

Asia: VN/21836/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta kansalliseksi luonnon monimuotoisuusstrategiaksi 2035

Lausuntopyyntö

2. Strategian lähtökohdat

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta kansalliseksi luonnon monimuotoisuusstrategiaksi. Luonnos on laaja ja se sisältää keskeisiä luontoa ja monimuotoisuutta koskevia tavoitteita luoden siten keskeisen instrumentin, jolla edistetään talouden sovittamista luonnon kantokyvyn rajoihin Suomessa. Strategialuonnos on laadukas ja ammattitaidolla valmisteltu. Lausunnossaan Sitra tuo esille keskeisiä kehittämistarpeita ja parannusehdotuksia luonnokseen.

Alla lausunnon kolme yleisempää avainkohtaa tiivistettynä:

1. Strategia hakee kiitettävästi kokonaisvaltaista lähestymistapaa kestävyysmurrokseen

Strategian luonnoksessa on tunnistettu kiitettävästi, että ekologinen kestävyyskriisi on kokonaisuus. Luontokato, ilmastonmuutos, saastuminen ja luonnonvarojen kestävästi käytön kulutus eivät ole erillisiä kehityskulkuja, vaan samaa kokonaisuutta, jossa ihmistoiminta kuormittaa luontoa yli sen kantokyvyn rajojen – ja vaarantaa siten taloutemme ja hyvinvointimme pohjan.

On erinomaista, että ilmastokriisin ja luontokadon kohtalonyhteys on huomioitu läpileikkaavasti strategian tavoitteiden alla. Kuten kansainvälinen luontopaneeli IPBES ja ilmastopaneeli IPCC ovat yhteisraportissaan alleviivanneet, jos yritämme pysäyttää ilmastokriisiä ja luontokatoa erillään toisistaan, epäonnistumme molemmissa – mutta ratkomalla niitä yhdessä voidaan saavuttaa merkittäviä synergioita. Tätä näkökulmaa on syytä yhä vahvistaa strategian toimintaohjelmassa.

Muuten kokonaisvaltaisessa strategiassa huomiota kiinnittää, se että ekosysteemipalveluita ei tarkastella kattavasti ja kokonaisuutena, vaan pistemäisesti monessa eri kohdassa (esim. tavoite 12, 16.1, 17.3, 19). Holistinen tarkastelu ekosysteemipalvelujen kokonaistuotantokapasiteetin turvaamisesta auttaisi edistämään strategian onnistumisen edellytyksiä, kuten kestävyysmurroksen kustannusten ja hyötyjen oikeudenmukaista jakautumista ja taloutemme luontoriippuvuuden näkyväksi tekemistä.

2. Tavoitteiden välistä hierarkiaa ja priorisointia tulisi selkeyttää

Luonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, mutta jossain määrin hajanaisia. Niiden välinen hierarkia ja priorisointi puuttuu, mikä tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan.

On kuitenkin ilmeistä, että tietyt tavoitteet ovat edellytyksiä muissa onnistumiselle. Esimerkiksi ilman kattavaa ja säännöllisesti kerättyä luontotietoa (tavoite 17) ei ole tietopohjaa toteuttaa kustannustehokkaasti lieventämishierarkiaa alueiden käytössä (tavoite 9) eikä perustaa ekosysteemitilinpidoille (tavoite 17.3). Ilman ekosysteemitilinpitoa ei puolestaan ole systemaattista välinettä huomioida ekosysteemipalvelujen kapasiteetin turvaaminen päätöksenteossa (tavoite 12) tai rahoitusmekanismeissa (tavoite 16.1). Viisaat taloudelliset ja lainsäädännölliset ohjaukset (tavoite 14) ovat pohja erittäin monen muun tavoitteen onnistumiselle, kuten markkinaehtoisten toimintamallien luomiselle (tavoite 16.1) tai maanomistajan insentiiveille (tavoite 18.3).

Strategian ymmärrettävyyttä ja toimeenpanoa voisikin edistää, jos tavoitteet pystyttäisiin esittämään portaikkona, jossa seuraavat askeleet tukeutuvat edellisiin (esim. välttämättömät menetelmät ja tietopohja => ohjaukset => toteutus).

3. Pääavoitteen tarkempaa määrittelyä on syytä vielä tarkastella

Strategian päätavoite (luontokadon pysäyttäminen vuoteen 2030 mennessä ja luonnon tilan kääntäminen kohti elpymistä) on hyvin linjassa Montrealissa joulukuussa hyväksytyjen globaalien luontotavoitteiden kanssa.

Pääavoitteen tarkempi määrittely vaatisi kuitenkin selkeyttämistä. Luontokadon pysäyttäminen tarkoittaa väistämättä, että on saavutettu luontoneutraalius eli kokonaisheikentymättömyys (No Net Loss, NNL), ts. tila, jossa ihmistoiminta ei kokonaisuutena heikennä luonnon monimuotoisuutta, vaan luontoa heikentävät ja vahvistavat toimet ovat tasapainossa. Nyt esitetyistä vuoden 2030 tavoitetilan konkretisoinneista ("luontokadon katsotaan pysähtyvän kun...") puuttuu kuitenkin viittaus kokonaisheikentymättömyyteen, mikä jättää epäselväksi, onko tavoitetilan määrittely riittävä.

Vuotta 2035 koskeva tavoite - luontoposiitivisuus, so. tila jossa ihmistoiminnan vaikutukset kokonaisuutena vahvistavat luonnon monimuotoisuutta (Net Positive Impact, NPI) - on sen sijaan selkeästi kiteytetty: tavoite on saavutettu, kun luonnon monimuotoisuuden tila on palautettu vähintään aiemman referenssivuoden (tässä 2020) tasolle.

Tarkemmat lausuntopyynnön rakenteen mukaiset kommentit

2. Strategian lähtökohdat

Taloutemme, terveytemme ja hyvinvointimme ovat riippuvaisia luonnosta. Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja sen onnistunut toimeenpano ovat keskeisessä roolissa tulevaisuutemme turvaamisessa. Vaikka strategiasta aikataulusyistä päätetään vain periaatepäätöksinä, on erittäin tärkeää, että sen toimeenpanoon sitoudutaan myös tulevana hallituskausina niin, että luontokato saadaan viimein pysäytettyä ja käänne elpymisuralle mahdolliseksi.

Luonnoksessa kansalliseksi luonnon monimuotoisuusstrategiaksi 2035 on nostettu hyvin esiin syyt luontokadon etenemiselle ja tunnistettu, mitä luontokadon torjuminen vaatii: suojelutoimien lisäksi puuttumista luontokadon juurisyihin, koko yhteiskunnan läpäisevää kestävyysmurrosta sekä johdonmukaista, sektorirajat ja hallituskaudet ylittävää politiikkaa sen saavuttamiseksi. On ilahduttavaa, että ekosysteemipalvelujen tärkeys ja niiden turvaamisen näkökulma strategiassa on

vahvistunut – tämän ymmärtäminen on edellytys tavoitteiden ja tarvittavien toimenpiteiden laajalle hyväksynnälle.

On myös arvokasta, että strategian valmistelussa on osallistettu muiden sidosryhmien ohella kansalaisia.

Olisi hienoa, jos strategia voisi lisätä ymmärrystä luontokadosta ja sen ratkaisuista myös asiaan syvällisesti perehtymättömille. Tässä suhteessa strategia jättää toivomisen varaa. Luku 2.1 kuvaa luonnon monimuotoisuuden tilan heikkenemistä Suomessa suppeasti, vain uhanalaistumisen kautta. Kuvaus ei auta lukijaa ymmärtämään, mikä nykytilanne on suhteessa strategian asettamaan päätavoitteeseen. Myös vaadittavan kestävyysmurroksen kuvaaminen luvussa 2.5 jää epämääräiseksi, ja muun muassa konkreettiset esimerkit hyödyttäisivät lukijaa.

3.1 ja 3.2 Päätavoite ja tarkemmat tavoitteet

Strategia ei määrittele toimien lopullista päämäärää eikä aikataulua, jolla sitä tavoitellaan. Strategian päätavoitteita keskimäärin positiivisesta kehityksestä vuonna 2030 ja monimuotoisuuden tilasta, joka on vuonna 2035 vähintään samalla tasolla kuin vuonna 2020, voidaan pitää vain välitavoitteina.

Päätavoitteen muotoilua voisi myös kirkastaa. On ongelmallista todeta toisten lajien ja luontotyyppien positiivisen kehityksen hyvittävän toisten heikentymisen, eikä luotettavaa johtopäätöstä kokonaiskehityksen suunnasta voida tehdä puhtaan matemaattisesti laskemalla kehityksen oletettua summaa. Lisäksi käsitteistö, kuten ”akuutti uhanalaistumiskehitys”, kaipaavaa määrittelyä.

Toimien vaikutukset luontoon näkyvät viiveellä. Sen vuoksi on yhtäältä syytä panostaa seurantaan ja turvata resurssit pitkien aikasarjojen muodostamiseksi, ja toisaalta kiinnittää huomiota luontoon kohdistuvien paineiden vähentämistä koskeviin tavoitteisiin, joiden saavuttaminen on päätavoitteen kannalta kriittistä. Kuten strategiassa todetaan, on keskeistä, että luontokadon juurisyihin tartutaan, luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat strategiat, ohjelmat, lait ja kannustimet ovat linjassa keskenään, luonnon monimuotoisuus otetaan tosissaan kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja työhön saadaan mukaan myös yksityinen sektori sekä kansalaiset.

Sitra kannustaa nostamaan voimakkaammin esiin paineiden vähentämistä koskevat ydintavoitteet (tavoitteet 9, 10, 12, 13, 14) ja panostamaan niiden täsmälliseen muotoiluun niin, että niiden toteutumista voidaan mitata ja arvioida, mieluiten numeerisesti. Tätä voi palvella myös käynnissä oleva Luontopaneelin hanke, jossa arvioidaan keinoja, joilla kuilu luontotavoitteeseen voidaan kuroa umpeen. On myös kriittistä muotoilla näille tavoitteille riittävät osatavoitteet – tällä hetkellä keinot ylätavoitteisiin pääsemiseksi pitkälti puuttuvat strategiasta. Lisäksi on keskeistä, että konkreettiset toimenpiteet, mittarit niiden onnistumiselle sekä riittävät resurssit kirjataan tulevaan toimenpidesuunnitelmaan.

3.3 Luonnon tilan tavoitteet

Luonnon tilan tavoitteet kaipaavat vielä täsmentämistä. Esimerkiksi luontotyyppien uhanalaistumiskehityksen trendin määritelmä jää epämääräiseksi. Tavoitteiden 3 ja 4 alatavoitteet ovat monesti hyvin yleispiirteisiä ja selkeää tavoitetasoa ei ole määritelty (erityisesti T3.1, T3.1.2,

T3.5, T3.5.3, T3.8, T4.1, T4.2, T4.3, T4.4, T4.5, T4.6, T4.7, T4.9). Tämän vuoksi tavoitteiden kunnianhimon tai vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa.

On tärkeää, että strategialuonnoksessa nostetaan esiin, että tavanomaisten lajien kantojen kehitys on ennen muuta riippuvaista luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Suomen pinta-alasta yli 70 % on metsien peitossa, mikä yhtäältä vaikuttaa metsistä riippuvaisten uhanlaisten lajien osuuteen ja toisaalta korostaa sitä, että tapamme käyttää ja käsitellä metsää vaikuttaa monien lajien kehitykseen. Siksi suojelun ohella monimuotoisuutta tulee aktiivisesti edistää myös talousmetsissä. Tavoitteen 3 alla metsissä voitaisiin kuolleen puun määrän rinnalle nostaa tavoitteiksi lahoppuun jatkumot eli sen että metsässä on eri asteisesti lahonnuttu puuta, sekä lehtipuuosuuden, järeiden lehtipuiden ja yleisemmin sekapuuston lisäämisen metsissä. Tämä edistäisi monimuotoisuuden ohella myös ilmastonmuutokseen sopeutumista.

3.4 Suojelu ja ennallistaminen

Strategia tähtää suojelupinta-alan kasvattamisessa jo aiemmin sovittuun 30 prosenttiin. Suojelualueiden sijoittumista ei ole määritelty, joskin tiukan suojelun kappaleessa todetaan, että suojelua tulee kohdentaa vaikuttavasti eri elinympäristöihin ja huomioida alueellinen kattavuus. Tämä on erittäin tärkeää. Suojelutoimia tulee tarkastella monipuolisesti, ilmastonmuutos ja sen aiheuttama lajien ja elinympäristöjen dynamiikka huomioiden. Sen vuoksi esimerkiksi aluetason suunnitteluun ja tärkeiden elinympäristöjen kytkettyneisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Strategian mukaan suojelupinta-ala sisältää lakisääteisten suojelualueiden lisäksi suojelua tukevat OECM-alueet. Strategialuonnoksessa ei kuitenkaan ole määritelty, mitä näiden alueiden suojelulla tarkoitetaan, eli millaisia rajoituksia ihmisen toiminnalle näillä alueilla asetetaan. Tämä tekee suojelutavoitteen riittävyyden ja toisaalta toimenpiteiden vaikutusten arvioinnista haastavaa.

Strategiassa on ilahduttavasti tunnistettu aluetason suunnittelun sekä vanhojen ja luonnontilaisten metsien suojelun keskeinen rooli luontotavoitteiden saavuttamisessa. Vanhoista ja luonnontilaisista metsistä tulee kuitenkin laatia selkeät kansalliset määritelmät, jotta ne tukisivat paremmin toimien vaikuttavaa ja kustannustehokasta kohdentamista.

Metsien osalta (3.4.2.) todetaan paloalueiden suuri merkitys. Kulotusten määrän ja luontaisten paloalueiden suojelun edistämiseksi tarvitaan uusia menetelmiä ja rahoitusta. Luonnonhoidon osalta kytköksiä ja synergiaa EU:n ennallistamisasetuksen suhteen tulisi myös tarkastella syvemmin. Erityisesti synergiaa tulisi pohtia talousmetsien luonnonhoidon, kuten lehti- ja sekapuustojen sekä metsän rakenteellisen vaihtelun lisäämisen osalta.

3.5 Paineiden vähentäminen ja juurisyihin vaikuttaminen

Kuten strategia toteaa, paineiden vähentäminen on kriittistä luontokadon toteuttamiseksi. Keskeisimmät osatavoitteet luonnon tilaan vaikuttavan taloudellisen toiminnan kestävästä, yksityisen sektorin toimien myönteisestä kokonaisvaikutuksesta, monimuotoisuuteen kohdistuvien riskien vähentämisestä, tarvittavien ohjauskeinojen käyttöönotosta ja suomalaisten ekologisen

jalanjäljen pienentämisestä jäävät strategiassa kuitenkin avoimiksi. Askelmerkkien tunnistaminen näiden kriittisten osatavoitteiden saavuttamiseksi tulisi olla strategian ydintä.

Tavoitteen 9 alatavoitteet eivät selvästikään riitä sen toteuttamiseksi. On ilmeistä, että luontokadon pysäyttäminen edellyttää lieventämishierarkian soveltamista ohjaavana periaatteena kaikkeen luontohaittoja aiheuttavaan toimintaan: luontohaitat tulee ensisijaisesti välttää, toissijaisesti minimoida ja viimesijaisesti hyvittää ekologisella kompensaatiolla. Tämä edellyttää ripeää työtä luonnonsuojelulain uudistuksessa säädöspuitteet saaneen ekologisen kompensaation valtavirtaistamiseksi ja kansallisen standardin käyttöönottamiseksi.

Tavoitteessa 10 ekologinen jalanjälki ja sen tavoitetaso kaipa selkeämpää määrittelyä. 10.4 voitaisiin muotoilla vahvemmin niin, että luonnonvarojen käytön tavoitteet tulee päivittää niiden riittävyden parantamiseksi. Tavoitetta olisi myös syytä tarkentaa ja asettaa tarpeellisia ekologisia reunaehdoja eri luonnonvaroille. Positiivista on se, että kiertotalouden potentiaali resurssitehokkuuden parantamisessa ja siten luontoon kohdistuvien paineiden vähentämisessä on huomioitu tavoitteessa 10.1.

Tavoite 12 antaa ymmärtää, että yksityisen sektorin osallistuminen jätetään vapaaehtoisuuden varaan. Vapaaehtoiisiin toimiin on tärkeä kannustaa, mutta strategian tavoitteiden saavuttaminen on varmistettava riittävillä ohjauskeinoilla. Tärkeä ensimmäinen askel olisi velvoite arvioida ja raportoida toiminnan luontovaikutukset ja -riippuvuudet, kuten yksityisen sektorin edelläkävijöiden Business for Nature -koalitio on suurten ja kansainvälisten yritysten osalta esittänyt Make it Mandatory -vetoomuksessaan, jolle Suomessa Elinkeinoelämän Keskusliitto ilmaisi tukensa joulukuussa Montrealin luontokokouksen alla.

Luku 3.5.4 kuvaa erinomaisesti julkishallinnon roolia, ja tavoite 14 on aivan keskeinen – koko strategiassahan on kyse siitä, miten julkinen hallinto toimii, jotta luontokadon pysäyttämisessä onnistutaan. Alatavoitteessa 14.1 Sitra kehottaa menemään askelen pidemmälle ja uudistamaan maa- ja metsätalouden suunnittelua sekä ohjausta siten, että (strategian kuvauksen mukaisesti) keskeiset tavoitteet linjataan selkeästi, tavoitteiden yhteensovittamisesta sovitaan valtioneuvoston tasolla ja sääntely ja kannustimet johdonmukaistetaan. Tavoite 14.5 markkinoiden toiminnan korjaamisesta ohjauskeinoilla on kriittinen, ja ansaitsisi laajempaa käsittelyä ja tarkentamista jo strategiassa.

Tavoitteen 14 ja sen alatavoitteiden toteutumiseksi keskeinen työkalu on kokonaisvaltainen luontopääoman tilinpito, jonka avulla voidaan arvioida luontopääoman käytön kestävyttä ja luonnon taloudellista merkitystä niin julkisen kuin yksityisen sektorin kannalta. Luontopääoman tilinpidon kansainvälinen järjestelmä on YK:n tilastokomitean hyväksymä ekosysteemitilinpito, jonka täysimittainen ja etupainotteinen käyttöönotto toisi merkittävät hyödyt julkisen talouden kestävään suunnitteluun ja luonnon monimuotoisuusstrategian toteuttamiseen. Tämä vaatii kansallista poliittista tahtotilaa, sillä on jo nähtävissä, että EU-sääntelyn kautta toteutuva ekosysteemitilinpidon minimitaso ei tule vastaamaan kuvattuun tarpeeseen.

Sitra kannattaa lämpimästi alatavoitetta 14.4 'Luonnon monimuotoisuuden vähenemisen välttäminen ja myönteisten luontovaikutusten lisääminen on yksi lainsäädäntötyön ja ohjauskeinojen valinnan lähtökohta.'

Alatavoitteessa 14.7 tulisi huomioida myös julkisten hankintojen potentiaali luoda edelläkävijämarkkinoita ja siten kiihdyttää kestävämpien hyödykkeiden kehittämistä.

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. Tärkeä työväline tähän olisi parhaillaan ympäristöministeriössä selvitettävä ilmastolakia vastaava luontolaki (T14.8), joka olisi luonteeltaan julkishallintoa ohjaava strateginen puitelaki.

Tavoitteen 15 toteutumisen varmistamiseksi Sitra ehdottaa, että Suomi laatii oikeudenmukaisen siirtymän strategian sekä toimintasuunnitelman.

Tavoite 17 on tärkeä mahdollistaja. Sen toteutumisen varmistamiseksi olisi tarpeen harkita kansallisen biodiversiteettidatakeskuksen luomista, joka kokoaisi luontotiedon yhteen ja varmistaisi tiedon jatkuvuuden, pitkien aikasarjojen ja ajantasaisen seurantatiedon tuottamisen sekä aktiivisesti kehittäisi tiedonkeruuta, jotta tietoa voidaan käyttää tehokkaammin mm. valtion talouspäätösten tukena.

Tavoitteessa 19 Sitra ehdottaa sisällytettäväksi monimuotoiseen luontoon pääsyn myös kaikkeen varhaiskasvatukseen ja kouluihin. Tämä tukisi lasten oppimista ja luontosuhteen kehitystä. Tutkimustulokset osoittavat, että luonnon mikrobit auttavat myös vastustuskyvyn kehittymisessä ja näin ehkäisevät esimerkiksi astmaa. Näin toimenpiteellä voisi olla laajempia kansanterveydellisiä vaikutuksia.

3.6 Saamelaiset ja luonnon monimuotoisuus

-

3.7 Suomi maailmalla

Tavoite 22 on tärkeä, mutta vielä epämääräinen. Jää epäselväksi, miten luontovaikutusten huomioimisesta vastuullisuusraportoinnissa päästään haitallisten vaikutusten vähentämisen edellyttämiseen. Tavoite 22.2 liittyy jo aiemmin mainittuun tavoitteeseen 10.4 – on selvää, että suomalaisten kokonaiskulutuksen rajoittaminen vuoden 2015 tasolle vuoteen 2030 mennessä ei ole riittävää ekologisen kestävyuden takaamiseksi, vaan tavoitetta pitää päivittää.

Muita huomioita luonnoksesta

Luontokadon pysäyttämisen ja luontopääoman kestävä hallinnan kannalta biodiversiteettistrategia ja tuleva toimenpideohjelma on erittäin tärkeä työkalu. On kuitenkin tärkeä huomata, että tähän asti ongelmana ei ole ollut hyvien suunnitelmien puute, vaan se, ettei luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tarvittavia toimia ole toteutettu. On ensiarvoisen tärkeää, että uuden strategian ja toimenpideohjelman toteuttamiselle varmistetaan riittävät resurssit, toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta seurataan ja tulevat hallitukset sitoutuvat strategiaan. Strategia tulisi ensisijaisesti tuoda parlamentaariseen käsittelyyn, eikä jättää käsittelyä periaatepäätökseksi.

Sitra