Lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola

27.5.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Ympäristöministeriön muistio hallituksen esityksestä 91/2026 eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

Hallituksen esityksen keskeisin ehdotus koskee luonnonsuojelulain (9/2023) 11 luvun mukaan tuotettavien luonnonarvojen käyttämisen laajentamista luontotekoihin eli niin sanotun luonnonarvomarkkinoiden laajentamista ekologisesta kompensaatiosta muihin käyttötarkoituksiin ja ennen kaikkea yritysten luontovastuullisuuden osoittamiseen. Sen ohella hallituksen esityksellä säädettäisiin EU:n ennallistamisasetuksen täytäntöönpanosta siltä osin, kun on kyse kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelua ja hyväksymistä koskevasta toimivallasta. Itse suunnitelmaa laaditaan parhaillaan, eikä tällä esityksellä ole vaikutusta sen sisältöön sinänsä. Lisäksi hallituksen esityksessä on näihin asioihin liittymättömiä, lähinnä teknisiä tarkennuksia, jotka tuodaan samassa yhteydessä, jotta minimoidaan samaa lakia koskevien hallituksen esitysten ja valtiokuntakäsittelyiden määrä.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt erityisesti lisäselvitystä kansallisen asiallisesta sisällöstä ja siitä, voiko suunnitelmassa päättää suoraan yksilöihin kohdistuvista vaikutuksista.

Ennallistamissuunnitelman valmistelua koskeva säännös

Lakiin ehdotetaan uusi pykälä 13 a, joka koskee EUn ennallistamisasetuksen täytäntöönpanoon liittyvän kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelua, hyväksymistä ja toimeenpanoa.

Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmisteluvastuu on ympäristöministeriöllä, mutta kukin ministeriö valmistelee omaa toimialaansa koskevan osuuden yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Esimerkiksi turvesoiden ennallistamista, virtavesien esteiden poistamista ja metsäluonnon sekä maatalousympäristöjen luonnontilan parantamista koskevalta osin suunnitelma valmistellaan maa- ja metsätalousministeriön johdolla. Samoin aikanaan valmistuvan kansallisen ennallistamissuunnitelman täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat kullekin ministeriölle omalla toimialallaan.

Kansallinen ennallistamissuunnitelma on yleistasoinen. Se laaditaan jokaisessa jäsenvaltiossa Euroopan komission 19.5.2025 antaman täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2025/912 mukaisella sähköiselle lomakkeelle https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202500912. Suunnitelmassa esitettävät toimenpiteet ilmaistaan sanallisesti. Alueellisella tasolla komission lomakkeessa edellytetään ilmoitettavan sen kohdassa 6.2.2 (Luontotyyppien tilan parantaminen vuoteen 2030 mennessä (4 artiklan 1 kohdan a alakohta) viitteelliset kartat joko 10 x 10 kilometrin tai 1 x 1 kilometrin ruudukkoina taikka erillisinä monikulmioina alueista, joihin mahdollisesti sovelletaan ennallistamistoimenpiteitä (15 artiklan 3 kohdan a alakohta). Vuoteen 2030 asti ennallistamistoimet on asetuksen mukaan ensisijaisesti toteutettava Natura

2000 -verkoston alueilla, joista valtioneuvosto on aiemmin päättänyt erillisissä päätöksissään vuosina 1998-2018. Suunnitelmalla ei ole oikeusvaikutuksia yksittäisiin maanomistajiin, eikä siinä varata alueita luonnonsuojelutarkoituksiin, toisin kuin luonnonsuojelulain 15 §:n nojalla hyväksyttävässä luonnonsuojeluohjelmassa voitaisiin tehdä. Sillä ei myöskään ole luonnonsuojelulain 16 §:ssä, 5 luvussa tai 114 §:ssä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia.

Toimivalta toimittaa luonnos kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta Euroopan komissiolle on valtioneuvostolla. Toimittamisen määräaika on tämän vuoden elokuun loppuun mennessä. Valtioneuvosto myös hyväksyy lopullisen kansallisen ennallistamissuunnitelman, kun Suomi on saanut luonnoksesta komission huomiot ja tehnyt suunnitelmaan tarvittavat täydennykset. Sen määräaika on elokuun lopussa vuonna 2027.

Lopullisesta kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta esitetään olevan muutoksenhakuoikeus myös valtakunnallisilla maanomistajia ja luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävillä yhteisöillä kuten MTK, SLC, Suomen Luonnonsuojeluliitto ja Natur och Miljö. Sama muutoksenhakuoikeus koskee valtioneuvoston hyväksymiä luonnonsuojeluohjelmia. Muutos on merkityksellinen erityisesti maanomistajajärjestöjen osalta, koska ilman ehdotettua säännösmuutosta niillä ei olisi lainkaan muutoksenhakuoikeutta. Alueelliset ja paikalliset luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävät yhteisöt olisivat ilman muutostakin oikeutettuja muutoksenhakuun.

Vaikutukset

Ehdotettava säännös ei koske kansallisen ennallistamissuunnitelman sisältöä, vaan ainoastaan ministeriöiden välistä työnjakoa ja valtioneuvoston toimivaltaa sekä muutoksenhakuoikeutta. Sillä siten luodaan hallinnollinen ja oikeudellinen kehys ennallistamisasetuksen täytäntöönpanolle.

Kansallista ennallistamissuunnitelmaa valmistellaan parhaillaan ja sen vaikutukset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, sillä suunnitelma ohjaa pitkän aikavälin päätöksentekoa useilla toimialoilla ja koskee suuria taloudellisia ja ekologisia kokonaisuuksia. Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelusta on informoitu eduskunnan ympäristövaliokuntaa 5.5.2026. Seuraavan kerran suunnitelman valmistelusta kerrotaan 11.6.2026 yhteisesti ympäristövaliokunnalle sekä maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

EUn ennallistamisasetuksen täytäntöönpanoon liittyvää lainsäädäntöä valmistellaan usean ministeriön yhteisessä lainsäädäntöhankkeessa. Ensimmäinen hallituksen esitys on tarkoitus antaa vielä syysistuntokaudella.

Lainsäädännön arviointineuvosto kritisoi lausunnossaan kovin sanoin sitä, että hallituksen esityksessä ei kuvata esimerkiksi millaisiin metsiin, sisävesiin ja turvemaihin ennallistaminen mahdollisesti kohdistuisi ja miten nämä kohteet jakautuisivat maantieteellisesti, mitä hyötyjä ennallistamisella erityisesti tavoitellaan ja mitä konkreettisia toimenpiteitä tehdään, mitkä ovat ennallistamisasetuksen täytäntöönpanon kustannukset julkiselle taloudelle, miten ennallistamistoimenpiteitä rahoitettaisiin ja miten suuri osuus tästä tulisi valtion ja kun-tien katettavaksi, millaisia luonnon tilaa parantavia toimia Suomessa on jo tehty ja millaiseen luontoon ennallistamisasetuksen toimenpiteet erityisesti kohdistuisivat, miten kansallista liikkumavaraa on mahdollisesti tarkoitus käyttää ennallistamisasetuksen toimeenpanossa sekä mitkä ovat ennallistamisasetuksen täytäntöönpanon alueelliset vaikutukset ja voiko toimenpiteillä olla alueellisia vaikutuksia esimerkiksi eri elinkeinojen harjoittamiseen.

Koska edellä todetusti hallituksen esityksessä esitetään ainoastaan säädettävän valtioneuvoston toimivallasta eikä suunnitelman sisällöstä, arviointineuvoston kriittiset huomiot eivät liity nyt kyseessä olevaan hallituksen esitykseen. Ympäristöministeriö informoi lausunnon johdosta lainsäädännön arviointineuvostoa vireillä olevasta kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimishankkeesta, jolloin arviointineuvosto vastasi, että arviointineuvoston suosituksia voi hyödyntää myös myöhemmässä vaiheessa.

Luonnonarvomarkkinat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulain 11 lukua siten, että viranomaisvarmennettujen luonnonarvohehtaarien käyttöä laajennetaan vapaaehtoisen ekologisen kompensaation lisäksi myös muihin vapaaehtoisiin luontotekoihin, kuten yritysten ja yhteisöjen luontovastuullisuuden osoittamiseen.

Tavoitteena on edistää luonnonarvomarkkinoiden hallittua kehittymistä Suomessa siten, että ne perustuvat tutkittuun tietoon, avoimuuteen ja luotettavaan viranomaismenettelyyn. Tarkoituksena ei ole keventää luonnonsuojelun velvoitteita, vaan täydentää olemassa olevia keinoja luonnon tilan parantamiseksi.

Muutos on tarpeen, koska luontokadon pysäyttäminen ja ennallistamistavoitteiden saavuttaminen edellyttävät selvästi nykyistä laajempaa rahoituspohjaa. Julkinen rahoitus ei yksin riitä vastaamaan kasvaviin ennallistamistarpeisiin. Suomessa on jo käytössä kansainvälisesti edistyksellinen vapaaehtoisen ekologisen kompensaation malli, mutta sen käyttöala on jäänyt toistaiseksi kapeaksi.

Elinkeinoelämä ja maanomistajat ovat toivoneet mahdollisuutta käyttää luotettavasti ja mitattavasti tuotettuja luonnonarvoja myös vapaaehtoisiin luontotekoihin, ilman viherpesuun liittyviä riskejä. Myös EU-tasolla luonnonarvoyksiköt nähdään osana ratkaisua ennallistamisasetuksen toimeenpanon rahoittamisessa, mistä esimerkkinä on komission heinäkuussa 2025 julkaisema Nature Credits -etenemissuunnitelma.

Keskeiset muutokset

Esityksessä selkeytetään sitä, miten luonnonsuojelulain 11 luvun mukaisesti tuotettuja luonnonarvoja voidaan käyttää ja miten niihin liittyvät oikeudet kirjataan viranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Luonnonarvojen tuottajan ja ostajan välisen sopimuksen perusteella voidaan hakemuksesta merkitä rekisteriin tieto luonnonarvohehtaareihin kohdistuvan oikeuden siirrosta. Tämä lisää vaihdannan avoimuutta ja luotettavuutta sekä mahdollistaa luonnonarvojen käytön myös silloin, kun oikeus siirtyy edelleen toiselle toimijalle.

Lakiin lisätään *luontoteon* käsite. Luontoteolla tarkoitetaan luonnonarvoja lisäävillä toimilla tuotettavien luonnonarvojen käyttämistä vapaaehtoisesti esimerkiksi yrityksen luontovastuullisuuden osoittamiseen tai muuhun luonnon monimuotoisuutta tukevaan toimintaan. Luontoteot perustuvat samoihin tuottamista ja laskentaa koskeviin sääntöihin kuin ekologinen kompensaatio, ja maanomistaja voi itse päättää, mihin tarkoitukseen hän hyväksyy tuottamiaan luonnonarvoja käytettävän.

Luontoteon hyväksyminen edellyttää viranomaispäätöstä. Viherpesuriskien ehkäisemiseksi suurilta, kestävyysraportointivelvollisilta yrityksiltä edellytetään, että ne osoittavat joko, ettei niiden toiminnasta aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia biodiversiteetille, tai että ne noudattavat lieventämishierarkiaa eli ensisijaisesti välttävät ja minimoivat haittoja ja hyvittävät Suomessa aiheutuvia välittömiä luontohaittoja

mahdollisuuksien mukaan. Pienemmille yrityksille ei luoda uusia velvoitteita, jotta osallistumisen kynnys säilyy kohtuullisena.

Kun luonnonarvot käytetään luontotekona, viranomainen määrää luonnonarvojen tuottamisalueelle hävittämis- ja heikentämiskiellon. Näin turvataan tuotettujen luonnonarvojen pysyvyys ja varmistetaan, että luonnon tila paranee myös pitkällä aikavälillä.

Laajentuvan käyttötarkoituksen vuoksi käsitteitä tarkennetaan koko luvussa.

Vaikutukset

Luonnon kannalta esityksen odotetaan lisäävän ennallistamista ja luonnonhoitoa erityisesti heikkotuottoisilla tai talouskäytön ulkopuolisilla alueilla sekä tukevan uhanalaisten luontotyyppien ja lajien tilan paranemista. Luonnonarvojen käytön laajentaminen vauhdittaa käytännön toimia luonnon monimuotoisuuden hyväksi.

Maanomistajille esitys avaa uuden vapaaehtoisen ansaintamahdollisuuden, joka perustuu aina maanomistajan omaan päätökseen ja sopimukseen. Osallistuminen luonnonarvomarkkinoihin ei ole velvoittavaa, vaan tarjoaa vaihtoehtoisen tavan hyödyntää maa-alueita luonnon tilaa parantavalla tavalla. Metsänomistaja voi käyttää metsätalouden kannalta arvotonta aluetta luonnonarvojen tuottamiseen palauttamalla esimerkiksi ojitetun, mutta metsää kasvamattoman suon kosteusolosuhteet.

Yrityksille esitys tarjoaa mahdollisuuden osoittaa luontovastuuta uskottavasti ja mitattavasti viranomaisvarmennettujen luonnonarvojen avulla. Samalla se vähentää viherpesun riskiä verrattuna vapaamuotoisiin tai heikosti todennettaviin ympäristöväittämiin. Esimerkiksi hiilensidonnan niin sanotut krediitit ovat menettäneet luottamustaan, koska on osoittautunut, että ne eivät ole todellisuudessa olleet lisäisiä. Tätä vaaraa ei ole, kun luonnonarvot tuotetaan viranomaisvarmennetusti.

Julkisen talouden näkökulmasta esitys mahdollistaa yksityisen rahoituksen ohjautumisen luonnon ennallistamiseen ja monimuotoisuuden turvaamiseen. Pitkällä aikavälillä tämä voi jossain määrin keventää valtion rahoituspainetta ja tukea ennallistamistavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaammin.

Suden aseman muutos

Susi ehdotetaan poistettavan luonnonsuojelulain lajisuojelun soveltamisalasta (lain 68 §), ja sitä koskisi jatkossa pelkästään metsästyslainsäädäntö. EU:n luontodirektiivin muutoksen mukaisesti laji ei enää ole tiukasti suojeltu unionissa. Sitä koskevat edelleen eräät luontodirektiivin säännökset, mutta ne on pantu täytäntöön metsästyslailla, joka kuuluu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan.

Lausuntopalautteessa oli selvä jakolinja: osa piti muutosta perusteltuna EU-lainsäädännön muutoksen vuoksi, osa vastusti muutosta vedoten suden uhanalaisuuteen ja mahdollisuuteen säätää tiukemmasta suojelusta kansallisesti.

Vaikutukset

Susi oli viime kevääseen asti luontodirektiivin liitteessä IV a ja sitä koski lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelu luonnonsuojelulain 78 §:n nojalla. Kyseisessä pykälässä kuitenkin viitataan luontodirektiivin liitteen IV a eläinlajeihin, joten säännös ei ole enää sutta koskenut direktiivin muutoksesta lähtien. Lain muutos on siten vain toteava ja selkeyttävä, ei oikeudellisesti merkityksellinen.

Tarvittaessa susi voidaan rauhoittaa kokoaikaisesti metsästyslain säännöksin.

Valtiontukisäännöksen muutos

Luonnonsuojelulain 20 §:n valtiontukisäännöstä yksinkertaistetaan poistamalla viittaukset yksittäisiin EU-asetuksiin ja laajentamalla valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta siten, että säännöksiä voidaan antaa myös tuen rajoituksista ja maksamisesta.

Lausuntopalautteessa muutosta pidettiin pelkästään teknisenä ja perusteltuna.

Vaikutukset

Muutos ei vaikuta tukitasoon tai tukien sisältöön. Se vähentää lainsäädännön päivitystarvetta ja helpottaa tukijärjestelmien soveltamista EU-sääntelyn muuttuessa. Lisäksi EUn tukisäännösten vuoksi on tarpeen voida valtioneuvoston asetuksella säätää myös tuen rajoituksista ja maksamisesta.

Valtion muun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksen muuttaminen

Valtion muun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiä koskevan 52 §:n muutoksella selkeytetään valtion muun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiä poistamalla lain sisäisesti ristiriitainen viittaussäännös.

Luonnonsuojelulain 52 §:n 1 momentin mukaan valtion muuhun luonnonsuojelualueeseen sovelletaan samoja säännöksiä, kuin kansallis- ja luonnonpuistoihin, ellei toisin ole säädetty seuraavissa säännöksissä.

Pykälään on kuitenkin vuoden 2023 uudistuksessa jäänyt erheellinen viittaus eläinten tappamisen, pyydystämisen ja hätyyttämisen kieltoon, joka on edellä mainitun kanssa ristiriidassa. Laissa on kansallis- ja luonnonpuistojen osalta säädetty poikkeukset muun muassa hirven ja valkohäntäkauriin ajamiseen metsästyksen yhteydessä sekä haitallisten vieraslajien, eli ennen kaikkea minkin ja supikoiran pyydystämiseen ja tappamiseen. Erheellisen viittauksen vuoksi nämä poikkeukset eivät siten sovellu valtion muuhun luonnonsuojelualueeseen, toisin kuin on tarkoitettu.

Tämäkään muutosehdotus ei herättänyt lausuntokierroksella keskustelua.

Vaikutukset

Poistamalla erheellinen viittaus nämä poikkeukset ulotetaan koskemaan myös valtion muita suojelualueita johdonmukaisesti.