

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

Ei huomioita.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Ei huomioita.

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Sitra pitää tarkoituksenmukaisena kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoon kuuluvan kansallisen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman sisällyttämistä luonnonsuojelulakiin. Samoin mahdollisuus laatia strategiaa ja toimintaohjelmaa alueellisesti jalkauttava alueellinen toimenpidesuunnitelma on tarpeellinen lisäys suunnittelujärjestelmään. Luonnon monimuotoisuus on ilmastoon verrattuna oleellisesti eri tavalla paikallinen ilmiö, joten mitä paremmin luontokadon pysäyttäminen koko yhteiskunnan ja kaiken inhimillisen toiminnan läpäisevänä tavoitteena on vietävissä alue- ja paikallistasolle, sitä paremmat mahdollisuudet tehtävässä on onnistua.

Samalla Sitra kiinnittää kuitenkin huomiota lakiehdotuksen esitöissäkin tunnistettuun tilanteeseen, jossa luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää luonnonsuojelulakia laajempaa, läpi lainsäädännön kulkevaa luonnon monimuotoisuuden huomioimista.

Kuten lakiehdotuksen esitöissä todetaan, luonnonsuojelulain pääasiallisella keinovalikoimalla - suojelualueilla ja niiden asianmukaisella hoidolla - voidaan turvata monimuotoisimpia osia Suomen luonnosta, mutta ilman luonnon monimuotoisuuden kattavaa huomiointia muun alueidenkäytön ja luonnonvarojen hyödyntämisen yhteydessä tulee luonnon köyhtyminen jatkumaan. Luontokadon

pysäyttämässä eri sektoreiden välinen yhteistyö on avainasemassa. Tästä näkökulmasta kansallista luontokadon pysäyttämiseen tähtäävää suunnittelua tulisi vahvistaa niin, että sen ohjausjärjestelmä kattaisi eri hallinnonalat ja eri yhteiskunnan sektorit vähintään yhtä vahvasti ja läpileikkaavasti kuin ilmastolain mukainen ilmastotoimien ohjausjärjestelmä omalla alallaan. Lakiehdotuksen esitöissä mainittu ajatus luonnonsuojelulain toimialaa laajemmasta, puitelain kaltaisesta biodiversiteettilaista, joka voisi vastata soveltamisalaltaan ilmastolakia, olisi yksi mahdollisuus tähän.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Ei huomioita.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

Ei huomioita.

6 luku Luonnonsuojelualueet

Ei huomioita.

7 luku Luontotyyppien suojelu

Sitra pitää lakiehdotuksessa toteutuvaa luontotyyppien painoarvon vahvistamista lajisuojelun rinnalla tärkeänä kehityksenä. Kuten lakiehdotuksen esitöissä todetaan, luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden kattavin taso ja niiden suojelu turvaa samalla useita, osin toisistaan riippuvaisia saman elinympäristön eliölajeja. Luontotyyppien elinvoimaisuuden turvaaminen auttaa myös turvaamaan niiden lajien elinympäristöt, jotka tunnemme toistaiseksi puutteellisesti tai emme lainkaan. Näitä on merkittävä osa kaikista lajeista, mikä on ongelma myös Suomessa, huolimatta poikkeuksellisen hyvästä lajitiedon tasosta maassamme.

Ehdotukset luontotyyppien suojelumekanismien nostamisesta lajisuojelun mekanismien tasolle ja näiden lähentämisestä toisiinsa ovat Sitran näkökulmasta hyviä askelia kohti kokonaisvaltaisempaa luonnon monimuotoisuuden tarkastelua.

Samalla Sitra nostaa esille huomiona, että seuraava looginen askel kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun työssä luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi ja luontokadon pysäyttämiseksi olisi nostaa säädöstasolle lajien ja luontotyyppien ohella luonnon ihmiselle tarjoamat palvelut eli ekosysteemipalvelut sekä näiden turvaaminen ja vahvistaminen, kuten luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissakin on johtopäätöksenä esitetty.

8 luku Eliölajien suojelu

Ei huomioita.

9 luku Vaihdamta, maahantuonti ja maastavienti

Ei huomioita.

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Ei huomioita.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Lukua koskevat huomiot on sijoitettu ekologista kompensaatiota koskevaan omaan lausuntokohtaansa alla.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Ei huomioita.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Ei huomioita.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Ei huomioita.

15 luku Muutoksenhaku

Ei huomioita.

16 luku Voimaantulosäännökset

Ei huomioita.

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Ei huomioita.

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen eli luontokato muodostaa ilmastokriisiin rinnastuvan uhkan ihmiskunnan kaikille toiminnoille – ihmisten, talouden ja yhteiskunnan hyvinvoinnille.

Maailman talousfoorumin mukaan yli puolet maailman taloudellisesta tuotannosta on riippuvainen toimivista luonnon ekosysteemeistä (WEF 2020: Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy). Luonnon monimuotoisuus ja sen tila on suorassa vaikutusyhteydessä talouden toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn sekä luo samalla perustaa uusille liiketoiminnallisille innovaatioille. Maailman talousfoorumi arvioikin, että siirtymä luontoa vahvistavaan yhteiskuntaan voisi tuoda globaalisti yritysten liikevaihdolle lisäystä jopa 10 biljoonaa dollaria vuodessa ja 395 miljoonaa uutta työpaikkaa vuoteen 2030 mennessä (WEF 2020: New Nature Economy Report II: The Future of Nature and Business). Tämä edellyttää kuitenkin vallitsevan kehityssuunnan dramaattista kääntämistä.

Sitra katsoo, että luonnonsuojelulain uudistus sisältää useita tärkeitä elementtejä tähän haasteeseen vastaamiseksi. Säädöspohjan luominen ekologiselle kompensatiolle sekä luontotyyppien painoarvon vahvistaminen ovat erittäin tärkeitä askeleita yhteiskunnan kestävyysmurroksen edistämiseksi. Samoin ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja hillinnän tuominen näkökulmana mukaan luonnonsuojelulakiin on merkittävä lisäarvo, joka vastaa uusinta tieteellistä näkemystä, mm. tuoretta IPCC:n ja IPBES:n yhteisraporttia ilmasto- ja luontokriisien yhteenkytkeytyvyydestä (IPCC & IPBES 2021: Biodiversity and Climate Change: Workshop Report).

Sitra korostaa kuitenkin, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luontokadon pysäyttäminen edellyttää läpileikkaavia toimia, jotka kattavat kokonaisvaltaisesti ihmistoiminnan luontovaikutukset. Luonnonsuojelulaki, joka lähtökohtaisesti turvaa vain jäävuoren huipun Suomen luonnon monimuotoisuudesta – arvokkaimmiksi katsotut luonnonarvot, erityisesti uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämisen tai saavuttamisen – ei voi työkaluna vastata kuin pieneen osaan tästä välttämättömästä tarpeesta.

Sitran näkemyksen mukaan luonnon monimuotoisuuden turvaamista ohjaa kokonaisuus, johon kuuluvat luonnonsuojelulaki, muu lainsäädäntö sekä vapaaehtoiset ja markkinaperusteiset toimenpiteet ja ohjaukset. Luontokadon pysäyttämiseksi näiden kaikkien vaikuttavuuden tulee vahvistua yhtäaikaisesti, ja toimintakulttuurin kehittyä eri toimialojen ja sektoreiden yhteistyötä lisäävästi.

Kuten lakiehdotuksen esitöissä on ansiokkaasti tuotu esiin, ilman luonnon monimuotoisuuden kattavaa huomiointia läpi yhteiskunnan mm. kaiken maankäytön ja luonnonvarojen hyödyntämisen

