



Ekologinen kompensatio -työryhmä, Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus
Kokousmuistio 19

Aika: Maanantai 25.10.2021, klo 13.00–15.00

Paikka: TEAMS -kokous

Osallistujat:

| | |
|---------------------|---|
| Mikko Kuusinen, pj | Ympäristöministeriö |
| Jäsenet | |
| Anna-Rosa Asikainen | Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry |
| Asta Ervola | Metsähallitus |
| Marketta Hyvärinen | Väylävirasto (poissa klo 14:00-14:30) |
| Iiro Ikonen | ELY-keskus |
| Juha Laurila | Rakennusteollisuus ry |
| Satu Lyytikäinen | Etelä-Suomen AVI |
| Minna Pekkonen | Suomen ympäristökeskus SYKE |
| Camilla Sederholm | Natur och Miljö |
| Tiina Lovisa Solbär | Saamelaiskäräjät |
| Ulla Syrjälä | Kaivosteollisuus ry |
| Tapani Veistola | SLL ry |
| Atte Moilanen | pysyvä asiantuntija |
| Sihteeristö | |
| Leila Suvantola | Ympäristöministeriö |
| Arja Halinen | Ympäristöministeriö |

1. Kokouksen avaaminen

Puheenjohtaja Mikko Kuusinen avasi kokouksen.

2. Edellisen kokouksen pöytäkirja (luonnos toimitettu 15.10.2021 sähköpostitse)

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja sellaisenaan.

3. Lausuntopalautteen perusteella yleisperusteluihin tarvittavat tarkennukset ja lisäselvitykset

Käytiin läpi yhteenveto HE:n yleisperusteluihin toimitetusta lausuntopalautteesta ja sen johdosta tehdyt tarkennukset ja lisäselvitykset.

Suvantola totesi edellisen kokouksen jälkeen tarpeelliseksi tehdä vielä muutamia täsmennyksiä. Hän totesi, että vapaaehtoisen heikennyksen hyvittämisen (104 §) vastaavuutta koskeva ratkaisu on syytä olla



muutoksenhakukelpoinen päätös. Todettiin, että siihen liittyen muutoksenhakuoikeus rajattaisiin vain asianosaisiin.

Samoin pykälään 105 todettiin tehtävän pieniä muutoksia, jotka yhdenmukaistavat sen muiden rajauspäätösten kanssa.

Perusteluja todettiin täydennettävän myös koskien hyvittämisvelvoitteen suhdetta perustuslakiin. Perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden osalta todettiin, että ekologisen kompensaation toimenpiteiden maantieteellinen sijoittuminen liittyy muuhun aineelliseen lainsäädäntöön, jonka perusteella heikentävät toimenpiteet sijoittuvat, eikä perustuslaissa viitattu yhdenvertaisuus ei sovellu kompensaation toteutuksen sijoittumiseen.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin liittyen todettiin, että luvussa tarkoitettujen hyvittämis-toimenpiteet perustuvat luontovaikutuksiin, ei toimenpiteistä aiheutuviin sosiaalisiin vaikutuksiin.

Suvantola kävi läpi kustannusvaikutusten arviointiin käytetyn TEM:n sääntelytaakkalaskurin tulokset. Perusteluihin on vielä lisätty, että arvioidut kustannukset kohdistuvat elinkeinoelämän ohella valtion liikelaitoksiin ja Väylävirastoon. Työryhmässä keskusteltiin suojeluhyvitykseen liittyen korvaavan alueen hehtaarihinnasta. Yleisperusteluihin on haettu keskimääräistä korvaushintaa toteutuneista rauhoituspäätöksistä. Täsmennetään tekstiä vielä tuoreista korvauspäätöksistä saatujen tietojen perusteella.

Käydyn keskustelun perusteella pykäliin, yksityiskohtaisiin perusteluihin ja hallituksen ehdotuksen yleisperusteluihin tehdään muokkaukset sihteeristön toimesta ja ne toimitetaan projektiryhmälle keskiviikkona 27.10.2021. (liitteet 1 ja 2)

4. Ehdotuksen toimittaminen projekti I:lle ja täydentävien lausumien toimittaminen sitä varten

Täydentävät lausumat tulee toimittaa viimeistään maanantaina 1.11.2021 sihteerille Leila Suvantolalle. Projekti III:n ehdotus toimitetaan projekti I:lle 3.11.2021 yhdessä mahdollisten täydentävien lausumien kanssa.

5. Muut asiat

Projekti I:n sihteeristölle on 22.10.2021 toimitettu edellisen kokouksen perusteella pyyntö, että valtion muun suojelualueen lakkauttamista koskevasta menettelystä tulisi ottaa säännös lakiin.

6. Seuraava kokous

Seuraava kokous pidetään 24.11.2021 iltapäivällä. Aiheina ovat asetusluonnos ja pilottihankkeiden tilannekatsaus lyhyesti.

7. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja Kuusinen päätti kokouksen klo 15.

Puheenjohtaja Mikko Kuusinen

Sihteerille Leila Suvantola

11 luku

Ekologisen kompensaation toteuttaminen

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 luonnonsuojelulaista myönnettäviin poikkeuksiin, joiden osalta aiemmissa luvuissa ehdotetuissa säännöksissä niin säädettäisiin. Näitä olisivat ensinnä poikkeukset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun tai ehdotetun uuden tiukasti suojellun luontotyypin 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 tarkoitettun 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 elämänsyklin kannalta tärkeillä paikoilla, mikäli häiritä heikentäisi lajin elinympäristöä. Lajien suojelua koskevista säännöksistä poikettaessa hyvittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan sovellettaisi yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveyshaitan torjumiseksi myönnettyihin poikkeuksiin.

Velvollisuus kompensoida 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 kompensoida luonnonarvoille aiheutuva heikennys hyvittävin toimenpitein koskisi tilannetta, jossa valtion 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, jossa olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymisen korvaamiseksi luvussa 5 säädetyn nojalla.

Luvussa 11 esitetty kompensatiojärjestelmä 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 hyvittämissuunnitelman suunnittelun ja toteuttamisen järjestämiseen sekä osapuolten välisten sopimussuhteiden sisältöön.

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

Kunta olisi heikennyksen aiheuttaja vain, jos kyse olisi sen omistamalle kiinteistölle suunnitellun maankäytön muutoksen toteutuksesta.

Maankäytön suunnittelun vaiheessa hyvityssuunnitelman laatiminen olisi tarpeen, mikäli kaavoitus olisi niin yksityiskohtaista, että se edellyttäisi poikkeusta luonnonsuojelulaista, jotta kaava ei olisi lainvastainen luonnonsuojelulain säännösten vastaisena (KHO 2020:111). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä asemakaava on tyypillisesti niin yksityiskohtainen, että se edellyttää poikkeusta luonnonsuojelulaista (KHO 2021:67), mutta maakuntakaava ei välttämättä edellytä (KHO 2020:53, vaikkakin Natura 2000 –alueeseen kohdistuvan arvioinnin osalta).

Luvun säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan, että poikkeuksesta huolimatta suojeltujen luontotyyppien tai lajien esiintymispaikkojen tai elinympäristöjen pinta-ala tai laatu ei heikkenisi vaan säilyisi vähintään saman tasoisena. Luonnonsuojelulain säännöksistä myönnettävässä poikkeamispäätöksessä asetettaisiin velvoitteet hyvittämissuunnitelmiin 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 säädetty perustamisedellytykset. Hyvittämisvelvoite ei koskisi sellaisia lajisuojelusta poikkeamia, joilla ei olisi vaikutusta poikkeamisen kohteena olevan lajin elinympäristöön. Tällaisia ovat esimerkiksi tutkimustarkoitukseen myönnetty poikkeukset 73 §:n 1 momentin kielloista.

Luvussa säädetty menettely etenisi seuraavasti tilanteessa, jossa haettaisiin poikkeusta luontotyyppiin suojelusta tai lajin elinympäristön suojelusta tai yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiä lakkauttamista tai lieventämistä, taikka jossa olisi tarpeen lakkauttaa tai lieventää valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiä:

- 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 säädetyt poikkeusedellytykset täyttyvät, pyytää täydentämään hakemusta hyvittämissuunnitelmalla, tai
 - B) jos poikkeusedellytykset eivät täyty, hakemus hylätään.
- 4) Heikennyksen aiheuttaja toimittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle
 - A) yleisiä heikennyksen ja hyvityksen sääntöjä noudattavan hyvittämissuunnitelman itse toteutettavista hyvittävästä toimenpiteistä, tai
 - B) ehdotuksen hyvittämisestä jo tuotetulla luonnonarvojen lisäyksellä (ennakollinen hyvitys).
- 5) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi heikennyksen ja ehdotetun hyvityksen vastaavuuden. Saamelaisen kotiseutualueella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pyytää Saamelaiskäräjiltä arvion hyvityksen riittävydestä sen saamelaisyhteisön kulttuurin suojan toteutumisen kannalta, jonka alueeseen heikennys kohdistuu. Tarvittaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kuulee kuntaa hyvittämissuunnitelmasta.
- 6) Mikäli heikennyksen ja ehdotetun hyvityksen vastaavuus sekä hyvitys saamelaisyhteisön kulttuurin suojan kannalta ovat riittävät, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntää poikkeuksen, jossa
 - A) päätöksen ehtona on hyvittävien toimenpiteiden toteuttaminen lähtökohtaisesti ennen heikentämistä, mutta viimeistään 3 vuoden kuluessa heikentämisen aloittamisesta suunnitelman mukaisesti, tai
 - B) hyväksytään heikennyksen ennakollinen hyvittäminen.
- 7) Hyvittämisvelvollisuus kirjataan kompensatiorekisteriin.
- 8) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee hyvittävien toimenpiteiden alueesta rajauspäätöksen, joka merkitään kiinteistörekisteriin, tai tekee maanomistajan suostumuksella päätöksen alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi.
- 9) Heikennyksen aiheuttaja toteuttaa (tai teettää) hyvittävät toimenpiteet suunnitelman mukaisesti. Ennakollisen hyvittämisen osalta luonnonarvojen tuottaja toteuttaa mahdolliset hoitotoimenpiteet.
- 10) Heikennyksen aiheuttaja raportoi toimenpiteiden toteuttamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, joka tarvittaessa suorittaa tarkastuskäynnit.
- 11) Toimenpiteiden suorittamisen jälkeen heikennyksen aiheuttaja toimittaa seurantaraportit elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle päätöksen ehdoissa määrätyn ajan.
- 12) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kirjaa hyvityksen toteuttamisen kompensatiorekisteriin.
- 13) Jos poikkeuspäätöksessä määrätty toimenpiteet laiminlyödään, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ensin kehottaa noudattamaan päätöksessä asetettujen ehtojen mukaisia määräyksiä. Mikäli kehotuksesta huolimatta laiminlyönti jatkuu, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 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 vastaavasti velvollisuuden perustavia säännöksiä. Ehdotettavilla säännöksillä tarjottaisiin luonnonarvojen tuottamiseen halukkaille toimijoille viranomaisvarmennus, joka takaisi tuotettavien luonnonarvojen yhteismitallisuuden, käytettävyyden ennakkollisena hyvityksenä poikkeuslupamenettelyssä ja toiminnan luotettavuuden niin toimintaan osallistuville kuin kansalaisyhteiskunnalle.

Luonnonarvojen tuottaminen ennakkollisena hyvityksenä etenisi seuraavasti:

- 1) Luonnonarvojen tuottamiseen halukas maanomistaja (luonnonarvojen tuottaja) laatii hyvittämissuunnitelman noudattaen yleisiä heikennyksen ja hyvityksen sääntöjä.
- 2) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa maanomistajan hakemuksesta lausunnon hyvittämissuunnitelman asianmukaisuudesta ja toimittaa lausunnon tiedoksi kyseisen hyvittämisalueen sijantikunnalle
- 3) Luonnonarvojen tuottaja toteuttaa suunnitelman mukaiset netoimenpiteet, jotka ovat edellytyksenä luonnonarvojen kehittymiselle kohti tavoiteltua tilaa (perustavat toimenpiteet).
- 4) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa maanomistajan hakemuksesta antamallaan lausunnolla toteutetuilla toimenpiteillä tuotettavien luonnonarvojen laadun ja määrän.
- 5) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 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. Toistuvien 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 vuosittaisen korvauksen).
- 9) Tuotettavat luonnonarvot merkitään kompensatiorekisterissä ennakkollisena hyvityksenä käytetyksi.
- 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 olisi oikeus saada ne hakemuksestaan poistetuksi kompensatiorekisteristä. Toimenpiteillä tuotettuja luontoarvoja ei voitaisi viranomaispäätöksellä suojella ilman maanomistajan suostumusta. Luonnonarvojen tuottamisen alue voisi vaihtaa omistajaa ennen käyttämistä hyvityksenä.

Jos tuotettujen luonnonarvojen alue olisi laaja-alainen tai tuotettavien luonnonarvojen vuoksi siten arvokas, että sitä voitaisiin käyttää useiden heikennysten hyvittämiseen, rajauspäätös

tehtäisiin tai alue perustettaisiin luonnonsuojelulain mukaiseksi suojelualueeksi, kun tuotettavia luonnonarvoja käytetään ensimmäisen kerran luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen hyvityksenä. Tällaisia hyvitysvarantoja (compensation pools) on käytössä erityisesti Saksassa, mutta myös Ruotsissa, missä 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 hyvittämistoimintaa 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 kestävän 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 kansalaisyhteiskunnan jäsenet ja 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 luonnonarvoista 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.

98 §

Hyvittävät toimenpiteet

Hyvittävillä toimenpiteillä 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 (suojelehuvytys), jos suojele

- 1) ylläpitää tai parantaa luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa estämällä luonnontilan heikentymistä aiheuttavan toiminnan ja
- 2) tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin ennallistaminen tai kunnostaminen.

98 § *Hyvittävät toimenpiteet.* Pykälässä määriteltäisiin hyvittämisen tavoite sekä toimenpiteet, joilla luonnonsuojelulain suojelulle luonnonarvoille hyvittäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvia heikennyksiä.

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

Säännöksellä rajattaisiin hyvittävät toimenpiteet lisäisyttä tuottaviin toimenpiteisiin. Pykälän toisessa momentissa todettaisiin, että vain sellaiset toimenpiteet täyttäisivät määritelmän, joihin ei olisi oikeudellinen velvollisuus jonkin lainsäädäntöön tai muuhun perustuvan velvoitteen nojalla. Lisäisiä eivät olisi esimerkiksi Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden ja valtion omistamien luonnonsuojelualueiden luonnonarvojen turvaaminen tai lisääminen. Samoin lisäisyedellytystä eivät täyttäisi sopimukseen tai taloudelliseen etuuteen kuten maataloustukeen tai valtion maksamaan tukeen tai sertifikaattien, kuten metsäsertifikaatin velvoitteisiin liittyvät toimenpiteet. Poissuljettuja olisivat konkreettiset ja yksityiskohtaiset velvollisuudet toimenpiteiden suorittamiseen. Sen sijaan nämä velvoitteet ylittävät toimenpiteet täyttäisivät kriteerin. Maankäytön suunnittelussa alueen osoittaminen virkistyskäyttöön tai esimerkiksi hulevesien luonnonmukaiseen hallitsemiseen ei rajaisi aluetta hyvittävien toimenpiteiden ulkopuolelle. Toimenpiteillä tulisi kuitenkin tuottaa virkistystavoitteen ja hulevesien imeytystarkoituksen ylittävää parannusta luontotyypeille tai lajien elinympäristöille. Myöskään yleisluonteiset lainsäädännössä määritellyt tehtävät, kuten kunnan velvollisuus edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan, eivät rajaisi kunnan hyvittäviä toimenpiteitä lisäisyedellytyksen ulkopuolelle. Näin ollen esimerkiksi kunta tai Metsähallitus voisivat niille lainsäädännössä asetetusta tehtävästä huolimatta halutessaan toteuttaa hyvittäviä toimenpiteitä muualla kuin **olemassa olevilla suojelualueilla**. Nämä velvoitteet ylittävät toimenpiteet olisivat säännöksessä tarkoitettuja hyvittäviä toimenpiteitä edellyttäen, että ne olisivat läpinäkyvästi osoitettavissa.

Pykälän 2 momentin kohdissa 1–3 määriteltäisiin hyvittävät toimenpiteet sitä kautta, mitä toimenpiteillä tavoiteltaisiin, sen sijaan, että säännöksessä lueteltaisiin yksittäisiä toimenpiteitä. Toimenpide voisi olla esimerkiksi ojitetun suon ojien tukkiminen, mutta tavoiteltu tilanne olisi suon vesitasapainon palauttaminen luonnonmukaiseen suuntaan 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. Kyse olisi aktiivisista tietyn alueen luonnontilaa parantavista toimenpiteistä, joilla ennallistamisen ohella voitaisiin tavoitella myös luontotyyppin tai lajille soveltuvan elinympäristön pinta-alan lisäämistä tai sen laadun parantamista kunnostamalla tai hoitamalla heikentyneitä luontotyyppiäsiintymiä.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettussa suojeluhuvelytyksessä ei olisi kyse aktiivisista toimenpiteistä, vaan arvokkaiden luontotyyppien esiintymien pysyvistä suojelemisesta perustamalla se tämän lain mukaiseksi luonnonsuojelualueeksi. Suojeluhuvelytyksellä saavutettava lisäisyys määrittäisi sen perusteella, mikä olisi edeltävä tilanne. Jos aluetta koskisi jo ennalta jokin käytönrajoitus, lisäisyys olisi vähäisempi. Suojeluhuvelytyksessä tulisi kyseeseen hyvittävä toimenpide vain

silloin, kun kyseisen luontotyypin kannalta voitaisiin suojelulla saavuttaa parempi ekologinen lopputulos kuin ennallistamis- tai kunnostamistoimenpitein voitaisiin saavuttaa. Lisäedellytyksenä olisi, että suojelemalla luontotyypin esiintymä heikentäviltä toimenpiteiltä se kehittyisi luonnonarvoiltaan arvokkaaksi ilman aktiivisia hyvittäviä toimenpiteitä. **Kyseeseen tulisivat tyypillisimmin luontotyypit, joiden luominen tai ennallistaminen on lyhyellä tähtämellä usein vaikeaa tai mahdotonta. Tällaisia ovat esim. vanhat metsät.** Tyypillisimmin kyse olisi hakkuukypsästä, METSO-kriteerit täyttävästä luonnonmetsästä, jonka hakkuu estyisi pysyvästi. Tällaisellakin alueella voisi olla tarvetta tehdä lisäksi luonnonarvojen kehittymistä nopeuttavia toimenpiteitä, kuten lahopuun lisäystä. Muita suojelehyvityksenä kyseeseen tulevia luontotyyppejä olisivat esimerkiksi palsasuoet ja tunturiluontotyypit.

99 §

Hyvittämisen kriteerit

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

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

Hyvittävät toimenpiteet on toteutettava

1) samalla tai siihen rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeen osa-alueella, samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostuma- tai vesiluontotyyppissä, jolla heikennys aiheutuu;

2) sen saamelaisyhteisön alueella, jonka alueella heikennys tapahtuu;

3) ennen heikentävien toimenpiteiden aloittamista, kun kyse on toimenpiteistä, joilla luodaan edellytykset tavoitellun tilan saavuttamiselle (perustavat toimenpiteet), ja tarvittaessa toistuen, kun kyse on tavoitellun tilan saavuttamisen edellyttämistä hoitotoimenpiteistä.

Poiketen 3 momentissa säädetystä perustavat toimenpiteet voidaan toteuttaa heikentävien toimenpiteiden aloittamisen jälkeen, jos se on hyvittävä toimenpiteillä tavoitellun tilan kannalta perusteltua, kuitenkin viimeistään 3 vuoden kuluessa heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta. Sama koskee tilannetta, jossa heikentävät toimenpiteet on toteutettava kiireellisesti yleisen turvallisuuden perusteella.

Edellä 98 §:n 3 momentissa tarkoitettu suojelehyvitys on aina toteutettava ennen heikennystä.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyvittävästä toimenpiteistä.

99 § *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 heikentymättömyydestä ylipäättään voitaisiin saavuttaa.

Luonnonarvovastaavuuden osalta uhanalaisten luonnonarvojen heikennys olisi hyvittävä samaan luonnonarvoon kohdistuvin 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, koska kyse ei olisi luonnonsuojelulla suojelluista lajeista tai luontotyypeistä. Joustavuus lisäisi vapaaehtoisesti tuotettujen luonnonarvojen kysyntää vapaaehtoisessa hyvittämis toiminnassa. Myös joustavassa hyvittämisessä hyvittävien luonnonarvojen on korvattava hävitettävät luonnonarvot pysyvästi ja samojen pinta-alallisten ym. kriteerien perusteella kuin veloitteeseen perustuvassa kompensaatiossa.

Uhanalaisista luontotyypeistä tai uhanalaisten eliölajien elinympäristöistä osa saattaa olla niin vähälukuisia, että hyvittäminen samalla luonnonarvolla olisi luonnontieteellisesti mahdotonta. Mikäli tällaisen luonnonarvon heikentäminen kuitenkin sallittaisiin myöntämällä poikkeus lain rauhoituksesta, heikennys olisi hyvitetty. Hyvittämis toimenpiteet olisi tällaisessa tilanteessa kohdistettava mahdollisimman tarkoin heikennettävää vastaavaan ja yhtä uhanalaiseen luonnonarvoon. Luontotyyppien osalta hyvittämisen tulisi tällöin kohdentua samaan luontotyyppi ryhmään, joita ovat Itämeren vedenalaiset luontotyypit, meren rannikon luontotyypit, sisävesien ja rantojen luontotyypit, suoluontotyypit, metsäluontotyypit, kallioiden ja kivikkojen luontotyypit, perinnebiotoopit sekä tunturiluontotyypit. Taloudelliset perusteet eivät voisi olla perusteena poiketa luonnonarvovastaavuudesta.

Maantieteellisen vastaavuuden kannalta hyvittäminen olisi tehtävä luontotyyppin tai lajin luontaisella levinneisyysalueella 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 vesimuodostuma- tai vesiluontotyyppissä. Manner-Suomi jakautuu neljään metsäkasvillisuusvyöhykkeeseen ja niiden 10 osa-alueeseen: hemiboreaalin (Lounainen rannikkomaa), eteläboreaalin (Lounaismaa–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). Hyvittäviä toimenpiteitä ei tarvitsisi siten toteuttaa saman kunnan tai saman luonnonsuojeluviranomaisena toimivan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella.

Meri- ja rannikkoluonnon osalta on luonnonmaantieteellisestä perusteltua käyttää Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (SopS 12/1980) mukaista merialuejakoa, joka huomioi paremmin rannikon lajien ja luontotyyppien suojelutarpeet. Merialueita on viisi: Perämeri, Merenkurkku, Selkämeri, Ahvenanmaa–Saaristomeri ja Suomenlahti. Sisävesien osalta hyvityksen alueellinen sijoittuminen tulisi tarkastella tapauskohtaisesti. Ensisijaista olisi hyvittää samalla valuma-alueella, mutta valuma-alueen koko ja heikennyksen kohteena olevan lajin tai elinympäristön tarpeiden tulisi määrittää hyvittämis toimenpiteiden tarkempaa sijaintia.

Uuden valuma-aluejaon mukaisesti Suomessa on yli 22 000 valuma-aluetta, jotka on yhdistetty ns. kolmannen jakovaiheen valuma-alueiksi (5637 kappaletta) ja lopulta 73 päävesistöalueeseen. Vesistöalueen sisällä elinympäristötyypit vaihtuvat lähteiköistä ja pienvesistä suurempiin jokiin ja järvioltaisiin. Hyvittävät toimenpiteet tulisi toteuttaa ennemmin samassa elinympäristötyypissä kuin tiukasti samalla vesistöalueella. Suomessa on valuma-

aluejaon lisäksi käytössä EU vesipuitedirektiivin mukainen vesimuodostumien tyypittely, joka jakaa erityyppiset joet 11 jokityyppiin (valuma- alueen koon ja maaperän mukaisesti jaoteltuna) ja järvet 13 järviin (jaoteltu esim. viipymän, syvyyden, veden värin perusteella). Vesimuodostumien tyypittely vastaa luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnissa käytettyjä luontotyyppisiä, ja lisäksi luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnissa on tyypitelty myös pienvedet. Tämän tyypittelyn avulla hyvittävät toimenpiteet voisi olla perusteltua toteuttaa samankaltaisessa elinympäristössä toisella valuma-alueella. Jos kuitenkin kyseessä olisi geneettisesti erilaistuneeseen populaatioon kohdistuva heikennys, hyvityksen tulisi tapahtua populaation levinneisyysalueella. Tämä koskisi esimerkiksi eristyneitä jokihelmisimpukkapopulaatioita vesistöjen latvoilla.

Saamelaiskulttuurin suojaa koskevaan perustuslain säännökseen sekä biodiversiteettisopimuksen 8 j –artiklaan liittyen edellyttäisiin, että saamelaisten kotiseutualueella aiheutuva heikennys tulisi hyvittää saman saamelaisyhteisön alueella toteutettavien toimenpitein. Säännöksellä varmistettaisiin, että toimenpiteillä hyvittäisiin samalla myöskin heikennykset saamelaisten kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinon kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamiseen. Saamelaisyhteisön – käsitteellä tarkoitettaisiin biodiversiteettisopimuksessa käytetyn 'perinteisen elämäntavan omaavat alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöt' mukaisesti yhteisöä, joka olisi tapauskohtaisesti kulloinkin kyseessä olevien luonnonvarojen ja niiden käytön perusteella määrityvä tapoikeudellinen yhteisö.

Ajallista vastaavuutta koskien perustavasti toteutettava ennen heikentävien toimenpiteiden aloittamista Hyvittävien toimenpiteiden toteuttaminen etukäteisesti minimoisi riskiä toimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä esimerkiksi toiminnanharjoittajan varattomuuden vuoksi. Jos heikennettävä luonnonarvo on uhanalainen ja lajilla on pieni populaatiokoko, tai luontotyyppin pinta-ala on pieni, tulisi hyvitykset aina tehdä ennen heikennystä. Uhanalaisuus tässä merkityksessä määrittyisi Suomessa uhanalaisuuden arvioinnissa 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 mukaisesta arvioinnista (Opas eliölajien uhanalaisuuden arviointiin – Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) arviointiohjeet ja kansalliset täydennykset; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2017). Luontotyyppin uhanalaisuus tässä merkityksessä vastaavasti määrittyisi IUCN:n kriteerin B (suppea levinneisyys- tai esiintymisalue) mukaisesti (Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018: Luontotyyppien punainen kirja. Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet; Suomen ympäristö 5/2018).

Hankkeissa, joissa heikentävät toimenpiteet toteutuvat vaiheittain, hyvittämissä toimenpiteet olisi vastaavasti toteutettava samalla tavalla ennen kutakin heikentävää toimenpidettä. Tyypillisesti kyse olisi väylähankkeesta.

Säännöksen 4 momentissa säädettäisiin, että erityistilanteissa hyvittävät toimenpiteet voisi toteuttaa vasta heikentämisen aloittamisen jälkeen. Siinä asetettaisiin perustavien toimenpiteiden loppuun saattamiselle ehdoton ajallinen takaraja, joka olisi kolme vuotta heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta. Etukäteisestä hyvittämisestä voitaisiin poiketa tilanteissa, jossa hyvittäville toimenpiteille tavoitellun tilan kannalta se olisi perusteltua. Kyse olisi tilanteista, joissa **hyvittävien toimenpiteiden myöhemmällä toteutuksella päästäisiin kokonaisuutena arvioiden parempaan lopputulokseen esimerkiksi paikan päällä tapahtuvan**

ennallistamisen yhteyteen tehtävin toimenpitein, koordinoimalla useita hyvitystoimenpiteitä yhteen tai muihin ympäristön kannalta suotuisaan toimenpiteeseen, kuten tiedossa olevaan padon purkamiseen, tai saavuttamalla pienempi epäonnistumisriski. Myös sellaisessa tilanteessa, jossa yleisen turvallisuuden vuoksi hankkeeseen on viipymättä ryhdyttävä, kuten tulvarisikin torjumiseksi, voidaan pääsäännöstä poiketa, jotta hanke ei viivästyisi hyvittävien toimenpiteiden suunnittelun vuoksi.

Toimenpiteiden toteutuksen aikarajaa ei laskettaisi luonnonsuojelulaista myönnetyn poikkeuksen lainvoimaisuudesta, vaan heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta. Luonnonsuojelulaista myönnettävät poikkeukset myönnetään pääsääntöisesti määräajaksi, joten tarvittaessa poikkeuksen saaneen olisi haettava jatkoaikaa päätökseen, mikäli heikentävän toimenpiteen toteutus jostain syystä lykkääntyisi ajallisesti myöhemmäksi.

Toimenpiteillä tavoiteltua vaikuttavuutta ei edellytettäisi saavutettavan säännöksessä asetettavassa määräajassa, sillä usein luonnonarvojen ennallistamiseen kuluu useita vuosia, joissain tilanteissa vuosikymmeniä. Perustavien toimenpiteiden ohella voi olla tarvetta jatkaa hoitotoimenpiteitä. Jäljempänä todettavalla tavalla luonnonsuojelulaista myönnettävään poikkeukseen liittyen hoitotoimia voitaisiin edellyttää jatkettavan enintään 20 vuoden ajan samasta ajankohdasta lukien. Vapaaehtoiseen hyvittämiseen liittyen **hoitotoimille** ei säädettäisi enimmäisaikarajaa.

Edellä esitetystä poiketen 98 §: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.

100 §

Suunnitelma hyvittäväistä toimenpiteistä

Eliölajien 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 toteuttamisen seurannasta;
 - 6) arvio hyvittävien toimenpiteiden toteutumisen riskeistä ja suunnitelma niihin varautumisesta sekä vaihtoehtoisista toteutustavoista;
 - 7) tiedot perustavien toimenpiteiden käytännön toteuttajasta ja tämän pätevydestä tehtävään.
- Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyvittämissuunnitelman sisällöstä.

100 § Suunnitelma hyvittävästä toimenpiteistä. Pykälässä velvoitettaisiin 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 edellytettäisiin selvitystä perustavien toimenpiteiden toteuttajan kyvystä toteuttaa suunnitellut toimenpiteet.

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

Mikäli heikentävän toimenpiteen toteuttaminen viivästyisi, päätöksen saajan olisi haettava sille jatkoaikaa. Tässä yhteydessä olisi aiheellista tarkistaa, että hyvittämissuunnitelma olisi edelleen ajantasainen. Heikennettävällä alueella esiintyvien suojeltujen luonnonarvojen tila ennen heikennystä muodostaisi vertailupohjan aiheutuvan heikennyksen määrälle, samoin hyvityksenä käytettävän alueen tila ennen hyvittäviä toimenpiteitä. Toimenpiteet ja niillä tavoiteltavat parannukset hyvittävän alueen tilaan tulisi suunnitella siten, että muodostuva lisäisyys hyvittäväällä alueella vastaisi aikaviive ja toimenpiteiden vaikuttavuuden epävarmuus huomioiden luonnonsuojelulaista myönnettävällä poikkeuksella aiheutuva heikennystä suojeltaviin luonnonarvoihin. Ennallistamistoimista ja niiden vaikuttavuudesta on Suomessa verrattain paljon kokemusta ja vuoteen 2030 asti ulottuvassa Helmi-elinympäristöohjelmassa muodostuu lisää kokemuksesta 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 kuin myös valtion liikelaitokset.

101 §

Hyvittämiseen velvoittaminen

Myöntäessään 69 §:ssä ja 85 §:ssä tarkoitetun luontotyyppiä tai lajin elinympäristöä heikentävän poikkeuksen sekä tehdessään päätöksen 62 §:n 1 momentin nojalla yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset:

1) vaadittavista hyvittämissuunnitelman mukaisista perustavista toimenpiteistä sekä enintään 20 vuotta toteutettavista hoitotoimenpiteistä;

2)

hyvittämistoimenpiteiden toteuttamisen seurannasta ja sen raportoinnista viranomaiselle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi vaihtoehtoisesti hyväksyä heikennyksen ennakkollisena hyvityksenä jäljempänä 103 §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä tuotettavat luonnonarvot, jotka korvaavat luontotyyppille tai lajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen.

Ennen asian ratkaisemista on tarvittaessa kuultava hyvitysalueen sijaintikuntaa sekä saamelaisten kotiseutualueella aina pyydettyä Saamelaiskäräjiltä arvio siitä, miten ehdotettu hyvitys huomioi saamelaiskulttuurin suojan siinä saamelaisyhteisössä, jonka alueella heikentäminen tapahtuu.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaa tiedon hyvittämiseen velvoittamisesta, hyvittämisen toteuttamisesta sekä ennakkollisesta hyvittämisestä luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaan rekisteriin.

101 § Hyvittämiseen velvoittaminen. Pykälällä kytkettäisiin hyvittämisvelvoite laista myönnettävään poikkeukseen ja sen ehtoihin sen mukaisesti kuin 62, 69 ja 85 §:ssä säädettäisiin. Poikkeuksen ehtona olisi edellisessä pykälässä tarkoitetun hyvittämissuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäen, että suunnitelma on laadittu 100 §:n mukaisesti ja se täyttäisi 98 ja 99 §:ssä säädettävät edellytykset. Mikäli suunnitelma ei täyttäisi sille asetettuja vaatimuksia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pyydettyä suunnitelman täydentämistä.

Ehdotetussa luontotyyppien suojelusäännöksistä poikkeamista koskevassa 69 §:n säännöksessä edellytettäisiin, että yksittäistapauksessa voitaisiin myöntää poikkeus edellyttäen, että kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarantuisi. Samoin ehdotetussa eliölajin suojelua koskevista säännöksistä poikkeamista koskevassa 85 §:n säännöksessä edellytettäisiin, että muun ohella poikkeus ei häittäisi lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai sen saavuttamista. Näiden edellytysten täytyminen olisi mahdollista **saavuttaa** hyvittävin toimenpitein.

Hyvittämissuunnitelmasta pyydetäisiin tarvittaessa kunnalta lausunto sen yhteensopivuudesta maankäytön suunnittelun kanssa.

Saamelaisten kotiseutualueella olisi ennen asian ratkaisemista pyydettyä arvio ehdotetun hyvityksen riittävydestä saamelaiskulttuurin suojan kannalta **saamelaisten virallisena edustuselimenä toimivalta** Saamelaiskäräjiltä. Saamelaiskäräjät konsulttoisi tarvittaessa sitä saamelaisyhteisöä, jonka alueella heikentäminen tapahtuisi.

Poikkeuksen hakija voisi toteuttaa heikennyksen hyvittämisen omin toimin tai hankintana alan toiminnanharjoittajalta. Jos toimenpiteet teetetäisiin 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 ne täyttäisivät hyvityksen vastaavuudelle 98 ja 99 §:ssä säädettävät edellytykset. Tällaiset kolmannen toimijan tuottamat hyvitykset hyväksyttäisiin vain jo toteutettuina, koska viranomaisen ei voisi 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 ne 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, olisi jo toteutettu ja siten kustannuksista olisi jo selkeä käsitys.

Pykälän 4 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaisi tiedon heikennyksen hyvittämiseen velvoittamisesta ja veloitteen toteuttamisesta 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.

Poikkeamista koskevien säännösten yhteydessä on edellä todettu poikkeamista koskevan päätöksen voimassaoloajasta sekä siitä, miten hankkeesta tai toimenpiteestä vastaavan vaihtuessa luonnonsuojelulaista myönnettävä poikkeus voitaisiin siirtää toiselle tilanteessa, jossa poikkeamispäätöksessä sallittua heikennystä ei vielä olisi toteutettu.

102 §

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.

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

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto ei olisi muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan valtioneuvoston tai ympäristöministeriön päätöksentekoa tukeva asiantuntijalausunto.

Luonnonsuojelulain x §:ssä säädettäisiin valtion omistaman luonnonsuojelualan lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä saman tasoisella tai ylemmällä säädöksellä. Tällainen luonnonsuojelualan suojelusta luopuminen on poikkeuksellista, mutta ei poissuljettua.

Valtion omistuksessa olevat luonnonsuojelualueet on joko siirretty valtion hallinnassa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle tai hankittu yksityisiltä maanomistajilta valtioneuvoston periaatepäätöksillä hyväksytyjen suojeluohjelmien tai muun suojelun toteuttamiseksi. Valtion talouden kannalta tällaisen luonnonsuojelualan suojelun lakkauttaminen tai rauhoitusmääräysten lieventäminen siten, että alueen luonnonarvoja sallittaisiin heikennettävän tarkoittaisi, että alueen hankintaan käytetyt taloudelliset panokset menisivät hukkaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on korostanut Natura 2000 -verkoston säännöksiä tarkastellessaan, että valtiontalouden kannalta olisi tärkeää, että kompensointivelvollisuus kohdistuu sille taholle, joka on vastuussa heikentämisestä yleisen "aiheuttaja maksaa" -periaatteen mukaisesti (Valtiontalouden tarkastusvirasto. Natura 2000 -verkoston valmistelu. Valtiontalouden 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.

Suojelualan lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä suojelualueverkostolle aiheutuva heikennys olisi ennalta arvioiden parhaiten hyvitetävissä vastaavia luonnonarvoja edustavan, arvokkaan alueen 98 §:n 3 momentin mukaisella suojeluhyvityksellä.

103 §

Vapaaehtoinen luonnonarvojen tuottaminen

Maanomistaja voi vapaaehtoisesti tuottaa luonnonarvoja käytettäväksi ekologiseen kompensaatioon.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa maanomistajan hakemuksesta lausunnon vapaaehtoisen luonnonarvojen tuottamisen suunnitelmasta. Lausunto on toimitettava tiedoksi kunnalle, jossa suunnitelmassa tarkoitettu alue sijaitsee. Suunnitelmaan sovelletaan, mitä 100 §: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 67 §:ssä [suojellut luontotyypit] ja 77 §:ssä [erityisesti suojeltavat lajit] säädettyä ilman maanomistajan suostumusta.

103 § Vapaaehtoinen luonnonarvojen tuottaminen. Pykälällä mahdollistettaisiin viranomaisen varmentama luonnonarvojen tuottaminen elinkeino- tai liiketoimintana siten, kuin edellä luvun 11 yksityiskohtaisten perustelujen yleisosassa on kuvattu. Tavoitteena olisi, että maanomistajat tuottaisivat sellaisia luonnonarvolisäyksiä, joita voitaisiin mahdollisimman yksinkertaisesti käyttää lakiin perustuvan hyvittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Tämä edellyttäisi, että luonnonarvojen tuottaminen tapahtuisi noudattaen samoja sääntöjä ja arviointiperusteita kuin poikkeuslupan ehtona edellytettäisiin, jotta tuotetut luontoarvot olisivat yhteismitallisena 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 aikaansaatavien luonnonarvolisäysten laadusta ja määrästä. Kun viranomaisen varmentaisi myös tällaisen vapaaehtoisen toiminnan, toiminnan, varmentamisen kustannustehokkuus edellyttää, että viranomaisen voisi nojautua samoihin arviointiperusteisiin kuin poikkeuslupaan liittyvässä arvioinnissa.

Pykälän 2 momentin mukaan maanomistajan olisi järjestelmää hyödyntääkseen pyydettyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lausuntoa laatimastaan suunnitelmasta. Tämä olisi tarpeen lähtötilanteen ja siten toimenpiteillä aikaansaatavien hyvitysten määrän ja laadun todentamiselle. Samalla luonnonarvojen tuottamiseen halukas maanomistaja voisi saada

viranomaiselta varmistusta siihen, onko suunnitelluilla toimenpiteillä lisättäville luonnonarvoille ennalta arvioiden kysyntää. Tämä saattaisi vähentää maanomistajan riskiä siitä, että tuotetut luonnonarvot eivät menisi kaupaksi.

Pykälän 3 momentin mukaan maanomistaja voisi hakea viranomaisen varmennuksen 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.

Pykälän 4 momentin mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada tieto tuotettavista luonnonarvoista kompensatiorekisteriin. Tämä rekisteröintioikeus mahdollistaisi luonnonarvojen tuottajalle kanavan markkinoida tuotettuja luonnonarvoja hyvitysten tarvitsijoille. Se vähentäisi merkittävästi niitä neuvottelukustannuksia, jotka liittyvät hyvityksen tarvitsijan toimenpiteisiin toisen sopimusosapuolen löytämiseen. Maanomistajalla olisi myös oikeus hakemuksestaan saada hyvitysalueensa poistettavaksi rekisteristä, jos sitä ei ole käytetty heikkennyksen hyvittämiseen.

Liiketoimintana tai julkisen toimijan kuten valtion liikelaitoksen tai kunnan toimintana voitaisiin perustaa myös laajoja, usean hankkeen aiheuttamien heikkennysten 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.

Pykälän 5 momentin mukaan toiminnalla tuotettaviin luonnonarvoihin ei sovellettaisi suojellun luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajien esiintymispaikan rajaamis päätös menettelyä ilman maanomistajan suostumusta, koska luonnonarvot muodostuisivat maanomistajan 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 luonnonarvolisäys on vaihtanut omistajaa.

104 §

Vapaaehtoinen heikennyksen hyvittäminen

Luonnonarvoja toiminnassaan heikentävä toimija (vapaaehtoinen hyvittäjä) voi vapaaehtoisesti hyvittää toiminnastaan luontotyypille tai lajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen 103 §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä.

Vapaaehtoisen hyvittäjän hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee päätöksen hyvityksen korvaavuudesta. Korvaavuus voi olla joko heikennystä vastaavaa tai sen ylittävää.

Hyvitysalue on rajattava 105 §:n mukaisesti tai perustettava 48 §:ssä tarkoitetuksi luonnonsuojelualueeksi.

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

104 § Vapaaehtoinen heikennyksen hyvittäminen. Säännöksellä mahdollistettaisiin viranomaisen varmentamana toiminnanharjoittajien, kuntien tai muiden toimijoiden sellainen heikennysten hyvittämistoiminta, 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 103 §:ssä tarkoitettua hyvittämissuunnitelman ja toteuttaisi sen, tai hankkisi kolmannen tahon jo 103 §:n mukaisesti tuottamat luonnonarvot.

Hyvittämisen vastaavuutta koskeva päätös olisi valituskelpoinen, mutta muutoksenhaku olisi rajattu asianosaiseen. Muutoksenhakuoikeudesta säädetään 132 §:ssä.

132 § 2 mom: Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Muissa kuin korvausta tai vapaaehtoista hyvittämistä koskevista asioissa valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla ja toiminta-alueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä. Lisäksi valitusoikeus on myös Saamelaiskäräjillä, mikäli päätös heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Pykälän 3 momentin mukaan vapaaehtoisen hyvittämisen pysyvyys olisi varmistettava joko alueen rajauspäätöksellä tai luonnonsuojelun perustamisella, koska viranomaisvarmennuksella olisi julkinen luotettavuus. Hakiessaan lausuntoa vapaaehtoisen hyvittäjän olisi annettava suostumus hyvityksen pysyvyyden varmentavan rajauspäätöksen tai suojelun perustamista koskevan päätöksen tekemiseen.

Vapaaehtoisella hyvittäjällä olisi niin halutessaan oikeus saada tieto hyvityksen vastaavuudesta kompensatiorekisteriin. Siihen asti, kunnes elinkeinoelämän piirissä kehittyvä muu tätä tietoa tarjoava palvelu, toiminnanharjoittajat voisivat hyödyntää rekisteriä osoittaakseen yrityksen ympäristövastuun toteuttamista.

Vapaaehtoinen hyvittäjä voisi hyvittää vapaaehtoisesti toiminnastaan aiheutuvat haitat myös noudattamatta tässä säädettyä menettelyä. Viranomaisen ei kuitenkaan tällöin toimisi hyvityksen varmentajana rahoittajien, asiakkaiden ja kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Esimerkiksi jokin toimiala voisi järjestää oman varmennusjärjestelmän kuten oman standardin hyvittämis-toiminnan varmentamiseen

105 §

Hyvitysalueen hävittämisen- ja heikentämiskielto

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä määritellyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

Kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt heikennyksen hyvittämiseen käytetyn tai käytettävän hyvitysalueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Päätös on voimassa valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin päättä. Päätöksestä on lisäksi tehtävä merkintä kiinteistörekisteriin.

105 § Hyvitysalueen rajauspäätös. Pykälässä säädettäisiin, että luonnonsuojelulain suojelemille luonnonarvoille aiheutuneiden heikennysten hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen olisi kiellettyä. Suojelun pysyvyys olisi välttämätöntä, koska myös heikentäminen olisi pysyvää. Lisäksi tyypillisesti hyvittävien toimenpiteiden vuoksi luonnonarvojen lisääntyminen voi viedä useita vuosia, jopa vuosikymmeniä. Hyvitysalueen hävittäminen- ja heikentämiskielto ei estäisi alueen osoittamista maankäytön suunnittelussa sellaiseen käyttötarkoitukseen, joka ei olisi ristiriidassa tuotettujen luonnonarvojen kehittymisen ja pysyvyyden kanssa, kuten virkistykseen.

Säännös olisi menettelyllisesti ja sisällöllisesti samanlainen kuin luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöstä koskeva säännös. Rajauspäätöksellä suojellun alueen hävittäminen tai heikentäminen olisi rangaistava teko.

Rajauspäätös tehtäisiin myös vapaaehtoiseen hyvittämiseen käytettävästä alueesta, jos siitä annettaisiin viranomaisvarmennus 103 §:ssä säädettyllä tavalla.

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

106 §

Poikkeaminen hyvittävä alueen suojelusta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 105 §:n 1 momentin [hyvittävä 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 98 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, joilla on hyvitettävä hyvitysalueella olevat ja hyvittämis-toimenpiteillä tavoitellut luonnonarvot.

106 § Poikkeaminen hyvittävän alueen suojelusta. Pykälässä säädettäisiin, että myös 105 §:n mukaisesti rajatun hyvittävän alueen suojelusta voitaisiin yleisen edun kannalta pakottavassa tilanteessa luopua.

Pykälän 2 momentin mukaan myös tällaisessa tilanteessa aiheutuvat heikennykset tulisi hyvittää, jotta suojelun taso säilyisi ennallaan. Mikäli hyvittävät toimenpiteet olisi jo täysimääräisesti toteutettu ja niillä saavutettu tavoiteltu hyvitys, hyvittävien toimenpiteiden mitoituksessa olisi riittävää huomioida alueella olevat luonnonarvot. On kuitenkin mahdollista, että toimenpiteillä tavoiteltua luonnonarvojen lisäystä ei olisi 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 poikkeamis päätöksen antamisajankohtana olisi vielä täysimääräisesti saavutettu.

107 §

Hyvittämistietojen saatavuus

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

107 § Hyvittämistietojen saatavuus. Pykälä takaisi järjestelmän läpinäkyvyyden, mikä on todettu heikennysten hyvittämissuunnitelman uskottavuuden kannalta keskeiseksi tekijäksi kansalaisyhteiskunnan kannalta. Läpinäkyvyys olisi tärkeää myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta. Hyvittämistietoja sisältävän rekisterin julkisuudessa noudatettaisiin lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta ja henkilötietolainsäädäntöä.

108 §

Kustannusvastuu

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

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

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

- 1) heikennyksen arvioinnista;
- 2) hyvittämistoimenpiteiden toteuttamisen valvonnasta;
- 3) hyvittämistoimenpiteiden vaikuttavuuden seurannasta.

108 § Kustannusvastuu. Pykälässä todettaisiin sisällöllisellä säännöksellä, että heikennysten hyvittämisestä kustannusvastuu kuuluu aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti haittaa aiheuttavalle. Valtion viranomaiselle 11 luvun mukaisesta toiminnasta aiheutuvat kustannukset on näin ollen perittävä täysimääräisesti ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maksuasetukseen on tehtävä asianmukaiset muutokset.

25.10.2021
Projektin III
lopullinen ehdotus

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

136 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan x. päivänä x kuuta 202x. Sen 63 §:ää, 69 §:n 2 momenttia, 85 §:n 8 momenttia ja 101-102 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta x päivästä xkuuta 202x.

HALLITUKSEN ESITYKSEN PERUSTELUT LIITTYEN EKOLOGISEEN KOMPENSAATIOON

2.5.9 Ekologinen kompensatio

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly säännöksiä ekologisesta kompensatiosta, minkä vuoksi lain nykytilaa on tältä osin tarpeetonta arvioida laajemmin. Natura-alueiden suojelua koskevassa 66 §:n 4 momentissa tosin säädetään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävistä, Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Muilta osin kompensatiosta ei kuitenkaan laissa säädetä.

Kansainvälisesti tilanne on toinen. Kompensatiota koskevia säännöksiä on sisällytetty esimerkiksi 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.

4.1.9 Ekologisen kompensatian toteuttaminen

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin uusi luku ekologisen kompensatian toteuttamisesta. Luvussa säädettäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä ja luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta. Ekologinen kompensatio olisi tarkoitus saattaa portaittain osaksi lainsäädäntöä siten, että lain siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan luonnonarvojen tuottamistoiminnan ja vapaaehtoisen kompensoinnin käyttöönotto luonnonsuojelulain voimaantulon yhteydessä, mutta velvoittava sääntely kompensatioedellytyksen liittämistä poikkeamislupiin säädettäisiin astumaan voimaan vasta myöhemmin, kun säännösten soveltamiseen liittyvä pilotointi on toteutettu.

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 Programmen (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 jälleerakennus- ja kehitys pankki (EBRD), Euroopan investointipankki (EIB), Latinalaisen

25.10.2021
Projektin III
käsittelemät
muutokset

Amerikan kehityspankkiryhmä (IDB), Kiinan kehityspankki (CDB) sekä Equator Principles -periaatteisiin sitoutuneet rahoituslaitokset edellyttävät lainoittamiltaan hankkeilta kokonaisheikentymättömyyden periaatteen noudattamista. Kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä 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: ”yhdeällä 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 periaatepäätöksellä 20.12.2012 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 oton 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 (2020). Sitä ehdotettiin luontotyyppisuojelelun 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.

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.

4.2.3 Ehdotettavan lain vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

Ekologinen kompensatio

Ekologista kompensatiota koskevalla velvollisuudella voi olla positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen kahdella tapaa. Ensinnä se ohjaisi suuntaamaan ympäristönkäyttöhankkeita sellaisiin sijainteihin, joissa ei ole luonnonsuojelulain suojelemissa arvoja. Toiseksi nykyisellään hyvittämättä jäävät heikennykset hyvittäisiin jatkossa. Vaikutus yksinomaan velvoittavan hyvittämisen osalta olisi sikäli vaatimaton, että hyvittämisvelvollisuutta sovellettaisiin vain hyvin pieneen määrään luontoarvoja ja poikkeamiseen niiden suojelusta. Vuosina 2019-2020 on myönnetty luontodirektiivin liitteen IV lajien sekä rauhoitettujen kasvilajien suojelusta yhteensä 207 poikkeusta ja niistä noin viidesosassa (yhteensä 37 tapaus) olisi ehdotettavien säännösten nojalla tullut kyseeseen heikennysten hyvittämisvelvollisuus. Taulukossa 3 on esitetty maantieteellinen jakauma vuosina 2019-2020 näiden lajien osalta myönnettyistä poikkeuksista, joihin hyvittämisvelvollisuus liittyisi.

Taulukko 3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vuosina 2019-2020 myöntämät sellaiset luonnonsuojelulain mukaisesta luontodirektiivin liitteen IVa lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta, erityisesti suojeltavan lajin rajatun elinympäristön suojelusta sekä rauhoitetun lajin suojelusta myönnetty poikkeamiset, sekä arvio siitä, kuinka moneen niistä ehdotettavan lain mukaan liittyisi ekologisen kompensatian velvollisuus.

| | 2019 | | 2020 | |
|-----------------|-------------|--------------------------|-------------|--------------------------|
| | Poikkeukset | Mahdollisesti hyvittävää | Poikkeukset | Mahdollisesti hyvittävää |
| ELY-keskus | | | | |
| Etelä-Pohjanmaa | 3 | 1 | 6 | 1 |
| Etelä-Savo | 8 | 1 | 7 | 1 |
| Häme | 2 | | 3 | |
| Kainuu | 0 | | 3 | |
| Kaakkois-Suomi | 4 | 1 | 5 | |
| Keski-Suomi | 3 | | 1 | |

| | | | | |
|-------------------|-----|----|-----|----|
| Lappi | 7 | | 16 | 5 |
| Pirkanmaa | 2 | | 6 | |
| Pohjois-Karjala | 4 | | 5 | |
| Pohjois-Pohjanmaa | 5 | | 6 | 2 |
| Pohjois-Savo | 2 | | 6 | 2 |
| Uusimaa | 20 | 9 | 18 | 7 |
| Varsinais-Suomi | 42 | 7 | 23 | |
| | 102 | 19 | 105 | 18 |

Hankkeet ovat liittyneet asemakaavoitukseen joko valmistelu- tai toteutusvaiheessa ja rakentamiseen (13 kappaletta), tie- tai ratakankkeisiin (15 kappaletta) sekä kaivoksiin, voimalinjoihin ja vesistökuunnostuksiin tai vesistöön rakentamiseen. Useimmin hanke on edellyttänyt poikkeusta liito-oravan (11 kappaletta) tai vuollejokisimpukan (12 kappaletta) suojelusta. Muita eläinlajeja, joiden suojelusta on myönnetty poikkeus, ovat olleet lepakot, kirjoverkkoperhonen, viitasammakko ja sirolampikorento. Kasvilajeista poikkeus on myönnetty erityisesti suojeltaville lajeille perämerenketomaruna, sääskenvalkku, horkkakatkerö, ketokatkerö ja upossarpio sekä rauhoitetuille, luontodirektiivin liitteen IV b lajeille tikankontti ja laaksoarho sekä rauhoitetuille lajeille lahokaviosammal, valkolehdokki ja veripunakämmekki. Tapauksista noin 40 prosenttia sijoittui Uudenmaan alueelle.

Luontotyyppien heikentämiskiellosta myönnettävät poikkeukset ovat niin vähälukuisia, että niistä on vaikea lausua yleistävästi. Perustettujen luonnonsuojelun alueiden suojelun lakkauttamistapauksia ei ole ollut vuonna 2020, mutta rauhoitussäännöksiin myönnettiin yhteensä 140 lievennystä tai poikkeusta. Pääosin kyse on ollut sellaisista poikkeuksista, jotka eivät ole heikentäneet luonnonsuojelun alueen luonnonarvoja, kuten tutkimusluvista. Luonnonarvoja heikentäneitä poikkeuksia myönnettiin kaikkiaan 47. Niistä osa oli alueen käyttämisen kannalta (esimerkiksi lintutornin tai kulumiselta suojaavien rakenteiden rakentaminen), luonnonarvojen parantamisen (ennallistamistoimet) tai turvallisuuden vuoksi tarpeen. Muista syistä poikkeuksia myönnettiin 19 tapauksessa, useimmin sähkönsiirron mahdollistamiseksi, mutta myös puun ajoon, ruoppaukseen, rinnehissin ja rakennuksen rakentamiseen. Näistä osa olisi todennäköisesti sellaisia yleisen edun vuoksi toteutettavia hankkeita, jotka edellyttäisivät ekologista kompensatiota ehdotettujen säännösten nojalla.

Jos hyvittämismekanismien käyttö laajenisi tulevaisuudessa luonnonsuojelulakia laajemmalle, ja jos järjestelmän toimivuus voitaisiin taata, kompensatioiden positiivinen vaikutus pitkällä aikavälillä voisi olla suurempi. Ehdotetun lain vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisella voi olla suurempi merkitys. Yrityselämässä on jo tehty sitoumuksia ”no net loss”- tai jopa ”net positive impact” -tavoitteeseen.

Poikkeuslupiin ja suojelualueiden rauhoitusmääräysten lieventämiseen tai lakkauttamiseen rajattuna ekologisen kompensaation positiivisten monimuotoisuusvaikutusten syntyminen on epävarmaa ja edellyttää monien ehtojen täyttymistä. Ulkomailta saatu tutkimustieto tukee oletusta, että lupakynnys saattaa kompensaation käyttöönoton myötä laskea ja luontoarvojen heikennystä vaativat luvat lisääntyä. Samoin muista maista on tutkimusnäyttöä siitä, että kompensaatioista saatavat hyvitykset vastaavat harvoin määrällisesti ja laadullisesti heikennettyjä luontoarvoja, ja että hyvitys ei ole pysyvä. Hyvittämisen liian löyhät kriteerit voivat heikentää muissa ehdotetuissa säännöksissä kaavailtujen toimenpiteiden (lajien ja luontotyyppien suojelu) vaikuttavuutta. Vaikutuksia on seurattava lupapäätöksiä tarkastelemalla. Olennaista on, että hyvityksen joustojen perusteet määritettäisiin luonnontieteellisin, ei taloudellisin perustein, että hyvittäminen toteutettaisiin riittävässä laajuudessa epävarmuudet huomioiden, ja että laiminlyönteihin puuttuttaisiin. Positiiviset vaikutukset edellyttävät järjestelmän huolellista valvontaa ja läpinäkyvyyttä. Positiivisia vaikutuksia voi edistää hyvittämis toimien suuntaamisella esimerkiksi niin, että ne tukevat ekologista kytkeytyvyyttä.

4.2.4 Ehdotettavan lain taloudelliset vaikutukset

Ekologinen kompensaatio eli luontoarvojen heikentämisen hyvittäminen

Ekologinen kompensaatio on taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävin ehdotettu muutos luonnonsuojelulakiin vaikutusmekanismien lukumäärän, vaikka ei välttämättä taloudellisten vaikutusten, määrän kannalta. Uudistuksen vaikutukset olisivat moninaisia ja eri toimijoille erisuuntaisia. Samallekin toimijalle vaikutukset voivat toimia eri suuntiin: maanomistaja voi aiheuttaa heikennyksen, hänen omistamalleen alueelleen voi koitua heikennystä, tai hän voi tuottaa luontoarvoja maa-alueellaan.

Toimijoille ja myös kunnille tulisi uusi velvoite tilanteissa, joissa poiketaan erikseen säädetyistä luonnonsuojelulailta suojelluista arvoista ja biodiversiteetikustannukset sisäistettäisiin hankkeiden kustannuksiin. Tämä on kuitenkin vallitseva tilanne lajien suojelusta haettavan poikkeuksen osalta tilanteissa, joissa poikkeusluvan edellytyksenä olevaa suojelutason heikentymättömyyttä ei voida saavuttaa ilman hyvittäviä toimenpiteitä. Tapauksissa, jossa heikennysten hyvitys toteutettaisiin, toiminnanharjoittajan kustannuslisäys (mukaan lukien suunnittelu- ja toteutuskustannukset sekä hallinnolliset ja transaktiokustannukset) on arvioitu muun muassa kansainvälisten kokemusten perusteella olevan noin 1–5 % hankkeen kokonaiskustannuksista. Pienissä hankkeissa aiheutuvien kustannusten osuus voisi kuitenkin nousta huomattavasti suuremmiksi. Kustannukset voivat toisaalta jäädä pienemmiksi niille yrityksille kuten maa-ainesalan toimijoille, jotka voivat toteuttaa hyvitykset omistamallaan kiinteistöillä.

Ennallistamistoimista ja niiden kustannuksista on Suomessa verrattain paljon kokemusta ja vuoteen 2030 asti ulottuvassa Helmi-elinympäristöohjelmassa muodostuu lisää kokemusperäistä tietoa. Taulukossa 8 on eräitä Helmi-elinympäristöohjelmassa arvioituja keskiarvokustannuksia luonnonarvojen lisäämistoimenpiteille.

Taulukko 8. Eräitä Helmi-elinympäristöohjelmassa arvioituja luonnonarvojen lisäämistoimenpiteiden kustannuksia suo-, perinnebiotooppi- ja metsäkohteilla.

25.10.2021
 Projektin III
 käsittelemät
 muutokset

| Toimenpide | Yksikkökulu €/ha |
|---|------------------|
| Suo | |
| Suojelualan perustaminen | 1 700 € |
| Ennallistaminen | 1 000 € |
| Vesien palautus suolle ympäröiviltä alueilta | 2 200 € |
| Perinnebiotooppi | |
| Kunnostus | 3 000 € |
| Metsä | |
| Suojelualue | 6 000 € |
| Luonnonhoitotoimenpiteet ennallistamispolto ja karuunnuttamiskulutus | 1 000 € |
| Lehtojen hoito, monimuotoisuutta edistävä kulutus palojatkumalueilla ja harjujen paahdeympäristöjen hoito | 500–1 600 € |

Ekologisen kompensaation velvoitteesta aiheutuvaa sääntelytaakkaa on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurilla perustuen siihen, moneenko luonnonsuojelulaista myönnettävään poikkeukseen vuosittain ekologisen kompensaation velvollisuus tulisi sovellettavaksi. Keskimäärin vuosittain on myönnetty 20–30 tällaista poikkeusta. Yhden ekologisen kompensaation kustannukseksi voidaan arvioida yrityksen suunnitteluun käyttämä asiantuntijatyöaika 10 000 euroa omana työnä (6 viikkoa) – 30 000 euroa konsulttityönä tehtävästä suunnitelmasta ja viranomaistyönä tehtävä työaika 2650–7950 euroa (2–6 viikkoa). Yksittäisen tapauksen kustannukset ilman toimenpidekustannuksia olisivat siten 11 650 – 37 950 euroa. Toimenpidekustannukset olisivat 1000–6000 euroa hehtaarilta, mikä laskennallisesti valittiin keskiarvoksi. Hyvittämiseen tarvittava pinta-ala ei ole suoraviivaisesti sama kuin heikennettävien luontoarvojen pinta-ala. Poikkeusluvan kohteena olleiden heikentävien vaikutusten pinta-ala on ollut pääsääntöisesti jotain kymmeniä aareja, joten laskennan perusteena oleva hyvitysalueen pinta-ala vastaisi teoreettista hyvittämissuhdetta 1:10. Yksittäisen tapauksen keskimääräiset kokonaiskustannukset olisivat siten 12 650 – 49 950 euroa. Suojeluhyvityksen kustannukset muodostuisivat kompensaatiovelvollisen maanomistajalle maksamasta korvauksesta sen perusteella, että suojelualueeksi ehdotettavan alueen taloudellinen hyödyntäminen eli yleisimmin metsäkäyttö päättyisi. Etelä-Suomessa yksityiseksi suojelualueeksi perustettavan metsäalueen korvaustaso on ollut vuonna 2020-2021 keskimäärin 8800 euroa hehtaarilta. Vastaavasti suojeluhyvityksen suunnittelukustannukset olisivat alhaisemmat, joten voidaan arvioida myös suojeluhyvityksen kustannusten olevan arvioidussa keskimääräisessä kustannushaarukassa. Yhteiskunnan tasolla yritysten (mukaan lukien mm. Väylävirasto) sääntelytaakka olisi 30 vuosittaisella tapauksella arvioiden 0,4–1,5 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion väyläverkolla toteutettavien hankkeiden suunnittelua ja toteutusta koskevia valtion talousarvion säännöksiä sekä väylälainsäädäntöä onkin tarkasteltava ja tarvittaessa kehitettävä niin, että kompensaatiotoimien toteutus on mahdollista hankkeen elinkaaren vaiheessa, jossa heikennystä ei ole vielä tapahtunut.

Hyvitysvelvollisuuden asettamisesta ja hyvityssuunnitelman laatimisesta aiheutuisi todennäköisesti ajallista viivettä poikkeuslupamenettelyyn niissä tapauksissa, joissa tällä hetkellä heikennysten hyvittäminen ei ole välttämätöntä poikkeuksen saamiseksi. Ehdotetut

säännökset kuitenkin selkeyttäisivät toimijoiden velvoitteita ja siten voisivat nopeuttaa sisäänojovaiheen jälkeen päätöksentekoa.

Ekologisen kompensaation vaikutukset julkistalouteen olisivat neutraalit tai positiiviset, koska kustannusvastuu kompensoivista toimista kuuluisi heikentävän hankkeen toteuttajalle. Kompensaatiovelvollisuus koskisi kuitenkin myös julkisia toimintoja, kuten valtion vastuulla olevien liikenneyhteyksien rakentamista, joten niiden osalta julkistalouden kustannukset lisääntyisivät. Toisaalta samanaikaisesti kompensaatiolla torjuttaisiin julkistaloudelle luonnon monimuotoisuuden heikkenemisestä aiheutuvia kustannuksia.

Järjestelmän perustamisvaiheessa julkistaloudelle aiheutuisi resurssitarvetta erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja transaktiokustannuksia (esimerkiksi selvityskustannukset, viipeet, epävarmuudet muun muassa yhteismitallisuudesta), jotka pienenisivät pidemmällä aikavälillä. Resursseja tarvitaan pidemmälläkin aikavälillä seurantaan ja valvontaan. Transaktiokustannuksia voisi vähentää kartoittamalla soveltuvia hyvityskohteita ennalta ja perustamalla habitaattipankki tai vastaava ”välittäjätaho”. Sekä viranomaisen resurssitarpeeseen että hyvityssuunnitelmien laatimisen kustannuksiin vaikuttaisi merkittävästi se, että järjestelmä olisi niin yksinkertainen, kuin se on mahdollista, tarvittava tarkkuustaso huomioiden. Ympäristötaloustieteellisessä tutkimuksessa on todettu, että Suomessa on merkittävä potentiaali kompensaatiomarkkinoihin (Kangas, J., Ollikainen, M. 2019. Economic insights in ecological compensations: Market analysis with an empirical application to the Finnish economy. *Ecological Economics* 159: 54-67). Keskeisenä edellytyksenä markkinoiden synnylle pidetään velvoittavaa sääntelyä.

Erityisen vaikeaa on arvioida yritysten halukkuutta vapaaehtoiseen kompensaatioon. Lausuntopalautteen mukaan rahoitusmarkkinat, sijoittajat ja asiakkaat enenevässä määrin edellyttävät yrityksiltä ja toimialoilta sitoutumista luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyyteen ja uskottavan ekologisen kompensaation järjestelmän tarpeen nähtiin kasvavan lähitulevaisuudessa. Ekologinen kompensaatio saattaa lieventää tai torjua toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa paikallista tai mahdollisesti laajempaakin kritiikkiä luonnonarvojen heikentämisestä eli parantaa toiminnanharjoittajien mainehyötyä ja sosiaalista hyväksyttävyyttä (niin kutsuttu sosiaalinen toimilupa).

Vaikka viranomaiselle vapaaehtoiseen hyvittämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset perittäisiin toimijalta, viranomaisella olisi oltava riittävä henkilötyömäärä tehtävän toteuttamiseen. Ainakin alkuvaiheessa luonnonarvojen tuottamisesta kiinnostuneiden maanomistajien hyvityssuunnitelmien hyväksymisen ja toteutetuilla toimenpiteillä tuotettujen luonnonarvojen arvioinnin olisi suositeltavaa olla maksutonta, jotta kannustettaisiin maanomistajia tuottamaan luonnonarvoja etupainotteisesti. Myös tältä osin kustannusten määrää on vaikea ennakoida, kun maanomistajien kiinnostuksesta ei ole varmuutta.

Ekologinen kompensaatio loisi taloudellista toimeliaisuutta ja uutta liiketoimintaa; kompensaatioyritystoimintaa ja innovaatiomahdollisuuksia eri toimijaryhmille, kuten maanomistajille, luonnonhoitajille ja konsulttiyrityksille, ja aiheuttaisi näille toimijoille positiivisia talousvaikutuksia. Suunnittelussa ja arvioinnissa syntyvä liiketoiminta (haittojen ”laskeminen” ja hyötyjen suunnittelu) olisivat suunnilleen yhtä suuria konsulttitoita, ja tämän lisäksi taloudellista toimeliaisuutta syntyisi hyvitysten toteutuksesta. Ehdotettu järjestelmä on joustava ja mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden maanomistajien kannalta. Järjestelmän

25.10.2021
Projektin III
käsittelemät
muutokset

joustavuus olisi olennaista markkinoiden toiminnan toteutumiseksi. Riittävän suuri markkinatoiminta mahdollistaisi hyvitysten ja heikennysten sekä määrällisin että laadullisen yhteensovittamisen.

Maanomistajien halukkuuteen tuottaa luontoarvoja taloudellisena toimintana liittyy epävarmuus tuotettavien luontoarvojen kysynnästä sekä kannattavuudesta, sopimusten pitkäaikaisuudesta, hallinnollisesta menettelystä, osaamisen varmistamisesta sekä riskien hallinnasta. Epävarmuuksia voitaisiin osittain vähentää koulutuksen järjestämisellä, välittäjäorganisaatioilla sekä suunnitellulla tuottajien pääsillä rekisteriin, mikä vähentää transaktiokustannuksia.

| | |
|--|--|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Ekologisella kompensatiolla olisi pääsääntöisesti positiivinen vaikutus maan arvoon. Hyvitysalueella maan arvon muutos riippuu vaihtoehtokustannuksista. Hyvitysalueeseen kohdistuvat käyttörajoitukset estäisivät alueen käytön muuhun tarkoitukseen. Jos hyvitystoimenpiteet kuitenkin tukisivat esimerkiksi alueen virkistyskäyttöä, voisi sekä maan (että mahdollisesti sen lähialueiden) arvo nousta. Jos yritys haluaisi hyvittää aiheuttamansa haitat mahdollisimman lähellä haitan aiheutumista yrityksen yhteiskuntavastuun toteutuksena, hyvitykseen käytettäviä alueita voisi olla rajoitetusti tai ne voisivat olla pirstaloituneita, mikä saattaisi nostaa kustannuksia. Kompensatiolla mahdollisesti saavutettava hankkeiden ja toimien vastustuksen väheneminen voisi kuitenkin vastavuoroisesti vähentää niitä kustannuksia, joita aiheutuisi myönnettyyn lupaan kohdistuvasta muutoksenhausta, ja siitä aiheutuvaa aikaviivettä.

Ekosysteemipalvelujen heikentyminen yhtäällä ja kompensatiotoimien aiheuttamat ekosysteemipalvelujen parantumiset tai käyttörajoitukset toisaalla aiheuttaisivat nekin taloudellisia vaikutuksia. Yleisesti ottaen kansalaisten ja kuluttajien hyvinvoinnille luonnontilan heikennyksen merkitys on taloudellisin mittarein tarkasteltuna suurempi (hyväksyttävä korvaus, willingness to accept, WTA), kuin luonnontilan vastaava parannus

(maksuhalukkuus, willingness to pay, WTP). Tästä johtuen on erityisen suositeltavaa välttää luonnontilan heikentämistä.

Vaikutuksiin liittyy epävarmuuksia esimerkiksi siinä, milloin hyvittäminen tulisi tehdä ja kuinka kauan seurantaa tehtäisiin. Järjestelmällistä ylikompensaatiota todennäköisesti tarvitaan, koska hyvitysten onnistumiseen liittyy riskejä.

4.2.5 Ehdotettavan lain vaikutukset kuntatalouteen

Ehdotetut ekologisen kompensaation säännökset voisivat mahdollistaa kunnille uudenlaisen tavan luonnonarvojen turvaamiseen ja niiden rahoittamiseen. Tämä myös vahvistaisi lain tavoitteiden edistämistä. Kuntien mahdollisuudet ja todennäköisesti myös halukkuus osoittaa alueita kompensaatioon riippuu lainsäädännöllä asetettavien reunaehtojen tiukkuudesta.

Ekologisen kompensaation hyvittämissuunnitelma on ehdotettujen säännösten mukaan laadittava poikkeamismenettelyn yhteydessä, mikä voisi jossain tilanteissa olla vaikeasti yhteen sovitettavissa kaavoitusmenettelyyn. Yksityisten mailla olevat hyvitysalueet voivat olla kaavoituksessa merkittävä tieto, etenkin jos ne olisivat laaja-alaisia.

4.2.6 Ehdotettavan lain vaikutukset viranomaisten toimintaan

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiantuntija-arvion perusteella viranomaisella on kulunut nykyisen lainsäädännön nojalla ekologiseen kompensaatioon velvoittavan poikkeusluvan valmisteluun noin 0,5–1 henkilötyökuukautta. Kun heikennyksen hyvittämiseen velvoittavia poikkeuspäätöksiä arvioidaan ainakin alkuvaiheessa olevan viimeisinä vuosina haettujen poikkeuslupien perusteella noin 20 vuodessa, vaikutus olisi 10–20 henkilötyökuukautta liittyen pelkästään poikkeuslupiin. Yritysten vapaaehtoisen hyvittämisen ja maanomistajien luontoarvojen tuottamisen vaikutusta on vaikea ennalta arvioida, kun näiden ryhmien kiinnostuksesta ei ole varmuutta. Ekologinen kompensaatio lisäisi hallinnollista työtä, edellyttäisi kouluttamista sekä yhteistyömallien kehittämistä ja hyödyntämistä. Hallinnollisia kustannuksia aiheutuisi lisäksi tietojärjestelmän luomisesta ennen käyttöönottoa.

4.2.7 Ehdotettavan lain muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vapaaehtoisten suojelualueiden ja monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittäminen

Ekologisella kompensaatiolla olisi pieniä positiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan, mutta vaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Kompensaatio voisi tuoda erilaisia toimijoita yhteen ja auttaa etsimään monihyötyisiä ratkaisuja. Käytännön toteutus ja kiistat voisivat vaikuttaa kompensaation hyväksyttävyyteen voimakkaasti. Positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten toteutuminen ja kompensaatioinstrumentin hyväksyntä edellyttävät avointa

tiedotusta ja kansalaisosallistumista. Tämä on tärkeää esimerkiksi virkistysarvojen osalta, jotka ovat hyvin paikkaan sidottuja.

Yritysten vapaaehtoisen kompensaation uskottavuutta lisää, että kriteerit olisivat samat kuin poikkeuksiin liittyvässä hyvittämisessä. Vapaaehtoisen kompensaation verifiointi viranomaistoimintana parantaisi yritysten mahdollisuuksia osoittaa toteuttavansa kansainvälisessä rahoituksessa lisääntyvästi käyttöön otettavaa ”no net loss” -edellytystä sekä kestävän rahoituksen taksonomian mukaista ”do no significant harm” -edellytystä. Näin ollen se parantaisi yritysten mahdollisuutta kestävän rahoituksen saamiseen. Kestävän rahoituksen taksonomian tarkoituksena on luoda EU:n laajuinen rahoituksen kestävyden luokittelujärjestelmä, jonka perusteella sijoituksia voidaan kohdentaa. Kyseessä on sekä sijoittajia, yrityksiä että jäsenvaltioita palveleva työkalu, jonka avulla voidaan suunnitella ja suunnata rahoitusta siirtymälle vähähiilisiin, resurssitehokkaisiin ja resilientteihin yhteiskuntiin. Kompensaatio ei alentaisi poikkeusluvan myöntämisen kynnystä, mutta voisi voimassaolevan tulkinnan mukaisesti edelleen mahdollistaa sen poikkeusluvan edellytyksen täyttymisen, että poikkeus ei johtaisi lajin tai luontotyyppin suojelutason heikentymiseen. Euroopan komission tiedonantona 12.10.2021 julkaistussa ohjeasiakirjassa luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta todetaan, että korvaavat toimenpiteet voivat olla yksi osatekijä, jolla pyritään varmistamaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vaatimuksen noudattaminen, jonka mukaan kyseisten lajien suojelun tasoon ei saa kohdistua haitallisia vaikutuksia.

Ekologinen kompensaatio voisi helpottaa yhteiskunnan kannalta tärkeän taloudellisen toiminnan ja luonnonarvojen suojelun yhteensovittamista. Edellä todetusti rahoitusmarkkinat, sijoittajat ja asiakkaat enenevässä määrin edellyttävät yrityksiltä ja toimialoilta sitoutumista luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyyteen. Uskottavan ekologisen kompensaation järjestelmän tarpeen nähdään kasvavan lähitulevaisuudessa. Ekologisen kompensaation toimenpiteiden aiheuttamien lisäkustannusten vastapainona ekologinen kompensaatio torjuisi toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa paikallista tai mahdollisesti laajempaakin kritiikkiä luonnonarvojen heikentämisestä eli parantaa toiminnanharjoittajien mainehyötyä ja sosiaalista hyväksyttävyyttä (niin kutsuttu sosiaalinen toimilupa).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lain uudistamisen yleiset sääntelyvaihtoehdot

5.1.7. Ekologinen kompensaatio

Ekologiseen kompensaatioon velvoittamisen vaihtoehtona on esitetty pelkästään vapaaehtoista kompensaatiota. Mikäli kompensaatiotoimenpiteisiin ei voitaisi velvoittaa poikettaessa esimerkiksi luontodirektiivin suojelujen lajien suojelusta, poikkeusluvan myöntämisedellytykset voisivat uhanalaisimpien lajien osalta jäädä täyttymättä. Tosiasiassa poikkeusluvissa on velvoitettu kompensaatiotoimenpiteisiin nykyisen lainsäädännön nojalla poikkeusluvan hakijan ehdotettua kompensaatiotoimenpiteitä, joilla luvan myöntämisen

edellytyksenä oleva lajin suojelutason säilyminen poikkeuksesta huolimatta heikentymättömänä on voitu saavuttaa. Sääntelyn säilyttäminen ennallaan tarkoittaisi, että nämä tilanteet ratkaistaisiin edelleen tapauskohtaisesti ilman tarkentavaa säädöspohjaa ja ilman poikkeusluvan hakijan oma-aloitteisuutta hyvittäviin toimenpiteisiin poikkeuslupaa ei voitaisi myöntää.

Ekologisen kompensaation toteutuksen vaihtoehtona valmistelussa on tullut esiin kompensaatiomaksun periminen. Maksu ei voisi tulla kyseeseen edellä mainituissa tilanteissa, joissa poikkeusluvan edellytyksenä olevaa lajin tai luontotyypin suojelutason heikentymättömyyttä ei voitaisi saavuttaa ilman kompensaatiotoimenpiteitä. Koska valtion talousarviossa ei ole ongelmatonta niin sanotusti korvamerkitä maksuja tiettyyn tarkoitukseen, maksu voisi muodostua fiskaaliseksi, eikä se johtaisi haluttuun tavoitteeseen eli lajien ja luontotyyppien heikentymisen estymiseen. Maksun euromäärän määrittäminen olisi vaikeaa ja riskinä olisi maksun määrääminen liian korkeaksi, jolloin toimenpiteen suorittajan kustannukset lisääntyisivät enemmän kuin toiminnasta aiheutuvan haitan verran, tai alhaiseksi, jolloin tavoite aiheutuvan haitan kustannusten sisäistämisestä ei toteutuisi. Maksuvaihtoehdossa kannustavuus yksityisten maanomistajien luontoarvojen tuottamiseen elinkeinotoimintana olisi myös heikompi.

Lisäksi valmistelussa oli esillä kysymys siitä, tulisiko ekologista kompensaatiota koskeva sääntely saattaa voimaan kokonaisuudessaan vai mahdollisesti portaittain. Koska kyse on kokonaan uudeltaisesta sääntelymallista, ja käynnissä oleva pilotointi on osin kesken, valmistelussa päädyttiin jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Ekologinen kompensaatio olisi ehdotuksen mukaan tarkoitus saattaa portaittain osaksi lainsäädäntöä siten, että lain siirtymäsäännöksellä mahdollistettaisiin luonnonarvojen tuottamistoiminnan ja vapaaehtoisen kompensoinnin käyttöönotto luonnonsuojelulain voimaantulon yhteydessä, mutta velvoittava sääntely kompensaatioedellytyksen liittämistä poikkeamislupiin säädettäisiin astumaan voimaan vasta myöhemmin, kun säännösten soveltamiseen liittyvä pilotointi on toteutettu.

6 Lausuntopalaute

Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Lausuntokierroksella ekologisesta kompensaatiosta saatu palaute oli pääosin myönteistä. Nekin lausunnonantajat, jotka pitivät joko sääntelyä kaikkienensa tai velvoittavaa sääntelyä ennenaikaisena, pitivät ekologista kompensaatiota tärkeänä ja monin tavoin myönteisenä kehitysaskeleena.

| Näkemykset | Lausuja | Lisähuomiot |
|---|---|-------------|
| Tarvitaan vielä tiukempi / laajempi lainsäädäntö ekologisesta kompensaatiosta | Helsinki, Vantaa, Luontopaneeli, SITRA, LUKE, SYKE, VARELY, SLL +, Kansalaisten kaivosvaltuuskunta, Ympäristönsuojeluviranhaltijat, Creatura Think & Do Tank ry, 3 yksityishenkilöä | |

25.10.2021
Projektin III
käsittelemät
muutokset

| | | |
|--|---|--|
| Myönteinen suhtautuminen ehdotettuihin ekologisen kompensaation säännöksiin | Yllä olevat, maakunnan liitot (- 1), KL, kunnat, VM, Ilmastopaneeli, yliopistot, LUOMUS, ELYt, Väylävirasto, Metsähallitus, Rakennusteollisuus ry, Meidän metsämme ry, WWF, Tringa ry, Aallokas Oy, Helen Oy, 4 yksityishenkilöä | |
| Myönteinen suhtautuminen säännöksiin koskien vapaaehtoista ekologista kompensaatiota | TEM, Energiateollisuus ry, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Kalatalouden keskusliitto, MARA ry, Kemijoki Oyj | |
| Velvoittava ekologinen kompensaatio on ennenaikainen | TEM, Energiateollisuus ry, Suomen Tuulivoimayhdistys ry | |
| Ekologinen kompensaatio on tärkeä, mutta kaikkien säännökset ovat ennenaikaisia | EK, Teknologiateollisuus ry, Kaivosteollisuus ry, MTK, SLC rf, Metsäteollisuus ry, Suomen yhteismetsät ry, MaRa ry | Ensin pilotointi |
| Ei tarvetta vapaaehtoisen kompensaation säännöksille, koska jo se on mahdollista ilman niitä | MMM, Kaivosteollisuus ry, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, MTK, Eduskunnan oikeusasiamies? | Selvitettävä vaikutuksia |
| Kielteinen suhtautuminen ehdotettuihin ekologisen kompensaation säännöksiin | MMM, MML | Hallitusohjelman vastaisena ei tule edistää. |
| | Keski-Pohjanmaan liitto | Järjestelmä on vain fiskaalinen sanktio |
| | Kansalaisten kaivosvaltuuskunta, Saimaa ilman kaivoksia ry | Kielteinen suhtautuminen kaivostoiminnan mahdollistamiseen ekologisten kompensaation avulla. |
| | WWF | Kielteinen suhtautuminen kaikkein uhanalaisimpien lajien osalta ekologiseen kompensaatioon. |

Elinkeinoelämän edunvalvonta piti erityisesti velvoittavan sääntelyn viemistä lakiin ennenaikaisena, viitaten hallitusohjelmassa mainitun pilotoinnin puuttumiseen. Se oli perusteena myös maa- ja metsätalousministeriön ja maanmittauslaitoksen kielteiseen suhtautumiseen. Lausunnonantajista ainoastaan Keski-Pohjanmaan liitto suhtautui ohjauskeinoon sinänsä kielteisesti. Lisäksi WWF vastusti ekologisten kompensaation soveltamista uhanalaisimpiin luonnonarvoihin ja kaivostoimintaan kriittisesti suhtautuvat kaksi tahoa sen soveltamista kaivostoimintaan. Nämäkin tahot suhtautuivat myönteisesti ehdotukseen muilta osin. Vapaaehtoisen kompensaation sääntely jakoi myös elinkeinoelämän edunvalvojen kannat: osa piti sääntelyä hyvänä ja selkiyttävänä, osa tarpeettomana, joku jopa haitallisena.

Osassa lausuntoja vaadittiin ohjauskeinoon sisällyttämistä laajemmin lainsäädäntöön sekä tiukemmin velvoittavana.

Nekin, jotka suhtautuivat myönteisesti säännösten sisällyttämiseen lakiin, esittivät paljon pykäläkohtaisia kommentteja. Keskeisin lausuntopalautteen perusteella tehty muutos säännöksiin koski velvollisuutta toteuttaa hyvittäminen ennen heikentämistoimenpiteiden aloittamista, mistä voitaisiin poiketa vain erityisestä syystä. Lisäksi eri päätösten valituskelpoisuutta tarkennettiin.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että parhaimmillaan ekologinen kompensaatio voi helpottaa yhteiskunnan kannalta tärkeän taloudellisen toiminnan ja luonnonarvojen suojelun yhteensovittamista. (Keski-Suomen liitto, Kymenlaakson liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, TEM, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Rakli ry, osin myös

Metsäteollisuus ry). SITRA puolestaan toi esiin, että rahoitusmarkkinat, sijoittajat ja asiakkaat enenevässä määrin edellyttävät yrityksiltä ja toimialoilta sitoutumista luonnon monimuotoisuuden kokonaisuheikentymättömyyteen ja näki uskottavan ekologisen kompensaation järjestelmän tarpeen kasvavan lähitulevaisuudessa. SITRA korosti, että lisäkustannuksen vastapainona ekologinen kompensaatio torjuu toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa paikallista tai mahdollisesti laajempaakin kritiikkiä luonnonarvojen heikentämisestä eli parantaa toiminnanharjoittajien mainehyötyä ja sosiaalista hyväksyttävyyttä (nk. licence to operate). Nämä huomiot on täydennetty vaikutusarviointiin.

Toisaalta lausunnoissa nostettiin huoli toiminnanharjoittajien lisääntyvistä kustannuksista (Maa- ja metsätalousministeriö, Uudenmaan ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY, Metsäteollisuus ry). Tältä osin hallituksen esitykseen on lisätty sääntelytaakkalaskurin mukaiset tiedot yrityksille aiheutuvasta sääntelytaakasta.

Lausuntopalautteessa tunnistettiin, että ekologisen kompensaation säännökset voivat lisätä liiketoimintaa (Valtionvarainministeriö, SITRA, Luontopaneeli). SITRA katsoi, että lakiehdotukseen sisältyvät mekanismit, kuten kompensaatiopalvelun rekisteröinti tarjontaan, voivat kirittää markkinoiden syntyä. Luontopaneelin mukaan sääntelyn tuottama vakaus on osaltaan markkinoita kirittävä tekijä. Erityisesti toimialajärjestöt olivat huolissaan kompensaatiomarkkinoiden syntymisestä (Elinkeinoelämän keskusliitto, Rakennusteollisuus RT, Energiateollisuus ry, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Metsäteollisuus ry). Palautteessa esitettiin aihetta koskevan lisäselvityksen tekemistä (Elinkeinoelämän keskusliitto, Helsingin kaupunkiympäristölautakunta). Tältä osin hallituksen esitykseen on täydennetty viittaus aihetta koskevaan tuoreeseen tutkimukseen.

Lausunnoissa nostettiin esiin sen tärkeys, että myöntämiskriteerit eivät saa ”löystyä” tai kompensaatiosta muodostua keinoa heikentää luontoarvoja korvausta vastaan (Helsingin yliopisto, Luonnontieteellinen keskusmuseo, Hämeen liitto, Saamelaiskäräjät, Pirkanmaan ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY, Meidän metsämme –kansalaisryhmä, Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry, Etelä-Hämeen luonnonsuojelupiiri, Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry, Förbundet Natur och Miljö). Hallituksen esitystä on täydennetty Euroopan komission lokakuussa 2021 julkaisemassa tiukkaa lajisuojelua koskevan ohjeen kirjauksella siitä, mikä merkitys hyvittäville toimenpiteillä on poikkeuslupapäätöksenteossa. Ehdotetut kompensaatiosäännökset eivät alenna poikkeuksen myöntämiskynnystä, eikä kompensaatiolla voi välttää poikkeuksen hakemista luonnonsuojelulaista.

Lausuntopalautteessa myös toivottiin ehdotettujen säännösten vaikutusten arviointia. Hallituksen esitystä on täydennetty taloudellisten vaikutusten arvioinnilla.

7 Säännöskohtaiset perustelut

(Eri dokumentissa.)

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan xx.xx.20xx. Ekologista kompensaatiota koskevat säännökset olisi kuitenkin tästä poiketen tarkoitus saattaa voimaan asteittain. Lain

siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan luonnonarvojen tuottamistoiminnan ja vapaaehtoisen kompensoinnin käyttöönotto luonnonsuojelulain voimaantulon yhteydessä, mutta velvoittava sääntely kompensatioedellytyksen liittämistä poikkeamislupiin säädettäisiin astumaan voimaan vasta myöhemmin, kun säännösten soveltamiseen liittyvä pilotointi on toteutettu.

10 Toimeenpano ja seuranta

Koulutus, ohjeistus, jälkiseuranta (tarkentuu).

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

--

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Muutos huomioidaan myös TAE 202x momentin päätösosassa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yleistä

Luonnonsuojelulain uudistamisen tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevan sääntelyn ajantasaistaminen, kehittäminen ja sen vaikuttavuuden parantaminen. Nykyinen, vuonna 1997 voimaan tullut luonnonsuojelulaki on osoittautunut perusrakenteeltaan toimivaksi, mutta yhteiskunnassa ja muussa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset yhdessä luonnon monimuotoisuuden yhä jatkuvan heikkenemisen kanssa edellyttävät voimassa olevan lain säännösten kokonaistarkastelua, päivittämistä ja tehostamista. Osa voimassa olevista säännöksistä ovat edelleen ajanmukaisia. Näin ollen luonnonsuojelulain uudistamista koskeva ehdotus sisältää myös sellaisia säännöksiä, joihin ei suhteessa voimassa olevaan lakiin ehdoteta muutoksia tai muutokset ovat pääasiassa teknisluonteisia tai muutoin selventäviä.

Ehdotetulla luonnonsuojelulailla on liittymäkohtia myös useisiin muihin ympäristöalan lakeihin. Tämän osalta on tarpeen huomauttaa, että oikeudellisesta näkökulmasta luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja siihen kytkeytyvien perusoikeuksien toteutuminen edellyttää läpileikkaavaa sääntelyä. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan joitakin pieniä, pääasiassa sääntelyn ajantasaistamiseen liittyviä muutoksia myös muuhun sääntelyyn. Pääasiassa kyse on kuitenkin luonnonsuojelulain säätämisestä, jota vasten myös perusoikeuksia arvioidaan.

Ehdotettuihin säännöksiin liittyvät perusoikeudet

Tämän lakiehdotuksen kannalta hallituksen esitykseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti sekä 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Esityksessä ehdotettavalla

sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 17 §:n 3 momentissa turvatuun saamelaiden oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskevan säännöksen, 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden, 21 §:n oikeusturvan sekä 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Lisäksi ehdotettuihin säännöksiin sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, joten esitystä on käsiteltävä perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen valossa.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ehdotettava luonnonsuojelulaki sisältää lukuisia valtuuksia, joiden perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella. Vaikka osa voimassa olevan luonnonsuojelulain säännöksistä käytännössä siirtyisi sellaisenaan uuteen lakiin, asetuksenantovaltuudet eivät kaikilta osin enää vastaa perustuslain vaatimuksia. Ehdotettua sääntelyä on siten kokonaisuudessaan arvioitava myös perustuslain 80 §:n kannalta.

Asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 25/2005 vp, s. 4 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Asetuksenantovaltuuden sisällön tulee ilmetä selvästi laista ja se tulee myös rajata riittävän selkeästi. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella, mutta tällöinkin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Ehdotetut säännökset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joita voi lukumääräisestä laajuudestaan huolimatta pitää perustuslain 80 §:n mukaisina. Nämä asetuksenantovaltuudet on eritelty edellä jaksossa 8. Valtuutuksien perusteena on tarve säätää luonnonsuojelulain säännösten soveltamista eri tavoin täsmäntävien edellytysten ja vaatimusten sisällöstä lakia tarkemmin. Luonnonsuojelusääntelylle – kuten ylipäätään ympäristösääntelylle – on tyypillistä, että laissa asetetut rajoitukset, kiellot tai muut säännökset on kohdennettu esimerkiksi vain tiettyihin lajeihin, luontotyyppeihin tai alueisiin. Nämä sisältävät usein esimerkiksi laajoja laji- ja luontotyyppiluetteloita, joiden sisällyttämistä lakitasolle ei ole pidettävä perusteltuna. Luettelot

25.10.2021
Projektin III
käsittelemät
muutokset

perustuvat luonnontieteellisiin kriteereihin ja arviointeihin, ja niitä myös päivitetään säännöllisesti. Tästä syystä on pidettävä tarkoituksenmukaisena säätää luetteloista asetustasolla. Niistä perusteista, joilla eliölaji tai luontotyyppi katsotaan kuuluvaksi tiettyyn luetteloon, säädettäisiin kuitenkin laissa. Esimerkiksi lakiehdotuksen 76 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Saman pykälän mukaan ympäristöministeriö laatii ehdotuksen asetuksen tarkistamisesta viimeisimmän Suomessa esiintyvien lajien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella viimeistään kahden vuoden kuluessa sen valmistumisesta. Näin asetuksen luettelossa mainittujen lajien suojelun perusteet on ilmaistu lain tasolla mahdollisimman täsmällisesti. Luontotyyppien osalta ehdotetaan vastaavaa sääntelyä.

Samoin on tarvetta lakia tarkemmin säätää lukuisista yksityiskohdista, joilla täsmennetään erilaisia laissa säädettyjä menettelyä ja niissä esitettäviä tietoja. Nämä ovat usein yksityiskohtaisia, käytännön menettelyä palvelevia toimia, joita koskevista perussäännöksistä säädettäisiin laissa. Ehdotukseen sisältyy myös kokonaan uudet luvut luonnonsuojelun tietojärjestelmästä ja ekologisesta kompensatiosta. Nykyisessä laissa ei tietojärjestelmästä ole säädetty, vaan siitä on säädetty asetuksessa varsin suppeasti. Tietojärjestelmää koskeva sääntely nostetaan ehdotuksessa lakitasolle, ja sitä täsmennetään monin tavoin. Tästä huolimatta tietojärjestelmään liittyvistä, muun muassa teknisluonteisista yksityiskohdista on tarve säätää tarkemmin asetuksessa. Ekologisen kompensatiosta osalta lakiin ehdotetaan lukuisia uusia säännöksiä kompensatiosta soveltamisalasta sekä sen toteuttamisen edellytyksistä. Tämän sääntelyn tarkentaminen asetuksella on tarpeellista, koska ekologisen kompensatiosta toteuttaminen vaatii yksityiskohtaisempaa sääntelyä esimerkiksi laissa säädettyjen hyvittävien toimenpiteiden luonnonarvoihin liittyvästä ajallisesta ja alueellisesta vastaavuudesta.

Nykyisen lain asetuksenantovaltuuksiin liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 29/2004 vp), että aiemmin laissa ollut luonnonsuojelulain asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntoikäytännön kannalta. Tältä osin asia korjattiin hallituksen esityksellä HE 99/2009 vp ja luonnonsuojelualueita koskeva lain asetuksenantovaltuus saatettiin vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia.

Ehdotuksen asetuksenantovaltuuksien arvioidaan edellä esitetyin perustein täyttävän perustuslain 80 §:ään perustuvan valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Vastuu ympäristöstä

Ekologinen kompensatio

Luontotyyppien ja lajien suojelun kohdalla on otettava aiemmin sanotun ohella huomioon myös ekologista kompensatiota koskevat uudet ehdotukset. Luonnonsuojelulakiin ehdotettavat ekologisen kompensatiosta säännökset muodostuvat velvoittavasta hyvittämisestä ja vapaaehtoisesta hyvittämisestä sekä molempiin soveltuvasta vapaaehtoisesta luontoarvojen tuottamisesta.

Velvoittava hyvittäminen koskisi luonnonsuojelulaisissa suojeltujen luontotyyppiesiintymien ja eliölaajien esiintymispaikkojen suojelusta myönnettäviä poikkeuksia sekä suojelualueiden

lakkauttamista. Tavoitteena on hidastaa uhanalaisten ja rauhoitettujen lajien sekä harvinaisimpien luontotyyppien häviämistä edellyttämällä poikkeamisella sallitun heikentymisen hyvittämistä toisaalla. Lisäksi säännöksillä mahdollistettaisiin ja edistettäisiin myös heikennysten vapaaehtoista hyvittämistä. Kyse olisi toiminnanharjoittajan vastuullisesta yritystoiminnasta ja sen todentamisesta esimerkiksi rahoittajalle, sijoittajille tai asiakkaille, kansalaisyhteiskunnalle ja liikekumppaneille. Myös yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voisi tuottaa luonnonarvoja, joilla muusta taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää. Viranomaisvarmennus takaisi tuotettavien luonnonarvojen yhteismitallisuuden, käytettävyyden ennakkollisena hyvityksenä poikkeuslupamenettelyssä ja toiminnan luotettavuuden niin toimintaan osallistuville kuin kansalaisyhteiskunnalle. Ekologisesti arvokkaiden kohteiden heikentämisen hyvittäminen voisi hidastaa monimuotoisuuden häviämistä ja siten osaltaan vahvistaa luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä edistää perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteutumista.

Toisaalta suojelupäätöksistä poikkeamisen ja ekologisen kompensaation yhteisvaikutus voisi olla myös ympäristöperusoikeuden toteutumista heikentävä, jos kompensaatio mitigaatiohierarkiasta huolimatta johtaisi tosiasiasa uhanalaisten luontotyyppien suojelun heikentymiseen. Vaikka laissa poikkeamisperusteet eivät muuttuisi, voisi uudella kompensaatiomahdollisuudella olla tosiasiasa heijastusvaikutus näiden perusteiden tulkintaan. Tältä osin on erityisen tarpeellista huolehtia säännösten soveltamisen jälkiarvioinnista, jotta kompensaatiolle asetettujen tavoitteiden toteutumista voidaan seurata.

Omaisuuksensuoja

Ekologinen kompensaatio

Ekologisen kompensaation osalta kysymys on lainsäädännön näkökulmasta kokonaan uudesta asiasta, ja ehdotuksen mukaan velvoittavat säännökset ehdotetaan tulemaan voimaan vasta muuta luonnonsuojelulakia myöhemmin. Kysymys on lakitasolla uudesta velvoitteesta, joka osaltaan voi nostaa esimerkiksi luontotyyppien ja lajien suojelusta myönnettävien poikkeusten kynnystä. Siten ekologinen kompensaatio omaisuudensuojan näkökulmasta lisää toimijan tai maanomistajan kustannusvastuuta hyvittävästä toimista. Toisaalta heikennystä aiheuttavan toimenpiteen hyvittäminen saattaa myös joissakin tilanteissa mahdollistaa omaisuuden käytön ja hankkeiden ja suunnitelmien toteuttamisen, mikäli hyvittävien toimenpiteiden myötä muutoin evättävä poikkeus voidaan myöntää.

Ekologisen kompensaation tilanteessa maanomistajan omaisuudensuoja voi esimerkiksi heiketä silloin, kun poikkeuspäätöksessä on velvoitettava heikennyksen aiheuttaja hyvittäviin toimenpiteisiin. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki lähtee siitä, että ellei poikkeusta myönnetä, maanomistaja voi saada korvauksia. Ehdotettavan lain osalta tilanne olisi kuitenkin se, että jos poikkeus myönnetään, maanomistaja voisi joutua toteuttamaan hyvittäviä toimenpiteitä, ja näistä aiheutuu kustannuksia. Tätä voi pitää heikennyksenä voimassa olevaan tilanteeseen. – Velvoittava kompensaatiosäännös koskisi kuitenkin tilannetta, jossa sallittaisiin luonnonsuojelulain kieltämä toiminta, mutta asetettaisiin sille ehtoja, joista aiheutuisi kustannuksia. Säännös ei asettaisi lisärajoitteita omaisuuden käytölle, eikä muodostaisi ehdotonta luvanmyöntämistä. Se ei myöskään estäisi omaisuuden käyttämistä muuhun omistajalle hyötyä tuottavaan toimintaan, joka ei olisi jo voimassa olevan suojelusäännöksen vastainen. Se ei johtaisi varallisuusosoikeuden pysyvään ja lopulliseen siirtoon oikeussubjektilta

toiselle, joten hyvittämisvelvoite ei rinnastuisi pakkolunastukseen. Ehdotukset sisältävät kuitenkin myös sääntelyä kompensatioon käytettävien luonnonarvojen tuottamisesta, mikä osaltaan voi parantaa maanomistajan mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan kohtuullisella tavalla. Ehdotettu säännös myös tukee ympäristöperusoikeuden mukaista vastuuta ja on linjassa yleisen aiheuttamisperiaatteen kanssa.

Yhdenvertaisuus

Elinkeinovapaus

Ekologista kompensatiota koskevat ehdotukset lisäävät elinkeinovapauden osalta toimijan tai maanomistajan kustannusvastuuta hyvittävästä toimista, mutta toisaalta ne mahdollistavat joissakin tilanteissa laajemmin omaisuuden käytön ja hankkeiden ja suunnitelmien toteuttamisen. Vapaaehtoiset kompensatiotoimet edistävät myös elinkeinovapautta. Ekologisen kompensatian velvoittavuutta koskevat ehdotukset saattavat olla elinkeinovapauden kannalta negatiivisia, koska ne voivat heikentää erilaisten hankkeiden toteuttamisen edellytyksiä silloin, kun poikkeuspäätöksessä on velvoitettava heikennyksen aiheuttaja hyvittäviin toimenpiteisiin. Toisaalta mahdollisuus ekologiseen kompensatioon saattaa joissain tilanteissa myös edistää erilaisten hankkeiden toteuttamisen mahdollisuuksia.

Saamelaisten oikeudet

Ekologista kompensatiota koskevien ehdotusten osalta hyvittämisen kriteereissä on erityisesti huomioitu saamelaisten kotiseutualueella se, että hyvitys on toteutettava sen saamelaisyhteisön alueella, jossa heikennys aiheutuu. Lisäksi Saamelaiskäräjiltä olisi hankittava arvio ehdotetun hyvityksen riittävydestä saamelaiskulttuurin suojan kannalta ennen hyvittämisvelvollisuuteen liittyvän poikkeuslupahakemuksen ratkaisemista.