

Asia: VN/29084/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta luonnonsuojelulain muuttamiseksi - ennallistamissuunnitelma ja luonnonarvomarkkinoiden edistäminen

Lieventämishierarkiavelvoite ja luontoteko

Valitkaa alla olevista näkemyksenne mukainen vaihtoehto ja esittäkää sille perustelut lausunnossanne.

Vaihtoehto 1: Kestävyyssraportointiin velvollisten yritysten pitäisi osoittaa kirjanpitolain mukaisella raportoinnillaan noudattavansa lieventämishierarkiaa, jotta niiden luontoteko voidaan hyväksyä rekisteriin. Velvollisuus ei ulottuisi yrityksiin tai muihin oikeushenkilöihin, joita kestävyyssraportointivelvollisuus ei koskisi eli esimerkiksi pieniä ja keskusuuria yrityksiä, eikä esimerkiksi kuntia tai yksityishenkilöitä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kansallinen ennallistamisasetus

Ennallistamisasetuksen tavoitteena on Artiklan 1 mukaisesti luoda puitteet, joissa jäsenvaltiot ottavat käyttöön toimivia ja alueperusteisia ennallistamistoimenpiteitä, joilla on tarkoitus yhdessä kattaa unionin tavoitteena tässä asetuksessa määriteltyyn soveltamisalaan kuuluvilla alueilla ja ekosysteemeissä vähintään 20 % maa-alueista ja vähintään 20 % merialueista vuoteen 2030 mennessä sekä kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä. Asetuksen sitovat tavoitteet viittaavat lähinnä luontodirektiivin luontotyypppeihin, eivät kaikkiin ekosysteemeihin, toisin kuin esityksen joistain muotoiluista voisi päätellä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan tätä olisi hyvä selventää. Lisäksi Metsähallitus huomauttaa, että ilmastonmuutoksen torjunnan ja monimuotoisuuden edistämisen keinot ovat osittain ristiriitaisia keskenään, mikä tulisi esityksessä tuoda esille.

Ennallistamisasetus on jäsenmaita sellaisenaan velvoittava säädös, joten Metsähallituksen näkemyksen mukaan luonnonsuojelulain muuttaminen kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisen osalta ei ole tarpeellista, ennen kuin kansallinen ennallistamissuunnitelma on hyväksytty ja mahdolliset säädösmuutostarpeet ovat sovittu.

Esityksessä kannatettavaa on ennallistamissuunnitelman valmistelun ja päätöksenteon laaja-alaisuus. Perustelujen valossa auki kuitenkin jää se, millä tavoin ja missä suunnitelman vaiheessa huomioidaan vaikutukset elinkeinoelämään, esim. teollisuuteen ja energiantuotantoon. Valtioneuvoston 13.3.2025 hyväksymien ennallistamissuunnitelman laatimisen reunaehtojen mukaan jatkuvana työnä arvioidaan a) kansallisen ennallistamissuunnitelman ympäristö-, taloudelliset ja muut vaikutukset sekä b) suunniteltujen toimien vaikutuksia eri sektorien toimintaympäristöön ja kilpailukykyyn monipuolisesti. Metsähallitus toteaa, että perusteluja tuleekin täydentää näiden vaikutusten huomioimisen osalta.

Luonnonarvomarkkinoiden edistäminen

Metsähallitus toteaa, että lieventämishierarkia on tärkeä ja kannatettava toimintaa ohjaava periaate, jossa toiminnasta luonnolle aiheutuvat haitat pyritään ensisijaisesti välttämään, sen jälkeen lieventämään ja vasta viimesijaisena vaihtoehtona kompensoimaan. On luonnonarvomarkkinoiden uskottavuuden kannalta tärkeää, että luonnonarvovoyksiköitä ostavat ja viestinnässään hyödyntävät yritykset toimivat lieventämishierarkiaperiaatteen mukaisesti. Näin vältetään viherpesua, jossa yritys luontotekokauppaa hyödyntämällä ohjaisi huomion pois toiminnan luontohaitoista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on vaihtoehtona 1 ehdotettu, että lieventämishierarkian noudattaminen osoitettaisiin yritysten kestävyysraportoinnilla. Huomionarvoista on, että kestävyysraportointivelvoite koskee käytännössä vain suurimpia yrityksiä, vaikka luontotekomarkkina todennäköisesti kiinnostaa myös muita toimijoita. Metsähallituksen näkemyksen mukaan on tärkeää, että lieventämishierarkian noudattamisen osoittamiseen löytyy uskottava, mutta kuitenkin käytännössä toimiva menettely, joka mahdollistaa vastuullisesti toimivien tahojen osallistumisen luontotekomarkkinaan. Kokonaisuus kaipa vielä huomattavasti jatkotyöstämistä.

