

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: Kestävyyssraportointiin 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 keskiuuria yrityksiä, eikä esimerkiksi kuntia tai yksityishenkilöitä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lieventämishierarkia ja luontoteko:

Lieventämishierarkia on oleellinen osa ympäristösääntelyä. Ensisijaisesti haittojen välttäminen on sekä taloudellisesti että ympäristön kannalta järkevintä. Lieventämishierarkia on sisällytetty luonnonsuojelulain 3 § ekologisen kompensaation määritelmään ja on keskeinen osa luonnon kokonaisuheikentymättömyyteen pyrkimistä. Vapaaehtoisia ekologisia kompensaatioita koskevassa luonnonsuojelulain 11 luvussa ei lieventämishierarkian soveltamiseen kuitenkaan erikseen velvoiteta minkään säännöksen nojalla eikä sen noudattamisen valvontaan esitetä mekanismeja. Säännöksen puuttuminen aiheuttaa epäselvyyttä lieventämishierarkian soveltamisen suhteen, sillä pelkästään määritelmäsäännöksen perusteella ei voida ketään velvoittaa sitä noudattamaan. Tutkijat (esim. HE:ssa mainittu Kujala ym. 2024) ovat jo aiemmin suositelleet lieventämishierarkian käyttöön velvoittamisen lisäämistä koskemaan myös vapaaehtoista ekologista kompensaatiota. Luontopaneeli on mm. lausunnossaan luonnonsuojelulaista (HE 76/2022 vp) todennut, että 104 §:n mukaiseen kompensaatiohakemukseen olisi tärkeää lisätä velvoite mainita, miten haittoja on pyritty lieventämään, ja uhanalaisten lajien ja luontotyyppien osalta myös velvoite kertoa, miksei heikennykselle ole vaihtoehtoja. Vapaaehtoista kompensaatiota ei siis ole käytännössä sitovasti kytketty lieventämishierarkian noudattamiseen. Vaikka luonnonsuojelulain 3 §:n määritelmää voitaneen pitää jonkinlaisena heikentäjiin kohdistuvana suosituksena lievennyshierarkian

noudattamiseen sovellettaessa vapaaehtoista ekologista kompensatiota, tulisi lakia kehittää niin, että lievennyshierarkian noudattamiseen ja raportointiin veloitettaisiin samaan tapaan kuin laissa on veloitettu muihinkin toimenpiteisiin.

Luontopaneeli kannattaa vaihtoehtoa 1, jonka mukaisesti kestävyysraportointiin velvollisten suuryritysten tulisi LSL:n mukaisesti luontotekojen yhteydessä osoittaa kirjanpitolain mukaisella raportoinnillaan noudattavansa lieventämishierarkiaa. Suuryritykset voivat näin halutessaan olla edelläkävijöitä lieventämishierarkian noudattamisessa sekä avoimuuden ja vastuullisen luonnonarvokaupan edistämisessä. Kuten yllä mainittiin, Luontopaneeli katsoo, että olisi johdonmukaista päivittää myös LSL:n lukua 11 niin, että lieventämishierarkian käyttöön ohjattaisiin selkeästi myös osana vapaaehtoista ekologista kompensatiota.

Luontopaneelin lausunto:

Kansallinen ennallistamissuunnitelma

Ennallistamissuunnitelman osalta HE:ssä ehdotetaan, että valmistelusta vastaisivat eri ministeriöt oman toimialansa osalta. LSL 9 §:n mukaisesti kuitenkin nimenomaan ympäristöministeriö vastaa luonnonsuojelun yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä. Luontopaneeli ehdottaa, että 13 a §:n sanamuotoa muutetaan siten, ympäristöministeriö vastaa valmistelusta yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Suden poistaminen lain soveltamisalasta

Luontopaneeli on lausunut suden suojelustatukseen muuttamisesta ja rauhoituksen poistamisesta aiemmin. Luontopaneeli katsoo, että niin kauan kuin susi on Suomessa erittäin uhanalainen laji, ei suden suojelustatusta tulisi heikentää eikä metsästystä helpottaa. Susi on Suomessa edelleen erittäin uhanalainen ja uhanalaisuuden syy on pyynti. Viimeisimmän arvion mukaan Suomessa oli maaliskuussa 2025 430 sutta, Luonnonvarakeskus 2025). Vaikka määrä on kasvanut vuosien 2024 ja 2025 välillä, on viimeisinkin arvio susikannasta liian pieni pitkänaikavälin elinkelpoisuuden säilyttämiseen.

Kuten HE:ssäkin todetaan, suden suojeluasemaa ei olisi välttämätöntä muuttaa, vaan Suomella olisi jäsenvaltiona oikeus direktiivin (EU) 2025/1237 resitaalin 6 mukaisesti pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä, kunhan ne ovat sopuosinnussa perussopimusten kanssa. Luontopaneeli tiedostaa, että muutos metsästyslakiin on direktiivimuutoksen mukaisesti jo tehty. Metsästyslakiehdotuksesta puuttui kokonaan vaikutusten arviointi. Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnossaan painavaa kritiikkiä siitä, ettei lakiesitykseen sisältänyt lainkaan arvioita siitä,

millaisia vaikutuksia metsästyksellä on susikannan elinvoimaisuuteen ja suotuisaan tasoon. Arviointineuvosto katsoi, että ”hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia” (Lainsäädännön arviointineuvosto 2025). Luontopaneeli esittää, että HE:ssä vähintäänkin nostetaan esiin luonnonsuojelulakiin tehtävän muutoksen negatiivisia ympäristövaikutuksia uhanalaisen suden osalta.

Luonnonarvohehtaareiden käyttäminen ympäristövastuullisuuteen ja luontotekoihin

Luontopaneeli kannattaa Lupa- ja valvontaviraston todentamien luonnonarvohehtaarien käyttömahdollisuuksien laajentamista koskemaan myös luontotekoja. Viranomaisvarmisteiset luontoteot ovat tärkeä keino ehkäistä viherpesua ja tuovat uskottavuutta luonnonarvomarkkinoille. Toimivat ja luotettavat luonnonarvomarkkinat edellyttävät myös yhdenmukaisen luonnonarvojen laskennan menetelmää. Vapaaehtoiseen ekologiseen kompensatioon kehitetty luonnonarvohehtaari on ekologiseen tieteteelliseen tietoon pohjautuva laskentayksikkö, jonka käyttö myös luontotekojen pohjana on kannatettavaa.

Luonnonarvomarkkinoiden osalta on tutkimuksessa todettu, että toimien pitäisi olla muun muassa todennettavia, pysyviä ja lisäisiä. Lisäksi avoin rekisteri estää osaltaan väärinkäytöksiä. Nämä kriteerit toteutuvat nyt LSL:ssa ekologisen kompensatioiden osalta. HE:ssä ei nyt kuitenkaan edellytetä luontotekojen merkitsemistä rekisteriin, vaan se jää oikeudenhaltijan tahdon varaan.

Luontopaneeli esittää, että luontoteot eli viranomaisvarmistetut tuotettavat luonnonarvohehtaarit tulee aina ennen käyttöä luontotekona merkitä LSL 106 §:n mukaiseen rekisteriin. Tämä luo luottamusta markkinatoimijoiden keskuuteen ja estää luontotekojen myymisen useampaan kertaan eli varmistaa koko järjestelmän uskottavuutta.

Myös pysyvyyden varmistaminen on jätetty luontotekojen osalta oikeudenhaltijan päätettäväksi. Luontopaneeli ymmärtää tämän kannustavan myös sellaisiin luontotekoihin, joissa pysyvyyden varmistaminen voi olla vaikeaa, kuten jatkuvaa tai ajoittaista hoitoa vaativissa luontotyypeissä. Luontopaneeli epäilee, että implisiittinen toive siitä, että vastuulliset luontotekojen tekijät tulevat pääsääntöisesti hakemaan luontoteoilleen pysyvyyden heikentämiskiellon kautta ei ole perusteltu. Hyötyjen pysyvyys on niin keskeinen elementti niin kompensatioissa, luontoteoissa kuin vastuullisuusväittämien tekemisessäkin, että se tulisi säätää velvoittavaksi niille, jotka kuitenkin vapaaehtoisesti haluavat osallistua luontotekojen tekemiseen. Pysyvyyden vaate on ehdotuksessa vakava uskottavuuden nakertaja joka pahimmillaan johtaa koko järjestelmän rapautumiseen ja luonnon köyhtymisen jatkumiseen hyvistä puheista ja luontoväittämistä huolimatta.

Lopuksi Luontopaneeli haluaa todeta seuraavaa. Vaikka Suomeen luotua kompensatiolainsäädäntöä voidaan pitää monella tapaa edistyksekkään, lainsäädäntöön jäi myös puutteita. Merkittävimpää on suojeluhyvityksen kansainvälisistä tieteellisistä kriteereistä poikkeava ja laskennallisesti epälooginen määritelmä, joka käytännössä estää suojelun käytön kompensatiolla (Kujala ym. 2024). Kuten yllä todettiin, myös kompensatioiden kytkös lieventämishierarkiaan jäi lainsäädännössä heikoiksi. Nämä ovat asioita, jotka kaipaivat lainsäädännössä kehittämistä. Perusteena on se, että suojeluhyvitysten salliminen edistäisi merkittävästi mahdollisuuksia vapaaehtoisen luonnonarvomarkkinan kehittämiseen.

