

# **EKOLOGINEN KOMPENSAATIO MERIYMPÄRISTÖSSÄ**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Ympäristöoikeus  
Suvi Ilonen  
Syksy 2023

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Ekologinen kompensatio meriympäristössä

Tekijä: Suvi Ilonen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: IX + 69

Vuosi: 2023

### Tiivistelmä:

Luonnon monimuotoisuuden häviäminen on tunnustettu maailmanlaajuisesti merkittäväksi hädäksi. Meriympäristöön kohdistuu jatkuvasti enemmän paineita ihmisen toiminnan vuoksi ja esimerkiksi Itämeren tila on ollut huolenaiheena jo vuosien ajan. Erilaiset hankkeet aiheuttavat merkittäviä muutoksia ja heikennyksiä merialueiden luontoarvoihin. Tässä tutkielmassa selvitetään millaisilla lainsäädännön keinoilla merten hyvinvointia voitaisiin parantaa ja meriympäristön luonnon monimuotoisuus säilyttää myös tuleville sukupolville.

Ekologinen kompensatio (*ecological compensation, biodiversity offsetting*) tunnistetaan nykyisin yhtenä keinona luonnon monimuotoisuuden säilymisen turvaamiselle. Tutkielmassa määritellään ekologinen kompensatio käsitteenä yleisesti ja perehdytään sen ominaispiirteisiin. Vuonna 2023 kesäkuussa voimaan astunut uusi luonnonsuojelulaki (9/2023) määritteli ensimmäistä kertaa Suomen kansallisessa lainsäädännössä ekologisen kompensaaation käsitteen. Uudessa luonnonsuojelulaissa on säädetty vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaaatiosta, joka voidaan toteuttaa hyvittäväillä toimenpiteillä tai suojeluhyvityksellä. Tässä tutkielmassa tarkastellaan lainopillista metodia hyödyntäen uuden lain sisältöä, tavoitteita ja taustaa. Lisäksi tutkielmassa etsitään esimerkkejä Suomen lainsäädännön kehittämiseen ja pakottavan sääntelyn toteuttamiseen oikeusvertailun avulla Australian ja Ruotsin lainsäädännöstä.

Tutkielmassa esitetään, että luonnon monimuotoisuuden suojeleminen edellyttää tulevaisuudessa pakottavaa lainsäädäntöä. Luonnonsuojelulain mukaisesta vapaaehtoisesta kompensaaatiosta ja sen hyödyntämisestä ei ole vielä saatavilla kattavaa tutkimusta, mutta tutkielmassa pohditaan kriittisesti yleisellä tasolla hankkeiden toteuttajien vapaaehtoisuuteen perustuvan kompensaaation vaikutusmahdollisuuksia.

Avainsanat: ekologinen kompensatio, luonnon monimuotoisuus, meriympäristö, ympäristöoikeus

# SISÄLLYS

I LÄHTEET .....	IV
II LYHENTEET .....	IX
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkimusongelman määrittely ja tutkielman rajaus.....	4
1.3 Tutkimuksen metodit .....	5
2 EKOLOGINEN KOMPENSAATIO KÄSITTEENÄ.....	8
2.1 Yleinen määritelmä.....	8
2.2. Mitigaatiohierarkia – ekologisen kompensaation viimesijaisuus .....	10
2.2.1 Välttäminen .....	11
2.2.2 Lieventäminen.....	11
2.2.3. Ennallistaminen.....	12
2.3. Ekologinen kompensaatio käytännössä .....	14
2.3.1. Kompensaation haasteet.....	15
2.3.2. Kompensaation eri tavat.....	19
3 EKOLOGINEN KOMPENSAATIO LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	21
3.1. Suomen lainsäädäntö .....	21
3.1.1. Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio.....	22
3.1.2. Muu kansallinen lainsäädäntö .....	33
3.2. Ekologinen kompensaatio muiden maiden oikeudessa.....	36
3.2.1. Australia .....	36
3.2.2. Ruotsi .....	48
4 EKOLOGINEN KOMPENSAATIO MERIYMPÄRISTÖSSÄ .....	52
4.1. Ekologisen kompensaation piirteitä meriympäristössä.....	52
4.1.1. Ekologisen kompensaation suunnittelu.....	54
4.1.2. Kompensaatioiden toteuttaminen.....	55
4.2. Luonnonsuojelulain mukainen vapaaehtoinen kompensaatio meriympäristössä .....	57
4.2.1. Luontoarvojen hyvittäminen ja suojeluhyvitys .....	57
4.2.2. Luontoarvojen tuottaminen meriympäristössä.....	59
4.3. Mahdollisuudet meriympäristön suojelemiseen tulevaisuudessa kompensaation avulla – erityisesti Itämerellä.....	60
4.3.1. Kompensaation eri muodot .....	60
4.3.2. Esimerkkejä kompensaation käytännön toteuttamisesta meriympäristössä.....	64
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	66

# I LÄHTEET

## Kirjallisuus ja artikkelit

*Aarnio, Aulis:* Onko oikeustiede yhteiskuntatiede? *Lakimies* 91, 5(1993), s. 695-710

*Antikainen, Janne – Kahila, Petri – Palviainen, Simo – Pyykkönen, Sinikukka – Yli-Koski, Maria:* Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 ennakkoarviointi. Maa- ja metsätalousministeriö 2/2014. (Antikainen ym. 2014)

*Auvinen, Ari-Pekka – Kemppainen, Eija – Jäppinen, Jukka-Pekka, Heliölä, Janne – Holmala, Katja – Jantunen, Jorma – Koljonen, Marja-Liisa – Kolström, Taneli – Lumiaro, Riku – Punttila, Pekka – Venesjärvi, Riikka – Virkkala, Raimo – Ahlroth Petri:* Suomen biodiversiteetti-strategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36. Helsinki 2020. (Valtioneuvoston julkaisusarja 2020:36)

*Bas, Adeline, Jacob, Céline, Hay, Julien, Pioch, Sylvain, & Thorin, Sébastien:* Improving marine biodiversity offsetting: A proposed methodology for better assessing losses and gains. *Journal of Environmental Management* 175 (2016), 46–59 (Bas ym. 2016)

*Bayraktarov, Elisa – Saunders, Megan I. – Abdullah, Sabah – Mills, Morena – Beher, Jutta – Possingham, Hugh P. – Mumby, Peter J. – Lovelock, Catherine E.:* The cost and feasibility of marine coastal restoration. *Ecological Applications* Volume 26, Issue 4. s. 1055-1074. 2016. (Bayraktarov ym. 2016)

*Bull, Joseph – Suttle, K. Blake – Gordon, Ascelin – Singh Navinder J. – Milner-Gulland E. J.:* Biodiversity offsets in theory and practice, *Fauna & Flora International, Oryx* 47(3) s. 369–380. 2013. (Bull ym. 2013)

*Bull, Joseph – Brownlie, Susie:* The transition from No Net Loss to a Net Gain of biodiversity is far from trivial. *Oryx*. -1. 1-7. 2015. (Bull ym. 2015)

*Bull, Joseph – Gordon, Ascelin – Watson, James E.M. – Maron, Martine:* Seeking convergence on the key concepts in ‘no net loss’ policy, *53 Journal of Applied Ecology* s. 1686–1693. 2016. (Bull ym. 2016)

*Bull, Joseph W. – Brauneder, Kerstin – Darbi, Marianne – Van Teeffelen, Astrid J.A. – Quétier, Fabien – Brooks, Sharon E. – Dunnett, Sebastian – Strange, Niels:* Data transparency regarding the implementation of European ‘no net loss’ biodiversity policies. *Biological Conservation* 218 2018, s. 64–72. (Bull ym. 2018)

*Cowell, Richard:* Environmental Compensation and the Mediation of Environmental Change: Making Capital of Cardiff Bay. *Journal of Environmental Planning and Management*, Sep 2000, 43(5), s. 689–710. Iso-Britannia.

*Cuperus, Ruud – Bakermans, Marco – Udo De Haes, Helias – Canters, Kees:* Ecological Compensation in Dutch Highway Planning. *Environmental Management* Vol. 27, No. 1, pp. 75–89. 2001. (Cuperus ym. 2001)

*Dupont, Valerie*: Biodiversity Offsets in NSW Australia The Biobanking Scheme versus Negotiated Offsets in Urban Areas. *Journal of Environmental Law* 2017, s. 75-100

*Enetjärn, Anders – Cole, Scott – Kniivilä, Matleena – Hårklau, Svein Erik – Hasselström, Linus – Sigurdson, Tryggve – Lindberg, Johan*: Environmental compensation – Key conditions for increased and cost effective application. *TemaNord* 2015:572. Nordic Council of Ministers. (Enetjärn ym. 2015)

*Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede-Jurisprudentia XLIV:2011* s. 61–132.

*Gardner, Toby A. – Von Hase, Amrei – Browlie, Susie – Ekstrom, Jonathan M. M. – Pilgrim, John D. – Savy, Conrad E. – Stephens, R. T. Theo – Treweek, Jo – Ussher, Gragam T. – Ward, Gerri – Ten Kate, Kerry*: Biodiversity Offsets and the Challenge of Achieving No Net Loss. *Conservation Biology* 27(6) 2013: 1254–1264. (Gardner ym. 2013)

*Gillenwater, Michael*: What is Additionality? Part 1: A long standing problem. Discussion Paper (version 03). 2012.

*Hillman, Mick – Instone, Lesley*: Legislating nature for biodiversity offsets in New South Wales Australia. *Social & Culture Geography* 11:5. 2010 s. 411-431

*Hawdon, Angela – Parhama, Erin – Marsh, David*: Biodiversity offset schemes country summary report: Australia. BUSINESS & BIODIVERSITY PROGRAMME FAUNA & FLORA INTERNATIONAL. 2015. (Hawdon ym. 2015)

*Hyvärinen, Esko – Juslén Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.)*: Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus. 2019. (Hyvärinen ym. 2019)

*Jacob, Céline – Pioch, Sylvain – Thorin, Sébastien*: The effectiveness of the mitigation hierarchy in environmental impact studies on marine ecosystems: A case study in France. *Environmental Impact Assessment Review* 60 (2016) s. 83–98. (Jacob ym. 2016)

*Jacob, Céline – van Bochove, Jan-Willem – Livingstone, Suzanne – White, Thomas – Pilgrim, John – Bennum, Leon*: Marine biodiversity offsets: Pragmatic approaches toward better conservation outcomes. *Conservation Letters*. 2020:13. (Jacob ym. 2020)

*Ketola, Maija – Sierla, Liisa – Kähö, Tiina – Ottman, Ray*: Kompensaatio infrahankkeissa. Esiselvitys uuden menettelyn soveltavuudesta suomalaisiin suunnittelukäytäntöihin. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki 2006. (Ketola ym. 2006)

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

*Korpinen, Samuli – Laamanen, Maria – Suomela, Janne – Paavilainen, Pekka – Lahtinen, Titta – Ekebon, Jan (toim.)*: Suomen meriympäristön tila 2018. Suomen Ympäristökeskus. Helsinki 2018.

*Kostamo, Kirsi – Pekkonen, Minna – Ahlroth, Petri – Heikkinen, Risto – Kallasvuo, Meri – Kuningas, Sanna – Laamanen, Leena – Lappalainen, Antti – Veneranta, Lari*: Ekologiset

kompensaatiot Suomen rannikolla ja merialueilla. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 24/2018. Helsinki 2018. (Kostamo ym. 2018)

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

*Maron, Martine – Bull, Joseph W. – Evans, Megan – Gordon, Ascelin*: Locking in loss: Baselines of decline in Australian biodiversity offset policies. *Biological Conservation* 2015.

*McGillivray, David*: *Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission’s Approach to Compensation under Article 6 of Habitats Directive*. *Journal of Environmental Law* 24(3) 2012: 417–450.

*Middle, Garry – Middle, Isaac*: A review of the use of environmental offset as a policy mechanism in the environmental impact assessment process (EIA) in Western Australia. *Impact Assessment and Project Appraisal* 2010, 28:4, 313–322.

*Moilanen, Atte – Laitila, Jussi*: Indirect leakage leads to a failure of avoided loss biodiversity offsetting. *Journal of Applied Ecology* 53 2016, s. 106–111. (Moilanen ym. 2016)

*Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne*: Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. Suomen ympäristö 5/2017. Ympäristöministeriö. Helsinki 2017. (Moilanen ym. 2017)

*Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne*: Three ways to deliver a net positive impact with biodiversity offsets. *Conservation Biology*, Volume 35, No. 1, 197–205. 2020

*Määttä, Tapio*: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa: *Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinäyte*. Artikkeleita oikeustieteellisten opinäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2016. s. 135–222.

*Niner, Holly J. – Milligan, Ben – Jones, Peter J.S. – Styan, Graig A.*: A global snapshot of marine biodiversity offsetting policy. *Marine Policy* 81, s. 368-372. 2017. (Niner ym. 2017)

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

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

*Pekkonen, Minna – Rytteri, Terhi – Belinskij, Antti – Koljonen, Saija – Mykrä, Heikki – Kostamo, Kirsi – Ahlroth, Petri*: Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensaatiosta Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:20. Helsinki 2020. (Pekkonen ym. 2020)

*Raunio, Anne – Anttila, Susanna – Pekkonen, Minna – Ojala, Olli*: Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensaatioon Suomessa. Suomen Ympäristö 4/2018.

*Sian Koh, Niak – Hahn, Thomas – Ituarte-Lima, Claudia*: A comparative analysis of ecological compensation programs: The effect of program design on the social and ecological outcomes. Uppsala ja Tukholma 2014.

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

*Suvantola, Leila – Halonen, Lea – Leino, Laura – Miettinen, Eija – Ahvensalmi, Aleksis*: Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018 (Suvantola ym. 2018)

*ten Kate, Kerry – Bishop, Josh – Bayon, Ricardo*: Biodiversity offsets: Views, experience, and the business case. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and Insight Investment, London, UK. 2004 (ten Kate ym. 2004)

*The Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP)*: planning policies and projects to achieve a net gain of biodiversity. 2016

## **Virallislähteet**

*Australian Government, Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities*: Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 Environmental Offsets Policy. 2012.

*European Commission, Directorate-General for Environment*: Managing Natura 2000 sites – The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC. Publications Office 2019.

*European Commission notice*: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive. C(2021) 7301 final. Brussels, 2021 (Komissio 2021)

*Naturvårdsverket*: Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden. Handbok 2016:1. (Naturvårdsverket 2016)

*Office of Environment and Heritage for the NSW Government*: NSW Biodiversity Offsets Policy Major Projects. 2014

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma 10.12.2019. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [viitattu 21.10.2023]

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 76/2022

## **Muut lähteet**

*Australian Government, Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities*: Environmental offsets under the EPBC Act. Saatavilla: <https://www.dcceew.gov.au/environment/epbc/approvals/offsets#daff-page-main> [viitattu 3.11.2023]

*Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP):* Standard on Biodiversity Offsets. BBOP 2012. Saatavilla: [https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/BBOP\\_Standard\\_on\\_Biodiversity\\_Offsets\\_1\\_Feb\\_2013.pdf](https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/BBOP_Standard_on_Biodiversity_Offsets_1_Feb_2013.pdf) [viitattu 3.11.2023]

*Convention on Biological Diversity:* Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 In Landmark UN Biodiversity Agreement. Saatavilla: <https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022> [viitattu 10.11.2023]

*Kielitoimiston sanakirja* Saatavilla: <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/kompensoida?searchMode=all> [viitattu 21.10.2023]

*Metsähallitus:* Metsähallituksen hallinnassa olevat vesialueet. Saatavilla: <https://www.metsa.fi/maat-ja-vedet/yleiset-vesialueet/> [viitattu 13.11.2023]

*NSW Department of Planning and Environment:* Find biodiversity credits to offset your credit obligation. Saatavilla: <https://www.environment.nsw.gov.au/topics/animals-and-plants/biodiversity-offsets-scheme/developers/find-biodiversity-credits-to-offset-your-credit-obligation> [viitattu 3.11.2023]

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

RedFox-sanakirja. Saatavilla: <https://redfoxsanakirja.fi/fi/sanakirja/-/s/fin/fin/kompensoida> [viitattu 21.8.2023]

*Ruokavirasto:* Viherryttämistuki 2022. Saatavilla: <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/oppaat/hakuoppaat/viljelijatukien-hakuopas/viljelijatukien-hakuopas/paatukihaun-tuet/viherryttamistuki/2.-viherryttamistuki-2022/> [viitattu 13.11.2023]

*Ympäristöhallinnon verkkopalvelu (ymparisto.fi):* Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma. Saatavilla: <https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/luonnon-monimuotoisuus/suojelu-ja-tutkimusohjelmat/velmu-ohjelma> [viitattu 10.11.2023]

*Ympäristöministeriö:* Ekologinen kompensatio. Saatavilla: <https://ym.fi/ekologinen-kompensaatio> [viitattu 21.10.2023]

*Ympäristöministeriö:* Kompensaatiorekisteri. Saatavilla: <https://ym.fi/kompensaatiorekisteri> [viitattu 13.11.2023]

## **Oikeuskäytäntö**

Tuomio 10.10.2019, Tapiola, C- 674/17, ECLI:EU:C:2019:851

Tuomio 8.7.1987, komissio v. Italia, C- 262/85, ECLI:EU:C:1987:340

Tuomio 7.3.1996, WWF Italia v. Regione Veneto, C- 118/94, ECLI:EU:C:1996:86



## II LYHENTEET

ACT	Australian Capital Territory, Australian pääkaupunkiterritorio
BBOP	The Business and Biodiversity Offsets Programme
BCA	Biodiversity Conservation Act 2016 no 63 (New South Wales, Australia)
BCR	Biodiversity Conservation Regulation 2017 (New South Wales, Australia)
BOS	Biodiversity Offsets Scheme
CBD	Convention on Biological Diversity
COP-15	Fifteenth meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity
EPBC	EPBC Act, Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999
ELY	ELY-keskus, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HELCOM	Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus 12/1980
IUCN	The International Union for Conservation of Nature, Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto
LSL	Luonnonsuojelulaki 9/2023
MAL	Maa-aineslaki 555/1981
MB	Miljöbalken 1998:808, Ruotsin ympäristökaari
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
NNL	No net loss, kokonaisheikentymättömyysperiaate
NSW	New South Walesin osavaltio, Australia
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PPP	Polluter Pays Principle, aiheuttajaperiaate, saastuttaja maksaa -periaate, myös aiheuttaja maksaa -periaate
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus 2016/C 202/01
VELMU	Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma
VL	Vesilaki 587/2011
VMJL	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
WA	West Australia, Länsi-Australian osavaltio
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta

Kiinnostus merialueita kohtaan on jatkuvassa kasvussa muun muassa niiden hyödyntämismahdollisuuksien myötä. Huolenaiheeksi merialueiden hyödyntämisessä on kuitenkin noussut kysymys siitä, miten erilaiset hankkeet ja toimenpiteet voidaan toteuttaa siten, ettei merialueiden monimuotoisuus ja hyvinvointi kärsi ja toisaalta miten jo heikentynyt merialueiden tilanne saataisiin korjattua.

Itämeren heikkenevä tila on ollut vuosia puheenaiheena niin Suomessa kuin Euroopan Unionissa. Ihmisten toiminnasta aiheutunutta luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä on pyritty hidastamaan perinteisillä luonnonsuojelukeinoilla, esimerkiksi lajien ja luontotyyppien suojelun avulla. Myös yksityinen sektori on pyrkinyt palauttamaan luonnon monimuotoisuutta muun muassa hyväntekeväisyysjärjestöjen kautta. Nämä keinot eivät kuitenkaan ole riittäviä pysäyttämään tätä nopeasti tapahtuvaa heikkenemistä, vaan ratkaisuja on haettava myös muualta. Ekologinen kompensatio on viime vuosina tuotu esiin yhtenä vaihtoehtona uusista menettelyistä, joilla luonnon monimuotoisuuden säilyminen voidaan turvata tuleville sukupolville. Ympäristönsuojelun näkökulmasta kompensatio voisi tarkoittaa esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustamista tai ekologisten korvausjärjestelmien käyttöä tasaamaan ihmisen toiminnan aiheuttamia vahinkoja tai haittoja.

Käytössä olleet luonnonsuojelutoimet ovat tehtyjen selvitysten perusteella olleet riittämättömiä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiselle ja sen häviämisen pysäyttämiseksi. Tutkimusten mukaan lajien ja luontotyyppien tila on jatkanut heikkenemistään. Suomen lajien uhanalaisuuden viimeisimmän arvion vuodelta 2019 mukaan lähes 12 % Suomessa esiintyvistä lajeista on uhanalaisia.<sup>1</sup> Tämän lisäksi selvityksen mukaan arviolta vain noin 70 % lajeista on elinvoimaisia. Muut lajit kuuluvat niin kutsutulle punaiselle listalle, jolle merkitään ne lajit, jotka katsotaan hävinneiksi, uhanalaisiksi, silmälläpidettäviksi tai puutteellisesti tunnetuiksi.

---

<sup>1</sup> Hyvärinen ym. 2019 s. 26. Ympäristöministeriön asettama työryhmä arvioi viidettä kertaa Suomen lajien uhanalaisuutta Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) luokituksen ja kriteerien mukaisesti.

Suomessa esiintyvien lajien elinvoimaisuus vaihtelee merkittävästi maantieteellisesti, elinympäristöjen sekä lajitojen välillä. Punaisen listan lajeja on selvästi eniten Etelä-Suomessa ja niiden määrä vähenee siirryttäessä pohjoisempaan Suomeen<sup>2</sup>. Listan lajeista noin yli kolmannes elää ensisijaisesti metsissä, noin 7 % vesissä ja 9 % rannoilla<sup>3</sup>.

Vesiympäristöjen lajien merkittävimpana uhkana yleisesti on tunnistettu vesirakentaminen, joka voi olla kaivamista, patoamista, rantojen pengerrystä tai muita maankäyttötoimenpiteitä<sup>4</sup>. Vesirakentamisen seurauksena lajitojen elinolosuhteet heikentyvät usein merkittävästi tai lajitoja jopa häviää täysin ympäristöstä. Tässä on kuitenkin hyvä erottaa meriympäristö muusta Suomen vesiympäristöstä, sillä voimakkaimmin meriympäristön tilan heikentymiseen on vaikuttanut liiallinen ravinnekuormitus ja sen aiheuttama rehevöityminen.<sup>5</sup> Erityistä huolta viime vuosina on aiheuttanut Saaristomeren ravinnekuormitus.<sup>6</sup>

Ekologinen kompensatio yksinkertaisuudessaan tarkoittaa sitä, että ihmisen toiminnasta aiheutuva haitta luonnon monimuotoisuudelle hyvitetään turvaamalla monimuotoisuutta toisaalla.<sup>7</sup> Kompensaation taustalla on kansainvälisen ympäristöoikeuden yksi johtavista periaatteista eli aiheuttajaperiaate, joka tunnetaan myös termillä ”saastuttaja maksaa” (*PPP, Polluter Pays Principle*). Aiheuttajaperiaate on kirjattu jo EU:n perustamissopimuksen (SEU) 191 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan ”unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava”.

Ensiaskleet ekologisen kompensaation suhteen Suomen lainsäädännössä otettiin vuoden 2023 kesäkuussa voimaan astuneen uuden luonnonsuojelulain (LSL, 9/2023) myötä, jossa säädettiin vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta. Lainsäädännön taustalla oli havainnot siitä, että luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä,

---

<sup>2</sup> Hyvärinen ym. 2019 s. 30–31

<sup>3</sup> Hyvärinen ym. 2019 s. 38. Huomioon tulee myös ottaa se seikka, että monet lajit ovat riippuvaisia vesiympäristöissä ainakin jossain vaiheessa elämänkiertoa, vaikka niiden ensisijainen elinympäristö ei olekaan vesistö (kuten erilaiset korennot) sekä se, että monille vesistöt ovat toissijainen elinympäristö (kuten monet lintulajit).

<sup>4</sup> Hyvärinen ym. 2019 s. 64

<sup>5</sup> Korpinen ym. 2018 s. 14

<sup>6</sup> Ks. esimerkiksi MAAMERI-hanke 2023. Itämeren suojelukomissio (HELCOM) on myös nostanut Saaristomeren erityistä huomiota vaativaksi niin kutsutuksi hot spot -alueeksi.

<sup>7</sup> Suomen Ympäristökeskus 2018 s. 3

luontotyyppeiden ja lajien uhanalaisuudesta on saatu runsaasti uutta tietoa ja myös ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia.<sup>8</sup>

Edellä esitetyn perusteella on kuitenkin tarpeen arvioida onko vapaaehtoisuuteen perustuva kompensatio riittävä luonnon, ja tämän tutkielman kannalta erityisesti merten, monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi ja sen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Arvioitavaksi tulee ekologisen kompensaation käytön laajentaminen esimerkiksi osaksi poikkeuslupamenettelyä. Kompensaatiolla olisi mahdollista varmistaa, ettei poikkeuslupien varjolla tapahtuva merten monimuotoisuuden heikentyminen jäisi pysyväksi tilaksi.

Kompensaation liittäminen osaksi lainsäädännön poikkeuslupamenettelyä tarkoittaisi sitä, että lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden, kuten luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja turvaaminen, toteutuisi nykytilaa paremmin. Luonnonsuojelutoimien kustannuksia, vaativien toimenpiteiden raskautta ja prosessin jäykkyyttä kritisoidaan usein siitä, että mittaviakin hankkeita joudutaan siirtämään tai perumaan esimerkiksi suhteellisen pienen lajiesiintymän vuoksi. Tämänkaltaisesta suojelusta aiheutuneet kustannukset eivät usein ole tasapainossa saavutettujen hyötyjen kanssa. Kompensatio toisi tilanteeseen ratkaisun, sillä kohdistamalla kyseiset resurssit esiintyneen lajin suojeluun toisaalla, voitaisiin saavuttaa kyseisen lajin ja luontoarvojen kannalta huomattavasti parempi lopputulos.

Kompensatioon liittyy myös kysymys kustannustehokkuudesta. Kompensatio tulisi toteuttaa siten, että sillä saavutetaan kustannuksiin nähden mahdollisimman suuri hyöty. Tämä voi vaikuttaa kompensaation keinojen valintaan ja alueelliseen kohdistamiseen. Kompensaation kustannushyödyt tulevat esille myös niissä tilanteissa, joissa suojelua tarvitseva kohde tai ympäristön tilan heikentyminen ilmenee vasta hankkeen suunnittelun tai toteuttamisen myöhäisessä vaiheessa, jolloin hankkeen muuttamisen tai hylkäämisen sijasta kannattavampi vaihtoehto voisi olla haitan kompensoiminen. Kompensatio ei kuitenkaan olisi mahdollista kaikissa tilanteissa. Osa luontoarvoista on niin merkittäviä, että niiden kompensoiminen ei ole mahdollista, koska niitä ei pidetä korvaamiskelpoisina. Tähän haasteeseen palaan myöhemmin tässä tutkielmassa.

---

<sup>8</sup> HE 76/2022 vp s. 1. Lakiuudistuksen taustalla oli hallitusohjelmaan kirjattu tavoite pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

## 1.2 Tutkimusongelman määrittely ja tutkielman rajaus

Ekologinen kompensatio on keino, jolla luonnonsuojelua ja sen tavoitteiden saavuttamista voidaan monipuolistaa ja suojelun joustavuutta lisätä. Ekologinen kompensatio käsitteenä suomalaisessa lainsäädännössä on kuitenkin varsin uusi eikä nykyisen sääntelyn toimivuudesta tai riittävydestä ole vielä takeita. Kompensatio käsitteenä on yleisesti edelleen melko vieras eikä siitä ja sen tarpeesta osana pakollista luonnonsuojelua ole käyty laajaa yhteiskunnallista keskustelua.

Varovaisuus ekologisen kompensaation käyttöön saattaa liittyä siihen, että se poikkeaa luonnonsuojelun perinteisestä lähtökohdasta, jossa kielletään suojeltujen luontoarvojen hävittäminen ja heikentäminen. Kompensatio saattaa aiheuttaa myös kritiikkiä sen vuoksi, että osan mielestä luontoarvojen arvostaminen (tai niiden vertaileminen keskenään<sup>9</sup>) ei ole mahdollista eikä niitä voi korvata rahalla. Osittain vääristyneet mielikuvat siitä, että suuret saastuttavat toimijat voisivat tuhota Suomen vesistöjä, jotka koetaan ainutlaatuisina ja arvokkaina, maksamalla hankkeesta saataviin tuottoihin verrattuna pienen summan, ohjaavat ihmisten negatiivista ajattelua ja kritiikkiä kompensaation suhteen.

Tutkielmani tavoitteena on selvittää miten ekologinen kompensatio voisi olla keino yhä heikkenevän meriympäristön monimuotoisuuden turvaamiseksi, erityisesti Itämeren osalta. Tarkoitukseni on selvittää muiden maiden sääntelymalleja apuna käyttäen miten Suomen nykyistä lainsäädäntöä voitaisiin kehittää ja toisaalta mitä se mahdollistaa jo nyt. Tutkimuskysymykseni on: ”Miten meriympäristön suojeleminen voitaisiin Suomessa toteuttaa paremmin ekologisen kompensaation avulla?”. Apututkimuskysymyksinäni ovat: ”Pitäisikö ekologinen kompensatio sisällyttää lainsäädännön pakollisena osana meriympäristölle haitalliseksi määriteltävien hankkeiden lupaprosessia? Miten maailmalta saatavista esimerkeistä voisi olla hyötyä suomalaisen meriympäristön suojelemisessa?”

Tämä tutkielma on rakennettu siten, että ekologisen kompensaation yleisestä määrittelystä ja ominaispiirteiden käsittelystä edetään kohti tämän hetkistä lainsäädäntöä, sen vaikutuksia

---

<sup>9</sup> Aiheesta mm. Cowell 2000 s. 690–694, joka kuvailee ongelmaa seuraavasti: ”If monetary valuation is set aside, and attention is directed towards the plurality of values that may be attached to the environment, then the scope for meaningful environmental compensation becomes a matter of mediating between the claims for different environmental values.”

suomalaisen meriympäristön monimuotoisuuden säilyttämiseen ja mahdollisia tulevaisuuden kehittämistarpeita. Tutkielman ensimmäisen osan tarkoituksena on selvittää sääntelyn nykytila ja pohtia ekologisen kompensaation tarvetta ja tarkoitusta meriympäristön kannalta. Ensimmäisessä osassa pyrin myös selvittämään, millä tavoin kompensaation pakottava sääntely toimisi osana mertensuojelua. Tämän jälkeen tutkielmassa on tarkoitus pohtia ekologisen kompensaation hyödyntämistä nimenomaisesti meriympäristössä ja sen sääntelyn tulevaisuutta.

Tutkielman aluksi perehdytään ekologiseen kompensaatioon ja korvaaviin toimenpiteisiin käsitteiden tasolla luvussa 2. Tämän avulla pyritään määrittämään ekologinen kompensaatio tarkemmin oikeudellisesta ja lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Luvussa 3 selvitetään ekologisen kompensaation sääntelyä Suomessa sekä muiden maiden lainsäädännössä ja oikeudessa. Erityisesti tutkielmassa keskitytään Ruotsin ja Australian oikeuteen etsimällä vertailukelpoisia ratkaisuja Suomen lainsäädäntöön. Luvussa 3 tarkastellaan *de lege lata* Suomen lainsäädännön lisäksi pintapuolisesti soveltuvin osin EU-oikeutta. Luvussa käsitellään vapaaehtoisen ekologisen kompensaation lisäksi poikkeamismahdollisuuksia Suomen luonnonsuojelulainsäädännöstä ja EU-lainsäädännöstä siihen tulevia lisävaatimuksia.

Tutkielman luvussa 4 tarkastellaan aihetta *de lege ferenda*. Pyrkimyksenä on selvittää tarkemmin miten ekologista kompensaatiota tulisi kehittää Suomen lainsäädännössä ja miten sitä voitaisiin hyödyntää erityisesti meriympäristön monimuotoisuuden turvaamisessa. Työn lopuksi luvussa 5 esitetään kootusti tutkielman keskeisimmät havainnot sekä johtopäätökset.

### 1.3 Tutkimuksen metodit

Ympäristöoikeus on oikeudenalana hyvin kansainvälinen ja Suomenkin lainsäädännön takana on usein kansainvälisiä sopimuksia sekä EU-sääntelyä. Oikeudenalan kansainvälisyydestä johtuen ympäristöoikeudellinen tutkimus sisältää usein oikeusvertailevaa tutkimusotetta. Määtä<sup>10</sup> mukaan ympäristöoikeudellisiin opinnäytetutkimuksiin on perinteisesti sisällynyt ainakin lyhyt kuvaus siitä, miten tutkimuksen kohteena oleva kysymys on ratkaistu muiden maiden oikeusjärjestelmissä. Tutkielmassani hyödynnän myös oikeusvertailua siten, että

---

<sup>10</sup> Määtä 2016 s. 142

vertailun lähtökohtana ja tavoitteena on löytää muiden maiden oikeusjärjestelmistä sääntelymalleja ja käytäntöjä, joita voitaisiin omaksua *de lege ferenda* Suomen oikeusjärjestelmään.

Ympäristöoikeuteen ja sen kehitykseen liittyy usein myös vahvasti taustalla käytävä yhteiskunnallinen keskustelu ja sen vaikutukset sekä kansalliseen että kansainväliseen politiikkaan. Ervasti<sup>11</sup> on määritellyt oikeuspoliittisen tutkimuksen siten, että tutkimuksella on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytäntöihin.

Aiheen rajauksen myötä työ on jaettu sekä tutkimuskysymyksen että asian käsittelyn osalta kolmeen osaan. Aihetta tarkastellaan ensin voimassa olevan Suomen lainsäädännön näkökulmasta. Tämän jälkeen oikeusvertailun avulla pyritään luomaan kattavampi kansainvälinen kuva olemassa olevasta sääntelystä, jota hyödynnetään tutkielman lopussa, jossa pyritään löytämään Suomen lainsäädännölle mahdollisia uudistustarpeita kansainvälisten verrokkien avulla.

Vaikka tutkielmani pohjautuu pitkälti oikeusvertailuun ja *de lege ferenda* -tutkimukseen, on tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi minun ensin analysoitava voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamista. Tässä tutkielmani *de lege lata* -osiossa hyödynnän lainopin keinoja. Tarkoitukseni on selvittää mitä kompensatiosäännöksiä nykylainsäädäntömme sisältää tällä hetkellä. Perehdyn myös siihen, kuinka laajalle nykyisiä säännöksiä voidaan tulkita esimerkiksi Natura 2000 -verkoston lupaprosessin yhteydessä.

Tutkielmani muiden maiden oikeusjärjestelmiä koskevassa osiossa tarkoitukseni on perehtyä oikeusvertailun avulla erityisesti Ruotsin ja Australian kehittämiin sääntelymalleihin ja niiden eroavaisuutta Suomen lainsäädäntöön nähden. Oikeusvertailun avulla pyrin kartoittamaan onnistuneita sääntelyitä ja toisaalta saamaan tietoa siitä, millainen sääntely on koettu tehottomaksi eikä ole tuottanut luonnon monimuotoisuuden suojelua asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Tutkielmani *de lege ferenda* -osiossa pyrin etsimään aikaisemman oikeusvertailun ja *de lege lata* -tarkastelun avulla tehtyjen havaintojen pohjalta vaihtoehtoja kansalliseen sääntelyyn.

---

<sup>11</sup> Ervasti 2011, s. 86

Tarkoitukseni on koota nykylainsäädännössä havaitut puutteet ja pohtia miltä osin lainsäädännön muuttaminen on tarpeellista. Tämän jälkeen pyrin hahmottamaan muiden maiden sääntelymallien avulla keinoja, joilla ekologinen kompensatio voitaisiin entistä laajemmin toteuttaa kansallisessa lainsäädännössä. Aiheen rajauksen vuoksi en pyri laatimaan lopullisia säännösehdotuksia, vaan tutkielmani tarkoituksena on esittää muiden maiden soveltamia malleja, jotka voisivat olla toteutettavissa myös Suomessa.

Usean tutkimusmetodin yhdistäminen samassa tutkimuksessa (nk. *metodipluralismi*) on aikaisemmin aiheuttanut kritiikkiä. Lainopin asemaa oikeustieteellisessä tutkimuksessa on oikeuskirjallisuudessa korostettu ja muita tutkimusmetodeja on kuvailtu eräänlaisina aputeiteinä.<sup>12</sup> Nykyisin asiantuntijoiden ja tutkijoiden keskuudessa korostetaan kuitenkin tutkimuksen monitieteisyyttä ja useiden tutkimusmetodien yhdistelemistä.<sup>13</sup> Puhdas lainopillinen tutkimus tulee jatkossakin säilyttämään tärkeytensä oikeustieteellisessä tutkimuksessa, mutta sen rinnalle on nostettavissa muita metodeja laajemman tutkimuksen ja sen myötä kattavampien tulosten saavuttamiseksi. Ympäristöoikeuden monimuotoisuus puoltaa useamman tutkimusmetodin käyttöä, koska yksin perinteisillä lainopillisilla menetelmillä ei välttämättä saavuteta tutkimuskysymyksen kaikkia ulottuvuuksia. Tutkimuksessani metodipluralismia hyödyntämällä pyrin saamaan laajemman ymmärryksen tutkimuskysymyksestäni.

Tutkielman pääasiallisina lähteinä ja tausta-aineistona on käytetty sekä kansallista että kansainvälistä sääntelyä, eri maiden virallislähteitä (mm. hallituksen esityksiä, ohjeistuksia), oikeustapauksia, oikeuskirjallisuutta sekä eri alojen tieteellisiä julkaisuja. Lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty julkaistua empiiristä aineistoa erityisesti perehdyttäessä ekologisen kompensatian käytännön toteutukseen.

---

<sup>12</sup> Ks. aiheesta esimerkiksi Aarnio 1993, s. 698 ja 709

<sup>13</sup> Esimerkiksi Määttä 2016



## 2 EKOLOGINEN KOMPENSAATIO KÄSITTEENÄ

Tässä luvussa perehdytään ekologiseen kompensaatioon käsitteenä ja määritellään mitä ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan tässä tutkielmassa. Ensimmäisessä alaluvussa keskitytään yleisesti määrittelemään kompensaatio käsitteenä eri näkökulmia hyödyntäen. Toisessa alaluvussa käydään läpi mitigaatiohierarkia-käsite ja selvitetään, miten ekologinen kompensaatio vertautuu muihin ympäristön haittojen vähentämiseen ja luonnonmukaisen tilan säätämiseen liittyviin toimenpiteisiin. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan ekologista kompensaatiota käytännössä, sen haasteita ja eri tapoja.

### 2.1 Yleinen määritelmä

Kompensoida-verbi määritellään suomen kielen sanakirjojen mukaan ”*tasoittaa, tasata, korvata, tasapainottaa*”<sup>14</sup> tai ”*hyvittää, tasata, korvata*”.<sup>15</sup> Kompensaatiolla siis tavoitellaan lopputulosta, jossa aiheutunut haitta tai menetys on hyvitetty kärsineelle osapuolelle. Kompensaatiolla pyritään oikeudenmukaisuuteen, missä viime kädessä on kyse hyötyjen ja haittojen tasapuolisesta jakamisesta.<sup>16</sup>

Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan ympäristöön kohdistuvia tasapainottavia toimenpiteitä, joilla pyritään kompensoimaan luonnon monimuotoisuudelle aiheutuneet haitalliset vaikutukset. Kompensaatio voidaan nähdä eräänlaisena vaihtokauppana, jossa korvaavilla toimenpiteillä tasapainotetaan hankkeen aiheuttamia ympäristöhaittoja palauttamalla ympäristöhyvät sille tasolle, jolla ne olisivat olleet ilman haittaa aiheuttaneita tehtyjä toimenpiteitä.<sup>17</sup> Haitalla (*damage, degradation*) tarkoitetaan elinympäristön tilan heikentämistä, vaurioittamista, vahingoittamista tai tuhoamista minkä tahansa yhteiskunnallisen toiminnan seurauksena.<sup>18</sup>

Kompensaation tulisi pääsääntöisesti vastata aiheutettua haittaa – niin sanotusti ”samaa korvataan samalla”.<sup>19</sup> Kompensaation tulisi siten kohdistua samaan arvoon, johon haitta on

---

<sup>14</sup> MOT Kielitoimiston sanakirja

<sup>15</sup> RedFox-sanakirja

<sup>16</sup> Liikenne- ja viestintäministeriö 2005 s.13. Ks. myös Rautio 2003

<sup>17</sup> Suvantola ym. 2018 s.21. Myös Suvantola 2005 s.40

<sup>18</sup> Moilanen-Kotiaho 2017 s.13

<sup>19</sup> Ketola ym. 2009 s. 11. Esimerkkinä Ketola ym. esittää kiinteistön pinta-alan pienennyksen korvaamisen lisämaa-alueella.

kohdistunut. Käytännössä tämä voi tietyissä tilanteissa olla mahdotonta toteuttaa, joten aiheutunut haitta tulee voida korvata toisella, samanarvoisen lopputuloksen tuottavalla tavalla. Kompensaatio usein toteutetaan muualla, kuin sillä alueella, jossa haitta on aiheutunut.<sup>20</sup> Kompensaation tulee kaikissa tapauksissa olla kuitenkin laajuudeltaan ja vaikuttavuudeltaan luonnolle aiheutunutta haittaa vastaava (*no net loss, NNL*) tai jopa tuottaa nettohyötyä (*net gain*).<sup>21</sup>

Luonnonsuojelulain 1 luvun 3 §:n 5 kohdan mukaan ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan:

*”eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliölajien ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, jos mahdollista, heikennettyjen eliölajien ja luontotyyppien tilaa on ennallistettu heikennysalueella”*

Uusi luonnonsuojelulaki noudattelee määritelmässä siten The Business and Biodiversity Offsets Programmen (BBOP) linjaa, joka määrittelee ekologisen kompensaation (*biodiversity offsets*) mitattaviksi suojelutoimiksi, joilla kompensoidaan merkittävät haitalliset jäännösvaiikutukset, jotka toimenpiteet asianmukaisten lieventämiskeinojen käytön jälkeen ovat aiheuttaneet luonnon monimuotoisuudelle.<sup>22</sup> Tavoitteena on siis hyvittää ihmisen toiminnasta seurannut luonnon monimuotoisuuden heikentyminen.

Oikeuskirjallisuudessa käsite on rinnastettu englanninkielisiin käsitteisiin ”*ecological compensation*” ja ”*biodiversity offsetting*”.<sup>23</sup> Kirjallisuudessa on käytetty myös käsitettä ”korvaavat toimenpiteet” ekologisen kompensaation sijaan. Tässä tutkielmassa käytän käsitettä kompensaatio viittaamaan ekologiseen kompensaatioon kokonaisuudessaan.

---

<sup>20</sup> Maron ym. 2012 s. 141

<sup>21</sup> Esimerkiksi Middle and Middle 2010 s. 314 ja BBOP 2009 s. 4

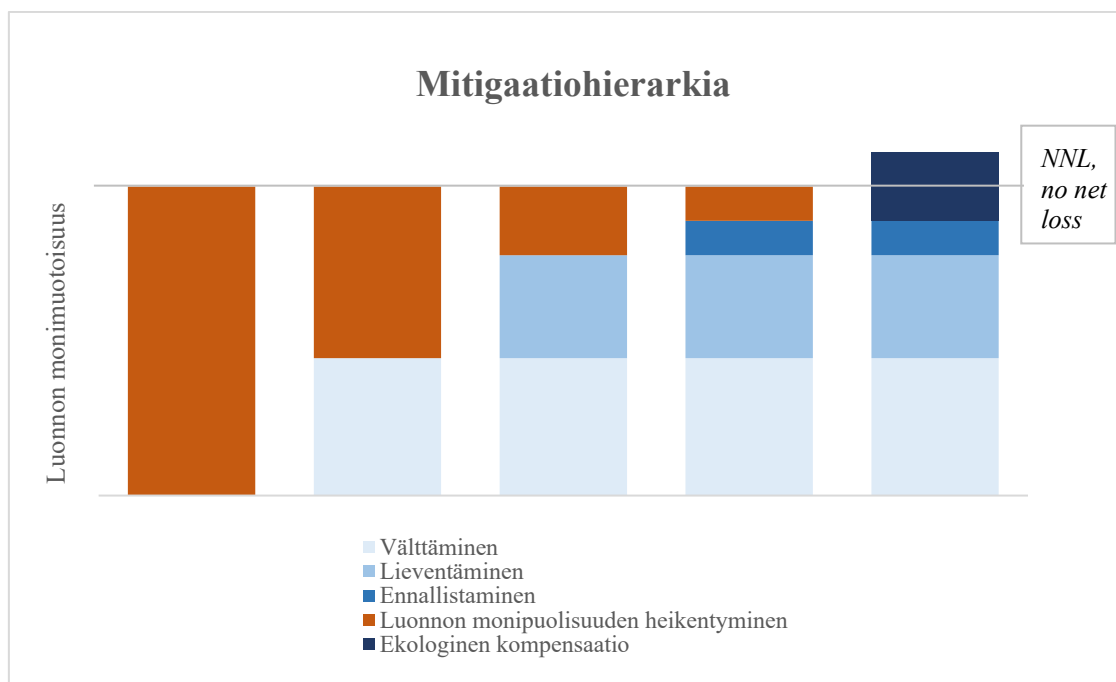
<sup>22</sup> BBOP 2009 s.4. BBOP on vuonna 2004 aloitettu kansainvälinen yhteistyöhanke, johon kuuluu yli 80 toimijaa mm. yrityksiä, järjestöjä ja rahoituslaitoksia. BBOP:n tavoitteena on pyrkiä vähentämään haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle tarjoamalla kansainvälisen foorumin esimerkiksi oppimiselle, tiedon jakamiselle sekä uusien ohjauskeinojen kehittämiseksi (BBOP 2016).

<sup>23</sup> Suvantola 2005 ja Suvantola ym. 2018. Myös Moilanen-Kotiaho 2017

## 2.2. Mitigaatiohierarkia – ekologisen kompensaation viimesijaisuus

Ekologinen kompensaatio on viimesijainen keino korvata merkittävät haitat, jotka toimenpiteet ovat aiheuttaneet. Kompensaatio ei koskaan voi olla täydellistä, koska toimenpiteillä tuhattua luonnonarvoa ei ole enää olemassa eikä ihminen voi omalla toiminnallaan korvata tätä arvoa täydellisesti vastaavalla arvolla.<sup>24</sup>

Mitigaatiohierarkia (*mitigation hierarchy*)<sup>25</sup> on laajalti kansainvälisesti hyväksytty periaate koskien ympäristövaikutusten ja ympäristölle aiheutettujen haittojen minimoimista, ja liittyy olennaisesti ekologiseen kompensaatioon. Mitigaatiohierarkia lähtee siitä ajatuksesta, että ensisijainen keino minimoida haittoja on välttää tai ennaltaehkäistä ympäristölle aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Mikäli välttäminen ei ole mahdollista, tulee aiheutuvaa haittaa pyrkiä vähentämään (lieventäminen). Kolmas porras mitigaatiohierarkiassa on luonnon monimuotoisuuden ennallistaminen. Viimeinen porras on syntyneiden haittojen kompensointi. Alla kuviossa 1 on havainnollistettu mitigaatiohierarkian rakenne.<sup>26</sup>



Kuvio 1. Mitigaatiohierarkia (perustuu BBOP:n kaavioon 2009 s.5)

<sup>24</sup> Cowell 2000 s.691. [ Cowellin mukaan vaikka ekologisella kompensaatiolla korvataan luonnonlle aiheutuneet haitat ] "these values cannot be equivalently replaced by human action." Ks. myös Suvantola 2005 s.42

<sup>25</sup> Oikeuskirjallisuudessa käytetään myös lieventämis- ja lievennyshierarkia -käsitteitä, ks. esim. Pappila 2017

<sup>26</sup> Kuviossa mitigaatiohierarkia on jaettu neljään eri portaaseen. Oikeuskirjallisuudessa on käytetty myös kolmiportaista lähestymistapaa: ensisijaisesti vältetään haittojen syntymistä, toissijaisesti vähennetään haittoja ja viime kädessä korvataan aiheutuneet haitat. Ks. esim. Suvantola 2005

### 2.2.1 Välttäminen

Mitigaatiohierarkian ensisijainen ja tärkein askel on haittojen välttäminen, jota kuvataan myös termillä ehkäiseminen. Yksinkertaistaen välttämässä on kyse siitä, että toiminta suunnitellaan siten, että ehkäistään haittojen syntyminen. Välttäminen voidaan toteuttaa esimerkiksi muuttamalla hankkeen sijaintia tai laajuutta.<sup>27</sup> Esimerkiksi siirtämällä hanke toiselle alueelle tai toiseen ajankohtaan voidaan välttää ekologiset heikennykset. Välttämässä kyse on etukäteen, ennen haitan aiheutumista, toteutettavista toimenpiteistä. Ottamalla hankkeesta mahdollisesti aiheutuvat haitat huomioon jo suunnitteluvaiheessa, haittojen syntymisen ehkäisemisen lisäksi hankkeen toteuttajalla voi olla taloudellinen intressi haittojen välttämiseksi. Syntyneiden haittojen lieventäminen, ennallistaminen ja kompensatio voivat tulla hankkeen toteuttajalle huomattavasti kalliimmaksi.

Mitigaatiohierarkiassa tarkoitettua haittojen välttämistä ei ole hankkeen toteutumatta jättäminen. Tämän niin kutsutun 0-vaihtoehdon noudattaminen johtaisi siihen, ettei mitään suojelutuihin luonnonarvoihin negatiivisesti vaikuttavia hankkeita toteutettaisi lainkaan. Huomioon tulee kuitenkin ottaa se, että tietyt luontotyypit ja elinympäristöt voivat olla luontoarvoltaan mittaamattoman arvokkaita ja korvaamattomia (*no-go areas*<sup>28</sup>), jolloin hankkeen toteuttaminen ei ole mahdollista eikä mitigaatiohierarkian ensimmäinenkään porras tule sovellettavaksi.<sup>29</sup>

### 2.2.2 Lieventäminen

Mikäli haitallisia vaikutuksia ei voida ehkäistä kokonaan edellä kuvatulla tavalla, tulee ne minimoida. Lieventämistoimet voidaan nähdä eräänlaisena kevyempänä versiona haittojen ehkäisemiselle. Lieventämisellä pyritään vähentämään hankkeesta aiheutuvaa haittaa ennen sen aloittamista tai sen aikana. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että lieventämistoimenpiteet toteutetaan hankealueella tai sen välittömässä läheisyydessä (*in situ*). Kirjallisuudessa on

---

<sup>27</sup> Pappila 2017 s.15

<sup>28</sup> Kirjallisuudessa käytetty myös termiä *no-go zones*.

<sup>29</sup> Kostamo ym. 2018, s.12. Kostamo ym. toteaa, että ekologinen kompensatio ei voi johtaa jo olemassa olevien suojelusäänösten heikentämiseen eikä se näin voi olla peruste sellaisten hankkeiden toteuttamiselle, joilla aiheutetaan luontoheikennyksiä, joiden hyväksymistä pidetään mahdottomana.

kuitenkin esitetty myös näkökantoja, joiden mukaan lieventäminen voi liittyä suoraan hankkeen toteuttamispaikkaan tai toimenpiteet voidaan kohdistaa ulkopuolelle (*ex situ*).<sup>30</sup>

Lieventämistoimenpiteellä voidaan vähentää haittoja esimerkiksi muuttamalla hankkeen kestoa, laajuutta tai intensiteettiä.<sup>31</sup> Lieventämisessä voi olla kyse myös mahdollisten haittojen todennäköisyyden pienentämisestä. Lieventämistoimenpide voi olla esimerkiksi meluesteiden rakentaminen, joilla pyritään minimoimaan eläinlajeille aiheutuvat meluhaitat tai rakennushankkeiden ajoittaminen alueen lintujen pesimäkauden ulkopuolelle.<sup>32</sup> Erona kompensatioon on se, että lieventämistoimenpiteillä ei ole mahdollista saavuttaa yhtä hyvää lopputulosta eli ympäristön tilaa kuin ennen suoritettua hanketta.

Huomioitavaa on, että haittojen minimoimisesta huolimatta ympäristö ja sen luonnonarvot tulevat jäämään heikompaan tilaan hankkeen jäljiltä kuin ennen sen aloittamista.<sup>33</sup> Jo käsitteen sanamuodonkin mukaan kyse on vain haittojen lieventämisestä, ei siitä, että luonnonarvojen tulisi olla samalla tai korkeammalla tasolla kuin ennen hanketta. Lieventämisen (sekä aikaisemman välttämisen) myötä suunniteltu hanke mukautetaan kyseisen hankealueen ympäristön aiheuttamiin reunaehtoihin, jotta hankkeesta aiheutuvat haitat ympäristölle saadaan minimoitua hyväksyttävänä pidettävälle tasolle. Esimerkiksi luonnonsuojelulain (LSL, 9/2023) 5 luvun mukaisesti Natura 2000 -verkoston suojelusäännöksistä poikkeamiseen ei tarvitse hakea lupaa, mikäli haittoja lieventävillä toimenpiteillä suojeltaville luontoarvoille ei aiheudu merkittävää heikennystä.

### 2.2.3. Ennallistaminen

Ennallistaminen poikkeaa mitigaatiohierarkian muista vaiheista ajallisesti, koska kyse on jälkikäteen tehtävästä toimenpiteestä. Aiheutuvien haittojen välttäminen ja lieventäminen toteutetaan yleensä jo osana hankkeen suunnittelua. Ennallistaminen tulee kyseeseen, mikäli ympäristöä ei ole saatu suojattua riittävällä tavalla välttämisen ja lieventämisen avulla.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Ks. esimerkiksi Suvantola ym. 2018 s. 24. Vrt. Kostamo ym. 2018, s.11

<sup>31</sup> IUCN 2016

<sup>32</sup> Ketola ym. 2009 s.61

<sup>33</sup> Moilanen-Kotiaho 2017 s. 17

<sup>34</sup> Osoituksena ennallistamisen jälkikäteisydestä on englannin kielessä käytettävä termi ”residual impact” eli jälkivaikutus.

Ennallistamisessa kyse on haittojen korjaamisesta, joka sananakin jo viittaa siihen, että haitta on jo aiheutunut. Haittojen korjaaminen eli ennallistaminen on tärkeä erottaa kompensatiosta eli haittojen korvaamisesta. Kompensaatiossa kyse on aina ennalta tapahtuvasta toiminnasta, jossa hankkeesta aiheutuvat haitat pyritään selvittämään ja niiden korvaamisesta sovitaan ennen kuin varsinainen haitta aiheutuu. Ennallistamisella voidaan palauttaa alue luonnontilaan ennen ihmisen toiminnan aiheuttamaa vahinkoa esimerkiksi tuomalla alueelle takaisin alkuperäisiä eläin- ja kasvilajeja tai poistamalla alueella hallitsevia vieraslajeja.

Ennallistaminen toteutetaan aina samassa paikassa, jossa haitta on aiheutunut (*in situ*). Kyse on jälkikäteen tehtävistä toimenpiteistä, joilla kohde palautetaan ennen hanketta, eli ennen heikennystä, vallinneeseen tilaan. On hyvä erottaa, että tämä ei välttämättä tarkoita kohteen palauttamista luonnontilaan, vaan kyse on sen tilan saavuttamisesta, joka kohteella oli ennen ennallistamiseen johtanutta toimea.<sup>35</sup> Tämä voi tietenkin olla myös luonnontila, jolla tarkoitetaan sitä alkuperäistä tilaa, joka oli voimassa ennen minkäänlaista ihmisvaikutusta, mutta nykyisin täysin luonnontilaisten alueiden määrä on selvästi laskenut.

Ennallistamisen tarve on voinut syntyä sallitulla tai lainvastaisella toiminnalla. Ympäristölle aiheutunut haitta on voinut tapahtua ei-tarkoituksenmukaisesti (vahinko) tai osana hankkeen suunnitelmanmukaista toimintaa.<sup>36</sup> Ennallistamisvaatimus on saatettu liittää toiminnan lupaedellytyksiin, kuten maa-aineslain (MAL, 555/1981) 11 §:n mukainen maa-ainesten ottamiseen liitetty jälkikäteinen maisemointivaatimus. Koska aiheutunut haitta voi syntyä myös vahingon tai onnettomuuden myötä, voi korjaaminen tulla kyseeseen yllättävien tai ennakoimattomien tilanteiden yhteydessä. Tämän vuoksi korjaavat toimet usein suunnitellaan vasta tapahtuneen vahingon jälkeen. Laissa eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (ympäristövastuulaki, 383/2009) on säädetty jo tapahtuneen ympäristövahingon korjaamisesta. Ympäristövastuulain, kuten muunkin ennallistamisen, tarkoituksena on ympäristön tilan palauttaminen vahinkoa edeltäneeseen tilaan.

Selvyyden vuoksi totean, että tässä tutkielmassani ennallistamisella ei tarkoiteta hankkeen haitallisten vaikutusten kompensoimista ennallistamalla esimerkiksi vahingoittunutta luontotyyppiä toisella alueella, vaan tämä määritellään kompensatioksi. Lähtökohtana tutkielmassani on myös se, että ennallistamisena ei voi tulla kyseeseen yksistään rahakorvaus, pois

---

<sup>35</sup> Pappila 2017 s. 23–24

<sup>36</sup> Ketola ym. 2009 s. 14

lukien lainsäädännöstä johtuva vahingonkorvaus. Näin ollen tutkielmassani lähdän siitä, että ennallistamisella on korvattava menetetyt luontoarvot vastaavilla arvoilla.

### 2.3. Ekologinen kompensatio käytännössä

Edellisessä luvussa kuvatulla tavalla kompensatio on mitigaatiohierarkian neljäs ja viimeinen taso. Kompensatio tunnustetaan laajalti vaihtoehtona vasta siinä tilanteessa, kun mitigaatiohierarkian mukaisesti luontoarvojen heikentyminen on pyritty välttämään ja lieventämään mahdollisimman kattavasti.<sup>37</sup> Myös kompensatioon sovelletaan periaatetta, jonka mukaan kompensatiotoimet eivät oikeuta luontoarvoiltaan korvaamattomien kohteiden (*no-go areas*) hävittämiseen.

Ekologisen kompensation kansainvälisesti hyväksytty lähtökohta on tässä tutkielmassakin aikaisemmin mainittu kokonaisheikentymättömyys eli *no net loss* -periaate (NNL). Tämän *no net loss* -periaatteen mukaan hankkeella tai toiminnalla aiheutettava haitta saa olla enintään yhtä suuri, kuin kompensatiolla saavutettava hyöty.<sup>38</sup> Vaikka todellinen kokonaisuhyöty on saavutettavissa ainoastaan silloin, kun aiheutuva luontoarvon heikennys on korvattu kokonaisuudessaan, voidaan kompensatioiden osalta tyytyä ajoittain myös osittaiseen hyvitykseen (*limited loss*).<sup>39</sup>

On esitetty myös näkökantoja, että nollatilanne ei ole riittävä, vaan kompensatiolla tulisi olla nettohyötyä (*net gain*).<sup>40</sup> *Net gain* -periaatteella pyritään luontoarvojen saattamista paremmalle tasolle, kuin mitä ne olivat ennen haittaa aiheuttaneita toimenpiteitä. Nettohyöty voidaan toteuttaa ylikompensoimalla luonnon monimuotoisuudelle aiheutettu haitta tai vaihtoehtoisesti kompensoimalla aiheutunut haitta *no net loss* -tilanteeseen ja tämän jälkeen tuottamalla lisähyötyä jollekin toiselle luontoarvolle.<sup>41</sup>

Kompensatiotoimia voidaan kuvata toimenpiteinä, jotka hyödyttävät ympäristöä ja jotka suoritetaan aiheutettavien haitallisten vaikutusten vastapainoksi. Kompensatiolla tavoitellaan ympäristön tilan saattamista samalle tasolle, missä se oli ennen hanketta. Kompensatio

---

<sup>37</sup> Ks. esimerkiksi Maron ym. 2016 s. 493, Kostamo ym 2018 s. 12

<sup>38</sup> Middle and Middle 2010 s. 314–315

<sup>39</sup> Moilanen ym. 2016 s. 108, ks. myös Kostamo ym. 2018 s. 12

<sup>40</sup> Esimerkiksi van Bohemen 1998 s. 206

<sup>41</sup> *Net gain* -aiheesta ja siihen liittyvistä haasteista lisää Bull ym. 2015

voi liittyä esimerkiksi ympäristön laatuun, puhtauteen, terveyteen, luonnonvarojen saatavuuteen tai näihin liittyviin taloudellisiin arvoihin.<sup>42</sup>

Haasteena kompensaaion määrittelemisessä on haittojen ja hyötyjen mittaaminen sekä suhteuttaminen toisiinsa. Korvaavuuden arvioinnissa nousee myös esille kysymys siitä, mitkä arvot edellyttävät korvaamista ja toisaalta mitä arvoja ei voida korvata. Seuraavaksi pyrin kartoittamaan hyötyjen ja haittojen arviointiperiaatteita ja keinoja kompensaaion toteuttamiselle.

### 2.3.1. Kompensaaion haasteet

#### **Lisäisyys**

Kompensaaion yksi perusedellytyksistä on toimenpiteen lisäisyys (*additionality*<sup>43</sup>). Tällä tarkoitetaan sitä, että kompensaaionioksi ei voida laskea sellaista toimenpidettä, joka olisi tullut tehdyksi muutenkin.<sup>44</sup> Jos esimerkiksi hankkeen toteuttamiselle on asetettu vaatimus alueen maisemoinnista, ei luontoarvojen heikentymisen kompensaaiona voi olla kyseinen maisemointi. Kompensaaion myötä luonnon monimuotoisuudelle tulee syntyä lisäarvoa esimerkiksi tietyn kasvilajin elinympäristön parantumisen johdosta, jota ei olisi syntynyt ilman kompensaaiota.

Lisäisyyden arvioimisessa huomioon tulee ottaa toisaalta mitä kohteena olevalle luontoarvolle tapahtuisi ilman kompensaaiotomia ja toisaalta millä tavoin kohdetta saatetaan suojella muutoinkin.<sup>45</sup> Kompensaaion kohteeksi ehdotetun luontoarvon lähtötilanne tulee huomioitavaksi erityisesti siinä tapauksessa, kun kompensaaiotimet kohdistetaan toiselle alueelle kuin missä hanke toteutetaan. Mikäli kompensaaiotimet suunnitellaan kohdistettavaksi alueelle, jota ei uhkaa mikään ihmistoimen aiheuttama luontoarvojen heikentyminen, ei

---

<sup>42</sup> Ketola ym. 2009 s.13. Ketola ym. kuvailee kompensaaiota eräänlaisena vaihtokauppana haitallisten vaikutusten ja ympäristöä hyödyttävien kompensaaiotiomen välillä, jotta ympäristöhyvien osalta saavutettaisiin sama taso, jossa ne olisivat ilman suoritettuja haitallisia toimia.

<sup>43</sup> Kirjallisuudessa *additionality* on määritelty: ”*Additionality is the property of an activity being additional. A proposed activity is additional if the recognized policy interventions are deemed to be causing the activity to take place. The occurrence of additionality is determined by assessing whether a proposed activity is distinct from its baseline*” (Gillenwater 2012 s. 4). Sitä on kuvailtu myös siten, että toiminnan tulee ylittää ”*business as usual*” tai ”*status quo*” -taso (Gardner ym. 2013 s. 734–735).

<sup>44</sup> Moilanen ym 2017 s. 35. Moilanen ym. tuo esiin myös mielenkiintoisen huomion siitä, että kompensaaiotiomenpiteitä ei pidä huomioida laskettaessa kansallisten suojeluelvoitteiden täyttämistä.

<sup>45</sup> Pappila 2017 s. 26–27



kompensaatiolla saavuteta lisäisyyttä. Kompensaatiolla ei saavuteta lisähyötyä myöskään, mikäli luontoarvoa suojellaan jo muilla keinoilla. Esimerkiksi haitallisten aineiden valumisen estämistä vesistöön pohjaveden suojelemiseksi ei voida pitää lisähyötyä tuottavana kompensatiotoimena, koska pohjavedet on suojeltu vastaavalla tavalla jo ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 17 §:n pohjavesien pilaamiskiellon nojalla.

Lisäisyyden arvioimiseksi on tarpeellista määritellä vertailupisteeksi eräänlainen lähtötilataso (*baseline scenario*<sup>46</sup>), jonka avulla kompensatiotoimia mitataan. Lähtötilatason tulisi kuvata kompensatioiden kohteen todennäköisintä tulevaisuutta. Jotta lisäisyyskriteerin täyttymistä voitaisiin arvioida todenmukaisesti, lähtötilatason tulee vastata rehellistä arviota siitä, mitä kohteelle todennäköisesti tulee tapahtumaan ottaen huomioon uhkien lisäksi kaikki alueelle jo suunnitellut ja olemassa olevat sääntelyt sekä muut hyödylliset toimet (esimerkiksi hyvän- tekeväisyys Hankkeet).<sup>47</sup> Lähtötilatasoa ei siis tule keinotekoisesti määrittää alhaiseksi ottamalla huomioon ainoastaan negatiiviset kohteeseen kohdistuvat toimet.

## Pysyvyys

Kompensaatiotoimien avulla saavutettuihin hyötyihin tulee liittää myös jonkinlainen pysyvyydellätytys, jotta luonnon monimuotoisuuden turvaaminen olisi todellista. Kirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan kompensatiolla tuotettujen arvojen tulisi olla vähintään yhtä pysyviä kuin hankkeen aiheuttamat luontoarvojen heikennykset<sup>48</sup>, on helppo yhtyä. Näin sen vuoksi, että kompensatioiden varsinaisen tarkoituksen jäisi toteutumatta, mikäli luontoarvojen heikentyminen hankkeen vuoksi olisi pysyvää, mutta hankkeen mahdollistaneet kompensatiotoimet vaikuttaisivat luonnon monimuotoisuuteen vain hetkellisesti.

Pysyvyyden etukäteinen arviointi on usein hankalaa muun muassa elinympäristöjen ja luontoarvojen jatkuvasta muutoksesta johtuen. Tämän vuoksi kompensatiotoimien vaikutusta ja pysyvyyttä tulisi seurata ja tarpeen mukaan sopeuttaa ympäristön muutosten mukaisesti.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Ks. Gillenwater 2012 s. 4 “A baseline is a prediction of the quantified amount of an input to or output from an activity resulting from the expected future behavior of the actors proposing, and affected by, the proposed activity in the absence of one or more policy interventions, holding all other factors constant (*ceteris paribus*). The conditions of a baseline are described in a baseline scenario.”

<sup>47</sup> Maron ym. 2015 s. 510

<sup>48</sup> Ks. esimerkiksi Bull ym. 2013 s. 372

<sup>49</sup> Yllätykselliset tai suuret muutokset ekosysteemissä voivat myös johtaa kompensatioiden saavutettujen hyötyjen katoamiseen. Tutkielmassani en aiheen rajauksen vuoksi ota kantaa siihen, miten kompensatioiden johtamat muutokset tulisi huomioida, vaikkakin selvää on, että vastuun siirtäminen kaikkien muutosten huomioidmisesta kompensatioiden johtajalle, johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen.

## Samanlainen tai joustava hyvitys

Kompensaation tavoitteeksi voidaan asettaa, että tietty luontoarvo ei heikkene ihmisen toiminnan myötä, jolloin kompensaation kohteen tulisi vastata luontoarvoiltaan mahdollisimman hyvin hankkeen johdosta heikentyvää kohdetta (nk. samanlainen hyvitys<sup>50</sup>). Koska kompensaation päätavoitteena on luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, voidaan samanlaisen hyvityksen katsoa olevan ensisijainen kompensaatiomuoto. Sen avulla kompensoidaan juuri ne luonnon monimuotoisuuden arvot, jotka ovat kadonneet tai heikenneet hankkeen myötä.<sup>51</sup>

Kaikissa tapauksissa samanlainen hyvitys ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista<sup>52</sup>. Tällöin kompensaation tavoitteeksi voidaan asettaa toisenlaisen luontoarvon lisääminen. Niin kutsutulla joustavalla hyvityksellä<sup>53</sup> hankkeen aiheuttama tietynlaisen luontoarvon heikennys kompensoidaan toisen tyyppisen luontotyypin tai elinympäristön luontoarvoja lisäämällä.<sup>54</sup> Joustavaa hyvitystä voidaan kritisoida siitä, että hankkeen aiheuttama luontoarvon heikentyminen jää lopulliseksi ja tietyn lajin kriittiset elinehdot voivat poistua kokonaan. Toisaalta joustavan hyvityksen myötä kompensaatiotoimet voidaan kohdistaa enemmän suojelua vaativan tai arvokkaampana pidettyyn luontoarvoon, kuten uhanalaisiin lajeihin tai harvinaisempiin luontotyyppeihin.<sup>55</sup>

## Epävarmuus

Kompensaatiotoimien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että ennen toimenpiteitä kyetään arvioimaan riittävällä tarkkuudella toimenpiteiden onnistumisen mahdollisuus. Keskeistä on tunnistaa mihin luontoarvoihin kompensaatio tulisi kohdistaa, jotta niiden myötä luonnon monimuotoisuuden lisääminen on realistista.

---

<sup>50</sup> Kirjallisuudessa käytetty termejä *in-kind* ja *like-for-like offset*.

<sup>51</sup> Maron ym. 2012 s. 142

<sup>52</sup> Tutkimukset ovat osoittaneet, että samanlainen hyvitys voi aiheuttaa jopa 17-kertaiset kustannukset verrattuna siihen, että kompensaatiot keskitettäisiin toisaalle (mm. Habib ym. 2013). Luonnonsuojelua saatetaan edelleen usein kritisoida tehottomana ja kalliina, minkä vuoksi taloudellisesti merkittävä hyvitys, jolla ei välttämättä saavuteta huomattavia hyötyjä, voidaan kokea tarpeettomana.

<sup>53</sup> Kirjallisuudessa käytetään englanniksi termejä *out-of-kind offset*, *flexible offset* ja *like-for-better*

<sup>54</sup> Kostamo ym. 2018 s. 13

<sup>55</sup> Moilanen ym. 2017 s. 36. Moilanen ja Kotiaho ovat pohtineet joustavan hyvityksen vaikutuksia. He ovat käyttäneet termiä ”parempaan vaihtaminen” ja arvioineet, että sallimalla joustava hyvitys saadaan käyttöön useampia kompensaatiokeinoja ja voidaan toteuttaa hyvitys kustannustehokkaammin. Toisaalta kirjoittajat korostavat, että joustavaan hyvitykseen liittyy aina eri luontotyyppien ja elinympäristöjen arvostamiskysymys ja niiden subjektiivinen keskinäinen vertailu.

Kirjallisuudessa on esitetty, että kompensatiotoimien onnistumisen todennäköisyyteen vaikuttavat ainakin seuraavat tekijät, joita tulee pyrkiä arvioimaan ennen kompensatiotoimien aloittamista: valitut toimenpiteet, rahoitus, ajoitus sekä kompensatiotoimien toteuttajan valinta. Onnistumisen epävarmuuden poistamiseksi kompensatiotoimenpiteiksi tulisi valita sellaisia toimia, jotka ovat jo aikaisemmin osoittautuneet toimiviksi. Useamman toimenpiteen yhdistäminen, mikäli se tilannekohtaisesti on mahdollista, tuo myös varmuutta kompensatiotoimille. Kompensatiotoimia suunnitellessa tulisi myös huomioida seurantakeinot ja miten mahdollisiin ongelmiin voitaisiin puuttua.<sup>56</sup>

Kompensatiotoimiin liittyy myös ajallinen epävarmuustekijä. Elinympäristön tavoitellut ekologisen tilan saavuttaminen vie usein aikaa. Ajan kulumisen myötä myös toimenpiteiden onnistumisen todennäköisyys on epävarmempaa mm. vaihtuvien olosuhteiden ja muiden muuttujien vuoksi. Luonnon monimuotoisuuden kannalta kompensatiotoimien onnistuminen taataan parhaiten, kun hyvitystoimet toteutetaan ja niiden onnistumisen todennäköisyys osoitetaan jo ennen hankkeen aiheuttamaa heikennystä.<sup>57</sup>

Kompensatiotoimien onnistuminen edellyttää lisäksi toimenpiteiden riittävää rahoitusta koko projektin ajaksi. Epävarmuutta lisäävänä tekijänä voidaan nostaa esiin myös toimijoiden valinta. Aikaisempi kokemus kompensoivista toimista nostaa toimien onnistumisen mahdollisuutta ja tulee huomioida suunnitteluvaiheessa.

## **Osittaishyvitys**

Edellä kuvattujen haasteiden myötä heikennyksen täysimääräinen hyvittäminen ei ole läheskään aina mahdollista. Käytännössä on todettu, että ekologisen kompensatiotoimien lopputulos on usein osittaishyvitys (*limited-loss*). Tämä on tärkeää huomioida myös mietittäessä ekologisen kompensatiotoimien sääntelymahdollisuuksia. Onko kompensatiotoimien vapaaehtoista vai lainsäädännön myötä hankkeen toteuttamisen ja luvan saamisen edellytys? Mikäli täysimääräinen kompensatiotoimi asetetaan ehdottomaksi edellytykseksi lupaprosessiin, voi se johtaa huomattaviin vaikeuksiin hankkeiden toteuttamisessa. Sääntelyn ollessa joustamaton, täysimääräisen

---

<sup>56</sup> Kompensatiotoimien onnistumisesta laajemmin Pilgrim ym. 2012 s. 376–383. Pilgrim ym. tutkivat ekologisen kompensatiotoimien onnistumista ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

<sup>57</sup> Kostamo ym. 2018 s. 15

hyvityksen saavuttaminen ei ole realistista eikä kompensaation perusidea toteudu.<sup>58</sup> Toisaalta osittaisen hyvityksen hyväksyminen saattaisi olla keino nostaa vapaaehtoisuuteen perustuvaa kompensaatiota, kun kynnys osallistua kompensaatiotoimiin ei olisi liian korkealla.<sup>59</sup>

### 2.3.2. Kompensaation eri tavat

Kompensaatiotavat kirjallisuudessa on jaettu kahteen ryhmään: ennallistamishyvityksiin (*restoration offset*) ja suojeluhyvityksiin (*avoided loss offset*<sup>60</sup>).

#### **Ennallistamishyvytyys**

Ennallistamishyvityksillä heikentyneitä luontoarvoja pyritään palauttamaan ja lisäämään ennallistamisen avulla. Koska ennallistamishyvityksessä on kyse luontoarvojen tilan jälkikäteisestä muokkaamisesta, liittyy siihen aina tietty epävarmuus. Ennallistamishyvityksen onnistuminen saatetaan joissain tapauksissa pystyä arvioimaan vasta huomattavan ajan kuluttua.<sup>61</sup> Esimerkiksi tietyn lajin palauttaminen sen aikaisempaan elinympäristöön vie aikaa eikä kompensaatiotoimien vaikutusta pystytä arvioimaan ennen kompensaatiotoimien syynä olleen hankkeen toteuttamista.

Toinen ennallistamishyvitystoimiin liittyvä epävarmuus koskee niiden onnistumisen arviointia. Osittain vaikutusten havainnoinnin jälkikäteisydestä johtuen, kompensaatiotoimien onnistumisen todennäköisyyttä voi olla vaikea arvioida etukäteen. Kirjallisuudessa on myös esitetty, että ennallistamishyvitysten onnistumista on ollut vaikea arvioida, koska onnistumisen kriteereitä ei ole määritelty riittävällä tavalla ennen kompensaatiotoimia.<sup>62</sup> Hyvitystoimien tarkka määrittely ja kriteerit niiden onnistuneelle toteuttamiselle tulisikin huomioida ennakolta, jotta kompensaation tarkoitus täyttyisi. Mikäli kompensaatioon ei lisätä minkäänlaista

---

<sup>58</sup> Vertaa Kostamo ym. 2018 s. 18. Kostamon ym. mukaan vaatimus täysimääräisestä hyvityksestä voi kannustaa parempiin hyvitystoimiin.

<sup>59</sup> Moilanen ja Laitila kuitenkin ovat pohtineet, että hyväksymällä osittaisen hyvityksen haasteeksi muodostuu se, ettei osittaishyvityksen merkitys nouse liian suureksi haittaan verrattuna. Moilanen ym. 2015 s. 44.

<sup>60</sup> Kirjallisuudessa käytetään myös termiä *averted loss offset*.

<sup>61</sup> Moilanen ym. 2017 36–38. Lisää ennallistamishyvityksen vaikutusten viiveestä ja siihen liittyvästä epävarmuudesta mm. Hilderbrand ym. 2005 ”*We believe that many unsatisfactory restorations result from a failure to recognize and address uncertainty, and from a focus on inappropriate time scales. Ecological restoration is trying to do in a matter of years what takes decades or centuries under natural conditions. Expecting complete restoration on human time scales.*”

<sup>62</sup> Ennallistamishyvitysten onnistumisen mittaamisesta, sen ongelmista ja siihen liittyvästä epävarmuustekijästä lisää esimerkiksi Suding 2011.

edellytystä toimien onnistumisesta, saattaa luontoarvojen heikentymisen kompensointi todellisuudessa jäädä toteutumatta. Näin ollen hyvitystoimien laajuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon ennallistamishyvitystoimiin liittyvät epävarmuustekijät laajuutta korottavana tekijänä.<sup>63</sup>

Ennallistamishyvyitys ei ole vartenotettava toimintatapa läheskään kaikissa tapauksissa. Ennallistamishyvityksellä voidaan kenties hävittää alueelle levinnyt vieraslaji ja näin ollen parantaa alkuperäislajien elinolosuhteita, mutta hyvin vakavasti vaurioituneen elinympäristön palauttaminen entiselleen voi olla joskus mahdotonta. Erityisen vaikeita muutoksia ovat esimerkiksi ympäristön lajiston merkittävä muutos sekä kemialliset muutokset.<sup>64</sup>

## Suojeluhyvyitys

Suojeluhyvityksessä kyse on jo valmiiksi arvokkaan luontokohteen, jota uhkaa häviäminen, suojelemisesta pitkäaikaisesti ja pysyvästi.<sup>65</sup> Suojeluhyvityksen lähtökohtana on, että suojelulla vähennetään kohteena olevaan alueeseen kohdistuvaa uhkaa tai painetta. Suojelun avulla alueen hyvinvointi paranee tai se vähintään heikentyy vähemmän, kuin se olisi tehnyt ilman suojelutoimenpiteitä.<sup>66</sup>

Suojeluhyvityksen suurin riskitekijä on haittojen vuotaminen. Kun tiettyyn alueeseen kohdistuvaa painetta tai uhkaa minimoidaan suojelutoimilla, voi se johtaa siihen, että paine siirtyy toiselle alueelle sen sijaan, että ne katoaisivat täysin. Mikäli suojelutoimien lopputuloksena on se, että paine siirtyy kokonaisuudessaan muualle, ei voida todellisuudessa puhua haitan kompensoinnista, sillä toimista ei aiheudu minkäänlaista nettohyötyä.<sup>67</sup> Suojeluhyvityksessä onkin erittäin tärkeä pyrkiä ennakoimaan haittojen vuotamiseen liittyvää riskiä.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Esimerkiksi Moilanen ym. on esittänyt, että ennallistamishyvityksen epävarmuudet tulisi kompensoida laskelmissa käyttämällä korotettuja kertoimia (Moilanen ym. 2017).

<sup>64</sup> Moilanen ym. 2017 s. 37

<sup>65</sup> Kostamo ym. 2018 s. 12

<sup>66</sup> Moilanen ym. 2017 s. 39

<sup>67</sup> Moilanen ym. 2017 s. 39–40. Moilanen ym. nostaa esille uhkakuvan siitä, että suojeluhyvityksen johdosta alueelle aiheutunut paine saattaa siirtyä elinympäristöltään toisenlaiselle alueelle, jota saatetaan pitää luontoarvoiltaan arvokkaampana kuin sitä aluetta, johon suojeluhyvitystoimet on kohdistettu.

<sup>68</sup> Haittojen vuotamisen huomioon ottamisesta osana kompensatiotoimien määrittelyä ja mitoittamista enemmän mm. Moilanen ym. 2015. Moilanen ym. nostaa esiin myös välittömän ja välillisen vuotamisen ja erityisesti välillisten haittojen vuotamisen tunnistamisen ja ennakoinnin vaikeuden.

## 3 EKOLOGINEN KOMPENSAATIO LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

### 3.1. Suomen lainsäädäntö

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n mukaan *vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille*. Perusoikeusuudistuksen esitöissä, jossa kaikille kuuluva vastuu ympäristöstä esiteltiin, luonnehditaan säännöstä lähinnä julistuksenomaiseksi, mutta samalla todetaan, että säännöksellä on haluttu korostaa ympäristönsuojelun edellyttämää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken.<sup>69</sup> Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin perustellusti katsottu, että säännös velvoittaa lainsäätäjiä perustuslaillisena toimeksiantona. Esimerkiksi Suvantola katsoo, että lainsäätäjillä on PL 20 §:n nojalla vastuu turvata luonnon monimuotoisuutta lainsäädäntötoimilla, mikäli nykyinen lainsäädäntö on riittämätön.<sup>70</sup>

Tämä perustuslaillinen sitoumus monimuotoisuuden turvaamisesta tarkentuu luonnonsuojelulaille (LSL, 9/2023), jonka 1 luvun 1 §:n mukaan lain tavoitteena on:

- ”1) luonnon monimuotoisuuden turvaaminen;*
- 2) luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen;*
- 3) ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen;*
- 4) luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen;*
- 5) kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisääminen;*
- 6) luonnontutkimuksen edistäminen.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppeiden ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.”*

Luonnonsuojelulain 1 luvun 3 §:ssä on määritelty luonnon monimuotoisuus tarkoittamaan seuraavaa:

---

<sup>69</sup> HE 309/1993 vp s. 66

<sup>70</sup> Suvantola 2018 s. 45

*”manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta sekä lajien sisäistä ja lajien välistä sekä ekosysteemien monimuotoisuutta”*

Luonnonsuojelulainsäädännön kehittämistarvetta on selvitetty Suomessa usean vuoden ajan. Ekologisen kompensaation määrittäminen lainsäädännöllä nostettiin myös valtioneuvoston teettämässä Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointia koskevassa tutkimuksessa esiin yhtenä keinona luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen estämiseksi.<sup>71</sup> Lainsäädännön muutos saatiin aikaan osana Sanna Marinin hallitusohjelman päästrategiaa hiilineutraalista ja luonnon monimuotoisuuden turvaavasta Suomesta.<sup>72</sup> Uusi luonnonsuojelulaki vahvistettiin 5.1.2023 ja se astui voimaan 1.6.2023 kumoten aikaisemman luonnonsuojelulain (LSL 16 luku 136 §).

### 3.1.1. Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio

Kesällä 2023 voimaan tullut uuden luonnonsuojelulain 11 luku sisältää säännökset vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta. Luvussa säädetään luontoarvojen tuottamisesta sekä vapaaehtoisen kompensaation varmentamisesta. Lainsäädäntöuudistuksella pyritään ympäristöministeriön mukaan edistämään YK:n luontokokouksen<sup>73</sup> asettamaa tavoitetta luontokadon pysäyttämisestä vuoteen 2030 mennessä.<sup>74</sup>

#### **Lainsäädäntöuudistuksen valmistelu**

Lain esitöissä ekologinen kompensaatio kuvailaan taloudellisena ohjauskeinona, jolla sisällytetään luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen kustannukset osaksi hankkeen toteutuskustannuksia.<sup>75</sup> Uudistuksen yhtenä mahdollisena vaikutuksena esitettiin, että määrittelmällä ekologinen kompensaatio lainsäädännössä ja asettamalla sille tietyt reunaehdot, yritysten jo nyt toteuttamien kompensaatiotoimien uskottavuus kohoaisi. *No net loss* -periaate on yleistynyt kansainvälisillä markkinoilla ja se on usein asetettu niin kutsutun kestävän

---

<sup>71</sup> Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 2020:36, s. 309–310

<sup>72</sup> Marinin hallitusohjelma s. 32–47. Huomautuksena, kyse oli aikaisemmin Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmasta, joka muuttui uuden pääministerin nimityksen myötä.

<sup>73</sup> Fifteenth meeting of the Conference of the Parties (COP-15) to the Convention on Biological Diversity (CBD)

<sup>74</sup> <https://ym.fi/ekologinen-kompensaatio> [viitattu 21.10.2023]

<sup>75</sup> HE 76/2022 vp s. 61

rahoituksen<sup>76</sup> saamisen edellytykseksi. Osallistumalla lainsäädännön määrittelemään ekologiseen kompensaatioon yritykset voisivat osoittaa>NNL-periaatteen toteutumisen hankkeissaan, johon hakevat rahoitusta.

Lain esitöissäkin nostettiin esiin vapaaehtoiseen kompensaatioon liittyvät riskit ja epävarmuudet.<sup>77</sup> Epävarmuudet liittyvät erityisesti siihen, että vielä ei ole riittävästi tutkimusta käytössä siitä, miten hyvin vapaaehtoisuuteen perustuvat menetelmät toimivat. Ovatko yritykset kiinnostuneita osallistumaan kompensaatiotoimiin? Onko maanomistajilla tahtoa tai mahdollisuuksia kompensoida hankkeiden aiheuttamaa luontoarvojen heikentymistä?

Lainvalmistelussa esillä oli kolme eri vaihtoehtoa ekologisen kompensaation sääntelyyn: pakottava sääntely koskien ekologista kompensaatiota, kompensaatiomaksun käyttöönotto osana poikkeuslupia ja vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio. Valmistelussa esillä ollut pakottavan sääntelyn soveltaminen olisi kuitenkin rajoittunut luonnonsuojelulaista myönnettävään poikkeuslupaan sekä luonnonsuojelualueen suojelun lakkauttamiseen kokonaan tai osittain. Lain esitöiden mukaan pakottavan kompensaatiovaatimuksen vaikutus luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi olisi jäänyt vaatimattomaksi kapean soveltamisen myötä, vaikkakin se olisi merkittävästi voinut parantaa harvinaisten luontoarvojen tilannetta.<sup>78</sup> Koska jo lainvalmistelussa pakottavan kompensaation mahdollisuus oli rajattu hyvin tiukaksi, voidaan todeta, että pakottavan sääntelyn soveltuvuus ja mahdollisuudet jäivät tutkimatta riittävän kattavasti.

Lainvalmistelussa harkittavana oli myös kompensaatiomaksun säätäminen. Kyse olisi ollut lain säädöksistä poikkeamiseen myönnettävään lupaan liitettävä maksu, joka perittäisiin luvan saajalta ja joka olisi tarkoitus kohdistaa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin erityisesti sen vuoksi, että maksun kohdentaminen valtion budjetissa nähtiin ongelmalliseksi ja maksun suuruuden määrittäminen vaikeaksi. Kompensaatiomaksu olisi tullut määrittää sellaiselle tasolle, että sillä aidosti kompensoitaisiin

---

<sup>76</sup> Kestävä rahoitus voidaan määritellä taloudelliseen toimintaan kohdistuvaksi sijoitukseksi, joka edistää ympäristötavoitteita tai yhteiskunnallisia tavoitteita sillä edellytyksellä, että nämä sijoitukset eivät aiheuta merkittävää haittaa edellä mainitulle tavoitteille (EU-asetus 2019/2088 artikla 2 kohta 17)

<sup>77</sup> HE 76/2022 vp s. 67

<sup>78</sup> HE 76/2022 vp s. 108



hankkeen aiheuttama haitta, mutta se ei nostaisi hankkeen suorittajalle aiheutuvia kustannuksia korkeammalle kuin mitä hankkeen aiheuttama haitta kustantaisi.<sup>79</sup>

Lainvalmistelun lausuntokierroksen tulokset olivat suurilta osin myönteisiä.<sup>80</sup> Lausunnot vaihtelivat vapaaehtoisen kompensaaation kannattamisesta tiukemman sääntelyn vaatimukseen, mutta toisaalta ehdotus sai myös kritiikkiä sääntelyn ennenaikaisuudesta ja osin tarpeettomuudesta. Useampi lausunnon antaja näki ekologisen kompensaaation parhaimmillaan keinona helpottaa yhteiskunnan kannalta tärkeän taloudellisen toiminnan ja luonnonarvojen suojelun yhteensovittamista. Lausunnoissa tunnistettiin myös sääntelyn mahdollinen vaikutus liiketoiminnan lisäämiseen ja kompensatiomarkkinoiden syntyyn.<sup>81</sup> Lisäksi useammassa lausunnossa nostettiin esille poikkeuslupien myöntämisen tiukkojen kriteerien tärkeys myös tulevaisuudessa. Ekologinen kompensatio ei saa muodostua keinoksi luonnon monimuotoisuuden heikentämiseen korvausta vastaan (nk. lupa pilata).

## **Vahvistettu lainsäädäntö**

Uuden sääntelyn nojalla luonnonarvoja toiminnassaan heikentävä toimija voi hyvittää toimintansa luontotyyppille tai eliölajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen hyvittämillä toimenpiteillä tuotetuilla luonnonarvoilla tai suojeluhuvytyksellä (LSL 11 luku 98 §). Lain mukaan suoritettava hyvitys voi olla heikennystä vastaava tai sen ylittävä.

### Hyvittävät toimenpiteet

Laissa on määritelty kaksi eri vaihtoehtoa vapaaehtoisen ekologisen kompensaaation toteuttamiseen: hyvittävät toimenpiteet (LSL 11 luku 99 §) tai suojeluhuvytyt (LSL 11 luku 100 §). Hyvittämillä toimenpiteillä korvataan lain mukaan luontotyyppille tai eliölajin elinympäristölle aiheutuva heikennys vähintään täysimääräisesti. Hyvittäväksi toimenpiteeksi ei kuitenkaan hyväksytä niitä toimia, joihin on velvollisuus jo lainsäädännön tai muuhun velvoitteeseen perustuen (LSL 11 luku 99 § 2 momentti). Lain määritelmä vastaa siis yleisesti ekologisen

---

<sup>79</sup> HE 76/2022 vp s. 108. Esitöissä nostettiin esille myös se, että kompensatiomaksu aiheuttaisi lisää sääntelytarvetta, kun se mahdollisesti olisi toteutettu verona.

<sup>80</sup> HE 76/2022 vp s. 126–127

<sup>81</sup> Kompensatiomarkkinat voidaan kokea myös riskinä. Ks. esimerkiksi toimialajärjestöjen lausunnot asiasta hallituksen esityksen mukaan (Elinkeinoelämän keskusliitto, Rakennusteollisuus RT, Energiateollisuus ry, Suomen Tuulivoimayhdistys ry, Metsäteollisuus ry).

kompensaation hyväksytyä lähtökohtaa siitä, että kompensaatiolla on oltava lisäävä merkitys luontoarvolle. Hyvittäväksi toimenpiteeksi voitaisiin kuitenkin katsoa lain tai muun velvoitteen edellyttämän tason ylittäminen.

Toisaalta lainsäädännössä on kompensaatiotoimien edellytykseksi määritetty täysimääräinen hyvittäminen. Näin ollen lain nojalla ekologiseksi kompensaatioksi ei katsota hankkeen aiheuttamien haittojen osittaista hyvittämistä, joka aikaisemmin tutkielmassani todetulla tavalla voi usein olla kompensaatiotoimien todellinen lopputulos.

Lain mukaan hyvittäville toimenpiteillä 1) palautetaan luonnonarvoiltaan tai kunnoltaan heikentynyt alue ennallistumaan kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa; 2) lisätään luontotyyppin tai eliölajin elinympäristön pinta-alaa; tai 3) parannetaan luontotyyppin tai eliölajin elinympäristön ekologista laatua (LSL 11 luku 99 § 2 momentti kohdat 1–3). Lain esitöissä hyvittämisen perustavoitteeksi on asetettu luontoarvojen suojelutason säilymisen varmistaminen saman tasoisena tai parempana kuin ennen.<sup>82</sup>

Lakiin ei ole sisällytetty listausta hyvittävästä toimenpiteistä, joten lainsäädäntö mahdollistaa monenlaiset keinot. Listauksen, tai esimerkkien, puuttumista voidaan kritisoida siitä, että täysin uuden säännöksen soveltamisesta ei ole vielä tietoa eikä näin ollen luontoarvon heikennyksen aiheuttaja voi tukeutua lainsäädäntöön pohtiessaan mahdollista kompensaatiota. Toisaalta luontoympäristö ja sen suojelu on alati kehittyvää ja liian tiukka rajaus käytettävistä keinoista olisi voinut vanhentua hyvin nopeasti aiheuttaen muutostarpeen uuteen lakiin. Lain esitöiden mukaan hyvittävien toimenpiteiden määrittelyllä pyrittiin vain selventämään toimien tavoitteet eikä luettelemaan yksittäisiä toimenpiteitä.<sup>83</sup>

Hyvittäville toimenpiteille on laissa määritelty maantieteelliset rajat. Toimenpiteet on lain mukaan toteutettava ”1) samalla tai siihen rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeen osaluueella, samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostuma- tai vesiluontotyyppissä, jolla heikennys aiheutuu; ja 2) sen saamelaisyhteisön alueella, jonka alueella heikennys tapahtuu” (LSL 11 luku 101 § 1 momentti). Toimenpiteiden

---

<sup>82</sup> HE 76/2022 vp s. 232

<sup>83</sup> HE 76/2022 vp s. 233. Esimerkkinä hallituksen esityksessä mainittiin ojitetun suon ojien tukkiminen, jonka tavoitteena on suon vesitasapainon parantaminen ja sen avulla suolle tyypillisen lajiston palautumisen mahdollistaminen.

toteutus ei näin ollen ole sidottu esimerkiksi kunnan rajoihin, vaan tarkoituksena on varmistaa hyvittävien toimenpiteiden kohdistuminen mahdollisimman lähelle heikentyvän luontoarvon esiintymää. Lain esitöiden mukaan merialueiden jaossa on perusteltua noudattaa Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (HELCOM, 12/1980) määritelmiä. HELCOM-sopimuksessa merialueet ovat jaettu Perämereen, Merenkurkkuun, Selkämereen, Ahvenanmaa–Saaristomereen ja Suomenlahteen. Tämä jaottelu vahvistettiin syksyllä 2023 voimaan tullessa Ympäristöministeriön asetuksessa vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta (7 §, 933/2023). Näillä alueilla toteutettavien hankkeiden johdosta tehtävät hyvittävät toimenpiteet tulee näin ollen kohdistaa samalle merialueelle, missä hankkeen aiheuttama heikennys on tapahtunut.

Maantieteellisen rajauksen lisäksi laissa on säädetty hyvittävien toimenpiteiden luontoarvo-vastaavuudesta. Mikäli luontoarvojen heikennys kohdistuu uhanalaiseen luontotyyppiin tai uhanalaisen eliölajin elinympäristöön, on hyvittävä samaa luontoarvoa (LSL 11 luku 101 § 2 momentti). Luontoarvojen vastaavuudesta on säädetty tarkemmin vapaaehtoisesta ekologista kompensatiota koskevan asetuksen 5 §:ssä sekä asetuksen liitteessä 2. Asetuksen mukaan uhanalaisen eliölajin elinympäristön vastaavuus tulee arvioida tapauskohtaisesti, kun taas luontotyypit on jaoteltu asetuksen liitteessä 2 luontotyyppiryhmiin, jonka mukaan vastaavuus määritellään. Mikäli uhanalaiselle luontotyyppille ei löydy liitteestä vastaavuutta, voidaan asetuksen mukaan hyväksyä hyvittävien toimenpiteiden kohteeksi muu saman pääryhmän luontotyyppi.

Luontoarvon vastaavuusedellytys on tärkeä osa hyvittävien toimenpiteiden kriteereitä, joilla pyritään varmistamaan, ettei uhanalaisten lajien ja luontotyyppien tila heikkenisi edelleen. Mikäli vastaavuusedellytystä ei olisi, voisi heikennyksen aiheuttaja kohdistaa hyvityksen paremmin voivan lajin suojeluun, vaikka samalla tuhoaisi hankkeen johdosta uhanalaisen lajin elinympäristön täysin. Laissa on säädetty vastaavuusedellytys koskemaan ainoastaan uhanalaisia luontoarvoja. Näin ollen muiden luontoarvojen osalta voidaan hyödyntää tässäkin tutkielmassa aikaisemmin kuvailtua joustavaa hyvitystä. Lain esitöissä kuitenkin on todettu, että joustavassa hyvityksessä tulisi pyrkiä niin kutsuttuun parempaan vaihtamiseen, jonka mukaan vähemmän harvinaisen luontoarvon heikennys hyvitetään harvinaisemmalla tai uhanalaisemmalla luontoarvolla.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> HE 76/2022 vp s. 234–235. Lain esitöissä on myös todettu, että joustavan hyvittämisen mahdollistaminen voisi lisätä vapaaehtoisesti tuotettujen luontoarvojen markkinoita.

Vastaavuusedellytykseen on kuitenkin säädetty poikkeus niihin tilanteisiin, joissa uhanalaisen luontoarvon hyvittäminen ei ole luonnontieteellisesti mahdollista. Siinä tapauksessa heikennys on lain mukaan hyvittävää heikennettävää vastaavaan, yhtä uhanalaiseen tai uhanalaisempaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpiteiden (LSL 11 luku 101 § 2 momentti). Tilanteissa voi olla kyse esimerkiksi hyvin vähäisistä luontotyypin esiintymistä, joiden hyvittäminen ei onnistuisi.

Laki edellyttää, että hyvittävät toimenpiteet on vähintään aloitettava ennen heikentäviä toimenpiteitä. Lain mukaan ennakkoon on toteutettava sellaiset toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset tavoitellun tilan saavuttamiselle, nk. perustavat toimenpiteet (LSL 11 luku 102 § 1 momentti). Lain esitöiden mukaan mikäli hanke sisältäisi useita heikentäviä toimenpiteitä, jotka toteutettaisiin vaiheittain, tulisi hyvittävät toimenpiteet toteuttaa edellä kuvatulla tavalla ennen kutakin heikentävää toimea. Ennakollisella hyvittämisellä pyritään vähentämään riskiä hyvityksen toteutumisesta. Ennakointi on erityisen tärkeää silloin, kun heikentävät toimet kohdistuvat uhanalaisiin tai vähäisiin lajeihin tai luontoarvoihin.<sup>85</sup> Lisäksi laissa edellytetään, että heikennyksen aiheuttajan tulee toteuttaa myös tarvittavat hoitotoimenpiteet tavoitellun tilan saavuttamiseksi (LSL 11 luku 102 § 1 momentti). Näin ollen heikentävä toimija ei voisi aloittaa hyvitystoimenpiteitä ja keskeyttää niiden hoitamista tai päivittämistä ennen kuin on saatu aikaan täysimääräinen hyvitys.

### Suojeluhyvitys

Vaihtoehtona hyvittäville toimenpiteille on suojeluhyvitys, jolla lain mukaan tarkoitetaan uhanalaisen luontotyypin pysyvää suojelua (LSL 11 luku 100 § 1 momentti). Edellytyksenä suojeluhyvitykselle on lisäksi se, että suojelu tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin hyvittävät toimenpiteet. Suojeluhyvityksellä tulee ylläpitää tai parantaa luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa. Toisin kuin hyvittävien toimenpiteiden, suojeluhyvityksen tulee estää luonnontilan heikentymistä aiheuttava toiminta.

Hyvittävät toimenpiteet edellyttävät aktiivisia suojelutoimenpiteitä kompensoivalta taholta, kun taas suojeluhyvitystä voi olla esimerkiksi luonnonsuojelun perustaminen.

---

<sup>85</sup> HE 76/2022 vp s. 235. Esitöissä toimenpiteiden ennakoinnilla varmistetaan, ettei hyvittävät toimenpiteet jää tekemättä esimerkiksi toimijan varattomuuden vuoksi.

Lähtökohtaisesti aktiivisella toiminnalla saavutetaan usein parempi lopputulos, mutta lain esitöissä on todettu, että suojeluhyvityksen kohteeksi soveltuisivat erityisesti tietynlaiset arvokkaat luontotyytit, joiden luominen tai ennallistaminen on haastavaa. Tällaisia luontotyyttejä ovat esimerkiksi vanhat metsät ja tunturialueet, joita on käytännössä mahdotonta luoda tai ennallistaa lyhyellä aikavälillä.<sup>86</sup>

Lain nojalla suojeluhyvitys tulee toteuttaa aina ennen luontoarvojen heikennystä (LSL 11 luku 102 § 2 momentti). Suojeluhyvityksen hyödyt kehittyvät hitaasti eivätkä ne ole havaittavissa heti luonnossa. Tämän vuoksi lain esitöiden mukaan oli tärkeää edellyttää suojeluhyvityksen ennakkollista toteuttamista, jotta heikennyksen ja hyvityksen välille ei muodostu vielä pidempää viivettä, mikäli suojeluhyvityksen toteuttamista voitaisiin lykätä eteenpäin.<sup>87</sup>

### Vapaaehtoinen ekologinen kompensatio prosessina

Heikennyksen aiheuttaja, eli hankkeen toteuttaja, voi hakea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus) päätöksen hyvitystoimien korvaavuudesta (LSL 11 luku 104 §). Mikäli lain edellytykset täyttyvät, tulee ELY-keskuksen hyväksyä hakemus. Näin ollen kyse ei ole harkinnanvaraisesta päätöksenteosta. Hakemuksessa tulee esittää selvitys hankealueen luontoarvoista ja niiden tilasta ennen heikennystä sekä arvio hankkeen aiheuttamasta heikennyksestä. Lisäksi heikennyksen aiheuttajan tulee selvittää hakemuksessa millä tavoin heikennys hyvitetään joko hyvittävien toimenpiteiden tai suojeluhyvityksen avulla.

Antaessaan myönteisen päätöksen hyvityksestä, on ELY-keskuksen liitettävä päätökseen kielto hyvitysalueen luontoarvojen hävittämisestä ja heikentämisestä sekä määriteltävä hyvitysalueen rajat (LSL 11 luku 104 § 2 momentti). Tällä varmistetaan hyvityksen pysyvyys. ELY-keskus voi lain nojalla (LSL 11 luku 105 §) myöntää poikkeuksen tähän kieltoon, mikäli kielto estäisi yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Edellytyksenä on lisäksi se, että hankkeelle ei olisi muuta vaihtoehtoa, joka olisi teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Tässä tilanteessa heikennyksen aiheuttaja on kuitenkin velvollinen hyvittämään myös hyvitysalueelle aiheutuvat heikennykset. Lain esitöiden mukaan poikkeuspäätöksen yhteydessä hyvityksen määrittämisessä tulee ottaa huomioon sekä

---

<sup>86</sup> HE 76/2022 vp s. 233

<sup>87</sup> HE 76/2022 vp s. 235

hankkeen aiheuttaman heikennyksen hyvitystoimenpiteet tavoitteineen että niiden lisäksi tulevat mahdolliset hyvitysalueen heikennystä koskevat hyvitystoimet.<sup>88</sup>

Kustannusvastuu ekologisen kompensaation toteuttamisesta on heikennyksen aiheuttajalla (LSL 11 luku 107 §). Kompensatioon liittyviä kuluja syntyy hyvittävien toimenpiteiden suunnittelusta ja toteutuksesta, viranomaistoimista (hyvityssuunnitelman hyväksyminen ja rekisterimerkinnät), heikennyksen arvioinnista, hyvitystoimenpiteiden toteuttamisen valvonnasta ja vaikutusten seurannasta. Kustannusvastuun määräytyminen noudattaa näin aiheuttaja maksaa -periaatetta.

### Luontoarvojen tuottaminen

Uudella lainsäädännöllä luotiin myös mahdollisuus maanomistajalle luontoarvojen tuottamiseen (LSL 11 luku 103 §). Käytännössä markkinoilla on jo toimijoita, jotka ovat markkinoineet ekologista kompensaatiota palveluna<sup>89</sup>, mutta niitä ei ole säännelty kansallisessa lainsäädännössä eikä näin ollen niiden toimivuudesta luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa ole ollut varmuutta. Sääntelyuudistuksella luontoarvojen tuottaminen elinkeino- tai liiketoimintana tuotiin viranomaisen varmennuksen piiriin.

Lain esitöissä on todettu, että hyvittämiselle asetettavat kriteerit ovat ratkaisevia ekologisen kompensaation tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>90</sup> Samaa periaatetta voidaan soveltaa myös maanomistajan luontoarvojen tuottamiseen. Todellisen hyödyn saavuttamiseksi, luontoarvojen tuottamisen toteuttamiselle on asetettava reunaehdot sekä seurantajärjestelmä. Lailla ei ole tarkoitus rajata maanomistajan mahdollisuuksia tuottaa luontoarvoja haluamallaan tavalla, vaan määrittää edellytykset, joiden tulee täytyä, jotta tuotettuja luontoarvoja voitaisiin käyttää ekologiseen kompensatioon.<sup>91</sup>

Luontoarvojen tuottaminen tulee aloittaa alueella esiintyvien luontotyyppien ja lajien tunnistamisella. Onko alueella esimerkiksi joitain harvinaisia lajeja vai koostuuko alueen luonto

---

<sup>88</sup> HE 76/2022 vp s- 237–238. Esitöiden mukaan mikäli alkuperäisillä hyvitystoimilla on jo täysimääräisesti hyvitetty, on poikkeamispäätöksen yhteydessä riittävää arvioida hyvitysalueen luontoarvot.

<sup>89</sup> Esimerkkinä lentomatkojen päästöhyvitykset.

<sup>90</sup> HE 76/2022 vp s. 233. Hallituksen mukaan kokemuksia kriteerien tarpeellisuudesta on saatavilla kansainvälisesti.

<sup>91</sup> HE 76/2022 vp s. 235–236

yleisetä kasvustosta ja eläinlajeista? Kun maanomistaja on tunnistanut alueella olevat luontoarvot, tulee niiden elinvoima ja tila arvioida asetuksella määritetyn asteikon mukaisesti.<sup>92</sup> Luontoarvon tilan arviointi tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon, jotta lajin tai luontotyypin elinvoima saadaan selvitettyä riittävällä tarkkuudella. Selkeän käsityksen muodostaminen alueen lähtötilanteesta on myös olennaista toimilla saavutetun hyödyn mittaamisessa.

Maanomistajan, joka haluaa tuottaa luonnonsuojelulain säännösten mukaisesti varmennettavia luontoarvoja, tulee laatia hyvityssuunnitelma. Suunnitelma toimitetaan ELY-keskukselle, joka antaa lausunnon koskien suunnitelmaa ja sen sisältöä. ELY-keskuksen tulee varmistaa, että alueen lähtötilanne on selvitetty riittävällä tavalla ja että laadittu suunnitelma perustuu tieteelliseen näyttöön ja on toteuttamiskelpoinen. Lausunto on myös toimitettava tiedoksi sille kunnalle tai maakuntaliitolle, jossa luontoarvojen tuottaminen on suunniteltu toteutettavan. Suunnitelmassa tulee esittää (LSL 11 luku 103 § 2 momentti):

- ”1) tiedot hyvittämiseen käytettävästä alueesta (hyvitysalue), sen luonnonarvoista ja niiden tilasta ennen hyvittäviä toimenpiteitä;*
- 2) tiedot parannettavista luonnonarvoista, tavoiteltavasta tilasta sekä hyvittäväistä toimenpiteistä, joilla luonnonarvojen parantaminen toteutetaan;*
- 3) aikataulu, jossa hyvittävät toimenpiteet suoritetaan;*
- 4) tiedot hyvittävien toimenpiteiden toteuttamisen seurannasta;*
- 5) arvio hyvittävien toimenpiteiden toteutumisen riskeistä ja suunnitelma niihin varautumisesta sekä vaihtoehtoisista toteutustavoista;*
- 6) tiedot perustavien toimenpiteiden käytännön toteuttajasta ja tämän pätevyyydestä tehtävään.”*

Vapaaehtoista kompensatiota koskevassa asetuksessa (933/2023, 6 §) on säädetty hyvityssuunnitelman sisällöstä lisäksi seuraavasti:

---

<sup>92</sup> Kyse on kymmenportaisesta asteikosta, joilla luontoarvon tila arvostetaan välillä 0–1. 1 on luonnontilainen tai luonnontilaiseen verrattava alue, kun taas 0 on täysin luonnontilansa menettänyt alue (asetus vapaaehtoisesta kompensatiosta 2 §)

*”Luonnonsuojelulain 103 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot esitetään:*

- 1) yksilöimällä kiinteistö ja sen omistajan tiedot;*
- 2) toimittamalla hyvitysaluetta koskeva kartta tai sen paikkatieto koneluettavassa muodossa ja osoittamalla parannettavien luonnonarvojen sijainti;*
- 3) ilmoittamalla luonnonarvojen tila tämän asetuksen 2 §:ssä tarkoitettun arvioinnin mukaisesti.*

*Luonnonsuojelulain 103 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettut tiedot esitetään:*

- 1) ilmoittamalla hyvittäville toimenpiteillä ja suojeluhyvityksellä tavoiteltava luonnonarvojen tila tämän asetuksen 3 §:ssä säädetyn mukaisesti ja ilmoittamalla arvion perusteena oleva tieto;*
- 2) ilmoittamalla arvio tuotettavien luonnonarvohehtaareiden määrästä.”*

Kuten edellä mainitusta asetuksen säännöksestä voi päätellä, on maanomistajalla mahdollisuus tuottaa luontoarvoja hyvittäville toimenpiteillä tai suojeluhyvityksellä. Maanomistajan käytössä ovat siten samat toimenpidevaihtoehdot kuin hankkeen toteuttajalla vapaaehtoisessa kompensaatiossa. Suojeluhyvityksen kriteerinä on se, että suojelu kohdistetaan uhanalaisen luontotyypin tai lajiin, joka on luonnontilassa (LSL 11 luku 100 §).

Lain esitöissä on todettu, että toimenpiteiden riskit ovat tärkeä tunnistaa jo suunnitteluvaiheessa. Riskien huomioon ottamisen tarve korostuu erityisesti tilanteissa, joissa toimenpiteiden vaikutuksista ei ole aikaisempaa kokemusta, jotka kohdistuvat harvinaisiin lajeihin tai joihin liittyy jo ennalta huomattava epävarmuus.<sup>93</sup>

ELY-keskus antaa maanomistajan hakemuksesta lausunnon tuotettavien luontoarvojen laadusta ja määrästä, kun hyvityssuunnitelman perustavat toimenpiteet on toteutettu (LSL 11 luku 103 § 4 momentti). Perustavilla toimenpiteillä tarkoitetaan niitä toimia, joilla luontoarvon tuottaja pyrkii toteuttamaan suunnitelman mukaisen luontoarvon lisäämisen. Nämä toimenpiteet voivat olla esimerkiksi toimia, joilla on luotu edellytykset lajin elinvoiman parantamiseksi. Lain esitöiden mukaan varmentavalla lausunnolla pyritään tarjoamaan maanomistajalle keino osoittaa hyvityksen ostajalle mitä luontoarvoja on tuotettu ja kuinka paljon.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> HE 76/2022 vp s. 236

<sup>94</sup> HE 76/2022 vp s. 236



Mikäli luontoarvojen tuottaminen toteutetaan suojeluhyvityksellä, antaa ELY-keskus jo suunnitelman arvioinnin yhteydessä myös lausunnon toimenpiteillä tuotettavista luontoarvojen laadusta ja määrästä.<sup>95</sup>

Luontoarvojen tuottamisen ja niiden hyödyntämisen vaihdannassa läpinäkyvyyden varmistamiseksi laissa on säädetty maanomistajan mahdollisuudesta saada tuottamansa luontoarvot merkityksi julkiseen kompensatiorekisteriin. Lain mukaan ELY-keskuksen tulee tallentaa rekisteriin tiedot tuotettujen luontoarvojen laadusta ja määrästä (LSL 11 luku 103 § 5 momentti). Järjestelmän läpinäkyvyyden lisäksi rekisteri luo maanomistajalle mahdollisuuden markkinoida tuottamiaan luontoarvoja ja toisaalta hankkeiden toteuttajille keinon etsiä vaihtoehtoja hankkeen aiheuttamien heikennysten kompensoimiseksi. Maanomistaja voi pyytää myös tietojen poistamista rekisteristä, mikäli ei ole myynyt alueella tuotettuja luontoarvoja hyvitystä varten. Kun tuotetut luontoarvot on käytetty luonnon monimuotoisuuden heikennyksen hyvittämiseen, merkitään luontoarvot käytetyiksi rekisterissä. Tuotetut luontoarvot voivat jakautua usean eri hankkeen aiheuttamien heikennysten hyvittämiseen, jolloin ne merkitään vain osittain käytetyiksi.<sup>96</sup>

### **Sääntelyn merkitys**

Ekologista kompensaaion käyttöä ja luontoarvojen tuottamista voidaan jatkossa seurata kompensatiorekisteristä. Ympäristöministeriön arvion mukaan rekisteriin lisätään vuoden 2023 loppuun mennessä tiedot tarjolla olevista ja tuotetuista luontoarvoista sekä toteutetuista hyvityksistä. Lain esitöiden mukaan julkisen rekisterin tavoitteena on lisätä järjestelmän läpinäkyvyyttä ja sitä kautta ekologisen kompensaaion uskottavuutta.<sup>97</sup>

Ekologinen kompensaaio perustuu edelleen täysin vapaaehtoisuuteen eikä sillä näin ollen voida todellisuudessa turvata luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Vapaaehtoinen kompensaaio perustuu sille ajatukselle, että hankkeen toteuttajat kokevat kompensaaion tärkeäksi tai että heille syntyy kompensaaiotarve käyttäjien, yhteiskunnan tai rahoitustoimijoiden mielipiteiden myötä. Edelleen ne toimijat, jotka saavat rahoitusta hankkeilleen ilman luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen liittyviä ehtoja ja joiden liiketoiminta ei kärsi

---

<sup>95</sup> <https://ym.fi/luonnonarvojen-tuottaminen> [viitattu 13.11.2023]

<sup>96</sup> <https://ym.fi/luonnonarvojen-tuottaminen> [viitattu 13.11.2023]

<sup>97</sup> HE 76/2022 vp s. 238

mahdollisesta mainehaitasta, voivat vapaasti toteuttaa hankkeitaan, jotka voivat heikentää monimuotoisuutta.

Lainsäätäjä on valinnut nk. kevyimmän ratkaisun ekologisen kompensaation toteuttamiselle. Kevyt sääntely toisaalta mahdollistaa ekologisen kompensaation toimivuuden ja suosion tarkastelemisen vähäisemmällä lainsäädäntötyöllä sekä aiheuttamatta suuria julkisia menoja. Nähtäväksi jää kuitenkin, miten vapaaehtoinen kompensaatio, jossa kuitenkin edellytetään täysimääräistä hyvittämistä, tulee toteutumaan.

### 3.2.2. Muu kansallinen lainsäädäntö

Seuraavassa käyn läpi Natura 2000 -verkostoa koskevaa sääntelyä (LSL 5 luku) sekä ympäristölupiin liitettävien ehtojen mahdollista hyödyntämistä kompensaatiotoimiin liittyen. Olen keskittynyt tutkielmassani nimenomaisesti ekologiseen kompensaatioon, minkä vuoksi käsitelen luontotyyppi- ja lajistosuojelua koskevaa sääntelyä vain pintapuolisesti. Mielestäni on kuitenkin tärkeää huomioida vapaaehtoista kompensaatiota koskevien säännösten lisäksi myös voimassa oleva muu sääntely, jossa velvoitetaan hankkeen toteuttajaa korvaamaan luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat heikennykset tai joka mahdollistaa viranomaisen liittämään poikkeuslupiin kompensaatioon liittyviä ehtoja.

#### **Natura 2000 -verkosto**

Euroopan unionin luontodirektiivi (Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta) ja lintudirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta) ovat unionin tärkeimmät luonnonsuojelusäädökset. Direktiivien tarkoituksena on suojella koko unionin alueella lajeja ja niiden elinympäristöjä. Suomessa Natura 2000 -verkostoon kuuluvat lintudirektiivin mukaiset erityiset suojelualueet sekä luontodirektiivin mukaiset erityisten suojelutoimien alueet (LSL 5 luku 33 §). Ympäristöministeriö ylläpitää asetuksella luetteloja voimassa olevista Natura 2000 -verkoston alueista.

Lähtökohtana Natura 2000 -alueilla on yleissäännös, jonka mukaan alueen suojelun perusteena olevia luontoarvoja ei saa merkittävästi heikentää (LSL 5 luku 34 §). Luonnonsuojelulain 5 luvun 39 §:ssä on kuitenkin säädetty poikkeus edellä mainittuun:

*”Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen eikä hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 35 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.*

*Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa muutoin lainsäädännössä säädetyt edellytykset täyttävälle hankkeelle kuitenkin myöntää tai suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole vaihtoehtoista ratkaisua ja valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.*

*Jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I mainittu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava eliölaji, on luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen tai vahvistamisen edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista. Viimeksi mainitussa tapauksessa asiasta on hankittava komission lausunto.*

*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. Valtioneuvosto voi kohtuullistaa kustannusvastuuta ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy.”*

Natura 2000 -alueen heikentämiskiellosta on näin ollen mahdollista poiketa edellä mainittujen edellytysten täytyessä, jolloin hankkeen toteuttajan tulee korvaavien toimenpiteiden avulla – eli kompensatiolla – hyvittää luontoarvolle aiheutuva heikennys. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, että Natura 2000 -verkoston suojeluun haettava poikkeus on tarpeellinen vain silloin,

kun hankkeesta aiheutuisi merkittävä heikennys alueen suojelluille luontoarvoille. Näin ollen vähäiset vaikutukset eivät vaadi poikkeuslupan hankkimista.

Euroopan komissio on korostanut, että korvaavat toimenpiteet ovat viimesijaisia keinoja ja ne toteutetaan direktiivien tavanomaisten velvoitteiden lisäksi. Komission mukaan korvaavien toimenpiteiden tulee kohdistua oikeassa suhteessa heikentyviin luontoarvoihin ja niiden toteutuspaikan määrittämisessä perusperiaatteena tulee olla Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyden säilyttäminen. Korvaavilta toimenpiteiltä edellytetään lisäksi tehokkuutta ja riittävää varmuutta niiden onnistumisesta. Tämän vuoksi komissio on katsonut, että tulosten tulisi olla saavutettuja lähtökohtaisesti silloin, kun korvattava heikennys toteutuu.<sup>98</sup>

### **Poikkeuslupaon liitettävät ehdot**

Luonnonsuojelulain mukaan lupaviranomainen voi asettaa ehtoja hankkeen edellyttämään suojelusäännöksistä poikkeamista koskevaan lupaan. Esimerkiksi luontodirektiivin liitteissä IV a ja IV b mainitut eläin- ja kasvilajit ovat tiukkaa suojelua edellyttäviä eliölajeja (LSL 8 luku 78 §). Pykälän mukaan ”*tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää*”.

ELY-keskus voi kuitenkin myöntää poikkeuksen, jos siitä ei ole haittaa lajin suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle (LSL 8 luku 83 §). Tiukkaa suojelua edellyttävien lajien suojelusta poikkeaminen edellyttää lisäksi, ettei ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja että poikkeus on tarpeen pykälässä määriteltyjen tavoitteiden vuoksi (LSL 8 luku 83 § 3 momentti). Pykälän 5 momentin mukaan lupapäätökseen on mahdollista liittää ehtoja, joita hankkeen toteuttajan tulee noudattaa ”*suojeluarvoille aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi*”. Suomen lainsäädäntö vastaa – luonnollisesti – luontodirektiivin 16 artiklaa poikkeuslupan myöntämisen suhteen.

---

<sup>98</sup> Tarkemmin korvaavien toimenpiteiden arvioinnista ja määrittelystä ks. Euroopan komissio 2019 s. 55–73. Vaikka komission linjaukset eivät ole pakottavaa oikeutta, voidaan niitä käyttää tulkinta- ja soveltamisohjeina. Kirjallisuudessa on tuotu myös esiin näkökanta, jonka mukaan komission ohjeistuksen sivuuttaminen saattaa käynnistää komission valvontamenettelyn kyseiseen jäsenmaahan (ks. esimerkiksi McGillivray 2012 s. 436–437).

Euroopan komission mukaan suojelusta poikkeamista on tulkittava ja sovellettava suppeasti.<sup>99</sup> Komissio on tuonut esiin, että korvaavia toimenpiteitä voitaisiin hyödyntää koskien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämistä ja hävittämistä. Tarkoituksena olisi kompensoida toiminnan kielteiset vaikutukset.<sup>100</sup> Koska korvaavia toimenpiteitä ei mainita luontodirektiivin 16 artiklassa, ei niiden lisääminen poikkeusluvan ehtoihin ole pakollista. Komission kannanottoa voidaan kuitenkin hyödyntää tulkintaohjeena. Selvää kuitenkin on, että ilman lainsäädännöllistä perustetta, jää tämän mahdollisuuden hyödyntäminen vähäiseksi.<sup>101</sup>

## 3.2. Ekologinen kompensatio muiden maiden oikeudessa

Ekologinen kompensatio oli kansainvälisesti esillä jo 1970-luvulla, kun Saksa liitti sen osaksi kansallista ympäristölainsäädäntöään.<sup>102</sup> Ympäristöarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelemisen noustessa yhä tärkeämpään arvoon kansainvälisesti, on myös ekologisen kompensatian liittäminen lainsäädäntöön tai vähintäänkin sen suunnittelu tullut monissa maissa ajankohtaiseksi. Seuraavaksi käyn läpi Australian ja Ruotsin malleja ekologisen kompensatian sääntelyä koskien.

### 3.2.1. Australia

Australia on kuuluisa ainutlaatuisesta luonnostaan ja lajistostaan. Australian luonnon monimuotoisuus on kuitenkin jo pitkään kärsinyt erilaisten vieraslajien leviämisen, maa-alueiden heikentymisen ja raivauksen sekä ilmastonmuutoksen myötä.<sup>103</sup> Ekologisen kompensatian suosio ja käyttö Australiassa on kasvanut nopeasti keinona vähentää hankkeiden heikentävää vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen. Suosion myötä myös erilaiset kompensatiomarkkinat ovat kasvaneet. Ekologisen kompensatian hyödyntämisen lisääntymisen taustalla on vahva pakottava lainsäädäntö, siitäkin huolimatta, että toisin kuin Suomessa ja monessa muussa maassa, Australiassa ei ole säädetty ympäristöä koskevaa perusoikeutta.

---

<sup>99</sup> Komissio 2021 s. 50. Tämä tulkinta on myös vahvistettu unionin tuomioistuimen toimesta tapauksessa C-674/17, jossa tuomioistuin totesi ”Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan näet soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa”(kohta 41). ks. myös C-262/85 ja C-118/94

<sup>100</sup> Komissio 2021 s. 75

<sup>101</sup> Tarkemmin alan toimijoiden kommentteista kompensatioehtojen liittämisestä poikkeuslupiin ks. Suvantola ym. 2018 s. 99–100

<sup>102</sup> Suvantola ym. 2018 s. 58

<sup>103</sup> Hawdon ym. 2015 s. 1

## Australian liittovaltion sääntelyn mukaiset periaatteet

Australiassa lainsäädäntö on pitkälti kaksipuolinen: liittovaltion lainsäädäntö sekä osavaltioiden lainsäädännöt. Tärkein luonnon monimuotoisuutta ja ympäristöä suojeleva laki on *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act, jäljempänä myös EPBC-laki)*. Kyseessä on liittovaltion laki, jonka tarkoituksena on suojella kansalliselle ympäristölle merkittäviä luontoarvoja ja muita suojeltuja luontoarvoja. Tällaisia suojeltuja luontoarvoja (*protected matters*) ovat muun muassa: maailmanperintökohteet, kansalliset kulttuuriperintökohteet, kansainvälisesti merkittävät kosteikot<sup>104</sup>, uhanalaiset lajit ja ekologiset yhteisöt, kansainvälisin sopimuksin suojellut vaeltavat lajit, liittovaltion merialueet sekä Suuri Valliriutta (*Great Barrier Reef*). Mikäli suunniteltu hanke todennäköisesti merkittävästi vaikuttaa näihin suojeltuihin luontoarvoihin, tulee hanke ja sen vaikutukset arvioida lain kriteerien mukaan.<sup>105</sup>

Australian lainsäädäntö perustuu edellä esiteltyyn mitigaatiohierarkia-periaatteeseen. Ensimmäisesti hankkeen toteuttajan tulee pyrkiä estämään hankkeesta aiheutuvat haitat. Mikäli tämä ei ole mahdollista haittoja tulee pyrkiä vähentämään ennen jäljelle jääneen haitan (*residual impacts*) kompensoimista. Australian ympäristöministeriö on kuvaillut kompensointiä keinoksi pitkän aikavälin positiivisten tulosten saavuttamiseksi lain suojaamien luontoarvojen kohdalla samalla, kun kompensointi tarjoaa joustavuutta hankkeiden toteuttamiseen.<sup>106</sup>

Hyväksyttävät kompensointitavat on jaettu kolmeen kategoriaan: suora kompensointi (*direct offsets*), muu kompensointi (*other compensatory measures*) ja kehittynyt kompensointi (*advanced offsets*). Suorat kompensointit voidaan määritellä sellaisiksi toimiksi, joiden myötä syntyy mitattavissa olevaa suojelehyötyä heikentyneelle luontoarvolle. Suojelehyöty voi olla suojeltavan luontoarvon elinvoiman säilyttämistä tai lisäämistä taikka luontoarvoon kohdistuvan uhan (vahingoittuminen, tuhoutuminen, sukupuutto) torjumista. Meriympäristössä suojelehyöty voidaan saavuttaa tärkeiden lajien elinympäristön suojelun parantamisella tai siihen

---

<sup>104</sup> Kyse on Suomenkin vahvistamasta Ramsar-sopimuksesta (asetus vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 3/1976) eli vuonna 1971 allekirjoitetusta vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskevasta yleissopimuksesta. Yleissopimuksen tarkoituksena on suojella maailmanlaajuisesti kosteikoita.

<sup>105</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 5

<sup>106</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 7. Australian ympäristöministeriö on korostanut linjauksessaan, että ekologinen kompensointi ei mahdollista kuitenkaan sitä, että sellaisia hankkeita, joilla on seurauksia, joita on mahdotonta hyväksyä, voitaisiin kompensointi-toimien myötä hyväksyä.

kohdistuvien paineiden pienentämisellä. Esimerkiksi meriruohon kohdistuva kompensatio voi olla elinympäristön, kuten vesistön parantamista, taikka hylättyjen kalaverkkojen ja muiden roskien poistamista merestä. Suora kompensatio on tärkein kompensaation muoto ja sen edellytetään olevan pääsääntöinen keino heikennysten hyvittämisessä.<sup>107</sup>

Muuna kompensaationa voidaan pitää luontoarvon suojelemiseen tähtäviä toimia, jotka eivät kuitenkaan suoraan vaikuta luontoarvon suojeluun. Tällaista kompensaatiota voi olla esimerkiksi tutkimuksen rahoittaminen. Muun kompensaatiotoimen hyväksyminen edellyttää, että se kohdistuu hankkeen myötä heikentyneeseen luontoarvoon. Australiassa lähdetään kuitenkin siitä, että muu kompensatio on toissijaista suoraan kompensaatioon nähden, eikä sillä voida yksinään täyttää kompensaatiovaatimuksia. Kehittynyt kompensatio Australiassa on määritelty toimenpiteiksi, jotka luodaan mahdollista tulevaa käyttöä, siirtoa tai myyntiä varten. Käytännössä kyse on luontoarvojen tuottamisesta kompensaatiomarkkinoita varten.<sup>108</sup>

EPBC-lain 3A osiossa on määritelty myös ekologisesti kestävä kehityksen periaatteet, joiden mukaan kaikissa päätöksentekoprosesseissa, mukaan lukien ekologisessa kompensaatioissa, tulee ottaa tehokkaasti huomioon sekä pitkän että lyhyen aikavälin taloudelliset, ympäristöön liittyvät, sosiaaliset ja oikeudenmukaiset näkökulmat. Lain mukaan mikäli on olemassa vakavan tai peruuttamattoman ympäristövahingon uhka, täydellisen tieteellisen varmuuden puute ei ole hyväksyttävä peruste pilaantumisen ehkäisemisen lykkäämiseksi. Yksi pääperiaatteista lain mukaan on, että luonnon monimuotoisuuden ja ekologisen koskemattomuuden säilyttämisen on oltava keskeinen näkökohta päätöksenteossa.

EPBC-lain mukaan ekologinen kompensatio tulee kyseeseen vain silloin, kun jäljelle jäävä haitta estämisen ja vähentämisen jälkeen on merkittävä lain kriteerien mukaan.<sup>109</sup> Australiassa on määritelty kahdeksan periaatetta, jotka tulee huomioida ekologisten kompensaatiotoimien yhteydessä<sup>110</sup>:

1. Kompensaatiotoimilla tulee saavuttaa todellinen suojelutulos, joka ylläpitää tai parantaa suojellun luontoarvon elinvoimaisuutta. Lähtökohtana näin ollen on

---

<sup>107</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 8–9

<sup>108</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 9

<sup>109</sup> EPBC Act chapter 2 part 3 and chapter 4

<sup>110</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 16–24

kompensaatiotoimien kohdentaminen samaan luontoarvoon. Joissakin tilanteissa on kuitenkin mahdollista joustaa tästä, jotta kompensatiolla saavutetaan paras mahdollinen hyöty. Tiedetyt luontoarvot ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että hyvitykset tulee kohdistaa takaisin heikentyneeseen luontoarvoon (esimerkiksi Suuren Valliriutan alue).<sup>111</sup>

2. Kompensaatiotoimet voivat koostua erilaisista toimista, mutta suoraa kompensatiota tulee olla pääsääntöisesti vähintään 90 % kaikista toimista. Lähtökohteisesti kompensatiotoimien tulisi mahdollisuuksien mukaan vastata tärkeimmiksi suojelukeinoiksi nostettuja toimenpiteitä (mm. elvytysuunnitelmat, suojeluneuvot ja hoitosuunnitelmat). Kompensaation onnistumisen kannalta vaikutusten pysyvyys (vaikutusten tulisi kestää vähintään yhtä kauan kuin heikennys) ja varmuus (vaikutukset eivät muutu helposti) ovat olennaisia. Australian ympäristöministeriö on määritellyt, että merialueille kohdistuvien kompensatiotoimien suunnittelussa tulisi tehdä yhteistyötä alueen toimivaltaisen viranomaisen kanssa, jotta saavutetaan suunniteltu suojeluhuöty.<sup>112</sup>
3. Kompensaatiotoimenpiteiden on oltava suhteutettuja suojeltavan luontoarvon lakisäänteisen suojelun tasoon. Australiassa, kuten monissa muissakin maissa, on yleisesti hyväksytty se, että luontoarvot ovat eriarvoisia. Tiedetyt luontoarvot ovat laajemmin suojeltuja lainsäädännöllä esimerkiksi niiden ainutlaatuisuuden tai uhanalaisuuden vuoksi. Ekologisen kompensaaion kannalta Australiassa tämä tarkoittaa sitä, että laajemmin suojeltuihin luontoarvoihin kohdistettavien kompensatiotoimien tulee olla suurempia kuin muihin luontoarvoihin kohdistettavat toimet. Koska esimerkiksi uhanalaisten lajien suojeluun liittyy korkeampi riski, vaaditaan niiden osalta myös kattavampaa suojelua.
4. Kompensaation on oltava kooltaan ja mittakaavaltaan suhteutettu suojellun luontoarvon jäljelle jääneisiin haittavaikutuksiin, jotta saavutetaan todellinen suojeluhuöty. Suhteutuksen mittaamisessa on otettava huomioon mm.

---

<sup>111</sup> Esimerkiksi tilanteessa, jossa hankkeen vuoksi veden laatu heikkenee alueen lajiston elinmahdollisuuksia heikentäen, tulee kompensatiotoimet kohdistaa nimenomaisesti kyseiseen jäljelle jääneeseen heikennykseen (Australian ympäristöministeriö 2012 s. 17).

<sup>112</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 18. Esimerkiksi viranomainen voi auttaa suojeluun sopivan luontoarvon valinnassa sekä alueen rajauksessa.



heikentyneen luontoarvon ominaisuudet, heikennysten pysyvyys, suojeluhyödyn saavuttamisen kesto sekä suojelutoimien todennäköinen onnistuminen.

5. Kompensaatiotoimien tulee tehokkaasti huomioida ja hallita toimenpiteiden toteuttamiseen sisältyvät riskit. Australian hallinnon mukaan suurin riski ekologisen kompensaation yhteydessä on se, että suojellun luontoarvon heikennys on liian suuri eikä toimenpiteillä ole mahdollista kompensoida aiheutuvaa heikennystä. Tähän pyritään puuttumaan viranomaisen toimesta arviointiprosessilla. Toinen riski liittyy siihen, kuinka hyvin kompensaatiotoimilla saavutetaan tavoitellut lisähyödyt. Yhdeksi keinoksi riskin hallintaan on nostettu kompensaatiotoimien toteuttamisen aikaistaminen.
6. Tässä tutkielmassa aikaisemmin kuvailtu lisäisyysvaatimus on myös osa Australian kompensaatiomallia. Kompensaatiotoimien tulee siis tuottaa lisähyötyä verrattuna siihen, mitä muutenkin lain tai muun sääntelyn seurauksena olisi saavutettu.
7. Kompensaatiotoimenpiteiden tulee olla tehokkaita, vaikuttavia, oikea-aikaisia, läpinäkyviä ja tieteellisesti perusteltuja. Toimenpiteillä tulee ylläpitää tai parantaa suojellun luontoarvon elinkelpoisuutta siten, että käytössä olevat resurssit hyödynnetään oikein. Toimenpiteiden pitää perustua luotettavaan tieteellisesti tuotettuun tietoon ja kompensaatio tulee toteuttaa avoimesti, jotta hyödyn dokumentointi ja analysointi on mahdollista.
8. Kompensaatiotoimet tulee toteuttaa avoimesti siten, että niitä voidaan helposti mitata, seurata, tarkastella ja valvoa. Osana kompensaation avoimuutta on hyvityksen toteuttajien raportointivelvollisuus. Kompensaatiotoimia suunniteltaessa on myös huomioitava miten onnistumista mitataan ja toteutuksen aikana tulee varmistaa selkeä tiedonsaanti hyvityksen vaiheista ja vaikutuksista. Australiassa on käytössä julkinen rekisteri, johon ekologiset kompensaatiotoimet merkitään ja josta kuka tahansa voi seurata toimenpiteiden sijoittumista ja onnistumista.

## Liitovaltion lainsäädännön mukainen arviointiprosessi

EPBC-laissa on määritelty ympäristövaikutusten arviointiprosessi, jonka tarkoituksena on selvittää vaikuttaako suunniteltu hanke merkittävästi suojeltuihin luontoarvoihin ja mikäli vaikuttaa, voidaanko hanke silti toteuttaa ekologisen kompensaation avulla. Ensimmäinen askel arviointiprosessissa on seulontavaihe (EPBC-lain 4 luvun 7 osio), jonka tarkoituksena on selvittää, aiheutuuko hankkeesta todennäköisesti merkittäviä heikennyksiä suojelulle luontoarvolle. Mikäli merkittävät heikennykset ovat todennäköisiä, ohjataan suunniteltu hanke tarkempaan käsittelyyn. Mikäli merkittäviä heikennyksiä ei pidetä todennäköisenä, voidaan hanke toteuttaa ilman kompensaatioita tai tarkempaa tarkastelua.<sup>113</sup> Jo seulontavaiheessa voidaan päätyä myös siihen lopputulokseen, että suunniteltu hanke aiheuttaa sellaista luontoarvon heikennystä, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. Siinä tapauksessa viranomaisen antaa jo seulontavaiheessa lopullisen kielteisen päätöksen hankkeelle.<sup>114</sup>

Seulontavaiheessa tarkempaan tarkasteluun ohjatut hankkeet arvioidaan tarkemmin seuraavassa vaiheessa (EPBC-lain 4 luvun 8 osio). Arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen millaisia vaikutuksia hankkeella todennäköisesti on suojelluille luontoarvoille, voidaanko vaikutukset välttää ja voidaanko vaikutuksia vähentää. Arviointivaiheessa noudatetaan näin ollen mitigaatiohierarkian perusteita. Arvioinnissa tulee myös pohtia kuinka todennäköisiä haitalliset vaikutukset ovat ja kuinka merkittäviä ne olisivat. Tämän jälkeen arvioidaan tapauskohtaisesti soveltuuko ekologinen kompensaatio vaikutusten poistamiseen. Mikäli katsotaan, että aiheutuvat heikennykset voidaan kompensoida, tulee hankkeen toteuttajan esittää viranomaiselle kompensaatioehdotus siitä, millä tavoin kompensaatio toteutettaisiin ja miten toimet vaikuttaisivat suojeltavaan luontoarvoon.

Arvioinnin jälkeen päätöksen tekevä viranomaisen suorittaa lopullisen harkinnan (EPBC-lain 4 luvun 9 osio) siitä, onko ehdotettu ekologinen kompensaatio hyväksyttävä edellä selostettujen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi päätöstä tehtäessä on otettava huomioon lainsäädännön erityiset säännökset kunkin luontoarvon osalta. Mikäli ehdotettu kompensaatio hyväksytään, määrätään hankkeen toteuttamisen edellytykseksi hyväksytyjen

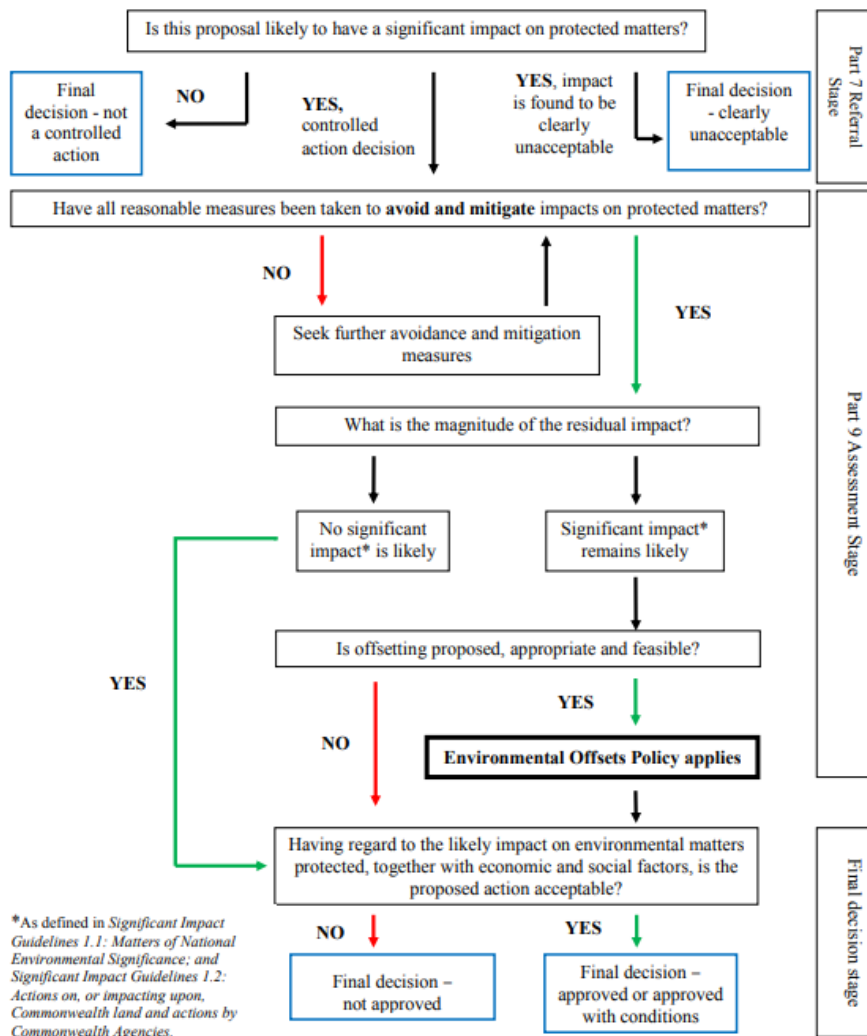
---

<sup>113</sup> EPBC-laissa ja kirjallisuudessa tällaisesta hankkeesta, joka aiheuttaa todennäköisesti merkittävää heikennystä, käytetään termiä *controlled action*. Mikäli merkittävä heikennys ei ole todennäköinen, kutsutaan hanketta *not a controlled action*.

<sup>114</sup> Australian ympäristöministeriö 2012 s. 13

kompensaatiotoimenpiteiden suorittaminen luvan mukaisesti. Kompensaation toteuttamista ja onnistumista valvotaan viranomaisen toimesta<sup>115</sup> ja lupaehtojen rikkomisesta voi aiheutua merkittäviä rangaistuksia (kieltomääräys, sakkorangaistus, vahingonkorvausvastuu, rikosoi-keudellinen seuraamus).

Kuvio 2. Ekologisen kompensaatioon liittyvän päätöksenteon prosessikaavio EPBC-lain mukaan (Australian ympäristöministeriö 2012 s. 13)



<sup>115</sup> Australian ympäristöministeriö valvoo ehtojen noudattamista mm. satelliittikuvien avulla, satunnaistarkastuksilla, kohdekäynneillä ja vuositarkastuksilla. <https://www.dcceew.gov.au/environment/epbc/approvals/offsets#daff-page-main> [viitattu 3.11.2023]

## Osavaltioiden sääntely – tarkastelussa erityisesti New South Wales

Koska lainsäädäntö Australiassa on kaksiportaista, tulee usein EPBC-lain lisäksi sovellettavaksi osavaltion<sup>116</sup> oma lainsäädäntö. EPBC-laki on ekologisen kompensaation erillinen yleislaki, jota täydentävät erilaiset säädökset ja asetukset. Mikäli osavaltion sääntely ylittää tai vähintään täyttää EPBC-lain vaatimukset, tulee yksityiskohtaisempi osavaltion lainsäädäntö sovellettavaksi.<sup>117</sup>

Australian osavaltioissa ekologisen kompensaation malleja on säädetty seuraavasti:

- Victorian osavaltio
  - *Guidelines for the removal, destruction or lopping of native vegetation*, 2017.
  - *Biodiversity Conservation Strategy for Melbourne's Growth Corridors*, 2013.
- New South Walesin (NSW) osavaltio
  - *Biodiversity Offset Scheme*, 2016.
- Queenslandin osavaltio
  - *Queensland Environmental Offsets Policy*, 2023.
- Etelä-Australian (South Australia) osavaltio
  - *Policy for a Significant Environmental Benefit*, 2020.
- Länsi-Australian (West Australia, WA) osavaltio
  - *WA Environmental Offsets Policy*, 2011.
- Tasmanian osavaltio
  - *General Principles for Biodiversity Offsets*, 2013.
  - *Guidelines for Establishing Offsets for Impacts on Natural Values within the Dam Assessment Framework*, 2016.
  - *Guidelines for the use of Biodiversity Offsets in the local planning approval process – Southern Tasmanian Councils Authority*, 2013.
- Australian pääkaupunkiterritorio (Australian Capital Territory, ACT)
  - *ACT Environmental Offsets Policy*, 2015.
- Pohjoisterritorio (Northern Territory)
  - *Biodiversity Offsets Policy*, 2023.

---

<sup>116</sup> Australia koostuu kuudesta osavaltiosta ja kahdesta territoriosta, eli alueesta. Selvyden vuoksi totean, että tässä tutkielmassani käytän kaikista alueista yhteisesti termiä osavaltiot.

<sup>117</sup> Australian perustuslain mukaan: “*When a law of a State is inconsistent with a law of the Commonwealth, the latter shall prevail, and the former shall, to the extent of the inconsistency, be invalid.*” (Commonwealth of Australia Constitution Act, section 109)

Tässä tutkielmassa keskityn New South Walesin osavaltioon, jossa ekologinen kompensatio liitettiin lainsäädäntöön ensimmäisen kerran jo vuonna 2006.<sup>118</sup> Osavaltioon luotiin biodiversiteettikompensointijärjestelmä (*BioBanking Scheme*), joka otettiin käyttöön vuonna 2008. Järjestelmä perustui malliin, jossa maanomistajat luovat luontoarvoja, joita he myyvät hankkeiden toteuttajille, joiden tulee kompensoida aiheuttamansa luontoarvojen heikennykset.<sup>119</sup>

Ongelmaksi mallissa muodostui se, että kompensatiojärjestelmän rinnalla oli vaihtoehtoinen malli uhanalaisten lajien suojelua koskevan lain (*Threatened Species Conservation Act 1995*) ja ympäristöarviointia ja -lupia koskevan lain (*Environmental Planning and Assessment Act 1979*) mukaisesti. Tässä vaihtoehtoisessa mallissa hankkeen toteuttamiseksi ei edellytetty heikennystä vastaavia kompensatiotoimia eikä hankkeen aiheuttamaa heikennystä luontoarvoille tarvinnut edes selvittää viranomaisen hyväksymän asiantuntijan toimesta. Kompensatiojärjestelmä nähtiin huomattavasti raskaampana ja tiukempana mallina, minkä vuoksi hankkeiden toteuttajat suosivat helpompaa ja usein halvempaa vaihtoehtoista mallia.<sup>120</sup>

Osavaltion järjestelmä uudistettiin vuonna 2017 voimaan tulleella luonnon monimuotoisuutta suojelevalla lailla (*Biodiversity Conservation Act 2016*, BCA) sekä siihen liittyvällä asetuksella (*Biodiversity Conservation Regulation 2017*, BCR). Uuden lainsäädännön myötä laadittiin aikaisemmat mallit korvannut luonnon monimuotoisuuden kompensatiojärjestelmä (*Biodiversity Offset Scheme*). Nykyisin käytössä oleva malli on kaksiosainen: hankkeen toteuttajan tai maanomistajan tulee kompensoida hankkeen aiheuttamat haitat järjestelmässä määriteltujen talletusten käyttämisellä (*biodiversity credit retirement*) ja toisaalta luontoarvojen tuottamiseen sitoutunut maanomistaja voi käydä kauppaa tuottamillaan luontoarvoilla heikennyksiä aiheuttavan hankkeen toteuttajan kanssa (BCA 6.2 ja 6.4).

Seuraavaksi kuvaan suojeltaville luontoarvoille heikennyksiä aiheuttavan hankkeen toteuttamisprosessia. Suunnitteluvaiheen aluksi hankkeen toteuttajan<sup>121</sup> on selvitettävä aiheuttaako hanke mahdollisesti heikennyksiä suojelluille luontoarvoille ja soveltuuko

---

<sup>118</sup> *Threatened Species Conservation Amendment (Biodiversity Banking) Bill 2006*

<sup>119</sup> Dupont 2017 s. 77–78

<sup>120</sup> Dupont 2017 s. 98–100. Kompensatiojärjestelmän suosion vähäisyydestä ks. esimerkiksi Dupont 2017 s. 85: ”As of June 2016, the biobanking public register only included 16 biobanking statements and 53 biobank sites.”

<sup>121</sup> Selvyyden vuoksi totean, että käytän tutkielmassani termiä hankkeen toteuttaja, vaikka suunnitteluvaiheessa voisi käyttää myös termiä hankkeen suunnittelija.

kompensaatiojärjestelmä kyseiseen hankkeeseen. Mikäli hanke kuuluu lain soveltamisalaan, tulee suunnittelussa käyttää akkreditoitua arvioitsijaa, jonka tehtävänä on kartoittaa hankkeen vaikutuksia lain nojalla yhdenmukaistetulla luonnon monimuotoisuuden arviointimenetelmällä (*Biodiversity Assessment Method*, BCA 6.8). Arvioitsija laatii hanketta koskevan raportin (*Biodiversity Development Assessment Report*, BCA 6.12), jossa todetaan millaisia luontoarvoja hankkeen kohteessa on, millä tavoin hankkeen toteuttaja on huolehtinut mitigaatihierarkian toteutumisesta sekä miten aiheutuvat heikennykset tulee kompensoida<sup>122</sup>. Arviointiraportti tulee toimittaa lupaviranomaiselle hanketta koskevan lupahakemuksen yhteydessä.

Pääsääntönä on, että kompensaation on vastattava hankkeen heikentäviä luontoarvoja (*like-for-like biodiversity credits*, BCR 6.3).<sup>123</sup> Vastaavuuskriteeriin on kuitenkin säädetty poikkeus niitä tilanteita varten, joissa samanlaisen luontoarvon kompensoiminen ei ole mahdollista kohtuullisin toimin. Tässä tapauksessa hankkeen toteuttaja voi pyytää hakemuksessaan lupaa kompensaation toteuttamiseen muuhun luontoarvoon kohdistuen (BCR 6.4)<sup>124</sup> Hankkeen toteuttaja voi pyytää myös lupaa talletuksen sijaan toteuttaa kompensaatio luonnon monimuotoisuustoimenpiteillä (*Biodiversity Conservation Actions*) tai niiden rahoittamisella (BCA 6.30).

Lupaviranomainen käsittelee arviointiraportin ja lupahakemuksen ja päättää hankkeen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Mikäli lupaviranomainen katsoo, että hankkeella aiheutettaisiin vakavaa ja peruuttamatonta haittaa (*serious and irreversible impact*) luontoarvoille, johtaa se pääsääntöisesti hakemuksen hylkäämiseen (BCA 7.16). Huomioitavaa on, että lupaviranomainen ei ole sidottu päätöksessään arviointiraporttiin tai sen ehdotuksiin, vaan viranomainen voi määrittää lupaehdoiksi myös raportista määrältään tai laadultaan poikkeavia kompensaatiotoimia (BCA 7.17). Toisaalta on muistettava, että ekologinen kompensaatio on vain osa hankkeen lupaprosessia, joten viranomainen saattaa hylätä hakemuksen myös muun seikan vuoksi. Mikäli lupaviranomainen hyväksyy hakemuksen, sisällytetään lupaehtoihin ekologinen kompensaatiovelvoite. Samalla lupaviranomainen ottaa kantaa siihen, voiko hankkeen

---

<sup>122</sup> Arvioinnissa todetaan millaisia kompensaatiokeinoja tulee käyttää ja kuinka paljon, jotta luonnon monimuotoisuuden heikennykset saadaan kompensoitua (BCA 6.2.(d)).

<sup>123</sup> Asetuksessa (BCR) määritellään tarkemmin miten samankaltaisuus todetaan ja mitkä ominaisuudet vaikuttavat arviointiin.

<sup>124</sup> Englanniksi käytetään termiä *variation rules*. Vaihtoehtoista kompensaatiota ei voi kuitenkaan käyttää uhanalaisiin lajeihin tai ekologisiin elinympäristöihin (BCR 6.6A)

toteuttaja kohdistaa kompensaation muuhun kuin hankkeen heikentämään luontoarvoon BCR 6.4 mukaisesti.

Kun lupa on myönnetty, tulee hankkeen toteuttajan täyttää luvassa määritellyt ehdot kompensaatiotoimien suhteen. Lähtökohtaisesti toimija ostaa osavaltion ympäristöviranomaisen järjestelmästä (*Biodiversity Offsets Scheme (BOS) public register*) sopivan (samantyyppisen ja -arvoisen) talletuksen ja rekisteröi sen käytetyksi (*credit retirement*). Vaihtoehtoisesti talletuksen voi hankkia myös omatoimisesti tai yksityisen välittäjän kautta.<sup>125</sup> Edellä todetulla tavalla talletuksen sijaan hankkeen toteuttaja voi täyttää kompensaatiovelvoitteensa suojelurahastoon tehtävällä maksulla. Maksun määrä lasketaan kompensaatiomaksulaskurilla (*Offsets Payment Calculator*, BCA 6.32).

Hankkeen toteuttaminen voidaan aloittaa vasta sen jälkeen, kun kompensaatiovelvoite on täytetty täysimääräisesti. Mikäli heikennyksen on arvioitu tapahtuvan vaiheittain hankkeen edetessä, voi viranomainen määrittää lupaehtoina, että kompensaatio voidaan toteuttaa kunkin osittaisheikennyksen osalta ennen kyseistä heikennyksen aiheuttavaa vaihetta.<sup>126</sup> Lupaehtojen toteuttamista valvoo osavaltion lupaviranomainen. Ehtojen rikkomisesta voi seurata vahingonkorvausvastuun lisäksi rikosoikeudellinen vastuu toimista (BCA luku 13).

New South Walesin osavaltion lainsäädäntö mahdollistaa myös maanomistajan luontoarvotalletusten tuottamisen. Luontoarvojen tuottamisesta kiinnostuneen maanomistajan hankittava akkreditoitun arvioitsijan laatima luontoarvojen tuottamista koskeva raportti (*Biodiversity Stewardship Site Assessment Report*, BCA 6.11) koskien suunnitteleמיאן toimenpiteitä ja liitettävä se hakemukseen. Viranomainen tutkii raportin ja arvioi hakemuksen sisällön (mukaan lukien maanomistajaa koskevat lain edellytykset ja maa-alueen ominaisuudet, BCA 5.9).

Mikäli maanomistaja hyväksytään luontoarvojen tuottajaksi, solmitaan hänen kanssaan luonnon monimuotoisuuden hoitosopimus (*Biodiversity Stewardship Agreement*, BCA 5.5). Sopimuksessa määritetään ehdot, joiden nojalla kompensaatiokäyttöön osoitettujen alueiden luontoarvot turvataan. Sopimus on voimassa toistaiseksi, kunnes se irtisanotaan tai puretaan

---

<sup>125</sup> New South Walesin ympäristöministeriö <https://www.environment.nsw.gov.au/topics/animals-and-plants/biodiversity-offsets-scheme/developers/find-biodiversity-credits-to-offset-your-credit-obligation> [viitattu 3.11.2023]

<sup>126</sup> Kompensaation ajoittamisesta BCA 7.13, 7.14 ja 7.15

lain mukaisesti (BCA 5.10). Valmis sopimus merkitään julkiseen kiinteistörekisteriin ja ympäristöviranomaisen rekisteriin (BCA 5.12), josta hankkeiden toteuttajat voivat ostaa tuotettuja luontoarvoja kompensoidakseen omien hankkeiden vaikutuksia. Sopimuksen ehtojen noudattamista valvotaan ja mikäli maanomistaja rikkoo ehtoja, voi ympäristöministeriö ensisijaisesti velvoittaa maanomistajan toimenpiteisiin ja tarvittaessa määrätä rangaistusmaksun (BCA 8.13)<sup>127</sup> tai toteuttaa tarvittavat toimenpiteet maanomistajan kustannuksella (BCA 11.26). Käytännössä ympäristöministeriön käytössä olevat keinot vastaavat Suomen lainsäädännön hallintopakkoa.

## Sääntelyn arviointi

Australiassa on ollut ekologista kompensatiota koskevaa sääntelyä jo vuosien ajan, mutta se ei ole ollut riittävää luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Yhä edelleen esimerkiksi Suuren Valliriutan elinolot sekä Australian kosteikkojen monimuotoisuus ovat vaarassa ihmisen toiminnan vuoksi. Monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää aktiivisia toimia ja näkemykseni mukaan pakottava lainsäädäntö on olennainen osa tarvittavien muutosten saavuttamiseksi.

Tästä näkökulmasta New South Walesin osavaltion sääntely luo hyvän perustan luonnon monimuotoisuuden säilymiselle osaan hankkeista liitetyn pakottavan kompensatioedellytyksen myötä. NSW:n lainsäädännössä on hyvin huomioitu luontoarvojen mittaaminen etukäteen ennen hanketta (lähtötaso) sekä perustettu tarkoin määritelty arviointijärjestelmä, johon olennaisesti kuuluu akkreditoitujen arvioitsijain hyödyntäminen. Näin järjestelmästä on onnistuttu tekemään läpinäkyvä sekä yhdenvertainen. Lainsäädännössä on myös pidetty kiinni siitä, että hyvitettävän luontoarvon tulee vastata heikennystä, ellei lupaviranomainen myönnä poikkeusta, mikä turvaa laajemmin luonnon monimuotoisuutta eikä eräänlaista liikahyvitystä – mikäli sellaista voidaan pitää mahdollisena – kohdistu tietyille luontoarvoille.

NSW:n lainsäädäntöä voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että heikennyksen aiheuttaja voi korvata aiheuttamansa haitan rahalla. Ekologista kompensatiota koskevissa keskusteluissa nostetaan usein esille nk. lupa saastuttaa -näkökulma, josta tällainen sääntely voidaan nähdä esimerkkinä. On kuitenkin huomioitava, että kyse on osavaltion ylläpitämästä järjestelmästä,

---

<sup>127</sup> Maksettava summa määräytyy niiden toimenpiteiden kustannusten mukaisesti, jotka maanomistajan olisi tul-  
lut sopimuksen mukaan toteuttaa.



joten oletuksena voidaan pitää sitä, että rahastoon sijoitetut varat käytetään todellisuudessa monimuotoisuuden suojelemiseen ja näin ollen kompensatiolla saavutetaan aitoa hyötyä. Voidaan myös argumentoida, että suuremmalla toimijalla on parempi mahdollisuus luontoarvojen ylläpitoon ja lisäämiseen kuin yksittäisellä toimijalla. Lainsäädäntöön on kuitenkin jätetty mahdollisuus myös hankkeen toteuttajalle tuottaa itse talletuksia, mikäli toimija ei halua ostaa kompensatiotoimia.

### 3.2.2. Ruotsi

Pohjoismaisia oikeusjärjestelmiä vertaillaan toisiinsa ja ne noudattelevat usein samoja periaatteita. Maiden välillä tehdään paljon yhteistyötä, mikä näkyy myös samankaltaisessa sääntelyssä. Muun maailman tapaan myös Ruotsissa luonnon monimuotoisuus on vaarassa kadota ja siihen liittyen on tunnustettu tarve ekologisista kompensatiota koskevalle lainsäädännölle. Ruotsin lainsäädännöllä on myös olennainen vaikutus Suomen ja Ruotsin väliin jäävän Itämeren tilaan ja sen monimuotoisuuden turvaamiseen.

#### **Lainsäädäntö**

Ruotsissa säädettiin ekologisesta kompensatiosta ensimmäisen kerran vanhassa luonnonsuojelulaissa (*Naturvårdslag, 1964:822*). Vanhan lainsäädännön 12 §:n mukaan lääninhallituksella oli oikeus purkaa kokonaan tai osittain päätös kosteikkoluonnonsuojelualueesta tai sallia sitä koskevan poikkeuksen. Lain mukaan mikäli tällä mahdollistettiin kosteikkoja heikentävät toimenpiteet, oli lääninhallituksella oikeus määrätä toiminnanharjoittaja suorittamaan korvaus taikka kompensatiotoimia, joilla suojeltiin kosteikkoa.

Vanhan lainsäädännön kumonnut ympäristökaari (*Miljöbalken, 1998:808, MB*) astui voimaan vuoden 1999 alusta. Uuden lain mukaan ympäristölupaan (*tillstånd, godkännande eller dispens*) voidaan liittää suoritus- tai maksuvelvoite hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvien haittojen kompensoimiseksi (MB 19 luku 9 §).<sup>128</sup> Kompensaatiovelvoite voidaan määrätä luonnonsuojelualueen suojelua koskeviin säännöksiin tehtävän poikkeuksen yhteydessä (MB 7 luku 7 §) sekä Natura 2000 -verkoston suojelusta poikkeamisen yhteydessä (MB 7 luku 29 §). Päätös luonnonsuojelualueen (*naturreservat*) suojelusäännösten poikkeuksesta voidaan

---

<sup>128</sup> Yleiselle edulle aiheutuvasta haitasta käytetään laissa termiä *intrång i allmänna intressen*.

tehdä lain mukaan vain silloin, kun luonnonvaran loukkaamisesta suoritetaan kohtuullinen korvaus luonnonsuojelu- tai muulla alueella (MB 7 luku 7 § 4 momentti).

Kuten muut EU-maat myös Ruotsi on velvollinen luontodirektiivin mukaiseen Natura 2000 -verkoston suojeluun. Siitä johtuen ympäristökaaren (MB 7 luku 29 §) mukaan Natura 2000 -verkoston alueella luontoarvojen heikennystä aiheuttavalle hankkeelle voidaan myöntää lupa vain jos

- 1) muita vaihtoehtoisia ratkaisuja toimenpiteelle ei ole;
- 2) toimenpide toteutetaan pakottavan merkittävän yleisen edun vuoksi; sekä
- 3) heikentyvä luontoarvo voidaan kompensoida siten, että kyseisen alueen suojelua koskeva tavoite voidaan edelleen saavuttaa.

Ruotsin ympäristölainsäädäntö perustuu yleisesti hyväksytyyn aiheuttaja maksaa -periaatteelle, kuten Suomessakin.<sup>129</sup> Periaatteen mukaisesti hankkeen toteuttaja, eli heikennyksen aiheuttaja, on vastuussa kompensatiotoimista syntyvien kustannuksen maksamisesta. Tämä on otettu myös lähtökohdaksi ympäristökaareissa, kuitenkin sillä poikkeuksella, että hankkeen toteuttajalle ei saa aiheutua kohtuutonta vastuuta (MB 7 luku 29a §).

Ympäristökaareissa ei ole säännöksiä siitä, että kompensatiotoimien tulisi kohdistua hankkeen myötä heikentyneeseen luontoarvoon. Ympäristöministeriön soveltamisohjeiden mukaan tämä (*lika för lika*) olisi kuitenkin toivottavaa, mikäli kompensatiotoimien kustannukset ovat kohtuulliset suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Muussa tapauksessa ohjeiden mukaan olisi perusteltua joustaa vastaavuusperiaatteesta parempien tulosten saavuttamiseksi.<sup>130</sup>

Laissa ei ole myöskään säännelty sitä missä vaiheessa kompensatiotoimet tulee toteuttaa hankkeeseen nähden. Ympäristöministeriön ohjeissa todetaan suosituksena olevan kompensatioiden ennakkollisuus, mikäli hankkeen aiheuttamat heikennykset kohdistuvat ainutlaatuisiin tai merkittäviin luontoarvoihin. Ympäristöministeriö katsoo kuitenkin, että esimerkiksi silloin, kun kompensatiotoimien vaikutusten ilmeneminen vie aikaa, ei ole välttämätöntä jäädä odottamaan tuloksia, jotta hankkeen toteuttamista ei tarvitse odottaa kohtuuttoman kauan vaan sen sijaan voitaisiin tuottaa enemmän kompensatiota.<sup>131</sup> Ympäristöministeriön kantaa

---

<sup>129</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 15

<sup>130</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 61

<sup>131</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 82

voi kuitenkin perustellusti kritisoida, sillä todellisen lisähyödyn saavuttamisen varmistamiseksi olisi tärkeää saada jonkinlainen varmuus kompensatiotoimien onnistumisesta. Mikäli kompensatiovelvoitteen täyttämiseksi riittää karrikoiden ”hyvä yritys” voi luonnon monimuotoisuus kärsiä pysyviä heikennyksiä.

Ympäristökaaressa ei ole määritelty miten kompensatiotoimet tulisi maantieteellisesti kohdistaa. Ainoastaan luonnonsuojelun luontoarvojen kompensaaion osalta on laissa mainittu, että toimet tulee kohdistaa luonnonsuojelu- tai muulle alueelle (*naturreservatet eller på något annat område*, MB 7 luku 7 § 4 momentti). Tämänkään osalta sääntely ei ole tarkkaa ja jättää lopullisen kohdistamispäätöksen lupaviranomaiselle. Ympäristöministeriön ohjeissa on suositeltu yleisellä tasolla, että kustannukset ja käytännön rajoitukset huomioon ottaen kompensatio tulisi mahdollisuuksien mukaan kohdentaa maantieteellisesti hankekohteeseen.<sup>132</sup>

Mikäli hankkeen toteuttaminen edellyttää maa- ja ympäristötuomioistuimen (*mark- och miljödomstol*) lupaa, voidaan luonnonsuojelua koskeva poikkeuslupa ratkaista samanaikaisesti. Muussa tapauksessa ympäristökaaren mukainen poikkeaminen luonnonsuojelusta tulee ratkaista itsenäisesti.<sup>133</sup> Laissa ei ole säännöksiä ekologista kompensatiota koskevaan päätöksentekoon tai sitä koskevaan harkintaan. Myöskään lain esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, millä perusteilla lupaviranomaisen tulisi käsitellä kompensatiota osana lupaprosessia. Ympäristöministeriön suosituksen mukaan lupaharkinnassa tulee ensin arvioida hakemuksen hyväksymisperusteita muilla lain perusteilla ja vasta sen jälkeen pohtia mahdollista kompensatiota.<sup>134</sup> Koska ympäristökaaressa ei säädetä erikseen kompensatiotoimien valvomisesta, sisältyy se ympäristöluvan yleiseen valvontaprosessiin.

## Sääntelyn arviointi

Myös Ruotsissa on yleisesti hyväksytty mitigaatiohierarkia ekologisen kompensaaion perusteeksi, vaikka sitä ei ole laissa suoraan säädetty. Ruotsin lainsäädäntöä on kuitenkin kritisoitu muiltakin osin sen epäselvyydestä ja tarkkuuden puuttumisesta säännöksissä ja niiden

---

<sup>132</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 76–77. Myös lajien ja luontotyyppien osalta ympäristöministeriö suosittelee kompensaaion kohdistamista lähialueelle.

<sup>133</sup> Suvantola ym. 2018 s. 64

<sup>134</sup> Naturvårdsverket 2016 s. 42

soveltamisessa.<sup>135</sup> Selvää on, että nykyisen lainsäädännön mukaan kompensatiovelvoite voidaan asettaa esimerkiksi tilanteissa, jossa hankkeesta aiheutuva haitta kohdistuu luontodirektiivin suojelemiin lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin. Epäselväksi laissa jää kuitenkin se, voidaananko kaikkien muiden luontoarvojen osalta määrätä kompensatiotoimia ympäristökaaren nojalla myönnettävän ympäristöluvan yhteydessä.

Lainsäädännön ollessa hyvin niukkaa, Ruotsin ympäristöministeriö pyrki helpottamaan kompensatiosääntelyn tulkintaa ja soveltamista julkaisemalla vuonna 2016 soveltamisohjeet. Koska kyse ei ole sitovasta lainsäädännöstä, jää yksittäiselle lakia soveltavalle taholle edelleen hyvin paljon harkintavaltaa ja -vastuuta. Selkeän ja kattavan lainsäädännön puuttumisen onkin todettu johtavan hankkeiden viivästymiseen ja sen myötä kustannusten kasvuun.<sup>136</sup> Ekologisen kompensatian täyden hyödyntämisen saavuttaminen edellyttää tulevaisuudessa laajempaa sääntelyä Ruotsissa tai vähintäänkin nykyisen lainsäädännön täydentämistä.

---

<sup>135</sup> Enetjärn 2015 s. 65. Tästä osoituksena esimerkiksi vaatimus ottaa päätöksenteossa huomioon parhaan paikan löytäminen hankkeelle ja parhaan teknologian hyödyntäminen.

<sup>136</sup> Enetjärn 2015 s. 12

## 4 EKOLOGINEN KOMPENSAATIO MERIYMPÄRISTÖSSÄ

Tässä luvussa käyn läpi miten meriympäristössä – erityisesti Itämerellä – voidaan hyötyä ekologisesta kompensatiosta ja millaisilla eri toteutusmuodoilla voidaan saavuttaa meriympäristön monimuotoisuuden säilyminen ja parantuminen. Ensin keskityn ekologisen kompensatiion erityispiirteisiin meriympäristössä. Toisessa kappaleessa käsittelen luonnonsuojelun sääntelemän vapaaehtoisen ekologisen kompensatiion hyödyntämistä meriympäristössä. Lopuksi teen yhteenvetoa kompensatiion hyödyntämisen toimivaksi todetuista malleista, joita voidaan hyödyntää meriympäristössä.

### 4.1. Ekologisen kompensatiion piirteitä meriympäristössä

Ihmisen vaikutukset merellä näkyvät yhä enenevässä määrin. Itämeren tilaan vaikuttavat merellä tapahtuvan toiminnan lisäksi rannikkoalueiden ja valuma-alueiden hankkeet. Haasteita hankkeiden vaikutusten osoittamisessa aiheuttaa meren monipuolinen hyödyntäminen, jolloin ilmeneviin heikennyksiin vaikuttavat usein samanaikaisesti monet eri tekijät. Toisinaan luontoarvojen heikennyksen aiheuttaja on helpommin havaittavissa esimerkiksi rannikkoalueen rakennushankkeiden yhteydessä toteutettava ruoppaus tai merenpohjan muutos.

Tutkimusten mukaan ekologiset kompensatiotoimet ovat osoittautuneet haastavammiksi toteuttaa meriympäristössä verrattuna maa-alueilla tapahtuviin kompensatiotoimiin. Luonnon monimuotoisuuden kompensatioon liittyy niin maalla kuin merellä tässä tutkielmassa aikaisemmin todettuja haasteita, mutta meriympäristön ominaispiirteiden vuoksi ekologisen kompensatiion toteuttamisen onnistumiseen vaikuttaa lisäksi kolme keskeistä tekijää. Ensinnäkin kompensatiotoimien vaikutusten arviointiin liittyy suurta epävarmuutta meriympäristön hyvin vaihtelevasta ja moniin tekijöihin kytkeytyneestä luonteesta johtuen. Toisekseen ekologisen kompensatiotoimien onnistumisesta meriympäristössä on käytössä vain rajallisesti todisteita. Kolmanneksi haasteita lisäävät meriympäristön hajanaiset ja monimutkaiset hallinto- ja sääntelyjärjestelyt.<sup>137</sup> Merialueiden hallinta on usein jakautunut usean eri valtion kesken, mikä aiheuttaa vaikeuksia kompensatiotoimien toteuttamisessa ja onnistumisessa.

---

<sup>137</sup> Niner ym. 2017 s. 372. Haasteena on lisäksi nostettu esiin usein meriympäristössä tapahtuviin vaikutuksiin liittyvä piirre ”*out of sight, out of mind*”, jonka vuoksi meriympäristön osalta saatetaan joutua tekemään enemmän töitä yhteiskunnallisen näkemyksen muuttamiseksi ja huomion herättämiseksi (Jacob ym. 2020 s. 3). Yleisen tietoisuuden lisääminen meriympäristön luontoarvoista ja niiden tilasta sekä niihin kohdistuvista hankkeiden vaikutuksista on tärkeää ekologisen kompensatiion vaatimiseksi.

Meriympäristön ekologista kompensatiota on toteutettu ainakin Australiassa, Kolumbiassa, Ranskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa.<sup>138</sup> Kuten maa-alueilla, myös merellä tulee arvioida tapauskohtaisesti kohteena olevan ympäristön ominaisuuksia. On mahdotonta laatia kattavaa listausta kaikista meriympäristön ominaisuuksista, joka olisi pätevä erilaisten kohteiden arvioinnissa. Yhdysvalloissa on pyritty useassa osavaltiossa laatimaan kosteikkoympäristöjen ominaispiirteitä ja tekijöitä, jotka tulisi huomioida hankkeiden suunnittelussa ja mahdollisen kompensaation määrittämisessä. Huomioon tulee ottaa muun muassa kalat, simpukat ja niiden hyödyntäminen, eristyneet kosteikot, lammet ja ojat, alueen tila, sijainti ja omistussuhteet, luonnonsuojelu, merenkulku, veden määrä, laatu ja virtaukset, eroosio, alueen virkistysarvot, arkeologiset ja historialliset arvot, sekä kaikkien näiden muuttujien ainutlaatuisuus. Arvioinnissa tulisi selvittää edellä mainittuihin tekijöihin kohdistuvat suorat, välilliset ja kasautuvat vaikutukset.<sup>139</sup>

Edellä kerrottu Yhdysvaltojen malli osoittaa sen, että ekologisen kompensaation suunnittelu ja onnistunut toteuttaminen edellyttävät hyvin monipuolista ja laajaa arviointia. Itämeren, sen rannikoiden tai valuma-alueiden ominaispiirteistä ja tekijöistä ei ole laadittu vastaavaa listausta.<sup>140</sup> Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta erilaisten tekijöiden kattavalle huomioimiselle hankkeiden suunnittelussa ja lupavaiheessa sekä kompensatiotoimien toteuttamisessa.

Seuraavaksi tarkastelen meriympäristössä toteutettavan ekologisen kompensaation suunnittelua ja toteuttamista. Tässä luvussa lähdetään siitä oletuksesta, että hanketta on käsitelty jo mitigaatiohierarkian edellyttämässä järjestyksessä ja hankkeen aiheuttamia heikennyksiä on jo asianmukaisesti pyritty välttämään ja lieventämään. Lähtökohtana tässä luvussa on, että asianmukaisten toimien jälkeenkin hankkeesta aiheutuva luontoarvojen heikennys on huomattava.

---

<sup>138</sup> Kostamo ym. 2018 s. 25. Ks. tarkemmin kompensaation hyödyntämisestä Ranskan meriympäristössä tarkemmin Jacob ym. 2016.

<sup>139</sup> Redmond 2000 s. 182. Ks. myös tarkemmin Yhdysvaltojen, erityisesti Floridan osavaltion kosteikkoja koskevasta kompensatiosta.

<sup>140</sup> Kostamo ym. 2018 s. 26

#### 4.1.1. Ekologisen kompensaation suunnittelu

Edellä todetulla tavalla hankkeen mahdollisia vaikutuksia tulee arvioida monesta eri suunnasta. Sen lisäksi, että lajien ja elinympäristöjen ominaispiirteet tulee huomioida, on suunnitteluvaiheessa pohdittava myös millä tavoin heikennyksen vaikutukset voivat levitä laajemmalle. Hankkeen haittojen ja toisaalta kompensaatiotoimien hyötyjen mittaaminen edellyttää meriympäristössä huomattavasti sekä alueellisesti että ajallisesti laajempaa tarkastelua kuin maalla, mikä voi toisaalta vaikeuttaa hankkeen ja kompensaation aiheuttamien vaikutusten erottelamista muista muutoksista.<sup>141</sup> Meriympäristöä voidaan kuvailla eräänlaisena domino-pelinä, jossa yhden palan heikennys voi aiheuttaa ketjureaktion muille paloille.

Maalla toteutettavat kompensaatiot ovat usein helpommin kohdistettavissa alueelle, jonka rajat saadaan määriteltyä niin ympäristöllisesti kuin poliittisesti. On helppo yhtyä kirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan meriympäristön kompensaatioissa voi olla tarve eräänlaisille liikkuville kompensaatioille, joilla pyritään turvaamaan luontoarvon säilyminen pitkävaikutteisesti.<sup>142</sup> Luontoarvoihin kohdistuu niin maalla kuin merellä erilaisia paineita vuodenaikojen ja muiden kausikohtaisten muutosten vuoksi. Erityisesti meriympäristössä voitaisiin hyötyä kompensaatiotoimista, jotka turvaisivat luontoarvon eri keinoilla näistä muutoksista huolimatta. Esimerkiksi vuodenaikojen mukaan liikkuvan lajin suojelualue ja -tarve on hyvin vaihteleva, eikä tiukasti paikallaan pysyvällä kompensaatiolla saavuteta todellista hyvitystä. Suunnitteluvaiheessa tulisi kriittisesti arvioida sitä mihin kompensaatiotoimet alueellisesti tulisi kohdistaa parhaan hyödyn saavuttamiseksi.

Ekologisen kompensaation onnistuminen edellyttää riittävän laajaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kohteen lähtötasosta. Kompensaation suunnittelussa tulee huomioida kohdealueen senhetkinen tilanne sekä arvioida mitä todennäköisesti alueen luontoarvoille olisi tapahtunut ilman ihmisen toimintaa. Meriympäristön lajeja ja luontotyyppejä on tutkittu selvästi vähemmän verrattuna maa-alueisiin. Osittain tämä johtuu siitä, että esimerkiksi merenpohjan tutkimisesta aiheutuu huomattavasti korkeammat kustannukset ja osittain siitä, että saadaksean kattavaa tutkimustulosta merialueilta, tulisi sen kattaa useiden valtioiden ja muiden tahojen

---

<sup>141</sup> Jacob ym. 2020 s.2

<sup>142</sup> Jacob ym. 2020 s. 3. Jacob ym. toteaa kirjoituksessaan lisäksi, että maalla merten läheisyydessä tai niiden valuma-alueilla toteutettavissa hankkeissa on usein huomioitava myös meriympäristöön aiheutuvat haittavaikutukset. Meriympäristössä toteutettavista hankkeista harvemmin aiheutuu maalle kantavia luontoarvojen heikennyksiä, jolloin näitä ei yleensä tule arvioidavaksi meriympäristön hankkeiden suunnittelussa.

hallinnoimia alueita. Suomessa meriympäristön kartoittamista tehdään Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelman (VELMU) kautta. VELMUn tarkoituksena on kerätä tietoa Suomen merialueilla vedenalaisten lajien ja luontotyyppien sekä niiden muodostamien yhteisöjen esiintymisestä.<sup>143</sup>

Meriympäristön kompensatiotoimien suunnittelussa voi ajoittain joutua tasapainoilemaan eri valtioiden oikeusjärjestelmien ja toimintatapojen kanssa. Huomioon on myös mahdollisesti otettava sellaisia merialueita, jotka eivät kuulu minkään maan kansallisen lainsäädännön piiriin tai hallintaan. Tällaisilla alueilla heikennysten aiheuttajan osoittaminen ja näin ollen vastuu kompensatiotoimista voi osoittautua haastavaksi. Itämeri on jakautunut Suomen, Ruotsin, Viron, Liettuan, Latvian, Tanskan, Saksan, Puolan ja Venäjän aluevesiin ja talousvyöhykkeisiin. Lisäksi Itämeren koskevia kansainvälisiä sopimuksia on useampia, esimerkiksi vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin sopimus, HELCOM)<sup>144</sup>.

Suunnitteluvaiheessa tulee ottaa huomioon myös kompensatiotoimien mahdolliset riskit muulle meriympäristölle. Esimerkiksi eliölajien uudelleensijoittaminen ja siirtäminen voi aiheuttaa ongelmia sekä lähtöympäristössä (jäljelle jääneiden lajien tila ja selviytyminen voi vaarantua) että uudessa elinympäristössä (aikaisemmin elinympäristössä eläneet yksilöt ovat voineet sopeutua alueen erityispiirteisiin ja näin ollen niiden perimä on voinut muuttua, jolloin genetiikaltaan eriävän yksilön tuominen ympäristöön voi vaarantaa koko lajin alueella). Toisaalta kompensatio voi olla esimerkiksi keinotekoisien elinympäristöjen rakentamista, jolloin tulee jo suunnitteluvaiheessa ottaa huomioon, että käytettävät materiaalit ovat turvallisia meriympäristölle ja arvioida onko vieraslajien leviäminen huomioon otettava riski.<sup>145</sup>

#### 4.1.2. Kompensaatioiden toteuttaminen

Kuten aikaisemmin tässä tutkielmassa on todettu, voidaan kompensatio toteuttaa suojeluhyvityksenä tai ennallistamishyvityksenä. Suojeluhyvitystä voidaan pitää hyvin merkityksellisenä meriympäristön kannalta, koska meriympäristöjen suojeluntarve on tunnistettu

---

<sup>143</sup> <https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/luonnon-monimuotoisuus/suojelu-ja-tutkimusohjelmat/velmu-ohjelma> [viitattu 10.11.2023]

<sup>144</sup> Sopimus saatettu voimaan Suomessa asetuksella 2/2000

<sup>145</sup> Kostamo ym. 2018 s. 27–28



kansainvälisesti YK:n toimesta. Viimeisimmässä YK:n luontokokouksessa jäsenmaat asettivat yhteiseksi tavoitteeksi, että vuonna 2030 vähintään 30 % maailman maa-, sisävesi-, rannikko- ja merialueista on suojeltua. Tällä hetkellä arvion mukaan vain noin 10 % meriympäristöistä on suojeltua.<sup>146</sup> Kompensaatiotoimet voitaisiin myös toteuttaa osana kansallisia tai alueellisia suojelutavoitteita, jolloin luotaisiin järjestelmä, jossa kompensatio olisi läpinäkyvää, yhtenäistä ja selkeää.<sup>147</sup>

Tutkimusten mukaan lähes puolet luontoarvoiltaan hyvin merkityksellisistä merialueista ei tällä hetkellä ole millään tavalla suojeltuja.<sup>148</sup> Kompensaatiotoimien kohdistamisella merialueiden luontoarvojen suojelemiseen voidaan ottaa merkittäviä askelia merialueiden lajien ja elinympäristöjen turvaamisessa. On kuitenkin tärkeä erottaa hankkeiden vaikutusten kompensointi valtion luonnonsuojelutoimista. Toisin sanoen valtion tulisi huolehtia omista luonnonsuojeluelvoitteistaan ja -tavoitteistaan omin toimin, eikä kompensatiotoimenpiteiden tulisi olla osa vaihtoehto näille toimille.

Ekologinen kompensatio ei kuitenkaan voi perustua täysin suojeluhyvitykselle, sillä se aiheuttaisi meriympäristön luonnon monimuotoisuuden häviämisen laajemmin tarkasteltuna. Suojeluhyvityksen lisäksi olisikin tärkeä edellyttää myös ennallistamishyvityksiä, jotta vielä tällä hetkellä elinvoimaiset lajit ja luontotyypit eivät ajaudu huonoon tilaan tai jopa täysin katoa. Meriympäristön luontoarvojen ennallistaminen on tutkimusten mukaan osoittautunut usein kalliiksi, epävarmaksi ja paljon aikaa vieväksi.<sup>149</sup> Meriympäristössä, kuten maallakin, on myös useita ainutlaatuisia tai vaikeasti ennallistettavissa olevia lajeja ja luontotyyppisiä. Ennallistamishyvitys ei siis aina ole varteenotettava vaihtoehto todellisen kompensation toteuttamiseksi.

---

<sup>146</sup> <https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022> [viitattu 10.11.2023]

<sup>147</sup> Jacob ym. 2020 s. 3

<sup>148</sup> Jacob ym. 2020 s. 4. Tutkimus toteutettiin ”[u]sing a simple overlay of marine protected areas with likely and potential Critical Habitat”.

<sup>149</sup> Ks. tarkemmin meriympäristön ennallistamisen toimivuudesta Bayraktarov ym. 2016

## 4.2. Luonnonsuojelulain mukainen vapaaehtoinen kompensatio meriympäristössä

Seuraavaksi tarkastelen sitä, millä tavoin luonnonsuojelulain vapaaehtoista kompensatiota koskevaa sääntelyä voidaan soveltaa meriympäristössä. Tarkastelussa on otettava huomioon, että suuri osa Suomen vesialueista on valtion omistamia ja hallinnoimia.<sup>150</sup> Aluevesien (sisäiset aluevedet ja ulkoiset aluevedet eli aluemerit) lisäksi Suomella on kansainvälisiin sopimuksiin perustuva talousvyöhyke. Talousvyöhykkeellä Suomella on oikeudet alueen luonnonvaroihin ja tietty lainkäyttövalta. Talousvyöhykkeiden käsittely on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle.

### 4.2.1. Luontoarvojen hyvittäminen ja suojelehyvitys

Luonnonsuojelulain mukaiset luontoarvojen hyvittäminen ja suojelehyvitykset soveltuvat niin maalle kuin merelle. Meriympäristössä toteutettavia hankkeita, jotka voivat aiheuttaa luontoarvojen heikennystä, ovat esimerkiksi erilaiset rakennushankkeet (mm. rakennukset, infrastruktuuri) ja luonnonvarojen käyttöä koskevat hankkeet (mm. vesivoima). Suojelehyvitys meriympäristössä vastaa maalla tapahtuvaa suojeleä, joten sitä ei käsitellä tässä luvussa erikseen.

Meriympäristössä toteutettavan luontoarvojen hyvittämisen tulee täyttää lain edellytykset: heikennys korvataan vähintään täysimääräisesti eikä kyseisiin toimenpiteisiin ole velvoitettu jo lainsäädännössä tai muussa sääntelyssä. Näin ollen huomioon tulee ottaa myös muun lainsäädännön asettamat velvoitteet ja reunaehdot, kuten lain vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (VMJL, 1299/2004) maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) säännökset. Lisäksi meriympäristön luontoarvojen hyvittämiseen sovelletaan muita luonnonsuojelulain kriteereitä, esimerkiksi toimenpiteiden ajoitukseen liittyen, joita on käyty läpi aikaisemmin tässä tutkielmassa.

Meriympäristön edellä kuvattujen erityispiirteiden vuoksi on tärkeää, että ennen kompensatiotoimien harkintaa, hankkeen toteuttaja hyödyntää kaikkia aikaisempia mitigaatiohierarkian

---

<sup>150</sup> Metsähallitus valtion liikelaitoksena hallinnoi noin 2,8 miljoonaa hehtaaria merialuetta. <https://www.metsa.fi/maat-ja-vedet/yleiset-vesialueet/> [viitattu 13.11.2023]

mukaisia vaihtoehtoja. Mikäli tästä huolimatta luontoarvon tila heikkenee, voi hankkeen toteuttaja kompensoida negatiiviset vaikutukset. Luontoarvojen heikennyksiä ei voida koskaan täysin jälkikäteen kumota, joten hankkeen toteuttajan tulee huolellisesti pyrkiä välttämään, lieventämään ja ennallistamaan hankkeen aiheuttamia heikennyksiä.

Luonnonsuojelulaissa ja sitä täydentävässä asetuksessa on määritelty, että hyvittävät toimenpiteet on toteutettava sillä merialueella, jolla heikennys tapahtuu. Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn taustalla on Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (HELCOM) mukainen merialuejako, jonka mukaan merialueita on viisi: Perämeri, Merenkurkku, Selkämeri, Ahvenanmaa–Saaristomeri ja Suomenlahti.<sup>151</sup>

Hyvittävien toimenpiteiden luontoarvonvastaavuus tulee arvioida kompensaation yhteydessä. Osana arviointia tulee selvittää kyseisen luontoarvon nykytila ja toisaalta sen muutos. Vapaaehtoista ekologista kompensaatiota koskevan asetuksen mukaan luontotyyppin tila arvioidaan asetuksen liitteenä olevan luontotyyppien ominaispiirteiden listauksen mukaisesti. Esimerkiksi Itämeren luontotyyppejä (ja niiden arvioinnissa huomioon otettavia ominaispiirteitä) asetuksen mukaan ovat (liite 1):

- kovat pohjat (mm. pohjaeliöstön lajisto ja lajistorakenne; päällysyvät; näkösyvyys; vesirakentaminen ja pohjan muokkaus; vieraslajit),
- kasvillisuuden luonnehtimat pehmeät pohjat (mm. pohjaeliöstön lajisto ja lajistorakenne; päällysyvät; näkösyvyys; vesirakentaminen ja pohjan muokkaus; vieraslajit; helofyyttien ja kelluslehtisten aiheuttama umpeenkasvu; valuma-alueen vaikutus matalissa merenlahdissa),
- muut pehmeät pohjat (mm. pohjaeliöstön lajisto ja lajistorakenne; pohjan happivaje; vesirakentaminen, pohjan muokkaus ja muut ihmispaineet),
- riutat ja hiekkasärkät (mm. pohjaeliöstön lajisto ja lajistorakenne; päällysyvät; näkösyvyys; ihmispaineet, sekä
- fladat, kluuvit ja jokisuistot (mm. kasvilajisto ja lajistorakenne, ihmispaineet, muokkaus, ympäröivän valuma-alueen vaikutus).

Luontoarvojen hyvittämisellä tai suojeluhyvityksellä hankkeen toteuttaja voi halutessaan kompensoida aiheuttamansa haitat. Koska kyse on vapaaehtoisesta toiminnasta, ei

---

<sup>151</sup> HE 76/2022 vp, s. 234

meriympäristön luontoarvojen monimuotoisuutta voidaan täysin turvata tämänhetkisellä sääntelyllä. Meriympäristön haasteiden vuoksi hankkeiden toteuttajat eivät välttämättä ryhdy kompensatiotoimiin, mikäli toimien onnistuminen ja vaikutusten pysyvyys on hyvin epävarmaa ja kustannukset kohtuuttoman korkeat.

#### 4.2.2. Luontoarvojen tuottaminen meriympäristössä

Kuten aikaisemmin tässä tutkielmassa on todettu, uudistuneen luonnonsuojelulain mukaan maanomistajan on mahdollista tuottaa luontoarvoja ekologista kompensatiota varten joko itselleen tai muille toimijoille (LSL 11 luku 103 §). Laissa tai esitöissä ei ole tarkemmin määritelty maanomistajaa, mutta lähtökohtana voidaan pitää, että maanomistajiksi katsotaan sekä maa- että vesialueiden omistajat.<sup>152</sup> Näin ollen luontoarvojen tuottaminen on mahdollista myös merialueiden omistajan toimesta.

Koska Suomen merialueet ovat pääasiallisesti valtion omistamia, ei maanomistajilla ole yhtä suuri mahdollisuus luontoarvojen tuottamiseen kuin maa-alueilla. Luontoarvojen tuottaminen on kuitenkin mahdollista esimerkiksi rannikoilla, joiden vesialueet ovat usein yksityishenkilöiden tai oikeushenkilöiden omistamia. Luontoarvojen tuottamiseen soveltuvat samat luonnonsuojelulain kriteerit niin meriympäristössä kuin maa-alueilla.

Vaikka maanomistaja tuottaisi meriympäristössä luontoarvoja, ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua kysynnän puute. Ekologisen kompensatian peruseriaatteena on pidetty hyvitystoimien vastaavuutta aiheutettuihin heikennyksiin (sekä alueellisesti että luontoarvon mukaisesti). Näin ollen pienellä rannikkoalueella tuotetut luontoarvot eivät välttämättä sovellu hankkeen aiheuttamien heikennysten kompensoimiseen. Näin ollen maanomistaja ei voi käydä kauppaa tuottamallaan luontoarvoilla lain tarkoituksen mukaisesti.

Luontoarvojen tuottaminen meriympäristössä voisi olla maanomistajalle kannattavampaa, mikäli luontoarvoja olisi mahdollista tuottaa osana laajempaa kansallista ohjelmaa, jolle on määritelty suojelutavoitteet ja jonka kautta hankkeen toteuttajat voisivat kompensoida aiheuttamia luontoarvojen heikennyksiä. Tällaisesta järjestelmästä ja muista ekologisen kompensatian järjestelmien toteuttamismuodoista tarkemmin seuraavassa luvussa.

---

<sup>152</sup> Tässä tutkielmassa käytän termiä maanomistaja tarkoittamaan sekä maa-alueen että vesialueen omistajaa.

### 4.3. Mahdollisuudet meriympäristön suojelemiseen tulevaisuudessa kompensaa- tion avulla – erityisesti Itämerellä

#### 4.3.1. Kompensaa- tion eri muodot

Kirjallisuudessa ekologisen kompensaa-  
tion eri järjestelmät on järjestelty toteuttamistavan mukaisesti kolmeen eri ryhmään: hankekohtaiseen kompensatioon, luontoarvopankkijärjestelmään ja kompensatiomaksuihin.<sup>153</sup> Nämä voivat kukin perustua pakottavaan sääntelyyn tai vapaaehtoisuuteen perustuvaan toimintaan. Kolmijakoa on myös kritisoitu sen liiallisesta yksinkertaistuksesta.<sup>154</sup> Jaottelu tarjoaa hyvän pohjan erilaisten kompensatiomallien havainnoimiseksi, mutta on hyvä muistaa, että järjestelmiä voi rakentaa myös yhdistelemällä näitä kolmea mallia. Järjestelmä voi myös perustua osin vapaaehtoisuuteen ja osin pakottavaan sääntelyyn, vaikkakin pakottavalla sääntelyllä saatetaan päästä parempaan lopputulokseen luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta.

#### **Hankekohtainen kompensatio**

Hankekohtainen kompensatiomalli (*one-off-offset*<sup>155</sup>) perustuu siihen lähtökohtaan, että hankkeen toteuttaja tai ulkopuolinen toimija hänen puolestaan toteuttaa kompensatiotoimet. Ulkopuolinen toimija voi olla esimerkiksi ympäristöjärjestö tai yritys. Hankekohtainen kompensatio mahdollistaa yksittäistapauksiin paremmin soveltuvan ratkaisun, jossa voidaan ottaa huomioon kattavasti juuri kyseisen hankkeen heikentämien luontoarvojen ominaisuudet ja suojelutarpeet. Hankekohtaiseen kompensatioon perustuvia järjestelmiä on kritisoitu niiden kustannustehokkuudesta sekä läpinäkyvyydestä ja johdonmukaisuudesta muiden kompensatiotoimien kanssa – erityisesti kun kyseessä on lainsäädännöllä määritelty järjestelmä.<sup>156</sup>

Hankekohtaiseen kompensatioon on usein liitetty ajallinen ulottuvuus siten, että kompensatiotoimet toteutetaan samaan aikaan tai lähellä sitä, kun hankkeen aiheuttama heikennys tapahtuu. Käytännössä tämä johtaa siihen, että luontoarvot heikentyvät hetkellisesti ennen

---

<sup>153</sup> OECD 2016 s. 50–51

<sup>154</sup> Ks. esimerkiksi Suvantola ym. 2018 s. 49

<sup>155</sup> Kirjallisuudessa käytetty myös termiä *direct offsets*.

<sup>156</sup> OECD 2016 s. 52

kompensaatiotoimien vaikutusten näkymistä.<sup>157</sup> Hankekohtaisessa kompensaatiossa vaarana on luonnon monimuotoisuuden tosiasiallinen heikentyminen, jos toimet keskitetään liian tiukasti yhteen alueen luontoarvoon huomioimatta alueen laajempia vaikutuksia tai suojelutarpeita. Tämän estämiseksi järjestelmissä vaaditaan usein asiantuntijan käyttöä kompensatiotoimien vaikutusten arvioinnissa ja valinnassa, mikä on taas omiaan lisäämään hankkeen kustannuksia.<sup>158</sup>

Suomessa hankekohtaista kompensatiomallia on toteutettu sekä Natura 2000 -verkoston alueiden poikkeuslupien osalta että myös uuden luonnonsuojelulain vapaaehtoisella kompensatiolla. Suomessa – kuten useissa hankekohtaiseen kompensatioon perustuvissa järjestelmissä – hankkeen toteuttaja toimittaa viranomaiselle lupahakemuksen yhteydessä ehdotuksen kompensatiotoimista ja viranomainen antaa päätöksen niiden hyväksyttävyydestä. Hankekohtaiseen kompensatioon usein liittyviä julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia on pyritty poistamaan sillä, että vastuu kompensatioista aiheutuvista kustannuksista on hankkeen toteuttajalla tai luontoarvon tuottajalla (LSL 11 luku 107 §).

Hankekohtaisen kompensatian järjestelmiä on kritisoitu myös niihin liittyvästä byrokratian määrästä ja toiminnan hallinnointiin, valvontaan ja seuraamiseen liittyvistä kustannuksista.<sup>159</sup> Liiallinen byrokratia ja raskas prosessi haittaavat kompensatian käyttöä ja tavoitteiden saavuttamista. Järjestelmässä olisikin tärkeää välttää monikerroksisen byrokratian muodostumista ja sisällyttää kompensatioon liittyvät asiat hankkeen vaatimien lupien prosessiin (nk. yhden luokun periaate). Esimerkiksi meriympäristön kompensatiotoimet tulisi liittää ensisijaisesti vesilain lupaprosessiin tai muuhun hankkeen vaatimaan lupaan.

## **Luontoarvopankit**

Luontoarvopankkijärjestelmässä<sup>160</sup> (*biobanking*) hankkeen toteuttaja voi ostaa hankkeen aiheuttamien luontoarvojen heikennysten hyvittämiseksi valmiiksi tuotettuja kompensatioita (nk. talletuksia). Kyse on toimista, joilla on jo tuotettu lisähyötyä ennallistamisen, luomisen,

---

<sup>157</sup> Suvantola ym. 2018 s. 47

<sup>158</sup> Esimerkiksi Australiassa New South Walesin osavaltiossa on säädetty vaatimus akkreditoitun asiantuntijan käyttämisestä arvioinnissa. Ks. tarkemmin luku 3.2.1

<sup>159</sup> Suvantola ym. 2018 s. 47

<sup>160</sup> Kirjallisuudessa käytetään myös termiä kompensatiotalletusjärjestelmä.

parantamisen tai suojelemisen avulla.<sup>161</sup> Esimerkiksi toimija on voinut parantaa eliölajin elinvoimaa elinympäristön paineita poistamalla, minkä hankkeen toteuttaja voi hyödyntää.

Hankekohtaiseen kompensaatioon verrattuna luontoarvopankeissa luontoarvot on jo tuotettu ennen hankkeen aiheuttamaa heikennystä eikä edes väliaikaista heikennystä pääse tapahtumaan.<sup>162</sup> Ennenaikaisesti tuotetut luontoarvot poistavat myös riskejä liittyen kompensaatio toimien onnistumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Myös luontoarvopankkiin liittyy kuitenkin ekologisen kompensaation yleisiä riskejä esimerkiksi hyötyjen pysyvyydestä ja toimenpiteiden vaikutuksista muihin alueisiin ja luontoarvoihin.

Luontoarvoja voivat tallettaa sekä yksityiset että julkiset toimijat.<sup>163</sup> Luontoarvopankkien avulla voitaisiin myös ohjata tuottajat tuottamaan tietynlaisia luontoarvoja, jotka määriteltäisiin kansallisella tai kansainvälisellä tasolla erityisesti suojelua tarvitseviksi. Luontoarvopankilla ei välttämättä saavuteta samanlaista hankekohtaista yksilöintiä kompensaatiolla tuotettavalla lisäarvolla, mutta toisaalta se mahdollistaa laajempien suojelutavoitteiden toteuttamista. Luontoarvopankin talletuksia voidaan käyttää siten, että kompensaatiota hyödynnetään useamman hankkeen hyvittämiseen. Tästä osoituksena on LSL:n 11 luvun mukainen luontoarvojen tuottaminen, jota voidaan hyödyntää usean eri toimijan ja hankkeen kohdalla. Talletukset ovat käytössä myös Australiassa New South Walesin osavaltiossa.

Luontoarvopankki voi olla joko yksityisen toimijan tai julkisen puolen hallinnoima. Sääntelyllä olisi tärkeää kuitenkin määrittää kuka on vastuussa kompensaatioiden toteutumisesta. Viime vuosina on noussut esiin päästökauppajärjestelmiä, joissa todellisuudessa ei ole kompensoitu hankkeiden tai toiminnan aiheuttamia heikennyksiä. Mikäli kyse on julkisen toimijan hallinnoimasta pankista, luontevaa on, että vastuu järjestelmän toimivuudesta kuuluu julkiselle hallinnolle. Yksityisten toimijoiden pankkeja voi olla haastavampi valvoa, jolloin luonnon monimuotoisuus saattaa vaarantua järjestelmän olemassa olosta huolimatta. Mikäli yksityinen toimija pyrkii pankillaan saavuttamaan taloudellista voittoa, on vaarana ekologisen kompensaation tavoitteiden jääminen taloudellisten päätösten alle.

---

<sup>161</sup> Suvantola ym. 2018 s. 47

<sup>162</sup> OECD 2016 s. 52

<sup>163</sup> Suvantola ym. 2018 s. 48

Luontoarvopankkiin liittyy usein luontoarvon tuottajan saama maksu hankkeen toteuttajalta, joka hyödyntää tuotetun luontoarvon kompensaaiona.<sup>164</sup> Pankin toimivuuden edellytyksenä on tuotettujen luontoarvojen riittävä tarjonta ja niille määräytyvä hinta. Käytännössä hinta voi perustua markkinoiden kysyntään, mutta luontoarvon hinta (tai ainakin hintahaarukka) on kenties aiheellista määritellä sääntelyn avulla, jotta luonnon monimuotoisuus turvataan. Puh- taasti vapaisiin markkinoihin perustuva järjestelmä saattaisi aiheuttaa epätasapainon luonto- arvojen tuottamisen ja todellisen tarpeen välille (liikatarjonta tai liikakysyntä).

## Kompensaatiomaksut

Kompensaatiomaksuomallissa (*in-lieu payments*<sup>165</sup>) julkinen hallinto kerää maksuja luontoar- vojen heikentymistä aiheuttavien hankkeiden toteuttajalta ja kohdistaa kerätyt varat luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen.<sup>166</sup> Kompensaatiomaksujärjestelmän hyötynä voidaan nähdä kompensaaion kohdentaminen valtion ympäristötavoitteiden mukaisesti ja laajempien hyötyvaikutusten tuottaminen.

Kompensaatiomaksun määräytyminen tulee perustua kohtuullisuuteen ja suunniteltavien kompensatiotoimien todellisiin kustannuksiin.<sup>167</sup> Kyseessä ei tule olla rangaistukseen rin- nastettava liian suuri maksu, vaan tavoitteena tulee olla luonnon monimuotoisuuden suojele- minen. Myöskään tämän tavoitteen vuoksi kompensatiojärjestelmä ei voi perustua kaupalli- seen tarkoitukseen, jotta perittävät maksut eivät muodostu ylisuuriksi. Kompensaatiomaksu- järjestelmien on oltava läpinäkyviä, jotta hankkeiden toteuttajat voivat havaita miten heidän maksuaan on hyödynnetty. Käytännössä maksujen suuruuden määrittäminen etukäteen voi olla hyvin haastavaa eikä kompensatiomaksuilla saavuteta *no net loss* -tavoitetta.

Kompensaatiomaksujärjestelmässä vastuu luontoarvojen heikennysten kompensoimisesta on luonnollisesti maksuja keräävällä toimijalla. Kokemukset ovat osoittaneet, että useassa maassa, joissa kompensatiomaksujärjestelmä on käytössä, kerättyjen maksujen hyödyntämi- nen, kohdistaminen ja luonnon monimuotoisuuden heikennysten kompensoiminen on todel- lisuudessa ollut haastavaa.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Kuten LSL:n mukaisessa luontoarvojen tuottamisessa.

<sup>165</sup> Kirjallisuudessa käytetty myös termejä *in-lieu funds* ja *in-lieu fees*.

<sup>166</sup> OECD 2016 s. 53

<sup>167</sup> OECD 2016 s. 53

<sup>168</sup> OECD 2016 s. 53. Esimerkiksi Intiassa ja Meksikossa kompensaaion toteuttaminen on kestänyt kauan eikä ole tuottanut haluttuja tuloksia.



### 4.3.2. Esimerkkejä kompensaation käytännön toteuttamisesta meriympäristössä

Maalla tapahtuva ekologinen kompensaatio on selvästi meriympäristöön verrattuna laajemmin toteutettua ja siitä on enemmän tutkimustietoa saatavilla. Tutkimukset osoittavat, että meriympäristössä toteutetut kompensaatiot ovat kohdistuneet pääasiassa tiettyihin yksittäisiin elinympäristöihin, kuten koralliriuttoihin ja meriheinäniittyihin, ja ovat aiheuttaneet kysymyksiä toimien ekologisesta relevanssista ja soveltuvuudesta.<sup>169</sup>

Itämerellä on vastassa meriympäristölle tyypilliset haasteet koskien ekologista kompensaatiota, kuten luontoarvojen yhteen nivoutunut luonne ja vaikutusten leviäminen. Itämerellä on jo vuosia puhuttu veden laadusta ja ympäristön rehevöitymisestä. Vedenalaiset luontoarvot ovat vahvasti sidoksissa veden laatuun, jolloin luontoarvojen kompensointi on haastavaa, jollei veden laatuun voida vaikuttaa. Veden heikko laatu vaikuttaa myös kompensaatiotoimien vaikutusten todentamiseen ja seuraamiseen. Ekologiselle kompensaatiolle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta, mikäli lainsäädännöllä ei kyetä varmistamaan kompensaatiotoimien todellisten vaikutusten osoittamista ja niiden pysyvyyden seuranta.

Itämeren luontoarvot voidaan jakaa kolmeen kategoriaan:

- 1) luontoarvot, jotka voidaan kompensoida korvaamalla heikennys samalla tai harvinaisemmalla luontoarvolla;
- 2) luontoarvo, jonka heikennystä tulee välttää, koska luontoarvon tilan parantamisessa haasteita; ja
- 3) luontoarvo, jonka tilaa ei voi heikentää, koska sen parantaminen ei ole mahdollista.<sup>170</sup>

Lisäisyyden vaatimus osana ekologistia kompensaatioita tarkoittaa sitä, että luontoarvojen hyödyttäminen ei voi perustua sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tulotaisiin toteuttamaan muutenkin. Manner-Suomessa on käytössä monia toimenpiteitä, joilla vähennetään maatalouden ravinnepäästöjä. Näihin toimenpiteisiin on mahdollista hakea tukea EU-tasolla ja niistä oli aikaisemmin säädelty Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa 2014–2020.<sup>171</sup> Koska

---

<sup>169</sup> Bas ym. 2016 s. 46. Ks. myös tarkemmin ekologisen kompensaation laskennasta EU-lainsäädännön, kuten luonto- ja meristrategiadirektiivien tavoitteiden mukaisesti.

<sup>170</sup> Raunio ym. 2018 s. 50

<sup>171</sup> Antikainen ym. 2014

toimenpiteet olivat osa kehittämisohjelmaa, eivät ne olisi täyttäneet lisäisyyden vaatimusta. Sama pätee muihin ravinnepäästöjä koskeviin määräyksiin, joiden perusteella toimijoilla on velvollisuus estää päästöjen pääsy mereen. Kompensaatioksi voitaisiin kuitenkin hyväksyä tämänkaltaiset toimet, joiden vaikutukset ylittävät määräysten mukaisten vaatimukset.

Kompensaatiotoimeksi voisi määrittää myös peltoalueiden poistamisen viljelykäytöstä tai niin sanottujen suojavajöhykkeiden rakentamisen, jotta estetään ravinteiden valuminen Itämereen. Kyse voisi olla myös maanomistajan tuottamista luontoarvoista, joita hankeen toteuttaja voisi hyödyntää aiheuttamiensa heikennysten kompensoimiseksi. On kuitenkin huomattava, että kyse ei ole hyväksyttävästä kompensaatiotoimesta, jos päätös viljelykäytöstä poistamiseen on tehty saatavien tukien (kuten viherryttämistuki<sup>172</sup>) vuoksi.

Ekologisen kompensaation hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee kiinnittää myös huomiota tehtävien toimenpiteiden tarkoitukseen. Esimerkiksi merenpohjan ruoppaus voidaan toteuttaa ekologisenä kompensaationa luontoarvojen (esimerkiksi veden mataloitumisesta kärsivän eliölajin) parantamiseksi, mutta usein sen taustalla voi olla alueen viihtyvyyden ja virkistyskäytön lisääminen.<sup>173</sup> Kompensaation tarkoituksena tulisi olla luontoarvolle aiheutuneen heikennyksen hyvittäminen. Luonnollisesti on mahdollista, että hyvitystoimista aiheutuu myös muuta hyötyä, kuten maiseman parannusta, mutta tämä ei saa mennä hyvittämisen yläpuolelle tavoitteissa. Ennen kompensaatiotoimien hyväksymistä viranomaisen tulisikin varmistaa, millä tavoin lisähyöty on tarkoitus tuottaa ja miten sen toteutumista voidaan seurata.

---

<sup>172</sup> <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/oppaat/hakuoppaat/viljelijatukien-hakuopas/viljelijatukien-hakuopas/paatukihaun-tuet/viherryttamistuki/2.-viherryttamistuki-2022/> [viitattu 13.11.2023]

<sup>173</sup> Kostamo ym. 2018 s. 35

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää ensinnäkin minkälaisen mahdollisuuden nykyinen lainsäädäntö Suomessa tarjoaa ekologisen kompensaation hyödyntämiselle. Tutkielmassa tarkasteltiin ekologisen kompensaation määritelmää sekä yleisesti että lainsäädännön näkökulmasta. Pyrin myös pohtimaan ekologisen kompensaation mahdollisuuksia meriympäristössä ja sen tulevaisuuden näkymiä. Koska lainsäädäntö on uutta ja jokseenkin suppeaa, tuli tutkielmassa hyödyntää huomattavasti kansainvälistä kirjallisuutta sekä poikkitieteellistä tutkimusta. Erityisesti ympäristöoikeudessa lainsäädäntö on nivoutunut tiukasti ympäristö- ja luonnontieteisiin samoin kun kansalliseen ja kansainväliseen politiikkaan. Ympäristölainsäädäntöä ja sen kehitystä ohjaavat yhteiskunnalliset periaatteet ja huomion kohteet.

Oikeusvertailun avulla kartoitin lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja tarkastelemalla Australian ja Ruotsin lainsäädäntöä ja ekologisen kompensaation malleja. Oikeusvertailun tarkoituksena oli selvittää millä tavoin Suomen lainsäädäntöä voisi kehittää ja miten pakottava kompensatiota koskeva sääntely voisi toimia. Ruotsin järjestelmä osoittautui selvästi heikommaksi verrattuna Australian ja erityisesti tarkastelussa olleen New South Walesin osavaltion malleihin. Australiasta voidaankin etsiä malleja meriympäristössä tapahtuvaan ekologiseen kompensaatioon, koska valtio on täysin meren ympäröimä. Australian malli on myös toimiva esimerkki siitä, että hankekohtaista kompensatiota paremmin voivat toimia säädellyt kompensatio-kohteet tai kompensatio rahaston kautta.

Oikeusvertailulla tehtyjen huomioiden osalta on tärkeä kuitenkin muistaa, että maiden oikeusjärjestelmät ja lainsäädäntö poikkeavat toisistaan huomattavasti. Näin ollen Suomen lainsäädäntöön ei ole suoraan siirrettävissä toisen valtion kehittämää järjestelmää. Tutkielmassa todetulla tavalla ne kuitenkin osoittavat, että ekologinen kompensatio on säädeltävissä ja parhaimman lopputuloksen saavuttamiseksi pakottava lainsäädäntö on lähes välttämätöntä. On myös hyvä muistaa, että Suomessakin on jo kokemusta pakottavasta kompensatiosääntelystä Natura 2000 -alueiden osalta.

Ekologisten kompensatioiden asema mitigaatiohierarkian viimeisenä askelmana tulee säilyttää myös jatkossa kompensatiosääntelyn kehittämisessä. Kompensatioita tulee voida hyödyntää vasta sen jälkeen, kun kaikki muut toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot luonnon monimuotoisuuden heikentämisen välttämiseksi, lieventämiseksi ja ennallistamiseksi on

toteutettu. Tämä on tuotu esiin myös aihetta koskevassa tutkimuksessa sekä vertailuissa Australian ja Ruotsin sääntelyissä. Ekologinen kompensatio on kuitenkin tärkeä keino meriympäristön luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa ja parantamisessa.

Meriympäristön tarjoamat mahdollisuudet taloudelliseen toimintaan tulevat jatkossakin kasvattamaan meriympäristön luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia paineita. Meriympäristössä toteutettavaan ekologiseen kompensatioon voidaan hyödyntää maalla tapahtuvasta kompensatiosta opittua, ottaen kuitenkin huomioon meriympäristön luomat haasteet.

Erityisesti meriympäristössä korostuu tarve siirtyä hankekohtaisesta kompensatiosta laajempaan kompensatiomalliin, jossa kansallisesti ja tarvittaessa kansainvälisesti luodaan järjestelmä, joka turvaavat meriympäristön luonnon monimuotoisuutta kattavasti ja joissa on otettu huomioon niin yksittäisten lajien ja luontotyyppien suojelutarpeet kuin myös laajemmat yleiset tavoitteet ja päämäärät.

Olennainen osa ekologisten kompensatioiden toimimista on niiden täytäntöönpanon valvonta ja tulosten seuranta. Ekologisen kompensatian tulee olla pysyvää tai vähintäänkin vaikuttaa yhtä pitkään kuin hankkeen aiheuttama heikennys. Kompensatiojärjestelmän tulee olla läpinäkyvä ja tulosten vertailukelpoisia, jotta toimenpiteiden tavoitteet saavutetaan eikä luonnon monimuotoisuus kärsi ihmisen toiminnan myötä. Kompensatioiden läpinäkyvyydellä lisätään niiden uskottavuutta. Uuden luonnonsuojelulain myötä on jo kehitetty hyvin pitkälle kansallista julkista rekisteriä (kompensatiorekisteri), johon kirjataan tarjolla olevat, tuotetut luontoarvot sekä heikennyksen hyvityksenä käytetyt ekologiset kompensatit<sup>174</sup>. Kompensatiorekisterin käyttöä voisi tulevaisuudessa laajentaa myös pakottavan lainsäädännön käyttötarkoituksiin.

Vaikka ekologinen kompensatio perustuu vahvasti aiheuttaja maksaa -periaatteelle, ei ole realistista suunnitella pakottavaa sääntelyä ekologisen kompensatian suhteen ilman, että hyväksyy julkiselle taloudelle aiheutuvat seuraukset. Voidaan kuitenkin perustellusti väittää, että hintalappu on huomattavasti korkeampi, mikäli luonnon monimuotoisuuden annetaan heikentyä entisestään.

---

<sup>174</sup> <https://ym.fi/kompensatiorekisteri> [viitattu 13.11.2023]. Tällä hetkellä rekisteri toimii ainoastaan hakemuksen tai lausuntopyyntöön tekemiseen luontoarvoja tuottavalle maanomistajalle sekä hankkeen toteuttajalle hyvityksen korvaavuuspäätöksen hakemiseen.

Meriympäristön ekologisen kompensaation kehittämiseksi tulisi rohkeasti kehittää pilottihankkeita, joista onnistuneet vaihtoehdot siirretään vahvistettuun käytäntöön osin lainsäädännöllä ja osin viranomaisen päätöksenteolla ja ohjaamisella. Luomalla toimivia esimerkkejä, kannustettaisiin samalla myös toimijoita kompensaatiotoimiin, kun heillä olisi saatavilla käytännön työkaluja hankkeiden aiheuttamien heikennysten ratkomiseen. Kokeiluhankkeilla parannettaisiin myös varsinaisten kompensaatiotoimien varmuutta, kun selvästi toimimattomat keinot rajautuisivat pois. Pilottihankkeet tulisi aloittaa nopeasti, koska kuten tässä tutkielmasani on selvitetty, voi kompensaatiotoimien vaikutusten havaitseminen kestää vuosia tai jopa vuosikymmeniä erityisesti kun ne on toteutettu meriympäristössä.

Uuden luonnonsuojelulain mahdollistama vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio on alku laajemman kompensaation hyödyntämiseen myös Suomessa. Uudistuneessa laissa määriteltiin ensimmäistä kertaa ekologinen kompensaatio käsitteenä ja luotiin raamit sen toteuttamiseen. Koska laki on vielä hyvin uusi, nähdään sen todelliset vaikutukset vasta vuosien kuluessa. Tästä aiheesta riittääkin tutkittavaa myös tulevaisuudessa esimerkiksi juuri voimaan astuneen lainsäädännön toimivuudesta ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

Luonnon monimuotoisuuden suojelemisen kannalta lainsäädännöstä jäi puuttumaan kuitenkin tärkeä osa – ekologista kompensaatiota koskevan säännösten pakottavuus<sup>175</sup>. Vaikkakin lailla määritelty ja viranomaisen vahvistama ekologinen kompensaatio kannustaa varmasti osaa toimijoista hyvittämään hankkeiden aiheuttamat haitat, on vastuu tämän mahdollisuuden hyödyntämisestä jätetty täysin hankkeiden toteuttajien, kansalaisten ja hankkeiden rahoittajien vastuulle. Luonnon monimuotoisuuden häviäminen on tunnustettu ympäri maailmaa yhdeksi sukupolvemme ja tulevien sukupolvien suurimmaksi hädäksi. Vapaaehtoisuuteen perustuvat järjestelmät kantavat vain tiettyyn pisteeseen saakka, joten valtioiden tulee kantaa vastuunsa lainsäädännöllisin keinoin.

Pakottavaa kompensaatiota koskevaa lainsäädäntöä suunnitellessa tulee huomioon ottaa myös Suomen perustuslailla turvatut perusoikeudet. Toisaalta ekologisella kompensaatiolla toteutetaan ympäristöperusoikeutta (PL 20 §), mutta punnittavaksi tulee myös jokaiselle kuuluva omaisuuden suoja (PL 15 §), elinkeinovapaus (PL luku 18 §) sekä yhdenvertaisuus (PL 6 §).

---

<sup>175</sup> Tässä viitataan nimenomaisesti ekologista kompensaatiota koskevaan luonnonsuojelulain 11 lukuun eikä Natura 2000 -alueisiin kohdistuvaan jo aikaisemmin pakottaviin säännöksiin.

Pakottava lainsäädäntö ei luonnollisesti tarkoita automaattisesti perusoikeuksien vastaisuutta, mutta lainsäädännössä tulee kiinnittää siihen erityistä huomiota ja tutkia lainsäädännön vaikutuksia niihin eri tavalla kuin vapaaehtoisen kompensaaation sääntelyn yhteydessä. En kuitenkaan näe, että pakottava sääntely olisi mahdotonta tai poikkeuksellisen haastavaa edellä mainitusta johtuen, vaan lainsäätäjän on suunniteltava muutokset asianmukaisella huolellisuudella.