

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 1040/2020 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen ekologisen kompensaation käyttöön- otosta luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Tiina Elon /vihr ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KKV 1040/2020 vp:

Mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä varmistaakseen, että ekologinen kompensaatio otetaan käyttöön luonnonvaroja ja maankäyttöä koskevilla sektoreilla luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, kuitenkin niin, ettei luonnonsuojelulain piirissä olevien lajien ja luontotyyppien heikentämistä mahdollisteta kompensaatiovelvoitteen varjolla?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan yleisen määritelmän mukaan sitä, että ihmisen toiminnasta luonnon monimuotoisuudelle yhtäällä aiheutunut haitta hyvitetään tietyin edellytyksin lisäämällä luonnon monimuotoisuutta toisaalla. Kompensaatiolla tavoitellaan yhteiskunnan kannalta tarpeellisen taloudellisen toiminnan ja luonnonarvojen suojelun yhteensovittamista siten, että lopputulos olisi ympäristön ja luonnon suojelun kannalta parempi.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ekologinen kompensaatio on yhä useammassa maassa sisällytetty lainsäädäntöön biologisen monimuotoisuuden vähenemisen hillitsemiseksi. Vuonna 2013 ekologista kompensaatiota koskevaa sääntelyä oli lainsäädännössä ainakin 56 maassa ympäri maailman ja ainakin 13 maassa sääntelyä valmisteltiin.

Ekologinen kompensaatio luokitellaan taloudelliseksi ohjauskeinoksi, koska se ympäristönsuojelussa noudatettavan aiheuttaja vastaa -periaatteen tavoin sisällyttää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen kustannukset hankkeen toteutuskustannuksiin. Näin se periaatteessa kannustaa taloudellisia toimijoita valitsemaan vähemmän luonnon monimuotoisuutta heikentävän vaihtoehdon. Ilman kompensaatiovelvoitetta hankkeen toteuttajalla ei juuri ole taloudellista kannustinta haittojen välttämiseen tai haittavaikutusten lieventämiseen (ns. markkinaepäonnistuminen). Ohjauskeino voikin oikaista markkinoiden epäonnistumista niiden toimijoiden hyväksi, joiden toiminnasta ei aiheudu haittaa luonnon monimuotoisuudelle ja samalla keventää yhteiskunnalle biologisen monimuotoisuuden heikentämisestä aiheutuvia kustannuksia. Valmistelussa on tunnistettu myös se, että ekologinen kompensaatio voi myös luoda uusia taloudellisen toiminnan mahdollisuuksia ja lisätä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen rahoituslähteitä.

Suomen kansallisessa luonnonsuojelulainsäädännössä ekologisesta kompensaatiosta ei nykyisellään ole säännöksiä. Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittämistä on kuitenkin tarkasteltu ja sen tarve tunnistettu useissa lainvalmistelua taustoittaneissa selvityksissä, kuten esimer-

kiksi (VN-TEAS 76/2018 Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen; Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin päivitys SY 19/2020; Pappila M. Luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeet – selvitys 2013, Turun yliopisto; Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensaatiosta Suomessa, ympäristöministeriön julkaisuja 20/2020). Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman loppuarvioinnin (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36) 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 oton edistämistä.

Ekologinen kompensaatio on nostettu esiin myös muun muassa kestävästä elvytyksestä pohtineen työryhmän loppuraportissa (Kestävä elvytys - kohti koronakriisistä toipuvaa, menestyvää ja ekologisesti kestävästä Suomesta 2020). Työryhmä katsoo, että maankäytön paineiden vähentäminen tai kompensoiminen on keskeistä lajien ja luontotyyppien suojelussa sekä osana monimuotoisen luonnon ja luontopohjaisten ratkaisujen murrosta.