yhteydessä tulee luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkumaan. Sitraa painottaakin, että vastaavat tavoitteet, joiden varassa luonnonsuojelulakia on lähdetty uudistamaan, tulisi omaksua läpäisevästi kaikkeen luontoon vaikuttavaan lainsäädäntöön, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Sitra kiinnittää erikseen huomiota myös siihen, että lain tavoitteita on vaikea saavuttaa, jos sitä toimeenpanevilta viranomaisilta puuttuvat tarvittavat resurssit. Esitöistä käykin hyvin ilmi, kuinka riittämättömät ELY-keskusten henkilöresurssit ovat edes luonnonsuojelulain perustyökalun, luontotyyppien ja lajien esiintymien tai suojelualueiden rajauspäätösten tekemiseen, ja millaiset henkilötövuosilisäykset tarvittaisiin uhanalaisimpien esiintymien turvaamiseen rajaustenmenettelyllä. Tämä epäsuhta lain antaman toimeksiannon ja ELY-keskusten resurssoinnin välillä tulisi ensi tilassa ratkaista budjettipäätöksissä.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Lisäys on erittäin perusteltu ja vastaa yhä tarkentuvaa tieteellistä ymmärrystä ilmasto- ja luontokriisin yhteenkytkeytyvyydestä. Kuten tuore IPCC:n ja IPBES:n yhteisraportti (IPCC & IPBES 2021: Biodiversity and Climate Change: Workshop Report) alleviivaa, ilmastonmuutos ja luontokato kietoutuvat erottamattomasti toisiinsa niin juurisyiden, vaikutusten kuin ratkaisujen osalta. Ei ole mahdollista ratkaista toista huomioimatta toista. Sitra katsookin, että vastaavaa tarkastelua ilmasto- ja luontotoimien rinnakkaisesta huomioimisesta tulisi jatkaa ja ulottaa koskemaan kaikkea ilmastokriisin ja luontokadon ratkaisuun tähtäävää yhteiskunnallista päätöksentekoa ja lainsäädäntöä.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

1) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen?

Suomi on sitoutunut tavoitteeseen luonnon monimuotoisuuden heikentymisen pysäyttämisestä. Koska ihmisen toiminta käytännössä väistämättä aiheuttaa haitallisia luontovaikutuksia, joita ei voida parhaallakaan suunnittelulla välttää, ei tavoite eli luonnon kokonaisheikentymättömyys ole saavutettavissa ilman toimivaa ekologisen kompensaation järjestelmää, jolla ihmisen luonnolle aiheuttamat haitat voidaan hyvittää.

Sitra pitääkin ekologisen kompensaation säädöspohjan sisällyttämistä luonnonsuojelulakiin potentiaalisesti tärkeimpänä uudistuksena lain tavoitteiden saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä. Vaikka esitetystä muodosta ekologisen kompensaation velvoite koskisi vain harvalukuisia tapauksia, joissa myönnetään lupa poiketa luonnonsuojelulain turvaamien luonnonarvojen suojelusta, olennaisen tärkeää on, että lainsäädännöllä luodaan säädöspohja ekologisten kompensaatioiden uskottavalle toteuttamiselle – perustuivat ne sitten velvoittavuuteen tai vapaaehtoisuuteen.

On nähtävissä, että rahoitusmarkkinat, regulaatio ja asiakkaat tulevat yhä enenevässä määrin edellyttämään toimijoilta (yritykset, toimialat, muut organisaatiot) sitoutumista kunnianhimoiseen NNL- (No Net Loss, kokonaisheikentymättömyys) tai NPI- (Net Positive Impact, luontopositiivinen vaikutus) -luontotavoitteeseen (ks. luontotavoitteista esim. Boston Consulting Group 2021: The Biodiversity Crisis is a Business Crisis; Science Based Targets Network 2020: Science Based Targets for Nature: Initial Guidance for Business). Siten tarve toiminnan aiheuttamien luontohaittojen hyvittämiselle uskottavalla ekologisen kompensaation järjestelmällä kasvaa lähitulevaisuudessa. Lakiehdotuksen mukainen menettely, jossa viranomaisen todentaa hyvityksen riittävyyden avoimeen, läpinäkyvään ja julkiseen rekisteriin, vastaisi osaltaan tähän tarpeeseen.

Sitra korostaa, että ilman toimivia kompensaatiomarkkinoita, joilla kompensaatioiden tarjoajat ja tarvitsijat kohtaavat, on vaikea saavuttaa luontohaittojen hyvittämisen valtavirtaistumista. Tarjonnan kirittämiseksi lakiehdotukseen sisältyykin useita kiitettäviä mekanismeja, kuten mahdollisuus maanomistajille ennalta rekisteröidä tarjolla olevat kompensaatiopalvelut viranomaisen todennuksella viranomaisen ylläpitämään järjestelmään.

