

EKOLOGINEN KOMPENSAATIO OSANA LUONNON MONIMUOTOISUUDEN SUOJELUA JA KESTÄVÄÄ KÄYTTÖÄ

Tavoite

Ekologisen kompensaation edistämiseksi pyritään täydentämään luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön ohjauskeinojen valikoimaa.

Luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan luonnonsuojelun edistämiskeinojen kannalta muun muassa aloittamalla ensin määriteltyjen reunaehtojujen puitteissa ekologisen kompensaation kokeilut ja kehittämällä kokemusten perusteella lainsäädäntöä portaittain.

Ekologinen kompensaatio kohdistetaan ensisijaisesti ns. tavanomaisiin luontoarvoihin. Näillä tarkoitetaan suojelualueiden ulkopuolista luontoa ja luonnonarvoja, joihin eivät nykyisellään ulotu luonnonsuojelulaissa tarkoitetut erityiset suojelutoimet.

Ekologisen kompensaation määritelmä, tausta ja hyödyt

Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan sitä, että ihmisen toiminnasta luonnon monimuotoisuudelle yhtäällä aiheutunut haitta hyvitetään lisäämällä luonnon monimuotoisuutta toisaalla. Ekologinen kompensaatio pyrkii sovittamaan yhteen yhteiskunnan kannalta välttämättömien hankkeiden toteuttamisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen sitä kautta, että erilaisten hankkeiden aiheuttamat jäännöshaitat luonnonarvoille korvataan vastaavien arvojen, ekosysteemipalvelujen, tuottamisella luonnossa (No Net Loss). Kompensaatio voi olla esimerkiksi vaurioituneen ekosysteemin kunnostamista tai tärkeiden lajien elinolosuhteiden parantamista.

Luonnon ja ympäristön resurssien liikkakäyttö johtuu usein siitä, että luonnosta saataville hyödyille tai sille aiheutuville haitoille ei ole hintaa (markkinaepäonnistuminen). Taloudellisen toiminnan kannustimet eivät johda ekologisen haitan huomioon ottamiseen tuotannossa. Onnistuneesti toteutettuna ekologinen kompensaatio tuottaa hyötyjä luonnon monimuotoisuudelle ja mahdollistaa luonnonvarojen hyödyntämisen siten, että luonnonarvoja kokonaisuutena ei menetettäisi. Ekologinen kompensaatio voi myös luoda uusia taloudellisen toiminnan mahdollisuuksia ja monimuotoisuuden turvaamisen rahoituslähteitä.

Suomi on sitoutunut pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden häviämisen vuoteen 2020 mennessä sekä turvaamaan ekosysteemipalvelut. Kansainvälisten ja kansallisten strategioiden väliarviot osoittavat, että toimeenpanoa ja keinovalikoimaa tulee tehostaa. Nykyisillä keinoilla ei ole onnistuttu pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden vähenemistä ja turvaamaan ekosysteemipalveluiden tuotantoa. Havaintona on, että lainsäädäntö ei nykyisellään turvaa riittävästi ns. "tavanomaisia" luontoarvoja. On mahdollista, että jopa laji- ja luontotyyppisuojelelusta luonnonsuojelulain nojalla myönnettävät poikkeukset heikentäisivät suojelun tasoa. Luonnonsuojelulain poikkeusmenettelyn osalta havaintona lisäksi on, että lupiin liittyvien lieventämistoimenpiteiden ja kompensaatiotoimien välinen ero on epäselvä.

Kansallisessa lainsäädännössä ekologisesta kompensaatiosta ei ole säännöksiä. Eräänlaisena kompensaatiomekanismina voidaan pitää luonnonsuojelulain 66 §:ä, jolla on pantu kansallisesti täytäntöön EU:n

luontodirektiivin 6.4 artikla Natura 2000 –alueiden luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä korvaavilla toimenpiteillä. Myös säännökset luontovahingon korvaamisvelvollisuudesta (LSL 5 a ja 57 a sekä laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta) sisältävät ekologiseen kompensaatioon liittyviä näkökohtia. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetulla lailla on säädetty luonnonsuojelulain mukaisen laji- ja luontotyyppisuojelusta poikkeamisen ja mm. ympäristöluvan, vesitalousluvan ja maa-ainesluvan ajallisesta yhteensovittamisesta, mikä mahdollistaa samaa hanketta koskevien eri lupien paremman koordinoinnin. Yhdennetyssä menettelyssä viranomaisten olisi tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä myös lupamääräysten yhteensovivuuden varmistamiseksi, millä voi olla merkitystä lupiin sisältyvien mahdollisten korvaavien toimien ja lieventämistoimenpiteiden kannalta. Ekologisen kompensaation suhde ympäristölupamenettelyyn ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä ympäristönsuojelulain sääntely pohjautuu tietyllä paikalla sijaitsevan toiminnan aiheuttamien päästöjen ja pilaantumisen rajoittamiseen.

Suomessa ei ole koordinoitusti lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta kokeiltu ekologista kompensaatiota, lukuun ottamatta joitain yksittäisiä eri toimijoiden toteuttamia kokeiluja.

Ekologisen kompensaation kehittämisen reunaehdot

Ekologista kompensaatiota on kansainvälisiin kokemuksiin perustuen kehitettävä harkiten ja sille on tarpeen asettaa rajauksia. Myös ekologisen kompensaation käsitettä on tarvetta määritellä tarkemmin. Tähän mennessä toteutettujen selvitysten ja tutkimusten perusteella on päädytty seuraaviin reunaehtoihin:

- Ekologista kompensaatiota ei sovelleta luonnonsuojelualueilla
- Kompensaatioissa ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelussa varmistetaan lieventämishierarkian toteutuminen:
Lieventämishierarkian mukaan pyritään 1. ensisijaisesti välttämään haitat luonnon monimuotoisuudelle, 2. minimoimaan väistämättömät haitat, 3. ennallistamaan luontoon kohdistuvat heikennykset samalla alueella ja 4. kompensoimaan lieventämistoimenpiteistä huolimatta aiheutettava luonnon monimuotoisuuden heikennys toisaalla. Kompensaatioon turvaudutaan vasta viimesijaisesti tilanteessa, jos haitallisia vaikutuksia ei ole voitu välttää, vähentää tai korjata aiheuttamispaikalla.
- Ekologista kompensaatiota ei käytetä heikentämään nykyistä lailla suojeltujen arvojen suojelua. Kompensaatiota ei voida käyttää välineenä laissa asetettujen velvollisuuksien välttämiseksi tai lupaprosessien nopeuttamiseksi.
- Korvausten vastaavuus ja pysyvyys varmistetaan ja niitä seurataan läpinäkyvyyden parantamiseksi. Kompensaation tuottamien ekologisten hyötyjen tulisi olla selkeästi mitattavissa ja luonteeltaan pysyviä.
- Monimuotoisuuden heikentymisen nettomenetyksen välttämisen sijaan tavoitellaan nettohyötyä (no net loss –periaate).
- Korvausten tulisi olla olemassa tai ainakin todennettavissa ennen haitan aiheuttamista.

Portaittaiset toimenpiteet ekologisen kompensaation edistämiseksi

Ekologisen kompensaation kehittämisessä edetään vaiheittain ja edellä kuvattujen reunaehtojen puitteissa. Ensimmäisessä vaiheessa kompensaatioihin kannustetaan informaatio-ohjauksella ja suunniteltujen pilottihankkeiden kautta. Kokeilujen myötä saadaan tietoa keinon käyttökelpoisuudesta ja toimivuudesta haittojen ehkäisyssä. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä tarkastellaan mahdollisuudet

kehittää vapaaehtoista kompensatiota koskevaa lainsäädäntöä ja tehdään tarvittavat selvennykset luonnonsuojelulain poikkeamislupamenettelyä koskien. On myös syytä arvioida ja luoda tarkemmat reunaehdot sille, millaisiin tilanteisiin ekologista kompensatiota voidaan hyödyntää.

- 1) Ekologisen kompensatian pilottihankkeiden suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi (myös vaiheissa 2-4). Tavoitteena ohjeistus kompensatioiden yhdenmukaiselle arvioinnille, korvaavuuden ja lisäisyyden periaatteille, raportointivelvollisuuksien määrittely sekä sellaisten toimenpiteiden määrittely joihin on ryhdyttävä, jos korvaavien arvojen tuottamisen tavoitetta ei saavuteta.
- 2) Kompensatian huomioon ottaminen mahdollisuuksien mukaan ympäristön käyttöön liittyvässä luvituksessa ja luonnonsuojelulain mukaisessa poikkeuslupaharkinnassa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa: kannustaminen korvaamaan heikennys, vaikka lupaedellytykset täyttyisivät. Samalla koulutuksella pyritään varmistamaan olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanon parempi ja yhtenäisempi ohjeistus.
- 3) Ryhdytään suunnittelemaan ja kehittämään korvaavien toimien avointa sähköistä tietoaalustaa. Alustan kautta kootaan tietoa kompensatiotoimista sekä varmistetaan toiminnan läpinäkyvyyttä ja jäljitettävyyttä.
- 4) Lainsäädäntömuutosten tarpeen arviointi ja toteuttaminen osana luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta: kehitetään vapaaehtoisen kompensatian lainsäädäntöä ensisijaisesti ns. tavanomaisten (ei lailla jo nyt suojattujen) luontokohteiden/luontoarvojen korvaamisessa ja selkeytetään lievennystoimenpiteiden suhdetta kompensatioon.

Taustaselvityksiä ja artikkeleita

Ekologisen kompensatian ohjauseinojen kehittäminen (VN-TEAS), Suvantola, Halonen, Leino, Miettinen, Ahvensalmi 2018

Atte Moilanen ja Janne S. Kotiaho 2017: Ekologisen kompensatian määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. SY 5/2017.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160211/SY_5_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pohjoismaiden neuvoston selvitys Environmental compensation, Key conditions for increased and cost effective application 2015

<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:858413/FULLTEXT03.pdf>

Pohjoismaiden ministerineuvoston selvitys: Vertaileva tutkimus ekologisen kompensatian käytöstä 2014

<https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:772933/FULLTEXT01.pdf>

SYKE:n vuonna 2010 tekemässä luonnonsuojelulain toimivuuden arvioinnissa (Suomen ympäristö 27/2010) käsitellään Natura 2000 –sääntelyn osalta korvaavia toimenpiteitä (luku 8.2)

Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensatioon Suomessa (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4815-6>). Raportissa selvitettiin, miten Suomessa tavattavat luontotyypit soveltuisivat ekologiseen kompensatioon. Raportissa on tuotu esille yleisiä ja luontotyyppikohtaisia reunaehtoja kompensatiolle.

Ekologiset kompensatiot Suomen rannikolla ja merialueilla (<http://hdl.handle.net/10138/246849>)

Ei nettöhävikkiä –periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa, Minna Pappila Ympäristöjuridiikka
4/2017