Suojeluhyvityksissä heikennys kompensoidaan suojelemalla samaa luonnonarvoa toisaalla. Kansainvälisesti vakiintuneessa määritelmässä suojeluhyvityksen hyöty perustuu luonnon heikkenemisen estämiseen eli suojeltavaan alueeseen kohdistuvien uhkien tai paineiden torjumiseen. Suomen vapaaehtoisen kompensatiolainsäädännön mukaan luonnon heikkenemisen estämisestä ei kuitenkaan synny hyötyä, vaan sen sijaan hyödyksi voidaan laskea ainoastaan suojellulla alueella tapahtuva luonnonarvon luontainen paranema eli passiivinen ennallistuminen. Laki ja asetus eivät siis tunnista suojelun tuomaa hyötyä luonnonarvon häviämiseriskiä torjuvana mekanismina, vaikka suojelualueiden perustaminen ja tähän tarvittavien resurssien käyttö perustuu vahvasti ajatukseen, että asettamalla alue suojeluun estetään ihmisen haitallinen vaikutus luontoon. Päätöstä jättää heikkenemisen estämisestä aiheutuva hyöty huomiotta perustellaan kompensatioasetuksen esittelymuistiossa sillä, että häviämiseriskin määrittämiseen ei ole olemassa riittävää tutkittua tietoa. Tätä ei voi pitää pitävänä perusteena, sillä Suomessa on saatavilla tarkat tilastotiedot esimerkiksi metsien hakkuiden, soiden ojitusten ja muun maankäytön määristä ja muutoksista ajassa (ks. esim. Kangas ym., 2023).

Suojeluhyvityksen kapean määritelmän ongelmallisuutta lisää, että luonnonsuojelulain 100 §:n mukaan suojeluhyvitykseen voidaan hyväksyä ainoastaan "luonnontilaltaan edustavia" kohteita, jotka toisin sanoen ovat luonnontilaisia tai suhteellisen lähellä sitä. Ongelma on, että luonnontilaltaan edustavat alueet voivat kuitenkin ennallistua verraten vähän, jolloin suojelusta saatava hyöty luonnontilan paranemisessa jää pieneksi ja alueita joudutaan suojelemaan suurilla määrillä jo vähäisenkin luontohaitan kompensoimiseksi. Suojeluhyvityksen määritelmä tekee siten toimenpiteestä hyvin tehottoman, mikä ei kannusta sen käyttöön kompensatioissa.

Ongelmallisuutta lisää, että suojeluhyvityksissä saa nykyisen lainsäädännön mukaan käyttää ainoastaan uhanalaisia luontotyyppisiä (LSL 100 §), jolloin kadotetaan suuri ei-uhanalaisen luonnon suojelun potentiaali. Samalla laki edellyttää, että ei-uhanalaisiin ja usein yleisiin luonnonarvoihin kohdistuva heikennys voidaan hyvittää vain kalliimmilla ennallistamis- ja hoitotoimilla, vaikka edustavien esiintymien suojelu olisi huomattavasti järkevämpi ja kustannustehokkaampi tapa turvata näiden luonnonarvojen pitkäaikainen säilyminen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että suojeluhyvitys tulisi määritellä uudelleen niin, että suojelusta syntyvä hyöty perustuu kansainvälisten käytänteiden mukaisesti luonnon heikkenemisen estämiseen eli suojeltavaan alueeseen kohdistuvien uhkien torjumiseen. Lisäksi toimenpide tulisi sallia myös ei-uhanalaisille ja ei-suojelluille lajeille ja luontotyypeille. Alueen suojelusta voi lisäksi syntyä

ennallistamishyötyä silloin, kun ihmistoiminnan aiemmin heikentämä alue suojellaan ja sen annetaan luontaisesti itsekseen palautua kohti luonnontilaa ja tämä voidaan edelleen laskea osaksi hyvitysalueen kokonaisyötyjä.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Janne Kotiaho, Minna Pappila ja Outi Silfverberg

Viitattu kirjallisuus:

Kangas, J., Majasalmi, T., Juva, K., Kotiaho, J. S. & Ahlvik, L. (2023). Suomen luonnon tila ja tulevaisuus – skenaariotarkastelu luontokadon pysäyttämiseksi vaadittavista toimista. Luontopaneelin julakisuja 4B/2023. <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/12/suomen-luontopaneelin-julkaisuja-4b-2023-suomen-luonnon-tila-ja-tulevaisuus-skenaariotarkastelu.pdf>

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 kehitysmahdollisuuksista. *Alue ja Ympäristö*, 53(1) s. 112–135. <https://doi.org/10.30663/ay.141917>

Lainsäädännön arviointineuvosto 2025. Arviointineuvosto metsästyslaista: sudenmetsästyksen vaikutukset arvioimatta valtioneuvoston viestintäosasto- Julkaisujankohta28.11.2025. <https://valtioneuvosto.fi/-/arviointineuvosto-metsastyslaista-sudenmetsastuksen-vaikutukset-arvioimatta>

Luonnonvarakeskus. 2025. Susikanta Suomessa maaliskuussa 2025. <https://www.luke.fi/fi/luonnonvaratieto/tiedetta-ja-tietoa/susi/susikanta-suomessa-maaliskuussa-2025>

Silfverberg Outi
Suomen Luontopaneeli