

# VN TEAS 2018

Uusia välineitä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ekosysteemipalveluiden turvaamisen valtavirtaistamiseksi

4.8.B. Kompensaatio kansallisessa ympäristön-, luonnonsuojelu- ja luonnonvarasääntelyssä ja ohjauskeinojen kehittämistarpeet – Ohjauskeinomallit ekologisen kompensaation toteuttamiseen

Seminaari 6.11.2018

Leila Suvantola

Yliopistotutkija, ympäristöoikeuden dosentti

## Hankkeen johtopäätökset ja suositukset

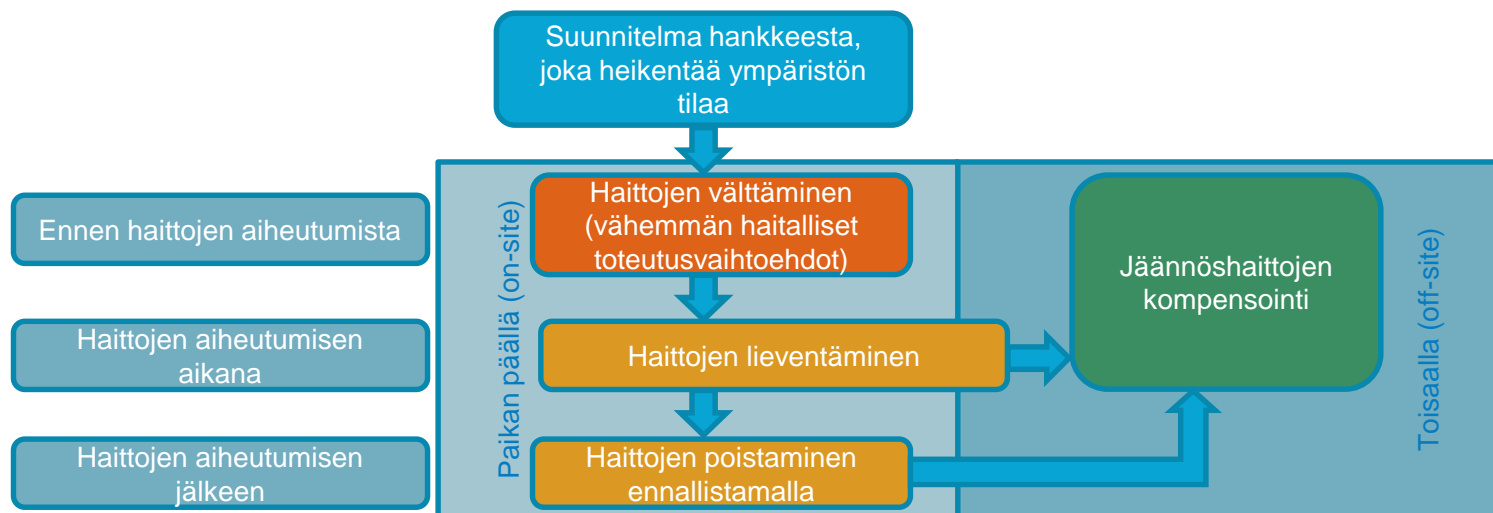
- a) Nykytila Suomessa
- b) Nykymallit ja trendit maailmalla
- c) Vapaaehtoisuuden rooli
- d) Suojeltujen luonnonarvojen korvaaminen Suomessa, reunaehdot ja vaihtoehdot – askelkivet
- e) Vesiympäristön kompensatiot – esimerkki yleisistä luontoarvoista

## Hankkeen tietopohja

- Kirjallisuus
- Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö, hallintokäytäntö
- Delfoi-tutkimus asiantuntijoille (suomalainen näkökulma, kaikki keskeiset toimijat: hallinto, intressitahot, toimialat) + työpaja
- Vertailu (Saksa / Hessen, Ruotsi, Australia / NSW sekä Englannin pilottihanke)

# Nykytila Suomessa

1. Nykykäytännössä kompensatioihin velvoitettu äärimmäisen poikkeuksellisesti (3(4) / 100 tapausta); jos johonkin velvoitettu, lieventämistoimiin, mutta toimenpiteiden luonnetta ei tunnisteta.



## Myönnetyt poikkeukset hallintokäytännössä

| Myönnetyt poikkeukset       | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |     |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| Luontotyyppi                |      |      |      |      | 2    | 1    |      |      | 1    | 1    |      |      |      | 5   |
| Erityisesti suojeltava laji |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      | 1   |
| LD IV a eläinlaji           | 3    | 1    | 3    | 3    | 2    | 4    | 6    | 7    | 12   | 12   | 11   | 14   | 3    | 81  |
| LD IV b kasvilaji           | 1    |      | 1    |      |      | 1    |      |      |      |      | 1    |      | 2    | 6   |
| Rauhoitettu kasvi           |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 2    |      |      | 2   |
| Rauhoitettu lintu           | 1    |      |      | 1    |      | 2    |      |      | 4    |      |      |      |      | 8   |
|                             | 5    | 1    | 4    | 4    | 4    | 8    | 6    | 7    | 17   | 14   | 14   | 14   | 5    | 103 |

\* Tiedot perustuvat ELY-keskusten toimittamiin päätöksiin heinäkuuhun 2018 asti, kolme ELY-keskusta ei vastannut tietopyyntöön. Luvussa vain myönnetyt, ei hylätyt.

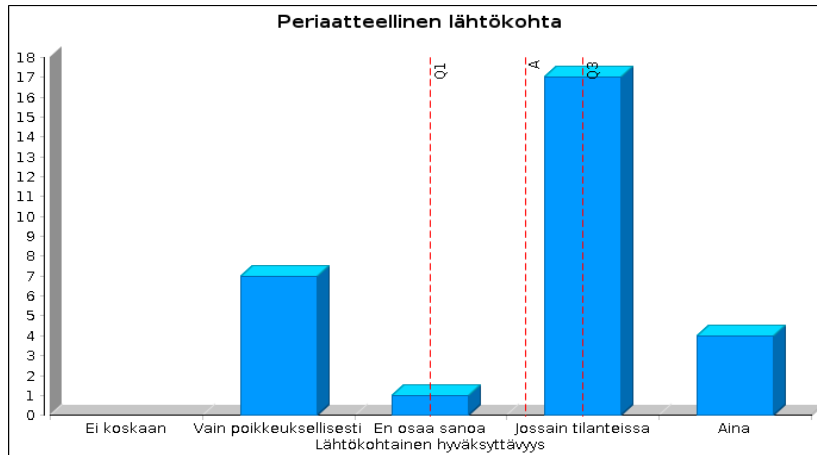
# Lajit ja poikkeuksen edellyttänyt hanketyyppi

| Suojeluperuste  | Laji (lkm)                                    | Poikkeusperuste (lkm)   |
|---|---|---|
| Erityisesti suojeltava laji<br>LD IV a eläinlajien<br>lisääntymis- ja<br>levähdyspaikka | Apilakirjokääriäinen                          | energiahanke / voimalaitos  |
|   | liito-orava (33)                              | liikennehanke (17: pääosin tie, mutta myös rautatie ja raitiotie), asemakaavarakentaminen (11), kaivos (5), energiahanke (3: voimalaitos, voimalinja, sähkökeskus), lahopuiden poisto julkiselta alueelta |
|   | lepakko (17)                                  | asuinrakennuksessa terveysperustein (16), asemakaavoituksen toteutus (1)  |
|   | vuollejokisimpukka (15)                       | Liikenne(silta)hanke (5), kalataloushanke (3), tulvasuojeluhanke (2), energia / kaukolämpölinja, tehdasalueen rannan pengerrys, ruoppaus  |
|   | viitasammakko (10)                            | liikennehanke (3), turvetuotantohanke (2), asemakaavarakentamishanke (2), vesistökuunnostushanke (2), energiahanke / voimalaitos  |
|   | täplälampikorento                             | (sama vesistökuunnostus kuin yhdessä viitasammakkoluvassa)  |
|   | lummelampikorento                             | (sama vesistökuunnostus kuin yhdessä viitasammakkoluvassa)  |
|   | idänkirsikorento                              | Liikennehanke   |
| Rauhoitetut kasvit  | Saimaannorppa                                 | Suojelutoiminta   |
|   | Vuorijalava                                   | Hoitotoimet   |
|   | Valkolehdokki                                 | kiviaineksen otto   |
| LD IV b kasvilajit  | Soikkokaksikko                                | Kaivoshanke   |
|   | 3 laaksoarhoa, 1 lapinleinikkiä, ja hajuheinä | liikennehanke (3), kaivoshanke, energia / voimalaitos   |

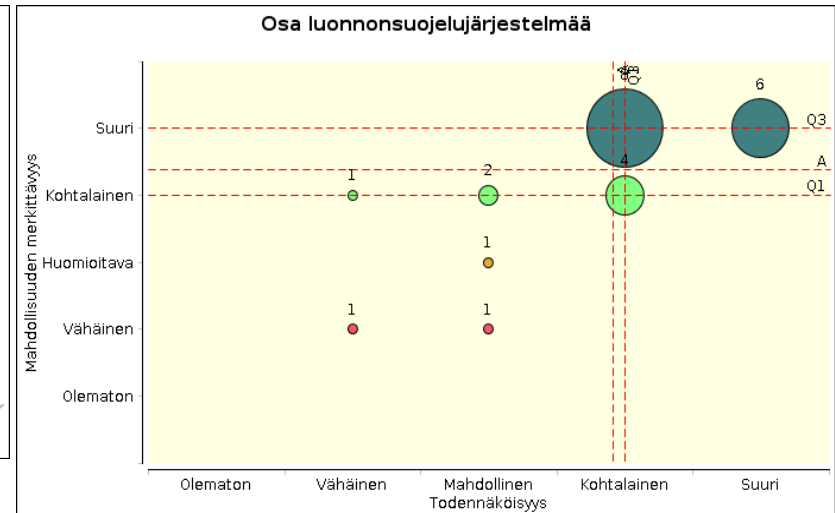
2. Lainsäädäntö mahdollistaa velvoittamisen LSL:n osalta VAIN Natura 2000 –alueiden suojelusta poikkeamisessa – ”vapaaehtoisen” korvaamisen voi(nee) sisällyttää lupaan (ei testattu KHOssa)

Lieventämistoimiin voidaan aina velvoittaa myönnettäessä poikkeus suojelusta

### 3. Näkemykset asiantuntijoilta: kompensatio hyväksyttävää, mutta suunniteltava hyvin



”Ympäristön ja luonnonarvojen heikentäminen voidaan sallia, jos aiheutuvat haitat korvataan sellaisenaan eli samanlaisilla arvoilla (ei rahallisesti).”



”Hyvin suunniteltu ekologisen kompensaaion järjestelmä voi toteuttaa osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelua.””

Asiantuntijat tunnistavat puutteellisesti suunnitellun järjestelmän riskit



#### 4. Kokemukset asiantuntijoilta: käytäntö epäyhtenäistä, ei toimivaa: tarve säännellä ja ohjeistaa

Kompensointiin on laadittava sitova ohjeistus, joka varmistaa toiminnan yhtenäisyyden päätöksentekijästä ja hankkeen tai suunnitelman toteuttajasta riippumatta.

|                         |    |     |
|-------------------------|----|-----|
| Täysin samaa mieltä     | 20 | 69% |
| Jokseenkin samaa mieltä | 5  | 17% |
| EOS                     | 2  | 7%  |
| Jokseenkin eri mieltä   | 1  | 3%  |
| Täysin eri mieltä       | 1  | 3%  |
| Yht.                    | 29 |     |

Kompensaatiota koskevan lainsäädännön tulisi ....

|                         |    |     |
|-------------------------|----|-----|
| olla yksityiskohtainen. | 3  | 13% |
| olla yleispiirteinen.   | 15 | 65% |
| jäää säätämättä.        | 5  | 22% |
| Yht.                    | 23 |     |

**Suositus: laadittava valtakunnalliset ohjeet ja lainsäädännöllinen tuki kompensaatioiden käyttöönottoon.**

## Nykytila ja trendit maailmalla

OECD 2016: Ekologisen kompensaation lainsäädäntöön perustuvat järjestelmät jakautuvat kolmeen tyyppiin:

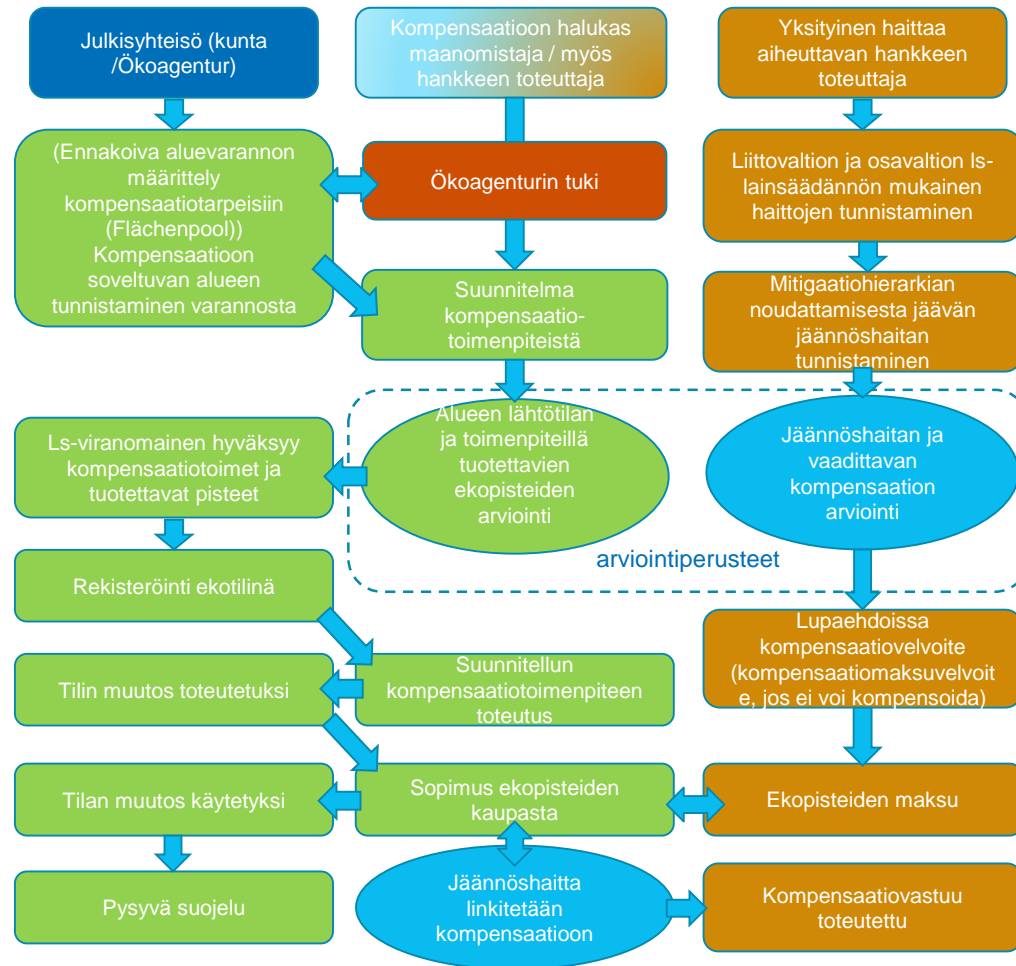
1. hankekohtainen kompensaatio = hankkeen toteuttaja itse tai joku hänen puolestaan, usein vapaaehtoisjärjestö (NGO) toteuttaa kompensaatiotoimet
2. kompensaatiotalletusjärjestelmä = *luonnonarvopankit* toimivat tuotetuilla kompensaatioilla (talletuksilla), joita hankkeen toteuttajat voivat ostaa hankkeen aiheuttamien haittojen hyvittämiseksi
3. Kompensaatiomaksujärjestelmä = julkishallinto (valtion viranomainen tai kunta) tai suojelujärjestö (NGO) kerää maksut haittoja aiheuttavien hankkeiden toteuttajilta ja käyttää ne sittemmin luonnonsuojelutoimintaan

Hanke tarkasteli näitä malleja Ruotsissa (1), Saksassa (2 & 3) ja Australiassa (2 & 3), sekä Englannin pilotissa (1)

5. Yksittäistapauksellinen kompensatio todettu toimimattomaksi ja kompensatiojärjestelmien **kehityssuunta on velvoittava** järjestelmä, johon sisältyy luonnonarvojen **kauppamekanismi**, heikentävän hankkeen toteuttaminen ja kompensation tuottaminen ovat **erillisiä\***, selkeä **mittaamisjärjestelmä**, jolla arvioidaan sekä lähtötila, aiheutuvat haitat ja niitä korvaamaan tarvittava kompensatio että tuotettavien luonnonarvojen tuottama hyöty, korvaava arvo voi olla **osa suuremmasta tuotetusta kompensatiotalletuksesta tai koostua useista talletuksista** (samanlaatuinen (NSW) tai samanarvoinen ekopisteinä), kompensation ollessa mahdoton määrätään **kompensaatiomaksu ja osapuolten oikeudellisten vastuiden sääntely**

\*) hankkeen toteuttaja voi tuottaa arvot itse yhtenä luonnonarvojen tuottajana standardoidussa järjestelmässä

Eingriffsregelung  
ja  
talletusmekanismi  
Hessenin  
osavaltiossa  
= pitkän  
kehittämistyön  
tulos



Suositus: kansainväliset kokemukset hyödynnettävä kompensatiojärjestelmän suunnittelussa. Hankekohtaisen korvaamisen sijasta aiheellista kehittää kokonaisvaltaisempia malleja kuten kompensatiomaksu ja –vaihdanta.

## Vapaaehtoisuuden rooli

### 6. Vapaaehtoinen kompensaaatio arvokas, mutta vain yritysten yhteiskuntavastuuna.

Englannin pilottihankkeen tulos vahvistaa OECD:n näkemyksen, että valtaosa yrityksistä toteuttaa vain **kustannustehokkaat** kompensaatiot, isot yritykset hankkivat kompensatioilla **sosiaalista toimilupaa**

Suositus: valtion omistamat yhtiöt voivat omistajaohjauksessa ryhtyä edellä kävijöiksi vapaaehtoisen kokonaisheikentämättömyyden sisällyttämisessä ympäristövastuuseensa ja tätä koskevan standardin luomisessa yhdessä muiden toimialan yhtiöiden ja suojelejärjestöjen kanssa.

# Suojeltujen luonnonarvojen kompensaaatio Suomessa

7. Asiantuntijoiden mukaan eri ekosysteemipalvelut jossain määrin soveltuvat ekologiseen kompensaaatioon, mutta ensi vaiheessa ekologinen kompensaaatio tulee ottaa käyttöön suojeltujen luontotyyppien ja lajien turvaamisessa.

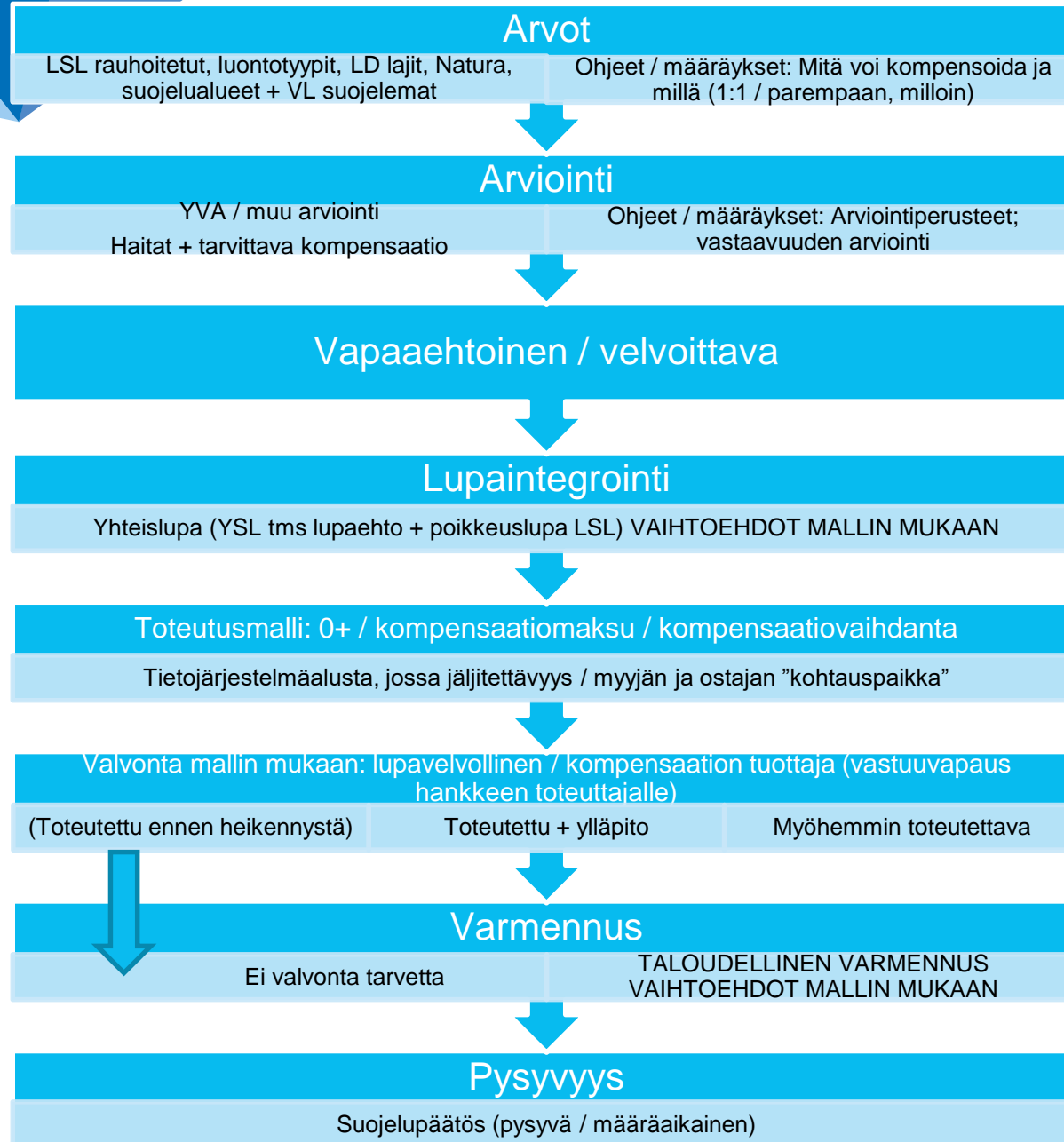
Suositus: ekologinen kompensaaatio on kehitettävä ensin suojelluille luonnonarvoille, *vähintään* uhanalaisten lajien (VU, EN) ja samantasoisesti luokiteltujen luontotyyppien esiintymille.

Korvattavuuden = **heikentämisen sallimisen ulkopuolelle** tulee rajata äärimmäisen uhanalaiset lajit (CR) ja luontotyypit.

8. Ekologisen kompensaation käyttöönotto vaatii hyvää suunnittelua, jotta hyvä tarkoitus ei kompastu suunnitteluvirheisiin ja menetä yhteiskunnallista tukeaan. Ulkomaiset kokemukset: hyvälläkin suunnittelulla toteutettava ekologinen kompensaatio edellyttää pitkäaikaista hiomista ja tarkentamista, eikä ole olemassa ”avaimet käteen” -mallia. Ekologisen tavoitteen kannalta varmin vaihtoehto on kompensaatiovaihdanta, jonka sääntely kaikkein haastavinta. Tarkasteltujen mallien yhteinen kehityssuunta on kompensaatioiden vaihdannan mahdollistaminen ja siten luonnonarvojen ”tuottamiseen” kannustaminen, minkä *rinnalla* kompensaatiomaksu poikkeustilanteisiin.

Suositus: Ekologinen kompensaatio otetaan askeleittain edeten käyttöön. Ensivaiheessa 0+ -mallilla ja sen jälkeen kompensaatiomaksumallilla. Viime vaiheessa tavoitteena tulee olla kompensaatiovaihdantamalli.





## 0+ malli = nykymalli minimitäydennyksillä

- Ei muutoksia luonnonsuojelulakiin
  - kompensatio yhä vain hankkeen toteuttajan esityksestä, paitsi Natura 2000 – alueiden suojelusta poikettaessa
- Laaditaan valtakunnalliset ohjeet, joissa
  - kompensatio- ja lievennystoimienpiteiden täsmennys
  - mittaamisperusteet hankkeen suojelluille luonnonarvoille aiheuttamien haittojen ja niiden korvaamiseen tarvittavien kompensatioiden yhdenmukaiselle arvioinnille
  - korvaavuuden ja lisäisyyden periaatteet
  - raportointivelvollisuudet

ja otetaan ne (kouluttaen laajasti) käyttöön LSL:n poikkeuspäätöksenteossa

- Ohjeet tarpeen myös myöhemmille vaihtoehdoille, joten **askelkivi** mahdollisille muille malleille

- Luonnonsuojelulain / vesilain suojelusäännöksistä tarvittava poikkeus kytetään kulloinkin sovellettavan ympäristön käyttöön liittyvän lain mukaiseen päätöksentekoon, kun hanke sellaista edellyttää (yhden luukun VNTEAS-hankkeen läpivienti)
  - Yhtenäispäätöksenteko keskeinen jouhevoittamiskeino (luonnonsuojelusta poikkeamista ei tarpeen myöntää siltä varalta, että haettavaan ympäristönkäyttöön myönnetään lupa; yksinkertainen muutoksenhakuprosessi) ja mitigaatiohierarkian toteutumisen väline, tarpeen myös myöhemmille vaihtoehdoille, joten myös **askelkivi**
- (Vakuusmaksu ympäristölupalainsäädäntöön, joka kattaa kompensatiotoimien kustannukset, jotta hankkeen toteuttajan laiminlyödessä velvoitteensa ne voidaan toteuttaa
  - Edellyttää lainsäädännön muutosta; jos valitaan jäljempänä esitettävä malli, ei mielekästä säätää välivaiheena)

## Kompensaatiomaksumalli

- (Em. valtakunnalliset ohjeet ja yhtenäispäätöksenteko)
- Säännös LSL, jonka nojalla yhtenäisluvassa (LSL poikkeus + ympäristönkäyttölupa) tai LSL:sta myönnettävässä poikkeuksessa velvoitetaan suorittamaan kompensaatiomaksu, joka vastaa hankkeella aiheutettavien haittojen korvaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannuksia
  - Saksan ja Australian kokemukset osoittavat, että kompensaatiomaksuvaihtoehto on tarpeen myös vaihdantamalleissa, joten **askelkivi** myös mahdolliseen kompensaatiovaihdantaan
- Säännös, jonka mukaan kompensaatiomaksun suorittamalla hankkeen toteuttaja vapautuu kompensaatiovelvoitteestaan ja ympäristöhallinnon valvonta kohdistuu kompensaation toteuttajaan.
  - Säännös tarpeen myös vaihdantajärjestelmässä, joten **askelkivi** siihen

- Säännökset kompensatiotoimien tuottajasta ja velvoitteista:
  - Tuottajaksi hyväksymisen edellytykset
  - kompensatiotoimien suoritusajasta esim. viimeistään 3 vuoden kuluessa maksun vastaanottamisesta
  - Kompensatiotoimiksi hyväksyttävien toimenpiteiden määritelmä: tuotettava hankkeella aiheuttavaa haittaa vastaavat luonnonarvot kompensatiotoimet tuottavan omistamalla tai oikeudellisen sopimuksen nojalla hallinnoimalla maa-alueella ja toimenpiteinä voidaan hyväksyä vain sellaiset toimenpiteet, joihin ei ole muuta lainsäädännöllistä velvoitetta (lisäisyys)
  - kompensatiosta maksetun korvauksen tallettamisesta siten, että maksu suoritetaan tuottajalle määräosissa kompensatian etenemisen mukaan ja kompensatian tuottajan laiminlyödessä kompensatiotoimenpiteet, ne voidaan teettää maksulla
  - Raportoinnista ja valvonnasta

- Kehitetään internet-tietojärjestelmäalusta, johon sisällytetään avoimesti saatavilla olevat tiedot määrätyistä kompensatiomaksuista, kompensaaion toteuttajasta ja kompensoivista toimenpiteistä (paikka, arvot, vaihe (aloitettu, valmis) läpinäkyvyys + hankkeen haittojen korvaamisen jäljitettävyyys (hankkeen toteuttajan sosiaalinen toimilupa) = järjestelmän hyväksyttävyyden keskeinen osatekijä
  - Tietojärjestelmäalusta tarpeen myös vaihdantajärjestelmän neuvottelukustannusten minimointiin, joten **askelkivi** siihen
- Alkuvaiheessa suositeltavaa ajaa järjestelmä sisään esimerkiksi tuottajana Metsähallituksen luontopalvelut, joka hallinnoi valtaosaa valtion maaomaisuudesta (=pilotointi > tarkennukset ohjeisiin); muut akkreditoidut toimijat alkuvaiheen jälkeen mukaan tuottajiksi

## Kompensaatiovaihdantamalli

- (Em. valtakunnalliset (tarkennetut) ohjeet, yhtenäispäätöksenteko, tietojärjestelmäalusta)
- Säännös LSL, jonka nojalla yhtenäisluvassa (LSL poikkeus + ympäristönkäyttölupa) tai LSL:sta myönnettävässä poikkeuksessa veloitetaan korvaamaan hankkeella aiheutettavat haitat vastaavilla luonnonarvoilla

- Säännökset kompensatiotoimien tuottajasta ja velvoitteista:
  - tuottajaksi hyväksymisen edellytykset (suunnitelma: alue, luonnonarvot, suunnitellut toimenpiteet, arvio tuotettavista luonnonarvoista), raportoinnista ja valvonnasta
- Säännökset kompensatiiovaihdannasta
  - tuotettavien luonnonarvojen hyväksymisestä korvaavina toimenpiteinä
  - kompensatiosta maksetun korvauksen tallettamisesta siten, että maksu suoritetaan tuottajalle määräosissa kompensatian etenemisen mukaan ja kompensatian tuottajan laiminlyödessä kompensatiotoimenpiteet, ne voidaan teettää maksulla
  - Korvaavien toimenpiteiden hankinnalla hankkeen toteuttaja vapautuu kompensatiovelvoitteestaan ja ympäristöhallinnon valvonta kohdistuu luonnonarvojen tuottajaan



## Ekskursio: vesiympäristö yleisenä luonnonarvona

- Vesienhoidon ympäristötavoitteet - EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY)
- Vesienhoitolaki (1299/2004, VMJL)
- Tavoite: vesimuodostumien tilan heikentymisen estäminen ja niiden hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin (voimakkaasti muutetut ja keinotekoiset vesimuodostumat) saavuttaminen (VMJL 21 §)
- Suomessa pintavesien hyvää tilaa tai hyvää ekologista potentiaalia ei ole merkittävässä osassa vesimuodostumia saavutettu määräaikaan 2015 mennessä
- Weser-ratkaisu (C-461/13): lupaa ei voida ilman poikkeusta myöntää hankkeelle, joka voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen; jo yhden laadullisen tekijän heikentyminen yhdellä luokalla vaatii poikkeusta

## Vesienhoidon työkalut

- Vesienhoitosuunnitelma: tiedot vesimuodostumien ominaispiirteistä, luokittelusta, ympäristötavoitteista sekä muista vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista, toteutetuista toimenpiteistä sekä arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta
- Toimenpideohjelma yhdelle / useammalle vesistöalueelle: toimenpiteet, jotka tarvitaan ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi huomioiden selvitykset vesien ominaispiirteistä ja ihmisen aiheuttamista vaikutuksista vesiin sekä vedenkäytön taloudelliset selvitykset
  - = toimiva työkalu myös kompensatioiden suunnitteluun
- Kompensaatiotoimenpiteet > vesimuodostuman tilan ei huonone: ei vesienhoidon ympäristötavoitteiden estettä vesitalousluvan / ympäristöluvan myöntämiselle

- Vain kalatalousvelvoitteista säännös (VL, YSL): *päästöperusteisen* velvoitteen asettaminen ilman lain muutosta edellyttää luvan hakijan vapaaehtoista sitoutumista kompensatiotoimenpiteisiin
- Reunaehdot:
  - vesimuodostumakohtaisuus = kompensatiotoimenpiteiden vaikutusten tulee ilmetä samassa vesimuodostumassa, johon hanke vaikuttaa
  - ajallisen vaikuttavuus = hyötyjen vastattava haittoja vesienhoitokauden aikana
  - Vastaavuus laatutekijä- ja luokittelumuuttujatasolla

Suositus: YSL päästöperusteisia kalatalousmääräyksiä koskeva säännös laajennetaan kattamaan myös vedenlaadulle päästöistä aiheutuvan haitan korvaaminen toimenpidemaksulla, jolla toteutetaan korvaavat toimenpiteet vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelman mukaisesti.

Tulkintasuositus: vesiympäristössä myös päästöjen talteenotto on katsottava kompensatioksi, jos päästöt ovat peräisin (myös) muista kuin ko. yksittäisestä hankkeesta.

- Erityiskysymyksenä tarkasteltujen metsätalousoikeuksiin ojitettujen soiden päästöhaittojen *lieventäminen* ensisijaista: YSL valtuutussäännös antaa Valtioneuvoston asetus pilaantumisen ehkäisemiseksi metsätaloudessa (vrt. esim. maatalouden nitraattiasetus): täsmentäisi vähimmäisvaatimustasoa lieventämistoimille
- Hankekohtainen lieventäminen ei aina riittävää: jäännöshaitta voitaisiin kompensoida vesienhoidon toimenpideohjelmassa = tehokas useiden hajapäästöjen kompensatio yhtenäisellä toteutuksella

Suositus: Harkittava miten em. toimenpidemaksu voidaan ulottaa hajapäästöihin kuten metsätalouden vesistö-päästöihin jäännöshaitan mukaisesti määräytyen (ominaiskuormituslukujen käytettävyys?).

