

15.3.2023

Niko Soininen ja Minna Pappila

**Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön
kehittämisvaihtoehdoiksi**

Tiivistelmä

Luontokato on yksi aikamme suurimmista ympäristöllisistä ja yhteiskunnallisista kysymyksistä. Luontokadon hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulevat vaatimaan seuraavan kymmenen vuoden aikana erittäin kunnianhimoista luontopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä. YK ja EU ovat asettaneet kunnianhimoiset tavoitteet luontokadon hillitsemiseksi sekä luonnon tilan parantamiseksi ja ennallistamiseksi vuoteen 2030, 2040 ja 2050 mennessä. Selvityksessä tarkastellaan nykyllä lainsäädännön kipupisteitä luontokadon näkökulmasta ja arvioidaan lainsäädännöllisiä polkuja kipupisteiden ratkaisemiksi.

Nykyllä lainsäädännön puutteet luontokadon hillinnän kannalta voidaan jaotella neljään kategoriaan: 1) lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys; 2) lainsäädännön kunnianhimon puute; 3) sääntelyaukot; ja 4) lainsäädännön jäykkyys. Hajanaisuus ilmenee luontoa koskevan lainsäädännön ja ennen kaikkea päätöksenteon pistemäisyytenä ja sääntelyn hajaantumisena useiden ympäristölakien alle (luonnon-suojelulaki, vesilaki, metsälaki, maankäyttö- ja rakennuslaki jne.). Lainsäädännöltä ja sen toimeenpanokäytännöiltä puuttuu myös kunnianhimoa siinä mielessä, että luonnon-suojelulla suojeltujen luontoarvojen ulkopuolella luontokadon hillintään on oikeudellisesti velvoittavia keinoja rajoitetusti. Sääntelyaukot koskevat erityisesti luonnon kunnostamista ja ennallistamista; tällä hetkellä tähän liittyviä velvoitteita ei kansallisessa lainsäädännössä juuri ole. Neljäs puute nykyllä lainsäädännössä on sen antama vahva suoja aiemmin sallituille hankkeille, mikä estää tai hidastaa luonnon tilan parantamista ja ennallistamistoimia.

Selvityksessä tarkastellaan erityisesti neljää lainsäädännön kehityspolkua:

1. Tarvittavat luontokatoa hillitsevät muutokset tehdään läpäisevästi eri lakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin, metsälakiin, vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin.
2. Säädetään uusi, ilmastolakia vastaava puitemainen luontolaki, jossa asetettaisiin luontokadon hillinnän ja luonnon tilan parantamisen tavoitteet viranomaisille ja luotaisiin suunnittelu- ja tiedontuotantojärjestelmä tavoitteiden toimeenpanemiseksi.
3. Säädetään uusi, aineellisia velvoitteita viranomaisille ja yksityisille luova vahva luontolaki, joka lävistäisi kaiken alueidenkäyttö- ja luonnonvarasääntelyn ja ohjaisi luontokadon hillintää sekä luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen vaikuttavaa toimintaa. Ilmastolakimallia vastaavasti myös vahvaan luontolakiin sisältyisi suunnittelu- ja tiedontuotantojärjestelmä tavoitteiden ja velvoitteiden konkretisoimiseksi ja toimeenpanemiseksi.
4. Synteesimalli, jossa on piirteitä kaikista edellä mainituista vaihtoehdoista. Synteesimallin lähtökohtana on vahva luontolakimalli, joka yhdistyy muun lainsäädännön muutoksiin.

Selvityksessä laaditun karkean vaikutustenarvioinnin, ja sen taustalla olevan asiantuntijakyselyn ja työpajan perusteella vaihtoehdot 1–3 eivät vaikutuksiltaan tai aikataulultaan tule todennäköisesti riittämään YK:n ja EU:n asettamien luontotavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä syystä selvityksessä keskitytään vaihtoehdon 4 esittelyyn ja arviointiin. Vaihtoehdossa 4 asetettaisiin viranomaisia ja yksityisiä sitovat luontokadon hillinnän, luonnon tilan parantamisen ja luonnon ennallistamisen tavoitteet. Näiden tavoitteiden lisäksi lailla luotaisiin ekosysteemitilinpito- ja indikaattorijärjestelmä, jolla monimuotoisuutta ja luonnon tilaa voidaan seurata. Näihin kytkettäisiin ministeriötasolla toimiva koordinoiva suunnittelujärjestelmä (kuten ilmastolaissa), jonka tavoitteet kanavoituisivat aluekohtaisiin ja karttamuotoisiin ekosysteemis suunnitelmiin (kuten vesienhoidonsuunnitelmat). Näiden ohella muihin lakeihin (mm. maankäyttö- ja rakennuslaki, metsälaki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki) tehtäisiin tarvittavat muutokset siten, ettei lakien mukaista suunnitelmaa tai päätöstä voisi hyväksyä, jos sillä olisi luontokielteisiä vaikutuksia ja jos haittoja ei kompensoitaisi.

Sisällysluettelo

1	Selvityksen tausta ja tavoitteet.....	1
2	Suomen oikeudellisen ohjauksen tilannekuva ja kipupisteet.....	5
2.1	Taustaa.....	5
2.2	Lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys.....	5
2.3	Lainsäädännön ja täytäntöönpanon kunnianhimon puute.....	6
2.4	Aukot lainsäädännössä.....	8
2.5	Lainsäädännön jäykkyys.....	8
3	Selvityksessä tarkasteltavat lainsäädännön kehittämisen polut ja uudet avaukset.....	9
3.1	Pistemäiset muutokset ympäristösäätelyyn.....	9
	Lainsäädäntömallin pääpiirteet.....	9
	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.....	9
	Toimeenpano ja ohjauskeinot.....	10
	Vaikutustendarviointia.....	11
3.2	Koordinoiva luontolaki.....	11
	Lainsäädäntömallin pääpiirteet.....	11
	Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet.....	11
	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.....	12
	Toimeenpano, ohjauskeinot ja toimivalta.....	12
	Vaikutustendarviointia.....	13
3.3	Vahvasti velvoittava luontolaki.....	14
	Lainsäädäntömallin pääpiirteet.....	14
	Tavoitteet ja periaatteet.....	14
	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.....	14
	Toimeenpano ja ohjauskeinot.....	15
	Vaikutustendarviointia.....	15
3.4	Synteesimalli.....	16
	Lainsäädäntömallin pääpiirteet.....	16
	Tavoitteet ja periaatteet.....	16
	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.....	17
	Toimeenpano ja keskeiset ohjauskeinot.....	18
	Tietojärjestelmän pääpiirteet.....	19
	Suunnittelujärjestelmän pääpiirteet.....	20
	Konkreettiset oikeudelliset velvoitteet.....	21
	Valtiosääntöoikeudellista pohdintaa.....	27
	Institutionaalinen kotipesä.....	28
	Voimaantulo ja siirtymäajat.....	28
	Vaikutustendarviointia.....	28
4	Yhteenveto.....	29

1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Luontokato on yksi aikamme suurimmista ympäristöllisistä ja yhteiskunnallisista kysymyksistä.¹ Luontokadon hallinta ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulevat vaatimaan seuraavan kymmenen vuoden aikana kunnianhimoista luontopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä.² Siinä missä kansainvälisen monimuotoisuussopimuksen alaisuudessa on sovittu kunnianhimoisia globaaleja tavoitteita luontokadon hillinnälle ja luonnon tilan parantamiselle, on näiden toimeenpano ylikansallisella ja kansallisella tasolla laahannut pitkään perässä. Tällä hetkellä EU:n ja Suomen lainsäädäntö ei ole riittävän kunnianhimoista luontokadon hillitsemiseksi.³ Luontokato tulee jatkumaan uudistetusta luonnonsuojelulaista (LSL, 9/2023) huolimatta, sillä uuteen lakiin ei sisälly riittäviä muutoksia oikeudelliseen nykytilaan nähden.⁴

Luontokadon hillintään saatiin uudet kansainväliset tavoitteet vuoden 2022 joulukuussa, kun YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolet, Suomi ja EU mukaan lukien, kokoontuivat Montrealissa Kanadassa (COP-15). Kokouksessa sovittuihin tavoitteisiin sisältyy muun muassa suojelualueiden määrän kasvattaminen 30 prosenttiin maailman maa- ja merialueista; luonnon ennallistaminen; lajien uhanalaisuuskehityksen pysäyttäminen, luonnon kestävä käyttö maa-, metsä- ja kalataloudessa; sekä ekosysteemipalveluja ja kaupunkien viheralueita koskevat tavoitteet. Ennallistamisen osalta tavoitteena on, että vuoteen 2030 mennessä 30 % heikentyneistä maa- ja vesiekosysteemeistä on ennallistettu luonnon monimuotoisuuden, ekosysteemipalvelujen ja ekologisen kykytyneisyyden turvaamiseksi. Lisäksi tavoitteisiin sisältyy velvoite varmistaa, että kaikki maa- ja vesialueet ovat sellaisen aluesuunnittelun alaisia, jolla mm. pystytään vähentämään arvokkaiden ekosysteemien hävittäminen lähelle nollaa vuoteen 2030 mennessä. Suunnittelun tulisi olla osallistavaa ja kaikki luonnon monimuotoisuutta heikentävät toiminnot huomioon ottavaa.⁵

Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi EU ja sen jäsenvaltiot ovat biodiversiteettistrategiassaan⁶ sitoutuneet pysäyttämään luontokadon sekä parantamaan luontoympäristön tilaa vuoteen 2030 mennessä. Strategian konkreettisina tavoitteina on muun muassa suojella 30 % EU:n ekosysteemien pinta-alasta, josta kolmannes eli 10 % pinta-alasta olisi tiukan oikeudellisen suojelun alaisena. Vuonna 2018 Suomessa oli suojeltu noin 14 % kokonaismaa-alasta eri tiukkuusasteisin ohjaukskeinoin⁷, joten aluesuojelua tulee merkittävästi laajentaa nykyisestä.⁸ Käytännössä luontokadon pysäyttäminen edellyttää päämäärätietoisia toimia myös suojeltujen alueiden ulkopuolella. Lisäksi strategian tavoitteena

¹ IPBES (2019) Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.

² IPBES 2019.

³ Trinomics, B.V. (2021) Support to the evaluation of the EU Biodiversity Strategy to 2020, and follow-up: Final study report. Publications Office of the EU; Jantunen ym. (2020) Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020.

⁴ HE 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

⁵ “Ensure that all areas are under participatory, integrated and biodiversity inclusive spatial planning and/or effective management processes addressing land- and sea-use change, to bring the loss of areas of high biodiversity importance, including ecosystems of high ecological integrity, close to zero by 2030, while respecting the rights of indigenous peoples and local communities.” CBD, 2022. Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4 19 December 2022.

<https://www.cbd.int/conferences/2021-2022/cop-15/documents>

⁶ COM(2020) 380 final. EU Biodiversity Strategy for 2030.

⁷ Kärkkäinen, Leena – Koljonen, Saija (toim.) (2021), Arvio EU:n biodiversiteettistrategian 2030 vaikutuksista Suomessa: Synteesiraportti, s. 3. [<https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547941>]

⁸ Suomen 6. kansallinen biodiversiteettisopimuksen täytäntöönpanoa koskeva raportti (2019). <https://chm.cbd.int/pdf/documents/nationalReport6/243215/3>

on muun muassa, että yli 20.000 asukkaan kaupungeilla on kunnianhimoiset viherryttämissuunnitelmat ja että EU:n tasolla ennallistetaan vapaasti virtaavaksi vähintään 25.000 jokikilometriä.

Biodiversiteettistrategian ohella komissio on julkaissut ehdotuksen asetukseksi luonnon ennallistamisesta.⁹ Ennallistamisasetuksen lähtökohta olisi, että luontokadon hillinnän lisäksi luonnon tilaa pitää myös parantaa ja ennallistaa, jotta luonnon monimuotoisuus saadaan riittävälle tasolle.¹⁰ Osa ennallistamistoimista sisältyy myös edellä mainittuun EU:n biodiversiteettistrategiaan, mutta asetukset olisi huomattavasti strategiaa yksityiskohtaisempi ja kunnianhimoisempi sekä oikeudellisesti suoraan jäsenvaltioita velvoittava. Biodiversiteettistrategiaa vastaavasti jäsenvaltioilla tulisi ehdotetun art. 1.2:n mukaan olla parantamistoimia vähintään 30 %:lla maapinta-alasta ja vuoteen 2050 mennessä kaikkien kunnostamista tarvitsevien luontotyyppien tulee olla kansallisten ennallistamistoimien piirissä. Lisäksi ehdotuksen 4 artiklassa ja liitteessä I esitetään konkreettisia velvoitteita eri luontotyyppien tilan asteittaiseen parantamiseen kohti hyvää tilaa (kosteikot, ruohoalueet, joet ja muut vesialueet, metsät, arot, kivikot ja hiekka-alueet).¹¹

Käsillä olevan selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa, millaisin lainsäädäntömuutoksien tai uusien oikeudellisten keinoin luontokatoa voitaisiin hillitä kokonaisuheikentymättömyysperiaatteen mukaisesti ja miten luonnon tilan parantamista voitaisiin edistää. Hankkeessa tarkastellaan neljää oikeudellista kehityspolkua:

1. Tarvittavat luontokatoa hillitsevät muutokset tehdään kaikkiin oleellisiin lakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), metsälakiin (1093/1996), vesilakiin (587/2011), ympäristönsuojelulakiin (527/2014), maa-aineslakiin (555/1981) ja kaivoslakiin (621/2011).
2. Säädetään uusi, ilmastolakia (609/2015) vastaava *puitemainen luontolaki*, jossa asetettaisiin luontokadon hillinnän ja luonnon tilan parantamisen tavoitteet viranomaisille ja luotaisiin suunnittelu- ja tiedontuotantojärjestelmä tavoitteiden toimeenpanemiseksi.
3. Säädetään uusi, aineellisia velvoitteita viranomaisille ja yksityisille luova *vahva luontolaki*, joka lävistäisi kaiken maankäyttö- ja luonnonvarasääntelyn ja ohjaisi luontokadon hillintään sekä luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen vaikuttavaa toimintaa. Ilmastolakimalia vastaavasti myös vahvaan luontolakiin sisältyisi suunnittelu- ja tiedontuotantojärjestelmä tavoitteiden ja velvoitteiden konkretisoimiseksi ja toimeenpanemiseksi.
4. *Synteessimalli*, jossa on piirteitä kaikista edellä mainituista vaihtoehdoista. Synteessimallin lähtökohtana olisi vahva luontolakimalli, joka yhdistyy muun ympäristösääntelyn muutoksiin ja rakentaa mahdollisuuksien mukaan olemassa olevien suunnittelu- ja luontotietojärjestelmien varaan.

Tässä selvityksessä ei ole pohdittu keinoja yhdistää luontokadon ja ilmastomuutoksen hillintää, mutta jatkossa hillintäkeinoja olisi tärkeää miettiä yhdessä aina kun mahdollista.¹² Pääsääntöisesti luonnon monimuotoisuutta turvaavat keinot myös turvaavat hiilinieluja ja parantavat mahdollisuuksia

⁹ COM(2022) 304 final.

¹⁰ COM(2022) 304 final.

¹¹ Luontokadon hillinnän ja luonnon ennallistamisen kannalta ennallistamisasetusluonnokseen sisältyy kuitenkin tällä hetkellä valuvika siinä mielessä, että velvoitteet kohdistuisivat ennen kaikkea luontodirektiivin luontotyyppeihin ja lajeihin, eli toisin sanoen jo merkittävästi heikentyneeseen luontoon. Ennallistamisen osalta rajaus on perusteltu, mutta luontokadon hillintä edellyttää nykytiedon valossa huomattavasti laaja-alaisempaa otetta.

¹² Aihetta on tarkasteltu Luontopaneelin selvityksessä, ks. Ketola, Tarmo ym. (2022) Kohti luontoviisasta Suomea: Keinoja luontoposiitivisuuden saavuttamiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisu 2/2022.

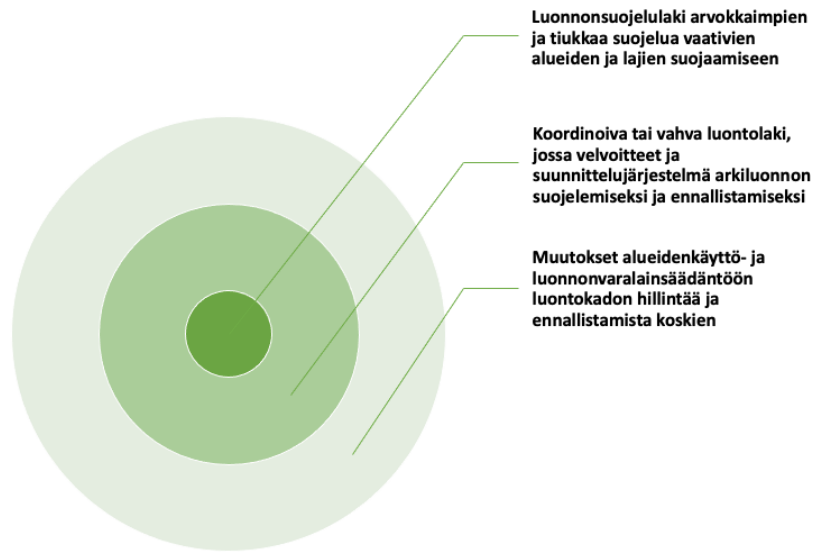
hiilensidontaan. Ilmastonmuutoksen hillintäkeinot eivät puolestaan aina edesauta luontokadon hillitsemistä.¹³

Kaikkien neljän mallin taustalla on ajatus, että luonnonsuojelulaki (9/2023) säilyisi monimuotoisuudeltaan arvokkaimman luonnon viimekätisenä ja oikeudellisesti vahvimpana suojana. Selvityksessä lähdetään myös siitä, että luonnonsuojelulaki sisältää jo nykyisellään riittävät keinot EU:n biodiversiteettistrategian ja ennallistamisasetusluonnoksen tiukkaa oikeudellisesta velvoittavuutta edellyttävien aluesuojelutavoitteiden (10 %) saavuttamiseksi. Myös osa 30 % aluesuojelutavoitteesta voidaan toteuttaa nykyisen

luonnonsuojelulain keinoin. Tätä taustaa vasten kaikki selvityksessä esitetyt ehdotukset sisältävät vaihtoehtoisia sääntelymalleja sen osalta, miten ekosysteemit voitaisiin ottaa huomioon kokonaisuuksina ja miten ns. ”arkiluonnon” monimuotoisuutta voidaan parantaa eli kuinka luonnonsuojelulain ulkopuolella jäävän luonnon suojelu toteutetaan ja miten luonnon ennallistamisen velvoitteet toimeenpannaan kansallisesti.

Selvityksessä tarkasteltavat kehityspolut jakautuvat eri tasoille ja niitä on mahdollista yhdistellä ja soveltaa yhteiskunnan poliittisen tahtotilan mukaan. Viimeaikaiset kriisit ovat osoittaneet, että nopeatkin muutokset käyttäytymisessämme ovat mahdollisia. Koronakriisi vähensi lentomatkustamista ja lisäsi etätyöskentelyä niillä, joilla se oli mahdollista. Energiakriisi puolestaan sai kansalaiset ja yritykset säästämään energiaa, erityisesti sähköä. Muutokset eivät kuitenkaan tapahtuneet hallitusti, ja moni joutui kohtuuttomaan tilanteeseen sähkön hinnan moninkertaistuttua. Pysyvän muutoksen saavuttamiseksi tulee muutosten oikeudenmukaisuuteen kiinnittää huomiota.

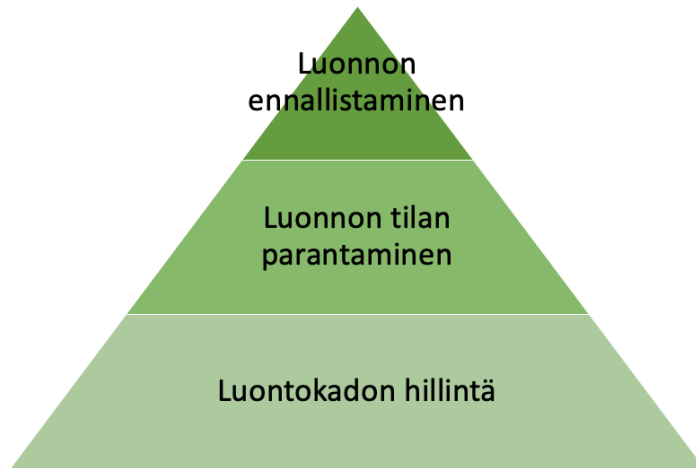
Esittämämme lainsäädännön kehittämispolut on jaoteltu niiden sosio-ekologisia järjestelmiä koskevan tutkimusperinteen¹⁴ mukaisesti yleiselle järjestelmätasolle sekä yksittäisten julkisten ja yksityisten toimintojen ohjaamisen tasolle. Pääpaino on kuitenkin järjestelmätason tarkastelussa ja erityisesti siinä, millaisia lainsäädäntömalleja luontokadon hillitsemiseksi ja luonnon tilan parantamiseksi ja ennallistamiseksi on esitettävissä.



¹³ Ks. Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development. United Nations, New York; Pörtner, H.O. ym. (2021) IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change. IPBES and IPCC. DOI:10.5281/zenodo.4782538.

¹⁴ Gunderson, L.H. – Holling, C.S. (2001) Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems. Island Press: Washington, DC, USA.

Selvitys pohjautuu kolmeen lieventämishierarkiaa¹⁵ konkretisoivaan keskeiskäsitteeseen: 1) luontokadon hillintä; 2) luonnon tilan parantaminen; ja 3) luonnon ennallistaminen. Luontokadon hillinnällä tarkoitetaan uudesta alueiden- tai luonnonvarojenkäytöstä johtuvan luontokadon välttämistä, lieventämistä ja korvaamista. Luonnon tilan parantaminen puolestaan soveltuu jo olemassa oleviin alueidenkäyttö- ja luonnonvarahankkeisiin, joiden puitteissa monimuotoisuutta voidaan lisätä. Luonnon ennallistaminen tarkoittaa kertakaikkisia toimenpiteitä alueen luonnon tilan saattamiseksi luonnon tilan kaltaiseen tilaan.¹⁶ Siinä missä luonnon tilan parantaminen on yhteensovittavissa monien eri käyttömuotojen kanssa (esimerkiksi kaupunkien luontopohjaiset viherratkaisut), ennallistaminen vaatii tyypillisesti monista kilpailevista alueenkäyttömuodoista luopumista.



Luonnon ennallistaminen tarkoittaa kertakaikkisia toimenpiteitä alueen luonnon tilan saattamiseksi luonnon tilan kaltaiseen tilaan.¹⁶ Siinä missä luonnon tilan parantaminen on yhteensovittavissa monien eri käyttömuotojen kanssa (esimerkiksi kaupunkien luontopohjaiset viherratkaisut), ennallistaminen vaatii tyypillisesti monista kilpailevista alueenkäyttömuodoista luopumista.

Menetelmällisesti selvitys perustuu aiemmin laadittujen selvitysten ja tutkimustiedon synteesiin sekä ympäristöministeriön toteuttaman eDelphi-kyselyn (tammikuu 2023)¹⁷ ja sen pohjalta 7.2.2023 järjestetyn asiantuntijatyöpajan tuloksiin. Aluksi toteutetussa eDelphi-kyselyssä oli 32 vastaajaa ja se oli auki 19.–27.1.2023. Työpajaan osallistuivat selvityksen kirjoittajien (professori Niko Soininen ja erikoistutkija Minna Pappila) lisäksi ulkopuolisina asiantuntijoina korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi, ympäristöoikeuden professori Kai Kokko, tutkimusprofessori Juha Hiedanpää, johtava asiantuntija Lasse Miettinen ja yliopistonlehtori Aleksis Heinilä. Työpajan järjestäjinä toimivat Leila Suvantola, Johanna Korpi ja Hanne Lohilahti ympäristöministeriöstä ja työpajaa fasilitoi Jaakko Kuosmanen Tieteentekijöiden liitosta. Vastuu selvityksessä esitettyjen avausten sisällöstä on kuitenkin selvityksen kirjoittajilla.

Rakenteellisesti selvitys on jaettu niin, että jaksossa 2 tarkastellaan ensin tiiviisti Suomen monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön tilannekuvaa ja kipupisteitä erityisesti eDelphi-kyselyn ja työpajan valossa. Tämän jälkeen siirrytään luontokadon hillinnän, luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen lainsäädäntövaihtoehtojen tarkasteluun. Vaihtoehdot 1–3 käsitellään yleisellä tasolla ja tarkempi oikeudellinen tarkastelu kohdistuu synteesivaihtoehtoon 4. Tämä johtuu siitä, että eDelphi-kyselyssä ja työpajassa esitettiin lähes yksimielisesti näkemyksiä, ettei mikään malleista 1–3 olisi yksinään toimiva ratkaisu asetettuihin tavoitteisiin nähden. Jakso 4 vetää yhteen selvityksen tulokset.

¹⁵ Lieventämishierarkian mukaisesti luontohaittoja tulee aina ensisijaisesti välttää ja jos se ei ole mahdollista, lieventää haittoja. Jäljelle jäävät haitat on kompensoitava parantamalla luonnonarvoja toisaalla ja ennallistettava alue mahdollisimman hyvin toiminnan päätyttyä. Lieventämishierarkia esitetään usein myös järjestyksessä välttä, lievennä, ennallista ja kompensoi. Ennallistaminen on kuitenkin hyvin harvoin mahdollista ennen toiminnan päättymistä, ja ennallistamisen siirtämiseksi viimeiseksi vaiheeksi mahdollistaa nettopositiivisuuden tavoittelun: kun haitat on jo ennen toiminnan alkua täysimääräisesti kompensoitu, tuottaa esimerkiksi kaivoksen tai turpeenottoalueen luonnon tilan parantaminen toiminnan päätyttyä nettopositiivisen vaikutuksen. Moilanen, A. – Kotiaho, J. (2021) Three ways to deliver a net positive impact with biodiversity offset. *Conservation Biology*, 35(1), s. 197–205.

¹⁶ Ennallistamisasetusluonnoksessa (COM(2022) 304 final) käytetty ennallistamisen käsite sisältää sekä tässä käytetyn parantamisen että syvälleikäyvämmän ennallistamisen. Käsitteiden kuvaavuuden ja selkeyden vuoksi tässä selvityksessä on päädytty kuitenkin asetusluonnosta tarkempaan jaotteluun. Asetusluonnoksen 3 artiklan mukaan ennallistaminen tarkoittaa: ”menettelyä, jonka kuluessa avustetaan ekosysteemejä kohti hyvää tilaa joko aktiivisin tai passiivisin toimin [...]”

¹⁷ Kysely lähetettiin laajasti Suomen ympäristöoikeuden ja -hallinnan asiantuntijoille. Vastauksia käytettiin ensisijaisesti työpajan suunnitteluun, mutta niihin on tukeuduttu myös tässä raportissa monimuotoisuuden sääntelyn kipupisteiden tunnistamisessa ja mahdollisten ratkaisupolkujen hahmottelussa.

2 Suomen oikeudellisen ohjauksen tilannekuva ja kipupisteet

2.1 Taustaa

Luontokadon pysäyttäminen on ollut kansainvälisenä ja kansallisena tavoitteena jo pitkään. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen on viimeistään vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksesta lähtien todettu edellyttävän sekä suojelualueiden perustamista että alueiden ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Suomenkin lainsäädäntöä on 1990-luvulta lähtien entistä enemmän muutettu tähän suuntaan. Luonnonsuojelua on läpäisyperiaatteen mukaisesti luonnonsuojelulain ohella sisällytetty myös muuhun lainsäädäntöön, kuten metsälakiin, vesilakiin ja maa-aineslakiin, mutta sääntelyn hajanaisuus ja heikkous ja suhde eri sääntelylohkojen sisäiseen kokonaisuuteen ei aina ole riittävän selkeä tai vahva. Luonnonsuojelulain lisäksi 1990-luvulla vesilakiin ja metsälakiin sisällytettiin nimenomaisesti luontotyyppisuojeleusäännöksiä. Lisäksi mm. maa-aineslaki, joka suojasi alun perin vain erityisen kauniita maisemia ja erikoisia geologisia muodostumia, turvaa nyt jossain määrin myös luonnon monimuotoisuutta. Myös maankäyttö- ja rakennuslaki turvaa tärkeimpiä, luonnonsuojelulain alaan kuuluvia luontoarvoja, mutta maankäyttö- ja rakennuslaki ei riittävästi ohjaa esimerkiksi turvaamaan yhtenäisiä viheralueita ja viherkäytäviä eikä riittävän vahvasti ohjaa rakentamista ns. ruskeille alueille viheralueiden sijaan.¹⁸ Ympäristönsuojelulaki puolestaan ohjaa toiminnan sijoitteluun ottamalla huomioon lupamenettelyssä vain tietyt luontoarvot ja noudattamaan luonnonsuojelulain määräämää suojelua.

Luontokato on hyvin monitahoinen ilmiö, joka vaatii lainsäädännöltä kykyä ylittää politiikkasektorit ja nykyiset viranomaisten toimivaltarajat. Tällä hetkellä tämä ei toteudu. Käsillä olevan raportin tukena käytetyn eDeplhi-kyselyn vastauksista käy ilmi, että lähes kaikki vastaajat pitivät nykyistä Suomen ympäristölainsäädäntöä luontokadon hillinnän ja luonnon ennallistamisen näkökulmasta rakenteellisesti puutteellisena. Vastauksista ilmeneviä lainsäädännön rakenteellisia puutteita voi luokitella neljään kokonaisuuteen: 1) lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys; 2) lainsäädännön (ja sen täytäntöönpanon) kunnianhimon puute; 3) sääntelyaukot; ja 4) lainsäädännön jäykkyys.¹⁹ Lisäksi lainsäädännön toimeenpanoon liittyy haasteita, mutta tässä keskitytään lainsäädännön asettamiin velvoitteisiin.

2.2 Lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys

Lainsäädännön hajanaisuus ilmenee siitä, että Suomen nykyinen ympäristölainsäädäntö rakentuu pääosin itsenäisistä saarekkeista, joissa useimmilla ympäristösektorin laeilla on omat sääntelyalueensa ja vastuuviranomaisensa. Esimerkiksi luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain, vesilain ja ympäristönsuojelulain on katsottu vakiintuneesti olevan itsenäisiä siten, ettei yhden lain mukaisella päätöksellä ole ratkaisevaa vaikutusta toisen lain mukaiseen päätöksentekoon.²⁰ Vaikka lakien välillä on paljon viittaussäännöksiä ja huomioon ottamisvelvoitteita, ne eivät olennaisesti muuta lähtökohta-asetelmaa. Hajaantuneisuus aiheuttaa sen, ettei yhdenkään lain nojalla ohjata luontokadon hillintää kokonaisuutena. Toki yleiskaava ja erityisesti asemakaavoitus vaikuttaa merkittävästi luvanvaraisten toimintojen sijoittamiseen, mutta yksityiskohtainen kaavoitus ei kata kaikkia alueita ja sisältää luonnonarvojen huomioon ottamisen osalta usein puutteita.²¹

¹⁸ Selvitystä kirjoittaessa hyväksyttiin uusi rakentamislaki, joka tulee voimaan 1.1.2025. Maankäyttöä koskeva sääntely sen sijaan säilyy toistaiseksi ennallaan.

¹⁹ Luonnonsuojelusääntelyn puutteista mm. Suvantola, Leila (2008) Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön ristiriitatilanteista. Edita. Ks. myös

²⁰ Ks. Soininen, Niko (2015) Luonnonsuojelullisen poikkeusluvan ja hankeluvan välisestä edellytysuhteesta ympäristöoikeudessa. Ympäristöjuridiikka 4/2015, s. 10–28 lähteineen, missä tarkastellaan Suomen ympäristölainsäädännön edellytysuhteita.

²¹ Samantyyppisiä puutteita biodiversiteetin turvaamisessa on tunnistanut Kokko, Kai (2003) Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Konkreettisena puutteena on, että Suomesta puuttuu suunnittelujärjestelmä, joka rajaisi hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia niin, ettei päätöksenteko perustuisi yksittäisiin, pistemäisiin lupamenettelyihin ja yksittäisen hankkeen mahdollisten esteiden arviointiin. Luontotieto ja sen soveltaminenkin on usein pistemäistä. Lupamenettelyistä puuttuu pääsääntöisesti näkemys valuma-alue- tai maisematasolta eikä hankkeiden yhteis- ja kokonaisvaikutuksia luontoon nykylainsäädännön valossa huomioida riittävästi. Suunnittelu lähtee yksittäisen hankkeen toteuttajan tarpeista.²²

Alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädännön ohella myös luonnonsuojelusääntely on pistemäistä: suojelun fokus on vain lajeissa ja luontotyypeissä, kun tulisi myös turvata kokonaisten ekosysteemien toiminta. Pistemäisyyteen sisältyy myös se ongelma, että monet sääntelykeinot koskevat vain toiminnan alueellisuutta ja laatua, mutta ei määrää, mikä on talouden jatkuvasti kasvaessa mahdoton yhtälö. Esimerkiksi metsien käyttöä rajoitetaan tietyillä tärkeinä pidettävillä alueilla (laatu) ja toivotaan esimerkiksi jätettävän säästöpuita (laatu), mutta tämän ohella mikään ei rajoita hakkuiden vuotuista määrää. Vastaavasti maankäytön suunnittelua ja rakentamista ohjaavat tietyt alueelliset (”ei rakenneta suojelualueille”) rajoitteet, mutta määrällisesti rakentamista ei rajoiteta, lukuun ottamatta aluekohtaista rajoitusta rantarakentamisen määrässä. Tämä johtaa siihen, että luontokadon rinnalla vähäisiltä vaikuttavilla maankäyttö- ja luonnonvarahankkeilla nakerretaan luontoa vähä vähältä ilman että viranomaisilla on keinoja saattamatta velvoitetta puuttua luonnon heikkenemiseen. Jossain maissa, kuten Saksassa, on asetettu tavoite vähentää rakentamisen alle jäävän tai muutoin heikennettävän maan määrää, ja siellä suuntaus onkin saatu kääntymään laskeväksi.²³

Parhaisiin kokonaisratkaisuihin päästään, kun toimet sovitetaan yhteen ilmastonmuutoksen hillinnän kanssa. Soiden ennallistaminen tai vuosittaisten hakkuiden pitäminen maltillisina tukee sekä luonnon monimuotoisuutta että vahvistaa hiilinieluja ja -varastoja. Erityisesti maa- ja metsätaloudessa, maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa tarvitaan kunnianhimoista loikkaa kohti kestävämpiä toimintatapoja.²⁴

2.3 Lainsäädännön ja täytäntöönpanon kunnianhimon puute

Toinen haaste liittyy nykylainsäädännön ja sen käytännön soveltamisen heikkouksiin ja kunnianhimon puutteeseen. Nykyisellään luonnonsuojelulaki toimii vain ns. perälautana ja suojelee jo heikentyneitä lajeja ja luontotyyppisiä, mutta se ei pysty estämään luonnon tilan heikkenemistä kokonaisuutena. Heikkoudet tulevat erityisesti ilmi siitä, että silloinkin kun luontoa pyritään luonnonvaralainsäädännössä turvaamaan, eivät velvoitteet ole joko riittävän vahvoja tai laaja-alaisia tavoitteen toteuttamiseksi. Lainsäädäntö paikoin mahdollistaisi luontoarvot paremmin turvaavan tulkinnan, mutta usein siihen ei päädytä muiden kilpailevien – yleensä taloudellisten – intressien vuoksi. Tämän ohella myös varsinaisten velvoitteiden täytäntöönpanossa on vajetta.

²² Ks. edelleen ajankohtainen artikkeli: Kuusiniemi, Kari (2001) Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, s. 155–306: ”Ympäristöllinen ohjausjärjestelmä perustuu rakenteellisesti omistajan käyttövapautta lähtökohtana pitävään ajatteluun sekä pistemäiseen, hankekohtaiseen päätöksentekoon (lupasääntely ym.). Vain äärimmäisen poikkeuksellisesti on osoitettavissa, että yksittäinen maankäyttöratkaisu estää kestävä kehityksen maailmanlaajuisen tavoitteen saavuttamisen.”

²³ Suomessa kaupungistumisen aiheuttama maankäyttö (land take) lisääntyy vuosittain noin 0,40 %. Vastaava luku on Saksassa enää 0,22 %, kun luku oli ennen vuosituhaten vaihdetta 0,74 %. European Environment Agency: Finland land cover fact sheet 2012 <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/land-cover-country-fact-sheets/fi-finland-landcover-2012.pdf/view> (27.11.2020), ja European Environment Agency: Germany land cover fact sheet 2012. Ks. myös Stephanie Wunder – Ralph Bodle (2019) Achieving Land Degradation Neutrality in Germany: Implementation Process and Design of a Land Use Change Based Indicator. Environmental Science & Policy 92, s. 46–55.

²⁴ <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/300599/PB-Uhanlaisuus-net.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Osa velvoitteista on vain huomioonottamisvelvoitteita, jolloin monimuotoisuuden turvaamisesta poikkeamiseen ei tarvita kovin merkittäviä perusteita. Esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimusten kohdalla huomioon ottamiseen liittyy melkoisesti liikkumavaraa, ”joka on laajimmillaan ehkä silloin, kun laadittavaan kaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia, sisältöä koskevia vaatimuksia. Tällöin kysymys on erilaisten arvojen painottamisesta.”²⁵ Luontoarvot, joilla ei ole luonnonsuojelulain suojaa, jäävät tällöin helposti jalkoihin. Velvoitteiden laatuun vaikuttaa paljon se, katsottaisiinko velvoitteen rajoittavan maanomistajan nykyistä maankäyttöä, kuten metsätaloutta. Maankäytön muutoksia on lainsäätäjän ollut helpompi rajoittaa, vaikka myös luonnonvarojen käytön sääntelyn on todettu olevan tärkeässä asemassa luontokadon hillinnässä.

Myös yhteisvaikutusten huomioon ottaminen on usein puutteellista. Tämä on erityisesti vesilain, mutta myös ympäristönsuojelulain ongelma.²⁶ Maankäytön ohjaustakin on ympäristönäkökulmasta paikoin osittain heikennetty. Esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden muutokset vähensivät ympäristöarvojen painoarvoa.²⁷ Lisäksi uusi rakentamislaki uhkaa joltain osin heikentää sääntelyä.

Luonnonsuojelun aluesuojelun keinojen osalta nykysääntely on periaatteessa riittävää, mutta alueiden kattavuutta ja kytkettyneisyyttä pitäisi parantaa merkittävästi. Tämä tuo mukanaan omaisuudensuojaan ja kustannusten kattamiseen liittyvät kysymykset. Suojelualueiden kytkettyneisyys on heikkoa, eikä sen parantamiseen nyt ole olemassa juuri muita keinoja kuin suojelualueiden lisääminen. Tiukkaa suojelua kevyempiä keinoja kytkettyneisyyden parantamiseksi tulisi myös harkita.

Kaiken kaikkiaan nykysääntely ei toteuta kokonaisheikentymättömyyteen tähtäävää lieventämishierarkiaa kuin pieneltä osin.²⁸ Kaavoitussääntely ei mm. sisällä velvoitteita säästää rakentamiselta sellaisia arvokkaita luontoalueita, joilla ei ole luonnonsuojelulla turvattuja luontoarvoja (Toki muitakin kuin LSL:lla suojattuja luontoarvoja monissa kaavoissa turvataan ja tätä kaavojen sisältövaatimuksetkin yleisellä tasolla edellyttävätkin). Rakennuslupajärjestelmässäkin todistustaakka toimii niin päin, että luvan myöntäjällä on vahva näyttötaakka rakentamisesteen olemassaolon osoittamiseksi, jollei kaava turvaa tiettyjä luontoarvoja. Yleisemminkin ympäristölainsäädännön lupamennettelyissä lupa on myönnettävä, jollei ole laissa säädettyjä esteitä; puuttuu tarveharkinta ja mahdollisuus ohjata hanke haitattomampaan kohteeseen.

Esimerkkinä kunnianhimon puutteesta voidaan mainita myös metsäsääntely. Metsätalouden asema väistyvänä maankäyttömuotona (ks. metsälain 3 §) mahdollistaa metsän poistamisen erilaisten rakentamishankkeiden tieltä ja siten metsäpinta-alan vähentämisen ilman ennallistamis- tai kompensatiovelvollisuutta. Metsälain 10 §:n mukainen ns. erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojeleminen ekologisen vaikuttavuuden osalta riittämätöntä. Lisäksi varsinainen metsienkäytön ohjaus rakentuu nyky muodossaan liiaksi suosituksiin ja metsäsertifiointijärjestelmiin. Ne ovat olleet käytössä yli kaksi vuosikymmentä, mutta hyödyt eivät juuri näy esimerkiksi lahopuun määrässä tai pienvesien suojeletilanteen paranemisena.

Nykylainsäädännön heikkouksiin nivoutuu myös laajempi oikeudellinen haaste. Nykymuodossaan luontokatoa ohjaava lainsäädännön luontoa turvaavat velvoitteet koskevat erityisesti sitä, mitä

²⁵ Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa (2018) Maankäyttö- ja rakennuslaki, 4., uudistettu laitos, Edita.

²⁶ Kuismanen, Lauri – Kiviluoto, Suvi – Lehmijoki, Anne – Vieno, Marja – Kostamo, Kirsi – Korpinen, Samuli (2022) Mereiset avainluontotyytit ympäristöluvituksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2022.

²⁷ Heiniö, Aleks – Partinen, Hanna (2022) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisu 2022:27. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164435>

²⁸ Pappila, Minna (2017) Ei nettöhävikkiä –periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 10–53.

tietyillä alueilla tai tietyille lajeille *ei saa tehdä*. Näiden ihmisen käyttäytymistä ohjaavien velvoitteiden ohella olisi tarpeen ohjata velvoittavasti myös sitä, *missä tilassa luontoa halutaan pitää tai mihin tilaan luontoa parannetaan tai ennallistetaan*.²⁹ Vain jälkimmäisten, vaikutusperustaisten velvoitteiden kautta voidaan mielekkäästi ohjata systeemisiä ympäristöongelmia, kuten luontokatoa. Globaalissa mittakaavassa aihetta on käsitelty erityisesti nk. sopeutuvan lainsäädännön (*adaptive law*) alla, mikä tarkoittaa vaikutuksiin sidoksissa olevia velvoitteita, joiden sisältö muuttuu kunkin alueen luontoarvojen ja suunniteltujen ihmistoimien vaikutusten perusteella. Tällainen sääntelystrategia on jo nykyisin käytössä vesipuitedirektiivin alla hyvän tilan ohjauksessa ja sitä pyritään soveltamaan jossain määrin myös ilmastopuolella asettamalla ilmastotavoitteet, luomalla niitä koskeva suunnittelu-järjestelmä ja sopeuttamalla kulloinkin voimassa olevat oikeudelliset velvoitteet tapauskohtaisiin erityispiirteisiin ja niitä koskevaan luonnontieteelliseen tietoon. Luontokadon kontekstissa tällaista sääntelystrategiaa ei ole kokonaisvaltaisesti tarkasteltu Suomessa, vaikka yksittäisiä opinnäytteitä ja muita avauksia aiheesta onkin olemassa.³⁰

2.4 Aukot lainsäädännössä

Kolmas haaste on, että siinä missä alue- ja lajisuojelun taustalla on verraten kehittyneet oikeudelliset velvoitteet, ei luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen lainsäädäntöä ole vielä olemassa muutoin kuin pistemäisesti.³¹ Vain Natura 2000 -alueisiin kohdistuu löyhä velvoite tehdä ennallistamistoimia; alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia laadittaessa tulee tähdätä alueen suojelun perusteisiin kuuluvien luontotyyppien ja lajien tilan säilyttämiseen tai parantamiseen (uusi LSL 41.2 §). Suojelualueilla toki tehdään hoito- ja käyttösuunnitelmien mukaisia ennallistamis- ja muita hoitotoimenpiteitä.

Lisäksi korjaamis- tai korvaamisvelvoite ei ole ennakkollista, ja koskee vain lainvastaisesti tehtyjä toimia ja niitäkin vain puutteellisesti (esim. metsälain 20 §). Nykylainsäädäntö turvaa vain jo ennestään luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia kohteita. Kuitenkin esimerkiksi uhanalaistumistrendit näyttävät heikentymistä kaikilla havumetsävyöhykkeen virtavesiluontotyypeillä noroista erittäin suuriin jokiin. Nykyinen lainsäädäntö ei selvästi riitä, vaan tarvitaan myös suunnan muuttavia toimia.

2.5 Lainsäädännön jäykkyys

Neljäs, eli jäykkyyden haaste liittyy edelliseen: silloinkin kun ennallistamistoimia tehtäisiin viranomaisten tai yksityisten aloitteesta ilman niitä ajavaa suoraa velvoitetta, voivat ennallistamistoimet kaatua sitä vastaan puhuviin oikeudellisiin velvoitteisiin. Vesilain puolelta esimerkkinä voidaan mainita vesilupien rajoitetut mahdollisuudet lupien muuttamiseen ja rauettamiseen sekä vesilain mukainen velvoite pitää ojat kunnossa. Metsätuholain säännökset tuoreen kuolleen puun sallitusta enimmäismäärästä mainitaan myös toisinaan lahopuun määrän lisäämistä vaikeuttavana sääntelynä.

Jäykkyydestä voitaneen puhua silloinkin, kun maanomistajien yhdenvertainen kohtelu saattaa edellyttää rakennusoikeuksien myöntämistä myös luonnonarvoiltaan tärkeille alueille, tai kun kaavoitus

²⁹ Rose, Carol (2005) Environmental Law Grows Up (More or Less), and What Science Can Do To Help? *Lewis & Clark Law Review* 9, s. 275–78, jossa tarkastellaan ympäristöoikeutta erilaisten sääntelystrategioiden kautta. Sääntelystrategialla tarkoitetaan niitä perusvalintoja, joita lainsäädännössä tehdään, eli esimerkiksi sitä, ohjaako lainsäädäntö tietynlaiseen käyttäytymiseen vai tietyn ympäristön tilan saavuttamiseen. Tällä valinnalla on perustavanlaatuinen merkitys siihen, mitkä toimet ovat sääntelyn kohteena ja missä määrin suojan sisältö kykenee huomioimaan viimeisimmän tieteellisen tiedon.

³⁰ Laukkanen, Olli (2022) Ehdotus uuden puitelainsäädännön selvitystarpeesta luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi – vertailukohtana vuoden 2015 ilmastolaki. *Helsinki Law Review*, 16(1), 24–52. <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp24-52>

³¹ Poikkeuksena esimerkiksi Natura-suojelusta poikkeaminen luonnonsuojelulain mukaan, jossa parantavat toimet toisaalla ovat osa lain keinovalikoimaa.

ei saa aiheuttaa ”kohtuutonta haittaa” maanomistajalle eikä yhdenvertaisuutta vaarantavaa tilannetta. Lisäksi kaavojen sisältövaatimuksissa aktiivista maankäyttöä pidetään tasavertaisina tavoitteina olemassa olevien luontoarvojen turvaamisen rinnalla, jolloin käytännössä luontoarvot helposti jäävät yhdyskuntarakenteen kehittämistä suunniteltaessa sivurooliin.

Jäykkyyttä on myös se, ettei lainsäädännön täytäntöönpanossa voida reagoida muuttuviin tilanteisiin ja täydentyvään ekologiseen tietoon. Sopeutuvassa sääntelyssä, kuten vesienhoito- ja merenhoito-suunnitelmissa tavoitteet ja keinot muuttuvat seuraillen vesistöjen ja meren tilatavoitteiden saavuttamista. Tosin vesien- ja merenhoitosuunnitelmien vaikutuskin kohdistuu lähinnä uusiin hankkeisiin ja kynnyks muuttaa olemassa olevia lupia on korkealla, joten täysin sopeutuvaksi ei vesien- ja merenhoidon sääntelyäkään voida vielä sanoa. Erityisesti vesilain mukaisilla luvilla on vahva pysyvyysuoja.³² Sääntelyn joustavuutta ja sopeutuvuutta korostavassa oikeusjärjestyksessä oikeusvarmuutta voidaan vahvistaa erilaisin oikeusturvakeinoin.³³

3 Selvityksessä tarkasteltavat lainsäädännön kehittämisen polut ja uudet avaukset

Luonnon tarjoamat ekosysteemipalvelut ovat kokonaisuutena mittaamattoman arvokkaita, mutta tällä hetkellä kaikille ekosysteemien toimivuuteen ja ihmisten hyvinvointiin ratkaisevasti vaikuttaville ekosysteemipalveluille ei tarjota riittävää oikeudellista suojaa. Tämän seurauksena maan- ja luonnonvarojen käytön monimuotoisuushaitat eivät sisälly käytön hintaan, mikä vääristää niiden käyttöä ja niitä koskevia markkinoita. Tässä jaksossa esitetään neljä kehityspolkua luontokadon hillinnän sekä luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen oikeudellisen suojan vahvistamiseksi.

3.1 Pistemäiset muutokset ympäristösääntelyyn

Lainsäädäntömallin pääpiirteet

Pistemäisiä lainsäädäntömuutoksia koskeva malli olisi siinä mielessä nykyistä oikeusjärjestelmää säilyttävä, ettei se vaatisi kokonaan uuden lain säätämistä. Käytännössä tämä malli tarkoittaisi säännösten muutoksia kautta linjan nykyiseen alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädäntöön. Alueidenkäytön osalta keskeisimpänä olisi maankäyttö- ja rakennuslaki (alueidenkäyttölaki ja rakennuslaki) ja luonnonvarojen käytön osalta muun muassa metsälaki, vesilaki, kaivoslaki, maa-aineslaki ja ympäristönsuojelulaki. Tässä mallissa luonnonsuojelulaki suojaisi nykytilaa vastaavasti jo merkittävästi heikentyneitä lajeja ja luontotyyppejä sekä monimuotoisuuden kannalta arvokkaita alueita. Yksittäisten ympäristölakien muutoksin pyrittäisiin suojelemaan muuta luontoa ko. lakien suunnittelu-, lupa-, ilmoitus- ja valvontajärjestelmien puitteissa.

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Eri lakien soveltamisalaan, lakien välisiin suhteisiin tai vastuuviranomaisiin ei tehtäisi muutoksia.

³² Ks. esim. Antti Belinskij – Matti Hepola – Erkki Hollo – Jussi Kauppila – Milla Mäenpää – Tapio Määttä – Essi Römpötti – Helena Valve – Niko Soininen (2019) Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. LupaMuutos-hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26 / 2019.

³³ Ebbesson, J. (2010) The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environ. Change*. doi:10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009; Cosens, Barbara – Ruhl, J.B. – Soininen, Niko – Gunderson, Lance (2020) Designing Law to Enable Adaptive Governance of Modern Wicked Problems. *Vanderbilt Law Review* 73(6), s. 1687–1732; Soininen, Niko – Cosens, Barbara – Ruhl, J.B. – Puharinen, Suvi-Tuuli (2023) Adaptive governance, law, and regulation. Teoksessa Sirkku Juhola (toim.) *Handbook on Adaptive Governance*. Edward Elgar, s. 35–53.

Toimeenpano ja ohjauskeinot

Luontokadon hillinnän sekä luonnon tilan parantamisen ja luonnon ennallistamisen tavoitteita ei koordinoitaisi lain tasolla keskitetysti, vaan jokainen sektoriministeriö ja niiden alaisuudessa toimivat viranomaiset ottaisivat osavastuun luontotavoitteiden toimeenpanosta osana sektorikohtaista (kaavoitus- ja rakentaminen; metsienkäyttö; maatalous; ympäristöä pilaavat hankkeet; vesirakentaminen; kaivostoiminta ja niin edelleen) päätöksentekoa. Käytännössä luontokadon hillinnän, luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen toimeenpano saisi erityispiirteensä sen mukaan, millainen toimeenpanojärjestelmä kullakin sektorilla nykyisin on käytössä. Tämä edellyttäisi myös lieventämishierarkian sisällyttämistä kaikkine osineen osaksi kaikkia ympäristölakeja.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmissä tämä voisi tarkoittaa yhden säännöksen tai luvun lisäämistä lakiin, missä asetettaisiin velvoite olla heikentämättä luontoa, minimoimaan siihen liittyvä haitta ja velvoite olla merkittävästi vaikeuttamatta luonnon tilan parantamista ja ennallistamista. Näihin velvoitteisiin liittyisi toiminnanharjoittajan selvitys- ja selvilläolovelvollisuus ja luontokatoa koskevat vaikutukset otettaisiin lupaharkinnassa huomioon yhtenä keskeisenä tekijänä. Luontoarvojen vaaliminen on turvattava nykyistä paremmin myös ilmoitusmenettelyjen yhteydessä.³⁴

Ympäristönsuojelulain puolella huomion kiinnittäminen luonnon rakenteelliseen muuttamiseen vaatisi hieman nykyistä YSL 13 §:ää vastaavan lisäyksen ympäristönsuojelulakiin, mutta laajennettuna kaikkiin lain ohjaamiin toimintoihin ja suhteessa kaikkiin luontoarvoihin.³⁵ Vesilain osalta tämä tarkoittaisi sitä, että luontoarvojen rooli VL 3:6.2:n mukaisessa intressivertailussa korostuisi ja kynnys ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamiseen luontoperustaisesti madaltuisi. Myös VL 2:7:n haittojen minimointisäännöstä tulisi vahvistaa. Luonnon tilan parantaminen ja ennallistaminen viettäisiin yhtenä kriteerinä sisään lupien muuttamisen yleisen tarpeen ja sallittavuuden arviointiin VL 19 ja 3 lukujen mukaisessa päätöksenteossa.

Metsälain järjestelmässä muutos tarkoittaisi ns. erityisen tärkeiden elinympäristöjä koskevan turvan laajentamista nykymääritelmien ulkopuolelle koskemaan myös pienialaista suurempia kohteita. Eriyisesti luonnontilaisuuden tai luonnontilaisen kaltaisuuden edellytystä täytyy höllentää, jotta myös luonnontilaltaan heikentyneet kohteet pääsevät ennallistumaan kohti luonnontilaa. Metsälain velvoitteisiin lisättäisiin muun muassa selkeät säästö- ja lahoppuvelvoitteet sekä suojakaistat vesistöjen varrelle ja suojelualueiden ympärille.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä lievennyshierarkia ja luontokadon hillintä voitaisiin asettaa nykyistä vahvemmin maakunta-, yleis- ja asemakaavojen edellytyksiin (MRL 28 §, 39 § ja 54 §). Hillintä tulisi saada myös vahvasti osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden tehtävä on nykyiselläänkin tuoda Suomen kansainvälisiä ympäristövelvoitteita osaksi maankäytön suunnittelua.³⁶ Luontokadon hillinnän sekä luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen vaikuttavuus edellyttäisivät, että kaikilla kaavatasoilla luontohaitat olisi arvioitava ja luontokatoa aiheuttavaa tai luonnon ennallistamista vaikeuttavaa kaavaa ei voitaisi hyväksyä ilman haittoja minimoivia ja kompensoivia toimenpiteitä.

³⁴ Pappila, Minna – Puharinen, Suvi-Tuuli (2020) Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8, s. 151; Halonen, Lea – Pappila, Minna – Similä, Jukka (2020) Metsätalouden vesistövaikutukset ja niiden sääntely soilla ja turvemaiilla. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII, s. 55–125.

³⁵ Vrt. nykyinen kirjaus valtakunnallisesti merkittävistä arvoista.

³⁶ Heinilä, Aleks (2021) Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV, s. 259–313.

Luontokadon hillintää ja ennallistamista koskevien velvoitteiden haitallisten yhteiskunnallisten vaikutusten hillitsemiseksi olisi tarpeen säätää poikkeukset tietyille maanpuolustuksen, huoltovarmuuden ja infrastruktuurin toiminnalle sekä luoda ympäristölakien sisään järjestelmät, joilla omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten vaikutuksia hillittäisiin. Yksi mahdollisuus tähän on jäljempänä jaksossa 3.3 tarkasteltava aluevaihto- ja korvausjärjestelmä.

Vaikutustenarviointia

Luontokadon hillinnän sekä luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen näkökulmasta pistemäisillä lainsäädännöllisillä muutoksilla voidaan saada aikaan hyviä tuloksia, jos muutokset ovat kunnianhimoisia ja veloitteet kanavoituvat konkreettiseen viranomaisten ja yksityisten päätöksentekoon. Mallin keskeisenä heikkoutena on kuitenkin se, että ilman yleisiä tavoitteita sekä tieto- ja suunnittelujärjestelmiä sektorimalli jättää luontokadon poikkileikkaavan kokonaiskuvan lainsäädännölliseen pimentoon ja päätöksenteko perustuu usein sirpaleiseen yksittäistapauksia koskevaan luontovaikutusten tarkasteluun, jolloin eri toimintojen yhteisvaikutukset jäävät huomiotta. Pahimmassa tapauksessa ajaudutaan jatkuvasti vanhentuneeseen tai aukolliseen lainsäädäntöön tai ristiriitoihin lakien välillä. Irralliset muutokset eivät myöskään varmista, että ekosysteemejä tarkasteltaisiin kokonaisvaltaisesti, koska yksittäiset lait sääntelevät vain pientä osaa (puustoa, vesiuomaa, uhanalaisia lajeja, pilaantumisvaikutusta) kustakin ekosysteemistä ja niihin kohdistuvista paineista (pilaantuminen, rakentaminen, hakkuut, perkaus, ruoppaus jne.). Näillä perusteilla on vaikea nähdä, että pistemäisillä muutoksilla eri lakeihin voitaisiin yksinään saavuttaa kunnianhimoiset luontotavoitteet nopealla aikataululla.

3.2 Koordinoiva luontolaki

Lainsäädäntömallin pääpiirteet

Tässä mallissa säädettäisiin uusi koordinoiva luontolaki, joka olisi ns. puitelaki³⁷, ja jossa ilmastolakia vastaavasti asetetaan luontopolitiikan tavoitteet eri aikaväleille ja säädetään tähän liittyvien tieto- ja suunnittelujärjestelmien oikeudellinen perusta. Koordinoivaan luontolakiin kirjoitettaisiin luontokadon pysäyttämistä esimerkiksi niin, että luontohaitat ovat enintään yhtä suuret kuin luonnon tilan paranemat vuonna 2030, ja että vuoteen 2035 mennessä luonnon tila on parempi kuin se oli vuonna 2020. Näiden tavoitteiden kustannustehokas saavuttaminen on mahdollista, kunhan aiheuttaja maksaa -periaate ja siihen liittyvä ekologinen kompensatio kirjoitetaan lakiin kattavasti käyttöön otettavaksi periaatteeksi. Koordinoiva luontolaki tarjoaisi kansalaisille ja yrityksille ennakoitavuutta ja avoimuutta, joita ne tarvitsevat vastuullisuuden osoittamiseksi ja todellisen muutoksen toteuttamiseksi.

Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet

Koordinoivan luontolain ja sen mukaisen luontopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että:

- 1) suunnitelmallisia toimia ja lieventämishierarkiaa noudattaen ihmisen toiminnasta aiheutuva luontokato saadaan pysäytettyä vuoteen 2030 mennessä ja ihmisen toiminta muuttuu luontoposiitiviseksi vuoteen 2035 mennessä;

³⁷ Ilmastolakia koskevassa selvityksessä on puitelain tyypilliset elementit määritelty seuraavasti: ”1) yleislaille ominaiset ohjausperiaatteet, 2) viranomaisille selkeästi lain alussa asetut yleiset velvollisuudet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon ilmastolain toimenpideohjelmat ja 3) selkeä linkitys erityislakeihin, jotka ohjaavat yksityisten toimintaa ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeuttamisessa.” Kokko, Kai – Helenius, Heidi – Juhola, Sirkku – Kulmala, Markku – Ollikainen, Markku – Savolainen, Ilkka – Seppälä, Jyri (2012) Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli, Raportti 1/2012, s. 6, alaviite 2.

- 2) saavutetaan kansalliset luonnon tilan parantamis- ja ennallistamistavoitteet 2050 mennessä. Ennallistamistavoitteiden säätämällä valmistaudutaan myös EU:n ennallistamisasetuksen toimeenpanoon ja tavoitteet voidaan ottaa ennallistamisasetuksesta.
- 3) eduskunta säätää viranomaisia ja yksityisiä toimijoita velvoittavaa lainsäädäntöä, mikäli asetettuja tavoitteita ei seurantakausien aikana ole saavutettu.

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Koordinoivaa luontolakia sovellettaisiin valtion ja kuntien viranomaisten laatimien luontosuunnitelmien laatimisessa ja täytäntöönpanossa. Lain tavoitteet ja sen nojalla laaditut kansalliset ja alueelliset luontosuunnitelmat olisi otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla maankäyttöä tai maankäytön muutosta koskevista toimista ja suunnitelmista poikkeaminen vaatisi vahvat perusteet. Laki koskisi tietyn rajauksin kaikkea ihmistoimintaa ja lisäisi valtion ja kuntien velvoitteita kerätä tietoa luonnon tilasta. Koordinoivan luontolain mukaiset luontosuunnitelmat eivät sisältäisi suoraan maanomistajia tai muita yksityisiä toimijoita sitovia kaavamääräysten kaltaisia määräyksiä. Laki kuitenkin sisältäisi lieventämishierarkian noudattamisvelvoitteen yleisenä ohjeena luontosuunnitelmien laadinnassa.

Toimeenpano, ohjauskeinot ja toimivalta

Koordinoiva luontolaki koskisi vain viranomaisia; viranomaisilla olisi velvoite kerätä kattavasti tietoa ekosysteemien määrästä ja laadusta ja seurata muutoksia (ekosysteemitilinpito) ja raportoida niistä säännöllisesti eduskunnalle. Tiedonkeruovelvoite koskisi myös niitä syitä, joiden vuoksi muutoksia luonnossa tapahtuu ja eri hallinnonaloilla olisi velvoite kehittää suunnitelmia, joilla tavoitettiin päästään ja joilla alueiden- ja luonnonvarojenkäytön luontohaittoja pyrittäisiin vähentämään.³⁸

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi hyvin laajalti uuden luonnonsuojelulain mukaisten vapaaehtoisten ekologisten kompensatioiden käyttöönottoa, sekä muuta suojelu- ja ennallistamistyötä. Myös yksityisillä toimialoilla ja toimijoilla olisi vahva kannustin kehittää omia suunnitelmia yhdessä hallinnonalojen kanssa ja myös hallinnonalojen suunnitelmia täydentävästi, sillä mikäli eri sektorit eivät nopeasti pysty osoittamaan merkittäviä konkreettisia muutoksia toiminnassaan ja luontohaittojen vähentämistä, kiristettäisiin kyseisen toimialan toimintaehtoja lainsäädännön avulla.

Koordinoivan ilmastolain mukainen luontopolitiikan suunnittelujärjestelmä voisi muodostua esimerkiksi seuraavista suunnitelmista:

- 1) pitkän aikavälin kansallinen suunnitelma luontokadon pysäyttämistä ja luontoposiitivisuuden saavuttamisesta sisältäen ennallistamisen (luontosuunnitelma);
- 2) keskipitkän aikavälin kansallinen suunnitelma luontokadon pysäyttämistä ja luontoposiitivisuuden saavuttamisesta sisältäen ennallistamisen;
- 3) laissa määriteltyjen talouden toimialojen, eri hallinnonalat läpileikkaavat (valtioneuvoston kanslian koordinoima, eri ministeriöiden yhdessä laatima) suunnitelmat luontokadon pysäyttämistä ja luontoposiitivisuuden saavuttamisesta;
- 4) kuntien pitkän ja keskipitkän aikavälin suunnitelma luontokadon pysäyttämistä ja luontoposiitivisuuden saavuttamisesta.

³⁸ Myöhemmin tiedonkeruu- ja tilinpitovelvoite voitaisiin erimuotoisena kohdistaa tuontitavaroiden jalanjäljen seurantaan. Yritysten ja muiden toimijoiden kirjanpitoon perustuva ekosysteemijalanjäljen laskennan kehittäminen on jo pitkällä. Ks. Pouta, Eija ym. (2023) Assessing the economics of biodiversity in Finland National implications of the Dasgupta Review. Publications of the Ministry of the Environment 2023:4, s. 93–94. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164619>; El Geneidy, S., Alvarez Franco, D., Baumeister, S., Halme, P., Helimo, U., Kortetmäki, T., Latva-Hakuni, E., Mäkelä, M., Raippalinn, L.-M., Vainio, V., Kotiaho, J. S. (2021). Sustainability for JYU: Jyväskylän yliopiston ilmasto- ja luontohaitat. In Wisdom Letters (Vol. 2). <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-202104232476>.

Suunnitelmat koskisivat koko Suomen pinta-alaa ja kaikkea ihmistoimintaa ja ihmistoiminnan aiheuttamia vaikutuksia.³⁹ Suunnitelmat tunnistaisivat tärkeimmät elämää ylläpitävät ekosysteemipalvelut ja niiden turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet eri toimialoilla ja hallinnonaloilla. Ne myös ottavat huomioon luonnon kokonaisina toisiinsa kytkeytyneinä ekosysteemeinä sen sijaan, että vain tunnistettaisiin yksittäiset uhanalaisimmat luontotyypit ja lajit. Luontolakiin tulisi kirjata, että suunnitelmien valmistelussa tulisi ottaa huomioon muun muassa kansalliset uhanalaisuus selvitykset sekä uusien tieteellinen tieto.

Kaikkien (paitsi kunnallisten) suunnitelmien laatimista koordinoisi valtioneuvoston kanslia, jotta päästään tehokkaasti ministeriöiden välisten toimivaltarajojen yli. Myös eri toimialoja koskevien suunnitelmien koordinointi valtioneuvoston kanslian toimesta olisi tärkeää, jotta eri toimialoja ja niiden luontovaikutuksia voidaan tarkastella monipuolisesti ja yhden tai kahden ministeriön toimialaa laajemmin. Suunnitelmissa yhdistyisivät esimerkiksi nykyisen biodiversiteettistrategian, metsästrategian, biotalousstrategian, kaupunkistrategian ja kestävä kehityksen strategian sisällöt niiltä osin kuin ne vaikuttavat ekosysteemien määrän tai tilan heikkenemiseen tai parantamiseen. Koordinoivan luontolain nojalla laaditut suunnitelmat on otettava lähtökohdaksi, kun viranomaiset laativat muita suunnitelmia ja strategioita eri sektoreille.

Vaikutustenarviointia

Hyvää koordinoivassa luontolaissa olisi kattavuus ja suunnitelmallisuus. Vaikuttavuutta parantaisi myös tieto, että eduskunta säätää viranomaisille ja yksityisiä toimijoita koskevia oikeudellisesti sitovia ja merkittäviä velvoitteita, mikäli lain ja ekosysteemisuunnitelmien tavoitteet eivät riittävän tehokkaasti ja vaikuttavasti välity eri sektoreiden toimintaan. Positiivista olisi, että eri sektoreille jäisi vapaus päättää miten tavoitteet voitaisiin tehokkaimmin saavuttaa omalla toimialalla. Markkinat saavat lainsäädännön puitteissa määrittää, millä keinoin saavutetaan tavoitteiden kannalta paras lopputulos. Suunnitelmallisuus puolestaan varmistaisi, että kaikki hallinnonalat ja toimialat tietäisivät, että niiltä odotetaan nopeita, konkreettisia ja merkittäviä parannuksia, jotka aidosti johtavat luonnon tilan heikkenemisen pysähtymiseen ja kääntymiseen elpymislinjalle. Tiedonkeruun parantuminen ja ekosysteemitilinpidon käyttöönotto toisi muutokset luonnossa näkyviksi ja voisi lisätä vapaaehtoista vastuunottoa luonnosta esimerkiksi vapaaehtoisten ekologisten kompensatioiden ja muiden luontotekojen kautta.

Toisaalta koordinoivan luontolain vaikutukset eri toimialoilla olisivat välillisiä ja epävarmoja ja sen vaikuttavuus luontokadon hillintään sekä luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen saattaisi olla heikkoa. On epävarmaa, miten kattavampi ekosysteemitieto otettaisiin huomioon ja vaikuttaisi esimerkiksi kaavoitukseen tai metsien käyttöön, mikäli ei jo koordinoivan luontolain säätämisen yhteydessä säädettä muutoksia myös yksittäisiin ympäristölakeihin. Ekosysteemitilinpidon järjestelmän luominen, valtakunnallisten ja sektorikohtaisten suunnitelmien laatiminen vaatii jo useamman vuoden. Lisäksi suunnitelmien toteutumista ja vaikuttavuutta tulisi seurata riittävän pitkään, jotta lainsäädännön kiristämistarpeista päästäisiin yhteisymmärrykseen. Vaarana on luontosuunnitelmien jääminen yhdeksi niistä monista, osin vastakkaisia tavoitteita sisältävistä suunnitelmista, jotka viranomaisten on jo nykyisin ”otettava huomioon”. Ei ole myöskään takeita siitä, että eduskunta todella säätäisi riittävän vaikuttavia lakeja, mikäli tietyn seurantakauden jälkeen yksittäisten toimialojen luontohaittoja ei ole käytännössä pystytty vähentämään. Olisi suuri vaara, että jatkettaisiin nykyisellä, pienten – ja osittain jopa kosmeettisten – muutosten tiellä välttämällä haitalliselta vaikuttavia mutta

³⁹ Laajentaen suunnitelmilla voitaisiin pyrkiä myös Suomessa tapahtuvan toiminnan globaalien luontohaittavaikutusten mittaamiseen sekä näitä koskevan hillinnän suunnitteluun. Tältä osin sääntely voitaisiin mahdollisesti linkittää julkisten hankintojen ohjaukseen.

mahdollisesti lyhytaikaisia vaikutuksia talouskasvuun. Tässä menetettäisiin pahimmillaan vuosikymmen tai enemmän aikaa, jota tarvittaisiin välittömien luonnon tilan parannusten saavuttamiseksi. Viimeksi mainittu vaara voitaisiin välttää, mikäli samaan aikaan luontolain kanssa alettaisiin valmistella muutoksia esimerkiksi kaavoitusta, metsien ja vesistöjen käyttöä koskevaan sääntelyyn.

3.3 Vahvasti velvoittava luontolaki

Lainsäädäntömallin pääpiirteet

Ennallistamisasetusluonnosta (COM(2022) 304, final) ja vesipuitedirektiiviä (2000/60/EY) mukailevassa mallissa luontolaissa asetettaisiin oikeudellisesti sitovat tavoitteet luontokadon hillinnälle, parantamiselle ja ennallistamiselle tiettyyn määräaikaan mennessä. Koordinoivaa luontolakia vastavasti vahva luontolaki tarjoaisi ennakoitavuutta luontokadon hillinnälle ja luonnon ennallistamiselle ja tarjoaisi luontopolitiikalle oikeudellisen perälaudan. Ilmastolakia muistuttavasta koordinoivasta luontolaista poiketen vahva luontolaki loisi suoraan lain nojalla velvoitteita myös yksityisille alueiden- ja luonnonvarojen omistajille ja käyttäjille.

Tavoitteet ja periaatteet

Lain tavoitteena olisi, että ihmisen toiminnasta aiheutuva luontokato saadaan pysäytettyä vuoteen 2030 mennessä ja ihmisen toiminta muuttuu luontopositiiviseksi vuoteen 2035 mennessä. Lakiin sisältyisi yleisenä periaatteena se, että yksittäisillä viranomaisen tai yksityisen toimilla ei saa heikentää luonnon monimuotoisuutta tai vaarantaa luonnon hyvän tilan saavuttamista. Heikentymistä arvioitaisiin lain yksityiskohtaisemman ekologisen mittariston valossa, johon kuuluisivat ekosysteemin fyysiset, kemialliset, rakenteelliset, toiminnalliset ja maisematason tekijät.⁴⁰ Nämä tekijät määräytyisivät ekosysteemityyppikohtaisesti⁴¹ laissa asetetun yksityiskohtaisen ekologisen luokittelumittariston perusteella. Hyvä ekologinen tila tarkoittaisi sitä, että ekosysteemi on ekologisen mittariston valossa vakaa ja ekologisesti toimintakykyinen nyt ja tulevaisuudessa.

Yleistä tavoitetta konkretisoivana periaatteena sovellettaisiin lieventämishierarkiaa siten, että ekosysteemille aiheutuva haitta tulee ensisijaisesti välttää, toissijaisesti minimoida ja viimesijaisesti korvata ja ennallistaa. Tähän kytkettäisiin uusi ennallistamishierarkia, jossa myös luonnon tilan kunnostus- ja ennallistamistoimia priorisoitaisiin niiden ekologisen vaikuttavuuden mukaan. Alueilla, joilla ennallistamisella olisi ekologisesti merkittävää potentiaalia, tulisi pyrkiä täyteen ennallistamiseen eli palauttamaan alue tai luontotyyppi niin lähelle luonnontilaa kuin mahdollista. Toissijaisesti tulisi pyrkiä osittaiseen ennallistamiseen niin, että luontotyypin keskeiset ekologiset tehtävät turvattaisiin. Viimesijaisesti käsillä oleva alue jäisi kokonaan ennallistamistoimien ulkopuolelle, mistä kerättäisiin maanomistajalta maksu käytettäväksi ennallistamiskohteessa toisaalla. Lieventämis- ja ennallistamishierarkian sisältöä ja velvoitteita avataan tarkemmin jaksossa 3.4.

Kolmantena periaatteena olisi varovaisuusperiaate, eli tieteellistä epävarmuutta olisi tulkittava siten, ettei sitä käytettäisi argumenttina toimimattomuudelle.

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Lain velvoittava tavoite ohjaisi suoraan kaikkea tietyllä alueella tapahtuvaa ihmistoimintaa. Liikenne olisi rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska sen vaikutukset monimuotoisuuteen aiheutuvat etupäässä päästöistä, joita on mielekästä ohjata esimerkiksi tuotesääntelyn kautta. Rajaus paikallaan pysyvään toimintaan vastaisi pitkälti nykyisen ympäristövahinkolain (737/1994) 1 §:n muotoilua.

⁴⁰ Määritelmä kirjoitettu ennallistamisasetusluonnoksen 3 artiklan ekosysteemien hyvän tilan tavoitetta soveltaen.

⁴¹ Ks. esim. ennallistamisasetusluonnoksen liitteen I ekosysteemi- ja luontotyyppiluokittelut.

Luontolaki asettaisi suoria laintasoisia velvoitteita viranomaisten ohella myös toiminnanharjoittajille ja kansalaisille suhteessa siihen, millä tavoin maa- ja vesialueita sekä niiden luonnonvaroja hoidetaan. Luontolailla olisi läpäisevä vaikutus siten, että sitä olisi velvoittavana noudatettava suoraan lain nojalla kaikessa alueiden- ja luonnonvarojenkäytön suunnittelussa ja ohjauksessa. Käytännössä luontolaki velvoittaisi, että esimerkiksi ympäristöluvituksen yhteydessä luvanhakijan tulee esittää, miten lieventämishierarkiaa on noudatettu, ja ettei suunniteltu toiminta heikennä monimuotoisuutta tai vaaranna mahdollisuutta parantaa tai ennallistaa luontoa.

Toimeenpano ja ohjauskeinot

Lain velvoitteet toimeenpantaisiin monimuotoisuuden tilaa koskevan tieto- ja suunnittelujärjestelmän avulla.⁴² Lain liitteisiin sisältyisi yksityiskohtainen, luontokatoa mittaaviin avainindikaattoreihin pohjaava luokittelu, jonka valossa luonnon tilan heikentymistä ja hyvän tilan saavuttamista arvioitaisiin.⁴³ Myös vapaaehtoisen ekologisen kompensaaion puitteissa on kehitetty asteikkoa, jolla luontotyyppien ekologista laatua voitaisiin arvioida. Tähän arviointiin vaikuttaisivat useat kunkin luontotyyppien lajeille keskeiset luonnon ominaispiirteet. Ekosysteemi-indikaattorien ja niitä koskevan luokittelun perusteella esitettäisiin karttamuotoinen ekosysteemisuunnitelma, joka konkretisoisi lain yleisiä velvoitteita alue- ja hanketasolla.

Lain velvoitteita sovellettaisiin täydentävästi alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädännön kanssa. Jos viranomaisen suunnitelman tai päätöksen tai yksityisen toimijan hankkeen vaikutukset olisivat ristiriidassa luontolain tavoitteiden ja niitä koskevien ekosysteemisuunnitelmien ilmaiseman tilatiedon kanssa, ei toiminta olisi luontolain mukaan sallittu ilman poikkeussäätelyn tai korvaavien toimien soveltamista.

Koska luontolaki asettaisi tiukat velvoitteet ja rajoittaisi alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä merkittävästi, olisi siitä syytä säätää tiettyjä poikkeuksia, kuten maanpuolustus sekä yhteiskunnan kannalta tärkeä infrastruktuurin rakentaminen.

Poikkeuslupamenettelyn ohella luontolakiin tulisi sisällyttää järjestelmä, jolla lain negatiivisia vaikutuksia erityisesti omaisuudensuojaan voitaisiin vähentää. Lakiin kirjattaisiin omavastuuosuus, jonka puitteissa alueen tai luonnonvaran omistaja on velvoitettu kantamaan luontokadon hillinnästä, luonnon tilan parantamisesta ja ennallistamisesta aiheutuvat kustannukset korvauksetta. Tämän yli menevältä osin maksettaisiin maanomistajalle korvaus julkisesti hallinnoidusta rahastosta. Rahaston varat kerättäisiin siten, että vapaasti käytettävissä olevien alueiden omistajilta kerättäisiin maksu, jolla toisten alueiden omavastuuosuuden ylittävien käyttörajoitusten kustannuksia voitaisiin kattaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi metsienkäytön osalta, että talousmetsää hakkaamaan oikeutettu maksaisi julkisesti hallinnoituun rahastoon maksun, jonka tuottoja käytettäisiin sellaisten haittojen korvaamisen metsänkäyttäjille, jotka eivät voisi luontolain nojalla käyttää metsiään talouskäyttöön. Myös valtion ja yksityisten väliset aluevaihdot tulisivat keinona käyttöön.

Vaikutustenarviointia

Vahvasti velvoittavan luontolain etuna on, että se asettaisi oikeudellisesti sitovat tavoitteet yleisellä tasolla ja ne kanavoituisivat tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmän konkretisoimina suoraan kaikkien alueiden- ja luonnonvarojenkäyttölakien ohjaamaan viranomaisten ja yksityisten toimintaan. Jos

⁴² Tähän järjestelmään voidaan ottaa soveltuvin osin mallia vesiputedirektiivin ja ennallistamisasetusluonnoksen liitteistä.

⁴³ Ks. tältä osin esimerkiksi ennallistamisasetusluonnoksen liitteen VI indikaattorit metsäluonnolle.

toimeenpanossa onnistuttaisiin, järjestelmä olisi oikeudellisilta osin riittävän kunnianhimoinen luontokadon hillitsemiseksi sekä luonnon tilan parantamiseksi ja ennallistamiseksi. Lisäksi se toisi eri viranomaisten luontotiedon yhteen ja keskittäisi luontokadon ohjausta.

Järjestelmän heikkoutena on, että se aiheuttaa merkittäviä kustannuksia viranomaisille ja yksityisille. Mainitun vesipuidedirektiivin ja ennallistamisasetuksen kaltaisen kattavan tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmän aikaansaaminen nopealla aikataululla vaatii merkittäviä ponnisteluja. Lisäksi maanomistajille ja toiminnanharjoittajille aiheutuu kustannuksia yksittäisten hankkeiden luontovaikutusten selvittämisestä ja laki tulisi estämään hankkeita tai lisäämään merkittävästi niiden toteuttamiskustannuksia.

Haasteena on myös eri hallintoalojen erilaiset käytännöt ja tavoitteet, joten täytäntöönpano voisi jäädä heikoksi laintasoisista velvoitteista huolimatta.

3.4 Synteesimalli

Lainsäädäntömallin pääpiirteet

Selvityksen taustaksi tehdyssä kyselyssä ja työpajassa päädyttiin siihen, että mikään edellä mainitusta kolmesta sääntelyvaihtoehdosta ei yksinään riitä luontokadon pysäyttämiseen, vaan tarvitaan näiden yhdistelmä. Lisäksi yksimielisyys vallitsi siitä, että synteesimallin toimenpiteet tulisi toteuttaa vaiheittaisesti lainsäädäntömuutosten ripeän etenemisen turvaamiseksi.

Tässä jaksossa kuvattava synteesimalli pyrkii kääntämään luonnon tilan heikkenemistrendin, tekemään ihmistoiminnan luontohaitan näkyväksi ja tarjoamaan velvoitteet ja kannustimet luontokadon hillitsemiseksi ja luonnon ennallistamiseksi. Tämän vuoksi synteesimallin keinoihin kuuluisivat 1) viranomaisia velvoittavat tavoitteet, 2) tätä tukevat tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmät sekä 3) muutokset toimeenpanotason ympäristölakeihin, joiden välityksellä tavoitteet ja suunnittelujärjestelmässä tuotettu tieto kanavoituvat päätöksentekoon. Synteesimalli rakentuisi olennaisin osin vahvan luontolakimallin varaan.

Synteesimallin sisältämä luontolaki on hyvä keino sanoittaa sitä, että on tärkeää asettaa lainsäädännöllä yhteiskunnallinen tavoitetilä ja yhteinen velvoite luontokadon hillintään ja ennallistamiseen. Sitovien velvoitteiden ja niitä konkretisoivien tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmien päälle voidaan rakentaa tarkkarajaisempia toimeenpanokeinoja (velvoitteet ja kannustimet). Tämä on yksi luontolain keskeisimmistä tehtävistä, koska muutoin toimeenpanolle ei ole riittävää selkänöjää ja toimenpiteiden toteutuminen jää yleisluontoisten suunnitelmien huomioon ottamisen varaan, kuten olisi riskinä koordinoivan luontolain mallissa.⁴⁴

Tavoitteet ja periaatteet

Synteesimallissa luontolain yleisenä tavoitteena olisi,

- a) että suunnitelmallisia toimia ja lieventämishierarkiaa noudattaen ihmisen toiminnasta aiheutuva luontokato saadaan pysäytettyä vuoteen 2030 mennessä ja ihmisen toiminta muuttuu luontoposiitiviseksi vuoteen 2035 mennessä;
- b) että luonnon hyvä tila saavutetaan viimeistään 2050 mennessä (*good status of biodiversity*).

⁴⁴ Ks. tältä osin unionin tuomioistuimen *Weser*-ratkaisu (C-461/13), jossa tuomioistuin korosti, että vesipuidedirektiivin tavoitteilta ja suunnittelujärjestelmältä putoaisi pohja, jolleivät niitä koskevat tavoitteet olisi oikeudellisesti sitovia.

Tämän lisäksi tarvitaan kansallisia ennallistamistavoitteita. Ennallistamistavoitteiden säätämällä valmistaudutaan myös EU:n ennallistamisasetuksen toimeenpanoon ja tavoitteet voidaan ottaa soveltuvin osin ennallistamisasetuksesta.

Tavoitteet linkitetään mm. luonto-, lintu-, vesipuite-, meristrategiapuitedirektiivin, EU:n biodiversiteettistrategian ja biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksen (COP15) tavoitteisiin. Kokonaisuheikentymättömyyttä ja luonnon elpymistä suunnitellaan valtakunnan- ja alueiden tasolla, ja tavoitteet kanavoituvat lopulta tarkempien viranomais suunnitelmien ja päätösten oikeusharkintaiseen arviointiin. Luonnon hyvä tila määritellään valtakunnallisesti ja siinä otetaan huomioon lajien ja luontotyyppien tila. Tavoitteet eivät ole yksin numeerisia (esim. 30 % pinta-alasta oikeudellisen suojelun piirissä tai tietty osa heikentyneistä luontotyypeistä ennallistettava tiettyyn vuoteen mennessä), koska lain tavoitteena on ehkäistä nyt vielä elinvoimaisten lajien ja luontotyyppien tilan heikkenemistä ja suojata luonnon monimuotoisuutta kaikkialla, ei vain tietyillä alueilla.

Asiantuntijapaneeli tunnisti luontokadon pysäyttämiseksi tarvittavan muun muassa varovaisuusperiaatteen, selvilläolovelvollisuuden, aiheuttaja maksaa -periaatteen sekä lieventämishierarkian ja tarveharkinnan lisäämistä osaksi sääntelyä ja päätöksentekoa. Näistä varovaisuusperiaate ja selvilläolovelvollisuus sisältyvät jo nykyilainsäädäntöön. Sen sijaan aiheuttaja maksaa -periaatetta ja PL 20.1 §:n vastuuta luonnon monimuotoisuudesta täsmennetään jäljempänä tässä jaksossa esitetyllä kompensatiovelvollisuudella sekä velvollisuudella jättää tietyt alueet käytön ulkopuolelle tai vähemmälle ihmiskäytölle (ns. omavastuun nosto). Lievennyksenä esimerkiksi rakennus- ja hakkuuoikeuksia voidaan siirtää omistajalta toiselle.

Eräs synteesimallin periaatteista olisi *lieventämishierarkian* noudattaminen kaikessa päätöksenteossa. Lieventämishierarkia on myös vietävä osaksi ympäristölainsäädäntöä nykyistä vahvemmin. Luontokadon pysäyttämiseksi tulee pyrkiä kokonaisuheikentymättömyyteen eli siihen, että ihmistointa ei kokonaisuudessaan, mm. kompensatio mukaan lukien, aiheuta haittaa luonnolle. Lieventämishierarkia mainitaan keinona kokonaisuheikentymättömyyden saavuttamiseksi. Lieventämishierarkian noudattaminen johtaa mm. siihen, että vaihtoehtoista on aina valittava kokonaisuutena arvioiden *haitattomin* toteutettavissa oleva vaihtoehto.⁴⁵ Tämän 'paras käyttökelpoinen ratkaisu' -periaatteen mukaan on aina harkittava ensin nollavaihtoehtoa ja seuraavaksi vähemmän haitallista vaihtoehtoa. Mikäli haittoja aiheutuu, tulee haitat hyvittää luonnonsuojelulain mukaisen vapaaehtoisen kompensatian mukaisesti. Lisäksi laissa asetettaisiin velvoittava ennallistamishierarkia, joka ohjaa luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen liittyviä viranomaisten ja yksityisten toimenpiteitä.

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Synteesimalliin sisältyvää luontolakia sovellettaisiin kokonaisvaltaisesti luonnon suojeluun, hoitoon, hyödyntämiseen, parantamiseen ja ennallistamiseen. Luontolaki koskisi kaikkea tietyssä paikassa tehtävää toimintaa, jolla olisi välittömiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen Suomessa. Liikenne rajautuisi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös puhtaasti kotitalouskäyttöön tarkoitettu

⁴⁵ Tämä haitattomuusperiaate on laajempi kuin nykyinen esim. vesilain 2:7 mukainen minimointivelvoite, joka koskee lähtökohtaisesti vain suunnitellun toiminnan haittojen minimointia kyseenalaistamatta itse toimintaa tai sen sijoittumista.

toiminta jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi vähäistä veden⁴⁶ ja maa-ainestenottoa⁴⁷ sekä polttopuiden hakkuuta ja tuotantoa kotitaloustarpeisiin⁴⁸.

Synteesimallissa hahmotellun luontolain suhde muuhun lainsäädäntöön olisi rakennettu siten, että luontolaki soveltuisi kaikkeen maan- ja luonnonvarojen käyttöön luonnonsuojelulain soveltamisalan ulkopuolella. Luonnonsuojelulaille annettaisiin edelleen viimekätistä suojaa sellaisille luontotyypeille ja lajeille, jotka ovat jo kärsineet ihmistoiminnan vaikutuksesta siinä mittakaavassa, että niiden tiukka suojeleminen on tarpeen. Luonnonsuojelulaki toimii jatkossakin tärkeässä roolissaan ns. perälautana, joka turvaa uhanalaisinta luontoa, vaikka ei pystykään estämään ihmistoiminnasta johtuvaa suojelemattoman luonnon uhanalaistumiskehitystä.

Luontolain suhde muuhun lainsäädäntöön olisi hierarkkinen. Luontolain säännöksille tulisi antaa etusija lukuun ottamatta olemassa olevia luonnon- ja ympäristönsuojelun lainsäädäntöön sisältyviä suojelelvelvoitteita. Jos luontolain asettamat velvoitteet ovat ristiriidassa alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädännön kanssa, luontolain velvoitteille olisi annettava etusija. Muiden lakien muutoksilla toki pyritään poistamaan tarpeettomat ristiriidat. Jos luontolain velvoitteet olisivat ristiriidassa ilmastoa tai vesien tilaa koskevien velvoitteiden kanssa, tulisi ristiriidat pyrkiä yhteensovittamaan toimeenpaneuvien viranomaisten yhteistyössä.

Luontolaki kohdistuisi sekä viranomaistoimijoihin että yksityisiin toimijoihin. Velvoitteet kohdistuisivat kuitenkin eri tavalla eri toimijaryhmiin. Yleisen luontotiedon keruu ja eritasoisten suunnitelmien laadinta kohdistuu viranomaisiin, mutta myös yksityisten toimijoiden on edelleen hankittava tietoa hankealueen ja sen vaikutusalueen luonnosta.⁴⁹ Lisäksi esimerkiksi kaavoitus- ja lupaviranomaiset eivät voisi hyväksyä alueiden- tai luonnonvarankäyttösuunnitelmaa, jos se olisi ristiriidassa lain tavoitteiden ja suunnitelmien kanssa. Lain velvoitteet yksityisille kanavoituisivat ensisijaisesti alueiden ja luonnonvarojen käyttöä koskevien suunnitelmien ja luvituksen kautta. Lieventämishierarkia kohdistuu kaikkiin toimijoihin ja toimialoihin. Ennallistamishierarkia, joka koskisi luonnon kunnostamista ja ennallistamista, ohjaisi ensisijaisesti viranomaisten toimintaa, mutta eräät sen velvoitteet koskisivat myös yksityisiä toimijoita suoraan.

Toimeenpano ja keskeiset ohjauskeinot

Synteesimalli lähtisi vaikutusperustaisesti siitä, mitä muutoksia alueiden- ja luonnonvarojen käytön ohjaukseen tarvitaan, jotta luontokatoa saadaan hillittyä ja luonnon parantamis- ja ennallistamistavoitteet saavutetaan. Synteesimalliin sisältyvä luontolaki ei pyri suoraan kieltämään tiettyntyyppistä ihmistoimintaa, mutta edellyttää toimintojen vaikutusten selvittämistä, välttämistä, lieventämistä ja hyvittämistä. Ennallistamisvelvoitteet rajoittuvat tietyille, erityisesti käytöstä poistetuille tai vähäistä maankäyttöpainetta sisältäville alueille, mutta luonnon tilan parantamisvelvoite koskisi lain nojalla kaikkea maan- ja luonnonvarojen käyttöä kotitarvekäytön ulkopuolella.

⁴⁶ Ks. tältä osin vesilain 2:4: ”Jokaisella on myös oikeus satunnaisesti ottaa vähäisessä määrin vettä tai jäätä toiselle kuuluvasta norosta tai sellaisesta lähteestä, joka ei ole sen omistajan tai hänen luvallaan muun henkilön vakituksessa käytössä.” Mitä tässä sanotaan toisen omistajan alueelta otettavasta vedestä soveltuisi luontolain soveltamisalan osalta myös alueen omistajan vedenotto-oikeuteen. Tällöin muu kuin vähäinen ja tilapäinen vedenotto tuotaisiin luontolain soveltamisalan piiriin siten, että luonnolle aiheutuva haitta olisi korvattava.

⁴⁷ Maa-aineslain 4 §: ”Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen.”

⁴⁸ Metsälain 14 §: ”Metsänsäilytysohjeita ei kuitenkaan tarvitse tehdä seuraavista hakkuista, elleivät ne kohdistu 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun erityisen tärkeään elinympäristöön: 1) kotitarvehakkuusta [–].”

⁴⁹ Järjestelmä ei siis muuttaisi sitä lähtökohtaa, ettei yksityistä tahoa voida velvoittaa tuottamaan yleistä luontotietoa, ks. *KHO 2013:74*

Luontolain velvoitteet kytkeytyisivät luonnon ekologiseen tilaan, ja velvoitteiden sisältö määrittyy tiedeperustaisesti sen pohjalta, mitä toimia luontokadon hillintä sekä luonnon kunnostaminen ja ennallistaminen hyvään tilaan vaativat. Velvoitteet päivittyvät uuden tiedon myötä sitä mukaa, kun monimuotoisuutta ja elämää ylläpitäviä ekosysteemipalveluja koskeva tieteellinen tieto ja mittarit kehittyvät. Tiedon karttuessa ja esimerkiksi kaukokartoitusmenetelmien kehittyessä mittareita arvioidaan uudelleen tietyin väliajoin. Tämä jatkuvaan oppimiseen pohjautuva järjestelmä tarkoittaa ennen kaikkea ekosysteemitilinpitoa, johon sisältyy sekä ekosysteemien määrä ja laatu että paikkatiedot ja suunnitelmat.

Kuten edellä on todettu, synteesimalliin sisältyvän luontolain keinoihin kuuluvat 1) velvoittavat tavoitteet, 2) tätä tukevat tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmät sekä 3) muutokset toimeenpanotason ympäristölakeihin (maankäyttö- ja rakennuslaki, metsälaki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki, maaineslaki, kaivoslaki jne.), mitä kautta tavoitteet ja suunnittelujärjestelmässä tuotettu tieto kanavoituvat päätöksentekoon. Nämä keinot esitellään tarkemmin seuraavaksi.

Tietojärjestelmän pääpiirteet

Ekosysteemitilinpito. Valtion viranomaisten on tuotettava riittävä määrä sen laatuista luontotietoa, joka mahdollistaa ekosysteemitilinpidon pitämisen. Tiedon on oltava niin tarkkaa, että sen avulla pystytään luomaan tilastot eri luontotyyppien määrästä ja laadusta. Tilinpidon perusteella valtioneuvosto antaa eduskunnalle määräajoin selonteon luonnon tilan kehittymisestä ja tähän vaikuttaneista tekijöistä. Pohjan muodostaisivat jo olemassa olevat kuntien luontoselvitykset, tiedot uhanalaisten lajien esiintymistä, tiedot metsälain 10 §:n elinympäristöistä, valtakunnan metsien inventointitiedot, metsien kaukokartoitustiedot, ja niin edelleen.

Tieto ja arvio tilan kehittymiseen vaikuttaneista tekijöistä on oleellinen, jotta toimenpiteitä voidaan jatkossa kohdentaa oikein. Kaukokartoitustieto tarkentuu jatkuvasti, mutta sen lisäksi tarvitaan jatkossakin tietoa mm. yksittäisten lajien esiintymistä ja lajien uhanalaisuudesta. Kartoitustiedon perusteella laaditaan ekosysteemitilinpitojärjestelmä, joka osoittaa alueen eri ekosysteemien pinta-alan, tilan ja muutossuunnan. Luonnon tilan määrittämiseksi laaditaan mittaristo. Mikäli ekosysteemitilinpito osoittaa, että jonkun luontotyypin tai lajin tilanne on heikkenevä, ja mikäli asiaan voidaan kotimaisin toimin vaikuttaa (vrt. ilmastonmuutoksen aiheuttamat muutokset) tulee valtioneuvoston ryhtyä lainsäädäntö- tai muihin toimiin.

Yksityiskohtaiset luontoindikaattorit. Vesienhoitosuunnitelmia vastaavasti luontolain mukaisen järjestelmän on kyettävä tuottamaan tietoa luontotyyppien tilasta ja antamaan niille riittävän yksinkertaiset indikaattorit. Nämä indikaattorit ovat keskeinen edellytys sille, että luontolain velvoitteita voitaisiin soveltaa yksittäistapauksissa ja ettei luontolain järjestelmän hallinnollinen taakka muodostuisi kohtuuttomaksi. Lain velvoitteiden sisältöä (esimerkiksi maankäytön rajoitukset) arvioidaan sen valossa, miten suunniteltu alueiden tai luonnonvaran käyttö sen muutos vaikuttaisi ko. indikaattorin kehitykseen.

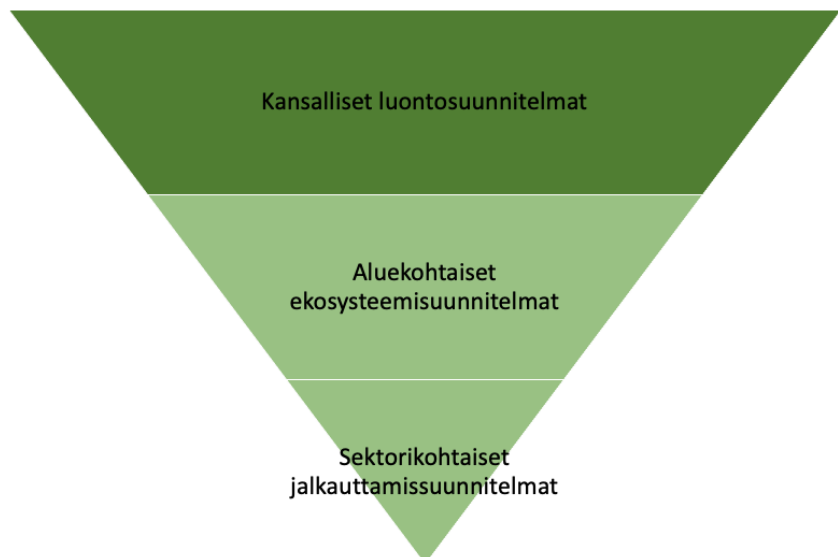
Perustan indikaattoreille voisi luoda luonnonsuojelulain mukaisen ekologisen kompensaaation toteuttamiseksi laadittava luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tilan arviointiasteikko ja itse indikaattoriksi ekologista kompensaaatiota koskevassa asetuksessa mainittu luonnonarvohehtaari. Luokittelun voidaan hyödyntää soveltuvin osin luonnonsuojelulain 11 luvun vapaaehtoisen ekologisen kompensaaation pisteytystä. Myös uhanalaisuuskerroin, joka omalta osaltaan määrittelee kohteen arvokkuutta luontotyypin tai siellä elävän lajin uhanalaisuuden mukaan, voidaan lainata tulevasta kompensaaioasetuksesta.

Vaikka monien uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojelusta säädetään myös luonnonsuojelulaissa, täytyy kokonaiskuvan saamiseksi sekä uhanalaiset että ei-uhanalaiset lajit ja luontotyypit saada mukaan ekosysteemitilinpitoon ja -suunnitelmiin. Koska ekosysteemitilinpito ja -suunnitelmat eivät voi sisältää tietoa kaikista lailla suojelluista kohteista (esim. direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikat) ja koska luonto muuttuu jatkuvasti ilman ihmisvaikutustakin, voi yksittäinen hanke estyä luonnonsuojelulain nojalla, vaikka ekosysteemisuunnitelma näyttäisi alueen sopivan esimerkiksi rakentamiseen.

Jotta muutosta saadaan aikaan ja luonnon asteittainen nakertaminen ja uhanalaistumiskehitys pysäytettyä, tulisi järjestelmän ja mittariston joka tapauksessa olla sellaisia, että ne antavat suojaa myös ei-uhanalaiselle luonnolle. Toiminnot tulisi pyrkiä sijoittamaan alueille, joissa on pitkälle heikennettyä luontoa ja tämäkin luontoarvojen väheneminen tulisi lieventämishierarkian mukaisesti kompensoida. Mahdollisesti erikseen on arvioitava kaivostoiminnan kaltaisia toimintoja, joita voidaan sijoittaa vain niille alueille, josta kaivoskivennäisiä löytyy. Näidenkin osalta tulisi arvokkaimmat, luonnonsuojelulla suojellut arvot aina turvata ja kompensoida aiheutuvat luontohaitat. Toiminnan ohessa ja toiminnan jälkeen tulee selvittää myös mahdollisuudet ennallistaa luontoa alueella.

Suunnittelujärjestelmän pääpiirteet

Ekosysteemitilinpitoon pohjautuen tehdään pitkän ja keskipitkän aikavälin kansalliset suunnitelmat luontokadon pysäyttämiseksi ja luontopositivisuuden saavuttamisesta. Toiseksi laaditaan karttapohjaiset ja alueellisesti kohdenetut (esimerkiksi maakunta-kohtaiset) ekosysteemisuunnitelmat, jotka perustuvat yksityiskohtaisille luontoindikaattoreille. Kolmanneksi laaditaan sektorikohtaiset suunnitelmat, kuinka eri alueiden ja luonnonvarojen käytön toimialat edistäisivät lain tavoitteiden toteutumista.



Kansalliset luontosuunnitelmat. Valtakunnan tason luontosuunnitelmat pohjautuvat kansalliseen ekosysteemitilinpitoon ja sen osoittamiin yhteiskunnallisiin muutostarpeisiin. Pitkän ja keskipitkän aikavälin kansalliset suunnitelmat yhdistävät mm. nykyisten biodiversiteetti- ja metsästrategioiden tavoitteita ja keinoja. Suunnitelmilla voidaan täydentää ja tehostaa vesienhoitosuunnitelmien ja meristrategian tavoitteita ja keinovalikoimaa. Suunnitelmat sisältävät mm. keinot eri luontotyyppien parantamiseksi ja ennallistamiseksi ja muut tarvittavat toimet julkisella ja yksityisellä sektorilla, jotta luonnon hyvä tila voidaan saavuttaa.

Aluekohtaiset ekosysteemisuunnitelmat. Montrealissa COP15:ssä sovitut tavoitteet sisältävät tehokkaan aluesuunnittelun käyttöönoton, mikä ottaa huomioon kaikki luonnon monimuotoisuutta heikentävät ihmistoiminnot ja jonka avulla pystytään vähentämään ekologisesti arvokkaiden häviäminen lähelle nollaa vuoteen 2030 mennessä. Tällaista suunnittelujärjestelmää Suomessa ei nyt ole. Tässä esitetty aluekohtainen ekosysteemisuunnitelma sisältäisi toimenpideohjelman lisäksi

ekosysteemitilinpitoa varten kerättyyn ja muuhun aineistoon perustuvan paikkatietopohjaisen suunnittelujärjestelmän (esim. Zonation-suojelupriorisointiohjelman avulla), joka osoittaa ekologisesti tärkeimmät alueet ja yhteydet (kytkeytyneisyyden) ja vaikuttaa sitä kautta muun muassa kaavoitukseen ja lupamenettelyihin.⁵⁰ Suunnitelma voitaisiin tehdä esimerkiksi maakuntakohtaisesti tai jokaiselle ELY-keskuksen toimialueelle, tai jollekin pienemmälle alueelle.

Luontokadon ehkäisemisessä nimenomaan lieventämishierarkian ensimmäinen askel, välttäminen, on oleellisin. Välttämässä on kuitenkin usein puutteita, ja välttämistoimien osoittaminen voi olla vaikeaa ilman tietoa maisematason luontoarvoista.⁵¹ Ekosysteemisuunnitelmat vastaisivat tähän ongelmaan ja ne tulisivat vaikuttamaan suoraan maankäytön muutosta edellyttäviin päätöksiin; ennen kaikkea lupaharkintaan ja kaavoitukseen (ts. ekosysteemisuunnitelma määrittää niin sanotut no go -alueet, joilla maankäytön muutos ei ole sallittua, ja jotka eivät läheskään kaikki ole suojelualueita – esim. maa- ja metsätalous on pääosin sallittu). Ekosysteemisuunnitelmassa olisi hyvä myös määritellä alueet, jotka sopivat erityisen hyvin ennallistamiseen ominaisuuksiensa ja/tai sijaintinsa vuoksi.

Ekosysteemisuunnitelmat vaikuttavat myös niiden pohjalta laadittaviin sektorisuunnitelmiin, kuten alueellisiin metsänhoitosuunnitelmiin, joten niiden pohjalta tulee myös rajoituksia metsänhakkuisiin sekä yksittäisten hankkeiden tasolla alueidenkäytönohjaukseen ja luvitukseen eri toimialoilla. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain valossa ei voitaisi hyväksyä kaavaa tai myöntää rakennuslupaa, jos alueella on ekosysteemi luokittelun mukaan arvokkaita luontotyyppisiä, eikä poikkeuksia ja kompensatiomekanismeja sovelleta. Sama toimintatapa olisi myös muun muassa vesilain, ympäristön-suojelulain ja maa-aineslain mukaisessa luvituksessa. Metsienkäytön osalta rajoitukset olisi tarkoituksenmukaista viedä metsienkäytönsuunnittelua koskeviin velvoitteisiin.

Sektorikohtaiset jalkauttamissuunnitelmat. Lisäksi luonnonvara- ja maankäyttäjärjestelmiin tarvitaan sektorikohtainen maisematason suunnittelujärjestelmä, jossa muodostetaan kokonaiskuva sektorin toiminnasta ja voidaan ohjata sektoria luontokadon kannalta oikeaan suuntaan. Maankäytön muutosten osalta tätä tarkoitusta palvelee kaavoitus, mutta muiden sektorien osalta tarvitaan nykyistä suunnitelmallisempaa lähestymistapaa toimintojen ohjaukseen.

Konkreettiset oikeudelliset velvoitteet

Lieventämishierarkia. Kokonaisheikentymättömyyden tavoitteen saavuttamiseksi velvoittavaksi tavoitteeksi on otettava lieventämishierarkian integroiminen kaikkeen sääntelyyn ja sen noudattaminen kaikessa päätöksenteossa. Lieventämishierarkian noudattamisella ei vielä saavuteta luonnon tilan parantamista, vaan sillä pyritään pysäyttämään luonnon tilan heikkeneminen.

Asiantuntijapaneeli korosti, että lieventämishierarkia ei voi jäädä vain yleisperiaatteen tasolle, vaan sitä on konkretisoitava lainsäädännössä, kuten nytkin on jo osin tehty esimerkiksi kaavojen sisältövaatimusten ja haittoja lieventävien lupaehtojen avulla. Kokonaisvaltaisessa synteesimallissa lieventämishierarkian eri portaat konkretisoidaan sekä vahvan luontolain että muun ympäristölainsäädännön välityksellä. Muutoksia sektorilakeihin vaaditaan ainakin siinä määrin, että niihin kirjataan velvoite olla hyväksymättä suunnitelmaa tai olemaan myöntämättä lupaa tai hyväksyntää, jos hanke on

⁵⁰ Mikkonen, Ninni – Leikola, Niko – Lahtinen, Ari – Lehtomäki, Joonas – Halme, Panu (2018) Monimuotoisuudelle tärkeät metsäalueet Suomessa Puustoisten elinympäristöjen monimuotoisuusarvojen Zonation-analyyysien loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2018.

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234359/SYKEra_9_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵¹ Bigard, Charlotte – Pioch, Sylvain – Thompson, John D. (2017) The inclusion of biodiversity in environmental impact assessment: Policy-related progress limited by gaps and semantic confusion. *Journal of Environmental Management* 200, s. 35–45. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.05.057>.

luontolain tavoitteiden ja sen mukaisten suunnitelmien kanssa ristiriidassa eikä hankkeen luontohaittojen kompensatiolle ole hyväksyttyä suunnitelmaa.

Uusien hankkeiden yhteydessä haittojen lieventämishierarkia koostuu yleensä näistä osa-alueista:

1. Lähtökohta ohjaukselle olisi, että luontohaitta pyrittäisiin välttämään kokonaisuudessaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ekosysteemis suunnitelman pohjalta ja esimerkiksi kaavoituksella ohjattaisiin rakentamista mahdollisuuksien mukaan jo rakennetuille alueille.
2. Haittojen minimointi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että osa hankealueesta jätetään luonnontilaan tai hanke toteutetaan sellaisia työtapoja ja teknologioita soveltaen, joista aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa luonnon monimuotoisuudelle. Lieventäminen voi tarkoittaa myös säästö- ja lahopuiden jättämistä hakkuiden yhteydessä.
3. Ekologinen kompensatio on toimi, johon ryhdytään, jos luontohaittoja ei ole pystytty välttämään tai lieventämään riittävästi. Kompensatioon kuuluvat haitat täysimääräisesti hyvittävät toimenpiteet – yleensä ennallistamistoimet – jotka tehdään etukäteen muualla kuin hankealueella, johon luontohaitat kohdistuvat.
4. Yksi lieventämishierarkian osa – hankkeen aiheuttaman luontohaitan ennallistaminen – viittaa erityisesti siihen, että hankealueella toteutetaan luonnon tilan parantamis- tai ennallistamistoimia. Yleensä tämä voidaan toteuttaa vasta hankkeen päätyttyä; maa-ainesten tai turpeen ottoaluetta tai kaivosaluetta voidaan muuttaa suuntaan, jossa sen luontoarvot paranevat.

Taulukko 1. Lieventämishierarkia

Lieventämishierarkia	Luontolaki	Muut ympäristölait
<i>Välttäminen</i>	Suunnittelujärjestelmä 1) yleinen (tunnistaa tärkeimmät luontoalueet ja yhteydet kaavoitusta ja luvista varten) 2) sektorikohtainen (tarkemmat suunnitelmat esim. maa- ja metsätalouteen)	Vahvistetaan ja laajennetaan luontotyyppisuojelua (LSL, VL, metsälaki)
<i>Lieventäminen</i>	Yleinen velvoite noudattaa lieventämishierarkiaa kaikille tietyn kokoisille hankkeille tai kaikille luontohaittaa aiheuttaville hankkeille. ⁵²	Vahvistetaan lieventämisvelvoitteita (esim. rakentaminen, lahopuut, muut säästöpuut, maatalouden suojavyöhykkeet)
<i>Kompensatio</i>	Yleinen velvoite noudattaa lieventämishierarkiaa kaikille (tietyn kokoisille) hankkeille ==> tuo yksityistä rahaa luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen	
<i>Parantaminen ja ennallistaminen</i>	Yleinen velvoite noudattaa lieventämishierarkiaa kaikille tietyn kokoisille hankkeille tai kaikille luontohaittaa aiheuttaville hankkeille.	Lisätään ennallistamisvelvoitteet lainsäädäntöön koskien toiminnan päättymisen jälkeistä aikaa.

Luontohaitan välttäminen kohdistuu nyky sääntelyssä vahvasti vain luonnonsuojelulaille turvattuihin luontoarvoihin, minkä on todettu olevan riittämätöntä luontokadon pysäyttämiseksi. Välttämistä

⁵² Kynnys velvoitteen noudattamiselle voi olla tarpeen hallinnollisen taakan hillitsemisen vuoksi. Pienten rakennushankkeiden haittoja voidaan ehkäistä ja lieventää mm. kaava- ja rakentamismääräyksiin. Kompensaation hyvitystoimet voidaan toteuttaa kunnan toimesta ja laskuttaa pienrakentajaa esim. neliömäärän mukaan.

tapahtuu kaavoituksen yhteydessä nytkin, mutta sen osoittaminen kaavoissa on vaikeaa, ja toisinaan arvokkaitakin alueita nakeretaan tai uhrataan kokonaisuudessaan yhdyskuntarakentamisen vuoksi. Tarvitaan läpinäkyvää ja tieteeseen perustuvaa lisäohjausta ihmistoiminnan suuntaamiseksi haittomiin sijainteihin. Tässä auttavat ekosysteemis suunnitelmat. Ekosysteemis suunnitelman suunnittelu- ja tietojärjestelmä nostaa esiin arvokkaimmat luontoalueet ottaen huomioon mm. ekosysteemien laadun, kytkettyneisyyden ja yhtenäisyyden. Välttäminen tapahtuu luontolain suunnittelujärjestelmän vaikuttaessa velvoittavasti kaavoitukseen ja lupamenettelyihin. Luonnonsuojelulain luontotyyppi- ja lajisuojeluinstrumentit säilyvät ennallaan.

Lieventämistä koskeva velvoite tarkoittaa erityisiä haittojen vähentämistoimia, joiden avulla hankkeen luontovaikutusta voidaan hillitä. Toiminnanharjoittajan tulee tuottaa ympäristövaikutuksia koskevien selvitysten yhteydessä selvitys myös mahdollisista lieventämistoimista.

Koska lieventämishierarkian velvoitteet ovat aineellisesti tiukat, eikä kaikkea heikentämistä voida estää, luontolain yhteyteen rakennettaisiin kompensatiojärjestelmä, jonka puitteissa luontokatoa aiheuttavat hankkeet velvoitetaan hyvittämään aiheuttamansa luontoheikennykset eli käytännössä mak samaan luonnon tilan parantamisesta ja ennallistamisesta toisaalla. Hyvitystoimien tuottamiseksi on käytännössä jo syntymässä liiketoimintaa. Kompensaatio on välttämätön, mikäli maankäytöstä ja sen muutoksista johtuva luontokato halutaan pysäyttää. Ekologisten kompensatioiden avulla tuodaan yhtäältä luontokadon merkitys ja kustannus osaksi alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä, ja toisaalta mahdollistetaan luonnon ennallistamisen yksityinen rahoitus. Ekologinen kompensatio on jo pitkään ollut monissa maissa velvoitteena, kun aiemmin rakentamatonta luontoaluetta muutetaan rakentamalla tai muulla vastaavalla tavalla. Sen sijaan jatkuvaan maankäyttöön, kuten maa- ja metsätalouteen sitä ei ilmeisesti ole missään sovellettu, vaikka kompensatioiden on todettu soveltuvan myös niihin ja erityisesti koko lieventämishierarkian nykyistä parempi toimeenpano myös jatkuvaa maankäyttöä koskevaan lainsäädäntöön olisi tärkeää.⁵³

Mikäli ekologiaa kompensatioita ei haluta yhdistää jatkuvaan maankäyttöön, erityyppisten hankkeiden osalta voitaisiin myös harkita eriytettyä lähestymistapaa:

- 1) maankäytön muutokseen johtavien hankkeiden luontohaittoja kompensoitaisiin hyvitystoimilla uuden LSL:n 11 luvun mukaisten kriteerien mukaisesti eli maankäytön muutoshankkeita tulisi koskemaan velvoite: tietyn neliömäärän ylittävät hankkeiden luontohaitat tulee aina kompensoida hankkeesta vastaavan kustannuksella.
- 2) jatkuvaan maankäyttöön, erityisesti maa- ja metsätalouteen voitaisiin yhdistää alueellinen suunnittelu (ml. prosentuaaliset suojelu/monimuotoisuusvelvoitteet ja siirrettävät luvat/oikeudet) ja/tai luonnonparannusmaksu.

Ennallistamishierarkia. Siinä missä lieventämishierarkia soveltuu ennen kaikkea uusien hankkeiden suunnitteluun ja ohjaukseen, on luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen kehitettävä vastaava lainsäädäntöön sisältyvä hierarkia. Tällainen ennallistamishierarkia ohjaisi meneillään olevia ihmistoimia ja niiden uudelleenarviointia. Ennallistamishierarkia olisi uusi ajatus ja velvoite, jota ei sisälly nykylainsäädäntöön EU:n tai Suomen tasolla. Ennallistamishierarkian ytimessä olisi

⁵³ Aiama, D. ym. (2015) No Net Loss and Net Positive Impact: Approaches for Biodiversity: exploring the potential application of these approaches in the commercial agriculture and forestry sectors. Gland, Switzerland, IUCN. <https://www.thebiodiversityconsultancy.com/knowledge-and-resources/nnl-and-npi-approaches-for-biodiversity-exploring-the-potential-application-of-these-approaches-in-the-commercial-agriculture-and-forestry-sectors-116/> Pappila, Minna (2018) Forestry and no net loss principle. The possibilities and need to implement NNL in forest management in Finland. Nordic Environmental Law Journal 1, s. 55–79.

ekologisin perustein neljä vaihetta: 1) ennallista täysimääräisesti; 2) ennallista osittain; 3) paranna; 4) ennallista tai paranna toisaalla.

Ennallistamishierarkia koskisi täysimääräisen ennallistamisen osalta etupäässä viranomaisia ja tapahtuisi ensisijaisesti valtion alueilla. Osittainen ennallistaminen koskisi myös toiminnanharjoittajia käyttöönotettujen alueiden jälkihoidon osalta. Tätä vastoin parantamistoimet koskisivat lain soveltamisalan puitteissa kaikkea maan- ja luonnonvarojen käyttöä. Kaupunkikontekstissa tämä voisi tarkoittaa puiden istutusvelvoitteita kaupungille ja maanomistajille, metsälain kontekstissa velvoitteita lisätä lahopuustoa metsäalueella ja vesilain kontekstissa hoitokalastusta ja ympäristövirtaamavelvoitteita. Jos edes parantamista ei olisi ekologisesti ja taloudellisesti mielekäästä tehdä, voitaisiin maan- ja luonnonvaran omistajalta kerätä luonnonparannusmaksu, jota voitaisiin käyttää luonnon ennallistamiseen tai parantamiseen toisaalla.

Taulukko 2. Ennallistamishierarkia.

Ennallistamishierarkia	Luontolaki	Muut ympäristölait
<i>Täysimääräinen ennallistaminen</i>	Luontolakiin suunnittelu-järjestelmä, jonka avulla esitetään täysimääräisen ennallistamisen piiriin saatettavat alueet. Näissä olemassa olevat suojelualueet ja valtion omistamat alueet ovat etusijalla.	Asetetaan sektorilainsäädäntöön (mm. ympäristönsuojelulaki) velvoite ennallistaa hankealue toiminnan jälkeen (esimerkiksi turvetuotantoalueen metsittäminen tai vettäminen riippuen ekologisista hyödyistä)
<i>Osittainen ennallistaminen</i>	Luontolakiin suunnittelu-järjestelmä, jonka avulla esitetään osittaisen ennallistamisen piiriin saatettavat alueet. Osittainen ennallistaminen soveltuisi sekä valtion että yksityisille alueille.	Helpotetaan eri ympäristölakien alaisuudessa tehtävää osittaista ennallistamista ja lisätään tähän velvoitteet (esimerkiksi vaelluskalojen kutualueen ennallistaminen, vaikka joessa olevaa patoa ei purettaisi)
<i>Luonnon tilan parantaminen</i>	Luontolakiin suunnittelu-järjestelmä, jonka avulla priorisoidaan parantamisen piiriin kuuluvat alueet. Parantaminen soveltuisi sekä valtion että yksityisille alueille.	Asetetaan kaikkiin luonnonvaralakeihin velvoite parantaa luonnon tilaa. Parantaminen tarkoittaisi esimerkiksi luonnonmukaista nousu-uomaa vaelluskaloille voimalaitospadon ohi. Tämä voi olla myös puistojen nurmikον muuttamista osin niityksi. Tämänkaltaisiin pienimuotoisiin ennallistamistoimiin tulee ohjata ja kannustaa nykyistä tehokkaammin sääntelykeinoin. Myös EU:n ennallistamisasetus edellyttää joihinkin tämänkaltaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.
<i>Luonnon ennallistaminen tai parantaminen toisaalla</i>	Jos luonnon ennallistaminen tai parantaminen ei olisi jossain kohteessa lainkaan ekologisesti mielekäästä, tulisi alueen omistajalta kerätä maksu, jolla	Eri puolille ympäristölainsäädäntöä tarvitaan säännökset, joiden nojalla luonnon tilan parantamista ja ennallistamista arvioidaan. Pitäisi arvioida tarkemmin, olisiko ennallistamistoimilla (jos ne vaativat erillisen luvan) esimerkiksi

	<p>katettaisiin muilla alueilla tehtävien ennallistamistöiden ja kunnostusten kustannuksia. Luontolailla luotaisiin tällainen maksu- ja korvausjärjestelmä.</p>	<p>ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmässä joltain osin helpotettu hyväksymisprosessi niiden positiivisten ympäristövaikutusten vuoksi. Ennallistamistoimia voisi koskea esimerkiksi YSL:n rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyn kaltainen menettely, jos vaikutukset on arvioitu riittävän laajalti ja noudatetaan tiettyjä turvalliseksi havaittuja menetelmiä esim. suon ennallistamisessa ja vesiensuojelussa.</p>
--	---	---

Siirrettävät rakennus- ja luonnonvaraoikeudet. Kiintiökauppajärjestelmää on maailmalla käytetty monenlaisiin ympäristön pilaamiseen ja luonnonvarojen käyttöön liittyviin tilanteisiin. Päästökatto kasvihuonekaasuille ja myytävät päästökauppiot ovat parhaiten tunnettu malli, samoin kaupattavat kalakiintiöt voivat olla monelle tuttuja. EU:n vuosittain valtiolle osoittama kokonaiskiintiö jaetaan nykyään Suomessakin osuuksina kalastusyrityksille ja ammatinharjoittajille. Tässä järjestelmässä kalastajilla on mahdollisuus ostaa ja myydä käyttöoikeuksia ja vuosittaisia kiintiöitä. Australiassa harjoitetaan myös esim. suolaisen veden päästökauppaa kaivosteollisuudelle. Järjestelmät perustuvat eräänlaiselle *cap and trade* -ajattelulle ja kohdistuvat yleensä ns. jaettuihin, yhteisiin luonnonvaroihin (ilmasto, vesivarat, kalakannat), mutta niitä on sovellettu myös maanomistajien toimiin esimerkiksi Australiassa alkuperäisen kasvillisuuden turvaamiseksi sekä Yhdysvalloissa rakennusoikeuksien siirtoon.⁵⁴

Siirrettäviä oikeuksia voidaan soveltaa myös rakentamiseen. Siirrettäviä rakennusoikeuksia sovellettiin jo 1960-luvulla New Yorkissa ja myöhemmin muuallakin. Ajatuksena on, että viheralueena säilytettävältä alueelta maata omistava taho voi myydä käyttämättä jäävän rakennusoikeuden rakentamiseen varatun alueen maanomistajalle. Kun rakentamisoikeus on myyty ja siirretty vastaanottavalle alueelle, ”lähettävä” alue tulee pysyvästi suojelluksi rakentamishankkeilta.⁵⁵ Järjestelmä vaatisi koko rakennusoikeusjärjestelmän muokkaamista siten, että tehokkaampaa rakentamista haluava ostaisi lisää rakennusoikeutta joltakulta, joka ei omistamallaan alueella halua tai voi esimerkiksi luonnonvarojen vuoksi rakentaa. Näin korvaus rakentamisen estymisestä ei siirtyisi kunnan tai valtion maksettavaksi.

Siirrettäviä kiintiöitä voidaan yhdistää myös luonnonvarojen käyttöön, kuten metsiin, mutta hakkuiden kohdentamiseksi ekologisesti järkevästi kiintiöt tulisi yhdistää suunnittelujärjestelmään. Metsien talouskäytön ja biodiversiteetin suojelun yhdistämisen helpottamiseksi on ehdotettu alueellisia metsäsuunnitelmia, joissa biodiversiteetin suojelu voitaisiin kohdistaa optimaalisesti.⁵⁶ Tutkimuksissa on todettu, että alueellisesti suunniteltu monimuotoisuuden suojelu on taloudellisesti ja ekologisesti tehokkaampaa, kuin nykyinen pääosin satunnaisten, tiettyjä määriteltyjä luonnonarvoja sisältävien alueiden suojelu sieltä täältä. Oikein kohdennetuilla toimilla voidaan vähäisemmin taloudellisin

⁵⁴ Suvantola, Leila (2010) Ristiriitojen tunnistaminen avain kestävimpiin ratkaisuihin. Teoksessa Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto: Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalelut hyvinvointimme perustana. Vastapaino. Ks. myös <https://www.oeko.de/oekodoc/977/2008-317-en.pdf> ja <https://www.oecd.org/env/cc/2957631.pdf>

⁵⁵ Serre, Camille (2008) Tradable permit schemes in environmental management: Evolution patterns of an expanding policy instrument. <https://www.oeko.de/oekodoc/977/2008-317-en.pdf>

⁵⁶ Duflo, Rémi – Fahrig, Lenore – Mönkkönen, Mikko (2022) Management diversity begets biodiversity in production forest landscapes, Biological Conservation 268. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2022.109514>. Ks. myös Michanek, G. – Bostedt, G. – Ekvall, H. – Forsberg, M. – Hof, A.R. – De Jong, J. – Rudolphi, J. – Zabel, A. (2018) Landscape Planning – Paving the Way for Effective Conservation of Forest Biodiversity and a Diverse Forestry? Forests 9, 523. <https://doi.org/10.3390/f9090523>.

menetyksin saada huomattavia ekologisia parannuksia.⁵⁷ Ekologisesta näkökulmasta tarkasteltuna alueellista suunnittelua puoltavat lieventämishierarkian välttämisen- ja lieventämistavoitteet, jotka ovat tulevaisuudessa mahdollisesti velvoitteita.

Alueellisen tai paikallisen tason metsäsuunnitelmat perustuisivat yleisempään ekosysteemis suunnitelmaan. Metsäsuunnitelmat voitaisiin tehdä luonnontieteelliseen tietoon pohjautuen yhdistäen tähän osallistumisoikeudet, jolloin metsänomistajien metsäomistukselleen asettamia tavoitteita voitaisiin ottaa huomioon ja määrittellä erilaiset käyttö- ja suojelualueet. Osalla käyttöalueista kaikki hakkuumuodot olisivat sallittuja, osalla esim. vain jatkuvan kasvatuksen hakkuut. Jälkimmäisiä alueita voisivat olla esimerkiksi erityisen tärkeiden elinympäristöjen ympärille muodostettavat puustoiset suojavyöhykkeet. Kohteet eivät sijoitu tasaisesti eri maanomistajien metsiin, joten vastuiden tasaamiseen maanomistajien yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tulee löytää ratkaisu.⁵⁸

Lähtökohdaksi metsien käytön sektorikohtaiselle suunnittelulle voidaan ottaa esimerkiksi, että maakuntatasolla luonnonarvoiltaan arvokkaimmat 10 % kaikista metsistä – kun vanhat metsät sekä suojelualueet ja muut käytön ulkopuolella olevat kohteet otetaan huomioon – tulisi suojella tiukasti. Tärkeimmät eli suojeltavat luontoarvot määritettäisiin puhtaan luonnontieteellisessä ekosysteemis suunnitelmassa ja tarkemmin osallistumismenettelyn sisältävässä alueellisessa tai maisematason metsäsuunnittelussa. Tämän jälkeen voidaan edetä usealla eri tavalla. Ekologisesti tehokkaimmin ja varmimmin luontoarvot turvaisi velvoittava sääntely, jossa ekosysteemis suunnitelmassa tunnistetut ekologisesti parhaat alueet tulisivat automaattisesti suojelun kohteeksi ja hakkuumahdollisuuksia menettävälle metsänomistajalle korvataan sovittu osa taloudellisesta menetyksestä valtion varoin (nykymenettelmä) tai esim. hakkuukiintiötä myymällä. Hakkuukiintiöt voitaisiin jakaa ekologisesti ja ilmastollisesti kestäväen vuotuisen hakkuumäärän perusteella maakunnittain metsänomistuksen suhteessa. Metsänomistajat voivat ostaa ja myydä kyseisiä kiintiötä.

Hakkuukiintiövaihtoehto kohdistuisi potentiaalisesti tasaisimmin hyötyjiin eli metsänomistajiin ja puuraaka-aineen hyödyntäjiin. Toisenlaisessa, metsänomistajalähtöisessä vaihtoehdossa ekosysteemis suunnitelma vain osoittaisi kohteet, joilta metsänomistaja voisi saada parhaimmat korvaukset eli kyseessä olisi luonnonarvokauppa, jota kokeiltiin 2000-luvun alussa, mutta josta sittemmin luovuttiin. Luonnonarvokauppajärjestelmässä menetettäisiin hakkuille monia arvokkaita kohteita sekä *Zonation*-järjestelmällä saavutettava optimointi luontoarvojen laadun, yhtenäisen pinta-alan ja kytkeytyneisyyden osalta.

Osa suojeluelvoitteesta aiheutuvista menetyksistä tulisi korvata metsänomistajalle, mutta maksut voitaisiin jyvittää 20–30 vuodelle, jotta luontokadon pysäyttämismurakka ei vaatisi valtiolta liian suurta kertainvestointia.

⁵⁷ Mönkkönen, M. – Juutinen, A. – Mazziotta, A. – Miettinen, K. – Podkopaev, D. – Reunanen, P. – Salminen, H. – Tikkanen, O. P. (2014) Spatially dynamic forest management to sustain biodiversity and economic returns. *Journal of Environmental Management* 134, s. 80–89.

⁵⁸ Tutkimuksessa on havaittu 5 periaatetta, joiden perusteella luonnon monimuotoisuutta turvaavaa metsäsuunnittelua tulisi tehdä seuraavien periaatteiden mukaisesti: 1) metsänkäsittelyn monimuotoisuus johtaa luontotyyppien moninaisuuteen 2) käsittelyn ajoittaminen alueellisesti mahdollistaa lajien siirtymisen ja kytkeytyneisyyden säilymisen 3) erilaisten (erilainen käsittely, eri metsän kehitysvaihe) metsäalueiden sijoittuminen alueelle takaa samanaikaisen pääsyn erilaisille alueille 4) erilaisia käsittelemättä jätettäviä suojeltuja metsäalueita tarvitaan talousmetsien sekaan ja 5) erilaisten käsittelytyyppien mosaiikki mahdollistaa väliaikaisten (vaihtuvien) käytävien luomisen suojeltujen metsäalueiden välillä. Duflo ym. 2022.

Valtiosääntöoikeudellista pohdintaa

Synteessimalli ja siihen sisältyvä luontolaki tukevat vahvasti ympäristöperusoikeuden toteutumista eikä malli ole lähtökohtaisesti ja perustavanlaatuisessa ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Omaisuudensuojaan sisältyy jo nykyisellään merkittäviä rajoituksia, eikä sen piiriin kiinteistöjen tai luonnonvarojen osalta nykyiselläänkään kuulu täysin vapaa käyttö. Perustuslain 20 § oikeuttaa ja myös velvoittaa puuttumaan tarvittaessa myös omaisuudensuojaan ihmiskuntaa uhkaavan luontokadon hillitsemiseksi. Tähän liittyy erityisesti sellainen perusoikeusdoktriinin muutos, jossa maanomistajan oikeuteen ei katsota sisältyvän luonnon haitallinen muuttaminen. Tästä huolimatta synteessimallin vahvat luontokadon hillintää sekä luonnon parantamista ja ennallistamista koskevat velvoitteet voivat johtaa omaisuudensuojan merkittäviin rajoituksiin yksittäistapauksissa, minkä takia edellä on hahmoteltu erityistä maksu-, korvaus- ja aluevaihtojärjestelmää.

Viimeisimmässä perustuslakivaliokunnan käytännössä on sallittu verraten merkittäväkin puuttumista omaisuudensuojaan ilman korvauksia, jos lailla asetettu velvoite on yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen tärkeä ja omaisuudensuojan ydinalue säilyy eheänä. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi hiilenkieltolakia (416/2019) koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta, jossa hiilen kieltö energiantuotantolaitoksissa lailla arvioitiin omaisuudensuojan kannalta ongelmattomaksi, koska ilmastomuutoksen hillintää koskeva tavoite on yhteiskunnallisesti ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta keskeistä, laitosten omistajat ovat omaisuusmassaltaan merkittäviä toimijoita ja laitosten omistajille oli mahdollisuus siirtyä käyttämään muita energiapolttoaineita ja laille asetettiin verraten pitkä 10 vuoden siirtymäaika.⁵⁹ Lisäksi arviointiin vaikutti se, ettei hiilellä tapahtuva energiantuotanto ollut rajoitettavien toimijoiden ainoa elinkeino.⁶⁰

Luontokontekstiin sovellettaessa voidaan todeta, että luontokato on ilmastonmuutokseen verrattavissa oleva globaali ilmiö ja luontokadon hillintä sekä luonnon parantaminen ja ennallistaminen kuuluvat PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden ytimeen. Luontolain kontekstissa vaikeutena kuitenkin on se, että tavoiteaikataulu (luontokato pysähtyy 2030) on niin tiukka, että pitkät siirtymäajat alueiden ja luonnonvarojen käytön rajoituksissa kuluttaisivat huomattavan osan hillintä-, kunnostus ja ennallistamistoimille varatusta ajasta. Lisäksi esimerkiksi metsien osalta merkittävä osa omaisuudensuojaan kohdistuvista rajoituksista ei rajoitu varallisuusmassaltaan suuriin oikeushenkilöihin vaan myös yksityisiin metsänomistajiin. Näin ollen nyt kaavailut velvoitteet vaatisivat rinnalleen poikkeus- ja korvausjärjestelmät, jotta kaavailtu synteessimalli olisi toteutettavissa ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi yllä hahmoteltuja siirrettäviä rakennus- ja hyödyntämisoikeuksia ja näihin liittyvää korvausmallia.

Valvonta, osallistumisoikeudet ja valitusoikeus

Luontolain toimeenpanon valvonta olisi luontosuunnitelmien osalta valtioneuvoston kanslialla. Yksittäisten suunnitelmien, lupien ja muiden päätösten valvonta olisi puolestaan ELY-keskusten vastuulla nykyisten sektorilakien tapaan. Luontoarvojen turvaaminen edellyttäisi joltain osin esim. kaa-voitus- ja rakentamislainsäädännössä viranomaisen valitusoikeuksien laajentamista.

Suunnitelmien valmisteluun osallistettaisiin keskeiset ministeriöt ja viranomaiset. Myös kansalaisyhteiskunnan ja yritysten edustajia kuultaisiin ja näitä edustavilla järjestöillä olisi oikeus valittaa suunnitelmista tuomioistuimeen (suunnitelmatasosta riippuen hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan

⁵⁹ PeVL 55/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta. Ks. perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojaa koskevan tulokinnon muutoksesta laajemmin Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio (2021) Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 7–42.

⁶⁰ PeVL 55/2018.

hallinto-oikeuteen). Yksittäisten suunnittelu- ja lupapäätösten osalta osallistumis- ja valitusoikeudet määräytyisivät pääosin nykylaisäädännön mukaan.

Institutionaalinen kotipesä

Luontolaki pyrkii ohjaamaan luontokadon hillintää sekä luonnon parantamista ja ennallistamista kokonaisvaltaisesti, ministeriö- ja hallinnonalarajat ylittäen. Tämän vuoksi asiantuntijapaneeli totesi, että on kriittisen tärkeää, että kyseinen laki otetaan valtioneuvoston kanslian vastuulle, ja toimeenpanoon liittyvät tehtävät jyvitetään sektoriministeriöille. Jyvittämisen yhteydessä on arvioitava, miten kunkin ministeriön vastuualaan kuuluvaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa, jotta luontolain tavoitteisiin päästään. Muussa tapauksessa on vaarana, ettei kunnianhimoista lainsäädäntöä saada aikaiseksi tai toimeenpano kariutuu ministeriöiden välisiin toimivaltasuhteisiin. Myös luontokadon hillintä ja luonnon ennallistamisen strategiat tulisi koordinoida valtioneuvoston kanslian tasolla, jotta voidaan varmistaa strategioiden läpileikkaavuus ministeriötasolla.

Voimaantulo ja siirtymäajat

Luontolain velvoitteet tulisivat voimaan vaiheittain tiettyjä siirtymäaikoja noudattaen. Esimerkiksi ekosysteemitilinpito voidaan ottaa käyttöön vasta, kun järjestelmä on riittävän kehittynyt. EU:ssa valmistellaan ekosysteemitilinpidoon ottamista osaksi jäsenvaltioiden ympäristötilinpitoa. Tavoitteena on saada tilastoasetuksen muutos koskien EU asetusta 691/2011 voimaan vuonna 2023 ja ensimmäiset raportoinnit tilastovuoden 2024 tiedoista olisi jokaisen EU-jäsenmaan tehtävä vuonna 2027.⁶¹

Lainsäädäntöjärjestyksen näkökulmasta ensin valmisteltaisiin järjestelmän kivijalkana toimiva luontolaki valtioneuvoston kanslian koordinoimana ja ympäristöministeriön tukemana. Kun synteesimalliin sisältyvän luontolain valmistelu olisi loppusuoralla, alettaisiin eri ministeriöissä valmistella luontolain toimeenpanevien sektorilakien muutoksia, jotka viimeisteltäisiin, kun luontolaki on hyväksytty eduskunnassa. Ensimmäiset pitkän ja keskipitkän aikavälin sekä kuntien suunnitelmien tulisi olla valmiina kahden-kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Lain tehokkaan toimeenpanon osalta tulisi selvittää tarkemmin, voitaisiinko luontolaki viedä valtioneuvoston kanslian suoran valvonnan alaisuuteen, jotta kaikki ministeriöt saataisiin riittävästi osallistettua lain toimeenpanoon.

Vaikutustenarviointia

Synteesimalli tarjoaisi parhaat mahdollisuudet muuttaa luonnon tilan heikkeneminen elpymisuralle. Ekosysteemitilinpito osoittaisi luonnon tilassa tapahtuvat heikennykset ja parannukset, ja suunnitelmallisuus auttaisi koordinoimaan ja ennakoimaan tulevat yhteiskunnalliset muutokset. Ekosysteemi-suunnitelmat puolestaan toisivat konkretiaa maankäyttöön ja sen muutosten suunnitteluun, jotta toimenpiteet eivät jäisi vain suunnitelmatasolle ja eri tahojen erilaisten implementointivalmiuksien vaaraan. Ekosysteemisuunnitelmaan perustuvat sektorikohtaiset suunnitelmat täsmentäisivät eri toimialoille asetettavia rajoituksia.

Vaikka esitetty järjestelmä on kunnianhimoinen, se loisi Suomessa toimiville yrityksille ennakoitavan toimintakehikon, jonka puitteissa luontokatoon liittyviä vaikutuksia arvioidaan ja ohjataan. Luontokato ja tarvittavat toimenpiteet ovat jo vuosikymmeniä olleet tiedossa, mutta koska selkeät ja kunnianhimoiset kansalliset tavoitteet ja velvoitteet ovat puuttuneet, joutuu esimerkiksi metsäteollisuus puunhankinnan vaikeutuessa kärsimään siitä, että on luottanut nykytilan jatkuvan luontokadosta ja ilmastonmuutoksesta huolimatta. Innovatiiviset toimijat saavat uudesta lainsäädännöstä kilpailuetua ja pystyvät parhaimmillaan luomaan liiketoimintamalleja, jotka menestyvät kansainvälisillä

⁶¹ <https://www.syke.fi/ekosysteemitilinpito>.

markkinoilla ja vastaavat vastuullisen kuluttamisen megatrendiin. Synteesimalli ohjaa myös eri toimijoita korkeamman jalostusarvon tuotteiden kehittämiseen.

Järjestelmän heikkoutena on, että se aiheuttaa merkittäviä kustannuksia viranomaisille ja yksityisille toimijoille. Ekosysteemitilinpidon ja kuvaillon suunnittelujärjestelmän aikaansaaminen nopealla aikataululla vaatii viranomaisilta voimavaroja ja ponnisteluja. Lisäksi toiminnanharjoittajille aiheutuu kustannuksia yksittäisten hankkeiden luontovaikutusten selvittämisestä. Laki tulisi myös estämään hankkeita tai lisäämään merkittävästi niiden toteuttamiskustannuksia lyhyellä aikavälillä. Koska synteesimalli asettaisi tiukat velvoitteet ja rajoittaisi alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä merkittävästi, olisi siitä syytä säätää tiettyjä poikkeuksia, kuten maanpuolustus sekä yhteiskunnan kannalta tärkeä infrastruktuurin rakentaminen.

Synteesimalliin sisältyvä luontolaki ja muutokset muuhun ympäristölainsäädäntöön vaikuttaisivat väistämättä maanomistajien oikeuksiin. Lainsäädännön muutos vahvan luontolainsäädännön suuntaan toisi uusia vastuuta maanomistajille ja siten konkretisoisi ja vahvistaisi perustuslain 20.1 §:n mukaista vastuuta luonnon monimuotoisuudesta. Osa menetyksistä voitaisiin korvata, mutta maanomistajien omavastuuosuutta tulisi nostaa nykyisestä. Luonnonsuojelulain mukainen korvausvelvollisuus koskee merkittävää haittaa ja vähäinen haittaa jää korvaamatta. Sen sijaan esimerkiksi metsälaissa korvauksen saa, kun taloudellinen menetys on vähäistä suurempi. Vähäinen on metsälain 11.2 §:n mukaan menetys, joka on pienempi kuin neljä prosenttia metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, tai alle 3 000 euroa. On katsottu, että korvausta on saatava helpommin, jos kyse ei ole niin merkittävistä luontoarvoista, kuin luonnonsuojelulla suojellut luontoarvot ovat. Synteesimalliin sisältyvän luontolain myötä muun kuin luonnonsuojelulain mukaisten erityisten luontoarvojen turva paranee ja vaikutukset tulevat kohdistumaan yhä useampiin maanomistajiin. Ei ole realistista eikä perustuslain 20.1 §: edellyttämää, että valtio maksaisi kaikista luonnon heikkenemistä estävistä kielloista, vaan omavastuuosuuden on noustava vähäisestä lähemmäksi merkittävää menetystä. Tämä vaatii uudenlaista tarkastelua omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden painoarvoista ottaen huomioon luontokadon ja ilmastonmuutoksen aiheuttamat riskit ihmiskunnan tulevaisuudelle. Siirrettävät rakennus- ja metsänkäyttöoikeudet lisäisivät maanomistajien yhdenvertaisuutta, korostaisivat aiheuttaja maksaa -periaatetta ja helpottaisivat osaltaan valtion velvollisuutta maksaa korvauksia.

4 Yhteenveto

Tässä selvityksessä on tarkasteltu nykyisen ympäristölainsäädännön keskeisiä kipupisteitä ja lainsäädännöllisiä muutospolkua niihin vastaamiseksi. Nykylainsäädännön puutteet luontokadon hillinnan sekä luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen kannalta voidaan jaotella neljään kategoriaan: 1) lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys; 2) lainsäädännön kunnianhimon puute; 3) sääntelyaukot; ja 4) lainsäädännön jäykkyys. Hajanaisuus ilmenee luontoa koskevan lainsäädännön ja ennen kaikkea päätöksenteon pistemäisyytenä ja sääntelyn hajaantumisena useiden ympäristölakien alle (luonnonsuojelulaki, vesilaki, metsälaki, maankäyttö- ja rakennuslaki jne.). Lainsäädännöltä ja sen toimeenpanokäytännöiltä puuttuu myös kunnianhimoa siinä mielessä, että luonnonsuojelulla suojeltujen luontoarvojen ulkopuolella luontokadon hillintään on vain vähän oikeudellisesti velvoittavia tavoitteita ja keinoja. Tämä on mahdollistanut tavallisen luonnon tilan heikkenemisen. Sääntelyaukot koskevat erityisesti luonnon kunnostamista ja ennallistamista; tällä hetkellä tähän liittyviä velvoitteita ei kansallisessa lainsäädännössä juuri ole. Neljäs puute nykylainsäädännössä on sen antama vahva suoja aiemmin sallituille hankkeille, mikä estää tai hidastaa luonnon tilan parantamis- ja ennallistamistoimia.

Selvityksessä on tarkasteltu neljää lainsäädännön kehityspolkua, joista ensimmäisessä tehtäisiin muutoksia nykyisiin lakeihin ilman uutta luontoa koskevaa kokonaislakia, mikä ei auttaisi korjaamaan

sääntelyn pistemäisyydestä aiheutuvia puutteita. Toisessa vaihtoehdossa säädettäisiin ilmastolakia vastaava, luontosuunnitelmia ja viranomaisten koordinaatiota koskeva luontolaki, joka ohjaisi suunnitelmien välityksellä alueiden ja luonnonvarojen käyttöä, mutta ei sisältäisi suoria velvoitteita yksityisille toimijoille, ja jonka tehokkuus olisi näin epävarmaa. Kolmannessa vaihtoehdossa säädettäisiin vahva luontolaki, jossa säädettäisiin koordinoivan luontolakimallin suunnittelujärjestelmän lisäksi ai-neellisoikeudellisesti sitovat luontotavoitteet alueiden ja luonnonvarojen käytölle. Tässä mallissa ris-kinä on, että velvoittavuudestaan huolimatta se jää ohjausta toimeenpanevista lainsäädännöstä irral-liseksi. Neljännessä synteesimallissa yhdistellään kolmen edellä mainitun mallin keskeisiä piirteitä ja samalla pyritään ratkaisemaan muiden mallien puutteet, jotka nousevat erityisesti eri hallinnon- ja toimialojen erilaisista käytännöistä ja tavoitteista.

Samantyyppisiä keinoja luontokadon hillitsemiseksi ehdotetaan myös raportissa, jossa on hahmoteltu ns. Dasguptan raportin pääviestejä Suomen kannalta. Raportin mukaan luontokadon hillitsemiseksi tar-vitaan muutoksia kaikilla hallinnon ja elinkeinoelämän tasoilla ja mm. keinovalikoiman laajentamista, laaja-alaista suunnittelua, luontotiedon keräämisen ja hyödyntämisen parantamista, lievennyshierarkian tehokkaampaa täytäntöönpanoa ja ekosysteemipalvelumaksujen käyttöönottoa.⁶²

Selvityksen johtopäätöksenä on, että Suomeen tarvitaan vahva luontolaki, jotta luontokadon pysäyt-tämisen edellyttämät muutokset saadaan toteutettua. Lisäksi muutokset velvoitteita toimeenpanevaan lainsäädäntöön ovat tarpeen erityisesti Suomea sitovien kansainvälisten ja EU:n luontotavoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Asiassa on kuitenkin mahdollista edetä niin, että Suomeen säädetään ensin koordinoiva luontolaki tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmän aikaansaamiseksi. Velvoittavampi lainsäädäntö voidaan säätää hitaammalla aikataululla. Koska vaadittavat muutokset ovat yhteiskun-nallisesti merkittäviä, tulisi samaan aikaan koordinoivan luontolain valmistelun kanssa alkaa suunni-tella, millä tavoin alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä koskevat velvoitteet vietäisiin osaksi hanke- ja kaavatason päätöksentekoa esimerkiksi yhdistellen muutoksia nyky-lainsäädäntöön ja/tai vieden koordinoivaa luontolakia kohden vahvaa luontolakimallia.

⁶² Pouta, Eija ym. Luonnon monimuotoisuus ja talous: Muutospolkuja Suomessa Dasguptan raportin pohjalta. Luonnonvarakeskus. Policy Brief 3/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-610-8>.