

Asia: VN/29084/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta luonnonsuojelulain muuttamiseksi - ennallistamissuunnitelma ja luonnonarvomarkkinoiden edistäminen

Lieventämishierarkiavelvoite ja luontoteko

Valitkaa alla olevista näkemyksenne mukainen vaihtoehto ja esittäkää sille perustelut lausunnossanne.

Vaihtoehto 1: Kestävyysraportointiin velvollisten yritysten pitäisi osoittaa kirjanpitolain mukaisella raportoinnillaan noudattavansa lieventämishierarkiaa, jotta niiden luontoteko voidaan hyväksyä rekisteriin. Velvollisuus ei ulottuisi yrityksiin tai muihin oikeushenkilöihin, joita kestävyysraportointivelvollisuus ei koskisi eli esimerkiksi pieniä ja keskisuuria yrityksiä, eikä esimerkiksi kuntia tai yksityishenkilöitä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnontieteellinen keskusmuseo (jatkossa Luomus) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta luonnonsuojelulain muuttamiseksi ja lausuu asiassa seuraavaa:

1.1 Lieventämishierarkiavelvoite ja luontoteko

Luomus puoltaa vaihtoehtoa 1. Lisäksi Luomus huomauttaa, että lieventämishierarkian noudattamisvelvollisuus tulisi laajentaa koskemaan myös vapaaehtoista ekologista kompensatiota kansainvälisten käytänteiden mukaisesti.

Lieventämishierarkia on kiinteä osa kaikkea sellaista luontoarvoilla käytävää kauppaa, jossa tavoitellaan luontokadon pysäyttämistä ja luonnon tilan parantamista (ml. ekologiset kompensatiot). Lieventämishierarkian noudattamisen vaatiminen kestävyysraportointivelvollisilta yrityksiltä vahvistaa luonnonsuojelulaissa heikoksi jääneen lieventämishierarkian roolia, on linjassa kansainvälisten suositusten ja EU:n luontoarvomarkkinoiden tiekartan kanssa, turvaa muutoksella tavoiteltavien luontoarvo-markkinoiden uskottavuutta ja vähentää viherpesun riskiä.

Koska ehdotuksessa 1 noudattamisvelvollisuus rajataan kestävyysraportointiin velvollisiin yrityksiin, voidaan ehdotetun muutoksen taakkaa luontotekoja tekeville toimijoille pitää vähäisenä. Kestävyysraportoinnissa yritysten tulee jo nyt kuvata yrityksen toiminnan vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja miten näitä ehkäistään, lievennetään, korjataan ja poistetaan. Koska luontoteon ei tarvitse korjata tai kompensoida mitään ennalta määritettyä luontohaittaa, voivat kaikki kestävyysraportissa kuvatut luontohaittojen lieventämis- ja vähentämistoimet hyödyntää lieventämishierarkian noudattamisen osoittamiseen.

Noudattamisvelvollisuuden pois jättäminen (vaihtoehto 2) lisää viherpesun riskiä ja vähentää tavoiteltavien luonnonarvomarkkinoiden uskottavuutta. Luontoteoissa luonnonarvojen ostaminen tai tuottaminen ei ole millään muotoa sidottu luontotekoja tekevän toimijan luontohaittojen suuruuteen, ja toimija voi siten viestiä tekevänsä ”luontoposiitiivisia” luontotekoja ostamalla luonnonarvohehtaareja, vaikka todellisuudessa näiden luontoa hyödyntävä vaikutus voi olla vähäinen suhteutettuna toimijan luontohaittoihin. Tutkittu tieto osoittaa selkeästi, että luontohyötyjen ostaminen ilman samanaikaista velvoittavuutta vähentää aiheutettua luontohaittaa ja/tai kompensoida haitta täysimääräisesti luontohyötyjen ostamisella ei itsessään hidasta luontokatoa, vaan voi päinvastaisesti kiihdyttää sitä. Jälkimmäinen voi tapahtua, jos toimija kokee voivansa saavuttaa riittävänä julkisen hyväksyttävyyden tai rahallisen hyödyn osta-malla vähäisiä määriä luontohyötyjä ja samalla lopettaa luontohaittojen aktiivisen välttämisen tai pienentämisen. Näin on myös todistetusti tapahtunut muissa maissa, joissa vastaavanlaisia järjestelmiä on käytetty.

Lieventämishierarkian noudattamisen vaatiminen on linjassa kansainvälisten suositusten ja standardien kanssa. Mm. ekologisen kompensaation standardi (Business and Biodiversity Offsets Programme, BBOP) ja hankkeille tarkoitettu luonnon monimuotoisuuden nettohyöty standardi (ISO 17620:2025) edellyttävät lieventämishierarkian noudattamista ja tämän todentamista. Myös kansainväliset suositukset luonnonarvomarkkinoiden uskottavasta organisoimisesta tukevat lieventämishierarkian noudattamisvaatimusta (mm. International Advisory Panel on Biodiversity Credits, IAPB).

1.2 Lausunnonantajan lausunto

Yleisellä tasolla Luomus moittii esitettyjen muutosten ympäristövaikutuksista selvitysten vähäisyyttä. Luonnonsuojelulakia muuttavassa ehdotuksessa on muutosten ta-loudellisia (yritykset ja julkistalous) vaikutuksia kuvattu 2,5 sivun verran, mutta vain 6 rivin verran ympäristövaikutuksia. Joidenkin muutosehdotusten ympäristövaikutuksia ei selvitetä esityksessä lainkaan. Muutosten vaikutus lain pääasiallisiin tavoitteisiin, eli luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja lisäämisen kannalta jää esityksessä puutteelliseksi.

13 a §

Luomus huomauttaa, että ehdotuksessa ennallistamissuunnitelman valmistelu jätetään täysin niiden ministeriöiden vetovastuulle, joiden toimialaan ko. luontoarvo tai mekanismi kuuluu, vaikka laatimisesta vastaakin YM. Tämä vähentää ministeriöiden välistä vuorovaikutusta ja asiantuntemuksen käyttöä.

Luomus ehdottaa, että tässä käytetään samaa muotoilua kuin kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian valmistelussa eli että ”Ympäristöministeriö valmistelee ennallistamissuunnitelman yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Ennallistamissuunnitelman täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle.”

68 §

Muutos on tekninen, koska lakia muutetaan vastaamaan luontodirektiivin muutosta. Samalla Luomus haluaa luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisena, joka suorittaa paitsi luonnonvaraisten lajien kantojen tilan seuranta, tähän liittyvää tutkimusta sekä lajien uhanalaisuusarviointia, mukaan lukien EU:n luontodirektiivien mukaisen suotuisan suojelutason määrittämistä, ottaa kantaa siihen, että lainvalmistelu suden suojelustatuksen muuttamisessa on ollut hyvän lainvalmistelutapojen vastaista ja epätieteellistä. Toteutettu prosessi kyseenalaistaa eliölajien seuranta-aineistojen ja tutkimustiedon käytön luonnonsuojelussa ja tietopohjaisen päätöksenteon myös laajemmin lainsäädännössä.

Luku 11

Yleisellä tasolla Luomus kannattaa luonnonarvomarkkinoiden synnyttämistä tukevia toimia ja luonnonarvohehtaarien käytön laajentamisen luontotekoihin.

Hallituksen esityksestä luonnonsuojelulain lukuun 11 tehtäviin muutoksiin Luomus lausuu seuraavasti:

Luomus esittää, että kaikki luonnonarvohehtaarien käyttö luontotekoihin tulee merkitä rekisteriin ja että rekisteriin voidaan merkitä myös tekoja, joissa hyötyjen tuottamiseen käytettyä aluetta ei ole pysyvästi suojeltu. Ehdotuksessa rekisteriin merkittäisiin vain sellaiset luonnonarvohehtaarien käyttämiset luontotekoihin, joissa luonnonarvohehtaarien omistaja näin pyytää (ehdotus 104 §) ja jos alue on suojeltu tai pyydetään suojeltavaksi (ehdotus 106 §). Muotoilu jättää lakiin mahdollisuuden, jossa luonnonarvohehtaarien tuottaja voi rekisteröidä tuottamansa luonnonarvohehtaarit rekisteriin eli esittäytyä viranomaisvarmennettujen luontohyötyjen myyjänä, mutta myydä hyödyt useampaan kertaan niin kauan kuin kukaan ostajista ei erikseen pyydä viranomaista rajaamaan aluetta ja merkkamaan luonnonarvohehtaarien käyttöä rekisteriin. Tällaisen mahdollisuuden jättäminen lakiin altistaa järjestelmän väärinkäytölle ja kaksoislaskennalle, ja on suoraan ristiriidassa hiilimarkkinoilta saatujen kokemusten, tutkitun tiedon ja EU:n luonnonarvovoyksiköitä koskevan etenemissuunnitelman kanssa. Mikäli tavoitteena on käynnistää uskottava, läpinäkyvä ja todennettuihin hyötyihin perustuva luonnonarvomarkkina, on vähintäänkin epäselvää, miksi markkinoilla kaupattavien luontotekojen sallittaisiin olla vain osittain markkinan säätelyn ja valvonnan piirissä. Luomus esittää myös huolensa esityksestä, että luontotekojen kirjaaminen rekisteriin vaatii aina alueen pysyvää suojelua. Vaikka luontotekojen pysyvyyden varmistaminen on sinällään kannatettava vaatimus, voi tämä säädös estää sellaisten tärkeiden luontotekojen, kuten perinnebiotooppien hoidon hyväksymistä virallisiksi luontoteoiksi, vaikka nämä ovat Suomen monimuotoisuuden säilyttämisen ja ennallistamisen kannalta erittäin arvokkaita toimia. Luomus ehdottaakin, että rekisteriin voitaisiin rajatuissa tapauksissa merkata myös sellaisia väliaikaisia luontotekoja, kuten toistuvat luonnonhoitotoimenpiteet (esim. perinnebiotooppien hoito), joiden luontohyödyt ovat merkittäviä ja tieteellisesti todennettuja, jotka tuottavat pysyvää suojelua paremman lopputuloksen, ja joissa saavutettuja hyötyjä ei voida turvata suojelulla. Rekisterissä pysyvät (suojelulla turvatut) ja väliaikaiset luontoteot eroteltaisiin, ja väliaikaisten tekojen loppumisaika raportoitaisiin selkeästi ja läpinäkyvästi.

Luomus huomauttaa, että HE ei ole täysin linjassa EU:n luonnonarvovoyksiköitä koskevan etenemissuunnitelman kanssa, sillä nykyinen tai ehdotettu laki ei turvaa suunnitelman edellyttämää, luonnossa havaittavan positiivisen muutoksen todentamista (perustavista toimenpiteistä syntyviä hyötyjä ei seurata tai todenneta) eikä se linjaa sääntöjä toimenpiteiden epäonnistumiseen tai peruuttamiseen liittyvistä riskeistä. Sekä nykyinen että ehdotettu uusi laki mahdollistavat täten tilanteen, missä luonnonarvohehtaareilla käydään kauppaa, mutta markkinat eivät tuota tavoiteltua muutosta luonnon tilassa. Koska nykyisen lain velvoittama ja HE:ssä useassa

kohtaa mainittu kompensatiorekisteri ei vieläkään ole julkinen, ei ole mahdollista arvioida, pystyykö rekisteri tosiasiallisesti todentamaan kompensatioilla tai ehdotetuilla luontoteoilla saavutettavia luontohyötyjä tai estämään mekanismien väärinkäyttöä. Tämä takia Luomus esittää, että ehdotukseen tulee lisätä tarve seurata tuotettavien luonnonarvohehtaarien todennettuja luontovaikutuksia sekä selkeät säännöt sille, miten toimitaan tilanteissa, joissa perustavilla toimenpiteillä ei olekaan saavutettu tavoiteltuja ja mahdollisesti jo myytyjä luontohyötyjä.

Luomus muistuttaa, että luonnonarvohehtaarien käytön laajentamisen motiivina täytyy olla luonnon suojelu- ja ennallistamistoimien rahoituspohjan kasvattaminen, ei luontoarvojen muuttaminen markkinahyödykkeiksi. Lailla tavoitellaan (HE s. 8) ”laajentamalla -- luonnonarvohehtaareiden käyttö myös -- esimerkiksi yritysten luontoväittämien todentamiseen sekä yhteisöjen ja kansalaisten vapaaehtoiseen luonnon ennallistamistoimintaan.” Kuitenkin 103 §:n pykäläkohtaisessa perustelussa todetaan, että ”[luonnonarvohehtaarien] ostaja voisi valita, käyttääkö luonnonarvohehtaarit omasta toiminnastaan aiheutuvien luontohaittojen hyvittämiseen, yrityksen ympäristövastuun osoittamiseen, luonnon suojelutoimintaan, sijoitustoimintaan vai vaihdannan kohteena”. Vaikka luonnonarvomarkkinat edellyttänevät välittäjätoimijoita, luonnonarvot eivät lähtökohtaisesti sovi sijoitustuotteeksi eivätkä, kuten mm. kansainvälinen luonnonarvomarkkinoiden asiantuntijapaneeli (IAPB 2024, <https://www.iapbiocredits.org/framework>) toteaa, jälkimarkkinat soveltu luonnonarvomarkkinaa ilman hyvin vahvaa valvontaa. Yllä mainittu ehdotus käytettyjen luontotekojen merkitsemisestä kompensatiorekisteriin lievittäisi osaltaan huolta luonnon käyttämisestä markkinaspekulaatioiden kohteena.

HE:ssa mainitaan lisäksi useassa kohtaa, että synnyttävillä luonnonarvomarkkinoille tuotettavat luonnonarvohehtaarit voidaan hyödyntää ennallistamisasetuksen kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen, ja että luonnonarvomarkkinoiden käynnistäminen vähentäisi julkishallinnon kustannuksia luonnon ennallistamisesta ja edistäisi ennallistamisasetuksen täytäntöönpanoa. Luomus pitää erittäin huolestuttavana, mikäli nyt synnyttäviä markkinoita käytettäisiin tulevaisuudessa perusteluna julkishallinnon luonnonsuojelurahojen vähentämiseen. Monimuotoisuuden säilyttämiseen ja edistämiseen varattujen menojen puhdas ulkoistaminen yksityiselle sektorille ja kansalaisille ei kasvata ponnisteluja luontokadon pysäyttämiseksi. Päinvastoin muutoksella menetettäisiin merkittävä kontrolli toimien kustannusvaikuttavuuden hallitsemisesta ja vaikeutettaisiin luonnon tilan seurantaa, mikä voisi johtaa luontokadon kiihtymiseen. Ehdotus luontotekojen käyttämisestä ennallistamisasetuksen tavoitteiden saavuttamiseen on suoraan ristiriidassa luonnonarvohehtaarien käyttöön liittyvän lisäisyysperiaatteen ja kaksoislaskennan välttelyn kanssa. Hiilimarkkinoiden yksi keskeisimmistä ongelmista on ollut kaksoislaskenta, jossa ilmakehästä laskennallisesti poistetut hiilidioksidiekvivalentit on laskettu sekä hiilikompensaation tekijän että sen valtion, jonka alueella poisto on tehty, päästövähennyksiin. Tämä sama ongelma oltaisiin nyt toistamassa nykyisessä esityksessä, jossa esim. yrityksen vastuullistytönä tuottamat luonnonarvohehtaarit voitaisiin laskea myös Suomen valtion ennallistamistoimiksi osana ennallistamisasetusta. Viittaukset tällaisen toiminnan mahdollistamiseen tulisi poistaa HE:sta.

Muilta osin Luomus kannattaa ehdotettuja muutoksia. Lisäksi Luomus huomauttaa seuraavista seikoista lukuun 11 ja luonnonarvohehtaarien tuottamiseen liittyen:

Luonnonarvohehtaarien käytön laajentaminen muihin toimiin tukee luontomarkkinoiden vahvistumista. Samalla on kuitenkin todennäköistä, että toimijoiden halukkuus kompensoida hankkeiden tuottamia luontohaittoja täysimääräisesti ekologisen kompensaation kautta laskee, koska luontotekojen tekeminen on taloudellisesti halvempaa ja helpompaa, ja sillä voidaan

saavuutta samanlaisia imagohyötyjä kuin kompensaatiossa, varsinkin jos luontotekoihin ei liity lieventämishierarkian noudattamisvelvollisuutta. Osana ehdotettua muutosta olisikin tärkeää, että valtioneuvosto aloittaa valmistelut ekologisen kompensaaation muuttamiseksi pakolliseksi tilanteissa, missä heikennetään tiukasti suojeltuja ja uhanalaisia luonnonarvoja, ja/tai joissa hankkeen luontohaitat ovat erityisen suuret. Muuten riskinä on, että kompensatioita ei lähdetä tekemään. Luontoteot ovat luontohyödyiltään käytännössä aina vähempiarvoisia kuin kompensoiminen, eivätkä ne käytännössä koskaan kompensoi toimijoiden luontohaittoja, jolloin toimeliaisuuden siirtyminen kompensoimisesta luontote-kojen tekemiseen edistää luontokatoa ja lisää viherpesun riskiä laki- ja järjestelmätasolla.

Lisäksi Luomus näkee, että HE:stä puuttuu suojeluhyvityksen (100 §) ongelmallisen määritelmän korjaaminen. Suojeluhyvitys tulisi ensinnäkin mahdollistaa myös muille kuin vain uhanalaisille luontotyypeille. Lisäksi nykyinen määritelmä suojelusta saatavasta hyödystä käytännössä estää suojeluhyvityksen käytön kompensaatina tai luontotekona, sillä laki edellyttää jo luonnontilaisen kaltaisen esiintymän tilan parantamista, mikä tekee luonnonarvohehtaarien tuottamisesta suojelemalla joko mahdotonta tai äärimmäisen kallista. Lakiin tulisikin lisätä, että hyödyksi voi lisäksi laskea alueen hävittämisen estämisen, mikä vastaa kansainvälistä määritelmää (BBOP, IUCN).

Lausuntoa ovat olleet valmistelemissa yli-intendentti Aleksi Lehikoinen, professori Heini Kujala ja tutkijatohtori Joel Jalkanen.

Paula Kankaanpää

Johtaja

Luonnontieteellinen keskusmuseo

Allekirjoitettu sähköisesti Helsingin yliopiston asianhallintajärjestelmässä.

Nummi Katariina
Luonnontieteellinen keskusmuseo Luomus