

Minna Pappila – Paula Leskinen – Veera Salokannel

EKOLOGISTEN KOMPENSAATIOIDEN JA
LIEVENTÄMISHIERARKIAN ROOLI
ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELUSSA

Ekologisten kompensatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa¹

The Role of Biodiversity Offsetting and Mitigation Hierarchy in Land Use Planning

Minna Pappila – Paula Leskinen – Veera Salokannel

Asiasanat: ekologinen kompensatio, lieventämishierarkia, kaavoitus, hyvityspankki

Keywords: biodiversity offsetting, mitigation hierarchy, land use planning, habitat bank

TIIVISTELMÄ

Luontokato on globaali ongelma, jonka ratkomiseen tarvitaan kaikkia toimitoimia ja laajaa keinovalikoimaa. Ekologiset kompensatiot on osana lieventämishierarkiaa esitetty eräänä keinona ehkäistä luontokatoa. Lieventämishierarkian soveltaminen erityisesti osana maankäytön suunnittelua on keskeistä, sillä kaavoitus tarkastelee maankäyttöä kokonaisvaltaisesti niin rakentamisen kuin luonnonarvojen osalta. Kaavoituksen avulla kyetään tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti tärkeitä viheralueita sekä niiden välisiä yhteyksiä ja samalla optimoimaan luonnonarvoja parantavia toimia. Lieventämishierarkiaa ei kuitenkaan ole tarvittavalla tavalla integroitu maankäytön suunnittelujärjestelmää koskevaan sääntelyyn. Uuden luonnonsuojelulain myötä ekologiset kompensatiot mahdollistavat uudenlaisen tavan edistää luonnon kokonaisuikentymättömyystavoitetta. Artikkelissa käydään läpi maankäytön suunnittelun kannalta keskeisen sääntelyn tilaa lieventämishierarkian ja ekologisten kompensatioiden osalta sekä tarkastellaan kunnan roolia hyvitysten tuottajana ja hyvityspankkitoimijana. Johtopäätöksenä korostetaan tarvetta integroida luontokadon hillintä ja koko lieventämishierarkia nykyistä paremmin osaksi maankäytön suunnittelua ja sen sääntelyä. Lisäksi olisi tärkeää siirtyä pistemäisestä luonnonarvojen suojelusta kohti kokonaisvaltaisempaa luonnonarvojen turvaamista.

¹ Kirjoittajat kiittävät strategisen tutkimuksen neuvostoa rahoituksesta sekä arvioitsijoita erinomaisista kommentteista. Artikkelin on osa Ekologinen kompensatio oikeudenmukaisessa siirtymässä kohti luonnon kokonaisuikentymättömyyttä eli BOOST-tutkimushanketta (ks. <https://boostbiodiversityoffsets.fi>). Tutkimusta rahoittaa strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä. (Päätökset nro 345267 ja 345710.) Lisäksi kiitokset kaavakatsauksen teosta kesäharjoittelijana vuonna 2020 Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa toimineelle Venla Mathleinille. Artikkelikäsitelmän alkuvaiheessa saamistamme kilpailuoikeudellisista neuvoista kiitämme professori Antti Ainetta Turun yliopistosta.

SISÄLLYS

1	KOMPENSAATIOT TULEVAT – ONKO KAAVOITUSJÄRJESTELMÄMME VALMIS?	171
	1.1 Taustaa	171
	1.2 Artikkelin tavoite ja rakenne	173
2	LIEVENTÄMISHIERARKIA ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELUSSA JA SEN SÄÄNTELYSSÄ.....	174
	2.1 Lieventämishierarkia ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sekä sisältövaatimukset	174
	2.2 Kompensaatioiden ja muun lieventämishierarkian toteuttaminen kaavamääräyksin	181
	2.3 Lieventämishierarkia ja kaavojen vaikutusten arviointi	184
3	KANSAINVÄLISEN JA EU-SÄÄNTELYN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN HUOMIOIMISEEN KAAVOITUKSESSA	186
	3.1 Kansainväliset ja EU-tavoitteet	186
	3.2 SOVA-direktiivin vaikutus lieventämishierarkian huomioimiseen kaavoituksessa	188
4	LUONNONSUOJELULAIN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN JA KOMPENSAATIOIDEN KÄYTTÖÖN KAAVOITUKSESSA.....	191
	4.1 Ekologinen kompensatio luonnonsuojelulaissa.....	191
	4.2 Kompensaatiot osana maankäytön suunnittelua.....	193
	4.3 Kompensaatioalueita koskevat kaavamääräykset	194
	4.4 Lisäisyyden vaatimus ja sen vaikutus ekologisten kompensaatioiden käyttöön kaavoituksessa.....	195
5	HYVITYSPANKKITOIMINTA JA KILPAILUNEUTRALITEETTI..	197
	5.1 Mitä hyvitys pankki tarkoittaa.....	197
	5.2 Kunnan hyvitystoiminta ja kilpailuneutraliteetti.....	199
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA	202
	LÄHTEET	205
	LYHENTEET.....	213

