

Asia: VN/25123/2024

Kansallisen ennallistamissuunnitelman ympäristöarviointia koskeva suunnitelma

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luontopaneeli kiittää lausuntomahdollisuudesta koskien kansallisen ennallistamissuunnitelman ympäristöarviointia (SOVA) koskevaa arviointisuunnitelmaa. SOVA on tärkeä osa ennallistamissuunnitelman laatimista. Ennallistamissuunnitelman laatimisen aikataulu on tiukka ja arviointia toteutetaan samanaikaisesti muun suunnittelutyön kanssa. SOVA-työ onkin hyvä sitoa suunnitelman valmisteluun, jotta suunnitelman kokonaisuuden ja eri toimenpiteiden vaikutusten arviointi voi ohjata toimien valintaa sekä auttaa tarpeellisten toimenpiteiden löytymisessä ja valitsemisessa.

Suomen neljä tiedepaneelia, Luontopaneeli, Ilmastopaneeli, Kestävyyspaneeli ja Metsäbiotalouden tiedepaneeli, ovat laatineet yhteistyössä muistion (Aalto ym. 2025), jonka tarkoituksena on tukea kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelua. Muistioon on laadittu listat, joiden tarkoitus on auttaa vaikuttavien toimenpiteiden valinnassa sekä ennallistettavien alueiden ja kohteiden priorisoimisessa. Lisäksi SOVA:ssa kannattaa hyödyntää ELITE-työryhmän mietintöä (Kotiaho ym. 2015), jossa on priorisoitu erilaisia ennallistamistoimenpiteitä niiden vaikuttavuuden mukaan. Keskeistä sekä tiedepaneelien muistion että ELITE-työryhmän mietinnön mukaan on tarkastella ennallistamistavoitteita osana laajaa yhteiskunnallista kehikkoa ja pyrkiä toimiin, joilla edistetään useiden elinympäristöjen tilaa samanaikaisesti.

Ennallistamisasetuksen tarkoituksena on pysäyttää luontokato, turvata Euroopan luonnon monimuotoisuus ja parantaa heikentyneen luonnon tilaa. Ennallistamisasetuksen toimenpiteiden tavoitteena on kaikkien EU:n direktiiviluontotyypeihin kuuluvien alueiden luonnon hyvä tila. Tätä tarkoitusta varten asetuksen tarkempi tavoite on, että jokaisessa jäsenvaltiossa vuoteen 2030 mennessä 30 prosenttia heikennetyistä direktiiviluontotyypeistä on oltava ennallistamistoimenpiteiden kohteena ja vuoteen 2050 mennessä osuuden tulee kasvaa 90 prosenttiin. Lisäksi hyvässä tilassa olevia luontotyypejä ei saa heikentää. Kansallisen ennallistamissuunnitelman ja siinä asetettavien toiminnallisten, määrällisten ja aikaan sidottujen

tavoitteiden on oltava riittäviä tämän tarkoituksen täyttämiseksi. Ennallistamisasetuksen tavoitteiden täyttymisen tulee ohjata suunnitelman arviointia ja SOVA:n keskeisimmän kysymyksen tuleekin olla: Mitkä toimenpiteet tarvitaan, jotta ennallistamisasetuksen tavoitteet täyttyvät? Ennallistamissuunnitelmaa valmistellaan eri artikloihin keskittyvissä teemaryhmissä. Kysymykseen vastaaminen vaatii kuitenkin kokonaisvaltaista elinympäristöt ja hallinnonalat ylittävää tarkastelua, mihin SOVA:ssa tulisi pyrkiä.

Ennallistamissuunnitelman taustalla on olennaista arvioida sekä ennallistamisen kustannuksia että ennallistamisen kautta saavutettavia kustannussäästöjä ja hyötyjä laaja-alaisesti. Hyötyihin lukeutuvat luonnon monimuotoisuuden turvaamisen lisäksi muun muassa ilmastomuutokseen sopeutumisen tukeminen, kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen, hiilivarastojen ylläpito ja vahvistaminen, vaikutukset työllisyyteen, terveyteen ja hyvinvointiin sekä näiden kaikkien kautta vaikutukset ja kustannussäästöt alue- ja kansantalouden tasoilla. Ennallistaminen vaatii kuitenkin myös resursseja. Ennallistamisen kohteeksi tuleva pinta-ala on merkittävä ja ennallistamistoimenpiteiden kustannusten arvioinnin tulee olla realistinen. Ennallistamisasetus on velvoittavaa lainsäädäntöä ja sen aiheuttamiin resurssitarpeisiin tulee varautua.

Tarkasteluun myös luonnon heikentämisen lopettaminen

Ennallistamisasetuksen turvaamisveloitteen mukaan hyvässä tilassa olevia direktiiviluontotyyppejä ei saa heikentää. Ennallistamissuunnitelman tehtävänä onkin osaltaan varmistaa, että asetuksen piiriin kuuluvien hyvässä tilassa olevien alueiden tila ei merkittävästi heikkene. SOVA:n arviointisuunnitelmassa ei esitellä, miten arvioidaan, että ennallistamissuunnitelman toimet ovat riittäviä myös tämän tavoitteen suhteen.

Jotta hyvässä tilassa olevien luontotyyppien heikentäminen pystyttäisiin estämään, tulee ennallistamissuunnitelmassa konkreettisten ennallistamistoimien lisäksi pureutua elinympäristöihin kohdistuviin uhkatekijöihin ja luonnon tilan heikentymistä aiheuttaviin paineisiin ja pyrkiä uhkien ja paineiden vähentämiseen kaikkien luontotyyppien osalta.

Arviointisuunnitelma keskittyy paljolti ennallistamissuunnitelman teemaryhmien työhön ja teemaryhmissä tunnistettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointiin. Vaikka teemaryhmien välisen vuoropuhelun tulee olla tiivistä, on Luontopaneeli huolissaan siitä, että teemaryhmien työhön keskittyminen voi johtaa siihen, että laajemman kokonaiskuvan muodostuminen voi jäädä heikoksi. Ennallistamissuunnitelmassa sekä SOVA:ssa olisi tarkasteltava myös lainsäädännön muutostarpeita ja muita ohjausmekanismeja, joilla voidaan ohjata luonnon tilan heikentämisen lopettamiseen ja luonnon tilan parantamiseen. Näitä on esitelty Suomen neljän tiedepaneelin yhteisessä muistiossa, jonka on tarkoitus tukea ennallistamissuunnitelman tekemistä (Aalto ym. 2025).

Ennallistamissuunnitelman tulee sisältää myös tiedot tuista, jotka ovat ennallistamisasetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden täyttämisen kannalta haitallisia. SOVA:ssa tulisi paneutua myös heikentämistä aiheuttavien haitallisten tukien läpikäymiseen sekä esittää tarvittaessa toimia näihin puuttumiseen.

Luontovaikutukset ovat ensisijaisia toimenpiteiden valinnassa

SOVA:n arviointisuunnitelmassa todetaan useaan kertaan, että jäsenvaltiokohtaiset ennallistamistavoitteet tarkennetaan kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa. Arviointisuunnitelmassa todetaan myös, että jäsenvaltio päättää ennallistettavien alueiden määrästä. Arviointisuunnitelmassa voisi olla syytä tuoda selkeämmin esiin, että ennallistettavan pinta-alan määrä tulee suoraan prosenttilaskulla asetuksessa määrättyjen ei hyvässä tilassa olevien alueiden pinta-alasta. Vaikka jäsenvaltio voi päättää toimenpiteistä ja siitä, mitä alueita ennallistamistoimissa priorisoidaan, tulisi SOVA:n ohjata suunnitelmaa kohti kaikkien direktiiviluontotyyppien hyvää tilaa.

On hyvä myös huomata, että ennallistamisasetuksen ennallistamisvelvoitteen ja heikennyskiellon välille on rakennettu keinulauta, jonka keikahduspiste riippuu hyvän tilan määritelmästä. Mitä korkeammaksi hyvän tilan arvo asetetaan, sitä suurempi osuus luontotyyppien esiintymistä jää arvon alapuolelle, ja sitä suuremmaksi ennallistettavien alueiden pinta-ala kasvaa. Raja-arvon asettaminen alhaiseksi puolestaan kasvattaa sellaisten esiintymien määrää, joita ei saa merkittävästi heikentää. Raja-arvon nosto lisää siis ennallistamisvelvoitteen ja raja-arvon lasku heikentämiskiellon laajuutta.

Toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta on arvioitava ensisijaisen tavoitteen eli luontovaikutusten näkökulmasta kymmenien vuosien aikajänteellä. Lisäksi voidaan tarkastella, missä määrin toimenpiteet edistävät muita yhteiskunnallisia hyötyjä, kuten ekosysteemipalveluita, ilmastohyötyjä tai liiketoimintamahdollisuuksia. Ennallistamistoimien suunnittelussa tavoitteena tulisi olla sellainen toimenpiteiden yhdistelmä, joka on samanaikaisesti sekä oikeudenmukainen että sellainen, jonka avulla tavoiteltu parannus ympäristön tilassa saadaan aikaan mahdollisimman edullisesti. Suomen neljän tiedepaneelin yhteisessä muistiossa esitetään, että ennallistamissuunnitelmaa laadittaessa tulee arvioida vaihtoehtoisten toimenpiteiden 1) luontovaikutukset – ennallistamissuunnitelman ensisijaisena tavoitteena on pysyvä parannus luonnon tilassa, 2) ennallistamisen kustannusten ja ekosysteemipalveluiden hyödyntämismahdollisuuksien jakaantuminen yhteiskunnassa – oikeudenmukaisuus on välttämätön kriteeri, 3) resurssien järkevä käyttö – tavoitteena kustannustehokas ennallistaminen, sekä 4) eri toimialoille ja kansalaisille ennallistamisesta pitkällä aikavälillä koituvat hyödyt. Tätä luetteloa voidaan pitää myös priorisointijärjestyksenä kun asioita tarkastellaan yhdessä.

Ennallistamissuunnitelman ensimmäinen tavoitevuosi on 2030. Suunnitelmassa tulee kuitenkin tähdätä vuoteen 2050 saakka ulottuviin pidemmän aikavälin tavoitteisiin. Tiedepaneelit esittävät,

että lyhyellä tähtäimellä ennallistamistoimissa kannattaa priorisoida sellaisia luontotyyppisiä ja lajien elinympäristöjä

1. joihin kohdistuu akuutteja uhkia ja suuria käyttöpaineita, esimerkiksi Etelä-Suomen luontotyyppit ja vanhat ja luonnontilaiset sekä pohjoisen hitaasti kasvavat metsät.

2. joiden heikentynyt pinta-ala on niin laaja, että tavoitteen saavuttaminen ei ole asetetussa aikataulussa mahdollista ilman, että toimenpiteet aloitetaan välittömästi.

3. joissa on löydettävissä monia hyötyjä. Useita samanaikaisia hyötyjä tuottavia ennallistamistoimia ovat esimerkiksi:

- ekosysteemien kokonaisuutta ja kytkeytyneisyyttä vahvistavat toimet
- valuma-alueiden mittakaavalla tapahtuva ennallistaminen
- riittävät suojakaistat sekä vesistöihin että olemassa oleviin suojelualueisiin
- kaupunkien viherrakenne: yhteishyötyjä luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja hillinnän näkökulmista
- turvemaapellot, joita ennallistamalla voidaan vähentää maaperän kasvihuonekaasupäästöjä.

4. sellaisia heikennettyjä alueita, jotka ovat sijainniltaan suojelustrategisesti tärkeitä (esimerkiksi monet alueet Etelä-Suomessa ja elinympäristöjen kytkeytyneisyyttä lisäävät kohteet).

5. joissa toimien kustannusvaikuttavuus on korkea sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Toivomme, että nämä listat auttavat sekä teemaryhmiä että SOVA:n laatijoita toimenpiteiden valinnassa.

Ennallistamistoimien vaikuttavuutta voidaan tarkastella luontotyyppihehtaarin avulla (luonnonsuojelulaissa luonnonarvohehtari). Luontotyyppihehtari on mittari, joka kuvaa luonnon monimuotoisuuden tilaa luontotyyppiluokan laadun ja pinta-alan yhdistelmänä (Kangas ym. 2023). Luontotyyppihehtaareilla voidaan arvioida ennallistamistoimenpiteiden vaikuttavuutta ja priorisoida toimenpiteitä eri toimenpiteiden tuottaminen luontotyyppihehtaarien määrällä eli luonnon tilan paranemalla tai toimenpiteiden kustannusvaikuttavuudella (Kotiaho ym. 2015).

Huomiota kiinnitettävä toimenpiteiden yhteisvaikutuksiin

Suunnitelmassa on maininta suunnitelman eri osien ja toimenpiteiden yhteisvaikutusten tarkastelusta. Kuten lausunnossa on jo aiemmin tuotu ilmi, huolestuu, että kokonaisuuden sekä yhteisvaikutusten tarkastelu saattaa jäädä hataraksi, jos tälle haastavalle tehtävälle ei ole selkeää suunnitelmaa. Nyt suunnitelmassa menetelmänä esitellään teemaryhmien itse tuottamat arviot toimenpiteiden vaikutuksista sekä näiden analysointi vaikutusten merkittävyyden analysointikehikon avulla. Luontopaneeli ehdottaa, että suunnitelmaan lisätään myös selkeät menetelmät

yhteisvaikutusten tarkastelulle sekä laajemmalle hallintorajat ylittävälle tarkastelulle, mitä mm. luonnon tilan heikentämisen pysäyttäminen vaatisi.

Ennallistamissuunnitelmassa on keskeistä lähestyä ekosysteemejä kokonaisuutena ymmärtäen niiden välisiä yhteyksiä ja arvioiden ja toteuttaen ekosysteemirajat ylittäviä toimenpiteitä. Tämän tulisi näkyä myös teemaryhmien läheisenä yhteistyönä niin, että haitallista siiloutumista vältetään ja puretaan. Esimerkiksi pelkillä merien ja vesistöjen kunnostustoimilla ei saada aikaan toivottuja pitkäaikaisia vaikutuksia, jos maa- ja metsätalouden aiheuttamaan vesistökuormitukseen ei puututa.

Huomioita heikennyskiellosta

Suomi on ilmoittanut Euroopan komissiolle, että absoluuttisen heikennyskiellon sijaan, se ottaa käyttöön ennallistamisasetuksessa mahdollistetun joustomekanismin (Valtioneuvosto 2025). Näin ollen Suomessa velvoite koskee kunkin direktiiviluontotyyppin kokonaisheikentymättömyyttä kullakin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä. Suomessa yksittäisten luontotyyppiesiintymien heikentäminen voidaan siis tiettyjen ehtojen täytyessä sallia, mutta samalla luontotyyppin kokonaistila on turvattava.

Mekanismi vastaa yksiselitteisesti ekologisen kompensaation käsitettä. Suomessa vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio on mahdollistettu ja sen toimintaperiaatteet ja säännöt on määritelty luonnonsuojelulainsäädännössä (Kujala et al. 2024; Valtioneuvosto 2022; Ympäristöministeriö 2023). Ennallistamisasetuksen mukainen luontotyyppin kokonaisheikentymättömyyden turvaaminen on kuitenkin velvoittava, jolloin kompensaatio täytyy tehdä, mikäli turvaamisvelvoitteen alaisia esiintymiä merkittävästi heikennetään.

Ympäristöhallinnon sujuvuuden ja toimijoiden yhdenmukaisen kohtelun kannalta olisi tärkeää, että luonnonsuojelulainsäädännön mukainen vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio ja ennallistamisasetuksen velvoittava ekologinen kompensaatio noudattaisivat samoja sääntöjä. Toiminnallisesti tämä voisi olla järkevintä toteuttaa niin, että ennallistamisasetuksen mukainen luontotyyppin kokonaisheikentymättömyyden turvaaminen tapahtuu kansallisen lainsäädännön ekologista kompensaatiota koskevilla määritelmillä ja säännöillä.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että kokonaisheikentymättömyys tulisi turvata vapaaehtoisen kompensaation mukaisesti samalla tai siihen rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeellä tai valuma-alueella, tai samalla merialueella kuin missä heikennys tapahtuu (Ympäristöministeriö 2023). Tämä sääntö on ennallistamisasetuksen maantieteellistä rajausta tiukempi, mutta Suomen lainsäädännön mukainen ja luonnon turvaamisen kannalta hyvin perusteltu: mitä kauempana heikennysalueelta kompensointi tapahtuu, sitä epätodennäköisempää on, että ennallistamistoimet palauttavat lajistoltaan ja toiminnaltaan samankaltaista luontoa, kuin mitä heikennyksessä on menetetty (Bull ym. 2015, zu Ermgassen ym. 2020). Myös heikennyksen ja hyvityksen vastaavuus on hyvä määritellä

luonnonsuojelulainsäädännön mukaisesti (Jalkanen ym. 2025, Kujala ym. 2024, Ympäristöministeriö 2023). Suomessa on vapaaehtoisen ekologisen kompensaation tuore kansainvälinen tieteesen pohjaava lainsäädäntö. Olisi johdonmukaista sekä direktiiviluontotyyppejä ja muita luontotyyppejä omistavia maanomistajia ja niillä toimivia toiminnanharjoittajia ajatellen oikeudenmukaista, että ennallistamisasetuksen kompensaatiot ovat yhdenmukaisia olemassa olevan Suomen kompensaatiolainsäädännön kanssa.

Muuta

Toivoisimme, että osana lausuntomateriaaleja olisi nähtävillä myös teemaryhmille tarkoitettu arviointilomake, jonka avulla pyritään tunnistamaan eri toimenpiteiden vaikutuksia. Ilman tämän työkalun näkemistä on hankala arvioida, millaisten vaikutusten huomiointiin arviointilomake ohjaa ja tunnistetaanko sen avulla varmasti tarvittavat ennallistamistoimenpiteet. Vaikuttaa siltä, että lomake ohjaa elinympäristökohtaisten toimenpiteiden analysointiin ja riskinä on, että toimenpiteiden yhteisvaikutusten tunnistaminen voi jäädä tällöin heikommaksi. Kuten lausunnossa on peräänkuulutettu, luonnon tilan heikentämisen pysäyttämiseksi tarvittavien hallinnonraajat ylittävien lainsäädännöllisten toimien ja muiden ohjauskeinojen tunnistaminen vaatii tarkempaa suunnitelmaa kuin mitä SOVA:n suunnitelmassa nyt esitetään.

SOVA:ssa tullaan kuvaamaan myös ympäristön nykytila ja sen todennäköinen kehitys, jos ennallistamissuunnitelmaa ei toteuteta. Luontopaneelin selvitys Suomen luonnon tila ja sen tulevaisuus (Kangas ym. 2023, ks. myös Kotiaho ym. 2015) sisältää kuvauksen Suomen luonnon nykytilasta ja aiemmasta kehityksestä sekä skenaariotarkastelun tulevaisuuden suunnista. Tämä selvitys voi tarjota hyödyllistä pohjaa SOVA:lle.

SOVA-arviointi on laaja-alainen ja pyrkii huomioimaan ennallistamissuunnitelman vaikutuksia luonnon tilaan, yhteiskuntaan, kulttuuriin, kansalaisten terveyteen ja elinoloihin sekä luonnonvarojen käyttöön. Luonteeltaan arviointi näyttää jäävän laadulliseksi asiantuntijatarkasteluksi, sillä siitä näyttäisivät puuttuvan esimerkiksi YVA-selvityksiin usein kuuluvat empiiristen aineistojen keruu ja käyttö sekä pyrkimys vaikutuksien määrälliseen analyysiin. Tällaisten arvioiden teettäminen virkamiestyönä on toki mahdollista, mutta edellyttää nykytasoon nähden lisäresursointia.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Juha Aalto, Matti Koivula, Janne Kotiaho ja Outi Silfverberg

Viitattu kirjallisuus:

Aalto, J. Antti Asikainen, Christoffer Boström, Jaana I. Halonen, Kari Hyytiäinen, Simo Häyrynen, Jaana Jarva, Minna Kaljonen, Matti J. Koivula, Anna-Kaisa Kosenius, Janne Kotiaho, Ilona Laine, Aleksi Lehikoinen, Timo Muotka, Heikki Mykrä, Marileena Mäkelä, Raisa Mäkipää, Mikko Mönkkönen, Tiina Onkila, Riikka Paloniemi, Tiina Paloniitty, Minna Pappila, Outi Silfverberg, Niko Soininen, Ilari E. Sääksjärvi, Reetta Toivanen, Esa Vakkilainen ja Lili-Ann Wolff. 2025. Tiedepaneelien viestejä kansallisen ennallistamissuunnitelman valmisteluun. <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2025/02/tiedepaneelien-viesteja-ennallistamissuunnitelman-valmisteluun-2025-02.pdf>

Bull, J.W., Hardy, M.J., Moilanen, A., Gordon, A., 2015. Categories of flexibility in biodiversity offsetting, and their implications for conservation. *Biological Conservation* 192, 522–532. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2015.08.003>

Euroopan komissio, 2024. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta.

Jalkanen, J., Nieminen, E., Ahola, A., Salo, P., Pekkonen, M., Luoma, E., Kettunen, A., Halme, P., Pappila, M., Kotiaho, J., Kujala, H., 2025. Heikennys- ja hyvitysalueiden luonnonarvohehtaarien laskeminen luonnonsuojelulain mukaisessa ekologisessa kompensaatiossa Suomen ympäristökeskuksen raportteja 1/2025.

Kangas, J., Majasalmi, T., Juva, K., Kotiaho, J. S., Ahlvik, L. 2023. Suomen luonnon tila ja tulevaisuus – skenaariotarkastelu luontokadon pysäyttämiseksi vaadittavista toimista. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4B/2023.

Kotiaho, J.S., Kuusela, S. Nieminen, E., & Päivinen J. 2015. Elinympäristöjen tilan edistäminen Suomessa. Suomen ympäristö. 8/2015.

Kujala, H., Pappila, M., Leskinen, P., Tuomisaari, J., Jalkanen, J., Salokannel, V., Nieminen, E., Moilanen, A., Halme, P., Aulake, M., Pykäläinen, E., Mustajärvi, L., Oinonen, I., Kotilainen, J., Kotiaho, J., 2024. Ekologinen kompensatio Suomessa: analyysi sääntelyn vahvuuksista, heikkouksista ja kehittymismahdollisuuksista. *Alue ja Ympäristö* 53, 112–135. <https://doi.org/10.30663/ay.141917>

Valtioneuvosto, 2022. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 76/2022.

Valtioneuvosto, 2025. Valtioneuvosto päätti ilmoittaa komissiolle aikomuksestaan soveltaa ennallistamisasetuksen heikentämättömyysvelvoitetta joustavasti. Valtioneuvosto. URL <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/valtioneuvosto-paatti-ilmoittaa-komissiolle-aikomuksestaan-soveltaa-ennallistamisasetuksen-heikentamattomyysvelvoitetta-joustavasti>.

Ympäristöministeriö, 2023. Esittelymuistio. Ympäristöministeriön asetus vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta. 1.9.2023.

zu Ermgassen, S.O.S.E., Maron, M., Corlet Walker, C.M., Gordon, A., Simmonds, J.S., Strange, N., Robertson, M., Bull, J.W., 2020. The hidden biodiversity risks of increasing flexibility in biodiversity offset trades. *Biological Conservation* 252, 108861. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108861>

Silfverberg Outi
Suomen Luontopaneeli