

**Ekologisen kompensaaion toteuttaminen Suomessa – kehittämis-
ajatuksia ekologisen kompensaaion järjestelmään Ruotsin ja
Saksan mallien pohjalta**

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Maisteritutkielma

Tiia Pirinen

Ympäristöoikeus

2019

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Ekologisen kompensaation toteuttaminen Suomessa – kehittämisajatus ekologisen kompensaation järjestelmään Ruotsin ja Saksan mallien pohjalta

Tekijä: Tiia Pirinen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XII + 72

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Nykyinen Suomen lainsäädäntö ei tunnista ekologisen kompensaation käsitettä, vaikka Suomi onkin sen käyttöön välillisesti sidottu Euroopan unionin luontodirektiivin (92/43/ETY) myötä. Suomesta puuttuu konkreettiset toimet ja tavoitteet ekologisen kompensaation käyttöön ottamiseksi. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten voimassa olevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää ekologisen kompensaation sääntelyn toteuttamiseksi Ruotsin ja Saksan mallien pohjalta. Tutkielman oikeusvertailevan osan tarkoituksena on selvittää, miten *de lege lataa* tulisi kehittää, jotta se vastaisi tehokkaammin ekologisen kompensaation tarpeita. Koska ekologisesta kompensaatiosta ei ole Suomen lainsäädännössä laajemmin säädetty ja myös oikeustieteellistä tutkimusta aiheesta on Suomessa varsin rajallisesti, tutkielmassa käytetään oikeusvertailua apuna ekologisen kompensaation järjestelmän ja siihen liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Oikeusvertailu keskittyy vertailemaan Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmiä, joissa on jo konkreettista sääntelyä ekologisesta kompensaatiosta. Tämän tutkielman tarkoituksena on antaa kehitysehdotuksia siitä, miten ekologista kompensaatiota koskevaa lainsäädäntöä tulisi Suomessa kehittää. Tutkielmassa tutkimusmetodina on oikeusvertailu. Tutkielman *de lege ferenda* koskeva luku sisältää myös piirteitä oikeuspoliittisesta tutkimuksesta. Oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypillinen oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä on sivuroolissa ja sitä sivutaan vain pintapuolisesti.

Avainsanat: ekologinen kompensaatio, luonnon monimuotoisuus, ympäristöoikeus

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

Sisällys

Lähteet	IV
Lyhenteet	XI
Kuviot ja taulukot	XII
1 Johdanto	1
1.1 Johdatus aiheeseen	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta	3
1.3 Tutkimusmetodi, lähteet ja rakenne	4
2 Ekologisen kompensaation käsite, periaatteet ja muodot	8
2.1 Ekologisen kompensaation määrittely.....	8
2.2 Aiheuttamisperiaate.....	11
2.3 Ekologisen kompensaation viimesijaisuus.....	12
2.3.1 Haittojen välttäminen	13
2.3.2 Haittojen lieventäminen	13
2.3.3 Ennallistaminen.....	14
2.3.4 Ekologinen kompensaatio	15
2.4 No Net Loss -periaate.....	16
2.5 Lisäisyyden periaate	17
2.6 Erilaiset kompensaatiomuodot	18
2.6.1 Hankekohtainen kompensaatio eli one-off offset.....	19
2.6.2 Kompensaatiomaksu eli in-lieu fees.....	19
2.6.3 Luonnonarvopankkijärjestelmä eli biobanking	20
2.7 Erilaiset toimenpiteet ekologisen kompensaation toteuttamiseksi	21
3 Ekologisen kompensaation toteuttaminen kansainvälisesti	23
3.1 Yleisesti ekologisesta kompensaatiosta kansainvälisellä tasolla.....	23
3.2 Ruotsin malli	24
3.2.1 Historia	24
3.2.2 Periaatteet ja lainsäädäntö	25
3.2.3 Käyttäminen	26
3.2.4 Kompensaation paikallinen ja ajallinen toteutus	28
3.2.5 Lupakäytäntö.....	29
3.2.6 Käytännön kokemuksia	29
3.3 Saksan malli	30
3.3.1 Historia	30
3.3.2 Lainsäädäntö.....	31
3.3.3 Toteutus.....	33

3.3.4 Luontoarvopankkimekanismi.....	35
3.3.5 Käytännön kokemuksia.....	36
3.4 Yhteenveto Ruotsin ja Saksan järjestelmistä.....	36
4 Ekologisen kompensaation nykytila Suomessa.....	40
4.1 Ekologisen kompensaation lainsäädännöllinen viitekehys.....	40
4.1.1 Suomea sitova kansainvälinen sääntely ja kansallinen lainsäädäntö.....	40
4.1.2 Erot vahingonkorvaukseen ja ennallistamiseen nähden.....	43
4.2 Ekologisen kompensaation lainsäädännölliset kehitysnäkymät.....	45
4.3 Ekologisen kompensaation järjestelmän keskeiset ominaisuudet.....	47
4.4 Ekologiseen kompensaatioon liittyvät uhat.....	49
5 Ekologinen kompensaatio de lege ferenda.....	53
5.1 Perustelut ekologista kompensaatiota koskevan sääntelyn luomiseksi.....	53
5.1.1 Nykytila Suomessa.....	53
5.1.2 Kansainväliset kokemukset.....	55
5.1.3 Sääntelyn toteuttaminen ja tavoite.....	56
5.2 Sääntelyehdotus ekologisen kompensaation sisällyttämiseksi luonnonsuojelulakiin	59
5.2.1 Ekologisen kompensaation käsitteen omaksuminen lainsäädäntöön.....	59
5.2.2 Esimerkkisäännös ekologisesta kompensaatiosta.....	61
5.2.3 Arviointia.....	64
5.3 Perusoikeuskonflikti ekologisessa kompensaatiossa.....	65
6 Johtopäätökset.....	69

Lähteet

Kirjallisuus

Calvet, Coralie – Napoléone, Claude – Salles, Jean-Michel: The Biodiversity Offsetting Dilemma: Between Economic Rationales and Ecological Dynamics. Sustainability 2015, 7:7357-7378.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. uudistettu painos. WSOY Pro Oy. Helsinki 2012. (Ekroos ym. 2012)

Hollo, Erkki: Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – onko periaatteesta vastuun perustajaksi? Ympäristöjuridiikka 3/2009 s. 3-9.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus. Viro 2013 (Husa 2013A)

Husa, Jaakko: Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisargumentaatio – opittavaa Euroopasta? Teoksessa: Iura novit cura – Juhlakirja Veikko Tarukannel 60 vuotta, toim. Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tolvanen, Matti. Edita Publishing Oy. Porvoo 2013. (Husa 2013B)

Husa, Jaakko: Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – oikeaa oikeusvertailua? Lakimies 5/2010 s. 700-718.

Ketola, Maija – Malin, Kimmo – Nyrölä, Liisa – Suvantola, Leila: Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa. Suomen ympäristö 18 / 2009. Ympäristöministeriö. Helsinki 2009. (Ketola ym. 2009)

Kniivilä, Matleena – Kosenius, Anna-Kaisa – Horne, Paula: Luontoarvopankkien hyödyt ja haitat sekä soveltuvuus Suomeen. PTT työpapereita 161. Pellervon taloustutkimus PTT. Helsinki 2014.

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet. Edita. Keuruu 2017.

Kostamo, Kirsi – Pekkonen, Minna – Ahlroth, Petri – Heikkinen, Risto – Kallasvuo, Meri – Kuningas, Sanna – Laamanen, Leena – Lappalainen, Antti ja Veneranta, Lari: Ekologiset kompensatiot Suomen rannikoilla ja merialueilla. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 24/2018. Helsinki 2018. (Kostamo ym. 2018)

Leino, Laura: Korvaavat toimenpiteet pienialaisten luontokohteiden suojelusta poiketessa. Ympäristöjuridiikka 1/2015 s. 9-34.

Länsineva, Pekka: Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset. Selvitys ympäristöministeriölle. 2012.

Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne S. Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. Suomen ympäristö 5/2017. Ympäristöministeriö. Helsinki 2017.

Määttä, Kalle: Oikeudellisen sääntelyn tutkimus -lastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2002 (31); 2: s.132-142.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. 2. uudistettu laitos. Edita Publishing Oy. Keuruu 2016.

Määttä, Kalle: Säännellä vai ei? Defensor Legis N:o 4/2019.

Määttä, Kalle – Tala, Jyrki: Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex artikkeli 10.3.2015.

Määttä, Tapio: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Tala, Jyrki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010

Pappila, Minna: Ei nettohävikkiä -periaate ja kompensaatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017 s.10-53.

Pappila, Minna: Yritysvastuu ja ekologiset kompensaatiot. Liikejuridiikka 2019/2. s. 92-108.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2013.

Similä, Jukka – Primmer, Eeva – Salokannel, Veera: Luonnonarvoja korvaavat toimenpiteet, markkinat ja sääntely. Oikeus 2017 (46); 4: 416-441.

Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. Helsinki 2010. (Similä ym. 2010)

Spake, Rebecca – Ezard, Thomas H. G. – Martin, Philip A. – Newton, Adrian C. – Doncaster, Patrick C: A meta-analysis of functional group responses to forest recovery outside of the tropics. *Conservation Biology* 2015, Volume 00, No 0, s. 1-9. (Spake et al. 2015)

Suvantola, Leila: Kun maailma ei riitä – Luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. *Ympäristöjuridiikka* 3-4/2005 s. 30-80.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. 1. painos. Edita. Helsinki 2011.

Tala, Jyrki: Kansallinen oikeuspolitiikka – mahdollisuudet ja välineistö. *Lakimies* 7-8/2005 s. 1165-1187.

Tala, Jyrki: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 2004 (33), 4: 378-397.

Internetlähteet

Business and Biodiversity Offset Programme (BBOP): Business, Biodiversity Offsets and BBOP – An Overview. 2009. Washington, D.C. [viitattu 31.10.2019] Saatavilla: <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/bbop/overview-phase-1-pdf.pdf>

Business and Biodiversity Offset Programme (BBOP): To No Net Loss and Beyond – An Overview of the Business and Biodiversity Offsets Programme. 2013. Washington, D.C. [viitattu 31.10.2019] Saatavilla: https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/bbop-overview-document_2012_v11_april-22_2013_web-pdf.pdf

Department of Defense (DOD) – Environmental Protection Agency (EPA): Compensatory Mitigation for Losses of Aquatic Resources; Final Rule. Federal Register Rules and Regulations, Vol 73/70. April 10, 2008. [viitattu 29.10.2019] Saatavilla: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-03/documents/2008_04_10_wetlands_wetlands_mitigation_final_rule_4_10_08.pdf

Doswald, N – Barcellos Harris, M – Jones, M – Pilla, E – Mulder, I: Biodiversity offsets: voluntary and compliance regimes. A review of existing schemes initiatives and guidance for financial institutions. UNEP-WCMC, Cambridge UK. UNEP FI,

Geneva 2012. [viitattu 29.10.2019] Saatavilla: https://www.unepfi.org/fileadmin/documents/Biodiversity_Offsets-Voluntary_and_Compliance_Regimes.pdf

(Doswald et al. 2012)

Enetjärn, Anders – Cole, Scott – Kniivilä, Matleena – Härklau, Svein Erik – Hasselström, Linus – Sigurdson ja Lindberg, Johan: Environmental compensation – Key conditions for increased and cost effective application. TemaNord 2015:572. [viitattu 17.9.2019] Saatavilla: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:858413/FULLTEXT03.pdf> (Enetjärn ym. 2015)

Maaseudun tulevaisuus: Metso-ohjelman ympäristötukiin 4,7 miljoonaa euroa – käyttämättömiä suojelumahdollisuuksia eniten Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa. 5.5.2019. [viitattu 19.11.2019] Saatavilla: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.422509>

Madsen, Becca – Carroll, Nathaniel – Moore Brands, Kelly: State of Biodiversity Markets Report: Offset and Compensation Programs Worldwide. 2010 [viitattu 29.10.2019] Saatavilla: <http://www.ecosystemmarketplace.com/wp-content/uploads/2015/09/sbdmr.pdf>

Naturvårdsverket 2016: Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. Handbok 2016:1. Februari 2016. [viitattu 16.9.2019] Saatavilla: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0179-7.pdf?pid=17257>

Naturvårdsverket 2015: Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation – En kartläggning. Rapport 6667. Mars 2015. [viitattu 16.9.2019] Saatavilla: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6667-3.pdf?pid=14773>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Biodiversity Offsets – Effective Design and Implementation. OECD Publishing, Paris 2016. [viitattu 16.9.2019] Saatavilla: <http://www.oecd.org/env/biodiversity-offsets-9789264222519-en.htm>

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2017:34: Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster,

samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. Betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation. Tukholma 2017. [viitattu 3.10.2019] Saatavilla: http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/04/SOU-2017_34_webb.pdf

Suomen ympäristökeskus: Ekologiset kompensaatiot kannattaa ottaa käyttöön. Näkökulmia ympäristöpolitiikkaan. SYKE Policy Brief. 20.11.2019. [viitattu 22.11.2019] Saatavilla: https://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/sykepolicybrief_2019-11-20_ekologiset-kompensaatio

Suvantola, Leila – Halonen, Lea – Leino, Laura – Miettinen, Eija – Ahvensalmi, Aleksis: Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia 2018. [viitattu 19.9.2019] Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161220/76-2018-Ekologisen%20kompensaatiosuunnitelman%20ohjauskeinojen%20kehitt%C3%A4minen_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Suvantola 2018)

ten Kate, Kerry – Bishop, Josh – Bayon, Ricardo: Biodiversity offsets: Views, experience, and the business case. 2004. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and Insight Investment, London, UK. [viitattu 1.11.2019] Saatavilla: <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/bdoffsets.pdf>

Tucker, Graham – Allen, Ben – Conway, Mavourneen – Dickie, Ian – Hart, Kaley; Rayment, Matt – Schulp, Catharina – van Teeffelen, Astrid: Policy Options for an EU No Net Loss Initiative. Report to the European Commission. Institute for European Environmental Policy. London. 2014. [viitattu 18.9.2019] Saatavilla: <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/Policy%20Options.pdf> (Tucker ym. 2014)

Yle: Luonnon monimuotoisuus näkyy hallitusohjelmassa isommin kuin koskaan – mutta ei tarpeeksi: ”Mittakaava ei ole riittävä, jotta monimuotoisuustavoitteet voidaan saavuttaa edes 30 vuodessa”. 6.6.2019. [viitattu 19.11.2019] Saatavilla: <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2019/06/06/luonnon-monimuotoisuus-nakyy-hallitusohjelmassa-isommin-kuin-koskaan-mutta-ei> (Yle 2019A)

Yle: Ympäristöpolitiikan professori kritisoi hallitusohjelmaa konkreetian puutteesta: ”Edelläkävijyys on tyhjää puhetta”. 5.6.2019 [viitattu 19.11.2019] Saatavilla:

<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2019/06/05/ymparistopolitiikan-professori-kritisoi-hal-litusohjelmaa-konkretian-puutteesta> (Yle 2019B)

Virallislähteet

European commission opinion Brussels 5.4.2013 C(2013) 1871 final.

Euroopan komissio: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version, February 2007.

Euroopan komissio: Lausunto 18.12.1995 Peenejoen laakson poikki kulkevaksi suunnitellusta moottoritiestä A 20 (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti (96/15/EY)

Euroopan komissio: Luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja. Käsitteiden vaihtoehtoiset ratkaisut, erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, korvaavat toimenpiteet, yhtenäinen yleinen kokonaisuus, komission lausunto selkiyttäminen 2007/2012.

Euroopan komissio: Tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020. (KOM (2011)244 lopullinen)

HE 77/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

Luontodirektiivi: Neuvoston direktiivi 92/43/ETY 21.5.1992 luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

Oikeusministeriö: Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 20/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL) 38/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM) 25/1994 vp.

Regerings proposition 1997/98:45: Miljöbalk.

Rinteen hallitusohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. [viitattu 18.11.2019] Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ympäristöministeriö: Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus. Luonnonsuojelun neuvottelupäivät 10.9.2019. s. 1-9.

Oikeuskäytäntö

Julkisasiamies Eleanor Sharpstonin ratkaisuehdotus 27.2.2014. Asiassa: C-521/12. T.C. Briels ym. vastaan Minister van Infrastructuur en Milieu. (Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-521/12)

KHO 2017:161

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16/0400/1. Annettu 2.12.2016. Diaarinumerot 01099/15/5402, 01108/15/5402, 01105/15/5402.

Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 15.5.2014 Briels ym. v. Minister van Infrastructuur en Milieu, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330. (C-521/12 Briels ym. v. Minister van Infrastructuur en Milieu)

Lyhenteet

BBOP	Business and Biodiversity Offset Programme
BNSG	Bundesnaturschutzgesetz
DOD	Department of Defense
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EPA	Environmental Protection Agency
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
IMR	Impact Mitigation Regulation
LSL	Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
MB	Miljöbalk (808/1998)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SOU	Statens offentliga utredningar

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Lieventämishierarkian vaiheet kuvattuna alhaalta ylöspäin etenevästi.

Taulukko 1. Yhteenveto Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaaion järjestel-
mistä.

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

Luonnon monimuotoisuus eli biodiversiteetti on heikentynyt jatkuvasti ja monet lajit ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon. Luonnon monimuotoisuutta heikentävät esimerkiksi luonnonvarojen liiallinen käyttäminen sekä ilmastonmuutos. Sen vuoksi tarvitaan uusia, toimivampia keinoja, joilla voidaan turvata luonnon monimuotoisuus ja sen säilyminen.¹

Suomi on sitoutunut luonnon monimuotoisuuden ylläpitoon. Tämä näkyy käytännössä esimerkiksi siinä, että haitalliset hankkeet edellyttävät erillistä lupaa ja ne voidaan myös tarvittaessa kieltää. Suomi on myös monilla muilla eri tavoilla pyrkinyt turvaamaan luonnon monimuotoisuutta. Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja muutenkin siitä huolehtiminen näyttävät olevan nykyajan yhteiskunnassa tärkeitä arvoja.

Suomessa ekologinen kompensatio on saanut juurensa oikeuskirjallisuudessa 2000-luvun puolivälissä, jolloin käsite omaksuttiin ensimmäisen kerran suomalaisen oikeuskirjallisuuteen. Vaikka aiheesta onkin puhuttu melkein 15 vuotta, ekologisen kompensaation käsite on edelleen monelle suomalaiselle vieras. Mikään kansallinen laki Suomessa ei sääntele ekologisesta kompensaatiosta laajemmin, mikä voi osaltaan olla syynä järjestelmän tuntemattomuuteen Suomessa. EU:n tasolla ekologinen kompensatio on omaksuttu lainsäädäntöön ja tätä kautta Suomi on myös välillisesti siihen sidottu.

Uskon, että tänä päivänä ekologisen kompensaation käyttö kiinnostaa yhä enemmän yhteiskunnassa. Sekä julkiset toimijat että yksityisellä sektorilla työskentelevät miettivät keinoja siihen, miten luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittavaikutuksia voisi välttää tai edes vähentää. Ekologisen kompensaation omaksuminen Suomeen näyttäisi kuitenkin edellyttävän muutoksia. Etenkin lainsäädännöllinen tuki takaisi järjestelmän tehokkuuden. Ekologisen kompensaation järjestelmä olisi omiaan yhdistämään paremmin yhteiskunnan tavoitteet sekä hankkeiden toteuttamisen että luonnonarvojen säilymisen osalta.

¹ Pappila 2019, s. 92.

Kansainvälisellä tasolla ekologinen kompensatio on tuttu jo 1970-luvulta asti, jolloin Saksan lainsäädäntöön lisättiin ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä. Nykyään monissa maissa on käytössä ekologisen kompensatian järjestelmä, josta säädetään laintasoisesti.²

Myös Suomessa pohditaan sitä, miten ekologisen kompensatian järjestelmä tulisi toteuttaa. Kansainvälisten esimerkkien perusteella olisi hyvä luoda pohja myös suomalaiselle ekologisen kompensatian järjestelmälle. Muiden maiden järjestelmät antavat hyvät edellytykset järjestelmien vertailulle, minkä vuoksi oikeusvertailulla on keskeinen merkitys tässä tutkielmassa. Oikeusvertailu on lisääntynyt kansainvälistymisen myötä tällä vuosituhanella ja sitä käytetään paljon oikeudellisissa tutkimuksissa sekä apuna lainvalmistelussa.³ Oikeusvertailun tavoitteena ei ole pelkästään vertailla eri oikeusjärjestyksiä, vaan sillä pyritään saamaan lisäarvoa.⁴ Oikeusvertailu tähtää siis siihen, että vertailun avulla saadaan sellaista lisätietoa, jota ei ole mahdollista saada kansallisen oikeuden tulkitsemisen ja systematisoinnin avulla.

Tässä tutkielmassa otan vertailumaiksi Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensatian järjestelmät, jotka ovat melko erilaisia. Saksassa järjestelmän voidaan katsoa onnistuneen pitkän kehitystyön tuloksena, ja sitä on myös uudistettu useampaankin otteeseen vastaamaan paremmin ekologisen kompensatian tarkoitusta. Ruotsin järjestelmä sen sijaan edellyttää edelleen parannuksia, koska ekologista kompensatiota koskeva lainsäädäntö on vähäistä ja ekologisen kompensatian käyttö on vielä jäsentymätöntä. Valitsin kyseiset maat sen vuoksi, että kummatkin niistä ovat EU:n jäsenvaltiota ja maat vastaavat lainsäädännöllisesti jokseenkin Suomea, sillä ne kuuluvat kaikki romaanis-germaanisen oikeuden piiriin.⁵

Tutkielmassa pyritään antamaan kehitysehdotuksia Suomen ekologisen kompensatian järjestelmän lainsäädännön kehittämiseksi. Tutkielman alussa on selostettu ekologisen kompensatian käsite sekä tuotu esiin muun muassa kompensatian eri toteutusmuotoja. Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensatian järjestelmät toimivat vertailukohteina sille, miten ekologista kompensatiota tulisi kansallisesti kehittää.

² OECD 2016, s. 21.

³ Husa 2013A, s. 13.

⁴ Husa 2013A, s. 43.

⁵ Romaanis-germaaninen oikeus on mannereurooppalaista oikeutta. Husa 2013A, s. 257.

Avaan Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmiä siltä osin kuin on tarpeellista tutkielmani tavoitteen saavuttamiseksi.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tutkielmani tavoitteenani on selvittää, miten ekologista kompensaatiota tulisi lainsäädännöllisesti kehittää Suomessa Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmien perusteella, jotta se olisi tehokas ja toimiva. Olen jaotellut tutkimuskysymykseni kaksiosaiseksi seuraavanlaisesti:

1. Minkälaiset mahdollisuudet nykyinen kansallinen lainsäädäntö antaa ekologisen kompensaation käyttämiseksi Suomessa?

2. Miten ekologisesta kompensaatiosta tulisi Suomessa säännellä *de lege ferenda*, kun otetaan huomioon Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmät?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen yhteydessä esittelen lyhyesti Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt ekologisen kompensaation käytön erittäin rajoitetuissa tilanteissa, mutta Suomessa sitä ei ole käytännössä sovellettu lainkaan. Näin ollen nykyinen lainsäädäntö ei tunnista ekologisen kompensaation käyttömahdollisuuksia. Pyrin selvittämään, minkälainen nykyinen kansallinen lainsäädäntö on ja mahdollistaako se tosiasiaassa riittävästi ekologisen kompensaation kehittämistä.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen riittävyden osalta oletan, että nykyinen kansallinen lainsäädäntö ei ole riittävä ekologisen kompensaation kehittämiseksi. Sen vuoksi toisessa tutkimuskysymyksessä on välttämätöntä pohtia ekologisen kompensaation järjestelmää myös *de lege ferenda*. Esitän tutkielmassani konkreettisen sääntelyehdotuksen, joka näkemykseni mukaan tehostaisi ekologisen kompensaation kehittymistä ja käyttöönottoa Suomessa.

Tarkastelen tutkimuskysymyksiäni oikeusvertailevasta näkökulmasta. Pohdin tutkimuskysymystäni myös *de lege ferenda* eli tulevaisuudessa säädettävän lain kannalta. Tutkielmassani on myös oikeuspoliittisia piirteitä. Oikeuspolitiikassa on kyse lainsäädännön avulla toteutettavista uudistuksista.⁶ Pyrin nimenomaisesti lainsäädännöllisin keinoin kehittämään ekologisen kompensaation järjestelmää Suomessa.

⁶ Tala 2005, s. 1165.

Ekologisella kompensatiolla ei ole suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lähes lainkaan lainsäädännöllistä tukea, minkä vuoksi haluaisinkin tutkielmani myötä selvittää, olisiko ekologiseen kompensatioon liittyvä sääntely tarpeen ja miten ylipäättään ekologisesta kompensatiosta tulisi Suomessa säännellä.

Keskityn tutkielmassani ekologiseen kompensatioon luonnonsuojelulain näkökulmasta. Käytän tutkielmassa apuna myös kansainvälistä oikeuskirjallisuutta etenkin Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensatian järjestelmiin liittyen. Määrittelen tutkielmani kannalta olennaisimmat käsitteet tukeutuen lainsäädännön sisältämiin määritelmiin. Lisäksi määrittelen käsitteitä käyttäen apuna oikeuskirjallisuudessa vakiintuneita kantoja.

1.3 Tutkimusmetodi, lähteet ja rakenne

Tutkielmani tutkimusmenetelmänä ei ole oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypillinen lainoppi eli oikeusdogmatiikka⁷, jossa kiinnostuksen kohteena on se, miten säännöksiä sovelletaan, tulkitaan ja systematisoidaan.⁸ Sen sijaan käytän pro gradu -tutkielmassani ensisijaisesti oikeusvertailevaa tutkimusmetodia, jonka tavoitteena on erojen ja yhtäläisyyksien sekä niihin liittyvien syiden selvittäminen.⁹ Yleisesti oikeusvertailun avulla pyritään siis saamaan tietoa eri oikeusjärjestelmien eroista ja yhtäläisyyksistä. Lisäksi tavoitteena on selittää tai arvioida erojen ja yhtäläisyyksien syntyperiä.¹⁰ Tutkielmassani vertailen Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensatian järjestelmiä ja selvitän niihin liittyviä eroja ja yhtäläisyyksiä.

Oikeusvertailua voidaan hyödyntää laajemmin kuin lainoppia, minkä vuoksi valitsinkin oikeusvertailun ensisijaiseksi tutkimusmenetelmäksi. Tutkielmani kannalta oikeusvertailu antaa paremmat edellytykset selvittää vastaus tutkimuskysymyksiin, sillä pelkän lainopin perusteella ei olisi mahdollisuutta vastata siihen, miten Suomen ekologisen kompensatian järjestelmää tulisi lainsäädännöllisesti kehittää. Käytän tässä tutkielmassa oikeusvertailua apuna tutkimuskysymykseen vastaamisessa. Tärkeää oikeusvertailun käyttämisessä on kuitenkin ymmärtää, mitä, miten

⁷ Määttä 2002, s. 140.

⁸ Tala 2004, s. 380.

⁹ Husa 2013A, s. 25.

¹⁰ Husa 2013A, s. 43.

ja miksi vertailua tehdään. Oikeusvertailulle on tyypillistä päätelmien tekeminen yhtäläisyyksien ja erojen pohjalta.¹¹

Suomessa on melko niukasti ekologista kompensatiota koskevia oikeustieteellisiä tutkimuksia, joten aiheeni kannalta on ollut välttämätöntä tukeutua tiedon saamiseen oikeusvertailevaan tulkintaan sekä ulkomaiseen oikeuskirjallisuuteen.

Tutkielmassa pyritään vertailemaan Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmiä ja tuomaan sieltä toimiviksi todettuja piirteitä myös tulevaisuudessa kehitteillä olevaan Suomen ekologisen kompensaation järjestelmään. Erityisesti Saksan ekologisen kompensaation sääntely ja sen ominaispiirteet ovat vaikuttaneet tutkielman *de lege ferenda* -ehdotuksiin. Oikeusvertailu tapahtuu teleologisen tulkintametodin avulla, koska sillä pyritään tavoitteellisesti kehittämään Suomen ekologisen kompensaation järjestelmää.¹² Lainsäädäntötutkimuksen tavoin tutkielmassa tarkastellaan ekologista kompensatiota yhteiskuntatieteiden näkökulmasta ja oikeus nähdään instrumenttina, jolla pyritään tiettyyn tavoitteeseen.¹³ Tutkielman tavoitteena on lainsäädännöllisin keinoin vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen.

Käytän tutkielmassani Husan ensimmäisen asteen oikeusvertailua, jota käytetään tyypillisesti lainvalmistelun yhteydessä oman oikeuden kehittämiseksi tai sen kritisoimiseksi.¹⁴ Saksan ja Ruotsin oikeusjärjestelmiä käytetään tutkielmassa hyväksi Suomen ekologisen kompensaation järjestelmää kehitettäessä. Tutkielmani rajallisuuden vuoksi ei ole mahdollista toteuttaa systemaattista vertailua, vaan vertailu on pikemminkin tarkoituksen ja tarpeen sanelemaa. Käytän tutkielmassani oikeusvertailua uusien ideoiden etsimiseen. Näin ollen käyttämäni menetelmä muistuttaa praktista oikeusvertailua, jolle on ominaista hyödyntää välineellisesti ulkomaisia sääntelyratkaisuja, oikeusperiaatteita tai vakiintuneita oikeuskäytäntöjä.¹⁵

Praktisen oikeusvertailun avulla ratkaistaan, miten uusi lakiesitys, lainsäädäntömuutos tai muu tulkintatilanne tulisi oikeudellisesti toteuttaa. Praktisella oikeusvertailulla pyritään palvelemaan välittömästi muun muassa lainvalmistelua täyttämällä

¹¹ Husa 2013A, s. 27.

¹² Teleologinen laintulkintametsodi tähtää tavoitteelliseen tulkintaan, jossa lakia tulkitaan silmällä pitäen tiettyä päämäärää. Raitio 2013, s. 215.

¹³ Määttä 2002, s. 132.

¹⁴ Husa 2010, s. 715.

¹⁵ Husa 2013B, s. 5.

vajavaista lainsäädäntöä.¹⁶ Praktiseen oikeusvertailuun liittyy vahvasti myös teoreettinen oikeusvertailu, jonka tarkoituksena on lisätä tietoa.¹⁷ Tässä tutkielmassa praktisen oikeusvertailun lisäksi tulee esille teoreettinen oikeusvertailu, koska tavoitteenani on oikeusvertailua hyödyntäen saada myös lisää tietoa ekologisesta kompensatiosta, sillä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ekologisesta kompensatiosta on kirjoitettu suhteellisen vähän verrattuna esimerkiksi Ruotsiin ja Saksaan.

Aion tutkielmassani hyödyntää Ruotsin ja Saksan vakiintunutta oikeuskäytäntöä, mikä on tyypillistä käytännölliselle oikeusvertailulle. Keskityn tutkimaan Ruotsin ja Saksan lakitekstejä koskien ekologista kompensatiota. Oikeusvertailun tarkoituksena on saada täysin uutta tietoa aiheesta¹⁸, minkä vuoksi tavoittelenkin myös uuden tiedon saamista oikeusvertailua apuna käyttäen. Oikeusvertailua esitetään siinä laajuudessa kuin se on mahdollista tämän tutkielman yhteydessä.

Tutkielmani koostuu johdannon lisäksi neljästä pääluvusta sekä johtopäätösoosiosta. Toisessa luvussa määrittelen ekologisen kompensaaation käsitteen. Sen lisäksi esittelen ekologiseen kompensaaatioon vahvasti liittyviä periaatteita ja niiden merkitystä ekologisen kompensaaation toteuttamisessa. Samassa luvussa käyn läpi erilaisia ekologisen kompensaaation toteuttamismuotoja. Ekologinen kompensaaatio voidaan toteuttaa joustavasti, joten tuon esille oikeuskirjallisuudessa jäsenyneet ekologisen kompensaaation muodot. Lisäksi käyn läpi, minkälaisia ekologisen kompensaaation toimenpiteet voivat käytännössä olla.

Kolmannessa luvussa tarkastelen ekologista kompensatiota kansainvälisellä tasolla. Erityisesti keskityn tutkimaan sitä, miten Ruotsissa ja Saksassa ekologinen kompensaaatio on toteutettu. Vertailen Ruotsin ja Saksan järjestelmää keskenään ja käyn läpi järjestelmiin liittyviä pääpiirteitä. Tästä luvusta on mahdollista löytää myös oikeusdogmaattisia piirteitä, vaikkakin sääntelyn tulkinta on hyvin rajallista.

Neljännessä luvussa pureudun siihen, mikä ekologisen kompensaaation tilanne on tällä hetkellä Suomessa. Käyn läpi Suomen lainsäädäntöä ja sitä, minkälaisia kehi-

¹⁶ Husa 2013A, s. 77-78.

¹⁷ Husa 2013A, s. 84.

¹⁸ Husa 2013A, s. 122.

tysnäkyviä ekologiseen kompensatioon liittyy. Lisäksi käyn yleisesti läpi ekologiseen kompensatioon liittyviä keskeisiä ominaisuuksia sekä uhkia, jotka tulisi huomioida ekologista kompensatiota kehitettäessä.

Viidennessä luvussa keskityn pohtimaan edellisten lukujen perusteella ekologisen kompensatian merkitystä *de lege ferenda*. Vastaan esittämiini tutkimuskysymyksiin luvussa esitettävän sääntelyehdotuksen yhteydessä. Luvussa merkittävää on myös ymmärtää, mikä on lainsäädäntötutkimuksen merkitys lain kehittämisen kannalta. Lainsäädäntötutkimus on perinteistä lainopillista tutkimusta laajempiulotteista, sillä se linkittyy monille eri tieteenaloille.¹⁹ Tämä tutkielma linkittyy muun muassa oikeustieteiden sekä yhteiskuntatieteiden tieteenaloille, minkä vuoksi apuna käytetäänkin lainsäädäntötutkimusta. Lopuksi johtopäätösosiossa teen yhteenvedon eri luvuissa käsittelemistäni asioista.

¹⁹ Tala 2004, s. 380 ja Määttä 2002, s. 137.

2 Ekologisen kompensaation käsite, periaatteet ja muodot

2.1 Ekologisen kompensaation määritelmä

Yleisesti kompensaation tarkoituksena on ihmisen toiminnan vuoksi aiheutuneiden haittojen vähentäminen²⁰. Käytän tutkielmassani ekologisen kompensaation käsitteen rinnalla myös pelkkää kompensaation käsitettä, jolla tarkoitan ekologista kompensaatiota.

Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan mitattavissa olevia suojelutoimia, joiden tarkoituksena on kompensoida merkittävät luonnon monimuotoisuudelle aiheutuneet jäännösvaikutukset, jotka ovat syntyneet hankkeen toteuttamisen myötä lieventämistoimenpiteiden jälkeen.²¹ Suomessa ei ole jäsentynyttä määritelmää ekologiselle kompensaatiolle, minkä vuoksi sen määrittelemine on hankalaa. Englannin kielen vastaavia sanoja ekologiselle kompensaatiolle ovat muun muassa ”*ecological compensation*” ja ”*biodiversity offsetting*”.²²

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa korvaavien toimenpiteiden käsite on rinnastettu ekologisen kompensaation käsitteeseen.²³ Käsite on peräisin lainsäädännöstä, sillä LSL:n 66 §:ssä mainitaan korvaaviin toimenpiteisiin viitaten ”heikennysten korvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet” Natura 2000 -alueiden poikkeussäännön yhteydessä.

LSL 10 lukuun on implementoitu luontodirektiivin 6 artikla. Hallituksen esityksessä (HE) 77/2014 korvaavien toimenpiteiden käsite saa sisältönsä luontodirektiivin 66 § koskevista komission tulkintaohjeista²⁴, joiden mukaan ”*korvaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan hanke- tai suunnitelmakohtaisia toimenpiteitä, jotka toteutetaan sen lisäksi, mitä on tarpeen luonto- tai lintudirektiivin tavanomaista toteuttamista varten. Tulkintaohjeen mukaan vastuu kustannuksista kuuluisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeesta vastaavalle.*” HE:ssä on annettu esimerkkejä korvaavista toimenpiteistä. Sen mukaan ne voivat olla esimerkiksi uusia Natura

²⁰ Suvantola 2005, s. 37.

²¹ BBOP 2009, s. 4.

²² Suvantola 2018, s. 21. Myös Kostamo ym. 2018, s. 11. Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 3.

²³ Leino 2015, s. 10.

²⁴ Euroopan komissio 2007/2012, s. 11.

2000 -alueita tai olemassa olevien alueiden laajennuksia. Lisäksi ne voivat olla tietyille alueelle kohdennettuja hoitotoimenpiteitä, joilla luontoarvojen tilaa parannetaan. Sen sijaan HE:ssä korvaavina toimenpiteinä ei pidetä sellaisia ”toimia, joita luontodirektiivin asianmukainen toimeenpano muutoinkin olisi edellyttänyt”. Lisäksi on mainittu, että korvaavat toimenpiteet tulisi suorittaa ennen kuin luonnon monimuotoisuutta heikennetään.²⁵

Ekologisen kompensaation ajatuksena on korvata ympäristölle haitalliset vaikutukset ympäristöä hyödyttävillä toimenpiteillä. Ekologisella kompensaatiolla pyritään korvaamaan ne luonnonarvot, joita on jouduttu heikentämään tai hävittämään siten, että ympäristöllistä nettomenetystä ei pääse syntymään.²⁶ Ekologista kompensaatiota voidaan pitää prosessina, jossa suunnitellaan ja toteutetaan hyvitystoimet, jotka ovat aiheutuneet ekologisesta haitasta.²⁷

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa on tulkittu siten, ettei ekologisen kompensaation tarvitse rajoittua pelkästään haittavaikutusten kohdealueelle, vaan se voi koskea myös muita Natura 2000 -verkoston alueita, vaikkakin tällaisilta muilta alueilta saatetaan edellyttää läheistä suhdetta maantieteellisen sijainnin taikka luontotyyppin osalta.²⁸ Ekologiselle kompensaatiolle on tyypillistä, että kompensoiminen suoritetaan muualla kuin haittavaikutusten ilmenemispäikällä. Tällöin on kyseessä kompensoinnista *ex situ*, jolloin kompensaatiotoimet voivat kohdistua johonkin toiseen Natura 2000 -verkoston suojelemaan alueeseen kuin siihen, mitä on heikennetty.²⁹ Ekologinen kompensaatio voi joissain tilanteissa tapahtua myös *in situ* eli sillä paikalla, missä haittavaikutuksetkin ilmenevät. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä, että kompensaatio voidaan toteuttaa heikennetyn luontotyyppin suojelemiseksi samalla suojelualueella tai sen toisessa osassa.³⁰ Pääosin ekologinen kompensaatio

²⁵ HE 77/2014 vp, s. 24-25.

²⁶ Doswald et al. 2012, s. 5. Myös Suvantola 2005, s. 40.

²⁷ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 13.

²⁸ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-521/12, kohta 46.

²⁹ Ks. C-521/12 Briels ym. v. Minister van Infrastructuur en Milieu, kohta 38.

³⁰ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-521/12, kohta 46.

toteutetaan kuitenkin *ex situ*, sillä kompensaation tehokas toteuttaminen haittavai-
kutusten ilmenemisalueella on hankalaa.³¹ Lieventämistoimet erotuksena korjaa-
vista toimista on sen sijaan tyypillistä toteuttaa *in situ*.³²

Ekologista kompensaatiota voidaan rajoittaa, mikäli jäännösvaikutuksia ei pystyt-
täisi täysin kompensoimaan korvaamattomilla tai haavoittuvilla alueilla.³³ Ekolo-
gista kompensaatiota koskee periaate, jonka mukaan luontoarvoltaan korvaamatto-
man arvokkaita kohteita tai elinympäristöjä (*no-go areas*) ei saa hävittää.³⁴

Ekologista kompensaatiota ei voida siten pääsääntöisesti käyttää sellaisiin luonnon-
arvoihin, joita ei ole mahdollista korvata tai jotka ovat niin kriittisiä, että kompen-
saation epäonnistuminen johtaisi suhteettomaan haittaan. Viimeksi mainittu pitää
sisällään muun muassa erittäin uhanalaisten lajien elinympäristöt.³⁵

Ekologista kompensaatiota voidaan käyttää korvaamaan sellaiset maaperään tai ve-
sialueisiin kohdistuvat toimenpiteet, jotka aiheuttavat negatiivisia vaikutuksia bio-
logiselle monimuotoisuudelle tai ekosysteemipalveluille. Kompensaatio koostuu
normaalisti luonnonarvojen hoidosta, uudistamisesta ja entisöinnistä. Vaatimus
kompensaation suorittamiselle voidaan tehdä lupien myöntämisen yhteydessä yk-
sityisille tai julkisille toimijoille. Kompensaatio voidaan lisäksi toteuttaa vapaaeh-
toisesti.³⁶

Leinon mukaan ekologinen kompensaatio on ennakollinen keino eli se tulee suun-
nitella ja sen toteutuksesta tulee päättää ennen kuin luonnon monimuotoisuutta hei-
kennetään.³⁷ Tällä hetkellä Suomessa ei ole kuitenkaan laajempaa lainsäädäntöä
ekologista kompensaatiota koskien, mikä vaikeuttaa ennakollisuuden kriteerin täyt-
tymistä.³⁸

³¹ Suvantola 2005, s. 39-40.

³² Leino 2015, s. 14. Lieventävät toimenpiteet ovat ekologiseen kompensaatioon verrattuna luon-
teeltaan erilaisia. Lieventävät toimenpiteet ovat aina yhteydessä toimenpiteeseen, jota sillä on tar-
koitus lieventää. Ks. Julkisasiainmiehen ratkaisuehdotus asiassa C-521/12, kohta 46.

³³ BBOP 2009, s. 8.

³⁴ Kostamo ym. 2018, s. 12.

³⁵ Suvantola 2005, s. 40. Ks. Commission opinion 5.4.2013 C(2013) 1871 final, s. 5, jossa hanke
toteutettiin, vaikka kompensaatiotoimille ei pystytty asettamaan tarkkaa takarajaa. Tämä asettaa
kyseenalaiseksi sen, tuleeko kompensaatio koskaan toteutumaan suunnitellusti täysimääräisenä tai
voidaanko ylipäättään puhua kompensoinnista.

³⁶ Naturvårdsverket 2015, s. 7.

³⁷ Leino 2015, s. 14.

³⁸ Kostamo ym. 2018, s. 19.

2.2 Aiheuttamisperiaate

Ympäristöoikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluu aiheuttamisperiaate, joka tunnetaan myös nimellä saastuttaja maksaa -periaate (*Polluter Pays Principle*).³⁹ Periaatteen mukaan toimija on velvollinen kantamaan vastuun toimintansa seurauksista.⁴⁰ Käytän selkeyden vuoksi tässä tutkielmassa vain käsitettä aiheuttamisperiaate.

Aiheuttamisperiaate on kansainvälisesti tunnettu ja hyväksytty lähtökohta ympäristönsuojelulainsäädännölle. Aiheuttamisperiaatteella ratkaistaan se, missä määrin pilaaja vastaa toimintansa myötä syntyneistä ympäristövaikutuksista⁴¹. Sen perusteella esimerkiksi yritys tai muu toimija vastaa täysimääräisesti ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä muodostuneista kuluista, mikäli sen toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet jonkinlaista vahinkoa ympäristölle.⁴²

Aiheuttamisperiaate tukeutuu siihen, että tuotteen hintaan tulisi sisällyttää kaikki ulkoiset kustannukset. Tällöin hintamekanismi olisi edullisin ympäristöä vähiten kuormittaville tuotteille ja ne pysyisivät halvempina. Aiheuttamisperiaate sisältää ajatuksen siitä, että pilaaja vastaa pilaantumisriskin ehkäisy- ja torjuntakustannuksista, ennallistamiskustannuksista sekä mahdollisista vahingonkorvauksista.⁴³

Aiheuttamisperiaatteella on läheinen yhteys ekologiseen kompensatioon. Sekä aiheuttamisperiaatteen että ekologisen kompensatian kohdalla saastuttajalla on velvollisuus korvata aiheuttamansa vahinko.⁴⁴ Jokaisen vastuullisen toimijan tulisikin varautua ennakolta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnasta aiheutuviin ulkoisiin kustannuksiin. Aiheuttamisperiaatteen tiedostaminen kannustaa toimijoita välttämään ylimääräiset kustannukset ja panostamaan ympäristönsuojeluun.⁴⁵

³⁹ Kokko 2017, s. 158.

⁴⁰ Hollo 2009, s. 3.

⁴¹ Ekroos ym. 2012, s. 22. Kokko 2017, s. 158-159.

⁴² Kokko 2017, s. 158-159.

⁴³ Ekroos ym. 2012, s. 22-23.

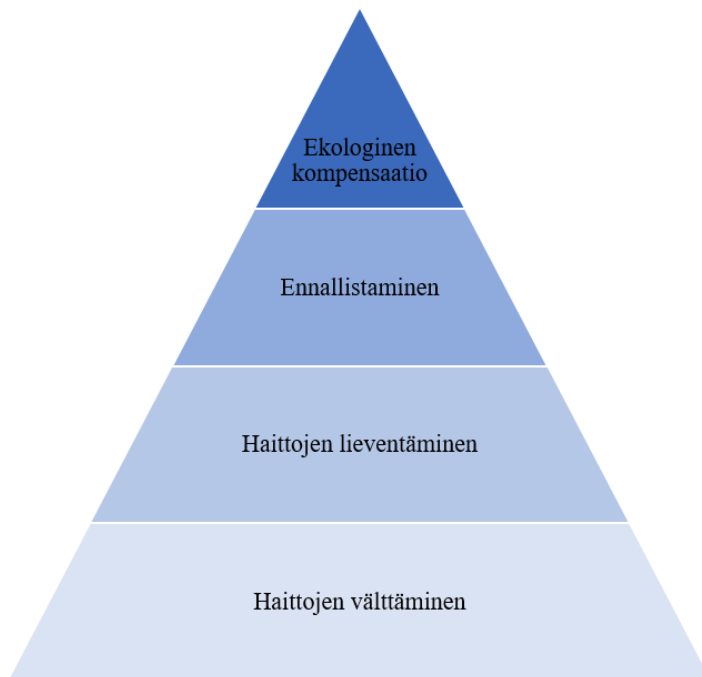
⁴⁴ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 12.

⁴⁵ Kokko 2017, s. 159.

2.3 Ekologisen kompensaation viimesijaisuus

Ekologisella kompensaatiolla sitoudutaan korvaamaan merkittävät jäljelle jäävät haitat sen jälkeen, kun ne on ensin asianmukaisesti pyritty välttämään, lieventämään ja ennallistamaan.⁴⁶ Ekologinen kompensaatio on aina viimesijainen keino, koska tuhottu luonnonarvo ei enää palaudu täysin ennalleen ja näin ollen kompensaatio ei toteudu ikinä täydellisessä muodossaan.⁴⁷ Ekologinen kompensaatio perustuu lieventämishierarkialle, josta voidaan käyttää myös nimitystä mitigaatio- tai lievennyshierarkia (*mitigation hierarchy*).⁴⁸ Tässä tutkielmassa käytän termiä lieventämishierarkia. Lieventämishierarkiasta on käytössä erilaisia muunnelmia, mutta periaatteet ovat kaikissa samat.⁴⁹

Lieventämishierarkiaan liittyvät käsitteet on tärkeä erottaa toisistaan. Lieventämishierarkiaan liittyviä vaiheita ovat: haittojen välttäminen, haittojen lieventäminen, ennallistaminen ja kompensointi.⁵⁰ Alla olevassa kuviossa on havainnollistettu lieventämishierarkian kulkua.⁵¹



Kuvio 1. Lieventämishierarkian vaiheet kuvattuna alhaalta ylöspäin etenevästi.

⁴⁶ BBOP 2009, s. 8.

⁴⁷ Suvantola 2005, s. 42.

⁴⁸ Kostamo ym. 2018, s. 11.

⁴⁹ Doswald et al. 2012, s. 6.

⁵⁰ BBOP 2009, s. 5.

⁵¹ Ks. Kuvio 1. Lieventämishierarkian vaiheet kuvattuna alhaalta ylöspäin etenevästi.

Lieventämishierarkian on tarkoitus toimia tärkeänä ympäristönsuojelukeinona luonnon monimuotoisuuden kompensatiojärjestelmässä. Lieventämishierarkiaa käytetään ennaltaehkäisevänä keinona, sillä luonnonmonimuotoisuutta heikentävistä toimista rangaistaan.⁵² Lieventämishierarkian tavoitteena on ratkaista asiat niin, että ratkaisun avulla pystyttäisiin välttämään luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia.

2.3.1 Haittojen välttäminen

Lieventämishierarkian ajatuksena on, että ensisijaisesti ympäristöön kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia tulisi välttää. Välttäminen voi tapahtua esimerkiksi siten, että toiminta sijoitetaan toiselle alueelle, jolloin luonnon monimuotoisuudelle ei aiheutuisi niin paljoa haittaa.⁵³ On tärkeä huomata, että haittojen välttämisen päämääränä ei ole kuitenkaan jättää mitään hanketta täysin toteuttamatta. Haittojen välttämällä ei siis pyritä 0-vaihtoehtoon. Vain sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeelle ei myönnetä suojelusäännöksistä poikkeusta, voi tulla kyseeseen hankkeen toteuttamatta jättäminen.⁵⁴

Suomessa monet lait turvaavat biodiversiteettiä, mutta suojelun varsinainen toteuttaminen on silti epävarmaa. Tietyt suojellut lajit sekä luontotyypit saavat suojelua osakseen, mutta biodiversiteetin kannalta tärkeiden alueiden suojelussa on puutteita. Suomessa tulisikin parantaa esimerkiksi vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen etsimisvelvollisuutta, sillä sen avulla voitaisiin välttää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittoja paremmin kuin tähän päivään asti on tehty.⁵⁵

2.3.2 Haittojen lieventäminen

Jos haitallisia ympäristövaikutuksia ei voida ensisijaisen keinon mukaisesti välttää, niitä tulee lieventää. Tällöin vaihtoehtoista toimintatavoista tulee valita se, joka vähiten aiheuttaa negatiivisia ympäristövaikutuksia.⁵⁶ Haittojen lieventäminen voi tapahtua ennen hanketta tai sen aikana ja sitä voidaan käyttää hankkeen toteutuspaikalla *in situ* tai sen ulkopuolella *ex situ*. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa

⁵² OECD 2016, s. 44.

⁵³ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 12. Kostamo ym. 2018, s. 11. Suvantola 2018, s. 24. Myös Pappila 2017, s. 15.

⁵⁴ Suvantola 2018, s. 24.

⁵⁵ Pappila 2017, s. 20.

⁵⁶ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 12. Kostamo ym. 2018, s. 11.

haittojen lieventämisen synonyyminä on käytetty haittojen minimointia.⁵⁷ Haittojen minimoinnilla tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi luonnolle ja maisemalle pyritään aiheuttamaan mahdollisimman vähän haittaa. Haittojen minimoinnin on katsottu liittyvän pääasiassa luonnonvarojen käyttöön.⁵⁸ Tässä tutkielmassa käytän selkeyden vuoksi termiä haittojen lieventäminen.

Haittojen lieventämistä on esimerkiksi se, kun hankkeen tieltä siirretään kasvillisuutta tilapäisesti muualle ja myöhemmin osa siitä palautetaan takaisin. Haittojen lieventämisen päämääränä ei ole saada luontoa parempaan kuntoon kuin aiemmin, vaan sillä yritetään termin mukaisesti vain lieventää haittavaikutuksia.⁵⁹

Mikäli lieventämistoimenpiteiden ansiosta hanke ei aiheuta merkittävää heikennystä suojeltaville luontoarvoille, ei poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä välttämättä tarvitse hakea esimerkiksi Natura 2000 -verkoston suojelusäännöksistä.⁶⁰

2.3.3 Ennallistaminen

Mikäli haittojen välttämällä tai lieventämällä ei ole saavutettu luonnon monimuotoisuuden tilan palauttamista, on turvauduttava lieventämishierarkian mukaisesti ennallistamiseen.

Ennallistaminen eroaa ajallisesti haittojen lieventämisestä ja usein myös kompensatiostakin. Ennallistamiselle on ominaista, että se suoritetaan hankkeen toteuttamispaikassa vasta hankkeen jälkeen. Esimerkkinä ennallistamisesta luvanvaraisen toiminnan jälkeen on alueen maisemointi.⁶¹

Ennallistaminen ei ole kompensatiotoimenpide, vaan kyse on tietyn alueen ennallistamisesta joko hankkeen jälkeen tai sen aikana. Esimerkiksi, jos sähköjohdot kaivetaan maahan, yleensä sähköyhtiö on velvollinen ennallistamaan alueen. Ennallistamistoimet voivat olla joko sellaisia, että niillä palautetaan kohde sellaiseen tilaan,

⁵⁷ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 17. Suvantola 2018, s. 24. Kostamo ym. 2018, s. 11.

⁵⁸ Pappila 2017, s. 20.

⁵⁹ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 17.

⁶⁰ Suvantola 2018, s. 24.

⁶¹ Suvantola 2018, s. 24. Moilanen – Kotiaho 2017, s. 17.

missä se oli ennen hanketta tai ne voivat olla myös toimia, joilla edistetään luonnon monimuotoisuuden heikentymistä palautumaan.⁶²

2.3.4 Ekologinen kompensatio

Vaikka ekologisen kompensaation määritelmää on käyty jo aiemmin läpi, on tärkeää tuoda myös esiin ekologisen kompensaation merkitys lieventämishierarkian yhteydessä. Ekologisen kompensaation tarkoituksena on korjata luonnolle aiheutuva monimuotoisuuden heikennys. Kompensatio on ennalta suunniteltu toimenpide ja sen tavoitteena on korvata negatiiviset ympäristövaikutukset, niin että luonnon monimuotoisuus säilyy vähintään samantasoisena kuin ennen hanketta.⁶³

Ekologinen kompensatio on aina viimeinen keino, mikäli muilla edellä mainituilla keinoilla ei pystytä turvaamaan luonnon monimuotoisuutta. Ekologista kompensatiota tulee käyttää vain niihin jäljelle jääviin luonnon monimuotoisuutta heikentäviin vaikutuksiin, joita ei ole pystytty korjaamaan välttämällä haitalliset vaikutukset, lieventämällä niitä tai ennallistamalla monimuotoisuutta.⁶⁴ Näin ollen ekologiseen kompensaatioon ei voida turvautua heti, vaan sen tarkoituksena on olla viimesijainen keino, mikäli muita keinoja ei ole enää käytettävissä.

Jo haittojen välttämisen tehtävänä on asettaa rajat sille, mitä voidaan ylipäättään korvata. Kompensaation tarkoituksena on, että vaikutukset voidaan kompensoida säilyttämällä vastaava luonnon monimuotoisuus toisella paikalla. Joissakin tilanteissa luonnon monimuotoisuus kärsisi kuitenkin niin paljon, ettei minkäänlainen korvaus riittäisi tarjoamaan hyväksyttävää kompensatiota. Tällöin saattaa olla kyse korvaamattomasta monimuotoisuudesta tai sellaisesta luonnon monimuotoisuudesta, jonka suojelutapoja ei tunneta vaadittavien korvaustulosten saavuttamiseksi. Ekologista kompensatiota ei voida käyttää edellä mainitun kaltaisessa tapauksessa.⁶⁵

⁶² Pappila 2017, s. 23.

⁶³ Suvantola 2018, s. 24. Enemmän ekologisesta kompensaatiosta käsitteenä luvussa 2.1.

⁶⁴ Suvantola 2018, s. 24. Myös OECD 2016, s. 43. Moilanen – Kotiaho 2017, s. 12. Kostamo ym. 2018, s. 11.

⁶⁵ OECD 2016, s. 47.

2.4 No Net Loss -periaate

Ekologinen kompensatio voidaan toteuttaa joko täysimääräisenä tai osittaisena hyvityksenä.⁶⁶ Ekologisen kompensaation tavoite korvaavana toimenpiteenä on, että kompensoivien toimenpiteiden jälkeen luonnon monimuotoisuus ei ole ainakaan alkutilannetta huonompi.⁶⁷ Ekologisen kompensaation tavoitteena on saavuttaa kokonaisheikentymättömyyden tila tai jopa nettovoittoa suhteessa lajien koostumukseen, elinympäristön rakenteeseen, ekosysteemin toimintaan ja luonnon monimuotoisuuden liittyviin kulttuuriarvoihin.⁶⁸ Tällöin puhutaan kokonaisheikentymättömyydestä eli *no net loss* -periaatteesta.

Ekologisessa kompensatiojärjestelmässä yleisin ympäristötavoite on neutraalin biologisen monimuotoisuuden tuloksen tuottaminen kehityshankkeista. Vähintään tavoitteena on oltava se, että hankkeesta ei aiheudu nettotappiota luonnon monimuotoisuudelle.⁶⁹ Joillekin hankkeille asetetaan tiukempia tavoitteita nettotappion suhteen kuin toisille. Tavoitteesta riippumatta ekologisen kompensaation järjestelmien tulisi kuitenkin määrittellä selkeästi tavoitteet, jotta toimintaa pystyttäisiin ohjaamaan.⁷⁰

Biologista monimuotoisuutta kompensoivissa ohjelmissa käytetty nettotappiota tavoite on samanlainen kuin päästökauppaohjelmien kokonaiskatto, koska se asettaa määrällisen rajan biologisen monimuotoisuuden vähenemiselle tietyillä sektoreilla.⁷¹

Teoriassa on myös mahdollista, että hyvin suunniteltu ja toteutettu kompensatio toimi johtaa luonnon monimuotoisuuden kannalta parempaan tilaan kuin mitä se oli ennen kompensointia (*net gain*).⁷² Tällaisessa tilanteessa puhutaan ylikompensoinnista, jolloin hyvityksiä suoritetaan tehtyjä haittoja enemmän.⁷³

⁶⁶ Kostamo ym. 2018, s. 12.

⁶⁷ Doswald et al. 2012, s. 6. Myös Leino 2015, s. 14.

⁶⁸ BBOP 2009, s. 4.

⁶⁹ Doswald et al. 2012, s. 5.

⁷⁰ OECD 2016, s. 40.

⁷¹ OECD 2016, s. 40.

⁷² Kostamo ym. 2018, s. 12.

⁷³ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 15.

Kompensaation tavoite voi vaihdella tapauskohtaisesti, mutta käytännössä luonnon monimuotoisuutta heikentäviä toimenpiteitä voidaan kompensoida vain hyvittä-mällä osa heikennyksestä.⁷⁴ Tavoitteiden saavuttamista helpottaisi se, että ekologi-sen kompensatiojärjestelmän tavoitteille olisi asetettu tietty määräaika ja tavoitteet pystyttäisiin mittaamaan jollakin yksiköllä. Tällöin olisi olemassa myös edellytyk-set arvioida järjestelmän toimivuutta. Käytännössä tavoitetta mitataan yksittäisten hankkeiden tasolla siten, että kuhunkin hankkeeseen liittyvästä toiminnasta ei saa aiheutua biologiselle monimuotoisuudelle nettohäviötä.⁷⁵

2.5 Lisäisyyden periaate

Yksi tärkeimmistä ekologista kompensatiota koskevista periaatteista on lisäisyy-den periaate (*additionality*). Ekologisella kompensatiolla pitäisi tosiasiallisesti tuottaa sellaisia parannuksia tai hyötyjä luonnon monimuotoisuudelle tai luonnon-suojelulle, joita ei olisi ilman kompensatiota tullut.⁷⁶

Esimerkiksi jo muuhun suojeluvolvoitteeseen kuuluvan alueen käyttö hyvityskoh-teena ei tuo uusia luonnonsuojelullisia hyötyjä tai lisää luonnon monimuotoisuutta ja näin ollen se ei ole lisäinen kompensatiotoimenpide. Luonnon monimuotoisuu-den kannalta arvokkaan, suojelualueiden ja -volvoitteiden ulkopuolisen kohteen tarpeen mukainen hoito tai kunnostaminen ja pysyvä suojelu sen sijaan ovat mää-ritelmän mukaisia lisäisiä toimenpiteitä.⁷⁷

Lisäisyyden periaate ei toteudu, mikäli nettohyöty on nolla. Lisäisyys edellyttää, että ekologisella kompensatiolla saadaan tosiasiallista lisäarvoa.⁷⁸ Jotta nettöhä-vikkiä ei syntyisi, täytyy huomioida se, minkälainen alue olisi ilman kompensaa-tiotoimia ja se kuinka paljon aluetta suojeltaisiin esimerkiksi muiden säännösten nojalla muutenkin. Näin pystytään takaamaan se, että toiminnasta aiheutuu lisäar-voa.⁷⁹

⁷⁴ Kostamo ym. 2018, s. 12.

⁷⁵ OECD 2016, s. 40.

⁷⁶ Doswald et al. 2012, s. 14. Myös BBOP 2009, s. 8. Kostamo ym. 2018, s. 12. Suvantola 2018, s. 34.

⁷⁷ Kostamo ym. 2018, s. 12.

⁷⁸ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 17.

⁷⁹ Pappila 2017, s. 27.

Lisäisyyden periaatteelta edellytetään myös tietynlaista vertailupistettä (*the baseline scenario*), jonka perusteella suojelutoimia mitataan. Tällöin tarkastellaan esimerkiksi jo olemassa olevia velvollisuuksia suojella ympäristöä. Luonnon monimuotoisuutta koskevia kompensatiotoimia katsotaan olevan muun muassa sellaiset suojelutoimet, jotka ylittävät lainsäädännössä määritellyt vähimmäisvaatimukset. Lisäksi edellytetään niiden luonnonsuojelutoimien määrittämistä, jotka edistävät kompensatiota (*specification of conservation actions that may contribute to offset creation*).⁸⁰

2.6 Erilaiset kompensatiomuodot

Luonnon monimuotoisuuden korvausohjelmat eivät koostu vain yhdenlaisesta järjestelmästä, vaan toimijalla on usein mahdollisuus valita kolmesta vaihtoehdosta paras ratkaisu.⁸¹ Ekologisen kompensaaion järjestelmät ovat yleensä laissa säädettyjä eli pakollisia, mutta on olemassa myös vapaaehtoisuuteen perustuvia ekologisen kompensaaion järjestelmiä.⁸² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) on eritellyt kolme eri ekologisen kompensaaion järjestelmää, joita käsittelee alakappaleissa 2.6.1, 2.6.2 ja 2.6.3.⁸³

Luonnon monimuotoisuutta turvaavat korvausjärjestelmät pyrkivät tekemään toimijoille kalliiksi luonnon monimuotoisuutta heikentävän toiminnan aiheuttamisen. Tavoitteena on parantaa yhteiskunnallisten ja yksityisten etujen välistä kehitystä. Toimijat alkavat korvausjärjestelmien myötä herkemmin huomioimaan päätöksentekoprosesseissaan sen, miten he voisivat vähentää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvaa haittaa.⁸⁴

Suvantola on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ottanut kantaa kompensatiomuotojen kolmijakoon. Hänen mukaansa kolmijako on yksinkertaistettu esitys ja kustakin mallista voidaan käyttää erilaisia muunnelmia tai ne voivat olla rinnakkaisia.⁸⁵

⁸⁰ OECD 2016, s. 99.

⁸¹ DOD – EPA 2008, s. 19594.

⁸² Doswald et al. 2012, s. 9. Myös Similä – Primmer – Salokannel 2017 s. 418. Myös OECD 2016, s. 16.

⁸³ Käytän järjestelmistä Suvantolan oikeuskirjallisuudessa käyttämiä termejä, vaikka niistä kaikki eivät olekaan saaneet vakiintuneita määritelmiä.

⁸⁴ OECD 2016, s. 54.

⁸⁵ Suvantola 2018, s. 49.

2.6.1 Hankekohtainen kompensatio eli one-off offset

Hankekohtaisessa kompensaatiossa⁸⁶ (*one-off offset*) kompensation suorittaa itse toimija tai toimijan puolesta kolmas osapuoli, kuten luonnonsuojelujärjestö, joka myös vahvistaa, että ekologinen kompensatio on toteutunut. Luonteeltaan tämä kompensatiojärjestelmä on hankekohtainen, jonka vuoksi se tarjoaa joustavuutta tapauskohtaisiin vaikutuksiin. Järjestelmä on saanut kritiikkiä siitä, että joustavuus voi aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.⁸⁷ Korkeat kustannukset ovat johtaneet myös osittain järjestelmän tehottomuuteen. Kustannuksia syntyy esimerkiksi silloin, mikäli hankkeen toteuttajalle aiheutuu suuria transaktiokustannuksia kompensation toteuttamisen yhteydessä.⁸⁸

Hankekohtaiselle kompensatiolle on ominaista, että korvaava toimenpide alkaa biologisen monimuotoisuuden häviämisen hetkellä sen vaikutusalueella.⁸⁹ Sen vuoksi hankekohtaiseen kompensatiojärjestelmään liittyy ajallinen luonnon monimuotoisuuden häviäminen, kunnes kompensatiotoimenpide kehittyy. Hankekohtaiseen kompensatioon liittyy myös riski siitä, että kompensatiotoimenpide ei onnistu edes ajan kuluessa parantamaan luonnon monimuotoisuudelle aiheutunutta haittaa. Hankekohtaista kompensatiota voidaan käyttää myös vapaaehtoisena kompensationa⁹⁰, jolloin sillä saatetaan hakea esimerkiksi sosiaalista hyväksyttävyyttä.

2.6.2 Kompensaatiomaksu eli in-lieu fees

Kompensaatiomaksussa (*in-lieu fees*) aiheuttaja maksaa korvauksen kolmannelle osapuolelle kompensoidakseen luonnon monimuotoisuudelle aiheutuneet haitalliset vaikutukset. Tällöin kolmas osapuoli, esimerkiksi valtion määrittelemä virasto, perii toimijoilta maksuja luonnon monimuotoisuudelle aiheutetuista haitoista. Kolmannella osapuolella on vastuu ekologisen kompensation toteuttamisesta sekä oikeudellisesti että taloudellisesti.⁹¹

⁸⁶ Suomessa voidaan tällä hetkellä katsoa olevan mahdollisuus hankekohtaisen kompensation käyttöön LSL:sta poikettaessa 66 §:n mukaisesti.

⁸⁷ OECD 2016, s. 52.

⁸⁸ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7364.

⁸⁹ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7364.

⁹⁰ OECD 2016, s. 52.

⁹¹ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7367. Myös OECD 2016, s. 53.

Kerätyt maksut käytetään luonnon monimuotoisuuden korvaamiseen. Korvausten suuruus perustuu tyypillisesti kohtuulliseen kustannusarvioon siitä, miten paljon taloudellisia resursseja yhteiskunta joutuu käyttämään kompensoidakseen riittävässä määrin luonnon monimuotoisuuden loukkaamisen. Kompensaatiomaksujärjestelmien keskeinen elementti on kolmannen osapuolen kyky ylläpitää avoimuutta sen suhteen, miten korvaukset määrätään, miten perityt maksut kohdennetaan ja mikälainen on korvauksen suhde luonnon monimuotoisuudelle aiheutuneelle haitalle. Kompensaatiomaksuissa ongelmana on ollut korvausten maksaminen oikea-aikaisesti. Monissa maissa on kuitenkin käytössä sijaiskorvausjärjestelmä, esimerkiksi Saksassa.⁹² Kompensaatiomaksu suoritetaan usein sen jälkeen, kun luonnon monimuotoisuutta on jollain tavalla heikennetty. Sen vuoksi monissa tapauksissa kompensatiomaksu ei turvaa riittävästi *no net loss* -periaatteen toteutumista.⁹³

2.6.3 Luonnonarvopankkijärjestelmä eli biobanking

Luonnonarvopankkijärjestelmä (*biobanking*) perustuu jo tehtyyn kompensatiotoimenpiteeseen, joka on luotu jo ennakolta tulevaisuuden luonnon monimuotoisuutta uhkaavien vaikutusten varalle. Luonnonarvopankkijärjestelmä perustuu siihen, että toimija voi ostaa suoraan kompensatiota tiettyä hanketta varten. Luonnonarvopankit ovat olemassa olevia kompensatioiden säilytyspaikkoja, mistä jokainen ostos edistää biologista monimuotoisuutta joko palauttamalla, perustamalla, parantamalla tai säilyttämällä. Haitan aiheuttaja ostaa luonnonarvopankista tietyn määrän osuuksia joltain olemassa olevalta kompensatioalueelta.⁹⁴ Luonnon monimuotoisuuden kompensatioita myyvä toimija voi olla joko julkinen tai yksityinen toimija. Pääsääntöisesti luonnonarvopankin pitäjä kantaa oikeudellisen vastuun kompensatioiden toteuttamisesta.⁹⁵

Luonnonarvopankkijärjestelmällä pyritään varmistamaan jo etukäteen, että kompensointia edellyttävän hankkeen luonnon monimuotoisuuteen liittyvät vaikutukset tiedetään, ennen kuin luonnon monimuotoisuuden heikentämistä sallitaan. Näin luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat negatiiviset vaikutukset voidaan arvioida

⁹² OECD 2016, s. 53.

⁹³ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7367.

⁹⁴ OECD 2016, s. 52.

⁹⁵ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7365.

jo ennen kompensatiotoimenpidettä. Kuten myös kompensatiomaksujärjestelmässä myös luonnonarvopankkijärjestelmässä, taloudellinen ja oikeudellinen vastuu siirtyy toimijalta palveluntarjoajalle eli luonnonarvopankin omistajalle.⁹⁶

Luonnonarvopankkijärjestelmä saattaisikin olla hankekohtaista kompensatiojärjestelmää jokseenkin parempi vaihtoehto, koska siihen ei sisälly niin suurta riskiä siitä, että kompensatiion vaikutukset eivät kehittyisikään odotetusti. Kuitenkin on huomioitava, että myös luonnonarvopankkijärjestelmään liittyy riskejä, eikä voida pitää täysin varmana, että senkään avulla saavutettaisiin kokonaisuheikentymättömyyden tilaa.⁹⁷ Näin ollen eri kompensatiojärjestelmien paremmuusjärjestykseen asettaminen onkin haastavaa.

Luonnonarvopankkijärjestelmän etuna voidaan pitää kuitenkin sitä, että sen avulla voidaan välttää se, ettei väliaikaista luonnon monimuotoisuuden heikentymistä synny. Sen sijaan hankekohtaisessa kompensatiojärjestelmässä luonnon monimuotoisuus heikkenee väliaikaisesti kompensatiotoimenpiteiden kehittyessä.⁹⁸ Luonnonarvopankkijärjestelmää koskevien kompensatioiden sijaintipaikat valitaan usein niin, että alueet ovat suuria ja ne mahdollistavat useiden eri hankkeiden kompensointitoimenpiteet.⁹⁹

2.7 Erilaiset toimenpiteet ekologisen kompensatiion toteuttamiseksi

Käytännössä ekologinen kompensatio voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Erilisten toimenpiteiden ansiosta ekologisella kompensatiolla voidaan vastata paremmin luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä aiheutuviin haasteisiin. Suojeluhyvityksellä tarkoitetaan pitkäaikaista alueiden suojelemista, jonka tarkoituksena on estää tietty haitta tai heikennys, joka uhkaa aluetta tulevaisuudessa.¹⁰⁰

Ennallistamishyvityksellä tarkoitetaan elinympäristön parantamista ennallistamisella, mikäli jossain toisaalla on aiheutettu haittaa elinympäristölle.¹⁰¹ Ennallistamishyvitykseen liittyvä kritiikki koskee siihen liittyvää aikaviivettä, joka syntyy

⁹⁶ OECD 2016, s. 52.

⁹⁷ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7365.

⁹⁸ Calvet – Napoléone – Salles 2015, s. 7365.

⁹⁹ OECD 2016, s. 52. Esimerkiksi Saksassa on käytössä luonnonarvopankkijärjestelmä.

¹⁰⁰ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 16.

¹⁰¹ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 16.

toiminnan toteuttamisen ja suunnitellun ennallistamisen välillä.¹⁰² Ekologista kompensatiota ei ole kuitenkaan sellainen toiminta, jossa ennallistetaan alue, joka olisi täytynyt ennallistaa jo lainsäädännön velvoitteiden vuoksi muutenkin. Tällöin lisäarvoa luonnon monimuotoisuudelle ei tosiasiallisesti synny ja nettohyötyä ei kerry.¹⁰³

Osittaishyvitys kattaa nimensä mukaisesti vain osan aiheutetusta haitasta, eikä haittaa näin ollen kompensoida kokonaisuudessaan. Osittaishyvitys voi konkretisoitua esimerkiksi tilanteessa, jossa yksi luonnontilainen alue tuhoutuu täysin ja se korvataan ennallistamalla jokin muu heikentynyt alue toisaalla. Vaikka toinen alue ennallistettaisiinkin, se ei silti vastaa luonnontilaista menetettyä aluetta, minkä vuoksi hyvitys on vain osittainen.¹⁰⁴

Kompensaatio ja haittojen lieventäminen saattavat sisältää joitain samoja toimenpiteitä, joilla luonnon monimuotoisuutta pyritään turvaamaan.¹⁰⁵ Haittojen lieventämiselle on tyypillistä, että se tehdään hankealueella *in situ*, kun taas kompensatiolle on tyypillistä, kuten aiemmin on jo tuotu esille, että se toteutetaan varsinaisen hankealueen ulkopuolella *ex situ*. Tavoitteellisesti haittojen lieventämisellä pyritään vähentämään hankkeen aiheuttamaa luonnon monimuotoisuuden heikentymistä hankealueella tai sen läheisyydessä. Kompensaation tavoitteena on eri lieventämistoimenpiteiden jälkeen hyvittää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuneet negatiiviset vaikutukset.¹⁰⁶

¹⁰² Spake et al. 2015, s. 2.

¹⁰³ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 17.

¹⁰⁴ Moilanen – Kotiaho 2017, s. 15 ja 17.

¹⁰⁵ Toisinaan haittojen lieventämistoimenpiteiden ja kompensatiotoimenpiteiden välistä rajaa on hankala erottaa. Suvantola 2018, s. 24.

¹⁰⁶ Kostamo ym. 2018, s. 11. Vrt. Suvantola 2018, s. 24. Suvantolan mukaan haittojen lieventäminen voidaan tehdä sekä hankkeen toteutuspaikalla että sen ulkopuolella. Kostamon mukaan haittojen lieventäminen, erotuksena ekologisesta kompensatiosta tapahtuu vain hankkeen toteutuspaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä.

3 Ekologisen kompensaation toteuttaminen kansainvälisesti

3.1 Yleisesti ekologisesta kompensaatiosta kansainvälisellä tasolla

Ekologisesta kompensaatiosta on säädetty ainakin 56 maan lainsäädännössä ympäri maailmaa jo vuonna 2013. Niiden lisäksi ainakin 15 maassa sääntely on ollut silloin valmisteluvaiheessa.¹⁰⁷ Vuoden 2016 aikana on ollut maailmanlaajuisesti käytössä jo yli 100 ekologisen kompensaation järjestelmää.¹⁰⁸

Yleisesti EU:ssa ekologisen kompensaation käytäntö ei ole vielä vakiintunutta ja siinä on kehittämisen varaa.¹⁰⁹ Poikkeuksena edellä mainitusta on Natura 2000 -alueisiin liittyvä kompensaatio. Ekologiseen kompensaatioon liittyvä tavoite kokonaisheikentymättömyydestä edellyttäisikin EU-tasoista yhtenevää ja vakiintunutta lainsäädäntöpohjaa.¹¹⁰

EU:n luontodirektiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Natura 2000 -verkosto perustettiin turvaamaan suotuisan suojelutason säilyminen jäsenmaissa. Direktiivin 6 artiklan 4 kohta sääntelee kompensaatiosta seuraavasti: *”Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.”* Luontodirektiivin tarkoittamista Natura 2000 -suojelualueista on mahdollisuus siis poiketa erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi pakottavista syistä ja sillä ehdolla, että hankkeen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset korvataan.

¹⁰⁷ OECD 2016, s. 21.

¹⁰⁸ OECD 2016, s. 15.

¹⁰⁹ Madsen – Carroll – Moore Brands 2010, s. 37.

¹¹⁰ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 6.

3.2 Ruotsin malli

3.2.1 Historia

Ruotsin lainsäädännössä on jo pitkään ollut sääntelyä kompensatiosta. Jo ennen ympäristökaaren (miljöbalk, 1998:808, MB) voimaantuloa Ruotsissa oli voimassa luonnonsuojelulaki (naturvårdslag, 1964:822), jossa oli säädetty kompensatiosta. Sittemmin MB korvasi luonnonsuojelulain.

Vanhassa luonnonsuojelulain 12 §:ssä oli säännös, jonka mukaan lääninhallitus pystyi kokonaan tai osittain purkamaan päätöksen luonnonsuojelualueesta tai sallimaan poikkeuksen. Jos sellaisella päätöksellä mahdollistettiin toiminta, sai lääninhallitus määrätä toiminnanharjoittajan maksamaan korvauksen tai tekemään toimia, joilla suojeltiin aluetta. Vanhan luonnonsuojelulain aikana kompensatiovelvoite koski vain kosteikkoja.

Uuden ympäristökaaren voimaantulon yhteydessä otettiin käyttöön laajemmat säännökset kompensatiosta. MB 16:9.2,3:issa voidaan edellyttää, että ympäristöluvan saanut toimija korvaa kompensatiotoimin tai kustannukset maksamalla ne haittavaikutukset, jotka hän on aiheuttanut yleiselle edulle luvanvaraisella toiminnallaan. MB 7:7.1:n mukaan luonnonsuojelualueelle voidaan myöntää poikkeuslupa, jos luonnonarvon loukkaaminen kompensoidaan luonnonsuojelualueella tai jollain muulla alueella.

EU-tasolla Ruotsi on lisäksi velvoitettu luontodirektiivin perusteella edellyttämään kompensatiota silloin, jos Natura 2000 -verkostoon myönnetään poikkeuslupa.¹¹¹ Nykyisen ympäristökaaren kompensatiosäännöksiä sovelletaan kaikkien luonnonarvojen loukkaamiseen luonnonsuojelualueella, kun taas entinen luonnonsuojelulaki koski vain suojattuja kosteikkoja.¹¹²

¹¹¹ Suvantola 2018, s. 62.

¹¹² Naturvårdsverket 2016, s. 31.

3.2.2 Periaatteet ja lainsäädäntö

Ruotsin ekologista kompensatiota koskevilla säännöksillä on yhteys moniin kansainvälisiin sopimuksiin ja EU:n säädöksiin.¹¹³ Ruotsin ollessa EU:n jäsen, sitä koskee luontodirektiivissä mainitut kompensatiosäännökset.

Ruotsin ympäristökaarta suunniteltaessa on otettu huomioon tärkeät ympäristölainsäädännön periaatteet, joiden tarkoituksena on varmistaa se, että kompensatiotoimenpiteet suunnitellaan siten, että niistä on hyötyä luonnonsuojelulle.

Ruotsin järjestelmässä on omaksuttu muun muassa kansainvälisesti hyväksytty ja Suomessakin tunnettu aiheuttamisperiaate, jonka mukaan sen, joka aiheuttaa ympäristöhäiriötä, on maksettava tarvittavat toimenpiteet haittojen estämiseksi ja korjaamiseksi.¹¹⁴ Ekologisen kompensatian nähdään olevan väline aiheuttamisperiaatteen soveltamisessa. Kun viranomainen on päättänyt sallia toiminnan sen jälkeen, kun kaikki kohtuulliset toimenpiteet haitan välttämiseksi ja rajoittamiseksi on tehty, toiminnalla on usein negatiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Tällaisissa tilanteissa on kohtuullista soveltaa aiheuttamisperiaatetta siten, että hankkeesta vastuussa oleva kompensoi aiheuttamansa ympäristöhaitan.¹¹⁵

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti MB 7:29a §:n mukaan luvan hakija on velvollinen maksamaan lupapäätöksessä tarkoitetut korvaustoimenpiteet, ellei niitä pidetä kohtuuttomina. Lisäksi MB 16:9.1:n 3 kohta velvoittaa luvansaaajaa joissain tilanteissa kompensoimaan yleiselle edulle aiheutuneet haitat ja niistä koituvat kustannukset.

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta on implementoitu Ruotsin ekologista kompensatiota koskevaan lainsäädäntöön, kuten seuraavista säännöksistä ilmenee. Lupaa edellytetään MB 7:28a §:n mukaisesti silloin, jos harjoittaa toimintaa tai ryhtyy toimenpiteisiin, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa luontoon Natura 2000 -alueella. Lupa voidaan myöntää MB 7:28b §:n mukaan vain, jos toiminta tai toimenpide yksin tai yhdessä muiden toimien kanssa ei vahingoita suojeltuja elinympäristöjä tai se ei häiritse suojeltuja lajeja merkittävästi siten, että se voisi uhata lajien säilymistä

¹¹³ Naturvårdsverket 2016, s. 15.

¹¹⁴ Regeringens proposition 1997/98:45 del 1, s. 169, 213.

¹¹⁵ Naturvårdsverket 2016, s. 15.

alueella. Säännöksestä huolimatta lupa voidaan hallituksen luvalla myöntää seuraavilla MB 7:29 §:ssä ilmaistuilla edellytyksillä:

- vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole,
- toimi tai toimenpide on suoritettava pakottavista syistä, kuten huomattavan yleisen edun vuoksi, ja
- ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin loukatun luonnonarvon kompensoimiseksi siten, että vahingoittuneen alueen suojelemisen tarkoitus täyttyy.

Lisäksi MB 2:9 §:ssä on säädetty pysäytyssäännöstä, jota sovelletaan silloin, kun ympäristökaaren muut huomiointisäännöt eivät ole riittäviä tuottaakseen riittävää suojaa vaarallisia toimia ja toimenpiteitä vastaan. Säännös kieltää toimet ja toimenpiteet, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa, jolla on oleellinen merkitys ihmisten terveydelle tai luonnolle. Myös riski edellä mainituista on riittävä. Riski ei kuitenkaan saa olla vähäinen, vaan se edellyttää vahingon tai haitan todennäköisyyttä, jotta säännöstä voidaan soveltaa.¹¹⁶

Tulkittaessa tai sovellettaessa ympäristökaaren kompensatiosäännöksiä on tärkeänä pidetty myös varovaisuusperiaatteen (*försiktighetsprincipe*) soveltamista. Hallituksen ehdotuksen mukaan varovaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että ehkäisevät toimenpiteet ja muut varotoimet on toteutettava heti, kun pelko tietyn toimen haitallisuudesta ihmisten terveydelle tai ympäristölle on ilmennyt. Vaikka haitan syntymisestä ei olisi todisteita, se ei vapauta toimijaa velvollisuudesta toimia haitan estämiseksi.¹¹⁷

3.2.3 Käyttäminen

Maa- tai vesialue voidaan julistaa luonnonsuojelualueeksi luonnon monimuotoisuuden suojelun vuoksi. Luonnonsuojelualueeksi voidaan määrätä myös alue, jonka arvokasta luontoympäristöä tulee vaalia ja säilyttää tai se on tärkeä ulkoilun vuoksi. Alue, jota tarvitaan arvokkaan luontoympäristön, elinympäristön tai suojeltujen la-

¹¹⁶ Regeringens proposition 1997/98:45 del 1, s. 236 Myös Naturvårdsverket 2016, s. 42.

¹¹⁷ Regeringens proposition 1997/98:45 del 1, s. 208.

jien suojelemiseksi, palauttamiseksi tai uudistamiseksi, voidaan myös julistaa luonnonsuojelualueeksi. Luonnonsuojelualueiden perustamista koskevan päätöksen tarkoituksena on luoda ehdoton suoja.¹¹⁸

Suojaan voidaan kajota vain poikkeuksellisesti. MB 7:7 §:n mukaan lääninhallitus tai kunta voi peruuttaa kokonaan tai osittain luonnonsuojelualuepäätöksen ja myöntää poikkeuksen. Päätös voidaan peruuttaa kokonaan tai osittain, jos siihen on erityisiä syitä MB 7:4-6 §:n mukaisesti. Päätöksen luonnonsuojelualueen kumoamiseksi tai poikkeusluvan luonnonsuojelualueelle voidaan myöntää säännöksen nojalla, jos luonnonarvojen loukkaaminen kompensoidaan kohtuullisesti luonnonsuojelualueella tai jollain muulla alueella. Mikäli luonnonsuojelualueen loukkaus on vähäinen, se on sallittava ilman korvausta.¹¹⁹

Kompensaatiovelvoite voi aktualisoitua, jos luonnonsuojelualueelle myönnetään poikkeuslupa sen osoittamista suojelusäännöksistä MB 7:7.3:n mukaan tai jos poikkeuslupa myönnetään Natura 2000-verkoston alueen suojelusta MB 7:29.1 ja 3:en mukaisesti.

Kompensaatiota voidaan edellyttää esimerkiksi silloin, jos luontodirektiivissä tiukasti suojeltujen lajien lisääntymis- tai levähdysalueille kohdistuu haitallisia vaikutuksia.¹²⁰ Kompensaation asettamista koskeva säännös on kuitenkin tulkinnanvarainen, sillä se ei anna vastausta yksiselitteisesti siihen, milloin kompensatiovelvoite voidaan asettaa. Säännöstä on tulkittu monin eri tavoin, minkä vuoksi kompensatioiden määräämisestä ei ole muodostunut johdonmukaista ja tehokasta prosessia. Muille lajeille, luontotyypeille ja maisemille kuin luontodirektiivissä tiukasti suojeltujen lajien lisääntymis- tai levähdysalueille kompensatiovelvoite voidaan asettaa ympäristökaaren mukaisen ympäristöluvan perusteella. Sen sijaan epäselvää on silloin, mikäli sallittavuudesta säännellään muualla kuin ympäristökaareissa.¹²¹

Ruotsin ympäristökaaren jälkeen lieventämishierarkian mukaisesti jäljelle jäävät haitat tulee kompensoida, jos niillä on haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -alueisiin

¹¹⁸ Naturvårdsverket 2016, s. 37.

¹¹⁹ Regeringens proposition 1997/98:45. del 2, s. 77.

¹²⁰ Enetjärn ym. 2015, s. 66.

¹²¹ SOU 2017:34, s. 251, 254 ja 259.

ja luontodirektiivissä suojeltuihin lajeihin sekä eräisiin muihin arvokkaisiin luontokohteisiin.¹²²

Ruotsin järjestelmässä ehdottomana edellytyksenä ei ole kokonaisuheikentymättömyys, vaan monimuotoisuuden vähenemistä voidaan korvata myös esimerkiksi virkistysalueita ehostamalla.¹²³

Ruotsin järjestelmässä kompensatiovelvoite on asetettava, jos poiketaan luonnonsuojelualan suojelusäännöksestä ja se heikentää luonnonarvoja. Tällöin kompensatio tulee tehdä toisaalla tai laajentaa suojelualuetta. Lisäksi on mahdollista, että kompensatiolla suojellaan luonnonsuojelullisesti vastaavaa aluetta tai muualla lisätään sellaisen suojelualan luonnonarvoja, jota jo suojellaan.¹²⁴

Kompensaation ei tarvitse kohdistua siihen luonnonarvoon, jota on heikennetty, jos se on taloudellisesti kannattavaa tai jos kompensatiotoimi hyödyttäisi enemmän jotain toista luontotyyppiä.¹²⁵ Näin ollen kompensatio voi kohdistua myös muuhun kuin heikennettyyn luonnonarvoon. Ruotsin järjestelmässä korostetaan myös kustannustehokkuutta, minkä vuoksi on aina huomioitava, miten saadut hyödyt suhteutetaan aiheutuneisiin kustannuksiin. Mikäli toimenpiteen toteuttaminen ei olisi kohtuullinen, sitä ei toteuteta. Tästä tasavertaisuuden periaatteesta (*like for like*) voidaan poiketa myös, jos huomataan, että olisikin tarve parantaa jotain toista luontotyyppiä.¹²⁶

3.2.4 Kompensaation paikallinen ja ajallinen toteutus

Naturvårdsverketin mukaan kompensaaion sijainti on erittäin tärkeä luonnon monimuotoisuuden kannalta. Kompensaation maantieteellinen sijainti tulisi valita kompensaaion tavoitteen mukaisesti ottamalla huomioon tekniset ja käytännölliset olosuhteet. Usein on järkevää suorittaa kompensaaioimenpiteet hankkeen vaikutusalueen läheisyydessä.¹²⁷

Ruotsissa ajallisen toteutuksen osalta kompensaaioimenpiteet voidaan edellyttää tehtävän jo ennen luonnon monimuotoisuuden heikentämistä, mikäli on olemassa

¹²² Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 7.

¹²³ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 7.

¹²⁴ Ketola ym. 2009, s. 17.

¹²⁵ Suvantola 2018, s. 63. Myös Ketola ym. 2009, s. 17.

¹²⁶ Enejärn ym. 2015, s. 115. Myös Naturvårdsverket 2016, s. 61-62.

¹²⁷ Naturvårdsverket 2016, s. 77.

vaara, että arvokkaat luonnonarvot menetettäisiin ja korvaustoimenpiteet voisivat viivästyä. Mikäli kompensointitoimenpiteet kestävät kauan, voidaan kompensatiota laajentaa, jotta kompensaation tavoite saavutetaan kohtuullisen ajan kuluessa.¹²⁸

3.2.5 Lupakäytäntö

Luonnonsuojelua koskeva poikkeuslupa voidaan ratkaista samanaikaisesti maa- ja ympäristötuomioistuimen myöntämän luvan kanssa, mikäli hanke edellyttää lupaa myös maa- ja ympäristötuomioistuimelta. Luonnonsuojelusta poikkeaminen voi koskea esimerkiksi suojelualueita ja suojeltuja luontotyyppejä. Luonnonsuojelusta poikkeaminen ratkaistaan muissa tapauksissa omana asianaan.¹²⁹

Ruotsissa on käytössä kaksivaiheinen menetelmä, jossa päätetään ensin, voidaanko hanke sallia ja toisessa vaiheessa päätetään, onko perusteita kompensaatiolle. Jos tarjottu kompensaatiotoimenpide hyväksyttäisiin ennen hankkeen sallimista, se voisi johtaa siihen, että lupia myönnettäisiin sellaisiin paikkoihin, joihin se ei olisi muuten ollut mahdollista. Muunlainen menettely olisi myös omiaan ohittamaan lieventämishierarkian mukaisen järjestyksen siitä, että ennen kompensaatiota tulisi ensisijaisesti välttää, lieventää tai ennallistaa aiheutuneita haittoja.¹³⁰

3.2.6 Käytännön kokemuksia

Naturvårdsverketin julkaisemassa raportissa vuonna 2015 tarkastellaan kompensaation käyttöä Ruotsissa aikavälillä 2011-2014. Raportista ilmenee, että ekologista kompensaatiota on vaadittu vain 1-2 prosentissa suojelualueisiin kohdistuneissa tapauksissa, kun tapauksia on ollut yhteensä 3.500.¹³¹ Vaikka lainsäädännössä onkin edellytetty kompensaatiota luonnolle aiheutettuihin haittoihin, sitä käytetään tosiasiassa erittäin harvoin. Syy kompensaatiovaatimuksen vähäiseen käyttöön saattaa

¹²⁸ Naturvårdsverket 2016, s. 82.

¹²⁹ Suvantola 2018, s. 64.

¹³⁰ Naturvårdsverket 2016, s. 42-43.

¹³¹ Naturvårdsverket 2015, s. 12.

olla se, että luonnolle aiheutuvia vaikutuksia ei ole pidetty merkittävänä.¹³² Suojeltujen luontotyyppien osalta jonkinlaisia kompensatiotoimenpiteitä vaadittiin kuitenkin jopa 82 prosentissa 1.180 tapauksesta.¹³³

Yleisesti voidaan todeta, että sellaisia luonnonarvoja, joita ei ole suojeltu, ei useinkaan kompensoida. Ekologisen kompensaation soveltaminen vaihtelee Ruotsissa eri alueilla ja tapauksittain. Samanlaisista luonnon monimuotoisuuden loukkauksista ei näin ollen vaadita samantasoisia korvauksia, koska korvausten määrät vaihtelevat.¹³⁴ Viime vuosina Ruotsissa on yleistynyt pienien hankkeiden kompensointi MB 16:9 §:n perusteella. Kompensatiota on edellytetty pienimuotoisista hankkeista, joilla on yksittäisiä vaikutuksia tietyn yksittäisen luontotyyppille suojelualueella.¹³⁵

Ruotsissa kompensatiotoimenpiteillä on turvattu jo yli 3.500 hehtaaria maata. Kuitenkin selkeiden ohjeiden puute sekä joustamattomuus ruotsalaisessa kompensatiojärjestelmässä ovat johtaneet hankkeiden myöhästymisiin, joka on edelleen johtanut korkeisiin kompensatiokustannuksiin.¹³⁶

3.3 Saksan malli

3.3.1 Historia

Saksan liittotasavallassa on vaadittu jo 1970-luvulta lähtien korvauksia toiminnasta, joka aiheuttaa luonnon monimuotoisuuden vähenemistä.¹³⁷ Saksa olikin ensimmäinen valtio, joka sisällytti ekologista kompensatiota koskevan sääntelyn liittovaltion luonnonsuojelulakiin (Bundesnaturschutzgesetz, BNSG) lähes 50 vuotta sitten. Saksassa ekologista kompensatiota on ehditty sen sääntelyn pitkän voimassaoloajan vuoksi kehittämään parempaan suuntaan.¹³⁸ Kehittyneisyys on luonut jär-

¹³² Enetjärn ym. 2015, s. 66.

¹³³ Naturvårdsverket 2015, s. 14.

¹³⁴ SOU 2017:34, s. 115.

¹³⁵ Enetjärn ym. 2015 s. 66. Vrt. SOU 2017:34, s.115, jonka mukaan vähäiset luonnonsuojelualueisiin kohdistuvat loukkaukset kompensoidaan nykyään harvoin.

¹³⁶ Enetjärn ym. 2015, s. 12.

¹³⁷ OECD 2016, s. 175.

¹³⁸ Suvantola 2018, s. 49.

jestelmästä entistä markkinalähtöisemmän. Lisäksi lakiuudistukset ovat vaikuttaneet muun muassa kompensatiokeinojen käyttöön, lisäarvon tuottamiseen sekä suojelualueiden hallintaan.¹³⁹

Sääntely edellytti kehityshankkeilta ja kompensatiotoimenpiteiltä vahvaa funktionaalista, alueellista ja ajallista yhtenäisyyttä 1980- ja 1990-luvuilla. Se johti vähäiseen joustavuuteen kompensatiokohteiden valinnassa. Kompensatiotoimenpiteet olivat sen vuoksi hajanaisia ja erittäin kalliita.¹⁴⁰

Vuonna 2002 omaksuttiin mahdollisuus joustavampaan korvaukseen luonnonsuojelulain muutoksen yhteydessä. Uudessa sääntelyssä kompensatiotoimenpiteiltä ei enää vaadittu niin tiukkaa funktionaalista, alueellista ja ajallista yhtenäisyyttä. Muutosten päätavoitteina oli edistää kompensatioiden ekologista tehokkuutta, erityisesti parantamalla alueellisia elinympäristöjä ja tekemällä ekologiseen kompensatioon soveltuvien alueiden löytämisestä helpompaa ja edullisempaa.¹⁴¹

BNSG ei sääntele tarkkaan, missä ajassa lievennys tai korvaus on toteutettava, vaan laissa puhutaan vain kohtuullisesta ajasta. Oikeuskirjallisuudessa kohtuulliseksi katsotun ajan määrittäminen vaihtelee, mutta sen on tässä yhteydessä katsottu tarkoittavan sitä, että lievennys tai korvaus tulisi suorittaa pikimmiten.¹⁴²

3.3.2 Lainsäädäntö

Saksassa ekologista kompensatiota koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että nettotappiota ei syntyisi.¹⁴³ BNSG:ssä säädelään muun muassa siitä, että luonnonarvojen heikentämistä on vältettävä ja välttämättömien heikennysten vaikutukset tulee ennallistaa.¹⁴⁴ Luonnonsuojelulainsäädäntöä sovelletaan kaava-alueen ulkopuolella, kun taas rakennuslakia sovelletaan kaava-alueella.¹⁴⁵ Keskityn tutkielmassani kuitenkin vain luonnonsuojelulainsäädännön soveltamisalaan.

Uudistetun 2010 voimaan tulleen BNSG 15 §:ssä säädetään kompensatiovelvollisuudesta. Lisäksi kompensatiota koskevaa sääntelyä löytyy myös muista pykälistä,

¹³⁹ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 11.

¹⁴⁰ OECD 2016, s. 176.

¹⁴¹ OECD 2016, s. 176.

¹⁴² Suvantola 2005, s. 53.

¹⁴³ Madsen – Carroll – Moore Brands 2010, s. 38.

¹⁴⁴ Suvantola 2005, s. 65.

¹⁴⁵ Suvantola 2018, s. 51.

joista tässä yhteydessä esitellään BNSG 13 ja 17 §. Kompensaatiosta säännellään muun muassa seuraavanlaisesti:

BNSG 15 §:n 1 kohdan mukaan heikennyksen aiheuttaja on velvollinen välttämään loukkauksen, jos se on vältettävissä oleva. Loukkaus on vältettävissä silloin, jos on muita kohtuullisia vaihtoehtoja samankaltaisessa paikassa tavoitteen saavuttamiseksi ja luontoa tai maisemaa ei tällöin loukata ollenkaan tai se onnistuu vähäisemmällä loukkauksilla. Jos loukkausta ei voida välttää, täytyy se perustella.

BNSG 15 §:n 2 kohdan mukaan aiheuttaja on velvollinen korvaamaan välttämättömät vahingot luonnon- tai maisemansuojelullisilla toimenpiteillä (korjaavat toimenpiteet) tai korvaamalla vahingot (korvaavat toimenpiteet).¹⁴⁶

BNSG 15 §:n 4 kohdan mukaan korjaavien ja korvaavien toimenpiteiden oikeudenmukaisuutta on ylläpidettävä ja turvattava. Toimivaltainen viranomainen määrittelee, kuinka kauan toimenpiteitä on ylläpidettävä. Aiheuttaja tai hänen seuraajansa on vastuussa korjaavien ja korvaavien toimenpiteiden toteutuksesta, ylläpidosta ja varmistamisesta.

BNSG 15 §:n 5 kohdan mukaan luonnonarvojen heikentämistä ei voida sallia tai toteuttaa, jos luonnonarvojen heikentämistä ei voida välttää tai sitä ei voida kohtuullisessa määräajassa korjata tai korvata, ja kun otetaan huomioon muun muassa luonnon- ja maisemansuojelulliset intressit sekä muut seikat.

BNSG 15 §:n 6 kohdan mukaan, jos luonnonarvojen heikennys hyväksytään tai suoritetaan 5 kohdan mukaisesti, vaikka heikentämistä ei voida välttää tai korjata taikka korvata kohtuullisen ajan kuluessa, heikennyksen aiheuttajan on tällöin maksettava käypä maksu aiheutetusta heikennyksestä.

BNSG 13 §:n mukaan saastuttajan on ensisijaisesti vältettävä luonnolle tai maisemalle aiheutuvaa merkittävää heikkenemistä. Jos välttäminen, lieventäminen tai kompensointitoimet eivät ole mahdollista, korvaus on suoritettava rahallisesti.

BNSG 17 §:n 5 kohdan tarkoituksena on varmistaa, että BNSG 15 §:n mukaiset velvollisuudet täyttyvät. Toimivaltainen viranomainen voi tarvittaessa BNSG 17

¹⁴⁶ Korjaavien ja korvaavien toimenpiteiden käsitteistä enemmän alaluvussa 3.3.3.

§:n 5 kohdan mukaan vaatia todennäköisten kustannusten suuruisen vakuusmaksun asettamista.

Yhteenvetona Saksan ekologisen kompensaation sääntelystä todettakoon, että ensisijaisesti Saksassa pyritään välttämään luonnon monimuotoisuuden heikentämistä aiheuttavia toimenpiteitä. Toissijaisesti aiheutetut haitat tulee korvata korjaavilla tai korvaavilla toimenpiteillä. Sääntely noudattaa siis lieventämishierarkiaa. Lisäksi sääntely edellyttää aiheuttamisperiaatteen mukaista vastuuta, sillä aiheuttaja tai hänen seuraajansa vastaa korjaavien ja korvaavien toimenpiteiden toteutuksesta, ylläpidosta ja varmistamisesta. Erityisenä piirteenä sääntelyssä on se, että se mahdollistaa myös rahallisen korvauksen, mikäli kompensaatiotoimet eivät ole mahdollisia.

3.3.3 Toteutus

Saksan luonnonsuojelulaki ja rakennuslaki muodostavat perustan vaikutusten lieventämistä koskevalle asetukselle (Eingriffsregelung, Impact Mitigation Regulation, IMR)¹⁴⁷, joka on Saksan kompensaatiojärjestelmän oikeusperusta. IMR on kansallisen lainsäädännön runko ja se on pantava täytäntöön koko Saksan liittovaltiossa.¹⁴⁸ IMR edellyttää noudattamaan lieventämishierarkian mukaista järjestystä, jonka mukaan ensin on pyrittävä välttämään haittojen synty. Lisäksi edellytetään vertailemaan vaihtoehtoja ja niistä aiheutuvia vaikutuksia. Vasta sen jälkeen on kompensoitava jäljelle jääneet haitalliset vaikutukset. Jos kompensointitoimenpiteitä ei voida suorittaa, tulee suorittaa luonnonsuojelullisiin tarkoituksiin käytettävä maksu haittojen kompensoimiseksi.¹⁴⁹

IMR soveltuu käytettäväksi laajasti eri luontoarvojen kohdalla, esimerkiksi maisemia koskien. Sen mukaan luonnonarvoja voidaan heikentää, mutta ne pitää kompensoida vastaamaan niiden alkuperäistä tilaa, jotta nettotappiota ei syntyisi.¹⁵⁰ Saksan lainsäädännössä on periaate, jonka mukaan luonto- ja kulttuuriarvoja ei saa ottaa enempää kuin mitä antaa takaisin. Sen tavoitteena on turvata se, että kompensaatiotoimenpiteet ovat konkreettisia.¹⁵¹

¹⁴⁷ Suvantola käyttää asetuksesta nimitystä kajoamissääntely. Suvantola 2018, s. 49.

¹⁴⁸ OECD 2016, s. 176.

¹⁴⁹ OECD 2016, s. 177.

¹⁵⁰ Suvantola 2018, s. 50.

¹⁵¹ SOU 2017:34, s. 485.

IMR:n soveltamisala kattaa kaikenlaisen ympäristön muuttamisen. Sen sijaan maa-, metsä- ja kalatalousasiat jäävät sen ulkopuolelle, ellei niiden käyttötarkoitusta muuteta siten, että alue esimerkiksi metsitetään tai muutetaan kosteikoksi. Luonnon monimuotoisuuden heikentämiseen ei tarvita erillistä lupaa, vaan se ratkaistaan samanaikaisesti kuin kuhunkin hankkeeseen soveltuva ympäristölupalainsäädännön mukainen päätöksenteko.¹⁵² Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeen toteuttaja vastaa myös selvityksen antamisesta lupahakemuksen yhteydessä. Selvityksestä tulee ilmetä haitat ja haitan arvio, minkä hanke todennäköisesti aiheuttaa. Haitan arvio mitataan ekopisteinä¹⁵³. Lisäksi edellytetään, että suunnitelmassa on otettu huomioon se, miten kompensointi toteutetaan.¹⁵⁴

Saksassa kompensointi on painottunut alueiden luomiseen ja ennallistamiseen yksittäisen lajisuojelun sijasta, vaikka sitäkin Saksassa tehdään. Saksan järjestelmälle on ominaista laaja kompensointivaatimus.¹⁵⁵

Saksa on kehittänyt lainsäädäntöään sallivammaksi, jotta kompensointi onnistuisivat paremmin. Uuden lainsäädännön myötä on sallittu monipuolisemmin erilaisia kompensointimenettelyjä. Ennen lainsäädännön uudistamista kompensointi tuli toteuttaa pääsääntöisesti hankealueen lähellä, eikä toisaalla toteutettaviin kompensointioihin suhtauduttu kannustavasti. Sen vuoksi maa-alueiden löytäminen ja lunastaminen oli hankalaa. Luonnonsuojelulain uudistaminen vuonna 2002 ja rakennuslain uudistaminen vuonna 1998 sallivat monipuolisemmat kompensointimenettelyt.¹⁵⁶

Luonnolle aiheutuvien haittojen sääntely on IMR:ssä joustavaa. Viranomaiset kuitenkin päättävät, pitääkö aiheutetut haitat korjata vai korvata. Sen sijaan, että suoritettaisiin pienimuotoisia korvaavia toimenpiteitä, joista seuraisi vain minimaalista hyötyä, käytetään mieluummin kompensointialueita tai ekotilejä.¹⁵⁷

Korvaavilta toimenpiteiltä ei edellytetä, että ne kohdistuisivat samoihin luonnonarvoihin, kuin mitä ne ovat heikentäneet. Korvaavilta toimenpiteiltä edellytetään kuitenkin sitä, että ne toteutetaan samalla luonnonalueella heikennettävän alueen

¹⁵² Suvantola 2005, s. 65. Myös Suvantola 2018, s. 52.

¹⁵³ Ekopisteiden määrä voi vaihdella 3-80 välillä luonnonarvojen mukaan. OECD 2016, s. 179.

¹⁵⁴ OECD 2016, s. 183.

¹⁵⁵ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 12.

¹⁵⁶ Ketola ym. 2009, s. 23-24.

¹⁵⁷ Suvantola 2018, s. 52.

kanssa.¹⁵⁸ Sen sijaan korjaamisella pyritään nimenomaisesti samanlaisten luontoarvojen korjaamiseen. Korvaavia toimenpiteitä koskeva järjestelmä saattaa johtaa siihen, että tietyt luonnonarvot vähenevät tulevaisuudessa. Järjestelmä on kuitenkin ennakoinut mahdollisen ongelman sillä, että ekopisteitä myönnettäisiin enemmän sellaisille luonnonarvoille, jotka olisivat uhattuna. Se olisi omiaan kannustamaan kompensoimaan nimenomaisia luonnonarvoja.¹⁵⁹

3.3.4 Luontoarvopankkimekanismi

Saksassa ekologista kompensatiota toteutetaan luomalla uusia elinympäristöjä ja ennallistamalla niitä. Saksaan on myös perustettu luontoarvopankkimekanismi, joka on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien. Luontoarvopankkeja ovat esimerkiksi kompensatioalueet (*Flächenpools*) sekä ekotilit (*Ökokonto*).¹⁶⁰ Luontoarvopankkitoiminta on kolmikantainen järjestelmä, jossa vaikuttavat osuuksien ostaja, myyjä sekä regulaattori.¹⁶¹ Ideana on, että hankkeen toteuttaja voi maksaa luonnon monimuotoisuudelle aiheuttamistaan loukkauksista, jos kaikki muut konkreettiset kompensatiotoimenpiteet on tutkittu.¹⁶²

Kompensatioalueet mahdollistavat, että useampia hankkeita voidaan kompensoida samalla laajalla alueella. Suurten kompensatioalueiden hyvinä puolina ovat muun muassa se, että ne ovat vaikuttavampia kuin yksittäiset pienet alueet. Lisäksi alueiden valvominen on helpompaa ja se on kustannustehokkaampi vaihtoehto kuin se, että jokaista hanketta kohti hankittaisiin erikseen kompensoitava alue.¹⁶³

Kompensatioalueiden ongelmat liittyvät kompensatiotoimien pysyvyyteen ja maan saatavuuteen.¹⁶⁴ Uhkana on myös, että kompensatioalueet vähentävät lieventämishierarkian mukaisia ensisijaisia keinoja välttää tai lieventää haittoja. Ensisijaisesti olisi alueella tehtävä aina välttämis- ja lieventämistoimenpiteitä ja vasta sen jälkeen kompensoitava haittavaikutukset muualla, jos se ei ole lievemmillä keinoilla mahdollista.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Suvantola 2018, s. 53. Saksassa on yhteensä 69 luonnonaluetta.

¹⁵⁹ OECD 2016, s. 191.

¹⁶⁰ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 6 ja 12.

¹⁶¹ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 12.

¹⁶² SOU 2017:34, s. 485.

¹⁶³ Ketola ym. 2009, s. 24.

¹⁶⁴ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 15.

¹⁶⁵ Ketola ym. 2009, s. 24.

3.3.5 Käytännön kokemuksia

Saksan luonnonsuojelulaissa noudatetaan lieventämishierarkiaa. Hanketta suunniteltaessa on otettava huomioon, olisiko tarjolla muita toteutuspaikkoja ja miten haittoja voisi välttää tai lieventää tehokkaimmin. Kompensaatiota edeltävät toimenpiteet on kussakin tapauksessa huomioitava kohtuullisissa määrin.¹⁶⁶ Konkreettinen esimerkki Saksan lieventämishierarkian noudattamisesta on yksi EU:n suurimmista kompensatiorakenteista, joka koski Peenejoen laakson poikki kulkeva suunniteltua moottoritietä (A 20):

Moottoritien linjaussuunnitelmien mukaan se kulki Mecklenburg-Etu-Pomerin alueella erityissuojelun alueen poikki. Näillä alueilla oli ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppisiä, joihin moottoritie vaikuttaisi haitallisesti. Hanke hyväksyttiin, koska suojelun alueelle koituvat haitat voitiin perustella erittäin tärkeällä yleisen edun kannalta pakottavilla syillä. Vaihtoehtoista ratkaisua ei ollut, sillä suojelun alueen poikki kulkevaa linjausta ei voitu välttää sen pituuden ja sijainnin vuoksi. Valittu linjaus aiheutti alueelle vähiten vahinkoa. Ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit eivät vahingoittuneet välittömästi eivätkä välittömät vaikutukset kohdistuneet harvinaisiin lintulajeihin, joiden vuoksi laakso oli määritelty erityissuojelun alueeksi. Saksan liikenneministeriö päätti, että kompensatioksi moottoritien rakentamisesta lähes 100 hehtaarin alue, jossa oli seitsemän eri luontotyyppiä, tuli luoda tai entistää.¹⁶⁷

3.4 Yhteenveto Ruotsin ja Saksan järjestelmistä

Pelkästään eri oikeusjärjestysten esittely ei täytä vielä oikeusvertailun kriteereitä, vaan oikeusvertailulta edellytetään erojen ja yhtäläisyyksien kuvaamista.¹⁶⁸ Tämän vuoksi olen koonnut tähän kappaleeseen yhteenvedonomaaisesti aiemmin kappaleissa 3.2 ja 3.3 Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmää koskevat

¹⁶⁶ Suvantola 2018, s. 52.

¹⁶⁷ Euroopan komission lausunto (96/15/EY) 18.12.1995 Peenejoen laakson poikki kulkeva suunnitellusta moottoritiestä A 20 (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

¹⁶⁸ Husa 2013A, s. 185.

erot ja yhtäläisyydet. Tämän kappaleen lopussa edellä mainittujen ekologisten kompensatioiden järjestelmien pääpiirteet on koottu havainnollistavaan taulukkoon.¹⁶⁹

Vaikka Ruotsi ja Saksa sijaitsevat maantieteellisesti melko lähekkäin, niiden ekologista kompensatiota koskeva sääntely on kuitenkin erilaista. Tämä selittynee osittain sillä, että Saksan järjestelmä on Ruotsin järjestelmää vanhempi, joten sitä on ehditty kehittää enemmän tavoitteita vastaavaksi.

Ruotsissa ekologista kompensatiota koskevaa lainsäädäntöä on melko vähän ja se on puutteellista. Myös ekologista kompensatiota koskevat soveltamisohjeet ovat Ruotsissa yleisluontoiset, eikä niissä käydä seikkaperäisesti läpi, miten lainsäädäntöä tulisi tulkita.¹⁷⁰ Saksassa ekologista kompensatiota on säännelty laajemmin kuin Ruotsissa ja sen soveltaminenkin on jäsentyneempää.

Ruotsissa ei ole vielä syntynyt johdonmukaista järjestelmää, milloin kompensatiovelvoite asetetaan, vaan järjestelmä on oikeudellisesti epäselvä. Kompensatiovelvoitetta käytetään ympäristökaarta koskevissa lupa-asioissa, sen sijaan muuhun lainsäädäntöön perustuviin lupiin ei välttämättä sisälly kompensatiovelvoitetta.¹⁷¹ Saksassa sen sijaan kompensatiovelvoitteen asettaminen on selvä, kuten alla olevasta taulukossa on esitetty.¹⁷² Saksan järjestelmässä ei ole siten samaa ongelmaa kuin Ruotsissa, että kompensatiota ei käytettäisi, vaikkakin se soveltuisi tilanteeseen.

Saksan ekologisen kompensaaation järjestelmä on velvoittava. Lisäksi Saksan järjestelmässä mahdollistetaan luonnonarvojen kauppamekanismi kompensatioalueiden ja ekotilien muodossa. Ruotsissa ei ole käytössä luonnonarvokauppaa, vaan kompensatiot toteutetaan aina hankekohtaisesti (*one-off offset*). Saksan järjestelmään voidaan kaiken kaikkiaan luonnehtia läpinäkyväksi ja yhdenvertaiseksi.

Saksan ekologisen kompensaaation järjestelmän yksi vahvuuksista on mittaamisjärjestelmä, joka edesauttaa sitä, että kompensaaation yhteydessä pystytään kartoittamaan lähtötilanne, siitä aiheutuvat haitat sekä riittävän kompensaaation määrä. Järjestelmässä on huomioitu myös se tilanne, jos kompensatiota ei voida käyttää. Täl-

¹⁶⁹ Ks. Taulukko 1. Yhteenveto Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaaation järjestelmistä.

¹⁷⁰ SOU 2017:34, s. 251, 254, 259. Myös Suvantola 2018, s. 66.

¹⁷¹ Suvantola 2018, s. 66.

¹⁷² Ks. Taulukko 1. Yhteenveto Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaaation järjestelmistä.

löin voidaan sallia kompensatiomaksu, ja järjestelmä antaa perusteet sen määräämiselle.¹⁷³ Ruotsissa ei ole vastaavaa mittaamisjärjestelmää, mikä vaarantaa luonnon monimuotoisuuden riittävän kompensoinnin. Ruotsin tulisikin ottaa vaikutteita Saksan mittaamisjärjestelmästä, sillä se olisi omiaan tekemään korvauksista yhdenmukaisempia.

Ruotsin ekologisen kompensoinnin järjestelmää koskevat haasteet ovat johtaneet siihen, että hankkeet ovat viivästyneet ja kompensoinnista on seurannut korkeita kustannuksia ohjeiden puuttumisen vuoksi.¹⁷⁴

Saksan järjestelmä mahdollistaa myös muiden luonnonarvojen kompensoinnin kuin niiden, joita on heikennetty. Kompensaation on vastattava ekopisteiltään heikennystä, jotta kokonaisheikentymättömyyden periaate toteutuu.¹⁷⁵ Myös Ruotsissa voidaan kompensoida muuta kuin heikennettyä luonnonarvoa. Tältä osin kompensointijärjestelmät ovat yhtäläisiä.

Kaiken kaikkiaan tämän tutkielman yhteydessä tehdyn Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensoinnin järjestelmien vertailun perusteella näyttää kuitenkin siltä, että Saksan järjestelmä tarjoaisi paremmat lähtökohdat kehittää Suomen ekologisen kompensoinnin järjestelmää kuin Ruotsin ekologisen kompensoinnin järjestelmä. Ekologisen kompensointijärjestelmän kehittämiseksi Suomessa on tärkeä tukeutua kansainvälisiin kokemuksiin, koska Suomessa ei ole vielä vastaavaa sääntelyä samassa laajuudessa. Sen vuoksi tukeudun 5.2 luvussa esittelemässäni sääntelyehdotuksessa ensisijaisesti Saksan ekologisen kompensoinnin järjestelmään.

¹⁷³ Suvantola 2018, s. 66.

¹⁷⁴ Enetjärn ym. 2015, s. 12.

¹⁷⁵ Suvantola 2018, s. 66.

Taulukko 1. Yhteenveto Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaation järjestelmistä.

	Ruotsin ekologinen kompensaatio	Saksan ekologinen kompensaatio
Velvoittavuus	Lainsäädäntö, heikko	Lainsäädäntö, vahva
Soveltaminen	Vain ympäristökaareen perustuen, Natura 2000 -alueet ja sen ulkopuolella olevat suojatut alueet, kuten luonnonsuojelualueet, kulttuuriperinnön suojelualueet ja biotooppien suojelualueet	IMR:n perustuen, kokee laajasti eri luonnonarvoja, ei koske maankäyttöä maatalouden, metsätalouden ja kalatalouden aloilla
Kompensaatiovelvoitteen asettaminen	Epäselvä	Selvä
Kompensaation kohdistaminen	Heikennetty tai muu luonnonarvo	Heikennetty tai muu luonnonarvo
Kompensaatiotyyppi	Hankekohtainen	Hankekohtainen tai luonnonarvopankki
Kompensaatiosäätely	Joustamaton	Joustava
Tavoite	Määritellään tapauskohtaisesti, luontaisuurituksia ja toteutetaan paikallisella tasolla	Nykyisen ekologisen tilanteen säilyttäminen
Varmentaminen	Ei lainsäädännöllistä tukea	Lain mukaan viranomaisen valvoo
Mittaamisjärjestelmä	Ei käytössä	Käytössä

4 Ekologisen kompensaation nykytila Suomessa

4.1 Ekologisen kompensaation lainsäädännöllinen viitekehys

4.1.1 Suomea sitova kansainvälinen sääntely ja kansallinen lainsäädäntö

Suomi on sitoutunut kansainvälisellä tasolla luonnon monimuotoisuuden tukemiseen. Suomi on sitoutunut monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 78/1994), jonka 1 artiklan mukaan tavoitteena on muun muassa biologisen monimuotoisuuden suojeleminen. Sopimusosapuolet ovat myös sopimuksessa todenneet, että on elintärkeää ennakoita, ehkäistä ja torjua biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen lähteet.

Suomi on myös sitoutunut Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen 10. osapuolikokouksessa Nagoyassa vuonna 2010 lisäämään luonnon monimuotoisuutta. Euroopan komissio on antanut 3. kesäkuuta 2011 tiedonannon ”Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020”, jolla on tarkoitus toteuttaa Nagoyassa sovittu maailmanlaajuinen luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia. Komission tiedonannon tavoitteena on vuoteen 2020 mennessä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen ja ennallistaa ne. Vuoteen 2050 mennessä tavoitteena on suojella luonnon monimuotoisuutta ja ennallistaa sitä. Tiedonannossa otetaan esille myös kompensaatiojärjestelmän mahdollisuuksien tarkastaminen luonnon monimuotoisuuden tukemisessa.¹⁷⁶

Kansallisella tasolla Suomessa on heikko lainsäädännöllinen tuki ekologista kompensaatiota ajatellen. Suomessa kuitenkin selvitetään erilaisia vaihtoehtoja, miten ekologisen kompensaation käyttöä voisi lisätä tulevaisuudessa.¹⁷⁷

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Näin ollen Suomi on PL:n tasolla velvollinen ylläpitämään luonnon monimuotoisuutta.

Luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 1 §:n 1 kohdan mukaan lain tavoitteena on muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. LSL 5.1 §:n mukaan

¹⁷⁶ KOM (2011) 244 lopullinen.

¹⁷⁷ Enetjärn ym. 2015 s. 12.

edellä LSL:n 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Edelleen 5.3 §:n mukaan eliölajien suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Edellä mainittu LSL:n 5 § täsmentää jo PL:ssa mainittua vastuuta luonnon monimuotoisuudesta.

LSL:n 66 § sisältää ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä¹⁷⁸, vaikkakaan lakitekstissä ei käytetä kompensatian käsitettä. LSL 66 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston on 2 tai 3 momentin nojalla tekemässään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Kustannusvastuuta voidaan kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena olevan yleisen edun kannalta pakottava syy.

LSL 69.2 §:n mukaan, jos Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen suojelu lakautetaan, sen rauhoitusmääräyksiä lievennetään tai viranomaisen 66.2 tai 3 §:n nojalla on myöntänyt luvan taikka hyväksynyt tai vahvistanut suunnitelman ja tällainen päätös johtaa Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymiseen, ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä valtioneuvoston 66.4 §:n nojalla määräämiin toimenpiteisiin.

Edellä mainittuun pykälään sisältyy vaatimus haitan kompensoinnista, mutta se koskee vain hankkeita, jota ovat erittäin tärkeitä yleisen edun kannalta. Pykälää ei ole sen olemassa olosta huolimatta sovellettu, sillä poikkeuslupia ei ole haettu Natura-alueille.¹⁷⁹

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 7 § koskee velvollisuutta estää ja rajoittaa ympäristön pilaamista. Sen mukaan toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön ja viemäriverkoston mahdollisimman vähäisiksi.

¹⁷⁸ Sääntelyllä on implementoitu Suomen lainsäädäntöön osa EU:n luontodirektiiviä.

¹⁷⁹ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 20. HE 79/1996 vp, s. 49.

Suomen lainsäädännössä on säädetty toimenpiteistä, joilla pyritään luonnolle aiheutuvien haittojen välttämiseen ja lieventämiseen. Esimerkiksi ympäristövaikutusarviointi suoritetaan aina merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien hankkeiden, kuten teollisuuslaitosten, kohdalla.¹⁸⁰

Luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty LSL 49.1 §:n mukaan. Suojelun voimaantulo ei edellytä viranomaisen päätöstä toisin kuin muiden alueellisten suojelukeinojen kohdalla, vaan se tulee voimaan suoraan lain nojalla.¹⁸¹ ELY-keskus voi kuitenkin yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa 1 momentin kiellosta luontodirektiivin 16 artiklassa mainituilla perusteilla LSL 49.3 §:n mukaan. Luontodirektiivin 16 artiklan mukaan poikkeus voidaan myöntää muun muassa silloin, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella¹⁸².

Komission tulkintaohjeen mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellon poikkeuksen yhteydessä voidaan turvautua kompensatiotoimiin, vaikka niitä ei luontodirektiivin 16 artiklassa mainitakaan. Kompensatiotoimilla tarkoitetaan tulkintaohjeissa hankkeesta erillisiä toimia, joiden tarkoituksena on kompensoida lajille aiheutuneet haitalliset vaikutukset.¹⁸³

Suotuisan suojelutason vaatimus voi edellyttää kompensatiotoimien tai lieventävien toimenpiteiden toteuttamista, vaikka luontodirektiivissä kompensatio ei olekaan poikkeuksen myöntämisen edellytys.¹⁸⁴ Myös luonnonsuojeluviranomaisella voi olla mahdollisuus asettaa kompensatiotoimia hänelle kuuluvan toimivallan puitteissa luvan saamisen ehtona päätöksen tavoitteisiin liittyen.¹⁸⁵ Komission tulkintaohjeen mukaan kompensatiotoimet voivat antaa paremman oikeutuksen sallia poikkeus lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta silloin, jos poikkeus aiheuttaa haitallisia vaikutuksia.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Kniiivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 20.

¹⁸¹ Suvantola – Similä 2011, s. 159.

¹⁸² Tarkemmin ks. luontodirektiivin 16 artikla.

¹⁸³ Euroopan komissio 2007, s. 48.

¹⁸⁴ Leino 2015, s. 20.

¹⁸⁵ Suvantola – Similä 2011, s. 259. Ks. esim. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16/0400/1.

¹⁸⁶ Euroopan komissio 2007, s. 63.

Koska luontodirektiivissä ei kuitenkaan mainita kompensatiotoimia suojelusta poikkeamisen edellytyksenä, päätökseen sisälletyillä kompensatiotoimilla ei voida sivuuttaa luontodirektiivin 16 artiklan mukaisia poikkeamisen edellytyksiä.¹⁸⁷

Tietyntylaisia kompensatiotoimia voidaan siis tälläkin hetkellä käyttää LSL:n poikkeuslupapäätösten yhteydessä¹⁸⁸. Kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä, että lupa-arvioinnin yhteydessä huomioitaisiin mahdollisuus ekologisen kompensatiion käyttämiseen.¹⁸⁹ Sen vuoksi lainsäädäntöä olisi uudistettava, koska pelkkä tulkinnallinen valtuutus tuskin lisää kompensatiotoimien käyttöä myöskään tulevaisuudessa.¹⁹⁰

4.1.2 Erot vahingonkorvaukseen ja ennallistamiseen nähden

Ekologisella kompensatiolla on joitain samoja piirteitä vahingonkorvauksen ja ennallistamisen kanssa. Ekologisen kompensatiion voidaan katsoa kuitenkin eroavan niistä oikeudellisesti, ajallisesti ja paikallisesti. Lisäksi ekologisella kompensatiolla on erilaiset tavoitteet ja toteutustavat kuin vahingonkorvauksella ja ennallistamisella.¹⁹¹

Vahingonkorvauksessa vahingonkärsijän taloudellinen tilanne on tarkoitus saada vastaamaan vahinkoa edeltänyttä tilaa. Esimerkiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki (737/1994, ympäristövahinkolaki), eräistä naapuruussuhteista annettu laki (26/1920, naapuruussuhdelaki) sekä ympäristönsuojelulaki (527/2014) voivat velvoittaa korvaamaan ympäristön muutoksesta aiheutuneen vahingon. Viimeisenä vaihtoehtona korvaus voi perustua myös vahingonkorvauslakiin (412/1974). Ympäristövahingon aiheuttajan on korvattava ympäristövahinkolain 5 §:n mukaan itse vahinko ja sen lisäksi 6 §:n mukaisesti myös vahingontorjunta- ja

¹⁸⁷ Euroopan komissio 2007, s. 63. Ks. KHO 2017:161, jossa *kunta oli hakenut lupaa viitasammakon lisääntymispaikan suojelusta poikkeamiselle siirtolapuutarhatyyppisen vapaa-ajanasuntoalueen rakentamiseksi. Vaikka hanketta, jonka tarkoituksena oli kunnan elinvoimaisuuden säilyttäminen, voitiin sinänsä pitää erittäin tärkeän yleisen edun kannalta hyödyllisenä, ei viitasammakon lisääntymispaikan suojelusta poikkeamiselle ollut luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen poikkeusluvan myöntämisestä, koska luontodirektiivin 16 artiklassa säädetty poikkeamisen edellytykset eivät täyttyneet kompensatiotoimien edellytyksestä huolimatta.*

¹⁸⁸ Ks. esim. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16/0400/1.

¹⁸⁹ Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 20.

¹⁹⁰ Suvantola 2005, s. 74.

¹⁹¹ Suvantola 2018, s. 69.

ennallistamiskustannukset. Myös viranomaiselle voidaan korvata vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannukset, vaikka kukaan yksityinen ei kärsisi vahinkoa¹⁹². Ympäristövahinkolain perusteella ei voida velvoittaa tekemään ennallistavia tai korvaavia toimenpiteitä, vaan kyse on kustannusvastuusta. Ympäristövahinkolain mukaan esimerkiksi luonnonarvojen menetystä ei pidetä korvattavana vahinkona, ellei se vaikuta oikeudenhaltijan taloudelliseen asemaan.¹⁹³ Kaikissa vahingonkorvaussäännöksissä on kyse rahamääräisen korvauksen maksamisesta jo aiemmin tapahtuneen tai luvan myötä tiedossa olevan, taloudellisesti määriteltävissä olevan vahingon korvaamisesta.¹⁹⁴ Vahingonkorvauksessa pyritään korvaamaan vahingonkärsijälle aiheutunut taloudellinen vahinko ja turvaamaan hänen taloudellinen asemansa.¹⁹⁵ Ekologisia arvoja on pyritty saamaan vahingonkorvausvastuun piiriin, mutta vahingonkorvausoikeudellisissa hyvittämissjärjestelmissä on puutteita, minkä vuoksi luonnon monimuotoisuutta ei pystytä määrittelemään.¹⁹⁶

Naapuruussuhdelain 13 §:ssä säädetään naapurin oikeudesta vaatia kiinteistön omistajaa saattamaan alue entiseen kuntoon sekä saada syntyneestä vahingosta ja haitasta korvausta, mikäli kiinteistön omistajan pääasiallisena tarkoituksena on ollut tuottaa toimillaan naapurille vahinkoa ja haittaa. Tällainen ympäristön palauttaminen suoritetaan aina jälkikäteen ja sen tarkoituksena on poistaa lainvastaisen toiminnan vaikutukset. Näin ollen sitä ei voida pitää ekologisena kompensatona.¹⁹⁷

Lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009, ympäristövastuulaki) on pantu täytäntöön EU:n ympäristövastuudirektiivi¹⁹⁸. Edellä mainitut koskevat LSL 5a §:n mukaisia luontoarvoille tapahtuneita ympäristövahinkoja. Tavoitteena on palauttaa luonto samanlaiseen tilaan kuin se oli ennen vahinkoa. Ympäristövastuulain 5 § edellyttää käyttämään tietynlaista lieventämishierarkian tyyppistä ensisijaisuusjärjestystä, minkä mukaisesti vahingosta aiheutunut haitallinen muutos tulisi ensisijaisesti poistaa ja toissijaisesti korjata täydentä-

¹⁹² Suvantola 2018, s. 69.

¹⁹³ Ketola ym. 2009, s. 14. Hollo 2009, s. 9.

¹⁹⁴ Suvantola 2018, s. 69.

¹⁹⁵ Ketola ym. 2009, s. 14.

¹⁹⁶ Hollo 2009, s. 9.

¹⁹⁷ Suvantola 2018, s. 69.

¹⁹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristövastuuta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta antama direktiivi 2004/35/EY.

västi joko alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä. Lisäksi on suoritettava korvaavaa korjaamista, jos ensisijaisella tai toissijaisella korjaamisella ei pystytä korjaamaan aiheutettua vahinkoa täysimääräisesti. Oikeudellisesti korvaava korvaaminen on samankaltainen ekologisen kompensaation kanssa ja sen vuoksi ympäristövastuulain 5 § voi olla merkittävässä asemassa ekologisen kompensaation sääntelyn kehityksessä.¹⁹⁹

Vahingonkorvauksessa vahinko korvataan tyypillisesti rahallisesti, kun taas ekologisessa kompensaatioissa vahinko korvataan eräänlaisella luontaisuurituksella ja rahallista kompensaatiota voidaan käyttää vain poikkeuksellisesti. Ekologisessa kompensaatioissa tarkoituksena on korvata tietty luonnon monimuotoisuudelle koitunut loukkaus samanlaatuisesti, näin ollen raha ei itsessään korvaa luonnon monimuotoisuudelle aiheutunutta haittaa.²⁰⁰ Ekologisen kompensaation ideana on korvata luontaisuurituksen omaisesti luonnon monimuotoisuuden heikennys kompensoimalla se luonnon monimuotoisuuden parantamisella. Ekologinen kompensaatio on ennalta suunniteltu toimenpide, joka tehdään laillisen toiminnan seurauksena. Usein kyse on luvanvaraisesta toiminnasta. Näin ollen ekologinen kompensaatio eroaa hallintopakosta ja ympäristövastuusääntelystä, koska niissä toiminta ei ole suunniteltua ja se voi perustua laittomaan toimintaan.²⁰¹

4.2 Ekologisen kompensaation lainsäädännölliset kehitysnäkymät

Suomessa ekologisen kompensaation velvoittavuus perustuu tällä hetkellä luontodirektiivin sääntelyyn. Osa ekologisen kompensaation potentiaalista perustuu kuitenkin vapaaehtoisuuteen ja jotkut yritykset ovat käyttäneet kompensaatiota vähentääkseen toiminnasta aiheutuvia haittoja.²⁰²

Ekologisen kompensaation kehittäminen lainsäädännön tasolla näyttää olevan ajankohtaista, jos tarkastellaan viimeisintä 6.6.2019 annettua hallitusohjelmaa. Hallitusohjelman yksi tavoitteista on luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen Suomessa.²⁰³

¹⁹⁹ Suvantola 2018, s. 70.

²⁰⁰ Ketola ym. 2009, s. 14.

²⁰¹ Suvantola 2018, s. 70.

²⁰² Kniivilä – Kosenius – Horne 2014, s. 21.

²⁰³ Rinteen hallitusohjelma 2019, s. 39.

Yksi hallitusohjelmassa mainituista keinoista edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi on ekologisen kompensaation käytön pilotointi isoihin infrastruktuurihankkeisiin. Pilotointihankkeista saatujen kokemusten perusteella voitaisiin vielä paremmin arvioida sitä, onko lainsäädännölle tosiasiallisia uudistamistarpeita.²⁰⁴

Hallitusohjelmassa ekologinen kompensaatio määritellään periaatteeksi, jolla luonnon monimuotoisuutta heikentävän toiminnan haittavaikutuksia hyvitetään parantamalla heikennettyjä elinympäristöjä ja luomalla uusia toisaalla. Lisäksi hallitusohjelmassa on linjattu, että ekologisen kompensaation tulee olla viimesijainen keino.²⁰⁵

Vaikka luonnon monimuotoisuus on otettu tuoreeseen hallitusohjelmaan mukaan aiempaa vahvemmin, sen riittävyttä on silti arvosteltu kriittisesti. Rinteen hallitusohjelman tavoitetta luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi Suomessa voidaan pitää melko kunnianhimoisena. Ekologian professori Janne Kotiaho pitää tavoitteen toteuttamiseksi asetettuja keinoja riittämättöminä. Tavoitteen toteuttaminen edellyttäisi hänen käsityksensä mukaan huomattavasti enemmän budjettia kuin hallitusohjelmassa siihen on varattu.²⁰⁶ Myös ympäristöpolitiikan professori Janne Hukkinen on samaa mieltä Kotiahon kanssa tavoitteiden kunnianhimoisuudesta ja keinojen riittämättömyydestä. Lisäksi Hukkinen huomauttaa, että hallitusohjelman yleisesti ympäristöä koskeviin toimenpiteisiin ei ole asetettu selkeitä aikatauluja, vaan toimenpiteiden kohdalle on kirjattu muun muassa ”selvitetään” tai ”kehitetään”.²⁰⁷

Ekologisen kompensaation kohdalla tilanne näyttää kumminkin paremmalta, sillä hallitusohjelman mukaan ekologisen kompensaation käyttöä pilotoidaan.²⁰⁸ Se merkitsee konkreettisten toimien vaatimista, eikä pelkän selvitystyön tekemistä. Ekologisen kompensaation kohdalla voitaisiin kuitenkin tuoda konkreettisesti

²⁰⁴ Rinteen hallitusohjelma 2019, s. 40.

²⁰⁵ Rinteen hallitusohjelma 2019, s. 40.

²⁰⁶ Yle 2019A.

²⁰⁷ Yle 2019B.

²⁰⁸ Jotkut yritykset ovat hyödyntäneet ekologisen kompensaation pilotointia jo ennen hallitusohjelmaa. Esimerkiksi Rudus Oy:n LUMO-ohjelman tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Porvoon Kråköns soranottoalueella havaittiin erittäin tiukasti suojeltuja viitasammakoita, minkä vuoksi maa-ainesten ottaminen keskeytettiin ja viitasammakoita alettiin seurata. Viitasammakoille rakennettiin uudet lammet, sillä vanha lampi oli vaarassa kasvaa umpeen. Viitasammakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen parannustoimilla on saavutettu tavoitteet. Rudus Oy 2019. Saatavilla: <https://www.rudus.fi/ajankohtaista/2019/09/19/rudus-lumo-ohjelma-tuottaa-tuosta-viitasammakko-pulputtaa-krakon-entisella-soranottoalueella>

esiin se, missä määrin pilotointeja aiotaan tehdä antamalla esimerkiksi vähimmäislukumäärä pilotointihankkeista. Konkreettiset luvut olisivat tehokkaampi keino tavoitteiden saavuttamisen tueksi kuin pelkät ympäripyöreät lauseet.

Hallitusohjelmassa yhdeksi luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi annetuista keinoista on myös luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen arvioinnin pohjalta.²⁰⁹ Näkisin, että ekologinen kompensatio voitaisiin sisällyttää luonnonsuojelulainsäädäntöön sen uudistamisen yhteydessä. LSL:n tavoite luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä tukisi myös ekologisen kompensaation päämääriä, minkä vuoksi sääntelyehdotukseni perustuu myös luonnonsuojelulainsäädäntöön.²¹⁰

4.3 Ekologisen kompensaation järjestelmän keskeiset ominaisuudet

Oikeuskirjallisuudessa on esitelty keskeisiä ominaisuuksia, jotka tulisi huomioida laadittaessa toimivaa, kustannustehokasta, ympäristöystävällistä ja oikeudenmukaista ekologisen kompensaation järjestelmää.

Ensinnäkin tulisi lähteä lähtökohtaisesti liikkeelle lieventämishierarkian noudattamisveloitteesta, sillä sen avulla voidaan varmistaa se, että ekologinen kompensatio on viimesijainen toimi ja ennen sitä on pyritty välttämään, vähentämään ja enallistamaan luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvaa heikentymistä.²¹¹ Tämän vuoksi on myös osattava erottaa eri lieventämishierarkian vaiheet toisistaan.²¹²

Ekologisella kompensaatiolla ei aina pystytä tuottamaan vastaavia tuloksia, koska luonnon monimuotoisuus voi olla poikkeuksellisen arvokasta, korvaamatonta tai haavoittuvaa. Sen vuoksi on tärkeää määritellä myös kynnsarvot sille, mitä voidaan ja mitä ei voida korvata.²¹³ Luonnon monimuotoisuuden ollessa korvaamatonta tai erityisen haavoittuvaa ei luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voida kompensoida.²¹⁴ Tarkoituksenmukaisempaa on käyttää jotain muuta keinoa myös silloin, jos korvaavia alueita ei ole saatavilla tai jos tarvittavien

²⁰⁹ Rinteen hallitusohjelma 2019, s. 39.

²¹⁰ Ks. sääntelyehdotus alaluvussa 5.2.

²¹¹ BBOP 2013, s. 6. Myös Pappila 2017, s. 27.

²¹² Pappila 2017, s. 27.

²¹³ OECD 2016, s. 24.

²¹⁴ BBOP 2013, s. 6. Myös Pappila 2017, s. 27.

kompensaatiotoimenpiteiden saavuttamiseksi ei ole olemassa suojelutapoja. Tällaisissa tapauksissa ekologinen kompensatio ei ole suositeltava vaihtoehto.²¹⁵

Ekologisen kompensaation järjestelmissä tulisi kiinnittää huomiota kustannustehokkuuteen ja siihen, että nettotappiota ei synny.²¹⁶ Kompensaatiopaikoilla tapahtuvan ekologisen kompensaation tavoitteena on lisätä luonnon monimuotoisuuden suojelua alkuperäiseen tasoon verrattuna sekä ylläpitää vähintään kokonaisheikentymättömyyden tilaa tai tuottaa jopa sellaista lisäarvoa, jota ennen kompensaatiotoimenpiteitä ei ollut.²¹⁷

Mitkään alueet eivät ole ekologisesti identtisiä, joten kompensaation suunnittelu edellyttää arviointia siitä, miten saavutetaan luonnon monimuotoisuuden etuja kompensaatioalueella, jotta ne ovat ekologisesti vastaavia menetyksiin nähden vaikutusalueella. Ekologisen vastaavuuden määrittelemisen edellyttää luonnon monimuotoisuuden häviämisen ja kompensaatiopaikkojen vertailua luonnon monimuotoisuuden tyyppin, sijainnin ja ajan kesken.²¹⁸

Ekologisella kompensaatiolla tavoitellaan pitkän aikavälin tuloksia, minkä vuoksi kompensaatiotoimenpiteiden tulisi tuottaa suojelutuloksia vähintään niin kauan kuin luonnon monimuotoisuuden heikennys kestää hankkeen vaikutusalueella. Ihanteellisinta olisi, että suojelutoimet olisivat pysyviä.²¹⁹ Maankäyttö, taloudellinen kestävyys ja asianmukaiset kannustimet maankäyttöön ovat tärkeitä osatekijöitä suojelutoimien jatkuvuuden kannalta.²²⁰ Lisäksi samassa yhteydessä tulisi miettiä, miten kompensaatioalueen hallinta, seuranta ja hoito pidemmällä aikavälillä toteutetaan.²²¹

Ekologinen kompensatio tulisi kokonaisuudessaan olla sen suunnittelun ja toteutuksen osalta dokumentoitu prosessi, jossa hyödynnetään tieteellistä ja yleistä tietoa.²²² Seuranta-, raportointi- ja todentamismenetelmät mahdollistavat edistyksen

²¹⁵ Kostamo ym. 2018, s. 12.

²¹⁶ Enejärn ym. 2015, s. 14.

²¹⁷ BBOP 2013, s. 6.

²¹⁸ OECD 2016, s. 24.

²¹⁹ BBOP 2013, s. 6.

²²⁰ OECD 2016, s. 24.

²²¹ Pappila 2017, s. 27.

²²² BBOP 2013, s. 6.

arvioinnin kohti kompensaatitavoitetta.²²³ Jotta ennalta-asetetut ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa, edellytetään säännöllistä monimuotoisuuden arvioimista kompensatioalueilla. Kompensaatio-ohjelmaan voidaan tehdä tarvittavia muutoksia suorituskyvyn parantamiseksi.²²⁴

Ekologisen kompensaaion järjestelmä tulisi suunnitella ja toteuttaa oikeudenmukaisesti, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että ekologiseen kompensatioon liittyvien oikeuksien ja vastuiden, riskien ja palkkioiden jakaminen sidosryhmien kesken tulisi toteuttaa oikeudenmukaisella ja tasapainoisella tavalla lakia ja muita sääntöjä noudattaen.²²⁵

Kustannustehokkuuden näkökulmasta ekologisen kompensaaion järjestelmä tulisi integroida mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti nykyisiin olemassa oleviin järjestelmiin. Integroimalla ekologista kompensatiota koskeva lainsäädäntö johonkin olemassa olevaan järjestelmään, säästetään transaktiokustannuksia, joita syntyisi väistämättä enemmän, jos luotaisiin täysin uusi järjestelmä.²²⁶

4.4 Ekologiseen kompensatioon liittyvät uhat

Yleensä kaikenlaiselle toiminnalle on löydettävissä sekä hyviä puolia että uhkia, eikä ekologinen kompensatio tee tästä poikkeusta. Toisinaan ekologista kompensatiota on pidetty epävarmana keinona hyvittää luonnolle aiheutuneita negatiivisia vaikutuksia, sillä kompensaaion onnistuminen ei ole täysin varmaa.²²⁷ Luonnon palautuminen saattaa olla epävarmaa luonnon monimuotoisuuden vuoksi. Kompensaatiotoimillakaan ei välttämättä pystytä saavuttamaan täsmälleen samanaista ekosysteemiä kuin oli aikaisemmin, jos suunniteltaessa ja arvioitaessa ekologista kompensatiota ei huomioida tarpeeksi siihen liittyviä epävarmuustekijöitä.²²⁸

Toisaalta yhteiskunnalla ei enää ole mahdollisuuksia taloudellisesti selviytyä korjaamattomista ympäristövahingoista, joten ekologisen kompensaaion etuna on se,

²²³ OECD 2016, s. 24.

²²⁴ OECD 2016, s. 17.

²²⁵ BBOP 2013, s. 6.

²²⁶ Enetjärn ym. 2015, s. 14.

²²⁷ Pappila 2017, s. 25. Vrt. OECD 2016 s. 16, jonka mukaan ekologisen kompensaaion järjestelmää voidaan pitää ympäristötehokkaana vaihtoehtona.

²²⁸ Enetjärn ym. 2015, s. 58.

että yhteiskunta voisi vaatia korvauksia toimijoilta. Niillä toimijoilla, jota kompensointivelvollisuus koskisi, olisi kannustin taas välttää aiheuttamasta vahinkoja, jotka johtaisivat korvausvelvollisuuteen.²²⁹ Ekologista kompensatiota voitaisiin pitää oikeudenmukaisena ratkaisuna, sillä tällä hetkellä yhteiskunta maksaa yritysten aiheuttamia ympäristöhaittoja suojele- ja ennallistamisohjelmien avulla. Sen sijaan ekologisella kompensatiolla voitaisiin velvoittaa yritykset sisällyttämään aiheuttamansa haitat tuotteidensa tuotantokustannuksiin.²³⁰

Ekologisesta kompensatiosta johtuvat aikaviiveet voivat koitua ongelmallisiksi, sillä kompensointitoimenpiteiden vaikutus ja tulokset eivät ole välttämättä heti nähtävillä.²³¹ Tiettyjä luonnonarvoja on hankala kompensoida ja niiden korvaaminen ekologisen kompensatiion keinoin olisi epävarmaa, kohtuuttoman hidasta tai se johtaisi erilaiseen lopputulokseen, kuin oli tarkoitus.²³² Aikaviiveitä koskien on huomioitava, että ekologinen palautuminen vie aikaa ja luontotyyppien uudistumiskyky vaihtelee. Vanhimmilla elinympäristöillä, kuten muinaismetsillä, palautuminen voi viedä vuosisatoja, kun taas toisilla elinympäristöillä se saattaa kestää vain muutamia vuosikymmeniä parhaassa tapauksessa.²³³

Ekologisen kompensatiion ei voida katsoa korvaavan kaikenlaisia luonnonarvoja, vaan jotkin luonnonarvot on rajattava myös kompensatiion ulkopuolella, sillä kaikkia luonnonarvoja ei voida mitata rahassa.²³⁴ Kompensatioratkaisujen valinta voi kuitenkin keskittyä liikaa kompensatiosta aiheutuviin kustannuksiin, jolloin valinta tehdään halvimman vaihtoehdon perusteella. Tällöin vaarana on, että kompensatitoimenpiteet keskittyvät vain yksinkertaisiin, edullisesti kompensoitaviin kohteisiin ja on mahdollista, että kompensatiion kustannuksia lisäävien esimerkiksi harvinaisten ja uhanalaisten luonnonarvojen määrä vähenee entisestään, koska niitä ei kompensoida yhtä tehokkaasti kuin niitä heikennetään.²³⁵ Monimuotoisuuden vähentämistä tulisikin välttää sellaisilla elinympäristöillä, joilla on heikko uusiutumiskyky. Sen sijaan ekologista kompensatiota tulisi käyttää vain sellaisilla alueilla, jotka voidaan uudistaa helposti. Mikäli luonnon monimuotoisuus on erittäin

²²⁹ Enejärn ym. 2015, s. 13.

²³⁰ Yle 2019A.

²³¹ Tucker ym. 2014, s. 103-104.

²³² Kostamo ym. 2018, s. 13. Myös Pappila 2017, s. 26.

²³³ Enejärn ym. 2015, s. 58-59.

²³⁴ Pappila 2017, s. 26.

²³⁵ ten Kate – Bishop – Bayon 2004, s. 19.

haavoittuvaa tai korvaamatonta, kyseistä monimuotoisuutta on mahdoton korvata, minkä vuoksi sellaisilla paikoilla ei tulisi sallia ekologista kompensatiota.²³⁶

Päätöksentekijät saattavat nähdä ekologisen kompensaation helppona tapana käsitellä maankäytön ristiriitoja, joten sen odotetaan nopeuttavan hyväksymisprosesseja. Tämän vuoksi ekologiseen kompensaatioon liittyykin väärinkäyttöriski.²³⁷ On mahdollista, että ekologista kompensatiota käytettäisiin väärin antamalla ikään kuin lupa heikentää luonnon monimuotoisuutta (*license to trash*) ja se olisi omiaan ajamaan löyhempään lupamenettelyyn.²³⁸ Toisaalta ekologisen kompensaation avulla voidaan luoda myös uusia markkinoita ja liiketoimintamahdollisuuksia esimerkiksi maanomistajille. Maanomistajat voivat käyttää aikaisemmin hyödyntämättä maata myymällä sitä kompensaationa yrityksille. Näin maanomistajat voivat saada itselleen tuottoa samalla kun he parantavat luonnon monimuotoisuutta.²³⁹

Ekologisen kompensaation uhkana on myös se, jos luonnon monimuotoisuudelle ei löydetä luotettavaa mittaustapaa, jolla voitaisiin selvittää, miten suuri kompensaatio tulee tehdä ja, että kompensaatio vastaa vähintään aiheutettua vahinkoa.²⁴⁰ Tällöin ei saavuteta ekologisen kompensaation tavoitetta eli kokonaisheikentymättömyyden tilaa, jos kompensaatiot jäävät toistuvasti liian pieniksi aiheutettuun haittaan nähden. Toisaalta ekologisella kompensaatiolla voidaan mahdollistaa aiempaa enemmän ja parempia suojelutuloksia kuin mitä muilla keinoilla on saatu aikaan hankkeiden toteuttamisen yhteydessä.²⁴¹

Tärkeintä ekologista kompensatiota koskevien riskien ja uhkien torjunnassa ovat selkeät ohjeet siitä, mikä on hyväksyttävää ja se, että lieventämishierarkiaa noudatetaan.²⁴² Ilman lieventämishierarkian noudattamista merkittävästi luontoa muuttavan toiminnan lupakäsittely voi muuttua niin, ettei enää selvitetä tarvittavissa määrin, miten heikennyksiä voitaisiin välttää tai lieventää.²⁴³ Ekologisen kompensaation tulisi vähentää yhteiskunnallisia menetyksiä, joita luonnossa tapahtuu jatkuvasti. Kompensaation avulla voitaisiin auttaa vähentämään menetyksiä epäsuorasti

²³⁶ Enetjärn ym. 2015, s. 60.

²³⁷ Enetjärn ym. 2015, s. 58.

²³⁸ Pappila 2017, s. 26. Myös ten Kate – Bishop – Bayon 2004, s. 79.

²³⁹ ten Kate – Bishop – Bayon 2004, s. 43-44.

²⁴⁰ Tucker ym. 2014, s. 103-104.

²⁴¹ ten Kate – Bishop – Bayon 2004, s. 14.

²⁴² Enetjärn ym. 2015, s. 14.

²⁴³ Kostamo ym. 2018, s. 13.

hinnoittamalla luonnon monimuotoisuuden menetykset ja luomalla kannustin toimijoille sisällyttää luonnon monimuotoisuuteen liittyvät arvot heidän jokapäiväiseen päätöksentekoprosessiinsa.²⁴⁴

²⁴⁴ Enetjärn ym. 2015, s. 41.

5 Ekologinen kompensatio de lege ferenda

5.1 Perustelut ekologista kompensatiota koskevan sääntelyn luomiseksi

Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan lainvalmisteluhankkeen esi- ja perusteluvaiheisiin kuuluu eniten aikaa suhteessa muihin vaiheisiin.²⁴⁵ Esivalmistelussa arvioidaan muun muassa hankkeen käynnistämisen tarvetta, selvitetään sääntelyn nykytilaa ja siihen liittyviä epäkohtia sekä tarkastellaan kansainvälisiä kokemuksia. Perusvalmistelussa sen sijaan laaditaan varsinainen säädösehdotus ja se perustellaan.²⁴⁶

Hallituksen esityksen laatimisoheiden yleisiin periaatteisiin kuuluu muun muassa se, että selvitetään lain tarpeellisuus sekä arvioidaan ja selostetaan laista koituvia vaikutuksia ja vaihtoehtoja.²⁴⁷ Lainsäädännön tarpeellisuus on myös kyseenalaisesti, jotta vältetään ylisääntelyn ongelmalta, jossa samaa ongelmaa säädellään monin eri keinoin. Ylisääntelyä tulisi välttää, koska se aiheuttaa turhia kustannuksia ja on tarpeetonta.²⁴⁸ Lainsäädäntötutkimuksenkin kannalta on tärkeää kartoittaa muun muassa se, säännelläänkö asiasta vai ei ja miten sääntely tulisi laatia.²⁴⁹

5.1.1 Nykytila Suomessa

Koska ekologisesta kompensatiosta ei ole Suomessa laajempaa sääntelyä²⁵⁰, täytyy tarkastella sellaisia oikeuspoliittisia näkökohtia, jotka tukevat kattavan sääntelyn kehittämistä. Ensinnäkin on pohdittava sääntelyn tarpeellisuutta ja tarkkuutta, jotta vältetään liiallinen sääntely.

LSL 1 §:n 1 kohdan mukaan nykyisen lain tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Lisäksi LSL:n tavoitteisiin voidaan lukea muun muassa luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen.²⁵¹ Vaikka lain tavoite sinänsä mahdollistaa

²⁴⁵ Oikeusministeriö 2004, s. 71.

²⁴⁶ Oikeusministeriö 2004, s. 69.

²⁴⁷ Oikeusministeriö 2004, s. 9.

²⁴⁸ Määttä 2019, s. 513. Määttä – Tala 2015, s. 40-41.

²⁴⁹ Määttä 2002, s. 132.

²⁵⁰ Lukuun ottamatta EU:n Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen heikentämistä koskevaa sääntelyä (LSL 66 §).

²⁵¹ Similä ym. 2010, s. 16.

ekologisen kompensaation käytön, se ei kuitenkaan riittävässä määrin pysty turvaamaan tavoitteen konkreettista toteutumista, kuten olen tutkielmassani aiemmin esittänyt.²⁵² Näin ollen luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen edellyttää uusia keinoja, koska luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä ei ole kyetty kokonaan estämään nykyisen lainsäädännön mahdollistavien keinoin.²⁵³ Ekologisen kompensaation sääntelylle on siis tosiasiallinen tarve.

LSL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä ympäristöministeriö on listannut yhdeksi kehittämiskohteeksi muun ohessa ekologisen kompensaation.²⁵⁴ Yleisesti uudistuksen tavoitteeksi on määritelty luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Tässä tutkielmassa tekemieni havaintojen perusteella ekologinen kompensaatio olisi yksi keino suojelemaan luonnon monimuotoisuutta, minkä vuoksi siitä tulisi säännellä uudistettavassa LSL:ssä. Myös lainsäädännön uudistamishanke puoltaa näkökantaa, koska ekologinen kompensaatio on lueteltu yhdeksi kehittämiskohteeksi.

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni oli se, minkälaiset mahdollisuudet nykyinen kansallinen lainsäädäntö antaa ekologisen kompensaation käyttämiseksi Suomessa. Oletin, että Suomen nykyistä ekologiseen kompensaatioon liittyvää sääntelyä ei voida pitää riittävän tehokkaana ylläpitämään luonnon monimuotoisuutta. Tutkielmassa tekemieni havaintojen perusteella hypoteesini vastaa täysin tutkimuskysymykseen saamaani vastausta. Suomen ekologisen kompensaation järjestelmä on jäljessä kansainvälisesti tarkasteltuna, eikä nykyinen lainsäädäntö vastaa ekologisen kompensaation tarpeita, vaikkakin pienimuotoisia kompensaatiotoimenpiteitä on voitu tehdä LSL:n poikkeuslupapäätösten yhteydessä. LSL:n uudistamistöidenkin yhteydessä pohditaan ekologisen kompensaation kehittämistä. Nykyistä lainsäädäntöä täytyisikin kehittää vastaamaan paremmin LSL:n tavoitteita, koska nykyisellään niitä ei ole saavutettu. Tähän yhtenä ratkaisuna olisi ekologisen kompensaation sääntelyn tuominen vahvemmin osaksi LSL:a.

²⁵² Tämä ilmenee muun muassa siten, että Suomessa ei ole kertaakaan myönnetty poikkeusta LSL 66 §:n nojalla, mikä edellyttäisi korvaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Similä ym. 2010, s. 87.

²⁵³ Similä ym. 2010, s. 23.

²⁵⁴ Ympäristöministeriö 2019, s. 6.

5.1.2 Kansainväliset kokemukset

Lainsäädännön tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon useita eri tekijöitä. Yksi tekijä lainsäädännön tarpeellisuutta arvioitaessa on kansainväliset kokemukset. Tällöin pohdittavaksi tulee, onko ulkomailla voimassa olevaa sääntelyä ja minkälaisia lainsäädännöstä saadut kokemukset ovat olleet.²⁵⁵ Lainvalmistelussa sekä oikeuspolitiikassa voidaan hyödyntää oikeusvertailulla saatuja tuloksia.²⁵⁶ Oikeusvertailun avulla voidaan selvittää, millaisia oikeudellisia keinoja muissa valtioissa on käytetty tietyn yhteiskunnallisesti merkittävän tavoitteen saavuttamiseksi.²⁵⁷

Ekologisesta kompensatiosta on säädetty monissa eri maissa. Tutkielmassani olen tarkastellut Ruotsin ja Saksan ekologisten kompensatioiden järjestelmiä. Ruotsin ekologista kompensatiota koskeva sääntely ei ole osoittautunut kovin tehokkaaksi ja järjestelmä edellyttäisi edelleen kehittämistä, jotta siitä tulisi toimiva ja tehokas. Ongelmana Ruotsissa on erityisesti se, että ekologisesta kompensatiosta ei ole säädetty yhtä tiukasti kuin Saksassa, eikä ekologista kompensatiota käytetä kaikissa niissä tilanteissa, joihin se lainsäädännön mukaan soveltuisi.

Tässä tutkielmassa oikeusvertailun perusteella Saksan ekologisten kompensatioiden järjestelmä vaikuttaa toimivammalta kuin Ruotsin vastaava. Sen vuoksi Suomessa olisi ensisijaisesti otettava vaikutteita Saksan ekologisten kompensatioiden sääntelystä. Saksaa on pidettykin yhtenä ekologisten kompensatioiden mallimaista.²⁵⁸

Oikeusvertailun perusteella saatujen tuloksien mukaan Suomen ekologisten kompensatioiden järjestelmää kehittäessä tulisi sen velvoittavuus perustua vahvasti lainsäädäntöön kuten Saksassakin on tehty. Lisäksi ekologisten kompensatioiden sovellettavuus tulisi koskea laajasti eri luonnonarvoja. Järjestelmän käyttäminen tulisi olla selkeää ja sen tulisi perustua mittaamisjärjestelmään, jonka avulla kompensatiotoimien määrät voitaisiin selvittää. Tavoitteellisesti ekologisella kompensatiolla tulisi pyrkiä luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen lisäisyyden periaatetta noudattaen.

²⁵⁵ Määttä 2019, s. 512.

²⁵⁶ Husa 2013A, s. 33.

²⁵⁷ Husa 2013A, s. 32.

²⁵⁸ Suvantola 2018, s. 129.

Pakolliset kompensatiojärjestelmät ovat tehokkaampia kuin vapaaehtoiset²⁵⁹ kompensatiojärjestelmät, koska ne ovat tiukempia ja niihin liittyy enemmän valvontaa sekä mahdollisuus sanktioida rikkomukset.²⁶⁰ Tässä tutkielmassa on tuotu esille, että kansainvälisesti tarkastellen ekologisen kompensatian järjestelmät perustuvat aina lainsäädäntöön, eikä tehokkaita vapaaehtoisuuteen perustuvia kompensatiojärjestelmiä, jotka lisääisivät luonnonarvoja, ole käytössä.²⁶¹ Näin ollen vapaasti sopiminen eli itsesääntely ei tässä tapauksessa turvaisi tarpeeksi ekologisen kompensatian tavoitetta luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseksi²⁶². Sen vuoksi vapaaehtoisten ekologisen kompensatian järjestelmien merkitystä ei tässä yhteydessä käydä enemmälti läpi.

Näin ollen myös kansainväliset kokemukset puoltavat sitä, että ekologinen kompensatio kaipaisi jäsennellympää sääntelyä Suomessa.

5.1.3 Sääntelyn toteuttaminen ja tavoite

Sääntelyn toteuttamisen yhteydessä täytyy määritellä, miten tarkasti tai joustavasti normit tulee säännellä. Joustaville normeille on ominaista, että päätösvalta on enemmälti lain soveltajalla, kun taas tarkkarajaisille normeille on ominaista, että lainsäätävä pitää päätösvallan itsellään. Sääntelytarkkuuden tulkintaan vaikuttaa itse lakitekstin lisäksi myös lain esityöt.²⁶³ Joustavaa sääntelyä käytetään sellaisten lakien yhteydessä, joille on ominaista laadultaan yksilölliset ongelmat, esimerkiksi ympäristöoikeus on tällainen oikeudenala.²⁶⁴ Toisaalta sääntelyltä vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, mutta ympäristöoikeuden kohdalla joustavien normien käyttö on hyväksytty, koska muuten sääntelystä voisi tulla liian kasuistista, jolloin se ei enää soveltuisi ympäristöoikeudelle tyypillisten yksilöllisten ongelmien ratkaisuun.²⁶⁵

²⁵⁹ Vapaaehtoisella ekologisella kompensatiolla voidaan esimerkiksi tavoitella hyvää mainetta jotain luonnonsuojelujärjestöä tukemalla.

²⁶⁰ OECD 2016, s. 17.

²⁶¹ Similä – Primmer – Salokannel 2017, s. 418. ten Kate – Bishop – Bayon 2004, s. 36.

²⁶² Määttä kuvaa samaa tilannetta tupakointia koskevan lainsäädännön muutokseen liittyvällä esimerkillä, jossa todettiin, että tupakoinnin rajoittaminen ei onnistunut pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuen, minkä vuoksi tarvittiin sääntelyä. Määttä 2019, s. 512-513.

²⁶³ Määttä 2019, s. 520.

²⁶⁴ Määttä 2010 s. 52-53.

²⁶⁵ Länsineva 2012, s. 10-11.

Näin ollen joustava sääntely palvelee parhaiten ympäristöoikeuden tarkoitusta ja ekologista kompensatiota koskeva sääntely tulisikin toteuttaa joustavasti siten, että säännökset olisivat kuitenkin mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Esimerkiksi ekologisen kompensaaation käsite on tuotava täsmällisesti esille sekä se, miten ekologinen kompensatio toteutetaan. Sen sijaan joustavuutta voisi olla kompensatiotoimen valinnassa, jolloin kompensaaation toteuttajalla voisi olla esimerkiksi mahdollisuus valita tietyssä määrin, mihin luontotyyppiin kompensatio kohdistuu. Myös Ruotsissa ja Saksassa ekologisen kompensaaation sääntelyssä on joustavuutta²⁶⁶. Tästä esimerkkinä se, että Ruotsin ja Saksan järjestelmissäkään ei edellytetä, että kompensatiotoimet kohdistuvat nimenomaisesti heikennettyyn luontotyyppiin. Lisäksi säännöksiin on sisällytetty muun muassa kohtuuttomuutta ja kohtuullisuutta tarkoittavat termit ”orimligt”²⁶⁷ ja ”angemessen”²⁶⁸, jotka määräytyvät aina tulkitsijan mukaan.

Toisena tutkimuskysymyksenäni oli se, miten ekologisesta kompensatiosta tulisi Suomessa säännellä *de lege ferenda*, kun otetaan huomioon Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensaaation järjestelmät. Vastauksena tutkimuskysymykseen on ensinnäkin se, että ekologista kompensatiota koskeva sääntely tulisi toteuttaa osin joustavin normein, sillä se palvelee parhaiten ympäristöoikeuden tavoitteita. Sääntelyssä tulisi ottaa paremmin huomioon LSL:n tavoite luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä. Lisäksi sääntelyyn voitaisiin hakea vaikutteita Saksan ekologisen kompensaaation sääntelystä.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ekologista kompensatiota koskeva sääntely tulisi liittää LSL:n poikkeuslupamenettelyn yhteyteen lisäedellytykseksi, sillä silloin sen avulla voitaisiin parantaa LSL:n tuloksellisuutta. Näin ollen ekologinen kompensatio LSL:n poikkeamisen lisäedellytyksenä parantaisi mahdollisuuksia

²⁶⁶ Huomautuksena, että aiemmin tässä tutkielmassa on todettu, että Ruotsissa ekologisen kompensaaation sääntely on joustamatonta. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö ekologisen kompensaaation sääntelyyn voisi sisältyä myös joustavia normeja. Tarkoituksena on ollut osoittaa, että Saksan ekologisen kompensaaation sääntelyyn verrattuna Ruotsissa se ei ole yhtä joustavaa.

²⁶⁷ MB 7:29a §.

²⁶⁸ BNSG 15 §.

saavuttaa lain tavoite luonnon monimuotoisuuden ylläpidosta ja se olisi omiaan parantamaan myös suotuisan suojelun tasoa pidemmällä aikavälillä.²⁶⁹ Oikeuskirjallisuudessa esitetty kanta ja LSL:n tavoite huomioiden ekologisen kompensaation sääntely tulisi toteuttaa siten, että se liitettäisiin poikkeuslupamenettelyn yhteyteen lisäedellytykseksi. Käsittelen tarkemmin ekologisen kompensaation sääntelyn toteuttamista luvussa 5.2, jossa annan myös konkreettisen ja perustellun vastauksen toiseen tutkimuskysymykseeni säädösehdotuksen muodossa.

Ekologisen kompensaation sääntelyn tavoitteen osalta voidaan hyödyntää normatiivista sääntelyteoriaa, jota käytetään analysoimaan sitä, miten tietynlaisella sääntelyllä saavutettaisiin parhaiten tietty yhteiskuntapoliittinen tavoite.²⁷⁰ Tavoitteen osalta on olennaista tarkastella LSL 1 §:n 1 kohdan mukaista lain tavoitetta eli luonnon monimuotoisuuden ylläpitämistä. Lisäksi LSL:n 5 §:ssä viitataan 1 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi suotuisan suojelutason säilyttämiseen. LSL 5.2 §:n mukaan luontotyyppin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa.

Nämä nykyisessä lainsäädännössä mainitut tavoitteet saavutetaan *no net loss* -periaatteen mukaisesti silloin, kun luonnon kokonaisheikentymättömyys on nolla. Esimerkiksi Saksassa ekologisen kompensaation sääntelyn tavoitteena on pitää luonnon monimuotoisuuden tila ennallaan. Huomionarvoista on, että tällä hetkellä Suomessa ei ole kuitenkaan sääntelyn avulla pystytty riittävästi turvaamaan luonnon monimuotoisuuden ylläpitämistä. On esitetty, että kompensaatiolla voidaan tosiasiasa vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen vain, jos tavoitteeksi asetetaan lisäisyyden periaate.²⁷¹ Tavoitteellisesti ekologisen kompensaation sääntelyllä tulisi siis pyrkiä ensisijaisesti luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen lisäisyyden periaatetta kunnioittaen.

²⁶⁹ Leino 2015, s. 26, 31. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ekologisesta kompensaatiosta tulisi säännellä mieluummin taloudellista toimintaa sääntelevissä lupalaeissa kuin luonnon-suojelulaissa. Ks. Similä ym. 2010, s. 87.

²⁷⁰ Määttä 2002, s. 133.

²⁷¹ Suomen ympäristökeskus 2019, s. 3.

5.2 Sääntelyehdotus ekologisen kompensaation sisällyttämiseksi luonnonsuojelulakiin

Lainsäädäntötutkimus voidaan jakaa koko lainsäädäntöä koskevaksi tutkimukseksi, jolloin lainsäädäntöä tutkitaan instituutiona tai se voi koskea tiettyä yksittäistä lakia tai säädöshanketta. Lainsäädäntöä instituutiona tutkittaessa tutkitaan kaikkea säädettyä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Sen sijaan, kun on kyse esimerkiksi yksittäisestä lakihankkeesta, keskitytään selvittämään, miksi ja miten laki on syntynyt ja miten se toteutuu ja vaikuttaa myöhemmässä vaiheessa. Periaatteessa yksittäistä lakihanketta koskeva lainsäädäntötutkimus voi näin ollen sisältää koko sen elinkaaren, mutta usein on järkevää keskittyä tutkimuksessa vain esimerkiksi syntyprosessiin.²⁷² Tässä tutkielmassa lainsäädäntötutkimus rajataan koskemaan vain yksittäistä lakihanketta ja erityisesti sitä, miten se kannattaisi toteuttaa.²⁷³

Vaikka lainsäädäntöä kehittäessä olisi tärkeää pohtia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja vertailla niitä keskenään²⁷⁴, tämän tutkielman rajallisuuden vuoksi en keskity mieltämään ja esittelemään vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ekologisen kompensaation sääntelyn toteuttamiseksi, vaikka sellaisia on eittämättä olemassa.²⁷⁵ Keskityn tutkielmassani vain yhden sääntelyehdotuksen perusteella tarkastelemaan sitä, miten ekologisesta kompensaatiosta tulisi säätää LSL:ssa.

5.2.1 Ekologisen kompensaation käsitteen omaksuminen lainsäädäntöön

Koska ekologisen kompensaation käsite ei ole Suomessa vielä täysin jäsentynyt, LSL:n uudistamisen yhteydessä olisikin hyvä määritellä se käsitteenä. Nykyisessä LSL:ssa ei ole säännöstä, jossa määriteltäisiin laissa esiintyviä käsitteitä. Lainsäädä-

²⁷² Tala 2004, s. 379-380.

²⁷³ Hedelmällinen jatkotutkimuksen aihe ekologista kompensaatiota koskevan sääntelyn kehittämisen jälkeen olisi se, miten se tosiasiaassa on vaikuttanut luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen.

²⁷⁴ Oikeusministeriö 2004, s. 14.

²⁷⁵ Enemmän vaihtoehtoisista ekologisen kompensaation sääntelyistä esim. Leino 2015, s. 24-28.

dännön uudistamisen yhteydessä tulisi pohtia, olisiko LSL:n alkuun lisättävä erillinen pykälä määritelmistä.²⁷⁶ Jos sellaiselle nähtäisiin olevan tarvetta²⁷⁷, alla on ehdotus siitä, minkä sisältöisenä ekologisen kompensaation määritelmä voitaisiin lakiin ottaa. **Lisätään** LSL:iin uusi x § seuraavasti:

X § Määritelmät:

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) Ekologisella kompensaatiolla niitä ennakollisia toimia, joiden tarkoituksena on luonnon monimuotoisuuden heikentymisestä tai häviämisestä johtuvien haittojen korvaaminen joko vaikutusalueella tai muualla siten, että luonnon monimuotoisuus pysyy vähintään ennallaan.²⁷⁸

Määritelmän on tarkoituksena selkeyttää sitä, mitä ekologisella kompensaatiolla konkreettisesti tarkoitetaan. Erityisen tärkeää määritelmässä on tuoda esille se, että kyse on ennakollisista toimista. Myös LSL:n muutosta koskevan HE:n mukaan korvaavat toimet tulisi aloittaa ennen luonnon monimuotoisuuden heikentämistä.²⁷⁹ Vaikka kompensaatiotoimenpiteet yleensä toteutetaankin *ex situ* eli muualla kuin vaikutusalueella, on silti joustavuuden kannalta tärkeää, että ekologinen kompensaatio sallitaan myös *in situ* eli vaikutusalueella.

Sääntelyn tavoitteen eli luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen kannalta on tärkeää, että ekologiselta kompensaatiolta edellytetään sitä, että luonnon monimuotoisuus pysyy vähintään ennallaan, jolloin kokonaisheikentymättömyyttä ei synny. Kuten on aikaisemmin todettu, *no net loss* -periaate on yksi ekologisten kompensaatiojärjestelmien keskeisimmistä ympäristötavoitteista. Siihen pääsemiseksi ekologisen kompensaation sääntelyn yhteydessä tulee hyödyntää lisäisyyden periaatetta.

²⁷⁶ Vrt. Esimerkiksi vesilain (587/2011) 1:3 §:ään on sisällytetty laissa esiintyviä määritelmiä. Määrittelemällä lain keskeiset käsitteet voidaan selkeyttää lainsäädäntöä.

²⁷⁷ Myös Leino on ehdottanut korvaavien toimenpiteiden määritelmän sisällyttämistä lakiin. Ks. Leino 2015, s. 24-25.

²⁷⁸ Pykälän numeroa ei ole haluttu tämän tutkielman yhteydessä tarkemmin määritellä, joten kuvaa sitä x:nä.

²⁷⁹ HE 77/2014, s. 25.

Edellä esiteltyä LSL:n uutta pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä tulisi tarkemmin käsitellä myös lieventämishierarkian merkitystä ekologisen kompensaation yhteydessä. Yksityiskohtaiset perustelut ovat tärkeä keino antaa tietoa säännöksen sisällöstä esimerkiksi lain soveltajalle tulevaisuudessa.²⁸⁰ Perusteluihin voitaisiin sisällyttää seuraavanlainen teksti lieventämishierarkian periaatteen mukaisesti: *”Luonnon monimuotoisuuden heikentämisestä tai häviämisestä vastuussa oleva on velvollinen välttämään haittojen syntymisen. Välttämättömien vahinkojen syntymistä on pyrittävä ensisijaisesti lieventämään ja toissijaisesti ennallistamaan. Viimesijaisesti luonnon monimuotoisuuden heikentäminen tai häviäminen voidaan korvata ekologisella kompensaatiolla, mikäli sen avulla voidaan turvata luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen kohtuullisessa ajassa.”* Perustelu olisi linjassaan myös Saksan ekologista kompensaatiota koskevien säännösten kanssa, sillä Saksan järjestelmässä lieventämishierarkialla on korostunut merkitys, kuten aiemmin on myös selvitetty.

5.2.2 Esimerkkisäännös ekologisesta kompensaatiosta

Rajaan tutkielmani yhteydessä ekologisen kompensaation sääntelyehdotuksen koskemaan vain luontotyyppisuojelua. Huomionarvoista on, että ekologisesta kompensaatiosta tulisi säätää jokaisen suojelumenetelmän kohdalla erikseen lisäedellytyksenä, jotta se tosiasiallisesti ylläpitäisi tehokkaasti luonnon monimuotoisuutta kokonaisuudessaan.

Leino on artikkelissaan tarkastellut myös LSL:n muutostarpeita ja ehdottanut korvaavia toimenpiteitä koskevan säännöksen sisällyttämistä lakiin.²⁸¹ Leinon artikkelissa esittämää sääntelyehdotusta mukailleen, päädyn tutkielmassani myös siihen tulokseen, että ekologinen kompensaatio tulisi olla LSL:sta poikkeamisen lisäedellytyksenä. ***Muutetaan*** LSL:n 31 § seuraavasti:

31 § (22.12.2009/1587) Poikkeamisvalta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäisessä tapauksessa myöntää poikkeuksen 29 §:n 1 momentin kiellosta, jos kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppin suojelu estää

²⁸⁰ Oikeusministeriö 2004, s. 19.

²⁸¹ Kuten aiemmin tässä tutkielmassa on tuotu esiin, Leino käyttää ekologisen kompensaation sijasta korvaavien toimenpiteiden käsitettä. Ks. s. 7.

yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. *Lisäksi luvan myöntäminen edellyttää, että toiminnasta vastuussa olevan tulee kompensoida luonnon monimuotoisuudelle aiheutettu heikentäminen tai häviäminen täysimääräisenä. Luvan myöntämisen yhteydessä on määrättävä tarkemmin ekologisen kompensaation toteuttamisesta.*²⁸²

Jotta ekologinen kompensaatio tukisi paremmin luonnon monimuotoisuuden ylläpitämistä, tulisi sitä koskeva sääntely olla LSL:n poikkeamisen lisäedellytyksenä. Ekologisen kompensaation edellyttäminen poikkeamisen yhteydessä tukisi paremmin lain tavoitetta kuin nykyinen sääntely. Jo tälläkin hetkellä joissain LSL:n poikkeuslupapäätöksissä edellytetään ekologista kompensaatiota, jotta tietyn luonnonarvon suotuisa suojelutaso säilyisi ennallaan. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on voinut poikkeuslupapäätösten yhteydessä edellyttää kompensaatiotoimenpiteitä. Tällaisesta päätöksestä esimerkkinä on Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16/0400/1, jossa Lapin ELY-keskus myönsi Kemijoki Oy:lle luvan poiketa erityisesti suojeltavan apilakirjokääriäisen LSL 47 §:n nojalla rajattua esiintymispaikkaa koskevista rauhoitussäännöksistä. Päätöksessä edellytettiin myös kompensaatioksi katsottavia kunnostustoimenpiteitä.²⁸³ Näin ollen nykyinenkin menettely puoltaa ekologisen kompensaation sääntelyn sisällyttämistä poikkeamisen lisäedellytykseksi. Kuitenkaan läheskään kaikissa päätöksissä kompensaatiotoimenpiteitä ei edellytetä, sillä niiden toteuttamiselle ei ole nimenomaista velvoitetta. Sen vuoksi näyttää myös epätodennäköiseltä, että ilman lain-säädännöllistä tukea kompensaatiotoimenpiteiden edellyttäminen poikkeuslupapäätösten yhteydessä tulisi merkittävästi kasvamaan.

Tärkeää säännöksessä on se, että velvollisuus ekologiseen kompensaatioon kohdistetaan heikentävästä tai hävittävästä toiminnasta vastuussa olevalle. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeen alkuunpanijalla tulisi olla vastuu korvaavista toimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista. Delfoi- eli asiantuntijakyselyssä saadut tulokset tukevat aiheuttamisperiaatteen mukaista hankkeen tai suunnitelman toteuttajan vastuuta korvata kompensaatiotoimenpiteistä johtuvat kustannukset.²⁸⁴

²⁸² Mukaillen Leinin ehdotusta. Ks. Leino 2015, s. 28.

²⁸³ Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16/0400/1, s. 1-3.

²⁸⁴ Suvantola 2018, s. 143.

Lisäksi tässä säännöksessä halutaan korostaa sitä, että aiheutettu heikentäminen tai häviäminen tulee korvata täysimääräisesti eli siten, että kokonaisheikentymättömyyden tila on nolla kompensatiotoimenpiteiden jälkeenkin. Kuten aiemmin on esitetty, *no net loss* -periaatteeseen pyrkiminen on linjassaan ekologiselle kompensatiolle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Säännöksen perustelujen yhteydessä tulisi myös mainita, miten ekologinen kompensatio on tarkoitettu rajata. Kuten aiemmin tämän tutkielman yhteydessä on tuotu ilmi, kaikkia luonnonarvoja ei voida pitää korvattavina. Suvantola on esimerkiksi tutkimuksen yhteydessä suositellut, että äärimmäisen uhanalaiset lajit ja luontotyypit tulisi rajata ekologisen kompensatian ulkopuolelle.²⁸⁵ Tällaisessa tapauksessa ekologinen kompensatio soveltuisi sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse LSL 29 §:ssä suojelluista luontotyypeistä, vaikka ELY-keskus ei myöntäisikään poikkeuslupaa. Sen sijaan ekologista kompensatiota ei voisi soveltaa ollenkaan, mikäli kyseessä olisi äärimmäisen uhanalainen luontotyyppi, koska kaikkia luontotyyppiä ei ole mahdollista korvata.

Lisäksi ekologisen kompensatian sääntelyn yhteydessä tulisi pohtia sitä, sallittaisiinko Suomessa ekologisen kompensatian toteuttaminen myös rahallisesti. Tällöin *muutetun* LSL 31 §:n jatkoksi voitaisiin *lisätä* vielä seuraavanlaisesti:

Ekologinen kompensatio voidaan erikseen säädetyillä perusteilla sallia toteutettavaksi myös rahallisesti.

Saksassa ekologisen kompensatian yhteydessä on sallittu myös rahallinen korvaaminen niissä tilanteissa, jolloin se ei ole kompensatiotoimenpitein mahdollista.²⁸⁶ Rahallisen kompensatian avulla voitaisiin monipuolistaa kompensatian muotoja Suomessa ja omaksua Saksan järjestelmästä sekä hankekohtaisen kompensatian että luontoarvopankkijärjestelmän piirteitä.

Suomessakin tulisi pohtia rahallisten korvausten hyväksymistä ekologisen kompensatian yhteydessä tietyillä edellytyksillä. Erityisenä edellytyksenä rahallisen korvauksen sallimiselle tulisi olla se, että korvaus riittäisi kattamaan heikennyksen tai häviämisen kokonaisuudessaan. Rahallisen korvauksen tulisi johtaa vähintään *no*

²⁸⁵ Suvantola 2018, s. 31.

²⁸⁶ BNSG 13 §.

net loss -periaatteen mukaiseen tilaan tai parhaimmassa tapauksessa *net gain* -tilanteeseen, jolloin kompensaaion avulla voitaisiin saavuttaa nettovoittoja.

5.2.3 Arviointia

On mahdollista, että lainsäädäntötutkimuksen avulla voidaan parantaa tiettyjä säännöksiä, mikä on omiaan johtamaan myös koko oikeusjärjestelmän kehittymiseen. Tällöin puhutaan pragmaattisesta lainsäädäntötutkimuksesta. Välillisesti lainsäädäntötutkimus vaikuttaa yhteiskunnassa parantamalla sitä teoreettisella tasolla, jolloin puhutaan teoreettisesta sääntelyteoriasta.²⁸⁷ Ekologisen kompensaaion sääntelyllä voitaisiin saavuttaa sekä pragmaattisia että teoreettisia tuloksia. Pragmaattisten tulosten saavuttaminen edellyttäisi enemmän aikaa, jotta voitaisiin nähdä, millä vaikutuksilla sääntelyllä on luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen. Vaikka osa kansainvälisistä ekologisen kompensaaion sääntelykokemuksista on heikkoja, oikeanlaisella sääntelyllä ekologisella kompensaaion avulla voitaisiin varmasti saavuttaa paremmin ne tavoitteet, joihin nykyinen lainsäädäntö ei taivu.

Lainsäädännön kehittäminen lisääisi väistämättä teoreettista tietoa. Tällä hetkellä Suomen oikeuskirjallisuus ekologiseen kompensaaioon liittyen on rajallista ja sääntely olisi keino, jonka avulla ekologiseen kompensaaioon liittyvät artikkelit sekä tutkimukset lisääntyisivät varmasti.

Huomionarvioista koskien myös antamiani sääntelyehdotuksia on se, että sääntely ei ole ikinä täydellistä, minkä vuoksi lakeja joudutaan muuttamaan, korjaamaan ja kumoamaan yhteiskunnallisen kehityksen saatossa. Erityisesti nykyisin oikeus-sääntelylle on ominaista, että säädöksiä muutetaan useasti.²⁸⁸ Tämän tutkielman puitteissa olen kuitenkin pyrkinyt perustelemaan, miksi antamani sääntelyehdotukset olisivat soveltuvimmat ekologisen kompensaaion sääntelemiseksi.

Kansallisten näkökulmien lisäksi ekologisen kompensaaion sääntelyssä tulisi lisäksi huomioida myös kansainvälinen lainsäädäntö, erityisesti EU-lainsäädäntö. Tämän tutkielman yhteydessä on sivuttu sitä, miten EU-lainsäädäntöä on imple-

²⁸⁷ Määttä 2002, s. 132.

²⁸⁸ Määttä 2002, s. 133 ja Tala 2004, s. 380.

mentoitu kansallisiin lakeihin. Aiheen laajuuden vuoksi tutkielman sisältöä on jouduttu rajaamaan ja joitain sääntelyn kannalta keskeisiäkin asiakokonaisuuksia on käsitelty kuitenkin vain pintapuolisesti.

5.3 Perusoikeuskonflikti ekologisessa kompensaatiossa

PL:n vaatimukset täytyy ottaa huomioon, kun säädetään ekologisesta kompensaatiossa. Sääntelyä muutettaessa ja uudistaessa on huomioitava se, että säännökset ovat PL:n turvaamien oikeuksien kanssa sopuinnassa.²⁸⁹ Erityisesti tärkeitä PL:n säännöksiä ekologista kompensatiota ajatellen ovat muun muassa 6 §:n yhdenvertaisuus, 15 §:n omaisuuden suoja sekä 20 §:n vastuu ympäristöstä²⁹⁰.

Yhdenvertaisuus on perusoikeus, josta säädetään PL:n 6 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ekologisen kompensaaation sääntelyn osalta yhdenvertaisuudella on merkitystä muun muassa luonnonsuojelua sääntelevien lupamenettelyjen yhteydessä. Sääntelyn täytyy olla tällöin johdonmukaista, eikä sillä saa suosia tai syrjiä ketään.²⁹¹ Kuten aiemmin on tuotu esiin, Ruotsissa ekologisen kompensaaation soveltaminen vaihtelee, eikä loukkauksista ole vaadittu yhdenvertaisia korvauksia.²⁹² Sen vuoksi Suomessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen sääntelyä luodessa, jotta kompensatiojärjestelmästä tulisi johdonmukainen ja kompensointitoimenpiteet olisivat yhdenvertaisia kaikille. Saksan järjestelmässä yhdenvertaisuus toteutuu sen sijaan paremmin, koska kompensaatitoimien riittävyys määräytyy mittaamisjärjestelmän perusteella. Mittaamisjärjestelmässä ekologisen kompensaaation edellyttämät toimet suhteutetaan ekopisteiden mukaan, jotka määräytyvät tehdyn heikennyksen mukaisesti.²⁹³ Mittaamisjärjestelmän käyttöönotto voisikin olla yksi tapa yhdenvertaisuuden huomioonottamisessa.

PL:n 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Omaisuuden suoja on yksi PL:n takaamista perusoikeuksista. PL 15 §:n 1 momenttiin on kirjattu omaisuuden suojan yleissäännös, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Soveltamisalaltaan säännös on melko laaja ja se sisältää ajatuksen siitä, että sellainen omaisuus, joka

²⁸⁹ Oikeusministeriö 2004, s. 23.

²⁹⁰ Voidaan käyttää myös ympäristöperusoikeus-termiä.

²⁹¹ Länsineva 2012, s. 5.

²⁹² SOU 2017, s. 15.

²⁹³ OECD 2016, s. 179.

voidaan luonnehtia yksilön omaisuudeksi, nauttii perustuslaillista suojaa.²⁹⁴ PL 15 §:n 2 momentti sisältää omaisuuden suojaa koskevan erityissäännöksen omaisuuden pakkolunastusta koskien. Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Erityissäännös on soveltamisalaltaan yleissäännöstä suppeampi, sillä siinä asetetaan pakkolunastuksen edellytykseksi lailla säätäminen, yleinen tarve sekä täysi korvaus.²⁹⁵

Oikeus omaisuuden suojaan ei ole ehdoton, vaan sitä voidaan myös rajoittaa erilaisten yleisten etujen toteuttamisen vuoksi. Esimerkiksi PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus on sellainen PL:ssa tunnustettu omaisuuden suojan kanssa yhtä painava yleinen etu, jonka vuoksi omaisuuden suojan rajoittaminen on mahdollista sallia.²⁹⁶

PL:n 20 §:ssä säädetään vastuusta ympäristöstä. Sen 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. PL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Vastuu ympäristöstä ei perusta yksilökohtaisia velvoitteita eikä sen ole katsottu muodostavan erillistä perustetta kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. PL 15 §:llä ja 20 §:llä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin, mikäli tavoitellaan lainsäädäntöratkaisuja, joilla kestävästi edistetään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa.²⁹⁷ Näin ollen ainoastaan 20 §:n perusteella ei voida asettaa luvan hakijalle ekologiseen kompensatioon liittyviä velvoitteita, vaan 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja tulee myös ottaa huomioon. Pelkän 20 §:n perusteella ei voida myöskään velvoittaa ketään ulkopuolista maanomistajaa sietämään ekologisesta kompensatiosta omaisuudelle aiheutuneita haittoja, vaan tällöinkin on huomioitava PL 15 §:n sääntely.

Omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa tai sen käyttötapoja voidaan kieltää, mikäli on olemassa riittävän painava ympäristöintressi, jota pyritään suojaamaan. Arvioitaessa, voidaanko rajoitus tai kieltä tehdä ympäristöintressin perusteella, tulee

²⁹⁴ Länsineva 2012, s. 6.

²⁹⁵ Länsineva 2012, s. 6-7.

²⁹⁶ Länsineva 2012, s. 9.

²⁹⁷ PeVL 20/2010 vp s. 2.

huomioida arviointikriteerien objektiivisuus ja perusoikeusjärjestelmämukaisuus.²⁹⁸

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sovelletaan silloin, jos lainsäädäntöehdotuksessa rajoitetaan jotain perusoikeuksista.²⁹⁹ Yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ovat rajoitusten perustuminen lakiin, rajoitusten tarkkarajaisuus ja riittävä täsmällisyys, rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, rajoitusten suhteellisuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.³⁰⁰

Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää, että lakiin kirjattu sääntely on tarkkarajaista ja riittävän täsmällistä. Ympäristöoikeudelle ominaista on joustavan sääntelyn käyttäminen, koska oikeudenalaan liittyy paljon laadultaan yksilöllisiä ongelmia.³⁰¹ Se voidaan nähdä haasteena tarkkarajaisen ja täsmällisen sääntelyn toteutuksessa. Sen vuoksi etenkin ekologisen kompensaation tarkka ja täsmällinen määrittäminen on tärkeää.³⁰²

Perusoikeuden hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, onko rajoituksella tarkoitus toteuttaa jotain toista perusoikeutta. Hyväksyttävyydellä on myös tietynlainen kytkös suhteellisuusvaatimukseen, sillä se edellyttää arviointia perusoikeusrajoituksen ja rajoitusperusteen intressien välillä.³⁰³ Ekologisen kompensaation sääntely saattaa vaikuttaa omaisuuden suojaan muun muassa rajoittamalla maankäyttöä. Ekologisella kompensaatiolla tavoitellaan yleistä etua, jonka tarkoituksena on ylläpitää luonnon monimuotoisuutta. Sitä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena omaisuuden suojan rajoittamiselle. Suhteellisuusperiaatteen avulla voidaan määritellä se, kuinka paljon omaisuuden suoja voidaan rajoittaa PL 20 §:n nojalla.

Perusoikeuksien rajoittaminen saattaa johtaa korvausvelvollisuuteen. PL 15 §:n 1 momentin yleissäännökseen ei ole pääsääntöisesti katsottu sisältyvän vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta toisin kuin PL 15 §:n 2 momentin lunastuksen yhteydessä, johon sisältyy lain sanamuodon mukaan aina täysi

²⁹⁸ Länsineva 2012, s. 4.

²⁹⁹ Länsineva 2012, s. 8.

³⁰⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁰¹ Määttä 2010, s. 52-53.

³⁰² Tämä on pyritty ottamaan huomioon sääntelyehdotuksen yhteydessä alaluvussa 5.2.1.

³⁰³ Länsineva 2012, s. 9, 12.

korvausvelvollisuus. Joissain tilanteissa täyttä korvausta on vaadittu yleissäännöksenkin käyttörajoitustilanteissa, mikäli rajoituksen on katsottu olevan niin merkittävä, että se on voitu rinnastaa pakkolunastukseen. Muissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaamiseen liittyvissä tilanteissa sitä on pidetty yhtenä sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin liittyvänä osatekijänä, joka otetaan huomioon, kun selvitetään, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.³⁰⁴ Länsinevan mukaan yleisluontoiset omaisuuden käyttörajoitukset, kuten luontoarvojen suojeleminen, voidaan pääsääntöisesti toteuttaa ilman korvausvelvollisuutta tavallisen lainsäädännön puitteissa.³⁰⁵ Sen sijaan korvaus voidaan myöntää rajoituksesta aiheutuvan merkittävän haitan perusteella esimerkiksi silloin, jos rajoituksesta aiheutuu tietyille ryhmälle erityistä vahinkoa.³⁰⁶ Ekologisessa kompensaatiossa maanomistajille voisi mahdollisesti aiheutua rajoituksia maankäyttöä koskien. Se, onko omaisuuden suojan rajoittaminen tällöin korvattava, riippuu siitä, miten kompensatio toteutetaan.

Tässä yhteydessä ei oteta erikseen kantaa sen tarkemmin rajoitusten vaikutuksista perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuteen, ihmisoikeusvelvoitteisiin tai oikeusturvan kattavuuteen. Mutta edellä mainitun perusteella ei voida ainakaan vetää sellaista johtopäätöstä, että omaisuuden suojan rajoittaminen ekologisen kompensatian yhteydessä olisi merkittävästi ristiriidassa näiden rajoituskriteerien kanssa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että ekologisesta kompensatiosta säänneltäessä tulee huomioida PL:ssa turvatut perusoikeudet. Kuten edellä on esitetty, erityisesti omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välillä voi ilmetä konflikteja ekologisen kompensatian sääntelyn yhteydessä. Sen vuoksi tulee huomioida, että omaisuuden suojan rajoittamisen vaatimukset täyttyvät. Mahdolliset ekologisen kompensatian aiheuttamat omaisuuden suojan rajoitukset tulisi tarvittaessa korvata suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

³⁰⁴ PeVL 38/1998 vp, s. 3.

³⁰⁵ Länsineva 2012, s. 14.

³⁰⁶ Länsineva 2012, s. 18.

6 Johtopäätökset

Yhtenä luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen keinona on pidetty ekologisen kompensaation järjestelmää, joka voisi hillitä luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ja häviämistä.³⁰⁷ Ekologisella kompensaatiolla voitaisiin turvata sekä yhteiskunnan kannalta tärkeiden hankkeiden toteutuminen että luonnonarvojen säilyminen, mikä tekee siitä varsin potentiaalisen vaihtoehdon vastata nykyisiin luonnon monimuotoisuutta koskeviin ongelmiin.

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää ensinnäkin se, minkälaiset mahdollisuudet nykyinen kansallinen lainsäädäntö antaa ekologisen kompensaation käyttämiseksi Suomessa. Luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseksi on olemassa erilaisia keinoja. Vaikka nykyiset LSL:n säännökset sinänsä mahdollistavat jo tälläkin hetkellä joissain tilanteissa kompensaatiotoimenpiteiden käyttämisen, LSL:n säännökset eivät kuitenkaan ole riittäviä lainsäädännön tavoitteen toteuttamiseksi. Sääntelyn riittämättömyys perustuu osaltaan siihen, että Suomessa ekologinen kompensaatio on melko uusi ilmiö sekä osin siihen, että nykyinen lainsäädäntö tarjoaa vain varsin rajalliset soveltamismahdollisuudet ekologisen kompensaation käytölle.

Jo käsitteellisesti ekologinen kompensaatio on Suomessa jäsentymätön, minkä vuoksi sitä ja siihen liittyviä periaatteita on pyritty tämän tutkielman yhteydessä selkeyttämään. Myöskään Suomen lainsäädäntö ei tunne ekologisen kompensaation käsitettä. Lainsäädäntö mahdollistaa ekologisen kompensaation käytön vain Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen heikentämiseen liittyen, mutta kyseistä poikkeussäännöstä ei ole ikinä sovellettu, mikä viittaa siihen, että lainsäädäntö ei tosiasiaassa tunnista ekologisen kompensaation käyttämisen mahdollisuutta lainkaan. Muunlaisissa tapauksissa lainsäädäntö ei velvoita ekologisen kompensaation käyttöä, joten ekologisen kompensaation kehittämismahdollisuudet ovat laajat.

Tutkielman aiheesta on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa rajallisesti tietoa, mikä aiheutti osaltaan haasteita aineiston löytämiselle. Sen vuoksi oli välttämätöntä tuoda tutkielmaan poikkitieteellisiä aineksia sekä oikeusvertailevaa näkökulmaa.

³⁰⁷ Similä ym. 2010, s. 23.

Suomessa ei ole vielä herätty siihen, että luonnon monimuotoisuus heikkenee jatkuvasti ja lainsäädännön muutoksia vaaditaan, mikäli luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja suotuista suojelutaso halutaan säilyttää.

Toiseksi tutkielmani tarkoituksena oli selvittää, miten ekologista kompensatiota tulisi lainsäädännöllisesti kehittää Suomessa Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensatiion järjestelmien perusteella. Tutkielmassa tarkasteltiin oikeusvertailun avulla Ruotsin ja Saksan ekologisen kompensatiion järjestelmiä ja *de lege ferenda* -osiossa sitä, mitä järjestelmien ominaisuuksia tulisi hyödyntää, kun kehitetään Suomessa ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä.

Oikeusvertailu osoitti, että Saksan järjestelmä oli toimivampi, joten sen vuoksi sääntelyehdotuksessa on hyödynnetty Saksan järjestelmässä olevia piirteitä. Oikeusvertailusta saatujen tulosten mukaan ekologista kompensatiota voisi hyödyntää laajemmin, mitä nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa. Myös Saksassa käytössä olevia kompensatioalueita voitaisiin hyödyntää Suomessa, sillä Suomessa on paljon täysin käyttämättömiä alueita, joita voitaisiin parantaa kompensatioalueiden avulla. Esimerkiksi metsävaratietojen mukaan vain 14-49 prosenttia potentiaalisista Metso-kohteista³⁰⁸ suojellaan tällä hetkellä. Etenkin Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa on käyttämättömiä suojelumahdollisuuksia.³⁰⁹ Näin ollen Suomessa olisi paljon enemmän potentiaalia turvata luonnon monimuotoisuutta. Kompensatioalueet olisivat omiaan helpottamaan kompensatiion käyttöä niissä tilanteissa, jossa sitä ei voida suorittaa lähialueella.

Jos Suomessa kehitettäisiin ekologista kompensatiota, sen tulisi pääsääntöisesti noudattaa lieventämishierarkian periaatetta, sillä etenkin Saksan järjestelmä nojautuu vahvasti lieventämishierarkian periaatteelle. Eli ensisijaisesti haittoja tulisi välttää, toissijaisesti vähentää ja sitten ennallistaa. Jos edellä mainituilla toimenpiteillä ei saataisi riittäviä tuloksia aikaan, olisi viimesijaisesti käytettävä kompensointia. Lieventämishierarkiaa ei tosin välttämättä ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ehdottomana, esimerkiksi silloin, jos lieventämistoimien kustannukset olisivat kompensatiokustannuksia suuremmat.³¹⁰

³⁰⁸ Metso-ohjelmalla suojellaan luonnon monimuotoisuudelle merkittäviä alueita.

³⁰⁹ Maaseudun tulevaisuus 2019.

³¹⁰ Ks. Suvantola 2018, s. 143.

Oikeusvertailun osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että oikeusvertailuun tulee aina suhtautua kriittisesti ja pitää mielessä myös se, että sinänsä toimiviin oikeusjärjestyksiin voi liittyä myös ongelmia, joita kyseisessä maassa ei ole tiedostettu.³¹¹ Oikeusvertailun avulla saatuihin tuloksiin tulee sen vuoksi myös tämän tutkielman yhteydessä suhtautua harkiten. Haasteita voi aiheutua esimerkiksi vieraan oikeuden ymmärtämisestä.³¹² Kuten jo johdannossa on todettu, tutkielmassa ei ole kuitenkaan ollut tarkoitus tehdä vertailua systemaattisesti, vaan vertailu on toteutunut tarpeen ja tarkoituksen mukaan. Tällaisella metodilla olen päätenyt esittämiini johtopäätöksiin.

Tutkielmassa käsittelemäni aihe on varsin hedelmällinen jatkotutkimuksia silmällä pitäen. Ensinnäkin aihetta voitaisiin tutkia tarkemmin ja laajemmin syventämällä oikeusvertailevaa osuutta ja käsittelemällä muutenkin tutkielmassa esitettyjä teemoja syvällisemmin. Mielenkiintoinen jatkotutkimusehdotus olisi tutkia ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä sen jälkeen, kun sitä tosiasiallisesti olisi laadittu. Tällöin tutkimuskysymyksenä voisi olla se, miten sääntely on toteutunut ja onko sillä saavutettu ne tavoitteet, jotka lain laatimisen yhteydessä kirjattiin.

Kaiken kaikkiaan tutkielmani perusteella Suomen nykyinen lainsäädäntö ei ole riittävää ekologisen kompensaation käyttöön ottamiseksi. Ekologisen kompensaation järjestelmä edellyttää tutkielmani perusteella lainsäädännöllistä pohjaa, sillä pelkillä suosituksilla ekologisen kompensaation tehokkuudesta ei ole saatu hyviä kokemuksia, kuten olen tutkielmassani tuonut esiin. Lainsäädännön kehittämiseksi on todellinen tarve ja Suomen lainsäädäntö ekologisen kompensaation osalta on jäänyt auttamatta jälkeen myös kansainvälisestä kehityksestä. Tähän on kuitenkin herätty, sillä vuoden 2019 hallitusohjelmaan on nostettu ekologinen kompensatio keinona luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi.³¹³ Ekologisen kompensaation velvoittaminen lainsäädännössä olisi omiaan lisäämään sen käyttöä ja sitä kautta myös auttamaan luonnon monimuotoisuuden ylläpidossa.

Suomessa ekologinen kompensatio tulisi toteuttaa ottamalla vaikutteita jo toiminnassa olevista ekologisen kompensaation järjestelmistä, vaikkakaan mikään yksit-

³¹¹ Husa 2013A, s. 58.

³¹² Husa 2013A, s. 28.

³¹³ Rinteen hallitusohjelma 2019, s. 39-40.

täinen ekologisen kompensaation järjestelmä ei sellaisenaan sovellu kokonaisuudessaan Suomeen, vaan järjestelmä tulisi luoda Suomen luonnon monimuotoisuuden erityispiirteet huomioiden. Lisäksi ekologisen kompensaation järjestelmää kehittäessä tulisi huomioida PL:n takaamat perusoikeudet, koska ekologinen kompensaatio vaikuttaa väistämättä ainakin perusoikeutena turvattuun omaisuuden suojaan. Ekologinen kompensaatio itsessään toteuttaa ympäristöperusoikeutta, joten sääntelyn yhteydessä tulee suorittaa kriittistä perusoikeuksien punnintaa.

Verrattaessa ekologisen kompensaation järjestelmää muihin luonnon monimuotoisuutta säilyttäviin järjestelmiin, on todettava, että ekologisen kompensaation soveltamiskäytäntö on vasta kehittymässä ja saaduista kokemuksista löytyy vielä paljon opittavaa. Tähän mennessä saadut tulokset kuitenkin osoittavat jollain tavalla, että ekologisen kompensaation järjestelmä on ympäristötehokas.³¹⁴

Luonnon monimuotoisuuden jatkuva heikentyminen kertoo siitä, että asialle on tehtävä jotain. Sen vuoksi ekologisen kompensaation kehittäminen ja sen sääntelyntuominen myös Suomen lainsäädäntöön olisi nyt ajankohtaista. Ekologinen kompensaatio toisi yhden uuden keinon vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden heikentymisen pysäyttämiseen.

³¹⁴ OECD 2016, s. 16.