



Ekologinen kompensatio -työryhmä, Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus

Kokousmuistio 13

Aika: tiistai 7.4.2021, klo 9.30–14.50, tauko 11.50-12.40

Paikka: TEAMS -kokous

Osallistujat:

Mikko Kuusinen, pj	Ympäristöministeriö
Jäsenet	
Anna-Rosa Asikainen	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
Asta Ervola	Metsähallitus
Paloma Hannonen	Suomen luonnonsuojeluliitto
Tuomas Aslak Juuso	Saamelaiskäräjät
Tiia Laine-Ylijoki-Laakso	Ympäristöministeriö
Juha Laurila	INFRA ry
Satu Lyytikäinen	Etelä-Suomen AVI (paikalla 12.28 asti)
Minna Mättö	Suomen Kuntaliitto ry
Kristiina Niikonen	Ympäristöministeriö
Katri Nuuja	Väylävirasto
Minna Pekkonen	Suomen ympäristökeskus SYKE
Lauri Puhakainen	Etelä-Savon ELY-keskus
Ulla Syrjälä	Kaivosteollisuus ry
Birthe Weijola	Natur och Miljö
Atte Moilanen	pysyvä asiantuntija
Sihteeristö	
Leila Suvantola	Ympäristöministeriö
Roosa Atula	Ympäristöministeriö
Pasi Kallio	Ympäristöministeriö (projektin I sihteeri)
Vierailijat	
Inka Keränen	Suomen ympäristökeskus SYKE (9.30-11.00)
Heini Kujala	LUOMUS (9.30-11.00)



1. Kokouksen avaaminen

Puheenjohtaja Mikko Kuusinen avasi kokouksen.

2. Edellisen kokouksen pöytäkirja (jaettu 16.3. TEAMSissä)

Hyväksyttiin edellisen kokouksen muistio sellaisenaan.

3. Natur och Miljön edustajan vaihtuminen

Todettiin, että Natur och Miljön uusi varsinainen edustaja projektiryhmässä on Camilla Sederholm.

4. Asiantuntijaryhmän täydentävät ehdotukset, Inka Keränen

Inka Keränen esitteli asiantuntijaryhmän jatkotyöstämät kysymykset, jotka nousivat esiin edellisessä kokouksessa (liite 1).

Keskustelussa esitettiin vaihtoehtona, että heikentäjä rahoittaisi ympäristöhallinnon suojelutoimia. Suvantola totesi, että sellaiseen malliin liittyy lukuisia haasteita. Esimerkiksi Iso-Britanniassa kompensatiomaksujen käyttäminen hyvitykseen on viivästynyt joissain tapauksissa jopa kymmeniä vuosia eli heikennystä ei tosiasiallisesti ole hyvitetty maksusta huolimatta. Riskinä on myös valtion luonnonsuojeluun osoittaman rahoituksen supistaminen kompensatiomaksujen varjolla. Kolmas haaste liittyy siihen, että perittävä maksu ei vastaa hyvittävien toimenpiteiden kustannuksia, jolloin aiheuttamisperiaate ei tosiasiallisesti toteudu.

Keskustelussa todettiin myös, että jos kompensatioiden kysyntä kasvaa, maanomistaja voisi jatkossa myydä metsäänsä Metson sijaan kompensatiokohteeksi.

Keskustelussa asiantuntijat totesivat, että vaikka metsäkasvillisuusvyöhykkeet muuttuvat ilmastonmuutoksen vuoksi, muutos on hidasta eikä siksi ole este niiden käyttämiselle hyvitysten alueellisen sijoittumisen perusteena. Edelleen todettiin, että metsäkasvillisuusvyöhykkeen lisäksi on huomioitava luontainen levinneisyysalue.

Vesistöjen osalta todettiin, että ideaalitulanteessa hyvityksen tulisi tapahtua samassa vesistössä, mutta voidaan tehdä muuallakin.

Suojeluhyvityksestä todettiin, että se voisi toimia paremmin vapaaehtoiseen kompensatioon kuin velvoittavaan. Metsien osalta myös yhdistelmä suojelusta ja ennallistamisesta voisi olla mahdollinen. Olennaisena pidettiin lisäisyyttä. Esiin tuotiin myös, että esimerkiksi kuntien ja seurakuntien kohdalla suojeluhyvityksen arvossa voitaisiin huomioida se, mihin tarkoitukseen alue on varattu. Esimerkiksi virkistystarkoitukseen varatun alueen suojelusta METSO-ohjelmassa maksettava korvaus on alempi kuin metsätalouteen osoitetulla alueella ja samanlainen periaate voisi koskea myös suojeluhyvityksen arviointia.

5. Pilottihankkeiden toteuttamisen hankkeistaminen ja kompensatiosäännösten asteittainen voimaantulo

Suvantola totesi, että pilotointi kaikkine osa-alueineen tulee vaatimaan aikaa. Työryhmälle ehdotettiin, että pilotointikokonaisuus (velvoittava hyvittäminen, luontoarvojen tuottaminen ja vapaaehtoinen



hyvittäminen) toteutettaisiin kolmen vuoden hankkeena. Luontoarvojen tuottamista ja vapaaehtoista kompensatiota koskevat säännökset voisivat tulla voimaan samassa yhteydessä kuin uudistettava luonnonsuojelulaki eli aikaisintaan alkuvuodesta 2023. Hyvittämiseen velvoittavat säännökset voisivat tulla voimaan myöhennetysti loppuvuodesta 2024, jotta saadaan tehtyä tarvittavat tarkennukset ympäristöministeriön asetukseen heikennysten ja hyvitysten vastaavuuden arvioinnista, luoda yhtenäinen viranomaisen toimintamalli, jotta järjestelmä sujuvasti heti, kun se otetaan käyttöön, viranomaistoiminnasta perittävistä kustannuksista saadaan riittävä selvyyttä, saadaan toteutettua sekä hallinnon että esimekriksi konsulttien koulutus, varmistettua kompensatiorekisterin toimivuus ja tuotettua luontoarvojen tuottamisen pilotoinnilla kompensatioon varantoa.

Keskustelussa sinänsä pidettiin hyvänä, että pilotoinnille varataan aikaa.

Keskustelussa tiedusteltiin, miten lain vaikutuksia voidaan arvioida, jos pilotointi ei valmistu ennen lain viemistä eduskuntaan. Suvantola totesi, että ennallistamistoimenpiteiden kustannuksista on olemassa hyvin tietoa. Ulkomailla kuten Ruotsissa toteutettujen hyvitysten perusteella tiedetään, että hyvittämistoimien kustannukset ovat 1-5 % hankkeiden kokonaiskustannuksista, eikä ole syytä, miksi Suomessa tilanne poikkeaisi tästä. Sakatin kaivoksen yhteydessä suunnitellut vapaaehtoiset hyvitykset ovat suullisesti saadun tiedon mukaan tuossa skaalassa. Suomessa jo toteutetuista yksittäisistä hyvityshankkeista saadaan tietoa. Samoin yleisesti ennallistamishankkeista, kuten Helmi-ohjelman toteutuksesta saadaan arviota kokonaiskustannuksista. Pilotoinnin tärkein hyöty tulee olemaan tieto asiantuntijoiden laatiman ohjeistuksen riittävästä.

Keskustelussa nostettiin jälleen esiin hallitusohjelman kirjaus siitä, että vasta pilotoinnin jälkeen arvioitaisiin tarvetta sisällyttää ekologinen kompensatio lainsäädäntöön. Suvantola totesi, että hallitusohjelman laatimisen jälkeen tarve ekologisen kompensation sisällyttämiseen lainsäädäntöön on tuotu esiin luonnonsuojelulain kehittämistarpeita koskevassa selvityksessä alkuvuodesta 2020.

Keskustelussa tiedusteltiin, miten toimitaan, jos pilotointi osoittaa tarvetta tehdä muutoksia lakiin. Suvantola totesi, että lainsäädäntöä voidaan muuttaa, niin jo esityksen ollessa eduskunnassa kuin ennen lain voimaantuloa – se ei ole mitenkään poikkeuksellista. Lainsäädännön voimaantulon lykkääminen eduskuntakäsittelyn päättymistä myöhemmäksi ei ole myöskään poikkeuksellista. Työryhmän työssä laaditut säännökset ovat siten yleisiä, että pilotoinnista saatavilla kokemuksilla todennäköisesti ei olisi niihin vaikutusta, mutta kylläkin ympäristöministeriön asetukseen, jossa säädettäisiin heikennyksen ja hyvittämisen arvioinnista. Keskustelussa esitettiin, että hallituksen esitykseen kirjattaisiin mahdollinen tarve tarkistaa säännöksiä.

Rakennusteollisuuden edustaja totesi, että Rakennusteollisuus ry on mielellään mukana pilotoinnissa. Myös MTKn edustaja piti mahdollisena osallistua pilotointiin, vaikkakin MTK katsoo, että pilotoinnin tulee olla toteutettuna ennen kuin valmistellaan velvoittavaa lainsäädäntöä.

6. Säännösten ja yksityiskohtaisten perustelujen viimeistely

Luonnostellut säännökset ja niiden yksityiskohtaiset perustelut käytiin läpi ja ne muokattiin kokouksessa käydyn keskustelun perusteella lopulliseen muotoon (liite 2). Tarkennettavaksi jäi, tulisiko sisävesien osalta hyvitys tapahtua valuma-alueen vai vesipuitedirektiivin mukaisen luokittelun perusteella.

Luonnonsuojeluliitto esitti, että hyvittäviä toimenpiteitä koskevaan säännökseen tulisi kirjata, että toimenpiteillä on saavutettava nettopositiivinen lopputulos. Tätä ei kuitenkaan kirjattu säännökseen ja Luonnonsuojeluliitto jätti siltä osin eriävän kannan pöytäkirjaan.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus / projekti III
13. kokous

Todettiin, että eriävät tai täydentävät mielipiteet tulee toimittaa sihteeristölle 9.4. mennessä ja ne toimitetaan projektiryhmä I:lle muistion mukana.

7. Seuraava kokous

Seuraavan kokouksen ajankohdaksi sovittiin 27.4.2021 klo 13 alkaen. Asialistalla on asiantuntijaryhmän raportin luonnos.

8. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 14.50.

Puheenjohtaja Mikko Kuusinen

Sihteeri Leila Suvantola

Tarkentavat kysymykset kompensaation ajoittumiseen sekä alueellisuuteen

Hanketyöryhmän puolesta Inka Keränen

7.4.2021

LsL-uudistuksen III projektiryhmän kokous



S Y K E

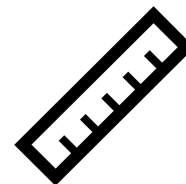
1. Ajallisuus: milloin kompensatiotoimenpiteet ja hyöty tulisi olla tehty/saavutettu?



2. Pieni populaatio ja pienialainen elinympäristö?

3. Alueellisuus: kompensaaation etäisyyden määrittäminen

4. Pelkän suojelehyvityksen riittävyys?



5. Parempaan vaihtaminen?



Ajallisuus: Milloin kompensatiotoimenpiteet ja hyöty tulisi olla tehty/saavutettu?

Pykäläluonnos; Luku 12, b § Hyvittämisen kriteerit:

- *perustamistoimenpiteet viimeistään 3 vuoden kuluessa ja tarvittaessa hoitotoimenpiteet 20 vuoden ajan heikennyksen aiheuttamisesta.*

Suosituksset

- Laissa ei tulisi poissulkea toimenpiteiden etukäteen toteuttamista
- Uhanalaisille pienen populaatiokoon lajeille sekä pienen pinta-alan luontotyypeille hyötyjen tulee olla todennettavissa ennen heikennystä
- Hyvitykseen sisältyvä suojelutoimenpide tulee olla toteutettu ennen kuin heikentävät toimenpiteet alkavat



Pieni populaatiokoko tai pinta-ala?

Ehdotus:

Jos kompensoitava luontoarvo on uhanalainen JA lajilla on pieni populaatiokoko, tai luontotyypin pinta-ala on pieni, tulee hyvitykset tehdä ennen heikennystä.

- **Lajit:** uhanalaisuusarvion (IUCN) määrittävänä kriteerinä
 - C: Pieni populaatiokoko ja jatkuva taantuminen, pirstoutuminen tai voimakkaat vaihtelut
 - D: Hyvin pieni populaatiokoko tai erittäin rajoittunut esiintyminen (ei välttämättä taantuva)
- **Luontotyypit:** IUCN luokan määrittävänä kriteerinä
 - B: Suppea levinneisyys- tai esiintymisalue



Alueellisuus: Kompensaation etäisyyden määrittäminen

- Sama metsäkasvillisuusvyöhyke tai naapurivyöhykkeet ovat riittävä kriteeri maaluontotyypeillä
- HELCOMin merialueet meriluontotyypeillä
 - viereisiä alueita ei suositella mm. suolapitoisuuserojen vuoksi
- Sisävesillä ensisijaisesti samassa vesistössä, tarvittaessa VPD tyypittelyn mukaisesti toisessa vesistössä

Suojeluhyvityksen riittävyys?

- Suojeluhyvitystä syntyy, kun suojelemalla torjutaan lajiin tai luontotyyppiin kohdistuvia uhkia. Lisäksi joillekin luontotyypeille suojeleminen voi johtaa alueen passiiviseen ennallistumiseen ajan myötä.
- Uhanalaisilla lajeilla ja luontotyypeillä kompensaaation tavoite tulee olla nettopositiivinen, lajin tai luontotyypin elinvoimaisuutta kasvattava lopputulos.

