13. kesäkuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan talousvaliokunta

Asia:
HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+76/2022

Lausunnon pääsanomat:

- Hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi seuraa pääpiirteissään vakiintunutta luonnonsuojelun linjaa, joka on osoittautunut riittämättömäksi. Luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen on kiihtynyt entisestään.
- Luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttäminen edellyttää tärkeimpien ajurien eli maankäytön tapojen ja luonnonvarojen ylikäytön hillintää. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulain keinovalikoima ei juuri ulotu näille alueille.
- Kansainvälinen luontopaneeli IPBES peräänkuuluttaa järjestelmätason muutoksia. Suomessa BIOS on esittänyt *ekologista jälleenrakennusta*, joka löytyy myös nykyisestä hallitusohjelmasta. Esitys luonnonsuojelulaiksi ei sisällä pyrkimystä tällaiseen kokonaisvaltaiseen muutokseen, vaan luonnonsuojelulain suhde muuhun lainsäädäntöön jää julkilausutusti entisen kaltaiseksi.
- Hallituksen esityksessä ei konkretisoidu riittävästi luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja elvyttäminen suojelualueiden ulkopuolella, mikä olisi välttämätöntä monien korvaamattomien ekosysteemipalveluiden jatkuvuudelle. Luonnon monimuotoisuus on tärkeää kaikkialla, ei vain suojellussa luonnossa.
- Erityisen ongelmallista esityksessä on tapa, jolla ekologinen kompensaatio tuodaan lakiin yhtäältä vapaaehtoisena ja toisaalta epäselvästi määriteltynä suhteessa suojelutoimien hierarkiaan (välttäminen, minimoiminen, korjaaminen, ja kompensaatio). Toimivuusarvioissa viimekätiseksi suositeltu keino uhkaa muuttua ensisijaiseksi ja luonnon monimuotoisuuden heikentämistä oikeuttavaksi keinoksi. Tällöin esimerkiksi Dasguptan raportin korostama luonnon toiminnallisten piirteiden olennainen korvaamattomuus sivuutetaan.
- BIOS-tutkimusyksikkö toteaa, että kiihtyvän luonnon monimuotoisuuden kadon aikana tarvittaisiin rohkeammin yhteen nivoutuvaa lainsäädäntöä, jonka raamit muodostaa tieteellinen tieto ekologisista reunaehdoista, mukaan lukien luonnonvarojen käytön laadulliset ja määrälliset rajat.

Luonnon monimuotoisuuden tila on jatkanut heikentymistään niin globaalisti kuin Suomessa, ja heikentymisen vauhti on kiihtynyt. Nykymuotoinen lainsäädäntö ja muut toimet luonnon monimuotoisuuden kadon hillitsemiseksi ja pysäyttämiseksi ovat täten osoittautuneet riittämättömiksi, jopa epäonnistuneiksi. Huolimatta joistakin kiitettävistä muutoksista ja lisäyksistä voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin nähden, BIOS-tutkimusyksikkö toteaa, että hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta seuraa edelleen pääpiirteissään vallitsevaa lainsäädännön linjaa. Näin esitys on riittämätön kiihtyvän luonnon monimuotoisuuden kadon keskellä.

Tieteellinen tutkimus on vastaansanomattomasti osoittanut, kuten hallituksen esityksessä kuvataan (15), että luonnon monimuotoisuuden kadon tärkeimmät ajurit ovat maankäytön tavat ja maankäytön muutokset sekä kaiken kaikkiaan luonnonvarojen kulutuksen kestämättömyys niin määrällisesti kuin laadullisesti. Luonnon monimuotoisuus on monisäikeinen ilmiöjoukko, ja sen heikkenemisen taustalla on monia muitakin syitä, mutta ilman näihin perustaviin ajureihin puuttumista ei nykyistä yhä huonompaa suuntaa ole mahdollista kääntää. Lajien ja elinympäristöjen suojelu on yksinään riittämätön keino siihen. Vaikka hallituksen esitys mainitsee tarpeen laajeta tämän alueen ulkopuolelle, merkittäviä askeleita sitä kohti ei esitykseen sisälly.

Kuten hallituksen esityksessäkin mainitaan (15), kansainvälinen luontopaneeli IPBES on todennut, että nykymuotoisten toimien sijaan tarvitaan *järjestelmätason muutoksia*. BIOS-tutkimusyksikkö on kuvannut tällaista muutosta Suomessa *ekologiseksi jälleenrakennukseksi* – käsite on omaksuttu myös Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan. On huolestuttavaa, että maininnasta huolimatta tällaista järjestelmätason pyrkimystä ei ole havaittavissa hallituksen esityksessä. Luonnonsuojelulain keinovalikoima ei merkittävästi laajene, vaikka laajennuksen tarve on todettu voimassa olevan lain toimivuusarvioissa (32). Näin edellä kuvattuihin luonnon monimuotoisuuden kadon tärkeimpiin ajureihin ei päästä merkittävästi vaikuttamaan.

Merkittävä tapa edistää tällaista järjestelmätason muutosta olisi luonnonsuojelulain vahvempi synergia muun lainsäädännön kanssa, ja tällaisen muutoksen tarve todetaankin hallituksen esityksessä useaan otteeseen (mm. 32, 98). Suhteessa muihin lakeihin pyrkimykseksi kuitenkin määritellään “pysyttää nykyinen säätelytila” (65) ja todetaan, että “merkittävä osa sääntelystä, samoin kuin lain keskeinen rakenne säilyvät voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaisina” (66). Niin ikään todetaan, että “uudet suojelukeinot ovat varsin rajattuja” (70). Nämä pyrkimykset ovat ilmiselvässä ristiriidassa sen kanssa, että vallitsevat luonnonsuojelulain keinot on todettu hallituksen esityksessäkin riittämättömiksi.

Hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi on rakentunut pitkälti edelleen sille pohjalle, että luonnon monimuotoisuuden suojelu koskee ensisijaisesti lajien ja niiden elinympäristöjen suojelua. Uudet lisäykset koskien luontotyyppien uhanalaisuutta ovat sinänsä kiitettäviä, mutta koska “säännös olisi luonteeltaan informatiivinen, eikä

aiheuttaisi välittömästi luonnonsuojelulakiin perustuvia uusia velvoitteita" (84), sen vaikutus uhkaa jäädä vähäiseksi. Nämä perinteiset suojelun muodot ovat välttämätön osa luonnon monimuotoisuuden kadon torjumista, mutta ne eivät riitä.

Vaikka esityksessä todetaankin useaan otteeseen luonnon monimuotoisuuden merkitys suojelualueiden ulkopuolella, konkretia jää vähäiseksi. BIOS muistuttaa, että luonnon monimuotoisuus ei ole vain lajimäärän ja elinympäristöjen kirjon asia, vaan siitä riippuu myös sellaisten aineen ja energian kiertojen ylläpito ja uusiutuminen, josta kaikki ihmiselämä ja hyvinvoinnin luominen on riippuvaista. "Luonnon monimuotoisuus liittyy läpileikkaavasti kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan, ja viime kädessä asettaa sille myös reunaehtoja", todetaan myös hallituksen esityksessä (98). Nykyään on tullut tavaksi puhua kestävyyden lajeista (ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen) rinnakkaisina ja tasa-arvoisina, mutta tällainen puhetapa tahtoo sivuuttaa ekologisten reunaehtojen perimmäisyyden. Ilman niiden säilymistä mitkään muut kestävyyden lajit eivät ole mahdollisia.

Juuri siksi luonnonvarojen käyttö on luonnon monimuotoisuuden varjelun ja elvyttämisen ydinasia – kaikkialla, ei vain suojellussa luonnossa. Esityksessä toistuvasti esiin nostetut *ekosysteemipalvelut* eivät synny vain siinä luonnossa, jota rajataan luonnonsuojelualueille tai suojellaan muutoin erillisinä alueina, vaan ekosysteemipalveluita tuottavat luonnon prosessit kaikkialla – toisin sanoen myös maatalousalueilla, talousmetsissä, vesistöissä ja niin edelleen. Näitä prosesseja häiritsevät kestämättömät tuotannon, teollisuuden, kulutuksen, asumisen yms. käytännöt, ja niiden turvaaminen vaatii laajaa elämänkäytäntöjen muutosta – edellä kuvattua järjestelmätason muutosta. Kuten sanottua, tämä jää pääosin hallituksen esityksen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä ohimennen mainittu Dasguptan raportti (67) on tuonut osaltaan laajempaa keskustelua luonnon monimuotoisuudesta Suomeen. Tosin kuten BIOS-tutkimusyksikkö on todennut (https://bios.fi/life-matters-everywhere-the-notion-of-biodiversity-in-the-dasgupta-review/), raportista hallituksen esitykseenkin omaksuttu luonnon tarkastelu *varallisuutena* tai *pääomana* tahtoo painottaa sellaista ymmärrystä, että tuo varallisuus sijaitsee ennen kaikkea *erillisillä* luontoalueilla ja niiden monimuotoisuudessa. Kun luontoa turvataan, se tuottaa ihmisille palveluita, on ajatus yksinkertaisessa muodossaan.

On kuitenkin kriittisen tärkeää ymmärtää, että lukuisten ekosysteemipalveluiden turvaamisessa on pikemminkin kyse erilaisten virtojen (ravinnekierrot, veden puhdistuminen jne.) jatkuvuuden turvaamisesta, jolloin avainasemassa ovat tuotanto- ja kulutuskäytäntöjemme muutokset ja luonto niiden piirissä. Kuten Dasguptan raportissa todetaan, luonnon prosessit ovat usein *korvaamattomia* (non-substitutability): siksi yhden vaurion tai haitan korvaaminen muualla ei välttämättä laisinkaan korvaa menetettyjä luonnon toiminnallisia piirteitä. Niinpä esityksen ohjaavaksi periaatteeksi omaksuttu "ei luonnon nettohävikkiä" on ongelmallinen: yhtäällä hävitetyn luonnon monimuotoisuuden korvaamisesta toisaalta ei seuraa nettonollaa, vaan häviämisen vaikutukset luonnon toiminnallisuuteen säilyvät.

Tämän vuoksi BIOS-tutkimusyksikkö toteaa lopuksi, että hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi ehdotettu ekologisten kompensaatioiden rooli on syvästi ongelmallinen. Ensinnäkin puhtaasti vapaaehtoisena sen vaikuttavuudesta vallitsee suuri epävarmuus, kuten esityksessäkin todetaan. Toiseksi, vuoden 2020 toimivuusarviossa ekologisia kompensaatioita ehdotettiin yleistä etua ajavien hankkeiden poikkeuslupiin tai tilanteisiin, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää (62). Tällaisessa lähestymistavalla ekologinen kompensaatio on luonnonsuojelutoimien hierarkiassa viimekätinen, ja sen edellä ovat tärkeysjärjestyksessä haitan välttäminen, minimoiminen ja sen korjaaminen. Hallituksen esityksessä ekologinen kompensaatio ei kytkeydy minkäänlaiseen hierarkiaan. Juuri tällöin yksiulotteinen “ei nettohävikkiä” -ajatus voi saada muodon, että luonnon monimuotoisuuden hävittäminen oikeutetaan korvaamalla se toisaalla. Mutta kuten sanottua, varsinainen korvautuvuus ei juuri koskaan ole mahdollista – juuri siksi ekologisen kompensaation tulisi olla viimekätinen “last resort”. Hallituksen esityksessä taas “ekologisen kompensaation säännöksillä vastattaisiin yritysten ympäristövastuun osoittamistarpeeseen” (62), mikä kuvastaa pikemmin keinon ensisijaisuutta.

Hallituksen esityksessä todetaan useita kertoja, että kunnollisia kokemuksia ekologisen kompensaation toimivuudesta ja eri toimijoiden halusta omaksua sen käytäntöjä ei juuri ole. Tästä huolimatta ekologinen kompensaatio on esityksen näkyvimpiä ellei näkyvin uusi toimi. Tarvittavia kokemuksia kompensaatioiden toiminnasta saataisiin ainoastaan laajoilla kokeiluilla, joissa kompensaatioiden suhdetta muuhun luonnonsuojelun keinohierarkiaan voitaisiin testata. Sen sijaan esityksessä lanseerataan vapaaehtoisuuteen perustuvaa käytäntöä, jonka määritelmät ovat niin löyhät, että riski muuttua luonnon monimuotoisuuden heikentämisen oikeuttamisen välineeksi on ilmeinen.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle ja elvyttämiselle on kriittisen tärkeää, että joillekin asioille voidaan sanoa “ei”. Ekologisen kriisin oloissa on asioita, joille ei ole mielekästä määritellä hintaa. Tämä on myös eräs mainitun Dasguptan raportin ydinviestejä.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi: “Tavoitteena tulisi olla tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden kesken. Kyse on käytännössä ekologisesta kompensaatiosta, jota tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan vapaaehtoisena sisällytettäväksi osaksi luonnonsuojelulakia.” (30)

Tavoitteen asettaminen heikentämisen ja suojelun *tasapainoksi* tilanteessa, jossa luonnon monimuotoisuuden tilaa olisi pikemminkin elvytettävä laajalti, kuvastaa sitä, miten epävarmalla pohjalla ekologinen kompensaatio on nykyisessä esityksessä. BIOS-tutkimusyksikkö kehottaa painavasti muokkaamaan ekologista kompensaatiota kohti toimivuusarvioissa esitettyä viimekätistä linjaa.

Hallituksen esityksen kohdassa “Muut toteuttamisvaihtoehdot” mainitaan, että uuden luonnonsuojelulain valmisteluvaiheessa esillä on ollut myös puitelain kaltainen biodiversiteettilaki. Tämä mahdollisuus on hylätty, koska se olisi vaatinut

“huomattavan laajaa yhteiskunnallista keskustelua koko ympäristölainsäädännön lähtökohdista ja tavoitteista” (103). Hallitus on päätynyt lakiesitykseen, joka painottaa monessa kohdin vapaaehtoisuutta ja suhteellisen kevyitä taloudellisia kannustimia luonnonsuojelukäytännöissä. Kiihtyvän luontokadon aikana on ihmeteltävä, miksi laajapohjaisemman ympäristölainsäädännön mahdollisuus on hylätty.

BIOS-tutkimusyksikkö toteaa, että pahenevan luonnon monimuotoisuuden tilan korjaaminen edellyttäisi juuri edellä kuvattua ympäristölainsäädännön lähtökohtien ja tavoitteiden uudelleenarviointia, sekä kytkemistä vahvasti ja läpäisevästi muuhun lainsäädäntöön. Lisääntyvä ja syventyvä tieto luonnon monimuotoisuuden merkityksestä ja moniulotteisuudesta osoittaa, että pelkät perinteiset suojelukeinot eivät riitä. Ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännössä ja läpäisevästi kaikessa luonnonvarojen käyttöön liittyvässä lainsäädännössä lähtökohdaksi olisi otettava ne ekologiset reunaehdot, joiden puitteissa inhimillisen hyvinvoinnin luominen ja ylläpitäminen on mahdollista. Nämä reunaehdot rapautuvat nykyisellään yhä pahemmin, vuosi vuodelta. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja elvyttämisen kannalta tämä tarkoittaa, että lainsäädännön lähtökohdaksi olisi otettava pysyminen luonnonvarojen käytön kestävissä laadullisissa ja määrällisissä rajoissa.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.