Yleistä

Metsähallitus pitää tärkeänä, että luonnonarvovoyksiköitä voidaan hyödyntää ennallistamisasetuksen kansallisten tavoitteiden ja velvoitteiden toteutuksessa. Metsähallitus haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että mikäli velvoitteet kohdistuvat painotetusti valtion hallinnoimiin alueisiin, ei yrityksillä välttämättä ole halukkuutta rahoittaa tällaisia kohteita, jos ne eivät olisi lisäisiä. Lisäksi ne voitaisiin nähdä valtion toimien rahoittamisena, ei vapaaehtoisina luontotekoina.

Metsähallitukselle on esitetty markkinatoimijoilta kiinnostusta luonnonarvomarkkinoihin. Kiinnostus on liittynyt teollisuushankkeisiin, joissa ympäristöhaitat ovat merkittävimpiä.

Metsähallitus pitää tärkeänä, että luonnonsuojelulain 11 luvun mukaisesti tuotettuja viranomaisvarmennettuja ja mitattavia luonnonarvohehtaareja voidaan käyttää myös luontotekojen kirjaamiseen, eikä pelkästään ekologiseen kompensaatioon. Tämä edistäisi markkinoiden syntyä ja niiden luotettavuutta. Lisäksi se mahdollistaisi alueen talouskäytön ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen samanaikaisesti.

Lakimuutoksella halutaan turvata tuotettavien luonnonarvojen pysyvyyttä. Tuotettuja luonnonarvoja pidetään maakaaren (540/1995) 14 luvun 1 pykälässä tarkoitettuun toisen kiinteistön kohdistuvaan erityiseen oikeuteen rinnastettavana oikeutena, joka perustuu sopimukseen kuten metsänhakkuuoikeus ja maa-aineistonotto-oikeus. Tuotettu luonnonarvo kuitenkin poikkeaa metsänhakkuu- ja maa-aineistonotto-oikeudesta, koska luonnonarvo syntyy ja pysyy tietyllä kiinteistöllä, eikä ole pois vietävissä, kuten puutavara tai maa-aines. Siten tuotettu luonnonarvo jää määrääjäksi tai pysyvästi rasittamaan sitä kiinteistöä, missä se on tuotettu. Myytävä luonnonarvo on uudentyyppinen kiinteistöön kohdistuva velvoite, joka ei kuitenkaan ole varsinainen rasite, koska se perustuu maanomistajan omaan päätökseen muodostaa kahdenvälinen sopimus määräaikaaisesti tai pysyvästi, jolle voidaan erillisestä hakemuksesta tehdä viranomaispäätös heikentämis- ja hävittämiskiellosta.

Jälleenmyynti kolmannelle osapuolelle ja omaisuudensuoja

Metsähallituksen näkemyksen mukaan luonnonarvojen ostajalla ei tule olla mahdollisuutta myydä luonnonarvoja kolmannelle osapuolelle. Lakiesityksen mukaan luonnonarvojen ostaja saa oikeuden tuotetuista luonnonarvoista itselleen, vaikka jo voimassa oleva laki estää tuotettujen luonnonarvojen heikentämisen ja hävittämisen, kun ne tuotetaan viranomaisvarmennetusti. Lain tulisi varmistaa, että tuotetut luonnonarvot syntyvät ja pysyvät määrääjän, tai suojelun tapauksessa pysyvästi, tietyllä kiinteistöllä.

Metsähallitus kiinnittää huomiota lakiesityksessä esitettyyn maanomistajan suojaan. Mikäli oikeus tuotetuista luonnonarvoista siirretään ostajalle, voi maanomistaja menettää hallintaoikeuden omalla maallaan sijaitsevaan ja tuotettuun luonnonarvoon sekä yhteyden luonnonarvon lopulliseen omistajaan. Metsähallitus pitääkin lähtökohtaisesti kannatettavana sitä, että tuotettujen luonnonarvojen pysyvyyttä ja ostajan oikeusturvaa pyritään parantamaan, mutta toteaa, että samalla ei tulisi heikentää maaomistajan ja luonnonarvojen tuottajan asemaa. Myyntitilanteessa maanomistajalle on tärkeää tietää, kenelle oikeus siirtyy ja mihin tarkoitukseen se käytetään mm. vastuullisuuskysymysten vuoksi. Nyt oikeudellinen kehikko siirtää oikeuden maanomistajalta tai luonnonarvojen tuottajalta ostajalle ja siitä edelleen luovutuksen saajalle, jolloin maaomistaja joutuisi valvomaan oikeuksiaan yksityisoikeudellisin keinoin. Metsähallitus esittää, että kirjaus tuotetuista luonnonarvoista voisi tulla viranomaisen rekisteriin yhteisestä hakemuksesta, jolloin molemmat osapuolet tietävät, mihin ja milloin tuotetut luonnonarvot ovat käytetty ja oikeudellinen kehikko sitoi molempia osapuolia yksityisoikeudellisen sopimuksen lisäksi.

Maanomistajan oikeuksien heikennys on erityisesti yksityiselle maanomistajalle ja valtiolle merkittävä riski, mikä voi vähentää halukkuutta tuottaa alueita luonnonarvokauppaan. Oikeus luonnonarvohehtaarien käyttämisestä ja luonnonarvoista tulisi säilyä myös maanomistajalla. Myös niin hävittämis- ja heikentämiskiellon kuin seuraamusten tulisi kohdistua luonnonarvojen tuottajaan, koska vastuu luonnonarvojen pysyvyydestä ja muusta toiminnasta kiinteistöllä säilyy maanomistajalla. Kun hävittämis- ja heikentämiskiello kirjataan kiinteistölle eivät luonnonarvojen tuottaja tai ostaja kumpikaan voi käyttää luonnonarvoa uudelleen. Tämän seikan tulisi ilmetä laista selkeästi.

Säännöskohtaiset perustelut

Metsähallitus pitää luontotekokäsitteen lisäämistä ja hyväksymistä viranomaisvarmennetuiksi luontoarvoiksi hyvänä, mutta merkittävänä riskinä esitystä siitä, että luonnonarvojen ostaja voisi käyttää ostamiaan luonnonarvoja vaihdannan kohteena. Myöskään oikeuden siirto maanomistajalta yksin ostajalle ei paranna järjestelmän luotettavuutta etenkin maanomistajan ja luonnonarvojen tuottajien näkökulmasta. Luonnonsuojelulain 103 §:n 5 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (1.1.2026 lukien Lupa- ja valvontavirasto) tallentaa maanomistajan hakemuksesta tiedon toimenpiteillä tuotettavien luonnonarvojen laadusta ja määrästä luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaan rekisteriin, ja määrää hävittämis- ja heikentämiskiellon, kun luonnonarvot on käytetty. Metsähallituksen näkemyksen mukaan menettely on riittävän uskottava järjestelmän toiminnan kannalta.

Metsähallitus huomauttaa, että lakiesityksen perusteluissa käytetään useammassa kohdassa termiä suojelu, vaikka voimassa olevassa laissa on käytetty hävittämis- ja heikentämiskielloa. Nämä ovat kuitenkin lähtökohdiltaan erilaisia, sillä hävittämis- ja heikentämiskiello ei estä alueen muuta käyttöä samassa määrin kuin suojelu. Hallituksen esityksen mukaan luonnonarvokauppaa halutaan käyttää osana ennallistamistoimenpiteiden rahoitusta. Siksi on tärkeä korostaa ennallistamisasetuksen periaatetta, joka on luonnon tilan parantaminen ei välttämättä kohteen suojelu.

Luonnonarvojen vaihdannan estyminen heikentämiskiellon asettamisen jälkeen on hyvä ratkaisu. Metsähallitus nostaa esiin, ettei lakiesityksessä ole täysin selvää, kenellä on oikeus hakea poikkeusta hyvitysalueen suojelusta ja miten luontoteot suhteutuvat säännöksiin. Jos oikeus luonnonarvoista siirtyy ostajalle, maanomistajan voi olla vaikea neuvotella korvaavista ratkaisuista yleisen edun hankkeissa, ellei tätä ole laissa tai yksityisoikeudellisella sopimuksella huomioitu.

Maanomistajan asema tulisi turvata vähintään yhtä vahvasti kuin ostajan. Metsähallitus esittää, että 104 §:n 2 momentti muutetaan siten, että päätöstä haetaan sekä luonnonarvojen tuottajan että luovutuksen saajan toimesta ja että päätöksessä käytetään termiä hävittämis- ja heikentämiskiello.

Ulkomainen omistus ja kokonaisturvallisuus

Metsähallituksen näkemyksen mukaan luonnonarvojen vaihdanta tulee rajoittaa Suomessa aidosti toimiviin yrityksiin, joiden toiminnalla on vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen Suomen valtion alueella.

Metsähallitus esittää kuitenkin samalla erityisen huolensa sen osalta, että luonnonarvoja koskevan oikeuden siirtyminen maanomistajalta ulkomaiselle toimijalle voi luoda merkittävän kokonaisturvallisuuden riskin, jota hallituksen esityksessä ei vallitsevasta globaalista epävarmuudesta huolimatta ole otettu huomioon. Tämä riski kasvaa entisestään, jos luonnonarvoja voidaan myydä edelleen kolmannelle osapuolelle.

Luonnonarvojen käytön varmistaminen ja sopimusriskit

Metsähallitus huomauttaa, että vastuulliset luonnonarvojen tuottajat ovat kiinnostuneita luonnonarvojen käyttökohteista. On tärkeää varmistaa, että ostaja ja luonnonarvon tuottaja hakevat viranomaisvarmennuksen ja käyttävät luonnonarvot sopimuksen mukaisesti. Muutoin on riski, että luonnonarvot jäävät ilman käyttöä, niitä pankitetaan pitkäksi aikaa, tai ne myydään eteenpäin sopimuksen vastaisesti. Lisäksi välittäjäorganisaatioiden tekemät ehdolliset sopimukset voivat lukita kohteita tarpeettomasti.

Metsätalouden merkitys suhteessa luonnonarvokauppaan

Metsähallitus korostaa, että metsätalouden kokonaismerkitys Suomen ja alueiden taloudelle sekä työllisyydelle on huomattavan suuri verrattuna luonnonarvomarkkinoiden vastaavaan vaikutukseen. Samaan aikaan metsäsektori tekee kasvavasti monimuotoisuutta edistäviä toimia osana arjen metsätaloutta. Luonnonarvomarkkinoilla ei tule luoda vaihtoehtoista toimintatapaa tälle eri tavoitteita yhteensovittavalle lähestymistavalle. Esimerkiksi valtion monikäyttömetsissä monimuotoisuutta edistetään osana arjen metsätaloutta ja luonnonarvokauppaa voitaisiin kohdentaa esim. heikkotuottoisille soille ja muille puuntuotannon kannalta vähempimerkityksellisille alueille.

Muut luonnonsuojelulain muuttamista koskevat huomiot

Metsähallituksen näkemyksen mukaan voimassa olevan 52 §:n 3 momenttiin sisältyvä viittaus (49 §:n 1 momentin 5 kohta) antaa helposti virheellisen tulkinnan siitä, etteivät 50 §:n mukaiset poikkeussäännökset — kuten hirven ja valkohäntäkauriin ajo sekä vieraslajien poistaminen — tai 51 §:n mukaiset Metsähallituksen myöntämät luvat koskisi valtion muita luonnonsuojelualueita. Tämä ei vastaa lain tarkoitusta, sillä sekä eläinten pyydystämisen- ja tappamiskiellon että sen poikkeusten tulee soveltua myös näille alueille.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan 52 §:n 3 momenttiin sisältyvän viittauksen poistaminen selkiyttää säännöstä, vähentää tulkinnanvaraisuutta ja varmistaa, että rauhoitussäännösten kokonaisuus toimii yhdenmukaisesti valtion luonnonsuojelualueilla.

Lopuksi

Luonnonarvomarkkinat tarjoavat uudenlaisia mahdollisuuksia luonnontilan parantamiseen Suomessa. Metsähallitus näkee niissä mahdollisuuksia sekä liiketoiminnan näkökulmasta että keinona täydentää budjettirahoitusta suojelualueilla toimittaessa ja on mielellään mukana kehittämässä niitä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan on kuitenkin selvää, että luonnonarvomarkkinoihin liittyy vielä paljon epävarmuuksia ja ratkaistavia kysymyksiä ja lainsäädäntöesitys tarvitsee vielä merkittäviä muutoksia ja tarkennuksia. Metsähallitus pitää erittäin tärkeänä, että lakiesityksen suhdetta muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön, kuten ennallistamissuunnitelman toimeenpanoon tarkastellaan erityisen tarkasti ja kokonaisvaikutukset arvioiden.

Olennaista on, että järjestelmä on rakennettava uskottavaksi ja toimivaksi sekä markkinoilla toimiville että arvioitaessa toimintaa ulkopuolelta.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Riski Johansson Hanna
Metsähallitus