



23.1.2013

Luonnonsuojelulain 7 §:n mukaisen soidensuojeluohjelman oikeusvaikutukset ja ohjelman toteuttaminen

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata ympäristöministeriössä valmisteilla olevan soidensuojelua täydentävän luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutuksia sekä ohjelmaan valittavien alueiden suojelun toteuttamista. Suojeluohjelman tavoitteita ja valmistelua käsitellään erillisessä suunnitelmassa.

1. Luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojeluohjelma

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 §:n mukaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarcoitukseen. Luonnonsuojeluohjelmasta on käytävä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen. Luonnonsuojeluohjelman laatii ympäristöministeriö ja sen hyväksyy valtioneuvosto yleisistunnossaan.

Luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) 4 §:n mukaan luonnonsuojeluohjelmassa on mainittava ohjelman tavoitteet ja suojelukohteiden valintaperusteet sekä määriteltävä siihen sisällytettävät alueet. Suojelukohteiden sijainti ja rajaukset on osoitettava tarpeellisin kartoin ja ohjelmaan on liitettävä selvitys sen taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

Luonnonsuojeluohjelmaan valittavan alueen tulee täyttää luonnonsuojelualueen yleinen perustamisedellytys, koska suojeluohjelmaan valituista alueista tullaan ohjelman toteutusvaiheessa perustamaan luonnonsuojelulain mukaisia suojelualueita. Luonnonsuojelulain 10 §:n mukaan luonnonsuojelualueen yleisenä perustamisedellytyksenä on, että 1) alueella elää tai on uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi; 2) alueella on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja; 3) alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma; 4) alue on erityisen luonnonkaunis; 5) alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi; 6) luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai 7) alue on muutoin niin edustava, tyyppillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

Luonnonsuojeluohjelman valmistelussa otetaan huomioon luonnonsuojelulain 1 §:ssä mainitut luonnonsuojelulain tavoitteet, joita ovat luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen ja luonnontuntemuksen sekä yleisen luontoharrastuksen ja luonnontutkimuksen edistäminen. Luonnonsuojelulain 5 §:n mukaan edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.

2. Soidensuojeluohjelman oikeusvaikutukset

Kun valtioneuvosto on hyväksynyt soidensuojeluohjelman, tulevat ohjelmaan kuuluvilla alueilla voimaan luonnonsuojelulain 9 §:n mukaiset *toimenpiderajoitukset*. Toimenpiderajoitus tarkoittaa, että luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen. Toimenpiderajoitus tulee voimaan välittömästi, kun valtioneuvoston päätös on annettu tiedoksi asianosaisille. Toimenpiderajoitus on voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

Luonnonsuojeluohjelmasta on käytävä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen. Ohjelmaan sisällytetään luettelo tällaisista toimenpiteistä. Myös muu kuin ohjelmassa erikseen mainittu toimenpide voi toimenpiderajoituksen mukaisesti olla kielletty, mikäli se vaarantaa suojelun tarkoituksen. Toimenpiderajoitus on yleinen, joten se koskee myös muita kuin alueen omistajaa tai haltijaa, eli myös rasite- tai vuokraoikeuden tai vastaavan oikeuden haltijaa. Toimenpiderajoitus koskee vain suojeluohjelmaan kuuluvia alueita eli sillä ei ole vaikutusta alueen ulkopuolella tehtäviin toimenpiteisiin.

Soidensuojeluohjelman tarkoituksena on turvata ohjelmaan valittujen soiden vesitaloudellinen ja ekologinen kokonaisuus. Tätä tarkoitusta vaarantavia toimenpiteitä ovat esimerkiksi suon ojitus, turpeenotto ja raivaus pelloksi. Nämä toimenpiteet eivät sovellu toteutettavaksi soidensuojelun täydennysohjelman kohteilla. Soidensuojeluohjelman kohteilla myös metsänhakuulla voi kohteesta riippuen olla vaikutusta suon luonnontiloihin tai vesitalouteen. Ohjelman kohteisiin sisältyvillä puustoisilla turvemaidella puusto on keskeinen luonnontilasto, joka vaikuttaa myös suon vesitalouteen. Suon vesitaloutta tai muita ominaispiirteitä muuttava puuston käsittely vaarantaa suojeluohjelman tarkoituksen. Poikkeuksena tähän ovat toimenpiteet, joita tarvitaan suojeluohjelmaan sisältyvän suon luonnontilan palauttamiseksi tai parantamiseksi. Suon välittömien kivennäismaareunojen sekä suon keskellä olevien kivennäismaasaarekkeiden osalta metsänhakuun vaikutukset on arvioitava tapauskohtaisesti.

Valtion viranomaisen ja laitoksen on suunnitellissaan toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta luonnonsuojeluohjelman toteuttamista. Tällaisia viranomaisia ja laitoksia ovat muun muassa Metsähallitus, Liikennevirasto ja Metsäkeskus.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) voi myöntää luvan poiketa toimenpiderajoituksesta, jos suojelun tarkoitus ei mainittavasti vaarannu. ELY-keskuksen myöntämä poikkeuslupa ei korvaa muiden lakien edellyttämiä lupia tai ennakkovalvontamenettelyitä toimenpiteelle.

Toimenpiderajoitus on voimassa toistaiseksi ja lakkaa vasta, kun alueen suojelu on lainvoimaisesti toteutettu. Suojelun toteuttamisen jälkeen alueelle tulevat voimaan luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräykset.

3. Suojeluohjelmaan valittujen alueiden suojelun toteuttaminen

Luonnonsuojelulain 50 §:n mukaan ympäristöministeriön on viipymättä ryhdyttävä toteuttamaan hyväksytyä luonnonsuojeluohjelmaa. Toteuttamisjärjestystä harkittaessa on pyrittävä ottamaan huomioon suojeltavien arvojen merkittävyys ja niitä uhkaavat tekijät. Alueen suojelun toteuttamistapa sovitetaan suojelun tarkoituksen mukaan. Suojelu on pyrittävä toteuttamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin.

Luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla on oikeus luonnonsuojelulain 51 §:n mukaan vaatia alueensa lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja päätös on saanut lainvoiman, jollei ohjelmaa siihen mennessä ole hänen alueensa osalta toteutettu tai asiasta sovittu. Lunastaminen pannaan vireille hakemalla maanmittaustoimistolta määräystä lunastustoimituksesta.

Ympäristöministeriö voi päättää luopua luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta joltakin osin, jos alueen luonnonarvot ovat olennaisesti vähentyneet, jos suojelun tarkoitus ei merkittävästi vaarannu tai jos ohjelma estää tärkeän yleisen edun kannalta välttämättömän hankkeen toteuttamisen.

Valtioneuvoston hyväksymiä luonnonsuojeluohjelmia toteutetaan perustamalla niistä luonnonsuojelulain mukaisia luonnonsuojelualueita. Suojelualueen perustaminen merkitsee, että alueella tulevat voimaan luonnonsuojelulain mukaiset rauhoitusmääräykset. Rauhoitusmääräysten sisältö ja laajuus voivat vaihdella riippuen siitä, perustetaanko suojelualue yksityiselle vai valtion maalle. Suojelualueen perustamispäätöksellä voimaan tulevilla rauhoitusmääräyksillä säädellään alueella toimimista pääsääntöisesti laajemmin kuin ohjelma-alueella ennen suojelualueen perustamista voimassa olevilla toimenpiderajoituksilla.

a. Luonnonsuojelualueiden perustaminen valtion omistamalle maalle

Luonnonsuojelulain mukaisia luonnonsuojelualueita ovat kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet. Niiden perustamisedellytykset on lueteltu luonnonsuojelulain 10 §:ssä. Kansallispuisto tai pinta-alaltaan yli 1000 ha oleva luonnonpuisto perustetaan lailla. Muu luonnonsuojelualue perustetaan valtioneuvoston asetuksella, mikäli sen pinta-ala on yli 100 ha. Muussa tapauksessa luonnonsuojelualue perustetaan ympäristöministeriön asetuksella.

Mikäli yksityisomistuksessa oleva alue on tarkoitus sisällyttää perustettavaan tai olemassa olevaan kansallispuistoon, luonnonpuistoon tai muuhun luonnonsuojelualueeseen, hankitaan alue valtiolle. Hankinnan yhteydessä omistajalle maksetaan alueesta käypä hinta.

Valtion maalle perustetun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset

Perustetulla luonnonsuojelualueella ovat voimassa luonnonsuojelulain 13 – 15 §:n mukaiset rauhoitussäännökset. Muun luonnonsuojelualueen osalta voidaan rauhoitussäännösten osalta säätää lisäksi tarkemmin lain 17 a §:ssä mainituista seikoista. Aluetta koskevat rauhoitussäännökset tulevat voimaan perustamissäädöksen antamisella. Siihen saakka ohjelmaan valitulla alueella ovat voimassa luonnonsuojelulain 9 §:n mukaiset toimenpiderajoitukset.

Luonnonsuojelulain rauhoitussäännösten mukaan luonnonsuojelualueella on *luontoa muuttava toiminta kielletty*. Näillä alueilla ei saa: rakentaa rakennuksia, rakennelmia tai teitä, ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää, ojittaa, ottaa taikka vahingoittaa sieniä, puita, pensaita tai muita kasveja tai niiden osia, pyydystää, tappaa tai hätyyttää luonnonvaraisia selkärangkaisia eläimiä tai hävittää niiden pesiä eikä pyydystää tai kerätä selkärangattomia eläimiä, eikä ryhtyä muihinkaan toimiin, jotka vaikuttavat epäedullisesti alueen luonnonoloihin, maisemaan taikka eliölajien säilymiseen.

Luonnonsuojelualueilla ovat *sallittuja sellaiset toimenpiteet, joita alueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta*. Alueilla saa: raken-

taa, entistää ja kunnostaa alueen hoitoa, valvontaa, tutkimusta, yleisön opastamista, retkeilyä ja alueeseen tutustumista varten tarpeellisia rakennuksia, rakennelmia ja polkuja; hoitaa ja ennallistaa luonnonympäristöjä ja perinneluontotyyppisiä sekä palauttaa alueen luontaisen kehityksen; rakentaa sellaisen tien, joka on tarpeen alueen opastustoiminnan kannalta; poimia marjoja ja hyötysieniä; onkia ja pilkkiä; harjoittaa poronhoitoa poronhoitolain mukaisesti; käyttää ja kunnostaa alueella olevia teitä, sähkö- ja puhelinlinjoja sekä näihin liittyviä laitteita.

Lisäksi luonnonsuojelualueilla on mahdollista, mikäli alueen perustamistarkoitus ei vaarannu, *alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla*: pyydystää tai tappaa eläimiä, kerätä sieniä ja kasveja tai niiden osia, eläinten pesiä ja kivennäisnäytteitä tutkimusta tai muuta tieteellistä tarkoitusta tai opetusta varten; vähentää vierasperäisten sekä, jos laji on tullut liian runsaslukuiseksi tai käynyt muutoin vahingolliseksi, muidenkin kasvi- ja eläinlajin yksilöiden lukumäärää; poistaa sellaisten pyyntiluvanvaraisten riistaeläinlajien yksilöitä, jotka suojelualueen ulkopuolella aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai omaisuudelle aiheutuvasta merkittävästä taloudellisesta vahingosta; ottaa haltuun alueelle kaatunut riistaeläin; kalastaa muutoinkin kuin onkimalla tai pilkkimällä; rakentaa poronhoitoon liittyviä rakennuksia ja rakennelmia; tehdä geologisia tutkimuksia ja etsiä malmeja; laskeutua ilma-aluksella; entistää ja kunnostaa muitakin kuin 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja rakennuksia ja rakennelmia sekä kansallispuistossa ajaa hirveä metsästyksen yhteydessä.

Tämän lisäksi luonnonsuojelulain 17 a §:ssä on säädetty tarkemmin muulla luonnonsuojelualueella voimassa olevista rauhoitussäännöksistä. *Metsästyslain 8 §:ssä mainitun kunnan alueella¹* sijaitsevalla muulla luonnonsuojelualueella metsästys on sallittu. Alueen perustamista koskevalta valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin säätää metsästyksen rajoittamisesta tällaisessa kunnassa sijaitsevalla muulla luonnonsuojelualueella, jos metsästys vaarantaa alueen perustamistarkoitusta tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle. Rajoitukset voivat olla alueellisia, ajallisia tai kohdistua tiettyyn riistaeläinlajiin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös säätää, että metsästys on sallittu vain metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettulle kuntalaiselle, jos se on tarpeen riistakantojen turvaamiseksi tai hoitamiseksi.

Muun kuin metsästyslain 8 §:n alueella sijaitsevalla muulla luonnonsuojelualueella eläinten tappaminen, pyydystäminen ja hätyyttäminen on lähtökohtaisesti kielletty. Alueen perustamista koskevalla valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin säätää metsästyksen sallimisesta muulla luonnonsuojelualueella, jos metsästys ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta tai aiheuta haittaa alueen muulle käytölle. Säännökset voivat olla ajallisesti tai alueellisesti rajoitettuja taikka kohdistua tiettyyn riistaeläinlajiin.

Perustamisasetuksella voidaan säätää puolustusvoimien harjoitus- ja koulutustoiminnasta sellaisella muulla luonnonsuojelualueella, johon puolustusvoimilla on käyttöoikeus, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Perustamisasetuksella voidaan lisäksi säätää muista viranomaisen toimenpiteistä, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta.

b. Luonnonsuojelualan perustaminen yksityiselle maalle

¹ Metsästyslain 8 §:n mukaan henkilöllä, jonka kotipaikka on Lapin lääniin kuuluvassa kunnassa tai Kajaanin, Hyrynsalmen, Kuhmon, Kuusamon, Paltamon, Pudasjärven, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen, Taivalkosken, Vaalan tai Vuolijoen kunnassa, on oikeus metsästää kotikunnassaan valtion omistamilla alueilla.

Vapaaehtoinen suojelu

Muu luonnonsuojelualue voidaan perustaa myös yksityiselle kuuluvalla maalle. Luonnonsuojelulain 24 § 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa muun luonnonsuojelualueen. Kun maanomistaja hakee itse yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista, sopii ELY hänen kanssaan mahdollisen taloudellisen hyödyn menetyksen korvaamisesta ennen perustamispäätöksen tekemistä. Luonnonsuojelualueen perustamispäätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja ELY ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista. ELYn päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen.

Perustamispäätökseen otetaan tarpeelliset määräykset alueen suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. Yksityisen suojelualueen rauhoitusmääräykset määritellään kohdekohtaisesti alueen suojelutarkoituksen mukaan ja esimerkiksi metsästys alueella voidaan sallia, mikäli se ei vaaranna alueen suojelutarkoitusta. Päätökseen otettavalla määräyksellä voidaan luonnonsuojelualueella tai sen osalla myös tarvittaessa kieltää liikkuminen tai rajoittaa sitä, mikäli alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii.

Yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä ei ole säädetty luonnonsuojelulaissa tarkemmin. Rauhoitusmääräysten laatimisessa lähtökohtana voivat olla ELYssä käytettävät mallimääräykset, joiden soveltuvuus arvioidaan kohdekohtaisesti. Mallimääräyksissä suojelualueella kielletyksi toimenpiteeksi mainitaan metsänhakkuu ja muut metsänhoitotoimet, elävien ja kuolleiden kasvosien ja sienien ottaminen ja vahingoittaminen, ojien kaivaminen ja muu maa- ja kallioperän vahingoittaminen, muuttaminen ja sen aineiden ottaminen, rakennusten, rakennelmien, teiden ja polkujen rakentaminen, moottoriajoneuvolla liikkuminen, luonnonvaraisten selkärankaisten eläinten pyydystäminen, tappaminen tai hätyyttäminen tai niiden pesien hävittäminen sekä selkärangattomien eläinten pyydystäminen tai kerääminen sekä muu toiminta, joka muuttaa alueen maisemakuvaa tai vaikuttaa epäedullisesti luonnonoloihin tai eliölaajien säilymiseen. Rauhoitusmääräysten estämättä alueella on sallittu marjojen ja hyötysienien poiminta ja maanomistajan niin halutessa myös metsästys. Lisäksi rauhoitusmääräyksissä voidaan erikseen sallia alueen ennallistamiseksi tai luonnontilan palauttamiseksi tarpeelliset toimet.

Pakkorauhoitus

Suojeluohjelmaan sisältyvä alue voidaan perustaa yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi luonnonsuojelulain 24 §:n 3 momentin mukaan myös ilman maanomistajan suostumusta. Tätä keinoa voidaan käyttää, jos neuvottelut alueen toteuttamisesta vapaaehtoisin keinoin eivät ole johtaneet tuloksiin. Alueen rauhoitusmääräykset eivät tällöin voi aiheuttaa maankäytölle muita rajoituksia, kuin mitä suojeluohjelmasta johtuu, ellei maanomistaja ole muuhun suostunut. Pakkorauhoituksella toteutetun suojelualueen rauhoitusmääräykset vastaavat näin ollen pitkälti edellä selostettuja suojeluohjelma-alueen toimenpiderajoituksia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ennen rauhoituspäätöksen antamista varattava maanomistajalle ja kunnalle tilaisuus tulla kuulluksi. Lisäksi on kuultava muita asianosaistahoja, joiden oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin päätös välittömästi vaikuttaa. ELY-keskuksen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Jos luonnonsuojelualueen perustamisesta ilman maanomistajan suostumusta aiheutuu maanomistajalle tai erityisten oikeuksien haltijoille merkityksellistä haittaa, valtio korvaa haitan. Mikäli korvauksesta ei sovita, määrätään se luonnonsuojelulain 53 §:n mukaan lunastusmenettelyssä.