Käytännössä uh lajeille ja luontotyypeille kompensaaation tulisi sisältää aina ennallistamista, kunnostusta ja/tai hoitoa suojeleminen lisäksi nettopositiivisen tavoitteen saavuttamiseksi.

--> Pelkkä suojeluhyvitys ei riitä luonnonsuojelulaissa listatuille lajeille tai luontotyypeille



Pelkkä suojelehyvitys voi tulla kyseeseen:

1. Kun kompensoidaan sellaisen luontotyyppin heikennystä, jonka tilaa on mahdotonta parantaa ennallistamis- tai luonnonhoitotoimin, tai joille ei ole tiedossa ennallistamis- tai luonnonhoitotoimia, joiden toimivuus voidaan luotettavasti todentaa.
 - Näitä ovat esimerkiksi:
 - useimmat kallio- ja kivikkoluontotyypit (karut kalliot, serpentiinikalliot, rotkot ja luolat, kivikot)
 - useimmat Itämeren vedenalaiset luontotyypit (toisaalta: pelkkä suojele ei välttämättä takaa esiintymän säilymistä, mikäli riittävän hyvää veden laatua ei voida turvata)
 - palsasuoet (tosin suojelelukaan ei suojele näitä ilmastonmuutokselta, mutta muitakaan keinoja ei toistaiseksi tunneta)
 - tunturiluontotyypit (tosin ovat jo varsin laajasti suojelelujia)

Pelkkä suojelehyvitys voi tulla kyseeseen:

2. On vahva peruste kompensoida heikennys lähialueella, jossa on suojelesta hyötyviä kohteita, mutta ei ennallistamiseen tai luonnonhoitoon sopivia tai niitä tarvitsevia kohteita.
 - Esim. Pohjois-Lapin metsät, vesiluontotyypit ja suot (monimuotoisuuden kannalta pelkkää suojeleu parempi vaihtoehto olisi tässäkin tapauksessa hyvittää sekä suojelemalla lähellä että lisäksi ennallistamalla tai kunnostamalla etelämpänä alueilla, joilla ko. luontotyypin tila on huonompi).

Parempaan vaihtaminen?

- **Joustavaa, parempaan vaihtoon perustuvaa kompensatiota suositellaan vain yleisille, ei-uhanalaisille lajeille tai laaja-alaisten luontotyyppien ekologiselta laadultaan ja lajistoltaan tavanomaisille tai heikentyneille esiintymille.**
 - Kuten suojeluhyvityksen kohdalla, parempaan vaihtaminen ei sovellu luonnonsuojelulaissa listatuille lajeille ja luontotyypeille.
 - Itämeri: rihmaleväyhteisöt
 - rannikko: Itämeren kivikkorannat, merenrantaruovikot, merenrantapensaikat, ulkosaariston saaret ja luodot
 - sisävedet: humusjärvet, useimmat lampityypit, järvien kivikko- ja pensaikkorannat, tunturialueen virtavedet
 - suot: rämeet, nevarämeet, nevat
 - metsät: talousmetsinä käsitellyt lehtomaiset kankaat, tuoreet kankaat, kuivahkot kankaat, kuivat kankaat, kalliometsät
 - kalliot: karut ja keskiravinteiset kalliot, kivikot
 - tunturiluontotyyppit: tunturikoivikot, tunturikangaspensaikat, karut tunturikankaat, tuntureiden karut ja keskiravinteiset kalliot ja kivikot.





Muistio 2 luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä luonnonsuojelulain uudistuksessa

Tässä muistiossa esitetään luonnonsuojelulain uudistuksen projektiryhmässä III valmistellut ekologista kompensatiota koskevat luonnonsuojelulain yleisperustelut sekä heikennyksen hyvittämistä ja luonnonarvojen tuottamista koskevan luvun 11 säännökset ja yksityiskohtaiset perustelut.

Projektiryhmän III jäsenistä osa on esittänyt täydentävät huomiot, jotka toimitetaan erillisenä tiedostona.

Lain yleisperustelut

Ekologinen kompensatio

Ekologista kompensatiota koskevat ehdotetut säännökset olisivat uusi elementti luonnonsuojelulainsäädännössämme. Vastaavia säännöksiä on sisällytynyt Saksan luonnonsuojelulainsäädäntöön (Bundesnaturschutzgesetz) vuodesta 1976 lähtien, Ruotsissa (miljöbalken) vuodesta 1998 alkaen ja viime vuosina ympäri maailman niin kehittyneissä kuin kehittyvissä maissa modernina keinoja hillitä biologisen monimuotoisuuden katoa. OECD:n mukaan vuonna 2013 ekologista kompensatiota koskeva sääntely sisältyi ainakin 56 valtion lainsäädäntöön ja vastaavaa lainsäädäntöä valmisteltiin ainakin 13 valtiossa.

Ekologinen kompensatio on taloudellinen ohjauskeino, joka aiheuttaja vastaa -periaatteen mukaisesti sisällyttää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen kustannukset hankkeen toteutuskustannuksiin. Velvollisuus hyvittää toiminnan aiheuttamat haitat kannustaa taloudellisesti toiminnanharjoittajaa noudattamaan mitigaatiohierarkiaa eli välttämään luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittoja ja lieventämään niitä, jotta hyvitetävät haitat jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Monikansalliset yritykset, joiden toiminnalla on toistuvia ja huomattavia ympäristövaikutuksia, käyttävät vuonna 2004 perustetun Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP, <http://bbop.forest-trends.org/>) kehittämää ekologisen kompensatian toimintamallia. Ekologinen kompensatio toimii konfliktin hallinnan välineenä erityisesti sellaisissa kansainvälisissä suurhankkeissa, joiden ympäristövaikutukset ovat omiaan aiheuttamaan ympäristökiistoja. Myös kansainväliset rahoitusmarkkinatoimijat ovat lisänneet ekologisten haittojen huomioimisen osaksi lainoitettavien toimijoiden arviointia. Mm. Kansainvälinen rahoitusyhtiö (International Finance Corporation), Aasian kehitys pankki (ADB), Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki (EBRD), Euroopan investointipankki (EIB), Latinalaisen Amerikan kehitys pankkiryhmä (IDB), Kiinan kehitys pankki (CDB) sekä Equator Principles -periaatteisiin sitoutuneet rahoituslaitokset edellyttävät lainoittamiltaan hankkeilta kokonaisheikentämättömyyden periaatteen noudattamista. Kestävää sijoittamista helpottavasta kehiksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamista koskevan asetuksen (EU) 2020/852 mukaan 17 artiklan mukainen ”ei merkittävää haittaa” (do no significant harm) tavoite myös luontotyyppien ja lajien suojelutilanteen heikentämättömyydestä sisältyy 3 artiklassa määriteltyihin ympäristön kannalta kestävän taloudellisen toiminnan kriteereihin.



EU:n biodiversiteettistrategiassa vuodelta 2011 (Euroopan Unionin neuvosto 11249/11) määriteltiin ekologinen kompensatio tarkoittamaan: ”yhdellä maantieteellisellä tai muutoin määritellyllä alueella tapahtuneet menetykset säilyttämisessä / luonnon monimuotoisuudessa kompensoidaan toisaalla saaduilla hyödyillä edellyttäen, että periaate ei johda EU:n luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojellun olemassa olevan luonnon monimuotoisuuden minkäänlaiseen heikentymiseen”. Biodiversiteettistrategian käytännön toimenpidesuunnitelman mukaan komission piti tehdä vuoteen 2015 mennessä ehdotus aloitteeksi kompensatiojärjestelmästä, jolla olisi varmistettu, ettei tapahdu ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen nettohävikkiä. Komission perustama työryhmä selvitti ”no net loss” –tavoitetta kesäkuussa 2013 valmistuneessa raportissaan, mutta komissiolta ei edelleenkään ole tullut ehdotusta yhteisön lainsäädännöksi.

Suomessa valtioneuvoston 20.12.2012 periaatepäätöksellä hyväksytyn biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman loppuarvioinnin toimenpide-ehdotuksissa suositeltiin ”ei biodiversiteetin nettohävikkiä” -periaatteen sisällyttämistä lainsäädännön kehittämisen kautta kaikkeen maan, vesien ja luonnonvarojen käyttöön sekä sen rinnalla vapaaehtoisen nettopositiivisen vaikutuksen -periaatteen käyttöön otton edistämistä (Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36, s. 309–310).

Ekologisen kompensaation tarve keinona pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen tunnistettiin luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa. Sitä ehdotettiin luontotyyppisuojelun poikkeamisluvan myöntämisen edellytykseksi etenkin silloin, kun poikkeamisluvan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen. Lisäksi arvioinnissa suositeltiin sen käyttöön ottamista luonnonsuojelulain mukaisiin poikkeamislupiin ja laajemminkin hankkeisiin, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää (Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020, s. 85–86).

Luonnonsuojelulakiin ehdotettavilla ekologisen kompensaation säännöksillä vastattaisiin sekä tunnistettuihin kansallisiin kehittämistarpeisiin että yritysten ympäristövastuun osoittamistarpeeseen. Lakiin ehdotetaan ekologisen kompensaation määritelmää lukuun 1, heikennysten hyvittämisvelvollisuutta luontotyyppien ja elinympäristöjen suojelusta poikkeamista koskeviin sekä luonnonsuojelualueista luopumiseen liittyviin säännöksiin ja lukua 11, jossa säädettäisiin sekä suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä että luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta.

Luvun 11 yleisperustelut

Edellä todetusti luonnonsuojelulain määritelmäsäännökseen luvussa 1 ehdotetaan sisällytettävän luonnonsuojelulain soveltamisalaan liittyvä ekologisen kompensaation eli suojelluille luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisen määritelmä. Sisällöllisesti heikennysten hyvittämisestä säädettäisiin tässä lain 11 luvussa.

Säännöksiä sovellettaisiin niihin luonnonsuojelualaista myönnettäviin poikkeuksiin, joiden osalta aiemmissa luvuissa ehdotetuissa säännöksissä niin säädettäisiin. Näitä olisivat poikkeus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun tai ehdotetun uuden tiukasti suojellun luontotyyppien suojelusta. Toiseksi soveltamisalaan kuuluisivat poikkeukset eliölajien suojelua koskevista säännöksistä eli suuren petolinnun pesäpuun rauhoituksesta, kiellosta hävittää tai heikentää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä rajattua erityisesti suojeltavan lajin,



lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ja direktiivin liitteessä I luetellun lajin tai luontodirektiivin liitteessä II luetellun lajin esiintymispaikkaa, kiellosta hävittää tai heikentää luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja ja kiellosta eläinten tahalliseen häiritsemiseen niiden lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla, mikäli häirintä heikentäisi lajin elinympäristöä. Lajien suojelua koskevasta säännöksistä poikettaessa hyvittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan sovellettaisi yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveyshaitan torjumiseksi myönnettyihin poikkeuksiin.

Velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys hyvittävin toimenpitein koskisi myös yksityisen omistaman suojelualueen suojelun lakkauttamista tai sen rauhoitusmääräysten lieventämistä, kun perusteena olisi se, että alueen rauhoitus estäisi yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Samoin velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys hyvittävin toimenpitein koskisi tilannetta, jossa valtion omistaman luonnonsuojelualueen suojelu lakkautettaisiin kokonaan tai osittain tai sen rauhoitusmääräyksiä lievennettäisiin sillä perusteella, että alueen rauhoitus estäisi jonkin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Ehdotettavan luvun 11 säännöksiä ei sovellettaisi sellaiseen tilanteeseen, joissa olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymisen korvaamiseksi luvussa 5 säädetyin nojalla.

Luvussa 11 esitetty heikennyksen hyvityksen järjestelmä rakentuisi seuraavien periaatteiden varaan: yksinkertaisuus, varmuus, yhdenvertaisuus, läpinäkyvyys ja kannustavuus.

Sääntely ehdotetaan rajattavan tavoitteen kannalta vain välttämättömään, jotta taloudellisten toimijoiden ja julkishallinnon kuten kuntien toiminnalle jätettäisiin mahdollisimman paljon väljyyttä liittyen hyvittämistoimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen järjestämiseen sekä osapuolten välisten sopimussuhteiden sisältöön.

Luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeamista tarvitsevalta toimijalta eli heikennyksen aiheuttajalta edellytettäisiin hyvittämissuunnitelman laatimista vasta siinä vaiheessa, kun poikkeusluvan tarve olisi jo varmentunut sovellettavan lupalainsäädännön yhteydessä ja luonnonsuojelulaissa säädettyjen poikkeuksen myöntämisedellytysten täytyminen alustavasti harkittu poikkeuslupamenettelyssä. Jos lupaharkinnassa tunnistettaisiin vaihtoehtoinen toteutustapa, joka ei edellyttäisi luonnonsuojelulaista poikkeamista tai jos laissa säädetyt poikkeusedellytykset eivät täytyisi, hakijalle ei aiheutuisi tarpeettomia kustannuksia tai aikaviivettä suunnitelman laatimisesta.

Maankäytön suunnittelun vaiheessa kunta olisi heikennyksen aiheuttaja vain, jos kyse olisi sen omistamalle kiinteistölle suunnitellusta maankäytön muutoksesta.

Luvun säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan, että poikkeuksesta huolimatta suojeltujen luontotyyppien tai lajien esiintymispaikkojen pinta-ala tai laatu ei heikkenisi vaan säilyisi vähintään samantasoisena. Luonnonsuojelulain säännöksistä myönnettävässä poikkeamispäätöksessä asetettaisiin velvoitteet hyvittämistoimenpiteisiin tai hyväksyttäisiin jo toteutettu hyvittäminen. Hyvityksenä käytettävä luontotyyppi tai lajin elinympäristön esiintymä rajattaisiin viranomaispäätöksellä ja sen hävittäminen tai heikentäminen olisi kiellettyä. Vaihtoehtoisesti alue voitaisiin maanomistajan suostumuksella perustaa luonnonsuojelualueeksi, mikäli se täyttäisi luonnonsuojelulaissa säädetyt perustamisedellytykset.



Luvussa säädetty menettely etenisi seuraavasti tilanteessa, jossa haettaisiin poikkeusta luontotyyppin suojelusta tai lajin elinympäristön suojelusta tai yksityisen luonnonsuojelualan rauhoitussäännösten lakkauttamista tai lieventämistä:

1. Heikentävän toimenpiteen tai hankkeen suunnittelija (*heikennyksen aiheuttaja*) tunnistaa (sovellettavan lupalainsäädännön tai luonnonsuojelulain velvoittamana) suunnitellulla toimenpiteellä tai hankkeella heikennettävät luontoarvot.
2. Heikennyksen aiheuttaja hakee poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksestä (mahdollisesti eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) mukaisesti).
3. Luonnonsuojeluviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee alustavan lupaharkinnan, mikäli hankkeeseen sovellettavan lain mukaan luvanmyöntämisedellytykset täyttyvät ja
 - A) jos luonnonsuojelulaissa säädetty poikkeusedellytykset täyttyvät, pyytää täydentämään hakemusta hyvittämissuunnitelmalla, tai
 - B) jos poikkeusedellytykset eivät täyty, hakemus hylätään.
4. Heikennyksen aiheuttaja toimittaa ELY-keskukselle
 - A) yleisiä heikennyksen ja hyvityksen sääntöjä noudattavan hyvittämissuunnitelman itse toteutettavista hyvittävästä toimenpiteistä, tai
 - B) ehdotuksen hyvittämisestä jo tuotetulla luonnonarvojen lisäyksellä (*ennakollinen hyvitys*).
5. ELY-keskus arvioi heikennyksen ja ehdotetun hyvityksen vastaavuuden. Saamelaisen kotiseutualueella ELY-keskus pyytää arvion Saamelaiskäräjiltä arvion hyvityksen riittävydestä sen saamelaisyhteisön kulttuurin suojan toteutumisen kannalta, jonka alueeseen heikennys kohdistuu.
6. ELY-keskus myöntää poikkeuksen, jossa
 - A) päätöksen ehtona on *hyvittävien toimenpiteiden* toteuttaminen määräajassa suunnitelman mukaisesti, tai
 - B) hyväksytään heikennyksen *ennakollinen hyvittäminen*.
7. Hyvittämisvelvollisuus kirjataan kompensatiorekisteriin.
8. ELY-keskus tekee *hyvittävien toimenpiteiden* alueesta rajauspäätöksen, joka merkitään kiinteistörekisteriin tai tekee maanomistajan suostumuksella päätöksen alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelunalueeksi.
9. Heikennyksen aiheuttaja toteuttaa (tai teettää) *hyvittävät toimenpiteet* suunnitelman mukaisesti. Ennakollisen hyvittämisen osalta luonnonarvojen tuottaja toteuttaa mahdolliset hoitotoimenpiteet.
10. Heikennyksen aiheuttaja raportoi toimenpiteiden toteuttamisesta ELY-keskukselle, joka tarvittaessa suorittaa tarkastuskäynnit.
11. Toimenpiteiden suorittamisen jälkeen heikennyksen aiheuttaja toimittaa seurantaraportit ELY-keskukselle päätöksen ehdoissa määrätyn ajan.
12. Jos poikkeuspäätöksessä määrätyt toimenpiteet laiminlyödään, ELY-keskus ensin kehottaa noudattamaan määräyksiä. Mikäli kehotuksesta huolimatta laiminlyönti jatkuu, ELY-keskus ryhtyy luonnonsuojelulain mukaisiin pakkokeinoihin.

Luvun säännöksillä mahdollistettaisiin se, että yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voi taloudellisena toimintana tuottaa luonnonarvoja, joilla muusta taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää. Tällainen toiminta on sinänsä mahdollista myös ilman lakiin kirjattuja säännöksiä. Viranomaisella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta osallistua sellaiseen toimintaan ilman toimivallan ja velvollisuuden perustavia



säännöksiä. Ehdotettavilla säännöksillä tarjotaan luonnonarvojen tuottamiseen halukkaille toimijoille viranomaisvarmennus, joka takaa tuotettavien luonnonarvojen yhteismittallisuuden, käytettävyyden ennakkollisena hyvityksenä poikkeuslupamenettelyssä ja toiminnan luotettavuuden niin toimintaan osallistuville kuin kansalaisyhteiskunnalle ja hälvennetään kompensatiotoimintaan usein liitettyä viherpesun leimaa.

Luonnonarvojen tuottaminen ennakkollisena hyvityksenä etenisi seuraavasti:

1. Luonnonarvojen tuottamiseen halukas maanomistaja (*luonnonarvojen tuottaja*) laatii hyvittämissuunnitelman noudattaen yleisiä heikennyksen ja hyvityksen sääntöjä.
2. ELY-keskus hyväksyy maanomistajan hakemuksesta hyvittämissuunnitelman asianmukaisuuden.
3. Luonnonarvojen tuottaja toteuttaa suunnitelman mukaiset kertaluonteiset toimenpiteet, jotka ovat edellytyksenä luonnonarvojen kehittymiselle kohti tavoiteltua tilaa (perustamistoimenpiteet).
4. ELY-keskus toteaa maanomistajan hakemuksesta lausunnossa toteutetuilla toimenpiteillä tuotettavien luonnonarvojen laadun ja määrän.
5. ELY-keskus rekisteröi maanomistajan hakemuksesta tuotettavat luonnonarvot tarjolle kompensatiorekisteriin.
6. Hyvitystä tarvitseva heikennyksen aiheuttaja ja luonnonarvojen tuottaja sopivat tuotettavien luonnonarvojen ehdottamisesta poikkeuslupamenettelyn 4B kohdassa heikennyksen *ennakkollisena hyvityksenä* sekä maksettavasta hinnasta. Jatkuvien hoitotoimenpiteiden osalta on suositeltavaa, että sopimuksen ehtona olisi hoitotoimenpiteiden vuosittainen toteuttaminen ja siitä vuosittain maksettava korvaus, jolloin luonnonarvojen tuottaja saisi jatkuvan tulon toimenpiteiden suorittamisesta ja ostajana toimiva varmistaisi vastikkeellisuudella toimenpiteiden toteutuksen.
7. Luonnonsuojeluviranomainen hyväksyy *ennakkollisen hyvityksen* vastaavan heikennystä poikkeuslupamenettelyn 5B mukaisesti.
8. Toiminnanharjoittaja maksaa sovitun hinnan luonnonarvojen tuottajalle (sekä niin sovittaessa jatkuvien hoitotoimien toteuttamisesta vuosittaiset korvaukset).
9. *Tuotettavat luonnonarvot* rekisteröidään käytetyksi *ennakkollisena hyvityksenä*.
10. Luonnonsuojeluviranomainen tekee *hyvittävien toimenpiteiden* alueesta rajauspäätöksen poikkeuslupamenettelyn 6 kohdan mukaisesti (tai alue perustetaan maanomistajan suostumuksella luonnonsuojelualueeksi).

Niin kauan kun *tuotettavia luonnonarvoja ei ole myyty*, maanomistajalla on oikeus saada ne hakemuksestaan poistetuksi kompensatiorekisteristä. Luonnonarvojen tuottamisen alue voi vaihtaa omistajaa ennen käyttämistä hyvityksenä.

Jos tuotettujen luonnonarvojen alue on laaja-alainen tai tuotettavien luonnonarvojen vuoksi siten arvokas, että sitä voidaan käyttää useiden heikennysten hyvittämiseen, rajauspäätös tehdään, kun tuotettavia luonnonarvoja käytetään ensimmäisen kerran luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen hyvityksenä. Tällaisia hyvitysvarantoja (compensation pools) on käytössä erityisesti Saksassa, mutta myös Ruotsissa, joissa kunnat toteuttavat omistamallaan maalla luonnonarvoja lisääviä toimenpiteitä tarvittavien ekologisten kompensatioiden varalle.

Luvun säännöksillä mahdollistettaisiin myös vapaaehtoinen heikennysten hyvittäminen. Kyse ei olisi luonnonsuojelulaista myönnettävään poikkeukseen liittyvästä velvollisuudesta, vaan toiminnanharjoittajan vastuullisesta yritystoiminnasta ja sen todentamisesta esimerkiksi rahoittajalle



tai asiakkaille, kansalaisyhteiskunnalle ja liikekumppaneille. Vapaaehtoista heikennysten hyvittämis-toimintaa voisi varmentaa myös muu taho kuten toimialan oma sertifiointijärjestelmä. Nykytilanteessa sellaista ei ole kansallisesti tai Euroopassa vielä käytössä, joten lainsäädännöllä tarjottaisiin taloudellisille toimijoille mahdollisuus hyödyntää viranomaista hyvitystoimenpiteiden varmentajana. Säännöksellä edistettäisiin vapaaehtoista luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja luotaisiin uusia kestävästä liiketoiminnan mahdollisuuksia.

Viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden ja selkeyden kannalta on oleellista, että samat heikennyksen ja hyvityksen arviointiperusteet ja ohjeet soveltuisivat kaikkeen viranomaisen arvioitavaksi kuuluvaan toimintaan.

Heikennysten hyvittämistä koskevat tiedot julkaistaisiin läpinäkyvyyden toteuttamiseksi avoimessa tietojärjestelmässä ("kompensaatiorekisteri"), jolloin sekä kansalaisyhteiskunnan jäsenet että muut toiminnanharjoittajat saisivat tiedon, millainen hyvitys olisi katsottu riittäväksi sekä voisivat varmistua siitä, että luonnonarvoille aiheutuvat heikennykset tosiasiallisesti hyvitetään. Rekisterillä voitaisiin myös edistää luonnonarvojen tuottamista liike- tai elinkeinotoimintana harjoittavien toimintaedellytyksiä tarjoamalla luonnonarvojen tuottajille mahdollisuus hakemuksestaan saada tieto tuottamistaan luontoarvoista avoimesti saataville. Tällaisen kohtaantopaikan tarjoaminen voisi vähentää sekä luonnonarvojen tuottajien että hyvityksiä tarvitsevien toimijoiden neuvottelukustannuksia ja edistää toiminnan volyymin ja markkinan kasvamista. Myös vapaaehtoisesti toiminnastaan aiheutuvien heikennysten hyvittäjät voisivat hakemuksestaan käyttää rekisteriä yrityksen ympäristövastuun osoittamiseen, mikäli hyvittäminen olisi toteutettu luvussa säädettyä viranomaisvarmennettua menettelyä noudattaen.

11 luku Heikennyksen hyvittäminen ja luonnonarvojen tuottaminen

a § Hyvittävät toimenpiteet

Hyvittäville toimenpiteille korvataan luontotyyppille tai lajin elinympäristölle aiheutuva heikennys vähintään täysimääräisesti.

Hyvittäviä toimenpiteitä ovat toimenpiteet, joihin ei ole muuhun lainsäädäntöön tai velvoitteeseen perustuvaa velvollisuutta, ja joilla

1) palautetaan luonnonarvoiltaan tai kunnoltaan heikentynyt alue ennallistumaan kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa;

2) lisätään luontotyyppin tai lajin elinympäristön pinta-alaa; tai

3) parannetaan luontotyyppin tai lajin elinympäristön ekologista laatua.

Hyvittävänä toimenpiteenä voidaan pitää myös uhanalaisen luontotyyppin luonnontilaltaan edustavan esiintymän pysyvää suojelua (suojeluhyvitys), jos suojelu

a) ylläpitää tai parantaa luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa estämällä luonnontilan heikentymistä aiheuttavan toiminnan ja



b) tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin ennallistaminen tai kunnostaminen.

a § Hyvittävät toimenpiteet. Pykälässä määriteltäisiin hyvittämisen tavoite sekä toimenpiteet, joilla luonnonsuojelulain suojelemille luonnonarvoille hyvitetäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvia heikennyksiä.

Hyvittämisen perustavoite on varmistaa, että suojelusta poikkeamisesta huolimatta suojeltujen luonnonarvojen suojelutaso ei heikkenisi vaan säilyisi vähintään samantasoisena kuin ennen heikennystä.

Säännöksellä rajattaisiin hyvittävät toimenpiteet lisäisyyttä tuottaviin toimenpiteisiin. Pykälän toisessa momentissa todettaisiin, että vain sellaiset toimenpiteet täyttäisivät määritelmän, joihin ei olisi oikeudellinen velvollisuus jonkin lainsäädäntöön tai muuhun perustuvan velvoitteen nojalla. Tällaisia olisivat esimerkiksi Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden ja valtion omistamien luonnonsuojelualueiden luonnonarvojen turvaaminen tai lisääminen ja sopimukseen tai taloudelliseen etuuteen kuten maataloustukeen tai valtion maksamaan tukeen tai sertifikaattien velvoitteisiin liittyvät toimenpiteet. Rajauksella tarkoitettaisiin konkreettista ja yksityiskohtaista velvollisuutta toimenpiteiden suorittamiseen. Maankäytön suunnittelussa esimerkiksi alueen osoittaminen virkistyskäyttöön ei rajaisi aluetta hyvittävien toimenpiteiden ulkopuolelle. Myöskään yleisluonteiset lainsäädännössä määritellyt tehtävät, kuten kunnan velvollisuus edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan, eivät rajaisi toimenpiteitä määritelmän ulkopuolelle. Näin ollen esimerkiksi kunta tai Metsähallituksen luontopalvelut voisivat niille lainsäädännössä asetetusta tehtävästä huolimatta halutessaan toteuttaa hyvittäviä toimenpiteitä.

Pykälän toisen momentin kohdissa 1-3 määriteltäisiin hyvittävät toimenpiteet sitä kautta, mitä toimenpiteillä tavoiteltaisiin yksittäisten toimenpiteiden luettelemisen sijasta. Itse toimenpide voisi olla esimerkiksi ojitetun suon ojien tukkiminen, mutta tavoiteltu tilanne olisi suon vesitasapainon palauttaminen heikennystä edeltävään tilaan ja siten luontotyyppille tyypillisen lajiston palautumisen mahdollistaminen. Pykälän kohdissa 1-3 luetellut tavoitteet olisivat vaihtoehtoisia, eli yhdenkin tavoitteen toteuttava toimenpide täyttäisi määritelmän, vaikka tavoitteet voivat liittyä ja usein myös liittyvät toisiinsa. Pääsääntöisesti kyse olisi aktiivisista tietyn alueen luonnontilaa parantavista toimenpiteistä, joilla ennallistamisen ohella voitaisiin tavoitella myös luontotyypin tai lajin elinympäristön pinta-alan lisäämistä tai sen laadun parantamista.

Pykälän toisessa momentissa tarkoitettussa suojeluhuvelyksessä ei olisi kyse aktiivisista toimenpiteistä, vaan arvokkaiden luontotyyppien esiintymien pysyvästä suojelemisesta. Suojeluhuvelyys tulisi kyseeseen hyvittäväenä toimenpiteenä vain silloin, kun kyseisen luontotyypin kannalta voidaan suojelulla saavuttaa parempi ekologinen lopputulos kuin ennallistamis- tai kunnostamistoimenpitein voitaisiin saavuttaa ja suojelemalla luontotyypin esiintymä heikentäviltä toimenpiteiltä se kehittyisi luonnonarvoiltaan arvokkaaksi ilman aktiivisia hyvittäviä toimenpiteitä. Tyypillisimmin kyse olisi hakkuukypsästä, METSO-kriteerit täyttävästä luonnonmetsästä, jonka hakkuu estyisi pysyvästi. Tällaisellakin alueella voi olla tarvetta tehdä lisäksi luonnonarvojen kehittymistä nopeuttavia toimenpiteitä, kuten lahopuun lisäystä. Muita suojeluhuvelyksenä kyseeseen tulevia luontotyyppieja olisivat esimerkiksi serpentiinikalliot, palsasuoet ja tunturiluontotyyppit.



b § Hyvittämisen kriteerit

Uhanalaiseen luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön kohdistuva heikennys on hyvittävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvien toimenpitein.

Mikäli luonnontieteellisistä syistä heikennystä ei voida hyvittää samaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpitein, heikennys on hyvittävä heikennettävää vastaavaan, yhtä uhanalaiseen tai uhanalaisempaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpitein.

Hyvittävät toimenpiteet on toteutettava

- 1) samalla tai siihen rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeen osa-alueella, samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostumatyyppissä, jolla heikennys aiheutuu;*
- 2) sen saamelaisyhteisön alueella, jonka alueella heikennys tapahtuu;*
- 3) viimeistään 3 vuoden kuluessa heikennyksen aiheuttamisesta, kun kyse on perustavista toimenpiteistä, ja jatkuen tarvittaessa 20 vuoden ajan, kun kyse on hoitotoimenpiteistä.*

Suojeluhuvelyt on kuitenkin toteutettava ennen heikennystä.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyvittävästä toimenpiteistä.

b § Hyvittämisen kriteerit. Pykälässä määriteltäisiin hyvittämisen reunaehdot siitä, missä ja milloin sekä mihin luonnonarvoon kohdistuen hyvittävät toimenpiteet olisi toteutettava. Kansainvälisten kokemusten perusteella hyvittämisen kriteerit ovat ratkaisevan keskeisiä sille, että ekologisen kompensaation tavoite luonnonarvojen heikentymättömydestä ylipäättään voidaan saavuttaa.

Luonnonarvovastaavuuden osalta uhanalaisten luonnonarvojen heikennys olisi hyvittävä samaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpitein. Ilman luonnonarvoa koskevaa vastaavuusvaatimusta lajin tai luontotyypin uhanalaisuustila heikkenisi edelleen jokaisen myönnettävän poikkeuksen myötä, mitä kehitystä sääntelyllä nimenomaan pyrittäisiin estämään. Kaikki luonnonsuojelulaissa suojellut luontotyypit ovat uhanalaisia. Rauhoitetuista eliölajeista osa ei ole uhanalaisia, joten niiden osalta hyvittäminen voisi olla joustavampaa. Joustavassa kompensaatiossa olisi myös suositeltavaa hyvittää ”parempaan vaihtamalla” eli vähemmän harvinaisen luontoarvon heikennyksen hyvittäminen harvinaisemmalla tai uhanalaisemmalla luontoarvolla. Vapaaehtoisessa hyvittämisessä parempaan vaihtaminen olisi joustavampaa.

Uhanalaisista luontotyypeistä tai uhanalaisten eliölajien elinympäristöistä osa saattaa olla niin vähälukuisia, että hyvittäminen on luonnontieteellisesti mahdotonta. Mikäli tällaisen luonnonarvon heikentäminen kuitenkin sallittaisiin myöntämällä poikkeus lain rauhoituksesta, heikennys olisi hyvittävä. Hyvittämistoimenpiteet olisi tällaisessa tilanteessa kohdistettava mahdollisimman tarkoin heikennettävää vastaavaan ja yhtä uhanalaiseen luonnonarvoon. Luontotyyppien osalta hyvittämisen tulisi tällöin kohdentua samaan luontotyyppiryhmään, joita ovat Itämeren vedenalaiset luontotyypit,



meren rannikon luontotyyppit, sisävesien ja rantojen luontotyyppit, suoluontotyyppit, metsäluontotyyppit, kallioiden ja kivikkojen luontotyyppit, perinnebiotoopit sekä tunturiluontotyyppit.

Maantieteellisen vastaavuuden kannalta hyvittäminen olisi tehtävä luontotyyppin tai lajin luontaisella levinnäisyysalueella ja ihanteellisesti mahdollisimman lähellä heikennettävän luonnonarvon esiintymää. Vähintään kuitenkin edellytettäisiin, että heikennys hyvitetäisiin samalla tai rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeellä, samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostumatyyppissä. Manner-Suomi jakautuu neljään metsäkasvillisuusvyöhykkeen ja niiden 10 osa-alueeseen: hemiboreaalin (Lounainen rannikkomaa), eteläboreaalin (Lounismaa – Pohjanmaan rannikko ja Järvi-Suomi), keskiboreaalin (Pohjanmaa, Pohjois-Karjala – Kainuu ja Lapin kolmio) sekä pohjoisboreaalin (Koillismaa, Peräpohjola, Metsä-Lappi ja Tunturi-Lappi). Tämä luonnonmaantieteellinen aluejako muodostaa varsin vahvan, ekologisen aluerajauksen heikennyksen hyvittämiselle (https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Uhanalaiset_lajit/Suomen_lajien_Punainen_lista_2019/Alueellinen_uhanalaisuusarviointi_2020).

Meri- ja rannikkoluonnon osalta on luonnonmaantieteellisestä perusteltua käyttää Itämeren suojelua koskevan yleissopimuksen mukaista merialuejakoa, joka huomioi paremmin rannikon lajien ja luontotyyppien suojelutarpeet. Merialueita on viisi: Perämeri, Merenkurkku, Selkämeri, Ahvenanmaa–Saaristomeri ja Suomenlahti. Sisävesien osalta myös ensisijaista olisi toteuttaa hyvittävät toimenpiteet samalla tai rajautuvalla päävesistöalueella, koska erityisesti rakennetuissa pienissä vesistöissä hyvityksen toteuttaminen saattaisi olla erittäin vaikeaa tai hyödytöntä. Hyvityksen vastaavuus edellyttäisi kuitenkin, että toimenpiteet toteutettaisiin samassa vesimuodostumatyyppissä, joita ovat esimerkiksi purot, pienet / keskisuuret / suuret turvemaiden / kangasmaiden / savimaiden joet ja lammet, pienet / keskisuuret / suuret vähähumuksiset järvet / humusjärvet / runsashumuksiset järvet tai runsaskalkkiset järvet (file:///valtton.fi/Yhteiset%20tiedostot/YM/lymo/Luonnonsuojelulains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n%20uudistus/Projekti%20III/SYKEra_37_2019.pdf).

Saamelaiskulttuurin suojaa koskevaan säännökseen liittyen edellytettäisiin, että saamelaisten kotiseutualueella aiheutuva heikennys tulisi hyvittää saman saamelaisyhteisön alueella toteutettavien toimenpitein. Säännöksellä varmistettaisiin, että toimenpiteillä hyvitetäisiin samalla myöskin heikennykset saamelaisten kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamiseen.

Ajallista vastaavuutta koskien heikennys olisi aiheellista toteuttaa mahdollisimman lyhyellä viiveellä heikennyksestä, mieluiten ennen sitä. Joissain tilanteissa toimenpiteet olisi välttämätöntä toteuttaa ennen heikennystä, sillä esimerkiksi simpukoiden siirto heikennysalueelta turvaan edellyttää, että niille on jo olemassa lajin säilymisen kannalta sopivassa tilassa oleva paikka. Jos heikennettävä luonnonarvo on uhanalainen ja lajilla on pieni populaatiokoko, tai luontotyyppin pinta-ala on pieni, tulisi hyvitykset tehdä ennen heikennystä. Lain uhanalaisuus tässä merkityksessä määrittyisi Suomessa uhanalaisarvioinnissa käytettävän IUCN:n kriteeristön mukaisesti siten, että kyse olisi määritelmän C (pieni populaatiokoko ja jatkuva taantuminen, pirstoutuminen tai voimakkaat vaihtelut) tai D (hyvin pieni populaatiokoko tai erittäin rajoittunut esiintyminen; ei välttämättä taantuva) kriteerin mukaisesti

(https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/1_Opas+eli%C3%B6lajien+uhanalaisuuden+arviointiin.pdf/d179ad5b-6a62-452e-8562-c0885793efce/1_Opas+eli%C3%B6lajien+uhanalaisuuden+arviointiin.pdf?version=1.0&t=1484563583000). Luontotyyppin uhanalaisuus tässä merkityksessä vastaavasti määrittyisi IUCN:n kriteerin B



(suppea levinneisyys- tai esiintymisalue) mukaisesti
(<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161233>).

Säännöksessä asetettaisiin toimenpiteille ajallinen takaraja. Viimeistään kolmen vuoden kuluessa heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta olisi toteutettava sellaiset perustavat toimenpiteet, joilla luotaisiin edellytykset luonnonarvoiltaan tai kunnoltaan heikentyneen alueen ennallistumiselle kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa, luontotyyppin tai lajin elinympäristön pinta-alan kasvulle tai sen laadun parantumiselle. Toimenpiteiden toteutuksen aikarajaa ei siten laskettaisi luonnonsuojelulaista myönnetyn poikkeuksen lainvoimaisuudesta, vaan heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta. Luonnonsuojelulaista myönnettävät poikkeukset myönnetään pääsääntöisesti määräajaksi, joten tarvittaessa poikkeuksen saaneen on haettava jatkoaikaa päätökseen, mikäli heikentävän toimenpiteen toteutus jostain syystä lykkääntyy ajallisesti myöhemmäksi.

Toimenpiteillä tavoiteltua vaikuttavuutta ei edellytettäisi saavutettavan säännöksessä asetettavassa määräajassa, sillä usein luonnonarvojen ennallistumiseen kuluu useita vuosia, joissain tilanteissa vuosikymmeniä. Kertaluonteisten perustavien toimenpiteiden ohella voi olla tarvetta jatkaa hoitotoimenpiteitä. Tarvittaessa niitä edellytettäisiin jatkettavan 20 vuoden ajan samasta ajankohdasta lukien.

Edellä esitetystä poiketen a §:n 3 momentissa tarkoitettu suojeluhyvitys olisi kuitenkin toteutettava ennen heikentävien toimenpiteiden aloittamista. Suojeluhyvityksellä saatavat hyödyt luonnon monimuotoisuudelle kehittyvät hitaasti, joten niiden lykkäämisen salliminen tarkoittaisi vielä pidempää viivettä heikennyksen ja hyvityksen välillä.