Kysynnän osalta sen sijaan lakiehdotuksen mukainen kompensaatiovelvoite rajautuu, luonnonsuojelulain soveltamisalasta johtuen, niin pieneen määrään hankkeita ja toimijoita, että tämä ei voine riittää ylläpitämään tarvittavaa kysyntää. Onkin tarpeen tarkastella sen jälkeen, kun lakiehdotuksen mukainen säädösperusta kompensaatioille on luotu, miten kysyntää voitaisiin vahvistaa sekä vapaaehtoisin toimin (kuntien, toimialojen, merkittävien yritysten jne. sitoutumisella kompensoimaan toimintansa luontohaitat, ts. sitoutumisella luonnon kokonaisheikentymättömyyteen) että selvittäen, miten muualla lainsäädännössä olisi mahdollista sisällyttää kompensaatiomekanismi turvaamaan luonnon monimuotoisuus ylipäänsä maankäyttö- ja luonnonvarahankkeiden yhteydessä. Sitra on useissa yhteyksissä esittänyt kaikkea maankäyttöä koskevaa ekologisen kompensaation veloitetta tai maankäytön muutosmaksua ja toistaa huomion tässä yhteydessä.

Sitra kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen mukaisen kompensaatiojärjestelmän toimivuus edellyttää ELY-keskusten resurssien varmistamista. Viranomaisella on oltava käytössään sekä riittävät henkilöresurssit että tarvittava osaaminen täysin uuden tehtävän hoitoon, jotta viranomaiskäsittelystä ei muodostu pullonkaulaa kompensaatioiden toteutumiselle.

2) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat toimialojen suunnittelemiin hankkeisiin?

Ehdotetut kompensaatiosäädökset rajautuvat velvoittavien kompensaatioiden osalta niin harvoin hankkeisiin (tapauksiin joissa heikennetään poikkeusluvalla luonnonsuojelulain turvaamia luonnonarvoja), että veloitteen vaikutus toimialojen suunnittelemiin hankkeisiin jäänee vähäiseksi. Kompensaatiovelvoite tuottaa lisäkustannuksen toiminnanharjoittajalle, mutta toisaalta torjuu toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa paikallista tai mahdollisesti laajempaa kritiikkiä luonnonarvojen heikentämisestä.

Vapaaehtoisella kompensatiolla on nähtävissä potentiaalisesti paljon suurempi vaikutus toiminnanharjoittajille. Luontokadon noustessa yhä vahvemmin sekä kansalaiskeskustelun että sijoittajien ja poliittisen päätöksenteon agendalle on toiminnanharjoittajilla selkeä intressi lunastaa mainehyötyä ja vahvistaa sosiaalista hyväksyttävyyttään (nk. ”lupa toimia”, licence to operate) osoittamalla vastuullisuutta hyvittämällä toimintansa aiheuttamat luontohaitat. Esimerkiksi kaivosteollisuudella on globaalisti jo nähtävissä pyrkimys kohti NNL- eli luonnon kokonaisheikentymättömyyden tavoitetta kaivoshankkeissa.

Samaan aikaan maankäytön parissa toimivilla on mahdollisuus hakeutua kompensatiopalvelujen tuottajiksi eli luoda uutta liiketoimintaa tuottamalla luonnonarvoja vahvistavia palveluja kompensatiomarkkinoille.

Onkin tärkeää jatkossa tarkastella, miten kompensatiot voivat integroitua monipuolisesti liiketoiminnan arvoketjuihin samalla kun pidetään huolta niiden ekologisten kriteerien ylläpitämisestä, jotta kompensatiot ovat aina aidosti lisäisiä (ts. tuovat aitoa lisähyötyä luonnon monimuotoisuudelle verrattuna tilanteeseen jossa kompensatiota ei tehtäisi) ja samaa luontoarvon tuottamista ei voida tuplaskea useamman toimijan hyväksi samanaikaisesti.

Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

1) ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?

-

2) muulla tavalla (miten)?

Sitra pitää tarkoituksenmukaisena, luonnonsuojelulain tavoitteet huomioiden, ehdotusta poistaa viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla. Luonnonsuojelulaki on luotu työkaluksi kaikkein uhanalaisimmiksi määriteltyjen luonnonarvojen turvaamiseen. Luonnonsuojelualan tarkoitus puolestaan on turvata suojelun tarpeessa olevat luonnonarvot. Onkin vaikea perustella, miten malminetsinnän kaltainen invasiivinen toiminta olisi yhteensovittavissa luonnonsuojelualan olemassaolon tarkoituksen ja luonnonsuojelulain tehtävän kanssa.

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

Ei muita huomioita.

Nyfors Tiina
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra