



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

# Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämismahdollisuuksiksi

Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:18

# Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämismvaihtoehtoiksi

Niko Soininen, Minna Pappila

Ympäristöministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Ympäristöministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-361-402-4

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoiksi

<b>Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:18</b>		<b>Teema</b>	Luonto
<b>Julkaisija</b>	Ympäristöministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Niko Soininen, Minna Pappila		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	56

### Tiivistelmä

Luontokato on yksi aikamme suurimmista ympäristöllisistä ja yhteiskunnallisista haasteista. Luontokadon hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulevat vaatimaan seuraavan kymmenen vuoden aikana erittäin kunnianhimoista luontopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä. Selvityksessä tarkastellaan neljää mahdollista lainsäädännön kehityspolkua:

1. Tarvittavat luontokatoa hillitsevät muutokset tehdään läpäisevästi eri lakeihin.
2. Säädetään uusi puitemainen luontolaki, jossa asetetaan luontokadon hillinnän ja luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen tavoitteet viranomaisille ja luodaan suunnittelu- ja tiedontuotantojärjestelmä tätä varten.
3. Säädetään uusi, aineellisia veloitteita viranomaisille ja yksityisille luova vahva luontolaki, joka läpäisee kaiken alueidenkäyttö- ja luonnonvarasääntelyn sekä ohjaa luontokadon hillintää sekä luonnon tilan parantamista ja ennallistamista. Myös tähän sisältyy suunnittelu- ja tiedontuotantojärjestelmä.
4. Synteesimalli, jossa on piirteitä kaikista edellä mainituista vaihtoehtoista. Synteesimallin lähtökohdana on vahva luontolakimalli, joka yhdistyy muun lainsäädännön muutoksiin.

Vaihtoehdot 1–3 eivät vaikutuksiltaan tai aikataulultaan tule todennäköisesti riittämään luontokadon YK:n ja EU:n asettamien luontotavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi selvityksessä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin vaihtoehtoa 4.

**Asiasanat** luontokato, luonnon monimuotoisuus, luonnonsuojelulaki, luontolaki, ennallistaminen, lieventämishierarkia, ennallistamishierarkia, ekosysteemitilinpito, kokonaisheikentymättömyys, luonto

<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-402-4	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-402-4">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-402-4</a>		

## Förstudie om olika utvecklingsalternativ för lagstiftning som tryggar den biologiska mångfalden

---

**Miljöministeriets publikationer 2023:18****Utgivare**

Miljöministeriet

**Tema**

Natur

**Författare**

Niko Soininen, Minna Pappila

**Språk**

finska

**Sidantal**

56

---

**Referat**

Förlusten av biologisk mångfald är en av de största utmaningarna för miljön och samhället i vår tid. Bromsandet av förlusten av biologisk mångfald och tryggandet av biologisk mångfald kräver en mycket ambitiös naturpolitik och naturlagstiftning under de kommande tio åren. I utredningen granskas fyra möjliga utvecklingsscenarier:

1. De ändringar som bromsar förlusten av biologisk mångfald införs genomgående i olika lagar.
2. Det stiftas en ny, rambildande naturlag där det ställs upp mål för myndigheterna för att bromsa förlusten av biologisk mångfald och förbättra och restaurera naturens tillstånd samt skapas ett system för planering och förbättra för detta ändamål.
3. Det stiftas en ny, stark naturlag som skapar materiella skyldigheter för myndigheter och företag och är genomgående i alla bestämmelser om områdesanvändning och naturresurser samt styr bromsandet av förlusten av biologisk mångfald samt styr förbättrandet och restaureringen av naturtillståndet. Även här ingår ett system för planering och informationsproduktion.
4. En syntesmodell som innehåller drag av alla alternativ som nämns ovan. Utgångspunkten för syntesmodellen är en modell med en stark naturlag som förenas med ändringar i annan lagstiftning.

Med tanke på effekterna och tidsplanen kommer alternativen 1–3 sannolikt inte att vara tillräckliga för att uppnå FN:s och EU:s naturmål för att minska förlusten av biologisk mångfald. Som en följd av detta granskas alternativ 4 mera noggrant i utredningen.

**Nyckelord**

förlust av biologisk mångfald, biologisk mångfald, naturvårdslag, naturlag, restaurering, lindringshierarki, restaureringshierarki, ekosystemredovisning, total icke-försämring, natur

---

**ISBN PDF**

978-952-361-402-4

**ISSN PDF**

2490-1024

---

**URN-adress**<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-402-4>

---

## Prestudy on alternative ways to develop legislation aimed to protect biodiversity

---

<b>Publications of the Ministry of the Environment 2023:18</b>	<b>Subject</b>	Nature
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment	
<b>Author(s)</b>	Niko Soininen, Minna Pappila	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 56

---

### Abstract

Biodiversity loss is one of the greatest environmental and societal challenges of our time. Over the next ten years, mitigating biodiversity loss and protecting biodiversity will require highly ambitious biodiversity policies and legislation. The prestudy explores four potential development paths for the legislation:

1. Incorporating necessary amendments to mitigate biodiversity loss into different legislative acts in an integrative manner.
2. Adopting a new framework act on biodiversity that sets targets for the authorities for mitigating biodiversity loss and improving and restoring the state of nature and creating a planning and information production system for this.
3. Adopting a new strong Biodiversity Act that creates substantive obligations for the authorities and private parties. The Act covers all land use and natural resources regulation and guides the efforts to mitigate biodiversity loss and improve and restore nature. This includes a planning and knowledge inproduction system.
4. Developing a synthesis model that has features from all of the above alternatives. The synthesis model is based on a strong Biodiversity Act, combined with amendments to other legislation.

In terms of their impacts and timetable, alternatives 1-3 will probably not be sufficient to achieve the biodiversity targets set by the UN and EU. This is why alternative 4 has been explored in greater detail in this prestudy.

**Keywords** biodiversity loss, biodiversity, Nature Conservation Act, Natural Environment Act, restoration, mitigation hierarchy, restoration hierarchy, ecosystem accounting, no net loss

---

**ISBN PDF** 978-952-361-402-4 **ISSN PDF** 2490-1024

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-402-4>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Selvityksen tausta ja tavoitteet</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Suomen oikeudellisen ohjauksen tilannekuva ja kipupisteet</b>	<b>13</b>
2.1	Taustaa	13
2.2	Lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys	14
2.3	Lainsäädännön ja täytäntöönpanon kunnianhimon puute	15
2.4	Aukot lainsäädännössä	18
2.5	Lainsäädännön jäykkyys	18
<b>3</b>	<b>Selvityksessä tarkasteltavat lainsäädännön kehittämisen polut ja uudet avaukset</b>	<b>20</b>
3.1	Pistemäiset muutokset ympäristösäätelyyn	20
3.1.1	Lainsäädäntömallin pääpiirteet	20
3.1.2	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	20
3.1.3	Toimeenpano ja ohjaukeinot	21
3.1.4	Vaikutustenarviointia	22
3.2	Koordinoiva luontolaki	23
3.2.1	Lainsäädäntömallin pääpiirteet	23
3.2.2	Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet	23
3.2.3	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	24
3.2.4	Toimeenpano ja ohjaukeinot	24
3.2.5	Vaikutustenarviointia	26
3.3	Vahvasti velvoittava luontolaki	27
3.3.1	Lainsäädäntömallin pääpiirteet	27
3.3.2	Tavoitteet ja periaatteet	27
3.3.3	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	28
3.3.4	Toimeenpano ja ohjaukeinot	28
3.3.5	Vaikutustenarviointia	29
3.4	Synteessimalli	30
3.4.1	Lainsäädäntömallin pääpiirteet	30
3.4.2	Tavoitteet ja periaatteet	30
3.4.3	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	32
3.4.4	Toimeenpano ja keskeiset ohjaukeinot	33
3.4.5	Tietojärjestelmän pääpiirteet	34
3.4.6	Suunnittelujärjestelmän pääpiirteet	36
3.4.7	Konkreettiset oikeudelliset veloitteet	38
3.4.8	Valtiosääntöoikeudellista pohdintaa	45
3.4.9	Valvonta, osallistumisoikeudet ja valitusoikeus	46
3.4.10	Institutionaalinen kotipesä	46
3.4.11	Voimaantulo ja siirtymäajat	47
3.4.12	Vaikutustenarviointia	47
<b>4</b>	<b>Yhteenveto</b>	<b>49</b>
	<b>Lähteet</b>	<b>51</b>

# 1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Luontokato on yksi aikamme suurimmista ympäristöllisistä ja yhteiskunnallisista kysymyksistä.<sup>1</sup> Luontokadon torjuminen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulevat vaatimaan seuraavan kymmenen vuoden aikana kunnianhimoista luontopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä.<sup>2</sup> Siinä missä kansainvälisen monimuotoisuussopimuksen alaisuudessa on asetettu kunnianhimoisia globaaleja tavoitteita luontokadon hillinnälle ja luonnon tilan<sup>3</sup> parantamiselle, on näiden toimeenpano ylikansallisella ja kansallisella tasolla laahannut pitkään perässä. Tällä hetkellä EU:n ja Suomen lainsäädäntö ei ole riittävän kunnianhimoista luontokadon hillitsemiseksi.<sup>4</sup> Luontokato tulee suurella todennäköisyydellä jatkumaan uudistetusta luonnonsuojelulaista (9/2023, LSL) huolimatta, sillä uuteen lakiin ei sisälly riittäviä muutoksia oikeudelliseen nykytilaan nähden.<sup>5</sup>

Luontokadon hillintään saatiin uudet kansainväliset tavoitteet vuoden 2022 joulukuussa, kun YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolet, Suomi ja EU mukaan lukien, kokoontuivat Montrealissa Kanadassa (COP-15). Kokouksessa sovittuihin tavoitteisiin sisältyvät muun muassa suojelualueiden määrän kasvattaminen 30 prosenttiin maailman maa- ja merialueista; luonnon ennallistaminen; lajien uhanalaisuuskehityksen pysäyttäminen; luonnon kestävä käyttö maa-, metsä- ja kalataloudessa; sekä ekosysteemipalveluja ja kaupunkien viheralueita koskevat tavoitteet. Ennallistamisen osalta tavoitteena on, että vuoteen 2030 mennessä 30 % heikentyneistä maa- ja vesiekosysteemeistä on ennallistettu luonnon monimuotoisuuden, ekosysteemipalvelujen ja ekologisen kytkeytyneisyyden turvaamiseksi. Lisäksi tavoitteisiin sisältyy velvoite varmistaa, että kaikki maa- ja vesialueet ovat sellaisen aluesuunnittelun alaisia, jolla mm. pystytään pysäyttämään arvokkaiden ekosysteemien hävittäminen vuoteen 2030 mennessä. Suunnittelun tulee olla osallistavaa ja kaikki luonnon monimuotoisuutta heikentävät toiminnot huomioonottavaa.<sup>6</sup>

1 IPBES 2019.

2 IPBES 2019.

3 *Luonnon tilasta* puhuessamme tarkoitamme luonnon senhetkistä ekologista tilaa. *Luonnontilalla* puolestaan tarkoitamme tilaa, jossa ihminen on hyvin vähän tai ei lainkaan vaikuttanut luontoon. (Täysin ihmisvaikutuksilta vapaata luontoa ei maapallolta enää löydy mm. ilmansaasteiden vuoksi.) Ks. esim. luonnontilaisen metsän määritelmästä Kotiaho ym. 2021, s. 55–56.

4 Trinomics 2021; Jantunen ym. 2020.

5 HE 76/2022 vp.

6 CBD 2022.



Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi EU ja sen jäsenvaltiot ovat biodiversiteetti-strategiassaan<sup>7</sup> sitoutuneet pysäyttämään luontokadon sekä parantamaan luontoympäristön tilaa vuoteen 2030 mennessä. Strategian konkreettisina tavoitteina on muun muassa suojella 30 % EU:n ekosysteemien pinta-alasta, josta kolmannes eli 10 % pinta-alasta on tiukan oikeudellisen suojelun alaisena. Vuonna 2018 Suomessa oli suojeltu noin 14 % kokonaisuus-alasta eri tiukkuusasteisin ohjauskeinoin<sup>8</sup>, joten aluesuojelua tulee merkittävästi laajentaa nykyisestä.<sup>9</sup> Käytännössä luontokadon pysäyttäminen edellyttää päämäärätietoisia toimia myös suojeltujen alueiden ulkopuolella. Lisäksi strategian tavoitteena on muun muassa, että yli 20.000 asukkaan kaupungeilla on kunnianhimoiset viherryttämissuunnitelmat ja että EU:n tasolla ennallistetaan vapaasti virtaavaksi vähintään 25.000 jokikilometriä.

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

Käsillä olevan selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa, millaisin lainsäädäntömuutoksin tai uusin oikeudellisin keinoin luontokatoa voidaan hillitä kokonaisuheikentymättömyysperiaatteen mukaisesti ja miten luonnon tilan parantamista voidaan edistää. Hankkeessa tarkastellaan neljää oikeudellista kehityspolkua:

7 Euroopan komissio 2020.

8 Kärkkäinen – Koljonen 2021.

9 Suomen 6. kansallinen biodiversiteettisopimuksen täytäntöönpanoa koskeva raportti 2019.

10 Euroopan komissio 2022.

11 Luontokadon hillinnän, luonnon parantamisen ja luonnon ennallistamisen kannalta ennallistamisasetusluonnokseen sisältyy kuitenkin tällä hetkellä valuvika siinä mielessä, että velvoitteet kohdistuisivat ennen kaikkea luontodirektiivin (92/42/ETY) luontotyyppeihin ja lajeihin, eli toisin sanoen jo merkittävästi heikentyneeseen luontoon. Ennallistamisen osalta raja on perusteltu, mutta luontokadon hillintä edellyttää nykytiedon valossa huomattavasti laaja-alaisempaa otetta.

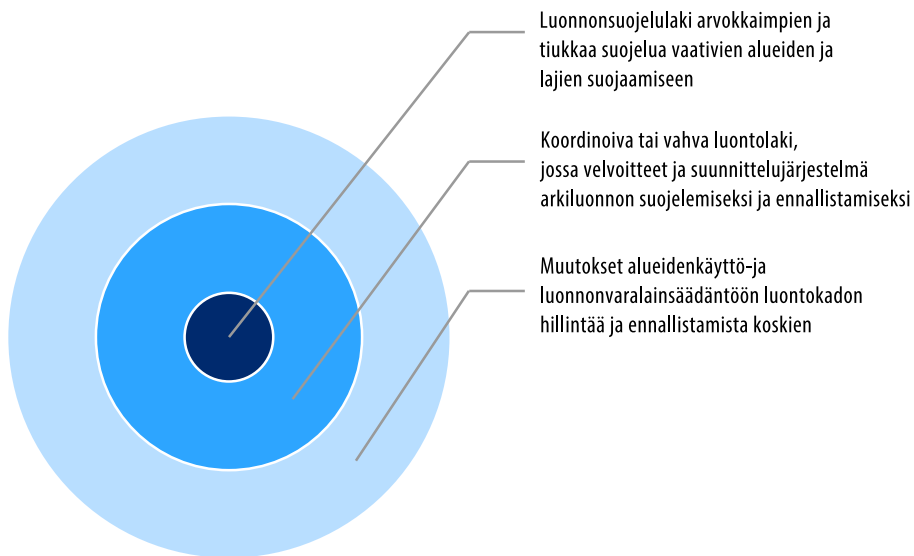
1. Tarvittavat luontokatoa hillitsevät muutokset tehdään kaikkiin oleellisiin lakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, MRL), metsälakiin (1093/1996), vesilakiin (587/2011, VL), ympäristönsuojelulakiin (527/2014, YSL), maa-aineslakiin (555/1981) ja kaivoslakiin (621/2011).
2. Säädetään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

Tässä selvityksessä ei ole pohdittu keinoja yhdistää luontokadon ja ilmastonmuutoksen hillintää, mutta jatkossa hillintäkeinoja on tärkeää suunnitella ja toteuttaa yhdessä aina kun mahdollista.<sup>12</sup> Pääsääntöisesti luonnon monimuotoisuutta turvaavat keinot turvaavat myös hiilinieluja ja parantavat mahdollisuuksia hiilensidontaan. Ilmastonmuutoksen hillintäkeinot eivät puolestaan aina edesauta luontokadon hillitsemistä.<sup>13</sup>

---

12 Aihetta on tarkasteltu Luontopaneelin selvityksessä, ks. Ketola ym. 2022.

13 Ks. Independent Group of Scientists 2019; Pörtner ym. 2021.

**Kuvio 1.** Luontoa turvaavan sääntelyn eri kerrkokset

Mallin taustalla on ajatus, että luonnonsuojelulaki (9/2023) säilyy monimuotoisuudeltaan arvokkaimman luonnon viimekätisenä ja oikeudellisesti vahvimpana suojana. Selvityksessä lähdetään myös siitä, että luonnonsuojelulaki sisältää jo nykyisellään riittävät keinot EU:n biodiversiteettistrategian ja ennallistamisasetusluonnoksen tiukkaa oikeudellisesta velvoittavuutta edellyttävien aluesuojelutavoitteiden (10 %) saavuttamiseksi. Myös osa 30 % aluesuojelutavoitteesta voidaan toteuttaa nykyisen luonnonsuojelulain keinoin. Tätä taustaa vasten kaikki selvityksessä esitetyt ehdotukset sisältävät vaihtoehtoisia sääntelymalleja sen osalta, miten ekosysteemit voidaan ottaa huomioon kokonaisuuksina ja miten ns. "arkiluonnon" monimuotoisuutta voidaan parantaa eli kuinka luonnonsuojelulain ulkopuolella jäävän luonnon suojelu toteutetaan ja miten luonnon ennallistamisen velvoitteet toimeenpannaan kansallisesti.

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

Esittämämme lainsäädännön kehittämispolut on jaoteltu sosio-ekologisia järjestelmiä koskevan tutkimusperinteen<sup>14</sup> mukaisesti yleiselle järjestelmätasolle sekä yksittäisten julkisten ja yksityisten toimintojen ohjaamisen tasolle. Pääpaino on kuitenkin järjestelmätason tarkastelussa ja erityisesti siinä, millaisia lainsäädäntömalleja luontokadon hillitsemiseksi ja luonnon tilan parantamiseksi ja ennallistamiseksi on esitettävissä.

**Kuvio 2.** Luontokadon hillintään tarvittavat toimet



Selvitys pohjautuu kolmeen lieventämishierarkiaa<sup>15</sup> konkretisoivaan keskeiskäsitteeseen: 1) luontokadon hillintä; 2) luonnon tilan parantaminen; ja 3) luonnon ennallistaminen. Luontokadon hillinnällä tarkoitetaan uudesta alueiden- tai luonnonvarojenkäytöstä johtuvan luontokadon välttämistä, lieventämistä ja korvaamista. Luonnon tilan parantaminen puolestaan soveltuu jo olemassa oleviin alueidenkäyttö- ja luonnonvarahankkeisiin, joiden puitteissa monimuotoisuutta voidaan lisätä. Luonnon ennallistaminen tarkoittaa

14 Gunderson – Holling 2001.

15 Lieventämishierarkian mukaisesti luontohaittoja tulee aina ensisijaisesti välttää ja toissijaisesti lieventää. Jäljelle jäävät haitat on kompensoitava parantamalla luonnonarvoja toisaalla ja ennallistettava alue mahdollisimman hyvin toiminnan päätyttyä. Lieventämishierarkia esitetään usein myös järjestyksessä välttä, lievennä, ennallista ja kompensoi. Ennallistaminen on kuitenkin hyvin harvoin mahdollista ennen toiminnan päättymistä, ja ennallistamisen siirtämiseksi viimeiseksi vaiheeksi mahdollistaa nettoposiitivisuuden tavoittelun: kun haitat on jo ennen toiminnan alkua täysimääräisesti kompensoitu, tuottaa esimerkiksi kaivoksen tai turpeenottoalueen luonnon tilan parantaminen toiminnan päätyttyä nettoposiitiivisen vaikutuksen. Moilanen – Kotiaho 2021.

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

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

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

- 
- 16 Ennallistamisasetusluonnoksessa käytetty ennallistamisen käsite sisältää sekä tässä käytetyn parantamisen että syvällekyvemmän ennallistamisen. Käsitteiden kuvaavuuden ja selkeyden vuoksi tässä selvityksessä on päädytty kuitenkin asetusluonnosta tarkempaan jaotteluun. Asetusluonnoksen 3 artiklan mukaan ennallistaminen tarkoittaa: ”menettelyä, jonka kuluessa avustetaan ekosysteemejä kohti hyvää tilaa joko aktiivisin tai passiivisin toimin [...]” Euroopan komissio 2022.
- 17 Kysely lähetettiin laajasti Suomen ympäristöoikeuden ja -hallinnan asiantuntijoille. Vastauksia käytettiin ensisijaisesti työpajan suunnitteluun, mutta niihin on tukeuduttu myös tässä raportissa monimuotoisuuden sääntelyn kipupisteiden tunnistamisessa ja mahdollisten ratkaisupolkujen hahmottelussa. Kirjoittajat kiittävät kaikkia kyselyyn vastanneita ja työpajaan osallistuneita arvokkaasta panoksesta tämän selvityksen sisällön muotoutumiseen.

## 2 Suomen oikeudellisen ohjauksen tilannekuva ja kipupisteet

### 2.1 Taustaa

Luontokadon pysäyttäminen on ollut kansainvälisenä ja kansallisena tavoitteena jo pitkään. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen on viimeistään vuoden 1992 biodiversiteettisopimuksesta lähtien todettu edellyttävän sekä suojelualueiden perustamista että alueiden ja luonnonvarojen kestävää käyttöä. Suomenkin lainsäädäntöä on 1990-luvulta lähtien entistä enemmän muutettu tähän suuntaan. Luonnonsuojelua on läpäisyperiaatteen mukaisesti luonnonsuojelulain ohella sisällytetty myös muuhun lainsäädäntöön, mutta sääntelyn hajanaisuus ja heikkous ja suhde eri sääntelylohkojen sisäiseen kokonaisuuteen ei aina ole riittävän selkeä tai vahva. Luonnonsuojelulain lisäksi 1990-luvulla vesilakiin ja metsälakiin sisällytettiin nimenomaisesti luontotyyppisuojausäännöksiä. Lisäksi mm. maa-aineslaki, joka suojaasi alun perin vain erityisen kauniita maisemia ja erikoisia geologisia muodostumia, turvaa nyt jossain määrin myös luonnon monimuotoisuutta. Myös maankäyttö- ja rakennuslaki turvaa tärkeimpiä, luonnonsuojelulain alaan kuuluvia luontoarvoja, mutta laki ei riittävästi ohjaa esimerkiksi turvaamaan yhtenäisiä viheralueita ja viherkäytäviä eikä riittävän vahvasti ohjaa rakentamista ns. ruskeille alueille viheralueiden sijaan.<sup>18</sup> Ympäristönsuojelulaki puolestaan ohjaa rajatusti toiminnan sijoittumista viittaamalla suojeltujen luontoarvojen huomioon ottamiseen ja luonnonsuojelulain suojelumääräysten noudattamiseen.

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

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

19 Ks. luonnonsuojelusääntelyn puutteista mm. Suvantola 2008.

## 2.2 Lainsäädännön hajanaisuus ja pistemäisyys

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

On konkreettinen puute, että Suomesta puuttuu suunnittelujärjestelmä, joka rajaa hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia niin, ettei päätöksenteko perustu yksittäisiin, pistemäisiin lupamenettelyihin ja yksittäisen hankkeen mahdollisten esteiden arviointiin. Luontotieto ja sen soveltaminenkin on usein pistemäistä. Lupamenettelyistä puuttuu pääsääntöisesti näkemys valuma-alue- tai maisematasolta eikä hankkeiden yhteis- ja kokonaisvaikutuksia luontoon nykylainsäädännön valossa huomioida riittävästi. Suunnittelu lähtee yksittäisen hankkeen toteuttajan tarpeista.<sup>22</sup>

Alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädännön ohella myös luonnonsuojelusääntely on pistemäistä: suojelun fokus on pääosin vain lajeissa ja luontotyypeissä, kun tarkastelun painopisteen tulee olla kokonaisten ekosysteemien toiminnan turvaamisessa. Pistemäisyyteen sisältyy myös se ongelma, että monet sääntelykeinot koskevat vain toiminnan alueellisuutta ja laatua, mutta ei määrää, mikä on talouden jatkuvasti kasvaessa mahdoton yhtälö. Esimerkiksi metsien käyttöä rajoitetaan tietyillä tärkeinä pidettävillä alueilla (laatu) ja toivotaan esimerkiksi jätettävän säästöpuita (laatu), mutta tämän ohella mikään ei rajoita hakkuiden vuotuista määrää. Vastaavasti maankäytön suunnittelua ja rakentamista ohjaavat tietyt alueelliset ("ei rakenneta suojelualueille") rajoitteet, mutta määrällisesti rakentamista ei rajoiteta, lukuun ottamatta aluekohtaista rajoitusta rantarakentamisen

20 Ks. Soininen 2015, jossa tarkastellaan Suomen ympäristölainsäädännön edellytyssuhteita.

21 Samantyyppisiä puutteita biodiversiteetin turvaamisessa on tunnistanut Kokko 2003.

22 Ks. edelleen ajankohtainen artikkeli Kuusiniemi 2001: "Ympäristöllinen ohjausjärjestelmä perustuu rakenteellisesti omistajan käyttövapautta lähtökohtana pitävään ajatteluun sekä pistemäiseen, hankekohtaiseen päätöksentekoon (lupasääntely ym.). Vain äärimmäisen poikkeuksellisesti on osoitettavissa, että yksittäinen maankäyttöratkaisu estää kestävä kehityksen maailmanlaajuisen tavoitteen saavuttamisen."

määrässä. Tämä johtaa siihen, että luontokadon rinnalla vähäisiltä vaikuttavilla alueidenkäyttö- ja luonnonvarahankkeilla nakerretaan luontoa vähä vähältä ilman että viranomaisilla on keinoja saatikka velvoitetta puuttua luonnon heikkenemiseen. Jossain maissa, kuten Saksassa, on asetettu tavoite vähentää rakentamisen alle jäävän tai muutoin heikennettävän maan määrää, ja siellä suuntaus onkin saatu kääntymään laskevaksi.<sup>23</sup> Suomessa valmisteilla oleva maankäytön muutosmaksu voi olla osa tulevaa ratkaisukeinopalettia.<sup>24</sup>

Parhaisiin kokonaisratkaisuihin päästään, kun toimet sovitetaan yhteen ilmastonmuutoksen hillinnän kanssa. Soiden ennallistaminen ja vuosittaisten hakkuiden maltillinen taso tukevat sekä luonnon monimuotoisuutta että vahvistavat hiilinieluja ja -varastoja. Eri-tyisesti maa- ja metsätaloudessa, maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa tarvitaan kunnianhimoista loikkaa kohti kokonaisvaltaisempaa suunnittelua ja kestävämpiä toimintatapoja.<sup>25</sup>

## 2.3 Lainsäädännön ja täytäntöönpanon kunnianhimon puute

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

Osa velvoitteista on vain huomioonottamisvelvoitteita, jolloin monimuotoisuuden turvaamisesta poikkeamiseen ei tarvita kovin merkittäviä perusteita. Esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimusten kohdalla huomioonottamiseen liittyy melkoisesti liikkumavaraa, ”joka on laajimmillaan ehkä silloin, kun laadittavaan kaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia, sisältöä koskevia vaatimuksia. Tällöin kysymys on erilaisten arvojen painottamisesta.”<sup>26</sup>

23 Suomessa kaupungistumisen aiheuttama maankäyttö (*land take*) lisääntyy edelleen. European Environment Agency 2021. Ks. myös Wunder – Bodle 2019.

24 MMM 2022.

25 Raunio ym. 2019.

26 Ekroos – Majamaa 2018.



Luontoarvot, joilla ei ole luonnonsuojelulain suojaa, jäävät tällöin helposti jalkoihin. Velvoitteiden laatuun vaikuttaa paljon se, katsotaanko veloitteen rajoittavan maanomistajan nykyistä maankäyttöä, kuten metsätaloutta. Maankäytön muutoksia on lainsäätäjän ollut helpompi rajoittaa, vaikka myös luonnonvarojen käytön sääntelyn on todettu olevan tärkeässä asemassa luontokadon hillinnässä.<sup>27</sup>

Myös yhteisvaikutusten huomioon ottaminen on usein puutteellista. Tämä on erityisesti vesilain, mutta myös ympäristönsuojelulain ongelma.<sup>28</sup> Maankäytön ohjaustakin on ympäristönäkökulmasta paikoin osittain heikennetty. Esimerkiksi valtakunnallisten alueiden käytön tavoitteiden muutokset vähensivät ympäristöarvojen painoarvoa.<sup>29</sup> Lisäksi uusi rakentamislaki uhkaa joltain osin heikentää sääntelyä.<sup>30</sup>

Luonnonsuojelun aluesuojelukeinojen osalta nykysääntely on periaatteessa riittävää, mutta alueiden kattavuutta ja kytkeytyneisyyttä pitää parantaa merkittävästi.<sup>31</sup> Tämä tuo mukanaan omaisuudensuojaan ja kustannusten kattamiseen liittyvät kysymykset. Suojelualueiden kytkeytyneisyys on heikkoa, eikä sen parantamiseen nyt ole olemassa juuri muita keinoja kuin suojelualueiden lisääminen. Tiukkaa suojelua kevyempiä keinoja kytkeytyneisyyden parantamiseksi tulee myös harkita.

Kaiken kaikkiaan nykysääntely ei toteuta kokonaisheikentymättömyyteen tähtäävää lieventämishierarkiaa kuin pieneltä osin.<sup>32</sup> Kaavoitussääntely ei mm. sisällä veloitteita säästää rakentamiselta sellaisia arvokkaita luontoalueita, joilla ei ole luonnonsuojelulla turvattuja luontoarvoja. (Toki muitakin kuin LSL:lla suojattuja luontoarvoja monissa kaavoissa turvataan ja tätä kaavojen sisältövaatimuksetkin yleisellä tasolla edellyttävätkin.) Rakennuslupajärjestelmässäkään todistustaakka toimii niin päin, että luvan myöntäjällä on vahva näyttötaakka rakentamisesteen olemassaolon osoittamiseksi, jollei kaava turvaa tiettyjä luontoarvoja. Yleisemminkin ympäristölainsäädännön lupamenettelyissä lupa on myönnettävä, jollei ole laissa säädettyjä esteitä; puuttuu tarveharkinta ja mahdollisuus ohjata hanke haitattomampaan kohteeseen.

27 Erityisesti biodiversiteettisopimuksen solmimisesta lähtien on korostettu suojelun ohella luonnonvarojen kestäväää käyttöä biodiversiteetin turvaamisessa. Ks. esim. Similä 2016; Urho 2007; Kokko 2003.

28 Kuismanen ym. 2022.

29 Heinilä – Partinen 2022.

30 Esimerkiksi uuden rakentamislain tavoitesäännöksessä eikä juuri muissakaan säännöksissä ole mainittu luontoarvoja. Lisäksi rakentamisen luvanvaraisuuden lieventäminen saattaa vaikeuttaa luonnonarvojen huomioonottamista. HE 139/2022 vp.

31 Esim. Aapala 2020; Heinonen – Alanen 2022; Kuusela ym. 2022.

32 Pappila 2017.

Esimerkkinä kunnianhimon puutteesta voidaan mainita myös metsäsääntely. Metsätalouden asema väistyvänä maankäyttömuotona (ks. metsälain 3 §) mahdollistaa metsän poistamisen erilaisten rakentamishankkeiden tieltä ja siten metsäpinta-alan vähentämisen ilman ennallistamis- tai kompensatiovelvollisuutta. Metsälain 10 §:n mukainen ns. erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelu on ekologisen vaikuttavuuden osalta riittämätöntä. Lisäksi varsinainen metsienkäytön ohjaus rakentuu nykymuodossaan liiaksi suosituksiin ja metsäsertifiointijärjestelmiin. Ne ovat olleet käytössä yli kaksi vuosikymmentä, mutta hyödyt eivät juuri näy esimerkiksi lahopuun määrässä tai pienvesien suojelutilanteen paranemisena.<sup>33</sup>

Nykylainsäädännön heikkouksiin nivoutuu myös laajempi oikeudellinen haaste. Nykymuodossaan luontokatoa ohjaavan lainsäädännön luontoa turvaavat velvoitteet koskevat erityisesti sitä, mitä tietyillä alueilla tai tietyille lajeille *ei saa tehdä*. Näiden ihmisen käyttäytymistä ohjaavien velvoitteiden ohella on tarpeen ohjata velvoittavasti myös sitä, *missä tilassa luontoa halutaan pitää tai mihin tilaan luontoa parannetaan tai ennallistetaan*.<sup>34</sup> Vain jälkimmäisten, vaikutusperustaisten velvoitteiden kautta voidaan mielekkäästi ohjata systeemisiä ympäristöongelmia, kuten luontokatoa. Globaalissa mittakaavassa aihetta on käsitelty erityisesti nk. sopeutuvan oikeuden (*adaptive law*) alla, mikä tarkoittaa vaikutuksiin sidoksissa olevia velvoitteita, joiden sisältö muuttuu kunkin alueen luontoarvojen ja suunniteltujen ihmistoimien vaikutusten perusteella. Tällainen sääntelystrategia on jo nykyisin käytössä vesipuitedirektiivin<sup>35</sup> hyvän tilan ohjauksessa ja sitä pyritään soveltamaan jossain määrin myös ilmastopuolella asettamalla ilmastotavoitteet, luomalla niitä koskeva suunnittelujärjestelmä ja sopeuttamalla kulloinkin voimassa olevat oikeudelliset velvoitteet tapauskohtaisesti erityispiirteisiin ja niitä koskevaan luonnontieteelliseen tietoon. Luontokadon kontekstissa tällaista sääntelystrategiaa ei ole kokonaisvaltaisesti tarkasteltu Suomessa, vaikka yksittäisiä opinnäytteitä ja muita avauksia aiheesta onkin olemassa.<sup>36</sup>

33 Keto-Tokoi ym. 2021; Kontula – Raunio 2018.

34 Ks. Rose 2005, jossa tarkastellaan ympäristöoikeutta erilaisten sääntelystrategioiden kautta. Sääntelystrategialla tarkoitetaan niitä perusvalintoja, joita lainsäädännössä tehdään, eli esimerkiksi sitä, ohjaako lainsäädäntö tietynlaiseen käyttäytymiseen vai tietyn ympäristön tilan saavuttamiseen. Tällä valinnalla on perustavanlaatuinen merkitys siihen, mitkä toimet ovat sääntelyn kohteena ja missä määrin suojan sisältö kykenee huomioimaan viimeisimmän tieteellisen tiedon.

35 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista.

36 Laukkanen 2022.

## 2.4 Aukot lainsäädännössä

Kolmas haaste on, että siinä missä alue- ja lajisuojelun taustalla on verraten kehittyneet oikeudelliset velvoitteet, ei luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen lainsäädäntöä ole vielä olemassa muutoin kuin pistemäisesti.<sup>37</sup> Vain Natura 2000 -alueisiin kohdistuu löyhä velvoite tehdä ennallistamistoimia; alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia laadittaessa tulee tähdätä alueen suojelun perusteisiin kuuluvien luontotyyppien ja lajien tilan säilyttämiseen tai parantamiseen (uusi LSL 41.2 §). Suojelualueilla toki tehdään hoito- ja käyttösuunnitelmien mukaisia ennallistamis- ja muita hoitotoimenpiteitä.

Korjaamis- tai korvaamisvelvoite ei myöskään ole ennakollista, ja koskee vain lainvastaisesti tehtyjä toimia ja niitäkin vain osittain (esim. metsälain 20 §). Nykylainsäädäntö turvaa vain jo ennestään luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia kohteita. Kuitenkin esimerkiksi uhanalaistumistrendit näyttävät heikentymistä kaikilla havumetsävyöhykkeen virtavesiluontotyypeillä noroista erittäin suuriin jokiin.<sup>38</sup> Nykyinen lainsäädäntö ei selvästi riitä, vaan tarvitaan myös suunnan muuttavia toimia.

## 2.5 Lainsäädännön jäykkyys

Neljäs, eli jäykkyyden haaste liittyy edelliseen: silloinkin kun ennallistamistoimia tehdään viranomaisten tai yksityisten aloitteesta ilman suoraa velvoitetta, voivat ennallistamistoimet estyä sitä vastaan puhuvista oikeudellisista velvoitteista johtuen. Vesilain puolelta esimerkkinä voidaan mainita vesilupien rajoitetut mahdollisuudet lupien muuttamiseen ja rauettamiseen sekä vesilain mukainen velvoite pitää ojat kunnossa. Metsätuholain (1087/2013) säännökset tuoreen kuolleen puun sallitusta enimmäismäärästä mainitaan myös toisinaan lahopuun määrän lisäämistä vaikeuttavana sääntelynä.<sup>39</sup>

Jäykkyydestä voitaneen puhua silloinkin, kun maanomistajien yhdenvertainen kohtelu saattaa edellyttää rakennusoikeuksien myöntämistä myös luonnonarvoiltaan tärkeille alueille, tai kun kaavoitus ei saa aiheuttaa ”kohtuutonta haittaa” maanomistajalle eikä yhdenvertaisuutta vaarantavaa tilannetta. Lisäksi kaavojen sisältövaatimuksissa aktiivista

37 Poikkeuksena esimerkiksi Natura-suojelusta poikkeaminen LSL 42 §:n mukaan sekä 41.2 §: ”Viranomaisten on toteutettava Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja eliölajien ekologistia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista tämän lain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä.”

38 Kontula – Raunio 2018.

39 Keto-Tokoi 2018: ”Nuorten runsalahopuustoisten häiriömetsien suojeleminen talousmetsien luontokohteina on kuitenkin ongelmallista, sillä se on yleensä ristiriidassa metsätuhojen torjunnasta säättävän lain kanssa.” Ks. aiheesta myös Laakso 2003.

maankäyttöä pidetään tasavertaisina tavoitteina olemassa olevien luontoarvojen turvaamisen rinnalla, jolloin käytännössä luontoarvot helposti jäävät yhdyskuntarakenteen kehittämistä suunniteltaessa sivurooliin.

Jäykkyyttä on myös se, ettei lainsäädännön täytäntöönpanossa voida reagoida muuttuviin tilanteisiin ja täydentyvään ekologiseen tietoon. Sopeutuvassa sääntelyssä, kuten vesienhoito- ja merenhoitosuunnitelmissa<sup>40</sup> tavoitteet ja keinot muuttuvat seurailten vesistöjen ja meren tilatavoitteiden saavuttamista. Tosin vesien- ja merenhoitosuunnitelmien vaikutuskin kohdistuu lähinnä uusiin hankkeisiin ja kynnys muuttaa olemassa olevia lupia on korkealla, joten täysin sopeutuvaksi ei vesien- ja merenhoidon sääntelyäkään voida vielä sanoa. Erityisesti vesilain mukaisilla luvilla on vahva pysyvyysuoja.<sup>41</sup> Vaikka sopeutuva sääntely vaatii tietyiltä osin lainsäädännön vahvasta ennakoitavuudesta ja pysyvyydestä luopumista, voidaan sääntelyn ennakoitavuutta vahvistaa erilaisin oikeusturvakeinoin.<sup>42</sup>

---

40 Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004), 11 ja 26 b §.

41 Ks. esim. Belinskij ym. 2019.

42 Ebbesson 2010; Cosens ym. 2020; Soininen ym. 2023.

## 3 Selvityksessä tarkasteltavat lainsäädännön kehittämisen polut ja uudet avaukset

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

### 3.1 Pistemäiset muutokset ympäristösäätelyyn

#### 3.1.1 Lainsäädäntömallin pääpiirteet

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

#### 3.1.2 Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

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

### 3.1.3 Toimeenpano ja ohjauskeinot

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

Ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmissä tämä tarkoittaa yhden säännöksen tai luvun lisäämistä lakiin, missä asetetaan velvoite olla heikentämättä luontoa, minimoimaan siihen liittyvä haitta ja velvoite olla merkittävästi vaikeuttamatta luonnon tilan parantamista ja ennallistamista. Näihin velvoitteisiin kytketään toiminnanharjoittajan selvitys- ja selvilläolovelvollisuus, ja luontokatoa koskevat vaikutukset otetaan lupaharkinnassa huomioon yhtenä keskeisenä tekijänä. Luontoarvojen vaaliminen on turvattava nykyistä paremmin myös ilmoitusmenettelyjen yhteydessä.<sup>43</sup>

Huomion kiinnittäminen luonnon rakenteelliseen muuttamiseen ympäristönsuojelusääntelyssä vaatii hieman nykyistä YSL 13 §:ää vastaavan lisäyksen ympäristönsuojelulakiin, mutta laajennettuna kaikkiin lain ohjaamiin toimintoihin ja suhteessa kaikkiin luontoarvoihin.<sup>44</sup> Vesilain osalta tämä tarkoittaa sitä, että luontoarvojen rooli VL 3:6.2:n mukaisessa intressivertailussa korostuu ja kynnys ehdottoman luvanmyöntämiseen soveltamiseen luontoperustaisesti madaltuu. Myös VL 2:7:n haittojen minimointisäännöstä tulee vahvistaa.<sup>45</sup> Luonnon tilan parantaminen ja ennallistaminen viedään yhtenä kriteerinä sisään lupien muuttamisen yleisen tarpeen ja sallittavuuden arviointiin VL 19 ja 3 lukujen mukaisessa päätöksenteossa.

Metsälain järjestelmässä muutos tarkoittaa ns. erityisen tärkeiden elinympäristöjä koskevan turvan laajentamista nykymääritelmiä laajemmalle koskemaan myös pienialaista suurempia kohteita. Erityisesti luonnontilaisuuden tai luonnontilaisen kaltaisuuden edellytystä tulee höllentää, jotta myös heikentyneet kohteet pääsevät ennallistumaan kohti luonnontilaa. Metsälain velvoitteisiin lisätään muun muassa selkeät säästö- ja lahopuuvelvoitteet sekä suojakaistat vesistöjen varrelle ja suojelualueiden ympärille.

43 Pappila – Puharinen 2022; Halonen ym. 2020.

44 Vrt. nykyinen kirjaus valtakunnallisesti merkittävistä arvoista.

45 Halonen ym. 2020, s. 99–100.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä lievennyshierarkia ja luontokadon hillintä voidaan sisällyttää nykyistä vahvemmin maakunta-, yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimukseen (MRL 28 §, 39 § ja 54 §). Luontokadon hillintä tulee saada myös vahvasti osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden tehtävä on nykyiselläänkin tuoda Suomen kansainvälisiä ympäristövelvoitteita osaksi maankäytön suunnittelua.<sup>46</sup> Luontokadon hillinnän sekä luonnon tilan parantamisen ja ennallistamisen vaikuttavuus edellyttävät, että kaikilla kaavatasoilla luontohaitat on arvioitava ja luontokatoa aiheuttavaa tai luonnon ennallistamista vaikeuttavaa kaavaa ei voida hyväksyä ilman haittoja minimoivia ja kompensoivia toimenpiteitä.

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

### 3.1.4 Vaikutustenarviointia

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

---

46 Heinilä 2021.

## 3.2 Koordinoiva luontolaki

### 3.2.1 Lainsäädäntömallin pääpiirteet

Tässä mallissa säädetään uusi koordinoiva luontolaki, joka on ns. puitelaki<sup>47</sup>, ja jossa ilmastolakia vastaavasti asetetaan luontopolitiikan tavoitteet eri aikaväleille ja säädetään tähän liittyvien tieto- ja suunnittelujärjestelmien oikeudellinen perusta. Koordinoivaan luontolakiin kirjoitetaan luontokadon pysäyttämistä esimerkiksi niin, että luontohaitat ovat enintään yhtä suuret kuin luonnon tilan paranemat vuonna 2030, ja että vuoteen 2035 mennessä luonnon tila on parempi kuin se oli vuonna 2020. Näiden tavoitteiden kustannustehokas saavuttaminen on mahdollista, kunhan aiheuttaja maksaa -periaate ja siihen liittyvä ekologinen kompensatio kirjoitetaan lakiin kattavasti käyttöön otettavaksi periaatteeksi. Koordinoiva luontolaki tarjoaa kansalaisille ja yrityksille ennakoitavuutta ja avoimuutta, joita ne tarvitsevat toimintansa vastuullisuuden osoittamiseksi ja todellisen muutoksen toteuttamiseksi.

### 3.2.2 Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet

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

1. suunnitelmallisia toimia ja lieventämishierarkiaa noudattaen ihmisen toiminnasta aiheutuva luontokato saadaan pysäytettyä vuoteen 2030 mennessä ja ihmisen toiminta muuttuu luontoposiitiviseksi vuoteen 2035 mennessä;
2. saavutetaan kansalliset luonnon tilan parantamis- ja ennallistamistavoitteet 2050 mennessä. Ennallistamistavoitteiden säätämällä valmistaudutaan myös EU:n ennallistamisasetuksen toimeenpanoon ja tavoitteet voidaan ottaa ennallistamisasetuksesta.
3. eduskunta säätää viranomaisia ja yksityisiä toimijoita velvoittavaa lainsäädäntöä, mikäli asetettuja tavoitteita ei seurantakausien aikana ole saavutettu.

47 Ilmastolakia koskevassa selvityksessä on puitelain tyypilliset elementit määritelty seuraavasti: "1) yleislaille ominaiset ohjausperiaatteet, 2) viranomaisille selkeästi lain alussa asetut yleiset velvollisuudet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon ilmastolain toimenpideohjelmat ja 3) selkeä linkitys erityislakeihin, jotka ohjaavat yksityisten toimintaa ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeuttamisessa." Kokko ym. 2012, s. 6.



### 3.2.3 Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Koordinoivaa luontolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisten laatimien luontosuunnitelmien laatimisessa ja täytäntöönpanossa. Lain tavoitteet ja sen nojalla laaditut kansalliset ja alueelliset luontosuunnitelmat on otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla maankäyttöä tai maankäytön muutosta koskevista toimista ja suunnitelmista poikkeaminen vaatii vahvat perusteet. Laki koskee tietyin rajauksin kaikkea ihmistoimintaa ja lisää valtion ja kuntien velvoitteita kerätä tietoa luonnontilasta. Koordinoivan luontolain mukaiset luontosuunnitelmat eivät sisällä suoraan maanomistajia tai muita yksityisiä toimijoita sitovia kaavamääräysten kaltaisia määräyksiä. Laki kuitenkin sisältää lieventämishierarkian noudattamisveloitteen yleisenä ohjeena luontosuunnitelmien laadinnassa.

### 3.2.4 Toimeenpano ja ohjauskeinot

Koordinoiva luontolaki koskee vain viranomaisia. Viranomaisilla on velvoite kerätä kattavasti tietoa ekosysteemien määrästä ja laadusta ja seurata muutoksia (ekosysteemitilinpito) ja raportoida niistä säännöllisesti eduskunnalle. Tiedonkeruovelvoite koskee myös niitä syitä, joiden vuoksi muutoksia luonnossa tapahtuu ja eri hallinnonaloilla on velvoite kehittää suunnitelmia, joilla tavoitteisiin päästään ja joilla alueiden- ja luonnonvarojenkäytön luontohaittoja pyritään vähentämään.<sup>48</sup>

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää hyvin laajalti uuden luonnonsuojelulain mukaisen vapaaehtoisen ekologisen kompensaaation käyttöönottoa, sekä muuta suojelu- ja ennallistamistyötä. Myös yksityisillä toimialoilla ja toimijoilla on vahva kannustin kehittää omia suunnitelmia yhdessä hallinnonalojen kanssa ja myös hallinnonalojen suunnitelmia täydentävästi. Mikäli eri sektorit eivät nopeasti pysty osoittamaan merkittäviä konkreettisia muutoksia toiminnassaan ja luontohaittojen vähenemistä, kiristetään kyseisen toimialan toimintaehtoja lainsäädännön avulla.

<sup>48</sup> Myöhemmin tiedonkeruu- ja tilinpitovelvoite voidaan erimuotoisena kohdistaa tuontitavaroiden jalanjäljen seurantaan. Yritysten ja muiden toimijoiden kirjanpitoon perustuva ekosysteemijalanjäljen laskennan kehittäminen on jo pitkällä. Ks. Pouta ym. 2023a; El Geneidy ym. 2021.

Koordinoivan luontolain mukainen luontopolitiikan suunnittelujärjestelmä voi muodostua esimerkiksi seuraavista suunnitelmista:

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

Suunnitelmat koskevat koko Suomen pinta-alaa ja kaikkea ihmistoimintaa ja ihmistoiminnan aiheuttamia vaikutuksia.<sup>49</sup> Suunnitelmissa tunnistetaan tärkeimmät elämää ylläpitävät ekosysteemipalvelut ja niiden turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet eri toimialoilla ja hallinnonaloilla. Ne myös ottavat huomioon luonnon kokonaisina toisiinsa kytkeytyneinä ekosysteeminä sen sijaan, että vain tunnistetaan yksittäiset uhanalaisimmat luontotyypit ja lajit. Luontolakiin kirjataan, että suunnitelmien valmistelussa tulee ottaa huomioon muun muassa kansalliset uhanalaisuus selvitykset sekä uusin tieteellinen tieto.

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

---

<sup>49</sup> Laajentaen suunnitelmilla voidaan pyrkiä myös Suomessa tapahtuvan toiminnan globaalien luontohaittavaikutusten mittaamiseen sekä näitä koskevan hillinnän suunnitteluun. Tältä osin sääntely voidaan mahdollisesti linkittää julkisten hankintojen ohjaukseen.

### 3.2.5 Vaikutustenarviointia

Hyvää koordinoivassa luontolaissa on kattavuus ja suunnitelmallisuus. Vaikuttavuutta parantaa myös tieto, että eduskunta säättää viranomaisille (ja tätä kautta yksityisille) oikeudellisesti sitovia velvoitteita, mikäli lain ja ekosysteemis suunnitelmien tavoitteet eivät riittävän tehokkaasti ja vaikuttavasti välity eri sektoreiden toimintaan. Positiivista on myös, että eri sektoreille jää vapaus päättää miten tavoitteet voidaan tehokkaimmin saavuttaa omalla toimialalla. Suunnitelmallisuus puolestaan varmistaa, että kaikki hallinnonalat ja toimialat tietävät, että niiltä odotetaan nopeita, konkreettisia ja merkittäviä parannuksia, jotka aidosti johtavat luonnon tilan heikkenemisen pysähtymiseen ja kääntymiseen elpymislinjalle. Tiedonkeruun parantuminen ja ekosysteemitilinpidon käyttöönotto tuovat muutokset luonnossa näkyviksi ja voivat lisätä vapaaehtoista vastuunottoa luonnosta esimerkiksi vapaaehtoisten ekologisten kompensatioiden ja muiden luontotekojen kautta.

Toisaalta koordinoivan luontolain vaikutukset eri toimialoilla ovat välillisiä ja epävarmoja ja lain vaikuttavuus luontokadon hillintään sekä luonnontilan parantamiseen ja ennallistamiseen saattaa olla heikkoa. On epävarmaa, miten kattavampi ekosysteemitieto otetaan huomioon ja vaikuttaa esimerkiksi kaavoitukseen tai metsien käyttöön, mikäli jo koordinoivan luontolain säätämisen yhteydessä ei säädetä muutoksia myös yksittäisiin ympäristölakeihin. Ekosysteemitilinpitojärjestelmän luominen sekä valtakunnallisten ja sektorikohtaisten suunnitelmien laatiminen vaatii jo useamman vuoden. Lisäksi suunnitelmien toteutumista ja vaikuttavuutta tulee seurata riittävän pitkään, jotta lainsäädännön kiristämistarpeista päästään yhteisymmärrykseen. Vaarana on, että luontosuunnitelmat jäävät yhdeksi monista, osin vastakkaisia tavoitteita sisältävistä suunnitelmista, jotka viranomaisten on jo nykyisin ”otettava huomioon”. Ei ole myöskään takeita siitä, että eduskunta todella säättää riittävän vahvoja muutoksia lainsäädäntöön, mikäli tietyn seurantakauden jälkeen yksittäisten toimialojen luontohaittoja ei olisi käytännössä pystytty vähentämään. On suuri vaara, että jatketaan nykyisellä, pienten – ja osittain jopa kosmeettisten – muutosten tiellä välttäen haitalliselta vaikuttavia mutta mahdollisesti lyhytaikaisia vaikutuksia talouskasvuun. Tässä menetetään pahimmillaan vuosikymmen tai enemmän aikaa, jota tarvitaan välittömien luonnon tilan parannusten saavuttamiseksi. Viimeksi mainittu vaara voidaan välttää, mikäli samaan aikaan luontolain kanssa aletaan valmistella muutoksia esimerkiksi kaavoitusta, metsien ja vesistöjen käyttöä koskevaan sääntelyyn.

## 3.3 Vahvasti velvoittava luontolaki

### 3.3.1 Lainsäädäntömallin pääpiirteet

EU:n ennallistamisasetusluonnosta ja vesipuitedirektiiviä mukailevassa vahvasti velvoittavassa luontolaissa asetetaan oikeudellisesti sitovat tavoitteet luontokadon hillinnälle, parantamiselle ja ennallistamiselle tiettyyn määräaikaan mennessä. Koordinoivaa luontolakia vastaavasti vahva luontolaki tarjoaa ennakoitavuutta luontokadon hillinnälle ja luonnon ennallistamiselle ja muodostaa luontopolitiikalle oikeudellisen perustan. Ilmastolakia muistuttavasta koordinoivasta luontolaista poiketen vahva luontolaki luo suoraan lain nojalla veloitteita myös yksityisille alueiden- ja luonnonvarojen omistajille ja käyttäjille.

### 3.3.2 Tavoitteet ja periaatteet

Lain tavoitteena on, että ihmisen toiminnasta aiheutuva luontokato saadaan pysäytettyä vuoteen 2030 mennessä ja ihmisen toiminta muuttuu luontoposiitiviseksi vuoteen 2035 mennessä. Lakiin sisältyy yleisenä periaatteena se, että yksittäisillä viranomaisen tai yksityisen toimilla ei saa heikentää luonnon monimuotoisuutta tai vaarantaa luonnon hyvän tilan saavuttamista. Heikentymistä arvioidaan lain yksityiskohtaisemman ekologisen mittariston valossa, johon kuuluvat ekosysteemin fyysiset, kemialliset, rakenteelliset, toiminnalliset ja maisematason tekijät.<sup>50</sup> Nämä tekijät määräytyvät ekosysteemityyppiokohtaisesti<sup>51</sup> laissa asetetun yksityiskohtaisen ekologisen luokittelumittariston perusteella. Hyvä ekologinen tila tarkoittaa sitä, että ekosysteemi on ekologisen mittariston valossa vakaa ja ekologisesti toimintakykyinen nyt ja tulevaisuudessa.

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

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

51 Ks. esim. ennallistamisasetusluonnoksen liitteen I ekosysteemiluokittelut.

Kolmantena periaatteena on varovaisuusperiaate, eli tieteellistä epävarmuutta on tulkittava siten, ettei sitä käytetä argumenttina toimimattomuudelle.

### 3.3.3 Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

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

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

### 3.3.4 Toimeenpano ja ohjaukseen

Lain velvoitteet toimeenpannaan monimuotoisuuden tilaa koskevan tieto- ja suunnittelu-järjestelmän avulla.<sup>52</sup> Lain liitteisiin sisältyy yksityiskohtainen, luontokatoa mittaaviin avainindikaattoreihin pohjaava luokittelu, jonka valossa luonnon tilan heikentymistä ja hyvän tilan saavuttamista arvioidaan.<sup>53</sup> Myös vapaaehtoisen ekologisen kompensaation puitteissa on kehitetty asteikkoa, jolla luontotyyppien ekologista laatua voidaan arvioida. Tähän arviointiin vaikuttavat useat kunkin luontotyyppin lajeille keskeiset luonnon ominaispiirteet. Ekosysteemi-indikaattorien ja niitä koskevan luokittelun perusteella esitetään karttamuotoinen ekosysteemisunnitelma, joka konkretisoi lain yleisiä velvoitteita alue- ja hanketasolla.

52 Tähän järjestelmään voidaan ottaa soveltuvin osin mallia vesipuitedirektiivin ja ennallistamisasetusluonnoksen liitteistä.

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

Lain velvoitteita sovelletaan täydentävästi alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädännön kanssa. Jos viranomaisen suunnitelman tai päätöksen tai yksityisen toimijan hankkeen vaikutukset ovat ristiriidassa luontolain tavoitteiden ja niitä koskevien ekosysteemisuunnitelmien ilmaisevan tilatiedon kanssa, ei toiminta ole luontolain mukaan sallittu ilman poikkeussääntelyn tai korvaavien toimien eli ekologisen kompensaation toteuttamista.

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

Poikkeuslupamenettelyn ohella luontolakiin tulee sisällyttää järjestelmä, jolla lain negatiivisia vaikutuksia erityisesti omaisuudensuojaan voidaan vähentää. Lakiin kirjataan omavastuuosuus, jonka puitteissa alueen tai luonnonvaran omistaja on veloitettu kantamaan luontokadon hillinnästä, luonnon tilan parantamisesta ja ennallistamisesta aiheutuvat kustannukset korvauksetta. Tämän yli menevältä osin maksetaan maanomistajalle korvaus julkisesti hallinnoidusta rahastosta. Rahaston varat kerätään siten, että vapaasti käytettävissä olevien alueiden omistajilta kerätään maksu, jolla toisten alueiden omavastuuosuuden ylittävien käyttörajoitusten kustannuksia katetaan. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi metsienkäytön osalta, että talousmetsää hakkaamaan oikeutettu maksaa julkisesti hallinnoituun rahastoon maksun, jonka tuottoja käytetään sellaisten haittojen korvaamisen metsäkäyttäjille, jotka eivät voi luontolain rajoitusten vuoksi käyttää metsiään talouskäyttöön. Myös valtion ja yksityisten väliset aluevaihdot tulevat keinona käyttöön.

### 3.3.5 Vaikutustenarviointia

Vahvasti velvoittavan luontolain etuna on, että se asettaa oikeudellisesti sitovat tavoitteet yleisellä tasolla ja ne kanavoituvat tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmän konkretisoina suoraan kaikkien alueiden- ja luonnonvarojenkäyttölakien ohjaamaan viranomaisten ja yksityisten toimintaan. Jos toimeenpanossa onnistutaan, järjestelmä on oikeudellisilta osin riittävän kunnianhimoinen luontokadon hillitsemiseksi sekä luonnon tilan parantamiseksi ja ennallistamiseksi. Lisäksi se tuo eri viranomaisten luontotiedon yhteen ja keskittää luontokadon ohjausta.

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

Haasteena ovat myös hallintoalojen erilaiset käytännöt ja tavoitteet, joten täytäntöönpano voi jäädä heikoksi laintasoisista velvoitteista huolimatta.

## 3.4 Synteesimalli

### 3.4.1 Lainsäädäntömallin pääpiirteet

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

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

Synteesimallin sisältämä luontolaki on hyvä keino sanoittaa sitä, että on tärkeää asettaa lainsäädännöllä yhteiskunnallinen tavoitetilä ja yhteinen velvoite luontokadon hillintään sekä luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen. Sitovien velvoitteiden ja niitä konkretisoivien tiedontuotanto- ja suunnittelujärjestelmien päälle voidaan rakentaa tarkkarajaisempia toimeenpanokeinoja (velvoitteet ja kannustimet). Tämä on yksi luontolain keskeisimmistä tehtävistä, koska muutoin toimeenpanolle ei ole riittävää selkänojaa ja toimenpiteiden toteutuminen jää yleisluntoisten suunnitelmien huomioonottamisen varaan, kuten on riskinä koordinoivan luontolain mallissa.<sup>54</sup>

### 3.4.2 Tavoitteet ja periaatteet

Synteesimallissa luontolain yleisenä tavoitteena on,

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

<sup>54</sup> Ks. tältä osin unionin tuomioistuimen *Weser*-ratkaisu (C-461/13), jossa tuomioistuin korosti, että vesipuidedirektiivin tavoitteilta ja suunnittelujärjestelmältä putoaisi pohja, jolleivät niitä koskevat tavoitteet ole oikeudellisesti sitovia.

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

Tavoitteet linkitetään mm. luonto-, lintu-, vesipuite-, meristrategiapuitedirektiivin<sup>55</sup>, EU:n biodiversiteettistrategian ja biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksen (COP15) tavoitteisiin. Kokonaisheikentymättömyyttä ja luonnon elpymistä suunnitellaan valtakunnan- ja alueiden tasolla, ja tavoitteet kanavoituvat lopulta tarkempien viranomaisuunnitelmien ja päätösten oikeusharkintaiseen arviointiin. Luonnon hyvä tila määritellään valtakunnallisesti ja siinä otetaan huomioon lajien ja luontotyyppien tila. Tavoitteet eivät ole yksin numeerisia (esim. 30 % pinta-alasta oikeudellisen suojelun piirissä tai tietty osa heikentyneistä luontotyypeistä ennallistettava tiettyyn vuoteen mennessä), koska lain tavoitteena on ehkäistä nyt vielä elinvoimaisten lajien ja luontotyyppien tilan heikkenemistä ja suojata luonnon monimuotoisuutta kaikkialla, ei vain tietyillä alueilla.

Asiantuntijapaneeli tunnisti luontokadon pysäyttämiseksi tarvittavan muun muassa varovaisuusperiaatteen, selvilläolovelvollisuuden, aiheuttaja maksaa -periaatteen sekä lieventämishierarkian ja tarveharkinnan lisäämistä osaksi sääntelyä ja päätöksentekoa. Näistä varovaisuusperiaate ja selvilläolovelvollisuus sisältyvät jo nykylainsäädäntöön. Sen sijaan aiheuttaja maksaa -periaatetta ja Suomen perustuslain (731/1999, PL) 20.1 §:n vastuuta luonnon monimuotoisuudesta täsmennetään jäljempänä tässä jaksossa esitetyllä kompensatiovelvollisuudella sekä velvollisuudella jättää tietyt alueet käytön ulkopuolelle tai vähemmälle ihmiskäytölle (ns. omavastuun nosto). Lievennyksenä esimerkiksi rakennus- ja hakkuukiintiöitä voidaan siirtää omistajalta toiselle.

Eräs synteetisimallin periaatteista on *lieventämishierarkian* noudattaminen kaikessa päätöksenteossa. Lieventämishierarkia on myös integroitava osaksi ympäristölainsäädäntöä nykyistä vahvemmin. Luontokadon pysäyttämiseksi tulee pyrkiä kokonaisheikentymättömyyteen eli siihen, että ihmistoiminta ei kokonaisuudessaan, mm. kompensatio mukaan lukien, aiheuta haittaa luonnolle. Tämä edellyttää, että kaikki aiheutetut haitat hyvitetään täysimääräisesti, uskottavasti ja lisäksi.<sup>56</sup>

55 Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2008/56/EY yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista.

56 Moilanen – Kotiaho 2017.



Lieventämishierarkia mainitaan keinona kokonaisheikentymättömyyden saavuttamiseksi. Lieventämishierarkian noudattaminen johtaa mm. siihen, että vaihtoehtoista on aina valittava kokonaisuutena arvioiden *haitattomin* toteutettavissa oleva vaihtoehto.<sup>57</sup> Tämän 'paras käyttökelpoinen ratkaisu' -periaatteen mukaan on aina harkittava ensin nollavaihtoehtoa eli hankkeen toteuttamatta jättämistä ja seuraavaksi vähemmän haitallista vaihtoehtoa. Mikäli haittoja aiheutuu, tulee haitat hyvittää uuden luonnonsuojelulain tyyppisen ekologisen kompensaaation mukaisesti. Lisäksi laissa asetetaan velvoittava ennallistamis-hierarkia, joka ohjaa luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen liittyviä viranomais-ten ja yksityisten toimenpiteitä.

### 3.4.3 Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Synteesimalliin sisältyvää luontolakia sovelletaan kokonaisvaltaisesti luonnon suojeluun, hoitoon, hyödyntämiseen, parantamiseen ja ennallistamiseen. Luontolaki koskee kaikkea tietyssä paikassa tehtävää toimintaa, jolla on välittömiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen Suomessa. Liikenne rajautuu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös puhtaasti kotitalouskäyttöön tarkoitettu luonnonvarojen hyödyntäminen jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa esimerkiksi vähäistä veden<sup>58</sup> ja maa-ainestenottoa<sup>59</sup> sekä polttopuiden hakkuuta ja tuotantoa kotitaloustarpeisiin<sup>60</sup>.

Synteesimallissa hahmotellun luontolain suhde muuhun lainsäädäntöön on rakennettu siten, että luontolaki soveltuu kaikkeen alueiden- ja luonnonvarojen käyttöön luonnonsuojelulain soveltamisalan ulkopuolella. Luonnonsuojelulailla annetaan edelleen viimekätistä suojaa sellaisille luontotyypeille ja lajeille, jotka ovat jo kärsineet ihmistoiminnan vaikutuksesta siinä mittakaavassa, että niiden tiukka suojelu on tarpeen.

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

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

59 Maa-ainelain 4 §: "Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvehäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen."

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

Luonnonsuojelulaki toimii jatkossakin tärkeässä roolissaan ns. perälautana, joka turvaa uhanalaisinta luontoa, vaikka ei pystykään estämään ihmistoiminnasta johtuvaa suojelemattoman luonnon uhanalaistumiskehitystä.

Luontolain suhde muuhun lainsäädäntöön on hierarkkinen. Luontolain säännöksille tulee antaa etusija lukuun ottamatta olemassa olevia luonnon- ja ympäristönsuojelun lainsäädäntöön sisältyviä suojeluvuorotteita. Jos luontolain asettamat vuorotteet ovat ristiriidassa alueidenkäyttö- ja luonnonvaralainsäädännön kanssa, luontolain vuorotteille on annettava etusija. Muiden lakien muutoksilla toki pyritään poistamaan tarpeettomat ristiriidat. Jos luontolain vuorotteet ovat ristiriidassa ilmasto- tai vesien tilaa koskevien vuorotteiden kanssa, tulee ristiriidat pyrkiä yhteensovittamaan toimeenpanevien viranomaisten yhteistyössä.

Luontolaki kohdistuu sekä viranomaistoimijoihin että yksityisiin toimijoihin. Vuorotteet kohdistuvat kuitenkin eri tavalla eri toimijaryhmiin. Yleisen luontotiedon keruu ja eritasoisten suunnitelmien laadinta kohdistuvat viranomaisiin, mutta myös yksityisten toimijoiden on edelleen hankittava tietoa hankealueen ja sen vaikutusalueen luonnosta.<sup>61</sup> Lisäksi esimerkiksi kaavoitus- ja lupaviranomaiset eivät voi hyväksyä alueiden- tai luonnonvarankäyttösuunnitelmaa, jos se on ristiriidassa lain tavoitteiden ja suunnitelmien kanssa. Lain vuorotteet yksityisille kanavoituvat ensisijaisesti alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä koskevien suunnitelmien ja luvituksen kautta. Lieventämishierarkia kohdistuu kaikkiin toimijoihin ja toimialoihin. Ennallistamishierarkia, joka koskee luonnon kunnostamista ja ennallistamista, ohjaa ensisijaisesti viranomaisten toimintaa, mutta eräät sen vuorotteet koskevat myös yksityisiä toimijoita suoraan.

### 3.4.4 Toimeenpano ja keskeiset ohjauskeinot

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

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

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

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

### 3.4.5 Tietojärjestelmän pääpiirteet

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

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

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

Perustan indikaattoreille luo luonnonsuojelulain mukaisen ekologisen kompensaation toteuttamiseksi laadittava luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tilan arviointiasteikko ja itse indikaattoriksi ekologisen kompensaatioon sisältyvien heikennyksen ja hyvityksen laskemiseen kaavailtu luonnonarvohehtaari. Luokitteluun voidaan hyödyntää soveltuvien osin luonnonsuojelulain 11 luvun mukaisen vapaaehtoisen ekologisen kompensaation tulevaa pisteytystä. Myös uhanalaisuuskerrointa, joka omalta osaltaan määrittelee kohteen arvokkuutta luontotyyppiin tai siellä elävän lajin uhanalaisuuden mukaan, voidaan lainata tulevasta kompensaatioasetuksesta.

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

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

### 3.4.6 Suunnittelujärjestelmän pääpiirteet

Ekosysteemitilinpitoon pohjautuen tehdään pitkän ja keskipitkän aikavälin kansalliset suunnitelmat luontokadon pysäyttämistä ja luontopositiivisuuden saavuttamisesta. Toiseksi laaditaan karttapohjaiset ja alueellisesti kohdennetut (esimerkiksi maakuntakohtaiset) ekosysteemisuunnitelmat, jotka perustuvat yksityiskohtaisille luontoindikaattoreille. Kolmanneksi laaditaan sektorikohtaiset suunnitelmat, kuinka eri alueiden- ja luonnonvarojen käytön toimialat edistävät lain tavoitteiden toteutumista.

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

**Aluekohtaiset ekosysteemisuunnitelmat.** Montrealissa COP15:ssä sovitut tavoitteet sisältävät tehokkaan aluesuunnittelun käyttöönoton. Aluesuunnittelun tulee ottaa huomioon kaikki luonnon monimuotoisuutta heikentävät ihmistoiminnot, ja sen avulla tulee pysäyttää ekologisesti arvokkaiden häviäminen vuoteen 2030 mennessä. Tällaista suunnittelujärjestelmää ei Suomessa nyt ole. Tässä esitetty aluekohtainen ekosysteemisuunnitelma sisältää toimenpideohjelman lisäksi ekosysteemitilinpitoa varten kerättyyn ja muuhun aineistoon perustuvan paikkatietopohjaisen suunnittelujärjestelmän (esim. Zonation-suojelupriorisointiohjelman avulla<sup>62</sup>), joka osoittaa ekologisesti tärkeimmät alueet ja yhteydet (kytkeytyneisyyden) ja vaikuttaa sitä kautta muun muassa kaavoitukseen ja lupamenettelyihin.<sup>63</sup> Suunnitelma voidaan tehdä esimerkiksi maakuntakohtaisesti tai jokaiselle ELY-keskuksen toimialueelle, tai jollekin pienemmälle alueelle.

Luontokadon ehkäisemisessä nimenomaan lieventämishierarkian ensimmäinen askel, välttäminen, on oleellisin. Välttämässä on kuitenkin usein puutteita, ja välttämistoimien osoittaminen voi olla vaikeaa ilman tietoa maisematason luontoarvoista.<sup>64</sup> Ekosysteemisuunnitelmat vastaavat tähän ongelmaan ja ne tulevat vaikuttamaan suoraan maankäytön

62 "Helsingin yliopistossa kehitetty uusi versio Zonation-ohjelmistosta pystyy hyödyntämään monipuolisesti tietoa esimerkiksi lajien ja luontotyyppien esiintymisestä ja yhdistämään näitä tietoon alueen luontoa uhkaavista tekijöistä ja suojelutoimien kustannuksista." Ks. lisää <https://www.luomus.fi/fi/uutinen/entistakin-tehokkaampi-tyokalu-luonnon-monimuotoisuuden-suojeluun-maankayton-suunnitteluun>.

63 Mikkonen ym. 2018.

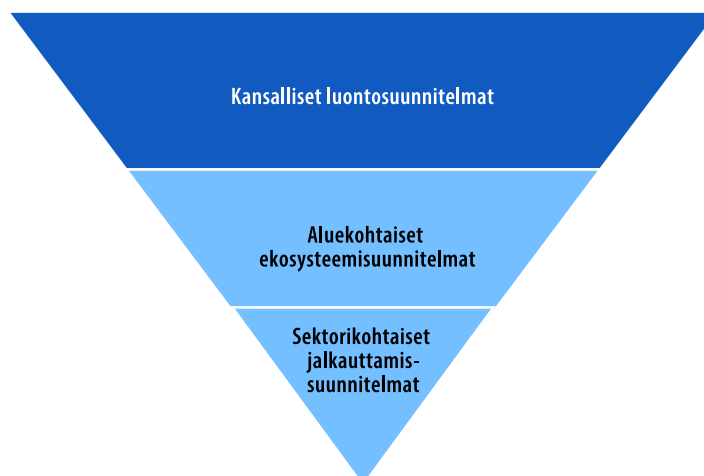
64 Bigard ym. 2017.

muutosta edellyttäviin päätöksiin; ennen kaikkea lupaharkintaan ja kaavoitukseen (ts. ekosysteemis suunnitelma määrittää niin sanotut no go -alueet, joilla maankäytön muutos ei ole sallittua, ja jotka eivät läheskään kaikki ole suojelualueita – esim. maa- ja metsätalous on pääosin sallittu). Ekosysteemis suunnitelmassa on hyvä myös määritellä alueet, jotka sopivat erityisen hyvin ennallistamiseen ekologisten ominaisuuksiensa ja/tai sijaintinsa vuoksi.

Ekosysteemis suunnitelmat vaikuttavat myös niiden pohjalta laadittaviin sektorisuunnitelmiin, kuten alueellisiin metsänhoitosuunnitelmiin, joten niiden pohjalta tulee myös rajoituksia metsänhakkuihin sekä yksittäisten hankkeiden tasolla alueidenkäytön ohjaukseen ja luvitukseen eri toimialoilla. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain valossa ei voida hyväksyä kaavaa tai myöntää rakennuslupaa, jos alueella on ekosysteemi luokittelun mukaisia arvokkaita luontotyyppejä, eikä poikkeuksia ja kompensatiomekanismeja sovelleta. Sama toimintatapa on myös muun muassa vesilain, ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa luvituksessa. Metsienkäytön osalta rajoitukset on tarkoituksenmukaista viedä metsienkäytön suunnittelua koskeviin velvoitteisiin.

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

**Kuvio 3.** Suunnittelun eri tasot



### 3.4.7 Konkreettiset oikeudelliset veloitteet

**Lieventämishierarkia.** Kokonaisheikentymättömyystavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan lieventämishierarkia luontolain keskeiseksi ohjaavaksi periaatteeksi. Lieventämishierarkian noudattamisella ei vielä saavuteta luonnon tilan parantumista, vaan sillä pyritään pysäyttämään tilan heikkeneminen.

Asiantuntijapaneeli korosti, että lieventämishierarkia ei voi jäädä vain yleisperiaatteen tasolle, vaan sitä on konkretisoitava lainsäädännössä, kuten nytkin on jo osin tehty esimerkiksi kaavojen sisältövaatimusten ja haittoja lieventävien lupaehtojen avulla. Kokonaisvaltaisessa synteesimallissa lieventämishierarkian eri portaat konkretisoidaan sekä vahvan luontolain että muun ympäristölainsäädännön säännösten välityksellä. Muutoksia sektori-lakeihin vaaditaan ainakin siinä määrin, että niihin kirjataan velvoite olla hyväksymättä suunnitelmaa tai olemaan myöntämättä lupaa tai hyväksyntää, jos hanke on luontolain tavoitteiden ja sen mukaisten suunnitelmien kanssa ristiriidassa, eikä hankkeen luontohaittojen kompensatiolle on hyväksyttyä suunnitelmaa.

Uusien hankkeiden yhteydessä haittojen lieventämishierarkia koostuu näistä osa-alueista:

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

**Taulukko 1.** Lieventämishierarkia.

	Luontolaki	Muut ympäristölait
Välttäminen	Suunnittelujärjestelmä 1) yleinen (tunnistaa tärkeimmät luontoalueet ja yhteydet kaavoitusta ja luvista varten) 2) sektorikohtainen (tarkemmat suunnitelmat esim. maa- ja metsätalouteen)	Vahvistetaan ja laajennetaan luontotyyppisuojelel (LSL, VL, metsälaki)
Lieventäminen	Yleinen velvoite noudattaa lieventämishierarkiaa kaikille tietyn kokoisille hankkeille tai kaikille luontohaittaa aiheuttaville hankkeille. <sup>65</sup>	Vahvistetaan lieventämisvelvoitteita (esim. rakentaminen, lahoppuut, muut säästöpuut, maatalouden suojavyöhykkeet)
Kompensaatio	Yleinen velvoite noudattaa lieventämishierarkiaa kaikille (tietyn kokoisille) hankkeille -> lisää yksityistä rahoitusta luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen.	
Parantaminen ja ennallistaminen	Yleinen velvoite noudattaa lieventämishierarkiaa kaikille tietyn kokoisille hankkeille tai kaikille luontohaittaa aiheuttaville hankkeille.	Lisätään systemaattiset ennallistamisvelvoitteet lainsäädäntöön koskien toiminnan päättymisen jälkeistä aikaa.

Luontohaitan välttäminen kohdistuu nyky sääntelyssä vahvasti vain luonnonsuojelulailta turvattuihin luontoarvoihin, minkä on todettu olevan riittämätöntä luontokadon pysäyttämiseksi. Välttämistä tapahtuu kaavoituksen yhteydessä nykyin, mutta sen osoittaminen kaavoissa on vaikeaa, ja toisinaan arvokkaitakin alueita nakeretaan tai uhrataan kokonaisuudessaan yhdyskuntarakentamisen vuoksi. Tarvitaan läpinäkyvää ja tieteeseen perustuvaa lisäohjausta ihmistoiminnan suuntaamiseksi haitattomiin sijainteihin. Tässä auttavat ekosysteemis suunnitelmat. Ekosysteemis suunnitelman suunnittelu- ja tietojärjestelmä nostavat esiin arvokkaimmat luontoalueet ottaen huomioon mm. ekosysteemien laadun,

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



kytkeytyneisyyden ja yhtenäisyyden. Luontolain suunnittelujärjestelmän sitovuus suhteessa kaavoitukseen ja lupamenettelyihin ohjaa välttämään luontohaittoja. Luonnon-suojelulain luontotyyppi- ja lajisuojeluinstrumentit säilyvät ennallaan.

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

Koska lieventämishierarkian velvoitteet ovat aineellisesti tiukkoja, eikä kaikkea heikentämistä voida estää, luontolain yhteyteen rakennetaan kompensatiojärjestelmä, jonka puitteissa luontokatoa aiheuttavat hankkeet veloitetaan hyvittämään aiheuttamansa luontoheikennykset eli käytännössä maksamaan luonnon tilan parantamisesta ja ennallistamisesta toisaalla. Hyvitystoimien tuottamiseksi on käytännössä jo syntymässä liiketoimintaa. Kompensatio on välttämätön, mikäli maankäytöstä ja sen muutoksista johtuva luontokato halutaan pysäyttää. Ekologisten kompensatioiden avulla tuodaan yhtäältä luontokadon merkitys ja kustannus osaksi alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä, ja toisaalta mahdollistetaan luonnon ennallistamisen yksityinen rahoitus. Ekologinen kompensatio on jo pitkään ollut monissa maissa veloitteena, kun aiemmin rakentamatonta luontoaluetta muutetaan rakentamalla tai muulla vastaavalla tavalla. Sen sijaan jatkuvaan maankäyttöön, kuten maa- ja metsätalouteen sitä ei ilmeisesti ole missään sovellettu, vaikka kompensatioiden on todettu soveltuvan myös niihin ja erityisesti koko lieventämishierarkian nykyistä parempi toimeenpano myös jatkuvaan maankäyttöä koskevaan lainsäädäntöön on tärkeää.<sup>66</sup>

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

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

<sup>66</sup> Aiama ym. 2015; Pappila 2018.

**Ennallistamishierarkia.** Siinä missä lieventämishierarkia soveltuu ennen kaikkea uusien hankkeiden suunnitteluun ja ohjaukseen, on luonnon tilan parantamiseen ja ennallistamiseen kehitettävä vastaava lainsäädäntöön sisältyvä hierarkia. Tällainen ennallistamishierarkia ohjaa meneillään olevia ihmistoimia ja niiden uudelleenarviointia. Ennallistamishierarkia on uusi periaate, jota ei sisälly nykylainsäädäntöön EU:n tai Suomen tasolla. Ennallistamishierarkian ytimessä on ekologisista perusteista neljä vaihetta: 1) ennallista täysimääräisesti; 2) ennallista osittain; 3) paranna; 4) ennallista tai paranna toisaalla.

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

## Taulukko 2. Ennallistamishierarkia.

	Luontolaki	Muut ympäristölait
Täysimääräinen ennallistaminen	Luontolakiin suunnittelu-järjestelmä, jonka avulla esitetään täysimääräisen ennallistamisen piiriin saatettavat alueet. Näissä olemassaolevat suojelualueet ja valtion omistamat alueet ovat etusijalla.	Asetetaan sektorilainsäädäntöön (mm. ympäristönsuojelulaki) velvoite ennallistaa hankealue toiminnan jälkeen (esimerkiksi turvetuotantoalueen metsittäminen tai vettäminen riippuen ekologisista hyödyistä).
Osittainen ennallistaminen	Luontolakiin suunnittelu-järjestelmä, jonka avulla esitetään osittaisen ennallistamisen piiriin saatettavat alueet. Osittainen ennallistaminen soveltuu sekä valtion että yksityisille alueille.	Helpotetaan eri ympäristölakien alaisuudessa tehtävää osittaista ennallistamista ja lisätään tähän velvoitteet (esimerkiksi vaelluskalojen kutualueen ennallistaminen, vaikka joessa olevaa patoa ei pureta).

	Luontolaki	Muut ympäristölait
Luonnon tilan parantaminen	Luontolakiin suunnittelu-järjestelmä, jonka avulla priorisoidaan parantamisen piiriin kuuluvat alueet. Parantaminen soveltuu sekä valtion että yksityisille alueille.	Asetetaan kaikkiin luonnon-varalakeihin velvoite parantaa luonnon tilaa. Parantaminen tarkoittaa esimerkiksi luonnonmukaista nousu-uomaa vaelluskaloille voimalaitospadon ohii. Tämä voi olla myös puistojen nurmikon muuttamista osin niityksi. Tämänkaltaisiin pienimuotoisiin ennallistamistoimiin tulee ohjata ja kannustaa nykyistä tehokkaammin sääntelykeinoin. Myös EU:n ennallistamisasetusluonnos edellyttää joihinkin tämänkaltaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.
Luonnon ennallistaminen tai parantaminen toisaalla	Jos luonnon ennallistaminen tai parantaminen ei ole jossain kohteessa lainkaan ekologisesti mielekästä, tulee alueen omistajalta kerätä maksu, jolla katetaan muilla alueilla tehtävien ennallistamistöiden ja kunnostusten kustannuksia. Luontolaille luodaan tällainen maksu- ja korvausjärjestelmä.	Eri puolille ympäristö-lainsäädäntöä tarvitaan säännökset, joiden nojalla luonnon tilan parantamista ja ennallistamista arvioidaan. Tulee arvioida tarkemmin, onko ennallistamistoimilla (jos ne vaativat erillisen luvan) esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmässä joltain osin helpotettu hyväksymisprosessi niiden positiivisten ympäristövaikutusten vuoksi. Ennallistamistoimia voi koskea esimerkiksi YSL:n rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyn kaltainen menettely, jos vaikutukset on arvioitu riittävän laajalti ja noudatetaan tiettyjä turvalliseksi havaittuja menetelmiä esim. suon ennallistamisessa ja vesiensuojelussa.

**Siirrettävät rakennus- ja luonnonvaraoikeudet.** Kiintiökauppajärjestelmää on maailmalla käytetty monenlaisiin ympäristön pilaamiseen ja luonnonvarojen käyttöön liittyviin tilanteisiin. Päästökatto kasvihuonekaasuille ja myytävät päästokiintiöt on parhaiten tunnettu malli, samoin kaupattavat kalakiintiöt voivat olla monelle tuttuja. EU:n vuosittain valtiolle osoittama kokonaiskiintiö jaetaan nykyään Suomessakin osuuksina kalastusyrityksille ja ammatinharjoittajille. Tässä järjestelmässä kalastajilla on mahdollisuus ostaa ja myydä käyttöoikeuksia ja vuosittaisia kiintiöitä. Australiassa harjoitetaan myös esim. suomalaisen veden päästökauppaa kaivosteollisuudelle. Järjestelmät perustuvat eräänlaiselle *cap and trade* -ajattelulle ja kohdistuvat yleensä ns. jaettuihin, yhteisiin luonnonvaroihin (ilmasto, vesivarat, kalakannat), mutta niitä on sovellettu Australiassa myös maanomistajien toimiin esimerkiksi alkuperäisen kasvillisuuden turvaamiseksi.<sup>67</sup>

Siirrettäviä oikeuksia voidaan soveltaa myös rakentamiseen. Siirrettäviä rakennusoikeuksia sovellettiin jo 1960-luvulla New Yorkissa ja myöhemmin muuallakin. Ajatuksena on, että viheralueena säilytettävältä alueelta maata omistava taho voi myydä käyttämättä jäävän rakennusoikeuden rakentamiseen varatun alueen maanomistajalle. Kun rakentamisoikeus on myyty ja siirretty vastaanottavalle alueelle, ”lähettävä” alue tulee pysyvästi suojelluksi rakentamishankkeilta.<sup>68</sup> Järjestelmä vaatii koko rakennusoikeusjärjestelmän muokkaamista siten, että tehokkaampaa rakentamista haluava ostaa lisää rakennusoikeutta joltakulta, joka ei omistamallaan alueella halua tai voi esimerkiksi luonnonarvojen vuoksi rakentaa. Näin korvaus rakentamisen estymisestä ei siirry kunnan tai valtion maksettavaksi.

Siirrettäviä kiintiöitä voidaan yhdistää myös luonnonvarojen käyttöön, kuten metsiin, mutta hakkuiden kohdentamiseksi ekologisesti järkevästi kiintiöt tulee yhdistää suunnittelujärjestelmään. Metsien talouskäytön ja biodiversiteetin suojelun yhdistämisen helpottamiseksi on ehdotettu alueellisia metsäsuunnitelmia, joissa biodiversiteetin suojelu voidaan kohdistaa optimaalisesti.<sup>69</sup> Tutkimuksissa on todettu, että alueellisesti suunniteltu monimuotoisuuden suojelu on taloudellisesti ja ekologisesti tehokkaampaa, kuin nykyinen pääosin satunnaisten, tiettyjä määriteltyjä luonnonarvoja sisältävien alueiden suojelu. Oikein kohdennetuilla toimilla voidaan vähäisemmin taloudellisin kustannuksin saada huomattavia ekologisia parannuksia.<sup>70</sup> Ekologisesta näkökulmasta tarkasteltuna alueellista suunnittelua puoltavat lieventämishierarkian välttämisen- ja lieventämistavoitteet.

67 Suvantola 2010; Ks. Serre 2008; Convery ym. 2003.

68 Serre 2008.

69 Duflo ym. 2022; Michanek ym. 2018.

70 Mönkkönen ym. 2014.

Alueellisen tai paikallisen tason metsäsuunnitelmat perustuvat yleisempään ekosysteemis suunnitelmaan. Metsäsuunnitelmat voidaan tehdä luonnontieteelliseen tietoon pohjautuen yhdistäen tähän osallistumisoikeudet, jolloin metsänomistajien metsäomistukselleen asettamia tavoitteita voidaan ottaa huomioon ja määrittellä erilaiset käyttö- ja suojelualueet. Osalla käyttöalueista kaikki hakkuumuodot ovat sallittuja, osalla esim. vain jatkuvan kasvatuksen hakkuut. Jälkimmäisiä alueita ovat esimerkiksi erityisen tärkeiden elinympäristöjen ympärille muodostettavat puustoiset suojavajöhykkeet. Kohteet eivät sijoitu tasaisesti eri maanomistajien metsiin, joten vastuiden tasaamiseen maanomistajien yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tulee löytää ratkaisu.<sup>71</sup>

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

Hakkuukiintiövaihtoehto kohdistuu potentiaalisesti tasaisimmin hyötyjiin eli metsänomistajiin ja puuraaka-aineen hyödyntäjiin. Toisenlaisessa, metsänomistajalähtöisessä vaihtoehdossa ekosysteemis suunnitelma vain osoittaa kohteet, joilta metsänomistaja voi saada parhaimmat korvaukset eli kyseessä on ns. luonnonarvokauppa.<sup>72</sup> Luonnonarvokauppaa kokeiltiin 2000-luvun alussa, mutta sittemmin siitä luovuttiin. Suunnitelmallisuuden puuttuessa luonnonarvokauppajärjestelmässä menetetään hakkuuiden johdosta monia arvokkaita kohteita sekä heikennetään mahdollisuutta yhtenäisen suojelualueverkoston luomiseen.

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

72 Syrjänen ym. 2006.

Osa suojeluelvoitteesta aiheutuvista menetyksistä tulee korvata metsänomistajalle, mutta maksut voidaan jyvittää 20–30 vuodelle, jotta luontokadon pysäyttäminen ei vaadi valtiolta liian suurta kertainvestointia.

### 3.4.8 Valtiosääntöoikeudellista pohdintaa

Synteesimalli ja siihen sisältyvä luontolaki tukevat vahvasti ympäristöperusoikeuden toteutumista eikä malli ole perustavanlaatuisessa ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Omaisuudensuojaan sisältyy jo nykyisellään merkittäviä rajoituksia, eikä sen piiriin kuulu täysin vapaa kiinteistöjen ja luonnonvarojen käyttö.<sup>73</sup> Perustuslain 20 § oikeuttaa ja myös velvoittaa puuttumaan tarvittaessa myös omaisuudensuojaan ihmiskuntaa uhkaavan luontokadon hillitsemiseksi. Tähän liittyy erityisesti sellainen perusoikeusdoktriinin muutos, jossa maanomistajan oikeuteen ei katsota sisältyvän luonnon haitallinen muuttaminen.<sup>74</sup> Tästä huolimatta synteesimallin vahvat luontokadon hillintää sekä luonnon parantamista ja ennallistamista koskevat velvoitteet voivat johtaa omaisuudensuojan merkittäviin rajoituksiin yksittäistapauksissa, minkä takia edellä on hahmoteltu erityistä maksu-, korvaus- ja aluevaihtojärjestelmää.

Viimeisimmässä perustuslakivaliokunnan käytännössä on sallittu verraten merkittäväkin puuttuminen omaisuudensuojaan ilman korvauksia, jos lailla asetettu velvoite on yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen tärkeä ja omaisuudensuojan ydinalue säilyy eheänä. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi hiilenkieltolokia (416/2019) koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta, jossa hiilen kieltä energiantuotantolaitoksissa arvioitiin omaisuudensuojan kannalta ongelmattomaksi, koska ilmastonmuutoksen hillintää koskeva tavoite on yhteiskunnallisesti ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta keskeistä, laitosten omistajat ovat omaisuusmassaltaan merkittäviä toimijoita, laitosten omistajille oli mahdollisuus siirtyä käyttämään muita energiapolttoaineita ja laille asetettiin verraten pitkä 10 vuoden siirtymäaika.<sup>75</sup> Lisäksi arviointiin vaikutti se, ettei hiilellä tapahtuva energiantuotanto ollut sääntelyn kohteena olevien toimijoiden ainoa elinkeino.<sup>76</sup>

73 PeVL 67/2022: ”Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I).” Ks. myös Määttä 1999.

74 Ks. Hepola ym. 2021; Määttä 1999.

75 PeVL 55/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta. Ks. perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojaa koskevan tulkinnan muutoksesta laajemmin Hepola ym. 2021, s. 7–42.

76 PeVL 55/2018.

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

### 3.4.9 Valvonta, osallistumisoikeudet ja valitusoikeus

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

Suunnitelmien valmisteluun osallistetaan keskeiset ministeriöt ja viranomaiset. Myös kansalaisyhteiskunnan ja yritysten edustajia kuullaan ja näitä edustavilla järjestöillä on oikeus valittaa suunnitelmista tuomioistuimeen (suunnitelmatasosta riippuen hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen). Yksittäisten suunnittelu- ja lupapäätösten osalta osallistumis- ja valitusoikeudet määräytyvät pääosin nykylainsäädännön mukaan.

### 3.4.10 Institutionaalinen kotipesä

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

### 3.4.11 Voimaantulo ja siirtymäajat

Luontolain velvoitteet tulevat voimaan vaiheittain tiettyjä siirtymäaikoja noudattaen. Esimerkiksi ekosysteemitilinpito voidaan ottaa käyttöön vasta, kun järjestelmä on riittävän kehittynyt. EU:ssa valmistellaan ekosysteemitilinpidon ottamista osaksi jäsenvaltioiden ympäristötilinpitoa. Tavoitteena on saada tilastoasetuksen muutos koskien EU asetusta 691/2011 voimaan vuonna 2023 ja ensimmäiset raportoinnit tilastovuoden 2024 tiedoista on jokaisen EU-jäsenmaan tehtävä vuonna 2027.<sup>77</sup>

Lainsäädäntöjärjestyksen näkökulmasta ensin valmistellaan järjestelmän kivijalkana toimiva luontolaki valtioneuvoston kanslian koordinoimana ja ympäristöministeriön toteuttamana. Kun synteesimalliin sisältyvän luontolain valmistelu on loppusuoralla, aletaan eri ministeriöissä valmistella luontolain toimeenpaneuvien sektorilakien muutoksia, jotka viimeistellään, kun luontolaki on hyväksytty eduskunnassa. Ensimmäiset pitkän ja keskipitkän aikavälin sekä kuntien suunnitelmien tulee olla valmiina kahden–kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Lain tehokkaan toimeenpanon osalta tulee selvittää tarkemmin, voidaanko luontolaki viedä valtioneuvoston kanslian suoran valvonnan alaisuuteen, jotta kaikki ministeriöt saadaan riittävästi osallistettua lain toimeenpanoon.

### 3.4.12 Vaikutustenarviointia

Synteesimalli tarjoaa parhaat mahdollisuudet muuttaa luonnontilan heikkeneminen elpymisuralle. Ekosysteemitilinpito osoittaa luonnontilassa tapahtuvat heikennykset ja parannukset, ja suunnitelmallisuus auttaa koordinoimaan ja ennakoimaan tulevat yhteiskunnalliset muutokset. Ekosysteemisuunnitelmat puolestaan tuovat konkretia maankäyttöön ja sen muutosten suunnitteluun, jotta toimenpiteet eivät jää vain suunnitelmatasolle ja eri tahojen erilaisten implementointivalmiuksien varaan. Ekosysteemisuunnitelmaan perustuvat sektorikohtaiset suunnitelmat täsmentävät eri toimialoille asetettavia rajoituksia.

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

<sup>77</sup> Suomen ympäristökeskus 2022.



parhaimmillaan luomaan liiketoimintamalleja, jotka menestyvät kansainvälisillä markkinoilla ja vastaavat vastuullisen kuluttamisen megatrendiin. Synteesimalli ohjaa myös eri toimijoita korkeamman jalostusarvon tuotteiden kehittämiseen.

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

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

## 4 Yhteenveto

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

Selvityksessä on tarkasteltu neljää lainsäädännön kehityspolkua, joista ensimmäisessä tehdään muutoksia nykyisiin lakeihin ilman uutta luontoa koskevaa kokonaislakia, mikä ei auta korjaamaan sääntelyn pistemäisyydestä aiheutuvia puutteita. Toisessa vaihtoehdossa säädetään ilmastolakia vastaava, luontosuunnitelmia ja viranomaisten koordinaatiota koskeva luontolaki, joka ohjaa suunnitelmien välityksellä alueiden ja luonnonvarojen käyttöä, mutta ei sisällä suoria velvoitteita yksityisille toimijoille, ja jonka tehokkuus on näin epävarmaa. Tässä mallissa riskinä on, että suunnitelmat eivät kanavoidu konkreettisiksi oikeudellisiksi velvoitteiksi yksittäisten hankkeiden ja toimintojen tasolla. Kolmannessa vaihtoehdossa säädetään vahva luontolaki, jossa asetetaan koordinoivan luontolakimallin suunnittelujärjestelmän lisäksi aineellisoikeudellisesti sitovat luontotavoitteet alueiden ja luonnonvarojen käytölle. Tässä mallissa riskinä on, että velvoittavuudesta huolimatta se jää ohjausta toimeenpanevesta lainsäädännöstä irralliseksi. Neljännessä synteesimallissa yhdistellään kolmen edellä mainitun mallin keskeisiä piirteitä ja samalla pyritään ratkaisemaan muiden mallien puutteet, jotka nousevat erityisesti eri hallinnon- ja toimialojen erilaisista käytännöistä ja tavoitteista.

Samantyyppisiä keinoja luontokadon hillitsemiseksi ehdotetaan myös raportissa, jossa on hahmoteltu ns. Dasguptan raportin pääviestejä Suomen kannalta. Raportin mukaan luontokadon hillitsemiseksi tarvitaan muutoksia kaikilla hallinnon ja elinkeinoelämän tasoilla ja mm. keinovalikoiman laajentamista, laaja-alaista suunnittelua, luontotiedon keräämisen ja hyödyntämisen parantamista, lievennyshierarkian tehokkaampaa täytäntöönpanoa ja ekosysteemipalvelumaksujen käyttöönottoa.<sup>78</sup>

Selvityksen johtopäätöksenä on, että Suomeen tarvitaan vahva luontolaki, jotta luontokadon pysäyttämisen edellyttämät muutokset saadaan toteutettua. Lisäksi muutokset velvoitteita toimeenpanevaan lainsäädäntöön ovat tarpeen Suomea sitovien kansainvälisten ja EU:n luontotavoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Asiassa on kuitenkin mahdollista edetä niin, että Suomeen säädetään ensin koordinoiva luontolaki tiedontuotanto- ja suunnittelu-järjestelmän aikaansaamiseksi. Velvoittavampi lainsäädäntö voidaan säätää hitaamalla aikataululla. Koska vaadittavat muutokset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, tulee samaan aikaan koordinoivan luontolain valmistelun kanssa alkaa suunnitella, millä tavoin alueiden- ja luonnonvarojen käyttöä koskevat velvoitteet viedään osaksi hanke- ja kaava-tason päätöksentekoa esimerkiksi yhdistellen muutoksia nykylainsäädäntöön ja/tai vieden koordinoivaa luontolakia kohden vahvaa luontolakimallia.

---

78 Pouta ym. 2023b.

## Lähteet

- Aapala, Kaisa ym. (toim.) (2020) Suojelualueverkosto muuttuvassa ilmastossa – kohti ilmastoviisasta suojelualuesuunnittelua. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 1/2020. Suomen ympäristökeskus.
- Aiama, D. ym. (2015) No Net Loss and Net Positive Impact: Approaches for Biodiversity: exploring the potential application of these approaches in the commercial agriculture and forestry sectors. Gland, Switzerland, IUCN. <https://www.thebiodiversityconsultancy.com/knowledge-and-resources/nnl-and-npi-approaches-for-biodiversity-exploring-the-potential-application-of-these-approaches-in-the-commercial-agriculture-and-forestry-sectors-116/>.
- Belinskij, A. – Hepola, M. – Hollo, E. – Kauppila, J. – Mäenpää, M. – Määttä, T. – Römpötti, E. – Valve, H. – Soininen, N. (2019) Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. LupaMuutos-hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26 / 2019.
- Bigard, Charlotte – Pioch, Sylvain – Thompson, John D. (2017) The inclusion of biodiversity in environmental impact assessment: Policy-related progress limited by gaps and semantic confusion. *Journal of Environmental Management* 200, s. 35–45. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.05.057>.
- CBD (2022) Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4 19 December 2022. <https://www.cbd.int/conferences/2021-2022/cop-15/documents>.
- Convery, Frank J. – Dunne, Louise – Redmond, Luke – Ryan, Lisa B. (2003) Political Economy of Tradeable Permits – Competitiveness, Co-operation and Market Power. OECD Global Forum on Sustainable Development: Emissions Trading Concerted Action on Tradeable Emissions Permits Country Forum. <https://www.oecd.org/env/cc/2957631.pdf>.
- Cosens, Barbara – Ruhl, J.B. – Soininen, Niko – Gunderson, Lance (2020) Designing Law to Enable Adaptive Governance of Modern Wicked Problems. *Vanderbilt Law Review* 73(6), s. 1687–1732.
- Duflot, Rémi – Fahrig, Lenore – Mönkkönen, Mikko (2022) Management diversity begets biodiversity in production forest landscapes, *Biological Conservation* 268. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2022.109514>.

- Ebbesson, J. (2010) The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, vol. 20, s. 414-422. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa (2018) *Maankäyttö- ja rakennuslaki, 4., uudistettu laitos*, Edita.
- El Geneidy, S. – Alvarez Franco, D. – Baumeister, S. – Halme, P. – Helimo, U. – Kortetmäki, T. – Latva-Hakuni, E. – Mäkelä, M. – Raippalinna, L.-M. – Vainio, V. – Kotiaho, J. S. (2021) Sustainability for JYU: Jyväskylän yliopiston ilmasto- ja luontohaitat. *Wisdom Letters*, Vol. 2. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ju-202104232476>.
- Euroopan komissio (2020) EU Biodiversity Strategy for 2030. COM(2020) 380 final.
- Euroopan komissio (2022) Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration. COM(2022) 304 final.
- European Environment Agency (2021) Land cover country fact sheets 2000-2018. [https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/land-cover-country-fact-sheets/copy\\_of\\_land-cover-country-fact-sheets-2000-2018](https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/land-cover-country-fact-sheets/copy_of_land-cover-country-fact-sheets-2000-2018).
- Gunderson, L.H. – Holling, C.S. (2001) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Island Press: Washington, DC, USA.
- HE 200/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.
- HE 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 139/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Heinilä, Aleks (2021) Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV*, s. 259–313.
- Heinilä, Aleks – Partinen, Hanna (2022) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisu 2022:27. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164435>.
- Heinonen, Mervi – Alanen, Aulikki (toim.) (2022) Suojelualueverkostoa tukevat luonnon monimuotoisuutta turvaavat alueet Suomessa OECM-työryhmän ehdotus Ympäristöministeriön julkaisu 2022:16 Ympäristöministeriö.
- Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio (2021) *Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta*. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, *Global Sustainable Development Report (2019) The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*. United Nations, New York.
- IPBES (2019) Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.
- Jantunen ym. (2020) Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020.

- Ketola, Tarmo ym. (2022) Kohti luontoviisasta Suomea: Keinoja luontoposiitivisuuden saavuttamiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisu 2/2022.
- Keto-Tokoi, Petri (2018) Tutkimustietoon perustuvia suosituksia vastuullisen metsänhoidon kehittämiseksi – WWF Suomen raportteja 37. [https://wwf.fi/app/uploads/v/p/l/luhifazfb7hhjzrrh5e6sh/wwf\\_metsanhoitoraportti\\_web.pdf](https://wwf.fi/app/uploads/v/p/l/luhifazfb7hhjzrrh5e6sh/wwf_metsanhoitoraportti_web.pdf).
- Keto-Tokoi, P. – Koivula, M. – Kuuluvainen, T. – Lindberg, H. – Punntila, P. – Shorohova, E. – Vanha-Majamaa, I. (2021) Säästöpuumetsätaloudella monimuotoisuutta talousmetsiin. Metsätieteen aikakauskirja 2021 artikkeli 10541. <https://doi.org/10.14214/ma.10541>.
- Kokko, Kai (2003) Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kokko, Kai – Helenius, Heidi – Juhola, Sirkku – Kulmala, Markku – Ollikainen, Markku – Savolainen, Ilkka – Seppälä, Jyri (2012) Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli, Raportti 1/2012.
- Kontula, T. – Raunio, A. (toim.) (2018) Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 5/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4816-3>.
- Kotiaho, J. S. – Ahlvik, L. – Bäck, J. – Hohti, J. – Jokimäki, J. – Kallio, K. P. – Ketola, T. – Kulmala, L. – Lakka, H-K. – Lehikoinen, A. – Oksanen, E. – Pappila, M. – Sääksjärvi, I. – Peura, M. (2021) Metsäluonnon turvaava suojelun kohdentaminen. Suomen Luontopaneelin julkaisu 4/2021. <https://doi.org/10.17011/jyx/SLJ/2021/4>.
- Kuismanen, Lauri – Kiviluoto, Suvi – Lehmijoki, Anne – Vieno, Marja – Kostamo, Kirsi – Korpinen, Samuli (2022) Mereiset avainluontotyyppit ympäristöluvituksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5466-9>.
- Kuusela, Saija ym. (2022) Kohti kattavaa suojelualueverkostoa – Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen painopisteet Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 18/2022.
- Kuusiniemi, Kari (2001) Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, s. 155–306.
- Kärkkäinen, Leena – Koljonen, Saija (toim.) (2021) Arvio EU:n biodiversiteettistrategian 2030 vaikutuksista Suomessa: Synteesiraportti. <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/547941>.
- Laakso, Tero (2003) Lahopuuta pykäläviidakossa. Edilex.
- Laukkanen, Olli (2022) Ehdotus uuden puitelainsäädännön selvitystarpeesta luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi – vertailukohtana vuoden 2015 ilmastolaki. Helsinki Law Review 16(1), s. 24–52. <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp24-52>.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2022) Maankäytön muutosmaksun lainsäädännön valmistelutyö. <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM032:00/2022>. (MMM 2022)
- Michanek, G. – Bostedt, G. – Ekvall, H. – Forsberg, M. – Hof, A.R. – De Jong, J. – Rudolphi, J. – Zabel, A. (2018) Landscape Planning – Paving the Way for Effective Conservation of Forest Biodiversity and a Diverse Forestry? Forests, 9, s. 523. <https://doi.org/10.3390/f9090523>.

- Mikkonen, Ninni – Leikola, Niko – Lahtinen, Ari – Lehtomäki, Joonas – Halme, Panu (2018) Monimuotoisuudelle tärkeät metsäalueet Suomessa Puustoisten elinympäristöjen monimuotoisuusarvojen Zonation-analyysien loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2018. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234359/SYKEra\\_9\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234359/SYKEra_9_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Moilanen, A. – Kotiaho, J. (2021) Three ways to deliver a net positive impact with biodiversity offset. *Conservation Biology*, 35(1), s. 197–205. <https://doi.org/10.1111/cobi.13533>.
- Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne S. (2017). Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. *Suomen ympäristö* 5/2017. Ympäristöministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4754-8>.
- Määttä, Tapio (1999) Maanomistusoikeus: tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Mönkkönen, M. – Juutinen, A. – Mazziotta, A. – Miettinen, K. – Podkopaev, D. – Reunanen, P. – Salminen, H. – Tikkanen, O. P. (2014) Spatially dynamic forest management to sustain biodiversity and economic returns. *Journal of Environmental Management* 134, s. 80–89.
- Pappila, Minna (2017) Ei nettohävikkiä -periaate ja kompensaatiot biodiversiteetin suojelussa. *Ympäristöjuridiikka* 4/2017, s. 10–53.
- Pappila, Minna (2018) Forestry and no net loss principle. The possibilities and need to implement NNL in forest management in Finland. *Nordic Environmental Law Journal* 1, s. 55–79. <https://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/Pappila.pdf>.
- Pappila, Minna – Puharinen, Suvi-Tuuli (2020) Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. *Ympäristöministeriön julkaisuja* 2022:8, s. 151. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-242-6>.
- Halonen, Lea – Pappila, Minna – Similä, Jukka (2020) Metsätalouden vesistövaikutukset ja niiden sääntely soilla ja turvemailla. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII*, s. 55–125.
- Pörtner, H.O. ym. (2021) IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change. IPBES and IPCC. DOI:10.5281/zenodo.4782538.
- Pouta, Eija ym. (2023) Assessing the economics of biodiversity in Finland National implications of the Dasgupta Review. *Publications of the Ministry of the Environment* 2023:4, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164619>. (Pouta ym. 2023a)
- Pouta, Eija ym. (2023) Luonnon monimuotoisuus ja talous: Muutospolkuja Suomessa Dasguptan raportin pohjalta. Luonnonvarakeskus. *Policy Brief* 3/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-610-8>. (Pouta ym. 2023b)
- Raunio, Anne – Jäppinen, Jukka-Pekka – Ahlroth, Petri – Kostamo, Kirsi – Mykrä, Heikki (2019) Luontopääoma hupenee – suunnanmuutokseen on keinoja. *Syke Policy Brief* 28.3.2019. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/300599/PB-Uhanlaisuus-net.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Rose, Carol (2005) Environmental Law Grows Up (More or Less), and What Science Can Do To Help? *Lewis & Clark Law Review* 9.
- Serre, Camille (2008) Tradable permit schemes in environmental management: Evolution patterns of an expanding policy instrument. <https://www.oeko.de/oekodoc/977/2008-317-en.pdf>.
- Similä, Jukka (2016) Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 43–68.
- Soininen, Niko (2015) Luonnonsuojelullisen poikkeusluvan ja hankeluvan välisestä edellytysuhteesta ympäristöoikeudessa. *Ympäristöjuridiikka* 4/2015, s. 10–28.
- Soininen, Niko – Cosens, Barbara – Ruhl, J.B. – Puharinen, Suvi-Tuuli (2023) Adaptive governance, law, and regulation. Teoksessa Sirkku Juhola (toim.) *Handbook on Adaptive Governance*. Edward Elgar, s. 35–53.
- Suomen ympäristökeskus (2022) Ekosysteemitilinpito. <https://www.syke.fi/ekosysteemitilinpito>.
- Suvantola, Leila (2008) Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön ristiriitatilanteista. Edita.
- Suomen 6. kansallinen biodiversiteettisopimuksen täytäntöönpanoa koskeva raportti (2019). <https://chm.cbd.int/pdf/documents/nationalReport6/243215/3>.
- Suvantola, Leila (2010) Ristiriitojen tunnistaminen avain kestävimpiin ratkaisuihin. Teoksessa Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto: *Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalelut hyvinvointimme perustana*. Vastapaino.
- Syrjänen, K. – Horne, P. – Koskela, T. – Kumela, H. (toim.) (2006) *METSOn seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti*. Maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Metsätutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus, s. 87–88.
- Trinomics, B.V. (2021) Support to the evaluation of the EU Biodiversity Strategy to 2020, and follow-up: Final study report. Publications Office of the EU.
- Urho, Niko (2007) Biodiversiteetin kestävä käytön periaatteet. *Suomen ympäristö* 8/2007. <http://hdl.handle.net/10138/38405>.
- Wunder, S. – Bodle, R. (2019) Achieving Land Degradation Neutrality in Germany: Implementation Process and Design of a Land Use Change Based Indicator. *Environmental Science & Policy* 92, s. 46–55.





Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-402-4 PDF  
ISSN: 2490-1024 PDF