1 KOMPENSAATIOT TULEVAT – ONKO KAAVOITUSJÄRJESTELMÄMME VALMIS?

1.1 Taustaa

Luontokadon pysäyttäminen on ollut globaali, EU-tasoinen ja kansallinen tavoite jo pitkään. Uusimmissa sitoumuksissa, kuten YK:n biodiversiteettikehyksessä², EU:n biodiversiteettistrategiassa³ ja ennallistamisasetusehdotuksessa⁴ on korostettu sitä, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen vaatii luonnon-suojelun ja luonnonvarojen käytön sääntelyn ohella myös aktiivisten luonnonarvojen parantamistoimien käyttöönottoa.⁵

Lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusarvioiden mukaan arvioituista lajeista joka yhdeksäs ja luontotyypeistä noin puolet on koko maassa uhanalaisia. Etelä-Suomessa uhanalaisten luontotyyppien osuus on tätäkin suurempi. Suurin syy lajien uhanalaistumiseen on sopivien elinympäristöjen väheneminen ja niiden laadun heikkeneminen. Elinympäristöjen tilan heikkenemisen syitä ovat ennen kaikkea metsien uudistamis- ja hoitotoimet, ojitus, peltojen raivaus, rakentaminen sekä vesistöjen rehevöityminen.⁶

Tavoitteista ja jo tehdyistä toimista huolimatta uhanalaistuminen ei ole pysähtynyt. Luontokato on ilmastonmuutoksen ohella merkittävä ongelma, jonka ratkomiseen tarvitaan kaikkia toimijoita sekä laajaa keinovalikoimaa. Ekologiset kompensatiot osana lieventämishierarkiaa on esitetty yhtenä keinona pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä.⁷ Ekologinen kompensatio tarkoittaa, että toiminnasta elinympäristölle aiheutuvat luontohaitat hyvitetään parantamalla elinympäristön tilaa toisaalla.⁸ Maailmassa, jossa kaikkea luontohaittoja aiheuttavaa toimintaa, kuten rakentamista, on mahdotonta täysin lopettaa, voi ekologinen kompensatio tarjota keinon hyvittää ihmistoiminnan aiheuttamia haittoja.

² Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD), Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4, 19 December 2022.

³ *Komissio* 2020, s. 8–14.

⁴ *Komissio* 2022, *Euroopan parlamentti* 2023.

⁵ Suomessa on jo 1980-luvulta lähtien ennallistettu soita ja metsiä erityisesti suojelualueilla Metsähallituksen Luontopalvelujen toimesta. Ks. *Metsähallitus*, kohta Ennallistaminen ja luonnonhoito Metsähallituksessa. Suojelualueiden ulkopuolellakin on toteutettu ennallistamis- ja luonnonhoitohankkeita esimerkiksi kestävä metsätalouden tukien avulla, mutta yksityismailla niistä ei ole vielä tullut valtavirtaa.

⁶ *Kontula – Raunio* 2018; *Hyvärinen ym.* 2019.

⁷ *Suvantola ym.* 2018, s. 8–9.

⁸ *Moilanen – Kotiaho* 2017, s. 12. Ks. tarkemmin ekologisen kompensatioiden toteuttamisen kriteereistä myös *BBOP* 2018; *IUCN* 2016.

Lieventämishierarkian osana ekologiseen kompensaatioon tulisi turvautua vasta välttämis- ja lieventämistoimien jälkeen; ennen kompensaatiota tulisi ensin pyrkiä välttämään ja minimoimaan sekä jossain tilanteessa myös ennallistamaan haittoja heikennetyllä kohteella.⁹ Jokaisen portaan myötä lisääntyvät myös toimiin liittyvät epävarmuustekijät, minkä vuoksi lieventämishierarkia toteuttaa varovaisuusperiaatetta.¹⁰ Lieventämishierarkian tulisi tästä syystä ohjata päätöksentekoa sekä suunnittelua. Hierarkian käytännön toteutuksesta on kuitenkin vaihtelevia kokemuksia. Esimerkiksi luontohaittojen välttäminen on saatettu joko jättää huomiotta, ymmärtää väärin tai toteuttaa huonosti.¹¹

Julkiseen keskusteluun kompensatiot ovat nousseet ennen kaikkea uuden luonnonsuojelulain (9/2023, LSL) säätämisen myötä.¹² Luonnonsuojelulain mukaisina vapaaehtoisina ekologisina kompensaatioina tehtävien ennallistamistoimien avulla pyritään hankekohtaiseen kokonaisheikentymättömyyteen eli heikennettävien luonnonarvojen täysimääräiseen hyvittämiseen hyvitystoimin.¹³ LSL ainoastaan asettaa säännöt kompensatioiden ekologisesti uskottavalle toteuttamiselle, mutta ei määrää missä tilanteissa niitä tulisi käyttää. Kompensaatioita voidaankin toimijoiden niin halutessa toteuttaa monenlaisten hankkeiden, kuten yksittäisten rakennushankkeiden sekä laajempien kaavoitus-, tie- ja kaivoshankkeiden, yhteydessä.