Ympäristöministeriössä on käynnissä hanke luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi. Siinä pohdinnassa ovat myös sellaiset ohjauskeinot, joilla pystyttäisiin välttämään luontohaittojen aiheutumista. Yhtenä osaratkaisuna voi toimia ekologinen kompensaatio, jota kehitetään laajapohjaisessa työryhmässä osana luonnonsuojelulain uudistusta. Työryhmän tehtävänä on arvioida lainsäädännön uudistustarpeita ja valmistella sen pohjalta ehdotukset ekologisen kompensaation järjestämisestä. Valmistelussa kehitetään ekologisen kompensaation seurantamekanismeja ja ohjeistusta, luodaan tarkemmat reunaehdot sille, millaisissa tilanteissa ekologista kompensaatiota voidaan käyttää sekä valmistellaan ehdotuksia ekologisen kompensaation sääntelyksi luonnonsuojelulaissa. Työhön kuuluu myös luonnonsuojelulain kehittämistä hyödyttävien ekologisen kompensaation pilottihankkeiden suunnittelu, seuranta ja arviointi.

Ekologista kompensaatiota valmisteleva työryhmä on syksyllä 2020 ehdottanut ekologista kompensaatiota koskevan sääntelyn sisällyttämistä luonnonsuojelulakiin. Luonnonarvoille aiheutuvan heikennyksen hyvittäminen tulisi sisällyttää luonnonsuojelulakiin siten, että myönnettäessä poikkeus luonnonsuojelulla suojeltujen lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien suojelusta, heikennyksen aiheuttaja velvoitettaisiin hyvittämään heikennettävät luonnonarvot. Lisäksi ekologinen kompensaatio olisi työryhmän ehdotuksen mukaan perusteltua liittää myös luonnonsuojelun alueiden suojelusta luopumiseen, jos luopuminen tapahtuu suojelun kanssa ristiriidassa olevan tavoitteen saavuttamiseksi. Sääntely täydentäisi poikkeamisella asetettuja muita edellytyksiä.

Kuten kirjallisessa kysymyksessä todetaan, ekologinen kompensaatio on toteutettava huolella, jottei se käänny tavoitettaan vastaan. Kehitettävällä sääntelyllä pyritään ensinnäkin varmistamaan ekologiseen kompensaatioon kiinteästi kuuluvan ns. lieventämishierarkian toteutuminen. Työryhmän tehtävänannon mukaisesti lähtökohtana on kokonaisuheikentymättömyys 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. Työryhmä onkin ehdottanut luonnonsuojelulakiin sisällytettäväksi ekologisen kompensaation määritelmän, johon lieventämishierarkia on sisäänkirjoitettu: Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliölajien ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti

vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, mikäli mahdollista, heikennettyjen eliölaajien ja luontotyyppien tilaa on ennallistettu heikennysalueella. Tavoiteltavan markkinavaikutuksen aikaansaamiseksi keskeistä on myös kustannusvastuun oikea kohdistaminen: heikennyksen aiheuttavan toiminnanharjoittajan tulee vastata hyvittämisen kustannuksista. Työryhmän työtä tukee asiantuntijaryhmä, joka selvittää heikennyksen ja hyvityksen mittaamista. Ekologisen kompensaation toteuttamista koskevat ohjeet perustuvat asiantuntijaryhmän valmisteluun ja niitä testataan lainvalmisteluhankkeen pilottihankkeissa kesällä 2021.

Parhaillaan ministeriössä on käynnissä myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. Maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain on tärkeitä toimia ekologisessa kompensaatiossa yhtenä kokonaisuutena. Tästä syystä ekologisen kompensaation mahdollinen valmistelu maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä voidaan tehdä sen jälkeen, kun luonnonsuojelulain ekologista kompensaatiota koskeva valmistelu on edennyt riittävän pitkälle. Näin voidaan varmistaa muun muassa yhteneväiset hallinnolliset menettelyt ja ekologisen kompensaation sisällön määrittelyt.

Helsingissä 24.2.2021

Ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkonen