

# Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet

YMPÄRISTÖN-  
SUOJELU

**Jukka Similä, Anne Raunio, Mikael Hildén ja Susanna Anttila**





# Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet

**Jukka Similä, Anne Raunio, Mikael Hildén ja Susanna Anttila**



S Y K E

SUOMEN YMPÄRISTÖ 27 | 2010  
Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Taitto: Ritva Koskinen  
Kansikuva: Terhi Rytteri. Luonnontilaiset hiekkarannat ovat luonnonsuojelulain  
29 §:n nojalla suojeltavia luontotyyppiä. Korppoon Jurmo, Länsi-Turunmaa.

Julkaisu on saatavana myös internetistä:  
[www.ymparisto.fi/julkaisut](http://www.ymparisto.fi/julkaisut)

Edita Prima Oy, Helsinki 2010

ISBN 978-952-11-3816-4 (nid.)  
ISBN 978-952-11-3817-1 (PDF)  
ISSN 1238-7312 (pain.)  
ISSN 1796-1637 (verkkoj.)

## ESIPUHE

Uusi luonnonsuojelulaki astui voimaan tammikuun 1. päivänä 1997 eli yli 13 vuotta sitten ja erämaalain voimaantulosta tulee vuoden 2011 helmikuussa kuluneeksi 20 vuotta. Näin näiden lakien soveltamisesta on kertynyt runsaasti kokemuksia, jotka mahdollistavat luonnonsuojelupolitiikan ja -lainsäädännön arvioinnin. Ympäristöministeriö tilasi kilpailutuksen kautta syksyllä 2009 luonnonsuojelulainsäädännön, jolla tässä tarkoitetaan luonnonsuojelulakia ja luonnonsuojeluasetusta sekä erämaalakia, arvioinnin Suomen ympäristökeskukselta. Arvioinnin yleiseksi tavoitteeksi asetettiin pyrkimys tuottaa järjestelmällisesti kerättyyn tietoon pohjautuva näkemys arvioinnin kohteena olevan lainsäädännön toimivuudesta sekä vastaavuudesta lainsäädännölle asetettuihin tavoitteisiin.

Tämä on luonnonsuojelulainsäädännön arviointihankkeen loppuraportti, joka sisältää arvioinnin tulokset sekä kehittämisehdotukset.

Suomen ympäristökeskuksen arviointitiimiä veti Jukka Similä ja muita loppuraportin kirjoittajia olivat Anne Raunio, Mikael Hildén ja Susanna Anttila. Lisäksi hankkeen eri vaiheisiin on osallistunut muita Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijoita. Janne Rinne on laatinut ja toteuttanut kyselyn. Janne Myntti on osallistunut eri materiaalien käsittelyyn sekä oikeudelliseen analysointiin, Aira Kokko on tuottanut taustamateriaalia ja kehittänyt raporttia etenkin luontotyyppisuojelelun osalta, Tarja Söderman on tuottanut Natura-arviointeja koskevan tekstin ja tarkistanut raporttia yleisemmin, Stella From on toiminut asiantuntijana lajien kansainvälistä kauppaa koskevissa lainkohdissa, ja Riina Pelkonen on osallistunut raportin viimeistelyyn. Mikael Hildén veti Jukka Similän ja Tarja Södermanin avustuksella 4 ryhmähaastattelua, joissa työpajamenetelmän avulla arvioitiin edellisten vaiheiden tuloksia ja keskusteltiin kehittämismahdollisuuksista.

Arvioinnin aikana kymmenet muut henkilöt ovat antaneet panoksensa työlle vastaamalla laajaan kyselyyn ja osallistumalla monituntisiin ryhmähaastatteluihin, ja tästä arviointitiimi on kiitollinen. Raportin ansiot kuuluvat monin osin heille, vaikka tekijät vastaavat yksinään raporttiin jääneistä puutteista.



## SISÄLLYS

<b>Esipuhe</b> .....	3
<b>1 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset tiivistetysti</b> .....	7
<b>2 Arvioinnin tavoitteet ja menetelmät</b> .....	10
2.1 Arvioinnin tavoite .....	10
2.2 Lähestymistapa ja menetelmät .....	10
2.3 Ongelmien syyt ja ratkaisujen suunta .....	13
2.4 Loppuraportin sisältö ja rakenne .....	15
<b>3 Luonnonsuojelulain yleisten tavoitteiden toteutuminen: monimuotoisuuden turvaaminen</b> .....	16
3.1 Luonnon monimuotoisuuden tila Suomessa.....	16
3.2 Luonnonsuojelulain merkitys luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisessä .....	21
3.3 Johtopäätökset monimuotoisuuden tilasta ja luonnonsuojelulainsäädännöstä.....	23
<b>4 EU-sääntely ja kansallinen lainsäädäntö</b> .....	25
4.1 Rajaukset ja yleisarvio.....	25
4.2 Natura 2000 -sääntely.....	26
4.2.1 Natura 2000 -alueet .....	26
4.2.2 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö .....	28
4.2.3 Natura 2000 -verkosto kyselyssä ja haastatteluissa .....	34
4.2.4 Kansallisen Natura 2000 -sääntelyn arviointi .....	35
4.3 EU:n lajisuojelusäännökset .....	40
4.3.1 EU:n yleinen lajisuojelu .....	40
4.3.2 Lajien kauppaa ja vaihdantaa koskeva sääntely .....	41
<b>5 Luonnonsuojelulain hallintomenettelyt ja keinovalikoiman riittävyys</b> .....	44
5.1 Luonnonsuojelulain keinovalikoimasta .....	44
5.2 Luonnonsuojelualueet ja määräaikaiset rauhoitukset .....	47
5.2.1 Suojelualueiden perustaminen.....	48
5.2.2 Suojelualueiden hallinta .....	49
5.2.3 Määräaikaiset rauhoitukset .....	51
5.3 Maisemansuojelu.....	51
5.4 Luontotyyppien suojelu .....	53
5.4.1 Suojeltujen luontotyyppien (LSL 29 §) määrittely ja rajaaminen ....	53
5.4.2 Luontotyyppisuojelellun hallinnon keventämistarpeet.....	54
5.4.3 Suojeltavien luontotyyppien luettelon muutostarpeet .....	55
5.4.4 Luontotyyppien suojelellun eri keinot .....	56
5.5 Lajien suojelu.....	58
5.5.1 Esiintymispaikkojen rajaaminen .....	59
5.5.2 Poikkeukset rauhoitussäännöksistä .....	61
5.5.3 Vieraslajisääntelyn ongelmat.....	61
5.6 Luonnonsuojelellun muut keinot.....	62
5.6.1 Monimuotoisuuden säilyttäminen suojelualueiden ulkopuolella – luonnonsuojelulain ja muiden lakien rajapinnat .....	62
5.6.2 Luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyys ja maisematason suunnittelutarve.....	65

<b>6 Maanomistajien oikeusturva ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyys</b> .....	69
6.1 Tunnistetut ongelmat.....	69
6.2 Suojelukohteiden valinta .....	70
6.3 Lunastukset ja korvaukset .....	73
6.3.1 Lunastusmenettely.....	73
6.3.2 Korvaukset .....	74
6.4 Toimenpidekiellot, rangaistukset ja muutoksenhaku.....	75
6.5 Johtopäätökset maanomistajien oikeusturvasta ja luonnonsuojelun hyväksyttävyydestä.....	76
<b>7 Erämaailain tavoitteiden toteutuminen</b> .....	78
7.1 Eri tavoitteiden yhteensovittaminen.....	78
7.2 Erämaa-alueiden hallinta .....	81
7.3 Luonnon monimuotoisuuden säilyminen erämaa-alueilla.....	82
<b>8 Yhteenveto ja kehittämissuositukset</b> .....	83
8.1 Luonnonsuojelun alueiden kytkeytyneisyys: suojelun alueet osana laajempaa kokonaisuutta .....	83
8.2 Natura 2000 -sääntely .....	85
8.3 EU:n lajisuojelusääntely .....	89
8.4 Luonnonsuojelulain keinovalikoiman riittävyys .....	89
8.5 Luonnonsuojelun alueet .....	90
8.6 Maisemansuojelu.....	91
8.7 Luontotyyppien suojelu.....	91
8.8 Lajien suojelu.....	92
8.9 Maanomistajien oikeusturva ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyys.....	94
8.10 Erämaalaki .....	95
<b>Kirjallisuus</b> .....	97
<b>Kuvailulehdet</b> .....	100



# 1 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset tiivistetysti

Vuoden 1996 luonnonsuojelulainsäädäntö oli edistysaskel monimuotoisuuden turvaamisessa. Ilman luonnonsuojelulain uudistusta Suomen luonnon monimuotoisuuden tila olisi todennäköisesti nykyistä heikompi. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistukset eivät kuitenkaan yksin eivätkä yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ole kyenneet estämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista erityisesti Etelä-Suomessa.

Monimuotoisuuden menetykset, jotka liittyvät elinkeinorakenteen muuttumiseen ja jotka ilmenevät esimerkiksi perinnebiotooppien katoamisena ja niiden tilan heikentymisenä, ovat vaikeasti estettävissä luonnonsuojelulainsäädännön keinoin. Sama koskee taloudellisen toiminnan ja luonnonvarojen käytön tehostumisen vaikutuksia esimerkiksi metsätaloudessa. Yksi tapa ainakin hillitä haitallisten muutosten syntymistä olisi luoda korvaavien toimenpiteiden järjestelmä. Tällöin hankkeista ja suunnitelmista päätettäessä päätettäisiin myös menetettyjen luontoarvojen korvaamisesta asianomaisessa kohteessa taikka muualla suoritettavin toimenpitein. Tavoitteena tulisi olla tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden kesken. Tällainen järjestelmä sopisi parhaiten siihen sääntelyjärjestelmään, jolla muutoin säädellään luonnon monimuotoisuudelle haitallisia vaikutuksia aiheuttavaa taloudellista toimintaa.

Valmisteilla olevassa uudessa EU:n luonnon monimuotoisuutta koskevassa strategiassa monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen on edelleen tavoitteena. Sen lisäksi asetetaan muita tavoitteita luonnon tarjoamien ekosysteemipalvelujen säilyttämiseksi ja ns. vihreän infrastruktuurin vahvistamiseksi. Kansallisen lainsäädännön saattaminen vastaamaan näitä tavoitteita edellyttää huomion kiinnittämistä luonnonalueiden kytkeytyneisyyteen, luonnon monimuotoisuuden säilymiseen laajalla maisematasolla myös suojelualueiden ulkopuolella sekä ekosysteemipalvelujen ylläpitoon. Näitä tavoitteita voidaan edistää luonnonsuojelulainsäädännöllä, mutta lisäksi tarvitaan muiden sektorien keinoja, kuten maa- ja metsätalouden tukijärjestelmien kehittämistä ja kaavoituksen vahvistamista.

Euroopan unionin luonnonsuojelusäädökset on monin osin pantu hyvin täytäntöön Suomessa. Kansallista lainsäädäntöä olisi kuitenkin perustelua eräin osin tarkentaa. Keskeiset tarpeet ovat seuraavat: Ensiksi Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että se selvästi vastaisi luonto- ja lintudirektiivien vaatimuksia suojelualueiden muodostamisesta (SAC-alueet ja SPA-alueet). Toiseksi luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan tarkoittama heikentämiskielto tulisi panna täytäntöön kokonaisuudessaan. Kolmanneksi LSL 69 § nykyinen sanamuoto Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymistä korvaavien toimenpiteiden suorittamisesta ei vastaa direktiiviä ja komission ohjeita korvaavista toimenpiteistä ja siksi lainsäädäntöä tulisi muuttaa. Jos muutos rajataan tiukasti luontodirektiivin vaatimuksiin, sen käytännön merkitys jää suhteellisen vähäiseksi. Päätöksiä korvaavista toimenpiteistä ei ole vielä tehty kertaakaan ja ilmeisesti tullaan tekemään harvoin.

Siksi korvaavien toimenpiteiden järjestelmää tulisi kehittää laajemmista kansallisista lähtökohdista. Lisäksi luonnonsuojelulain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä heikentää se, että sisällölliset oikeusnormit löytyvät vain EU:n direktiiveistä ja kansallisissa laissa ainoastaan viitataan niihin. Tämä ei sinänsä ole EU-oikeuden vastaista, mutta käytännössä hankalaa monelle lain soveltajalle. Suomessa noudatettavan oikeuden sisällön tulisi lähtökohtaisesti olla luettavissa kansallisista säädöksistä.

Luonnonsuojelualuejärjestelmä on kokonaisuudessaan vakiintunut ja joustaa useampiin tarpeisiin. Keskeinen ongelma on suojelualueiden perustamismenettelyn hitaus. Siksi pyrkimyksiä suojelualueiden perustamismenettelyn tehostamiseen on jatkettava ja muissa yhteyksissä tehdyt suositukset toteutettava. Luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä niihin uhanalaiset, harvinaiset tai harvinaistuvat luontotyypit sekä luontodirektiivin liitteen IV kasvilajien esiintymät. Yksityisen suojelualueen perustaminen korvauksineen Natura 2000 -alueille tulisi tehdä mahdolliseksi silloinkin, kun alue ei kuulu luonnonsuojeluohjelmaan. Yksityismaiden hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevat säännökset on perusteltua sisällyttää lakiin, ja tässä yhteydessä on syytä selvittää hoitotoimenpiteitä rajoittavien rauhoitusmääräysten ja hoito- ja käyttösuunnitelman välistä suhdetta. Hoitorahoituksen riittävyys olisi turvattava ja harkittava, miten se voidaan ulottaa myös ei-puustoisiin hoitotoimenpiteitä vaativiin kohteisiin, kuten rantaniittyihin, lintuvesiin ja avokosteikkoihin.

Vapaaehtoisuuden lisääntyminen luonnonsuojelussa METSO-ohjelman kautta nähdään laajasti myönteisenä asiana. METSO-ohjelman periaatteita tulisikin laajentaa koskemaan myös muiden kuin puustoisien suojelukohteiden hankintaa. Samalla on todettava, että vapaaehtoisuuteen perustuvien keinojen vaikuttavuudesta ei vielä ole riittävää näyttöä pitävien johtopäätösten tekemiselle. Käytettävien resurssien rajallisuus heikentää merkittävästi vaikuttavuutta ja tämä korostaa priorisoinnin tärkeyttä. Lainsäädäntöä ja sen soveltamista tulisi kehittää arvokkaimpien kohteiden tunnistamiseksi ja niiden tarjonnan lisäämiseksi. Tässä luonnonarvokaupan tapainen kilpailuttaminen voisi toimia yhtenä välineenä.

LSL 29 § nojalla suojeltavien luontotyyppien määritelmät luonnonsuojeluasetuksessa eivät aina mahdollista ekologisesti toimivien kokonaisuuksien säilymistä. Esimerkiksi hyvin pienialaiseksi jäävän luontotyyppirajauskohteen säilyminen voi olla kyseenalaista pidemmällä aikavälillä. LSL 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmiä ja rajausperusteita tulisi tarkistaa kertyneen kokemuksen pohjalta ja valmistella tarvittaessa lain ja/tai asetuksen tarkistuksia ekologisesti perusteltujen rajausten aikaan saamiseksi. Lisäksi olisi selvitettävä mitkä uudet, luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin esiin nostamat luontotyypit voitaisiin suojella tämän instrumentin avulla.

Luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojaus soveltuu vain melko suppealle luontotyyppijoukolle. Laaja-alaisten taikka hoitoa tarvitsevien uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi tarvitaan myös muita keinoja. Ensiksi tulisi olla rahoitusinstrumentti hoitotoimenpiteiden toteuttamiseksi kaikilla, myös muilla kuin puustoisilla luontotyypeillä. Toiseksi on merkittävästi lisättävä luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa ja kehitettävä maisematason suunnittelujärjestelmiä, jotta luontotyyppien muodostamia toiminnallisia kokonaisuuksia voidaan säilyttää ja ennallistaa. Kolmanneksi nykyisiä vaikutusarviointimenettelyjä ja lupajärjestelmiä on kehitettävä siten, että niissä otetaan huomioon uhanalaiset luontotyypit. Neljänneksi olisi selvitettävä keinoja erityisen lupajärjestelmän luomiseksi suoyhdistymien ja mahdollisesti myös muiden laaja-alaisten luontotyyppien luonnontilaisuuden säilyttämiseksi.

Lajisuojauskeinovalikoimaa tulisi täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Samalla on otettava huomioon, että täydellinen vapaaehtoisuus ei välttämättä ole hyvä lähtökohta kaikkein uhanalaisimmille lajeille (erityisesti suojeltavat lajit). Sen sijaan

luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien kohdalla tällaiset keinot voisivat edistää sekä monimuotoisuuden suojelua että luonnonsuojelun yhteiskunnallisen hyväksytävyyden ja kansalaisten tietoisuuden lisääntymistä. Uusien suojelukeinojen käyttöönotto edellyttää mahdollisuutta tilannekohtaisesti arvioida, mikä suojelukeino olisi kussakin tilanteessa tehokkain.

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu on hidasta ja työlästä, siksi voimavarojen kohdentaminen oikein on keskeistä. Tämän edistämiseksi ELY-keskusten tapauskohtaista harkintavaltaa siitä, milloin rajauspäättös on ylipäättään tarpeellinen, tulisi vahvistaa. Tämä antaisi myös jo nyt käynnistetyille lajisuojelun priorisoinneille säädösperusteisen taustan. Luonnonsuojelulakiin olisi perusteltua lisätä säännös, jonka nojalla voidaan tehdä sopimus hoitotoimenpiteiden toteuttamisesta ja kustannusten korvaamisesta.

Erämaiden suojelua tulisi vahvistaa. Tätä tavoitetta edistäisi Natura 2000 -alueiden heikentämiskiellon toteuttaminen. On arvioitava porotalouden merkitystä luonnonsuojeluarvoille sekä tutkittava keinoja porojen laidunnuspaineen vähentämiseksi nykyisestä. Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että jokamiehenoikeuksiin pohjautuvaa elinkeinotoimintaa voidaan säädellä. Tämä voi tapahtua joko erämaalain järjestelmää kehittämällä taikka yleisellä, muillakin alueilla sovellettavalla lainsäädännöllä. Muutoin erämaa-aluejärjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulisi olla hoito- ja käyttösuunnitelman sisällön ja hyväksymismenettelyn nykyistä tarkempi määrittäminen lain tasolla, ja tässä yhteydessä on myös selvennettävä ympäristöministeriön vahvistuspäätöksen oikeudellinen luonne. Lainsäädäntö tulisi saattaa vastaamaan tehtyjä päätöksiä erämaa-alueiden luonnonmukaisesti käsiteltävien osien siirtämisestä pysyvästi metsätaloustoiminnan ulkopuolelle ja tiettyjen erämaa-alueiden laajenuksista.

## 2 Arvioinnin tavoitteet ja menetelmät

### 2.1

#### **Arvioinnin tavoite**

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnin tavoitteeksi asetettiin järjestelmällisesti kerättyyn tietoon pohjautuva näkemyksen tuottaminen lainsäädännön toimivuudesta sekä vastaavuudesta lainsäädännölle aikanaan asetettuihin tavoitteisiin. Tarkoituksena on erityisesti ollut

- selvittää lakien käytännön soveltamisessa ilmenneitä ongelmia
- arvioida hallintokäytäntöä sekä kansallisten ja EU:n tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä suhteessa ongelmiin,
- tarkastella arvioinnin kohteena olevan lainsäädännön ja muun lainsäädännön rajapintoja sekä
- tuottaa esitys luonnonsuojelulainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeista.

Arvioinnissa on tarkasteltu luonnonsuojelulakia (1096/1996) ja -asetusta (160/1997) sekä erämaalakia (62/1991), joiden muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan jäljempänä luonnonsuojelulainsäädännöksi.

Luonnonsuojelulain keskeiset tavoitteet hallituksen esityksen (HE 79/1996) mukaan liittyvät kansainvälisistä sitoumuksista (erityisesti EU:n ns. luonto- ja lintudirektiiveistä) johtuvien velvoitteiden täyttämiseen, luonnonsuojelulain keinovalikoiman monipuolistamiseen, hallintomenettelyn yksinkertaistamiseen ja byrokratian vähentämiseen sekä maanomistajien oikeusturvan parantamiseen. Samassa yhteydessä muuta lainsäädäntöä muuttamalla edistettiin ranta-alueiden kestäväen käytön turvaamista (nykyisin MRL 10 luku). Tämän jälkeen lakia on muutettu kymmenkunta kertaa. Periaatteellisella tasolla ehkä suurin muutos liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2004/35/EY (ns. *ympäristövastuudirektiivi*), jonka johdosta lakiin on sisällytetty luontovahingon käsite. Tämä muutos on tuore eikä sen soveltamisesta vielä ole syntynyt kokemuksia.

Erämaalaki on säädetty, jotta erämaiden käyttöä voitaisiin joustavammin kuin erilisiä luonnonsuojelualueita perustamalla säännellä, ohjata ja sovittaa yhteen alueiden erilaisia käyttötarpeita. Erämaa-alueet on perustettu alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. Erämaalakia on muutettu kerran, luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä Natura 2000 -sääntelyyn liittyen.

### 2.2

#### **Lähestymistapa ja menetelmät**

Arviointi toteutettiin kolmessa analyttisesti toisiinsa liittyvässä ja osin ajallisesti päällekkäisessä vaiheessa, jotka olivat:

- toimivuusongelmien tunnistaminen ja lainsäädännön vastaavuus tavoitteisiin (mukaan lukien rajapinta-ongelmat suhteessa muuhun lainsäädäntöön)
- arvio tunnistettujen ongelmien yhteyksistä hallintokäytäntöihin ja lainsäädäntöön sekä
- arvioinnin yhteenvedo ja esitys kehittämistarpeista.

Tavoitteiden saavuttamista (eli vaikuttavuutta) arvioitiin suhteessa hallituksen esityksissä selostettuihin tavoitteisiin. Luonnonsuojelulain keskeisimmät tavoitteet on mainittu hallituksen esityksen luvussa 3 (HE 79/1996) ja ne pääpiirteisesti selostettiin ylempänä tämän raportin edellisessä kappaleessa. Myös erämaalain vaikuttavuusarvioinnissa lähtökohtana ovat lain tavoitesäännöksessä ja hallituksen esityksessä mainitut tavoitteet. Toimivuusongelmia tunnistettiin toimijalähtöisesti kysymällä, mitä ongelmia lainsäädännön soveltajat ovat työssään tunnistaneet.

Luonnonsuojelulainsäädännöllä ja muulla lainsäädännöllä on useita erilaisia rajapintoja, joihin kaikkiin voi liittyä monia erilaisia ongelmia. Näitä lukuisia eri rajapintoja ei voida tyhjentävästi luetella. Erilaisissa tilanteissa voi nousta esiin yhteyksiä yllättäviinkin suuntiin. Rajapintojen lukuisuuden takia niitä on lähestytty ongelmakeskeisesti ja tarkastelu on kohdistettu niihin rajapintoihin, jotka ovat nousseet esiin ongelmien tunnistamisen yhteydessä.

Ongelmien tunnistamiseen on käytetty kolmea eri menetelmää: dokumenttianaalyysejä, toimijoille suunnattua kyselyä ja ryhmähaastatteluja. Dokumenttianaalyyseissä keskeinen kansallinen kirjallinen aineisto on käyty läpi. Dokumenttiaineistoon kuuluivat arvioinnit, eri tieteenalojen kirjoitukset ja hallinnolliset dokumentit, joissa on käsitelty luonnonsuojelulainsäädäntöä. Kaiken kaikkiaan analyyseihin yhteydessä käytiin läpi runsas sata dokumenttia. Näiden pohjalta muodostettiin tietokanta, johon havaitut ongelmat ja niiden ratkaisuyritykset kirjattiin sellaisenaan.

Kysely kohdistettiin toimijoihin, joista useat hoitavat luonnonsuojeluasioita ammattinsa puolesta. Tämä valinta tehtiin siksi, että tälle joukolle on kertynyt erityisen runsaasti tietämystä luonnonsuojelulain toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Tästä valinnasta seuraa se, että kohderyhmä ei esimerkiksi vastaa Suomen kansan keskimääräisiä käsityksiä. Maanomistajia edustavia tahoja kyselyssä on lukumääräisesti vähän, koska keskeisten järjestöjen työntekijöiden on katsottu tuovan tämän tahon näkemykset esiin.

Kysely lähetettiin 98 henkilölle, jotka työskentelivät seuraavissa organisaatioissa: metsäkeskukset (3 kpl), elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) ympäristövastuualue (18 kpl), ELY-keskusten elinkeinovastuualue (1 kpl), ELY-keskusten liikennevastuualue (1 kpl), kuntien ympäristöviranhaltijat (5 kpl), Kuntaliitto (5 kpl), maakuntien liittojen ympäristösuunnittelijat (3 kpl), Metsähallituksen luontopalvelut (12 kpl), Metsähallituksen metsätalous (3 kpl), maa- ja metsätalousministeriö (2 kpl), Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (1 kpl), Elintarviketurvallisuusvirasto (1 kpl), Luonnontieteellinen Keskusmuseo (2 kpl), tullipoliisi (4 kpl), oikeuslaitos (4 kpl), aluehallintovirastot (1 kpl), Saamelaiskäräjät (1 kpl), Paliskuntain yhdistys (1 kpl), Kalatalouden keskusliitto (1 kpl), Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto ry (1 kpl), Maanomistajien Arviointikeskus Oy (1 kpl), Kiviteollisuusliitto ry (1 kpl), Vuorimiesyhdistys ry (1 kpl), Metsäteollisuus ry (1 kpl), Energiateollisuus ry (1 kpl), Turveteollisuusliitto ry (1 kpl), Suomen luonnonsuojeluliitto ry (1 kpl), Natur och Miljö rf (1 kpl), Greenpeace (1 kpl), BirdLife Finland (1 kpl), WWF (1 kpl), Animalia ry (1 kpl), Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto ry (1 kpl), Metsästäjien keskusjärjestö (1 kpl), Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö (1 kpl), Suomen Latu (1 kpl), yliopistojen tutkijat (oikeustiede, ympäristöpolitiikka) (4 kpl), eliötyöryhmien puheenjohtajat/sihteerit (6 kpl) sekä ympäristöoikeuteen erikoistuneet asianajajat (2 kpl).

Suurin yksittäinen kyselyn kohderyhmä oli ELY-keskuksissa luonnonsuojelutehtävissä työskentelevät henkilöt, koska tämä ryhmä vastaa pitkälti luonnonsuojelulain täytäntöönpanosta. Kyselyssä oli hyvin edustettuna myös Metsähallituksen luontopalvelujen henkilöstö, joka vastaa valtion luonnonsuojelualueiden hallinnasta, hoidon ja käytön suunnittelusta ja käytännön toimenpiteiden toteutuksesta. Jotta luonnonsuojeluun liittyvät alueelliset erityispiirteet tulisivat esiin, näiden organisaatioiden henkilöstölle lähetettiin kysely varsin laajasti maantieteellinen kattavuus huomioon ottaen.

Kyselyyn vastasi 39 henkilöä eli 40 %. Vastanneista 20 eli 51 % toimii valtion luonnonsuojelutehtävissä ELY-keskuksissa tai Metsähallituksessa. Vastaajissa ovat edustettuina myös mm. kunnat, Kuntaliitto ja maakuntien liitot, eri elinkeinoja kuten metsätaloutta ja turveteollisuutta edustavat tahot, luonnonsuojelu-, metsästy- ja kalastusjärjestöt sekä tullin ja oikeuslaitoksen edustajat. Kyselyn tuloksia on tulkittava ottaen huomioon kohderyhmä. Aineisto auttaa järjestelmällisesti tunnistamaan ongelmia, mutta kunkin ongelman merkityksen arviointi jäi lopulta arviointitiimille. Tässä työssä on hyödynnetty myös alla selostettavalla tavalla järjestettyjä ryhmähaastatteluja.

Kyselyn tulokset siirrettiin tietokantaan. Sen pohjalta laadittiin tekninen asiakirja, johon koottiin kaikki dokumenttianalyysissä ja kyselyssä esiin tulleet toimivuusongelmat. Tämän raportin pohjalta tuotettiin lähes 60 toimivuusongelman luettelo, joka toimitettiin ensimmäisen vaiheen ryhmähaastatteluihin osallistuville. Ryhmähaastatteluja järjestettiin kaksi, yksi Helsingissä ja yksi Rovaniemellä.

Ryhmähaastattelujen avulla pyrittiin tunnistamaan ne kysymykset, jotka ovat olleet erityisen merkittäviä luonnonsuojelulainsäädännön toimeenpanon ja vaikuttavuuden kannalta. Kahden maantieteellisesti erilaisen haastateltavien joukon käyttö osoitti, että kysymysten ja ongelmien painotuksissa voi olla myös merkittäviä eroja. Haastattelut syvensivät dokumenttianalyysin ja kyselyn kautta syntyneitä ymmärrystä tärkeiden kysymysten luonteesta ja ilmenemismuodoista.

Ensimmäisen vaiheen ryhmähaastattelujen ja tilaajan konsultoinnin jälkeen järjestettiin toisen vaiheen ryhmähaastattelut. Myös näitä järjestettiin kaksi ja niihin kutsuttiin samat henkilöt kuin edellisiin. Käytännössä kaikilla ei kuitenkaan ollut tilaisuutta osallistua kumpaankin haastatteluun, ja siksi mukaan kutsuttiin myös muita henkilöitä. Haastatteluihin osallistui yhteensä 21 henkilöä. Osallistujien taustayhteisöjä ovat Uudenmaan ja Lapin ELY-keskukset, Metsähallituksen luontopalvelut ja metsätalous, Lounais-Suomen ja Lapin metsäkeskukset, Kuntaliitto, Uudenmaan liitto, Lohjan kaupunki, Suomen luonnonsuojeluliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Metsästäjien keskusjärjestö, Paliskuntain yhdistys ja Lapin riistanhoitopiiri.

Toimijälähtöisen tarkastelun lisäksi on tehty oikeudellinen analyysi. Oikeudellisessa analyysissä pääpaino on ollut kysymyksessä vastaako kansallinen lainsäädäntö EU-oikeuden vaatimuksia. Tarkastelun kannalta keskeisimmät EU-säädökset ovat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (*luontodirektiivi*), luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (*lintudirektiivi*), asetus EY/338/97 luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (*CITES-asetus*) ja ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY (*ympäristövastuudirektiivi*). Oikeustapausaineisto muodostuu noin sadasta luonto- ja lintudirektiivejä, kymmenestä ympäristövastuudirektiiviä ja kuudesta CITES-asetusta koskevasta tuomioistuimen ratkaisusta. Esittelemme tekstissä ne tapaukset, jotka ovat lainsäädännön kehittämisen kannalta merkityksellisiä. Kansallista oikeuskäytäntöä on käyty myös muutoin läpi, vaikka kansallisen lain tulkinnalliset kysymykset, ellei niillä ole nähty yhteyttä lainsäädännön kehittämiseen, on loppuraportissa sivuutettu.

Luonnonsuojelun lainsäädännön ja täytäntöönpanon kehittämisen kannalta on keskeistä nähdä ongelmien yhteydet lainsäädäntöön ja hallintokäytäntöihin. Vain jos tunnustettujen haasteiden yhteydet lainsäädäntöön ja / tai hallintokäytäntöön ymmärretään, voidaan laatia perusteltu arvio luonnonsuojelulainsäädännön kehittämistarpeista. Hankkeen aikana ja johtopäätöksiä tehtäessä on pyritty aina kun mahdollista erottamaan lainsäädännön kehittämistä ja hallintokäytäntöjen kehittämistä koskevat ongelmat ja ehdotukset.

Arviointivaihetta ovat ohjanneet seuraavat kysymykset:

- Miten ongelmat liittyvät hallintokäytäntöihin, mukaan lukien viranomaisyhteistyö ja käytettävissä olevat tietolähteet?
- Miten ongelmat liittyvät LSL:n, LSA:n ja Erämaalain oikeusnormeihin (sitien kuin tuomioistuimet lakia tulkitsevat)?
- Miten ongelmat liittyvät luonnonsuojelulainsäädännön ja muun lainsäädännön välisiin kytkentöihin tai niiden puuttumiseen (rajapintoihin)?
- Vastaako kansallinen lainsäädäntö EU:n luonnonsuojelusäädöksiä vaatimuksia?
- Mitkä ongelmat johtuvat muista syistä (kuten voimavarojen niukkuus)?

Lopulta on valmisteltu kehittämistarpeita koskeva esitys, joka pohjautuu kaikkeen siihen materiaaliin, joka prosessin aikana on hankittu. Kyselyyn on sisällytetty osio toimijoiden tunnistamista kehittämisideoista ja sitä on hyödynnetty tässä vaiheessa. Lisäksi toisen vaiheen ryhmähaastattelujen nimenomainen tavoite on ollut arvioida, miten lainsäädäntöä ja lainsäädännön täytäntöönpanoa voitaisiin kehittää.

2.3

## Ongelmien syyt ja ratkaisujen suunta

Ongelmien syiden ymmärtäminen on ratkaisuehdotusten hahmottamisen kannalta keskeistä. Jos syyt jäävät hämärään, ratkaisuehdotukset kohdistuvat helposti väärin tai toisarvoisiin kysymyksiin. Yleisellä tasolla voidaan nähdä, että ongelmien synty-miseen ovat vaikuttaneet seuraavat tekijät tai niiden yhdistelmät:

- 1) Lainsäädännölliset ratkaisut ovat jo syntyessään olleet kompromisseja, ja ne ovat johtaneet vaihteleviin ja epäselviin tulkintoihin.
- 2) EU-lainsäädäntö on tuonut sellaisia elementtejä lainsäädäntöön, joita ei ole onnistuttu sisällyttämään saumattomasti kansalliseen oikeusjärjestykseen.
- 3) Yhteiskunnallinen kehitys lainsäätämisen jälkeen on synnyttänyt paineita, joiden ohjaamiseen ei voimassa olevassa lainsäädännössä ole riittäviä sääntelykeinoja.
- 4) Uusi tieto luonnon monimuotoisuuden tilasta ja turvaamisesta on tuonut esiin sääntelytarpeita, joihin voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole varauduttu.
- 5) Lainsäädäntö pohjautuu liian optimistisiin oletuksiin toimeenpanon voimavaroista tai voimavarakehityksestä.

Ongelmien ratkaisukeinoja on syytä tarkastella niiden vaatimien lainsäädäntömuutosten ja henkisten tai aineellisten voimavarojen valossa (taulukko 1). Helpoimpia kysymyksiä ovat ne, jotka eivät vaadi merkittäviä voimavaralisäyksiä eivätkä lain-tasoisia muutoksia. Parantamalla opastusta, tulkintaohjeita ja koulutusta voidaan lieventää osaa ongelmista. Osa ongelmista voitaneen ratkaista pelkästään selkeyttämällä lain kirjoitusasua, mutta nämäkin uudistukset vaativat yleensä tuekseen tulkinta- ja opasaineistoa. Osa ongelmista voitaisiin ratkaista nykyisten säädösten puitteissa, jos käytettävissä olisi nykyistä suuremmat voimavarat. Sekä hallintokoneisto itses-sään että etenkin korvaukset tarvitsevat merkittävän määrän resursseja ja jos näitä

resursseja voitaisiin nostaa ilman kattoa, useat luonnonsuojelun ongelmat voitaisiin ratkaista joutuisasti. Kun näköpiirissä ei ole budjettikehysten yleistä kasvua, ratkaisut edellyttävät voimavarojen uudelleenkohdentamista ja/tai uusien rahoituskeinojen luomista. Todennäköisesti vaikeimmin ratkaistavia ongelmia ovat ne, joissa samanaikaisesti edellytetään säädösten muutoksia ja voimavarojen uudelleenkohdentamista. Nämä ratkaisuehdotukset kohtaavat todennäköisesti voimakasta vastustusta eri intressitahoilta ja ovat vastoin niitä linjauksia, joita julkiselle budjettitaloudelle on asetettu. Siksi niissä tulee harkita myös kattavaa uudelleenarviointia ja siirtymistä lainsäädäntömuutosten avulla tilaan, jossa voimavaroja ei tarvitse lisätä.

Säädösmuutokset, joiden ansiosta tunnistetut ongelmat voidaan ratkaista nykyisten voimavarojen puitteissa, voivat edellyttää ongelman määrittelyä uudella tavalla esimerkiksi siten, että aikaisemmin julkisen vallan tehtäväksi mielletty asia nähdään osittain yksityisen sektorin tehtävänä tai siten, että löydetään julkisen sektorin sisällä tehostamismahdollisuuksia työnjaon tai määrärahojen käytön uudelleen järjestelyn kautta. Myös vastuukysymysten uudelleen määrittely voi johtaa ratkaisuihin, joissa julkisen vallan voimavaratarve ei olennaisesti kasva, vaikka itse luonnonsuojelullinen ongelma saadaankin ratkaistuksi. Tässä yhteydessä on myös olennaista tarkastella mahdollisuuksia vähentää luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia paineita, erityisesti niissä tapauksissa, joissa paineeseen liittyy jokin julkisen vallan ylläpitämä tukijärjestelmä. Poistamalla tai muuttamalla näitä tukijärjestelmiä voidaan vähentää luonnonsuojeluhallinnon kokemia ongelmia ja säästää budjettivaroja.

**Taulukko I.** Ratkaisuvaihtoehtojen jäsentäminen. Nuolet osoittavat mihin kehitykseen ratkaisuissa on tarvetta pyrkiä.

	<b>Ei tarvetta muuttaa säädöksiä</b>	<b>Tarve muuttaa säädöksiä</b>
<b>Tarve lisätä voimavaroja nykyisestä</b>	Voimassa oleva lainsäädännöllinen ratkaisu on toimiva, mutta tarvitaan selvästi enemmän voimavaroja.	Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista ongelman ratkaisemista. Lainsäädäntöteknisesti yksinkertaisimmat ratkaisut vaatisivat merkittäviä lisävoimavaroja.
<b>Ei tarvetta lisätä merkittävästi voimavaroja nykyisestä</b>	Soveltamisohjeiden kehittäminen, koulutusta ja valistusta nykyisten voimavarojen puitteissa	Tekniset lainsäädäntömuutokset, jotka helpottavat lainsäädännön soveltamista. Radikaalit uudistukset, joissa perusongelmat ja -kysymykset määritellään kokonaan uudella tavalla tai joissa onnistutaan vähentämään luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia paineita.



## Loppuraportin sisältö ja rakenne

Luonnonsuojelulainsäädännön vaikuttavuutta (lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumista) ja toimivuutta on tarkasteltu hankkeen aikana erikseen, mutta loppuraportissa samaan aihepiiriin (esimerkiksi luontotyyppien suojeluun) liittyvät vaikuttavuuden ja toimivuuden arvioinnit on esitetty samassa luvussa, jotta voidaan käsitellä kerralla koko aihepiiri ja välttää toistoa.

Luonnonsuojelulainsäädännön vaikuttavuutta on tarkasteltu kolmesta näkökulmasta: miten luonnonsuojelulain 1 §:ssä mainitut lain yleiset tavoitteet ovat toteutuneet, miten hallituksen esityksessä luonnonsuojelulain uudistamiseksi (HE 79/1996) esitetyt tavoitteet ovat toteutuneet ja miten erämaalain 1 §:ssä mainitut lain yleiset tavoitteet ovat toteutuneet. Toimivuustarkastelussa puolestaan on kiinnitetty erityistä huomiota ongelmiin ja vaikeuksiin lainsäädännön käytännön toimeenpanossa. Osa näistä toimeenpanokysymyksistä heijastuu välittömästi myös vaikuttavuuteen, osa välillisesti aiheuttamalla tehottomuutta voimavarojen käytössä tai sitomalla voimavaroja toimintaan, joka ei luonnonsuojelulainsäädännön yleisten tavoitteiden kannalta ole keskeisintä.

Loppuraportin rakenne noudattelee luonnonsuojelulainsäädännön vaikuttavuuden tarkastelunäkökulmia. Luku 3 käsittelee luonnonsuojelulain 1 §:ssä mainittujen lain yleisten tavoitteiden toteutumista. Nämä tavoitteet ovat luonteeltaan ekologiaa, kulttuurisia ja sivistyksellisiä. Raportissa keskitytään erityisesti ensimmäiseen tavoitteeseen, joka on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Luonnon monimuotoisuuden tila Suomessa muodostaa yleisen taustan, josta luonnonsuojelulainsäädännön tavoitteet nousevat.

Loppuraportin luvut 4, 5 ja 6 on otsikoitu noudattelemaan hallituksen esityksessä luonnonsuojelulain uudistamiseksi (HE 79/1996) olleita tavoitteita. Nämä tavoitteet ovat luonteeltaan lähinnä yhteiskunnallisia ja oikeudellisia. Keskeisiä tavoitteita hallituksen esityksessä oli viisi: 1) kansainvälisistä sitoumuksista johtuvien velvoitteiden täyttäminen, 2) luonnonsuojelulain keinovalikoiman monipuolistaminen, 3) ranta-alueiden kestävä käytön turvaaminen, 4) hallintomenettelyn yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen sekä 5) maanomistajien oikeusturvan parantaminen. Toisen ja neljännen tavoitteen tarkastelu on yhdistetty loppuraportin lukuun 5, koska lainsäädännön keinovalikoima ja hallintomenettelyjen kustannustehokkuus ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Hallituksen esityksen kolmas tavoite ranta-alueiden kestävästä käytöstä on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle, koska se tarkoitti ehdotusta rantavyöhykkeiden kaavoitusvelvollisuudesta. Muista tavoitteista poiketen se toteutettiin itsenäisenä järjestelmänä silloisessa rakennuslaissa, ei luonnonsuojelulaissa. Näin sen arviointi on mielekästä tehdä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin yhteydessä.

Loppuraportin luku 7 käsittelee erämaalakia lähtökohtanaan lain 1 §:ssä mainitut yleiset tavoitteet, jotka ovat yhdistelmä ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyden tavoittelua.

Luvussa 8 esitetään yhteenvedo arvioinnista sekä johtopäätökset kehittämistarpeista.

### 3 Luonnonsuojelulain yleisten tavoitteiden toteutuminen: monimuotoisuuden turvaaminen

Luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen on luonnonsuojelulain päätavoite. Se on kirjattu luonnonsuojelulain 1 §:ään ensimmäiseksi tavoitteeksi. Tämä tavoite toteuttaa Biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta (CBD, Convention on Biological Diversity eli ns. Rion sopimus), joka astui Suomessa voimaan vuonna 1994 (HE 79/1996). Muut luonnonsuojelulain tavoitteet ovat luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen, luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen. Seuraavaksi tarkastellaan luonnon monimuotoisuustavoitteen toteutumista, koska sitä voidaan pitää luonnonsuojelulain päätavoitteena.

#### 3.1

#### **Luonnon monimuotoisuuden tila Suomessa**

Luonnon monimuotoisuustavoitteen toteutumista voidaan yleisellä tasolla tarkastella varsin kattavan lähdeaineiston avulla, koska Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta on julkaistu 2000-luvulla useita kokoavia arviointeja, muun muassa eliölajien ja luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnit (Rassi ym. 2001; Raunio ym. 2008), Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi (Hildén ym. 2005), luontodirektiivin raportointi EU:lle (Ympäristöhallinto 2009) sekä biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen toteutuksen raportointi (Ympäristöministeriö 2009). Nämä arvioinnit sisältävät tietoa myös luonnonsuojelulain 1 §:n kolmannelta tavoitteesta (luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen) etenkin ekologisen kestävyden osalta. Tosin luonnonvarojen ja luonnonympäristön käytön säätelystä useat muut lait ovat luonnonsuojelulakia merkittävämmässä asemassa ja vaikuttavat myös luonnon monimuotoisuuden tilaan. Seuraavassa esitellään edellä mainittujen arviointien tuloksia. On huomattava, etteivät kaikki arvioinnit ole täysin toisistaan riippumattomia, vaan myös osin samojen havaintojen ja tutkimustulosten tulkintaa eri yhteyksissä.

**Eliölajien uhanalaisuutta** on usein käytetty yhtenä biodiversiteetin tilan kuvaajana. Lajien uhanalaistumiskehitys on jatkunut suojelutoimista huolimatta (Hildén ym. 2005, Ahlroth ym. 2008). Suomen eliölajien kolmannessa uhanalaisuusarvioinnissa (Rassi ym. 2001) arvioiduista 15 000 lajista noin joka kymmenes oli uhanalainen, ja sama suhteellinen uhanalaisten lajien osuus tulee todennäköisesti säilymään joulukuussa 2010 julkaistavassa neljännessä uhanalaisuusarvioinnissa. Vuonna 2001 julkaistussa arvioinnissa uhanalaisia lajeja oli 1 505, silmälläpidettäviä 1 060 ja Suomesta hävinneitä 186. Uhanalaisista lajeista selkärangaisia eläimiä oli 50, selkärangattomia 759, putkilokasveja 180, itiökasveja 142 ja sieniä ja jäkäliä 374 lajia. Uhanalaisiksi arvioitiin suhteellisesti eniten itiökasveja (16 % lajeista, joista oli riittävät tiedot), putkilokasveja (15 %) ja selkärangaisia eläimiä (15 %).

Vuonna 2001 julkaistussa arvioinnissa uhanalaisten lajien tärkein elinympäristö oli metsä: uhanalaisista lajeista 38 % elää ensisijaisesti metsissä, varsinkin lehdoissa ja vanhoissa kangasmetsissä. Perinteisen maatalouden luomissa perinneympäristöissä elää 28 % uhanalaisista lajeista. Perinneympäristöjen lajien osuus kasvoi selvästi vuosien 1992 ja 2001 arviointikertojen välillä. Kolmanneksi tärkein elinympäristö ovat rannat, jotka ovat ensisijaisia ympäristöjä 11 %:lle uhanalaisista lajeista.

Luonnonsuojelulaissa on keinoja uhanalaisten lajien suojelemiseksi, mutta niiden käyttö on jäänyt arvioituun tarpeeseen nähden vähäiseksi. Esimerkiksi erityisesti suojeltavien lajien rajuuspäätöksiä oli vuoden 2009 alkuun mennessä tehty 77 esiintymälle (Ympäristöministeriö 2009), kun kokonaistarve on yli 1 000. Erityisesti suojeltavien lajien suojeluohjelmia on laadittu vain 100, kun tarpeeksi on arvioitu noin 500 (Heikkinen 2007). Syynä näyttäisi olevan ainakin voimavarojen puute suhteessa menettelyn vaativuuteen ja jossain määrin myös puutteellinen ohjaus rajausten tekemiseen.

Suomessa toteutettiin 2000-luvulla ensi kertaa **luontotyyppien uhanalaisuuden arviointi**, koska lajien uhanalaisuus ei yksin anna riittävää kuvaa biodiversiteetin tilasta. Sekä lajien että luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnit on toteutettu laajojen asiantuntijaryhmien avulla. Luontotyyppien uhanalaisuutta tarkasteltiin sekä luontotyyppien määrän että laadun muutosten perusteella pääasiassa 50 vuoden aikajänteellä. Tarkastelussa olivat mukana kaikki Suomen luontaisesti syntyneet luontotyypit sekä perinteisen maatalouden luomat perinnebiotoopit – yhteensä lähes 400 luontotyyppiä. Uhanalaisiksi arvioitiin 51 % luontotyyppien lukumäärästä koko maassa (Raunio ym. 2008). Etelä-Suomessa uhanalaisia on huomattavasti suurempi osuus (66 %) kuin Pohjois-Suomessa (29 %). Ero selittyy maankäytön intensiteetillä: Pohjois-Suomessa ojitus on vähäisempää, peltomaiden ja rakennettujen alueiden osuus pienempi ja vesistöjen ravinnekuormitus matalampi. Myös suojelualueiden osuus on huomattavasti suurempi kuin Etelä-Suomessa.

Monien luontotyyppien uhanalaistumiskehityksen taustalla on yhteiskunnallisia ja taloudellisia rakennemuutoksia. Perinnebiotooppien uhanalaistumisen taustalla on maatalouden rakennemuutos, joka on muuttanut maankäyttöä ja tehnyt perinnemaisemia ylläpitävän toiminnan kannattamattomaksi. Uhanalaistumiskehitystä ei tässä tapauksessa aja paineiden kasvaminen, vaan niiden muuttuminen toisiksi sekä tietynlaisten paineiden, kuten laidunnuksen puute.

Äärimmäisen uhanalaisiksi arvioitiin koko maassa 52 luontotyyppiä. Suurin osa niistä on perinnebiotooppeja, mutta joukossa on myös muun muassa eteläisiä jalopuulehtoja, lehtipuuvaltaisia kangasmetsiä, karukkokankaita, maankohoamisrannikon metsien ja soiden kehityssarjoja sekä eteläisten savikkoalueiden virtavesiä. Kokonaisista luontotyyppiryhmistä huonoin tilanne on perinnebiotoopeilla (kedoilla, niityillä, hakamailla), joilla uhanalaisten osuus on yli 90 % luontotyyppien lukumäärästä (taulukko 2). Useimpien perinnebiotooppien pinta-ala on vähentynyt yli 90 % viimeisten 50 vuoden aikana, ja väheneminen on alkanut jo ennen sitä.

Metsissä uhanalaisiksi arvioitiin yli kaksi kolmannesta luontotyypeistä – suurin osa laadullisten muutosten, muun muassa lahoppuun vähäisyyden, vuoksi. Jossain määrin uutena asiana nousi esiin esimerkiksi karujen metsien sekä nuorten kangasmetsien huono tila. Soiden luontotyypeistä uhanalaisiksi arvioitiin koko maassa yli puolet. Soiden tilassa on suuri ero Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä: etelässä ojitus on ollut hyvin tehokasta ja uhanalaisia on 77 % suoluontotyypeistä, kun taas pohjoisessa suot ovat säilyneet paremmin ja uhanalaisia on 16 % luontotyypeistä. (Raunio ym. 2008).

**Taulukko 2.** Uhanalaisten luontotyyppien osuus (%) eri luontotyyppiryhmissä koko Suomessa. Osuudet on laskettu luontotyyppien lukumäärästä, ei pinta-alasta (Raunio ym. 2008).

	Itämeren vedenalaiset	Itämeren rannikko	Sisävedet ja rannat	Suot	Metsät	Kalliot ja kivikot	Perinnebiotoopit	Tunturit	Yhteensä
Uhanalaiset	50,0	53,5	39,5	55,7	69,9	20,9	92,5	15,2	51,1
Silmälläpidettävät	40,0	25,6	32,6	17,1	27,4	41,9	5,0	52,2	28,5
Säilyvät	10,0	20,9	27,9	27,1	2,7	37,2	0,0	32,6	20,1
Hävinneet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,3

Itämeren rannikolla runsas puolet luontotyypeistä arvioitiin uhanalaisiksi, esimerkiksi rehevöitymisestä kärsivät hiekkarannat. Itämeren vedenalaisista luontotyypeistä joka toinen on uhanalainen, ja tilanne on huonoin Suomenlahdella ja Saaristomerellä. Itämeressä selvästi merkittävin uhanalaisuuden aiheuttaja on rehevöityminen ja sen liitännäisilmiöt. Sisävesien ja rantojen luontotyypeistä vajaa puolet arvioitiin uhanalaisiksi. Erityisesti Etelä-Suomen virtavedet ja lähteiköt ovat uhattuja. Uhanalaisten luontotyyppien osuus on pienin kallioiden ja kivikoiden ryhmässä sekä tunturiluontotyypeillä. Kallioista uhanalaisimpia ovat luontaisestikin pienialaiset kalkki- ja serpentiinikalliot, joita on louhittu. Tunturiluontotyyppien tilaa on muuttanut etenkin voimakas porolaidunnus, joka vaikuttaa myös suojelualueilla sekä erämaailailla suojaetuilla Natura 2000 -alueilla.

Suomen luontotyypeillä yleisin uhanalaistumisen syy on metsien uudistamis- ja hoitotoimet, jotka vaikuttavat luontotyyppien laatuun etenkin metsissä, soilla ja pienvesissä. Merkittäviä syitä ovat myös ojitus, yleensä jo kauan sitten tapahtunut pellonraivaus sekä vesirakentaminen. Useita luontotyyppiryhmiä yhdistävänä uhanalaistumisen syynä nousi esiin rehevöityminen. Sen haitalliset vaikutukset Itämeren ekosysteemiin ovat hyvin tunnettuja, mutta vähemmän on kiinnitetty huomiota maaympäristöjen rehevöitymiseen. Rehevöitymisestä ja umpeenkasvusta kärsivät muun muassa hiekkarannat, karukokankaiden ja harjujen metsät sekä kedot. Maaympäristöissä rehevöitymiskehityksen taustalla ovat muun muassa metsäpalojen tehokas torjunta, metsälaidunnuksen loppuminen, rehevöityneistä vesistä rannoille kulkeutuvat ravinteet sekä jossain määrin myös ilman typpilaskeuma ja hiilidioksidipitoisuuden nousu. Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa nousi lajien uhanalaisuusarviointia selvemmin esiin muun muassa Itämeren vedenalaisten elinympäristöjen, monien suotyyppien sekä karujen metsäluontotyyppien heikko tila. (Raunio ym. 2008).

Luonnonsuojelulaki suojelee luontotyyppinä muun muassa luonnonsuojeluohjelmien, Natura 2000 -alueiden sekä 29 §:ssä lueteltujen suojeltujen luontotyyppien rajuuspäätösten avulla. Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin tulokset osoittavat, että 29 §:n luontotyyppivalikoima kattaa varsin hyvin monia uhanalaisia ja harvinaisia luontotyyppinä, mutta vastaava suoja puuttuu monilta luontotyypeiltä. Luontotyyppien uhanalaisuusarviointi osoitti, että puuttuu keinoja, joiden avulla yksittäisiä elinympäristöjä laajempia kokonaisuuksia voitaisiin turvata ekosysteemi-lähestymistavan hengessä. Tätä kysymystä tarkastellaan tarkemmin luvussa 5. On myös muistettava, että luonnonsuojelulain 29 § ei takaa luontotyyppien hoitoa tai ennallistamista. Esimerkiksi hiekkarannat ovat nykyisin luonnonsuojelulain 29 §:llä suojeltuja luontotyyppinä, mutta niiden tila edelleen heikkenee rehevöitymisestä johtuvan umpeenkasvun ja muun muassa vieraslaji kurturuuden leviämisen vuoksi.

Vuonna 2007 laadittu **luontodirektiivin EU-raportointi**, jossa käytettiin pääosin samoja tausta-aineistoja kuin luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa, kokosi ensi kertaa arviot direktiivin liitteen I Suomessa esiintyvien luontotyyppien suojelutasosta. Luontotyyppien suojelutasoa arvioitiin levinneisyysalueen, esiintymien pinta-alan, luontotyyppien rakenteen ja toiminnan sekä tulevaisuusennusteen avulla.

Suomessa esiintyy 69 direktiiviluontotyyppiä, ja yli kolmanneksella niistä suojelutaso on ”epäsuotuisa, huono” boreaalisella alueella (taulukko 3). Huonoin suojelutaso on tyyppillisesti niittyjen ja muiden perinneympäristöjen luontotyypeillä. Boreaalisella alueella puolella luontotyypeistä suojelutaso on ”epäsuotuisa, riittämätön”. Tähän luokkaan sisältyvät useat pinta-alaltaan laajimmat direktiiviluontotyypit kuten boreaaliset luonnonmetsät ja aapasuot.

Boreaalisella alueella suojelutaso on ”suotuisa” vain vähän yli kymmenyksellä luontotyypeistä, ja tähän luokkaan kuuluu lähinnä kallioita ja tunturiluontotyyppiä. Aivan pohjoisimpaan Tunturi-Lappiin rajoittuvalla alpiinisella alueella tilanne on selvästi parempi: lähes 90 %:lla luontotyypeistä suojelutaso on ”suotuisa”. (Ympäristöhallinto 2009).

**Taulukko 3.** Luontodirektiivin luontotyyppien ja lajien suojelutasot vuoden 2007 EU-raportoinnissa Suomen boreaalisella ja alpiinisella alueella (Ympäristöhallinto 2009).

	Boreaalinen alue				Alpiininen alue			
	Suotuisa %	Epäsuotuisa %		Tuntematon %	Suotuisa %	Epäsuotuisa %		Tuntematon %
		Riittämätön	Huono			Riittämätön	Huono	
Luontotyyppit	14	50	36	0	88	12	0	0
Lajit	38	39	10	13	70	9	6	15

Myös luontodirektiivin liitteiden II, IV ja V eliölajien suojelutasosta raportoitiin EU:lle vuonna 2007. Lajien suojelutasoa arvioitiin levinneisyysalueen, populaatiokoon, elinympäristön sekä tulevaisuusennusteen avulla. Raportoituja luontodirektiivin lajeja (tai muita taksoniteita) on Suomessa 126. Boreaalisella alueella näistä kymmenyksellä suojelutaso on ”epäsuotuisa, huono” (esim. useat perinnebiotooppien ja harjujen hyönteiset ja kasvit), runsaalla kolmanneksella ”epäsuotuisa, riittämätön” (esim. monet vanhojen metsien kovakuoriaiset) ja niin ikään runsaalla kolmanneksella ”suotuisa” (mm. useimmat kalat ja riistanisäkkäät).

Varsin moni laji jäi luokkaan ”tuntematon”, koska suojelutasoa ei pystytty määrittämään. Heikoimmin tunnettuja direktiivilajien ryhmiä ovat lepakot ja nilviäiset. Myös lajien tilanne alpiinisella alueella on huomattavasti parempi kuin boreaalisella alueella. (Ympäristöhallinto 2009).

Luontodirektiivin liitteen I luontotyyppiä ja liitteen II lajeja suojellaan Natura 2000-verkoston avulla, liitteen IV lajeja ns. tiukan suojelun järjestelmällä (mm. LSL 49 §) sekä liitteen V lajeja hyödyntämisen sääntelyllä. Ensimmäiset direktiiviluontotyyppien ja -lajien suojelutasoraportit vuodelta 2007 kuvasivat kehitystä pääosin ennen em. suojelumekanismien käyttöä, ja seuraavissa raportoinneissa on kiinnitettävä kasvavaa huomiota siihen, miten suojelutoimet ovat vaikuttaneet suojelutasoihin. Tätä varten on oltava seurantaa, jonka järjestäminen etenkin luontodirektiivin luontotyypeille on Suomessa osoittautunut erittäin vaikeaksi. Kattava seurantajärjestelmä vaatisi maan laajuuden vuoksi merkittävää resurssilisäystä seurantoihin, kun kehityssuuntana on tällä hetkellä olemassa olevienkin seurantojen supistaminen. Myös direktiivilajien seurannassa on vielä merkittäviä puutteita, vaikka tilanne onkin parempi kuin luontotyypeillä. (Liukko & Raunio 2008).

**Suomen biodiversiteettiohjelman 1997–2005 arvioinnissa** tarkasteltiin ohjelman ja sen toimenpiteiden vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Arvioinnin osana tehtiin elinympäristöihin ja lajeihin keskittynyt tarkastelu, jonka perusteella päädyttiin siihen, etteivät ohjelman tavoitteet lajien elinvoimaisuudesta ja ekosysteemien monipuolisuudesta ja yhtenäisyydestä ole toteutuneet. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei ohjelma olisi edistänyt monimuotoisuuden turvaamista. Monimuotoisuuden kannalta vaikuttavimpina nähtiin toimenpiteet, jotka ovat (1) toteutuneet verrattain laajoilla alueilla, (2) osoittaneet täsmällisesti, miten toimintaa kannattaa muuttaa, (3) luoneet myönteisen asenneilmapiirin tai (4) kohdentuneet monimuotoisuuden kannalta tär-

keisiin elinympäristöihin. Sellaisia vaikuttaviksi arvioituja toimenpiteitä, joilla on yhtymäkohtia luonnonsuojelulainsäädäntöön, ovat olleet muun muassa Natura 2000 -ohjelma ja siihen liittyvä LIFE-rahoitus, luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen, vapaaehtoisten suojelukeinojen tunnistaminen ja kokeilu METSO-ohjelmassa, metsä- ja luonnonsuojelulainsäädännön muutokset, erämaalain toimeenpano, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat, suojelualueiden hoito ja ennallistaminen sekä pienvesien suojelu metsä- ja vesilaeilla. Tärkeimpiä muita vaikuttavia toimenpiteitä ovat olleet muun muassa uudisojitusten lopettaminen, talousmetsien uudet hoitosuosituksot sekä maatalouden ympäristötuki ja sen erityistukijärjestelmät. (Hildén ym. 2005).

Biodiversiteettiohjelman 1997–2005 tavoitteiden saavuttamista arvioitiin estäneen muun muassa voimavarojen puute, mikä viittaa siihen, että monimuotoisuuden turvaamisen yhteiskunnallinen painoarvo on ollut muihin tavoitteisiin verrattuna pienempi, ja monimuotoisuuden turvaamisen on nähty rajoittavan sellaista toimintaa, johon liittyy merkittäviä muita intressejä. Yksi arvioinnin johtopäätös oli, että harkittaessa uusia biodiversiteetin turvaamistoimenpiteitä ja nykyisten toimenpiteiden tehostamista, tulisi pohtia erityisesti kannustavuutta: miten toimenpiteet voidaan suunnitella sellaisiksi, että ne kannustaisivat aidosti eri toimijoita lisäämään ja kehittämään uutta toimintaa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. (Hildén ym. 2005).

Vuonna 2009 julkaistussa **Suomen neljännessä maaraportissa biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen toteuttamisesta** on todettu, ettei Suomi pystynyt täyttämään tavoitetta vähentää luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä vuoteen 2010 mennessä. Raportti perustui yli sataan kansalliseen biodiversiteetti-indikaattoriin ([www.biodiversity.fi](http://www.biodiversity.fi), [www.luonnontila.fi](http://www.luonnontila.fi)), jotka kuvaavat muun muassa luontoon kohdistuvia paineita, luonnon tilan muutoksia sekä luonnon suojelemiseksi tehtyjä toimenpiteitä. Indikaattorit on ryhmitelty pääelinympäristötyyppien mukaan, minkä lisäksi indikaattoreita on kaikkiin elinympäristöihin vaikuttavista tekijöistä kuten ilmastonmuutoksesta ja vieraslajeista. (Ympäristöministeriö 2009).

Biodiversiteettisopimuksen Suomen maaraportti vahvisti jo aiemmin havaittuja käsityksiä luonnossa tapahtuvien muutosten suunnista ja luonteesta. Esimerkkinä tällaisista on Etelä-Suomen suoluonnon muuttuminen huolimatta siitä, että merkittäviä luonnontilaisia soita on suojeltu eikä uudisojituksia enää juurikaan tehdä. Tärkeänä syynä suoluonnon tilan heikkenemiseen on, etteivät suojelualueiden rajaukset kata hydrologisia kokonaisuuksia, vaan ympäröivät ojitukset kuivattavat suojelualueita edelleen. Soidensuojelualueiden tilaa, merkitystä ja puutteita on tarkasteltu tarkemmin soidensuojelualueverkoston arvioinnissa (Aapala 2001). Myös Suomen metsien suojelualueverkkoa on arvioitu METSO-ohjelman suunnittelun tueksi. Arvioinnissa todettiin, että suojelualueverkko oli edustava niille uhanalaisille tai taantuneille metsälajeille, joiden luontaisen levinneisyyden painopiste on pohjoisborealisella vyöhykkeellä, mutta hemi-, etelä- ja keskiborealaisen vyöhykkeen lajistolle suojelualueverkko oli riittämätön (Etelä-Suomen ja Pohjanmaan metsien suojelun tarve -työryhmä 2000). Suomen maaraportti biodiversiteettisopimuksen toteuttamisesta totesi myös rantojen ja maatalouden muovaamien perinneympäristöjen muutokset huolestuttaviksi. (Ympäristöministeriö 2009).

**OECD:n arviointiraportti Suomen ympäristöpolitiikan tuloksellisuudesta** (OECD 2009) toteaa biodiversiteetin osalta muun muassa seuraavaa:

- luonnon monimuotoisuus heikkenee edelleen,
- kansallisessa luonnon monimuotoisuuden strategiassa 2006–2016 ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita,
- suojelualueiden laajentamisessa on edistytty vain vähän OECD:n vuoden 1997 maatulokinnon jälkeen,

- suojelualueiden verkostossa on aukkoja erityisesti eteläisten metsä- ja rannikkoluontotyyppeiden sekä ekologisten yhteyksien osalta,
- monet suoalueet ovat heikentyneet ajan myötä,
- rehevöityminen on edelleen merkittävä ongelma Suomenlahdella ja Saaristomerellä,
- monet harvinaiset metsätyypit ovat uhanalaisia eikä niitä suojella riittävästi,
- vaikka valtion tuki ympäristönhoitoon on lisääntynyt, se on vain pieni osa valtion yksityisille metsänomistajille maksamasta tuesta.

OECD suosittelee tilanteen parantamiseksi muun muassa pitkän ja lyhyen aikavälin määrällisten ja tulossuuntautuneitten biodiversiteettitavoitteiden laatimista, kansallisen suostrategian laatimista, kattavia hoitosuunnitelmia kaikille Ramsar-alueille, Itämeren merellisen ympäristön suojelua sekä harvinaisten ja uhanalaisten metsätyyppien suojelua.

3.2

## Luonnonsuojelulain merkitys luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisessä

Arviointia varten tehdyn kyselyn tuloksissa korostuu näkemys, ettei luonnonsuojelulain tavoite luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä ole toteutunut. Väittämään ”luonnonsuojelulaki on tehokkaasti hidastanut luonnon monimuotoisuuden vähentymistä” kantaa ottaneista vähän suurempi osa oli eri kuin samaa mieltä, eikä yksikään vastaaja ollut täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Kyselyn kohderyhmältä kysyttiin myös, mitä eliöryhmiä ja elinympäristöjä luonnonsuojelulaki on pystynyt tehokkaasti suojelemaan ja mitä ei (laatikot 1 ja 2). Vastauksissa korostuvat tiedon ja asennemuutosten merkitys suojelutyössä sekä erityisesti perinnebiotooppien ja taloudellisen hyödyntämisen kohteena olevien elinympäristöjen suojelun vaikeudet.

**Laatikko 1.** Kyselyvastauksia luonnonsuojelulain tehokkuudesta eliölajien suojelussa.

Luonnonsuojelulaki on pystynyt suojelemaan eliölajeista tehokkaimmin

- erityisesti suojeltavia lajeja (vaikka toimet ja resurssit ovat riittämättömät)
- luontodirektiivin liitteen IV (a) lajeja, erityisesti liito-oravaa (vaikka toisaalta nämä lajit saattavat olla kansallisesti vähemmän toimia vaativia kuin esimerkiksi uhanalaiset lajit)
- lintuja ja putkilokasveja, joista on ollut parhaat tiedot
- aiemmin vainosta, metsästyksestä tai keräilystä kärsineitä lajeja kuten merikotka, laulujoutsen sekä jotkin perhoset ja kasvit.

Luonnonsuojelulaki ei ole pystynyt suojelemaan

- uhanalaisia lajeja, jotka eivät ole erityisesti suojeltavia tai direktiivilajeja
- heikosti tunnettuja eliöryhmiä kuten hyönteisiä, sammalia, jäkäliä ja lepakoita
- lajeja, jotka tarvitsisivat elinympäristön suojelua tai hoitoa, ei suppeaa laji-rauhhoitusta (esim. monet linnut, perinnebiotooppien lajit, vanhojen metsien lajit, soiden ja kosteikkojen lajit)
- luonnonsuojelun ja muun toiminnan ristiriitatilanteista kärsiviä lajeja (esim. saimaannorppa)
- luontodirektiivin suurpetoja (eivät kuulu luonnonsuojelulain vaan metsästyslain alaisuuteen).

**Laatikko 2.** Kyselyvastauksia luonnonsuojelulain tehokkuudesta elinympäristöjen suojelussa.

Luonnonsuojelulaki on pystynyt suojelemaan elinympäristöistä tehokkaimmin

- luonnonsuojelulain 29 §:ssä lueteltuja luontotyyppinä kuten jalopuumetsiköitä vaikka inventointiin ja rajauspäätösten tekemiseen ei ole riittävästi resursseja)
- luontodirektiivin liitteen I luontotyyppinä Natura 2000 -alueilla
- vanhoja metsiä, soita ja erämaa-alueita Pohjois-Suomessa
- lintuvesiä (joskin usein niillä on valittu kevyin suojelutaso, joka ei aina ole riittävä)
- lehtoja, tulevaisuudessa myös METSO-elinympäristöjä.

Luonnonsuojelulaki ei ole pystynyt suojelemaan

- perinnebiotooppeja ja muita hoitoa vaativia elinympäristöjä
- metsäisiä luontotyyppinä Etelä-Suomessa
- luonnontilaisia soita
- luontodirektiivin luontotyyppinä Natura 2000 -alueiden ulkopuolella, vaikka niiden suojelutaso olisi epäsuotuisa
- vesien elinympäristöjä
- lintuvesiä ja lehtoja (vastauksissa on hajontaa, sillä nämä on mainittu useasti sekä parhaimmin että heikoimmin suojeltujen joukossa; tämä kuvastanee sitä, että lintuvesille ja lehdoille on kyllä perustettu suojelualueita, mutta niillä käytettyjä keinoja ei koeta riittäviksi [esim. lintuvesillä ei yleensä rajoiteta metsästystä ja liian harvoja lehtokohteita pystytään hoitamaan]).

Kyselyssä pyydettiin myös luettelemaan luonnonsuojelulain suurimpia ongelmia, jotka vaikeuttavat luonnon monimuotoisuuden säilymistä (laatikko 3). Vastauksissa korostuvat voimavarojen puute ja sääntelykeinojen rajallisuus, mutta myös menetelyiden raskaus sekä voimakkaampien sääntelykeinojen puute.

**Laatikko 3.** Kyselyvastauksia luonnonsuojelulain suurimmista ongelmista (useimmin mainittuja asiakokonaisuuksia).

- Resurssien puute lain antamien keinojen käyttöön (esim. luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelu).
- Automaattisuojelun puute ja työlääät hallintomenettelyt: resursseja kuluu raskaisiin menettelyihin.
- Luonnon monimuotoisuutta ei oteta huomioon luonnonsuojelualueiden ulkopuolella, ja luonnonsuojelulla tähän voidaan vaikuttaa vain erittäin rajoitetusti.
- Korvausmäärärahojen niukkuus.
- Poikkeamismahdollisuudet, jotka mahdollistavat sääntelyn sivuuttamisen.
- Lajisuojelusäädösten vaikeaselkoisuus.
- Vieraslajiongelmaan ja alueiden hoitoon esim. yksityismaiden suojelualueilla (YSA-alueilla) ei ole keinoja.
- Lain rikkomukset eivät päädy syyteharkintaan tai syytteeseen asti.

Varsinaisen luonnonsuojelulainsäädännön lisäksi on myös muita lakeja, jotka osaltaan edistävät luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Näitä tarkastellaan luvussa 5.6.1.



## Johtopäätökset monimuotoisuuden tilasta ja luonnonsuojelulainsäädännöstä

Verrattuna vuoden 1923 luonnonsuojelulakiin (71/1923) vuoden 1996 luonnonsuojelulainsäädäntö oli merkittävä edistysaskel monimuotoisuuden turvaamisessa. Tavoitteiksi nostettiin muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen yleisesti, ei vain rajatuilla suojelualueilla. Se on auttanut kiinnittämään huomiota tarpeeseen turvata luonnon monimuotoisuutta yhteiskunnan eri sektoreilla. Ilman luonnonsuojelulain uudistusta vuonna 1996 Suomen luonnon monimuotoisuuden tila olisi todennäköisesti nykyistä heikompi.

Vuoden 1996 ja sen jälkeiset luonnonsuojelulainsäädännön uudistukset eivät yksin eivätkä yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ole kyenneet kokonaan estämään monimuotoisuuden heikkenemistä. Maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista erityisesti Etelä-Suomessa.

Ne monimuotoisuuden menetykset, jotka liittyvät elinkeinorakenteen muuttumiseen ja jotka ilmenevät perinnebiotooppien katoamisena ja tilan heikentymisenä, ovat vaikeasti estettävissä luonnonsuojelulainsäädännön keinoin. Kun monimuotoisuutta ylläpitävän toiminnan taloudellinen ja yhteiskunnallinen perusta on murentunut, luonnonsuojelulainsäädäntö ei tarjoa välineitä toiminnan ylläpitämiseen, lukuun ottamatta toimintaa rajatuilla suojelualueilla. Mikäli halutaan ylläpitää toimintaa, joka "tuottaa" monimuotoisuutta, on luotava kannustimia. Ilmeisesti tarkoituksenmukaista olisi luoda kannustimet maa- ja metsätalouden tukijärjestelmiin kuten on jossain määrin tehtykin. Näihin palataan jäljempänä.

Myös ne monimuotoisuuden menetykset, jotka liittyvät taloudellisen toiminnan ja luonnonvarojen käytön tehostumiseen (esimerkiksi metsätaloudessa), ovat vaikeasti estettävissä nykymuotoisen luonnonsuojelulainsäädännön keinoin. Toiminnan ehtojen asettaminen on perusteltua nähdä ao. sektoria sääntelevän lainsäädännön tehtävänä, mikäli ei luoda ympäristönsuojelulakiin verrattavaa yleistä monimuotoisuuden turvaamislainsäädäntöä, johon liittyisi lupamenettelyitä, joissa asetetaan ehtoja monimuotoisuuden muutoksille ja niiden kompensoinnille. Eräs tapa ainakin hillitä haitallisten muutosten syntymistä olisi luoda korvaavien toimenpiteiden järjestelmä, jossa menetettyjä luontoarvoja korvattaisiin erilaisin toimenpitein joko asianomaisessa kohteessa taikka muualla. Tällainen järjestelmä sopisi parhaiten siihen sääntelyjärjestelmään, jossa muutoin säädellään luonnon monimuotoisuudelle haitallisia vaikutuksia aiheuttavaa taloudellista toimintaa.

Kansainväliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä luovat uusia haasteita lainsäädännölle ja muille ohjauskeinoille. Luonnon monimuotoisuuteen on viime vuosina kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota YK:n biodiversiteettisopimuksen (CBD) ja EU:n tavoitteiden vuoksi, joilla on pyritty biodiversiteettikadon pysäyttämiseen vuoteen 2010 mennessä. Tavoitetta ei ole saavutettu, ja kansainvälisen biodiversiteettivuoden 2010 aikana ollaan asettamassa uusia, vuoteen 2020 ulottuvia tavoitteita. EU:n ympäristöneuvosto on maaliskuussa 2010 linjannut EU:n uudeksi päätavoitteeksi pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen sekä pysäyttää ekosysteemipalveluiden heikentyminen ja tarkoituksenmukaisella tavalla ennallistaa niitä vuoteen 2020 mennessä. Tarkemmat toimenpiteet linjataan myöhemmin valmistuvassa EU:n uudessa biodiversiteettistrategiassa. Uudesta globaalista biodiversiteettitavoitteesta päätettiin lokakuussa 2010 CBD:n 10. osapuolikokouksessa Japanin Nagoyassa. Tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2020 mennessä ja arvioida tähän tarvittavat resurssit. Tavoitteeksi

asetettiin myös suojella 17 % maapinta-alasta ja makean veden alueista sekä 10 % meri- ja rannikkoalueista.

Luonnonsuojelulainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen saattaminen vastaamaan moderneja kansainvälisiä tavoitteita edellyttää huomion kiinnittämistä ekosysteemi- palvelujen ylläpitoon, luonnonalueiden kytkeytyneisyyteen sekä luonnon monimuotoisuuden säilymiseen myös suojelualueiden ulkopuolella laajalla maisematasolla. Näitä tavoitteita voidaan edistää luonnonsuojelulainsäädännöllä, mutta lisäksi tarvitaan muita keinoja yhteiskunnan eri alueilla toimialavastuun periaatteella.

## 4 EU-säätely ja kansallinen lainsäädäntö

### 4.1

#### Rajaukset ja yleisarvio

Uuden luonnonsuojelulain säätämistä vuonna 1996 perusteltiin osaltaan tarpeella täyttää kansainväliset velvoitteet. Hallituksen esityksen (HE 79/1996) mukaan luonnonsuojelulakiin eniten muutostarpeita aiheuttaneet velvoitteet johtuivat Euroopan yhteisön kahdesta luonnonsuojeludirektiivistä: luontodirektiivistä (92/43) ja lintudirektiivistä (79/409). Muina oikeudellisesti sitovina velvoitteina mainittiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, CITES-sopimus, Ramsarin sopimus, Bernin sopimus, Bonnin sopimus, maailman kulttuuri- ja luonnonperintöä koskeva sopimus sekä Itämeren suojelusopimus.

Seuraavassa keskitytään pääasiassa EU-säätelyn tarkasteluun, koska sen merkitys lainsäädännön sisällön kannalta on selvästi merkittävämpi kuin varsinaisen kansainvälisen oikeuden. EU-säätelyn merkittävyys johtuu siitä, että se on keskimäärin huomattavasti yksityiskohtaisempaa kuin varsinainen kansainvälinen oikeus. EU-direktiivi edellyttää usein säännöksiä, jotka puolestaan edellyttävät kansallisen lainsäädännön muuttamista merkittävästi. Tämä näkyy myös luonnonsuojelulainsäädännössä. Toisinaan nämä kaksi säätelyn kerrostumaa limittyvät toisiinsa niin läheisesti, että niitä on vaikeaa selvästi erottaa toisistaan. Esimerkiksi EU:n antama CITES-säätely on kansainvälisen CITES-sopimuksen täytäntöönpanotoimi EU-alueella, osittain tosin kansainvälistä sopimusta yksityiskohtaisempi ja tiukempi.

EU-oikeutta on tässä hankkeessa tarkasteltu sekä oikeustapausanalyysin että kyselyn keinoin. Kansallisen oikeuden muuttamistarpeen arvioinnin kannalta edellinen on välittömämpi sikäli, että tuomioistuinkäytäntö voi osoittaa selkeän ja ehdottoman tarpeen säätelyn muuttamiselle. Kyselyllä ei luonnollisestikaan ole oikeudellisessa harkinnassa tällaista merkitystä. Kysely kuitenkin täydentää oikeustapausanalyysiiä antamalla tietoa hallintokäytännöstä sekä kiinnittämällä huomiota sellaisiin tilanteisiin, jotka eivät ole olleet esillä tuomioistuinkäytännössä. Säätelyn täytäntöönpano-ongelmat jäävät monin osin oikeustapausanalyysin ulottumattomiin. Kansainvälisen oikeuden tapauksia ei myöskään ole analysoitu.

Yleisellä tasolla kysely antoi verrattain myönteisen kuvan kansainvälisten velvoitteiden toteutumisesta. Yli puolet vastaajista (n = 37) oli sitä mieltä, että kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen on onnistunut luonnonsuojelulaissa hyvin tai melko hyvin. Alle kolmannes oli tästä osin tai täysin eri mieltä. Täysin eri mieltä olleiden osuus oli hyvin pieni. Luonnonsuojelujärjestöjen mielestä onnistuminen on ollut heikompaa kuin viranomaisten ja eri elinkeinoja edustavien tahojen mielestä. Myös ELY-keskusten joukossa oli muutama kriittinen vastaaja. Natura 2000 -suojelualueverkkoa koskevat velvoitteet on kyselyn mukaan onnistuttu toteuttamaan paremmin kuin luonto- ja lintudirektiivien lajisuojelua koskevat velvoitteet.

Kyselyssä vastaajat kiinnittivät päähuomionsa EU-oikeuteen jättäen muiden kansainvälisten sitoumusten kommentoinnin vähäiseksi. Kyselyvastauksissa mainittiin

EU-sääntelyyn kuulumattomia puutteita vain yleisellä tasolla: biodiversiteettisopimuksen tavoite vähentää luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ei ole toteutunut ja Suomi on ollut passiivinen biodiversiteettisopimuksen metsätyöohjelman toteuttamisessa.

Kansainvälinen sääntely käsitellään loppuraportissa seuraavasti: ensiksi tarkastellaan Natura 2000 -suojelualueverkostoa koskevaa sääntelyä omana osionaan ja sitten muita sääntelyinstrumentteja eli EU:n lajisuojelua koskevaa sääntelyä, lajien kansainvälistä kauppaa koskevaa sääntelyä ja luontovahinkoa koskevaa sääntelyä. Esitettävät oikeustapaukset liittyvät Natura 2000 -verkostoon, vaikka eräitä muitakin Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksiä esitetään. Kunkin jakson lopussa esitetään päätelmät.

#### 4.2

### **Natura 2000 -sääntely**

#### 4.2.1

#### **Natura 2000 -alueet**

Natura 2000 -suojelualueverkon luominen on lintu- ja luontodirektiivien edellyttämä keskeisin toimenpide. Natura 2000 -verkosto sisältää sekä luontodirektiivin että lintudirektiivin nojalla suojellut alueet. Verkosto tähtää luontodirektiivin liitteissä I ja II mainittujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen säilymiseen suotuisalla suojelutasolla tai, tilanteesta riippuen, suotuisan suojelutason palauttamiseen. Kunkin jäsenvaltion on pyrittävä osaltaan tavoitteen saavuttamiseen sen mukaan, kuinka paljon sen alueella on suojeltuja luontotyyppejä tai lajien elinympäristöjä.

Suomessa on tällä hetkellä 1 857 Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa aluetta, joiden yhteispinta-ala on noin viisi miljoonaa hehtaaria. Tästä noin kolme neljänestä on maa-alueita. Luontodirektiivin mukaisia SCI-alueita (Sites of Community Importance) on 1 713. Niiden pinta-ala on noin 4,8 miljoonaa hehtaaria, joka on noin 12 % Suomen kokonaispinta-alasta. Lintudirektiivin mukaisesti ilmoitettuja SPA-alueita (Special Protection Areas) on 468. Niiden pinta-ala on noin 3,1 miljoonaa hehtaaria, joka on noin 8 % Suomen kokonaispinta-alasta. (Ympäristöministeriö 2010d). SCI- ja SPA-alueet ovat osin päällekkäisiä. Kun päällekkäisyydet on poistettu, SCI- ja SPA-alueet kattavat yhteensä 4,9 miljoonaa hehtaaria, joka on 12,5 % Suomen kokonaispinta-alasta (Esa Niinivirta, YM, 4.11.2020). Vertailun vuoksi voidaan todeta, että EU:n alueella Natura-alueita on n. 17 % jäsenvaltioiden yhteenlasketusta pinta-alasta.

Euroopan komissio on lopullisesti hyväksynyt kaikki Suomen SCI-ehdotukset. Lintudirektiivin SPA-alueilla ei ole samanlaista ehdotus- ja hyväksymismenettelyä, vaan jäsenvaltiot itse vahvistavat SPA-alueilmoituksensa komissiolle. Alueluetteloita on tarkoitus vielä pieneltä osin täydentää. Muutamista alueista on valmisteilla uudet valtioneuvoston päätökset, ja verkoston täydentäminen Suomen talousvyöhykkeellä ja muilla avomerialueilla on myös valmisteltavana. Noin 97 % Natura 2000 -alueista on jo ennestään kansallisilla päätöksillä perustettuja luonnonsuojelualueita tai ne kuuluvat kansallisiin suojeluohjelmiin tai muilla tavoin suojeltuihin alueisiin (Ympäristöministeriö 2010d). Natura 2000 -sääntely on lisännyt suojeltujen alueiden määrää ja vahvistanut monen jo suojellun alueen suojelustatusta. Siksi sen voidaan katsoa merkittävästi vahvistaneen biodiversiteetin säilymistä Suomessa.

Luontodirektiivin keskeiset Natura-verkkoa koskevat artiklat ovat nykypäivän tilanteessa etenkin artiklat 4 (4) ja 6. Eräät muut artiklat, kuten artikla 5, sääntelevät Natura-hyväksymismenettelyä, mutta tämä vaihe on pääosin Suomen kannalta ohitse. Tosin ei ole poissuljettua, että vastaisuudessakin syntyy tarpeita täydentää Natura-verkostoa ja tällöin näitä säännöksiä tullaan soveltamaan. Natura-verkoston

luominen ei ole tapahtunut yhdellä valtioneuvoston päätöksellä, vaan se on edellyttänyt useita päätöksiä. Tässä arvioinnissa kuitenkin tarkastellaan kansallista lainsäädäntöä pääasiassa edellä mainittujen direktiivien nojalla, joiden keskeinen sisältö selostetaan alempana.

Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot muodostavat yhteisön tärkeinä pitämistä alueista (SCI-alueet) erityisten suojelutoimien alueita (SAC-alue) mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevien luontotyyppien tai liitteessä II olevien lajien suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.

Artiklan 6 ensimmäinen kohta edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat Natura-alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laativat tarvittaessa käyttösuunnitelmia, sekä tekevät tarpeelliset lainsäädännölliset, hallinnolliset tai sopimusoidelliset toimenpiteet, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla. Artiklan toisessa kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava Natura-alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi direktiivien tavoitteisiin.

Artiklan kolmannessa kohdassa säädetään menettelystä tilanteissa, joissa suojelupäätöksen jälkeen Natura-alueelle merkityksellinen hanke tai suunnitelma aiotaan toteuttaa. Direktiivin mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omissaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jolleivät ankarat poikkeamisen edellytykset täyty, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, ettei suunnitelma tai hanke vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

Neljännessä kohdassa säädetään niistä edellytyksistä, jolloin voidaan myöntää poikkeus, jonka nojalla suojelun tasoa voidaan heikentää. Direktiivi edellyttää, että jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet. Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.

On huomattava, että luontodirektiivin 7 artiklan mukaan 6 artiklan kohdista 2, 3 ja 4 aiheutuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin (79/409/ETY) 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitelluista alueista tai vastaavasti lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista.

Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohta edellyttää, että direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota: a) lajeihin, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon; b) lajeihin, jotka

ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä; c) lajeihin, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia; d) muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi. Arvioissa otetaan huomioon lintukantojen kehityssuunnat ja muutokset. Jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi suojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

#### 4.2.2

### **Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Tässä jaksossa selostetaan lyhyesti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) kansallisen lainsäädännön kannalta merkityksellisiä tapauksia sekä sen jälkeen arvioidaan kansallista lainsäädäntöä EU-oikeuden valossa. Erityisesti pyritään kiinnittämään huomiota tapauksiin, joilla on merkitystä lainsäädännön arvioinnin ja kehittämisen kannalta. Puhdas tulkinnallinen analyysi jää näin tarkastelun ulkopuolelle. Kansallista lainsäädäntöä arvioidaan yhtenä kokonaisuutena, ei kunkin tapauksen jälkeen. Näin vältetään selostamasta kansallisen sääntelyn sisältöä monissa eri kohdissa.

### **Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelun varmistaminen**

Tapauksessa C-96/98, komissio oli nostanut kanteen Ranskaa vastaan liittyen lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtiin. Tapauksessa oli kyse muun muassa siitä, onko erityissuojelualue riittävän laaja. Suomen kansallisen lainsäädännön kannalta tätä merkityksellisempi kysymys koskee kuitenkin alueiden oikeudellista asemaa. Tuomioistuin totesi, että direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot antamaan siinä tarkoitetuille erityissuojelualueille suojelun kannalta sellaisen oikeudellisen aseman, jonka avulla turvataan erityisesti direktiivin liitteessä I mainittujen lintulajien eloonjääminen ja pesintä sekä niiden säännöllisesti saapuvien muuttolintulajien pesintä, sulkasato ja talvehtiminen, joita kyseisessä liitteessä ei ole mainittu. Riittäväksi suojelutoimenpiteeksi ei kelvannut vain vesien käyttöä koskeva kansallinen vesilainsäädäntö, eivätkä sellaiset maataloudellis-ympäristölliset toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan vapaaehtoisia ja pelkästään kannustavia erityissuojelualueella palstoja viljeleviin maanviljelijöihin nähden. Nämä toimenpiteet eivät tarjonneet riittävää oikeudellista turvaa suoalueen suojeltavien osien huonontumisen estämiseksi. Toisessa Ranskaa vastaan ajatus tapauksessa (C-166/97), joka sekin koski lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtia, ratkaisu oli samansuuntainen. Tässä tapauksessa tuomioistuin katsoi, että direktiivin sanotut kohdat velvoittavat jäsenvaltiot antamaan siinä tarkoitetuille erityissuojelualueille sellaisen oikeudellisen aseman suojelun kannalta, jonka avulla turvataan erityisesti direktiivin liitteessä I mainittujen lintulajien eloonjääminen ja pesintä sekä niiden säännöllisesti saapuvien muuttolintulajien pesintä, sulkasato ja talvehtiminen, joita kyseisessä liitteessä ei ole mainittu. Suojelujärjestely, jossa erityissuojelualueella on vain valtion omistaman maan ja kalastuskieltoalueen asema ja joka ei sisällä konkreettisia toimia muutoin kuin pyynnin suhteen, ei riitä takaamaan mainittujen säännösten mukaista riittävää suojelua.

### **Natura 2000 -alueiden heikentämiskielto**

EUTI on useissa päätöksissään tulkinnut luontodirektiivin 6.2 artiklan sisältöä. Ratkaisussa C-117/00 "komissio vs. Irlanti" tuomioistuin toteaa, ettei Irlanti ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä turvatakseen Irlannin riekon elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden ja koska se ei ole toteuttanut asianmukaisia

toimenpiteitä välttääkseen Owenduff-Nepin Beg Complexin erityissuojelualueella sijaitsevien sellaisten lajien elinympäristöjen huononemisen, joita varten tämä erityissuojelualue osoitettiin. Tämän alueen suurin uhka oli lampaiden ylilaiduntaminen ja siksi suojelu merkitsee käytännössä juuri tämän ongelman ratkaisemista. Merkitsevä on se, että Irlanti oli toteuttanut erilaisia toimenpiteitä muun muassa huonontumisen pääasiallisena syynä olevan lampaiden laiduntamisen rajoittamiseksi, mutta näitä toimenpiteitä ei katsottu riittäviksi. Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta lajien (erityisesti Irlannin riekko) elinympäristöt olivat merkittävästi huonontuneet.

Ratkaisun C-6/04 ”komissio vs. UK” perusteella luontodirektiivin 6.2 artiklan heikentämiskiellon piiriin kuuluvat myös *luonnollisesta kehityksestä* johtuvat muutokset, jotka voivat heikentää kyseisillä alueilla esiintyvien lajien ja luontotyyppien suojelun tasoa (kohta 34). Edelleen ratkaisussa C-418/04 ”komissio vs. Irlanti”, EUTI katsoi, että lintudirektiivin nojalla perustettujen erityissuojelualueiden suojelu ei saa rajoittaa ihmisen aiheuttamien haitallisten vaikutusten torjumiseen, vaan tilanteen mukaan siihen on sisällyttävä myös positiivisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on alueen tilan säilyttäminen tai parantaminen.

Tuomioistuimen mukaan luontodirektiivin 6.2 artiklan rikkominen voidaan todeta, jos elinympäristön heikentyminen tai niiden lajien häirintä, joita varten asianomainen alue on osoitettu, on näytetty toteen. Ratkaisussa C-304/05 ”komissio vs. Italia” heikentyminen voitiin osoittaa, kun suojelualueella olevalta metsäalueelta, joka muodostaa suojeltujen lintulajien elinympäristön, hakattiin puita (n. 2500 kpl) siten, että näiden lintulajien lisääntymispaikkoja tuhoutui.

Tapauksen C-96/98 ”komissio vs. Ranska” mukaisesti myös sellaiset alueet, joita ei ole osoitettu SPA-alueiksi, mutta jotka olisi tullut lintudirektiivin nojalla osoittaa niiksi, kuuluvat lintudirektiivin 4.4 artiklan heikentämiskiellon piiriin. Samasta aiheesta on myös muita ratkaisuja. Lintudirektiivin 4.4 artikla saattaa näin ollen tulla Suomessakin jossain tapauksessa sovellettavaksi riippumatta siitä, onko alueelle perustettu suojelualue vai ei.

Tapauksen C-6/04 ”komissio vs. UK” mukaan kansallisessa lainsäädännössä tulee säädöstasolla velvoittaa kansalliset viranomaiset estämään Natura-alueiden suojeltujen luonnonarvojen heikentyminen. Tapauksessa oli kyse muun muassa siitä, ettei Gibraltarilla sovellettavassa lainsäädännössä ollut toimeenpantu riittävän selkeästi, täsmällisesti ja kattavasti luontodirektiivin 6.2 artiklan velvoitteita. Näillä alueilla tulisi estää kaikenlainen merkittävä heikentyminen. Tuomioistuin totesi, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan säännöksiä ei ollut toistettu muodollisesti Gibraltarissa sovellettavassa lainsäädännössä. Vuoden 1991 asetuksen 17 G §, jossa annettiin toimivaltaisille viranomaisille lupa tehdä sopimuksia alueen omistajien tai haltijoiden kanssa sen ylläpidosta, näyttää olleen ainoa Gibraltarilla mahdollisen heikentymisen estämiseksi sovellettu säännös. Tuomioistuin katsoi, että tässä säännöksessä annetaan kyseisille viranomaisille pelkästään valtuutus tähän, mutta ei velvoiteta niitä tähän, eikä sillä estetä heikentymistä toisin kuin luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään. Näin ollen koska kansallisessa lainsäädännössä ei ollut nimenomaista säännöstä, jossa toimivaltaiset viranomaiset velvoitettaisiin estämään luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen, siihen liittyi oikeudellista epävarmuutta niiden velvoitteiden osalta, joita kyseisten viranomaisten on noudatettava. EUTI:n mukaan edellä esitetystä seuraa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan säännöksiä ei oltu pantu selkeästi, täsmällisesti ja kattavasti täytäntöön Gibraltarilla.

Tapauksessa C-415/01 ”komissio vs. Belgia” EUTI antoi Belgialle langettavan tuomion siitä, ettei tämä ollut kansallisessa lainsäädännössään pannut toimeen lintudirektiivin 4 artiklan erityissuojelualueiden 4.4 artiklassa mainittua heikentämiskielloa. Tuomioistuimen mukaan direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistatoman sitovasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selkeästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy; oikeusvarmuuden vaatimus edellyttää, että yhteisön säännösten

mukaan toteutetut kansalliset toimenpiteet julkaistaan asianmukaisella tavalla siten, että oikeussubjektit, joita tällaiset toimenpiteet koskevat, tuntevat oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuuden yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvalla erityisellä. SPA-alueiden suojelu täytyy toteuttaa suoraan kansalaisia oikeudellisesti sitovalla tavalla.

Myös luontodirektiivin 6.1 artiklan implementointi edellyttää säännöksen sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön. Tätä käsiteltiin ratkaisussa C-508/04 ”komissio vs. Itävalta”. EUTI:n mukaan kansallisen lainsäädännön, jolla implementoidaan luontodirektiivin 6.1 artikla, täytyy olla selkeä ja täsmällinen. Pelkällä hallintokäytännöllä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida katsoa pantavan täytäntöön niitä velvoitteita, joita jäsenvaltioilla on.

Nämä tapaukset ovat merkityksellisiä arvioitaessa täyttävätkö luonnonsuojelulain 65–66 §:t EU-oikeuden vaatimuksia.

### **Milloin Natura 2000 -arviointi on tehtävä: Kun vaikutusten merkittävyyttä ei voida objektiivisten seikkojen perusteella sulkea pois**

Kuuluisassa niin sanotussa Vattimeren ennakkoratkaisussa tapauksessa C-127/02 paikalliset luonnonsuojelujärjestöt olivat nostaneet kanteen Hollannin sydänsimpukoiden keräämislupia myöntävää viranomaista vastaan. EUTI linjasi tässä tapauksessa, että arviointi on tehtävä, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että hanke tai suunnitelma vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa. Lisäksi EUTI linjasi tässä tapauksessa, että hanke tai suunnitelma voidaan hyväksyä 6.3 artiklan perusteella, kun tieteellisen arvioinnin perusteella ei jää järkevää epäilyä hankkeen haitattomuudesta.

Tähän päätökseen on myös viitattu kansallisessa oikeuskäytännössä (esim. KHO 2008:72) ja sen merkitystä selostetaan jäljempänä.

### **Mitä hankkeita Natura 2000 -arviointi koskee: Mitään hanketyyppejä ei voida lähtökohtaisesti sulkea arviointivelvollisuuden ulkopuolelle**

EUTI:n oikeuskäytännön mukaan tiettyjen toimien vapauttaminen yleisesti Natura-alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista ei ole luontodirektiivin 6.3 artiklan mukainen (C-98/03 ”komissio vs. Saksa”, C-241/08 ”komissio vs. Ranska”). Saksan lainsäädännössä oli vapautettu muun muassa maatalous, metsätalous ja kalastus vaikutusten arvioinnista mikäli näiden harjoittaminen on tiettyjen kansallisten säännösten mukaista. Lisäksi oli vapautettu muun muassa pieniä vesitaloushankkeita. Tämä ei ollut EUTI:n mukaan yhteisöoikeuden mukaista. (C-98/03)

Tuoreessa ratkaisussa C-241/08 ”komissio vs. Ranska” Ranskan lainsäädännön mukaan kalastus, vesiviljely, metsästyks ja muu metsästyksen kaltainen toiminta, jota harjoitetaan voimassa olevissa laeissa ja säännöksissä sallituissa oloissa ja niissä määritetyillä alueilla, ei ole toimintaa, josta aiheutuu häiriötä tai tällaisia vaikutuksia Natura-alueiden suojeltuihin luonnonarvoihin. EUTI katsoi, että tällaista toimintaa voidaan pitää tämän luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisena ainoastaan, mikäli taataan se, että tällaisella toiminnalla ei aiheuteta minkäänlaista häiriötä, joka saattaisi vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin. EUTI:n mukaan Ranskassa käytössä olleella suojelun tavoitteita koskevalla asiakirjalla ei voida järjestelmällisesti ja jokaisessa tapauksessa taata sitä, että kyseessä oleva toiminta ei aiheuta häiriötä, jotka saattaisivat vaikuttaa merkittävästi näihin suojelutavoitteisiin. EUTI:n tuomion mukaan Ranskassa Natura 2000 -sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet kuuluivat myös luontodirektiivin 6.3 artiklan arviointivelvollisuu-



den piiriin. EUTI:n mukaan pelkästään sitä, että Natura 2000 -sopimukset ovat alueen suojelutavoitteiden mukaisia, ei voida pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella riittävänä niin, että näiden sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet voitaisiin järjestelmällisesti vapauttaa alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä. Samoin ratkaisussa C-256/98 "komissio vs. Ranska" tuomioistuimien katsoi, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenvaltio ei voi antaa kansallisia säännöksiä, joiden seurauksena on mahdollista yleisesti välttyä tältä kehityshankkeita koskevalta velvollisuudelta kustannusten suunnitellun vähäisyyden tai kyseessä olevan toiminnan erityisen luonteen johdosta. Edelleen ratkaisussa C-241/08 Ranskan lainsäädännön mukaan Natura-alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettely oli säädetty suoritettavaksi ainoastaan sellaisten toimien osalta, jotka edellyttävät hallinnollista lupaa tai hyväksymistä. EUTI katsoi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on järjestelmällisesti vapauttanut ilmoituksenvaraiset ohjelmat sekä töitä, hankkeita ja kehittämistoimia koskevat suunnitelmat alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä.

Tapauksessa C-143/02 Italian tasavalta ei ollut noudattanut luontodirektiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se oli direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteissä sulkenut ympäristövaikutusten arviointia koskevien säännösten ulkopuolelle muita hankkeita, joilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia yhteisön tärkeänä pitämiin alueisiin, kuin ympäristövaikutusten arvioinnista annettujen direktiivien täytäntöönpanoon liittyvissä italialaisissa säännöksissä luetellut hankkeet.

Tapauksessa C-6/04 "komissio vs. UK" vedenoton lupaharkinnassa 6 artiklan 3 kohdassa säädetyt edellytykset täyttävät hankkeet katsottiin ennalta kyseessä olevalle alueelle mahdollisesti haitallisiksi, mutta mikään säännös ei velvoittanut sanotun kohdan mukaiseen arviointiin. Lisäksi konkreettisiin hankkeisiin vaikuttavia yleisiä maankäyttösuunnitelmia ei arvioitu direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan edellytykset täyttävällä tavalla. Myös kaavoitushankkeet edellyttävät luontodirektiivin 6.3 artiklan arviointimenettelyä.

Nämä tapaukset ja erityisesti tapaus C-241/08 "komissio vs. Ranska" ovat kriittisiä arvioitaessa kattaako kansallisen lainsäädäntömme arviointivelvollisuutta koskeva sääntely (LSL 65 §) EU- oikeuden vaatimukset.

### **Arviointivelvollisuus toistuville hankkeille**

Ratkaisussa C-127/02 "Vattimeri" tuomioistuin katsoi, että määräajoin uusittava lupa-asia kuuluu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. EUTI lausui, että sydänsimpukoiden mekaanisen pyynnin kaltainen toiminta, jota on harjoitettu jo useiden vuosien ajan, mutta jota varten myönnetään vuosittain rajoitetuksi ajaksi lupa, mikä merkitsee joka kerran tämän toiminnan harjoittamismahdollisuuksien sekä sen alueen, jossa tätä toimintaa harjoitetaan, uudelleen arviointia, kuuluu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun suunnitelman tai hankkeen käsitteen soveltamisalaan.

Edellisestä hieman erilainen lähtötilanne oli ratkaisussa C-226/08, Stad Papenburg vs. Saksa. Tapauksessa oli kyse luvasta uoman säännölliseen ruoppaamiseen, mikä oli sataman vuoksi tarpeellista. EUTI:n mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta on tulkittava siten, että joen suiston liikenneväylien jatkuvasti suoritettavien kunnostamistoimenpiteiden, jotka hyväksyttiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti lopullisesti jo ennen kuin luontodirektiivin täytäntöönpanolle säädetty määräaika päättyi, osalta on suoritettava arviointi niiden vaikutuksista kyseiselle alueelle edellä mainittujen säännösten mukaisesti, jos kyseisiä kunnostamistoimenpiteitä jatketaan sen jälkeen, kun alue on otettu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon. EUTI katsoi, että kun otetaan huomioon muun muassa kyseessä olevien ylläpitotöiden

toistuvuus, luonne ja toteuttamisedellytykset, niiden voidaan katsoa muodostavan yhden luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun hankkeen.

### **Mitä arviointi sisältää?**

Tapauksessa C-241/08 ”komissio vs. Ranska” katsottiin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 6 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävä alueelle aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee sitä, että alaa koskeva paras tieteellinen tieto huomioon ottaen on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki sellaiset näkökohdat, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin (ks. em. asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 54 kohta ja em. asia komissio vs. Irlanti, tuomion 243 kohta). Luontodirektiivin mukaan arvioinnissa on huomioitava myös yhteisvaikutukset muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa.

Tapauksessa C-304/05 ”komissio vs. Italia” käsiteltiin mitä tarkoittaa ”asianmukainen arviointi”. EUTI:n päätöksen mukaan arviointi on suoritettava siten, että toimivaltaiset viranomaiset voivat olla varmoja siitä, ettei suunnitelmalla tai hankkeella ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen, koska jos on epävarmaa, että tällaisia vaikutuksia ei ole, kyseisten viranomaisten on evättävä pyydetty lupa.

Kertomuksia ja tutkimuksia, joissa on aukkoja ja joissa ei ole täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voitaisiin hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista asianomaiseen erityissuojelualueeseen, ei voida pitää tässä artiklassa tarkoitettuina asianmukaisina arviointeina. Tällaiset toteamukset ja päätelmät ovat välttämättömiä, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat saada tarvittavan varmuuden kyseisiä töitä koskevan lupapäätöksen tekemiseksi.

Arviointimenettelyn sisältöä käsiteltiin myös tapauksessa C-179/06 ”komissio vs. Italia”. Vaikutuksen merkittävyyttä on arvioitava suhteessa alueen säilyttämisen tavoitteisiin. Näin ollen silloin, kun suunnitelma tai hanke, jolla on vaikutusta kyseiseen alueeseen, ei kuitenkaan vaaranna sen säilyttämisen tavoitteita, sitä ei voida myöskään pitää sellaisena, että se olisi omiaan vaikuttamaan merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen. Tällainen vaara on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.

### **Poikkeaminen Natura 2000 -suojelusta**

Tuomioistuimen kannan mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa on poikkeussäännöksenä tulkittava suppeasti. Näin ollen mainitun direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen osoitetaan. (C-304/05 ”komissio vs. Italia”, C-239/04 ”Castro Verde”). Poikkeuksen myöntävän viranomaisen on pystyttävä tällöin osoittamaan, ettei vaihtoehtoja ole. Näin ei kuitenkaan tapahtunut Castro Verden tapauksessa (kohta 36–39).

Kyseistä 6 artiklan 4 kohtaa voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu tämän saman artiklan 3 kohdan mukaisesti. Näiden vaikutusten tunteminen asianomaisen alueen suojelutavoitteiden kannalta on välttämätön edellytys kyseisen 4 kohdan soveltamiselle, koska muussa tapauksessa kyseessä olevan poikkeussäännöksen soveltamisedellytyksiä ei voida tutkia. Mahdollisten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkiminen nimittäin edellyttää niiden vertaamista asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamaan

vahinkoon. Lisäksi mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuva vahinko voidaan määrittää täsmällisesti. (C-304/05 ”komissio vs. Italia”).

### **Kompensaatio – tulkintaohje ja oikeustapaus**

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään korvaavista toimenpiteistä. Komission antamassa tulkintaohjeessa (Euroopan komissio 2007) selostetaan komission käsitystä siitä, mitä kompensatiosääntely oikeudellisesti tarkoittaa. Komissio katsoo, että korvaavat toimenpiteet ovat hanke- tai suunnitelmakohtaisia toimenpiteitä, jotka toteutetaan luontodirektiivien soveltamisessa noudatettavien tavanomaisten käytäntöjen lisäksi. Niiden tavoitteena on poistaa hankkeen kielteinen vaikutus ja kompensoida kyseiseen luontotyyppiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset. Korvaavia toimenpiteitä käytetään vain, jos muut direktiivissä säädetyt varokeinot ovat tehotomia ja on tehty päätös toteuttaa Natura 2000 -alueeseen kielteisesti vaikuttava hanke tai suunnitelma. Lieventävien toimenpiteiden katsotaan olevan yllä tarkoitettuja tavanomaisia käytäntöjä ja ne siis ovat osa hankkeita ja suunnitelmia.

Tulkintaohjeissa korvaavat toimenpiteet on jaettu seuraavasti: (1) luontotyypin palauttaminen ennalleen uudella tai laajennetulla alueella, joka liitetään Natura 2000 -verkostoon; (2) luontotyypin parantaminen kyseisen alueen osalla tai toisella Natura 2000 -alueella tavalla, joka on oikeassa suhteessa hankkeen aiheuttamaan menetykseen; (3) poikkeustapauksissa uuden alueen ehdottaminen luontodirektiivin mukaisesti. Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyden varmistamiseksi korvaavien toimenpiteiden olisi kohdistuttava oikeassa suhteessa niihin lajeihin ja luontotyyppeihin, joihin kielteiset vaikutukset kohdistuvat; sijoitettava samaan luonnonmaantieteelliseen alueeseen ja sisällettävä alkuperäisen valinnan perusteena olleita vastaavat toiminnot. Alkuperäisen alueen ja korvaavien toimenpiteiden alueen välinen etäisyys ei välttämättä ole este, kunhan se ei vaikuta alueen käyttökelpoisuuteen, sen merkitykseen maantieteellisen levinneisyyden kannalta ja sen alkuperäisen valinnan perusteisiin.

Komission tulkintaohjeiden lähtökohtana on, että sallittavalla hankkeella ei saa olla peruuttamattomia vaikutuksia ennen korvaavien toimenpiteiden toteuttamista. Näin esimerkiksi kosteikkoa ei tulisi kuivattaa, ennen kuin vastaavanlainen kosteikko on käytettävissä Natura 2000 -verkostoon liittämistä varten. Edellä mainitun lisäksi korvaavan toimenpiteen on täydennettävä Natura 2000 -verkostoa sille tasolle, jolle jäsenvaltioiden olisi pitänyt se luontodirektiivien mukaisesti saattaa (Euroopan komissio 2007).

Kompensaatiovelvoite on ollut eräässä tapauksessa EUTI:n tulkittavana. Tapauksessa C-324/01 ”komissio vs. Belgia” käsiteltiin luontodirektiivin 6.4 artiklaan pohjautuvaa jäsenvaltiolle asetettua velvoitetta ilmoittaa komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet, joilla kompensoidaan ympäristölle aiheutunutta vahinkoa. EUTI katsoi, että komissio voi tutkia, ovatko mainitut toimenpiteet sellaisia, että niillä voidaan taata, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä, ja tehdä tästä tarvittaessa asianmukaiset päätelmät. Kun kansallisessa lainsäädännössä ei ollut säännöstä, jossa säädetään korvaavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisesta ilmoittamisesta, kyseisen säännöksen täyttämistä ja sen tavoitteen toteuttamista ei voida varmistaa. Tuomioistuin katsoi, että kansallisella tasolla vallitseva epävarmuus siitä, mitä menettelyä kyseisen tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi on noudatettava, on luonteeltaan sellainen, että se estää tämän velvoitteen noudattamisen ja näin ollen sen, että sen tavoite saavutetaan.

### Natura 2000 -verkosto kyselyssä ja haastatteluissa

Kyselyssä pyydettiin mainitsemaan puutteita kansainvälisten velvoitteiden täyttämässä Suomen luonnonsuojelulainsäädännössä. Vastaukset koskivat erityisesti luontodirektiiviä ja Natura 2000 -verkostoa (laatikko 4).

**Laatikko 4.** Kyselyvastauksissa mainittuja Natura 2000 -verkostoon liittyviä puutteita.

- Natura 2000 -alueiden toteuttamiskeinot eivät aina ole riittäviä suojaamaan direktiiviluontotyyppisiä ja -lajeja tai mahdollistamaan niille tarpeellisten hoitotoimien tekemistä (useissa vastauksissa).
- Luontodirektiivin mukaisia SAC-alueita (artikla 3.1, Special Areas of Conservation) ei ole perustettu Suomen SCI-alueista, eikä niiden perustamiselle edes ole menettelytapaa luonnonsuojelulainissa (useissa vastauksissa). Suojelualueverkon perustamistoimet ovat pahasti kesken ja niiden loppuunsaattaminen vie vielä vuosia.
- Natura 2000 -alueisiin kohdistuvien hankkeiden ja suunnitelmien vaikutusten arvioinnin soveltamisessa on kirjavuutta ja puutteita eikä sääntely ole kattavaa (useissa vastauksissa).
- Natura 2000 -verkoston perustaminen ei perustu riittäviin inventointeihin, ja verkostossa on puutteita direktiiviluontotyyppien ja -lajien osalta.
- Seurantavelvoite (artikla 11) on yleisellä tasolla kirjattu luonnonsuojeluasetukseen, mutta luontodirektiivin edellyttämät luontotyyppien ja lajien seurannat ovat suurelta osin vielä käynnistämättä.
- Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyteen vaikuttavat toimet (artikla 3.3, 10) ovat olleet vähäisiä.
- Lain Natura-säännökset ovat monimutkaisia, tulkinnallisesti haastavia ja hankalasti pantavissa täytäntöön.

Kyselyvastauksissa korostuvat Natura 2000-alueiden perustamiseen liittyvät ongelmat, seurannan puutteet, Natura 2000 -alueita koskevien vaikutusarviointien puutteet ja epäselvyydet sekä yleisesti säännösten tulkintavaikeudet (laatikko 4).

Myös ryhmähaastatteluissa korostettiin Natura 2000 -verkostoon liittyviä ongelmakohtia. Erityisesti todettiin, että Natura 2000 -alueiden täytäntöönpanokeinot ovat osittain puutteellisia. Tämä on seurausta alkuperäisestä tavoitteesta toteuttaa Natura 2000 -suojelu joustavasti ja edullisesti. Vaikka tämä on osassa tapauksista toimiva ratkaisu, on myös vaarana, etteivät suojeluarvot aina säily niillä Natura 2000 -alueilla, jotka on perustettu muun kuin luonnonsuojelulainsäädännön nojalla. Taloudelliset syyt rajoittavat mahdollisuuksia ratkaista ongelma perustamalla luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojelualueita, eikä muita keinoja käytetä riittävän tehokkaasti tai niitä ei ole. Lähisukuinen ongelma on se, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla jo aikaisemmin perustettujen suojelualueiden tai kansallisiin suojeluohjelmiin kuuluvien alueiden laajennuskohteilla on käytössä vain pakkolunastusmenettely, jos suojeluarvot ovat uhattuina.

Ryhmähaastatteluissa katsottiin, että epäselvyydet Natura-alueilla (LSL 10 luku) johtavat hankalaan lain soveltamiseen ja tulkintaan, perusteettomiin eroihin maan eri osien välillä, aiheuttavat erimielisyyksiä, ja vievät voimavaroja. Ryhmähaastatteluissa tuli esille huoli siitä, että myös ympäristövastuudirektiivin toimeenpano voisi johtaa vastaaviin ongelmiin. Syyksi nähtiin EU-oikeuden käsitteiden ja sääntelyrakenteiden

siirtäminen suoraan kansalliseen lainsäädäntöön ja sääntelyn uudistaminen asteittain tarkastelematta kokonaiskuva.

#### 4.2.4

### Kansallisen Natura 2000 -sääntelyn arviointi

#### **Muodostetaanko Suomessa SAC- ja SPA-alueita siten kuin direktiivit edellyttävät?**

Luontodirektiivin 3 artiklan mukaan Natura 2000 -verkkoon kuuluvat ne yhteisön tärkeinä pitämät alueet (SCI-alueet), jotka on kansallisin päätöksin osoitettu erityisten suojelutoimien alueiksi (SAC-alueiksi) taikka luokiteltu lintudirektiivin mukaisiksi erityisiksi suojelualueiksi (SPA-alueiksi). Suomen järjestelmässä valtioneuvoston Natura 2000 -päätöksen jälkeen ei välttämättä tehdä erillistä suojelun alueen muodostamista koskevaa päätöstä. Siksi on kysyttävä, muodostetaanko Suomessa SAC- ja SPA-alueita siten kuin direktiivi edellyttää.

Suomessa suurin osa valtioneuvoston päätöksien tarkoittamista Natura-alueista on joko jo perustettuja LSL:n tarkoittamia suojelualueita taikka aikaisemmin hyväksytyihin luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvia alueita, jotka Natura-päätöksen jälkeen perustetaan luonnonsuojelualueiksi. Natura 2000 -verkostossa alueiden suojelua toteutetaan myös muiden lakien kautta. Tällaisia lakeja ovat maankäyttö- ja rakennuslaki, maa-aineslaki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki, koskiensuojelulaki, metsälaki, erämaalaki, ulkoilulaki ja omistajien kanssa tehtävät sopimukset, jotka perustuvat joko luonnonsuojelulain määräaikaista rauhoittamista koskevaan säännökseen tai maatalouden ympäristötuen käyttämiseen (Ympäristöministeriö 2004). Suomen toteuttamisjärjestelmä ei kaikissa tapauksissa johda valtioneuvoston päätöksen jälkeen mihinkään uuteen kansalliseen suojelupäätökseen sen enempää luonto- kuin lintudirektiivin tarkoittamilla suojelualueilla. Näin on, vaikka LSL 68 § sisältää ajatuksen suojelun toteuttamisesta eli erillisistä suojelupäätöksistä.

Luontodirektiivin 4 artiklan kohta 4 edellyttää, että jäsenvaltiot perustavat luontodirektiivin erityisten suojelutoimien alueet mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa siitä, kun yhteisön tärkeinä pitämät kohteet on vahvistettu EU-tasolla. Lintudirektiivin tarkoittamat erityiset suojelualueet tulee toteuttaa ilman kuuden vuoden määräaika, ja Euroopan Unionin tuomioistuimen mukaan esimerkiksi pelkkä yleinen vesilainsäädännön antama suoja ei ole riittävä linnustonsuojelualueilla. Tarvitaan erityisiä alueita koskevia toimia.

Suomen lainsäädännön mukaan (LSL 64 §) Suomen Natura 2000 -verkostoon kuuluvat kaikki lintudirektiivin perusteella Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetut linnustonsuojelualueet ja kaikki komission tai neuvoston luontodirektiivin perusteella hyväksymät yhteisön tärkeinä pitämät alueet. LSL 64 §:ssä siis luetaan alueet kuuluvaksi Natura 2000 -verkostoon aikaisemmin kuin luontodirektiivissä. Suomen toteuttamisjärjestelmä ei sitä vastoin kaikissa tapauksissa johda valtioneuvoston päätöksestä erilliseen kansalliseen suojelupäätökseen sen enempää luonto- kuin lintudirektiivin tarkoittamilla suojelualueilla. LSL 68 §:ssä tosin säädetään Natura 2000 -verkoston toteuttamisesta, ja tämä lainkohta on rakentunut ajatukselle myöhemmin tehtävistä erillisistä kansallisista päätöksistä. Suomessa muodostetaan selkeästi suojelualueita silloin, kun toteuttaminen tapahtuu luonnonsuojelulain nojalla, mutta ei esimerkiksi silloin, kun toteuttaminen pohjautuu vesilakiin. Näin jokin alue voi kuulua Suomen lainsäädännön mukaan Natura 2000 -verkostoon ilman sellaista suojelun alueen muodostamispäätöstä, joka olisi erillinen valtioneuvoston Natura 2000 -päätöksestä taikka EU-tason SCI-alueiden vahvistamispäätöksestä. Kansallinen lainsäädäntö liittyy kuitenkin erityisiä oikeusvaikutuksia niille alueille, jotka sisältyvät komissiolle tehtyyn ilmoitukseen taikka EU-tasolla tehtyyn SCI-alueiden hyväksymispäätökseen ja itse asiassa jo tätä ennen valtioneuvoston Natura 2000 -päätöksiin sisältyviin alueisiin (LSL 65–66§). Näin ao. alueet ovat maantieteellisesti rajattu

alueita eikä alueiden suojelu jää riippumaan pelkästään yleisesti voimassa olevasta vesi- tai muusta lainsäädännöstä. Alueita koskeva LSL 65–66 §:ien sisältö heijastaa luontodirektiivin 6 artiklaa. Nämä perusteet indikoivat, että Suomen sääntely täyttäisi EU-oikeuden vaatimukset. Tätä vastaan puhuu kuitenkin paitsi LSL 68 §:n ajatus suojelun toteuttamisesta, myös se, että Suomen järjestelmässä osoitetaan muuta lainsäädäntöä kuin LSL 65–66 § suojelun toteuttavaksi lainsäädännöksi. LSL 65–66 §:ien järjestelmä on tarkoitettu väliaikaiseksi ja täydentäväksi sääntelyksi. Näin kansallinen lainsäädäntö on siis sisäisesti ristiriitainen. Koska lainsäädäntö on ristiriitainen, se on myös tulkinnallinen. Ei voida varmuudella ennustaa, miten komissio tai tuomioistuin tulisi arvioimaan tilannetta.

- **Johtopäätös:** Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että se selvästi vastaa luonto- ja lintudirektiivien vaatimuksia suojelualueiden muodostamisesta (SAC-alueet ja SPA-alueet).

**Suojelun oikeudellinen sisältö erityisten suojelutoimien alueilla.** Luonnonsuojelulain 65–66 §:ien järjestelmällä pannaan täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta, mutta osaltaan myös 1 ja 2 kohta. Artiklan 2 kohdassa asetetaan ns. heikentämiskielto eli jäsenvaltioita edellytetään toteuttamaan erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja, joita varten alueet on osoitettu, koskevien häiriöiden estämiseksi siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

Ilman LSL 65–66 §:iä monet Natura täytäntöön panevat lait olisivat selkeästi puutteellisia, koska näitä lakeja ei ole rakennettu direktiivien lähtökohdista eivätkä ne anna riittävää suojaa luontoarvoille. LSL:n asianomaiset kohdat on kirjoitettu pitkälti siten kuin artiklan 3 ja 4 kohta edellyttävät. LSL 65 §:n arviointivelvollisuus koskee hankkeita ja suunnitelmia sekä niiden yhteisvaikutuksia. Lupaa ei voida myöntää taikka suunnitelmaa hyväksyä, jos arviointi- ja lausunnot osoittavat hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Ongelmallista sitä vastoin tehdyssä kansallisessa ratkaisussa on kaksi kohtaa, nimittäin

- järjestelmän valvontamekanismi perustuu olemassa olevien viranomaispäätösten varaan, vaikka arviointivelvoite sinänsä on yleinen. Näin hanke tai suunnitelma, joka ei edellytä viranomaisratkaisua, ei tule kontrollin piiriin ja se voidaan toteuttaa, vaikka se heikentäisi suojeluarvoja.
- järjestelmässä ei ole erityistä mekanismia, jolla voidaan puuttua olemassa oleviin toimintoihin.

Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohta edellyttää suojelutoimenpiteitä, jotka riittävät turvaamaan alueen suojeluarvot riippumatta siitä, onko kyseessä uusi vai jo käynnissä oleva toiminta. Direktiivi kieltää heikentämisen riippumatta siitä, tarvitaanko hankkeelle kansallisen lainsäädännön mukaan lupa tai ilmoitus. Vastaavasti 3 ja 4 kohdat on rakennettu yleisiksi, eikä niitä ole sidottu kansallisen lainsäädännön rakenteisiin. Eräissä muissa maissa, kuten Ruotsissa, on päädytty täydentämään lakia heikentämiskieltoisäädännöksellä.

Kansallista järjestelmäämme voitaisiin puolustaa seuraavalla väitteellä: lainsäädäntömme on mutkikas, mutta se tosiasiallisesti johtaa direktiivin tarkoittamaan lopputulemaan. On huomattava, että direktiivi edellyttää kielletyksi vain sellaisen heikentämisen, joka saattaa vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin. Näin voitaisiin ajatella, että vähäinen toimenpide, joka jollain tavalla vaikuttaa suojeluarvoihin, ei sinänsä ole kielletty. Tämä mahdollistaisi argumentaation, jonka mukaan lupakontrollin ulkopuolelle jäävät hankkeet, kuten maa-ainesten kotitarvekäyttö,

eivät voi pienen kokonsa takia vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin. On kuitenkin syytä suhtautua epäilyksellä ajatukseen, että mahdollisesti laajojen metsänhakkuiden toteuttaminen Natura-alueilla ei aiheuttaisi suojeluarvojen merkittävää heikentymistä. Esimerkiksi erämaa-alueilla ei tosiasiallisesti Metsähallituksen linjausten johdosta suoriteta laajoja metsätaloustoimenpiteitä, mutta EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallista on jo riittävän oikeusvarmuuden puuttuminen. Yllä esitettyä kansallista sääntelyä puolustavaa argumenttia vastaan puhuvat tämän arviointihankkeen yhteydessä toteutetun kyselyn tulokset. Useat vastaajat nimittäin katsoivat, että Natura 2000 -alueiden toteuttamiskeinot eivät aina ole riittäviä suojaamaan direktiiviluontotyyppisiä ja -lajeja tai mahdollistamaan niille tarpeellisten hoitotoimien tekemistä. EUTI korostaa useissa päätöksissään oikeudellista varmuutta ja sääntöjen selkeyttä. EUTI voisi tapauksen C-241/08 ”komissio vs. Ranska” mukaisesti katsoa, että järjestelmämme ei systemaattisesti ja jokaisessa tapauksessa takaa sitä, että kyseessä oleva toiminta ei aiheuta häiriötä, jota saattaisi vaikuttaa merkittävästi näihin suojelutavoitteisiin. Vaikka EUTI:n ratkaisua on vaikeata varmuudella ennakoida, niin on olemassa riski, että tuomioistuin ei katsoisi järjestelmämme täyttävän luontodirektiivin 6 artiklan vaatimuksia.

Lokakuun 8. päivänä 2010 korkein hallinto-oikeus antoi asiaan liittyvän vuosikirjapäätöksen (KHO 2010:63). Tässä tapauksessa kyse oli LSL 24 § nojalla perustettavasta suojelualueesta. Päätöksessä nimenomaisesti todetaan, että kansallisen suojelualueen rauhoitusmääräysten on vastattava luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan vaatimuksia. (”Rauhoitusmääräysten on vastattava luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, myös sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka eivät kuulu luonnonsuojelulain 65–66 §:ssä tarkoitettua arviointimenettelyä piiriin.”) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kyse on oikeudellisesta velvoitteesta, jota ei voida ohittaa kansallisen lainsäädännön rakenteeseen vedoten. (”Natura 2000 -verkoston toteuttamiseen tähtäävään luonnonsuojelualueen perustamispäätökseen otettavia rauhoitusmääräyksiä ei voida muotoilla luonto- tai lintudirektiivin edellyttämän suojelutason kannalta riittämättömiksi sillä perusteella, että maanomistaja ei anna suostumustaan luonto- ja lintudirektiivin mukaisen suojelutason täyttävälle rauhoitusmääräyksille. Mikäli maanomistajan hyväksymät rauhoitusmääräykset eivät riitä turvaamaan mainituissa direktiiveissä edellytettyä suojelutasoa, alueen suojelun toteuttamistapa on valittava siten, että sillä turvataan alueen suojelun tarkoitus.”). Tapaus koskee LSL:n nojalla tehtävää ratkaisua, mutta sama oikeusperiaate soveltuu myös muun lainsäädännön nojalla tehtyihin ratkaisuihin.

Luonnonsuojelulain mukaisen suojelualueen muodostaminen on lähtökohtaisesti tehokas keino direktiivin edellyttämän suojan saavuttamiseksi. Lain 13 §:ssä mainitut rauhoitusmääräykset ovat laajat ja lähtökohtaisesti estävät suojeluarvoja uhkaavat hankkeet. On kuitenkin huomattava, että luontodirektiivin 6 artikla koskee myös luonnonsuojelualueilla tehtäviä poikkeuksia, niin tapauskohtaisia kuin alueellisia poikkeuksia. Pelkästään se seikka, että jotain toimintaa harjoitetaan LSL 14 § 1 momentin yleisten poikkeamisperusteiden nojalla, ei voi rajoittaa EU-oikeuden heikentämiskiellon soveltamista. Näin jos LSL 14 § 1 momentin 6 kohdan nojalla harjoitettu porotalous ylilaiduntamisen (vrt. tapaus C-117/00) kautta heikentää niitä luontotyyppisiä taikka elinympäristöjä taikka aiheuttaa häiriötä niille lajeille, joiden suojelemiseksi alue on perustettu, tämän voidaan katsoa rikkovan 6 artiklaa.

- **Johtopäätös:** On tarpeellista valmistella ehdotus, jolla luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan tarkoittama heikentämiskiello pannaan täytäntöön kokonaisuudessaan Suomessa. Samoin on seurattava Natura 2000 -alueilla jo olemassa olevien toimintojen aiheuttamia vaikutuksia.

**Korvaavien toimenpiteiden sääntely.** Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan tarkoitamien korvaavien toimenpiteiden sääntely on EU-oikeuden kannalta ongelmallinen. EU-sääntelyn takana on ajatus siitä, että korvaavat toimenpiteet toteuttaa suunnitelman tai hankkeen toteuttaja. Suomen kansallista sääntelyä voidaan lukea kahdella eri tapaa. Ensimmäisen tulkinnan mukaan valtioneuvosto, tehdessään nykyisen LSL 66 § 2 momentin mukaisen päätöksen, asettaa tälle ehdoksi, että tarvittavat kompensatiotoimenpiteet suoritetaan hakijan kustannuksella. Tätä voisi perustella sillä seikalla, että komissio edellyttää, että korvaavista toimenpiteistä ilmoitetaan 6 artiklan 4 kohdan nojalla ennen päätöksen tekemistä. Jos siis Suomi joutuu pyytämään lausunnon ao. kohdan jälkimmäisen kappaleen mukaan, komission lausunto on aivan ilmeisesti kielteinen, ellei korvaavista toimenpiteistä ole ilmoitettu. Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan LSL 69 §:ssä on säädetty ympäristöministeriön velvollisuudesta ryhtyä korvaaviin toimenpiteisiin vasta, kun päätös on tehty. Tämän ajattelutavan mukaan valtioneuvosto tekee siis vain periaatteellisen päätöksen ja lupaehtot määrää asianomainen lupaviranomainen sen ao. lupalainsäädännön mukaan. Näin LSL 69 § luetaan siten, että se ei anna valtioneuvostolle taikka lupaviranomaiselle toimivaltuutta määrätä uuden tyyppisistä lupaehtoista. Tässä vaihtoehdossa siis kustannusvastuu jäisi valtiolle. Ilmeisesti jälkimmäinen tulkinta on se, mikä on lainsäätäjällä ollut mielessään lakia säädettäessä. Laissahan nimenomaan todetaan, että ympäristöministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin ja vasta lupapäätöksen jälkeen. Tällä ilmaisulla ei ole voitu tarkoittaa sitä, että tosiasiaa lakkauttamista korvaavat toimenpiteet toteuttaa lupaa hakeva toiminnanharjoittaja, joka toimintamalli heijastuu selkeästi komission ohjeista. Ensimmäiseen tulkintaan voidaan oikeuskäytännössä kuitenkin mahdollisesti päätyä luovan laintulkinnan kautta. EU-oikeuden näkökulmasta olennaisinta olisi, että järjestelmä on selkeä ja korvaavista toimenpiteistä päätetään ennen poikkeuslupapäätöksen tekemistä. Nyt kansallinen kirjoitettu lainsäädäntö rakentuu eri lähtökohdasta kuin direktiivi. Tähän epäselvään lainsäädännölliseen tilanteeseen on, erityisesti ottaen huomioon tapaus C-324/01, syytä suhtautua kriittisesti. Samalla kysymyksen merkitys luonnonsuojelun vaikuttavuudelle on syytä suhteuttaa siihen tosiasiaan, että Suomessa ei vielä kertaakaan ole myönnetty poikkeusta LSL 66 §:n nojalla, vaikka tietävästi tätä on kerran harkittu.

Oikeussystemaattisesti korvaavien toimenpiteiden sääntely sopisi taloudellista toimintaa säänteleviin lupalakeihin paremmin kuin LSL:iin. Korvaavista toimenpiteistä voitaisiin päättää samassa yhteydessä, kun hankkeesta ja sen ehdoista muutoin päätetään. Näin myös tulisi mahdolliseksi ottaa huomioon toiminnan erityinen luonne. Näin erityisesti, jos periaate korvaavien toimenpiteiden suorittamisesta laajennettaisiin muihin yhteyksiin kuin nykyiseen LSL 65–66 §:issä tarkoitettuun päätöksentekoon. Kuten luvussa 3 on esitetty, korvaavien toimenpiteiden järjestelmällä on kansallisia, EU-oikeudesta riippumattomia, perusteita. Itse asiassa korvaavien toimenpiteiden sääntelyjärjestelmän toteuttamismahdollisuuksia onkin Suomessa jo eri yhteyksissä tarkasteltu (ks. esim. Ketola ym. 2006).

- **Johtopäätös:** LSL 69 § nykyinen sanamuoto korvaavien toimenpiteiden suorittamisesta ei vastaa direktiiviä ja komission ohjeita. Tällä ei ole tähän asti ollut käytännön merkitystä, koska asia ei ole realisoitunut missään tilanteessa. Korvaavien toimenpiteiden sääntelyjärjestelmän kehittämistä olisi syytä tarkastella laajempuna kysymyksenä, siis kansallisista lähtökohdista käsin. Tavoitteena tulisi olla paremman tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden välille.

**Natura-arviointi.** Korkein hallinto-oikeus (KHO 2008:72) on tulkinnut Natura-arviointien arviointikynnystä. Tässä ratkaisussa on selvennetty kansallisen lain tulkintaa siitä, milloin arviointi on tehtävä. LSL 65 § 1 momentin mukaan arviointi on tehtävä



”...jos hanke ... todennäköisesti merkittävästi heikentää ... alueen ... luonnonarvoja...” KHO lukee tätä – pohjautuen etenkin EUTI-tapaukseen C-127/02 – siten että arviointi on tehtävä kun ”...ei ollut ennalta objektiivisesti arvioiden pois suljettua, että suunniteltu tuotanto merkittävästi heikentäisi kohteen valintaperusteina järven osalta olleita luonnonarvoja...”. KHO:n arviointikynnyksen muotoilu on siis erilainen kuin se mihin suuntaan kirjoitettu laki vie ajatukset. Tilanne on näin ollen se, että oikeuskäytännön kautta luontodirektiiviä noudatetaan asianmukaisesti Suomessa, mutta kansallista lakia olisi syytä korjata vastaamaan oikeuskäytäntöä.

Natura-arviointeihin liittyy myös täytäntöönpanon haasteita. Suomessa Natura 2000 -arviointeja oli vuodesta 1997 vuoteen 2005 tehty 73 kpl (Söderman 2001, 2007). Vuosina 2001–2005 arviointeja tehtiin Suomessa noin kymmenen vuodessa ja määrä on todennäköisesti säilynyt samansuuruisena. Natura-arvioinneista 37 % on tehty kaavoitukseen, yleensä asema- ja yleiskaavoihin, liittyen ja 63 % arvioinneista on koskenut muita hankkeita ja suunnitelmia. Laajimmat Natura-arvioinnit ovat koskeneet Vuosaaren sataman rakentamista ja pohjaveden ottoa harjualueelta. Suomalaisten arviointien laatua on tarkasteltu suhteessa EU:n antamaan ohjeistukseen. Arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat huomattavasti eri puolilla Suomea ja eri suunnitelma- ja ohjelmatyyppejen kesken. Vuosina 2001–2005 puolet raporteista oli heikko- tai huonolaatuisia, kun arviointikriteerit perustuivat komission ohjeistuksen noudattamiseen. Alueelliset ympäristökeskukset pitivät 68 % arvioinneista riittävinä lausunnoissaan. Natura-arviointiraporttien ja niistä annettujen lausuntojen käsitykset merkittävistä vaikutuksista erosivat huomattavasti toisistaan. 70 % arvioinneista piti vaikutuksia ei-merkittävänä, kun taas vain 35 % lausunnoista oli tätä mieltä. Ero selittyy sillä, että lausunnoissa vaadittiin lisää vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä, joiden toteuttamisen jälkeen 70 %:ssa vaikutukset jäivät ei-merkittäviksi Natura-alueen luonnonarvoille. Lopuista arvioinneista 18 %:ssa hankkeita pidettiin toteuttamiskelvottomina ja 14 % arvioinneista ei sisältänyt riittäviä tietoja vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi.

Natura-arviointia edeltää usein ns. tarveharkinta eli tehdään harkintaa siitä, ovatko merkittävät vaikutukset mahdollisia. Tämän tulisi olla varsinaista Natura-arviointia edeltävä vaihe eli tarveharkinnasta siirrytään Natura-arviointiin, jos merkittävät vaikutukset ovat mahdollisia. Natura-arvioinnista tarvitaan aina alueellisen ympäristöviranomaisen lausunto. Monesti koko arviointi tehdään pelkkänä tarveharkintana, jolloin alueellisen ympäristöviranomaisen lausuntoa ei pyydetä. Ottaen huomioon tutkimustulokset, joiden mukaan arviointi ja lausunto päättyvät usein erilaisiin johtopäätöksiin vaikutusten merkittävyydestä, lausunto muodostaa oleellisen osan aineistoa, jonka pohjalta viranomainen tekee päätöksen luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä. Laajahkoa selvitystä ja arviointia ei tulisi tehdä tarveharkintana vaan kokonaisuena Natura-arviointina, josta on pyydettävä viranomaisen lausunto.

- **Johtopäätös:** LSL 65 § 1 momentin muotoilu ei, ottaen huomioon KHO 2008:72, ole onnistunut. Vaikka oikeuskäytäntö sinänsä noudattaa EUTI:n linjauksia eikä niinkään kansallisen lain sanamuotoja, sanotun lainkohdan uudelleen muotoilu olisi syytä tarkistaa. LSL 65–66 §:n edellyttämien arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat merkittävästi ja käytetty tietopohja on osin puutteellista. Arviointimenettelyä koskevia säädöksiä ei ole tarvetta muutoin muuttaa, mutta tarvitaan ohjeistusta arviointikäytännöistä arviointien laadun parantamiseksi ja tarveharkinnan ja Natura-arvioinnin suhteen selkiyttämiseksi.

**Tietolomakkeet.** Käytännön toimeenpano-ongelmana sekä kyselyssä että haastatteluissa tunnistettiin Natura 2000 -alueita koskevien luonnontieteellisten tietojen päivityksen raskaus ja virheiden korjaamisen vaikeus. Tämä johtuu Suomen erikoislaatuudesta menettelytavasta käsitellä Natura 2000 -tietolomakkeiden muutokset valtioneuvostotasolla. Syynä tähän ovat jännitteet, jotka syntyivät Natura 2000 -alueiden

valintaprosessin aikana. Nyt kun on siirrytty Natura 2000 -alueiden ylläpitovaiheeseen, raskas järjestelmä on este alueiden hallinnalle ja tietopohjan ajantasaisuudesta huolehtimiselle. Oikeudellisia esteitä muuttaa järjestelmää kevyemmäksi ja siirtää tietojen käsittely alemmille viranomaisille ei ole tunnustettu.

- **Johtopäätös:** Natura 2000 -alueiden tietojen ylläpitoon liittyvää menettelyä tulisi ajanmukaistaa.

#### 4.3

### EU:n lajisuojelusäännökset

#### 4.3.1

#### EU:n yleinen lajisuojelu

Lintu- ja luontodirektiivi sisältävät kumpikin lajisuojelua koskevia säännöksiä. Lintudirektiivissä yleisenä lähtökohtana on kaikkien lintujen suojelu, ja tarkempia säännöksiä on annettu liiteluetteloihin otetuista lintulajeista. Luontodirektiivi noudattaa listaamisperiaatetta: säännöksiä sovelletaan niihin lajeihin, jotka on luetteloitu liiteluetteloissa.

Myöhemmin omassa jaksossaan arvioidaan lajien vaihdantaa koskevia säännöksiä ja tässä jaksossa muita lajisuojelusäännöksiä. Näitä muita säännöksiä ovat ensinnäkin klassiset pyynnin ja häirinnän kiellot, sekä luontodirektiivin liitteessä IV(a) tarkoitettujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen kieltö.

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä hieman yli puolet vastanneista (n = 37) oli täysin tai osin samaa mieltä sen kanssa, että Suomi on onnistunut hyvin toteuttamaan EU:n luonto- ja lintudirektiivien lajisuojelua koskevat velvoitteet. Vajaat 40 % oli tästä osin tai täysin eri mieltä, ja vajaalla 10 %:lla ei ollut asiasta mielipidettä. Vastaajien mielestä Natura 2000 -verkostoa koskevista velvoitteista on suoriuduttu paremmin, vaikka niissäkin todettiin olevan puutteita ja ongelmia.

**Laatikko 5.** Kyselyvastauksissa mainittuja puutteita luontodirektiivin mukaisessa lajisuojelussa.

- Eliölaajien suojelua koskevat säännökset ovat sekavia ja osin ristiriitaisia (useissa vastauksissa). Legaliteettiperiaate edellyttäisi selkeyttä niiltä säännöksiltä, jota määrittävät rangaistavuuden rajoja luonnonsuojelurikoksissa.
- Direktiivilajien suojelu on riittämätöntä: esim. suurpedot, saimaannorppa, lepakot, sammakot (useissa vastauksissa). Tiedon taso liitteen IV (a) lajeista on puutteellinen ja vaikeuttaa lajien suojelua ja huomioon ottamista eri hankkeissa (mm. lepakot, hyönteiset). Suurpetojen suojeluun ei ole panostettu (metsästyslain rikkomukset, poronhoitoalueen ongelmat, salametsästyksen laajuus ja organisoituneisuus). Suurpedot ovat metsästyslain alaisia riistalajeja, joiden tappamisesta päättävät metsästyksestä vastaavat viranomaiset, vaikka lajit ovat uhanalaisia direktiivilajeja.
- Liitteen IV (a) lajien esiintymien rajaamisohjeet ovat liian tiukat; mm. liitoravan suotuisaa suojelutasoa ei voida niillä ylläpitää, koska sallittu metsänkäsittely heikentää lisääntymis- ja levähdyspaikkoja (useissa vastauksissa).
- Tahattoman tappamisen tarkkailujärjestelmä (art 12.4) on puutteellinen (esim. saimaannorppa).

Kyselyssä nousi esiin jonkin verran kritiikkiä vuonna 2004 säädettyä liito-oravapykälää (72a) kohtaan. Rajauspäätösten tekemistä pidettiin raskaana ja korvauskynnyksineen epätarkoituksenmukainen menettely syö liikaa resursseja kiireellisemmältä lajisuojelutyöltä. Menettelyn keventämistä pidettiin perusteltuna. Annettujen ohjeiden katsottiin toisinaan johtavan rajauksiin, joista ei hyödy kunnolla edes liito-orava, jolloin käytetyt resurssit menevät vielä osaksi hukkaan. Esimerkiksi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajaukseen käytettiin alueellisissa ympäristökeskuksissa vuonna 2007 yli 4 htv, kun vuonna 2006 lajisuojeluun oli kaikkiaan käytettävissä 25 htv (vakainainen henkilöstö 11 htv) (Ahlroth ym. 2008). Silti liito-oravarajausten merkitystä selvittäneen tutkimuksen mukaan ohjeiden mukaiset rajaukset ovat liian pieniä: ne eivät toimi lajin lisääntymispaikkoina eivätkä pysty estämään lajin taantumista (Wistbacka 2008). Vain neljäsosa kyselyn vastaajista katsoi, että lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu on yleisesti parantanut ao. lajien suojelun tasoa. Vastaajista yli 80 % oli sitä mieltä, että lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittely ja rajaaminen on ongelmallista. Tämän takia katsottiin, että ainakin osa liitteen IV(a) lajeista tarvitsee lisääntymis- ja levähdyspaikkojen tulkintaohjeita.

Muut esiin nostetut ongelmat eivät liity lain kirjaimeen vaan muihin tekijöihin. Resurssien puutteellisuus vaikeuttaa seurantojen järjestämistä ja riittävän tietopohjan hankkimista suojelutoimien toteuttamiseksi. Eri hallinnonalojen tehtävänjakoa ja yhteistyötä pidettiin myös ongelmallisena (muun muassa suurpetojen ja muiden riistalajien suojelukysymykset).

Sekä kirjallisuudessa että kyselyssä todettiin, että lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua koskevassa pykälässä 49 viitataan useita kertoja luonto- ja lintudirektiiveihin, mistä johtuen lain soveltamisala, siihen liittyvät poikkeukset sekä hävittämis- ja heikentämiskiellon poikkeamisperusteet eivät käy ilmi kansallisesta lainsäädännöstä. Tämä tekee pykälästä vaikeaselkoisen. (esim. Suvantola 2001). Poikkeamisperusteiden osalta on pidetty ongelmallisena, että lintudirektiivi ei edellytä suotuisan suojelutason toteutumista, vaikka luonnonsuojelulain tavoitteiden kannalta on kuitenkin suotavaa ja 5 §:n mukaista, että poikkeamisperusteissa otetaan myös lintuja koskien huomioon lajien suojelutaso.

**Arvio.** Kansallinen lajisuojelua koskeva lainsäädäntö on mutkikasta ja vaikeaselkoista johtuen paljolti siitä, että EU-oikeuden lajisuojelua koskevat säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön viittaamalla lakitekstissä luonto- ja lintudirektiiveihin. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua koskevassa pykälässä 49 viitataan useita kertoja luonto- ja lintudirektiiveihin, mistä johtuen lain soveltamisala, siihen liittyvät poikkeukset sekä hävittämis- ja heikentämiskiellon poikkeamisperusteet eivät käy ilmi kansallisesta lainsäädännöstä. Tämä tekee pykälästä vaikeaselkoisen. Muut arvioinnissa esiin nousseet kysymykset liittyvät resursseihin lain tulkinnan haastavuuteen, ja arvioihin sääntelyn vähäisestä vaikuttavuudesta.

- **Johtopäätös:** Lajisuojelua koskevat säännökset tulisi selkeyttää. Viittaukset EU-sääntelyyn tulisi poistaa ja kirjoittaa kansalliseen lakiin ne säännöt, joita Suomessa noudatetaan. LSL 49 § voitaisiin kirjoittaa mitä lajeja sääntely koskee ja viitata ainoastaan kansallisiin lajiluetteloihin ilman viittauksia direktiivin luetteloihin. Lisäksi luonto- ja lintudirektiivien poikkeussäännökset tulisi kirjoittaa kansalliseen lakiin.

#### 4.3.2

### Lajien kauppaa ja vaihdantaa koskeva sääntely

Lajien kauppaa tai muuta vaihdantaa koskeva EU-sääntely on jakaantunut useaan eri säädökseen. Näistä tärkein on CITES-asetus, joka on suoraan voimassa olevaa oikeutta. Se on kansainvälisen CITES-sopimuksen täytäntöönpanosäädös. Lisäksi

sekä lintu- että luontodirektiivissä on asiaa koskevaa sääntelyä. Vaihiantaa koskevat säännökset koskevat sekä EU:n jäsenmaiden ja sen ulkopuolisten maiden välistä vaihdantaa että EU:n sisäiseen kauppaan liittyviä rajoituksia.

Rauhoitettujen lajien vaihdannan sääntelyä käsittelevät kohdat luonnonsuojelulaisissa ovat kyselyn mukaan vaikeaselkoisia ja kokonaisuus on rakenteellisesti monimutkainen. Arviointia varten tehtyyn kyselyyn vastanneista vain 21 % oli osittain tai täysin sitä mieltä, että eliölaajien kaupankäyntiä, tuontia ja vientiä koskevat säännökset ovat selkeitä ja on helppo päätellä minkä pykälän mukaisia poikkeuslupia kukin laji vaatii. Kauppaa säätelevien pykäliden päällekkäisyyksistä johtuen tässä luvussa käsitellään kaikkia vaihdantaa sääteleviä pykäläiä (44, 45, 49.2).

LSL 44.1 §:ssä viitataan lupamenettelyyn, josta on tarkemmin säännelty Euroopan neuvoston ns. CITES-asetuksessa (EY) N:o 338/97. Asetuksen pääsisältö on ehdotettu siirrettäväksi luonnonsuojelulakiin. CITES-rikosten ja -rikkomusten seuraamukset on myös puutteellisesti viety kansalliseen lainsäädäntöön: neuvoston asetuksen 338/97 16 artikla listaa vähimmäisvaatimukset, joita ei ole viety kokonaisuudessaan selkeästi kansalliseen lainsäädäntöön, lisäksi puuttuu muun muassa 865/2006/EY (muutettu 100/2008/EY) kaviaarin kauppaan liittyvien määräysten rikkomisesta.

CITES-asetus edellyttää myös EU:n sisäisen kaupan valvontaa, ja komission CITES-toimeenpanon suosituksessa 2007/425/EY kiinnitetään erityisesti huomiota sisäiseen valvontaan. Suosituksessa edellytetään myös esimerkiksi kaupallisten toimijoiden säännöllistä tarkastamista. Suosituksen (eli EU:n CITES-asetusten toimeenpanon) kansallista toimeenpanoa kysellään nyt säännöllisesti eri tilanteissa muun muassa kyselylomakkein ja osana EU:n CITES-kaksivuotisraportointia. Suomessa kansallinen lainsäädäntö ei edellytä valvontaa eikä resursseja siihen ole varattu. On havaittu, että internetissä ja erityisalajien lehdissä, erityisalajien liikkeissä, messuilla tai muilla myyntifoorumeilla on tarjolla jatkuvasti sellaisen lajien yksilöitä, joiden myyminen, kaupallinen esilläpito ja muu toiminta edellyttäisi CITES-lupaa.

CITES-asetuksen 8 artiklan ja 16 artiklan suomenkielisestä versiosta sekä luonnonsuojelulain 44.1 ja 58.2 §:istä on käännösvirheen vuoksi puuttunut kokonaan 'ostajaksi tarjoutuminen'. Suomenkielisessä asetuksen versiossa on ollut kahteen kertaan käännettynä 'offer for sale' ('tarjoaminen ostettavaksi' sekä 'myytäväksi tarjoaminen'), kun taas 'offer to purchase' (tarjoutuminen ostajaksi) on puuttunut. Mainituissa luonnonsuojelulain kohdissa pitäisi olla myös 'tarjoutuminen ostajaksi', siis jo ostoilmoitus tai muu julkinen ostohalukkuuden ilmaiseminen ilman asianmukaista lupaa tulisi olla kielletty. Tämä muutos sisältyy lokakuussa 2010 eduskunnalle annettuun rikoslain, luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain muutosesitykseen, jolla toimeenpannaan ns. ympäristörikosdirektiivi (2008/99/EY). Myös asetuksen suomenkielinen versio on korjattu.

**Arvio.** Lajien vaihdantaa koskevan sääntelyn ongelmia voidaan luonnehtia lakiteknisiksi. Luonnonsuojelusääntelyn vaikuttavuus ei juurikaan kyselyssä noussut esille, vaikka ongelmana pidettiin, että sääntely ei ole kaikin osin kattavaa. Suomeen tuodaan uhanalaisia lajeja, kuten puulajeja, ilman minkäänlaista valvontaa.

Sekä kirjallisuuden, kyselyn että haastattelujen mukaan lain soveltaminen on kuitenkin vaikeata ja on ennen vuoden 2004 uudistusta voinut johtaa päällekkäisiin ratkaisuihin (Suvantola 2001). Teoriassa tämä voisi itse asiassa edelleen olla mahdollista, tosin vain sellaisessa tilanteessa, jota ei käytännössä esiinny. Luontodirektiivilaji, joka on usein myös kansallisesti rauhoitettu laji, on aina myös CITES-asetuksen A-liitteen laji, joka vaatii EU:n sisällä käytävään vastikkeelliseen kauppaan tai vaihdantaan SYKEN myöntämän ns. EU-todistuksen (338/97 8 artiklan lupa) ja EU:n ulkorajojen ylittävään toimintaan CITES-vienti/tuontiluvan. SYKE ei myönnä EU-todistusta, ellei hakijalla ole ELY-keskuksen lupaa, joka kuitenkin yleisimmin annetaan tiettyjen edellytysten täytyessä vain vastikkeettomaan luovutukseen ja hallussapitoon tarkoin määrättyyn tarkoitukseen. Myynti ja muu kaupallinen toiminta kielletään

yleensä eksplisiittisesti. Tällöin SYKE ei siis voi myöntää EU-todistusta. Käytännössä siis kahdet luvat tarvitaan EU:n sisäiseen toimintaan vain silloin, kun kyse on yksilöstä, joka on (todistettavasti) hankittu ennen lajin rauhoitusmääräyksiä (tai ennen kuin direktiivit olivat Suomessa voimassa). Näissä tapauksissa osa ELY-keskuksista katsoo, ettei esimerkiksi yksityishenkilölle ole syytä antaa muuta kuin korkeintaan hallussapitolupa saman perheen sisälle (perintökalu), lupaa myyntiin ei anneta. Osa ELY-keskuksista katsoo, että jos yksilö on todistettavasti hankittu ennen lajin rauhoitussäännöstä, voidaan kaupankäynti sallia. Tämä käytäntöjen erilaisuus olisi perusteltua yhdenmukaistaa.

- **Johtopäätös:** Vaihdamtaa koskevaa lupakäytäntöä olisi perusteltua yhdenmukaistaa koulutuksen ja ohjeistuksen avulla.

## 5 Luonnonsuojelulain hallintomenettelyt ja keinovalikoiman riittävyys

### 5.1

#### **Luonnonsuojelulain keinovalikoimasta**

Luonnonsuojelulain edellisen laajan uudistuksen tavoitteena oli laajentaa luonnonsuojelun keinovalikoimaa sekä yksinkertaistaa hallintomenettelyitä ja vähentää byrokratiaa. Tässä luodaan yleispiirteinen katsaus arvioinnissa tehdyn kyselyn tuloksiin näistä aiheista, ja yksityiskohtaisemmat tarkastelut on esitetty seuraavissa luvuissa luonnonsuojelulain aihepiireittäin.

Hallituksen esityksen (HE 79/1996) mukaan vanhan luonnonsuojelulain keinovalikoima oli liian suppea uusien tarpeita silmällä pitäen. Erityisesti oli tarvetta kiinnittää huomiota luonnon suojelemiseen myös varsinaisten suojelualueiden ulkopuolella. Lain uudistuksessa tähän pyrittiin lähinnä luomalla uusia keinoja pienialaisten, harvinaisten ja luonnon monimuotoisuudelle tärkeiden luontotyyppien suojeluun sekä arvokkaiden maisema-alueiden perustamiseen.

Kyselyssä yli 80 % vastaajista oli osin tai täysin sitä mieltä, että luonnonsuojelulla on onnistuneesti monipuolistettu luonnonsuojelun keinovalikoimaa. Yksikään vastaaja ei ollut tästä täysin eri mieltä. Toisaalta varsin harvan vastaajan mielestä luonnonsuojelulain keinovalikoima riittää luonnonarvojen säilyttämiseen suojelualueiden tai rajattujen kohteiden (kuten erityisesti suojeltavien lajien tai suojeltavien luontotyyppien esiintymien) ulkopuolella. Siten hallituksen esityksen tavoite luonnon suojelemisesta myös varsinaisten suojelualueiden ulkopuolella ei näytä toteutuvan. Myöskään luonnonarvojen ottaminen läpäisyperiaatteella huomioon kaikilla aloilla ei näytä toteutuneen. Luonnonsuojelulaki on edelleen kohdesuojelulaki, vaikka voimassa olevassa laissa on jossain määrin aikaisempaa monipuolisemmat mahdollisuudet kohteiden suojeluun.

Kyselyssä kysyttiin, pitäisikö luonnonsuojelun keinovalikoimaa edelleen laajentaa ja miten. Tähän vastasi 22 henkilöä, joista viisi oli sitä mieltä, että keinot ovat jo olemassa, mutta niiden käyttöönottoa ja vaikuttavuutta pitäisi parantaa muun muassa resursseja lisäämällä. 17 vastaajaa ehdotti lisäkeinoja tai nykyisten keinojen painotusten muutosta (laatikko 6).

**Laatikko 6.** Kyselyvastauksissa mainittuja ehdotuksia luonnonsuojelun keinovalikoimasta.

- Vapaaehtoisen luonnonsuojelun roolia ja mekanismeja tulisi vahvistaa ja resursoida sekä herättää kiinnostusta siihen (useissa vastauksissa). Pakkosuojelua tulee välttää, koska se herättää paikallisissa ihmisissä luonnonsuojelun vastustusta.
- Myös perinteiset luonnonsuojeluohjelmat pitäisi ottaa uudelleen käyttöön (useissa vastauksissa). Vaikka vapaaehtoisuuden periaate METSOssa on ymmärrettävä, ei ole tehokasta, jos suojelua ei voida optimoida alueellisesti tai toimia aktiivisesti tärkeimpien kohteiden saamiseksi suojeluun.
- Tarvitaan automaattisuojausta suoraan lain nojalla ilman erillisiä, työläästi valmisteltavia rajauspäätöksiä (esim. pienialaiset luontotyyppi- ja lajisuojelukohteet, kansallisesti uhanalaisimmat lajit) luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien sekä muinaismuistoalueiden suojelun tapaan; muutoin hallinto ei pysty suoriutumaan velvoitteistaan (useissa vastauksissa).
- Uhanalaisten ja rauhoitettujen lajien elinympäristöjen suojeluun tarvitaan tehokkaampia keinoja (useissa vastauksissa). Uhanalaisuusstatus pitäisi ottaa yhdeksi lakisääteiseksi suojeluperusteeksi.
- Suojelukohteiden (ml. luontotyyppien ja lajien rajauspäätökset) hoidon tulisi olla mahdollista ilman maanomistajan suostumustakin, jotta suojeluarvot säilyvät (useissa vastauksissa).
- Alueen suojelumahdollisuus ilman maanomistajan suostumusta (LSL 24.3) tulisi olla myös Natura 2000 -alueilla, ei vain suojeluohjelmiin kuuluvilla alueilla.
- Yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräysten uusimisen tulisi olla mahdollista myös ilman maanomistajan suostumusta.
- Suojeluohjelmakohteiden luontoarvojen muuttamisesta (esim. soiden ojitus) pitäisi olla ilmoitusvelvollisuus (vrt. rakennusten purkaminen).
- Maanomistajien kanssa tulisi solmia nopean korvausmenettelyn sopimuksia, joilla voidaan säilyttää esim. uhanalaisia ja harvinaisia kasvilajeja (muuta kuin erityisesti suojeltavia).
- Tuomioistuinten linjaa olisi yhtenäistettävä lisäämällä asiantuntemusta syyttäjälaitokseen ja tuomioistuimiin; rangaistukset luonnonsuojelurikoksista voisivat olla ankarampia.

Vastaukset ja ehdotukset ovat keskenään osin ristiriitaisia muun muassa eri tahojen erilaisten intressien vuoksi. Toisaalta painotetaan luonnonsuojelun vapaaehtoisuutta, toisaalta suunnitelmallisten luonnonsuojeluohjelmien käyttöönottoa ja hallinnon voimavaroja säästävää automaattisuojausta. Tätä voidaan tulkita myös niin, että tilasta olisi laajalle keinovalikoimalle, josta voidaan valita sopivin keino eri tilanteisiin.

Uusia keinoja luonnonsuojelulakiin on ehdotettu erityisesti oikeustieteellisessä kirjallisuudessa myös siksi, ettei suotuisan suojelutason tavoite murenisi yksittäisten poikkeamispäätösten vuoksi. Suvantola (2005) on ehdottanut lakiin kompensatiojärjestelmää ja Kuusiniemi (2001) suunnittelujärjestelmää (ekosysteemin hoito- ja käytösuunnitelma), joka sovitaisi yhteen hoidon ja käytön tarpeet laajahkolla alueella ja olisi perustana poikkeamispäätöstä tehtäessä. Toisaalta käytännön toimijat ovat nähneet tarvetta lajien suojeluun liittyvien poikkeamismenettelyjen keventämiseen, jotta hallinnon voimavaroja voitaisiin suunnata tehokkaammin, ja on ehdotettu esimerkiksi poikkeamispäätösten käsittelyn keskittämistä valtakunnallisesti (Kaakinen 2006). Poikkeamispäätösten haitallisuus biodiversiteetin säilymiselle ei noussut eri-

tyisesti esiin arviointia varten tehdyssä kyselyssä eikä ryhmähaastatteluissa, joten ilmeisesti sitä ei pidetä ainakaan nykytasolla suurena ongelmana.

Hallituksen esityksen (HE 79/1996) tavoite luonnonsuojelulainsäädännön hallintomenettelyjen keventämisestä toteutettiin muun muassa keventämällä luonnonsuojelualueiden perustamismenettelyä siten, että vain kansallispuistojen ja yli tuhannen hehtaarin luonnonpuistojen perustaminen edellyttää lakia, ja muut valtion luonnonsuojelualueet voidaan pääsääntöisesti perustaa asetuksella. Puolustusministeriölle ja Metsähallitukselle annettiin valtuudet perustaa pieniä luonnonsuojelualueita hallinnassa oleville alueille. Nämä valtuudet sittemmin poistettiin nykyisen perustuslain vaatimuksista johtuen (1069/2004). Pienet alle 100 hehtaarin suojelualueet voidaan nykyisin perustaa ympäristöministeriön asetuksella. Yksityismaille tuli mahdolliseksi perustaa suojelualueita ilman omistajan hakemusta tai suostumusta, jos alue sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan.

Kyselyssä runsas puolet vastaajista oli osin tai täysin sitä mieltä, että luonnonsuojelulla on selvästi tehostettu luonnonsuojelun hallintomenettelyä. Runsas 10 % oli tästä eri mieltä, eikä kolmannes ottanut kantaa lainkaan. Kysymykseen, miten luonnonsuojelun hallintomenettelyä voitaisiin edelleen tehostaa, vastasi 22 henkilöä (laatikko 7). Näiden ehdotusten lisäksi muutamat luonnonsuojelun keinovalikoimaa koskevat ehdotukset (laatikko 6) liittyvät selvästi myös hallintomenettelyihin tarvittaviin voimavaroihin, esimerkiksi ehdotus automaattisuojaus käytönnotosta.

**Laatikko 7.** Kyselyvastauksissa ehdotettuja keinoja luonnonsuojelulainsäädännön hallintomenettelyjen tehostamiseksi.

- Resurssien lisääminen, koska monet tehtävät on aliresursoitu, jolloin sinänsä vaikuttavia keinoja ei voida käyttää riittävästi (useissa vastauksissa).
- Viranomaisyhteistyön lisääminen ja tietojen vapaa siirto (useissa vastauksissa). Kunnat olisi saatava tehokkaammin mukaan valvontaan.
- Natura 2000 -alueiden tietojen päivitysmenettelyn keventäminen, jottei se vaadi valtioneuvoston käsittelyä (useissa vastauksissa).
- Menettelytavan luominen yksityismaiden luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen ja rauhoitusmääräysten muuttamiseen (useissa vastauksissa). YSA-alueen lakkauttamista voisi helpottaa valtion omistukseen siirtyneillä alueilla.
- Toimien painopisteen siirtäminen uhanalaisimpiin kohteisiin ja kiireellisimpiin toimiin sekä myös laaja-alaisesti vaikuttaviin toimiin kuten maankäytön suunnitteluun (ml. maa- ja metsätalous ja vesienhoito). Nyt hallinnolliset toimet kohdistuvat usein lajien suojelun kannalta epärelevantteihin toimiin (poikkeusluvut lajirauhoituksista), ja esim. liito-oravan suojelu työllistää ELY-keskuksia aivan liian paljon.
- Päällekkäisten menettelyjen poistaminen, esim. päätös julkipanon jälkeen / kuuluttaminen kunnassa.
- Rauhoituspäätösten lainvoimaiseksi saamisen keventäminen.
- Olisi kehitettävä suoraan maanomistajaa velvoittavia säännöksiä, jälkivalvontaa ja seurantaa metsälain tapaan.
- Korvauskynnyksen poistaminen luontotyyppi- ja lajisuojelusta, koska se hankaloittaa neuvotteluja tilanteissa, joissa korvaussummat ovat joka tapauksessa pieniä. On työlästä ja kallista, jos asia menee maanmittaustoimitukseen asti.



**Arvio.** Luonnonsuojelulain edellisessä uudistuksessa pystyttiin laajentamaan luonnonsuojelun keinovalikoimaa. Uudet keinot, kuten suojeltavien luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätökset, ovat mahdollistaneet laadullisesti uudentyyppisten kohteiden suojelun, ja täten ne ovat lisänneet sääntelyn kokonaisvaikuttavuutta. Keinovalikoiman laajennuksen merkitys luonnonsuojelupolitiikan kokonaistavoitteelle on kuitenkin rajattu. Luonnonsuojelualueiden perustaminen on edelleen keskeisin keino toteuttaa LSL:lla suojelupolitiikkaa, ja LSL:n nojalla on ollut hankala puuttua eräisiin olennaisiin kysymyksiin kuten luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyyden edistämiseen taikka laajojen luontotyyppien suojeluun. Myös hallintomenettelyjen raskaus ja tarvittavien voimavarojen suuri mittakaava rajoittavat vaikuttavuutta merkittävästi. Uusien keinojen kustannuksia ei ole rahamääräisesti tässä hankkeessa tai muuallakaan arvioitu. Laadullinen aineistomme kuitenkin indikoi, että uusien keinojen edellyttämät hallinnolliset kustannukset ovat merkittävät suhteessa suojeltujen kohteiden kokonaispinta-alaan. Tämä johtuu pitkälti siitä, että uudet keinot edellyttävät työintensiivistä hallintopäätöstä oikeusturvan turvaamiseksi. Kustannustehokkuuden tarkastelun tulee sisältää myös laadun arviointi, sillä perusteellinen valmistelu todennäköisesti parantaa syntyvien suojelupäätösten oikeata kohdentamista ja perustelua. Arvioinnissa on syytä vertailla erilaisia pienialaisten keinojen kustannuksia keskenään, mutta myös pienialaisten ja laaja-alaisten suojelukeinojen suhteellisia kustannuksia. Kustannustiedot yhdistettynä arvioihin erilaisten keinojen tuottamasta luonnonsuojelullisesta arvosta antavat pohjan kustannustehokkuuden arviointiin.

- **Johtopäätös:** Luonnonsuojelun keinovalikoimaa on edelleen perusteltua laajentaa. Nykyisen luonnonsuojelupolitiikan eri lakeihin pohjautuvien keinojen kustannustehokkuutta tulisi arvioida.

5.2

## **Luonnonsuojelualueet ja määräaikaiset rauhoitukset**

Suomen pinta-alasta on suojeltu noin yhdeksän prosenttia luonnonsuojelu- ja erämaalailla. Valtioneuvosto on hyväksynyt seitsemän suojeluohjelmaa: kansallis- ja luonnonpuisto-ohjelman sekä soiden, lintuvesien, harjujen, lehtojen, rantojen ja vanhojen metsien suojeluohjelmat. Erämaalailla on perustettu erämaa-alueita, ja koskiensuojelulailla on suojeltu vesistöjä uusien voimalaitosten rakentamiselta. Valtaosa suojelualueista sijaitsee valtion mailla, ja niitä hoitaa pääasiassa Metsähallitus. Myös yksityismailla on luonnonsuojelualueita. Suurin osa suojelualueistamme kuuluu EU:n Natura 2000 -verkostoon. (Ympäristöministeriö 2010d).

Suomen luonnonsuojelu- ja erämaa-alueet ovat vahvasti painottuneet pohjoisimpaan Suomeen muun muassa maanomistuksellisista ja taloudellisista syistä. Useissa yhteyksissä ongelmaksi on koettu suojelualueiden vähäisyys Etelä-Suomessa (muun muassa Etelä-Suomen ja Pohjanmaan metsien suojelun tarve -työryhmä 2000, Heikkinen ym. 2000, Virkkala ym. 2000, Aapala 2001). Pohjois-Suomen suojelualueet eivät korvaa suojelun puutteita Etelä-Suomessa, koska etelässä esiintyy useita luonnon piirteitä, luontotyypppejä ja lajeja, jotka puuttuvat kokonaan pohjoisesta. METSO-ohjelma pyrkii osaltaan korjaamaan suojelun puutteita eteläisen Suomen puustoisissa ympäristöissä.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan luonnonsuojelualueiden perustamista ja hallintaa, rauhoitussäännöksiä ja määräaikaisia rauhoituksia, kun taas suojelukohteiden valintaa, yhteistyötä maanomistajien kanssa sekä korvauskysymyksiä käsitellään luvussa 6.

## Suojelualueiden perustaminen

Suojelualueet perustetaan luonnonsuojelulain mukaisesti valtion maille ja yksityismailla eri tavoin. Valtion maalla perustamistoimiin kuuluvat alueen perustamis-säädöksen (laki tai asetus) antaminen aluetta koskevine rauhoitussäännöksineen, suojelualuekiinteistön muodostaminen toimitusmenettelyssä sekä alueen maastoon merkitseminen tunnuskilvin ja maalimerkein. Yksityismaan suojelualueen perustaminen puolestaan vaatii ELY-keskuksen perustamispäätöksen sekä alueen merkinnän maastoon ja kiinteistötietojärjestelmään.

Etenkin valtion mailla suojelualueiden perustaminen on pahoin ruuhkautunut. Säädosvalmistelutyö käytännössä pysähtyi 1990-luvun alkupuolella, kun henkilöstövoimavarat jouduttiin suuntaamaan luonnonsuojelulain kokonaisuudistukseen ja sen jälkeen Natura 2000 -verkoston valmistelutyöhön. Kiinteistönmuodostus puolestaan lähes pysähtyi maanmittaustoimitusten tultua maksullisiksi myös valtion viranomaisille vuonna 1986. Metsähallitus arvioi vuonna 2005, että valtionmaille tulisi perustaa lähes 1 200 uutta luonnonsuojelualuetta, ja uusia suojelualuekiinteistöjä tulisi muodostettavaksi noin 2 000. Vuoden 2008 lopussa Metsähallituksen hallinnassa oli 1 589 vielä perustamatonta suojeluohjelmien kohdetta, joiden pinta-ala oli yhteensä lähes 750 000 ha. (Luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun projektiryhmä 2009).

Luonnonsuojelulain 68 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon sisällytetyillä alueilla suojelutavoitteita vastaava suojelu on toteutettava viimeistään kuudessa vuodessa siitä, kun komissio on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Suomen boreaalisen alueen Natura 2000 -alueilla tämä määräaika tulee pääosin täyteen 13.1.2011, johon mennessä tulisi säädöksiin perustaa ainakin ne lakisääteisinä luonnonsuojelualueina suojeltavat Natura-kohteet, joissa luontodirektiivin luontotyyppien ja lajien turvaaminen edellyttää säädösten antamista. Säädosvalmistelun ruuhkautumisen vuoksi tavoitteen saavuttaminen näyttää vaikealta.

Kyselyssä noin kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että valtiolle hankitun suojelu-kohteen muodostaminen kiinteistöksi on vaivatonta, mutta yhtä moni oli tästä päinvastaista mieltä. Vielä hankalampana pidettiin luonnonsuojelualueen perustamista rauhoitusmääräyksineen: lähes 60 % vastaajista piti sitä ongelmallisena valtion mailla ja miltei yhtä moni myös yksityismailla. Vastausten mukaan hankaluudet liittyvät valtion mailla erityisesti kohtuuttoman pitkään aikaviiveeseen alueen hankinnan ja suojelualueen perustamisen välillä, yksityismailla taas rauhoitusmääräysten jäämiseen epätyytyttäväksi kompromisseiksi maanomistajien ja viranomaisten välillä.

Ympäristöministeriön asettama projektiryhmä on laatinut luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun ja kiinteistönmuodostamisen työohjelman (Luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun projektiryhmä 2009). Se pyrkii ratkaisemaan ilmenneitä ruuhkautumis- ja voimavaraongelmia muun muassa suojelualueiden perustamis-säännösten alueellisella niputtamisella laajemmiksi säädöspaketeiksi. Tehostamistoimista huolimatta projektiryhmä arvioi, että säädösvalmistelu vaatii lisävoimavaroja sekä ympäristöministeriöön että Metsähallitukseen muun muassa edellä mainitun Natura 2000 -alueiden perustamismääräajan vuoksi.

Kyselyvastauksissa suojelualueiden perustamisen nopeuttamiseksi ehdotettiin luopumista suojelualuekiinteistöjen perustamisesta valtion maille ja siirtymistä käyttöoikeusyksiköihin. Luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun projektiryhmä (2009) tarkasteli myös tätä vaihtoehtoa, muttei pitänyt sitä olennaisesti kustannuksia alentavana menettelynä. Kyselyvastauksissa ehdotettiin myös pienten valtion suojelualueiden (alle 500 ha) perustamista ELY-keskusten päätöksellä yksityismaiden suojelualueiden tapaan.

Luonnonsuojelualueita perustettaessa olisi pyrittävä ekologisesti toimiviin alue-rajauksiin, jotta suojelupanostuksella saavutetaan mahdollisimman suuri hyöty

luonnon monimuotoisuudelle. Etenkin soilla suojelualuerajaukset ovat usein niin niukkoja, että suojelualan ulkopuoliset ojitukset kuivattavat myös suojelualuetta, koska rajaus ei muodosta toimivaa hydrologista kokonaisuutta. Perustettaessa suojelualuekiinteistöjä etenkin valtion maille tulisi ekologisesti toimiviin rajauksiin pyrkiä.

Pienempänä yksityiskohtana esiin ovat nousseet luonnonsuojelualueiden perustamisedellytykset, jotka on lueteltu 10 §:ssä. Perustamisedellytyksistä puuttuu käsite ”luontotyyppi”, joka sijoittuu laajuudeltaan perustamisedellytysten kohdassa 1) mainittujen eliöyhteisön ja ekosysteemin väliin. Luontotyypit suojeluperusteena ovat korostuneet muun muassa luontodirektiivin luontotyyppien suojelutavoitteiden sekä Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin myötä. Perustamisedellytyksistä puuttuvat myös luontodirektiivin liitteen IV kasvilajien esiintymät, vaikka saman liitteen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikat on mainittu perustamisedellytysten kohdassa 2).

**Arvio.** Suojelualueiden perustaminen etenkin valtion maille on pahoin ruuhkautunut, ja Natura 2000 -alueille suunniteltuja suojelualueita tuskin saadaan perustetuksi säädetyssä kuuden vuoden määräajassa. Ongelmia on pyritty ratkaisemaan laatimalla työohjelmat luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelulle ja kiinteistönmuodostamiselle. Tällöin eri menettelytapoja on selvitetty ja harkittu laajasti. Tällöin esitetyt toimintalinjat antavat edelleen hyvän pohjan perustamismenettelyn tehostamiselle, ja niiden toteuttaminen on edelleen perusteltua.

- **Johtopäätös:** Pyrkimyksiä suojelualueiden perustamismenettelyn tehostamiseen on jatkettava ja muissa yhteyksissä tehdyt suositukset toteutettava. Suojelualueiden rajauksissa on pyrittävä ekologisesti toimiviin kokonaisuuksiin. Luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä niihin uhanalaiset, harvinaiset tai harvinaistuvat luontotyypit sekä luontodirektiivin liitteen IV kasvilajien esiintymät.

## 5.2.2

### Suojelualueiden hallinta

Luonnonsuojelulain mukaan kansallispuistoille tulee laatia hoito- ja käyttösuunnitelma. Muille luonnonsuojelualueille se laaditaan tarpeen mukaan. Hoito- ja käyttösuunnitelman laatii aluetta hallitseva viranomais, joka on valtion maille yleensä Metsähallitus. Luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet on koottu Metsähallituksen ohjeeseen, joka on ajantasaistettu kuluvana vuonna (Metsähallitus 2010). Kansallispuistojen ja muiden merkittävien luonnonsuojelualueiden suunnitelman vahvistaa ympäristöministeriö.

Yksityisten omistamien luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelu ei ole ollut yhtä suunnitelmallista kuin valtion omistamien, mutta METSO-ohjelman rahoituksella Metsähallitus on alkanut toteuttaa myös puustoisten yksityisten suojelualueiden hoitoa.

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä hoito- ja käyttösuunnitelmia pidettiin pääosin toimivana välineenä, mutta niihin liittyen mainittiin myös ongelmia (laatikko 8).

**Laatikko 8.** Kyselyvastauksissa mainittuja ongelmia suojelualueiden hallinnassa tai hoidon ja käytön suunnittelussa.

- Hoito- ja käyttösuunnitelman (hks) juridinen asema on määritelty puutteellisesti, eikä sitä ole määritelty lainkaan yksityismaiden suojelualueilla (YSA). Luonnonsuojelulakiin pitäisi saada YSA-alueiden hoidon ja käytön suunnittelua ja suunnitelmien hyväksymistä koskevat säädökset.
- Alueiden hoitotarve lisääntyy, eikä hks:ien laadintaan ja hoidon toteuttamiseen ole riittäviä resursseja. Varsinkin ne yksityiset suojelualueet, jotka eivät voi kuulua METSO-rahoituksen piiriin, jäävät hoidotta.
- Yksityismaiden suojelualueilla ongelmia tuottavat vanhentuneet rauhoitusmääräykset, jotka eivät aina esim. mahdollista alueen hoitoa. Rauhoitusmääräysten muuttamiseen tulisi olla luonnonsuojelulaissa selkeä menettelytapa. Nyt 27 §:ssä mainitaan vain suojelun lakkautus tai lievennys, ei muuta ajantasaistamistarvetta.
- On syntynyt valtion ja yksityisten suojelualueiden ”mosaiikkeja”, joilla on kirjavat rauhoitusmääräykset.
- Työnjako ELY-keskusten ja Metsähallituksen välillä ei ole vielä kaikilta osin selkeä YSA-alueiden hks:ien laadinnassa ja yhteistyö maanomistajien kanssa on vakiintumatonta.
- Metsästys- ja kalastuskysymykset ovat suojelualueilla usein hyvin tulehtuneita.
- Suojelualueita koskevat tietojärjestelmät ovat hyvin puutteellisia.

Kyselyssä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että yksityisten mailla sijaitsevien suojelukohteiden hoito jää käytännössä tekemättä, eikä omistajilla ei ole kannustinta toteuttaa aikaa ja rahaa vaativia hoitotoimenpiteitä. Laissa ei myöskään voida asettaa tällaista velvoitetta. Haastattelussa tätä ei kuitenkaan pidetty kovin merkittävänä ongelmana, koska METSO-rahoitus on muuttanut tilannetta puustoisten kohteiden osalta. Metsähallitus arvioi, että käytettävissä olevat resurssit riittävät ainakin kiireellisimpien hoitotarpeiden toteutukseen, jos METSO-rahoitus pysyy nykytasolla vuoteen 2016. Yksityinen maanomistaja voi myös saada korvausta tai puunmyyntituloa oman YSA-alueensa hoidosta, jos ELY-keskuksen hyväksymän hoitosuunnitelman ja Metsähallituksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella niin sovitaan. Tämä lisää omistajan motivaatiota hoitotoimenpiteiden suorittamiseen, vaikka varsinainen tulonlähde tämä ei voi olla, sillä korvaus kattaa todennettavat menot ja työtunnit tietyn laskentatavan mukaan. Hoitotoimenpiteiden suorittaminen on periaatteessa mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa, vaikka yksityisen alueen (usein vanhat) rauhoitusmääräykset voivat asettaa merkityksellisiä rajoitteita hoitotoimenpiteille ja rauhoitusmääräysten muuttaminen on hankalaa.

- **Johtopäätös:** Yksityismaiden luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevat säännökset on perusteltua sisällyttää lakiin, ja tässä yhteydessä on syytä selvittää hoitotoimenpiteitä rajoittavien rauhoitusmääräysten ja HKS:n välistä suhdetta. Hoitorahoituksen riittävyys olisi turvattava ja harkittava, miten se voidaan ulottaa ei-puustosiin hoitotoimenpiteitä vaativiin kohteisiin, kuten rantaniittyihin, lintuvesiin ja avokosteikkoihin.

### Määräaikaiset rauhoitukset

Luonnonsuojelulain uudistuksessa uudeksi suojelukeinoksi säädettiin alueen määräaikainen rauhoittaminen joko kokonaan tai tiettyjen toimenpiteiden osalta. ELY-keskus ja maanomistaja voivat tehdä tällaisen sopimuksen enintään 20 vuodeksi kerrallaan. Määräaikaista rauhoittamista voidaan pitää ekosysteemilähestymistavan 10. periaatteen mukaisena joustavana keinona (Jäppinen ym. 2004), joka parantaa mahdollisuutta löytää kulloiseenkin tilanteeseen sopiva suojelukeino.

Määräaikaisten rauhoitusten käyttö jäi kuitenkin hyvin vähäiseksi lakiuudistuksen jälkeisinä vuosina. Määräaikaista suojelua alettiin käyttää laajemmin METSO-ohjelmassa, kun Satakunnassa kokeiltiin luonnonarvokauppaa vuosina 2003–2007. Paloniemen (2008) kyselytutkimuksen mukaan maanomistajat olivat kokeilussa tyytyväisiä määräaikaisiin sopimuksiin ja suunnittelivat ottavansa maat entisen kaltaiseen talous- ja hyötykäyttöön sopimusten umpeuduttua. Luonnonsuojelun viranhaltijat puolestaan arvioivat, etteivät tilapäiset rauhoitukset pysty turvaamaan suojelutavoitteita etenkin vanhojen metsien, soiden ja rantojen osalta. Luonnonarvokauppa nostikin esiin kysymyksen, onko luonnonsuojelun hyväksynnän lisääntymisen hintana luonnonsuojelun vaikuttavuuden väheneminen (Paloniemi 2008).

**Arvio.** Määräaikainen suojelu on maanomistajien hyväksymä suojelukeino, ja siksi tärkeä. Joissakin tilanteissa se voi olla ainoa keino tietyn alueen suojelemiseksi. Määräaikainen suojelu voi pitkällä tähtäimellä edellyttää enemmän resursseja kuin pysyvä suojelu, ja sen kustannustehokkuuteen liittyy epävarmuuksia. Määräaikainen suojelu voi kuitenkin tietyissä tilanteissa olla myös ekologisesti perusteltu vaihtoehto. Kyse voi olla siitä, että suojeltava luontoarvo on luonteeltaan väliaikainen tai vasta kehitymässä tai siitä, että määräaikaisella rauhoituksella voidaan saada aikaa laajempien järjestelyiden tai selvitysten toteuttamiseksi. Myös alueellinen luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyysnäkökulma voi olla yksi määräaikaisen suojelun peruste.

- **Johtopäätös:** Määräaikaisen suojelun tueksi tulisi laatia selkeitä kriteereitä ja soveltamisohjeita, jotka tunnistavat mahdollisimman yksiselitteisesti ne tilanteet, joissa määräaikainen suojelu on perusteltua.

### Maisemansuojelu

Edellisessä luonnonsuojelulain uudistuksessa lakiin sisällytettiin uusi luku 5, jossa maisemansuojelun uudeksi keinoksi säädettiin maisema-alueiden perustaminen. Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta päättää ympäristöministeriö, muiden maisema-alueiden perustamisesta puolestaan ELY-keskus maakunnan liiton esityksestä. Maisema-alueen perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä, mutta ne eivät saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa.

Maisema-alueiden perustaminen on edennyt hitaasti, sillä kesään 2010 mennessä on perustettu vasta kolme valtakunnallista maisema-aluetta: Skärlandet Raaseporiin vuonna 2007, Hyypänjokilaakso Kauhajoelle vuonna 2009 sekä Kairala–Luiro Pelkosenniemenlelle vuonna 2010. Alueellisten ympäristökeskusten päätöksellä on perustettu kaksi maakunnallista maisema-aluetta: Suomussalmen vionalaiskylien maisema-alue sekä Sallan Saijan maisema-alue.

Suomesta on kuitenkin tunnistettu 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, joista on valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1995. Alueiden pinta-ala on yhteensä 730 000 hehtaaria. Suurin osa maisema-alueista sijaitsee Etelä- ja Länsi-Suomen viljelyseuduilla. Keväällä 2010 on käynnistynyt valtakunnallisesti arvokkai-

den maisema-alueiden päivitysinventointi, jossa tarkistetaan aluevalikoima, alueiden arvoluokka ja rajaukset, jotta ne vastaisivat uudistuneita maisemanhoidon toteutamis- ja ohjausjärjestelmiä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät, että arvokkaat maisema-alueet otetaan huomioon alueiden käytössä muun muassa sisällyttäen ne maakuntakaavoihin. Ympäristöministeriö listasi 1992 myös 171 maakunnallisesti arvokasta maisema-alueita, joita ei mainita valtioneuvoston periaatepäätöksessä eikä niistä ole rajauksia. Muutamat maakuntien liitot ovat tehneet selvityksiä maakunnallisesti ja paikallisesti arvokkaista maisema-alueista, jotka on tarkoitettu merkitä maakuntakaavoihin. (Ympäristöministeriö 2010a).

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan syitä maisema-alueiden perustamisen vaikeuteen. Moni vastaaja mainitsi voimavarojen puutteen sekä sen, että kyseessä on työläs prosessi, jonka lopputulos on kuitenkin varsin hampaaton maisemansuojelun kannalta. Maisema-alueella ei näet voida esimerkiksi velvoittaa ketään aktiivisiin hoitotoimiin, joita maiseman säilyminen edellyttäisi. Kaavoitusta pidetään tehokkaampana tapana suojella maisemaa, ja maisema-alueet nähdään enemmänkin pr-toimintana, joka sekkin on kuitenkin tärkeää. Ongelmana pidetään myös selkeiden maisemansuojelun ja -hoidon kannustimien puuttumista, jolloin on vaikea nähdä, mitä käytännön hyötyä maisema-alueen perustamisesta on. Myös vähäistä maisemansuojelun asiantuntemusta pidetään esteenä maisema-alueiden tehokkaammalle perustamiselle.

Helsingissä järjestetyssä ryhmähaastattelussa korostuivat maisemansuojeluasiat yhtenä olennaisena kysymyksenä, jonka merkitys tulevaisuudessa kasvaa. Maakuntaliittojen ja muiden kaavoittajien roolia pidettiin keskeisenä. Maisemansuojelussa korostuu eri toimijoiden toiminnan ja tavoitteiden yhteensovittamisen tarve. LSL:n maisemamääräyksien sitomista nykyisellä tavalla korvauskynnykseen pidettiin perusteltuna.

Maisema-alueisiin liittyy pieni terminologinen epäselvyys: maisema-alueiksi kutsutaan sekä suurta joukkoa valtioneuvoston periaatepäätöksen alueita että sitä pientä osaa näistä alueista, joista on perustettu luonnonsuojelulain mukainen maisema-alue. Ympäristöministeriön verkkosivuilla (Ympäristöministeriö 2010c) nämä alueet pyritään erottamaan toisistaan kutsumalla lain nojalla perustettuja alueita maisemanhoitoalueiksi, vaikka tällaista termiä ei laissa ole. Asian selkiyttämiseksi olisi perusteltua muuttaa käsite lakiin maisemanhoitoalueeksi.

**Arvio.** Maisemansuojelua koskevat LSL:n säännökset on otettu käyttöön hitaasti ja niiden vaikuttavuus on ollut varsin vähäinen. Vain muutamia maisema-alueita on toteutettu. Maisema-alueiden säännösten muuttaminen velvoittavamiksi saattaisi kuitenkin kääntyä tavoitteitaan vastaan. Korvauksiin johtavien määräysten antaminen voisi edellyttää merkittäviä resursseja. Paikallisten asukkaiden ja kuntien tuki ja sitoutuminen voidaan menettää, jos maisema-alueiden luonne muuttuisi. Onnistunut maisema-alueen perustamisprosessi voi sitä vastoin parantaa paikallisten valmiuksia ja sitoutumista maisemansuojeluun, mutta toiminnan tehostaminen edellyttäisi maisema-aluepäätöksiin liittyviä kannustimia.

- **Johtopäätös:** Nykyisen LSL:n maisema-alueita koskevaa kytkentää määräyksiensä ja korvauskynnyksen välillä ei ole perustelua poistaa. Tulee parantaa edellytyksiä maisemanhoidon ja kulttuuriympäristöjen hoidon tukien saamiseen maisemansuojelualueilla. Maisema-alueääräyksiä tulisi kehittää toimintaa aidommin ohjaaviksi. Käsitteiden selkiyttämiseksi olisi perusteltua muuttaa maisema-alueen nimitys luonnonsuojelulaissa maisemanhoitoalueeksi, jotta lain nojalla perustetut alueet erottuvat muista maisemaltaan arvokkaiksi todetuista alueista.

## Luontotyyppien suojelu

Suomessa on suojeltu luontotyyppinä suojelualueita perustamalla, eri elinympäristötyyppien suojeluohjelmilla sekä suhteellisen rajattuihin ja pienialaisiin luontotyyppisiin kohdistuvilla uusilla keinoilla luonnonsuojelu-, metsä- ja vesilaeissa. Luonnonsuojelulain uudistuksessa 1996 lakiin lisättiin luontotyyppinä koskeva sääntelyjärjestelmä (luku 4). Lain 29 §:ssä luetellaan kahdeksan luontotyyppiä, joita ei saa muuttaa niin, että niiden ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Suojeltuja luontotyyppinä ovat jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, hiekkarannat, puuttomat tai vähäpuustoiset hiekkadyynit, katajakedot sekä lehdesniityt. Nämä luontotyypit ovat Suomessa harvinaisia ja painottuvat Etelä-Suomeen. Lisäksi suojeltujen luontotyyppien luetteloon kuuluvat avointa maisemaa hallitsevat suuret yksittäiset puut ja puuryhmät, mutta niitä ei voida pitää varsinaisena luontotyyppinä.

Seuraavissa alaluvuissa on tarkasteltu ensin nykyisen luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisen luontotyyppisuojelelun toimivuutta ja vaikuttavuutta, ja sen jälkeen tarkastelua on laajennettu myös muihin mahdollisiin keinoihin edistää luontotyyppien suojelua.

### 5.4.1

#### Suojeltujen luontotyyppien (LSL 29 §) määrittely ja rajaaminen

Luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyypit on määritelty tarkemmin luonnonsuojeluasetuksessa, ja SYKE:ssä on laadittu ohje luontotyyppien inventointiin (Pääkkönen & Alanen 2000). Valtaosa kyselyyn vastanneista pitää inventointiohjetta selkeänä, mutta ongelmia on kuitenkin esiintynyt luontotyyppikohteiden maastossa määrittelyssä ja rajauksessa. Luonnossa esiintyvä luontotyyppien luontainen vaihtelu vaikuttaa siihen, että täysin yksiselitteisiä, joka tilanteeseen eri puolille Suomea sopivia ohjeita on vaikea laatia. Kun luontotyyppinä pyritään määrittelemään mahdollisimman tarkasti, joukosta putoaa pois tiukkoihin määritelmiin mukautumattomia, mutta kuitenkin luonnon monimuotoisuuden kannalta yhtä arvokkaita alueita. Olemassa olevat yksityiskohtaiset ohjeet on laadittu nykyisten säädösten pohjalta, joten niiden merkittävä muuttaminen todennäköisesti edellyttäisi luonnonsuojeluasetuksen muuttamista.

Arviointia varten tehdyn kyselyn vastausten mukaan suojeltavien luontotyyppien rajaukset eivät aina muodostu luonnontieteellisesti perustelluiksi ja suojelutarpeeseen nähden riittäviksi tiukkojen kriteerien vuoksi. Tällaisia tilanteita tulee useimmin esiin metsäisillä luontotyypeillä kuten jalopuumetsissä, joissa luontotyyppinä rajaaminen on tiukasti sidottu tietyn kokoisten jalopuiden esiintymiseen, vaikka arvokas lehtometsä jatkuisi laajempaan kokonaisuutena. Pähkinäpensaslehtojen osalta taas on arvosteltu sitä, että pelkkä pähkinäpensaan esiintyminen ei riitä, vaan kohteen aluskasvillisuuden on oltava lehtoa, jolloin osa samasta pähkinäpensasesiintymästä voidaan joutua rajaamaan luontotyyppikohteen ulkopuolelle.

Tervaleppäkorvissa puolestaan lakitermi tervaleppäkorpi on harhaanjohtava, koska luonnonsuojeluasetuksen määritelmä on sellainen, että luontotyyppiin voidaan lukea vain ravinteisin osa tervaleppäluhdista. Tiukat rajaamisperiaatteet eivät anna mahdollisuutta ottaa riittävästi huomioon ekologisesti toimivimpia kokonaisuuksia, joihin kuuluisivat sekä varsinaiset tervaleppäkorvet että kaikki tervaleppäluhdet.

Myös hiekkarannoilla luontotyyppinä määritelmän tulkinta on koettu ongelmalliseksi esimerkiksi luonnontilaisuuden osalta, koska myös osittain hoidetut tai ihmistoiminnan laajentamat hiekkarannat voivat olla lajistoltaan arvokkaita. Sisävesien hiekkarannoilla taas asetuksen vaatimus hiekkarannalle tyypillisestä lajistosta on

koettu vaikeaksi, koska varsinaista luontotyyppille ominaista lajistoa on sisävesillä vaikea määritellä.

Kyselyvastauksissa tulee esiin myös tarve säännellä luontotyyppirajauksen ulkopuolella tehtäviä toimia, jotka vaikuttavat rajauksen kohteena olevaan luontotyyppiin. Lähes 70 % vastanneista pitää tätä tarpeellisenä. Luontotyyppirajaukset ovat pääsääntöisesti pieniä, jolloin ne ovat herkkiä ulkopuolisille vaikutuksille esimerkiksi vesitalouden tai pienilmaston muuttumisen kautta. Ympäristöministeriön tilastojen mukaan vuoden 2009 loppuun mennessä tehtyjen luontotyyppirajauksen keskikoko oli 2,01 hehtaaria. Keskiarvoon vaikuttavat muutamat suuret merenrantaniittyalueet, ja valtaosa kohteista on edellä mainittuakin pienempiä.

**Arvio.** Luontotyyppien määrittelyssä on käytännössä ollut ongelmia, jotka osin johtuvat lain ja asetuksen sisällöstä. Suojeltavien luontotyyppien määritelmät luonnonsuojeluasetuksessa eivät aina mahdollista ekologisesti toimivien kokonaisuuksien säilymistä. Esimerkiksi hyvin pienialaiseksi jäävän luontotyyppirajauskohteen säilyminen voi olla kyseenalaista pidemmällä aikavälillä.

- **Johtopäätös:** Määritelmiä ja rajausperusteita tulee tarkistaa kertyneen kokemuksen pohjalta ja valmistella tarvittaessa lain ja/tai asetuksen tarkistuksia ekologisesti perusteltujen rajauksen aikaan saamiseksi.

#### 5.4.2

### Luontotyyppisuojelun hallinnon keventämistarpeet

Luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisten luontotyyppien inventointi ja rajaaminen vaativat hallinnollisesti paljon työtä, ja rajauspäätöksiä on tehty alueellisesti vaihdellen sekä priorisoiden arvokkaimpia tai uhattuja kohteita. Suojeltavien luontotyyppien tunnistaminen ja rajaaminen vaativat myös varsin paljon asiantuntemusta, eikä hallinnossa ole ollut riittävästi voimavaroja luontotyyppien kattaviin inventointeihin ja rajauspäätösten tekoon. Tässä suhteessa on myös maan sisäistä vaihtelua: vaikka kyse on lakisäateisistä tehtävistä, eri puolilla maata siihen on panostettu eri tavoin. Inventointi on ollut niukasti resursoitua verrattuna esimerkiksi metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen kartoituksiin.

Luontotyyppien rajauspäätöksiä oli ympäristöministeriön tilastojen mukaan vuoden 2009 lopussa hieman yli tuhat, ja niiden pinta-ala oli yhteensä hieman yli kaksi tuhatta hehtaaria. Pääosa rajauksista on jalopuumetsikoissa (runsaat 700 ha), merenrantaniityillä (runsaat 500 ha), hiekkarannoilla (n. 300 ha) ja pähkinäpensaslehdossa (vajaat 300 ha). Katajaketojen inventointeja ei ole edes aloitettu, koska niiden suojeleminen rajauspäätöksellä ei ole kovin tehokasta, ellei samalla voida sopia alueen hoidosta laiduntamalla tai niittämällä.

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä vain vajaat 20 % vastanneista oli sitä mieltä, että luontotyyppipäätösten valmistelu on kustannustehokasta. Yhtenä parannuskeinona tähän useissa kyselyn vastauksissa ehdotetaan luontotyypeille ns. automaattisuojelelun, jossa luontotyyppit olisivat suoraan lain nojalla suojeltuja ilman erillistä rajauspäätöstä. Tällaisessakin järjestelmässä maanomistajien pitäisi kuitenkin olla jollakin tavalla tietoisia luontotyyppikohteiden sijainnista, joten luontotyyppiä olisi edelleen inventoitava ja tulokset saatettava tiedoksi maanomistajille.

**Arvio.** Nykyinen luontotyyppien suojeleminen koetaan työlääksi, mutta työläyden käänköpuolena on päätösten huolellinen valmistelu ja sitä kautta päätösten hyvä perusteltavuus. Myös luonnon monimuotoisuuden tuntemuksen kannalta on positiivista, että harvinaisista luontotyypeistä kerätään maastossa inventointitietoa. Menettely on hallinnollisesti raskas, koska päätöksessä osoitetaan kohteen rajat ja nämä annetaan asianomistajille tiedoksi. Automaattisuojeleminen vähentäisi hallinnollisia kustannuksia, mutta aiheuttaisi epätietoisuutta rajoista, joka voisi aiheuttaa konflikteja



ja luonnonsuojelupolitiikan hyväksyttävyyden heikkenemistä. Toimintaa voi kuitenkin tehostaa parantamalla ohjeistusta ja keskittämällä samantyyppisten asioiden käsittelyä.

- **Johtopäätös:** Toiminnan kustannustehokkuuden parantamista on edelleen edistettävä. Luontotyyppisuojelelun kustannustehokkuutta voidaan mahdollisesti parantaa tarkistamalla 29 §:n suojeltavien luontotyyppien määrittelyä. Tällöin tulisi paitsi etsiä mahdollisimman selvärajaisia määritelmiä, myös tarkastella sitä, voidaanko rajauksiin tehdä laajennuksia siten, että niihin saadaan mukaan toiminnallisia ekologisia kokonaisuuksia, jolloin kohteiden säilyminen pitkällä aikavälillä paranee ja päätösten vaikuttavuus luonnon monimuotoisuuden kannalta kasvaa.

#### 5.4.3

### Suojeltavien luontotyyppien luettelon muutostarpeet

Muun muassa luontotyyppien uhanalaisuuden arviointityön perusteella voidaan päätellä, että luonnonsuojelulain 29 §:n suojellut luontotyypit ovat olleet oikein valittuja, luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta merkittäviä luontotyyppinä. Niiden suojele ei olisi toteutunut ilman luonnonsuojelulain uudistusta ja siihen liittyntä inventointipanostusta ja rajauspäätöksiä. Kysymyksiä on kuitenkin herännyt siitä, onko luontotyyppijoukko riittävä, ja toisaalta, kuinka paljon sitä kannattaa laajentaa tilanteessa, jossa voimavarojen riittävyys luontotyyppisuojeleluun on ollut ennestäänkin koetuksella.

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä miltei 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että suojeltujen luontotyyppien joukkoa tulisia laajentaa. 20 % oli tästä eri mieltä ja runsaat 20 % ei ottanut asiaan selkeää kantaa. Useiden vastaajien mukaan täydennyksiä luontotyyppiluetteloon pitäisi tehdä luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin tulosten perusteella. Moni vastaaja myös itse ehdotti luetteloon lisättäviä luontotyyppinä (laatikko 9). Muutamat näistä ovat nykyisin metsä- tai vesilain nojalla säilytettäviä elinympäristöjä, mistä vastaajat ovat taustastaan päätellen olleet tietoisia. Tämän perusteella voidaan arvioida, ettei kyseisten luontotyyppien säilyminen metsä- ja vesilakien avulla ole ollut vastaajien mielestä tyydyttävää.

**Laatikko 9.** Kyselyvastauksissa mainittuja luontotyyppinä, joita ehdotetaan lisättäviksi luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien luetteloon.

- korvet
- letot (etenkin koivuletot) ja yleensä ravinteiset suotyypit
- eri perinnebiotoopit, esim. kedot, nummet, kangaskedot, tuoret ja kosteat niityt, sisävesien rantaniityt, hakamaat ja metsälaitumet
- kalkkikalliot ja kalkkikalliokedot
- uhanalaisimmat kallioluontotyypit
- harjujen paahderinteet
- karukkokankaat
- tulvametsät
- vanhat luonnontilaisen kaltaiset metsät
- rehevimmät lehdot
- lähteiköt
- purot
- pienvesikohteiden ympäristöt
- luontaisesti runsasravinteiset vesistöt
- uhanalaisimmat ja suhteellisen pienialaisina esiintyvät metsä- ja suoluontotyypit.

Kyselyssä ehdotetut uudet luontotyypit ovat pääosin harvinaisia ja suhteellisen pienialaisia kuten lakiin aiemminkin sisältyneet luontotyypit. Mukaan on ehdotettu myös perinnebiotooppeja, joiden hoitokysymykset ovat kuitenkin ongelmallisia. Kyselyssä useat vastaajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, ettei luontotyyppisuoje- lulla voida vaikuttaa esimerkiksi umpeenkasvusta kärsivien luontotyyppien tilaan. Tähän on kyselyssä ehdotettu ratkaisuksi, että valtiolla tulisi olla lainsäädäntöön perustuva oikeus kunnostaa ja hoitaa suojeltua luontotyyppikohdetta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi.

Myös parhaillaan työskentelevä, uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiskei- noja valmisteleva LuTU-toimintasuunnitelmatyöryhmä on pohtinut luonnonsuoje- lulla suojeltavien luontotyyppien luettelon täydentämistarpeita. Asia vaatii vielä tarkempia selvityksiä muun muassa luontotyyppien pinta-aloista ja alueellisesta painottumisesta, mutta tähän mennessä täydentämistarpeita on tunnistettu esimer- kiksi eliölajistoltaan arvokkaiden kalkki- ja serpentiinikallioiden osalta. Tällaisten pie- nialaisten, harvinaisten ja lajistoltaan erikoislaatuisten elinympäristöjen säilyminen vaatisi nykyistä tehokkaampaa lain suojaa esimerkiksi rakentamiselta. Myös kalkki- kallioita vastaavat, lajistoltaan arvokkaat, vuosikymmeniä sitten pois käytöstä jääneet kalkkilouhokset olisi perusteltua saada saman suojan piiriin. LuTU-toimintasuunni- telmatyöryhmän (2010) raporttiluonnoksen mukaan luontotyyppisuoje- lusuojelun mahdol- lisuuksia tulisi selvittää myös vedenalaisissa luontotyypeissä (esim. hiekkasärkät), ja lisäselvitystä tarvitaan myös esimerkiksi ultraemäksisen maapohjan metsäisistä luontotyypeistä. Työryhmän lähtökohtana on ollut, että mikäli 29 §:n luontotyyppien rajaamisen menettely säilyy yhtä työläänä kuin tähän asti, luontotyyppien lukumäärää ei voida kovin paljon kasvattaa, vaan laajemmille luontotyyppikokonaisuuksille on kehitettävä muita säilyttämiskeinoja.

- **Johtopäätös:** Olisi erikseen selvitettävä, mitkä uhanalaiset luontotyypit nykyis- ten lisäksi soveltuvat suojeltaviksi luonnonsuojelulain nojalla ja mitkä muiden lakien nojalla. On myös kehitettävä keinoja tarvittaessa hoitaa suojeltuja luon- totyyppikohteita luontoarvojen säilyttämiseksi, esimerkiksi laajentamalla MET- SO-tyyppistä rahoitusinstrumenttia. Laaja-alaisten uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi tarvitaan myös muita keinoja kuin luonnonsuojelulain 29 §:n mukainen luontotyyppisuoje- lu (ks. seuraava luku).

#### 5.4.4

### Luontotyyppien suojelun eri keinot

Luontotyyppien säilyttäminen ja niiden tilan parantaminen edellyttävät huomatta- vasti laajemman keinovalikoiman käyttöä kuin luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuoje- lu, joka nyky muodossaan soveltuu vain melko suppealle luontotyyppijoukolle. Tämä tuli esiin myös arviointia varten tehdyssä kyselyssä, jossa kysyttiin, millä keinoin maamme luontotyyppien suojelua voisi kehittää. Vastauksissa useimmin mainittuja keinoja ovat uhanalaisten luontotyyppien painoarvon lisääminen maan- käytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä niiden ottaminen huomioon lupamenettelyissä. Esimerkiksi ehdotettiin uhanalaisten luontotyyppien arvokkaiden esiintymien merkitsemistä ”luo”-merkinnällä kaavoihin sekä kieltoa esittää niille rakennusoikeutta tai muuta luontotyyppiä muuttavaa käyttöä. MET- SO-ohjelman keinojen käyttöönotto myös muissa kuin metsäisissä ympäristöissä, metsälain rajoitteet uhanalaisten luontotyyppien käsittelylle sekä luontotyyppien suojeluohjelmat ja niiden riittävä rahoitus olivat muita kyselyvastauksissa ehdotettuja keinoja luontotyyppien suojelemiseksi.

Miten sitten käytännössä voidaan lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa ja eri hankkeiden toteutuksessa? Voidaan esimerkiksi

pohtia, mitä saavutettaisiin, jos uhanalaiset luontotyypit luettelaisiin luonnonsuojeluasetuksessa samaan tapaan kuin uhanalaiset lajit. Pinta-alaltaan runsaista, lähinnä laadullisten muutosten vuoksi uhanalaisista luontotyypeistä luetteloon voitaisiin ottaa vain edustavat esiintymät. Asetuksen luettelo todennäköisesti edistäisi siinä mainittujen uhanalaisten luontotyyppien sisällyttämistä kaavojen luontoselvityksiin ja niiden parempaa huomioonottamista maankäytön suunnittelussa. Voitaisiin myös harkita mekanismia, jossa muun lainsäädännön lupajärjestelmän avulla rajoitettaisiin toimenpiteitä, joilla luontotyyppien ominaispiirteitä olennaisesti muutettaisiin. Tämä edellyttäisi ohjeistusta ja tiedotusta. Lisäksi tämä edellyttäisi korvauskysymyksen tarkastelua (vrt. maa-ainelaki).

Uutena luontotyyppien suojelukeinona voitaisiin tarkastella erikseen määriteltävien luontotyyppien muuttamiskieltoa vesilain 15a §:n fladasäntelyn tapaan. Tällainen säännös olisi periaatteessa yksiselitteinen, ja se voitaisiin rajata koskemaan tiettyä aluetta, jossa kyseisen luontotyyppin tila sitä edellyttää. Keino voisi soveltua sellaisille luontotyypeille tai luontotyyppiyhdistelmille, joiden säilyttämistä on nykyisillä keinoilla vaikea toteuttaa. Esimerkkinä on tuotu esiin luonnontilaisten soiden säilyttäminen. Tavoite rajoittaa luonnontilaisiin soihin kohdistuvia paineita on jo kirjattu MRL:n mukaisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (VAT), mutta VAT:n ohjausvaikutus ei ole käytännössä toteutunut riittävän laajamittaisesti (laatikko 10).

**Laatikko 10.** Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutuksesta turpeenottoon.

VAT:n mukaan *Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset. VAT:n tavoitteet jäävät usein teoreettisiksi, koska valtaosalla jäljellä olevista ojittamattomista soista ei ole minkäänlaista kaavamerkintää. Näille alueille voidaan hakea (KHO: 2010:32) ja haetaankin turpeenottolupia. KHO:n linjauksen mukaan tällaisessa tapauksessa MRL:ssä säädetty ohjausvaikutus, jonka mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, ei vaikuta ympäristönsuojelulain säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla (KHO:2010:32).*

Maakuntakaava ei siis ole esteenä turvetuotantoa koskevan ympäristöluvan myöntämiselle, mikäli tuotanto sijoittuu alueelle, jolle maakuntakaavassa ei ole osoitettu mitään erityistä käyttötarkoitusta eikä alueen ympäristössä ole osoitettu mitään sellaista alueen käyttöä, jonka toteuttaminen saattaisi turvetuotannon takia vaikeutua. Kun vielä ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa on hyvin rajoitetut mahdollisuudet ottaa huomioon soiden luontoarvot (KHO päätös 12.5.2005 ja 25.8.2006), on jäljellä olevan suoluonnon lainsäädännöllinen turva vähäinen.

Turpeenottolupia haetaan runsaasti ojittamattomille soille. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa tehdyn selvityksen mukaan (Kirsi Kalliokoski, 17.8.2010) lähes puolet lupa- ja YVA-prosessissa olevien turvetuotantohankkeiden suosalasta on ojittamatonta. Tiedossa olleista hankkeista lähes viidennes sijoittui kokonaan ojittamattomille alueille, vajaa kolmasosa oli kokonaan ojitettuja ja loput osin ojittamattomia.

Luonnontilaisten soiden (tai täsmällisemmin suo yhdistyminen) muuttamiskielto voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ottamalla vesilakiin uusi säännös, joka VL 15a §:n tapaan kieltäisi yleisesti sellaiset toimenpiteet, jotka vaarantavat luonnontilaisen suo yhdistymän säilymisen. Edellytyksenä olisi, että suo yhdistymä kyettäisiin määrittelemään riittävän yksiselitteisesti (vrt. fladat ja kluuvijärvet). Kielto olisi rajattavissa alueellisesti ja sille olisi luotavissa poikkeussäännökset. Toinen vaihtoehto on asettaa myös soille vesistöjen yleistä muuttamiskieltoa vastaava kielto ja soveltaa siihen samankaltaista lupaharkintaa kuin vesistöihin.

Erityisesti laaja-alaisten luontotyyppien sekä useiden luontotyyppien muodostamien toiminnallisten kokonaisuuksien säilyttämiselle ja ennallistamiselle on kasvavaa tarvetta ekosysteemilähestymistavan hengessä. Toimivia keinoja tähän on toistaiseksi melko vähän, mutta esimerkiksi vesienhoitolain mukaisten vesienhoitosuunnitelmien toteuttaminen vie oikeaan suuntaan valuma-alueenäkökuiluineen. Uusien maisematason suunnittelu keinojen kehittämistä edellyttävät myös luontotyyppien kytkeytyneisyyden parantaminen ja luonnonarvojen parempi säilyttäminen talouskäytössä olevilla alueilla (ks. luku 5.6.2).

Luontotyyppien suojelun ja tilan parantamisen keinoja pohditaan parhaillaan myös ympäristöministeriön asettamassa, asiantuntijoista koostuvassa työryhmässä, joka valmistelee valtakunnallista toimintasuunnitelmaa uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi. Työryhmä raportoi työstään biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa seuraavalle työryhmälle, jossa eri sidosryhmät ovat laajasti edustettuina. Työryhmän tavoitteet pohjautuvat Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnin (Raunio ym. 2008) tuloksiin. Työryhmän tarkastelemia kokonaisuuksia ovat lainsäädännön, hallinnon ja ohjauksen keinot, alueiden kestävän käytön edistäminen, suojelualueverkoston kehittäminen, luontotyyppialueiden hoito, rahoitus ja taloudellinen ohjaus, tietoaineistot ja -järjestelmät, luontotyyppien tilan seuranta sekä viestintä ja koulutus (LuTU-toimintasuunnitelmatyöryhmä 2010).

- **Johtopäätös:** Luontotyyppien säilyttäminen ja niiden tilan parantaminen edellyttävät huomattavasti laajemmän keinovalikoiman käyttöä kuin luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojaus. Tärkeää olisi lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä niiden ottamista huomioon lupamenettelyissä. Yksi selvittämisen arvoinen uusi keino olisi muuttamiskielto joillekin luontotyypeille. Kasvavaa tarvetta on laaja-alaisten luontotyyppien ja niiden muodostamien toiminnallisten kokonaisuuksien säilyttämiselle ja ennallistamiselle sekä niitä tukevien maisematason suunnittelujärjestelmien kehittämiseksi.

## 5.5

### Lajien suojelu

Lajien suojelun kannalta luonnonsuojelulain keskeinen ongelma on säännösten täyttämiseen käytettävissä olevan työpanoksen kohdistuminen pääosin muihin kuin kiireellistä suojelua vaativiin lajeihin (Ahlroth ym. 2008). Kyselyyn vastanneistakin vain 35 % oli täysin tai osin sitä mieltä, että luonnonsuojelulainsäädäntö mahdollistaa hyvin suojelutoimenpiteiden priorisoinnin tärkeimpiin lajeihin. Erään vastanneen mukaan "Toimien painopiste pitäisi saada kohdistumaan uhanalaisimpiin ja kiireellisintä suojelua vaativiin toimiin, toisaalta myös laaja-alaista vaikuttavuutta omaaviin toimiin (maankäytön suunnittelu ml. maa- ja metsätalouden sekä vesienhoidon suunnittelu)". Suurin vääristymä lajisuojelutyön kohdentamisessa aiheutuu liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajauksista (LSL 72 §) (tarkemmin luvussa 4.3.1 EU:n yleinen lajisuojelu), joihin vuonna 2007 käytettiin alueellisissa ympäristökeskuksissa (nyk. ELY-keskukset) yli 4 htv (esim. v. 2006 vakinaisen hen-

kilöston kokonaispanos lajisuojeluun oli alle 11 htv) (Ahroth ym. 2008). Samalla on esitetty todisteita siitä, että liito-oravarajaukset ovat annettujen ohjeiden mukaan tehtyinä liian pieniä: ne eivät toimi lajin lisääntymispaikkoina eivätkä pysty estämään lajin taantumista (Wistbacka 2008).

#### 5.5.1

### Esiintymispaikkojen rajaaminen

Luonnonsuojelulain 47 §:ssä säädellään sekä erityisesti suojeltavien lajien että LSL:n luontovahinkopykälän 5a 2)-kohdan lajien esiintymäpaikkojen rajaamista. Esiintymispaikkojen rajaaminen on luonnonsuojelulain konkreettisiin yksittäisiin lajiesiintymiin kohdistuva suojelukeino. Ilmeisesti tästä johtuen arviointia varten tehdyn kyselyn vastaajista 47 % oli täysin tai osin samaa mieltä siitä, että erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu on käytännössä edistänyt merkittävästi näiden lajien suojelutasoa. Näin siitä huolimatta, että kuitenkin 65 % oli osin tai täysin eri mieltä siitä, että erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoja olisi suojeltu riittävästi ja 71 % oli osin tai täysin samaa mieltä siitä, että suojelualueiden ulkopuolisten lajiesiintymien suojelu ei ole ollut tehokasta.

Luonnonsuojelun tuottavuushankkeen LAJI-ryhmän loppuraportissa on esitetty, että lainsäädännön olisi mahdollistettava nykyistä tehokkaampi ja hallinnollisilta menettelytavoiltaan kevyempi lajien suojelu. Näin voitaisiin säästää huomattava työpanos kiireelliseen lajisuojelutyöhön (Ahroth ym. 2008). Samaa peräänkuulutettiin useissa kyselyvastauksissa ja useat vastaajat esittivät erityisesti suojeltaville lajeille jopa 49.1 §:n mukaista lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskieltoa ilman rajauserveloitetta.

Suojelukeinona esiintymispaikan rajaaminen on huono, jos lajin säilyminen edellyttää olosuhteiden säilymistä ennallaan esiintymispaikkaa selvästi laajemmalla alueella, kuten on esimerkiksi useilla vesilajeilla (Rassi ym. 2001). Kyselyn vastauksissa todettiin muun muassa että ”Menettelyn piirissä on lajeja, joiden ekologisiin erityispiirteisiin ko. menettelytavat eivät sovi ja ovat tehottomia. Lajien elinympäristöjen suojeluun olisi panostettava.” Kyselyssä nousivat esiin myös luonnonsuojeluasetuksen liitteen uhanalaisten lajien puutteelliset suojelukeinot: vain 20 % kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että luonnonsuojeluasetuksen liitteen uhanalaisia lajeja koskevat säännökset ovat toimivia ja riittäviä.

Lajisuojelun ongelmia, jotka kietoutuvat paljolti suuren työmäärän ja niukkojen resurssien ympärille, on lähdetty ratkaisemaan ryhtymällä lajisuojelussa valtakunnallisesti ja alueellisesti priorisoimaan lajeja ja niiden esiintymiä. Tähän mennessä Suomen ympäristökeskuksen alulle panemia nk. priorisointineuvotteluja ELY-keskusten ja Metsähallituksen kanssa on käyty järjestelmällisimmin putkilokasvien osalta (Kempainen & Eeronheimo 2008) ja jossain määrin muutamissa muissa lajiryhmissä (Ahroth ym. 2008). Luonnonsuojelun tuottavuushankkeen LAJI-ryhmän yksi keskeisin ehdotus olikin valtakunnallisten ja alueellisten priorisointien toteuttaminen (Ahroth ym. 2008). Valtakunnallista lajisuojelun priorisointia varten onkin ympäristöministeriön rahoituksella SYKEssä vuonna 2010 aloitettu hanke valmistelemaan valtakunnallista lajisuojelun toimintaohjelmaa.

Lajisuojelun tuloksellisuuden kannalta oli myös ongelmallista, että viimeisimmän uhanalaisuusmietinnön julkaisemisen jälkeen kului useita vuosia, ennen kuin luonnonsuojeluasetuksen erityisesti suojeltavien ja uhanalaisten lajien luettelot uusittiin (Ahroth ym. 2008). Uhanalaisuusarviointi uusitaan kymmenen vuoden välein uusimpaan käytettävissä olevaan tietoon perustuen, ja viive asetuksen lajilistojen päivittämisessä voi haitata merkittävästi suojelun tavoitteiden toteutumista joidenkin lajien osalta.

**Arvio.** Erityisesti suojeltavien lajien esiintymien rajausten toteutus on käytettävissä oleviin resursseihin nähden raskas, ja rajoituksia on saatu tehtyä vähän. Näin tämä sääntelykeino on osoittautunut lajien suojelun kannalta melko tehottomaksi (ks. luku 3.1). Käytännössä erityisesti suojeltavien lajien esiintymiä myös tuhoutuu rajoitusten puuttuessa. Nykyisen sääntelymallin kehittämiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet oikeusturvaperusteet. Rajojen osoittaminen valituskelpoisella hallintopäätöksellä ensinnäkin tuottaa tarkemman tiedon alueen rajoista ja toiseksi tekee mahdolliseksi puutteellisuuksien korjaamisen valitusmenettelyssä. Luonnonsuojelulain lisäksi hallintopäätösten sisällöstä ja minimivaatimuksista on säädetty yleisessä hallintolainsäädännössä. Automaattisuojaus, siis oikeudellisesti sitovan maankäyttörajituksen voimaan saattaminen lailla ilman hallintopäätöstä tehostaisi suojelua, mutta heikentäisi oikeusturvaa. Suojelun tehostaminen ei automaattisuojeleissa olisi 100 %, koska maanomistajat taikka muut toimijat eivät tunnista kaikkia kohteita, vaikka sääntelyn vaikuttavuutta voitaisiin tällöin tehokkaalla tiedottamisella edistää. Automaattisuojaus on erityisen soveltumaton niille monille lajiryhmille, jotka ovat vaikeasti havaittavia ja/tai tunnistettavia.

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajaaminen on hankalaa, jos lajin elinpiiri on laaja tai vaikeasti määriteltävä. Rajausten tekemistä voitaisiin kuitenkin helpottaa lajikohtaisella ohjeistuksella, mikä nousi esiin kyselyn vastauksissakin. Osa erityisesti suojeltavista lajeista vaatii hoito- tai ennallistamistoimenpiteitä säilyäkseen. Erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätöksissä ei kuitenkaan voida antaa määräyksiä hoitotoimenpiteistä, ja siksi hoitotoimenpiteitä tulisi voida toteuttaa eri keinoin. Tämän johdosta on ehdotettu, että luonnonsuojelulakiin otettaisiin säännös, joka mahdollistaisi lajien esiintymispaikkojen hoitotoimien rahoituksen. (Rassi ym. 2001, Suvantola ym. 2006, Suvantola 2005b).

Lajisuojaus tehostamiseksi ja suojelutason parantamiseksi erityisesti suojeltaville lajeille tulisi olla luonnonsuojelulaissa esiintymispaikkojen rajaamisen lisäksi muitakin suojelukeinoja. Rajausten toteutuksen keventämiseen on ilmeisesti hyvin vähän mahdollisuuksia lukuun ottamatta valtionmailla sijaitsevia kohteita. Olisi syytä kehittää uusia niin lajien kuin maanomistajienkin erilaisiin tarpeisiin paremmin vastaavia suojelukeinoja. Joustava keinovalikoima ja yksinkertaiset sopimuskäytännöt voisivat houkutella lajien suojelusta kiinnostuneita maanomistajia ja organisaatioita vapaaehtoiseen lajinsuojelutyöhön. Kevyempiä menettelytapoja voitaisiin laajentaa koskemaan myös luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisia lajeja.

### **Johtopäätökset:**

- Lajisuojaus tehostamiseksi ja suojelutason parantamiseksi tulisi pyrkiä löytämään uudentyyppejä keinoja ja jatkaa tähän liittyvää työtä. Nykyistä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajausta voidaan helpottaa lajikohtaisella ohjeistuksella. ELY-keskuksien tapauskohtaista harkintavaltaa siitä, milloin rajauspäätös on ylipäänsä tarpeellinen, tulisi vahvistaa. Tämä antaisi myös jo nyt käynnistetyille lajinsuojelun priorisoinneille säädöserusteisen taustan. Luonnonsuojelulakiin olisi lisättävä säännös, jonka nojalla voidaan tehdä sopimus hoitotoimenpiteiden toteuttamisesta ja kustannusten korvaamisesta.
- On tarkasteltava mahdollisuuksia vahvistaa kaavoituksen käyttämistä suojelukeinona uhanalaisten ja harvinaisten lajien keskittymien suojelemiseksi esim. METSON avulla.
- Lajisuojaus keinovalikoimaa tulisi täydentää vapaaehtoisilla keinoilla kuten yksinkertaisilla sopimusmenettelyillä. Vapaaehtoisuus ei välttämättä ole hyvä lähtökohta kaikkein uhanalaisimmille lajeille (erityisesti suojeltavat lajit). Sen sijaan luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien kohdalla ja esimerkiksi avointen ympäristöjen lajistokeskittymien suojelussa tällaiset keinot voisivat

edistää sekä monimuotoisuuden suojelua että luonnonsuojelun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja kansalaisten tietoisuuden lisääntymistä. Uusien suojelukeinojen käyttöönotto edellyttää mahdollisuutta tilannekohtaisesti arvioida, mikä suojelukeino olisi kussakin tilanteessa tehokkain.

#### 5.5.2

### Poikkeukset rauhoitussäännöksistä

Lajisuojelusta tehdyt poikkeamispäätökset voivat heikentää yksittäisen lajin suojelutason ja luonnon monimuotoisuutta kokonaisuudessaan kumulatiivisesti. Monimuotoisuuden säilyttämisen tavoite edellyttäisi näiden lajien suojelusta poikkeamiselle korkeaa kynnystä.

LSL 48.2 § sisältää ajatuksellisen ristiriitaisuuden: erityisesti suojeltavan lajin suojelusta poikkeaminen mahdollistetaan sillä ehdolla, että lajin suojelutaso pysyy suotuisana. Kuitenkin erityisesti suojeltavat lajit ovat aina uhanalaisia, eikä poikkeusperusteena oleva suotuisa suojelutaso voi käytännössä koskaan toteutua niiden osalta (esim. Kallio 2001, Suvantola 2001, 2005a, 2007).

Luonnontieteellisen keskusmuseon kannanoton mukaan (Leif Schulman, sähköposti 2.9.2010) lintujen rengastuslupien hakumenettely on osoittautunut tarpeettoman työlääksi ja vaikeuttaa osaltaan luonnonsuojelun tarvitseman tietopohjan keräämistä. Vuoden 2007 loppuun saakka ympäristöministeriö (luonnonsuojelulain piiriin kuuluvat lajit) ja maa- ja metsätalousministeriö (riistalajit) myönsivät merkintäluvat viisivuotiskausittain Luonnontieteelliselle keskusmuseolle. Luonnontieteellinen keskusmuseo valitsi sitten tarpeellisen määrän avustajia eli rengastajia. Käytäntöä pidettiin toimivana, mutta se oli todellisuudessa luonnonsuojelulain 48 ja 49 §:ien vastainen. 48.2:ssa todetaan, että mikäli toiminta koskee koko maata, luvan myöntää ympäristöministeriö, mutta kolmannen momentin mukaisesti 48 § ei koske lintudirektiivin lajeja. Nykyisellään poikkeukset joudutaan hakemaan ELY-keskuksilta, ja koska rengastusluvat koskevat useimmiten yhden tai useamman lajin koko maan kantaa, keskusmuseo joutuu hakemaan luvat kaikilta 13 ELY-keskukselta.

### Johtopäätökset:

- Erityisesti suojellun lajin esiintymispaikan suojelusta poikkeamisen edellytykset on syytä tarkistaa ja pohtia miten säännös voidaan kirjoittaa niin, että se mielekkäällä tavalla ohjaa päätöksentekoa. Olisi harkittava tulisiko asettaa ns. vaihtoehdottomusedellytys eli onko poikkeaminen ainoa tapa toteuttaa lupahakemuksen takana oleva tavoite. Lisäksi tulisi harkita, mikä on se peruste, jolla poikkeus voitaisiin myöntää, jos muita vaihtoehtoja ei ole. Mallina voitaisiin käyttää luontodirektiivin poikkeamisperusteita, jolloin poikkeus voitaisiin sallia vain, jos se voidaan perustella yksittäisen kohteen suojelua merkittävämmällä yleisellä edulla.
- LSL 49 §:ään olisi syytä saada 48 §:n mukainen mahdollisuus hakea poikkeusluvat valtakunnalliseen toimintaan ympäristöministeriöstä silloin, kun kyse on luonnonsuojelun toteutuksen kannalta tärkeän tutkimustiedon keräämisestä.

#### 5.5.3

### Vieraslajisääntelyn ongelmat

Vieraslajien leviämistä säätelevä 43 § on luonteeltaan ennakoiva. Jos ongelma on jo syntynyt luontaisesti tai ihmisen toimesta, ei nykyinen vieraslajisääntely anna keinoja puuttua asiaan. Kyselyyn vastanneista 70 % oli täysin tai osin sitä mieltä, että luonnonsuojelulaki ei anna riittäviä keinoja vierasperäisten lajien leviämisen rajoittami-

seen ja hävittämiseen. LSL 43 §:n perusteella ympäristöministeriö voisi antaa myyntikieltoja ("... voi antaa lajin leviämisen rajoittamiseksi tarpeellisia määräyksiä"), mutta niitä ei kuitenkaan ole annettu. Yksityisellä maanomistajalla ei ole vastuuta poistaa vieraslajia alueeltaan eikä pakkotoiminen poistaminen viranomaisten toimesta ole nykysääntelyssä mahdollista. Esimerkiksi yksityiseltä luonnonsuojelualueelta ei voida poistaa alueen luonnonarvoja uhkaavaa vieraslajiesiintymää ilman maanomistajan suostumusta. Viranomaisten ainoa keino tällä hetkellä on neuvottelut ja vapaaehtoiset sopimukset. Vieraslajit kuitenkin usein leviävät nopeasti ja siksi myös niihin puuttumisen tulisi aina tapahtua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Jo vähäisenkin lajin esiintyminen voi edellyttää riskianalyysiä ja lajin välitöntä hävittämistä.

Terveyttä tai luonnon monimuotoisuutta uhkaavien vieraslajivahinkojen rajoittamiseksi ei nykyisellään ole juuri voimavaroja, samoin puuttuvat säädökset valvovista ja toimeenpanevista viranomaisista. Myös kustannusvastuun kysymys jouduttaessa poistamaan haitallista vieraslajia tulisi ratkaista.

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus eli biodiversiteettisopimus edellyttää maita laatimaan vieraslajeja koskevat kansalliset strategiat tai ohjelmat. Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut vuonna 2008 ohjausryhmän valmistelemaan kansallista vieraslajistrategiaa ja toimenpidesuunnitelmaa. Strategian tarkoituksena on edistää haitallisten vieraslajien aiheuttamien uhkien ja riskien saamista hallintaan ja löytää keinoja vieraslajien aiheuttamien haittojen estämiseksi Suomessa. Valmistelu kattaa myös lainsäädännön puutteet ja parannusehdotukset ja sen on tarkoitus valmistua vuoden 2010 loppuun mennessä.

### **Johtopäätökset:**

- Luonnonsuojelulakiin sopii vieraslajisääntely niiden lajien osalta, jotka uhkaavat luonnon monimuotoisuutta ja luontaisia ekosysteemejä. Vieraslajistrategiatyössä tullaan ottamaan kantaa vieraslajisääntelyyn kokonaisuutena.
- Viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa pakkotoimin poistaa monimuotoisuutta uhkaavia vieraslajeja esimerkiksi luonnonsuojelualueilta, ml. yksityiset suojelualueet, vieraslajeille herkistä tai erityisen uhanalaisista elinympäristöistä tai esimerkiksi tilanteissa, joissa riskianalyysin perusteella ns. korkean riskin laji on vasta ensikertaa havaittu luonnonympäristössä. Lisäksi tarvitaan säädökset valvovista ja toimeenpanevista viranomaisista sekä kustannusvastuusta vahinkojen korvaamisen ja toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten osalta. Monimuotoisuutta uhkaavien vieraslajivahinkojen rajoittamiseksi on varattava riittävät resurssit.
- Nykyisen lain mahdollistamia myyntikieltoja tulisi antaa paitsi haitallisiksi todetuille vieraslajeille, myös lajeille, jotka ovat riskianalyysin perusteella korkean riskin lajeja. Olisi myös korostettava kaupan tiedotusvastuuta haitallisista vieraslajeista, koska edelleen monia jo haitallisiksi todettuja vieraslajeja myydään laajasti koristekasvikäyttöön.

## **5.6**

### **Luonnonsuojelun muut keinot**

#### **5.6.1**

#### **Monimuotoisuuden säilyttäminen suojelualueiden ulkopuolella – luonnonsuojelulain ja muiden lakien rajapinnat**

Luonnon monimuotoisuutta ei voida ylläpitää pelkästään suojelualueiden avulla, vaan se edellyttää luontoarvojen ottamista huomioon myös suojelualueiden ulko-



puolella ja erilaisissa toiminnoissa, joita säätelevät muut lait kuin luonnonsuojelulaki. Monia toimia ohjataan erilaisin viranomaisratkaisuin, kuten luvuin. Eräissä laeissa, kuten yksityistielaissa ja maa-aineslaissa, on asetettu erityisiä luonnonsuojelua koskevia vaatimuksia. MRL:ssa on useita erilaisia mekanismeja, joilla pyritään turvamaan suojeluarvojen säilyminen – tai ainakin varataan mahdollisuus siihen. Natura 2000 -alueiden suojelu nojautuu merkittävilta osin muuhun kuin luonnonsuojelulainsäädäntöön, vaikka luonnonsuojelun sisällön kannalta keskeiset säännökset on sijoitettu LSL:iin.

Luonnonsuojelunäkökohtia ei kuitenkaan oteta huomioon kaikissa alueiden käytön kannalta merkityksellisissä viranomaisratkaisuisissa, ei edes silloin kun kyse on ympäristöpäätöksistä. YSL ei kiellä heikentämästä luonnon monimuotoisuutta samalla tavalla kuin kielletään pilaamasta esimerkiksi pohjavesiä. YSL:ssa on viittaussäännös LSL:iin (41 §), mutta tämä säännös ei itsessään aseta luvan myöntämisen yhteydessä huomioonotettavia sisällöllisiä vaatimuksia. Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ei muuallakaan laissa ole asetettu erillisiä vaatimuksia, mikä rajoittaa YSL:n merkitystä monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Jos luonnonsuojelun alueen rauhoitusmääräykset tai LSL:n omat kohdesuojelusäännökset eivät aiheuta suoraan estettä tai rajoituksia ympäristöluvalle, luonto ja sen monimuotoisuus voidaan ottaa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena (KHO:2005:27). Ongelma on korostunut soiden monimuotoisuuden turvaamisessa, mutta on myös muita toimintoja, joissa luonnon monimuotoisuuden menetyksien toiminnan kohteessa voi olla tärkeä seuraus.

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä pyydettiin mainitsemaan muita keskeisiä luonnonsuojelua edistäviä lainsäädännöllisiä keinoja kuin luonnonsuojelulaki. Näitä nimesi 29 henkilöä. Selvästi useimmin mainittuja olivat maankäyttö- ja rakennuslaki, metsälaki (ml. Kemera) ja vesilaki. Myös YVA-laki, ympäristönsuojelulaki (etenkin turpeenottoluvat), metsästyslaki ja maa-aineslaki mainittiin useita kertoja. Yksittäisiä mainintoja saivat jätelaki, rikoslaki, koskiensuojelulaki, Metsähallitusta koskeva laki, kaivoslaki, maatalouden erityisympäristötukea koskeva lainsäädäntö sekä virkistyskäyttöä säätelevä lainsäädäntö. Muutamassa vastauksessa todettiin, että mainitut lait ovat potentiaalisesti keskeisiä, mutta puutteet niiden tulkinnassa tai valvonnassa vähentävät vaikuttavuutta. Erityisesti korostettiin maankäytön suunnittelua kokonaisvaltaisemmassa luonnonsuojelun hallinnassa. Parissa vastauksessa ennakoitiin vapaaehtoisten, joustavien keinojen merkityksen kasvua tulevaisuudessa.

Kyselyssä kysyttiin myös, miten hyvin luonnonsuojelulaki on sovitettu yhteen eräiden muiden lakien kanssa. Parhaiten luonnonsuojelulain kanssa yhteensopiviksi laeiksi arvioitiin maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-laki ja koskiensuojelulaki, joiden yli puolet vastaajista katsoi sopivan hyvin tai erittäin hyvin yhteen luonnonsuojelulain kanssa. Metsälainsäädännön, jota edellisen kysymyksen mukaan pidetään hyvin tärkeänä, yhteensopivuus arvioitiin heikommaksi kuin ympäristönsuojelulain, vesilain tai maa-aineslain. Kaikkein heikoin yhteensopivuus luonnonsuojelulaille arvioitiin olevan kaivoslain ja metsästyslain kanssa, tosin kaivoslain uudistuksen arvioitiin korjaavan pahimpia epäkohtia. Valtaosa vastaajista ei ottanut kantaa yhteensopivuudesta eläintäutilain tai eläinsuojelulain kanssa. Vastaajat myös kuvasivat luonnonsuojelulain ja muun lainsäädännön välisiä ongelmia (laatikko 11).

**Laatikko 11.** Kyselyvastauksissa mainittuja merkittävimpiä luonnonsuojelulain ja muiden lakien välisiä ongelmia.

- Ympäristönsuojelulaki ei ota huomioon luonnonarvoja eikä itse hankealueella (esim. turvetuotantoalueet) tapahtuvia vaikutuksia.
- Metsästyslailla säädeltävien riistalajien suojelu ei toimi (esim. hylkeet, jousisorsa). Lajien suojelusäännösten jako luonnonsuojelu- ja metsästyslakeihin on sekava järjestelmä, jossa on myös väliinputoajia (esim. ahma, jonka metsästys on kielletty, mutta jonka hallussapidosta ja kaupasta ei ole mitään säädöksiä).
- Metsätaloudessa suurelta hankkeet ja uudet menettelytavat eivät edellytä minkäänlaista vaikutusarviointia.
- YVA-menettelyn johtopäätökset eivät siirry päätöksentekoon. Konsultit ovat taloudellisessa riippuvuussuhteessa YVA-hankkeista vastaaviin tahoihin, mikä vaikuttaa YVA-selvitysten laatuun ja johtopäätöksiin.

Sekä metsä-, vesi- että luonnonsuojelulaissa on säännöksiä tiettyjen rajattujen, yleensä pienialaisten elinympäristö- tai luontotyyppikohteiden säilyttämisestä. Näiden säännösten valmisteluvaiheessa niitä pyrittiin tarkastelemaan kokonaisuutena ja valitsemaan kuhunkin lakiin siihen parhaiten sopivat luontotyypit. Käytännössä kokonaisuuden ei kuitenkaan ole arvioitu toimivan aivan tyydyttävällä tavalla. Esimerkiksi pienvesien suojelua on kyselyssä kuvattu monimutkaiseksi eikä kuitenkaan riittävän kattavaksi metsä-, vesi- ja ympäristönsuojelulakeihin perustuen. Myös arvokailta luontotyyppikohteilta edellytettävien kriteerien tiukentamista asetuksella on pidetty ongelmana, joka vähentää säännösten vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuuden kannalta (esim. Pykälä 2007). Ongelmaksi on koettu myös tietojen vaihdon vaikeus eri hallinnonalojen viranomaisten kesken.

Toinen näkökulma suojelualueiden ulkopuolella tapahtuvien toimien sääntelyyn on se, että ne voivat vaikuttaa haitallisesti myös itse suojelualueiden tilaan. Kyselyn tuloksista käy ilmi, että suojelualueiden ulkopuolella tapahtuvalla toiminnalla nähdään olevan usein negatiivinen vaikutus luonnonsuojelualueiden luontoarvoihin. Neljä viidennestä kyselyn vastaajista oli osin tai täysin samaa mieltä väittämän ”luonnonsuojelualueiden ulkopuoliset toimet heikentävät vakavasti myös suojelualueiden luontoarvoja” kanssa. Vastaajilta kysyttiin myös, mitkä alueiden ulkopuolella tehtävät toimet heikentävät suojelualueiden luontoarvoja vakavasti. Vastauksissa korostuivat ojitusten, hakkuiden ja rakentamisen merkitys luontoarvoja heikentävinä toimina (laatikko 12).

**Laatikko 12.** Kyselyvastauksia ulkopuolisista toimista, jotka heikentävät vakavasti luonnonsuojelualueiden luontoarvoja.

- Ojitukset (alueen rajan läheisyydessä, ulkopuolisten alueiden kuivatukset, vesitalouden muuttamishankkeet, pohjavesivaikutukset) .
- Rakentaminen ja maankäytön muutokset (kaavoitetaan tontteja suojelualueiden rajoille, taajamarakentaminen, infrastruktuurihankkeet).
- Hakuut (reunavaikutus, pienilmastovaikutukset ja lajien leviämistä heikentävä vaikutus).
- Metsänkäyttö ja metsätalous (useissa vastauksissa)
- Päästöt ja pilaantuminen (ympäristöalueiden päästöt, valuma-alueen kuormitus heikentää lintuvesien tilaa).
- Liikenne ja tiet.
- Kaivostoiminta ja maa-ainesten otto.
- Ekologisten yhteyksien hävittäminen.

- **Johtopäätös:** Tulisi tarkastella, miten voidaan vahvistaa luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista muussa lainsäädännössä, joka sääntelee ympäristöä merkittävästi muuttavaa toimintaa.

## 5.6.2

### Luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyys ja maisematason suunnittelutarve

Luonnonsuojelualueet ja muut LSL:n tuntemat keinot, kuten luontotyyppisuojaus ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikat, ovat monin tavoin sidoksissa laajempaan ympäristöönsä. Luonnonsuojelua toteutetaan myös muilla ohjauskeinoilla, ja luonnonsuojelupolitiikan tavoitteiden saavuttaminen on riippuvainen siitä, miten onnistutaan koordinoimaan eri suojeluvälineiden muodostamaa kokonaisuutta. Yksittäinen pieni luonnonsuojelukohde on herkkä muualla ympäristössä tapahtuville muutoksille, ja lajien säilyminen on riippuvainen eri suojelukohteiden kytkeytyneisyydestä. Kytkeytyneisyyden puutetta on pidetty yhtenä suurimmista uhkista biodiversiteetille (Wilcove ym. 1986, Noss 1991, Bennett 2003). Kytkeytyneisyydessä tärkeää on sekä habitaatin rakenteellinen että toiminnallinen kytkeytyneisyys (Kettunen ym. 2007).

Laajat suojelualueet eivät ole samalla tavalla alttiita suojelualueiden ulkopuolisille toimille kuin pienet. Laaja alue turvaa keskeisten luonnon ominaispiirteiden ja lajipopulaatioiden säilymistä suojelukohteessa. Etelä-Suomessa yksittäiset suojelualueet ovat usein pieniä, ja siksi suojelualueiden ympäristön merkitys on erityisen tärkeä. METSON toteuttamiskeinot johtavat helposti pirstaleiseen suojelualueverkkoon. Vapaaehtoisuuden seurauksena suojelukohteiksi tarjotaan yksittäisiä, välillä hyvinkin pienialaisia kohteita.

Luonnonsuojelulaisissa ei ole tehokkaita mekanismeja pirstoutumisen aiheuttaman ongelman hallitsemiseksi ja suojelukohteiden kytkeytyneisyyden edistämiseksi. Käytännössä suojelupäätöksiä tekevät voivat kuitenkin ottaa tämän näkökohdan huomioon kohdistamalla suojelutoimia. Systemaattisen suojelusuunnittelun keinot, esimerkiksi Zonation-suunnitteluinstrumentti, voivat tarjota tulevaisuudessa tiedollista pohjaa suojelualueverkon kehittämiseen. Ohjelmien käyttöä rajoittaa kuitenkin se, että ne soveltuvat ensisijaisesti tilanteisiin, joissa suunnittelija voi luoda optimaalisen verkoston kerralla. Tilannetta, jossa verkosto muuttuu ja rakentuu asteittain on vaikeampi hallita. METSO-ohjelman toimeenpanoa tukevissa kohteiden valintakriteereissä (Selvitystyöryhmä 2008) otetaan huomioon kohteen läheisyys olemassa olevaan suojelualueeseen. Tällä tavoin voidaan kuitenkin vain rajoitetussa määrin hallita pirstoutumisen ongelmaa. On ilmeistä, että suojelualueverkko ei koskaan voi olla niin kattava, että pelkästään sen avulla voitaisiin turvata tarvittava suojelukohteiden kytkeytyneisyys. Siksi tarvitaan myös täydentäviä keinoja, jotka edistävät yleisesti kytkeytyneisyyttä, vaikka eivät rajoita maankäyttöä yhtä voimakkaasti kuin varsinaiset suojelualueet.

Maakunta- ja yleiskaavat mahdollistavat laajojen alueiden maankäytön suunnittelun. Maakuntakaavan ja osayleiskaavan avulla on periaatteessa mahdollista ohjata maankäyttöä ja edistää kytkeytyneisyyttä. Nykyinen kaavoituskäytäntö ei tätä välttämättä tee, sillä laajat, luonnonsuojelun kannalta tärkeät alueet jäävät monesti kokonaan kaavoituksen ulkopuolelle. Usein kaavoihin vain merkitään olemassa olevat LSL:lla suojellut kohteet ilman, että samalla arvioitaisiin, mitä muita toimenpiteitä tarvitaan ja miten luontoympäristö voidaan säilyttää sellaisena, että se edistää suojelukohteiden kytkeytyneisyyttä. Joissain kunnissa kaavoitusta on käytetty aktiivisesti suojeluarvojen säilyttämiseen.

Huolimatta nykyisen kaavoituskäytännön puutteista, kaavoitus voi muodostua tärkeäksi keinoksi edistää kytkeytyneisyyttä. Kaavoitusprosessi mahdollistaa laajo-

jen alueiden yhtäaikaisen tarkastelun, ja MRL:n ohjauskeinot mahdollistavat maankäytön ohjaamisen. Maakuntakaavaa taikka yleiskaavaa (osayleiskaavaa) voitaisiin periaatteessa käyttää jo ilman säädösmuutoksia (MRL 5 § 1 mom. 4) kohta; 28 § 3 mom. 6) kohta; 39 § 2 mom. 8) kohta). Lisäksi tarkistettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan *”alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään.”*

Syyt kaavoituksen rajalliseen hyödyntämiseen suojeluarvojen turvaamisessa ovat monet. Kyse voi olla tietoisesta poliittisesta valinnasta kunnallisella tasolla, asiantunteumuksen puutteesta, rahoituksesta, kaavoituksen muista taloudellisista vaikutuksista tai huoli mahdollisten suojelupäätösten taloudellisista seurauksista.

Paikallisesti hyvä, mutta valtakunnalliselta vaikuttavuudeltaan rajattu keino luonnonalueiden kytkeytyneisyyden edistämiseksi on kansallisten kaupunkipuistojen perustaminen MRL 68 §:n nojalla. Kansallinen kaupunkipuisto voidaan perustaa kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistykseellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Hakemuksen kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta tekee kaupunki ja päätöksen ympäristöministeriö. Kansallista kaupunkipuistoa koskevat määräykset annetaan pääosin hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka laativat kaupunki ja alueellinen ympäristökeskus ja jonka hyväksyy ympäristöministeriö.

Kytkeytyneisyystavoite tulee hyvin esiin kansallisten kaupunkipuistojen kriteereissä. Yksi neljästä kriteeristä on ekologisuus ja jatkuvuus: *alueelle muodostuu laajien siirtymisen ja vuorovaikutuksen mahdollistavia ekologisia käytäviä ja alue on jatkuva eli liittyy välittömästi ilman selvää rajaa kaupungin ulkopuolisiin luonnonalueisiin tai sitä ympäröivään maaseutuun* (Ympäristöministeriö 2010b). Suomeen on perustettu tähän mennessä viisi kansallista kaupunkipuistoa: Hämeenlinna, Heinola, Pori, Hanko ja Porvoo. Kansalliset kaupunkipuistot eivät laajemmin pysty ratkaisemaan luonnonalueiden kytkeytyneisyyden ongelmia, mutta toimivat esimerkkinä siitä, miten kytkeytyneisyyden edistäminen voidaan sisällyttää eri ohjauskeinoihin.

Metsätaloutta ohjataan yleisellä tasolla metsätalouden alueellisella tavoiteohjelmalla (MetsäL §4). Ohjelma sisältää metsien kestävä hoidon ja käytön edistämiseksi asetettavat yleiset tavoitteet, kestävä metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetuille toimenpiteille ja niiden rahoittamiselle asetettavat tavoitteet sekä alueen metsätalouden kehittämiselle asetettavat yleiset tavoitteet. Ohjelmaan ei oteta tietoja, jotka ovat yksilöitävissä yksittäisen tilan osalta. Ohjelmaan sisältyy kuvaus metsien biologisesta monimuotoisuudesta, ottaen huomioon myös luonnonsuojelulain nojalla muodostetut suojelualueet ja rajoitetun metsätaloustalouden piirissä olevat alueet sekä tarpeet ja tavoitteet metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi metsälain 10 §:n 1–3 momentissa tarkoitettulla tavalla.

MetsäL 10 § 1 momentin välitön vaikutus käytännön metsätalouteen on ollut vähäinen. MetsäL 10 § momentit 2–3 koskevat vain laissa lueteltuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Tämä sääntely ei siis käytännössä edistä kytkeytyneisyyttä suojelualueiden välillä enempää kuin mitä erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelu tätä edistää. Metsälaissa ei ole yleistä mekanismia kytkeytyneisyyden edistämiseksi. Sen sijaan kestävä metsätalouden rahoituslain 16 §:n tarkoittamaa ympäristötukea voidaan myöntää silloin, kun metsien hoitoon tai käyttöön liittyvissä toimenpiteissä otetaan huomioon metsän biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonhoito tai metsien muu kuin puuntuotannollinen käyttö laajemmin kuin mitä niistä metsälaissa säädetään maanomistajan velvollisuudeksi. Rahoituslain nykyinen sisältö siis mahdollistaa kytkeytyneisyyden edistämisen, jos tähän osoitetaan riittävät voi-

mavarat sekä luodaan riittävä tietopohja kytkeytyneisyystarpeiden arvioimiseksi. Tämä on ollut METSO-ohjelman tarkoitus.

Maatalouden ympäristötukijärjestelmä (perustuki ja erityistuki) sisältää joitakin mekanismeja, jotka ovat merkityksellisiä kytkeytyneisyyden kannalta (Kuussaari ym. 2008). Erityistukijärjestelmän kautta voi saada tukea muun muassa perinnebiotooppien suojeluun, maisemanhoitoon sekä suojavyöhykkeiden perustamiseen. Erityistuki on merkittävä rahoituslähde uhanalaisten perinnebiotooppien hoidolle. Erityistuki perustuu vapaaehtoisuudelle ja vaatii käytännössä paljon hallinnollista työtä niin maanomistajilta kuin viranomaisiltakin. Tukimuodon avulla on saatu hoitoon noin 24 000 ha perinnebiotooppeja (Aakkula ym. 2010), ja sopimusalueet sijaitsevat usein kaukana toisistaan. Niiden merkitys luonnon monimuotoisuuden säilymiselle voi siten olla vain rajallinen. ELY-keskusten ja neuvojien tekemien luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelmien avulla on yritetty edistää sopimuskohteiden välistä kytkeytyneisyyttä ja kannustaa saman alueen viljelijöitä laajemmin perinnebiotooppien hoitoon (Härjämäki & Kaljonen 2007). Yleissuunnitelmien ja muiden maisematason selvitysten välistä yhteyttä on kuitenkin kehitettävä kytkeytyneisyyden parantamiseksi.

Perustuen piiriin kuuluu yli 90 % Suomen maataloista. Perustuessa vaadittavilla toimilla voi siten olla suuri potentiaalinen vaikutus myös luonnon monimuotoisuudelle samoin kuin täydentävillä ehdoilla, jotka ovat suorien tilatukien ehtona. Tällä hetkellä luonnon monimuotoisuutta edistävät toimet on huomioitu vain heikosti niin perustuessa kuin täydentävissä ehdoissakin. Perustukseen sisältyy nykyisin tuki luonnonhoitopelloille, joka mahdollistaa luontoystävälliset kesannot. Epäkohtana edelleen on se, että luonnonhoitopeltoa ei edellytetä kaikilta tiloilta (ei siis vaadita minimipinta-alaa kesannoille). Luonnonhoitopeltojen ohella luonnon kytkeytyneisyyttä voitaisiin edistää monimuotoisuuskaistoilla peltojen reunoilla ja etenkin pellon ja metsän reunassa.

Uusien keinojen kehittäminen kytkeytyneisyyden edistämiseksi on keskeinen tulevaisuuden luonnonsuojelupolitiikan haaste. Kytkeytyneisyyttä ei voida hallita vain yhdellä keinolla, ja pääpaino on muilla kuin luonnonsuojelulain mukaisilla keinoilla. Erityisesti metsä- ja maatalouspolitiikan keinot sekä kaavoitus ovat keskeisessä roolissa. Näitä kaikkia keinoja on jo periaatteessa kehitetty edistämään kytkeytyneisyyttä, vaikka tähänastinen kehitys on ilmeisen vähäistä. Kytkeytyneisyyden ongelman ratkaiseminen edellyttää keinoja tuottaa luonnon monimuotoisuuden kannalta merkityksellistä tietoa laajoilta alueilta sekä keinoja, joissa tätä tietoa hyödynnetään joko kiinteistö- tai hankekohtaisesti. Nykyinen ohjausjärjestelmä sisältää kummankin tyyppisiä keinoja ja ne voivat muodostaa lähtökohdan ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Koska tulevaisuudessakin tätä kysymystä on tarkoituksenmukaista hallita useiden hallinnonalojen keinojen kautta, keskeisessä roolissa on viranomaisten välinen koordinaatio. ELY-keskuksilla voisi olla maatalouden luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelman tavoin tiedon tuottajan ja yleisnäkemyksen muodostajan rooli, kun taas kiinteistö- tai hankekohtaiset ratkaisut ovat muiden viranomaisten käsissä. Maakunta- ja yleiskaava ovat potentiaalisesti hyviä keinoja, ja MRL:n säännökset sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kaavoitusta ottamaan huomioon kytkeytyneisyyden. Ongelmat liittyvät enemmän siihen, miten kaavoitusta käytännössä tehdään, kuin lainsäädännöllisiin kysymyksiin. LSL:iin ei nykytilanteessa näyttäisi olevan perusteltua ottaa keinoja, joilla ohjattaisiin maankäyttöä kiinteistötasolla. LSL:iin voidaan kuitenkin ottaa asiaa koskeva yleisperiaate ja LSA:n muutoksella vahvistaa viranomaisten välistä yhteistyötä.

### **Johtopäätökset:**

- Laajennetaan luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä (1 §) koskemaan elinympäristöjen kytkeytyneisyyden huomioon ottamista ja ekosysteemipalvelujen ylläpitoa.
- Mahdollisuuksia lisätä kytkeytyneisyyttä suojelukohteiden välillä on kokonaisuudessaan vahvistettava, ja välineitä laaja-alaiseen maisematason maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnitteluun tulee kehittää. Lähtökohtana tulee olla osallistava suunnittelu MRL:n hengessä.
- ELY-keskusten roolia tiedon muodostajana ja yleisnäkemyksen luojana laajoille alueille on selvennettävä ja kaavoituskäytäntöä on parannettava tiedollisin keinoin.
- Rahoitusvälineitä on kehitettävä sisällyttämällä kytkeytyneisyyttä painottavia kriteerejä tukijärjestelmien ohjaukseen.

## 6 Maanomistajien oikeusturva ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyys

Vuoden 1996 luonnonsuojelulain uudistuksen yhtenä tavoitteena oli maanomistajien oikeusturvan parantaminen muun muassa siten, että maanomistajalla on kohtuullisessa ajassa mahdollisuus saada aluettaan koskeva suojeluohjelma toteutetuksi tai vapautua sen aiheuttamista tosiasiallisista maankäytön rajoituksista (HE 79/1996). Tämän toteuttamiseksi luonnonsuojelulaissa säädettiin neljän vuoden määräaika uusien luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiselle. Uusia suojeluohjelmia ei kuitenkaan ole laadittu lain voimaantulon jälkeen, mutta vanhojen suojeluohjelmien toteuttamista on nopeutettu muun muassa Natura 2000 -alueiden suojelun toteuttamisen yhteydessä.

Luonnonsuojelun hyväksyttävyyys on laajempi kysymys kuin pelkkä oikeusturva, eli että asianomistajille annetaan tehokkaat keinot oikeuksiensa toteuttamiseen. Laki, joka täyttää oikeusturvalle asetettavat vaatimukset, voi olla hyväksyttävyyden kannalta ongelmallinen. Luonnonsuojelu on kokonaisvaltainen poliittinen, sosiaalinen, yhteiskunnallinen ja ekologinen vuorovaikutusprosessi (Paloniemi 2008). Tästä seuraa, että hyväksyttävyyteen liittyy luottamuksellisten ja vuorovaikutuksellisten suhteiden kehittäminen ja ylläpitäminen. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa ei ole säännöksiä, jotka velvoittaisivat kehittämään aktiivista vuorovaikutusta luonnonsuojelun suunnittelussa tai toimeenpanossa. Lain 8 § 2 momentin mukaan *”Luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä ympäristöministeriön on tiedotettava asiasta sillä tavoin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle.”* Tämä on huomattavan suppea velvoite verrattuna esimerkiksi maakäyttö- ja rakennuslain (132/1999) vaatimuksiin. MRL 62 §:n mukaan: *”Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.”*

Seuraavassa tarkastellaan oikeusturvan ja hyväksyttävyyden näkökulmasta mitä ongelmia on tunnistettu, miten luonnonsuojelulainsäädännön käytännöt ovat kehittyneet, ja erityisesti miten nämä ovat heijastuneet suojelukohteiden valintaan, toimenpidekieltoihin, rangaistuksiin ja muutoksenhakuihin sekä lunastuksiin ja korvauksiin.

### 6.1

#### **Tunnistetut ongelmat**

Yleisesti ottaen välittömästi oikeusturvaan liittyvät ongelmat ovat vähentyneet merkittävästi verrattuna tilanteeseen ennen vuoden 1996 lakia. Kyselyssä yli puolet vastaajista oli täysin tai osin sitä mieltä, että luonnonsuojelulaki on parantanut maanomistajan oikeusturvaa. Eri mieltä tästä oli vain vähän yli 15 % vastaajista. Kysymykseen, mitä oikeusturvaongelmia edelleen on, vastasi 18 henkilöä (laatikko 13). Vastausten perusteella voidaan nähdä, että korvauskysymykset voivat edelleen

aiheuttaa ongelmia, mutta samalla korostuvat tiedonvälitys, kuuleminen, neuvottelut, tulkinnat ja luottamuksellisuus. Nämä olivat myös seikkoja, jotka painoutuivat ryhmähaastatteluissa. Natura 2000 -prosessi värittää edelleen joidenkin käsitystä oikeusturvasta ja hyväksyttävyydestä. Neljännes kyselyyn vastanneista (n=37) oli sitä mieltä, että Natura 2000 -alueisiin liittyy merkittäviä oikeusturvaongelmia – vajaa puolet vastaajista ei sen sijaan nähnyt alueisiin liittyvän juurikaan ongelmia suhteessa oikeusturvaan.

**Laatikko 13.** Kyselyvastauksissa mainittuja luonnonsuojelulainsäädännön oikeusturvaongelmia.

- Merkityksellisen haitan kynnyks on liian epämääräinen tai korkea ja korvaukset riittämättömiä (useissa vastauksissa). Esim. soita voidaan lunastaa jousto- tai kitumaan hinnalla eikä turvevaroja korvata, ja liito-oravan suojelussa korvattavan haitan kynnyks on liian korkea. Korvauksista pitäisi sopia heti, ei vasta jälkikäteen kuten luontotyyppejen ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelussa.
- Maanomistajan on vaikea saada korvausprosessia vireille (useissa vastauksissa).
- Päätöksenteko on hidasta (useissa vastauksissa).
- Kaikki maanomistajat eivät pysty itse ottamaan asioista riittävästi selvää asioita hoitaakseen (useissa vastauksissa).
- Tulkinnat vaihtelevat alueellisesti, tiedotus on epäselvää.
- Syyttäjälaitoksessa ei tunneta luonnonsuojelukysymyksiä ja tuomiot vaihtelevat. Lain rikkomuksia valvotaan heikosti ja rangaistukset ovat keveitä.
- Natura 2000 -alueiden hoidon ja käytön päätöksenteko on epäselvää.
- Natura 2000 -alueilla, jotka eivät kuulu suojeluohjelmiin, ei voida käyttää LSL 24.3 §:n mukaista suojelua, joka olisi yleensä maanomistajalle lievempi vaihtoehto kuin pakkolunastus niissä tilanteissa, joissa sopimukseen ei päästä.
- Tiedon tuottajan (esim. lajihavainnot, asiantuntijana kuuleminen) asema viranomaispäätösten taustalla on epäselvä (selkeästi kirjattu esim. riistavahinkolaissa).

## 6.2

### Suojelukohteiden valinta

Yksi keskeinen keino turvata monimuotoisuutta on rajata ja suojella maantieteellisesti rajattuja alueita. Vuoden 1923 luonnonsuojelulaki ei eliöiden rauhoittamisen lisäksi tunnistanut muita keinoja. Yksittäisten kohteiden rauhoittamisen ongelmana on se, että lopputulos voi, laajemman suunnitelman puuttuessa, muodostua pirstaleiseksi ja tehottomaksi tavoitteisiin nähden. Jo ennen vuoden 1996 lain säätämistä valtioneuvosto hyväksyi seitsemän valtakunnallista suojeluohjelmaa: kansallis- ja luonnonpuisto-ohjelman sekä soiden, lintuvesien, harjujen, lehtojen, rantojen ja vanhojen metsien suojeluohjelmat. Vuoden 1996 uudistuksessa ohjelmien valmistelusta säädettiin laissa, mutta näitä säännöksiä ei ole vielä kertaakaan sovellettu.

Suojelukohteiden valinnan suunnitelmallisuutta voidaan lisätä keskitetyllä suunnittelulla, verkostomaisella yhteistyöllä tai markkinaohjauksella. Luonnonsuojelulain säännökset luonnonsuojeluohjelmista ja Natura 2000 edustavat keskitettyä suunnitteluihannetta. Se on tehokas edellyttäen, että on käytettävissä kattavaa ja luotettavaa yksityiskohtaista tietoa eikä hyväksyttävyydessä ole ongelmia. Suun-



nittelun kehittämiseksi on kehitetty työkaluja, kuten Zonation-ohjelmisto.<sup>1</sup> LSL:n mukaiset luonnonsuojeluohjelmat lähtevät kansallisista kattavista ohjelmista, joissa ratkaistaan tietty luonnonsuojelukysymys kokonaisvaltaisesti. Zonationin kaltaiset ohjelmat tukevat tätä lähestymistapaa, joka kuitenkin edellyttää, että on käytettävissä voimavaroja ohjelmien toimeenpanoon, mukaan lukien voimavaroja neuvotella maanomistajien kanssa ja riittävät määrärahat mahdollisten korvausten kattamiseen ”kerralla”.<sup>2</sup> Aikaisempien ohjelmien hyväksyttävyyssongelmat liittyivät toisaalta valmisteluprosessiin, joka maanomistajien keskuudessa koettiin ylhäältä määräykseksi, toisaalta voimavarojen puutteeseen, joka pitkitti korvausmenettelyitä ja muita neuvotteluita maanomistajien kanssa. Ohjelmien joustavuuden puute voi myös aiheuttaa hyväksyttävyyssongelmia: ohjelmaan on ollut vaikeaa sisällyttää uusia myöhemmin todettuja soveliaita alueita. On todennäköisesti myös vaikeaa luopua kohteista, joihin liittyy toteutusongelmia tai joissa ohjelman kriteerit eivät toteudu täysimääräisesti, siitä huolimatta että LSL 50 § antaa ympäristöministeriölle tiettyjä oikeuksia poiketa alkuperäisestä ohjelmasta.

METSO-ohjelman keinot ovat lähtökohdiltaan erilaisia kuin LSL:n mukaiset suojeluohjelmat korostaessaan vapaaehtoisuutta ja verkostoitumista. Prosessilla ei ole tukea luonnonsuojelulainsäädännössä, vaan se on perustunut uusien käytäntöjen omaksumiseen sekä luonnonsuojelulain 24 §:ään ja 25 §:ään ja lakiin kestävän metsätalouden rahoituksesta (KEMERA 1094/1996). Käytännön työn tueksi kehitettiin luonnonsuojelubiologisia kriteerejä (Kriteerityöryhmä 2003, Selvitysryhmä 2008). Kriteerien merkitys on suuri verkostoitumiseen perustuvassa suojelukohteiden valinnassa. Päätöksessään METSO-ohjelmasta valtioneuvosto edellytti, että kriteerejä laaditaan käytettäväksi. (Valtioneuvosto 2008). Mahdollisimman selkeiden kriteerien avulla eri osapuolet voivat nähdä, miksi tietty kohde valitaan ja miksi toinen jätetään valitsematta. Niillä on siten merkitystä läpinäkyvyyden ja laajemman hyväksyttävyyden kannalta. Nykyisessä lainsäädännössä kriteereillä ei ole oikeudellista merkitystä eikä oikeudellista pohjaa. Oikeudellisesti kyse on ymmärrettävä viranomaiselle kuuluvan harkintavallan käytön sovellutukseksi. Jotta alue voidaan suojella LSL:n nojalla METSO-ohjelman puitteissa, sen on siis täytettävä kahdet eri kriteerit, toisaalta METSO-kriteerit ja toisaalta LSL 10 §:ssä säädetyt perustamisedellytykset.

METSO-ohjelman ensimmäisessä vaiheessa kokeiltiin tarjouskilpailua suojelukohteiden valintakeinona, ja valtioneuvoston päätöksessä METSO-ohjelmasta 2008 viitataan luonnonarvokauppaan. Tarjouskilpailuun perustuva valintajärjestelmä vaatisi kuitenkin tuekseen menettelyjä ja toimintaa ohjaavia säännöksiä, joita ei nykyisessä lainsäädännössä ole, mikä rajoittaa mahdollisuuksia käyttää markkinaperusteista ohjausta suojelualueiden valinnassa.

Suojelukohteiden valinnan merkitys korostuu, kun resursseja on vähän. Kyselyssä yli puolet vastaajista oli osin tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että seuraavan kymmenen vuoden aikana Suomeen tarvitaan uusia luonnonsuojeluohjelmia, joiden toteuttamiseen voidaan käyttää lain 2 luvun säännöksiä. Noin viidennes oli tästä eri mieltä ja saman verran vastaajia ei ottanut selkeää kantaa tähän kysymykseen. Kysymykseen siitä, millaisia suojeluohjelmia tarvitaan, vastasi 23 henkilöä. Useimmin niitä katsottiin tarvittavan metsille METSO-ohjelmaa täydentämään (9 vastaajaa) sekä soille turvetuotannon laajentuessa nopeasti (9). Muutamia mainintoja saivat kallioid (4), uhanalaiset eliölajit (3), pienvedet ja virtavedet (2), nykyisen suojelualueverkon täydentäminen kauttaaltaan, koska vanhat rajaukset ovat puutteellisia (2) sekä luontotyyppeiden ja niiden muodostamien verkostojen suojeluun keskittyvä suojeluohjelma

<sup>1</sup> <http://www.helsinki.fi/bioscience/consplan/software/Zonation/index.html> [29.8.2010]

<sup>2</sup> “[Zonation] cannot handle multiple alternative landuse options. Zonation is for implement-in-one-go planning instead of multi-year incremental design of reserves.” <http://www.helsinki.fi/bioscience/consplan/software/Zonation/Questions.html>

(2). Yksittäisiltä vastaajilta kannatusta saivat arvokkaimmat perinnebiotoopit, paahdealueet, maankohoamisrannikko sekä monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet ylittäen perinteiset ohjelmarajat.

Suojeluohjelmat jakavat mielipiteitä. Kyselyssä suojeluohjelmia eivät pitäneet tarpeellisina lähinnä eri elinkeinoja ja metsästäystä edustavat tahot. Suojeluohjelmien kannattajat perustelevat niitä etenkin suunnitelmallisuudella ja METSO-keinojen täydentäjinä. Kyselyn mukaan METSO-toimintaan ollaan yleisesti varsin tyytyväisiä, eikä aineistosta tule esiin suojeluohjelmien ja vapaaehtoisuuteen perustuvien METSO-keinojen vastakkainasettelua. Kyselyssä yli puolet vastaajista oli osin tai samaa mieltä väittämän kanssa, että METSO-keinot toimivat hyvin ekologisesti mielekkäiden kohteiden valinnassa ja noin 70 % kannatti niiden soveltamista tulevaisuudessa myös muualla kuin metsäalueilla. Samalla on todettava, että yli puolet vastaajista oli osin tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa, että seuraavan kymmenen vuoden aikana tarvitaan LSL 2 luvun tarkoittamia ohjelmia ja vain noin 20 % oli osin tai täysin eri mieltä väitteen kanssa. Myönteinen suhtautuminen näkyy myös METSON väliarvioinnissa, jonka mukaan ohjelman arvioitiin parantavan luonnonsuojelun sosiaalista hyväksyntää, suojelevan varsin hyvin arvokkaimpia kohteita ja parantavan Etelä-Suomen metsien monimuotoisuutta (Koskela ym. 2010). Tämä viittaa siihen, että METSO on luonut edellytyksiä osallistavalle suunnittelulle ja ristiriitojen sovittelemalle suojelukohteiden valinnassa. Kehittämällä lainsäädäntöä tukemaan käytäntöjä edelleen voidaan varmistaa myönteisen kehityksen jatkumista ja laajentamista myös muihin suojelukohteisiin kuin metsiin.

Luonnonsuojelulla on vahva yleinen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyttä (Paloniemi 2008). Tämän vuoksi on myös tärkeää, että suojelun edistyminen näkyy konkreettisesti. Kansallispuistot ja erämaa-alueet ovat helposti tunnistettavia kohteita, joilla luonnonsuojelun merkitystä voidaan konkretisoida. Luonnonsuojeluohjelmien merkitys on myös siinä, että ne voivat tehdä suojelukohteita ja -arvoja näkyviksi. METSO-ohjelma, vaikkei olekaan LSL:n tarkoittama ohjelma, osoittaa tämän merkityksen.

METSON ekologista vaikuttavuutta on vielä liian aikaista arvioida. Vuosina 2008–2009 valtion omistukseen hankittiin 96 kohdetta (2 236 ha) ja yksityismaaille perustettiin 167 luonnonsuojelualuetta (1 363 ha). Määräaikaisia suojelusopimuksia tehtiin viisi (42 ha). Selvästi suurin osa kohteista on ollut runsaslahopuustoisia kangasmetsiä. Vuonna 2009 niitä suojeltiin METSOssa runsaat 1 300 ha, kun esimerkiksi harjujen paahdeympäristöjä sisältyi kohteisiin 4 ha ja kalkkikallioita 1 ha. METSOon on sisällytynyt myös valtionmaiden suojelualueiden lisääminen 10 000 hehtaarilla. (Koskela ym. 2010). METSON väliarvioinnissa nähtiin suurimpina ongelmina voimavarojen riittävyys METSON toteuttamiseen (sekä henkilöstön määrä että määrärahojen riittävyys) ja kohteiden heikko kytkeytyneisyys. Mainitut ongelmat ovat keskenään varsin erilaisia, ja suojelukohteiden kytkeytyneisyyden parantaminen edellyttää uudenlaisia lähestymistapoja. (Koskela ym. 2010).

Tätä arviointia varten tehdyssä kyselyssä mielipiteet jakautuivat melko tasan kysymyksissä, joissa kysyttiin onko METSO taloudellisesti luonnonsuojeluohjelmia edullisempi tapa hankkia kohteita pysyvään suojeluun ja toimivatko METSO-ohjelman hallintokäytännöt hyvin suojelualueiden valinnassa ja hankinnassa. Kysymys METSON kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on ratkaiseva. Tämän vuoksi on olennaista, että ohjelman talouskysymyksiin paneudutaan erityisen huolellisesti. Kyselyssä tunnistettiin tähänastisen kokemuksen perusteella eräitä kehittämiskohteita METSO-ohjelman suojelualueiden valinnassa ja hankinnassa (19 henkilöä, laatikko 14).

**Laatikko 14.** Kyselyvastauksia METSO-ohjelman suojelualueiden valinnan ja hankinnan kehittämistä.

- Verkoston tehokkuus tulisi maksimoida lisäämällä suunnittelu- ja kartoitus-työtä (useissa vastauksissa). Alueiden hankintaa tulisi keskittää alueellisesti ennalta valituille, arvokkaiksi tiedetyille painopistealueille.
- Tarvitaan lisää henkilöresursseja tarjottujen kohteiden valintaan ja hankintaan (useissa vastauksissa).
- Määräaikaisia sopimuksia tulisi tehdä vain sellaisille kohteille, joiden suoje-luarvotkin ovat määräaikaisia (useissa vastauksissa).
- Etenkin laaja-alaisten kohteiden hankinnassa METSO-keinot ovat varsin tehottomia ja kalliita, joten niitä pitäisi tarvittaessa täydentää suoje-luohjelma-tyyppisillä keinoilla (useissa vastauksissa).
- Päätösvaltaa pitäisi delegoida alemmas ELYlle (useissa vastauksissa).
- Metsäkeskusten ja ELYjen työnjakoa tulisi selvittää ja menettelytavat vakiin-nuttaa.
- Hyvien kohteiden rahoitus pitää varmistaa, jottei järjestelmän vapaaehtoinen pohja rapaudu.

### 6.3

## Lunastukset ja korvaukset

### 6.3.1

#### Lunastusmenettely

Suojelu pyritään lähtökohtaisesti toteuttamaan vapaaehtoisin keinoin. Mahdollisista korvauksista käydään silloin neuvotteluita maanomistajan ja luonnonsuojeluviran-omaisen välillä. Mikäli valtio kuitenkin päätyy lunastamaan alueen luonnonsuojelu-alueeksi, voi kohteen ulkopuolinen taho saada tästä korvauksia lunastuslain 38 §:n nojalla. Mikäli alue hankitaan suojelualueeksi vapaaehtoista tietä, ei tätä lunastuslain mukaista korvausmenettelyä käytetä. Mikäli kyseinen alue kuuluu Natura-verkos-toon, korvaus LSL 66 §:n välityksellä syntyy ainoastaan, mikäli haittaa muodostuu tietyn hankkeen estymisestä. Tällaisesta hankkeesta ei kuitenkaan aina ole kyse, kuten esimerkiksi suojellun suoalueen viereisen metsän vettyessä.

Kyselyn vastauksissa luonnonsuojelulain lunastuksia ja korvauksia koskevista ongelmista keskeisimpänä mainittiin tulkinnanvaraisuus merkityksellisen haitan kynnyksen määrittämisessä, korvausarvon määrittäminen sekä pitkät käsittelyajat. Yli puolet vastaajista (n=30) näki lunastuskäytännön olevan pääasiallisesti selkeä ja toimiva, ja kolme neljännessä vastaajista piti lunastuskäytäntöä oikeudenmukaisena maanomistajan kannalta.

Käytännön tasolla on tunnistettu eräitä vaikeuksia. Kaksivaiheinen lunastusme-nettely (ensin lunastuslupa YM:ltä ja sen jälkeen toimitus maanmittaustoimistossa) vie paljon aikaa. Lunastuslupien pitkät käsittelyajat vaarantavat ajoittain hallinnon periaatetta asioiden nopeasta käsittelystä.

Toinen ongelma on se, ettei kaikissa lunastustoimituksissa riittävästi pohdita lu- vansaamismahdollisuuksien vaikutusta korvausta määrättäessä. Turpeenottomah- dollisuuden menetyksistä Natura 2000 -alueilla saatetaan määrätä täysi korvaus, vaikka on selvää, että lupaa ei olisi mahdollista saada (LSL 65–66 §) eikä menetys siten ole korvattava (LSL 53 §).

Erityiskysymys on, että lunastuslain mukainen lunastuslupa-asian yleinen käsittelyjärjestys on rakennettu asetelmasta, jossa lunastusluvan hakija ja viranomaiset ovat selvästi eri tahoja. Luonnonsuojelualuetta valtiolle lunastettaessa näin ei kuitenkaan ole. Tästä on aiheutunut hallinnollisia ongelmia, jotka on pyritty ratkaisemaan simuloimalla hakemusasetelmaa, esimerkiksi ELY-keskus on rinnastettu lunastuksen hakijaksi. ELY-keskuksella ei ole kuitenkaan tässä valitusoikeutta. Ongelma syntyy myös siitä, milloin lunastuslupa-asia tulee tällöin vireille.

### 6.3.2

#### Korvaukset

Suurin osa (70 %) kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että luonnonsuojelulaissa säädetty korvausperuste on oikeudenmukainen. Kolmannes vastaajista ei pitänyt nykyistä korvausmenettelyä erityisen toimivana. Yhtenä epäkohtana mainittiin, että korvaukseen oikeutettujen piiri on rajoitettu kiinteistön omistajaan tai erityisen oikeuden haltijaan, jolloin korvausmahdollisuus ei koske toiminnanharjoittajia yleisesti. Monille korvauskysymykset ovat verrattain vieraita, mikä näkyy epäselvien kannanottojen suurena määränä.

Lähes puolet vastaajista ei ollut korvausmenettelyn toimivuudesta samaa eikä eri mieltä. Yli puolet vastaajista ei ollut eri eikä samaa mieltä väittämän "luonnonsuojelulain korvauskynnys toimii hyvin silloinkin, kun samaa kiinteistöä koskevat useat eri luonnonsuojelulain mukaiset käytönrajoitukset" kanssa. Osa kuitenkin katsoi, että korvauskynnys voi kumuloitua eli nousta merkittävästi, jos samaa kiinteistöä rajoitetaan lukuisilla eri suojelupäätöksillä. Tätä kysymystä tarkastellaan seikkaperäisesti erillisessä työryhmässä. Korvauskynnykset voivat vaikuttaa neuvotteluasetelmiin. On esitetty, että korvauskynnykset ovat hankaloittaneet neuvottelujärjestelmien eräissä luontotyyppi- ja lajisuojelutapauksissa ja siten vähentäneet luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuudensuojan suhdetta säännökseen vastuusta ympäristöstä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 2/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Tuoreimmassa asiaan liittyvässä tarkastelussa (PeVL 20/2010 vp) valiokunta on todennut perustuslain 15 §:n ja 20 §:n välisen suhteen olevan sellainen, että 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, ja että se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina perustuslain 15 §:llä ja 20 §:llä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteissa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Muun muassa tämän perusteella perustuslakivaliokunta katsoi, että kalastuslakiin ehdotetut säännökset uhanalaisten lajien suojelemiseksi voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 20/2010 vp). Säännösten nojalla valtioneuvosto voi antaa uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi tarpeellisia asetuksia kalastuksen rajoittamisesta ja maa- ja metsätalousministeriö voi asetuksella antaa, uhanalaisten eläinlajien suojelun niin vaatiessa, tarkkarajaisia säännöksiä pyydysten käytöstä.

METSO-ohjelmassa maksettuja korvauksia suojelukohteista on tarkasteltu METSON väliarvioinnissa (Koskela ym. 2010). METSO-toimijoille suunnatun kyselyn perusteella näyttää siltä, että korvaustasoa on pidetty jopa niin hyvänä, että jotkut vastaajat ovat toivoneet maanomistajien selkeämpää kilpailuttamista, jotta ohjelmaan saadaan parhaat kohteet ja kustannustehokkuus kasvaa. Ongelmana on se, että mitään säädöspohjaa kilpailuttamiselle ei ole ja käytännöt on omaksuttu KEMERAn tuki- ja korvausmenettelyistä, joissa tavoitteena eivät ole valtiontalouden kannalta mahdollisimman taloudelliset ratkaisut.

Haitta-asteikossa ja erilaisissa korvauskynnyksissä ongelmaksi on todettu, että eri säädöksissä esiintyvät haitat voivat vaihdella. Korvauskynnysten osalta tilanne on vastaavanlainen. Ympäristölainsäädännössä olevat korvauskynnykset ovat lakikoh-taisia huolimatta niiden kenties vahvoistakin verrannollisuussuhteista. Esimerkiksi LSL:n korvauskynnys ei ole selkeästi linjassa esimerkiksi metsälain tai MRL:n käy-tännön kanssa. Luonnonsuojelulain esitöissä esitetään suhteellista lähestymistapaa, kun taas lunastustoimikunnat hakevat absoluuttista rajaa.

Oma kysymyksensä on korvauskysymys, kun suojelun tarve muuttuu. LSL 27.3 §:n mukaan jos suojelualue omistajan hakemuksesta lakkautetaan tai alueen rauhoitus-määräyksiä olennaisesti lievennetään, voidaan päätöksen ehdoksi asettaa, että omis-taja maksaa takaisin hänelle maksetun korvauksen kokonaan tai osittain. Sen sijaan LSL 49 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikkojen korvaussäätelyssä ei ole tunnistettu tilanteita, joissa luontotyyppejen ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun tarve lakkaa. Korvauksia ei tarvitse maksaa takaisin valtiolle, mikäli LSL 49.1 §:n ns. direktiivilaji poistuu alueelta, siitä huolimatta, että esimerkiksi liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta maksetut korvaukset voivat olla mer-kittäviä. Käytännössä asia on hoidettavissa määräaikaisilla suojelupäätöksillä (53.4 §), jotka antavat mahdollisuuksia seurata tilanteen kehittymistä. Näin oli menetelty muun muassa liito-oravan suojelun tapauksessa, josta määrättiin maksettavaksi kor-vaus (KKO 2008:73).

#### 6.4

### Toimenpidekiellot, rangaistukset ja muutoksenhaku

Kyselyn vastaajista (n=35) noin kaksi kolmannesta oli sitä mieltä, että luonnonsuojelu-lakia rikotaan usein ja että rangaistusten muuttaminen ankarammiksi vähentäisi lain rikkomuksia. Puolet vastaajista piti luonnonsuojelulain toimenpidekieltoja koskevia säännöksiä toimivina. Noin 40 % katsoi, että pakkokeinoja koskevat säännökset ovat toimivia, ja ainoastaan kolmannes oli sitä mieltä, että menettämisseuraamuksia kos-kevat säännökset ovat toimivia. Toisaalta kolmannes vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä toimenpidekieltoja, pakkokeinoja ja menettämisseuraamuksia koskevien säännösten toimivuudesta.

Vastaajat mainitsivat merkittävimminä toimenpidekieltoihin, pakkokeinoihin, ran-gaistuksiin ja menettämisseuraamuksiin liittyvinä ongelmina rangaistusten lievyy-den, valvonnan puutteellisuuden ja syyteharkinnan epäkohdat (laatikko 15). Ongel-mien ratkaisukeinoiksi ehdotettiin etenkin syyttäjäviranomaisten ja tuomioistuinten asiantuntemuksen kasvattamista luonnonsuojelulaista ja sen taustoista.

**Laatikko 15.** Kyselyvastauksia toimenpidekieltoja, pakkokeinoja, rangaistuksia ja menettämisseuraamuksia koskevista merkittävimmistä ongelmista.

- Luonnonsuojelurikkomuksia tai rikoksia ei mielletä vakaviksi rikoksiksi, joten rangaistukset ovat lieviä (useissa vastauksissa).
- Valvonta on puutteellista. Rikkomukset ja rikokset huomataan satunnaisesti ja usein viiveellä. (useissa vastauksissa).
- Syytteen panemiskynnys on liian korkea (useissa vastauksissa).
- Yhtenäisen oikeuskäytännön puuttuminen (useissa vastauksissa).
- LSL 59 §:n tulkinnan epäselvyydet (sovelletaanko kohtaa myös ulkomailta tuotuihin CITES-lajeihin).

Ympäristöjärjestöillä ei ole valitusoikeutta poikkeuspäätöksiin rauhoitussäätelystä, erityisesti suojeltavien lajien suojelusta eikä luontotyyppien suojelusta. Valtakunnallisilla luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävillä järjestöillä ei ole oikeutta valittaa LSL 66.2 §:n mukaisesta valtioneuvoston päätöksestä poiketa Natura-suojelusta, eikä myöskään siitä että suojelusta luovutaan. Kyselyn vastaajien mielipiteet jakautuivat selvästi järjestöjen muutoksenhakuoikeuteen liittyvissä kysymyksissä (laatikko 16). Noin 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että järjestöjen muutoksenhakuoikeutta tulisi laajentaa kaikkiin luonnonsuojelulain mukaisiin päätöksiin korvauksia lukuun ottamatta, kun taas noin 40 % vastaajista oli tästä eri mieltä. Puolet kyselyn vastaajista kannatti järjestöjen muutoksenhakuoikeuden rajaamista ainoastaan paikallisiin ja alueellisiin järjestöihin, mutta lähes puolet vastaajista vastusti muutoksenhakuoikeuden rajaamista.

**Laatikko 16.** Kyselyvastauksia muutoksenhakua koskevista merkittävimmistä ongelmista.

- Muutoksenhakuoikeutta tulisi tiukentaa ja selkeyttää: rajattava ainoastaan luonnonsuojelujärjestöihin ja edelleen vain alueellisiin järjestöihin (useissa vastauksissa).
- Muutoksenhakuoikeus on säilytettävä myös valtakunnallisilla järjestöillä: paikallisten ja alueellisten järjestöjen asiantuntemus ei ole aina riittävää; joihinkin eliölajeihin liittyy ainoastaan valtakunnallinen järjestö (useissa vastauksissa).
- Muutoksenhakuoikeus on yhdenmukaistettava muun ympäristösäätelyn valitusoikeussäännösten kanssa.

6.5

## Johtopäätökset maanomistajien oikeusturvasta ja luonnonsuojelun hyväksyttävyydestä

Maanomistajan ja muiden asianomistajien oikeusturvan kannalta nykyinen luonnonsuojelulaki on pääsääntöisesti tyydyttävä. Koska lunastus- ja korvauskysymykset ovat vaativia ja herkkiä, on tärkeää, että lainsäädännön toimeenpano on johdonmukaista, mikä voi edellyttää soveltamisohjeiden laatimista muun muassa haitta-asteikoista ja merkityksellisen haitan kynnyksen määrittämisestä.

LSL:n mukaisia suojelukohteita on viime vuosikymmeninä valittu lähinnä kahdella eri tavalla, joko vanhojen luonnonsuojeluohjelmien tai METSO-menettelyn kautta. Kumpakaan menettelyä ei ole oikeudellisesti säännelty, vaikka LSL:n 2 luku luo oikeudellisen pohjan uudelleenlaadituille luonnonsuojeluohjelmille. METSO-ohjelma on tuonut mukaan toisaalta vapaaehtoisuuden ja toisaalta verkostomaisen koordinaation suojelukohteiden valintaan. Verkostomaisessa toimintamallissa käytettävissä olevia keinoja on useampia kuin luonnonsuojeluohjelmiin perustuvassa mallissa. Lainsäädäntö on kuitenkin tältä osin kehittämätön eikä juurikaan tue toiminnan kehittämistä. Kehittämällä lainsäädäntöä olisi mahdollista nykyistä laajemmin soveltaa verkostomaiseen koordinaatioon ja taloudelliseen ohjaukseen perustuvaa monimuotoisuuden turvaamista myös muuhun kuin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen.

METSO-ohjelma on osoittanut, että on edellytyksiä kehittää osallistavaa ja avointa monimuotoisuuden turvaamista. Sitä voidaan edistää käytäntöjä kehittämällä, mutta tämä voi olla ongelmallista oikeusturvan ja hyväksyttävyyden kannalta, minkä muun muassa analyysit Metsähallituksen osallistavasta suunnittelusta ovat osoittaneet

(Raitio 2008). Tämän vuoksi tulisi luoda lakiin perustuvia menettelyitä ja samalla arvioida muun muassa eri päätöksiin liittyvää valitusoikeutta.

Vapaaehtoisuuteen perustuvien keinojen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus ovat vielä avoimia, mikä voi heijastua toiminnan yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, jos käy ilmi, ettei monimuotoisuuteen ohjattu tuki käytännössä paranna suojelun tasoa. Tämän vuoksi on tärkeää kehittää lainsäädäntöä ja sen soveltamista erityisesti kilpailutuksen osalta ja ylläpitää avointa toiminnan seuranta ja arviointia.

#### **Johtopäätökset:**

- Maanomistajien oikeusturva on parantunut ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä lisääntynyt LSL:n uudistamisen, parantuneiden käytäntöjen ja vapaaehtoisuuden korostamisen (erityisesti METSO-ohjelma) seurauksena.
- Kehittämällä lainsäädäntöä olisi mahdollista nykyistä laajemmin soveltaa verkostomaiseen koordinaatioon ja taloudelliseen ohjaukseen perustuvaa monimuotoisuuden turvaamista myös muuhun kuin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen.
- Vapaaehtoisuuteen perustuvien keinojen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus ovat vielä avoimia, mikä voi heijastua toiminnan yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, jos käy ilmi, ettei monimuotoisuuteen ohjattu tuki käytännössä paranna suojelun tasoa. Tämän vuoksi on tärkeää selvittää mahdollisuuksia kehittää lainsäädäntöä ja sen soveltamista erityisesti kilpailutuksen osalta ja ylläpitää avointa toiminnan seuranta ja arviointia.

## 7 Erämaalain tavoitteiden toteutuminen

Pohjois-Suomeen on perustettu vuonna 1991 erämaalaille 12 erämaa-aluetta, jotka kattavat yhteensä 1,5 miljoonaa hehtaaria. Erämaalain säätäminen toteutti pitkään keskustellun ja kiistellyn pohjoisten tunturi- ja metsäalueiden sekä niihin liittyvien luonto- ja kulttuuriarvojen säilyttämisen. Kukin erämaa-alue on vähintään 15 000 hehtaaria laaja, pääosin tietön alue. Teiden rakentaminen ja kaivostoiminta on erämaa-alueilla kielletty muutoin kuin valtioneuvoston luvalla. Erämaalaki sallii rajoitetun metsätalouden harjoittamisen viidellä erämaa-alueella, mutta alueita hallinnoivan Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmissa (vuosille 2006–2015) erämaa-alueiden ns. luonnonmukaisesti käsiteltävät osat on siirretty pysyvästi metsätaloustoiminnan ulkopuolelle. Porotaloutta harjoitetaan koko erämaa-alueiden pinta-alalla. Erämaat sisältyvät nykyisin Suomen Natura 2000 -verkostoon, mutta ne eivät ole varsinaisia suojelualueita. Erämaa-alueiden käyttöä ohjataan kullekin alueelle laadittavan hoito- ja käyttösuunnitelman avulla. Alueiden hoidosta vastaa Metsähallitus. (Ympäristöministeriö 2008, Metsähallitus 2009).

### 7.1

#### **Eri tavoitteiden yhteensovittaminen**

Erämaalain 1 §:ään kirjatut tavoitteet ovat (1) erämaa-alueiden erämaaluonteen säilyttäminen, (2) saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaaminen sekä (3) luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittäminen. Hallituksen esityksessä erämaaliksi (HE 42/1990) täsmennetään lain tavoitteena olevan Lapin alkuperäisimmän ja tyypillisimmän jäljellä olevan erämaaluonnon säilyttäminen mahdollisimman muuttumattomana, luontaiselinkeinojen ja saamelaiskulttuurin harjoittamisen luontaisten edellytysten turvaaminen sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittäminen (esim. retkeily- ja virkistyskäyttö sekä metsien monipuolinen käyttö).

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä kysyttiin, miten edellä lueteltujen lain tavoitteiden saavuttaminen on onnistunut. Erämaalakia koskeviin kysymyksiin vastasi 28 vastaajaa, mikä oli vähemmän kuin luonnonsuojelulakia koskevissa kysymyksissä. Lisäksi jopa puolet vastanneista ei ilmaissut selkeää kantaansa erämaalakikysymyksiin, vaan vastasi ”ei samaa eikä eri mieltä”. Useat eteläisessä Suomessa toimijat vastasivat näin. Erämaalain arviointia vaikeuttaa siten kirjallisten lähteiden vähäisyyden lisäksi myös kyselyvastausten vähäisyys. Rovaniemellä pidetyissä ryhmähaastatteluissa erämaa-asioista päästiin kuitenkin keskustelemaan. Muiden aineistojen vähäisyyden vuoksi erämaalain toimivuuden arvioinnissa on käytetty lähteinä myös joitakin erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmista annettuja lausuntoja.

Ryhmähaastatteluissa korostui etenkin uuden, jokamiehenoikeuksiin pohjautuvan elinkeinotoiminnan lisääntyminen ja tämän aiheuttamat ristiriidat porotalouden ja luonnonsuojelun kanssa. Tämän toiminnan sääntelyä nykyisen lainsäädännön nojalla



pidettiin ongelmallisena. Lisäksi haastatteluissa nousi esiin intensiivisen porotalouden suuri merkitys luonnonsuojeluarvojen säilymiselle erämaa-alueilla.

Kyselyssä runsaat 60 % vastaajista oli täysin tai osin sitä mieltä, että erämaa-alueet ovat onnistuneesti säilyttäneet alueiden erämaaluonteen. Vain yksi vastaaja oli tästä osin eri mieltä, eikä kukaan ollut täysin eri mieltä. Niin ikään noin 60 % vastaajista oli täysin tai osin sitä mieltä, että erämaa-alueet ovat onnistuneesti turvanneet saamelaiskulttuuria ja luontaiselinkeinoja. Yksi vastaaja oli tästä osin eri mieltä, eikä kukaan ollut täysin eri mieltä. Vastaajien joukossa ei tosin ollut Saamelaiskäräjien tai Paliskuntain yhdistyksen edustajia, vaikka kysely lähetettiin myös näille tahoille.

Sen sijaan pienempi osuus vastaajista (vähän yli 40 %) oli sitä mieltä, että erämaa-alueilla on onnistuttu yhdistämään erilaiset maankäyttömuodot. Kaksi vastaajaa oli tästä osin eri mieltä. Peräti puolet tähän kysymykseen vastanneista ei ottanut kantaa.

Kyselyssä pyydettiin myös nimeämään erämaalain suurimmat ongelmat, jotka vaikeuttavat lain tavoitteiden saavuttamista. Niitä nimesi 7 henkilöä. Moottorikelkkailua lukuun ottamatta jokainen vastaaja toi esiin hieman eri ongelmia (laatikko 17).

**Laatikko 17.** Kyselyvastauksissa mainittuja erämaalain suurimpia ongelmia.

- Kullankaivuu, moottorikelkkailu, turismi ja matkailuyritysten toiminta alueella.
- Poronhoito.
- Lain tulinnanvaraisuus: esim. rakennuksen käyttötarkoitus voi muuttua luontaiselinkeinotukikohdasta matkailutukikohdaksi.
- Teiden rakentaminen tai varaaminen kaavassa erämaa-alueille.
- Erämaalaki lopetti käytännössä metsätalouden laajoilta alueilta, vaikka niin ei ollut kirjattu, ja edisti siten elinkeinojen vastakkainasettelua.
- Erämaa-alueiden ulkopuolelle on jäänyt suojelua kaipaavia luonnontilaisia metsiä (esim. Hammastunturi, Kessi/Vätsäri).

Kyselyssä runsas neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että erämaalain tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Hieman pienempi osuus ei ollut tätä mieltä, ja puolet vastaajista ei ilmaissut selkeää kantaansa. Käytännön esimerkkinä ristiriitatilanteista mainittiin porotalouden vaikutukset tunturiluontoon (jäkäläpeitteen kuluminen ja sen seurausvaikutukset). Kolmannes kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että erämaa-alueiden käyttöä tulisi säännellä tarkemmin erämaalaissa, kun viidenneksen mielestä se ei ole tarpeen.

Alueiden käyttäjien toiveet ja eri käyttömuotojen ristiriidat tulevat yksityiskohdaisemmin esiin erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmista annetuissa lausunnoissa. Eniten käsiteltyjä aiheita lausunnoissa ovat olleet poronhoito, maastoajo, metsästys, kalastus, matkailuelinkeino sekä alueilla olevat rakenteet kuten kodat, aidat, huoltotuvat ja kämpät. Lausunnoissa todetaan muun muassa, ettei erämaalaissa määritellä riittävän selvästi erämaa-alueiden ja matkailun välistä suhdetta. On koettu, että alueiden määrittäminen matkailun käyttöön hoito- ja käyttösuunnitelmissa (Metsähallituksen käyttämä vyöhykejako) on erämaalain vastaista, koska lain tavoitteisiin ei kuulu matkailun edistäminen erämaa-alueilla. Matkailua pidetään uhkana poronhoidolle ja sitä kautta perinteiselle saamelaiskulttuurille.

Lausunnoissa tuodaan myös esiin, ettei maastoliikennettä ole rajoitettu erämaissa kovin tehokkaasti, sitä ei ilmeisesti valvota riittävästi eikä siitä ole säännöksiä erämaalaissa. Matkailuun ja porotalouteen liittyvä maastoliikenne vaikeuttaa erämaa-alueiden erämaisyyden säilyttämistä. Toisaalta matkailuun liittyvä maastoliikenne nähdään uhkana porotaloudelle. Poronhoitoon liittyvää maastoliikennettä ei erämaa-

alueilla rajoiteta, paikallisasukkaille myönnetään talviaikaisia maastoliikennelupia ja erämaa-alueille tehdään johdettuja moottorikelkkasafareita.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota myös siihen, ettei erämaalaki sisällä säännöksiä kalastuksesta tai metsästyksestä, paikallisten asukkaiden oikeuksista eikä alueilla entuudestaan olevista ja sinne esimerkiksi luontaiselinkeinojen harjoittamiseen tarvittavista rakenteista. Näistä kaikista päätetään vasta hoito- ja käyttösuunnitelmissa.

Erämaalain voimaantulon jälkeen on myös keskusteltu erämaa-alueiden rajauksista. Kyselyssä noin 40 % vastaajista oli täysin tai osin sitä mieltä, että erämaa-alueiden rajaukset ovat onnistuneita. Vajaat 10 % oli eri mieltä, ja puolella vastaajista ei ollut selkeää kantaa asiaan. Luonnonsuojelujärjestöjen edustajat toivoivat alavampien arvokkaiden metsäalueiden mukaan ottamista esimerkiksi Hammastunturissa ja Vätsärissä, ja myös Peurakairan lisäämistä Hammastunturin erämaahan ehdotettiin. Yksi vastaaja muistutti, että MMM:n asettama dialogityöryhmä esitti tammikuussa 2007 muistiossaan Sorsatunturi/Tuntsa–Naruska-alueen liittämistä Tuntsan erämaa-alueeseen. Metsähallituksen ja luontojärjestöjen välisen dialogiprosessin tuloksena yhteensä 121 000 hehtaaria metsätalouden maata siirrettiin metsätalouden ulkopuolelle, ja osa näistä alueista ehdotettiin liitettäväksi olemassa oleviin erämaa-alueisiin, laajimpana juuri Sorsatunturi/Tuntsa–Naruska (15 400 ha) (Pohjois-Suomen vanhojen metsien ... 2007). Erämaa-alueiden rajausten laajennuksista on siis jo sovittu, mutta lakia ei ole vielä saatettu näiden päätösten mukaiseksi. Parin vastaajan mukaan rajauksissa tarvitaan lähinnä hienosäätöä. On tunnistettu tarpeita esimerkiksi yhtenäistää rajoja muiden aluerajausten kuten Natura 2000 -alueiden kanssa.

**Arvio.** Erämaalain toimivuuteen vaikuttavat uusien maankäyttömuotojen kehittyminen ja lain yleispiirteisyys. Erityisesti turismi on tuottanut uusia maankäyttömuotoja, jotka pohjautuvat jokamiehenoikeuksiin. Jokamiehenoikeuksiin pohjautuva elinkeinotoiminta aiheuttaa ristiriitoja porotalouden kanssa ja heikentää luonnonsuojeluarvojen säilymistä paikoittain. Myös porojen nykyinen määrä on kriittinen ja osaltaan heikentää luonnonsuojeluarvojen säilymistä. Nykyisessä erämaalaisissa ei ole säännöksiä uusien käyttömuotojen sääntelyyn, ja tämän takia hoito- ja käyttösuunnitelmien merkitys ja samalla Metsähallituksen rooli alueiden käytön määrittelyssä on noussut suureksi. Laissa määritellyt tavoitteet voidaan nähdä osittain ristiriitaisina (saamelaiskulttuuri ja poronhoito vs. luonnon monipuolinen käyttö), ja niiden yleispiirteisyys johtaa helposti tulkintakiistoihin. Tämä korostaa hoito- ja käyttösuunnitelmien merkitystä alueiden käytön ohjaajana. Hoito- ja käyttösuunnitelmien laadintaprosessia on joskus kritisoitu osallistumisen puutteista. Prosessi on kuitenkin ajan myötä hioutunut useiden tahojen mielestä varsin toimivaksi, mitä osoittavat useat myönteiset ja neutraalit lausunnot varsinkin uusimmista suunnitelmista. Tätä taustaa vasten hoito- ja käyttösuunnitelmiin perustuvaa järjestelmää ei näytä tarpeelliselta ryhtyä olennaisesti muuttamaan. Erämaa-alueiden ns. luonnonmukaisesti käsiteltävät osat on lain voimaantulon jälkeen siirretty pysyvästi metsätaloustoiminnan ulkopuolelle ja tietyistä erämaa-alueiden laajennuksista on sovittu Metsähallituksen ja luontojärjestöjen välisessä dialogiprosessissa, mutta näitä päätöksiä ei ole vielä viety lainsäädäntöön.

- **Johtopäätös:** Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että jokamiehenoikeuksiin pohjautuvaa elinkeinotoimintaa voidaan säädellä. Tämä voi tapahtua joko erämaalain järjestelmää kehittämällä taikka yleisellä, muillakin alueilla sovellettavalla lainsäädännöllä. Lainsäädäntö tulisi saattaa vastaamaan tehtyjä päätöksiä erämaa-alueiden luonnonmukaisesti käsiteltävien osien siirtämisestä pysyvästi metsätaloustoiminnan ulkopuolelle ja tiettyjen erämaa-alueiden laajennuksista.

## Erämaa-alueiden hallinta

Erämaalain mukaan erämaa-alueiden hoidossa ja käytössä on noudatettava hoito- ja käyttösuunnitelmaa, jonka laatii Metsähallitus ja vahvistaa ympäristöministeriö. Hoito- ja käyttösuunnitelmien avulla sovitaan yhteen alueiden eri käyttötavoitteita. Suunnitelmissa analysoidaan perustietojen pohjalta alueen nykytila, tärkeimmät arvot, tuleva kehitys ja uhkatekijät sekä hoidon ja käytön tavoitteet. Suunnitelmissa arvioidaan myös toteutuksen vaatimat resurssit ja ympäristövaikutukset. Sidosryhmillä ja kansalaisilla on mahdollisuus osallistua suunnitteluprosessiin. Luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet on koottu Metsähallituksen ohjeeseen, joka on ajantasaistettu kuluvana vuonna (Metsähallitus 2010). Erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota sidosryhmien osallistamiseen, jolle asettaa vaatimuksia muun muassa toimiminen saamelaisen kotiseutualueella.

Kyselyssä kaksi kolmannelta vastaajista piti Metsähallituksen laatimia hoito- ja käyttösuunnitelmia hyvänä keinona alueiden hoidon ja käytön ohjaamisessa, ja vain yksi vastaaja oli osin eri mieltä. Käytännön toteutus ei kuitenkaan saa aivan yhtä hyviä arvioita: noin 30 %:n mielestä hoito- ja käyttösuunnitelmien valmistelu toimii hyvin, noin 10 %:n mielestä ei. Samansuuntaiset arviot sai suunnitelmien hyväksymismenettely, tosin kriittisiä vastaajia oli hieman enemmän. Kritiikki kohdistuu lähinnä siihen, että vahvistamismenettely kestää ympäristöministeriössä jopa useita vuosia.

Muutammat tahot ovat hoito- ja käyttösuunnitelmista antamissaan lausunnoissa kritisoineet Metsähallituksen vahvaa asemaa suunnitelmien valmistelijana. On myös esitetty arvioita, ettei Metsähallitus olisi asiassa neutraali osapuoli, koska samaan konserniin kuuluu maksullisia luontomatkailupalveluja tuottava Villi Pohjola. Kyselyssä ja ryhmähaastatteluisissa ei kuitenkaan tullut esiin tämänsuuntaisia kannanottoja.

Kyselyssä kiinnitettiin huomiota myös lain epätarkkuuksiin. Erämaalakia pidettiin epäselvänä sen suhteen, onko ”vahvistaa”-sanalla normaalin alustusmenettelyn tapaan tarkoitettu sitä, ettei valtioneuvosto saa tehdä päätökseen mitään muutosta. Alistaa-sanaa ei laissa kuitenkaan käytetä. Jos oikeasta alituksesta olisi kyse, olisi jo Metsähallituksen päätöksestä voitava valittaa valtioneuvostoon. Tiedoksiantosäännökset eivät kuitenkaan lähde tästä.

- **Johtopäätös:** Erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinta on eri vaiheineen työläs ja hidas prosessi, mutta perinpohjainen valmistelu osallistamisineen on alueiden erityisluonteen ja saamelaisen lakisääteisten oikeuksien kannalta välttämättömältä. Erämaa-aluejärjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulisi olla hoito- ja käyttösuunnitelman sisällön ja hyväksymismenettelyn nykyistä tarkempi määrittäminen lain tasolla, ja tässä yhteydessä olisi myös selvennettävä ympäristöministeriön vahvistamispäätöksen oikeudellinen luonne. Metsähallitus on vahvan asiantuntemuksensa ja kokemuksensa vuoksi luonteva taho valmistelemaan ja koordinoimaan suunnitelmien laadintaa. Hyväksymismenettelyä tulisi nopeuttaa.

## Luonnon monimuotoisuuden säilyminen erämaa-alueilla

Arviointia varten tehdyssä kyselyssä mielipiteet jakautuivat kysymyksessä, joka koski erämaalain riittävyttä Natura 2000 -alueiden perusteena olevien lajien ja luontotyyppien suojelussa. Kolmannes vastaajista piti erämaalakia riittävänä, neljännes ei.

Luonnontieteellisten tutkimusten valossa selvästi laajimmin erämaa-alueiden luonnon monimuotoisuuteen vaikuttava käyttömuoto on porotalous, jota harjoitetaan koko erämaa-alueiden pinta-alalla samoin kuin myös Lapin luonnonsuojelualueilla. Porojen määrä on kasvanut etenkin 1970-luvun loppupuolelta alkaen niin suureksi, että jäkälälaitumet ovat laajalti kuluneet ja tunturikoivun uudistuminen heikentynyt (Norokorpi ym. 2008). Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen porolaiduninventoinneissa tunturialueen jäkäläköt on luokiteltu lähes kauttaaltaan joko ”voimakkaasti kuluneiksi” tai ”hitaasti uudistuviksi”, ja ”hyvin uudistuvia” jäkälikköjä on vain muutaman paliskunnan talvilaidunalueella.

Suuren pinta-alansa vuoksi erämaa-alueilla on suuri merkitys etenkin laaja-alaisen, luontodirektiivin mukaan suojeltavien tunturiluontotyyppien suojelutasolle Suomessa. Näitä ovat erityisesti tunturikankaat ja tunturikoivikot. Luontodirektiivin edellisessä raportoinnissa sekä tunturikankaiden että tunturikoivikoiden suojelutasoksi Suomessa arvioitiin ”epäsuotuisa, riittämätön” sekä alpiinisella että boreaalisella alueella. Pääsyyinä tilanteeseen on, että porolaidunnus on selvästi muuttanut molempien luontotyyppien rakennetta ja toimintaa (Ympäristöhallinto 2009). Muiden luontodirektiivin tunturiluontotyyppien suojelutaso arvioitiin suotuisaksi lukuun ottamatta palsasoita, joita uhkaa erityisesti ilmastonmuutos.

Luvussa 4 on käsitelty luontodirektiivin toimeenpanoa Suomen luonnonsuojelulainsäädännössä, ja esiin on noussut ns. yleisen heikentämiskiellon puute Natura 2000 -alueilla. Erämaa-alueilla ei ole käytössä kaikkiin tilanteisiin sopivia spesifejä keinoja luontodirektiivin luontotyyppien ja lajien suojelemiseksi, mitä voidaan pitää puutteena tiettyjen EU-tuomioistuimen ratkaisujen valossa (vrt. ratkaisu C-117/00 ”Komissio vs. Irlanti”). Porolaidunnuksen luontoon kohdistuvien haitallisten vaikutusten vähentäminen on kuitenkin erittäin laaja yhteiskunnallinen kysymys, johon kietoutuvat muun muassa alkuperäiskansojen oikeudet.

Porolaidunnuksen ekologinen kestävyys on yhteydessä myös muihin maankäyttömuotoihin: mitä enemmän laidunalueita pirstotaan ja porojen vaellusreitit katkotaan muilla maankäyttömuodoilla kuten metsänhakuilla ja matkailurakentamisella, sitä intensiivisemmin porot siirtyvät käyttämään jäljellä olevia alueita, joiden kuluminen kiihtyy. Suurten poromäärien lisäksi erämaa-alueiden luonnonarvoja uhkaa tulevaisuudessa erityisesti ilmastonmuutos.

- **Johtopäätös:** Erämaalaki on onnistunut säilyttämään suhteellisen pirstoutumattomina laajoja alueita, jotka ovat tärkeitä luonnon monimuotoisuudelle ja saattavat tulla edelleen tärkeämmiksi ilmastonmuutoksen myötä. Laki ei ole kuitenkaan onnistunut sovittamaan yhteen intensiivisen porotalouden ja luonnon monimuotoisuuden ristiriitoja. Viimeaikaiset arvioinnit osoittavat, että laaja-alaiset luontodirektiivin tunturiluontotyypit ovat Suomessa epäsuotuisalla suojelutasolla porolaidunnuksen kuluttavan vaikutuksen vuoksi. Lainsäädännölliseltä kannalta tämä vahvistaa tarvetta edistää Natura 2000 -alueiden heikentämiskiellon toteutumista. On tarpeellista selvittää keinoja porojen laidunuspaineen vähentämiseksi nykyisestä.

## 8 Yhteenveto ja kehittämis ehdotukset

Tässä luvussa esitetään arvioinnin yhteenveto ja sen pohjalta tehdyt kehittämis ehdotukset. Kehittämis ehdotukset esitetään kiteytettyinä johtopäätöksinä, jotka on erotettu muusta tekstistä selkeästi. Luku pohjautuu aikaisempiin lukuihin, vaikka esityksen rakenne on osin toinen. Ehdotuksia rakennettaessa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon käynnissä olevat valmisteluprosessit, joita liittyy suostrategiaan, vieraslajistrategiaan, luontotyyppisuojaeluun, lajisuojaeluun ja korvausten kumuloitumiseen.

### 8.1

#### **Luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyys: suojelualueet osana laajempaa kokonaisuutta**

Vuoden 1996 luonnonsuojelulainsäädäntö on merkittävä, mutta ei riittävä, edistysaskel monimuotoisuuden turvaamisessa. Ilman tätä lakiuudistusta Suomen luonnon monimuotoisuuden tila olisi todennäköisesti nykyistä heikompi. Uudessa LSL:ssa tavoitteiksi nostettiin muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen yleisesti, ei vain rajatuilla suojelualueilla. Se on auttanut kiinnittämään huomiota tarpeeseen turvata luonnon monimuotoisuutta yhteiskunnan eri sektoreilla. Vuoden 1996 ja sen jälkeiset luonnonsuojelulainsäädännön uudistukset eivät kuitenkaan yksin eivätkä yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ole kyenneet kokonaan estämään monimuotoisuuden heikkenemistä. Maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista erityisesti Etelä-Suomessa.

Ne monimuotoisuuden menetykset, jotka liittyvät elinkeinorakenteen muuttumiseen ja jotka ilmenevät perinnebiotooppien katoamisena ja tilan heikentymisenä, ovat vaikeasti estettävissä luonnonsuojelulainsäädännön keinoin. Kun monimuotoisuutta ylläpitävän toiminnan taloudellinen ja yhteiskunnallinen perusta on murentunut, luonnonsuojelulainsäädäntö ei tarjoa välineitä toiminnan ylläpitämiseen, lukuun ottamatta toimintaa rajatuilla suojelualueilla. Mikäli halutaan ylläpitää toimintaa, joka "tuottaa" monimuotoisuutta, on luotava kannustimia. Ilmeisesti tarkoituksenmukaista olisi luoda kannustimet maa- ja metsätalouden tukijärjestelmiin kuten on jossain määrin tehtykin.

Myös ne monimuotoisuuden menetykset, jotka liittyvät taloudellisen toiminnan ja luonnonvarojen käytön tehostumiseen (esimerkiksi metsätaloudessa), ovat vaikeasti estettävissä nykyisen luonnonsuojelulainsäädännön keinoin. Toiminnan ehtojen asettaminen on perusteltua nähdä ao. sektoria sääntelevän lainsäädännön tehtävänä. Eräs tapa ainakin hillitä haitallisten muutosten syntymistä olisi luoda korvaavien toimenpiteiden järjestelmä, jossa menetettyjä luontoarvoja korvattaisiin erilaisin toimenpitein joko asianomaisessa kohteessa taikka muualla.

Kansainväliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä luovat uusia haasteita lainsäädännölle ja muille ohjauskeinoille. Luonnon monimuotoisuuteen on viime vuosina kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota YK:n biodiversiteettisopimuksen ja EU:n tavoitteiden vuoksi, joilla on pyritty biodiversiteettikadon pysäyttämiseen vuoteen 2010 mennessä. Tavoitetta ei ole saavutettu ja nyt on aloitettu uuden vuoteen 2020 ulottuvan politiikan luominen. Neuvosto on maaliskuussa 2010 hyväksynyt visioksi luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen ja ekosysteemipalveluiden heikentymisen pysäyttämisen ja niiden kunnostamisen riittävässä määrin vuoteen 2020 mennessä. Luonnonsuojelulainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen saattaminen vastaamaan moderneja kansainvälisiä tavoitteita edellyttää huomion kiinnittämistä luonnonalueiden kytkeytyneisyyteen, luonnon monimuotoisuuden säilymiseen myös suojelualueiden ulkopuolella laajalla maisematasolla sekä ekosysteemipalvelujen ylläpitoon. Näitä tavoitteita voidaan edistää luonnonsuojelulainsäädännöllä, mutta lisäksi tarvitaan muita keinoja yhteiskunnan eri alueilla toimialavastuun periaatteella.

Luonnonsuojelulaissa ei ole tehokkaita mekanismeja pirstoutumisen aiheuttaman ongelman hallitsemiseksi ja suojelukohteiden kytkeytyneisyyden edistämiseksi. Käytännössä suojelupäätöksiä tekevät voivat ottaa tämän näkökohdan huomioon kohdistessaan suojelutoimia vain rajatussa määrin. Suojelualueverkko ei koskaan voi olla niin kattava, että pelkästään sen avulla voitaisiin turvata tarvittava suojelukohteiden kytkeytyneisyys. Siksi tarvitaan myös täydentäviä keinoja, jotka edistävät yleisesti kytkeytyneisyyttä, vaikka eivät rajoita maankäyttöä yhtä voimakkaasti kuin varsinaiset suojelualueet.

Maakunta- ja yleiskaavat mahdollistavat laajojen alueiden maankäytön suunnittelun. Maakuntakaavan ja osayleiskaavan avulla on periaatteessa mahdollista ohjata maankäyttöä ja edistää kytkeytyneisyyttä. Ekologisiin yhteyksiin viitataan jo valtakunnallisissa alueiden käytön tavoitteissa. Nykyinen kaavoituskäytäntö ei edistä tehokkaasti kytkeytyneisyyttä jo siksi, että luonnonsuojelun kannalta tärkeät alueet jäävät monesti kokonaan kaavoituksen ulkopuolelle. Usein kaavoihin vain merkitään olemassa olevat LSL:lla suojellut kohteet ilman, että samalla arvioitaisiin, mitä muita toimenpiteitä tarvitaan ja miten luontoympäristö voidaan säilyttää sellaisena, että se edistää suojelukohteiden kytkeytyneisyyttä. Paljon olisi tehtävissä kaavoituskäytäntöjä parantamalla ilman uusia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Metsälaissa ei ole yleistä mekanismia kytkeytyneisyyden edistämiseksi. Sen sijaan kestävä metsätalouden rahoituslain 16 §:n tarkoittamaa ympäristötukea voidaan myöntää silloin, kun metsien hoitoon tai käyttöön liittyvissä toimenpiteissä otetaan huomioon metsän biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonhoito tai metsien muu kuin puuntuotannollinen käyttö laajemmin kuin mitä niistä metsälaissa säädetään maanomistajan velvollisuudeksi. Rahoituslain nykyinen sisältö siis mahdollistaa kytkeytyneisyyden edistämisen ja METSO-kriteerit tukevat kytkeytyneisyyden huomioon ottamista. Tarvitaan kuitenkin riittävät voimavarat ja tietopohja toimenpiteiden rahoittamiseksi ja keskeisten alueiden tunnistamiseksi. Metsätaloutta ohjataan yleisellä tasolla metsätalouden alueellisella tavoiteohjelmalla (MetsäL § 4), jota kehittämällä voidaan kytkeytyneisyyspolitiikkaa edistää.

Maatalouden ympäristötukijärjestelmä (perustuki ja erityistuki) sisältää joitakin mekanismeja, jotka ovat merkityksellisiä kytkeytyneisyyden kannalta. Perustukeen sisältyy nykyisin tuki luonnonhoitopelloille, joka mahdollistaa luontoystävälliset kesannot. Luonnonhoitopeltojen ohella luonnon kytkeytyneisyyttä voitaisiin edistää monimuotoisuuskaistoilla peltojen reunoilla ja etenkin pellon ja metsän reunassa. Myös ELY-keskusten tekemät luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelmat ovat merkityksellisiä.

Monia toimia ohjataan erilaisin viranomaisratkaisuin, kuten luvin. Luonnonsuojelunäkökohtia ei kuitenkaan oteta huomioon kaikissa alueidenkäytön kannalta merkityksellisissä viranomaisratkaisuisa, ei edes silloin kun kyse on ympäristöpäätök-

sistä. YSL ei kiellä heikentämästä luonnon monimuotoisuutta samalla tavalla kuin kielletään pilaamasta esimerkiksi pohjavesiä. YSL:ssä on viittaussäännös LSL:iin (41 §), mutta tämä säännös ei itsessään aseta luvan myöntämisen yhteydessä huomioon otettavia sisällöllisiä vaatimuksia. Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ei muuallakaan laissa ole asetettu erillisiä vaatimuksia, mikä rajoittaa YSL:n merkitystä monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Jos luonnonsuojelualan rauhoitusmääräykset tai LSL:n omat kohdesuojelusäännökset eivät aiheuta suoraan estettä tai rajoituksia ympäristöluvalle, luonto ja sen monimuotoisuus voidaan ottaa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena.

### Johtopäätökset:

- Laajennetaan luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä (1 §) koskemaan elinympäristöjen kytkeytyneisyyden huomioon ottamista ja ekosysteemipalvelujen ylläpitoa.
- Mahdollisuuksia lisätä kytkeytyneisyyttä suojelukohteiden välillä on kokonaisuudessaan vahvistettava, ja välineitä laaja-alaiseen maisematason maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnitteluun tulee kehittää. Lähtökohtana tulisi olla osallistava suunnittelu MRL:n hengessä.
- ELY-keskusten roolia luonnon monimuotoisuustiedon tuottajana ja yleisnäemyksen muodostajana laajoille alueille on selvennettävä ja kaavoituskäytäntöä on parannettava tiedollisin keinoin.
- Rahoitusvälineitä on kehitettävä sisällyttämällä kytkeytyneisyyttä ja ekosysteemipalveluja painottavia kriteerejä tukijärjestelmien ohjaukseen.
- Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista tulisi vahvistaa muun lainsäädännön mukaisissa ohjausjärjestelmissä. Näin ei olisi tarvetta luoda uusia lupajärjestelmiä tai muita viranomaisratkaisua edellyttäviä järjestelmiä.

8.2

## Natura 2000 -sääntely

### Muodostetaanko Suomessa SAC- ja SPA-alueita siten kuin direktiivit edellyttävät?

Luontodirektiivin 3 artiklan mukaan Natura 2000 -verkkoon kuuluvat ne yhteisön tärkeinä pitämät alueet (SCI-alueet), jotka on kansallisin päätöksin osoitettu erityisten suojelutoimien alueiksi (SAC-alueiksi) taikka luokiteltu lintudirektiivin mukaisesti erityisesti suojelualueiksi (SPA-alueiksi). Suomen järjestelmässä valtioneuvoston Natura 2000 -päätöksen jälkeen ei välttämättä tehdä erillistä suojelualan muodostamista koskevaa päätöstä. Siksi on kysyttävä muodostetaanko Suomessa SAC- ja SPA-alueita siten kuin direktiivi edellyttää.

Luontodirektiivin 4 artiklan kohta 4 edellyttää, että jäsenvaltiot perustavat luontodirektiivin erityisten suojelutoimien alueet mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa siitä, kun yhteisön tärkeinä pitämät kohteet on vahvistettu EU-tasolla. Lintudirektiivin tarkoittamat erityiset suojelualueet tulee toteuttaa ilman kuuden vuoden määräaika, ja Euroopan Unionin tuomioistuimen mukaan esimerkiksi pelkkä yleinen vesilainsäädännön antama suoja ei ole riittävä linnustonsuojelualueilla. Tarvitaan erityisiä alueita koskevia toimia.

Suomen lainsäädännön mukaan (LSL 64 §) Suomen Natura 2000 -verkostoon kuuluvat kaikki lintudirektiivin perusteella Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetut linnustonsuojelualueet ja kaikki komission tai neuvoston luontodirektiivin perusteella hyväksymät yhteisön tärkeinä pitämät alueet. LSL 64 §:ssä siis luetaan alueet kuuluvaksi Natura 2000 -verkostoon aikaisemmin kuin luontodirektiivissä. Suomen toteuttamisjärjestelmä ei sitä vastoin kaikissa tapauksissa johda valtioneuvoston

päätöksestä erilliseen kansalliseen suojelupäätökseen sen enempää luonto- kuin lintudirektiivin tarkoittamilla suojelualueilla. LSL 68 §:ssä tosin säädetään Natura 2000 -verkoston toteuttamisesta, ja tämä lainkohta on rakentunut ajatukselle myöhemmin tehtävistä erillisistä kansallisista päätöksistä. Suomessa muodostetaan selkeästi suojelualueita silloin, kun toteuttaminen tapahtuu luonnonsuojelulain nojalla, mutta ei esimerkiksi silloin, kun toteuttaminen pohjautuu vesilakiin. Näin jokin alue voi kuulua Suomen lainsäädännön mukaan Natura 2000 -verkostoon ilman sellaista suojelualan muodostamispäätöstä, joka olisi erillinen valtioneuvoston Natura-päätöksestä taikka EU-tason SCI-alueiden vahvistamispäätöksestä. Kansallinen lainsäädäntö liittyy kuitenkin erityisiä oikeusvaikutuksia niille alueille, jotka sisältyvät komissiolle tehtyyn ilmoitukseen taikka EU-tasolla tehtyyn SCI-alueiden hyväksymispäätökseen ja itse asiassa jo tätä ennen valtioneuvoston Natura 2000 -päätöksiin sisältyviin alueisiin (LSL 65–66 §). Näin ao. alueet ovat maantieteellisesti rajattuja alueita eikä alueiden suojelu jää riippumaan pelkästään yleisesti voimassa olevasta vesi- tai muusta lainsäädännöstä. Alueita koskeva LSL 65–66 §:ien sisältö heijastaa luontodirektiivin 6 artiklaa. Nämä perusteet indikoivat, että Suomen sääntely täyttäisi EU-oikeuden vaatimukset. Tätä vastaan puhuu kuitenkin paitsi LSL 68 § ajatus suojelun toteuttamisesta, myös se, että Suomen järjestelmässä osoitetaan muuta lainsäädäntöä kuin LSL 65–66 § suojelun toteuttavaksi lainsäädännöksi. LSL 65–66 §:ien järjestelmä on tarkoitettu väliaikaiseksi ja täydentäväksi sääntelyksi. Näin kansallinen lainsäädäntö on siis sisäisesti ristiriitainen. Koska lainsäädäntö on ristiriitainen, se on myös tulkinnallinen. Ei voida varmuudella ennustaa miten komissio tai tuomioistuin tulisi arvioimaan tilannetta.

- **Johtopäätös:** Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että se selvästi vastaa luonto- ja lintudirektiivien vaatimuksia suojelualan muodostamisesta (SAC-alueet ja SPA-alueet).

**Suojelun oikeudellinen sisältö Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla.** Suomen Natura-sääntelyn toteuttamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä (LSL 10 luku ja siihen liittyvät lait) voidaan kritisoida siitä, että se ei selkeästi ja yksiselitteisesti täytä kaikkia luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan vaatimuksia, jotka koskevat sekä luonto- että lintudirektiivin nojalla suojeltuja alueita. Tämä liittyy osaltaan edellä selostettuun valintaan, jonka mukaan Suomessa ei aina ole erillistä menettelyä, jossa erityisten suojelutoimien alueet muodostetaan. Suojelun oikeudellisen sisällön kannalta ongelmallisia tehdyssä kansallisessa ratkaisussa ovat kaksi kohtaa, nimittäin

- LSL 65–66 §:ien valvontamekanismi perustuu olemassa olevien viranomaispäätöksien varaan, vaikka arviointivelvoite sinänsä on yleinen. Näin hanke tai suunnitelma, joka ei edellytä viranomaisratkaisua, ei tule kontrollin piiriin ja se voidaan toteuttaa, vaikka se heikentäisi suojeluarvoja.
- järjestelmässä ei ole erityistä mekanismia, jolla voidaan puuttua olemassa oleviin toimintoihin.

Ensimmäinen ongelma voitaisiin ratkaista säätämällä nykyistä sääntelyä täydentävästä heikentämiskiellosta. Tämän ydinajatus on se, että kaikki hankkeet, joiden osalta ei ole ennalta objektiivisesti arvioiden pois suljettua, että ne merkittävästi heikentäisivät Natura-kohteen luonnonsuojelun arvoja (vrt. myös KHO 2008:72), tulevat ennakkollisen kontrollin piiriin ja hanketta ei tulisi sallia jos merkittävää heikentämistä tapahtuu. Korvausperiaatteet voitaisiin järjestää LSL 53 §:ssä tarkoitettuun tavoin. Voidaan ennakoita, että nykyisillä Natura-alueilla olisi laajamittaisesti toteutettu luonnonsuojeluarvoja heikentäviä hankkeita. Määrällisiä selvityksiä ei asiasta ole kuitenkaan tehty. Sääntely tulisi toteuttaa niin, ettei synny kaksinkertaista lupajärjestelmää, ja nykyinen



LSL 65–66 §:ien mekanismi tulisi siis säilyttää. Uusi sääntely voitaisiin rakentaa niin, että se laajentaisi LSL 65–66 § soveltamista sellaisiin Natura-alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä toteutettaviin hankkeisiin, jotka nyt jäävät tämän kontrollimekanismin ulkopuolelle. Näistä toiminnoista merkittävät lienevät metsätaloudellisia.

EU-sääntely edellyttää, että myös olemassa olevia toimintoja, jotka heikentävät suojeluarvoja, voidaan kontrolloida. Olemassa oleviin toimintoihin puututaan EU-sääntelyn toimintalogiikan mukaan artiklan 6 kohtien 1 ja 2 tarkoittamalla ratkaisulla. Kansallisesti luonnonsuojelualueen perustamisen yhteydessä ratkaistaan myös olemassa olevien toimintojen merkitys suojeluarvojen säilyttämiselle. Kun Natura-a-alueita toteutetaan muun kuin LSL:n nojalla, ei lainsäädäntö aina mahdollista puuttumista olemassa oleviin toimintoihin. Lisäksi on huomattava, että LSL 14 § 1 momentin yleisten poikkeamisperusteiden nojalla tapahtuvaa toimintaa ei voida sulkea heikentämiskiellon tai arviointivelvollisuuden soveltamisalasta. Jos vaikkapa porojen ylilaiduntaminen (vrt. tapaus C-117/00) heikentäisi luonnonsuojeluarvoja Natura-alueilla, sen voitaisiin katsoa rikkovan 6 artiklaa. Nykyisen sääntelyn mukaan olemassa oleviin toimiin voidaan puuttua periaatteessa toimenpidekiellon ja lunastuksen keinoin. Käytännössä tämä vaihtoehto tulee kysymykseen vain poikkeustilanteissa. Sanottujen säännösten soveltaminen perustuu satunnaisesti viranomaisten tietoon tulleisiin seikkoihin, niihin ei sisälly arviointimekanismia eikä viranomaisilla ole nimenomaista velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin suojelun varmistamiseksi. Siksi nämä mekanismit eivät asianmukaisesti täytä direktiivin vaatimuksia. Oikeudellisesti katsoen nykyistä oikeustilaa ei siis voida pitää tyydyttävänä. Kansallisen sääntelytarpeen arviointia selkeyttäisi tarkempien tietojen kerääminen siitä, missä määrin olemassa olevat toiminnot heikentävät suojeluarvoja.

- **Johtopäätös:** On tarpeellista valmistella ehdotus, jolla luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan tarkoittama heikentämiskiello pannaan täytäntöön kokonaisuudessaan Suomessa. Samoin on seurattava Natura 2000 -alueilla jo olemassa olevien toimintojen aiheuttamia vaikutuksia.

**Korvaavien toimenpiteiden sääntely.** Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan tarkoittamien korvaavien toimenpiteiden kansallinen sääntely on EU-oikeuden kannalta ongelmallinen. EU-sääntelyn takana on ajatus siitä, että korvaavat toimenpiteet toteuttaa suunnitelman tai hankkeen toteuttaja. Suomen kansallista sääntelyä voidaan tässä suhteessa lukea kahdella eri tapaa, vaikka ilmeisesti lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus ei ole yhteen sovitettavissa direktiivin vaatimusten kanssa. Tämä epäselvä lainsäädännöllinen tilanne on syytä ratkaista. Samalla kysymyksen merkitys luonnonsuojelun vaikuttavuudelle on syytä suhteuttaa siihen tosiasiaan, että Suomessa ei vielä kertaakaan ole myönnetty poikkeusta LSL 66 §:n nojalla, vaikka tiettävästi tätä on kerran harkittu.

Oikeussystemaattisesti korvaavien toimenpiteiden sääntely sopisi taloudellista toimintaa säänteleviin lupalakeihin paremmin kuin LSL:iin. Korvaavista toimenpiteistä voitaisiin päättää samassa yhteydessä, kun hankkeesta ja sen ehdoista muutoin päätetään. Näin myös tulisi mahdolliseksi ottaa huomioon toiminnan erityinen luonne. Näin erityisesti, jos periaate korvaavien toimenpiteiden suorittamisesta laajennettaisiin muihin yhteyksiin kuin nykyiseen LSL 65–66 §:issä tarkoitettuun päätöksentekoon. Kuten luvussa 3 on esitetty, korvaavien toimenpiteiden järjestelmällä on kansallisia, EU-oikeudesta riippumattomia, perusteita. Itse asiassa korvaavien toimenpiteiden sääntelyjärjestelmän toteuttamismahdollisuuksia onkin Suomessa jo eri yhteyksissä tarkasteltu (esim. Ketola ym. 2006).

- **Johtopäätös:** LSL 69 § nykyinen sanamuoto korvaavien toimenpiteiden suorittamisesta ei vastaa direktiiviä ja komission ohjeita. Tällä ei ole tähän asti ollut käytännön merkitystä, koska asia ei ole realisoitunut missään tilanteessa. Korvaavien toimenpiteiden sääntelyjärjestelmän kehittämistä olisi syytä tarkastella laajempaan kysymyksenä, siis kansallisista lähtökohdista käsin. Tavoitteena tulisi olla paremman tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden välille.

**Natura-arviointi.** Korkein hallinto-oikeus (KHO 2008:72) on tulkinnut Natura-arviointien arviointikynnystä. Tässä ratkaisussa on selvennetty kansallisen lain tulkintaa siitä, milloin arviointi on tehtävä. LSL 65 § 1 momentin mukaan arviointi on tehtävä "...jos hanke ... todennäköisesti merkittävästi heikentää ... alueen ... luonnonarvoja...". KHO lukee tätä – pohjautuen etenkin EUTI-tapaukseen C-127/02 – siten että arviointi on tehtävä, kun "...ei ollut ennalta objektiivisesti arvioiden pois suljettua, että suunniteltu tuotanto merkittävästi heikentäisi kohteen valintaperusteina järven osalta olleita luonnonarvoja...". KHO:n arviointikynnyksen muotoilu on siis erilainen kuin se, mihin suuntaan kirjoitettu laki vie ajatukset. Tilanne on näin ollen se, että oikeuskäytännön kautta luontodirektiiviä noudatetaan asianmukaisesti Suomessa, mutta kansallista lakia olisi syytä korjata vastaamaan oikeuskäytäntöä.

Natura-arviointiin liittyy myös täytäntöönpanon haasteita. Arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat huomattavasti eri puolilla Suomea ja eri suunnitelma- ja ohjelmatyyppien kesken. Vuosina 2001–2005 puolet raporteista oli heikko- tai huonolaatuisia, kun arviointikriteerit perustuivat komission ohjeistuksen noudattamiseen. Suurin osa alueellisista ympäristökeskuksista kuitenkin piti arviointeja riittävinä lausunnoissaan. Natura-arviointiraporttien ja niistä annettujen lausuntojen käsitykset merkittävistä vaikutuksista erosivat huomattavasti toisistaan. Natura-arviointia edeltää usein ns. tarveharkinta eli tehdään harkintaa siitä, ovatko merkittävät vaikutukset mahdollisia. Tämän tulisi olla varsinaista Natura-arviointia edeltävä vaihe eli tarveharkinnasta siirrytään Natura-arviointiin, jos merkittävät vaikutukset ovat mahdollisia. Natura-arvioinnista tarvitaan aina alueellisen ympäristöviranomaisen lausunto. Monesti koko arviointi tehdään pelkkänä tarveharkintana, jolloin alueellisen ympäristöviranomaisen lausuntoa ei pyydetä. Ottaen huomioon tutkimustulokset, joiden mukaan arviointi ja lausunto päättyvät usein erilaisiin johtopäätöksiin vaikutusten merkittävydestä, lausunto muodostaa oleellisen osan aineistoa, jonka pohjalta viranomaisen tekee päätöksen luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä. Laajahkoa selvitystä ja arviointia ei tulisi tehdä tarveharkintana vaan kokonaisuutena Natura-arviointina, josta on pyydettävä viranomaisen lausunto.

- **Johtopäätös:** LSL 65 § 1 momentin muotoilu ei, ottaen huomioon KHO 2008:72, ole onnistunut. Vaikka oikeuskäytäntö sinänsä noudattaa EUTI:n linjauksia eikä niinkään kansallisen lain sanamuotoja, sanotun lainkohdan uudelleen muotoilua on syytä tarkistaa. LSL 65–66 §:ien edellyttämien arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat merkittävästi ja käytetty tietopohja on osin puutteellista. Arviointimenettelyä koskevia säädöksiä ei ole tarvetta muutoin muuttaa, mutta tarvitaan ohjeistusta arviointikäytännöistä arviointien laadun parantamiseksi ja tarveharkinnan ja Natura-arvioinnin suhteen selkiyttämiseksi.

**Tietolomakkeet.** Käytännön toimeenpano-ongelmana sekä kyselyssä että haastatte- luissa tunnistettiin Natura 2000 -alueita koskevien luonnontieteellisten tietojen päi- vityksen raskaus ja virheiden korjaamisen vaikeus, josta aiheutuu myös hallinnollisia kustannuksia. Tämä johtuu Suomen erikoislaatuudesta menettelytavasta käsitellä Natura 2000 -tietolomakkeiden muutokset valtioneuvostotasolla. Syynä tähän ovat jännitteet, jotka syntyivät Natura 2000 -alueiden valintaprosessin aikana. Nyt kun

on siirretty Natura 2000 -alueiden ylläpitovaiheeseen, raskas järjestelmä on este alueiden hallinnalle ja tietopohjan ajantasaisuudesta huolehtimiselle. Oikeudellisia esteitä muuttaa järjestelmää kevyemmäksi ja siirtää tietojen käsittely alemmille viranomaisille ei ole tunnistettu.

- **Johtopäätös:** Natura 2000 -alueiden tietojen ylläpitoon liittyvää menettelyä tulisi ajanmukaistaa.

8.3

## EU:n lajisuojelusääntely

EU:n lajisuojelua ja lajien vaihdantaa koskevan sääntelyn ongelmia voidaan luonnehtia lakiteknisiksi. Kansallinen lajisuojelua koskeva lainsäädäntö on mutkikasta ja vaikeaselkoista. Vaikeaselkoisuus johtuu etenkin siitä, miten EU-oikeuden lajisuojelua koskevat säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön. Merkittäviä sisällöllisiä puutteita kansainvälisen sääntelyn täytäntöönpanosäännöksissä ei havaittu. Lajisuojelua koskevaa sääntelyä tiedetään rikottavan, vaikka piilorikollisuuden määrää on vaikeata arvioida. Lajien vaihdantaa, kuten kauppaa, koskeva lupakäytäntö on vaihtelevaa.

- **Johtopäätös:** Lajisuojelua koskevia säännöksiä tulisi selkeyttää. Nyt viittaustekniikalla voimaan saatetut EU-oikeuden vaatimukset tulisi kirjoittaa kansalliseen lakiin. Vaihdantaa koskevaa lupakäytäntöä olisi perusteltua yhdenmukaistaa koulutuksen ja ohjeistuksen avulla

8.4

## Luonnonsuojelulain keinovalikoiman riittävyys

Luonnonsuojelulain edellisessä uudistuksessa pystyttiin laajentamaan luonnonsuojelun keinovalikoimaa. Uudet keinot, kuten suojeltavien luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätökset, ovat mahdollistaneet laadullisesti uudentyypisten kohteiden suojelun ja täten ne ovat lisänneet sääntelyn kokonaisvaikuttavuutta. Keinovalikoiman laajennuksen merkitys luonnonsuojelupolitiikan kokonaistavoitteelle on kuitenkin rajattu. Luonnonsuojelualueiden perustaminen on edelleen keskeisin keino toteuttaa suojelupolitiikkaa, ja LSL:n nojalla on ollut hankala puuttua eräisiin olennaisiin kysymyksiin kuten luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyyden edistämiseen taikka laajojen luontotyyppien suojeluun.

Myös hallintomenettelyjen raskaus ja tarvittavien voimavarojen suuri mittakaava rajoittavat vaikuttavuutta merkittävästi. Uusien keinojen kustannustehokkuutta ei ole tässä hankkeessa tai muuallakaan arvioitu. Laadullinen aineistomme kuitenkin indikoi, että uusien keinojen edellyttämät hallinnolliset kustannukset ovat merkittävät suhteessa suojeltujen kohteiden kokonaispinta-alaan. Tämä johtuu pitkälti siitä, että uudet keinot edellyttävät työntensiivistä hallintopäätöstä oikeusturvan turvaamiseksi. Kustannustehokkuuden tarkastelun tulee sisältää myös laadun arviointi, sillä perusteellinen valmistelu todennäköisesti parantaa syntyvien suojelupäätösten oikeata kohdentamista ja perusteluja. Arvioinnissa on syytä vertailla erilaisia pienialaisten keinojen kustannuksia keskenään, mutta myös pienialaisten ja laaja-alaisten suojelukeinojen suhteellisia kustannuksia. Kustannustiedot yhdistettynä arvioihin erilaisten keinojen tuottamasta luonnonsuojelullisesta arvosta antavat pohjan kustannustehokkuuden arviointiin.

- **Johtopäätös:** Luonnonsuojelun keinovalikoimaa on edelleen perusteltua laajentaa. Nykyisen luonnonsuojelupolitiikan eri lakeihin pohjautuvien keinojen kustannustehokkuutta tulisi arvioida.

## 8.5

### Luonnonsuojelualueet

Suojelualueiden perustaminen etenkin valtion maille on pahoin ruuhkautunut, ja Natura 2000 -alueille suunniteltuja suojelualueita tuskin saadaan perustetuksi säädettyssä kuuden vuoden määräajassa. Ongelmia on pyritty ratkaisemaan laatimalla työohjelmat luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelulle ja kiinteistönmuodostamiselle. Tällöin eri menettelytapoja on selvitetty ja harkittu laajasti. Esitetyt toimintalinjat antavat edelleen hyvän pohjan perustamismenettelyn tehostamiselle.

Natura-alueiden perustamisen toimivuuteen vaikuttaa se, että yksityisiä suojelualueita ei voi perustaa Natura-alueille, jotka eivät kuulu luonnonsuojeluohjelmiin. Tähän ei ole varattu määrärahoja ja siksi se olisi mahdollista vain maanomistajan hakemuksesta ja ilman korvausta. Tämä rajoittaa suojelukeinojen valikoimaa Natura-verkoston kehittämisessä.

- **Johtopäätös:** Pyrkimyksiä suojelualueiden perustamismenettelyn tehostamiseen on jatkettava ja muissa yhteyksissä tehdyt suositukset toteutettava. Suojelualueiden rajauksissa on pyrittävä ekologisesti toimiviin kokonaisuuksiin. Luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä niihin uhanalaiset, harvinaiset tai harvinaistuvat luontotyypit sekä luontodirektiivin liitteen IV kasvilajien esiintymät. Yksityisen suojelualueen perustaminen korvauksineen Natura-alueille tulisi tehdä mahdolliseksi silloinkin, kun Natura-alue ei kuulu luonnonsuojeluohjelmaan.

Erilaisten yksityisten mailla sijaitsevien suojelukohteiden hoito on jäänyt käytännössä usein tekemättä, eikä omistajilla ole ollut kannustinta toteuttaa resursseja vaativia hoitotoimenpiteitä. Laissa ei myöskään voida asettaa tällaista velvoitetta. Tätä ongelmaa on merkittävästi muuttanut METSO-rahoitus, koska tätä rahoitusta voidaan käyttää puustoisten kohteiden hoitoon yksityismailla. Metsähallitus arvioi, että käytettävissä olevat resurssit riittävät ainakin kiireellisimpien hoitotarpeiden toteutukseen, jos METSO-rahoitus pysyy nykytasolla vuoteen 2016. Yksityinen maanomistaja voi myös saada korvausta tai puunmyyntituloa oman YSA-alueensa hoidosta, jos se ELYn hyväksymän hoitosuunnitelman ja metsähallituksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella niin sovitaan. Hoitotoimenpiteiden suorittaminen on periaatteessa mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa, mutta yksityisen suojelualueen vanhentuneet rauhoitusmääräykset voivat asettaa merkityksellisiä rajoitteita hoitotoimenpiteille. Rauhoitusmääräysten muuttaminen on hankalaa, mikä osaltaan vaikeuttaa hoitotoimenpiteiden toteuttamista.

- **Johtopäätös:** Yksityismaiden hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevat säännökset on perusteltua sisällyttää lakiin, ja tässä yhteydessä on syytä selvittää hoitotoimenpiteitä rajoittavien rauhoitusmääräysten ja HKS:n välistä suhdetta. Hoitorahoituksen riittävyys olisi turvattava ja harkittava, miten se voidaan ulottaa ei-puustosiin hoitotoimenpiteitä vaativiin kohteisiin, kuten rantaniittyihin, lintuvesiin ja avokosteikkoihin.

Määräaikainen suojelu on maanomistajien hyväksymä suojelukeino, ja siksi tärkeä. Joissakin tilanteissa se voi olla ainoa keino tietyn alueen suojelemiseksi. Määräaikainen suojelu voi kuitenkin pitkällä tähtäyksellä edellyttää enemmän resursseja kuin

pysyvä suojelu ja sen kustannustehokkuuteen liittyy epävarmuuksia. Määräaikainen suojelu voi tietyissä tilanteissa olla myös ekologisesti perusteltu vaihtoehto. Kyse voi olla siitä, että itse suojeltava luontoarvo on luonteeltaan väliaikainen tai vasta kehityksessä tai siitä, että määräaikaisella rauhoituksella voidaan saada aikaa laajempien järjestelyiden tai selvitysten toteuttamiseksi. Myös alueellinen luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyysnäkökulma voi olla yksi määräaikaisen suojelun peruste.

- **Johtopäätös:** Määräaikaisen suojelun tueksi tulisi laatia selkeitä kriteereitä ja soveltamisohjeita, jotka tunnistavat mahdollisimman yksiselitteisesti ne tilanteet, joissa määräaikainen suojelu on perusteltu.

8.6

## Maisemansuojelu

Maisemansuojelua koskevat LSL:n säännökset on otettu käyttöön hitaasti ja niiden vaikuttavuus on ollut varsin vähäinen. Vain muutamia maisema-alueita on toteutettu. Maisema-alueiden säännösten muuttaminen velvoittavammiksi saattaisi kuitenkin kääntyä tavoitteitaan vastaan. Korvauksiin johtavien määräysten antaminen voisi edellyttää merkittäviä resursseja. Paikallisten asukkaiden ja kuntien tuki ja sitoutuminen voidaan menettää, jos maisema-alueiden luonne muuttuisi. Onnistunut maisema-alueen perustamisprosessi voi sitä vastoin parantaa paikallisten valmiuksia ja sitoutumista maisemansuojeluun, mutta toiminnan tehostaminen edellyttäisi maisema-aluepäätöksiin liittyviä kannustimia.

- **Johtopäätös:** Nykyisen LSL:n maisema-alueita koskevaa kytkentää määräyksien ja korvauskynnyksen välillä ei ole perusteltua poistaa. Tulee parantaa edellytyksiä maisemanhoidon ja kulttuuriympäristöjen hoidon tukien saamiseen maisemansuojelualueilla. Maisema-alueääräyksiä tulisi kehittää toimintaa aidommin ohjaaviksi. Käsitteiden selkiyttämiseksi olisi perusteltua muuttaa maisema-alueen nimitys luonnonsuojelulaissa maisemanhoitoalueeksi, jotta lain nojalla perustetut alueet erottuvat muista maisemaltaan arvokkaiksi todetuista alueista.

8.7

## Luontotyyppien suojelu

LSL 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määrittelyssä on käytännössä ollut ongelmia, jotka osin johtuvat lain ja asetuksen sisällöstä. Suojeltavien luontotyyppien määrittelyt luonnonsuojeluasetuksessa eivät aina mahdollista ekologisesti toimivien kokonaisuuksien säilymistä. Esimerkiksi hyvin pienialaiseksi jäävän luontotyyppi-rajauskohteen säilyminen voi olla kyseenalaista pidemmällä aikavälillä.

- **Johtopäätös:** LSL 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määrittelyjä ja rajausperusteita tulee tarkistaa kertyneen kokemuksen pohjalta ja valmistella tarvittaessa lain ja/tai asetuksen tarkistuksia ekologisesti perusteltujen rajausten aikaan saamiseksi.

Nykyinen luontotyyppien suojelujärjestelmä koetaan työlääksi, mutta työläyden kääntöpuolena on päätösten huolellinen valmistelu ja sitä kautta päätösten hyvä perusteltavuus. Myös luonnon monimuotoisuuden tuntemuksen kannalta on positiivista, että harvinaisista luontotyypeistä kerätään maastossa inventointitietoa. Menettely on hallinnollisesti raskas, koska päätöksessä osoitetaan kohteen rajat ja nämä annetaan asianomistajille tiedoksi. Automaattisuojaus vähentäisi hallinnol-

lisiä kustannuksia, mutta aiheuttaisi epätietoisuutta rajoista, joka voisi aiheuttaa konflikteja ja luonnonsuojelupolitiikan hyväksyttävyyden heikkenemistä. Toimintaa voi kuitenkin tehostaa parantamalla ohjeistusta ja keskittämällä samantyyppisten asioiden käsittelyä.

- **Johtopäätös:** Toiminnan kustannustehokkuuden parantamista on edelleen edistettävä. Luontotyyppisuojelelun kustannustehokkuutta voidaan mahdollisesti parantaa tarkistamalla 29 §:n suojeltavien luontotyyppien määrittelyä. Tällöin tulisi paitsi etsiä mahdollisimman selvärajaisia määritelmiä, myös tarkastella sitä, voidaanko rajauksiin tehdä laajennuksia siten, että niihin saadaan mukaan toiminnallisia ekologisia kokonaisuuksia, jolloin kohteiden säilyminen pitkällä aikavälillä paranee ja päätösten vaikuttavuus luonnon monimuotoisuuden kannalta kasvaa.

Luonnonsuojelulain 29 §:n suojellut luontotyypit ovat olleet oikein valittuja, luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta merkittäviä luontotyyppiejä. Niiden suojele ei olisi toteutunut ilman luonnonsuojelulain uudistusta ja siihen liittyntä inventointipanostusta ja rajauspäätöksiä. Kysymyksiä on kuitenkin herännyt siitä, onko luontotyyppijoukko riittävä, ja toisaalta, kuinka paljon sitä kannattaa laajentaa tilanteessa, jossa voimavarojen riittävyys luontotyyppisuojeleluun on ollut ennestäänkin koetuksella.

Uhanalaisten luontotyyppien säilyttäminen ja niiden tilan parantaminen edellyttävät huomattavasti laajemman keinovalikoiman käyttöä kuin luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojelelu, joka nyky muodossaan soveltuu vain melko suppealle luontotyyppijoukolle. Laaja-alaisen taikka hoitoa edellyttävien uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi tarvitaan myös muita keinoja kuin luonnonsuojelulain 29 §:n mukainen luontotyyppisuojelelu.

#### **Johtopäätökset:**

- Olisi selvitettävä, mitkä uhanalaiset luontotyypit nykyisten lisäksi soveltuvat suojeltaviksi luonnonsuojelulain nojalla ja mitkä muiden lakien nojalla. On myös kehitettävä keinoja tarvittaessa hoitaa suojeltuja luontotyyppikohteita luontoarvojen säilyttämiseksi, esimerkiksi laajentamalla METSO-tyyppistä rahoitusinstrumenttia.
- Luontotyyppien säilyttäminen ja niiden tilan parantaminen edellyttävät huomattavasti laajemman keinovalikoiman käyttöä kuin luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojelelu. Tärkeää olisi lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä niiden ottamista huomioon lupamenettelyissä. Yksi selvittämisen arvoinen uusi keino olisi muuttamiskielto joillekin luontotyypeille. Kasvavaa tarvetta on laaja-alaisen luontotyyppien ja niiden muodostamien toiminnallisten kokonaisuuksien säilyttämiselle ja ennallistamiselle sekä niitä tukevien maisematason suunnittelujärjestelmien kehittämiseksi.

#### 8.8

### **Lajien suojelelu**

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymien rajausmenettely on osoittautunut suuren resurssitarpeensa takia tehottomaksi ja monille lajeille sopimattomaksi keinoksi parantaa suojelelutasoa. Rajauksia on saatu tehtyä liian vähän. Nykyisen sääntelymallin kehittämiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet oikeusturvanäkökohdat ja siihen liittyvät vaatimukset hallintopäätösten sisällöstä. Toisaalta automaattisuojelelu, siis

oikeudellisesti sitovan maankäyttörajoituksen voimaan saattaminen lailla ilman hallintopäätöstä tehostaisi suojelua, mutta heikentäisi oikeusturvaa. Automaattisuojaus on myös erityisen soveltumaton niille monille lajiryhmille, jotka ovat vaikeasti havaittavia ja/tai tunnistettavia.

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajausten tekemistä voitaisiin helpottaa lajikohtaisella ohjeistuksella. Osa erityisesti suojeltavista lajeista vaatii hoito- tai ennallistamistoimenpiteitä säilyäkseen, minkä tähden luonnonsuojelulakiin olisi tarpeen saada lajien esiintymispaikkojen hoitotoimien rahoituksen mahdollistava säännös.

Luonnonsuojelulakiin tarvittaisiin esiintymispaikkojen rajaamisen lisäksi muitakin suojelukeinoja. Tarve kehittää uusia niin lajien kuin maanomistajienkin erilaisiin tarpeisiin paremmin vastaavia suojelukeinoja on ilmeinen. Joustava keinovalikoima ja yksinkertaiset sopimuskäytännöt voisivat houkutella lajien suojelusta kiinnostuneita maanomistajia ja organisaatioita vapaaehtoiseen lajinsuojelutyöhön, mikä voisi tehostaa raskaaksi ja hitaaksi miellettyä lajiensuojelua merkittävästi. Kevyempiä menettelytapoja tarvittaisiin myös keinoksi edistää luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien suojelutason nostamiseksi suotuisalle tasolle.

Lajisuojelusta tehdyt poikkeamispäätökset voivat heikentää yksittäisen lajin suojelutasoa ja luonnon monimuotoisuutta kokonaisuudessaan kumulatiivisesti. LSL 48.2 §:n mukaan erityisesti suojeltavan lajin suojelusta poikkeaminen on mahdollista sillä ehdolla, että lajin suojelutaso pysyy suotuisana, vaikkei suotuisa suojelutaso voi käytännössä koskaan toteutua niiden osalta.

Lintudirektiivin 1 artiklan lintujen rengastuslupien hakumenettelyä olisi mahdollista yksinkertaistaa, jos Luonnontieteellinen keskusmuseo voisi hakea luvat koko maan kattavaan toimintaan ympäristöministeriöstä (luonnonsuojelulain piiriin kuuluvat lajit) ja maa- ja metsätalousministeriöstä (riistalajit).

Vieraslajisääntely ei anna nykyisellään keinoja puuttua jo levinneen vieraslajin poistamiseen tai leviämisen rajoittamiseen eikä yksityisellä maanomistajalla ei ole vastuuta poistaa vieraslajia alueeltaan. Myös kustannusvastuun kysymys jouduttaessa poistamaan haitallista vieraslajia tulisi ratkaista. Viranomaisten ainoa keino tällä hetkellä on neuvottelut ja vapaaehtoiset sopimukset, mutta tehokas vieraslajien leviämisen estäminen edellyttäisi usein tehokasta puuttumista tilanteeseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut vuonna 2008 ohjausryhmän valmistelemaan kansallista vieraslajistrategiaa ja toimenpidesuunnitelmaa. Valmistelu kattaa myös lainsäädännön puutteet ja parannusehdotukset ja sen on tarkoitus valmistua vuoden 2010 loppuun mennessä.

### **Johtopäätökset:**

- Lajisuojelun keinovalikoimaa tulisi täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Samalla on otettava huomioon, että täydellinen vapaaehtoisuus ei välttämättä ole hyvä lähtökohta kaikkein uhanalaisimmille lajeille (erityisesti suojeltavat lajit). Sen sijaan luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien kohdalla tällaiset keinot voisivat edistää sekä monimuotoisuuden suojelua että luonnonsuojelun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja kansalaisten tietoisuuden lisääntymistä. Uusien suojelukeinojen käyttöönotto edellyttää mahdollisuutta tilannekohtaisesti arvioida, mikä suojelukeino olisi kussakin tilanteessa tehokkain. Lisäksi tulisi vahvistaa kaavoituksen asemaa suojelukeinona luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisille lajeille.
- Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu on hidasta ja työlästä, siksi voimavarojen kohdentaminen oikein on keskeistä. Tämän edistämiseksi ELY-keskuksien tapauskohtaista harkintavaltaa siitä, milloin rajauspäätös on ylipäätään tarpeellinen, tulisi vahvistaa. Tämä antaisi myös jo nyt käynnistetyille

lajisuojelun priorisoinneille säädöspoliteisen taustan. Luonnonsuojelulakiin olisi perusteltua lisätä säännös, jonka nojalla voidaan tehdä sopimus hoitotoimenpiteiden toteuttamisesta ja kustannusten korvaamisesta.

- LSL 49 §:ään olisi syytä saada 48 §:n mukainen mahdollisuus hakea poikkeusluvat valtakunnalliseen toimintaan ympäristöministeriöstä silloin kun kyse on luonnonsuojelun toteutuksen kannalta tärkeän tutkimustiedon keräämisestä.
- Luonnonsuojelulakiin sopii vieraslajisääntely niiden lajien osalta, jotka uhkaavat luonnon monimuotoisuutta ja luontaisia ekosysteemejä. Vieraslajistrategiatyössä tullaan ottamaan kantaa vieraslajisääntelyyn kokonaisuutena.
- Viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa pakkotoimin poistaa monimuotoisuutta uhkaavia vieraslajeja esimerkiksi luonnonsuojelualueilta (yksityisiltäkin), vieraslajeille herkistä tai erityisen uhanalaisista elinympäristöistä tai esimerkiksi tilanteissa, joissa riskianalyysin perusteella ns. korkean riskin laji on vasta ensi kertaa havaittu luonnonympäristössä. Tarvitaan säädökset valvovista ja toimeenpanevista viranomaisista sekä kustannusvastuusta vahinkojen korvaamisen ja toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten osalta. Monimuotoisuutta uhkaavien vieraslajivahinkojen rajoittamiseksi on varattava riittävät resurssit.
- Nykyisen lain mahdollistamia myyntikieltoja tulisi antaa paitsi haitallisiksi todetuille vieraslajeille, myös lajeille, jotka ovat riskianalyysin perusteella korkean riskin lajeja. Olisi myös korostettava kaupan vastuuta haitallisten vieraslajien osalta, esimerkiksi monia jo haitallisiksi todettuja vieraslajeja myydään edelleen laajasti koristekasvikäyttöön.

8.9

## **Maanomistajien oikeusturva ja luonnonsuojelun hyväksyttävyys**

Maanomistajan ja muiden asianomistajien oikeusturvan kannalta nykyinen luonnonsuojelulaki on pääsääntöisesti tyydyttävä. Koska lunastus- ja korvauskysymykset ovat vaativia ja herkkiä, on tärkeää, että lainsäädännön toimeenpano on johdonmukaista, mikä voi edellyttää soveltamisohjeiden laatimista muun muassa haittaasteikoista ja merkityksellisen haitan kynnyksen määrittämisestä.

Nykyisin LSL:n mukaisia suojelukohteita valitaan kahdella eri tavalla, joko vanhojen luonnonsuojeluohjelmien tai METSO-menettelyn kautta. Kumpaakaan menettelyä ei ole oikeudellisesti säännelty, vaikka LSL:n 2 luku luo oikeudellisen pohjan uudenlaisille luonnonsuojeluohjelmille. METSO-ohjelma on tuonut mukaan toisaalta vapaaehtoisuuden ja toisaalta verkostomaisen koordinaation suojelukohteiden valintaan. Verkostomaisessa toimintamallissa käytettävissä olevia keinoja on useampia kuin luonnonsuojeluohjelmiin perustavassa mallissa. Lainsäädäntö on kuitenkin tältä osin kehittymätön eikä juurikaan tue toiminnan kehittämistä. Kehittämällä lainsäädäntöä olisi mahdollista nykyistä laajemmin soveltaa verkostomaiseen koordinaatioon ja taloudelliseen ohjaukseen perustuvaa monimuotoisuuden turvaamista myös muuhun kuin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen.

METSO-ohjelma on osoittanut, että on edellytyksiä kehittää osallistavaa ja avointa monimuotoisuuden turvaamista. Se voidaan toteuttaa pelkästään käytäntöjä kehittämällä, mutta tämä voi olla ongelmallista oikeusturvan ja hyväksyttävyyden kannalta, minkä muun muassa analyysit Metsähallituksen osallistavasta suunnittelusta ovat osoittaneet (Raitio 2008). Tämän vuoksi tulisi luoda lakiin perustuvia menettelyitä ja samalla arvioida muun muassa eri päätöksiin liittyvää valitusoikeutta.



## Johtopäätökset:

- Maanomistajien oikeusturva on parantunut ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä lisääntynyt LSL:n uudistamisen, parantuneiden käytäntöjen ja vapaaehtoisuuden korostamisen (erityisesti METSO-ohjelma) seurauksena.
- Kehittämällä lainsäädäntöä olisi mahdollista nykyistä laajemmin soveltaa verkostomaiseen koordinaatioon ja taloudelliseen ohjaukseen perustuvaa monimuotoisuuden turvaamista myös muuhun kuin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen.
- Vapaaehtoisuuteen perustuvien keinojen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus ovat vielä avoimia, mikä voi heijastua toiminnan yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, jos käy ilmi, ettei monimuotoisuuteen ohjattu tuki käytännössä paranna suojelun tasoa. Tämän vuoksi on tärkeää selvittää mahdollisuuksia kehittää lainsäädäntöä ja sen soveltamista erityisesti kilpailutuksen osalta ja ylläpitää avointa toiminnan seuranta- ja arviointia.

8.10

## Erämaalaki

Erämaalain toimivuuteen vaikuttavat lain yleispiirteisyys ja uusien maankäyttömuotojen kehittyminen. Erityisesti turismi on tuottanut uusia maankäyttömuotoja, jotka pohjautuvat jokamiehenoikeuksiin. Jokamiehenoikeuksiin pohjautuva elinkeinotoiminta aiheuttaa ristiriitoja porotalouden kanssa ja heikentää luonnonsuojeluarvojen säilymistä paikoitellen. Myös porojen nykyinen määrä on kriittinen ja osaltaan heikentää luonnonsuojeluarvojen säilymistä. Nykyisessä erämaalaisissa ei ole säännöksiä uusien käyttömuotojen sääntelyyn, ja tämän takia hoito- ja käyttösuunnitelmien merkitys ja samalla Metsähallituksen rooli alueiden käytön määrittelyssä on noussut suureksi. Laissa määritellyt tavoitteet voidaan nähdä osittain ristiriitaisina (saamelaiskulttuuri ja poronhoito vs. luonnon monipuolinen käyttö), ja niiden yleispiirteisyys johtaa helposti tulkintakiistoihin. Tämä korostaa hoito- ja käyttösuunnitelman merkitystä alueiden käytön ohjaajana. Hoito- ja käyttösuunnitelmien laadintaprosessia on joskus kritisoitu osallistumisen puutteista. Prosessi on kuitenkin ajan myötä hioutunut useiden tahojen mielestä varsin toimivaksi, mitä osoittavat useat myönteiset ja neutraalit lausunnot varsinkin uusimmista suunnitelmista. Tätä taustaa vasten hoito- ja käyttösuunnitelmiin perustuvaa järjestelmää ei näytä olevan tarpeellista ryhtyä olennaisesti muuttamaan. Erämaa-alueiden ns. luonnonmukaisesti käsiteltävät osat on lain voimaantulon jälkeen siirretty pysyvästi metsätaloustoiminnan ulkopuolelle ja tietyistä erämaa-alueiden laajennuksista on sovittu Metsähallituksen ja luontojärjestöjen välisessä dialogiprosessissa, mutta näitä päätöksiä ei ole vielä viety lainsäädäntöön.

Erämaalaki on onnistunut säilyttämään suhteellisen pirstoutumattomina laajoja alueita, jotka ovat tärkeitä luonnon monimuotoisuudelle ja saattavat tulla edelleen tärkeämmiksi ilmastonmuutoksen myötä. Laki ei ole kuitenkaan onnistunut sovittamaan yhteen intensiivisen porotalouden ja luonnon monimuotoisuuden ristiriitoja. Viimeaikaiset arvioinnit osoittavat, että laaja-alaiset luontodirektiivin tunturiluontotyyppit ovat Suomessa epäsuotuisalla suojelutasolla porolaidunnuksen kuluttavan vaikutuksen vuoksi.

- **Johtopäätös:** Erämaiden suojelua tulisi vahvistaa. Tätä tavoitetta edistäisi merkittävästi Natura-alueiden heikentämiskiellon toteutuminen, jota on ehdotettu muualla tässä raportissa. On arvioitava porotalouden merkitystä luonnonsuojeluarvoille sekä tutkittava keinoja porojen laidunnuspaineen vähentämiseksi nykyisestä. Lisäksi lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että jokamiehenoikeuksiin pohjautuvaa elinkeinotoimintaa voidaan säädellä. Tämä voi tapahtua joko erämaalain järjestelmää kehittämällä taikka yleisellä, muillakin alueilla sovellettavalla lainsäädännöllä. Muutoin erämaa-aluejärjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi tulisi olla hoito- ja käyttösuunnitelman sisällön ja hyväksymismenettelyn nykyistä tarkempi määrittäminen lain tasolla, ja tässä yhteydessä on myös selvennettävä ympäristöministeriön vahvistamispäätöksen oikeudellinen luonne. Metsähallitus on vahvan asiantuntemuksensa ja kokemuksensa vuoksi luonteva taho valmistelemaan ja koordinoimaan suunnitelmien laadintaa. Hoito- ja käyttösuunnitelmien hyväksymismenettelyä tulisi nopeuttaa. Lainsäädäntö tulisi saattaa vastaamaan tehtyjä päätöksiä erämaa-alueiden luonnonmukaisesti käsiteltävien osien siirtämisestä pysyvästi metsätaloustoiminnan ulkopuolelle ja tiettyjen erämaa-alueiden laajenuksista.

## KIRJALLISUUS

- Aakkula, J., Manninen, T. & Nurro, M. (toim.) 2010. Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seuranta tutkimus (MYTVAS 3) – Väliraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 1/2010. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. 145 s.
- Aapala, K. (toim.) 2001. Soidensuojelualueverkon arviointi. Suomen ympäristö 490. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 285 s.
- Ahlroth, P., Kemppainen, E., Eeronheimo, H., Hakalisto, S., Lokki, J., Melantie, E., Nyman, J., Rassi, P. & Vanala, T. 2008. Esitys eliölajien suojelun tuottavuuden parantamiseksi. Luonnonsuojeluhallinnon eliölajien suojelun tuottavuutta parantava projektiryhmän (LAJI) loppuraportti 12.12.2008. Ympäristöministeriö. 25 s. + 177 s. liitteitä
- Bennett, A. F. 2003. Linkages in the landscape. The role of corridors and connectivity in wildlife conservation. *Conserving Forest Ecosystems Series No 1*. The IUCN Forest Conservation Programme, IUCN, Gland, Cambridge. 254 s.
- Etelä-Suomen ja Pohjanmaan metsien suojelun tarve -työryhmä 2000. Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla. Suomen ympäristö 437. Ympäristöministeriö, Helsinki. 284 s.
- Euroopan komissio 2007. Luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja. Käsitteiden vaihtoehtoiset ratkaisut, erittäin tärkeät yleisen edun kannalta pakottavat syyt, korvaavat toimenpiteet, yhtenäinen yleinen kokonaisuus. Komission lausunnon selkiyttämisen. Tammikuu 2007. 30 s.
- Heikkinen, I. (toim.) 2007. Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia ja toimintaohjelma 2006–2016. Suomen ympäristö 35/2007. Ympäristöministeriö, Helsinki. 162 s.
- Heikkinen, R., Punttila, P., Virkkala, R. & Rajasärkkä, A. 2000. Suojelualueverkon merkitys metsälajistolle – lehtojen putkilokasvit, metsien lahoppuukovakuoriaiset, havu- ja sekametsien linnut. Suomen ympäristö 440. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 132 s.
- Hildén, M., Auvinen, A.-P. & Primmer, E. (toim.) 2005. Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi. Suomen ympäristö 770. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 251 s.
- Härjämäki, K. & Kaljonen, M. 2007. Niityltä kartalle ja käytäntöön – Maatalousalueiden luonnon monimuotoisuuden yleissuunnittelun vaikuttavuus. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 6/2007. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 97 s.
- Jäppinen, J.-P., Seppälä, J. & Salo, J. 2004. Ekosysteemilähestymistapa biodiversiteetin suojelussa, hoitossa ja kestävässä käytössä. Suomen ympäristö 733. Ympäristöministeriö, Helsinki. 46 s.
- Kaakinen, E. 2006. Luonnonsuojelun tuottavuushankkeen esiselvitys. Ympäristöministeriön raportteja 13/2006. Ympäristöministeriö, Helsinki. 56 s.
- Kallio, P. 2001. Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edilex 2001. Oy Edita Ab, Helsinki. 194 s.
- Kemppainen, E. & Eeronheimo, H. 2008. Putkilokasvien suojelun edistäminen – Aluekohtaisten suojelutoimien priorisointineuvottelut ja lajien nykytilan tarkastelu. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 34/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 103 s.
- Ketola, M., Sierla, L. & Kähö, T. 2006. Kompensaatio infrahankkeissa – Esiselvitys uuden menettelyn soveltavuudesta suomalaisiin suunnittelukäytäntöihin. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 95/2005, Liikenne- ja viestintäministeriö, Helsinki. 102 s.
- Kettunen, M., Terry, A., Tucker, G. & Jones, A. 2007. Guidance on the maintenance of landscape connectivity features of major importance for wild flora and fauna – Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC). Institute for European Environmental Policy (IEEP), Bryssel. 115 s. + liitteet.
- Koskela, T., Syrjänen, K., Loiskoski, M. & ja Paloniemi, R. (toim.) 2010. METSO-ohjelman väliarvio 2010. Toimintaohjelman käynnistyminen 2008–2009. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2016. Helsinki. 68 s. [http://www.metsonpolku.fi/metso/www/fi/materiaalit/esitteet/METSO-ohjelman\\_valiarvio\\_2010.pdf](http://www.metsonpolku.fi/metso/www/fi/materiaalit/esitteet/METSO-ohjelman_valiarvio_2010.pdf). [Viitattu 16.7.2010].
- Kriteerityöryhmä 2003. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman luonnonsuojelubiologiset kriteerit. Suomen ympäristö 634/2003. Ympäristöministeriö, Helsinki. 72 s.
- Kuusiniemi, K. 2001. Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, s. 159–306. Suomalainen lakimiesyhdistys, Jyväskylä. 474 s.
- Kuussaari, M., Heliölä, J., Tiainen J. & Helenius, J. (toim.) 2008. Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle: MYTVAS loppuraportti 2000–2006. Suomen ympäristö 4/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 208 s.
- Liukko, U.-M. & Raunio, A. (toim.) 2008. Luontotyyppien ja lajien seuranta luonto- ja lintudirektiiveissä. Suomen ympäristö 14/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 429 s.
- Luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun projektiryhmä 2009. Luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun ja kiinteistönmuodostamisen työohjelma. Ympäristöministeriö, Helsinki. 86 s.
- LuTU-toimintasuunnitelmatyöryhmä 2010. Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi. Luonnos 18.6.2010. Ympäristöministeriö, Helsinki. 62 s.
- Metsähallitus 2009. Pohjoiset erämaa-alueet. Verkkosivu. [www.metsa.fi](http://www.metsa.fi) > Luonnonsuojelu > Suojelualueet > Erämaa-alueet. [Viitattu 11.8.2010].

- Metsähallitus 2010. Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja B 127. Metsähallitus. 93 s. <http://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/pdf/luo/b127.pdf>
- Norokorpi, Y., Mäkelä, K., Tynys, S., Heikkinen, R., Kumpula, J., Sihvo, J., Eeronheimo, H., Eurola, S., Johansson, P., Neuvonen, S. & Virtanen, R. 2008. Tunturit. Teoksessa: Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. s. 175–214. Suomen ympäristö 8/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 264 s.
- Noss, R. F. 1991. Landscape connectivity: different functions at different scales. Teoksessa: Hudson, W. E (toim.): Landscape linkages and biodiversity, s. 27–39. Island Press, Washington, D. C. 196 s.
- OECD 2009. OECD Environmental Performance Review of Finland. OECD Publishing. 264 s. [www.oecd.org/env/countryreviews/finland](http://www.oecd.org/env/countryreviews/finland). [Viitattu 25.5.2010]
- Paloniemi, R. 2008. Luonnonsuojelu arjessa. Maanomistajien näkemyksiä ja kokemuksia yksityismaiden tilapäisestä luonnonsuojelusta ja sen uudistamisen prosessista. Environmentalica Fennica 26. Yliopistopaino, Helsinki. 98 s.
- Pohjois-Suomen vanhojen metsien suojelun täydentäminen 2007. Metsähallituksen ja luontojärjestöjen ns. dialogiratkaisun jatkotoimenpiteet. Työryhmämuistio. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. 16 s.
- Pykälä, J. 2007. Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt ja luonnon monimuotoisuus – esimerkkinä Lohja. Suomen ympäristö 32/2007. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 57 s.
- Pääkkönen, P., & Alanen, A. 2000. Luonnonsuojelulain luontotyyppien inventointiohje. Suomen ympäristökeskuksen moniste 188. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 128 s.
- Raitio, K. 2008. "You can't please everyone" – Conflict management practices, frames and institutions in Finnish state forests. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 86. Joensuun yliopisto. 271 s.
- Rassi, P., Alanen, A., Kanerva, T. & Mannerkoski, I. (toim.) 2001. Suomen lajien uhanalaisuus 2000. Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 432 s.
- Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.) 2008. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Suomen ympäristö 8/2008. Osat 1 ja 2. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 264 s. + 572 s.
- Selvitysryhmä 2008. Metsien monimuotoisuuden turvaaminen – keinot ja niiden kohdentaminen. Suomen ympäristö 17/2008. Ympäristöministeriö, Helsinki. 86 s.
- Suvantola, L. 2001. Päänvaivaa lajisuojelussa. Ympäristöjuridiikka 1/2001: 35–50.
- Suvantola, L. 2005a. Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2005: 30–80.
- Suvantola, L. 2005b. Älä kieltäydy kahdesti – Luonnonsuojelulain 53.1 §:n mukaisista korvauksista. Ympäristöjuridiikka 2/2005: 49–75.
- Suvantola, L. 2007. Pelisääntöjä voimassa olevan luonnonsuojelun ja uusien ympäristönkäyttöhankkeiden kilpailutilanteisiin. Lakimies 105 (2): 265–268.
- Suvantola, L., Pasanen, A.-M. & Pesonen, L. 2006. Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä. Suomen ympäristö 9/2006. Ympäristöministeriö, Helsinki. 106 s.
- Söderman, T. 2001. Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisten Natura-arviointien ja -lausuntojen laatu. Suomen ympäristökeskuksen moniste 240. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 58 s.
- Söderman, T. 2007. Luonnonsuojelulain mukaisten Natura-arviointien ja -lausuntojen laatu 2001–2005. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 30/2007. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 75 s.
- Valtioneuvosto 2008. Valtioneuvoston periaatepäätös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmasta 2008–2016. Valtioneuvosto 27.3.2008. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=82673&lan=fi> [Viitattu 29.8.2010]
- Wilcove, D. S., McLellan, C. H. & Dobson, A. P. 1986. Habitat fragmentation in the temperate zone. Teoksessa: Soulé, M. E. (toim.): Conservation biology: the science of scarcity and diversity, s. 237–256. Sinauer Associates, Sunderland. 584 s.
- Virkkala, R., Korhonen, K. T., Haapanen, R. & Aapala, K. 2000. Metsien ja soiden suojelutilanne metsä- ja suokasvillisuusvyöhykkeittäin valtakunnan metsien 8. inventoinnin perusteella. Suomen ympäristö 395/2000. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 49 s.
- Wistbacka, R. 2008. Utvärdering av avgränsningar av flygekorrens föröknings- och rastplatser på basen av naturskyddslagen 49 § år 2004–2007 i Västra Finland. Natur och Miljö r.f. [http://www.natur-rochmiljo.fi/files/Teman/nom\\_290408\\_flygekorreavgransning.pdf](http://www.natur-rochmiljo.fi/files/Teman/nom_290408_flygekorreavgransning.pdf) [Viitattu 30.8.2010].
- Ympäristöhallinto 2009. Raportti luontodirektiivin toimeenpanosta Suomessa 2001–2006. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Suojeluohjelmat ja -alueet > Natura 2000 -verkosto > Raportti luontodirektiivin toimeenpanosta Suomessa 2001–2006. [Viitattu 25.5.2010].
- Ympäristöministeriö 2004. NATURA 2000 -verkoston tavoitteet, oikeusvaikutukset ja toteuttaminen. Ympäristöministeriön muistio, elokuu 2004. Ympäristöministeriö, Helsinki. 26 s. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Suojeluohjelmat ja -alueet > Natura 2000 -verkosto > Naturan toteuttaminen ja sen oikeusvaikutukset [Viitattu 30.8.2010].
- Ympäristöministeriö 2008. Erämaalaki. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Suojeluohjelmat ja -alueet > Erämaalaki. [Viitattu 16.7.2010].
- Ympäristöministeriö 2009. Fourth National Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Finland. Ympäristöministeriö, Helsinki. 156 s.
- Ympäristöministeriö 2010a. Arvokkaat maisema-alueet. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Maisemansuojelu ja -hoito > Arvokkaat maisema-alueet. [Viitattu 15.7.2010].

Ympäristöministeriö 2010b. Kansalliset kaupunkipuistot. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Maankäyttö ja rakentaminen > Elinympäristö ja yhdyskunnat > Kansalliset kaupunkipuistot. [Viitattu 15.9.2010].

Ympäristöministeriö 2010c. Maisemanhoitoalueet. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Maisemansuojelu ja -hoito > Maisemanhoitoalueet. [Viitattu 26.8.2010].

Ympäristöministeriö 2010d. Suojeluohjelmat ja -alueet. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Suojeluohjelmat ja -alueet. [Viitattu 15.7.2010].

Ympäristöministeriö 2010d. Suomen Natura 2000 -alueet. Verkkosivu. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Luonnonsuojelu > Suojeluohjelmat ja -alueet > Natura 2000 -verkosto > Suomen Natura 2000 -alueet. [Viitattu 29.10.2010].

## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus (SYKE)			Julkaisu-aika Joulukuu 2010
Tekijä(t)	Jukka Similä, Anne Raunio, Mikael Hildén ja Susanna Anttila			
Julkaisun nimi	<b>Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet</b>			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 27/2010			
Julkaisun teema	Ympäristönsuojelu			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana myös internetissä: <a href="http://www.ymparisto.fi/julkaisut">www.ymparisto.fi/julkaisut</a>			
Tiivistelmä	<p>Luonnonsuojelulain ja -asetuksen sekä erämaalain toimivuuden arviointi tehtiin käyttäen menetelminä kirjallisten lähteiden analyysiä, kyselyä ja ryhmähaastatteluja. Yleisarvio on, että ilman vuoden 1996 luonnonsuojelulakiuudistusta Suomen luonnon monimuotoisuuden tila olisi todennäköisesti nykyistä heikompi. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistukset eivät kuitenkaan yksin eivätkä yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ole kyenneet estämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Näin tarve sääntelyn kehittämiseksi on säilynyt, ja sitä lisäävät luonnon monimuotoisuuden uusiin kansainvälisiin tavoitteisiin vastaaminen ja yleisen ohjauskeino politiikan kehittäminen. Luonnonsuojelulain keinovalikoimaa on tarpeen edelleen kehittää, selvittää vapaaehtoisen suojelun vaikuttavuutta sekä luoda vapaaehtoisen suojelun mahdollisuuksia myös muihin kuin metsäisiin ympäristöihin. Tulevaisuudessa tarvitaan myös uudenlaisia keinoja laaja-alaisen luontokokonaisuuksien säilyttämiseen, luonnonalueiden kytkeytyneisyyden parantamiseen, ekosysteemipalvelujen ylläpitoon ja luonnonalueiden hoitoon.</p> <p>Luonnonsuojelulain 29 §:n nojalla suojeltavien luontotyyppien luetteloa ja rajaamisperusteita on tarpeen kehittää, mutta tärkeää on myös etsiä uusia tapoja säilyttää laaja-alaisia ja hoitoa tarvitsevia luontotyyppisiä. Lajisuojelun keinovalikoimaa tulisi täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Erämaiden suojelua tulisi vahvistaa sekä arvioida porotalouden merkitystä luonnonsuojeluarvoille ja tutkia keinoja porojen laidunnuspaineen vähentämiseksi nykyisestä. Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että jokamiehenoikeuksiin pohjautuvaa elinkeinotoimintaa voidaan erämaa-alueilla säädellä.</p> <p>Kansallista lainsäädäntöä olisi perusteltua tarkentaa myös tiettyjen EU-sääntelystä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Nämä velvoitteet koskevat muun muassa luonto- ja lintudirektiivien mukaisten suojelualueiden muodostamista, luontodirektiivin heikentämiskiellon täytäntöönpanoa sekä luontoarvojen heikentymistä korvaavien toimenpiteiden sääntelyä.</p>			
Asiasanat	Luonnonsuojelulaki, erämaalaki, luonnon monimuotoisuus, lainsäädäntö, arviointi, luonnonsuojelualueet, erämaa-alueet, luontodirektiivi, lintudirektiivi, luonnonsuojelu, ohjauskeinot			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3816-4 (nid.)	ISBN 978-952-11-3817-1 (PDF)	ISSN 1238-7312 (pain.)	ISSN 1796-1637 (verkkokj.)
	Sivuja 102	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %) 15 €
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, PL 780, 00043 EDITA Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380 Sähköposti: <a href="mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi">asiakaspalvelu.publishing@edita.fi</a> <a href="http://www.edita.fi/publishing">www.edita.fi/publishing</a>			
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE) PL 140, 00251 HELSINKI Puh. 020 610 123 Sähköposti: <a href="mailto:neuvonta.syke@ymparisto.fi">neuvonta.syke@ymparisto.fi</a> , <a href="http://www.ymparisto.fi/syke">www.ymparisto.fi/syke</a>			
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2010			

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finlands miljöcentral (SYKE)			Datum December 2010
Författare	Jukka Similä, Anne Raunio, Mikael Hildén och Susanna Anttila			
Publikationens titel	<b>Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet</b> (Utvärdering av naturvårdslagstiftningen – Lagens funktion och utvecklingsbehov)			
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 27/2010			
Publikationens tema	Miljövård			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig också på Internet <a href="http://www.ymparisto.fi/julkaisut">www.ymparisto.fi/julkaisut</a> (på finska).			
Sammandrag	<p>Naturvårdslagens och naturvårdsförordningens samt ödemarkslagens funktion har utvärderats genom analys av skriftliga källor, enkäter och gruppintervjuer. Den allmänna bedömningen är att mångfalden i den finländska naturen troligtvis skulle vara svagare än den är idag utan reformeringen av lagen om naturskydd 1996. Reformeringen av naturvårdslagstiftningen har dock inte i sig eller tillsammans med andra ändringar i lagstiftningen förmått förhindra att naturens mångfald försvagas. Det finns alltså fortfarande ett behov av reglering och behovet växer i och med nya internationella mål att bevara naturens mångfald och att utveckla den allmänna styrpolitiken. Det finns ett behov av att utveckla naturvårdslagens styrmedel, att utreda effekterna av frivillig naturvård samt att skapa möjligheter för frivillig naturvård även för andra miljöer än skogsmiljöer. I framtiden behövs också nya sätt att bevara vidsträckt sammanhängande naturområden, förbättra sammankopplingen mellan naturområden, bevara ekosystemtjänster och vårda naturområden.</p> <p>Det finns ett behov av att utveckla listan över och begränsningsgrunderna för skyddade naturtyper enligt 29 § i naturvårdslagen, men det är också viktigt att eftersträva nya metoder för att bevara vidsträckt naturtyper och naturtyper i behov av vård. Metoderna för artskyddet bör kompletteras med frivilliga metoder. Man bör förstärka skyddet av ödemarkerna samt bedöma renskötselns betydelse för naturskyddsvärdena och utreda metoder för att ytterligare minska det betetryck renarna förorsakar. Lagstiftningen bör även utvecklas så att sådan näringsverksamhet som baserar sig på allemansrätten ska kunna regleras inom ödemarksområdena.</p> <p>Det vore också skäl att precisera den nationella lagstiftningen för att uppfylla vissa åligganden som EU-regleringen medför. Dessa åligganden gäller bland annat bildandet av skyddsområden enligt habitat- och fågeldirektiven, verkställandet av förbudet mot att skada områden enligt habitatdirektivet samt reglering av åtgärder för att kompensera försvagade naturvärden.</p>			
Nyckelord	Naturvårdslag, ödemarkslag, naturens mångfald, lagstiftning, utvärdering, naturskyddsområden, ödemarksområden, habitatdirektivet, fågeldirektivet, naturvård, naturskydd, styrmedel			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3816-4 (hft.)	ISBN 978-952-11-3817-1 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	Sidantal 102	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %) 15 €
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, PB 780, 00043 EDITA Kundtjänst: tfn. +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Epost: <a href="mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi">asiakaspalvelu.publishing@edita.fi</a> <a href="http://www.edita.fi/publishing">www.edita.fi/publishing</a>			
Förläggare	Finlands miljöcentral (SYKE) PB 140, 00251 Helsingfors Tfn. +358 20 610 123 Epost: <a href="mailto:neuvonta.syke@ymparisto.fi">neuvonta.syke@ymparisto.fi</a> , <a href="http://www.miljo.fi/syke">www.miljo.fi/syke</a>			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2010			

## DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute (SYKE)			<i>Date</i> December 2010
<i>Author(s)</i>	Jukka Similä, Anne Raunio, Mikael Hildén and Susanna Anttila			
<i>Title of publication</i>	<b>Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet</b> (Evaluation of the Nature Conservation Act: Does It Work – How Can It be Improved)			
<i>Publication series and number</i>	The Finnish Environment 27/2010			
<i>Theme of publication</i>	Environmental protection			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	The publication is available on the internet: <a href="http://www.ymparisto.fi/julkaisut">www.ymparisto.fi/julkaisut</a> (in Finnish)			
<i>Abstract</i>	<p>An evaluation of the Finnish Nature Conservation Act and Decree, and the Finnish Wilderness Act, was conducted using bibliographical analysis, a survey and group interviews. The general conclusion is that, without the 1996 reform of the Nature Conservation Act, Finland would have a lower level of biodiversity than now. However, the rewriting of the nature conservation legislation has not on its own, nor in combination with other legislative reforms, been able to prevent the loss of biodiversity. This, as well as new international targets for biodiversity and the development of general regulatory control policy, means that there is still a need for regulatory improvements. The array of nature conservation measures must be developed further; the impacts of voluntary conservation must be appraised, and opportunities for voluntary conservation must be made available also for non-forest habitats. In the future, we will also need new approaches to conserve extensive nature complexes, to improve landscape connectivity, to maintain ecosystem services, and to manage natural environments.</p> <p>The list of biotopes to be protected in accordance with Section 29 of the Nature Conservation Act, and the principles for defining them, must be developed, but it is also important to seek new ways of maintaining extensive biotopes and biotopes requiring management. The current species conservation methods should be supplemented by voluntary actions. Wilderness conservation needs to be reinforced. The significance of the reindeer farming to nature conservation values must also be examined, investigating methods for reducing current reindeer grazing pressure. Legislation should also be developed so as to allow for the regulation of commercial activities based on everyman's rights in wilderness areas.</p> <p>Specifications are also called for under national legislation, in order to fulfil certain obligations issuing from EU legislation. These obligations concern, for instance, establishment of conservation areas under the Habitats and Birds Directives, implementation of the general prohibition to deteriorate natural habitats by the Habitats Directive, and regulation of the compensatory measures to deterioration of natural values.</p>			
<i>Keywords</i>	Nature Conservation Act, Wilderness Act, biodiversity, law, evaluation, protected areas, wilderness areas, Habitats Directive, Birds Directive, nature conservation, regulatory control			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-3816-4 (pbk.)	ISBN 978-952-11-3817-1 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>No. of pages</i> 102	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> Public	<i>Price (incl. tax 8 %)</i> 15 €
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd, P.O.Box 780, FI-00043 Edita, Finland Customer service: tel. +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Mail orders: <a href="mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi">asiakaspalvelu.publishing@edita.fi</a> <a href="http://www.edita.fi/publishing">www.edita.fi/publishing</a>			
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute (SYKE) P.O.Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland Tel. +358 20 610 123, fax +358 20 490 2190 Email: <a href="mailto:neuvonta.syke@ymparisto.fi">neuvonta.syke@ymparisto.fi</a> , <a href="http://www.environment.fi/syke">www.environment.fi/syke</a>			
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Ltd, Helsinki 2010			



Ilman vuoden 1996 luonnonsuojelulakiuudistusta Suomen luonnon monimuotoisuuden tila olisi todennäköisesti nykyistä heikompi. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistukset eivät kuitenkaan yksin eivätkä yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ole kyenneet estämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Tarve sääntelyn kehittämiseksi on säilynyt, ja sitä lisäävät luonnon monimuotoisuuden uusiin kansainvälisiin tavoitteisiin vastaaminen ja yleisen ohjauskeinopolitiikan kehittäminen.

Luonnonsuojelulain nojalla suojeltavien luontotyyppien luettelo ja rajaamisperusteita on tarpeen kehittää, mutta tärkeää on myös etsiä uusia tapoja säilyttää laaja-alaisia ja hoitoa tarvitsevia luontotyyppisiä. Erämaiden suojelua tulisi vahvistaa sekä tutkia keinoja porojen laidunnuspaineen vähentämiseksi nykyisestä. Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että jokamiehenoikeuksiin pohjautuvaa elinkeinotoimintaa voidaan erämaa-alueilla säädellä. Lainsäädäntöä olisi perusteltua tarkentaa myös tiettyjen EU-sääntelystä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Nämä velvoitteet koskevat mm. luonto- ja lintudirektiivien mukaisten suojelualueiden muodostamista, luontodirektiivin heikentämiskiellon täytäntöönpanoa sekä luontoarvojen heikentymistä korvaavien toimenpiteiden sääntelyä.

Luonnonsuojelulain keinovalikoimaa on tarpeen edelleen kehittää, selvittää vapaaehtoisen suojelun vaikuttavuutta sekä luoda vapaaehtoisen suojelun mahdollisuuksia myös muihin kuin metsäisiin ympäristöihin. Tulevaisuudessa tarvitaan myös uudenlaisia keinoja laaja-alaisen luontokokonaisuuksien säilyttämiseen, luonnonalueiden kytkeytyneisyyden parantamiseen, ekosysteemipalvelujen ylläpitoon ja luonnonalueiden hoitoon.



ISBN 978-952-11-3816-4 (nid.)

ISBN 978-952-11-3817-1 (PDF)

ISSN 1238-7312 (pain.)

ISSN 1796-1637 (verkkok.)