Ympäristöministeriön asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset hyvittävien toimenpiteiden luonnonarvoihin liittyvästä ajallisesta ja alueellisesta vastaavuudesta.

c § Suunnitelma hyvittäväistä toimenpiteistä

Eliölaajien elinympäristöille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämisestä on laadittava suunnitelma. Hyvittämissuunnitelmassa on esitettävä:

- 1) tiedot heikennettävästä alueesta, sen luonnonarvoista ja niiden tilasta ennen heikennystä sekä arvio luonnonarvoille aiheutuvasta heikennyksestä;*
- 2) tiedot hyvittämiseen käytettävästä alueesta (hyvitysalue), sen luonnonarvoista ja niiden tilasta ennen hyvittäviä toimenpiteitä;*
- 3) tiedot parannettavista luonnonarvoista, tavoiteltavasta tilasta sekä hyvittäväistä toimenpiteistä, joilla luonnonarvojen parantaminen toteutetaan;*
- 4) aikataulu, jossa hyvittävät toimenpiteet suoritetaan;*
- 5) tiedot hyvittävien toimenpiteiden toteutumisen seurannasta ja siinä käytettävistä mittausmenetelmistä;*



6) arvio hyvittävien toimenpiteiden toteutumisen riskeistä ja suunnitelma niihin varautumisesta sekä vaihtoehtoisista toteutustavoista;

7) tiedot perustavien toimenpiteiden käytännön toteuttajasta ja sen pätevydestä tehtävään.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyvittämissuunnitelman sisällöstä.

c § Suunnitelma hyvittävästä toimenpiteistä. Pykälässä veloitettaisiin laatimaan suunnitelma heikennyksen hyvittämisestä ja säädettäisiin suunnitelmassa esitettävistä tiedoista. Hyvittämissuunnitelma olisi keskeinen väline, jolla heikennyksen ja hyvityksen yhteismitallisuudesta ja vastaavuudesta voitaisiin varmistua.

Säännös on muotoiltu yleistasoiseksi siten, että se mahdollistaisi yksityisen sektorin toiminnan esimerkiksi suunnitelmien laatijana ja toteuttajana, mutta säännöksessä edellyttäisiin selvitystä perustavien toimenpiteiden toteuttajan kyvystä toteuttaa suunnitellut toimenpiteet.

Hyvittämissuunnitelma laadittaisiin ympäristöministeriön asetuksella tarkemmin annettavien ohjeiden mukaisesti, mutta sen pitäisi sisältää säännöksessä luetellut asiat.

Heikennettävällä alueella esiintyvien suojeltujen luonnonarvojen luonnontila ennen heikennystä muodostaisi vertailupohjan aiheutuvan heikennyksen määrälle, samoin hyvityksenä käytettävän alueen tila ennen hyvittäviä toimenpiteitä. Toimenpiteet ja niillä tavoiteltavat parannukset hyvittävän alueen luonnontilaan tulisi suunnitella siten, että muodostuva lisäisyys hyvittäväällä alueella vastaisi aikaviive ja toimenpiteiden vaikuttavuuden epävarmuus huomioiden luonnonsuojelulaista myönnettävällä poikkeuksella aiheutuvaa heikennystä suojeltaviin luonnonarvoihin. Ennallistamistoimista ja niiden vaikuttavuudesta on Suomessa verrattain paljon kokemusta ja vuoteen 2030 asti ulottuvassa Helmi-ohjelmassa muodostuu lisää kokemusperäistä tietoa ennallistamistoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Toimenpiteiden epäonnistumisen riski tulisi tunnistaa kaikissa suunnitelmissa, mutta erityisesti sellaisissa ennallistamistilanteissa, joista ei ole aiempaa kokemusta tai joissa ennalta arvioiden on huomattava epävarmuus toimenpiteiden onnistumisesta tai kyse on hyvin harvinaisista lajeista.

Säännöksessä tarkoitettua suunnitelmaa käytettäisiin myös jäljempänä käsiteltävässä vapaaehtoisessa luonnonarvojen tuottamisessa, jota voisivat toteuttaa niin yksityiset maanomistajat, yritykset, kunnat ja esimerkiksi valtion liikelaitokset.

d § Hyvittämiseen velvoittaminen

Myöntäessään (luontotyyppin) ja (lajin elinympäristön) §:ssä tarkoitetun poikkeuksen sekä tehdessään päätöksen xx §:n 1 momentin nojalla yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset:

a) vaadittavista hyvittämissuunnitelman mukaisista hyvittämistöimenpiteistä;



- b) määräajasta, jossa toimenpiteet on saatettava valmiiksi;
c) hyvittämissuunnitelman toteuttamisen seurannasta ja sen raportoinnista viranomaiselle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi vaihtoehtoisesti hyväksyä heikennyksen ennakkolisena hyvityksenä jäljempänä f §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä tuotettavat luonnonarvot, jotka korvaavat luontotyypille tai lajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen.

Saamelaisten kotiseutualueella on ennen asian ratkaisemista hankittava Saamelaiskäräjiltä arvio siitä, miten ehdotettu hyvitys huomioi saamelaiskulttuurin suojan siinä saamelaisyhteisössä, jonka alueella heikentäminen tapahtuu.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaa tiedon hyvittämiseen velvoittamisesta ja ennakkolisesta hyvittämisestä luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaan rekisteriin.

d § Hyvittämiseen velvoittaminen. Pykälällä kytkettäisiin hyvittämisvelvoite laista myönnettävään poikkeukseen ja sen ehtoihin sen mukaisesti kuin x, y ja z §:ssä säädettäisiin. Poikkeuksen ehtona olisi edellisessä pykälässä tarkoitetun hyvittämissuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäen, että suunnitelma on laadittu c §:n mukaisesti ja se täyttäisi a ja b §:ssä säädettävät edellytykset. Mikäli suunnitelma ei täyttäisi sille asetettuja vaatimuksia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pyydettävä suunnitelman täydentämistä. Suunnitelmasta voi olla aiheellista pyytää kunnalta lausuntoa sen yhteensopivuudesta maankäytön suunnittelun kanssa.

Saamelaisten kotiseutualueella olisi ennen asian ratkaisemista hankittava arvio ehdotetun hyvityksen riittävydestä saamelaiskulttuurin suojan kannalta Saamelaiskäräjiltä, joka saamelaiskäräjälain 5 §:n mukaan on tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjät konsultoisivat tarvittaessa sitä saamelaisyhteisöä, jonka alueella heikentäminen tapahtuisi.

Poikkeuksen hakija voisi toteuttaa heikennyksen hyvittäminen omin toimin tai hankintana alan toiminnanharjoittajalta. Jos toimenpiteet teetetään hankintana esimerkiksi ympäristöalan ammattilaisella, valvonta kohdistuisi kuitenkin poikkeusluvan saajaan, joka olisi vastuussa kolmannen toimijan toiminnasta.

Vaihtoehtoisesti poikkeuksen hakija voisi esittää hyvityksenä kolmannen toimijan jo toteuttamalla toimenpiteillä tuotettavat luonnonarvot, mikäli täyttäisivät hyvityksen vastaavuudelle a ja b §:ssä säädettävät edellytykset. Tällaiset kolmannen toimijan tuottamat hyvitykset hyväksyttäisiin vain jo toteutettuina, koska viranomainen ei voi asettaa kolmanteen tahoon kohdistuvia velvoitteita, eikä kohdistaa siihen pakkokeinoja. Heikennyksen ja hyvittämisen välisen aikaviiveen minimoimiseksi tämä vaihtoehto olisi kaikkien suotuisin. Poikkeusluvan hakijan kannalta tämä olisi myös vaivattomin vaihtoehto, koska ensivaiheen toimenpiteet olisi jo toteutettu ja siten kustannuksista olisi jo selkeä käsitys.

Neljännän momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaisi tiedon heikennyksen hyvittämiseen velvoittamisesta niin sanottuun kompensatiorekisteriin järjestelmän läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Läpinäkyvyys olisi heikennyksen hyvittämisen järjestelmän uskottavuuden kannalta



keskeinen tekijä kansalaisyhteiskunnalle. Se olisi tärkeää myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta. Julkisuus edistäisi luonnonarvojen tuottamistoimintaa liiketoimintana tai elinkeinotoimintana harjoittavien toimintaedellytyksiä tarjoamalla avoimesti saataville tietoa tuotettavista luontoarvoista eräänlaisena markkinapaikkana, vaikkakin vaihdanta tapahtuisi osapuolten välisellä yksityisellä sopimuksella. Tämä vähentäisi sekä luonnonarvojen tuottajien että hyvityksiä tarvitsevien toiminnanharjoittajien neuvottelukustannuksia ja voisi merkittävästi edistää toiminnan volyymin kasvamista.

Mikäli heikentävän toimenpiteen toteuttaminen viivästyisi, päätöksen saajan olisi haettava sille jatkoaikaa. Tässä yhteydessä olisi aiheellista tarkistaa, että hyvittämissuunnitelma olisi edelleen ajantasainen.

Poikkeamista koskevien säännösten yhteydessä on edellä todettu poikkeamista koskevan päätöksen voimassaoloajasta sekä siitä, miten kiinteistön vaihtaessa omistajaa luonnonsuojelulaista myönnettävä poikkeus voitaisiin siirtää uudelle omistajalle tilanteessa, jossa poikkeamispäätöksessä sallittua heikennystä ei vielä olisi toteutettu.

e § Hyvityksen korvaavuuden toteaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa ympäristöministeriölle ja valtioneuvostolle lausunnon hyvittämissuunnitelman tai ennakkollisen hyvityksen riittävydestä, kun valtion muu luonnonsuojelualue lakkautetaan tai sen rauhoitussäännöksiä lievennetään.

e § Hyvityksen korvaavuuden toteaminen. Pykälässä säädettäisiin heikennyksen hyvittämisen arvioinnista siltä varalta, että valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella perustetun suojelualueen suojelusta luovuttaisiin.

Luonnonsuojelulaissa ei ole säännöksiä siitä, miten valtion omistaman luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä päätetään, koska säädöstä voidaan samantasoisella tai ylemmällä säädöksellä muuttaa. Tällainen suojelualueen suojelusta luopuminen on poikkeuksellista, mutta ei poissuljettua.

Valtion omistuksessa olevat suojelualueet on joko siirretty valtion hallinnassa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle tai hankittu yksityisiltä maanomistajilta valtioneuvoston periaatepäätöksillä hyväksytyjen suojeluohjelmien toteuttamiseksi. Valtion talouden kannalta tällaisen suojelualueen suojelun lakkauttaminen tai rauhoitusmääräysten lieventäminen siten, että alueen luonnonarvoja sallittaisiin heikennettävän tarkoittaisi, että alueen hankintaan käytetyt taloudelliset panokset menisivät hukkaan. Valtion talouden tarkastusvirasto on korostanut Natura 2000 -verkoston säännöksiä tarkastellessaan, että valtionalouden kannalta olisi tärkeää, että kompensointivelvollisuus kohdistuu sille taholle, joka on vastuussa heikentämisestä yleisen "aiheuttaja maksaa" -periaatteen mukaisesti (Valtionalouden tarkastusvirasto. Natura 2000 -verkoston valmistelu. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 140/2007 s. 9, 168–169). Taloudellisen menetyksen korvaamisen sijasta suojelualueverkoston kannalta olisi suotuisampaa korvata menetettävät luonnonarvot hyvittämällä ne tässä luvussa säädettävillä toimenpiteillä, joiden kustannuksista olisi vastuussa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja.



Suojelualueen lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä suojelualueverkostolle aiheutuva heikennys olisi ennalta arvioiden parhaiten hyvitettävissä vastaavia luonnonarvoja edustavan, arvokkaan alueen suojeluhyvityksellä.

f § Vapaaehtoinen luonnonarvojen tuottaminen

Maanomistaja voi vapaaehtoisesti tuottaa luonnonarvoja heikennysten hyvittämistarkoituksessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hyväksyy maanomistajan hakemuksesta suunnitelman vapaaehtoisesta luonnonarvojen tuottamisesta. Suunnitelmaan sovelletaan, mitä c §:ssä säädetään hyvittämissuunnitelmasta.

Suunnitelman mukaisten perustavien toimenpiteiden toteutuksen jälkeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa maanomistajan hakemuksesta lausunnon toimenpiteillä tuotettavien luonnonarvojen laadusta ja määrästä.

Maanomistajan hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaa tiedon toimenpiteillä tuotettavien luonnonarvojen laadusta ja määrästä luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaan rekisteriin.

Tuotettujen luonnonarvojen alueeseen ei sovelleta x §:ssä (luontotyypin) ja y §:ssä (erityisesti suojeltavan lajin) säädettyä ilman maanomistajan suostumusta.

f § Vapaaehtoinen luonnonarvojen tuottaminen. Pykälällä mahdollistettaisiin viranomaisen varmentama luonnonarvojen tuottaminen elinkeino- tai liiketoimintana. Tavoitteena olisi, että maanomistajat tuottaisivat sellaisia luonnonarvolisäyksiä, joita voitaisiin mahdollisimman yksinkertaisesti käyttää lakiin perustuvan hyvittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Tämä edellyttää, että luonnonarvojen tuottaminen tapahtuisi noudattaen samoja sääntöjä ja arviointiperusteita kuin poikkeusluvan ehtona edellytettäisiin, jotta tuotetut luontoarvot olisivat yhteismitallisenä käytettävissä velvoitteeseen perustuvaan hyvittämiseen.

Maanomistaja voisi tuottaa luonnonarvoja valitsemallaan tavalla, mutta tällöin niiden käyttäminen luonnonsuojelulaista myönnettävän poikkeuksen aiheuttaman heikennyksen hyvityksenä edellyttäisi ulkopuolisen antamaa varmennusta siitä, mikä on ollut luonnonarvojen lisäys eli tietoa lähtötilanteesta, tehdyistä toimenpiteistä sekä arviota toimenpiteillä aikaansaattavien luonnonarvolisäysten laadusta ja määrästä. Kun viranomaisen varmentaa myös tällaisen vapaaehtoisen toiminnan, sen on oltava kustannustehokasta eli minimoitava viranomaisen työmäärä ja siitä aiheutuvat kustannukset.

Toisen momentin mukaan maanomistajan olisi järjestelmää hyödyntääkseen tehtävä hakemus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle suunnitelman hyväksymisestä. Tämä olisi tarpeen viranomaisvarmennukselle, jotta lähtötilanne voitaisiin varmistaa ja siten todentaa toimenpiteillä aikaansaattavien hyvitysten määrä ja laatu. Samalla luonnonarvojen tuottamiseen halukas maanomistaja voi saada viranomaiselta varmistusta siihen, onko suunnitelma taloudellisesti mielekäs sen kannalta, että suunnitelluilla toimenpiteillä lisättäville luonnonarvoille ennalta arvioiden voisi olla kysyntää. Tämä



saattaisi vähentää maanomistajan riskiä siitä, että tuotetut luonnonarvot eivät menisi kaupaksi. Päätös olisi valituskelpoinen.

Kolmannen momentin mukaan maanomistaja voi hakea viranomaisen varmuuden toteuttamilleen toimenpiteille, joilla on luotu edellytykset luonnonarvoiltaan tai kunnoltaan heikentyneen alueen ennallistumiselle kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa, luontotyyppin tai lajin elinympäristön pinta-alan kasvulle tai sen laadun parantumiselle. Varmentava lausunto toimisi maanomistajan ja hyvityksen ostajan välisessä vaihdannassa osoituksena siitä, mikä on vaihdannan kohteena. Myöhemmässä mahdollisessa luonnonsuojelulaista poikkeamista koskevassa harkinnassa lausunto varmentaisi myös ennakkollisen hyvityksen laadun ja määrän.

Neljännän momentin mukaan maanomistajalla on oikeus saada tieto tuotettavista luonnonarvoista kompensatiorekisteriin. Tämä rekisteröintioikeus mahdollistaisi luonnonarvojen tuottajalle kanavan markkinoida tuotettuja luonnonarvoja hyvitysten tarvisijoille ja siten merkittävästi vähentää neuvottelukustannuksia saattamalla ne julkisesti esille. Maanomistajalla olisi myös oikeus hakemuksestaan saada hyvitysalueensa poistettavaksi rekisteristä, jos sitä ei ole käytetty heikennyksen hyvittämiseen.

Liiketoimintana tai julkisen toimijan kuten valtion liikelaitoksen tai kunnan toimintana voitaisiin perustaa myös laajoja, usean hankkeen aiheuttamien heikennysten hyvittämiseen soveltuvia yhteishyvitysalueita, joista ulkomaisessa kirjallisuudessa käytetään käsitettä compensation pools. Tällaisen alueen osalta rekisterimerkinnässä olisi osoitettava, miltä osin hyvitys olisi jo käytetty ja paljonko sitä olisi edelleen käyttämättä.

Viidennen momentin mukaan toiminnalla tuotettaviin luonnonarvoihin ei sovellettaisi suojellun luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajien esiintymispaikan rajaamispäätösmenettelyä ilman maanomistajan suostumusta, koska luonnonarvot muodostuisivat hänen aktiivisten toimenpiteidensä seurauksena. Esiintymän rajaaminen johtaisi tilanteeseen, jossa maanomistaja ei saisi heikentää ilman poikkeuslupaa sellaisia luonnonarvoja, joita ilman hänen toimintaansa ei olisi mahdollisesti lainkaan muodostunut tai ainakaan ei niin edustavina. Maanomistajalla tulisi säilyä valinnan vapaus kiinteistönsä käytön osalta siihen asti, kunnes hänen tuottamansa luonnonarvoisäys on vaihtanut omistajaa.

g § Vapaaehtoinen heikennyksen hyvittäminen

Luonnonarvoja toiminnassaan heikentävä toimija (vapaaehtoinen hyvittäjä) voi vapaaehtoisesti hyvittää toiminnastaan luontotyyppille tai lajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen f §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä.

Vapaaehtoisen hyvittäjän hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa lausunnon hyvityksen korvaavuudesta edellyttäen, että hyvitysalueesta tehdään h §:ssä tarkoitettu rajauspäätös tai hyvitysalue perustetaan xx §:ssä tarkoitettu luonnonsuojelualueeksi. Korvaavuus voi olla joko heikennystä vastaavaa tai sen ylittävää.

Vapaaehtoisen hyvittäjän hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaa tiedon vapaaehtoisesta hyvittämisestä luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaan rekisteriin.



g § Vapaaehtoinen heikennyksen hyvittäminen. Säännöksellä mahdollistettaisiin viranomaisen varmentamana toiminnanharjoittajien, kuntien tai muiden toimijoiden sellainen heikennysten hyvittämis toiminta, joka ei perustuisi lainsäädännön veloitteeseen vaan esimerkiksi yrityksen yhteiskuntavastuun toteuttamiseen tai rahoittajan rahoitusehtoihin. Kuten edellä on todettu, kustannustehokkuus edellyttää, että viranomainen voi käyttää tässä varmennuksessa samoja sääntöjä ja arviointiperusteita kuin poikkeusluvan ehtona edellytettäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vapaaehtoinen hyvittäjä laatisi f §:ssä tarkoitetun hyvittämissuunnitelman ja toteuttaisi sen, tai hankkisi kolmannen tahon jo f §:n mukaisesti tuottamat luonnonarvot.

Koska viranomaisvarmennuksella olisi julkinen luotettavuus, vapaaehtoisen hyvittämisen pysyvyys olisi varmistettava joko alueen rajauspäätöksellä tai luonnonsuojelualueen perustamisella. Hakiessaan lausuntoa vapaaehtoisen hyvittäjän olisi sitouduttava hyvityksen pysyvyyden varmentavan rajauspäätöksen tai suojelualueen perustamista koskevan päätöksen tekemiseen.

Vapaaehtoinen hyvittäjä voisi hyvittää vapaaehtoisesti toiminnastaan aiheutuvat haitat myös noudattamatta tässä säädettyä menettelyä. Viranomainen ei kuitenkaan tällöin toimisi hyvityksen varmentajana rahoittajien, asiakkaiden ja kansalaisyhteiskunnan suuntaan, vaan silloin tulisi järjestää jokin muu varmennusjärjestelmä kuten esimerkiksi toimialan oma standardi.

h § Hyvitysalueen rajauspäätös

Heikennyksen hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

Kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt hyvitysalueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

h § Hyvitysalueen rajauspäätös. Pykälässä säädettäisiin, että luonnonsuojelulain suojelemille luonnonarvoille aiheutuneiden heikennyksen hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen olisi pysyvästi kiellettyä. Suojelun pysyvyys olisi välttämätöntä, koska myös heikentäminen olisi pysyvää. Lisäksi tyypillisesti hyvittävien toimenpiteiden vuoksi luonnonarvojen lisääntyminen voi viedä useita vuosia, jopa vuosikymmeniä.

Säännös olisi menettelyllisesti ja sisällöllisesti samanlainen kuin luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöstä koskeva säännös.

Rajauspäätös tehtäisiin myös vapaaehtoiseen hyvittämiseen käytettävästä alueesta, jos siitä annettaisiin viranomaisvarmennus i §:ssä säädetyllä tavalla.

Vaihtoehtoisesti hyvittävien toimenpiteiden alue voitaisiin maanomistajan suostumuksella perustaa luonnonsuojelualueeksi, mikäli se täyttäisi laissa säädetyt luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset.



i § Poikkeaminen hyvittävän alueen suojelusta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen xx §:n xx momentin [hyvittävän alueen rajauspäätöksen] kiellosta, jos suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen eikä tälle hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa.

Päätöksessä on velvoitettava heikennyksen aiheuttaja xxx §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, joilla on hyvittävä hyvitysalueella olevat ja hyvittämistoimenpiteillä tavoitellut luonnonarvot.

i § Poikkeaminen hyvittävän alueen suojelusta. Pykälässä säädettäisiin, että myös h §:n mukaisesti rajatun hyvittävän alueen suojelusta voidaan yleisen edun kannalta pakottavassa tilanteessa luopua.

Toisen momentin mukaan myös tällaisessa tilanteessa aiheutuvat heikennykset tulisi hyvittää, jotta suojelun taso säilyisi ennallaan. Mikäli hyvittävät toimenpiteet on jo täysimääräisesti toteutettu ja niillä saavutettu tavoiteltu hyvitys, hyvittävien toimenpiteiden mitoituksessa on riittävää huomioida alueella olevat luonnonarvot. On kuitenkin mahdollista, että toimenpiteillä tavoiteltua luonnonarvojen lisäystä ei ole vielä täysimääräisesti saavutettu. Tällaisessa tilanteessa pelkästään alueella jo olevien luonnonarvojen hyvittäminen johtaisi luonnonarvojen menetykseen. Tämän välttämiseksi edellytettäisiin, että heikennyksen määrää ja siten tarvittavaa hyvitystä arvioitaessa olisi huomioitava hyvitystoimenpiteillä kyseisellä alueella tavoiteltu hyvitys, mikäli sitä ei poikkeamispäätöksen antamisajankohtana olisi vielä täysimääräisesti saavutettu.

j § Hyvittämistietojen saatavuus

Jokaisella on oikeus saada tieto hyvittäviin toimenpiteisiin velvoittamisesta, tuotetuista luonnonarvoista ja niiden käyttämisestä ennakkolisena hyvityksenä luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvasta rekisteristä.

j § Hyvittämistietojen saatavuus. Pykälä takaisi järjestelmän läpinäkyvyyden, mikä on todettu heikennysten hyvittämisjärjestelmän uskottavuuden kannalta keskeiseksi tekijäksi kansalaisyhteiskunnan kannalta. Useissa maissa ekologisen kompensaation epäillään toimivan viherpesuna. Läpinäkyvyys olisi tärkeää myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta. Hyvittämistietoja sisältävän rekisterin julkisuudessa noudattaisiin julkisuuslakia ja henkilötietolainsäädäntöä.



k § Kustannusvastuu

Hyvittämiseen velvollinen, luonnonarvojen tuottaja ja vapaaehtoinen hyvittäjä vastaa kustannuksista, jotka aiheutuvat:

- 1) hyvittävien toimenpiteiden suunnittelusta ja toteutuksesta;*
- 2) viranomaiselle hyvittämissuunnitelman hyväksymisestä, rekisteriin merkitsemisestä.*

Hyvittämiseen velvollinen ja vapaaehtoinen hyvittäjä vastaa lisäksi kustannuksista, jotka aiheutuvat:

- 1) hyvittämistoimenpiteiden toteuttamisen valvonnasta;*
- 2) hyvittämistoimenpiteiden vaikuttavuuden seurannasta.*

k § Kustannusvastuu. Pykälässä todettaisiin sisällöllisellä säännöksellä, että heikennysten hyvittämisestä kustannusvastuu kuuluu aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti haittaa aiheuttavalle. Valtion viranomaisen toiminnasta aiheutuvat kustannukset on näin ollen perittävä täysimääräisesti ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maksuasetukseen on tehtävä asianmukaiset muutokset.

Luonnonarvojen tuottaja puolestaan toimisi elinkeinon- tai liiketoiminnanharjoittajana ja kustannukset siirtyisivät eteenpäin haittaa aiheuttavalle. Kannustavuuden lisäämiseksi maanomistajien halukkuutta lähteä mukaan ennakkolliseen hyvittämistoimenpiteiden tuottamiseen olisi kuitenkin tärkeää tukea siten, että ennakkollisen hyvittämissuunnitelman hyväksyminen ja suunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteutuksen varmentaminen olisi yksityishenkilöille maksutonta ainakin järjestelmän alkuvaiheessa.



Projektiryhmän III muistioon 2 jätetyt täydentävät kommentit ja eriävä mielipide

Luonnonsuojelulain uudistuksen projektiryhmä III on valmistellut ekologista kompensatiota koskevat luonnonsuojelulain yleisperustelut sekä heikennyksen hyvittämistä ja luonnonarvojen tuottamista koskevan luvun 11 säännökset ja yksityiskohtaiset perustelut.

Tässä dokumentissa on projektiryhmän III jäsenten esittämät täydentävät huomiot ja eriävä mielipide (MTK). Kommentteja on systematisoitu seuraavaan järjestykseen: yleiset kommentit, yksityiskohtaiset säännöskomentit, vaikutusten arviointia, pilotointia ja voimaantuloa koskevat kommentit.

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (VARELY) toteaa, että

- Lainsäädännön valmistelutyö on ollut osallistavaa ja asiantuntevaa sekä ryhmien keskustelut mielenkiintoisia ja innostavia.
- Kohtaa ”Velvoitteeseen perustuvaa velvollisuutta” lakiluonnoksen 11 luvun a § tulisi pohtia. Kaavojen S- ja SL-kohteet eivät sovi hyvityskohteiksi. Muutoin ELY-keskukselle tulisi antaa tässä tapauskohtaista harkintaa siihen miten erilaisia kaavavarauskohteita voidaan huomioida kompensatiion hyvityskohteina, koska usein vanhat tulkinnanvaraiset yleis- ja asemakaavojen luo- tai MY-, MU- ja V-alueiden kaavamääräykset rajoittavat maankäyttöä vain löyhästi tai ei juuri lainkaan. Uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin (maakunta- ja kuntakaavat) on suunnitteilla velvoittavat viherrakenneselvitykset. Tulevaisuudessa näiltä ekologian kannalta merkittävilä suuralueilta voitaisiin etsiä vapaaehtois pohjalta kohteita luonnonarvojen markkinapaikalle, josta niitä siirtyisi halukkaiden maanomistajan kanssa sovitulla tavalla joko Metso-ohjelmaan, HELMI-ohjelmaan tai kompensatiohyvitykseen.
- Suojeluhyvitys 11a§ on hyvä ja merkittävä asia (mm. vanhojen ja vanhenevien metsien osalta). Myös suojeluhyvityksen ja ennallistamisen kombinaation mahdollisuudet tulee turvata jatkokehittelyssä.
- Varsinais-Suomen ELY-keskus kannattaa kompensatiolainsäädännön käyttöönottoa, edellyttäen että ELY-keskusten resurssit turvataan tässä tehtävässä ja mielellään osana luonnonsuojelulain uudistuspakettia.
- ELY-keskusten luonnonsuojeluyksiköissä vakituisen henkilöstön työmäärä on jatkuvasti lisääntynyt mm. luonnonsuojeluasioiden vähittäisen valtavirtaistumisen, laatutyön kehittymisen sekä lisääntyvien lajisuojelun turvaamistöiden vuoksi. Lisäksi luonnonsuojeluyksikön tarkastajat ovat aktiivisesti mukana niin ympäristölupiin ja kaavoihin liittyvissä arvioinneissa ja oikeusprosesseissa kuin vastuuhenkilöinä luonnonsuojeluun liittyvissä kehittämis- ja edistämistehtävissä. HELMI-ohjelma on tuonut hallituskaudella erittäin merkittäviä lisäresursseja luonnonsuojeluun, mutta siihen liittyvät toimet ja taustatyö sekä tarvittavat lupapäätökset ovat valitettavasti edelleen tuoneet merkittävää lisätyökuormaa vakituiselle väelle. Ekologiseen kompensatiioon liittyvä osa luonnonsuojelulain uudistusta tulee jälleen lisätyöllistämään ELY-keskuksia.
- ELY-keskusten resurssit tulee turvata riittävästi luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksessa ja olisi välttämätöntä neuvotella TEMin kanssa tarvittavasta vakituisen lisähenkilöstön kokonaisuudistuksesta. Vaikka resurssien on tarkoitus esim. kompensatiioon liittyvän luonnonsuojelulainsäädännön mukaan tulla haitan aiheuttajalta niin lisääntyvä ELY-keskusten hallinto-, asiantuntija- ja viranomaistyö syö joka tapauksessa resursseja.
- No net loss –lähtökohta on hyvä, mutta järjestelmä asiantuntija-arviointineen, seurantoineen ja valvontoineen on työläs. Pilottihankkeiden kokemuksia ja aikalisää tarvittaisiin. Vapaaehtoisen kompensatiion käynnistymiseen liittyviä resurssitarvetta on myös erittäin vaikea arvioida. Varsinais-Suomen



ELY-keskuksessa on jo tällä hetkellä lajisuojelun keskittämistehtävä, mikä tarkoittaa myös kompensatioon liittyviä lisätöitä. Toteutusta voisi mahdollisuuksien mukaan harkita määräaikaisena kokeilulakina, koota pilottihankkeista saadut kokemukset ja muokata niiden pohjalta pysyvämpi lainsäädäntö.

Kaivosteollisuus ry toteaa, että

- työryhmän työskentely on ollut systemaattista, keskustelevaa ja mielekästä, mutta puutteena on ollut pilotoinnin puuttuminen ja sitä kautta kokonaiskuvan vajavaisuus.
- esityksessä tehdään ekologisen kompensatian osalta ratkaisuja, joita se pitää ennenaikaisina ja osin vaikeasti hahmotettavina.
- tähän mennessä tehtyä arvokasta työtä rasittaa pilotoinnin puuttuminen sekä yksityiskohtaisemman sääntelyn ja ohjeistuksen keskeneräisyys.
- uudistuksen vaikutusten arviointi tulisi olla huomattavasti pidemmällä.
- se painottaa erityisesti pilotoinnin tärkeyttä. Kokonaisuutta ei tule lyödä lainsäädännön tasolla lukkoon ilman, että kokonaiskuva on tarkkarajainen ja toimintamallit tarkentuneet.

Kuntaliitto toteaa, että

- säännösten valmisteluun ei ole ollut käytettävissä riittävästi aikaa suhteessa aiheen haastavuuteen. Säännösten tarkistamiseen ja korjaamiseen tulee siten varautua niin projekti 1:n jatkaessa luonnonsuojelulain kokonaisuuden valmistelua kuin mahdollisen lain hyväksymisen jälkeen.
- yleisesti edellytyksenä sille, että ekologinen kompensatio voidaan ottaa lainsäädäntöön ja käyttöön on, että malli toimii käytännössä. LSL:n poikkeaminen linkittyy usein muiden lakien mukaisiin menettelyihin (esim. MRL:n kaavoitus ja rakentamisen luvat), joten LSL:n kompensatiomenettelyn ja kulloiseenkin toimintaan liittyvien muiden prosessien toimiminen kokonaisuutena tulee varmistaa ja että jatkossakin on olemassa riittävät menettelyt, jotka mahdollistavat eri lakien mukaisten intressien yhteensovittamisen.
- Useissa kunnissa on käynnissä vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa kehittämistyötä aihepiirin ympärillä (kompensatioajattelun ja kokonaisheikentymättömyyden mallien ja toiminnan kehitystyö ja pilotit). Tällaisen toiminnan on oltava edelleen mahdollista.
- se varaa edelleen mahdollisuuden täydentää ja tarkistaa näkemyksiään ekologista kompensatiota koskeviin säännöksiin liittyen luonnonsuojelulainsäädännön valmistelun jatkuessa, koska ekologista kompensatiota koskevien säännösten vaikutukset erilaisiin kuntiin ja niiden toimintaan tulevat edelleen tarkentumaan.
- Veloitteen sitominen poikkeamispäätökseen toiminee tilanteissa, joissa on kyse toteuttamiseen tähtäävän luvan hakemisesta (lyhyt aikajänne, toteuttaja tiedossa, hanke konkretisoitunut). Sen sijaan veloitteen sitominen poikkeamiseen on haastava kaavoituksen suhteen, koska kyseessä on maankäytön suunnitteluvaihe ja hankkeen usein toteuttaa joku muu taho kuin kaavoituksesta vastaava kunta. Hankkeesta riippuen poikkeamista voi olla haettava jo kaavoituksen yhteydessä. Toisaalta poikkeamista voi olla tarpeen hakea, jotta ei tehtäisi sellaista kaavaa, joka olisi kokonaan tai osin mahdoton toteuttaa.
- Kaavoitusvaiheessa toteuttaja ei ole välttämättä ole vielä tiedossa (toteuttaja ei voi hakea poikkeamista, eikä kolmas taho voi olla veloitettuna jonkun toisen tahon hakemassa poikkeamisessa). Lainsäädäntö ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kunta joutuisi automaattisesti viimekätiseen vastuuseen muun tahon toteuttamista heikennyksistä.
- kun prosessikuvauksessa heikennyksen aiheuttaja määritellään ”heikentävän toimenpiteen tai hankkeen suunnittelijaksi”, tulisi selkeästi todeta, että tässä suunnittelijalla ei tarkoiteta kuntaa kaavoittajan roolissa.
- LSL:n säännöksiä tulisi vielä kehittää niin, että kiinteistön vaihtaessa omistajaa ei tulisi käytäväksi poikkeamisprosessi kokonaisuudessaan uudelleen muutoksenhakuineen, vaan vain muutosten osalta, esim. veloitettun vaihtuminen ja arvioida valitukseen oikeutettuja tahoja tulisi arvioida sen perusteella.



- hyvittämissuunnitelma tulisi olla ilmeisesti täydellisenä myös siinä tapauksessa, että poikkeaminen haetaan suunnittelu-/kaavoitusvaiheessa, vaikka tiedettäisiin, että hanke tulee toteutukseen vasta pitemmällä aikatahtimella. Säännösluonnoksia tulisi vielä kehittää siten, ettei jouduta tekemään turhaa työtä (esimerkiksi täydellinen hyvittämissuunnitelma ajallisesti tarkasteltuna liian aikaisin, mikä johtaa siihen, että hyvittämissuunnitelma tulee tehdä useampaan kertaan).
- Esitykseen tulisi sisällyttää kunnan kuuleminen liittyen hyvittämisalueen osoittamiseen, koska on aiheellista hankkia tieto sijaintikunnalta alueidenkäytön suunnittelun tilanteesta ja mahdollisista kaavoituksen liittyvistä suunnitelmista ja koska hyvittämisalueet rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelukohteet. Kunta voitaisiin jättää kuulematta vain siinä tapauksessa, että se olisi ilmeisen tarpeetonta.
- Käytännön toteutukseen ja säännösten toimivuuteen liittyviä kysymyksiä on vielä avoinna ja täsmentymättä, mm. sen vuoksi, että ne riippuvat muualla luonnonsuojelulaissa tehtävistä muutoksista, suhteesta muuhun lainsäädäntöön (ml. valmistelussa olevaan, kuten MRL), tulevaan asetustasoiseen sääntelyyn sekä ohjeistukseen ekologisesta kompensaatiosta.
- Kompensaation käyttöönoton seurauksena ei tule olla, että muuta luonnonsuojeluun kohdennettua valtion rahoitusta supistetaan. Tämä olisi vastoin lisäisyyden periaatetta.
- kompensaatiomallin pilotointi on tarkoitus aloittaa tänä vuonna ja pilotointiin on ympäristöministeriön arvion mukaan varattava useita vuosia. On todennäköistä, että pilotoinnista saatavien kokemusten perusteella säännöksiä on tarpeen tarkistaa. Kaikissa näissä tilanteissa tulee sidosryhmät ottaa mukaan valmisteluun.

Luonnonsuojeluliitto ja Natur och Miljö toteavat, että

- hyvittämisen kriteereissä olisi vaatimuksena oltava, että uhanalaiseen luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön kohdistuva heikennys on hyvitetävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvien toimenpitein siten, että heikennyksestä huolimatta suojelutaso paranee eli tavoitteena tulisi siis olla nettopositiivisuus hyvityksen jälkeen.
- haluavat nostaa ohjausryhmän keskusteluun korvaussuhteen, joka on ratkaistava tarkemmalla sääntelyllä myöhemmässä vaiheessa. Hyvittävän toimenpiteen korvaussuhde heikennykseen olisi pääsääntöisesti oltava >10. Vain niissä tapauksissa, kun kompensoitava luontoarvo ei ole uhanalainen ja hyvitykset on tuotettu täysimääräisesti etukäteen voisi korvaussuhde olla 1:1.
- haluavat kiinnittää huomiota myös kuntien maihin liittyvään epämääräisyyteen 11 luvun a § perusteluissa. Huolena on, että tämä voi vaarantaa lisäisyysperiaatteen toteutumista. Kuntien maihin liittyvä epämääräisyys johtuu siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain tuomat velvoitteet, kuten yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimukset, koskevat kaikkia yleis- ja asemakaavoitettuja alueita. Kaavojen sisältövaatimukseen kuuluu vaatimus vaalia luonnonympäristöä ja olla hävittämättä niihin liittyviä erityisiä arvoja. Kaavat eivät saa myöskään olla ristiriidassa luonnonsuojelulain kanssa. Perusteluissa olisi hyvä käsitellä näiden maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien veloitteiden suhdetta yleis- ja asemakaavoitetun alueen käyttöön hyvityksenä, erityisesti suojeluhyvitykseen. Ainakin SL, /s -kaavamerkinät ja luo-merkintä ovat kaavoissa selkeitä tapoja vaalia luonnonympäristöä eli täyttää kaavojen sisältövaatimukset. Myös virkistysalueverkosto voi osittain perustua luonnonarvojen (esim. direktiivilajien) huomiointiin. Siksi maankäyttö- ja rakennuslain veloitteet tuottavat lisäisyyden kannalta runsaasti tulkinnanvaraisia tilanteita. Tätä voitaisiin huomioida samalla tavoin kuin METSO-ohjelmassa, jossa kuntien ja seurakuntien omistaman alueen kaavamerkintä ja -määräys (erityisesti metsätalouden rajoitukset) vaikuttavat valtion maksamaan suojelukorvaukseen. Jos yleis- tai asemakaavoitettu alue käytetään hyvitykseen, kaavamerkintä ja -määräys voisi esimerkiksi vaikuttaa korvaussuhteeseen.
- Metsähallituksen luontopalvelujen osalta omien luontokohteiden käyttö suojeluhyvitykseen pitäisi rajata selkeästi pois lain perusteluissa, jotta lisäisyysperiaate toteutuu.



Metsähallitus toteaa, että

- ekologinen kompensatio on toimintamallina kannatettava ja voi oikein toteutettuna vähentää luonnon monimuotoisuudelle ihmisen toiminnasta aiheutuvaa haittaa.
- Ekologinen kompensatio ei ole menettelynä vielä lainsäädäntövalmis. Pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjausten mukaisesti lainsäädännön uudistustarpeita tulee arvioida pilottihankkeista saatujen kokemusten perusteella, mutta lainsäädännön valmistelussa ei kompensatioiden osalta pystytty aikataulusyistä hyödyntämään pilotointihankkeista saatuja kokemuksia, eikä pilotointi siten ole hyödyntänyt lainsäädännön kehittämistä sen laatimisvaiheessa.
- ekologisen kompensatian lainsäädännön valmistelusta, lain tulkinnasta ja lain vaikutuksista on vaikea saada kokonaiskuvaa erityisesti siksi, että luonnonsuojelulain kokonaisuudistustyö on samanaikaisesti kesken projektiryhmässä I. Ekologisen kompensatian soveltamisalaa on valmisteltu vanhan luonnonsuojelulain pohjalta, mutta soveltamisala määräytyy kuitenkin tulevan luonnonsuojelulain ja sen tulkintojen perusteella. Tämä aiheuttaa haasteita arvioida velvoittavan ekologisen kompensatian vaikutuksia elinkeinojen harjoittamiselle. Luonnonsuojelulain valmistelussa tulee tuoda selkeästi laissa ja sen perusteluteksteissä esille, että velvoittava ekologinen kompensatio ei koske tavanomaista metsätalouden harjoittamista
- 7.4.2021 projektiryhmän kokouksessa tehdyn aikatauluehdotuksen mukaan velvoittava ekologinen kompensatio tulisi voimaan vasta vuonna 2024, johon mennessä suunnitellut pilotointihankkeet ehdittäisiin arvion mukaan toteuttaa. Velvoittavan kompensatian voimaantulon viivästyttäminen on kannatettavaa, mutta lakiesityksestä tulisi olla olemassa riittävät vaikuttavuusarviot ja pilotoinneista saadut kokemukset jo ennen kuin esitys viedään lausuntokierrokselle. Tällä hetkellä ekologisen kompensatian vaikutusten ja kustannusten arvioinnissa ei pystytä hyödyntämään kaikilta osin tai riittävästi kotimaisia kompensatioratkaisuja. Kansainvälisten esimerkkien hyödyntämisessä vaikutusarvioissa on riskinä se, että ne eivät vastaa lakiesityksessä kompensatioille esitettävää vaatimustasoa.
- Aikatauluesityksessä ehdotetaan, että vapaaehtoiseen kompensatioon ja hyvitysten tuottamiseen liittyvät pykälät tulisivat voimaan jo vuonna 2023. Tämä vaatisi asetusten ja ohjeiden laatimista, jotka koskisivat myös velvoittavaa kompensatiota jo ennen pilottihankkeiden valmistumista. Tämä osaltaan altistaa lainsäädännön laatimisen lisäksi myös laaditut asetukset ja ohjeistuksen merkittävillekin muutoksille jälkikäteen.
- työjärjestyksenä olisi kannatettavampaa, että lainsäädäntöehdotus ekologisen kompensatian osalta jätettäisiin lausunnolle vasta sitten, kun pilotointihankkeista on saatu käytännön kokemuksia, jotka edistävät sekä lainsäädännön, asetusten ja ohjeiden sekä vaikutus- ja kustannusarviointien laatimista.

MTK esittää eriävän mielipiteensä muistioon ja toteaa, että

- se ei kannata muistion hyväksymistä eikä säännös- ja perustelutekstien liittämistä osaksi hallituksen esityksen luonnosta, jonka on tarkoitus lähteä lausuntokierrokselle toukokuussa 2021.
- ekologinen kompensatio voi olla uudenlainen keino hyvittää luonnolle aiheutuvaa haittaa, jota maankäyttömuodon muuttuminen tai rakentaminen aiheuttaa. Ekologinen kompensatio on kuitenkin haastava asiakokonaisuus. Ekologisen kompensatian järjestämiseen ja toteuttamiseen on useita vaihtoehtoja. Toimivien ja kustannustehokkaiden ratkaisujen valitsemiseksi tarvitaan eri vaihtoehtojen selvittämistä ja keskinäistä vertailua mm. pilotointeihin ja vaikutustenarviointeihin perustuen.
- Säännösluonnoksissa omaksuttu lähtökohta on, että kompensatiolla ei ole merkitystä poikkeuslupan myöntämisen harkinnassa, mutta jos poikkeuslupa myönnetään, siitä seuraa kompensatiovelvoite. Voisi kuitenkin olla perusteltua pohtia myös sitä, voisiko ekologinen kompensatio yksin tai yhdessä muiden lieventämishierarkian tasojen kanssa tarjota uusia mahdollistavia näkökulmia toiminnan sallittavuuteen. Tulisi siis harkitusti tarkastella mahdollisuuksia ottaa ekologinen kompensatio huomioon lupakynnystä



alentavana tekijänä tietyin reunaehdoin. MTK korostaa, että tällaisen tarkastelun kautta voitaisiin löytää toimintamalleja, jotka olisivat win-win-tilanteita niin toiminnanharjoittajien, luontoarvojen tuottajien, luonnon kuin laajemman yhteiskunnallisen intressinkin kannalta.

- se toteaa tarkastelevansa asiaa kahdesta näkökulmasta, joista toinen on kompensatioita tuottavan tahon ja toinen kompensatiotarpeen aiheuttavaa toimintaa harjoittavan tahon näkökulma. Maanviljelijät ja metsänomistajat voivat omistamallaan alueilla ja tekemillään toimilla tarjota mahdollisuuksia ekologisen kompensaaion toteuttamiseksi. MTK on kiinnostunut niistä uusista ansaintamahdollisuuksista, joita ekologiseen kompensatioon voi liittyä. MTK toteaa kuitenkin olevansa huolissaan siitä, johtaisivatko muistioon sisältyvät säännösluonnokset luontoarvojen tuottajan roolissa mahdollisesti toimivien maanomistajien sekä maa- ja metsätaloudenharjoittajien kannalta kannustaviin ja houkutteleviin toimintamalleihin. Kompensatiotarpeen aiheuttavaa toimintaa harjoittavan tahon kannalta ekologista kompensatiota tulisi selvittää myös siitä näkökulmasta, miten se voisi olla toimijalle mahdollistava tai hyötyä tuottava asia.
- ekologisen kompensaaion toimintamalleja tulisi kehittää ensisijaisesti vapaaehtoisuuden ja markkinamekanismien pohjalta. MTK toteaa pitävänsä harmillisena sitä, että valmistelussa huomio on ollut velvoittavan lainsäädännön kehittämisessä. Vapaaehtoisuuden osalta on lähinnä tunnistettu, että se voi täydentää veloitteeseen perustuvaa järjestelmää ja että velvoittava järjestelmä ei sulje vapaaehtoisen kompensaaion mahdollisuuksia pois. Vapaaehtoisen kompensaaion tekemisen tukemiseksi on laadittu säännösluonnoksia, joissa on kyse mahdollisuudesta saada vapaaehtoisen kompensatiotoiminnan laadun takeeksi viranomaisen hyväksyntä. Tämä edellyttää kuitenkin, että vapaaehtoinen kompensatio vastaa sitä, mitä kompensatioveloitteesta on ehdotettu säädettäväksi. MTK:n mielestä tällainen näkökulma vapaaehtoisen toimintamallin mahdollisuuksiin on verraten kapea. MTK korostaa, että erilaisten toteutus- ja järjestämisvaihtoehtojen rinnakkainen tarkastelu voisi mahdollistaa niiden keskinäisen vertailun eli hyvien ja huonojen puolien analysoinnin. Kokonaiskäsityksen saamiseksi olisi siis tarpeen tarkastella vaikutusten osalta myös muita vaihtoehtoja velvoittavan sääntelyratkaisun ohella. Tässäkin pilotoinnilla on keskeinen rooli, sillä vaikka ekologisesta kompensatiosta on tuotettu yleistä tietoa, hahmoteltujen säännösluonnosten toimivuudesta tai vaikutuksista ei ole tietoa. Eri vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen huomioimisen tarve korostaa osaltaan huolellisen ja tasapainoisen vaikutustenviannon merkitystä.
- valmistelua tulisi jatkaa kiinnittämällä huomiota erityisesti kannustavuuteen ja eri toteutusvaihtoehtojen pilotointeihin. Pilotoinneista saatujen kokemusten perusteella voitaisiin mahdollisesti koota kokonaisvaltaisempi näkemys aiheesta. MTK muistuttaa hallitusohjelmakirjauksesta: ”Pilotoidaan ekologisen kompensaaion käyttöä esimerkiksi isoissa infrastruktuurihankkeissa ja arvioidaan saatujen kokemusten perusteella lainsäädännön uudistustarpeita.” Kirjaukseen viitaten MTK katsoo, että muun ohella velvoittavaa lainsäädäntöä merkitsevät säännösluonnokset ovat ennenaikaisia ja että asia ei ole valmis lainsäädäntöön vietäväksi ennen kuin pilotoinneista on saatu tuloksia ja niiden perusteella on voitu tehdä perusteltuja päätelmiä.
- 7.4.2021 pidetyssä kokouksessa tiedoksi saadun ympäristöministeriön ehdotuksen mukaan ekologisen kompensaaion kehittämiseen liittyvät pilotoinnit toteutettaisiin erillisen kolmivuotisen hankkeen muodossa. Hankkeessa kehitettäisiin mm. mittaamissääntöjä ja selvitettäisiin kustannuksia sekä testattaisiin kompensatiorekisterin toimintaa. Projektiryhmässä valmistellut säännösluonnokset perusteluineen olisi kuitenkin tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi jo nyt parhaillaan valmisteltavana olevan luonnonsuojelulain uudistamista koskevan esityksen osana. Ympäristöministeriön ehdotuksen mukaan ekologisen kompensaaion säännökset tulisivat voimaan vaiheittain vuosina 2023 ja 2024. MTK pitää sisällöltään monipuoliselta vaikuttavaa ja ajallisen keston ansiosta huolelliset tarkastelut mahdollistavaa pilotointiprojektia tärkeänä osana ekologisen kompensaaion hallittua kehittämistä. MTK huomauttaa, että



pilotoinneissa tulisi selvittää useampia toteutusvaihtoehtoja eikä keskittyä vain siihen malliin, jota säännösluonnokset kuvaavat.

- ekologisen kompensaation säännöksistä ei ole tarvetta päättää nyt luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Kun säännökset joka tapauksessa ehdotuksen mukaisesti toimittaessa tulisivat voimaan useamman vuoden kuluttua, säännökset on mahdollista saattaa eduskunnan käsittelyyn vasta sen jälkeen, kun pilotointihanke on suoritettu. MTK ei pidä mielekkäänä sitä, että säännöksistä päätettäisiin etupainotteisesti puutteellisen tiedon valossa. Tämä voisi johtaa siihen, että jo kertaalleen eduskunnassa käsiteltyjä säännöksiä olisi muutettava ennen kuin ne ovat edes tulleet voimaan.
- se pitää puutteena sitä, että vaikutustenarvioinnista ei ole 3. projektiryhmässä juurikaan keskusteltu.
- vaikka nyt ehdotettua pääosin lisävelvoitteeseen perustuvaa toteutus- ja järjestämistapaa lopulta pidettäisiin tavoiteltavana, sääntelykokonaisuus ei ole vielä valmis lausuntokierrokselle. Säännökset ja perustelut kaipaavat vielä jatkotyöstöä. MTK kiinnittää huomiota myös siihen, että säännösluonnoksissa ja valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on viitattu lakia alemman asteisiin säädöksiin ja ohjeistuksiin, mutta näitä ei ole 3. projektiryhmässä toistaiseksi käsitelty. Niidenkin osalta pilotoinneilla on keskeinen merkitys. MTK katsoo, että ekologisen kompensaation kokonaisuudesta ja kompensaatiovelvoitteen sisällöstä ei ole mahdollista saada riittävän tarkkaa käsitystä tähän mennessä valmisteltujen säännös- ja perusteluluonnosten perusteella. MTK painottaa selkeyttä ja ennakoitavuutta sekä sujuvan soveltamisen mahdollisuuksien varmistamista välttämättöminä edellytyksinä laadukkaan lainsäädännön aikaansaamisen kannalta.

Rakennusteollisuus RT toteaa, että

- projektiryhmän toiminta on ollut keskustelemaa ja olemme keskustelleet laajasti kompensaatiomallista ja sen vaikuttavuudesta.
- johtuen käynnissä olevista lainsäädännön uudistuksista kokonaiskuvan hahmottaminen on haastavaa ja aikaa ei ollut käytettävissä riittävästi.
- se varaa mahdollisuuden täydentää näkemyksiään ekologista kompensaatiota koskeviin säännöksiin luonnonsuojelulainsäädännön valmistelun jatkuessa.
- 7.4.2021 pidetyssä kokouksessa ehdotetun mallin mukaisesti ennen velvoittavan kompensaation voimaan tuleamista pilottihankkeet ehdittäisiin toteuttamaan. Ajatuksena voimaan tulon siirtäminen on erittäin kannatettava. Ennen lakiesityksen lausuntokierrosta tulisi kuitenkin olla käytettävissä tiedot pilotoinneista ja kattavat vaikutusarviot. Täten hallituksen esitystä ekologisesta kompensaatiosta tulisi siirtää eteenpäin.