Kokemuksia ekologisten kompensatioiden käyttöönotosta osana maankäytön suunnittelua on jo muualta. Esimerkiksi Saksassa maankäytön suunnitteluun liittyy kompensaatiovelvollisuus.¹⁴ Kaavoitus on keskeinen toimintojen sijoittumista ohjaava instrumentti ja siksi alueiden käytön suunnittelulla onkin keskeinen rooli luontokadon pysäyttämässä. Kaavoja varten haettuihin LSL:n mukaisiin poikkeuslupiin on jo aiemmin liitetty haittojen lieventämistä

⁹ Yleisin tilanne on se, että ennallistamistoimet voidaan tehdä vasta toiminnan päätyttyä; kaivostoiminnan tai turpeenoton loputtua. Tämän vuoksi vältä – lievennä – kompensoi – ennallista on realistisin kuvaus lieventämishierarkiasta, vaikka usein ennallistaminen sijoitetaan ennen kompensointia. Kompensaatioon sisältyvät hyvitystoimet tulisi aina tehdä ennen heikentävän toiminnan aloittamista. *Moilanen – Kotiaho* 2017, s. 12.

¹⁰ Ks. lisää *Pappila* 2017. Lieventämishierarkiaa osittain vastaava on jätelain (646/2011) 9 §:n yleinen velvollisuus noudattaa etusijajärjestystä ja ympäristönsuojelulain (527/2014) 7 §:n mukainen velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista. Ennallistamis- ja kompensaatiovelvollisuus näistä puuttuvat. Ks. myös *Suvantola ym.* 2018, s. 24.

¹¹ Ks. esim. *Villarroya ym.* 2014; *Hanson – Olsson* 2023.

¹² Alun perin ekologistia kompensaatioita ehdotettiin pakollisiksi poikettaessa LSL:n suojelusaännöksistä, mutta lopulta lakiin otettiin mukaan vain vapaaehtoiset kompensatiot. LSL:in sisältyy edelleen myös Natura 2000 -alueiden suojelusta poikkeamiseen liittyvä kompensaatiovelvoite (LSL 39 §).

¹³ Mikäli haittoja ei hyvitetä täysimääräisesti, on kompensaation sijaan kyse muusta positiivisesta luontoteosta.

¹⁴ Ks. lisää esim. *Tucker ym.* 2013; *Suvantola ym.* 2018.

ja osittaista haittojen hyvittämistä koskevia lupaehtoja.¹⁵ Niissä luontohaittoja ei yleensä ole hyvitetty täysimääräisesti, joten varsinaisista kompensatioista ei niiden kohdalla voida puhua.

Kiinnostus kompensatioiden ja muiden luontotokejen toteuttamiseen kaavoituksen yhteydessä on kasvamassa Suomessa ja ekologiaa kompensatioita onkin jo alettu tarkastella laajemmin osana kuntien kaavoitusta ja kaavoituksen perusteella toteutettavia maankäytön muutoksia.¹⁶ Ekologiaa kompensatioita ja lieventämishierarkiaa ei ole kuitenkaan järjestelmällisesti implementoitu osaksi maankäyttö- ja rakennuslakia sekä maankäytön suunnittelujärjestelmää. Ympäristöllisten haittojen välttämismääräisyys sekä minimointivelvollisuus ovat sen sijaan jo pitkään olleet ympäristöoikeudellisia periaatteita, joita on konkretisoitu eri ympäristölakien säännöksiin, kuten myös maankäyttö- ja rakennuslain keinovalikoimin.

Vapaaehtoisia ekologiaa kompensatioita voidaan soveltaa joko yksittäisen hankkeen luontohaittojen hyvittämiseen hankkeesta vastaavan toimesta tai kompensatioiden tarve voidaan arvioida jo yleis- tai asemakaavoituksen yhteydessä, jolloin kunta voi toteuttaa hyvityksiä ennen rakentamiseen ryhtymistä, tai ennen kuin kaavan mukaisesti ryhdytään toimintaan, joka aiheuttaa luonnonarvojen heikentymistä.¹⁷ Luontohaittojen välttämisen- ja lieventämiskeinoja tulisi joka tapauksessa tarkastella ja toteuttaa ennen kuin päädytään kompensoimaan haittoja. Tätä taustaa vasten tarkastelemme sitä, kuinka lieventämishierarkia sekä sen viimeinen porras ekologiset kompensatiot voidaan integroida paremmin osaksi maankäytön suunnittelua ja alueidenkäyttölakia (752/2023).¹⁸

1.2 Artikkelin tavoite ja rakenne

Tässä artikkelissa arvioimme, miten nykyinen maankäytön suunnittelujärjestelmä tukee lieventämishierarkian noudattamista ja ehdotamme suuntaviivoja sille, miten se voitaisiin nykyistä paremmin integroida osaksi kaavoitusta ja

¹⁵ Suvantola ym. 2018.

¹⁶ Esimerkiksi Lahdessa ja Jyväskylässä on pilotoitu ekologisten kompensatioiden toteuttamista. Kiinnostuneita kuntia on ollut mukana tutkimushankkeissa, kuten BOOST for Biodiversity offsetting -hankkeessa (<https://boostbiodiversityoffsets.fi/>) sekä Suomen ympäristökeskuksen Ekologisen kompensatioiden pilotointi -hankkeessa (Suomen ympäristökeskus, kohta Ekologisen kompensatioiden pilotointi), joissa myös tämän artikkelin kirjoittajia on mukana. Ks. myös Hiedanpää ym. 2021; Hohti ym. 2022.

¹⁷ Hohti ym. 2022.

¹⁸ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) on 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki (752/2023). Rakentamista koskeva osuus on 1.1.2025 alkaen uudessa rakentamislaissa (751/2023). Ks. myös HE 139/2022 vp.

maankäytön suunnittelun sääntelyä. Erityisesti tarkastelemme luonnonsuojelulaissa säänneltyjä vapaaehtoisia ekologia kompensatioita ja niiden kytköksiä kaavoitukseen.¹⁹ Lisäksi tarkastelemme artikkelissa kansainvälisen ja EU-sääntelyn vaikutuksia maankäytön suunnitteluun kompensatioiden ja lieventämishierarkian näkökulmasta, kuten sitä, miten SOVA-direktiivin (2001/42/EY)²⁰ vaatimus selvittää kompensatiomahdollisuuksia osana suunnitelmia – mukaan lukien kaavoitusta – vaikuttaisi maankäytön suunnittelua koskevaan sääntelyyn, jos se implementoitaisiin tehokkaammin lainsäädäntöömme.

Artikkelin luvussa 2 käsittelemme sitä, miten lieventämishierarkia ja hierarkian viimeinen porras ekologiset kompensatiot näkyvät tällä hetkellä alueiden käytön suunnittelussa ja sitä koskevassa sääntelyssä. Tämän jälkeen luvussa 3 tarkastelemme kansainvälisestä ja EU-sääntelystä kumpuavia velvoitteita lieventämishierarkian ja ekologisten kompensatioiden käyttöön alueiden käytön suunnittelussa. Luvussa 4 tarkastelemme tarkemmin uuden luonnonsuojelulain ja erityisesti siinä esitetyn uuden ekologia kompensatioita koskevan sääntelyn merkitystä ja vaikutusta alueiden käytön suunnitteluun. Lisäksi luvussa 5 käsittelemme sitä, miten kunnat voisivat hyvityspankkien avulla helpottaa kompensatioiden toteuttamista ja mitä rajoituksia hyvityspankkien käyttöön saattaa liittyä. Lopuksi esitämme johtopäätöksiä siitä, kuinka lieventämishierarkia ja ekologinen kompensatio voitaisiin paremmin integroida alueiden käytön suunnittelua koskevaan sääntelyyn.

2 LIEVENTÄMISHIERARKIA ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELUSSA JA SEN SÄÄNTELYSSÄ

2.1 Lieventämishierarkia ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sekä sisältövaatimukset

Lieventämishierarkian noudattaminen on kansainvälisesti nähty tärkeäksi osaksi luonnon monimuotoisuuden kokonaisuheikentymättömyystavoitteen saavuttamista, minkä vuoksi tätä hierarkiaa tulisi aina noudattaa ennen kompensatioon

¹⁹ Tässä artikkelissa ei siten käsitellä tarkemmin Natura 2000 -alueiden suojelusta poikkeamiseen liittyvää kompensatiovelvoitetta (LSL 39 §).

