



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

University of Lapland



This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.

Habitaattipankkiin liittyvä sääntely ja toimintamalli

Primmer, Eeva; Similä, Jukka; Salokannel, Veera; Raitanen, Elina

Julkaistu: 27.02.2017

Citation for published version (APA):

Primmer, E., Similä, J., Salokannel, V., & Raitanen, E. (2017). *Habitaattipankkiin liittyvä sääntely ja toimintamalli*. Helsinki: Ministry of the Environment.

Habitaattipankkiin liittyvä sääntely ja toimintamalli

Selvitys 27.2.2017

Eeva Primmer¹, Jukka Similä², Veera Salokannel^{1,2}, Elina Raitanen¹

Tiivistelmä

Suomen habitaattipankki -pilotti kehittää ekologisen kompensaation mekanismia, jossa elinympäristöjä tuhoavat ja heikentävät yritykset korvaavat aiheuttamaansa vahinkoa suojelemalla tai ennallistamalla luontoa muualla. Habitaattipankki välittää näitä luonnonsuojelun olemassa olevaa keinovalikoimaa täydentäviä kompensaatioita. Tässä selvityksessä tarkastellaan esimerkkejä muissa maissa toteutetuista kompensaatiomekanismeista ja suomalaista lainsäädäntöä sekä habitaattipankin toimintamalleja ja toimintaedellytyksiä Suomessa.

Kansainväliset esimerkit markkinapohjaisista kompensaatiojärjestelmistä pohjautuvat laissa säädettyyn velvollisuuteen. Markkinoiden kaltaisesti parhaiten toimivat järjestelmät esimerkiksi USA:ssa ja Australiassa koskevat sellaisia elinympäristöjä tai luonnonarvoja, jotka ovat jokseenkin yleisiä tai joiden ominaispiirteet voidaan tunnistaa yleisellä tasolla Saksan kompensaatiojärjestelmä, Britannian kompensaatiopilotti ja Ranskan mitigaatiohierarkia, on toteutettu varsin viranomaisvetoisesti. Myös lainsäädäntöön pohjautuvilla kompensaatiomarkkinoilla on toiminnanharjoittajan valinnoilla on suuri merkitys. Luvanhakijat voivat yleensä muun muassa valita kompensaation tuottamistavan. Kaikissa kansainvälisissä esimerkeissä kompensaatiomarkkinoiden kehittäminen on vienyt vuosia ja osaamista on karttunut vähitellen. Pitkästä kokemuksesta huolimatta järjestelmien ekologista lisäisyyttä arvioidaan edelleen kriittisesti.

Kompensaatio on mahdollista Suomen nykyllä lainsäädännöllä puitteissa. Soveltaminen on tähän mennessä keskittynyt suojeltujen luonnonarvojen kompensoimiseen, ja lieventäviä ja korvaavia toimenpiteitä on käytetty poikkeuslupatilanteissa. Natura-alueita lukuun ottamatta luonnonsuojeluperusteisesta kompensaatioista ei ole nimenomaisesti säädetty. Korvaavia toimenpiteitä merkittävästi yleisempiä ovat lieventävät toimenpiteet, ja näiden toimenpiteiden suunnittelusta karttunut osaaminen tulisikin kartoittaa kompensaatioiden soveltamisen jatkokehittämisen pohjaksi.

Uudet mahdollisuudet kompensaatiojärjestelmän kehittämisessä ovat luonnonarvojen turvaamisessa silloinkin kun niitä ei suojaa käyttörajoitus. Ympäristövaikutusten arviointien yhteydessä tunnistetaan myös kohteita, joilla on luontoarvoja, joita ei ole suojeltu laissa. Tällaisille kohteille tulevien vaikutusten kompensoiminen olisi suotavaa ja habitaattipankki voisi edistää sitä. Lainsäädäntöä voisi kehittää kannustamaan lakisääteistä suojelua täydentäviin kompensaatioihin esimerkiksi tunnistamalla vapaaehtoisia luonnonsuojelutoimia ja sellaisia luonnonarvoja joiden edistäminen olisi suotavaa, vaikka niitä ei suojaisi käyttörajoitus. Lainsäädännön kehittämisen pohjaksi tarvitaan strategisia ja poliittisia linjauksia vapaaehtoisen kompensaation tavoiteltavuudesta.

Myös lakisääteisen korvaamisvelvoitteen käytännön toteutusta voisi tukea habitaattipankin toimesta. Kompensaatiovelvollinen toiminnanharjoittaja voi vaikuttaa siihen, miten korvaava toimenpide toteutetaan ja voisi näin ollen myös hyödyntää valitsemiaan asiantuntijapalveluita arvioidessaan luonnonarvojen menetyksiä, lieventämistoimia ja korvaavia toimenpiteitä. Habitaattipankki toimisi tässä yhtenä asiantuntijapalveluiden tuottajana. Lisäksi kompensaatiojärjestelyllä voitaisiin edistää heikentyneiden elinympäristöjen ennallistamista ja suotuisan suojelutason saavuttamista.

Kompensaatiojärjestelyt joutuvat kritiikin kohteeksi Suomessa ja maailmalla, koska kunnianhimoiset ekologiset luonnonsuojeluperiaatteet ja päätöksentekotilanteet eivät kohtaa. Toiminnanharjoittajat odottavat uudesta keinosta helpotusta lupaprosessiin, kun taas ympäristöviranomaiset ja -järjestöt odottavat uutta suojeluinstrumenttia. Kompensaation soveltaminen uhanalaisen luonnon suojeluun onkin varsin ristiriitaista, eikä erittäin harvinaisten luonnonarvojen korvaaminen ole yleensä mahdollista. Siksi harvinaisimpien luonnonarvojen

¹ Suomen ympäristökeskus

² Lapin yliopisto

turvaaminen ei ole kompensatiojärjestelmän keskeinen kehittämiskohde, eikä se olisi myöskään habitaattipankille merkittävä markkina. Kompensatioilla onkin selvästi paikkansa vähemmän harvinaisten luonnonarvojen turvaajana, täydentämässä olemassa olevaa luonnonsuojelun keinovalikoimaa.

1. Hankkeen tausta

Suomen habitaattipankki -pilotti kehittää ekologisen kompensaation mekanismia Suomeen. Helsingin yliopiston Helsinki Challenge -kilpailussa vuonna 2015 menestyneen idean pohjalta käynnistyneessä pilotissa kehitetään vapaaehtoista kompensatiomekanismia, jossa elinympäristöjä tuhoavat ja heikentävät yritykset korvaavat aiheuttamaansa vahinkoa suojelemalla tai ennallistamalla luontoa muualla. Habitaattipankki välittää näitä kompensatioita. Pilotin tavoitteena on kustannustehokas markkinamekanismin kaltainen järjestely, jossa yritykset voivat ostaa niille parhaiten sopivia kompensatioita joko habitaattipankilta tai maanomistajilta, jotka suojelevat ja kunnostavat elinympäristöjä vapaaehtoisesti. Habitaattipankin kehittämisen pohjaksi on tärkeitä tarkastella, missä tilanteissa nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa vapaaehtoisten kompensatioiden (korvaavien tai korjaavien toimenpiteiden) huomioonottamisen viranomaisten päätöksenteossa ja minkälaisia oikeudellisia vaikutuksia korvaavien toimenpiteiden lisääntyvällä käytöllä voi olla. Samalla voidaan tunnistaa mahdollisuuksia laajentaa kompensatiovelvoitetta – ja järjestelmää, mikäli ekologinen kompensatio otetaan yhdeksi luonnonsuojelun toteutuskeinoksi.

2. Hankkeen tavoite ja menetelmät

Ympäristöministeriön rahoittaman vuoden 2016 loppupuolella toteutetun 'habitaattipankin oikeudellinen tarkastelu' -hankkeen tavoitteena oli selvittää, millaiset toimintamahdollisuudet nykyinen sääntely antaa yksityiselle habitaattipankille ja minkälaisilla kompensatioiden tuottajien ja ostajien kanssa tehdyillä sopimusjärjestelyillä voidaan turvata järjestelmän toimivuus. Hankkeessa arvioitiin lainsäädäntöä, habitaattipankin toimintamalleja ja esimerkkejä muualla toteutetuista malleista. Hankkeessa oli myös tarkoituksena arvioida, miten pankin hallituksen, toimielimen tai toimihenkilön vastuun perusteet jäsentyisivät, jos pankki toteutettaisiin osakeyhtiönä tai säätiönä, mutta tämä tarkastelu jäi hankkeen ulkopuolelle, koska pilotti eteni hankkeen kuluessa. Tarkastelu kohdistettiin luontoarvojen (luonnonarvojen) hävittämisen kannalta keskeisiin hanketyyppeihin, joita voivat olla muun muassa väylät ja muut infrastruktuurihankkeet, laaja-alaiset vesirakentamishankkeet, sähkölinjat ja tietoliikennelinjat, sekä maa-ainesten ja kaivosmineraalien ottaminen.

Hankkeessa tarkasteltiin 1) kansainvälisten kompensatiomallien soveltamiskelpoisia toimintaperiaatteita ja kokemuksista opittuja riskejä kirjallisuuden avulla, 2) Suomen nykylainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia toteuttaa kompensatiota lainsäädäntötarkastelulla, ja 3) habitaattipankin toimintamalleja hyödyntäen 1) ja 2) kohtien tuotoksia ja Suomen habitaattipankkipilotin avoimessa seminaarissa 30.3. ja sidosryhmätilaisuuksissa 23-24.5.2016 pidettyjen työpajojen aineistoja.

3. Kansainvälisiä kompensatiomalleja

Kompensatio Euroopan ulkopuolella

USA:n laajamittainen kosteikkopankkina (wetland mitigation bank) toimiva kompensatioiden eli korvaavien toimenpiteiden järjestelmä pohjautuu vesilain lupajärjestelmään. Vesipäästöjä aiheuttava maantäyttö ja ruoppaaminen edellyttävät lupaa, jonka yhteydessä hankkeilta edellytetään haitallisten vaikutusten minimointia. Periaatteena on välttää nettomenetykset. Kosteikkojen muuttaminen on kielletty, jos se aiheuttaa haittaa tai jos haittaa aiheuttamaton vaihtoehto on olemassa (Darbi, 2010). Kosteikkopankin tavoitteena on säilyttää tai parantaa kansallista kosteikkopääomaa, eli kosteikkojen laatua ja toimintoja.

Käytännössä ne haitat, joita ei voi ehkäistä hankkeen alueella, tulee kompensoida kunnostamalla kosteikkoelinympäristöjä muualla. Luvanhakija voi itse hoitaa kunnostuksen tai ostaa kosteikkopankilta kunnostusosuuksia (mitigation credits) – joko jo tehtyjä kunnostuksia tai sitoumuksia tulevaisuuden kunnostuksista. Kosteikkopankkeja on useita, ja ne voivat olla lupavelvollisten perustamia tai itsenäisiä kaupallisia pankkeja. Korvaavien toimenpiteiden toteuttaminen ja seuranta on lähtökohtaisesti lupavelvollisen vastuulla,

mutta kosteikkopankin avulla velvollisuudet voi siirtää pankille. Viranomaiset valvovat pankin toimintaa tarkasti, ja voivat näin valvoa no-net-loss periaatteen toteutumista tai ylittymistä.

Kosteikkopankkia pidetään usein habitaattipankkien malliesimerkkinä ja USA:ssa on kehitetty sen pohjalta myös luonnonsuojelupankkijärjestelmä (conservation banking), jonka puitteissa suojellaan lajeja ja niiden elinympäristöjä monin eri tavoin. Luonnonsuojelupankki tähtää lajien säilymiseen ja on käytännössä keskittynyt uhanalaisiin lajeihin. Lajien ja elinympäristöjen turvaaminen on kosteikkojen muuttamista monimutkaisempi sääntelyn kohde, minkä vuoksi luonnonsuojelupankki on ollut kosteikkopankkia vaikeampi toteuttaa. Ehkä juuri tästä syystä sitä on kritisoitu myös kunnianhimottomasta ja epätarkasta korvaavien toimien määrittelystä ja tulosten seuraamisesta (McKenney ja Kiesecker 2010, Maron, ym. 2014).

Australian kansallisessa luonnonsuojelulainsäädännössä on ollut kompensatio vuodesta 1999. Osavaltiot ovat kehittäneet offset-järjestelmiä erityisesti turvatakseen alkuperäistä kasvillisuutta ja ohjatakseen rakentamista (McKenney ja Kiesecker 2010). Koska Australia on ollut aktiivinen myös muiden markkinapohjaisten luonnonsuojelun ohjauskeinojen kehittämisessä, kompensatiomekanismien käyttö ja kohdentaminen on markkinaperusteista, ja mekanismien kustannusvaikutusten kohdentuminen tunnetaan hyvin (Coggan, ym. 2013). Victorian, Queenslandin ja New South Walesin osavaltioiden kasvillisuutta koskevat korjaavien toimenpiteiden ohjelmat (vegetation offsetting) ovat lakisäätteisiä, mutta niiden toteuttamisessa hyödynnetään markkinoita (Whitten, ym., 2017). Victorian ohjelmaa toteutetaan USA:n kosteikkopankin tapaan ennallistamisosuuksien eli kredittien pohjalta, joita hallinnoi Bushbroker-niminen ohjelma (Whitten ym. 2017). Kompensatioiden ekologisen tiedon ja vertailuarvojen vaatimukset ovat Australiassa korkeat (McKenney ja Kiesecker 2010), mutta kompensatioita kritisoidaan kuitenkin luonnon tilaan liittyvien oletusten kunnianhimottomuudesta (Maron, ym. 2013). Erityistä kritiikkiä ovat saaneet korjaavien toimien lisäisyyden arvioinnissa käytetyt vertailutasot ja uhanalaisten ja muiden luontoarvojen vertailu. Vastauksena tälle kritiikille Queenslandin osavaltion järjestelmässä offsettina eli korjaavana toimenpiteenä voi toimia vain kaiken muun suojelun ulkopuolelle jäävän kasvillisuuden edistäminen (Whitten, ym., 2017).

Sekä USA:n että Australian järjestelmät ovat kehittäneet mittaamista ja periaatteita pitkään. Niissä kehitetyt vaikutusten välttämistä ja lieventämistä koskeva mitigaatiohierarkia ja suojelun tason varmistava lisäisyysperiaate sekä heikennysten ja parannusten mittaaminen ovat olleet käytössä ja arvioinnin kohteena, minkä myötä eri järjestelmien hallinnolliset ja taloudelliset näkökulmat tunnetaan myös hyvin. Johtopäätös on, että sellaiset elinympäristöt ja ominaispiirteet, joihin kohdistuu paljon painetta ja joita voidaan tuottaa paljon, voidaan ottaa kustannustehokkaasti kompensatiosääntelyn piiriin, kun taas harvinaiset yksityiskohtaista arviointia vaativat erityiset luontoarvot ja poikkeuksellinen käyttöpaine tulee aina arvioida erikseen. Molemmat voivat sopia hallinnon ulkopuolisen välittäjätoimijan hoidettavaksi, mutta harvinaiset ja erityiset tilanteet tulee neuvotella erikseen (Lapeyre, ym., 2015; Whitten, ym., 2017). Whittenin (2017) mukaan luontokompensatioiden seurantavastuu on yleensä viranomaisella ja korjaavan toimenpiteen tuottajalla, eikä kompensation ostajalla, sillä ostajalla on huonot edellytykset hallita korjaavan toimenpiteen toteutumista.

Eurooppalaisia kompensatiosovelluksia

Saksan luonnonsuojelulaisissa on ollut vuodesta 1976 vaikutusten ns. kajoamissääntely, jonka pohjalta Saksaan on kehittynyt korvaavien toimenpiteiden järjestelmä, joka nykyään nojautuu maankäyttöä ja rakentamista ohjaavaan lainsäädäntöön. Sääntelyn tavoitteena on vähintään olemassa olevan ekologisen tilan ylläpitäminen. Ne vaikutukset, joita on mahdoton välttää, laukaisevat kompensatiotarkastelun, jonka tekee viranomainen. Projektin arviointi kestää yleensä 3-6 viikkoa. Kompensatiossa pyritään täyden kompensation periaatteeseen ja sovelletaan mitigaatiohierarkiaa. Heikennykset pyritään ensisijaisesti korvaamaan samanlaisten kohteiden turvaamisella. Toissijaisina ratkaisuuina voidaan korvata erilaisilla kohteilla tai rahassa, erilaisten pankkien avulla. Saksan järjestelmä on pitkälti viranomaisten hoitama ja koska arviointeja tehdään paljon, asiantuntijoilla on arvioinneista paljon kokemusta. Osa arviointeja tekevistä tekee niitä päätoimisesti (Mazza & Schiller, 2014).

Myös Ranskassa on ollut mitigaatiohierarkia ympäristölaissa jo vuodesta 1976, mutta sitä ei ole sovellettu (Quétier & Lavorel, 2011). EU-direktiivien toimeenpano on kuitenkin edistänyt kompensatioiden käyttöönottoa ja Ranska on laatinut mitigaatiohierarkian soveltamisohjeen vuonna 2012. Mitigaatiohierarkian soveltaminen on osa laajaa vaikutusten arviointijärjestelmää. Vaikka ranskalaisen mitigaatiohierarkian tavoitteet ovat kunnianhimoiset, monimutkaisen ohjeistuksen käytäntöön viemistä on pidetty kankeana ja kunnianhimottomana (Quétier, ym. 2014).

Britanniassa on kokeiltu biodiversiteettikompensaatiota vuosina 2012-2014 ympäristöhallinnon (DEFRA, Department for Environment, Food & Rural Affairs) hankkeena. Kaavoitusta ja rakentamista ohjaava kokeilu on hyvin yksityiskohtaisesti ohjeistettu, noudatellen luontodirektiivin linjauksia (DEFRA, 2012). Alueellisille suunnitteluviranomaisille on kuitenkin myös jätetty mahdollisuus tehdä paikallisia linjauksia. Menetykset ja korvaamistarpeet arvioidaan samalla mittaristolla. Kahdeksasta pilottihankkeesta muodostunut kokeilu pohjautui DEFRA:n kehittämään mittausjärjestelmään (DEFRA, 2012) ja se hallinnoitiin hankealueiden paikallisten viranomaisten toimesta, pääosin yhteistyössä järjestöjen kanssa. Pilotin aikana tehtiin lieventäviä toimia hankealueilla ja hakemuksia alueiden ulkopuolella tehtävistä lakisääteisen sopimuksen vaativista toimenpiteistä. Pilotti kiristi kompensatiovaatimuksia aiempaan käytäntöön verrattuna huomioimalla aikaviiveen ja toteutuksessa olevia riskejä tarkemmin, mikä aiheutti kustannuksia ja johti tiukkoihin neuvotteluihin, koska luvanhakijat eivät halunneet vastata kaikista kustannuksista (Baker, ym. 2014). Mitigaatiohierarkiaa onnistuttiin pääsääntöisesti soveltamaan tavoitellusti, mutta myös kritiikkiä kompensatiota kohtaan esiintyi. Pilotin erityisarvona pidettiin ekologisen tiedon ja mittariston soveltamista ja hyödyntämistä käytännössä. Kokeilussa on hyödynnetty tutkijoiden ja järjestöjen osaamista ja sitä on arvioitu huolella, mutta ei ole selvää, onko kokeiluille tiedossa samanlaista jatkoa.

Ruotsissa lieventämishierarkian peruslogiikka on integroitu ympäristökaareen ja ympäristövaikutusten arviointiin (YVA), vaikka itse käsitettä ei ole tähän mennessä suoraan mainittu laissa. Uusi lainsäädäntö on parhaillaan kehitteillä. Tähän mennessä ympäristökaari on mahdollistanut kompensatian projektien rajoitetusti lupaharkinnan yhteydessä. YVA:n tarkoituksena on tuottaa tietoa lupaviranomaisen käyttöön sen päätöksenteon perustaksi. Oikeuskäytännön mukaan YVA:ssa pitäisi esitellä hankkeen kaikkien vaiheiden toimenpiteet lieventämishierarkian mukaisesti. Viranomaisella on mahdollisuus asettaa tiettyjä ehtoja, jotka on täytettävä ennen kuin hanke voi jatkua, ja joissakin tapauksissa se voi vaatia kompensatiota projektin lopussa. Ympäristökaaren 16 luvun 9 kappale koskee laajasta näkökulmasta "yleisiä etuja", eli lajeja, luontotyyppisiä ja virkistysellisiä arvoja. Lain mukaan kompensatiota voidaan edellyttää, mutta se ei ole välttämätöntä. Koska kompensatiota voidaan käyttää, lain voidaan katsoa toimineen jonkinlaisena kompensatian käyttöä edistävänä ajurina. Hankkeet, joissa viranomaiset ovat vaatineet kompensatioita, ovat olleet pieniä ja niiden vaikutukset ovat kohdistuneet rajattuihin elinympäristöihin. Näissä tapauksissa hankkeen toteuttajaa on yleensä vaadittu esimerkiksi korvaamaan menetettyjä kulttuuriarvoja tekemällä pieniä kunnostuksia. Koska infrastruktuuri (tiet, rautatiet ja voimajohdot) ja asuinalueet eivät kuulu ympäristökaaren alaisuuteen, sen mukaista kompensatiota ei voi näissä soveltaa. Toisaalta korvaava toimenpide voidaan vaatia tietyissä tapauksissa, kun hanke edellyttää lupaa vesirakentamiseen tai ulottaa vaikutuksia Natura 2000 -alueisiin tai erityisesti suojeltuihin lajeihin. Oikeudellisten kompensatiovaateiden rakentamiseen liittyvistä puutteista huolimatta kompensatiosta on tullut strateginen kysymys tietyissä kasvuhakuisissa kunnissa. Joissakin kunnissa kehitetäänkin politiikkaa, jonka mukaan rakentajat voivat vapaaehtoisesti kompensoida kaupunkirakentamisen vuoksi menetettyjä luontoarvoja (Enetjärn, ym. 2015).

Yhteenvetoa muiden maiden kokemuksista

Kaikki kansainväliset esimerkit perustuvat lailla säädettyyn lupajärjestelmään liittyvään velvollisuuteen korvata luonnonarvojen menetykset. Osaan näistä liittyy markkinapohjaisia järjestelyjä, joiden kysyntä syntyy lakiin otetusta velvollisuudesta. Vapaaehtoiset markkinapohjaiset järjestelyt, joilla ei tavoitella lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä, ovat myös yleisiä, mutta ne ovat mittakaavaltaan pienempiä ja niitä on raportoitu ja arvioitu vähemmän. Eri maiden kompensatio- tai habitaattipankkijärjestelyjä on verrattu kirjallisuudessa yleisellä tasolla. Usein maiden sovellusohjeet ovat äärimmäisen yksityiskohtaisia, ja järjestelyihin onkin vaikea päästä tarkasti käsiksi. Vaikutusten arviointi, suunnittelu, kaavoitus, rakentaminen ja hankkeet ovat yleistermejä, joilla järjestelyjä hahmotetaan, mutta niitä koskevaa ohjeistusta ei kirjallisuudessa eritellä tarkkaan.

Kirjallisuudessa toistuvat kompensatian periaatteet, joita käsitellään myös haasteina (Darbi, 2010; McKenney & Kiesecker, 2010; Bull, ym., 2013; Quetier, ym. 2014; Maron, ym. 2013). Näitä ovat

- Menetysten tai heikennysten ja parannusten vastaavuus
- Menetysten ja parannusten mittaaminen
- Nettomenetysten välttäminen (ja nettoparannusten tavoittelu)
- Parannusten sijoittelu (menetetyin kohteen yhteyteen, lähelle vai muualle)

- Parannusten ajoitus: tuleeko parannuksen olla jo olemassa, kun se lunastetaan vai voidaanko ennallistaa vasta menetyksen jälkeen
- Epävarmuus parannusten onnistumisessa
- Suhde muuhun luonnonsuojeluun: ei tule korvata muuta luonnonsuojelua eikä uhata jo suojeltuja alueita.

Selvityksen viimeisessä osassa käsitellään näitä periaatteita suomalaisen habitaattipankin kehittelyssä.

Lisäksi kirjallisuudesta käy ilmi periaatteiden soveltamisen vaikeus. Viranomaiset toimivat luonnontieteellisen tarkkuuden ja jouhevan päätöksenteon ristipaineessa. Kompensaation rooli hankkeiden aiheuttamien ulkoisvaikutusten ja luontoheikennysten lieventäjänä tunnustetaan laajasti, mutta samalla kritisoidaan kunnianhimottomuutta nettovähennysten välttämässä.

4. EU ja kansallinen lainsäädäntö

Luontoarvoja suojellaan useilla laeilla ja lupaprosesseissa

Kompensaation keskeinen tavoite on monipuolistaa luonnonsuojelun keinovalikoimaa. Kompensaation kehittämisen pohjaksi onkin hyvä tarkastella muiden keinojen rajapintoja ja yhtymäkohtia kompensaation kanssa.

Luonnonsuojelulaki suojelee erilaisia luonnonarvoja yhdessä muuta maankäyttöä koskevien lupalakien kanssa. Luonnonsuojelulailla on toimeenpantu luonto- ja lintudirektiivit, jotka ohjaavat kansallisen lain tulkintaa. Luonnonsuojelulaissa on säädetty suojelualueiden perustamisesta ja eräiden pienkohteiden suojelusta, kuten erikseen määritellyiden harvinaiset luontotyyppien, tiettyjen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta. Laissa on myös Natura 2000-alueita koskevat erityiset säännökset. Luonnonarvoja suojellaan perinteisen suojelukohteiden rauhoittamisen lisäksi myös kaavoituksella ja kontrolloimalla erilaisten toimien seurauksia lupajärjestelmien kautta. Toisin sanoen myös alueella, jolle kohdistuu maankäyttöpaineita, voidaan jossain määrin sovittaa yhteen suojelua ja hankkeiden toteuttamista.

Myös muilla laeilla suojellaan luonnonarvoja. Metsälain³ tavoitteisiin kuuluu luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja sen avulla turvataan tiettyjen avokkaiden elinympäristöjen ominaispiirteet. Metsä- ja vesilaissa suojellaan erikseen määritellyjä erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Vesilain⁴ mukaisen luvan myöntämisen ehtona on, ettei hanke aiheuta huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonolosuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Ympäristönsuojelulailla⁵ torjutaan pääsääntöisesti pilaantumista eli päästöjen haitallisia vaikutuksia luonnon toiminnalle ja ihmisen terveydelle. Tämän lisäksi turvetuotannon sijoittamisessa tulee ottaa huomioon maankäytön muutoksen vaikutukset luonnonarvoihin.

Kaikkia olemassa olevia ja erikseen määritellyjä luonnonarvoja ja niiden sijainteja ei tiedetä ennalta. Usein käykin niin, että hankesuunnittelun yhteydessä huomataan alueella suojeltu luontoarvo. Jollei hankesuunnittelulla voida vaikuttaa lailla suojeltujen luonnonarvojen säilymiseen, voidaan suojelusta tietyin edellytyksin poiketa ja lupaehdoin voidaan vaikuttaa siihen, ettei suojelun taso vaarannu. Luonnonsuojelulain mukaisen luontotyyppin muuttamiskiellosta voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. ELY -keskuksen on arvioitava luontotyyppien suojelun nykyinen taso ja poikkeuksen vaikutukset siihen. Voimassa oleva kaava ei poista poikkeuksen luvanvaraisuutta. Luonnonsuojelulain mukainen luontotyyppisuojelu poikkeaa metsälain ja vesilain vastaavista siinä, että luontotyyppistä on oltava rajauspäätös. Muiden suojeluinstrumenttien osalta suojelu tapahtuu käytännössä luvanhaun tai ilmoituksen yhteydessä, eli suojelutarve tulee esille, kun toimintaa suunnitellaan.

Poikkeuslupa voidaan yksittäistapauksissa myöntää lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämis- ja hävittämiskiellosta huolimatta luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla. Poikkeus voidaan myöntää, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa direktiivissä erikseen suojeltujen lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Syitä poikkeukseen voivat

³Metsälaki 1996/1093

⁴Vesilaki 587/2011

⁵Ympäristönsuojelulaki 527/2014

olla kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevat tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt tai poikkeamisen tuottama merkittävä hyöty ympäristölle.

AVI lupaviranomaisena voi yksittäistapauksessa hakemuksesta myöntää poikkeuksen vesiluontotyyppien suojelusta, jos laissa mainittujen vesiluontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu. Usein vesilaissa suojeltujen luontotyyppien luonnontilaisuutta vaarantavat toimenpiteet edellyttävät vesioikeudellista lupaa muiden vesilain säännösten mukaan. Vesilain mukaista poikkeusta ei myönnetä, ellei luontotyyppien suotuisan suojelutason arvioida säilyvän. Myös luonnonsuojelulalla suojeltujen luonnonarvoista poikkeamisen ja heikentämisen osalta keskeistä lupaharkinnassa on suotuisan suojelutason säilyttäminen.

Luontodirektiivi mahdollistaa kompensaation Natura-alueilla

Euroopassa käytävässä kompensaatiokeskustelussa keskeisessä asemassa ovat Natura-alueiden kohtelu ja luontodirektiiviin pohjautuvat korvaavat toimenpiteet. Luontodirektiivi edellyttää, että suunnitelmat tai hankkeet, jotka saattavat merkittävästi vaikuttaa Natura alueeseen, arvioidaan. Viranomaisten ei voi hyväksyä suunnitelmaa tai hanketta, jos se vaikuttaa haitallisesti alueen suojeltuihin luonnonarvoihin. Usein suunnitelmaa ja hanketta voidaan lieventämistoimilla muokata niin, että haitalliset vaikutukset vältetään tai ne ainakin minimoidaan vähäisiksi. Tällöin hanke voidaan sallia luontodirektiivin 6(3) artiklan nojalla. Jos lieventämistoimenpiteet eivät riitä, luontodirektiivin 6(4) artikla asettaa merkittäviä lisävaatimuksia ennen kuin hanke voidaan sallia: vaihtoehtoiset toteutusratkaisut tulee selvittää, hankkeen tulee olla erittäin tärkeä yleisen edun kannalta ja hankkeen toteuttajan tulee toteuttaa korvaavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Nämä korvaavat toimenpiteet ovat kompensaatioita.

Komission luontodirektiivin 6 (4) artiklaa koskevan ohjeasiakirjan 2007/2012 mukaan korvaavat toimenpiteet voivat merkitä:

- kunnostus- ja parannustoimia olemassa olevilla alueilla: luontotyyppien kunnostaminen sen suojeluarvon säilyttämiseksi ja alueen suojelutavoitteiden noudattamiseksi tai
- jäljellä olevan luontotyyppien parantaminen tavalla, joka on oikeassa suhteessa suunnitelman tai hankkeen Natura 2000 -alueelle aiheuttamaan menetykseen nähden,
- luontotyyppien uudelleen luominen: luontotyyppien palauttaminen ennalleen uudella tai laajennetulla alueella, joka liitetään Natura 2000 -verkostoon,
- uuden alueen ehdottaminen luontodirektiivin sekä lintudirektiivin mukaisesti edellä kuvatulla tavalla ja yhdessä muiden toimien kanssa.

EU:ssa tällä hetkellä käytettäviä luontodirektiivin mukaisia korvaavia toimenpiteitä voivat olla komission ohjeasiakirjan 2007/2012 mukaan myös muun muassa seuraavat:

- lajien uudelleenistutus
- lajien elvyttäminen ja vahvistaminen, mukaan lukien saalislajien vahvistaminen
- maan hankinta
- oikeuksien hankinta
- rajoitusten asettaminen (mukaan luettuna tiukat rajoitukset maankäytölle)
- kannustimet tietyille taloudellisille toiminnoille, jotka tukevat keskeisiä ekologisia toimintoja
- (muiden) yleensä lajeihin kohdistuvien uhkien vähentäminen joko yhden tahon toteuttamilla toimilla tai kaikkiin uhkatekijöihin (johtuvat esim. tilanahtauden vaikutuksista) kohdistuvalla koordinoitulla toiminnalla.

Mitigaatiohierarkian, eli lieventämishierarkian periaatteiden mukaan korvaavat toimenpiteet ovat viimeinen keino, johon turvaudutaan vasta jos haitallisia vaikutuksia ei ole voitu välttää tai vähentää. Käytännössä korvaavia ja lieventäviä toimia voi olla joissain tilanteissa hankala erottaa toisistaan tai ne limittyvät keskenään. Lieventävillä toimenpiteillä pyritään säilyttämään ekologinen toimivuus ja vältetään tai minimoidaan haitalliset vaikutukset. Lieventäviä toimenpiteitä edellytetään aina, kun hankkeella tai toiminnalla on haitallisia vaikutuksia johonkin suojeltuun luonnonarvoon. Periaatteena on aina, että luontoarvon suojelutaso ei heikkene. Toimenpiteet voivat olla luonteeltaan aktiivisia parantamistoimia, mikä voi sisältää esimerkiksi suojellun alueen laajentamista, hallinnointia, tai uuden alueen luomista menetettyjen alueiden tai toimintojen vastapainoksi.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty, että viranomaiskäytännössä lieventämistoimenpiteiden käsitettä on pyritty venyttämään ja siten välttämään Natura-alueilla suojeltujen luonnonarvojen suojelemiseen luodun menettelyn täyttää soveltamista (Schoukens ja Cliquet 2016). Keskustelua lieventämisen ja korvaamisen välisestä rajanvedosta on käyty myös ekologisista näkökulmista, luonnonsuojelullisten nettomenetysten arvioinnissa (Quetier, ym. 2014). Hiljattain Euroopan Unionin tuomioistuin antoi päätöksen⁶, jossa tuomioistuin vahvisti, että korvaavia toimenpiteitä ei voida käyttää oikaisemaan Natura-alueiden suojeluun tarkoitettua hallintomenettelyä. Tuomioistuin katsoi, että korvaavia toimenpiteitä (toisin kuin lieventäviä) ei voida ottaa huomioon, kun arvioidaan hankkeen vaikutuksia Natura alueen suojeluarvoihin. Näin etukäteen suunnitellut tai tehdyt korvaavat toimenpiteet eivät poista tarvetta arvioida onko hanke erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä tarpeellinen. Jos se arvioidaan tarpeelliseksi, tulee arvioitujen luonnonarvojen menetykset kompensoida täysimääräisesti. Päätös rajaa lieventämistoimenpiteitä ja tukee luontodirektiivin tiukkaa tulkintaa (Schoukens ja Cliquet 2016).

Korvaavat toimenpiteet ja kansallinen Natura sääntely

Natura-alueiden luonnonarvojen heikentämistä ei voi helpottaa kompensatiolla. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa päädytään poikkeuslupaun, on kompensatio tärkeä tapa välttää nettomenetyksiä. Luontodirektiivin edellyttämä Natura-alueita koskeva velvoite korvaavista toimenpiteistä on ainoa Suomen kansalliseen lainsäädäntöön otettu luontokompensatiovelvoite. Luonnonsuojelulain⁷ Natura-lukua muutettiin merkittävästi vuonna 2014⁸. Vasta tällöin Suomen kansallisessa oikeudessa nimenomaisesti säädettiin hankkeen toteuttajaa koskevasta velvollisuudesta korvaaviin toimenpiteisiin.

Nykyisin LSL 64 a § säädetään heikentämiskiellosta, joka koskee sekä luvanvaraista että ei-luvanvaraista toimintaa. Sen mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Kielto on vaikutusperusteinen eli luonnonarvojen merkittävän heikentämisen kohdentuminen suojelualueelle ja sen ulkopuolelle tulkitaan samalla tavalla. Suojeltavat luonnonarvot on merkitty Natura 2000 tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin.

Valtioneuvosto voi kuitenkin LSL 66 § nojalla erittäin tärkeästä yleisen edun kannalta pakottavasta syystä sallia hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen, jos vaihtoehtoista ratkaisua ei ole, vaikka hanke merkittävästi heikentäisi suojeltuja luonnonarvoja. Tässä päätöksessään valtioneuvoston on määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, joiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Lain mukaan kustannusvastausta voidaan kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy. Vuoden 2014 lain muutoksen tarkoitus oli varmistaa, että päätös korvaavista toimenpiteistä tehdään ennen Natura alueen luonnonarvojen heikentämisen sallimista⁹.

Hallituksen esityksen mukaan korvaavat toimenpiteet voivat olla esimerkiksi uusia Natura 2000 -alueita tai olemassa olevien laajennuksia. Korvaavat toimet voivat olla myös kohdennettuja hoitotoimenpiteitä, joilla parannetaan heikennysten kohteena olevien luonnonarvojen tilaa. Korvaavat toimenpiteet eivät kuitenkaan voi olla toimia, joita luontodirektiivien toimeenpano muutoinkin olisi edellyttänyt. Koska Natura-alueen perustaminen ei ole mahdollista toiminnanharjoittajan toimin, LSL 69 §:ssä on säilytetty ympäristöministeriön velvoite ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla Natura 2000 -verkoston tai suojelualueverkoston laajentaminen luvanhakijan kustannuksella. Toiminnanharjoittajan velvollisuus kustannusten korvaamiseen on todettu lukuisissa komission antamissa lausunnoissa Natura poikkeuksista.

Lisääntymis- ja levähdyspaikat

Muissa yhteyksissä kuin Natura 2000 alueilla voidaan korvaavien toimenpiteiden merkitystä tarkastella LSL:n pienkohteissa, kuten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelussa, joista säädetään luontodirektiivin 12 artiklaa toimeenpaneavassa luonnonsuojelulain 49 §:ssä. Säännös koskee luontodirektiivin liitteessä IV (a) lueteltujen

⁶ asia C-521/12, ns. Briels -tapaus

⁷ Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096.

⁸ HE 77/2014.

eläinlajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ja suojaa lajeja myös Natura-2000 –alueiden ulkopuolella eli suojelua toteutetaan, vaikka hanke ei kohdistuisi ennalta rajatulle suojelualueelle.

ELY-keskus voi yksittäistapauksissa myöntää luvan poiketa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämis- ja hävittämiskiellosta luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla. Vastaavasti lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen osalta voidaan myöntää poikkeus saman direktiivin artiklassa 9 mainituilla perusteilla. Poikkeus voidaan myöntää, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, muun ohella kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on merkittävää hyötyä ympäristölle. Poikkeamisedellytykset eivät ole vaihtoehtoja keskenään, vaan kaikkien poikkeusedellytysten tulee täytyä, jotta poikkeaminen voidaan ylipäätään myöntää¹⁰.

Luontodirektiivissä tai LSL:ssä ei lisääntymis- ja levähdyspaikkojen kohdalla viitata korvaaviin toimenpiteisiin. Komissio on ohjeistuksessaan tehnyt käsitteellisen jaottelun lieventäviin ja korvaaviin toimenpiteisiin (EEC 2007, s. 48), mutta jaottelun tarkka oikeudellinen merkitys on komission ohjeistuksen perusteella epäselvä. Sääntely edellyttää lieventäviä toimenpiteitä, mutta korvaavat toimenpiteet voivat komission mukaan tehdä poikkeuslupan myöntämisen helpommaksi. Komission ohjeistuksen mukaan lieventävien toimenpiteiden tulee turvata kohteen jatkuva ekologinen toimivuus. Ensisijaisesti toimenpiteiden tulee lieventää haitallisia vaikutuksia siten, että niiden seurauksena vaikutukset ehkäistään tai minimoidaan. Toimenpiteet voivat lisäksi olla luonteeltaan aktiivisia kunnostamistoimia, esimerkiksi suojellun alueen laajentamista tai uuden alueen luomista vastapainoksi menetettyjen alueiden tai toimintojen osalta (EC 2007, s. 47 – 48).

Vuosina 2010-2016 tehtyjä LSL 49 §:n mukaisia poikkeuslupapäätöksiä on tiedossa noin 80 kpl, joista noin puolet koskevat tutkimuslupia. Karkean tätä tarkastelua varten tehdyn analyysin perusteella lupanhakijat olivat itse ehdottaneet lieventäviä ja jopa korvaavia toimenpiteitä lupahakemuksessaan ja toimenpide-ehdotuksia oli otettu sellaisenaan lupamääräyksiin. Toisinaan vaikuttaa siltä, että lieventävän ja korvaavan toimenpiteen käsite oli sekoitettu keskenään. Suurimmaksi osaksi suuret toimijat, kuten Liikennevirasto ja isot infrastruktuurihankkeita tekevät yhtiöt, ottivat jo suunnittelussa huomioon suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikat ja ehdottivat lieventäviä tai korvaavia toimenpiteitä. Poikkeuslupapäätökset koskivat pääsääntöisesti liito-oravia, lepakoita, viitasammakoita sekä vuollejokisimpukkaa. Lepakkoja koskevat päätökset kohdistuivat usein yksityishenkilöiden-asuin ja vapaa-ajan rakennuksiin.

Periaatteessa LSL 49 § järjestelmä voi siis luoda tilanteita, joissa markkinoilla syntyy kysyntää korvaaville toimenpiteille. Markkinoiden syntymistä hillitsevät kuitenkin uhanalaisten lajien suojeluun liittyvät yksityiskohtaiset vaatimukset, kuten saman lajin ja saman populaation suojelun edistäminen. Sääntely ei varsinaisesti luo kannustinta vapaaehtoisille korvaaville toimenpiteille. Korvaamisesta kiinnostunut hakija ei saa minkäänlaista maineeseen vaikuttavaa sertifikaattia kompensatiosta, tai vähennettyä hallinnollista taakkaa sillä, että etsii aktiivisesti korvaavaa toimenpidettä. Toki jonkinlainen epämuodollinen vaikutus yrityksen maineeseen viranomaisten, paikallisen yhteisön ja koko yhteiskunnan silmissä voi toimia kannustimena. Kysynnän rajallisuuden vuoksi vielä ei voi puhua toimivista markkinoista, eikä tilanne mahdollisesti muutu ilman sääntelyn kehittämistä.

Habitaattipankki lakisääteisen ja vapaaehtoisen suojelun välissä

Habitaattipankki pyrkii lisäämään luonnonsuojelun keinovalikoimaa mahdollistamalla uusien toimijoiden aktiivista luonnonarvojen myös sellaisissa tilanteissa, joissa luonnonarvoja ei suojaa maankäytön rajoitus. Ympäristövaikutusten arviointien yhteydessä tunnistetaan myös kohteita, joilla on luontoarvoja, joita ei ole suojeltu laissa. Tällaisille kohteille tulevien vaikutusten kompensoiminen olisi suotavaa ja habitaattipankki voisi edistää sitä.

Habitaattipankki voi ulkopuolisena tahona tarjota lupaprosessin osallisille kiinnostavia palveluja kansallisen myös lainsäädännön puitteissa tietyissä tilanteissa. Habitaattipankki voisi etsiä sopivia korvaavia tai kunnostettavia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja ja neuvotella maanomistajan kanssa. Habitaattipankki voisi arvioida

¹⁰ KHO 2016:140

luonnonarvojen heikennyksen ja tarjota lupahakemukseen liitettäväksi sopimuksen, jolla korvaaminen toteutettaisiin. Lopullinen vastuu korvaavista toimenpiteistä jää Suomessa kuitenkin luvanhaltijalle, toisin kuin USA:ssa ja Australiassa, jossa vastuut voidaan siirtää pankille.

Habitaattipankki voisi myös hankkia maata ennakkoon suojeltavaksi ja kunnostettavaksi. Komission näkemyksen mukanaan tällainen USA:n ja Australian kosteikko- ja luontoarvopankkien kaltainen ennakkoon hankittu luontopankki ei kuitenkaan välttämättä sovellu Natura alueiden korvaaviin toimenpiteisiin, ilmeisesti koska sääntely asettaa niin yksityiskohtaiset vaatimukset korvaaville toimenpiteille, että etukäteen hankitut ja kunnostetut luonnonarvot eivät voi käytännössä vastata näitä vaatimuksia. Erityisesti korvaaminen samoilla luontopiirteillä rajoittaa kunnostamisen ja korjaamisen mahdollisuuksia.

Habitaattipankki voisi välittää suojeltavia ja kunnostettavia kohteita, joita käytetään vapaaehtoisina kompensatioina, korvaamaan menetyksiä niissä luonnonarvoissa, joita ei ole lailla suojeltu. Hankesuunnittelussa saatavaa tietoa alueesta ja sen tilasta voisi hyödyntää näin lakisääteisten velvollisuuksien ulkopuolelle jäävien luonnonarvojen suojelussa. Jos vapaaehtoiset korvaavat toimenpiteet tarkoittavat pelkästään alueen rauhoittamista, voidaan suojelun varmuus ja pysyvyys turvata perustamalla yksityinen luonnonsuojelualue. Alue voidaan myös rauhoittaa määräajaksi (enintään 20 vuodeksi kerrallaan), mutta tämä ei takaa kohteen suojelun pysyvyyttä. Habitaattipankin rooli olisi näissä tilanteissa etsiä ja arvioida korvaava kohde (tai useita kohteita) jolle perustetaan suojelualue tai tehdään rauhoitus. Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen ja rauhoittaminen tehtäisiin ELY-keskuksen ja maanomistajan välisellä sopimuksella ja kohteen tulisi täyttää laissa säädetyt perustamisedellytykset. Vapaaehtoinen kompensointi voitaisiin tehdä lakisääteisiin luonnonarvoihin kohdistuvan lieventämisen tai korvaavan toimenpiteen rinnalla.

Habitaattipankin tunnistamiin, suunnittelemiin tai välittämiin korvaaviin toimenpiteisiin voidaan liittää korjaavia kunnostustoimia. Tavoitteeksi voitaisiin ottaa tietyn, ennestään vähäisiä luonnonarvoja kantavan kohteen kunnostus siten, että se täyttää jonkin LSL:n tarkoittaman suojelualueen perustamisedellytyksen. Korvaavan toimenpiteen alueella tulisi näin ollen olla sellaiset luonnontieteelliset edellytykset, jotka mahdollistavat tavoitteen saavuttamisen. Vapaaehtoisessa korvaamisessa voitaisiin siis kunnostaa sellaisia luontotyyppisiä tai ekosysteemejä, joilla ei ole suoraa lainsuojaa, mutta jotka ovat parhaan tieteellisen tiedon mukaan sellaisia, joiden kunnostaminen tuottaisi luonnonarvoja. Koska luonnonsuojelusäädösten sekä ympäristön käyttöä koskevien säädösten tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden parantaminen ja luonnon toimintojen huomioonottaminen, voitaisiin vapaaehtoisen korvaamisen lähtökohdaksi ottaa se, että toiminnalla luodaan lisää laissa jo määriteltyjä luonnonarvoja.

5. Habitaattipankin toimintamalli

Habitaattipankin toimijat

Suomalaiset yritykset ovat Suomen habitaattipankkipilotin sidosryhmätilaisuuksissa osoittaneet kiinnostusta ekologisiin kompensatioihin ja vapaaehtoiseen kokeiluun elinympäristöjen ennallistamisessa. Muutamat yritykset ovat luoneet elinympäristöjä kompensoidakseen elinympäristömenetyksiä ja ilmaisseet halunsa osallistua habitaattipankkipilottiin. Tässä mielessä kompensatioiden kysyntä on tunnistettu. Yritykset ovat valmiita kehittämään yhteiskuntavastuutaan nykykäytäntöä pidemmälle, mutta samalla ne haluavat toimia kustannustehokkaasti ja varmistaa kompensatioinvestoinneista saatavat ekologiset parannukset ja mainehyödyt. Erityisesti maanrakennus-, rakennus-, ja infrastruktuuriyritykset sekä kaivos- ja energia-alan toimijat ovat olleet kiinnostuneita kompensatioista. Näille yrityksille yhteistä on, että niiden toiminta aiheuttaa selkeitä maankäyttömuutoksia ja ne joutuvat hakemaan toiminnalleen lupaa. Kaikki elinympäristöjä heikentävät yritykset eivät ymmärrettävästi ole vielä valmiudessa investoimaan luontoarvoja korvaaviin korjaaviin toimenpiteisiin vapaaehtoisesti. Yritykset ovat habitaattipankin mallissa kompensatioiden ostajia (Kuva 1).

Suomalaisille maanomistajille on karttunut kokemusta vapaaehtoisesta sopimukseen perustuvasta luonnonsuojelusta Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO:n myötä. METSO-ohjelman puitteissa on perustettu yksityisiä suojelualueita ja tehty määräaikaisia suojelusopimuksia. Joidenkin METSO-kohteiden suojelusopimukseen on liittynyt hoitotoimia. Tätä kokemusta voidaan hyödyntää myös kompensatioissa, etenkin luonnonarvoiltaan kehittyvien kohteiden ennallistamisessa, korjaavina toimenpiteinä. METSO-kokemukset osoittavat, että kohteiden kysyntä ja mekanismin markkinointi luovat tarjontaa. METSO-ohjelman

budjettileikkaukset ovat kuitenkin vähentäneet vapaaehtoisen suojelun kysyntää. Kohteiden tarjontaa voidaankin kanavoida maanomistajien niin halutessa myös kompensatioiden puitteissa suojeltavaksi. Maanomistajat ovat siis kompensatioiden tai offsettien tuottajia (Kuva 1).

Viranomaiset ovat varsinaisen päätöksenteon lisäksi myös neuvotelleet ja neuvoneet luvanhakijoita ja maanomistajia. Viranomaisten käytännöt luonnonsuojelulain poikkeuslupatilanteissa ovat kuitenkin tapauskohtaisia, eikä kohteiden luontoarvomenetyksiä arvioivilla ole tukenaan sellaisia tietojärjestelmiä, joiden avulla heikennyksiä voisi tarkastella eri mittakaavoissa ja muita vastaavia heikennyksiä ja korjaavien toimenpiteiden tuottamia parannuksia vasten. Tapauskohtaisessa harkinnassa ja neuvonpidossa kertynyt osaaminen olisi hyvä koostaa samalla, kun kohteiden heikennysten ja parannusten arviointijärjestelmää kehitetään vapaaehtoista kompensatiojärjestelmää varten.

Suomen habitaattipankin tarkoitus on toimia yritysten, maanomistajien ja viranomaisten lisäksi myös muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä ja hyödyntää laajasti eri alojen osaamista.

Habitaattipankin tehtävät

Suomen Habitaattipankin tehtäviksi ja toimintaperiaatteiksi on kaavailtu seuraavia (Kuva 1):

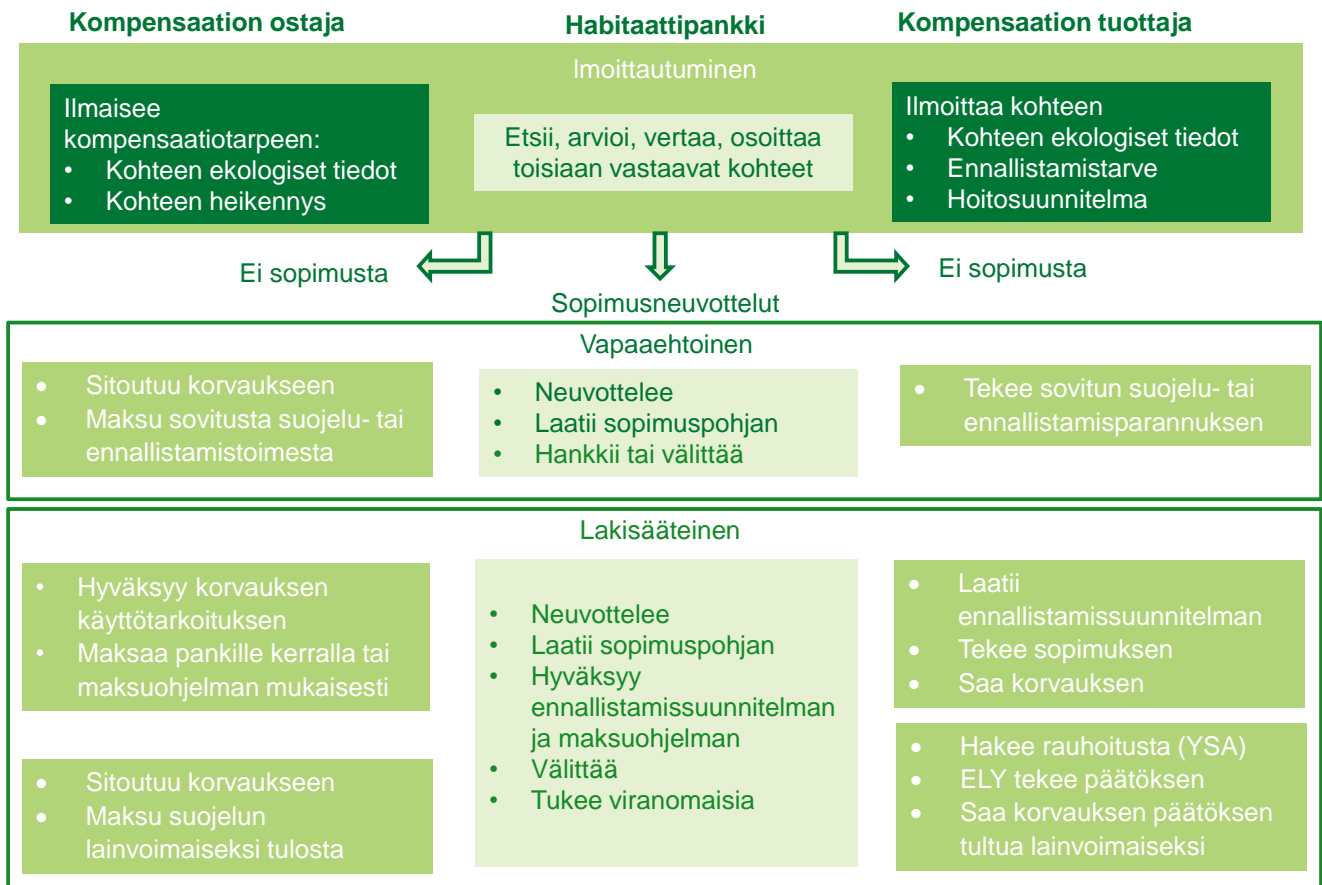
- Etsii kiinnostuneita toimijoita ja markkinoi toimintamallia
- Kehittää vertailujärjestelmän, jonka avulla varmistetaan heikennysten ja parannusten vastaavuus tai nettoparannus
- Arvioi ja vertaa kohteita vertailujärjestelmän kehittämissä vaiheissa
- Neuvoo ja kouluttaa markkinatoimijoita, ml. luontokartoittajia ja konsultteja
- Laatii sopimusmallit
- Sovittaa yhteen tarjontaa ja kysyntää
- Toimii itsekriittisesti ja vuoropuhelussa yhteiskunnan kanssa

Habitaattipankki voi ostaa luontokohteita myydäkseen niitä eteenpäin kompensatioita tarvitseville yrityksille tai välittää tarjottuja kohteita, jolloin kompensatiosopimus laaditaan yrityksen ja maanomistajan välillä. Kompensatioiksi soveltuvat kohteita voivat olla:

- a. Ekologisesti arvokkaita, mutta käyttöpaineen alaiset alueet, jolloin kohteen suojelu tuottaisi kompensation (menetyksen välttäminen), tai
- b. Ekologisilta arvoiltaan heikentyneet kohteet, jolloin alueen ennallistaminen ja mahdollinen suojelu tuottaisivat kompensation.

Kuten aiemmin todettiin, habitaattipankki voi tukea sekä vapaaehtoisia suojelujärjestelyitä että lakisääteisiä prosesseja (Kuva 1). Habitaattipankki etsii kompensatioita tarvitsevia ja tarjoavia toimijoita, arvioi kohteiden tilaa, heikennyksiä ja parannuksia, vertaa kohteita ja osoittaa toisiaan vastaavat kohteet. Kompensatiota tarvitsevat yritykset ja niitä tuottavat maanomistajat voivat ilmoittautua habitaattipankille ilman sitoutumista kompensatiosopimukseen.

Yhdellä kohteella tapahtuva heikennys voidaan kompensoida useammalla kohteella tai toisinpäin. Vapaaehtoisessa järjestelyssä habitaattipankki voi hankkia kohteita etukäteen tai kompensatiotarpeen ilmetessä, tai vain toimia välittäjänä. Lakisääteisen suojelun tilanteessa habitaattipankki voi tukea ennallistamistarpeen tunnistamisessa ja neuvotteluissa kompensation ostajan ja tuottajan välillä sekä tukea viranomaista.



Kuva 1. Habitaattipankin rooli kompensatioiden välittäjänä.

Habitaattipankin riskit ja toimintaedellytykset

Mahdollisia riskejä habitaattipankin toiminnalle ovat muun muassa sopimusrikkomukset sekä sopimusvelvoitteiden tai markkinoiden toimimattomuus. Markkinoilla suuri riski on, että kompensatioiden kysyntä osoittautuu vähäiseksi, eikä tarjontaa saada houkuteltua esiin. Sopimusvelvoitteet ovat toimimattomia, jos järjestelmä ei pysty estämään luonnonarvojen heikentymistä, vaikka sopimuksia noudatetaan. Tämä koskee myös vapaaehtoisia kompensatioita. Jos osapuolet eivät täytä sopimusvelvoitteitaan esimerkiksi seurannan tai sanktioiden heikkouden tai puuttumisen vuoksi, kyse on sopimusrikkomuksesta. Jos sopimusten toimimattomuus- ja noudattamattomuusriskien välttämiseksi tehdään luotettava mutta mutkikas järjestelmä, se vähentää kysyntää ja voi estää toimivien markkinoiden syntyminen.

Habitaattipankin alkuvuonna 2016 pidettyihin työpajoihin osallistuneiden toimijoiden mukaan muita keskeisiä riskejä ovat luonnonsuojelun mittaamisen vaikeus, luonnonsuojelun heikentyminen, kannustinriskit ja hallinnointiin liittyvät riskit. Hallinnoinnin hankaluutena nähtiin oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentaminen, ”vastuiden määrittelyn hankaluus”. Myös hallinnollista kankeutta ja yliaktiivisuutta pelättiin: ”Tästä voi tulla valtava byrokraattinen häkkyrä, joka ei toimi käytännössä”; ”Voi luoda ylikehittyneet markkinat sellaisille toimille, jotka toteutuisivat olemassa olevilla keinoilla tai ilman korvausta”.

Välittäjää tärkeämpänä nähtiin arviointi, seuranta ja seuraamukset: ”Petoksen/viherpesun mahdollisuus tulisi minimoida, hyvä arviointi tarvitaan”, ”läpinäkyvä arviointi, ulkopuolinen toimija”. Toimijoiden mukaan tarvitaan yksinkertainen ja kustannustehokas järjestelmä: ”Joustava, kevyt, nopea”; ”Hallinto ei saisi syödä varoista puolia”; ”Kukaan ei tee vapaaehtoisesti, vaan jotain vaatimusta tai hyötyä pitää olla.” Työpajoissa tunnistettiin habitaattipankin mahdollisuus toimia erilaisten organisaatiomuotojen puitteissa: ”Säätiö, yritykset, maaseutuyhdistykset, valtionhallinto”; ”Periaatteessa kuka tahansa yksityinen voi toimia välittäjänä (vrt. pankit, pörssi)”. Suomalaisen toimijoiden habitaattipankin työpajoissa tunnistamat edellytykset ja riskit on Taulukossa 1 rinnastettu kirjallisuudessa tunnistettujen riskien kanssa.

Taulukko 1. Kirjallisuudessa kuvatut kompensaaation toiminnan edellytykset ja suomalaisten toimijoiden tunnistamia vastaavia edellytyksiä ja riskejä.

McKenney & Kiesecker, 2010	Bull ym., 2013	Suomen habitaattipankin työpajoissa tunnistettu
Hankkeiden vaikutusten ja kompensatioiden vastaavuus (samanlainen ja erilainen)	Biodiversiteettiheikennysten ja parannusten vastaavuus Erilaisilla kohteilla korvaaminen vain jos menetetyt arvot ovat vähäisiä	"Jonkinlainen luokittelu tarvitaan; esim. ekosysteemipalvelutyypit" "Ennallistamista voidaan arvottaa työn kustannuksilla" "Läpinäkyvä arviointi, ulkopuolinen toimija"
Vaihtosuhteet ja mittaaminen	Biodiversiteetin mittaaminen Useita tai yhdistelmämittareita Biodiversiteetti ja ekologiset toiminnot	"Käännetäänkö luontoarvoille rahallinen arvo" "Huomio yksittäisissä lajeissa, ja kokonaisvaltainen näkemys jää huomiotta"
Lisäisyys ja hyväksyttävät korjaavat toimet	Ei nettohävikkiä Dynaaminen vertailuarvo, jossa huomioitu trendi Nettohävikin tarkastelumittakaava Diskonttokorko	"Kompensaaation tulisi olla arvokkaampi kuin menetetyt arvot" "Tiettyjä habitaatteja/lajeja voidaan ennallistaa, toisia ei mitenkään" "työ + maapohja riittää"
Kompensaaation sijainti (hankkeen alueella tai muualla)		"Suomi, Eurooppa, globaali" "Mieluiten alueellinen Suomen sisällä tai sieltä, missä suojelun tarve on suurin" "Mielellään läheltä" "Miten varmistetaan se, ettei menetetä kohteita muualla"
Korjaavan toimenpiteen vaikutusaika ja hoito	Korjaavan toimenpiteen kesto ja pysyvyys Vähintään hankkeen ajan Hoidettava	"Toimenpiteiden pitäisi olla mahdollisimman pitkälle sellaisia, ettei niitä tarvitse seurata säännöllisesti" "Verifioitavuus, pysyvyys"
Hankkeen vaikutusten ja korjaavien toimien ajoitus	Aikaviive Korjaavat toimenpiteet ennakkoon pankin avulla	
	Peruttavuus, Kynnykset, Epävarmuus	

Suomalaisten toimijoiden jonkinlainen valmius edistää kompensatiota ja habitaattipankkia on olemassa. Järjestelmän ymmärrettävyys, hallinnollinen sujuvuus, läpinäkyvyys ja luotettavuus ovat onnistumisen avaintekijöitä. Tässä myös lakisääteisen luonnonsuojelun ja vapaaehtoisen luonnonarvojen turvaamisen välinen suhde on pidettävä selkeänä.

6. Yhteenveto kompensatioiden sääntelystä

Tässä kirjoituksessa esitellyt esimerkit markkinapohjaisista korvaavien toimenpiteiden järjestelmistä pohjautuvat laissa säädettyyn velvollisuuteen. Kun sääntelyllä on luotu markkinat, markkinoille on syntynyt erilaisia toimijoita. Kaikissa esimerkeissä kompensatiomarkkinoiden kehittäminen on vienyt vuosia ja järjestelmän ekologista lisäisyyttä arvioidaan edelleen kriittisesti. Järjestelmien kehittämiseen ja arviointiin on investoitu julkisia varoja ja viranomaisilla on selkeä rooli myös pitkään olemassa olleiden järjestelmien osapuolena vähintään lupaviranomaisena.

Lainsäädäntöön pohjautuvilla kompensatiomarkkinoilla on paljon vapaaehtoisia piirteitä eli luvanhakijan valinnoilla on suuri merkitys. Luvanhakijat voivat valita kompensaaation tuottamistavan ja heidän valintansa vaikuttavat myös kompensaaation määrään. Esimerkiksi USA:ssa kosteikkopankki on vain yksi tapa kolmesta

vaihtoehtoisesta vaikutusten kompensatiojärjestelystä ja Australiassa, Ruotsissa ja Britanniassa kaupungit ja alueet ovat kehittäneet omia toimenpidevalikoimia, joiden joukossa kompensatiota voi harkita, kuitenkin niin, että se täyttää lain vaatimat edellytykset. Suomen kokemukset osoittavat myös, että kompensatiovelvollinen toiminnanharjoittaja voi vaikuttaa siihen, miten ja missä laajuudessa korvaava toimenpide toteutetaan ja voisi näin ollen myös hyödyntää valitsemiaan asiantuntijapalveluita arvioidessaan luonnonarvojen menetyksiä, lieventämistoimia ja korvaavia toimenpiteitä.

Kompensatio on mahdollista Suomen nykyainsäädännön puitteissa. Soveltaminen on tähän mennessä keskittynyt suojeltujen luonnonarvojen kompensoimiseen, ja lieventäviä ja korvaavia toimenpiteitä on käytetty poikkeuslupatilanteissa. Natura-alueita lukuun ottamatta luonnonsuojeluperusteisesta kompensatioista ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säädetty. Tästä huolimatta on perusteltua ajatella, että suotuisan suojelutason saavuttamista tai säilyttämistä edistävä korvaava toimenpide voidaan ottaa huomioon luonnonsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Luvanhakijan omasta ehdotuksesta korvaavia toimenpiteitä on määrätty myös tilanteissa, joissa lajin suotuisa suojelutaso ei ole ollut riippuvainen siitä myönnetäänkö poikkeuslupa. Nämä tapaukset voivat kuitenkin toimia mallina etsittäessä ratkaisua tulkinnallisesti auki oleviin kysymyksiin.

Korvaavia toimenpiteitä merkittävästi yleisempiä ovat lieventävät toimenpiteet sekä Euroopassa että Suomessa. Lieventämistoimien suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä karttuu osaamista, jota voidaan hyödyntää kompensatioiden tulkinnan kehittämisessä sekä viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja habitaattipankin käytäntöjen muokkaamisessa.

Uudet mahdollisuudet kompensatiojärjestelmän kehittämisessä ovat luonnonarvojen turvaamisessa silloinkin kun niitä ei suojaa käyttörajoitus. Ympäristövaikutusten arviointien yhteydessä tunnistetaan myös kohteita, joilla on luontoarvoja, joita ei ole lain suojaa. Tällaisille kohteille tulevien vaikutusten kompensoiminen olisi suotavaa ja habitaattipankki voisi edistää sitä. Lainsäädäntöä voisi kehittää kannustamaan lakisäateistä suojelua täydentäviin kompensatioihin esimerkiksi tunnistamalla vapaaehtoisia luonnonsuojelutoimia ja sellaisia luonnonarvoja joiden edistäminen olisi suotavaa, vaikka niitä ei suojaisi käyttörajoitus. Lainsäädännön kehittämisen pohjaksi tarvitaan strategisia ja poliittisia linjauksia vapaaehtoisen kompensatiion tavoiteltavuudesta.

Myös lakisäateisen korvaamisvelvoitteen käytännön toteutusta voisi tukea habitaattipankin toimesta. Kompensatiovelvollinen toiminnanharjoittaja voi vaikuttaa siihen, miten korvaava toimenpide toteutetaan ja voisi näin ollen myös hyödyntää valitsemiaan asiantuntijapalveluita arvioidessaan luonnonarvojen menetyksiä, lieventämistoimia ja korvaavia toimenpiteitä. Habitaattipankki toimisi tässä yhtenä asiantuntijapalveluiden tuottajana. Lisäksi kompensatiojärjestelyllä voitaisiin edistää heikentyneiden elinympäristöjen ennallistamista ja suotuisan suojelutason saavuttamista.

Kompensatiojärjestelyt joutuvat kritiikin kohteeksi Suomessa ja maailmalla, koska kunnianhimoiset ekologiset luonnonsuojeluperiaatteet ja päätöksentekotilanteet eivät kohtaa. Toiminnanharjoittajat odottavat uudesta keinosta helpotusta lupaprosessiin, kun taas ympäristöviranomaiset ja -järjestöt odottavat uutta suojeluinstrumenttia. Kompensatiion soveltaminen uhanalaisen luonnon suojeluun onkin varsin ristiriitaista, eikä erittäin harvinaisten luonnonarvojen korvaaminen ole yleensä mahdollista. Siksi harvinaisimpien luonnonarvojen turvaaminen ei ole kompensatiojärjestelmän keskeinen kehittämiskohde, eikä se olisi myöskään habitaattipankille merkittävä markkina. Kompensatioilla onkin selvästi paikkansa vähemmän harvinaisten luonnonarvojen turvaajana, täydentämässä olemassa olevaa luonnonsuojelun keinovalikoimaa.

Lähteet

- Baker, J., Sheate, W.R., Bennett, T., Payne, D., Tucker, G. White, O., Forrest, S. (2014). Evaluation of the Biodiversity Offsetting Pilot Programme. Final Report. Defra project code: WC 1051.
- Brownlie, S., & Treweek, J. (2016). 16. Biodiversity offsets for 'no net loss' through impact assessment. Handbook on Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment, 364.
- Bull, J. W., Suttle, K. B., Gordon, A., Singh, N. J., & Milner-Gulland, E. J. (2013). Biodiversity offsets in theory and practice. *Oryx*, 47(03), 369-380.

- Coggan, A., Buitelaar, E., Whitten, S., & Bennett, J. 2013. Factors that influence transaction costs in development offsets: Who bears what and why?. *Ecological Economics*, 88, 222-231.
- Darbi, M., 2010. Biodiversity Offsets—a tool for environmental management and biodiversity conservation. In *Top Biodiversity Cyprus 2010 Conference Proceedings* (pp. 289-302).
- DEFRA 2012. Biodiversity Offsetting Pilots: Information note for Local Authorities. Department for Environment, Food and Rural Affairs. (Available at <http://www.defra.gov.uk/publications/>)
- Baker, J., Sheate, W.R., Bennett, T., Payne, D., Tucker, G. White, O and Forrest, S. 2014. Evaluation of the Biodiversity Offsetting Pilot Programme. Final Report. Collingwood Environmental Planning Limited in partnership with The Institute for European Environmental Policy (IEEP). Defra project code: WC 1051, 1/2014, Collingwood.
- EEC 2007. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007
- Enetjärn, A. E. N., Cole, S. E. E. S., Kniivilä, M., Hårklau, S. E., Hasselström, L. E., Sigurdson, T. E. N., & Lindberg, J. E. N. (2015). *Environmental compensation: Key conditions for increased and cost effective application*. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2015:572. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:858413/FULLTEXT03.pdf>
- Lapeyre, R., Froger, G., & Hrabanski, M. (2015). Biodiversity offsets as market-based instruments for ecosystem services? From discourses to practices. *Ecosystem Services*, 15, 125-133.
- Leino, L. (2015). Korvaavat toimenpiteet pienialaisten luontokohteiden suojelusta poiketessa. *Ympäristöjuridiikka* 1, 9–34.
- Maron, M., Rhodes, J. R., & Gibbons, P. (2013). Calculating the benefit of conservation actions. *Conservation letters*, 6(5), 359-367.
- Mazza, L., & Schiller, J. (2014). CASE STUDY REPORT: The use of eco-accounts in Baden-Württemberg to implement the German Impact Mitigation Regulation: A tool to meet EU's No-Net-Loss requirement?
- McGillivray, D. (2012). Compensating biodiversity loss: the EU Commission's approach to compensation under Article 6 of the Habitats Directive. *Journal of Environmental law*, eqs007.
- McKenney, B. A., Kiesecker, J. M. (2010). Policy development for biodiversity offsets: a review of offset frameworks. *Environmental Management*, 45(1), 165-176.
- Quétier, F., Lavorel, S. (2011). Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes: key issues and solutions. *Biological Conservation*, 144(12), 2991-2999.
- Quétier, F., Regnery, B., & Levrel, H. (2014). No net loss of biodiversity or paper offsets? A critical review of the French no net loss policy. *Environmental Science & Policy*, 38, 120-131.
- Schoukens, H., and A. Cliquet. 2016. Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation?. *Ecology and Society* 21(4):10.
- Soininen, N. (2015) Eräiden ympäristöoikeudellisten lupien edellytyssuhteet ennakoitavuuden ja käsittelyn sujuvoittamisen näkökulmasta. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 4.3.2015.
- Van Hoorick, G. (2014). Compensatory measures in European nature conservation law. *Utrecht Law Review*, 10(2).
- Whitten, S., Coggan, A., Martin (2017). Offset design. *Käsikirjoitus arvioitavana Land Use Policy –lehdessä.*