

Sitran lausunto luonnonsuojelulain uudistukseen sisältyvistä ekologisen kompensaation säädöksistä

Asia: HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
Aihe: ekologinen kompensaatio

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra kiittää lausuntopyynnöstä koskien ekologisen kompensaation säädöksiä hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausuntonaan Sitra nostaa esiin seuraavat huomiot:

Ekologinen kompensaatio on välttämätön osa luontokadon pysäyttämistä

Suomi on sitoutunut tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikentyminen eli saavuttaa luonnon **kokonaisheikentymättömyys**. Tavoite vertautuu ilmastopolitiikan päämäärään **hiilineutraaliudesta**. Aivan kuten hiilineutraalius tarkoittaa tilaa, jossa positiiviset ilmastovaikutukset (hiilinielut) ovat yhtä suuret kuin jäljellä olevat negatiiviset ilmastovaikutukset (päästöt), kokonaisheikentymättömyys saavutetaan, kun luonnon monimuotoisuutta heikentävät ja vahvistavat toimet ovat vaikutuksiltaan tasapainossa, eli ihmistoimien kokonaisvaikutus ei enää heikennä luonnon monimuotoisuutta.

Koska ihmisen toiminta käytännössä väistämättä aiheuttaa haitallisia luontovaikutuksia, joita ei voida parhaallakaan suunnittelulla kokonaan välttää, ei tavoite ole saavutettavissa ilman toimivaa ekologisen kompensaation järjestelmää, jolla ihmisen luonnolle aiheuttamat haitat voidaan hyvittää. **Ekologinen kompensaatio on siten välttämätön osa luontokadon pysäyttämistä.**

Yritysten, toimialojen ja kuntien luontotavoitteet kirittävät tarvetta ekologisen kompensaation käyttöönotolle

Lainsäädäntö ekologisesta kompensaatiosta tulee juuri oikeaan aikaan, sillä **tarve toimivalle ekologisen kompensaation järjestelmälle kasvaa** niin yksityisen kuin julkisen sektorin organisaatioilla. Rahoitusmarkkinat, kansainvälinen säädösympäristö ja asiakaspaine tulevat yhä enenevässä määrin kirittämään toimijoita (yritykset, toimialat, kunnat, muut organisaatiot) asettamaan kunnianhimoiset **luontotavoitteet**. (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*.)

Esimerkiksi Norjan öljyrahasto alkaa jo edellyttää omistamiltaan yhtiöiltä, että nämä sisällyttävät luonnon monimuotoisuuden turvaamisen strategioihinsa ja raportointiinsa (Pelli 2021). Isossa-Britanniassa puolestaan Boris Johnsonin hallitus sääti uudessa ympäristölaissa (Environment Act, 2021, ks. UK Government 2021 ja Local Government Association 2022) jokaiselle rakennushankkeelle veloitteen tuottaa vähintään 10 % nettolisäys luonnon monimuotoisuuden tasoon verrattuna luonnon tilaan ennen rakennushanketta.

Tähän toimintaympäristön muutokseen vastatakseen esimerkiksi kaivosteollisuudella on globaalisti jo nähtävissä pyrkimys kohti luontoneutraaliuden (No Net Loss, NNL, luonnon

kokonaisheikentymättömyys) tavoitetta kaivoshankkeissa. Suomessa Espoon kaupunki on ensimmäisenä asettanut tavoitteekseen luonnon kokonaisheikentymättömyyden vuoteen 2035 mennessä (ks. Espoo 2021). Edelläkävijäyrityksissä ja -toimialoilla omaksutaan jo tiekarttoja kohti luontoposiitivisuutta (Net Positive Impact, NPI), jossa luontoa vahvistavat toimet eivät vain hyvitä luonnolle aiheutettuja haittoja, vaan ylittävät ne.

Mitä nopeammin tällaiset vahvat luontotavoitteet leviävät, sitä enemmän tarve toiminnan aiheuttamien luontohaittojen hyvittämiselle uskottavalla ekologisella kompensaatiolla lisääntyy.

Toimiva ekologisen kompensaation järjestelmä tarvitsee lainsäädäntöpohjan

Olennaisen tärkeää on, että lainsäädännöllä luodaan säädöspohja ekologisten kompensaatioiden uskottavalle toteuttamiselle. Kansainväliset esimerkit (ks. esim. Suvantola ym. 2018) osoittavat, että **toimivat ekologisen kompensaation markkinat eivät synny ilman kansallisia sääntöjä, joka asettavat puitteet kompensaatiotoiminnalle**: mitkä ovat ekologisen kompensaation kriteerit, mikä on hyväksyttävää kompensaatiota ja mikä ei, miten hyvitys ja heikennys lasketaan ja todennetaan, miten ostajan ja myyjän oikeusturva taataan?

Esimerkiksi Britanniassa on kehitetty viimeisen kymmenen vuoden aikana maan ympäristöviranomaisten johdolla vapaaehtoisien ekologisen kompensaation tarpeisiin mittausmenetelmä ja standardi, jotka mahdollistavat siirtymisen laajamittaiseen kompensaatiotoimintaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvä ratkaisu, jossa ensin lainsäädännöllä luodaan puitteet kansalliselle ekologisten kompensaatioiden järjestelmälle, jota sitten tarkennetaan asetuksella ja viranomaisohjeilla, onkin tästä näkökulmasta erittäin tärkeä.

Ilman yhteistä kansallista säännöstöä ja oikeudellisia puitteita kompensaation pelisäännöt jäävät yksittäisten toimijoiden tapauskohtaisesti määriteltäviksi ja yksityisoikeudellisten sopimusten varaan, mikä käytännössä rajaa kompensaatiot harvojen, poikkeuksellisen sitoutuneiden organisaatioiden toiminnaksi. Tällöin ei synny edellytyksiä laajamittaiselle, uskottavalle kompensaatiotoiminnalle.

Järjestelmän läpinäkyvyys ja kompensaatioiden luotettava todentaminen ovat toiminnanharjoittajien etu

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.

Edellytys mainehyödyille ja sosiaaliselle hyväksyttävyydelle, ml. kyvylle torjua syytökset viherpesusta, on kuitenkin järjestelmän uskottavuus. Tarve **järjestelmän läpinäkyvyydelle**

ja puolueettomalle, **ulkopuoliselle varmentajalle**, joka todentaa kompensaation onnistumisen, on siten ilmeinen.

Hallituksen esityksen mukainen menettely, jossa viranomaisen todentaa hyvityksen riittävyyden avoimeen, läpinäkyvään ja julkiseen rekisteriin, vastaisi osaltaan tähän tarpeeseen. Suomalaisen ympäristöviranomaisen luotettavuus todentajana palvelisi toiminnanharjoittajia myös kansainvälisissä yhteyksissä.

Sitra kiinnittää kuitenkin huomiota 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 kompensaatiotoiminnalle.

Toimivilla kompensaatiomarkkinoilla tarvitaan epäilemättä viranomaisen ohella myös kolmansia tahoja (konsultit, välittäjät, akkreditoidut sertifioijat), jotka pystyvät sujuvoittamaan kompensaatioprosessia tuomalla yhteen kompensaatioiden tuottajat ja ostajat sekä toteuttamalla tarvittavat selvitystyöt ja kartoitukset kaikilta niiltä osin, mihin ei vaadita virkavastuulla toimivaa viranomaista.

Kompensaatiomarkkinoiden kehittymiseen tarvitaan sekä kysyntää että tarjontaa vahvistavia jatkotoimia

Sitra korostaa, että ilman toimivia markkinoita, joilla kompensaatioiden tarjonta ja kysyntä kohtaavat, on vaikea saavuttaa luontohaittojen hyvittämisen valtavirtaistumista.

Kompensaatiomarkkinoiden käynnistämiseksi onkin tärkeää varmistaa, että sekä kysynnän että tarjonnan syntymistä vauhditetaan riittävästi.

Tarjonnan kirittämiseksi hallituksen esitykseen sisältyy useita kiitettäviä mekanismeja, kuten mahdollisuus kompensaatioiden tuottajille (maanomistajille) rekisteröidä tarjolla olevat kompensaatiopalvelut viranomaisen todentamina viranomaisen ylläpitämään järjestelmään.

Luontoarvojen vahvistamisesta kiinnostuneille maanomistajille (yksityishenkilöille ja organisaatioille) ekologinen kompensaatio avaakin kiinnostavan mahdollisuuden hakeutua kompensaatioiden tuottajaksi, eli **luoda uutta liiketoimintaa tuottamalla luonnonarvoja vahvistavia palveluja** kompensaatiomarkkinoille. Hyödyntääkseen tätä mahdollisuutta tuottajat tarvitsevat kuitenkin alustaa, jolla tarjota palvelujaan potentiaaliselle asiakaskunnalle. Viranomaisen ylläpitämä rekisteri yhdistettynä mahdolliseen luontoarvojen kauppapaikkaan (esimerkiksi MTK:n luontoarvot.fi) palvelisi juuri tätä tarkoitusta

Sen sijaan hallituksen esitys ei sisällä ekologisten kompensaatioiden kysyntää kirittäviä säädöksiä. Sen jälkeen, kun lakiehdotuksen mukainen säädösperusta kompensaatioille on luotu, onkin tarpeen **tarkastella, miten kysyntää voitaisiin vahvistaa**. Kyseeseen voivat tulla sekä **vapaaehtoiset toimet** (kuntien, toimialojen, merkittävien yritysten jne. sitoutuminen kompensoimaan toimintansa luontohaitat – eduskunnan näkökulmasta valtiomisteiset yhtiöt voivat olla merkittävä päänavaaja tässä) että sen selvittäminen, miten lainsäädäntöön voitaisiin tulevaisuudessa sisällyttää **kompensaatiomekanismi turvaamaan luonnon monimuotoisuutta erilaisten maankäyttö- ja**

luonnonvarahankkeiden yhteydessä. Sitra on useissa yhteyksissä esittänyt kaikkea maankäyttöä koskevaa ekologisen kompensaation velvoitetta tai maankäytön muutosmaksua ja toistaa huomion tässä yhteydessä.

Kun välttämätön lainsäädäntöperusta ekologiselle kompensaatiolle on luotu, **kompensaatiomarkkinoiden pelisääntöjen jatkokehittämiseen on tärkeää varata viranomaisille pitkäjänteiset resurssit**. Esimerkiksi Britanniassa kompensaatiostandardin (Biodiversity Net Gain) ytimenä olevaa mittaria (Biodiversity Metric) on päivitetty kritiikin ja kokemusten pohjalta vuosien aikana useasti matkalla tämänhetkiseen versioon 3.1 (ks. British Standards Institution 2021 ja Natural England 2022). Kompensaatioiden integroiminen monipuolisesti liiketoiminnan arvoketjuihin ja kehittyviin luontoarvojen markkinoihin edellyttää järjestelmältä **hallinnollista joustavuutta** samalla kun pidetään huolta niiden **ekologisten kriteerien ylläpitämisestä**. Tähän tarvitaan viranomaisten ja yksityisen sektorin sujuvaa yhteistyötä.

Helsingissä 26.9.2022,



Mari Pantsar
Johtaja
Kestävyysratkaisut

Sitran visiona on, että Suomi menestyy rakentamalla reilua, kestäväää ja innostavaa tulevaisuutta, jossa ihmiset voivat hyvin maapallon kantokyvyn rajoissa. Työssämme painottuu kolme teemaa: ratkaisujen löytäminen ekologiseen kestävyyskriisiin, reilun datatalouden edistäminen sekä demokratian ja osallisuuden vahvistaminen. Talouden uudistaminen kestäväksi ja kilpailukykyiseksi nivoutuu aiempaa vahvemmin kaikkeen toimintaamme.

Lähteet

Verkkosivuilla vierailtu 26.9.2022.

Boston Consulting Group 2021: *The Biodiversity Crisis is a Business Crisis*.
Saatavilla osoitteesta: <https://www.bcg.com/publications/2021/biodiversity-loss-business-implications-responses>

British Standards Institution 2021: *Process for designing and implementing Biodiversity Net Gain. Specification. Standard BS 8683:2021*.
Saatavilla osoitteesta: <https://knowledge.bsigroup.com/products/process-for-designing-and-implementing-biodiversity-net-gain-specification/standard>

Espoo 2021: *Espoo-tarina. Valtuustokauden tavoitteet. 5. Espoo on turvallinen, viihtyisä ja luonnonläheinen kotikaupunki*.
Saatavilla osoitteesta: <https://www.espoo.fi/espoo-kaupunki/espoo-tarina#section-25682>

Local Government Association 2022: *Biodiversity Net Gain Now and in the Future*.

Saatavilla osoitteesta: <https://www.local.gov.uk/pas/topics/environment/biodiversity-net-gain-local-authorities/biodiversity-net-gain-now-and-future>

Natural England 2022: *The Biodiversity Metric 3.1*.

Saatavilla osoitteesta: <http://nepubprod.appspot.com/publication/6049804846366720>

Pelli, Petja 2021: *Maailman suurin osakkeenomistaja vaatii omistamiaaan yrityksiä ryhtymään luonnonsuojelijoiksi: "Linkki biodiversiteetin ja voittojen välillä on tulossa yhä selvemmäksi"*.
Helsingin Sanomat 2.10.2021.

Saatavilla osoitteesta: <https://www.hs.fi/talous/art-2000008251842.html>

Science Based Targets Network 2020: *Science Based Targets for Nature: Initial Guidance for Business*.

Saatavilla osoitteesta: <https://sciencebasedtargetsnetwork.org/resources/>

Suvantola, Leila ym. 2018: *Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018*.

Saatavilla osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161220>

UK Government 2021: *World-leading Environment Act becomes law*. Press Release 10.11.2021.

Saatavilla osoitteesta: <https://www.gov.uk/government/news/world-leading-environment-act-becomes-law>