



27.3.2021

## LUONNONSUOJELULAIN UUDISTUS TIETEELLISEN TUKIRYHMÄN NÄKEMYKSET VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN

### Tiivistelmä tieteellisen tukiryhmän arvioista

- **Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen**

Arvioidut muutospäätökset saavat kauttaaltaan aikaan myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Arvioiduista kokonaisuuksista luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävimpiä myönteisiä vaikutuksia on luonnonsuojelusuunnittelun kehittämisellä, luontotyyppien suojelun parantamisella ja luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntelyllä. Lisäksi selvilläolovelvollisuudella voi olla erityistä merkitystä riippuen periaatteen tulkintavaikutuksista.

- **Taloudelliset vaikutukset**

Uudistus edellyttää kokonaisuutena julkistaloudellisia panostuksia. Merkittävimpiä myönteisiä talousvaikutuksia aiheutuu pitkällä tähtäimellä avustuksesta luonnon monimuotoisuuden suojeluun, luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntelystä sekä ekologisesta kompensatiosta. Kaikki näistä aiheuttavat lyhyellä aikavälillä välittömiä transaktiokustannuksia eli muutoksen valmisteluun ja toimeenpanoon liittyviä kustannuksia eri toimijoille. Luontotyyppisuojelusta yksittäisille yrityksille aiheutuvat kielteiset talousvaikutukset ovat rajattuja. Uudistus tarjoaa myös liiketoimintamahdollisuuksia.

- **Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

Useilla tarkastelluista muutospäätöksistä on yleisesti myönteisiä muita yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta samalla myös joitakin vähäisempiä kielteisiä muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Myönteisiä ovat luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen, selvilläolovelvollisuus ja ennaltavarausperiaate sekä luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntely. Myönteisiä vaikutuksia kohdistuu perusoikeuksiin, tietotason, (etenkin paikalliseen) osallistumiseen, hyväksyttävyyteen ja pääosin saamelaiskulttuurin suojaan. Kokonaisuuden tasolla muutokset ja suojelu vaikuttavat myönteisesti kansalaisten hyvinvointiin.

- **Ilmastovaikutukset**

Ilmastovaikutuksia tarkasteltiin paitsi eri muutospäätöksien näkökulmasta, myös kokonaisuuden tasolla (ks. tämän koosteen lopussa oleva luku). Muun muassa luonnonsuojelusuunnittelulla, luontotyyppisuojelun kehittämisellä ja luonnonsuojeluavustusten kohdentamisella voidaan oikein kohdennettuna edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista. Lisäksi luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntelyllä on positiivisia vaikutuksia sekä hillinnän että sopeutumisen näkökulmasta. Merkittäviä kielteisiä ilmastovaikutuksia uudistuksista ei aiheudu, mutta ne korostavat tarvetta tarkastella erityisesti hillintätoimien mahdollisia vaikutuksia monimuotoisuuteen. Luonnonsuojelupolitiikan ja ilmastopolitiikan kytkösten tunnistaminen ja huomioiminen on tärkeää, jotta voidaan varmistaa näiden politiikkalohkojen johdonmukaisuus. Muutoksista etenkin luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen ja luontotiedon vahvistaminen voivat tukea tätä tarkoitusta.

## Tutkijaryhmän arviointityöstä

Luonnonsuojelulain valmistelun ja vaikutusten arvioinnin tietopohjan vahvistamiseksi perustettiin tieteellinen tukiryhmä keväällä 2020. Tuolloin ryhmä pohti alustavien muutosehdotusten vaikutuksia. Hieman täydennettynä ryhmä jatkoi työskentelyään helmi-maaliskuussa 2021 täsmällisemmän vaikutusten arvioinnin parissa. Pohjamateriaalina työlle toimi lakiluonnos ja virkatyönä tehdyt alustavat vaikutusten arvioinnit.

Muistio perustuu itsenäisesti sekä pienryhmissä täytettyihin vaikutusarviointitaulukoihin sekä yhteiseen työpajatyöskentelyyn tutkijaryhmän tapaamisissa. Tapaamisiin osallistuivat myös ympäristöministeriön edustajat ja niitä fasilitoi SOFI-tiede-neuvontahanke.

Tutkijaryhmään kuuluivat tutkimuspäällikkö **Janne Artell** (ympäristöekonomia, Luke), tutkimusprofessori **Juha Hiedanpää** (luonnonvarapolitiikka, Luke), professori, ilmastonmuutoksen strategisen ohjelman johtaja **Mikael Hildén** (SYKE), professori **Kai Kokko** (ympäristöoikeus, Helsingin yliopisto), professori **Jari Kouki** (metsäekologia, Itä-Suomen yliopisto), yliopistonlehtori **Anna-Kaisa Kosenius** (ympäristö- ja luonnonvarataloustiede, Helsingin yliopisto), yliopistotutkija **Heini Kujala** (biodiversiteetti-informatiikan yksikkö, LUOMUS, Helsingin yliopisto), yliopistonlehtori **Nina V. Nygren** (ympäristöpolitiikka, Tampereen yliopisto), ryhmäpäällikkö **Riikka Paloniemi** (ympäristöpolitiikkakeskus, SYKE) ja professori **Anne Tolvanen** (metsien monikäyttö ja ekologia, Luke).

Tutkijaryhmän käsittelyyn valittiin lain laajuuden vuoksi yhdeksän valmistelijoiden tärkeimmiksi tunnistamaa kokonaisuutta, ja arviointitehtävää jaettiin tutkijoiden erityisosaamisalueiden mukaan.

Tutkijat arvioivat luonnonsuojelulain uudistuksen vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, yhteiskuntaan, talouteen ja ilmastoon. Tekstimuotoisen arvion ohella tutkijoita pyydettiin arvioimaan määrällisesti vaikutuksen suuntaa ja suuruutta asteikolla +++/++/+/0/-/--/---. Vertailukohteenä arviolle toimi nykyinen laki. Lisäksi on selvitetty muutosehdotusten suhdetta perustuslakiin (osin erillisessä muistiossa).

Vaikutustyyppien arvioinneissa oli perustavanlaatuisia eroavaisuuksia: uudistuksella tavoitellaan positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, ja näiden vaikutusten määrää ja merkitystä voi arvioida. Toisaalta esimerkiksi talousvaikutusten arvioinnissa korostuu vaikutusten kohdistuminen eri tahoihin, muissa yhteiskunnallisissa vaikutuksissa kyse on vaikutuksista suhteessa arvoihin ja ilmastovaikutusten arvioinnissa kyse on vaikutusten yhdenmukaisuudesta varsinaisten ilmastopoliittisten keinojen kanssa.

Seuraavan yhdeksän kokonaisuuden tiiviit vaikutusarviointit esitetään vaikutuslajeittain alla. Tämän yhteenvedon lisäksi työn tuloksena ovat keskeisten muutosehdotusten yksityiskohtaisemmat vaikutuslajeittaiset taulukot.

- Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, osallistuminen luonnonsuojelusuunnitteluun ja seuranta (luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen)
- Selvillä olovelvollisuus ja ennalta varautumisen periaate
- Saamelaiskulttuurin suoja
- Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen
- Luontotyyppien suojelun keinovalikoiman laajennus ja uudet suojelukategoriat
- Eräiden uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuus viranomaisen luvituksessa ja suunnitelmien hyväksymisessä
- Pesien ja pesäpuiden suojeleminen sekä avustettu leviäminen

- Luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntely
- Ekologinen kompensatio (heikennysten hyvittäminen) luonnonsuojelualueen lakkauttamisessa sekä luontotyyppi- ja lajisuojelupoikkeuksissa
- Ilmastovaikutukset koko uudistuksen tasolla

## **Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, osallistuminen luonnonsuojelusuunnitteluun ja seuranta (luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen)**

Täydennetty luku luonnonsuojelusuunnittelun kehittämisestä on vaikutuksiltaan merkittävä muutos. Muutos on yhteiskunnallisesti merkittävä, koska se auttaa selkeyttämään ja konkretisoimaan monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteet ja keinot ja luo perustan monimuotoisuuden turvaamisen ja muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden yhteensovittamiselle. Muutos mahdollistaa myös monimuotoisuuden turvaamisen taloudellisten vaikutusten nykyistä johdonmukaisemman tarkastelun.

### **Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen**

- ++ lyhyen aikavälin vaikutus
- ++ pitkän aikavälin potentiaali

Luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen tukee ja edistää luonnonsuojelulain toimeenpanoa ja tätä kautta säännöksellä on välillisiä positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen on tarkastelluista muutoksista ekologisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiä ja taloudellisesti tehokkaimpia. Uudet säännökset parantavat edellytyksiä reagoida olosuhteiden muutoksiin ja tarkistaa suojelun painopisteitä vastaamaan niitä. Muutoksen myötä eri toimijat kohtaavat uudella tavalla sekä uudella vaatimustasolla (eli lakiperusteisesti). Toimenpidetarpeiden tarkastelu kansallisella tasolla mahdollistaa luonnonsuojeluresurssien kustannustehokkaan kohdentamisen tavoitteiden kannalta tärkeimpiin alueisiin ja luontoarvoihin. Strategian laatiminen kannustaa kattavamman tiedon kokoamiseen eliölajeista ja luontotyypeistä, ja kartuttaa samalla tietoa näiden suojelutasosta.

Strategian alueellisilla toimeenpanosuunnitelmissa voi olla merkittäviä alueellisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Alueellisen suunnitelman kautta on mahdollista tuoda esiin suojelun kustannuksia ja siitä koituvia hyötyjä paikallistasolla. Luonnonsuojelun suunnittelun vaikuttavuus ja läpinäkyvyys luultavasti paranevat strategisen suunnittelun kehittymisen myötä. Vaikutusten laajuus luonnon monimuotoisuuteen riippuu kuitenkin resursseista, konkreettisista tavoitteista sekä suunnitelmien toimeenpanosta.

### **Taloudelliset vaikutukset**

- lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Vaikutusten kannalta merkittävää on, että biodiversiteettistrategia ja alueelliset toimenpideohjelmat ovat suunnittelun välineitä. Niillä ei olisi välittömiä ohjausvaikutuksia tai sitovuutta suhteessa yksityisiin toimijoihin.

Lyhyellä aikavälillä muutoksesta voi kuitenkin seurata yrityksille transaktiokustannuksia, joita olisivat viiveet, uusien käytäntöjen oppiminen, uuteen toimintatapaan siirtyminen ja osallistamiseen käytettävät resurssit.

ELY-keskukselle voi koitua lisäkustannuksia toimeenpanosuunnitelman sekä osallistamisfoorumien luomisesta. Pitkällä aikavälillä muutos voi vähentää kustannuksia, kun toiminta sujuvoituu yhtenäisen kansallisen suunnittelun ”valuessa” alueelliselle tasolle.

Suunnittelun tietovaatimus voi luoda ELY-keskuksille lisäkustannuksia, etenkin jos toimeenpanosuunnitelmien laatiminen toteutetaan konsulttityönä. Vaikutukset riippuvat siitä, mitä säännöksessä mainitulla ”parhaalla käytettävissä olevalla tieteellisellä tiedolla” tarkoitetaan. Myös luonnonsuojelun seuranta saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia viranomaisille. Seurantojen laajuus ja päivitystiheys vaikuttavat merkittävästi kokonaiskustannuksiin. Laaja luonnonsuojelun seuranta todennäköisesti edellyttää kansalaisten apua. Toimintaohjelmalla voi olla välillisiä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia alueiden käytön suunnittelulle. Toimintaohjelma lisää taloudellisen toimintaympäristön ennakoitavuutta.

Luonnonsuojelusuunnittelun myötä voidaan saavuttaa (myös rahamääräisesti mitattavia) hyötyjä kotitalouksille ja kunnille.

### Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

++ lyhyen aikavälin vaikutus

++/+++ pitkän aikavälin potentiaali

Muutoksella voi olla merkittäviä positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kun valtakunnallisen strategian ja toimeenpano-ohjelman ja alueellisen toimeenpanosuunnitelman laadinnat kokoavat monimuotoisuuden turvaamiseen eri sektoreiden toimijoita yhteen. Se edistää luontotietoisuutta, lisää alueellisten toimijoiden omistajuutta ja mahdollisuutta osallistua BD-strategian toimeenpanoon alueella. Suunnittelun kokonaisjärjestelmän kehittäminen vaikuttaa positiivisesti eri toimijoiden mahdollisuuksiin vaikuttaa ja osallistua luonnonsuojelusuunnitteluun ja ennakoida suunnittelun vaikutuksia. Säännös lisää viranomaisten ja muiden toimijoiden vuorovaikutusta ja tätä kautta luottamusta.

Epävarmuuksia liittyy vielä siihen, millaisena alueellisia strategioita tehdään eri alueilla ja siihen, miten (mahdollisimman laajan) kansalaisosallistumisen vaikuttavuus kansalliseen ja alueelliseen strategiaan varmistetaan. Myös osallistumista koskeva lakiluonnoksen 17 § voisi olla selkeämpi asianosaisten ja yleisön kuulemisen osalta. Jos osallistuminen muotoillaan epämääräisesti (kuten nykyisessä luonnoksessa: ”viranomaiset ja muut tahot”), siitä aiheutuu epävarmuutta osallisten joukkoa määriteltäessä ja osallistumisoikeuksien toteutumisessa. Selkeämpi muotoilu, kuten ”eri viranomaiset, asianosaiset ja muu yleisö” toisi mukaan systemaattisesti laajemman toimijajoukon, lisäisi myönteisiä vaikutuksia osallistumismahdollisuuksiin. PeL 2.2 §:n kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Vapaaehtoiset, alueelliset luonnonsuojelun toimenpideohjelmat voivat kehittyä laajasti hyväksyttäväksi keinoksi, jos ne tuovat toimijoita yhteen ja vahvistavat jo olemassa olevia yhteistyöverkostoja ja luovat uusia. Välillisesti tämä voi vaikuttaa luottamuksen, jaetun tarkoituksen ja osallistumisen vahvistumiseen luonnonsuojelussa. Toiminnallisten, määrällisten ja ajallisten tavoitteiden määrittäminen myös alueellisella tasolla saattaisi lisätä edellytyksiä saavuttaa valtakunnallisia monimuotoisuuden turvaamistavoitteita. Vaikuttavuuden taso riippuu myös siitä, päättävätkö ELY-keskukset laatia alueellisia toimeenpanosuunnitelmia.

Muutoksesta koituu hyötyä ja hyvinvointia yleisesti suojelun toteutumisesta. Myönteiset vaikutukset ilmenevät käyttöarvoina (esim. virkistyskäyttö) ja ei-käyttöarvoina (esim. olemassaoloarvo).

Muutoksella on yleisellä tasolla positiivisia vaikutuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen verrattuna voimassa olevaan lakiin.

### Ilmastovaikutukset

+++ sopeutuminen

+ hillintä

Muutos edistää ilmastonäkökulmien huomioimista suojelussa. Luonnonsuojelusuunnittelulla ja etenkin alueellisilla toimeenpanosuunnitelmilla voidaan kohdistaa ja priorisoida suojelu- ja ennallistamistoimia niin, että edistetään luonnon sopeutumista ilmastonmuutokseen. Tapauskohtaisesti muutoksella voidaan edistää myös ilmastonmuutoksen hillintää säilyttämällä ja lisäämällä hiilivarastoja. Erityisesti alueellisen luonnonsuojelusuunnittelun avulla voidaan yhteensovittaa mahdollisia jännitteitä monimuotoisuuden turvaamisen ja laaja-alaisten ilmastonmuutosten hillintätoimien, kuten suurten tuulivoimapuistojen, välillä.

Muutos parantaa monimuotoisuutta koskevan tiedon tasoa ja saatavuutta, mikä mahdollistaa ilmasto- ja energiasiirtymän toteuttamisen siten, että siinä vältetään haitallisia monimuotoisuusvaikutuksia. Kansallisessa monimuotoisuusstrategiassa voidaan ottaa huomioon sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen että hillinnän näkökulmat. Tällöin voidaan lisätä ilmastotoimien ja luonnon monimuotoisuuden suojelutoimien välistä johdonmukaisuutta. Monimuotoisuusstrategia voi siten auttaa ratkaisemaan toimien välisiä mahdollisia ristiriitoja sekä hyödyntämään mahdollisia synergioita.

## Selvilläolovelvollisuus ja ennaltavarautumisen periaate

Selvilläolovelvollisuus ja ennaltavarautumisen periaate voivat olla luontovaikutuksiltaan ja kustannustehokkuudeltaan uudistuksen merkittävimpien ehdotusten joukossa. Muutoksilla on merkittäviä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka liittyvät muun muassa tietotason paranemiseen ja kattavampaan vastuuseen luonnosta ja monimuotoisuudesta. Selvitys- ja seurantaraportit voivat aiheuttaa taloudellisia kustannuksia, mutta toisaalta luontohaittoja aiheuttavien vahinkojen välttämisestä aiheutuu myönteisiä taloudellisia vaikutuksia.

Ennalta varautumisen periaatetta sovelletaan jo nykyisin vakiintuneesti luonnonsuojelussa, mikä rajoittaa sen uusia vaikutuksia.

### Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

++ lyhyen aikavälin vaikutus

+++ pitkän aikavälin potentiaali

Selvilläolovelvollisuus ja ennaltavarautumisen periaate ovat yleisluontoisia säännöksiä, joilla voi olla luonnon monimuotoisuuteen merkittäviä välillisiä positiivisia vaikutuksia. Ne edellyttävät, että toimijoiden on aiempaa laajemmin ja huolellisemmin selvitettävä toimintansa seurauksia ja vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Potentiaalisesti suuria positiivisia luontovaikutuksia syntyisi, jos/kun toimijoiden tietämättömyydestä johtuvat tahattomasti aiheutetut vahingot vähenevät. Selvilläolovelvollisuus ohjaa tunnistamaan luontoarvoja ja siten se voi välillisesti estää luontoarvojen hävittämistä.

Positiivisten vaikutusten voi odottaa kasvavan ajan kuluessa, kun ennakkotapaukset lain tulkinnasta ohjaavat toimintaa. Selvilläolovelvollisuus voi olla erittäin vaikuttava ja kustannustehokas, mutta vaatii toteutuakseen tietoisuuden ja osaamisen kasvattamista ja parempaa sekä helposti saatavilla olevaa tietoa monimuotoisuudesta ja siihen vaikuttavista toimista (esim. yhteys luontotietoon ja luonnonsuojelun seurantaan). Tässä arvioissa positiivisen vaikutuksen taso on oletettu kasvavaksi ja nähty, että periaatteiden omaksuminen (tai noudattaminen) laajenee ajan kuluessa.

Periaatteilla voi kuitenkin olla epäsuoria vaikutuksia luontoarvojen suojeluun muiden lakien soveltamisalan puitteissa. Toisaalta vaikutusten osoittaminen saattaa olla hankalaa ja vaikuttavuus riippuu lain tulkinnasta.

### Taloudelliset vaikutukset

- 0 lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Selvilläolovelvollisuussäännös johtaa luonnonsuojelulain soveltamisessa uusiin selvittämistarpeisiin muun ympäristönkäytön suunnittelun ja päätöksenteon yhteydessä. Osaltaan selvilläolovelvollisuus yleisluontoisena periaatteena ”tuuppaa” toimijoita vastuullisuuteen luontovaikutusten välttämässä ja minimoimisessa. Tästä voi aiheutua yrityksille suoria, tiedonhankinnasta ja suunnittelusta johtuvia kustannuksia sekä välillisiä kustannussäästöjä. Luontotietojärjestelmän kehittäminen voi alentaa kustannuksia. Vaikutukset ovat epävarmoja niille nykyisille toimijoille, joilla ei ole esim. YVA-lain kautta tehtyä selvitystä.

Merkittävimmät myönteiset taloudelliset vaikutukset liittyvät luontovahinkojen ja muiden ei-toivottujen seurausten välttämiseen. Erityisen tärkeää on luontoriskien parempi huomioonottaminen. Esimerkiksi Kokemäenjoen vuollesimpukkakuolema osoittaa, että luontovahinkojen korjaamiskustannukset voivat olla merkittävät. Selvilläolovelvollisuus voi ohjata toimijoita valitsemaan luontoarvoja vähemmän heikentäviä ratkaisuja.

Ennalta varautumisen periaate laissa ohjaa tunnistamaan riskejä ja välttämään vahinkoja, joilla voi olla merkittäviä taloudellisia seurauksia.

### Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- ++ lyhyen aikavälin vaikutus
- ++ pitkän aikavälin potentiaali

Selvilläolovelvollisuuden lisäämisellä lakiin on positiivisia tiedollisia ja sivistyksellisiä vaikutuksia, kun vastuu välttää ja lieventää erilaisia luontovaikutuksia ulotetaan kaikkiin toimijoihin. Selkeä lakiin perustuva vastuu asettaa toimijoille vaatimuksia luonnonsuojelutiedon vahvistamisesta. Konkreettisemmin positiivisia vaikutuksia syntyy oppimisen ja osallistumisen kautta myös suunnittelun ja päätöksenteon laatuun toimijoiden tietoperustan vahvistuessa. Toisaalta se, miten ehdotuksen sanamuoto ”jokaisen” tulkitaan, vaikuttaa siihen, koskettavatko velvollisuuden ensi sijassa kansalaista (jolloin velvollisuuksien näkökulma kapenee lähiympäristöä koskevaksi) vai toiminnanharjoittajaa (jolloin se voi käsittää pidempiä, luonnon monimuotoisuuden hupenemista aiheuttavia vaikutusketjuja – vrt. kaupunkien laajeneminen metsäalueille, metsätalouden maisematason vaikutukset). Vastuu näyttäytyy erilaisena erilaisille toimintoille.

Selvilläolovelvollisuus aiheuttaa siis lisääntyneitä (tieto)vaatimuksia toimijoille, ja siten siihen kytkeytyy oikeus saada oikea-aikaista ympäristötietoa luonnonsuojelusta. Kansalaisten ja eri toimijoiden kyvyt käyttää ja

ymmärtää tietoa voivat vaihdella. Tästä syystä muutosehdotukset lisäävät ainakin välillisesti tarvetta osallistumiselle, neuvonnalle sekä tiedontuotannolle ja sen saatavuudelle. Epävarmuutta vaikutuksista lisää se, kuinka paljon ja miten kattavaa viranomaisten tukea ja neuvontaa on tarjolla eri toimijoille luontovaikutusten tulkitsemiseksi, ja toisaalta kuinka avointa sekä ajantasaista ympäristötietoa on saatavilla.

Ennalta varautumisen periaatteen ja selvilläolovelvollisuuden säännöksillä vahvistetaan lakiluonnoksen tavoitteiden toteutumista. Ne vahvistavat PeL 20.1 §:n tarkoittamaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Ne eivät näytä sellaisenaan muodostavan omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden ydinalueelle meneviä rajoituksia. Näin ollen ne tuovat positiivisia perusoikeusvaikutuksia verrattuna voimassa olevaan lakiin.

### Ilmastovaikutukset

- + sopeutuminen
- + hillintä

Selvilläolovelvollisuus ja ennalta varautumisen periaate korostavat yleisellä tasolla sekä ilmastonmuutoksen hillintää että siihen sopeutumista. Ennaltavarautumisen mukaisesti vakavan vahingon uhatessa pitää pyrkiä vahingon estämiseen tai minimointiin tiedollisesta epävarmuudesta huolimatta. Ilmastonmuutoksen hillintä on esimerkki ennaltavarautumisen periaatteen soveltamisesta, sillä vahingonuhka on huomattavan vakava ja laaja-alainen, mutta täyttä varmuutta kehityksestä ei ole. Myös sopeutuminen ilmastonmuutokseen on ennaltavarautumisen periaatteen toteuttamista. Selvilläolon merkitys korostuu hillintätoimien suunnittelussa ja toimeenpanossa, koska niillä voi olla myös vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen (esim. tuulivoiman tai bioenergian käytön merkittävä lisäys). Myös laaja-alaisen sopeutumistumistomien toteutuksessa selvilläolo luonnon monimuotoisuudesta on tärkeä ja voi edistää uudentyypisiä toimia kuten luontopohjaisia ratkaisuja.

## Saamelaiskulttuurin suoja

Uusi säännös saamelaiskulttuurin suojasta tukee saamelaisille perustuslain 17 §:n nojalla kuluva oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vaikutukset muissa vaikutuslajeissa ovat pieniä.

### Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

- 0 lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Muutoksella on mahdollisesti marginaalisia, pääasiassa positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Mikäli saamelaiskulttuurin suojaa käytetään suojelun perusteena tai esim. taloudellisen toiminnan esteenä, muutos on luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvilta vaikutuksiltaan positiivinen. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitäminen saattaa lisätä suojelutarvetta. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen luonnonsuojelu- ja maisema-alueiden hoidossa voi vaikuttaa positiivisesti, jos tiedon hyödyntäminen johtaa luonnonhyötyjen kannalta tehokkaampiin toimenpiteisiin.

Välillisesti saamelaisten aseman vahvistaminen luonnonsuojelu- ja maisema-alueiden hoidossa voi myös lisätä yhteisön osallistumista, kiinnostusta ja sitoutumista alueen luontoarvoihin ja niiden turvaamiseen. Monet saamelaiskulttuurin ylläpitämistä suojaavat luonto-, vesi- ja maavarojen käytön rajoitukset suojaavat samalla

myös luontoarvoja, ja saamelaiskulttuurin suojalla on siten välillisesti positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

On kuitenkin huomioitava, että myös suojattavalla toiminnalla voi olla luonnon monimuotoisuudelle negatiivisia vaikutuksia. Näin voi käydä esimerkiksi, jos muutos vähentää saamelaisalueilla toteutettavia suojelutoimia saamelaisten elinkeinon harjoittamisen turvaamisen takia. Mahdolliset negatiiviset vaikutusmekanismit liittyvät pääasiallisesti luonnonsuojelun kanssa ristiriidassa oleviin, saamelaisten elinkeinon harjoittamiseen liittyviin tekijöihin (esim. porotalous, petoeläinten aktiivinen poisto, porojen laidunnusvaikutukset kasvillisuuteen ja tätä kautta pohjoisiin eliöyhteisöihin). Näissä ristiriitatilanteissa uusi laki voi heikentää luonnon monimuotoisuuden suojelua, mikäli muutos kasvattaa luontoa heikentävien päätösten määrää. Toisaalta ristiriidat ovat hyvin tunnettuja ja niillä on pitkä historia eikä näköpiirissä ole suurta riskiä ristiriitojen merkittävästä lisääntymisestä. Ristiriitojen merkitys voi kuitenkin kasvaa, mikäli näihin liittyvien lajien ja luontotyyppien esiintymät siirtyvät ilmastonmuutoksen vaikutuksesta enenevässä määrin Pohjois-Suomen saamelaisalueille. Ilmastonmuutoksen vaikutukset saamelaiskulttuurin harjoittamisen ja lajien ja luontotyyppien levinneisyysalueiden muutoksiin välisiin vuorovaikutuksiin tunnetaan huonosti.

#### Taloudelliset vaikutukset

- 0 lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Muutos parantaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen taloudellista asemaa. Saamelaisalueen kuntien ja alueella valtion liikelaitosten (esim. Metsähallitus) osalta muutoksella voi olla muutoksen valmisteluun ja toimeenpanoon liittyviä kustannusvaikutuksia. Alueella toimivien yritysten ja aluetaloudellisten vaikutusten osalta arvioidut taloudelliset vaikutukset ovat epävarmoja ja riippuvat siitä, miten hyvin muu toiminnanharjoittaminen on yhteensovitettavissa saamelaisten perinteisten elinkeinojen kanssa.

#### Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Virkatyönä tehdyssä alustavassa arvioinnissa todetaan, että lakiin ehdotettu uusi säännös saamelaiskulttuurin suojasta tukee saamelaisille perustuslain 17 §:n nojalla kuluvaan oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lakiluonnoksen 6 §:n muotoilu ”Tämän lain nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä” voi kuitenkin vaikuttaa heikentävästi perustuslain mukaiseen saamelaisten kulttuurin suojaan. Pykälän muotoilussa saamelaiskulttuurille näytetään sallivan vähäinen heikentyminen. Muotoilu merkitsee näin tulkittuna saamelaisten kulttuurin suojan heikentymistä voimassa olevasta laista. Asiaa olisi tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut lausuntokäytännössä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien rajoituksiin tiukasti.

Sen sijaan lakiluonnoksen 58.3 §:n ja 92.3 §:n muotoilu tukee PeL 17.3 §:n mukaista saamelaisten kulttuurisuoja. Uusien säännösten mukainen vuorovaikutus saamelaisyhteisöjen kanssa hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa saamelaisten kotiseutualueella vahvistaa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.



Säännöksen myönteiset yhteiskunnalliset vaikutukset saamelaisalueella kasvaisivat, jos esimerkiksi luonnonsuojelulain mukainen poikkeaminen tai luonnonsuojelulakiperustaiset lupa-asiat (hallintokäytäntö) pystyisivät tarpeen tullen ottamaan huomioon saamelaisen perinnetiedon, innovaatiot tai käytännöt (BD-sopimus 8j). Saamelaisten kulttuurin suojan kannalta on myös olennaista, että perinteisen saamelaisten tiedon käytöstä on hankittava ennakkosuostumus. Tältä osin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuden vahvistuvat voimassa olevasta oikeudesta.

#### Ilmastovaikutukset

+ sopeutuminen

0 hillintä

Muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään, joskin siihen saatetaan vedota esimerkiksi hillintätoimien sijoittamisen ja toteuttamisen yhteydessä (esimerkiksi tuulivoima). Muutoksella on mahdollisia positiivisia vaikutuksia saamelaiskulttuurin edellytyksiin sopeutua ilmastonmuutokseen.

### Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen

Muutoksesta on myönteisiä vaikutuksia kaikissa vaikutuslajeissa, mutta erityisesti yhteiskunnallisesti ja pitkällä aikavälillä luonnon monimuotoisuudelle.

#### Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

++ lyhyen aikavälin vaikutus

+++ pitkän aikavälin potentiaali

Muutos on erittäin tärkeä ja saa aikaan positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle kannustamalla luonnon monimuotoisuuden huomioimiseen. Vaikutusten laajuus riippuu avustuksiin käytettävissä olevista varoista ja siten siitä, miten laajoja tukitoimet ovat. Silti jo käsitteellisellä tasolla muutoksella on positiivisia vaikutuksia, sillä se mahdollistaa voimassaolevaan lakiin verrattuna uusia tapoja tukea suojelutoimia. Avustusmekanismin vaikutukset voivat olla positiiviset moniin luontotyyppeihin ja lajien elinympäristöihin.

Rahallinen avustus motivoi vapaaehtoiseen suojeluun ja sen voi olettaa houkuttelevan sellaisia maanomistajia suojelemaan luontoa, jotka eivät ole sitä tehneet, koska suojelulla on tähän saakka saattanut olla vain negatiivisia talousvaikutuksia. Osuvasti kohdennettuna potentiaali on ilmeisen suuri ja todellinen vapaaehtoisen suojelun lisäämisen kannalta. Välillisesti muutos voi vaikuttaa positiivisesti yksityisten maanomistajien ja yritysten kiinnostukseen ja sitoutumiseen luontoarvojen suojeluun. Muutoksen vaikutukset voivat kasvaa ajan kuluessa, mikäli mekanismin suosio kasvaa yksityisten maanomistajien ja yritysten keskuudessa ja kannustaa näitä toimijoita mukaan suojelutoimien toteuttamiseen.

Epävarmuutta vaikutuksiin aiheuttaa budjettirahoituksen jatkuvuus toistettavissa toimenpiteissä (luonnonhoito, kulttuurimaiseman hoito). Vaikutusten kannalta on olennaista taata toimien tehokkuus ja vaikuttavuus selkeillä myöntämisperusteilla, ohjeilla sekä seurannalla avustusten oikeasta käytöstä.

Haluttujen vaikutusten varmistamiseksi ja mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi on olennaista, että valvonnalla voidaan todeta toimien toteutuneen suunnitelmien mukaisesti. Seurannalla voidaan edistää hyvin kokemusten dokumentointia ja edistää oppimista.

## Taloudelliset vaikutukset

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- ++ pitkän aikavälin potentiaali

Muutoksesta aiheutuu taloudellisesti eri suuntaisia ja suuruisia vaikutuksia eri tahoille. Lyhyellä aikavälillä julkistaloudelle aiheutuu uuden rahoitusvälineen järjestämisestä kustannuksia, jotka ajan kuluessa vähenevät. Julkistaloudelliset kustannukset riippuvat siitä, kuinka paljon varoja ohjataan avustuksiin. On olennaista, että rahoitusmekanismit kannustavat toimiin, joita ei tehtäisi ilman rahoitusta (esim. painotetut tarjouskilpailutyypiset ratkaisut). Lisäksi vain riittävän pitkäjänteinen ja ajoissa tiedotettu rahoitus parantaa avustusten saajien toimintaympäristön ennakoitavuutta ja alan PK-yritysten toimintaedellytyksiä.

Muutoksesta syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mahdollisuuksia uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai nykyisen uudelleensuuntaamiseen sekä positiivisia taloudellisia vaikutuksia alan yritystoiminnalle. Muutos voi synnyttää taloudellista toimintaa välillisesti esim. kulttuurimaiseman säilyttämisen kautta (pitkäaikainen vaikutus) tai kunnostamistöiden kautta (lyhytaikainen vaikutus). Näillä voi olla luonnon virkistyskäytön kautta reaaliaikaisesti taloudellista hyötyä (matkailu) tai taloudellisesti muuten mitattavaa hyötyä käyttöarvojen parantuuessa. Monimuotoisuuden osalta käytöstä riippumattomat arvot (taloudellisesti mitattuina) paranevat.

## Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- ++ lyhyen aikavälin vaikutus
- +(+) pitkän aikavälin potentiaali

Oikein kohdennettuina avustusten yhteiskunnalliset vaikutukset ovat kauttaaltaan merkittävän positiivisia. Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen kannustaa vapaaehtoiseen suojelutyöhön ja lisää luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä maanomistajien keskuudessa. Muutos vahvistaa maanomistajien ja yritysten sitoutumista ja kiinnostusta suojeluun. Toisaalta mahdollisia epävarmuuksia liittyy siihen, millaisia vaikutuksia avustuksilla on omaehtoiseen suojeluun, ja väheneekö se mahdollisesti korvausten seurauksena. Tämän vuoksi tärkeää sopia selkeästi korvausten periaatteista ja pyrkiä tukemaan erityisesti luonnonsuojelua aktiivisesti edistäviä toimia.

Paikallisilla, aktiivisilla kunnostus- ja suojeluhankkeilla voi olla monia positiivisia vaikutuksia paikallisyhteisöihin ja niiden luontosuhteeseen sekä käsityksiin luonnonsuojelusta. Avustus lisää myös toimijoiden yhteistyötä mikä kasvattaa sosiaalista pääomaa ja luonnonsuojelun tietoutta. Avustuksella saattaa olla positiivisia vaikutuksia myös työllisyyteen ja terveyteen.

Avustuksella on samoin positiivisia vaikutuksia perusoikeuksiin. Avustuksilla luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen voidaan rahallisesti tukea PeL 20.1 §:n tarkoittamaa jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, kunhan samalla otetaan huomioon aiheuttamisperiaatteet mukaiset rajaehdot. Samalla on kuitenkin lakiluonnoksen 31 §:n muotoilussa kiinnitettävä huomiota vielä erityisesti täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Näiltä osin perusoikeusvaikutuksiin liittyy epävarmuutta.

Vaikutusten kannalta olennaista on varmistaa avustusten myöntämisen selkeät ja tarkat perusteet, ettei avustusta myönnetä tilanteessa, jossa sovelletaan muita luonnonsuojelun keinoja. Hyväksyttävyyden kannalta olennaista on avustusten myöntämisen läpinäkyvyys ja avoimuus.

## Ilmastovaikutukset

+ sopeutuminen

+/- hillintä

Avustettavat toimet voivat parhaassa tapauksessa edistää sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista että ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Tietyt toimet, kuten metsien suojeleminen tai tietyissä tapauksissa soiden ennallistaminen, sitovat hiiltä ja vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä. Toisaalta kunnostus- ja hoitotyöt voivat tukea lajien sopeutumista muuttuvaan ilmastoon.

Jos avustusten kriteereissä on mukana ilmastoulettavuus, esimerkiksi hiilinielujen ja -varastojen turvaaminen, voi avustusten kautta syntyä positiivisia ilmastovaikutuksia.

## Luontotyyppien suojelun keinovalikoiman laajennus ja uudet suojelukategoriat

Luontotyyppien keinovalikoiman laajennuksella ja uusilla suojelukeinoilla on merkittäviä myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Muutoksella on lisäksi todennäköisiä myönteisiä yhteiskunnallisia ja perusoikeusvaikutuksia, kun säännökset uhanalaisista luontotyypeistä helpottavat luonnonsuojelua koskevaa viestintää ja päätöksentekoa kunnissa ja maakunnissa. Muutoksesta voi aiheutua rajattuja lisäkustannuksia yksittäisille yritysille.

## Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

++ lyhyen aikavälin vaikutus

++ pitkän aikavälin potentiaali

Luontotyyppien suojelun keinovalikoiman laajentaminen on erittäin tärkeä muutos monimuotoisuuden kannalta. Luontotyyppien suojelusta ja säilymisestä hyötyy samanaikaisesti suuri määrä eliölajeja. Luontotyyppien luokittelu kolmeen tasoon auttaa arvioimaan suojelun tärkeyden. Lisäksi vaarantuneet luontotyypit voidaan säätää uhanalaisiksi, jolloin niiden huomioonottaminen suunnittelussa ja päätöksenteossa voi ennaltaehkäistä niiden uhanalaistumista entisestään.

Luontotyyppikohteiden hoidon ja ennallistamisen salliminen lisää muutoksen positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia.

Muutoksen edellytyksiin suojella luontotyyppijä vaikuttavat poikkeamismahdollisuus sekä uhanalaiseksi määritettävien luontotyyppien lopullinen määrittely. Tärkeää olisi, että määritelmät kattaisivat lajimääriltään ja pinta-aloiltaan myös nykyistä laajemmat esiintymät.

## Taloudelliset vaikutukset

- /+ lyhyen aikavälin vaikutus
- +/- pitkän aikavälin potentiaali

Luontotyyppisuojelelun kehittämisen myötä suojelelun piiriin tulee lisää uusia luontotyypppejä. Kotitalouksien asemaan tai käyttäytymiseen sillä ei arvioida olevan vaikutuksia. Valtiontaloudellisia kustannuksia aiheutuu viranomaistehtävistä (rajauspäätösten valmistelu) ja korvauksista maanomistajille. Kustannusten kohdentuminen ja määrä ovat epävarmoja, ja kustannuksia olisi syytä arvioida tarkemmin.

Luonnonsuojelelain korvaussäännös mahdollistaa luontotyyppisuojelelusta aiheutuvien, merkittävien kustannusten korvaamisen maanomistajalle ja erityisen oikeuden haltijalle täysimääräisesti, joten maanomistajalle ei lähtökohtaisesti aiheudu suojelelusta kielteisiä taloudellisia vaikutuksia.

Luontotyyppisuojelelun vahvistamisesta voi aiheutua kustannuksia yrityksille tilanteessa, jossa liiketoiminta luontotyyppisuojelelun alueella estyy tai poikkeamislupaa ei voitaisi myöntää tai tilanteessa, jossa poikkeaminen edellyttäisi kompensatiota. Tapauksissa, jossa ekologinen kompensatio toteutetaan, toiminnanharjoittajan kustannuslisäys on arvioitu muun muassa kansainvälisten kokemusten perusteella olevan noin 1-5% hankkeen kokonaiskustannuksista. Pienissä hankkeissa ekologisesta kompensatiosta aiheutuvien kustannusten osuus voi kuitenkin nousta huomattavasti suuremmiksi.

Kotitalouksille luontokohteiden säilymisestä on rajoitetusti hyötyä, joka on rahamääräisesti määritettävissä. Varsinkin kesäasuntojen arvo voi nousta suojelelalueiden läheisyydessä. 70 § suojelelalueiden hoito voi tukea pienimuotoista taloudellista toimintaa.

Välillisesti luontotyyppisuojelelun kehittäminen ja ekologinen kompensatio luovat uusia taloudellisen toiminnan ja yleisen hyvinvoinnin mahdollisuuksia sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen rahoituslähteitä.

## Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- ++ pitkän aikavälin potentiaali

Luontotyyppisuojelelun täsmentäminen edistää luonnonsuojeleluetua esimerkiksi osana muuta maankäytön suunnittelua. Luontotyyppien rajausta suojelee lajisuojelelun laajempia kokonaisuuksia ja luontotyyppien havaitseminen on helpompaa kuin uhanalaisten lajien. Lakiluonnoksen säännökset uhanalaisista luontotyypeistä todennäköisesti helpottavat luonnonsuojelelun viestintää ja päätöksentekoa maakunnissa ja kunnissa.

Luontotyyppien uhanalaistuksessa niiden suojelelun vaikuttaa myönteisesti muun muassa kansalaisten hyvinvointiin. Esimerkiksi maisemallisesti arvokas suojelelun luontotyyppi voi tuottaa hyötyjä kansalaisille maisemansa kautta. Luontotyyppien suojelelun lienee myös yleistä suojelelun halukkuutta josta oltaisiin valmiita maksamaan. Luonnonsuojelelun on suuri vaikutus ihmisten hyvinvointiin ja arvoihin - myös taloudellisesti mitattuihin (mm. maksuhalukkuus soiden suojelelun) (Grammatikopoulou ym 2019; Jäppinen ja Heliölä 2015). Uhanalaisten luontotyyppien päivittäminen tukee kansalaisten luonnon arvostuksen ylläpitämistä.

Luontotyyppien suojelelun laajempi keinovalikoima ja uudet suojelelun kategoriat vahvistavat eräiltä osin ympäristöperusoikeuden tarkoittaman ympäristövastuun toteutumista verrattuna voimassa olevaan LSL:iin.

Toisaalta (sekä luontotyyppien että lajien suojelun kohdalla) suojelupäätöksistä poikkeamisen ja ekologisen kompensaation yhteisvaikutus voi olla ympäristöperusoikeuden toteutumista heikentävä, jos kompensaatio mitigaatiohierarkiasta huolimatta johtaa tosiasiasa uhanalaisten luontotyyppien suojelun heikentymiseen. Vaikka laissa poikkeamisperusteet eivät muutu, voi uudella kompensaatiomahdollisuudella olla tosiasiasa heijastusvaikutus näiden perusteiden tulkintaan.

Omaisuuksensuojan kannalta muutosta ei aiheudu luontotyyppien suojelu- ja poikkeamisen epäämisen jälkeen korvausperusteissa. Uhanalaisten luontotyyppien hoitoon voidaan saada avustusta. Osin keskeneräisistä pykäläluonnoksista johtuen ei voida päätellä aivan täsmällisesti kaikkia omaisuusensuojan rajoituksia.

### Ilmastovaikutukset

+ sopeutuminen

0/+ hillintä

Uudet suojellut luontotyypit eivät valtakunnan tasolla ole merkittäviä hiilinieluja tai varastoja, mutta suojelu tukee paikallista hiilivarastojen säilyttämistä ja nielujen ylläpitoa. Luontotyyppien suojelu edistää yleisesti lajien sopeutumista ilmastonmuutokseen elinvoimaisia kantoja tukemalla, ja hoito on tärkeä esimerkiksi ilmastonmuutoksen seurauksena laajenevien jalopuumetsiköiden ylläpitämisessä.

Ilmastonmuutos lisää todennäköisesti erityisesti pohjoisten alueiden luontotyyppien uhanalaisuutta. Osa eteläisistä luontotyypeistä voi hyötyä ilmastonmuutoksesta, mutta jos ilmastonmuutos lisää haitallisille vieraslajeille otollisia olosuhteita, vieraslajit voivat aiheuttaa uhanalaistumista. Laki pystyy vain rajallisesti puuttumaan ilmastonmuutoksen aiheuttaman uhanalaistumiskehitykseen. Laajentamalla luontotyyppien suojelun keinovalikoimaa voidaan kuitenkin priorisoida suojelutoimia ilmastonmuutoksen kannalta uhanalaisimpiin luontotyyppihin ja parantaa esimerkiksi niiden välistä kytkeytyvyyttä.

## Eräiden uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuus viranomaisen luvituksessa ja suunnitelmien hyväksymisessä

Muutoksen vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ovat myönteiset ja kasvavat pitkällä aikavälillä.

Uhanalaisen luontotyyppien huomioonottamisesta voi aiheutua kustannuksia yrityksille lyhyellä aikajänteellä. Ympäristöperusoikeuden suoja ja vastuu luonnon monimuotoisuudesta vahvistuvat muutoksen myötä.

### Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

+ lyhyen aikavälin vaikutus

++ pitkän aikavälin potentiaali

Huomioonottamisvelvollisuus on uusi työkalu, jolla voidaan vahvistaa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien asemaa ja parantaa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamista lupia tai suunnitelmia hyväksyessä. Uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuudella on potentiaalisesti merkittäviä vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Muutos voisi vaikuttaa esimerkiksi lupamääräysten kautta, jolloin luonnonkäyttöhankkeet (kaavoitus, ympäristöluvut ym.) siirtyisivät luonnon monimuotoisuuden kannalta vähemmän haitallisille alueille.

Muutoksen vaikutusta rajoittaa se, ettei huomioonottaminen ole luvan hylkäämisen edellytys. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, miten paljon muutos vaikuttaa uhanalaisia lajeja ja luontotyyppijä heikentäviin lupiin ja

suunnitelmiin nykyiseen tasoon verrattuna. Lisäksi merkitystä on uhanalaisten luontotyyppivalikoiman laajuudella. Pieni positiivinen vaikutus voi tulla siitä, että huomioonottamisvelvollisuuden lakiperustan vahvistamisella uhanalaiset luontoarvot huomioidaan jatkossa entistä useammassa tapauksessa. Mikäli uusi laki johtaa laajempiin muutoksiin maankäytön suunnittelussa ja luvituksessa, voi positiivinen vaikutus olla tätä huomattavasti suurempi.

Huomioonottamisvelvollisuuden vaikutusta vähentää se, että se ei koske ilmoituksenvaraisia toimenpiteitä (esim. metsienkäsitely metsänkäyttöilmoituksen nojalla). Muutos ei myöskään turvaa ekosysteemipalveluita (esimerkiksi pölytystä) hoitavia tai muita toiminnallisia avainlajeja. Kuitenkin selkärangattomat tai sienet ovat lukumääräisesti runsaimmat uhanalaisten lajien ryhmät.

Positiiviset vaikutukset kohdistuvat selkärankaisten ja (putkilo)kasvien uhanalaisiin laji- ja luontotyyppisiin ja vahvistaa näiden ryhmien asemaa.

#### Taloudelliset vaikutukset

- lyhyen aikavälin vaikutus
- pitkän aikavälin potentiaali

Uhanalaisen luontotyyppin huomioonottamisesta voi aiheutua lisäkustannuksia yrityksille. Tällaisia kustannuksia voivat olla esimerkiksi yritystoiminnan rajoittuminen tai ympäristön tai luonnontilan monitorointikustannukset. Mahdollinen epävarmuus uhanalaisuusstatuksen muutoksesta heikentää taloudellisen toimintaympäristön ennakoitavuutta.

Ennakoidut ja pelätyt taloudelliset vaikutukset voivat johtaa siihen, että taloudellinen toimija pyrkii ennakoimaan tietyn uhanalaisen lajin elinympäristön tai luontotyyppin muuttumista rauhoitetuksi tulevaisuudessa. Tällaisessa tapauksessa toimija saattaa joko varautua alueen suojeluun tai tuhota luontoarvon ennakoivasti (esim. Nieminen ym. 2021, Simmons ym. 2018).

#### Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Huomioonottamisvelvollisuutta koskevat uudet säännökset vahvistavat ja täsmentävät nykytilanteen, jonka mukaisesti viranomaisten on lupapäätöksissä ja suunnitelmia hyväksyessä otettava huomioon LSL:n säännökset eri lakien viittaussäännöksiä perusteella ja jopa ilman niitä eri lakien mukaisessa päätöksenteossa. Ympäristöperusoikeuden suoja ja vastuu luonnon monimuotoisuudesta vahvistuu siten näillä lakiluonnoksen säännöksillä. Tällaiset puhtaasti viranomaisen huomioonottamisvelvollisuuteen ohjaavat säännökset eivät vielä sinällään näyttäisi vaikuttavan omaisuuden suojaan tai muutoinkaan vaikuta yksilön perusoikeuksien konkreettiseen toteuttamiseen tai rajoittamiseen.

Rajoituksia voi tulla lähinnä välillisesti muiden lakien kautta. Joka tapauksessa huomioon ottamiseen mahdollisesti liittyvät, yksityisiin tahoihin kohdistuvat rajoitukset on tehtävä lakiin perustuvissa lupia ja suunnitelmia koskevissa viranomaispäätöksissä (PeL 2.3 § ja 124.1 §:n 2 virke), joihin voidaan tarvittaessa perustaa asianmukaiset korvaukset mahdollisista omaisuuden käyttörajoituksista ja joista on muutoksenhakumahdollisuus.

Asianosaisilla on oltava myös muutoin mahdollisuus osallistua tällaiseen elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon PeL 2.2 §:n ja PeL 20.2 §:n perustuslaillisen toimeksiannon mukaisesti.

### Ilmastovaikutukset

+ sopeutuminen

-/0 hillintä

Huomioonottamisvelvollisuudella ei ole merkittäviä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään, mutta jossain tilanteissa vaikutukset voivat olla kielteisiä. Muutos korostaa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojelua kaikessa alueiden suunnittelussa ja luonnonvarojen käytössä. Tämä voi joissakin tilanteissa rajoittaa hillintätoimien toteuttamista (esimerkiksi uusiutuvan energian tuotanto tai sen edellyttämien voimalinjojen rakentaminen).

Luontotyyppien ja lajien suojelun vahvistaminen suojelualueiden ulkopuolella voi parantaa edellytyksiä turvata luontoympäristön sopeutumista ilmastonmuutokseen. Säännösten avulla voidaan varmistaa, että sellaiset esiintymät, joiden merkitys kasvaa ilmaston muuttuessa eivät tuhoudu vahingossa.

## Pesien ja pesäpuiden suojelu sekä avustettu leviäminen

Muutoksilla on rajattuja positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Pesien ja pesäpuiden suojelu tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista. Avustetulla leviämisellä voi olla myönteinen vaikutus ilmastonmuutoksen sopeutumiseen. Muutoksilla ei ole mainittavia taloudellisia vaikutuksia.

### Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

+ lyhyen aikavälin vaikutus

+ pitkän aikavälin potentiaali

Selvilläolovelvollisuus ja tietojärjestelmät oletettavasti parantavat pesäpuiden suojaa. Vaikutukset toteutuvat pesäpuiden sijaintitiedon paremman keräämisen ja jakamisen sekä tiedon käyttämisen kautta.

Pesäpuiden rajaaminen vain suuriin petolintuihin vähentää merkittävästi uuden säännöksen vaikuttavuutta. Jos mukana olisivat myös muut päiväpetolinnut ja pöllöjen luontaiset pesäkolot tai pesäpötkelöt, kattavuus ja vaikutus olisi selvästi parempi ja johtaisi parempiin käytäntöihin esimerkiksi metsänhakkuiden yhteydessä. Riskinä on pesäpuiden sijainnin tietokantojen väärinkäyttö, jolloin vaarana on pesien hävittäminen tai munien keruu.

Avustetulla leviämisellä on tärkeä rooli yksittäisten lajien suojelussa. Avustettu leviäminen voi pelastaa erityisesti suojellun lajin tai hidastaa sen tuhoutumista. Riskinä kuitenkin on, että säännöstä tullaan soveltamaan suhteelliseen pieneen määrään lajeja. Tämä vähentäisi säännöksen vaikuttavuutta.

Positiiviset luonnon monimuotoisuusvaikutukset toteutuvat esimerkiksi sen kautta, että erityisesti suojellun lajin siirtäminen voi pelastaa lajin sukupuutolta tai hidastaa lajin häviämistä. Avustettu leviäminen on toimenpiteen kalleuden ja siihen liittyvien riskien takia ns. viimeinen keino, mutta joillekin lajeille ainoa vaihtoehto niiden säilymiselle.

## Taloudelliset vaikutukset

- 0 lyhyen aikavälin vaikutus
- 0 pitkän aikavälin potentiaali

Pesien ja pesäpuiden suojelulla ei ole toimijoille merkittäviä taloudellisia vaikutuksia voimassa olevaan lakiin verrattuna.

Avustetun leviämisen osalta taloudelliset vaikutukset ja niiden kohdistuminen toimijoille (maanomistajat, luonnonvarayrittäjät, Metsähallitus) ovat epävarmoja ja riippuvat osin siitä, mihin avustettu leviäminen tapahtuu ja paljonko sitä otetaan käyttöön. Joissain tilanteissa avustettu leviäminen maanomistajan suostumuksesta voi aiheuttaa negatiivisia talousvaikutuksia yrityksille, jos toiminnan harjoittamismahdollisuudet alueella pienenevät tai estyvät kokonaan. Avustetun leviämisen toteuttajille avautuu uudenlaisia toimintamahdollisuuksia. Taloudellisten vaikutusten määrä on epävarma. Avustetusta leviämisestä voi aiheutua maanomistajille ja metsänomistajille jonkin verran neuvottelukustannuksia.

Valtiontaloudelle aiheutuu lisäkustannuksia mahdollisista korvauksista maanomistajille ja ELY-keskusten työmäärän lisääntymisestä.

## Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- 0/+ lyhyen aikavälin vaikutus
- 0/+ pitkän aikavälin potentiaali

Pesien ja pesäpuiden suojelu tukee ja vahvistaa ympäristöperusoikeuden toteutumista. Muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen suhteessa voimassa olevaan oikeuteen. Suurten petolintujen osalta sääntely on jopa tarkkarajaisempi kuin voimassa oleva oikeus, mikä selkiyttää maanomistajaan tai elinkeinoihin, esimerkiksi turpeenottamiseen kohdistuvia käytönrajoituksia.

Avustetun leviämisen osalta vahvistetaan PeL 20.1 §:n tarkoittamaa ympäristövastuuta. Omaisuuden suojan turvaamisen kannalta on keskeistä lakiluonnoksen 81.2 §:n mukainen maanomistajan suostumus ja maanomistajan kanssa tehty sopimus siirrolle.

Vuorovaikutuksen rajoittaminen maanomistajaan ei ole riittävä etenkin tilanteessa, jossa siirron vaikutukset lajin leviämisen tms. syyn vuoksi ulottuvan maanomistajan aluetta laajemmalle. Kyseinen säännös ei tässä muodossa riittävästi turvaa PeL 2.2 §:n ja PeL 20.2 §:n tarkoittamalla tavalla jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

## Ilmastovaikutukset

- + sopeutuminen
- 0 hillintä

Muutoksista erityisesti avustetulla leviämisellä voi olla ilmastonmuutoksen sopeutumisen edistämisessä merkitystä. Riskinä voi olla, että avustettu leviäminen onnistuu 'liian hyvin' ja laji leviää uudessa ympäristössä muuttaen ko. ympäristön yleistä sopeutumiskykyä.



Ilmastonmuutoksen takia uhanalaistuneiden lajien lisääntymis- ja pesintämahdollisuuksia voidaan parantaa, mikä vahvistaa lajien edellytyksiä sopeutua ilmastonmuutokseen.

## Luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntely

Tietojärjestelmäsääntelyn muutoksella on merkittäviä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen kasvavat mahdollisesti erittäin merkittäviksi pitkällä aikavälillä.

Tietojärjestelmäsääntelystä aiheutuu kustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä muutos vähentää merkittävästi eri toimijoiden kustannuksia.

### Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- +++ pitkän aikavälin potentiaali

Ympäristötiedon hallinnan kehittämisellä on merkittäviä positiivisia vaikutuksia erityisesti luonnon monimuotoisuuteen. Luontotiedon laadun ja kattavuuden parantaminen ja tehokkaampi käyttö edistävät luonnontilan seuranta- ja toimenpiteiden kustannustehokkaampaa kohdentamista. Positiiviset vaikutukset riippuvat siitä miten nopeasti ja tehokkaasti eri toimijoiden luontotieto saadaan yhtenäistettyä ja liikkumaan tuottajien ja käyttäjien välillä sekä siitä miten helposti tieto on käyttäjien saatavilla. Tietojärjestelmien kehittäminen on resursseja vaativaa ja edellyttää jatkuvaa järjestelmien ylläpitoa ja kehittämistä. Tietojärjestelmät mahdollistavat nykyistä paremmin tiedon keräämisen suojelutoimista ja -päätöksistä ja eri toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin.

Monet kasvien, sienten ja selkärangattomien lajien ryhmät, jotka kattavat valtaosan Suomen luonnon monimuotoisuudesta, eivät kuulu järjestelmällisten seurantojen piiriin. Näissä ryhmissä luontotieto perustuu pääasiassa yksityishenkilöiden keräämiin havaintoihin. Siksi järjestelmän laatukriteerien on syytä sallia myös kansalaisten keräämä luontotieto. Tämä on huomioitava myös seurannan järjestämisessä.

### Taloudelliset vaikutukset

- lyhyen aikavälin vaikutus
- ++ pitkän aikavälin potentiaali

Pitkällä aikavälillä mahdollisuus hyödyntää tietojärjestelmiä ja avointa ympäristötietoa vähentää merkittävästi eri toimijoiden kustannuksia. Tiedon avulla voidaan parantaa suunnittelua ja välttää haitallisia seurauksia, joista voi aiheutua taloudellisia menetyksiä. Ajantasaisen ja avoimen tiedon saatavuus voi auttaa yrityksiä ennakoimaan toiminnan suunnittelua. Toimijoille voi syntyä kustannuksia tiedon hallinnasta ja soveltamisesta.

Julkiselle hallinnolle aiheutuu kustannuksia tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta sekä tietojen tallennuksesta. Tehokkailla ICT-ratkaisuilla ja innovatiivisilla tiedonkeräysmenetelmillä voidaan rajoittaa lakimuutoksen tuomia lisäkustannuksia.

Harmonisoitu ja yhtenäinen tietojärjestelmä säästää resursseja ja kustannuksia esimerkiksi poistamalla päällekkäistä työtä. Kuitenkin suurissa tiedonhallintahankkeissa on aiempien kokemusten perusteella olemassa riski kulujen ylittämiseen ja kokonaispalvelun heikkenemiseen. Tämä voi hidastaa myös asiakaspalvelua ainakin hankkeen alkuvaiheessa.

## Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- ++ lyhyen aikavälin vaikutus
- +++ pitkän aikavälin potentiaali

Luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntely lisää tiedon saantia ja läpinäkyvyyttä. Välillisesti vaikutuksia voi kasvattaa se, että tiedon lisääntyminen voi lisätä suojelutoimintaa. Tiedon avoimuudella on merkitystä toimijoiden ja kuntalaisten oikeusturvan kannalta. Tätä kautta ajantasainen ja saavutettavissa oleva tieto voi myös lisätä luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Myönteiset vaikutukset riippuvat siitä, miten saavutettava, helppokäyttöinen ja käytettävä tietojärjestelmä on.

Luontotiedon hallinnan ja saatavuuden kehittäminen ja parantaminen yleisesti tukevat perusoikeuksien toteutumista. Uudistus mahdollistaa asianosaisille ja yleisölle nykyistä paremmin luontotiedon saatavuuden. Tämä edistää PeL 20.2 §:n tarkoittamia jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tietojen luovuttamispäätökseen liittyvä mahdollinen epäselvyys toimivaltaisesta viranomaisesta voi kuitenkin heikentää perusoikeuksien ja hyvää hallinnon toteutumista ja vaikuttaa negatiivisesti myös jokaisen mahdollisuuksiin vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja oikeusturvan toteutumiseen.

Yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuden (PeL 20.2 §) kannalta virallisissa seurannoissa olisi hyvä olla mukana myös kansalaisten keräämä luontotietotieto.

## Ilmastovaikutukset

- ++ sopeutuminen
- ++ hillintä

Luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntelyllä on tärkeä rooli ilmastonmuutoksen vaikutusten seuraamisessa. Luonnonsuojelun tietojärjestelmä on tärkeä sekä hillinnän että sopeutumisen näkökulmasta. Tietojärjestelmät tukevat ympäristötiedon integrointia ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien suunnitteluun ja toteuttamiseen siten, että ne eivät vaaranna luonnon monimuotoisuutta. Tietojärjestelmät tukevat myös suojele- ja ennallistamistoimien kohdentamista ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kannalta parhaisiin kohteisiin.

## **Ekologinen kompensatio (heikennysten hyvittäminen) luonnonsuojelualueen lakkauttamisessa sekä luontotyyppi- ja lajisuojelupoikkeuksissa**

Ekologisella kompensatiolla on eri vaikutuslajeissa myönteisiä mutta melko rajattuja vaikutuksia. Kompensaation soveltaminen hyvin tarkkaan rajattuihin tapauksiin vaikuttaa tähän. Etenkin luonnon monimuotoisuusvaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Pitkällä aikavälillä (ja käytön laajentuessa) muutoksella nähdään olevan positiivisia talousvaikutuksia uusien liiketoimintamahdollisuuksien myötä.

## Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Ekologisen kompensaation vaikutus luonnon monimuotoisuuteen on positiivinen, mutta vaatimaton, sillä sitä sovelletaan ehdotuksen mukaan vain hyvin pieneen määrään luontoarvoja ja näiden suojelun poikkeuksiin. Pitkällä aikavälillä, jos mekanismin käyttö laajenee tulevaisuudessa luonnonsuojelulakia laajemmalle ja jos järjestelmän toimivuus taataan, kompensaatioiden positiivinen vaikutus voi olla nykyistä arviota suurempi. Erityisesti yhteydet ja suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin ovat tärkeitä.

Ekologisen kompensaation positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen voi syntyä siitä, että nykyisellään hyvittämättä jäävät heikennykset hyvitetään jatkossa. Positiivisten vaikutusten syntyminen on epävarmaa ja edellyttää monien ehtojen täyttymistä. Tutkimustieto tukee oletusta, että lupakynnys saattaa kompensaation käyttöönoton myötä laskea ja luontoarvojen heikennystä vaativat luvat lisääntyä (Clare et al. 2011; Ferreira et al. 2014). Samoin tutkimusnäyttöä löytyy siitä, kompensaatioista saatavat hyvitykset vastaavat harvoin määrällisesti ja laadullisesti heikennettyjä luontoarvoja ja että hyvitys ei ole pysyvä (Quigley & Harper 2006; Sperle 2010; Tischew et al. 2010; May et al. 2017; Lindenmayer et al. 2017; zu Ermgassen et al. 2019; Marshall et al. 2020).

Muutoksen positiiviset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen edellyttävät järjestelmän huolellista valvontaa ja läpinäkyvyyttä. Positiivisia vaikutuksia voi edistää kompensaatiotoimien suuntaamisella esimerkiksi niin, että ne tukevat ekologista kytkeytyneisyyttä. Lisäksi vaikutusten kannalta olennaista on, että kompensaation joustojen perusteet määritetään luonnontieteellisin, ei taloudellisin perustein, ja että sanktiot rikkomuksista kompensaatiossa laitetaan täytäntöön.

Ekologisten kompensaatioiden liian löyhät kriteerit voivat syödä muissa muutosehdotuksissa kaavailtujen toimenpiteiden (lajien ja luontotyyppien suojelu) vaikuttavuutta. Vaikutuksia on seurattava lupapäätöksiä tarkastelemalla.

## Taloudelliset vaikutukset

- lyhyen aikavälin vaikutus
- ++ pitkän aikavälin potentiaali

Taloudellisilta vaikutuksiltaan ekologisen kompensaation tuominen luonnonsuojelulakiin on merkittävin tarkastelluista muutoksista sen osalta, kuinka paljon vaikutusmekanismeja voidaan tunnistaa – ei välttämättä taloudellisten vaikutusten määrältään. Muutoksen vaikutukset ovat moninaisia ja eri toimijoille erisuuntaisia. Samallekin toimijalle vaikutukset voivat toimia eri suuntiin: maanomistaja voi aiheuttaa heikennyksen, hänen omistamalleen alueelleen voi koitua heikennystä, tai hän voi tuottaa luontoarvoja maa-alueellaan.

Ekologisen kompensaation vaikutukset julkistalouteen ovat neutraalit tai positiiviset, koska kustannusvastuu kompensoivista toimista kuuluu toiminnanharjoittajalle. Toisaalta kompensaatiomenettelyt aiheuttavat ELY-keskuksille merkittävää lisäystä työtaakkaan.

Ekologinen kompensaatio voi vähentää julkisen toimijan välittömiä kustannuksia suojelutoimista, mutta toisaalta se aiheuttaa transaktiokustannuksia järjestelmän perustamisvaiheessa (esimerkiksi selvityskustannukset, viipeet, epävarmuudet mm. yhteismitallisuudesta). Transaktiokustannuksia voisi

vähentää kartoittamalla soveltuvia kompensatiokohteita ennalta ja perustamalla habitaattipankki tai vastaava ”välittäjätaho”. Transaktiokustannukset pienenevät pidemmällä aikavälillä.

Ekologinen kompensatio luo taloudellista toimeliaisuutta ja uutta liiketoimintaa; kompensatioyrittöystoimintaa ja innovaatiomahdollisuuksia eri toimijaryhmille, kuten maanomistajille, luonnonhoitajille ja konsulttiyrityksille, ja aiheuttaa näille toimijoille positiivisia talousvaikutuksia. Suunnittelussa ja arvioinnissa kompensatiosta syntyvä liiketoiminta (haittojen ”laskeminen” ja hyötyjen suunnittelu) ovat suunnilleen yhtä suuria konsulttitöitä, ja tämän lisäksi taloudellista toimeliaisuutta syntyy kompensatiotoimen toteutuksesta. Ehdotettu järjestelmä on joustava ja mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden maanomistajien kannalta. Toimija voi pyrkiä lisäämään toiminnan ennakoitavuutta vapaaehtoisen kompensatiota avulla.

Kompensatiolla on pääsääntöisesti positiivinen vaikutus maan arvoon. Kompensoinnin kohdealueella maan arvon muutos riippuu vaihtoehtokustannuksista. Kompensoinnin kohdealueelle kohdistuvat käyttörajoitukset estävät alueen käytön muuhun tarkoitukseen. Jos kompensatiotoimet kuitenkin tukevat esimerkiksi alueen virkistyskäyttöä, voi maan (ja/tai sen lähialueiden) arvo nousta.

Ekosysteemipalvelujen heikentyminen yhtäällä ja kompensatiotoimien aiheuttamat ekosysteemipalvelujen parantumiset tai käyttörajoitukset toisaalla aiheuttavat nekin taloudellisia vaikutuksia. Yleisesti ottaen kansalaisten ja kuluttajien hyvinvoinnille luonnontilan heikennyksen merkitys on taloudellisin mittarein tarkasteltuna suurempi (hyväksyttävä korvaus, WTA), kuin luonnontilan vastaava parannus (maksuhalukkuus, WTP). Tästä johtuen on erityisen suositeltavaa välttää luonnontilan heikentämistä.

Vaikutuksiin liittyy epävarmuuksia esimerkiksi siinä, milloin kompensatio tulee tehdä ja miten kauan seuranta tehdään. Jos yritystoiminta loppuu ja alkaa uudestaan, on epäselvää seuraavatko velvoitteet uudelle toimijalle. Järjestelmälliselle ylikompensatiolle todennäköisesti tarvetta, koska riskit alikompensoida ovat olemassa. Tästä syystä on hyvä että riskit arvioidaan (vaikka sitten toteutumisen riskistä).

#### **Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

- + lyhyen aikavälin vaikutus
- + pitkän aikavälin potentiaali

Ekologinen kompensatio on yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan kiinnostava. Muutoksella on pieniä positiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan, mutta vaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia.

Ekologinen kompensatio voi tuoda erilaisia toimijoita yhteen ja auttaa etsimään monihyötyisiä ratkaisuja. Käytännön toteutus ja kiistat voivat vaikuttaa kompensatiota hyväksyttävyyteen voimakkaasti. Positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten toteutuminen ja kompensatioinstrumentin hyväksyntä edellyttävät avointa tiedotusta ja kansalaisosallistumista. Tämä on tärkeää esimerkiksi virkistysarvojen osalta, jotka ovat hyvin paikkaan sidottuja. Kompensatiotoimien hyväksyttävyyden riippuu siitä, voidaanko niiden tapauksessa joustaa vaikkapa saman metsävyöhykkeen sisällä.

Ekologinen kompensatio vaikuttaa tilannekohtaisesti eri perusoikeuksiin välillä niitä vahvistavasti tai välillä heikentävästi. Erityisesti luonnonsuojelualueen lakkauttamiseen liittyy kuitenkin sellaista laajempaa omaisuudensuojaan, osallistumismahdollisuuksiin ja oikeusturvaan liittyviä seikkoja, joita olisi syytä lakiluonnoksessa täsmentää perusoikeuksien suojan näkökulmasta. Muutoin vaikutukset voivat olla eri tahoille ja luonnolle negatiivisia verrattuna voimassa olevaan oikeuteen. Omaisuudensuojaan ja elinkeinovapautteen liittyen ekologinen kompensatio lisää yhtäältä kustannusvastuuta hyvittävästä toimista,

toisaalta mahdollistaa joissakin tilanteissa laajemmin omaisuuden käytön ja hankkeiden ja suunnitelmien toteuttamisen. Vapaaehtoiset kompensatiotoimet edistävät elinkeinovapautta.

Ekologisen kompensaation tilanteessa maanomistajan omaisuudensuoja voi heiketä silloin, kun poikkeuspäätöksessä on veloitettava heikennyksen aiheuttaja hyvittäviin toimenpiteisiin. Toisaalta muutos tukee ympäristöperusoikeuden mukaista vastuuta ja on linjassa yleisen aiheuttamisperiaatteen kanssa.

Jos kompensaation ei ajatella alentavan poikkeusluvan myöntämisen kynnystä, ei kompensaatio tällöin lisää suojelun joustavuutta. Jos taas kompensaatiomahdollisuus alentaa poikkeusluvan myöntämisen kynnystä, täytyy kompensaation ehdoilla varmistaa se, ettei haitallisia luonnon monimuotoisuutta heikentäviä vaikutuksia aiheudu yhteiskunnassa. Kompensaatio voi toisaalta vähentää hankkeiden ja toimien vastustusta ja mahdollistaa paremman hyväksyttävyyden myötä poikkeuksen saamisen ko. paikkaan, johon ilman kompensaatiota se ei olisi mahdollista.

### Ilmastovaikutukset

0/+ sopeutuminen

0/+ hillintä

Ekologisella kompensaatiolla voi olla marginaalinen positiivinen vaikutus ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta. Vaikutuksia voi olla, jos kompensaatiot kohdistetaan ilmastonäkökulmasta oikealla tavalla.

Mahdollisuus käyttää ekologista kompensaatiota voi edesauttaa monimuotoisuustavoitteiden ja ilmastonmuutoksen hillintätoimien yhteensovittamista yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti. Ekologinen kompensaatio mahdollistaa ilmastonmuutoksen ja sopeutumisen kannalta tärkeiden kohteiden suojelun tai ennallistamisen. Väljä tulkinta kompensaatiosta voisi synnyttää innovaatiomahdollisuuksia myös hillinnässä ja sopeutumisessa

Vaikutus on riippuvainen siitä, miten laajaa kompensaatiotoiminta on. Jos hyvitys jää suppeaksi, vain poikkeustapauksissa sovellettavaksi keinoksi, sen merkitys hillinnässä ja sopeutumisessa jää myös suppeaksi. Se saattaa kuitenkin mahdollistaa esimerkiksi maa- ja vesialueiden laajasti muuttavien hillintätoimien toteuttamisen tilanteissa, joissa ko. alueilla on merkittäviä monimuotoisuusarvoja, joihin hillintätoimet voivat vaikuttaa kielteisesti.

## Ilmastovaikutukset koko uudistuksen tasolla

Luonnon monimuotoisuuden suojelu ja ilmastonmuutos ovat monin tavoin kytköksissä toisiinsa. Kytkökset tunnistamalla ja huomioimalla voidaan varmistaa luonnonsuojelupolitiikan ja ilmastopolitiikan yhteensovittaminen ja johdonmukaisuus. Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, osallistuminen luonnonsuojelusuunnitteluun sekä seuranta voivat tukea tätä.

Onnistuessaan globaalilla tasolla ilmastonmuutoksen hillintä vaikuttaa pääosin positiivisesti luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen, mutta yksittäiset hillintätoimet, kuten isot tuulivoimahankkeet, voivat edellyttää keskenään risteävien ilmastotavoitteiden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteiden yhteensovittamista.

Kasvava ja koottu luonto- ja seurantatieto auttaa suunnittelemaan ja toteuttamaan hillintätoimia siten, että ne eivät vaaranna luonnon monimuotoisuutta. Eri elementit luonnonsuojelulaisissa (mm. biodiversiteettistrategia ja luonnonsuojelun tietojärjestelmä) tarjoavat apua myös suojelu- ja ennallistamistoimien kohdentamiseen ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta parhaisiin kohteisiin. Kansallisella tasolla nykyiset suojelualueet ovat merkittävä hiilivarasto. Luonnonsuojelulain muutosehdotusten aikaansaama hiilinielujen lisäys ei kansallisella tasolla nousse merkittäväksi, mutta suojelu saattaa kuitenkin vaikuttaa edellytyksiin toteuttaa hillintätoimia. Luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suojelu lähtökohtaisesti tukee hiilivarastojen säilyttämistä ja nielujen ylläpitoa.

Yhteys luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen välillä on kaksisuuntainen. Turvaamalla lainsäädännön keinoin luonnon monimuotoisuutta voidaan samalla tukea yleistä sopeutumista ilmastonmuutokseen. Esimerkiksi luontopohjaiset ratkaisut tulvien hallinnassa ovat riippuvaisia monimuotoisista valuma-alueista. Toteuttamalla tietyn tyyppisiä sopeutumistoimia voidaan puolestaan rajoittaa monimuotoisuuden heikkenemistä ilmastonmuutoksen edetessä.

Suojelualueet ja niiden kytkeytyneisyys ovat tärkeitä ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta. Oikein suunnattuna lainsäädännölliset keinot luonnonsuojelualueverkoston tukemiseksi ja kehittämiseksi tukevat samalla myös luonnon sopeutumista ilmastonmuutokseen. Luonnon monimuotoisuutta voidaan pyrkiä turvaamaan kohdennetuilla toimilla tilanteessa, jossa ilmastonmuutos etenee ja heikentää lajien ja luontotyyppien selviytymismahdollisuuksia. Turvaamalla monimuotoisuutta voidaan yleisesti edistää ekosysteemien kykyä vastustaa erilaisia häiriötilanteita ja palautua niistä.

Ympäristötiedon hyvä hallinta voi edistää ilmastopolitiikan ja luonnonsuojelupolitiikan yhteensovittamista ja sen avulla voidaan välttää ristiriitoja. Luonnonsuojelutoimet ja ilmastopolitiikan toimet voivat joissain tapauksissa olla ristiriidassa keskenään. Tästä syystä keskinäiskytkösten tunnistaminen ja johdonmukaisuuden parantaminen on tärkeää. Tämä edellyttää, että luonnonsuojelulain säätelemä tiedontuotanto ja -hallinta palvelevat myös ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien suunnittelua ja toteutusta suojelualueiden ulkopuolella.

## Lähteet

Clare, Shari, Naomi Krogman, Lee Foote, and Nathan Lemphers. 'Where Is the Avoidance in the Implementation of Wetland Law and Policy?' *Wetlands Ecology and Management* 19, no. 2 (1 April 2011): 165–82. <https://doi.org/10.1007/s11273-011-9209-3>.

Ermgassen, Sophus O. S. E. zu, Julia Baker, Richard A. Griffiths, Niels Strange, Matthew J. Struebig, and Joseph W. Bull. 'The Ecological Outcomes of Biodiversity Offsets under "No Net Loss" Policies: A Global Review'. *Conservation Letters*, 2019, e12664. <https://doi.org/10.1111/conl.12664>.

Ferreira, J., L. E. O. C. Aragão, J. Barlow, P. Barreto, E. Berenguer, M. Bustamante, T. A. Gardner, et al. 'Brazil's Environmental Leadership at Risk'. *Science* 346, no. 6210 (7 November 2014): 706–7. <https://doi.org/10.1126/science.1260194>.

Grammatikopoulou, Pouta, Artell. 2019 Heterogeneity and attribute non-attendance in preferences for peatland conservation. *Forest Policy and Economics*, 45-55

Jäppinen, J-P, Heliölä, J.. Towards A Sustainable and Genuinely Green Economy. The value and social significance of ecosystem services in Finland (TEEB for Finland). 2015

[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152815/FE\\_1\\_2015.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152815/FE_1_2015.pdf?sequence=1)

Maron, Martine, Richard J. Hobbs, Atte Moilanen, Jeffrey W. Matthews, Kimberly Christie, Toby A. Gardner, David A. Keith, David B. Lindenmayer, and Clive A. McAlpine. 'Faustian Bargains? Restoration Realities in the Context of Biodiversity Offset Policies'. *Biological Conservation* 155 (October 2012): 141–48.

<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2012.06.003>.

Marshall, Erica, Roozbeh Valavi, Louise O' Connor, Natasha Cadenhead, Darren Southwell, Brendan A. Wintle, and Heini Kujala. 'Quantifying the Impact of Vegetation-based Metrics on Species Persistence When Choosing Offsets for Habitat Destruction'. *Conservation Biology*, 8 October 2020, *cobi.13600*.

<https://doi.org/10.1111/cobi.13600>.

May, Jelena, Richard J. Hobbs, and Leonie E. Valentine. 'Are Offsets Effective? An Evaluation of Recent Environmental Offsets in Western Australia'. *Biological Conservation* 206 (February 2017): 249–57.

<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.11.038>.

Nieminen, E., Salovaara, K., Halme, P. et al. No evidence of systematic pre-emptive loggings after notifying landowners of their lands' conservation potential. *Ambio* 50, 465–474 (2021). <https://doi.org/10.1007/s13280-020-01354-4>

Lindenmayer, David B., Mason Crane, Megan C. Evans, Martine Maron, Philip Gibbons, Sarah Bekessy, and Wade Blanchard. 'The Anatomy of a Failed Offset'. *Biological Conservation* 210 (1 June 2017): 286–92.

<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.04.022>.

Simmons, B.A., R. Marcos-martinez, E.A. Law, B.A. Bryan, and K.A. Wilson. 2018b. Frequent policy uncertainty can negate the benefits of forest conservation policy. *Environmental Science & Policy* 89: 401–411. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.011>.

Sperle, Thomas. 'Evaluation Der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen von Bebauungsplänen'. Bericht Im Auftrag Der Landtagsfraktion Bündis90 / Die Grünen Baden-Württemberg. Denzlingen, 2010.

[http://www.gisela-splett.de/pdf/Evaluation\\_Bericht\\_120110.pdf](http://www.gisela-splett.de/pdf/Evaluation_Bericht_120110.pdf).

Tischew, Sabine, Annett Baasch, Mareike K. Conrad, and Anita Kirmer. 'Evaluating Restoration Success of Frequently Implemented Compensation Measures: Results and Demands for Control Procedures'. *Restoration Ecology* 18, no. 4 (2010): 467–80. <https://doi.org/10.1111/j.1526-100X.2008.00462.x>.