

Asia: VN/1661/2023

## **Ympäristöministeriön asetus vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kesäkuun alussa voimaantulevassa uudessa luonnonsuojelulaissa säädetään vapaaehtoisen ekologisten kompensatioiden menettelyistä ja hyvittämisen kriteereistä. Lausuntopyyntönsä johdannossa todetaan, että ekologinen kompensatio on viimesijainen keino, kun toiminnasta aiheutuvia haittoja luonnolle ei voida estää tai lieventää. Luonnonarvoja toiminnassaan heikentävä toimija, voisi hyvittää toiminnastaan luontotyyppille tai eliölajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen. Hyvitys tehtäisiin joko tuottamalla luonnonarvoja tai suojeluhyvityksellä.

#### Yleiskommentit asetusluonnoksesta

Ekologinen kompensatio voisi tarjota mahdollisuuden hyvittää luontohaittoja, joita maankäyttömuodon muuttuminen tai rakentaminen aiheuttavat. Vapaaehtoiselle ekologiselle kompensatiolle tulisi olla selkeät ja testatut pelisäännöt, jotta se aidosti hyödyttäisi monimuotoisuuden säilymistä ja ehkäisisi luontokatoa. Toisaalta ekologinen kompensatio ei toimi, ellei sitä myös käytetä, joten tällainen vapaaehtoinen toiminta ei saa muodostua liian hankalaksi toteuttaa. Sen tulee olla ekologisesti vaikuttavaa ja laadukasta, lisäistä ja pysyvää sekä vastata mahdollisimman hyvin heikennettäviä luonnonarvoja. Luonnoksessa todetaankin, että uutena luonnonsuojelun keinona ekologiseen kompensatioon liittyy epävarmuuksia niin monimuotoisuusvaikutusten toteutumisen kuin taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutustenkin osalta.

Tavanomaisen luonnon kompensoiminen suojelupinta-alaa kasvattamalla ei ole järkevää resurssien käyttöä eikä luonnon monimuotoisuuden kehittämistä. Talousmetsien laajamittainen suojelu ekologisella kompensatiolla kasvattaisi käyttöpainetta muualla Suomessa tai maissa, joissa ei toimita kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Ekologisten kompensatioiden kehittämisessä on

perusteltua keskittyä lailla suojelluille ja erityisille luontoarvoille aiheutuvien haittojen hyvittämiseen.

Bioenergia ry:n totesi viime vuonna luonnonsuojelulakiesityksessä antamassaan lausunnossa, että ekologisen kompensaation käytännön toteutus ja vaikutukset ovat epäselviä. Nyt lausunnolla oleva asetuseritys jättää edelleen monia asioita epäselväksi eikä tilanne siten ole muuttunut. Ekologiseen kompensaatioon liittyvä monivuotinen pilotointi ja vaadittava testaus on edelleen kesken. Ekologisen kompensaation suorat ja välilliset vaikutukset pitää arvioida riittävän kattavasti. Luonnonsuojelulain yhteydessä tehty vaikutusarvio on puutteellinen varsinkin välillisten vaikutusten osalta. Ei voida pitää riittävänä esimerkiksi sitä, ettei tunneta kuinka paljon tällä hetkellä taloudellisen toiminnan piirissä olevia alueita voisi siirtyä hyvitysalueina taloudellisen käytön piiristä ja millaisia kansantaloudellisia ja aluetaloudellisia vaikutuksia sillä olisi.

Asetuseritys vaikuttaa monilta kohdiltaan vaikeaselkoiselta, kun pykälät riippuvat toisistaan ja laskentakaavoja on yritetty kirjoittaa sanallisesti pykälätekstiin. Paikoin asetusteksti tuntuu menevän luonnonsuojelulain sääntelyn edelle, kun jotkut pykälät pikemmin täydentävät kuin tarkentavat lakia. Tämä hämärtää lain ja asetuksen välistä suhdetta. Perustuslain mukaan asetuksen tarkoitus on vain lain tarkentaminen, ei täydentäminen.

Asetuseritys ei sisällä sellaisia menetelmiä luonnonsuojelun määrän ja vastaavuuden määrittelyyn, jotka olisivat riittävän selkeitä, mitattavia ja yksiselitteisiä. ”Mittaamisen” sijasta tulisikin käyttää mieluummin termiä ”arviointi”. Näin näennäisen objektiivisesta tuleekin subjektiivista ja samalla altista erilaisille tulkinnoille. Kuinka siis pystyttäisiin käytännössä tekemään ekologista kompensaatiota yhtäältä samalla tavalla (arvioitsijasta riippumatta) samankaltaisissa tilanteissa (esimerkiksi vierekkäisten energiainfrakankeiden välillä) ja toisaalta eri tavalla erilaisissa tilanteissa? Tulkinvaraiseen arviointiin perustuen käytännössä saattaa tulla vastaan erilaisia näkemyksiä hyvityssuunnitelman laatineen asiantuntijan ja toisen asiantuntijan välillä tai viranomaisten puolelta.

Elinympäristöjen tilan määrittely on perustelumiestienkin mukaan vaikeaa. Asetuserityksessä ei pystytä tarkentamaan, miten tilaa tai hyvittävien toimien tuottamaa lisäisyyttä tulisi määrittellä. Ne jäävät muistion mukaan tapauskohtaisesti arvioitaviksi. Vaikka vapaaehtoisen ekologisen kompensaation toimintamalli perustuu viime kädessä viranomaisen tekemään laadunvarmennukseen, niin kompensaatioon vaikuttavia asioita ei voi jättää viranomaisen oman harkinnan varaan tapaus kerrallaan ratkaistavaksi. Viranomaistaholla on oltava riittävät välineet, resurssit ja osaaminen yhdenvertaiseen lainsoveltamiseen – ja sidosryhmillä soveltamisen onnistumisen arviointiin.

Sääntely vaikuttaa ennenaikaiselta, jos asetuseritys perustuu oletuksiin ja kiireeseen saattaa se voimaan. Hyvä ajatus ekologisen kompensaation mahdollistamisesta voi menettää uskottavuuttaan ja sen soveltamisen ennakoitavuus kärsii. Jos luonnonsuojelun tilan määrittäminen jää näin

tulkinnanvaraiseksi, ekologista kompensatiota voidaan toteuttaa hyvin kirjavalla tavalla eri tapauksissa ja eri alueilla. Tämä asettaa ekologista kompensatiota hyödyntävät tahot keskenään eriarvoiseen asemaan ja kyseenalaistaa koko toiminnan.

Ehdotuksessa todetaan, ettei ole tietoa, miten eri toimijat suhtautuisivat sääntelyyn käytännössä, koska luontoarvomarkkinat puuttuvat. Olisi varottava yksityiskohtaista ja liikaa sääntelyä, joka vain estää tai viivyyttää aidon kysynnän ja tarjonnan syntymistä. Sääntelyn tulisi olla toimivaa ja selkeää myös luonnonarvojen heikennyksiä hyvittävän osapuolen kannalta ilman, että siihen liittyisi viherpesun mahdollisuuksia tai leimaa.

Yhteenvetona Bioenergia ry toteaa, että ekologiselle kompensatiolle on syytä laatia tarkempia kriteereitä, jotta hyvityksillä todella saavutetaan luvatut hyödyt. Asetusluonnoksen kokonaisuus on kuitenkin edelleen keskeneräinen ja vaatii kehittämistä ja lisätestaamista. Lisäksi tarvitaan kattava vaikutusarviointi, jossa otetaan huomioon toiminnan ennakoitu laajuus ja kohdentuminen eri alueille. Sääntelyn vaikutuksia on seurattava myös ekologisen kompensaaation osalta.

Yksityiskohtaisia kommentteja

## 2 § Luonnonarvohehtaari

Heikennettävien ja hyvityksellä tuotettavien luonnonarvojen vastaavuuden arviointiin ja toteamiseen tarvitaan mitattava suure, jota asetusluonnoksessa on tavoiteltu luonnonarvohehtaarilla. Se koostuisi laadullisesta ja pinta-alallisesta arvosta. Laadullisen arvon määrittely johtaa tulkinnanvaraisuuteen eikä sitä voida yksikäsitteisesti mitata. Asiantuntija-arviot voivat heitellä samankin alueen laatua määriteltäessä. Miten luonnontilaista ja luonnontilaiseen verrattavissa olevaa aluetta, esim. suota voidaan asetuksen perusteella pitää samanarvoisina jo luonnontilaisuusluokittelunkaan takia?

Luonnonarvohehtaarin haasteeksi jää varsinainen luonnonarvon tilan ja sen muutosten määrittely. Miten määritellään, milloin tietty luontotyyppin ominaispiirre on esimerkiksi puolet luonnontilaisesta tai arvioidaan, mikä hyvittävän toimenpiteen vaikutus on luonnonarvoon?

## 3 § Tuotettavien luonnonarvojen mittaaminen

Tuotettavien luonnonarvohehtaarien määrä laskettaisiin kertomalla luonnonarvon tilassa tapahtuva muutos muutoksen kohteena olevan alueen pinta-alalla. Luonnonarvon tilassa tapahtuva muutos olisi puolestaan ennen hyvittäviä toimenpiteitä arvioidun tilan ja hyvittävien toimenpiteiden toteutuksella ja suojelulla enintään 30 vuoden aikana saavutettavan tilan erotus.

Pykälän käytännön soveltaminen tulee olemaan haastavaa, koska kyse on taas subjektiivisista arvioista ja oletuksista. Näin pykälän nimi on harhaanjohtava, ja sen kuuluisi olla ”tuotettavien luonnonarvojen arviointi”. Perustelumustiokin toteaa, että vasteen suuruus ja nopeus vaihtelee.

Asetusluonnoksessa ajallisen ulottuvuuden osalta keskeiseksi määreeksi on valittu 30 vuotta. Jää epäselväksi, miksi aikajänteeksi on valittu juuri 30 vuotta, kun tiedetään, että luonnonhoito- ja ennallistamistoimet sekä suojelu vaikuttavat eri kohteissa ja olosuhteissa hyvin erilaisella nopeudella

#### 4 § Heikennettävien luonnonarvojen mittaaminen

Miksi viitataan vain luonnonsuojelulain 77–78 §:n eliölajeihin, jos vapaaehtoista ekologista kompensatiota on mahdollista tehdä myös muiden luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvien eliölajien ja niiden elinympäristöjen osalta? Jos heikennys ilmoitettaisiin luonnonarvohehtaareina vain kyseisten pykälien tarkoittamien eliölajien elinympäristöjen osalta, jää epäselväksi, mitä mittayksikköä muiden eliölajien ja niiden elinympäristöjen osalta käytettäisiin? Pykälän käytännön soveltaminen on haastavaa, koska kyse ei 3§:n tavoin ole mittaamisesta, vaan arvioinnista - ja vielä 5§:n huomioon ottamisesta.

#### 5 § Luonnonarvon tilan arviointi

Arvioinnin laadukasta toteutusta haittaavat laatua kuvaavien luokkien runsaus, edellä mainittu tulkinnanvaraisuus, esitetyn keskiarvolaskennan epämääräisyydet ja epä johdonmukaisuudet sekä luonnontilaisen ja luonnontilaiseen verrattavan alueen pitäminen samanarvoisina. Pykälässä on kyse sekä ennen heikennystä vallitsevan tilan arvioimisesta että hyvittävien toimenpiteiden seurauksena saavutetun tai saavutettavan tilan arvioimisesta. Mitä tarkoitetaan esimerkiksi ”suon sijoittumisella ympäristöönsä”? Avainsanoihin perustuvan listauksen perusteella jää epäselväksi, mitä on pidettävä kunkin ominaispiirteen osalta vertailukohtana? Kun nämä epävarmuutta aiheuttavat seikat otetaan huomioon, on aihetta epäillä, että asiantuntevatkin arvioijat voivat herkästi päätyä toisistaan eroaviin lopputuloksiin.

#### 6 § Uhanalaisuuskerroin

Luonnoksessa esitetty uhanalaisuuskerroin määrittely perusteineen tulisi selventää.

#### 7 § Luonnonarvovastaavuus

Oletettavasti vapaaehtoista ekologista kompensatiota tehtäisiin myös muiden kuin uhanalaisten luonnonarvojen osalta. Laissa tai asetuksessa ei kummassakaan säädettäisi siitä, miten olisi toimittava ei-uhanalaisten eliölajien osalta luonnonarvovastaavuuden suhteen. Jää epäselväksi, mitä sääntely edellyttää ei-uhanalaisten luonnonarvojen luonnonarvovastaavuuden osalta. Voidaanko näin keskeisestä asiasta säätää asetuksessa vai onko tätä koskeva sääntely sisällytettävä lakiin?

Luonnonsuojelulaissa ei ole asiaa koskevaa sääntelyä lainkaan eikä tällaista sääntelyä voitaisi asetustasolla tehdä.

Vaikka lainsäädäntöä perusteltiin luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä nimenomaan ekologisen kompensaation pelisääntöjen selkiyttämiseksi, lainsäädännössä ei lopulta kuitenkaan määriteltäisi mitään reunaehtoja uhanalaisten eliölaajien elinympäristöjen luonnonarvovastaavuuden arvioimiselle. Uuteen luonnonsuojelulakiin eduskunnassa tehtyjen muutosten myötä uuteen luonnonsuojelulakiin ei myöskään enää sisälly uhanalaisen luontotyypin määritelmää.

#### 10 § Hyvityksen maantieteellinen vastaavuus

Asetusluonnoksen mukaan hyvitysalueen olisi sijaittava heikennettävän luontotyypin tai eliölaajin luontaisella esiintymisalueella. Luonnonsuojelulakiin ei kuitenkaan sisälly luontaiseen esiintymisalueeseen kytkeytyvää vaatimusta, joten luonnosteltua asetuksentasoista sääntelyä on pidettävää tarkentavan sijaan täydentävänä, ja se on siten poistettava. Luonnostellun sääntelyn mukaan hyvitysalueen on suositeltavaa sijaita mahdollisimman lähellä heikennettävää luontotyypin tai eliölaajin esiintymispaikkaa. Suositukset eivät kuulu lainsäädäntöön, joten virke on syytä poistaa pykälätekstistä.

Laurikka Harri  
Bioenergia ry

Salo Hannu  
Bioenergia ry