



Ekologinen kompensatio -työryhmä, Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus

Kokousmuistio 7

**Aika:** keskiviikko 7.10.2020, klo 9.30–11.45

**Paikka:** Skype for Business -kokous

**Osallistujat:**

Mikko Kuusinen, pj.	Ympäristöministeriö
Jäsenet	
Anna-Rosa Asikainen	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
Asta Ervola	Metsähallitus
Paloma Hannonen	Suomen luonnonsuojeluliitto
Marketta Hyvärinen	Väylävirasto
Tuomas Aslak Juuso	Saamelaiskäräjät (paikalla 9.30-9.50)
Tiia Laine-Ylijoki-Laakso	Ympäristöministeriö
Juha Laurila	INFRA ry
Satu Lyytikäinen	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Minna Mättö	Suomen Kuntaliitto ry
Bernt Nordman	Natur och Miljö
Minna Pekkonen	Suomen ympäristökeskus SYKE
Lauri Puhakainen	Etelä-Savon ELY-keskus
Ulla Syrjälä	Kaivosteollisuus ry

Atte Moilanen pysyvä asiantuntija

**Sihteeristö**

Leila Suvantola	Ympäristöministeriö
Roosa Atula	Ympäristöministeriö
(Pasi Kallio)	Ympäristöministeriö, projektin 1 sihteerin kuunteluroolissa)

1. Kokouksen avaaminen

Puheenjohtaja Mikko Kuusinen avasi kokouksen.

2. Edellisen kokouksen pöytäkirja

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

3. Ehdotus projektille I ekologisen kompensaation sisällyttämisestä luonnonsuojelulakiin

Muistiolounnos ja siitä saadut kommentit käytiin läpi ja tehtiin muistioon yhteisesti sovitut muutokset.

Keskustelussa Tuomas Aslak Juuso totesi, että Saamelaiskäräjät ei voi hyväksyä muistiota sellaisenaan, sillä siinä ei mainita saamelaisten kotiseutualueiden erityissäännöksiä. Sakä haluaa vapaan



ennakkosuostumuksen periaatteen esitykseen. Muistioon kirjattiin asiaa koskien, että tähän asiaan on palattava ja Saamelaiskäräjien varauma kirjataan siihen.

Työryhmä keskusteli suojeluhvityksen hyväksyttävyydestä. Todettiin, että tähän kysymykseen palataan asiantuntijaryhmän kanssa.

Keskustelua käytiin myös mitigaatiohierarkiasta. Projektiryhmän I arvioitavaksi jää, miten mitigaatiohierarkia voidaan sisällyttää poikkeussäännöksiin. Keskustelua käytiin myös mitigaatiohierarkian kolmannen portaan eli heikennettävän alueen ennallistamisen mahdollisuuksista osana hierarkiaa ja tilanteista, missä se todellisuudessa on toteuttavissa. Atte Moilanen totesi, että se voi koskea vain väliaikaisia vaikutuksia, jotka voidaan ennallistaa pian. Pitkäaikaisten vaikutusten ennallistaminen ei käytännössä ole toimivaa.

Kokouksessa viimeistelty muistio toimitetaan projektille I ehdotuksena siitä, miten ekologinen kompensatio voitaisiin sisällyttää luonnonsuojelulakiin. Todettiin, että kukin muistioon varauksen ilmoittanut taho tarkistaa vielä tänään, miten varauma kirjataan. MTK:n edustaja ilmoitti, että sen varauma sisällytetään muistioon kokonaisuudessaan.

Todettiin edelleen, että säännösten valmistelu edellyttää aktiivista yhteistyötä projektiryhmien I ja III välillä.

#### 4. Toiveet asiantuntijaryhmälle heikentämisen ja hyvittämisen arvioinnin ohjeistamisen valmisteluun

Leila Suvantola palasi edellisessä kokouksessa Inka Keräsen esittämään pyyntöön, että projektiryhmä esittäisi priorisointitoiveensa asiantuntijaryhmän työlle. Keskustelussa nousivat esiin vuorollaan kaikki teemat, sillä kuten puheenjohtaja Kuusinen totesi, ne liittyvät toisiinsa monin tavoin. Todettiin myös, että asiantuntijaryhmän ja projektiryhmän työt linkittyvät toisiinsa kiinteästi.

Projektiryhmä päätti jättää asiantuntijaryhmän harkittavaksi, kuinka he parhaiten saavat tietoa tuotettua projektiryhmälle. Asiantuntijaryhmään kuuluva Minna Pekkonen muistutti, että moni asiantuntijaryhmän tarkastelemista kysymyksistä ei ole puhtaasti ekologiaan vaan arvoihin pohjautuvia, joten asiantuntijaryhmältä ei saada suoria ohjeita vaan tietoa valistuneiden ratkaisujen pohjaksi.

Todettiin myös, että sinänsä tärkeä kysymys kompensaaion kustannuksista ei sisälly asiantuntijaryhmän toimeksiantoon. Suvantola totesi ottavansa tehtäväkseen sen selvittämisen, mitä tietoa voidaan kustannuksista saada ennen pilotointia.

#### 5. Seuraava kokous ja siinä käsiteltävät asiat

Seuraava kokous pidetään 27.10.2020 klo 10.00-11.45.

Kokouksessa kuullaan, mitä palautetta projektiryhmä I antaa sille tehdyn ehdotuksen pohjalta ja tarkastellaan projektin aikataulua kokonaisuutena.

Projektiryhmä siirtyy tarkastelemaan sitä, miten ekologinen kompensatio voitaisiin järjestelmätasolla organisoida eli miten eri tahojen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin. Tarkastelussa ovat jatkossa niin luonnonarvopankkimalli kuin vapaaehtoisetkin järjestelyt.

#### 6. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen kello 11.45.

Puheenjohtaja Mikko Kuusinen

Sihteeri Leila Suvantola



## **Muistio ekologisesta kompensaatiosta eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä luonnonsuojelulain uudistuksessa**

### 1. Muistion tarkoitus

Tämä muistio on laadittu luonnonsuojelulainsäädännön uudistushankkeen ekologista kompensaatiota tarkastelevassa projektissa III. Muistio täydentyy työn edetessä ja se sisältää perusteluineen esitykset, jotka projektissa tehdään luonnonsuojelulain säännösten uudistusta laativalle projektille I.

### 2. Lähtökohta

Luonnonsuojelulain uudistuksessa ekologista kompensaatiota tarkastelevan työryhmän (projekti III) tehtävänä on selvitysten perusteella arvioida lainsäädännön uudistustarpeita ja valmistella sen pohjalta ehdotukset ekologisen kompensaation järjestämisestä vaiheittain. Projektissa on tarpeen kehittää ekologisen kompensaation seurantamekanismeja ja ohjeistusta, luoda tarkemmat reunaehdot sille, millaisissa tilanteissa ekologista kompensaatiota voidaan käyttää sekä kehittää ekologisen kompensaation sääntelyä luonnonsuojelulaissa. Projektissa voidaan luonnonsuojelulain lisäksi tarkastella säädöstarpeita myös muussa lainsäädännössä. Työssä tulee varmistaa ns. lieventämishierarkian toteutuminen. Tämä tarkoittaa, että kompensaatioon voidaan turvautua vasta viimesijaisesti tilanteessa, jos haitallisia vaikutuksia ei ole voitu välttää, vähentää tai korjata aiheuttamispaikalla.

### 3. Tausta

Suomi on sitoutunut Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) päätavoitteisiin eli biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön sekä geenivaroista saatavien hyötyjen tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen jakoon. Yleissopimuksen 10. osapuolikokouksessa vuonna 2010 Nagoyassa tehty sitoumus hyväksyttiin Eurooppaneuvostossa kesäkuussa 2011 osana luonnon monimuotoisuutta koskevaa EU:n strategiaa vuoteen 2020 seuraavasti: "Vuoteen 2050 mennessä Euroopan unionin luonnon monimuotoisuutta ja sen tuottamia ekosysteemipalveluja eli sen luonnonpääomaa suojellaan, arvostetaan ja asianmukaisesti ennallistetaan luonnon monimuotoisuuden luontaisen arvon vuoksi ja ihmisten hyvinvointiin ja taloudelliseen vaurauteen oleellisesti vaikuttavina tekijöinä ja niin, että vältetään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen aiheuttamat katastrofaaliset muutokset." Päätavoitteena strategiassa oli, että "vuoteen 2020 mennessä pysäytetään Euroopan unionin luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen ja ennallistetaan ne mahdollisimman pitkälle sekä tehostetaan Euroopan unionin toimia, joilla torjutaan koko maailman luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä." Käytännön toimenpiteenä 7b komission oli määrä vuoteen 2015 mennessä tehdä ehdotus "aloitteeksi, jolla varmistetaan (esimerkiksi kompensaatiojärjestelmien avulla), ettei tapahdu ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen nettohävikkiä", mutta tätä ehdotusta ei ole vielä annettu (Euroopan Unionin neuvosto 11249/11).



Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2012 päätöslauselman, jossa kannustettiin komissiota kehittämään tehokkaat sääntelypuitteet ei nettohävikkiä -periaatteen saavuttamiseksi ja kehotti tässä huomioimaan jäsenvaltioiden kokemukset sekä Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) -verkoston kehittämät standardit. EU:n biodiversiteettistrategian 2020 väliarvioissa vuonna 2015 todettiin, että strategian kuuden alatavoitteen saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä edellyttää merkittävää toimeenpanon vahvistamista, ja että luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut tulisi sisällyttää rahoituksen myöntämisedellytyksiin ja päätöksentekoprosesseihin (KOM (2015) 478 lopullinen).

EU:n biodiversiteettistrategian toteuttamiseksi komissio perusti työryhmän selvittämään ekosysteemien ja niiden tuottamien palveluiden osalta ”no net loss” -tavoitetta. Työryhmä luovutti raporttinsa kesäkuussa 2013. Komissio on teettänyt Euroopan ympäristöinstituutilla useita selvityksiä ekologisen kompensaation toteuttamisvaihtoehtoihin liittyen (Tucker G M – Allen B – Conway M – Dickie I – Hart K – Rayment M – Schulp C – van Teeffelen A. Policy Options for an EU No Net Loss Initiative. Report to the European Commission. London, Institute for European Environmental Policy 2014; Tucker G M – Dickie I – McNeil D – Raymen M – ten Brink P – Underwood, E. Supporting the Elaboration of the Impact Assessment for a Future EU Initiative on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Report to the European Commission. Institute for European Environmental Policy, London 2016).

Pohjoismaiden neuvoston toimeksiannosta asiantuntijatyöryhmä laati vuonna 2015 selvityksen ekologisesta kompensaatiosta Pohjoismaissa (Enetjärn A – Cole S – Kniivilä M – Hårklau S E – Hasselström L – Sigurdson T – Lindberg J. Environmental compensation – Key conditions for increased and cost effective application. TemaNord 2015:572. Nordic Council of Ministers). Sen tarkoitus oli tuottaa neuvostolle ja kansallisille päätöksentekijöille katsaus niistä edellytyksistä, joilla ekologinen kompensaatio voidaan toteuttaa joustavasti ja kustannustehokkaasti. OECD puolestaan julkaisi vuonna 2016 teettämänsä raportin biodiversiteetin kompensaation suunnittelun ja toteutuksen keskeisistä tekijöistä, joilla voidaan varmistaa kompensaation taloudellinen tehokkuus, kustannusjaon oikeasuhteisuus ja ympäristöllinen vaikuttavuus (OECD. Biodiversity Offsets – Effective Design and Implementation, OECD Publishing 2016, Paris).

Suomessa valtioneuvoston 20.12.2012 periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020 ’Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi’ perustuu biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen. Valtioneuvoston strategian mukaan vuoteen 2020 mennessä oli määrä pysäyttää Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja varmistaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa tila ja ekosysteemipalvelut vuoteen 2050 mennessä. Vuonna 2017 julkaistussa kansallisen biodiversiteettistrategian väliarviossa todettiin, että luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu vuoteen 2010 verrattuna, vaikka yksittäisiä edistysaskelia on tehty. Väliarvioissa suositeltiin ei nettohävikkiä -periaatteen soveltamisen tutkimista, käsitteiden ja tavoitteiden tarkempaa määrittelyä sekä laajaa kansallista keskustelua (Ympäristöministeriö. Väliarvio Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta ja toimintaohjelmasta vuonna 2016. Ympäristöministeriön raportteja 14/2017, s. 19). Myös Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman loppuarvioinnin toimenpide-ehdotuksissa suositellaan ”ei biodiversiteetin nettohävikkiä” -periaatteen sisällyttämistä lainsäädännön kehittämisen kautta kaikkeen maan, vesien ja luonnonvarojen käyttöön sekä sen rinnalla vapaaehtoisen nettopositiivisen vaikutuksen -periaatteen käyttöön otton edistämistä. Käytännössä tämä suositusten mukaan tapahtuu negatiivisten vaikutusten välttämisen lisäksi ottamalla käyttöön ekologisen kompensaation periaate. Mikäli elinympäristön määrän vähentämistä tai laadun heikentämistä jonkin uuden hankkeen



seurauksena ei voida välttää, täytyy se kompensoida ennallistamalla heikentyneitä elinympäristöjä toisaalla (Auvinen A-P – Kemppainen E – Jäppinen, J-P – Heliölä J – Holmala K – Jantunen J – Koljonen M-L – Kolström T – Lumiaro R – Punttila P – Venesjärvi R – Virkkala R – Ahlroth P. Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36, s. 309–310).

#### 4. Mitä ekologisella kompensatiolla tavoitellaan

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ekologinen kompensatio on yhä useammassa sekä kehittyneissä että kehittyvissä maissa sisällytetty lainsäädäntöön biologisen monimuotoisuuden vähenemisen hillitsemiseksi. Vuonna 2013 ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä oli lainsäädännössä ainakin 56 maassa ympäri maailman ja ainakin 13 maassa sääntelyä valmisteltiin (OECD 2016, s. 21).

Ekologisella kompensatiolla tavoitellaan yhteiskunnan kannalta tarpeellisen taloudellisen toiminnan ja luonnon arvojen suojelun yhteensovittamista siten, että lopputulos on ympäristön ja luonnon suojelun kannalta parempi (Bull, J W – Suttle, K B – Gordon, A – Singh N J – Milner-Gulland E J. Biodiversity offsets in theory and practice, Fauna & Flora International, Oryx 47(3) s. 369–380, s. 369).

Yritystoiminnassa ekologista kompensatiota on edistänyt ennen kaikkea vuonna 2004 perustettu Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP, <http://bbop.forest-trends.org/>), johon kuuluu yli 80 toimijaa, sekä henkilöitä että yrityksiä, järjestöjä ja hallitusten välisiä organisaatioita. Monikansalliset yritykset, joiden toiminnalla on toistuvia ja huomattavia ympäristövaikutuksia ovat omaksuneet sen toimintamallin ja pyrkivät toiminnassaan nettohaitattomuuteen käyttäen ekologista kompensatiota konfliktin hallinnan välineenä erityisesti sellaisissa kansainvälisissä suurhankkeissa, joiden ympäristövaikutukset ovat omiaan aiheuttamaan ympäristökiistoja (Pappila, M. Ei nettohävikkiä – Periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017 s. 10–53, s. 13–14).

Kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat ottaneet ekologisten haittojen huomioimisen osaksi lainoitettavien toimijoiden arviointia. Mm. Kansainvälinen rahoitusyhtiö (International Finance Corporation), Aasian kehitys pankki (ADB), Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki (EBRD), Euroopan investointipankki (EIB), Latinalaisen Amerikan kehitys pankkiryhmä (IDB), Kiinan kehitys pankki (CDB) sekä Equator Principles -periaatteisiin sitoutuneet rahoituslaitokset edellyttävät lainoittamiselta *kokonaisheikentämättömyyden* periaatteen noudattamista (OECD 2016, s. 49–50, 70–73).

Kompensatiojärjestelmien maailmanlaajuinen käyttöönotto ja kehittäminen on vilkastuttanut merkittävästi aihetta koskevaa ulkomaista ja kotimaista tutkimusta. Vuoden 2010 jälkeen aiheesta julkaistujen, vertaisarvioitujen artikkeleiden lukumäärä on moninkertaistunut (Gelcich S – Vargas C – Carreras M J – Castilla J C – Donlan C J. Achieving biodiversity benefits with offsets: Research gaps, challenges, and needs. 46 *Ambio* 2017 s. 184–189, s. 185).

Ekologinen kompensatio luokitellaan taloudelliseksi ohjauskeinoksi, koska se ympäristönsuojelussa noudatettavan *aiheuttaja vastaa* -periaatteen tavoin sisällyttää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen kustannukset hankkeen toteutuskustannuksiin (OECD 2016 s. 21; Coralie C – Guillaume O – Claude N. Tracking the origins and development of biodiversity offsetting in academic research and its implications for conservation: A review, 192 *Biological Conservation* 2015 s. 492–503, s. 493; Laitinen J – Antikainen R – Borgström S – Seppälä J – Nieminen J – Maunula M. Vesi ja vihreä talous – Esiselvitys. Ympäristöministeriön raportteja 19/2014, s. 34). Näin se periaatteessa kannustaa taloudellisia toimijoita valitsemaan vähemmän luonnon monimuotoisuutta heikentävän vaihtoehdon.



Ilman kompensatiovelvoitetta hankkeen toteuttajalla ei juuri ole taloudellista kannustinta haittojen välttämiseen tai haittavaikutusten lieventämiseen (Suvantola 2018 s. 17). Ohjauskeino voi oikaista markkinoiden epäonnistumista niiden toimijoiden hyväksi, joiden toiminnasta ei aiheudu haittaa luonnon monimuotoisuudelle ja samalla keventää yhteiskunnalle biologisen monimuotoisuuden heikentämisestä aiheutuvia kustannuksia (Enetjärn 2015, s. 17; OECD 2016, s. 20; Naskali A – Hiedanpää J – Suvantola L. Biologinen monimuotoisuus talouskysymyksenä. Suomen ympäristö 48/2006, s. 118–120).

Periaatteessa ekologinen kompensatio voi myös luoda uusia taloudellisen toiminnan mahdollisuuksia ja lisätä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen rahoituslähteitä (Coralie ym. 2015, s. 493).

5. Ekologisen kompensaation tarpeen tunnistaminen luonnonsuojelulain arvioinneissa ja lainvalmistelun tausta-aineistossa

Ekologisen kompensaation tarve on tunnistettu luonnonsuojelulain uudistamista koskeneissa selvityksissä. Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuuden kokonaisarvioinnissa vuonna 2010 suositeltiin, että ekologista kompensaatiota koskevan sääntelyjärjestelmän kehittämistä tarkasteltaisiin laajempaan kysymyksenä kansallisista lähtökohdista käsin. Tavoitteeksi esitettiin paremman tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden välille (Similä J – Raunio A – Hilden, M – Anttila S. Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010, s. 88). Vuonna 2013 valmistuneessa lajisuojelun säännösten uudistamista koskeneessa taustaselvityksessä esitettiin, että lain lajisuojelusäännöksistä poikkeamista koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin velvollisuus edellyttää poikkeusluvan hakija suorittamaan ensisijaisesti haittoja lieventäviä ja toissijaisesti haittoja kompensoivia toimenpiteitä (Pappila M. Luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeet – selvitys 2013. Turun yliopisto, s. 35–36).

Päivitetyssä luonnonsuojelulain kehittämistarpeiden arvioinnissa ekologinen kompensatio esitetään aiheelliseksi lisätä luontotyyppisuojelun poikkeamisluvan myöntämisen edellytykseksi etenkin silloin, kun poikkeamisluvan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen. Lisäksi arvioinnin mukaan ekologinen kompensatio tulisi ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeamisluvuissa ja laajemminkin hankkeissa, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää, jotta sillä voitaisiin vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen (Jantunen J – Leskinen P – Liukko U-M, Raunio A – Turunen T. Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020, s. 85–86).

Vuonna 2020 osana luonnonsuojelulainsäädännön uudistushanketta julkaistussa selvityksessä tarkasteltiin luonnonsuojelusta poikkeamisen hyvittämisiksi toteutettuja toimenpiteitä. Selvityksessä esitettiin suosituksia luonnonsuojelulain uudistukseen liittyen. Säännönmukaisesti tulisi pyrkiä siihen, että kompensatio tulee kyseeseen vasta, kun luonnonarvoille kohdistuvia haittoja on pyritty välttämään ja lieventämään. Kompensaatio olisi nykyisen luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin systematiikan pohjalta syytä liittää selvästi niihin luonnonarvoihin, joiden suojelusta poiketaan (Pekkonen M – Rytteri T – Belinskij A – Koljonen S – Mykrä H – Kostamo K – Ahlroth P. Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensaatiosta Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 20/2020 s. 63). Selvityksessä todetaan, että nykytilaan verrattuna myös muu kuin täysi kompensatio olisi edistysaskel.

Edellä todetusti Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman loppuarvioinnin toimenpide-ehdotuksissa suositellaan ”ei biodiversiteetin nettohävikkiä” -periaatteen sisällyttämistä lainsäädännön kehittämisen kautta kaikkeen maan, vesien ja luonnonvarojen käyttöön sekä sen



rinnalla vapaaehtoisen nettoposiitiivisen vaikutuksen -periaatteen käyttöön oton edistämistä. (Auvinen ym. 2020, s. 309–310).

## 6. Ekologisen kompensaation määritelmä

Euroopan Unionin neuvosto määritteli vuonna 2011 ekologisen kompensaation alustavasti seuraavasti: ”yhdellä maantieteellisellä tai muutoin määritellyllä alueella tapahtuneet menetykset säilyttämisessä / luonnon monimuotoisuudessa kompensoidaan toisaalla saaduilla hyödyillä edellyttäen, että periaate ei johda EU:n luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojellun olemassa olevan luonnon monimuotoisuuden minkäänlaiseen heikentymiseen” (Euroopan Unionin neuvosto 10.6.2011).

Suomessa Moilasan ja Kotiahon esittämä määritelmä sisältää myös *lieventämishierarkian*: ”Ekologinen kompensaatio (engl. biodiversity offsetting, ecological compensation, compensatory mitigation) on sitä, että minkä tahansa yhteiskunnallisen toiminnan johdosta elinympäristöille aiheutettu haitta hyvitetään parantamalla elinympäristön tilaa muualla. Ekologinen kompensaatio on neljäs porras lievennyshierarkiaa (engl. mitigation hierarchy), missä negatiivisia ympäristövaikutuksia ensin vältetään, sitten minimoidaan, ja kolmanneksi ennallistetaan haitta-alueella” (Moilanen, A – Kotiaho, J. Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset, Suomen ympäristö 5/2017).

Ruotsissa säännös on sisällytetty sisällöllisesti ympäristökaaren (miljöbalken, 808/1998) 7 luvun 7 § 4 momenttiin:

Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

ja 16 luvun 9 pykälään:

Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,
2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och
3. särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Saksan liittovaltion luonnonsuojelulaki (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. I S. 2542) sisältää sisällöllisen velvoitteen 15 §:n 2 momentissa, missä myös määritellään ennallistaminen ja hyvittäminen:

Der Verursacher ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen). Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des



Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist.<sup>1</sup>

Mikäli luonnonsuojelulakiin sisällytettäisiin ekologista kompensatiota koskevia säännöksiä, lakiin voisi olla aiheellista sisällyttää ekologisen kompensaation määritelmä ”Ekologinen kompensaatio tarkoittaa lajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla lajien ja luontotyyppien tilaa muualla, kun heikennyksiä on ensin vältetty, sitten minimoitu ja kolmanneksi ennallistettu heikennysalueella” tai ainakin sen toteuttamista koskevien toimenpiteiden määritelmä. Ekologisen kompensaation määritelmää ei kuitenkaan ole välttämätöntä sisällyttää lainsäädäntöön.

Ekologinen kompensaatio on käsitteenä jo vakiintunut hallinnollisessa ja tieteellisessä keskustelussa, mutta sen soveltuvuus lainsäädäntöön ja yleiseen kielenkäyttöön on jossain määrin kyseenalaista. Voisi olla aiheellista harkita yleiskielisempää ja suomen kielellä ilmaisuvoimaisempaa käsitettä. Tässä muistiossa käytetään jatkossa ilmaisua *lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen*, joka ilmaisee yleiskielisesti, mistä on kyse.

Määritelmän osalta on huomioitava, että eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (383/2009, jäljempänä ympäristövastuulaki) käytetään käsitteistöä, joka tarkoitukseltaan on samankaltainen kuin ekologinen kompensaatio. Ympäristövastuulaki myös koskee eräitä luontovahinkoja luonnonsuojelulain 5a §:n mukaisesti. Lain mukaan ympäristövahingon korjaaminen tapahtuu kolmiportaisesti: ensisijaisesti ympäristövahinko on *korjattava* paikan päällä palauttamalla luonnonvarat ja luonnonvarapalvelut perustilaan poistamalla vahingosta aiheutunut haitallinen muutos (ensisijainen korjaaminen). Jos perustilaa ei voida täysimääräisesti palauttaa, vahingon luonnonvaralle ja luonnonvarapalvelulle aiheuttama heikennys on *korvattava* vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä (täydentävä korjaaminen). Vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä on *korvattava* luonnonvaralle ja luonnonvarapalvelulle aiheutuvat väliaikaiset menetykset siihen saakka, kunnes ensisijainen ja täydentävä korjaaminen on vaikuttanut täysimääräisesti (korvaava korjaaminen).

Ympäristövastuulain käsite *täydentävä korjaaminen* ei sisällöllisestä samankaltaisuudestaan huolimatta sovellu suoraan ekologiseen kompensaatioon. Sen sijaan hyvittävien toimenpiteiden käsitteen on perusteltua olla sisällöllisesti samalla tavalla muotoiltu esimerkiksi seuraavasti: *suojelusta poikkeamisesta (suojellulle luonnonarvolle) aiheutuva heikennys on hyvittävää heikennettävällä alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä (hyvittävät toimenpiteet)*.

Hyvittävien toimenpiteiden sisältö on aiheellista määritellä tarkemmin, kun asiantuntijaryhmän ja työryhmän vuorovaikutteinen työ etenee.

<sup>1</sup> The intervening party is obligated to compensate for any unavoidable adverse effects by means of nature conservation and landscape management measures (compensation measures) or to substitute them in some other way (substitution measures). An adverse effect shall be considered to have been compensated as soon as the impaired functions of the natural balance have been restored in an equivalent way and landscape appearance has been restored or re-designed in a manner consistent with the landscape. An adverse effect shall be considered to have been substituted as soon as the impaired functions of the natural balance, in the relevant natural area, have been restored to an equivalent value and landscape appearance has been re-designed in a manner consistent with the landscape. (käännös [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Naturschutz/bnatschg\\_en\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/bnatschg_en_bf.pdf).)





## 7. Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisen soveltamisala

Edellä esitetyn perusteella ekologinen kompensaatio eli luonnonarvoille aiheutuvan heikennyksen hyvittäminen tulisi sisällyttää luonnonsuojelulakiin siten, että myönnettäessä poikkeus luonnonsuojelulailla suojeltujen lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien suojelusta, heikennyksen aiheuttaja veloitettaisiin hyvittämään heikennettävät luonnonarvot. Hyvittämismallisuus määräytyisi luonnonsuojelulaista tarvittavan poikkeuksen perusteella, riippumatta lajin tai luontotyypin uhanalaisuudesta.

Työryhmän jatkotyössä tulee arvioitavaksi asiantuntijaryhmän valmistelun pohjalta, onko hyvittämisen tapahduttava laji-, elinympäristö- vai luontotyyppitasolla ja onko hyvittävän luonnonarvon oltava samaa kuin heikennettävän vai voidaanko sallia korvaavuudessa joustoa esimerkiksi niin sanotun ”paremmalla hyvittämisen” mallilla. Tästä johtuen tässä vaiheessa esitetään jäävän myöhemmin tarkennettavaksi, minkä tasoisesti (laji / elinympäristö / luontotyyppi / luonnon monimuotoisuus) heikennys tulisi hyvittää.

Seuraavassa tarkastellaan voimassa olevan luonnonsuojelulain poikkeamissäännöksiä ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämismallisuuden soveltumisen näkökulmasta.

Luonnonsuojelulain 29 §:n suojellut luontotyypit ovat harvinaisia ja pienialaisia. Vuoteen 2012 mennessä niitä oli suojeltu yhteensä noin kaksituhatta hehtaaria. Kaikki LSL 29 §:n suojellut luontotyypit on arvioitu uhanalaisiksi vuonna 2018. Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020 selvityksessä katsottiin edellä todetusti, että ekologinen kompensaatio soveltuisi luontotyypin suojelusta poikkeamisluvan myöntämisen edellytykseksi etenkin silloin, kun poikkeamisluvan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen (Jantunen ym. 2020 s. 85–86).

Elinympäristöjen suojelua luonnonsuojelulaissa koskee suorasanaisesti kaksi säännöstä: lain 47 §:n esiintymispaikan suojelusäännös ja lain 49 §:n 1 momentissa säädetty luontodirektiivin liitteen IV a lajien (yhteisön tärkeinä pitämät eläinlajit, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua) lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelu.

Eriyisesti suojeltavaksi lajiksi voidaan säätää sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishäly on ilmeinen. Näiden lajien esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen on kiellettyä. Hävittämis- ja heikentämiskielto tulee voimaan, kun esiintymispaikka on rajattu ELY-keskuksen päätöksellä. Sama kielto koskee luontovahingoista säätävän luonnonsuojelulain 5a §:n mukaan lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ja direktiivin liitteessä I (yhteisön tärkeinä pitämät lajit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisiä suojelualueita) luetellun lajin tai luontodirektiivin liitteessä II (yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita) luetellun lajin esiintymispaikkoja.

Eriyisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelusta voidaan myöntää poikkeus, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana (LSL 48 §). Direktiivilajien esiintymispaikan suojelun poikkeamisedellytykset määräytyvät lintujen osalta lintudirektiivin 9 artiklan ja luontodirektiivin lajien osalta luontodirektiivin 16 artiklan kumulatiivisten edellytysten täyttyessä. Luontodirektiivi edellyttää, että (1) suojelusta poikkeamistarpeen aiheuttavalle ongelmalle ei saa olla muuta tyydyttävää ratkaisua eli muuta vaihtoehtoa, (2) poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja (3) poikkeuksen on oltava tarpeen johonkin artiklan alakohdissa mainittuun tarkoitukseen eli a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston



suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi; tai b) erityisen merkittävien viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta koskevien vahinkojen ehkäisemiseksi; tai c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevistä tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen.

Lintudirektiivin 9 artiklassa on kaksi kumulatiivista poikkeusedellytystä. Lintulajien suojelusta poikkeamistarpeen aiheuttavalle ongelmalle ei saa olla muuta tyydyttävää ratkaisua, ja poikkeus on tarpeen artiklassa yksilöityyn tarkoitukseen, jotka ovat samat kuin luontodirektiivissä lisätynä lentoturvallisuuden tarpeella.

Luontodirektiivin liitteen IV a (yhteisön tärkeinä pitämät eläinlajit, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta voidaan sallita poikettavan edellä mainittujen luontodirektiivin 16 artiklan edellytysten täytyessä.

Osa poikkeusperusteista on sellaisia, että niiden johdosta suojelluille luonnonarvoille pääsääntöisesti ei aiheutune heikennystä. Tällaisia ovat erityisesti lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa tehtävät toimenpiteet. Poikkeuksia rauhoitussäännöksestä on haettu ja saatu mm. viljelmille, karjankasvatukselle ja kalataloudelle aiheutuvien vakavien vahinkojen ehkäisemiseksi sekä terveyshaitan ehkäisemiseksi esimerkiksi asuinrakennuksessa pesivien lepakkojen sisäänpääsemisen estämiseksi. Kun kyse on yksityiseen omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon estämisestä, kompensatiovelvoitteen asettaminen olisi kohtuutonta. Lepakkojen pesintämahdollisuuksien turvaaminen voi olla mahdollista vähäisin kustannuksin pöntöttämällä asianmukaisesti lähialueella, mitä kuitenkin on pidettävä pikemminkin lieventämistoimenpiteenä (Pekkonen ym. 2020 s. 39, 78).

Välillisesti elinympäristönsuojelua koskee myös lain 38 §:n 2 momentissa säädetty pesäpuiden suojelu. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan KHO 2015:3 antaman tulkinnan perusteella pesäpuu on tarkoitus säilyttää kyseisten lintulajien suojelemiseksi eikä puun rauhoittamiseksi kasvilajin yksilönä. Pesäpuun suojeleminen on mielekästä vain sillä edellytyksellä, että puu on käyttökelpoinen tuohon tarkoitukseen. Säännös koskee ennen kaikkea suurten petolintujen pesäpuita, mutta myös muita pesäpuiksi merkittyjä puita.

Vaikka lähtökohtaisesti lajirauhoitukset turvaavat yksilöitä, eivät esiintymispaikkoja, lajien rauhoitussäännökset turvaavat välillisesti myös lajien elinympäristöjä sikäli, että rauhoitussäännöksiä kieltämällä toimiminnalla voidaan heikentää ja jopa hävittää lajien esiintymispaikkoja. Eläinlajien osalta tämä koskee erityisesti häirintää eläinlajin lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklinän kannalta tärkeillä paikoilla. Vaikka tämä lienee poikkeuksellista, se ei ole kuitenkaan poissuljettua. Rauhoitetun kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, mutta ennen kaikkea juurineen ottaminen tai hävittäminen voi hävittää koko esiintymän, ei vain yksilöä. Kasvien suojelussa esiintymätason tarkastelu on vielä merkittävämpää kuin eläinlajien osalta, koska monien kasvilajien osalta yksilö on erottamaton osa populaatiota. Luontodirektiivin liitteen IV b (yhteisön tärkeinä pitämät kasvilajit, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua) kasvilajien osalta poikkeus myönnetään noudattaen edellä viitattuja luontodirektiivin artiklan 16 edellytyksiä. Muiden kasvilajien osalta poikkeus myönnetään luonnonsuojelulain 48 §:n edellytyksin eli mikäli kasvilajin suojelu säilyy suotuisana.



Edellä esitetyn lisäksi ekologinen kompensatio olisi perusteltua liittää myös suojelualueiden suojelusta luopumiseen, kun se tapahtuu suojelun kanssa ristiriidassa olevan tavoitteen saavuttamiseksi. Suuri osa yksityisistä suojelualueista on perustettu valtioneuvoston hyväksymien luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiseksi eli tiettyjen luontotyyppien tai elinympäristöjen suojelutavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisia luontotyyppien ja elinympäristöjen suojeluohjelmia ovat soidensuojelun perusohjelma (19.4.1979 ja 26.3.1981), lintuvesiensuojeluohjelma (3.6.1982), lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989), Mikkelsaarten saariryhmän suojelupäätös (24.8.1989), rantojensuojeluohjelma (20.12.1990) ja vanhojen metsien suojeluohjelma (27.6.1996). Valtio on korvannut maanomistajille suojelusta aiheutuneet taloudelliset menetykset, joten kompensatiovelvollisuuden asettaminen on valtion talouden kannalta perusteltua. Sama koskee myös valtion omistuksessa olevia suojelualueita, jotka on joko siirretty valtion hallinnassa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle tai hankittu yksityisiltä maanomistajilta edellä mainittujen suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Valtion talouden kannalta tällaisen suojelualueen suojelun lakkauttaminen tai rauhoitusmääräysten lieventäminen siten, että alueen luonnonarvoja sallittaisiin heikennettävän tarkoittaisi, että alueen hankintaan käytetyt varat menisivät hukkaan. Valtion talouden 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).

Yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä voidaan LSL 24 §:n 4 momentin nojalla myöntää poikkeus, jos se ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja toimenpide on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta. Tällaisesta poikkeamisesta ei aiheudu sellaista heikennystä, joka edellyttäisi kompensatiovelvoitetta. Merkittävämät tai muusta syystä tarvittavat poikkeukset suojelusta edellyttävät suojelun lakkauttamista kokonaan tai osittain. Lain 27 §:n mukaan suojelu voidaan kokonaan tai osittain lakkauttaa tai rauhoitusmääräyksiä lieventää, jos alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Näistä ensin mainittu ei ole ekologisen kompensatian kannalta relevantti tilanne, koska tällöin suojelusta poikkeaminen ei johtane merkityksellisiin luonnonarvojen menetyksiin, mutta jälkimmäisessä tapauksessa se olisi perusteltua.

Edellä esitetyn perusteella poikkeuksen myöntämisen edellytyksiin tulisi nykyisin voimassa olevaa luonnonsuojelulakia tarkastellen lisätä velvollisuus hyvittää suojeltujen lajien elinympäristöille ja suojelluille luontotyypeille aiheutuva heikennys *hyvittävän toimenpitein* kun myönnetään:

- a) poikkeus kiellosta muuttaa ELY-keskuksen päätöksellä rajattua luontotyyppin luonnontilaista tai luonnontilaiseen verrattavaa aluetta niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu (LSL 29 § ja 31 §);
- b) poikkeus kiellosta rauhoitetun kasvin tai sen osan poimimiseen, keräämiseen, irtileikkaamiseen, juurineen ottamiseen tai hävittämiseen siten, että toimenpide hävittäisi tai heikentäisi lajin esiintymispaikan (LSL 42 § 2 mom, 48 § / 49 § 3 mom)
- c) poikkeus suuren petolinnun pesäpuun rauhoituksesta (LSL 38 § 2 mom ja LSL 49 § 3 mom)
- d) poikkeus kiellosta eläinten tahalliseen häiritsemiseen niiden lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsykliä kannalta tärkeillä paikoilla siten, että häirintä heikentäisi lajin elinympäristöä (39 § 1 mom ja LSL 48 § / 49 § 3 mom) lukuun ottamatta yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveyshaitan torjumista;



- e) poikkeus kiellosta hävittää tai heikentää ELY-keskuksen päätöksellä rajattua erityisesti suojeltavan lajin, lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ja direktiivin liitteessä I luetellun lajin tai luontodirektiivin liitteessä II luetellun lajin esiintymispaikkaa (LSL 47 § ja 48 § / 49 § 3 mom); tai
- f) poikkeus kiellosta hävittää tai heikentää luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja (LSL 49 § 1 mom ja 3 mom) lukuun ottamatta yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveyshaitan torjumista.

Velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys *hyvittävin toimenpitein* tulisi lisätä edellytykseksi luonnonsuojelulain 24 §:n nojalla perustetun yksityisen omistaman suojelualueen suojelun lakkauttamiselle tai sen rauhoitusmääräysten lieventämiselle, kun poikkeus myönnetään sillä perusteella, että alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen (LSL 27 § 1 mom).

Lakiin tulisi lisätä velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys *hyvittävin toimenpitein*, kun luonnonsuojelulain 17 §:n nojalla perustetun valtion omistaman luonnonsuojelualueen suojelu lakkautetaan kokonaan tai osittain tai sen rauhoitusmääräyksiä lievennetään sillä perusteella, että alueen rauhoitus estää jonkin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Heikennyksen aiheuttavan toiminnanharjoittajan tulee vastata hyvittämisen kustannuksista.

Edellä esitetyt muutosehdotukset tulisi sisällyttää valmisteilla olevassa luonnonsuojelulaissa edellä tarkasteltuja vastaaviin säännöksiin.

## 8. Lievennyshierarkian sisällyttäminen luonnonsuojelulakiin

Työryhmän tehtävänannon mukaisesti lähtökohtana on kokonaisheikentymättömyys noudattaen *lieventämis- eli mitigaatiohierarkiaa* eli luonnonarvoille aiheutuvan heikennyksen hyvittämisen tulee olla viimesijainen keino, kun haittaa ei voida välttää eikä ei-vältettävää haittaa lieventää ja se tulee kysymykseen vain niin sanotun *jäännöshaitan* osalta.

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa mitigaatiohierarkia on suorasanaisesti sisällytetty luonto- ja lintudirektiivin lajien osalta suojelusta poikkemiseen, sillä edellä todetusti luonto- ja lintudirektiivi poikkeussäännökset edellyttävät, että ei ole olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua.

Epäsuorasti sama koskee kaikkia niitä poikkeussäännöksiä, joissa edellytetään, että suojelu estää yleisen edun kannalta (useimmiten erittäin) tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen (yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttaminen (27 § 1 mom) ja luontotyyppin suojelusta poikkeaminen (31 §)). Tässä muodossa ilmaistut poikkeusedellytykset sisältävät implisiittisen teknis-taloudellisen vaihtoehdottomuusvaatimuksen (Kuusiniemi K. Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia 2001 s. 155-306, s. 178, Kallio P. Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita 2001, s. 150; Suvantola L – Similä J. Luonnonsuojeluoikeus. Edilex Libri 2011, s. 253-254), koska muuten suojelu ei ”estä” hankkeen toteuttamista. Tämän suuntaisesti jo eduskunnan ympäristövaliokunta 1996: ”lainvoimaista kaavaa on pidettävä yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä... (T)ällöinkin on ennen poikkeamisvallan käyttämistä selvitettävä, voidaanko kaavan ja luontotyyppien tavoitteet saavuttaa kaavaa muuttamalla”. Vaihtoehtoinen toteutustapa on myös sellainen, josta aiheutuu vähemmän haittoja kuin alkuperäisestä toteutustavasta. Lieventämishierarkian toteuttamiseksi tulevaan luonnonsuojelulakiin olisi perusteltua kirjoittaa selkeyttävä edellytys, jonka mukaan poikkeusta edellyttävälle hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole olemassa teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa



olevaa vaihtoehtoa. Tämä ei tosiasiaassa muuttaisi oikeudellista tilannetta, mutta selkeyttäisi säännöstä ja varmistaisi yhdenvertaisen päätöksenteon. ELY-keskusten soveltamiskäytännössä poikkeamisen viimesijaisuus on jo vakiintunutta tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Ainoastaan muita kuin direktiivilajeja koskeva poikkeussäännös (LSL 48 §) ei edellytä vaihtoehdottomuutta ja sen osalta nykyinen säännös ei toteuta lievennyshierarkiaa. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myöntää luvan poiketa 39, 42 ja 47 §:ssä säädetyistä rauhoitussäännöksistä, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana.

Taulukko 1. Tavoitteiden asettaminen ja soveltamisala.

Osatekijä	Teema	Valinnat
Tavoite ja soveltamisala	Suojeltujen luonnonarvojen lieventämis(mitigaatio)hierarkiaa	heikentymättömyys noudattaen
	Soveltamisala	Luonnonsuojelulaista myönnettävän poikkeuksen edellytyksenä on, että suojeltujen lajien elinympäristölle ja suojellun luontotyyppin esiintymälle aiheutuva heikennys hyvitetään hyvittävin toimenpitein.  Sama koskee yksityisen ja valtion omistaman muun luonnonsuojelualan suojelun lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä aiheutuvia suojeluarvojen heikennyksiä.  Heikennyksen aiheuttaja on vastuussa hyvittämisen kustannuksista.
	Toleranssi ja kompensoitava haitta	Kompensaatiovelvollisuus määrittyy poikkeusluvan tarpeen kautta

## 9. Esitykset projektille I ekologisen kompensaation sisällyttämisestä luonnonsuojelulakiin

Luonnonsuojelulakiin sisällytetään ekologisen kompensaation määritelmä: ”ekologinen kompensaatio tarkoittaa lajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla lajien ja luontotyyppien tilaa muualla, kun heikennyksiä on ensin vältetty, sitten minimoitu ja kolmanneksi ennallistettu heikennysalueella” ja/tai sen toteuttamista koskevien *hyvittävien toimenpiteiden* määritelmä, jonka lopullinen muotoiluehdotus tehdään vuorovaikutuksessa asiantuntijaryhmän kanssa.

Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiin lisätään (voimassa olevaa luonnonsuojelulakia tarkastellen ja lainuudistuksessa tässä esitettäviä säännöksiä vastaten) velvollisuus hyvittää suojeltujen lajien elinympäristöille ja suojelluille luontotyypeille aiheutuva heikennys *hyvittävin toimenpitein* kun myönnetään:

- poikkeus kiellosta muuttaa ELY-keskuksen päätöksellä rajattua luontotyyppin luonnontilaista tai luonnontilaiseen verrattavaa aluetta niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu;
- poikkeus kiellosta rauhoitetun kasvin tai sen osan poimimiseen, keräämiseen, irtileikkaamiseen, juurineen ottamiseen tai hävittämiseen siten, että toimenpide hävittäisi tai heikentäisi lajin esiintymispaikan;
- poikkeus suuren petolinnun pesäpuun rauhoituksesta;



- d) poikkeus kiellosta eläinten tahalliseen häiritsemiseen niiden lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämäntieteen kannalta tärkeillä paikoilla siten, että häirintä heikentäisi lajin elinympäristöä lukuun ottamatta yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveyshaitan torjumista;
- e) poikkeus kiellosta hävittää tai heikentää ELY-keskuksen päätöksellä rajattua erityisesti suojeltavan lajin, lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ja direktiivin liitteessä I luetellun lajin tai luontodirektiivin liitteessä II luetellun lajin esiintymispaikkaa; tai
- f) poikkeus kiellosta hävittää tai heikentää luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja lukuun ottamatta yksityisen omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveyshaitan torjumista.

Velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys *hyvittävin toimenpitein* lisätään edellytykseksi (nykyisen lain 24 §:n nojalla perustetun) yksityisen omistaman suojelualueen suojelun lakkauttamiselle tai sen rauhoitusmääräysten lieventämiselle, kun poikkeus myönnetään sillä perusteella, että alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Luonnonsuojelulakiin lisätään velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys *hyvittävin toimenpitein*, kun (nykyisen lain 17 §:n nojalla perustetun) valtion omistaman luonnonsuojelualueen suojelu lakkautetaan kokonaan tai osittain tai sen rauhoitusmääräyksiä lievennetään sillä perusteella, että alueen rauhoitus estää jonkin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Luonnonsuojelulaissa säädetään, että heikennyksen aiheuttava toiminnanharjoittaja vastaa hyvittämisen kustannuksista.

Lieventämis- eli mitigaatiohierarkiaa selvennetään yksityisen luonnonsuojelualueen suojelun lakkauttamisen tai rauhoitusmääräysten lieventämisen edellytysten sekä luontotyypin suojelusta poikkeamisen osalta siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi myöntää poikkeuksen, jos (...) se on tarpeen yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamiseksi, eikä hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa.

Projekti III toimittaa ekologisen kompensaation toteuttamista koskevat ehdotuksensa myöhemmässä vaiheessa projektille I. Projektinryhmän työtä tukee asiantuntijaryhmä, joka selvittää heikennyksen ja hyvityksen mittaamista 30.4.2021 mennessä yhteistyössä projektiryhmän kanssa. Ekologisen kompensaation toteuttamista koskevat ohjeet perustuvat asiantuntijaryhmän valmisteluun ja niitä testataan lainvalmisteluhankkeen pilottihankkeissa kesällä 2021.

Projekti III jatkaa keskustelua siitä, miten saamelaisten kotiseutualue ja alkuperäiskansaoikeudet tulee huomioida ekologisen kompensaation kehittämisessä sekä tarvittaessa palaa edellä esitettyihin esityksiin työn edetessä.

## 10. Varaumat

### Saamelaiskäräjät

*Saamelaiskäräjät edellyttää luonnonsuojelulakiin saamelaisten kotiseutualueita koskevia erityissäännöksiä, joilla varmistetaan, että ekologinen kompensaatio ei voi tapahtua kotiseutualueen ulkopuolella ja alueen saamelaisten elinympäristön ulkopuolella, ja että saamelaisilla on oikeus*



*vapaaseen ennakkotietoihin perustuvaan hyväksyntään ennen kuin mekanismia voidaan käyttää saamelaisten kotiseutualueella.*

#### Kuntaliitto

*Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, että kompensatiovelvollisuus kohdentuu hankkeen toteuttajatahoon. Käytännössä on pohdittava toimintatapa tilanteisiin, joissa nykyisin poikkeaminen luonnonsuojelulaista haetaan jo kaavanlaatumisvaiheessa. Tässä on kyse myös luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnasta.*

*Monet kysymykset ovat vielä avoimia ja täsmentymättä. Työn edetessä ehdotuksen vaikutukset erilaisiin kuntiin ja niiden toimintaan tulevat tarkentumaan, joten Kuntaliitto varaa mahdollisuuden täydentää varaumiaan projekti III:n työn myöhemmissä vaiheissa.*

*Lisäksi Kuntaliitto pitää tärkeänä, että vapaaehtoisen järjestelmän vaihtoehto pidetään valmistelussa mukana lakisääteisen mallin rinnalla.*

#### Kaivosteollisuus

*Projektiryhmä 3:n nyt muotoilemassa esityksessä tehdään osin yksityiskohtaisia linjauksia siitä, miten ekologinen kompensatio tulisi saattaa osaksi lainsäädäntöä.*

*Kaivosteollisuus ry haluaa painottaa, että ekologista kompensatiota koskeva työ luonnonsuojelulain uudistamisessa on alkuvaiheessa. Varaamme tämän vuoksi mahdollisuuden palata niihin esityksiin, joita projektiryhmä 3 on nyt jättämässä projektiryhmä 1:lle. Mielestämme projektiryhmä 3 työtä on vielä kehitettävä eteenpäin asiantuntijaryhmän ja työryhmän jatkokeskustelujen kautta. Samalla on syytä selkeyttää niitä muita esityksiä, joita ekologisen kompensatian toteuttamiseksi on tehty esimerkiksi MRL:n kokonaisuudistuksessa, jossa ministeriön suunnalta keskusteluun on tuotu kompensatio osaksi kaavajärjestelmän kehikkoa.*

#### MTK

*Yleisenä kantanaan MTK toteaa, että ekologinen kompensatio voi olla uudenlainen keino hyvittää luonnolle aiheutuvaa haittaa, jota maankäyttömuodon muuttuminen tai rakentaminen aiheuttaa. Maanviljelijät ja metsänomistajat voivat omistamallaan alueilla ja siellä tekemillään toimilla tarjota mahdollisuuksia ekologisen kompensatian toteuttamiseksi. Ekologisen kompensatian toimintamalleja tulisi kehittää ensisijaisesti vapaaehtoisuuden ja markkinamekanismien pohjalta, jotta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvää rahoituspohjaa saataisiin laajennettua ja kustannustehokkuus varmistettua.*

*MTK muistuttaa edelleen hallitusohjelmakirjauksesta: ”Pilotoidaan ekologisen kompensatian käyttöä esimerkiksi isoissa infrastruktuurihankkeissa ja arvioidaan saatujen kokemusten perusteella lainsäädännön uudistustarpeita.” Kirjaukseen viitaten MTK katsoo, että lainsäädäntöä koskevat hahmotelmat ja muut vastaavat linjanvetopyrkimykset ovat ennenaikaisia ja pelkästään spekulatiivisia siihen saakka, kunnes pilotoinneista on saatu tuloksia ja niiden perusteella on voitu tehdä perusteltuja päätelmiä.*

*Ylipäätään MTK toteaa ekologisen kompensatian olevan sekä teoriassa että käytännössä haastava asia, joka ei ole vielä valmis lainsäädäntöön vietäväksi. MTK ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että ekologista kompensatiota ja siihen liittyviä asioita pyritään linjaamaan osasina. MTK:n näkemyksen mukaan projektia tulisi pilotteihin keskittyen työstää eteenpäin, jotta pilotoinneista saatujen kokemusten perusteella projektin loppuvaiheessa voitaisiin mahdollisesti koota kokonaisvaltaisempi*



*näkemyksistä aiheesta. Toistaiseksi kokonaiskuvan puuttuessa ja monien aivan olennaistenkin periaatteellisten kysymysten ollessa täysin käsittelemättä, MTK ei voi lukita kantaansa yksittäisistä osa-alueista. Esim. muistiossa ehdotettu soveltamisalaa koskeva MTK:n näkemys on riippuvainen mm. siitä, millaisia ratkaisuja ekologisen kompensaation toteutus-tavan osalta mahdollisesti päädytään edistämään.*

*3. projektiryhmä työskentelee osana luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen kokonaisuutta. Näin ollen MTK korostaa, että ekologista kompensaatiota koskevissa jatkokeskusteluissa tulee pitäytyä vain luonnonsuojelulain kontekstissa mahdollisten lainsäädännöllisten kysymysten osalta. Yleisenä kommenttina MTK toteaa tunnustaneensa tarpeen lähestyä ekologista kompensaatiota myös siitä näkökulmasta, miten se voisi olla toimijalle mahdollistava tai hyötyä tuottava asia lisävelvoitteen sijaan. MTK peräänkuuluttaa myös kustannustehokkuutta kaikissa eri toteutusvaihtoehdoissa.*

*Luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen eri projektiryhmien väliseen tehtävänjakoon viitaten MTK ei pidä asianmukaisena sitä, että muistiossa esitetään lieventämis- eli mitigaatiohierarkiaan nojautuen pohdintoja siitä, millaiset kriteerit eräiden poikkeuslupien saamiselle tulisi luonnonsuojelulaissa jatkossa asettaa. 1. projektiryhmä tarkastelee luonnonsuojelulain kokonaisuutta (ml. suojellut luontoarvot sekä niihin liittyvät suojelu- ja poikkeussäännökset), joten em. asia on syytä keskustella kyseisessä projektiryhmässä.*

*Edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten MTK toteaa, että se ei kannata muistion hyväksymistä.*