



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän ja perustellun käsityksen asian taustasta. Esitysluonnos sisältää paljon informaatiota ja asian yksityiskohtiin on perehdytty. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja vaikutusmekanismeja on kuvattu pääosin huolellisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa on tunnistettu erilaisia vaikutuksia yrityksille ja maanomistajille, mutta vaikutusten mittaluokkaa tulisi selventää ja kuvata varovaisuusperiaatteen merkitystä esimerkkien avulla.
- ii) Esitysluonnoksen perusteella jää osittain epäselväksi, kuinka paljon uusia suojeltavia alueita tultaneen perustamaan ja mihin ne pääosin sijoittuisivat.
- iii) Luonnon monimuotoisuuden nykytilaa selostetaan luonnontieteellisesti kattavasti, mutta perustiedot nykyisten suojelualueiden kokonaispinta-alasta ja sijainnista ovat hyvin suppeita.
- iv) Ympäristövaikutusten erilaisia keinoja ja vaikutusmekanismeja on kuvattu tarkasti, mutta todennäköiset konkreettiset vaikutukset monimuotoisuuteen jäävät osittain epäselviksi. Miten esimerkiksi erilaisten luontotyyppien ja eliöiden elinvoimaisuuden arvioidaan kehittyvän vähintään tai enimmillään?

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki. Voimassa olevaa luonnonsuojelulakia ajantasaistettaisiin ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin lajien ja luontotyyppien suojelun tehostamiseksi, luontotiedon hallinnan kehittämiseksi, ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja sen hillinnän edistämiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämiseksi. Uudistuksella toteutettaisiin



pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Hallitusohjelman mukaisesti luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arviointien perusteella. Monimuotoisuuden heikkenevää kehityssuuntaa ei tähänastisilla toimilla ole saatu käännettyä, ja ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain yleinen rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan, mutta lakia täydennettäisiin ja tarkistettaisiin monilta osin. Kokonaan uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevista säännöksistä sekä luontotiedon hallinnasta. Lisäksi ekologista kompensatiota koskevassa uudessa luvussa säädettäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä ja luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta.

Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ajantasaistettaisiin. Lisäksi lain 1 luvussa säädettäisiin uusina eräistä luonnonsuojelulain kannalta keskeisistä määritelmistä sekä varovaisuusperiaatteesta ja ympäristötietoisuuden edistämisestä. Luonnonsuojeluviranomaisten tehtävien määrittelyä ajantasaistettaisiin, selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön. Lisäksi säädettäisiin kunnan ja Suomen Luontopaneelin tehtävistä. Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan myös lisättäviksi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta.

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevaa lukua täydennettäisiin paremmin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Luvussa säädettäisiin myös luonnonsuojelun vapaaehtoisten toimenpideohjelmien oikeusperustasta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös avustuksesta, jota voitaisiin myöntää hankkeisiin ja toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi.

Luonnonsuojelualueita koskevan sääntelyn osalta muutoksia ehdotetaan muun muassa luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin, valtion luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksiin sekä yksityisen luonnonsuojelualueen perustamiseen ja rauhoitusmääräysten antamiseen ja niistä poikkeamiseen.

Luontotyyppien suojelun keinovalikoimaa laajennettaisiin tarkistamalla suojeltujen luontotyyppien luetteloa ja määrittelyä sekä säätämällä eräistä tiukasti suojelluista luontotyypeistä ja uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisesta muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Eliölajien suojelua koskevaa lukua selkiytettäisiin ja vahvistettaisiin uhanalaisten lajien suojaa. Luonnonsuojelun toteuttamista koskevaa lukua täydennettäisiin menettelysäännöksellä, joka koskee alueiden hankintaa valtiolle. Myös luonnonsuojelulain korvaussääntelyä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin.

Luonnonsuojelulain valvontaa tehostettaisiin lisäämällä sitä koskevaan lukuun säännökset valvonnan järjestämisestä, sitä toteuttavista viranomaisista ja viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistajuudesta rikosasiassa. Luonnonsuojelulain rangaistussäännökset ajantasaistettaisiin vastaamaan rangaistussääntelyltä nykyisin edellytettävää tarkkuutta ja selkeyttä.



Samassa yhteydessä tehtäisiin lähinnä teknisiä muutoksia eräisiin muihin lakeihin, jotka sisältävät viittaussäännöksiä luonnonsuojelulakiin.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että esitysluonnoksessa on selkeästi perusteltu tarvetta lainmuutokselle. Esityksen nykytilan kuvauksessa ja valmistelussa laajemminkin on hyödynnetty tieteellistä tutkimustietoa, mikä on myönteistä. Taustakuvaus on sujuvasti ja yleistajuisesti kirjoitettu, jolloin myös asiaa tuntematon saa vaivatta käsityksen luonnon monimuotoisuuden heikkenemisestä ja muihin asiaan liittyvistä seikoista.

Esitysluonnoksen mukaan luonnonsuojelualueita on tällä hetkellä yhteensä noin 2,2 miljoonaa hehtaaria. Luonnoksessa on myös arvioitu uusien suojeltavien alueiden määrää ns. rajauspäätösmenttelyn ja tiukan suojelun luontotyyppien lisääntymisen myötä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu tavoitteet ja keskeiset esitykset ymmärrettävästi, mutta niiden perusteella on vaikea saada selkoa, miten mittavia toimia uusi luonnonsuojelulaki käytännössä tarkoittaa. Esitysluonnoksessa mainitut tiedot nykyisistä ja uusista suojelualueista on esitetty hajanaisesti ja osin puutteellisesti, jolloin suojelun nykytilasta tai jatkosuunnitelmista on vaikea muodostaa selkeää käsitystä.¹ Tämä vaikeuttaa jossain määrin vaikutusten arviointia koskevan osion arviointia. **Arviointineuvosto suosittelee**, että suojelualueiden nykyiset ja suunnitellut keskeiset muutokset koottaisiin yhteen. Miten merkittäviä muutoksia suojeltaviin alueisiin ja niiden sijoittumiseen vähintään tai enimmillään on tulossa?

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitystä on esitysluonnoksen perusteella valmisteltu varsin huolellisesti. Valmistelussa on hyödynnetty asiaa koskevaa tutkimustietoa ja koottu monitieteinen tutkijaryhmä valmistelun tueksi monen muun toimen lisäksi. Myös vaikutusarvioinneissa on käytetty monipuolisesti erilaisia tietolähteitä ja hyödynnetty tieteellistä tukiryhmää vaikutusarvioinnin tietopohjan vahvistamiseksi. Tästä huolimatta osassa lausuntopalautteessa vaikutusarvioita pidettiin tietyin osin puutteellisina ja suppeina. Esitysluonnokseen on kuitenkin tehty jonkin verran muutoksia

¹ Luonnonsuojelu- ja erämaalakien perusteella Suomen pinta-alasta on suojeltu noin 10 %. Suurimmat suojelualueet ovat kolmen pohjoisimman kunnan alueella. Etelä-Suomessa on luontoa suojeltu pinta-alaltaan vähemmän. (Lähde: Metsähallituksen nettisivut, käyty 10.12.2021). Vuoden 2019 alussa Suomessa oli suojeltua metsä- ja kitumaata yhteensä 2,88 miljoonaa hehtaaria. Pinta-ala koostui lakisääteisten suojelualueiden metsistä (2,42 miljoonaa hehtaaria) ja talusmetsien monimuotoisuuden suojelukohteista (0,47 miljoonaa hehtaaria), jonka osuus metsä- ja kitumaan suojelupinta-ala on noin 13 prosenttia. Tiukasti suojeltua metsämaata, jolla ei harjoiteta lainkaan metsätaloutta, oli 1,21 miljoonaa hehtaaria eli kuusi prosenttia metsämaan kokonaispinta-alasta. (Lähde: Luonnonvarakeskuksen nettisivut, käyty 9.12.2021)



lausuntopalautteen perusteella. Lausuntopalautetta on muutoinkin käsitelty melko kattavasti esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksen mukaan luonnonsuojelulainsäädännöllä on selkeitä liittymäpintoja esimerkiksi maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen, kaivannaistoimintaan ja ilmastonmuutokseen. **Arviointineuvosto pitää tärkeänä**, että yhteisvaikutuksiin kiinnitetään jatkossa huomiota, kun valmistellaan edellä mainittuihin teemoihin liittyviä esityksiä. Esimerkiksi erilaisten lupakäytäntöjen yhteisvaikutuksia tulee tarkastella jatkossa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu osittain melko yksityiskohtaisesti eri vaihtoehtoja tavoitteeseen pääsemiseksi. Vaihtoehdot vaikuttavat kuitenkin enimmäkseen teknisiltä ratkaisuilta kuin varsinaisesti eri vaihtoehdoilta. Esitysluonnoksessakin todetaan, että laajempia uudistuksia on myös harkittu, mutta niistä on luovuttu lähinnä aikataulujen ja sidosryhmäpalautteen vuoksi sekä siksi, että osa nykyisestä lainsäädännöstä on koettu toimivaksi. Esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, mitä muut vaihtoehdot olisivat tarkoittaneet ja millaisia suuntaa antavia vaikutuksia niillä olisi voinut olla. Suppeakin kuvaus tai taulukko eri vaihtoehtojen hyödyistä ja kustannuksista yleisellä tasolla olisi lukijan kannalta hyödyllinen.

Esitysluonnoksen mukaan valmistelun yhteydessä on tunnistettu tarve jälkiarvioinnin toteuttamiseen. Jälkiarviointia koskeva seurantahanke suunniteltaisiin sen jälkeen, kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. **Arviointineuvosto katsoo**, että seurantahanketta olisi yleensä hyvä valmistella jo lakia valmisteltaessa, jotta jälkiarvioinnin asetelma on sellainen, että vaikutukset ovat luotettavasti arvioitavissa.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan tulisi noudattaa säädösvalmisteluohjetta vaikutusarvioiden jaottelussa.² Esitysluonnoksesta on etsittävä esimerkiksi yritys- ja kotitalousvaikutuksia monesta eri kohdasta, jolloin kokonaisuus on vaikeasti hallittavissa. Muutaman vaikutuksen osalta on epäselvää, mitä tahoja muutokset tarkkaan ottaen koskisivat.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty ns. rajauspäätöksellä suojeltavaksi esitettyjen ja tiukasti suojeltaviksi ehdotettavien esiintymien luontotyyppiä edustavien esiintymien perustiedot ja puuston arvo. Luonnoksen perusteella jää kuitenkin osittain epäselväksi, millainen kokonaiskustannus näistä suojelupäätöksistä suunnilleen aiheutuu valtiolle. Esitysluonnoksessa on tunnistettu myös muita vaikutuksia ja kustannuksia. Esityksessä tulisi arvioida suuntaa antavasti, missä

² Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet, Oikeusministeriö julkaisuja 2007:6.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y



mittaluokassa valtion kustannukset suunnilleen liikkuvat. Esitysluonnoksessa ei arvioida välillisiä vaikutuksia valtion verotuloihin. Tätä seikkaa tulisi käsitellä esityksessä.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnokseen mukaan yrityksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset olisivat eri suuntaisia ja vaihtelisivat toimialoittain. Suorien taloudellisten vaikutusten lisäksi erilaiset lupa- ja selvitysmenettelyt voivat hidastaa prosesseja.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutuksia on tunnistettu monella eri osa-alueella. Ekologisesta kompensatiosta aiheutuvan sääntelyn kustannusvaikutuksia on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurin avulla, mikä on myönteistä. Lisäksi on esitetty Helmi-elin ympäristöohjelmassa arvioituja keskiarvokustannuksia luonnonarvojen lisäämistöimille, jotka antavat osviittaa ekologisen kompensatiion aiemmista kustannuksista. Esityksessä tulisi selvittää, missä määrin aiemmat kustannukset ovat verrattavissa tuleviin kustannuksiin, ja kuinka paljon kompensatioita odotetaan jatkossa olevan. Esitysluonnoksessa on mainittu myös muita yrityksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten luontotyyppien suojelun vahvistaminen, joiden vaikutusten mittaluokkaa olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä arvioida karkealla tasolla ml. maatalous- ja metsäsektori.

Varovaisuusperiaatetta on käsitelty melko yleisellä tasolla yritysten näkökulmasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa soveltamista on avattu jonkin verran, mutta epäselväksi jää, missä määrin yritysten on otettava selvää luontokohteista. **Arviointineuvosto suosittelee** käyttämään esimerkkejä, joissa kuvattaisiin mitä varovaisuusperiaatteen noudattaminen käytännössä tarkoittaa yrityksille.

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan luonnonsuojelulla ja sitä koskevalla lainsäädännöllä on vaikutuksia kotitalouksille ja erityisesti maanomistajille. Luonnonsuojelulaissa asetetaan usein erilaisia maankäyttöön liittyviä rajoituksia, joilla saattaa olla vaikutusta esimerkiksi rakentamisen ja muiden hankkeiden toteuttamisen edellytyksiin, tai metsätalouden harjoittamiseen. Näiden vaikutuksen arviointi on yleisellä tasolla haastavaa, koska lain rajoitukset ja kiellot kohdentuvat alueellisesti tai kohdekohtaisesti. Esityksellä ei ole arvioitu olevan erityisen merkittäviä vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Keskeisimmät vaikutuksista liittyisivät luontotyyppien ja lajien suojelusta aiheutuviin rajoituksiin sekä lunastusta koskeviin tilanteisiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu monia vaikutuksia maan- ja metsänomistajille. Esitysluonnoksessa on arvioitu esimerkiksi rajauspäättöksellä suojeltavaksi esitettyjen ja tiukasti suojeltavien luontotyyppien puuston arvoja. Esityksessä tulisi kuitenkin selvittää muita mahdollisia suojelupäätöksiä ja niiden vaikutuksia maanomistajille. Jos keskimääräisten arvioiden antaminen korvauksista ja suojeltavista alueista on vaikeaa, voitaisiin antaa joitakin esimerkkejä. Kuinka monia maanomistajia muutokset todennäköisesti koskettaisivat? Esityksessä tulisi myös kuvata joitakin tyypillisiä vaikutuksia maatalouden harjoittajille.



Esitysluonnoksen mukaan luonnonsuojelulaki on niin sanottu yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin, myös metsälain alaiseen toimintaan, jos toiminnalla on vaikutusta luonnonsuojelulaissa suojeltuihin luontoarvoihin. Toisaalta lakia ei sovelleta talousmetsien hoitoon tietyin poikkeuksin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että metsät ovat pääosin yksityisten henkilöiden ja perheiden omistuksessa. Metsillä on merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä. Esitysluonnoksessa on käsitelty melko vähän esityksen vaikutuksia metsänomistajien näkökulmasta, jotka lienevät melko ratkaisevassa roolissa lain tavoitteiden saavuttamisen osalta. **Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutuksia metsänomistajille tulisi selvittää esityksessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä varovaisuusperiaatteen käytännön vaikutuksia maanomistajalle.

2.3 Ympäristövaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu erilaisia keinoja, käytännön toimia ja vaikutusmekanismeja, joilla luonnon monimuotoisuutta voidaan turvata. Esitysluonnoksen perusteella jää silti osittain epäselväksi konkreettiset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Kohdentuvatko uudet toimet esimerkiksi lähinnä vesistöihin vai metsiin, tai johtanevatko ne esimerkiksi tiettyjen luontotyyppien selkeään vahvistumiseen ja eliöiden kantojen vahvistumiseen. Asiaa tuntemattoman on vaikea arvioida kuvauksen perusteella, miten merkittäviä vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen lopulta ovat.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa käydään melko huolellisesti läpi luonnon monimuotoisuuden ja ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen yhteyttä. Esityksessä tulisi arvioida karkealla tasolla, miten merkittävä vaikutus esityksellä on ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta.

2.4 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että viranomaisvaikutuksia on pohdittu monesta eri näkökulmasta. Esitysluonnoksessa on arvioitu tarvittavat resurssit (22,5 henkilötyövuotta ja 1,575 miljoonaa euroa) ja kuvattu erilaisia tehtäviä.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on parantaa viranomaisten, yksityisten henkilöiden ja kolmannen sektorin osallistumismahdollisuuksia sekä kehittää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa luonnonsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Ehdotuksilla pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun ja sitä koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyttä. Lisäksi on kuvattu esityksen perusoikeusvaikutuksia.



Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnallisia vaikutuksia on kuvattu pääosin riittävästi ja asiaan liittyviä vaikutusmekanismeja on avattu. Elinkeinovapauteen liittyviä vaikutuksia on kuitenkin käsitelty liian suppeasti. Säännöskohtaisissa perusteluissa on käyty läpi esimerkiksi kalastukseen ja metsästyksen liittyviä seikkoja suojelualueilla sekä liikkumisen rajoituksia. Esityksessä tulisi kuvata keskeiset muutokset luonnossa liikkuville kansalaisille.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnonsuojelulakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 3.12.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 23. joulukuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
 2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *
- * Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.