

Luontopaneelin lausunto ympäristövaliokunnalle: Ekologinen kompensatio ja esitys luonnonsuojelulaiksi

Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen eli luontokadon pysäyttäminen on YK:n biodiversiteettisopimuksen, EU:n ja Suomen biodiversiteettistrategioiden sekä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoite. Kansainvälisissä ja EU tason sopimusneuvotteluissa ja strategioissa on havaittavissa selvä siirtymä luonnon kokonaisheikentymättömyydestä, eli siitä, että luontohaitat olisivat enintään yhtä suuret kuin luonnontilan paranemat, kohti luontoposiitiivisuutta. Myös Suomen luonto- tai biodiversiteettistrategian luonnoksessa tähdätään jo luontoposiitiivisuuteen. Suomen luontostrategian luonnoksessa luontoposiitiivisuudella tarkoitetaan sitä, että luonnon tila olisi vuoteen 2035 mennessä parempi kuin se oli vuonna 2020. Tavoitteen saavuttamiseksi ekosysteemien tilaa ei saisi heikentää nykyisestä, minkä lisäksi tarvitaan luonnon tilaa parantavia toimia. Yhteiskunnan kehitystä ei kuitenkaan voi lopettaa, mikä tarkoittaa, että kaikkia luontohaittoja ei ole mahdollista välttää. Ne luontohaitat, joita ei pystytä välttämään, on kompensoitava: väistämättömien luontohaittojen hyvittäminen on välttämätöntä, jotta tavoitteeksi asetettu luontokadon pysäyttäminen onnistuu ja voimme päästä kohti luontoposiitiivisuutta.

Haittojen hyvittäminen eli ekologinen kompensatio toteutetaan pääsääntöisesti elinympäristöjä ennallistamalla ja suojelemalla. Ennallistamisen seurauksena aiemman ihmistoiminnan heikentämät ekosysteemit palautuvat kohti luonnontilaa ja tätä luonnon tilan parantamista voidaan käyttää haittojen hyvitykseen. Kun alue suojellaan, siihen kohdistuva ihmistoiminnasta aiheutuva käyttöpaine vähenee. Suojelutoimenpiteillä aikaansaatua ekologisen tilan paranemista verrattuna perusuraan voidaan käyttää haittojen hyvitykseen. Tärkeää on kuitenkin, että suojeluhyvitys on lisäistä eli kohdentuu alueisiin, joita ei ilman kompensatiota suojeltaisi.

Suomi on globaalisti ekologisen kompensatian tutkimuksen eturintamassa, ja Luontopaneeli on erittäin tyytyväinen, että Luonnonsuojelulain uudistuksessa tämä tietotaito on onnistuttu oivallisesti hyödyntämään. Lain valmistelussa on erilaisin keinoin osallistettu suuri joukko tutkijoita ja asiantuntijoita. Myös Luontopaneelia on kuultu jo lain valmisteluvaiheessa. Lain tullessa voimaan, ja siihen kirjattuja vaatimuksia noudattaen, on mahdollista, että Suomi on maailman ensimmäinen maa, jossa ekologiset kompensatiot tullaan säättämään ja toteuttamaan riittävään ymmärrykseen ja tietoon perustuen. Näin siitäkin huolimatta, että maailmassa on jo kymmeniä maita, joissa ekologisesta kompensatiosta säädetään muodossa tai toisessa. Luontopaneeli katsoo, että nyt käsittelyssä oleva lakiehdotus luo erinomaiset edellytykset ekologisten kompensatioiden laajaan vapaaehtoiseen käyttöönottoon.

Luonnonsuojelulain esityksessä hyvittäviksi toimenpiteiksi luetaan toimet, joilla: 1) palautetaan luonnonarvoiltaan tai kunnoltaan heikentynyt alue ennallistumaan kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa; 2) lisätään luontotyyppin tai eliölajin elinympäristön pinta-alaa; tai 3) parannetaan luontotyyppin tai eliölajin elinympäristön ekologista laatua. Suojeluhyvitykseksi määritetään hyvitys, joka 1) ylläpitää tai parantaa luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa estämällä luonnontilan heikentymistä aiheuttavan toiminnan ja 2) tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin hyvittävät toimenpiteet.

Ominaista haittojen ja hyötyjen aikaansaamiselle on niiden eritahtisuus. Esimerkiksi rakentamista tai kaivostoimintaa varten raivattavilla alueilla ekologiset haitat ovat usein nopeita, täydellisiä ja pysyviä tai vähintään erittäin pitkäkestoisia. Ennallistamisen ja suojelun kautta saavutettavat luonnon paranemat eli haittojen hyvitykset taas ovat osittaisia, epävarmoja ja viiveellä toteutuvia. Tästä syystä kokonaisheikentymättömyyteen päästäksemme hyvitykseen vaadittava pinta-ala on tyypillisesti haitta-alueen pinta-alaa suurempi. Haitan pysyvyyden vuoksi myös hyvitysten on oltava pysyviä.

Haitat voidaan myös ylikompensoida. Ylikompensaation voi nähdä olevan välttämätöntä, jos haluamme varmistaa luonnon tilan paranemisen ja uhanalaisten lajien palauttamisen elinvoimaisiksi. Luonnonsuojelulain esityksessä ylikompensatioon, kuten ei muuhunkaan kompensatioon, velvoiteta, mutta siihen annetaan mahdollisuus. Luontopaneeli katsoo, että ylikompensatioon olisi hyvä selkeästi kannustaa, kun laissa säädettyä ekologista kompensatiota käytännössä toimeenpannaan.

Erityisen tärkeää on, että luontohaittojen syntymistä rajoitetaan. On olennaista, että kaikessa toiminnassa noudatetaan luontohaittojen lievennyshierarkiaa. Lievennyshierarkiassa ensisijaisesti i) vältetään kokonaan aiheuttamasta haittaa, ja jos kokonaan välttäminen ei onnistu, ii) lievennetään haittoja erinäisin toimenpitein ja lopulta iii) hyvitetään väistämättöminä jäljelle jäävät luontohaitat. Lievennyshierarkia on sisällytetty luonnonsuojelulakiesityksessä 3 §:n ekologisen kompensaaation määritelmään: "Tässä laissa tarkoitetaan (...) Ekologisella kompensatiolla eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliölajien ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, mikäli mahdollista, heikennettyjen eliölajien ja luontotyyppien tilaa on ennallistettu heikennysalueella. "

Toimivan ekologisen kompensatiojärjestelmän toteuttaminen vaatii huolellista suunnittelua, tiukkaa kriteeristöä hyvityksille sekä kriteerien täyttymisen valvontaa. Esityksessä Luonnonsuojelulaiksi ekologiselle kompensatiolle on luotu kriteeristö, joka on vahvasti tieteelliseen näyttöön pohjautuva. Kriteeristön kautta ekologiselle kompensatiolle on asetettu ehtoja, jotka koskevat mm. hyvitykseen soveltuvaa aluetta, hyvityksen kohteena olevia elinympäristöjä ja luontotyypppejä, hyvityksen aikataulua, hyvittämisen tavoitteita sekä tietoja, joita ekologisen kompensaaation toteuttajan tulee hyvityssuunnitelmaan (105 §) ja heikennyksen aiheuttajan hyvityksen korvaavuushakemukseen (106 §) sisällyttää.

Luontopaneeli pitää erityisen tärkeänä myös lakiesityksessä mainittua luonnonsuojelun avoimeen tietojärjestelmään kuuluvaa rekisteriä, jonne tieto tuotetuista luonnonarvoista ja niiden käyttämisestä hyvityksenä tulee toimittaa. Avoimesti saatavilla oleva tieto rekisterissä sekä laissa määritellyt kriteerit ja pelisäännöt luovat yrityksille ja muille toimijoille vakaan näkymän vapaaehtoisten ekologisten kompensatioiden toteuttamiselle. Jotta markkinoilla voidaan reagoida eri luontotyyppien kompensatioiden hintasignaaliin, olisi ensiarvoisen tärkeää, että rekisteriin edellytetään kirjattavaksi myös hyvitysten toteutunut myyntihinta. Ilman ajan saatossa kumuloituvaa hintatietoa toimijoiden on vaikea suunnitelmallisesti välttää heikentämästä luontotyypppejä, joiden hyvitys tulee kalliiksi

Ekologisen kompensaaation lieventämishierarkian mukaisesti kaikessa toiminnassa ja suunnittelussa tulee aina ensisijaisesti välttää luontohaittoja ja tämän jälkeen lieventää välttämättömiä haittoja. Luontopaneeli pitää ensiarvoisen tärkeänä, että luonnonsuojelulain 106 §:n mukaiseen hyvityksen

korvaavuushakemukseen lisättäisiin vielä velvoite selvittää, miten haittoja on pyritty lieventämään. Uhanalaisten lajien ja luontotyyppien osalta korvaavuushakemukseen tulisi lisätä myös velvoite kertoa, miksei heikennykselle ole vaihtoehtoja. Nämä lisäykset olisivat keskeisiä lakiin sisällytetyn lievennyshierarkian noudattamisen varmistamiseksi.

Luonnonsuojelulain aiemmassa luonnoksessa esitettiin velvoittavaa ekologista kompensaatiota, kun erinäisistä suojeluvelvoitteista myönnetään poikkeamislupa. Velvoittavuus olisi tehnyt luonnonsuojelualueille, suojeluille luontotyypeille tai lajien elinympäristöille aiheutettujen haittojen hyvittämisestä pakollista. Yleisesti ottaen velvoittavuus olisi omiaan luomaan toimijoille luonnollisen taloudellisen kannusteen välttää luontohaittaa ja sen sisällyttäminen luonnonsuojelulakiluonnokseen olisi tuonut muuten erittäin hyvän lakiluonnoksen lähelle täydellistä. Luontopaneeli katsoo, että kokonaisuutena lakiluonnoksen ehdotus ekologisen kompensaation vapaaehtoisesta toteuttamisesta on vahvasti tieteeseen perustuva ja sellaisena erittäin kannatettava.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet:

Janne Kotiaho, Minna Pappila ja Outi Silfverberg

Lähteitä:

European Commission, Directorate-General for Environment, EU biodiversity strategy for 2030 : bringing nature back into our lives, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/677548>

Ketola, T., Boström, C., Bäck, J., Herzon, I., Jokimäki, J., Kallio, K. P., Kulmala, L., Laine, I., Lehikoinen, A., Nieminen, T.M., Oksanen, E., Pappila, M., Silfverberg, O., Sinkkonen, A., Sääksjärvi, I. ja Kotiaho, J. S. 2022. Kohti luontoviisasta Suomea: Keinoja luontoposiitivisuuden saavuttamiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 2/2022. <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/06/luontopaneelin-julkaisuja-2-2022-kohti-luontoviisasta-suomea.pdf>

Moilanen, A. & Kotiaho, J. S. 2017. Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. Suomen ympäristö 10/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4754-8>

Moilanen, A. & Kotiaho, J. S. 2018. Fifteen operationally important decisions in the planning of biodiversity offsets. Biological Conservation 227: 112–120. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320718310668>

Moilanen, A. & Kotiaho, J. S. 2021. Three ways to deliver a net positive impact with biodiversity offsets. Conservation Biology, 35: 197-205. <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cobi.13533>

Pekkonen, M., Rytteri, T., Belinskij, A., Koljonen, S., Mykrä, H., Kostamo, K. & Ahlroth, P. 2020. Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensaatiosta Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:20. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162363>

Moilanen, A. & Kotiaho, J.S. 2020. Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio AA Sakatti Mining Oy:n mahdolliselle Sakatin kaivokselle. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B24A97BEE-81E4-492F-AE1CBD4B696629A3%7D/16428>