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30–37).

ryhtymistä.²¹ Lieventämishierarkiaa ei kuitenkaan määritellä eikä veloiteta noudattamaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL). Selvimmin lieventämishierarkia on määritelty LSL 3 §:ssä, jossa lieventämishierarkian noudattaminen kuvataan osaksi kompensatioiden toteuttamista.²² Lieventämishierarkian noudattamista ei kuitenkaan LSL 11 luvussa suoraan aseteta edellytykseksi ekologisen kompensaaation hyväksyttävälle toteuttamiselle. Mikäli kompensatio liittyy tilanteeseen, jossa luonnonarvojen heikentämistoimeen tarvitaan LSL:n mukainen poikkeuslupa lajin tai luontotyypin suojelusta, tulee välttämisen- ja lieventämiskeinojen käyttömahdollisuutta arvioida osana poikkeuslupaharkintaa (LSL 66 ja 83 §). Lieventämishierarkiaa tulee noudattaa myös osana Natura 2000 -aluetta koskevaa poikkeuslupaharkintaa (LSL 39.2 §) ja hierarkian mukaisia toimenpiteitä tulee myös tarpeellisella tavalla esittää ja pohtia osana YVA- ja SOVA-arviointeja.²³

Lieventämishierarkian mukaan tulee ensisijaisesti *välttää* haittojen syntymistä ja toissijaisesti *lieventää* niitä. Mikäli haittoja kaikesta huolimatta syntyy, jäljelle jäävät luontohaitat *kompensoidaan* toisaalla tehtävien hyvitystoimien avulla. *Ennallistamisen* paikka hierarkiassa vaihtelee.²⁴ Se voidaan tehdä joko heti lyhytkestoisien hankkeen päätyttyä – esimerkiksi putkien maahan kaivamisen jälkeen – tai pitkäkestoisien toiminnan, kuten kaivostoiminnan tai turpeenoston päätyttyä alueella.

Lieventämishierarkian eri vaiheita on mahdollista toteuttaa kaavoituksessa. Esimerkiksi haittojen välttäminen onnistuu hyvin kaavoituksen avulla ja siihen tulisi erityisesti kiinnittää huomiota: jätetään ei-välttämättömiä hankkeita toteuttamatta, ohjataan toimintoja jo ennestään rakennetulle tai muutoin voimakkaasti muutetulle alueelle ja vältetään rakentamisessa erityisesti ekologisesti arvokkaimpia alueita ja viheralueiden välisiä viheryhteyksiä.

²¹ Ks. esim. *IUCN* 2016, s. 2; *BBOP* 2012, s. 1–9 ja 26–27; sekä *Kujala ym.* 2022. *Sinclair ym.* 2023 toteaa, että: "[t]he mitigation hierarchy is currently international best practice in the reactive management of environmental impacts." Lieventämishierarkia on myös sisällytynyt jo pitkään moniin EU-säädöksiin.

²² LSL 3 §:n 5 kohdan mukaan ekologisella kompensatiolla tarkoitetaan eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliöeläinten ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, jos mahdollista, heikennettyjen eliöeläinten ja luontotyyppien tilaa on ennallistettu heikennysalueella.

²³ Ks. YVA-asetuksen (valtionneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, 277/2017) 4 §:n kohta 10 ja SOVA-asetuksen (valtionneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005) 4 §:n kohta 7. Ks. myös *Komissio* 2021, s. 54 ja 68 sekä *Pappila* 2017.

²⁴ Esim. *Moilanen ja Kotiaho (Moilanen – Kotiaho 2017)* ehdottavat, että ennallistamisen paikka lieventämishierarkian kolmantena portaana tulisi toteuttaa tosiasiassa viimeisenä eli neljäntenä portaana ekologisen kompensaaation toteuttamisen jälkeen.

Lieventämishierarkian eri portaita on toisinaan vaikeaa erottaa toisistaan. Kun haittojen välttäminen liittyy ensisijaisesti toimintojen sijoittamiseen, liittyvät lieventämistoimet hankkeen sijaintipaikalla tai sen lähellä tehtyihin toimenpiteisiin.²⁵ Lieventämistä voi olla esimerkiksi viherkattojen asentaminen tai viherkertoimen edellyttämät istutukset rakennuspaikalla. Lieventämistoimena myös tontin alkuperäistä kasvillisuutta voidaan pyrkiä rakentamisen yhteydessä säästämään mahdollisimman paljon. Portaikon sijaan lieventämishierarkia voidaankin nähdä jatkumona, jossa luontohaittojen välttäminen muuttuu vähitellen haittojen lieventämiseksi. Kaikki lieventämishierarkian portaat eli myös ekologistet kompensatiot ja ennallistaminen on tärkeää ottaa mukaan osaksi maankäytön suunnittelua.

Kaavoituksen perusideana on konkretisoida moninaisia yhteiskunnan tavoitteita, jotka usein ovat ristiriidassa keskenään. Kunnilla on kaavoitusmonopolinsa turvin mahdollista ottaa lieventämishierarkia käyttöön osana kunnan maankäyttöpolitiikkaa, vaikkei lainsäädäntö siihen kaikin osin velvoitakaan. MRL:n kaavoituksen prosessia ja sisältöä koskevat säännökset mahdollistavat ja joltain osin edellyttävätkin lieventämishierarkian käyttöä.²⁶

Esimerkiksi MRL 5 §:n mukaisesti alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun muassa luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen *säilymistä* sekä ympäristöhaittojen *ehkäisemistä*. Eri kaavatasojen sisältövaatimukset täsmentävät maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita. Esimerkiksi yleiskaavan laadinnassa tulee ottaa huomioon muun muassa ympäristöhaittojen *vähentäminen* ja luonnonarvojen *vaaliminen* (MRL 39 §). Asemakaavojen osalta puolestaan korostetaan luonnonympäristön *vaalimista* ja kielletään luonnonympäristön erityisten arvojen *hävittäminen* (MRL 54 §). Lainsäädännön yleisten tavoitteiden (MRL 1 ja 5 §) ohella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ohjaavat yleisellä tasolla kaavoitusta.²⁷ Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet sisältävät muun ohella luontoympäristöä koskevia tavoitteita.

Kaupunki- ja taajama-alueiden viheralueita turvaa osin myös MRL:n asemakaavojen sisältövaatimukseen sisältyvä säännös, jonka mukaan kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava *riittävästi* puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita (MRL 54.2 §). Tämä on MRL:n selkeimmin viheralueiden hävittämisen välttämiseen tähtäävä säännös, joskaan se ei estä viheralueiden hävittämistä, mikäli alueelle jää riittävästi muita virkistysalueita.

²⁵ Suvantola ym. 2018, s. 24; Hohti ym. 2022, s. 4–5.

²⁶ Pappila 2017, s. 3.

²⁷ Vaikka VATit saavat yleensä muotonsa maakuntakaavassa ja ohjaavat sitä kautta yksityiskohdaisempien kaavojen laadintaa, ne voivat vaikuttaa myös suoraan alemman asteisessa kaavoituksessa ja päätöksenteossa, ks. lisää HE 101/1998 vp, s. 74; Pölönen – Malin 2011, s. 121–184 ja 128; Heinilä 2021, s. 268–271.

Säännöksen tarkoitus on ennen kaikkea lisätä ihmisten viihtyvyyttä eikä luonnonarvojen turvaamista.

Varsinaista määräystä pyrkii ensisijaisesti aina välttämään luonnonarvojen heikentämistä ei Suomen lainsäädännössä siten ole, vaikka luontokartoitusten pohjalta kaavoittajat pyrkivätkin yleensä välttämään arvokkaimmille kohteille rakentamista ja sitä MRL:n yllä lueteltujen säännösten voidaan myös katsoa osin edellyttävän. Erilaisia lieventämishierarkian mukaisia toimia tulee esimerkiksi käyttää sen varmistamiseksi, että kaavan sisältövaatimukset täyttyvät riittävällä tavalla:

Esimerkiksi tapauksessa KHO 2021:56 korkein hallinto-oikeus totesi, että ”[a]semakaavaan ei VL-1-alueen osalta sisältynyt erillisiä määräyksiä hoito- ja käyttösuunnitelmassa esitettyjen lieventämistoimenpiteiden toteuttamisesta. Kun otettiin huomioon lintukosteikkoon sisältyvän allasalueen poikkeuksellisen suuret linnustolliset arvot ja allasaluetta rakentamisalueesta erottavan suojavyöhykkeen kapeus, asiantuntijaselvitysten perusteella voitiin päätellä, että ilman hoito- ja käyttösuunnitelmassa suositeltujen toimenpiteiden toteuttamista kaavan toteuttamisesta linnustolle aiheutuva häiriö oli niin merkittävä, ettei luonnonympäristön vaalimista ja siihen liittyvien erityisten arvojen hävittämiskieltoa koskeva asemakaavan sisältövaatimus täyttynyt.”

Vaikka kaavojen laadintaa koskevat vaatimukset sisältävät tiettyä joustovaraa, luonnonsuojelulain ehdottomasta laji- tai luontotyyppisuojelelusta on saatava poikkeuslupa, mikäli kaavoitetaan vastoin suojeluelvoitetta.²⁸ Tästä huolimatta pääosa luonnonarvoista on kuitenkin joko täysin vailla lain tarjoamaa suojelua tai ainoastaan *otettava huomioon* kaavoituksen yhteydessä. Käytännössä todellinen välttämismvelvollisuus kohdistuu vain LSL:lla²⁹ ja vesilailla (1587/2011)³⁰ suojeltuihin luonnonarvoihin, kun taas muihin luonnonarvoihin kohdistuu vain

²⁸ Suomessa luonnonsuojelulakikaan ei sisällä yleistä luonnonarvojen heikentämiskieltoa, mutta LSL:n säännökset tuovat omat rajoituksensa kaavoitukseen, kun tietyt LSL:n mukaiset luonnonarvot on suojeltava tai haettava poikkeuslupaa niiden hävittämiseen. Myös vesilaki ja metsälaki (1093/1996) sisältävät luontotyyppisuojelelun ja maa-aineslaki (555/1981) edellyttää tavanomaisesta poikkeavien maisema-arvojen suojelua. Muiden luonnonarvojen turvaaminen on riippuvaista yleisten ”otetaan huomioon” -tyyppisten säännösten soveltamiskäytännöistä. Kaavatasosta riippuu, miten tarkkaan ja velvoittavasti luonnonarvot on otettava huomioon. LSL:n mukaisten suojeltujen luontotyyppien (64, 65 §) ja eliölaajien (70, 73, 74, 77, 78 ja 79 §) suojelussa ei ole vaihtoehtoa: suojelusta on saatava poikkeuslupapäätös, mikäli lain edellyttämästä suojasta halutaan kaavoituksessa poiketa.

²⁹ LSL 64, 65, 70, 73, 74, 77, 78 ja 79 §

³⁰ Eräiden vesiluontotyyppien suojelu vesilain 2:11:ssä.

harkinnanvarainen, neuvoteltavissa oleva välttämisyvelvollisuus.³¹ Näin ollen maankäytön suunnittelussa voitaisiin tulevaisuudessa nykyistä paremmin ennaltaehkäistä haittoja luonnonarvoille.³²

Toisaalta on huomattava, että haittojen välttäminen esimerkiksi jättämällä tietty alue kaavoittamatta rakentamiseen, ei aina riittävästi turvaa alueen luonnonarvoja, jollei niitä samanaikaisesti esimerkiksi kaavamerkinnöin turvata.³³ Ekologisesti arvokkaana pidetty alue voidaan kaavassa jättää rakentamisen ulkopuolelle, mutta myöhemmin alueelle saattaa tulla esimerkiksi kallionlouhintaa, suurikokoinen aurinkopaneelialue tai poikkeuslupan turvin myös rakennushanke, mikäli alueen luonnonarvot eivät ole luonnonsuojelulaille suojeltavia tai muu lainsäädäntö niitä turvaa. Lupa hankkeille on pääsääntöisesti myönnettävä, mikäli sektorilain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole lain mukaisia esteitä. Lupalait ottavat kuitenkin usein vain suppeasti luonnonarvot huomioon.³⁴ Kaava-alueen luonnonarvoihin kohdistuvat vaikutukset ovatkin MRL:n ohella riippuvaisia monesta muustakin ympäristölaista.

Luontohaittojen välttämisen voidaankin nähdä koostuvan jatkumosta, jonka päissä ovat heikkoja ja vahvoja oikeusvaikutuksia aiheuttavat luontohaittojen

³¹ Luonnonsuojelulain uudistuksessa ehdotettiin kirjattavaksi lakiin jo käytössä oleva tulkinta, että uhanalaisten lajien lisäksi myös uhanalaiset luontotyypit tulisi kaavoituksessa *ottaa huomioon*. Tämä ei kuitenkaan päätynyt osaksi uudistusta. Käytännössä kirjaus ei olisi kuitenkaan juurikaan vahvistanut uhanalaisten luontotyyppien asemaa nykyisestä. Ehdotuksen 66 §:n sanamuoto kuului seuraavasti (*ympäristöministeriö* 2021a): ”[m]yönnettäessä ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaisissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maaineslaisissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa (621/2011) tarkoitettua kullanhuhdonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa, luvan myöntävän viranomaisen on otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitettut uhanalaiset luontotyypit. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu uhanalaiset luontotyypit huomioon. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitettut uhanalaiset luontotyypit.” Perusteluissa (*ympäristöministeriö* 2021b, s. 199) tämän osalta todettiin, että ”[s]e ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä. Näistä säädetään edelleen kussakin laissa erikseen.” Lisäksi todettiin (s. 199), että ”[u]hanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että muun lain mukaista päätöstä tehtäessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota tarkastelun alueen tärkeisiin ja luontotyyppien säilymisen kannalta merkittäviin esiintymiin, mikäli se kuuluu kyseisen lain soveltamisalaan. Vastaavasti vähemmälle huomiolle voisi jättää esimerkiksi ihmistoimien vuoksi voimakkaasti muuttuneet tai muuten ei-merkittävät uhanalaisten luontotyyppien esiintymät.”

³² Ks. myös *Hytönen – Tupala* 2022, s. 188–192.

³³ Toisaalta ratkaisussa KHO 2023:24 maakuntakaavakartasta oli sallittua jättää pois muun muassa pienialaisia suojelualueita koskevia merkintöjä, koska suunnitelmääräyksissä tarkennettiin suojelualueiden turvaamista.

³⁴ *Similä ym.* 2017a, s. 96.

välttämisyrittämisyritykset (ks. kuva 2). Mikäli kaavamääräyksillä ei turvata alueen luonnonarvoja pysyvästi, on toimien oikeudelliset vaikutukset heikot. Luonnonarvot ja viheryhteydet tulisikin aina turvata pysyvästi, jotta esimerkiksi viheryhteyksien nakertaminen yksittäisillä lupapäätöksillä voidaan estää. Mikäli viheryhteyden osalle ei määrätä rakentamisrajoitusta, ei sen suoja ole pysyvä (MRL 43.2 §). Tältä osin pyrkimys välttää luontohaittoja eroaakin LSL:n mukaisesta ekologisesta kompensatiosta, sillä alueen rajaaminen kompensatiopäätöksellä estää pysyvästi alueen heikentämisen (tarkemmin kompensatioista luvussa 4).³⁵



Kuvio 1. Luontohaittojen välttämistoimien oikeudelliset vaikutukset.

Similä ym. ovatkin todenneet selvityksessään, että kaavoitusta koskeva sääntely mahdollistaa, mutta ei velvoita vihreän infrastruktuurin eli luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden kannalta tärkeiden alueiden sekä niiden välisten ekologisten yhteyksien huomioimiseen. Muun sääntelyn, kuten lupajärjestelmien osalta, he toteavat, että "[v]oimassa oleva lainsäädäntö ei näyttäisi analyysin perusteella mahdollistavan riittävästi yleisempien luontoarvojen ja ekosysteemipalveluiden tuottamisen kannalta keskeisten rakenteiden, proses-

³⁵ MRL:n mukaisessa poikkeuslupamenettelyssä saavat ensisijaisesti painoarvoa LSL:lla turvatut luonnonarvot. *Heinilän* (2017, s. 365) mukaan poikkeuslupaedellytysten "[t]ulkinnassa tulee ottaa huomioon muun ohella myös poikkeamismenettelyn kaavoituksen korvaava vaikutus, jolloin poikkeamismenettelyssä tulee huomioida sellaiset luonnonarvot, jotka maan käytön suunnittelussakin otettaisiin huomioon". On silti epätodennäköistä, että kaavaan merkittämätön viheryhteys saisi poikkeuslupaharkinnassa merkittävää roolia, mikäli velvoitetta ei ole lainsäädännössä.

sien ja toimintojen huomioon ottamista, vaan monet ohjaukset keskittyvät erityisten luontoarvojen, yksittäisten luontotyyppien ja lajien turvaamiseen.”³⁶

Näin ollen maakunta- ja yleiskaavatason lisäksi myös asemakaavatasolla sekä kunnan rakennusjärjestyksen määräyksissä voitaisiin entisestään velvoittaa alkuperäisen luonnon säästämiseen eli luontohaittojen välttämiseen. Myös ekologisesti arvokkaimpien alueiden välisten yhteyksien turvaaminen kaavoituksen avulla on tärkeää. VATit ovat tällä hetkellä ainoa oikeusohje, jossa säädetään alueiden kytkeytyneisyydestä. Niiden mukaan: ”[e]distetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä” sekä ”[h]uolehditaan virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävydestä sekä viheralueverkoston jatkuvuudesta.”³⁷ Tämän tulisi johtaa siihen, että yleiskaavan sisältövaatimusten mukaisessa ”luonnonarvojen vaalimisessa” on VATien mukaisesti erityisesti kiinnitettävä huomiota ekologisiin yhteyksiin sekä viheralueverkoston jatkuvuuteen. Ei liene perustetta sille, miksi näin tärkeä seikka on jätetty VATien epäsuoran vaikutuksen varaan. MRL:n kaavoitusta koskeneessa, mutta rauenneessa lainvalmistelutyössä olikin viherrakenne ja ekologist yhteydet nostettu selkeämmin osaksi kaavoitusta.³⁸

Erilaisia välttämis-, lieventämis-, ennallistamistoimia voidaan ja tulisi tehdä myös silloin, kun sääntely ei sitä edellytä. Lieventämishierarkian noudattamiskykyisistä huolimatta kaavoitusta saattavat ennen kaikkea ajaa maanomistusolot sekä yksityisten toimijoiden tai kunnan taloudelliset intressit.

Monista hyvistä jo olemassa olevista käytännöistä huolimatta luonnonarvojen kokonaisvaltaisemman huomioon ottamisen pyrkimyksetkin ovat toisinaan kaatuneet ennakkoluuloihin. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Varsinais-Suomen vaihemaakuntakaavan valmistelu. