



168/31/2011

Ympäristöministeriö  
PL 35  
00023 Valtioneuvosto

28.3.2011

YM1/500/2011

## LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI

Ympäristöministeriö on 11.3.2011 päivätyllä kirjeellään (YM1/500/2011) pyytänyt Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntoa "*Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi - Lain toimivuus ja kehittämistarpeet*" -raportista, jossa käsitellään luonnonsuojelulainsäädännön (luonnonsuojelulaki ja -asetus sekä erämaalaki) toimivuutta, tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita.

Lausuntonaan Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää seuraavan.

### *Yleistä*

Ympäristöministeriö tilasi kilpailuttamisen perusteella syksyllä 2009 luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnin Suomen ympäristökeskukselta. Koska arviointitutkimuksella voidaan tarkoittaa julkishallinnon lainsäädännön, toimintapolitiikan, organisaation toiminnan, ohjelman tai hankkeen onnistumisen arviointia, voidaan tehtyä työtä pitää arviointitutkimuksena. Lainsäädännön toimivuuden ja vaikuttavuuden (laissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen) arvioinnit ovat tärkeitä lainsäädännön kehittämisen kannalta. Ympäristöministeriö on Valtiontalouden tarkastusviraston hallinnonalan ohjausjärjestelmään kohdistuneen tarkastuksen perusteella (tuloksellisuustarkastuskertomus 220/2011) toteuttanut hyvin toimialansa erilaisia arviointitutkimuksia. Myös käsillä oleva luonnonsuojelulainsäädäntöä koskeva arviointitutkimus on perusteellinen ja osoittaa vahvaa osaamista ja ammattitaitoa.

### *Luonnonsuojelulainsäädännön arviointitutkimuksen lähtökohdat*

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnin tavoitteeksi asetettiin järjestelmällisesti kerättyyn tietoon pohjautuvan näkemyksen tuottaminen lainsäädännön toimivuudesta sekä vastaavuudesta lainsäädännölle aikanaan asetettuihin tavoitteisiin. Tutkimus keskittyy erityisesti lain vaikuttavuuteen ja sen kehittämiseen. Tutkimuksen lähtökohdista todetaan, että "*kun näköpiirissä ei ole budjettikehysten yleistä kasvua, ratkaisut edellyttävät voimavarojen uudelleenkohdentamista ja/tai uusien rahoituskeinojen luomista.*" Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että toiminnan arvioinnin ja kehittämisen näkemysten lähtökohtana on aina realistinen valtiontaloudellinen näkökulma.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

► Postiosoite: PL 1119, 00101 Helsinki ► Käyntiosoite: Antinkatu 1, 00100 Helsinki  
► Puhelin: (09) 4321 ► Faksi: (09) 432 5820

Tarkastusvirasto yhtyy arvioinnissa esitettyyn näkemykseen, että ”säädosmuutokset, 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.” Tarkastusvirasto toteaa, että viraston lausunto arvioi esitettyä luonnonsuojelun hallintomenettelyn ja keinojen kehittämistä tästä näkökulmasta.

### ***Luonnonsuojelulain 69§: kenellä on vastuu korvaavista toimenpiteistä?***

Tarkastusvirasto totesi Natura 2000 -verkoston valmistelua koskevassa tuloksellisuustarkastuksessaan (104/2007), että Naturan valtionaloudellista merkitystä pohdittaessa on syytä ottaa huomioon myös luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain (69 §) sisältämä kompensointivelvoite. Velvoite "laukeaa", jos yleisen edun nimissä sallitaan sellainen hanke tai suunnitelma, joka merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon sisältyvän tai siihen ehdotetun alueen niitä luontoarvoja, jotka ovat olleet alueen valintaperusteena. Kompensointi voi tapahtua osoittamalla verkostoon uusi korvaava alue, jolla kompensoinnin kohteena olevaa lajia tai luontotyyppiä esiintyy vastaavanlaajuisesti. Heikentymisen korvaamisesta on luonnonsuojelulaissa asetettu ympäristöministeriölle velvollisuus ryhtyä korvaaviin toimenpiteisiin. Tämän on oikeuskirjallisuudessa tulkittu merkitsevän myös kustannusvastuun siirtymistä valtiolle sen sijaan, että kompensointivastuu kuuluisi hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle, mitä "aiheuttaja maksaa" -periaatteen mukaan tulisi pitää lähtökohtana. Lisäksi EU:n valtioneuvoston periaatteessa rajoittaa valtion mahdollisuuksia huolehtia kustannuksista Natura 2000 -verkostoa heikentäjän sijasta. Tarkastusvirasto totesi valtionalouden kannalta olevan tarkoituksenmukaista, että kompensointivastuu ei kohdennu valtiolle, vaan perustellusti sille taholle, joka on vastuussa Natura-verkoston heikentämisestä yleisen "aiheuttaja maksaa" -periaatteen mukaisesti.

Tarkastusvirasto suoritti Natura-tarkastuksen jälkiseurannan kahden vuoden kuluttua kertomuksen valmistumisesta. Tällöin ympäristöministeriön vastauksessa valtion vastuusta todettiin, ettei kompensointityökälän tulkinta ole yksiselitteinen. Ministeriön mukaan kyseinen säännös voidaan ymmärtää siten, että sillä asetetaan erityinen toimintavelvoite ministeriölle ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joita verkostoehdotuksen täydentäminen edellyttää asian käsittelemiseksi valtioneuvoston yleisistunnossa, eikä sillä siten säänneltäisi kustannusvastuuta mitenkään. Ministeriö katsoi, että EU:n komission laatiman kyseisen artiklan tulkintaohjeistuksen, muissa maissa toteutuneiden verkoston kompensointien sekä valtion tukia koskevan yhteisöla insäädännön perusteella lienee ilmeistä, että mikäli verkoston heikentämiskysymys nousisi Suomessa esille, asiaa käsiteltäisiin "aiheuttaja maksaa periaatteen mukaisesti". Ministeriö totesi, että selvyyden vuoksi kyseiseen lainkohtaan tullaan kuitenkin kiinnittämään huomiota luonnonsuojelulainsäädännön kokonaistarkastelussa.

Luonnonsuojelulainsäädännön arviointitutkimuksessa todetaan, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan tarkoittamien korvaavien toimenpiteiden sääntely on EU-oikeuden kannalta ongelmallinen. EU-sääntelyn takana on ajatus siitä, että korvaavat toimenpiteet toteuttaa suunnitelman tai hankkeen toteuttaja, kun taas Suomen kansallista sääntelyä voidaan lukea kahdella eri tapaa. Ensimmäisen tulkinnan mukaan valtioneuvosto,

tehdessään nykyisen luonnonsuojelulain 66 § 2 momentin mukaisen päätöksen, asettaa tälle ehdoksi, että tarvittavat kompensatiotoimenpiteet suoritetaan hakijan kustannuksella. Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan luonnonsuojelulain 69 §:ssä on säädetty ympäristöministeriön velvollisuudesta ryhtyä korvaaviin toimenpiteisiin vasta, kun päätös on tehty. Tämän ajattelutavan mukaan valtioneuvosto tekee siis vain periaatteellisen päätöksen ja lupaehdot määrää asianomainen lupaviranomainen sen ao. lupalainsäädännön mukaan. Tässä vaihtoehdossa kustannusvastuu jäisi valtiolle. Arviointitutkimuksessa todetaan edelleen, että ilmeisesti jälkimmäinen tulkinta on se, mikä lainsäätäjällä on ollut mielessään lakia säädettäessä, ja että ensimmäiseen tulkintaan voidaan oikeuskäytännössä kuitenkin mahdollisesti päätyä luovan laintulkinnan kautta. Tarkastusvirasto katsoo, että tätä tulkintaristiriitaa - ja sen ratkaisumahdollisuuksia - tulisi edelleen selvittää.

### ***Luonnonsuojelulain hallintomenettely ja keinovalikoima***

Luonnonsuojelualueiden perustaminen on edelleen keskeisin keino toteuttaa luonnonsuojelulla suojelupolitiikkaa. Lain nojalla on kuitenkin ollut hankala puuttua esimerkiksi luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyyden edistämiseen tai laajojen luontotyyppien suojeluun. Myös hallintomenettelyjen raskaus ja tarvittavien voimavarojen suuri mittakaava voivat rajoittaa suojelun vaikuttavuutta.

Luonnonsuojelulainsäädännön arviointitutkimuksessa todetaan, että ilmeisesti uusien keinojen edellyttämät hallinnolliset kustannukset tulisivat olemaan merkittävät suhteessa suojelutujen kohteiden kokonaispinta-alaan. Tämä johtuu pitkälti siitä, että uudet keinot edellyttävät työntensiivistä hallintopäätöstä oikeusturvan takaamiseksi. Kustannustehokkuuden tarkastelun tulisi sisältää myös laadun arviointi, sillä perusteellinen valmistelu todennäköisesti parantaa syntyvien suojelupäätösten oikeata kohdentamista ja perusteluja. Käsillä olevassa arviointitutkimuksessa ei ole tehty (voitu tehdä) laskelmia uusien keinojen kustannuksista. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä sitä, että uusien luonnonsuojelun keinojen pohdinnan ja arvioinnin yhteydessä myös niiden kustannusvaikuttavuus aina arvioitaisiin.

### ***Suojelualueiden perustaminen***

Suurin osa Suomen suojelualueista kuuluu EU:n Natura 2000 -verkostoon. 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 tuli pääosin täyteen 13.1.2011, johon mennessä tulisi säädöksin perustaa ainakin ne lakisääteisinä luonnonsuojelualueina suojeltavat Natura-kohteet, joissa luontodirektiivin luontotyyppien ja lajien turvaaminen edellyttää säädösten antamista.

Säädösvalmistelu on kuitenkin ruuhkaantunut. Näin Natura 2000 -alueille suunniteltuja suojelualueita ei ole saatu aikaan säädetyssä määräajassa. Ongelmaa on pyritty ratkaisemaan laatimalla työohjelmat luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelulle ja kiinteistönmuodostukselle. Nämä antavat edellytykset perustamismenettelyn tehostamiselle. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että velvoitteiden täyttämiseksi pyrkimystä suojelualueiden perustamismenettelyn tehostamiseksi on jatkettava.

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

### *Määräaikaiset rauhoitukset*

Luonnonsuojelulain mukaan alue voidaan rauhoittaa määräaikaisesti joko kokonaan tai tiettyjen toimenpiteiden osalta. ELY-keskus ja maanomistaja voivat tehdä tällaisen sopimuksen enintään 20 vuodeksi kerrallaan. Määräaikaista rauhoittamista voidaan siinänsä pitää joustavana keinona, joka parantaa mahdollisuutta löytää kulloiseenkin tilanteeseen sopiva suojelukeino.

Määräaikaista suojelua alettiin käyttää laajemmin METSO-ohjelmassa. Määräaikaisesta suojelusta on tullut maanomistajien hyväksymä suojelukeino, ja siksi se on tärkeä. Joissakin tilanteissa se voi olla ainoa keino tietyn alueen suojelemiseksi.

Määräaikainen suojelu voi kuitenkin pitkällä tähtäimellä edellyttää enemmän resursseja kuin pysyvä suojelu, ja sen valtiontaloudelliseen kustannusvaikuttavuuteen liittyy epävarmuuksia. Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy luonnonsuojelulainsäädännön arviointitutkimuksessa esitettyyn johtopäätökseen: määräaikaisen suojelun tueksi tulisi laatia selkeitä kriteereitä ja soveltamisohjeita, jotka tunnistavat mahdollisimman yksiselitteisesti ne tilanteet, joissa määräaikainen suojelu on perusteltua. Tähän liittyen virasto katsoo, että päätöksenteon perusteluihin tulisi sisältyä myös valtiontaloudellinen edullisuusarviointi.

### *Luontotyyppisuojelelun hallinnon keventämistarpeet*

Luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisten luontotyyppien inventointi ja rajaaminen vaativat hallinnollisesti paljon asiantuntemusta. Hallinnossa ei ilmeisesti ole riittävästi voimavaroja luontotyyppien kattaviin inventointeihin ja rajauspäätösten tekoon. Luontotyyppien rajauspäätöksiä oli ympäristöministeriön tilastojen mukaan vuoden 2009 lopussa hieman yli tuhat, ja niiden pinta-ala oli yhteensä hieman yli kaksituhatta hehtaaria. Pääosa rajauksista on jalopuumetsiköissä, merenrantaniityillä, hiekkarannoilla ja pähkinäpensaslehdissä. Katajaketojen inventointeja ei ilmeisesti ole aloitettu.

Yhtenä luontotyyppien toteuttamisen tehostamiskeinona voisi olla ns. automaattisuojelelu, jossa luontotyyppit olisivat suoraan lain nojalla suojeltuja ilman erillistä rajauspäätöstä. Tällaisessakin järjestelmässä maanomistajien (oikeusturvan lisäksi) pitäisi kuitenkin olla jollakin tavalla tietoisia luontotyyppikohteiden sijainnista, joten luontotyyppijä olisi ainakin jossain määrin edelleen inventoitava ja tulokset saatettava tiedoksi maanomistajille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että vaikka nykyinen luontotyyppien suojelejärjestelmä voidaan kokea työlääksi, on sen perustana päätösten huolellinen valmistelu, ja näin päätösten hyvä perusteltavuus. Myös luonnon monimuotoisuuden tuntemuksen kannalta on positiivista, että harvinaisista luontotyypeistä kerätään maastossa inventointitietoa. Menettely on kuitenkin hallinnollisesti raskas, koska päätöksessä osoitetaan kohteen rajat ja nämä annetaan asianomistajille tiedoksi. Automaattisuojelelu vähentäisi hallinnollisia kustannuksia, mutta toisaalta aiheuttaisi epätietoisuutta rajoista. Tämä voisi aiheuttaa ristiriitoja maanomistajien suhteen, sekä tästä seuraten heikentää luonnonsuojelupolitiikan hyväksyttävyyttä, kuten kävi Natura 2000 -verkoston valmistelussa. Virasto yhtyy luonnonsuojelulainsäädännön arviointitutkimuksen näkemykseen, että toimintaa voidaan kuitenkin tehostaa parantamalla ohjeistusta ja kes-

kittämällä samantyyppisten asioiden käsittelyä. Näin ollen toiminnan kustannustehokkuuden parantamista on edelleen edistettävä.

Luontotyyppisuojelelun kustannusvaikuttavuutta 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.

### *Lajien suojelu*

Lajien suojelun kannalta luonnonsuojelulain keskeisenä ongelmana voidaan nähdä säännösten täyttämiseen käytettävissä olevan työpanoksen kohdistuminen pääosin muihin kuin kiireellistä suojelua vaativiin lajien suojeluun. Lajisuojelelun resurssiongelmia on luonnonsuojeluhallinnossa lähdetty ratkaisemaan ryhtymällä lajisuojelussa valtakunnallisesti ja alueellisesti priorisoimaan lajeja ja niiden esiintymiä. Suomen ympäristökeskuksen alulle panemia nk. priorisointineuvotteluja ELY-keskusten ja Metsähallituksen kanssa on käyty järjestelmällisimmin putkilokasvien osalta, ja josain määrin muutamissa muissa lajiryhmissä. Ratkaisuna ongelmaan luonnonsuojelun tuottavuushankkeen LAJI-ryhmän yksi keskeisin ehdotus on valtakunnallisten ja alueellisten priorisointien toteuttaminen. Valtakunnallista lajisuojelun priorisointia varten on ympäristöministeriön rahoituksella SYKEssä vuonna 2010 aloitettu hanke valmistelemaan valtakunnallista lajisuojelun toimintaohjelmaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy luonnonsuojelulainsäädännön arviointitutkimuksessa esitettyyn näkemykseen, että lajisuojelun tehostamiseksi ja suojelutason parantamiseksi tulisi pyrkiä löytämään uudentyyppisiä keinoja ja jatkaa tähän liittyvää työtä. Viraston näkemyksen mukaan myös näiden keinojen valtiontaloudellinen kustannusvaikuttavuus tulisi arvioida. Samoin tulisi myös selvittää, miten voitaisiin vahvistaa kaavoituksen käyttämistä suojelukeinona uhanalaisten ja harvinaisten lajien keskittymien suojelemiseksi. Lisäksi tulisi selvittää voitaisiinko lajisuojelua - ja millä edellytyksillä - täydentää vapaaehtoisilla keinoilla, kuten yksinkertaisilla sopimusnettelyillä.

### *Lunastukset ja korvaukset*

Maanomistajan ja muiden asianomistajien oikeusturvan kannalta nykyinen luonnonsuojelulaki lienee pääsääntöisesti tyydyttävä. Luonnonsuojelualueiden lunastusmenettelyssä on käytännössä kuitenkin tunnistettu eräitä vaikeuksia. Kaksivaiheinen lunastusmenettely (ensin lunastuslupa ympäristöministeriöstä ja sen jälkeen toimitus maanmittaustoimistossa) vie paljon aikaa. Näin lunastuslupien pitkät käsittelyajat voivat vaarantaa ajoittain hallinnon periaatetta asioiden nopeasta käsittelystä.

Yhtenä käytännön ongelmana valtiontalouden näkökulmasta on se, että luonastustoimituksissa ei aina riittävästi pohdita ympäristöluvansaantimahdollisuuden vaikutusta korvausta määrittäessä. Näin turpeenottomahdollisuuden menetyksistä Natura 2000 -alueilla saatetaan määrätä täysi korvaus, vaikka "turpeenottolupaa" (ympäristöilupaa turvetuotantoalueelle) ei olisi edes mahdollista saada.

METSO-ohjelma on osoittanut, että on edellytyksiä kehittää osallistuvaa ja avointa suunnittelua monimuotoisuuden turvaamiseksi. Toisaalta METSO-ohjelmassa maksettujen korvausten ongelmana on todettu olleen, että säädöspohjaa kilpailuttamiselle ei ole. Käytännöt eivät välttämättä ole valtiontalouden kannalta taloudellisimmat. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että edellä esitetyt lunastus- ja korvausmenettelyyn liittyvät ongelmat tulisi selvittää. Toiminnan kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkastusvirasto yhtyy arviointitutkimuksessa tehtyyn päätelmään, että on tärkeää kehittää lainsäädäntöä ja sen soveltamista erityisesti kilpailutuksen ja taloudellisen ohjauksen osalta ja ylläpitää avointa toiminnan seuranta- ja arviointia.

Ylijohtaja

Vesa Jatkola

Tuloksellisuustarkastusneuvos

Markku Turtiainen

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

► Postiosoite: PL 1119, 00101 Helsinki ► Käyntiosoite: Antinkatu 1, 00100 Helsinki  
► Puhelin: (09) 4321 ► Faksi: (09) 432 5820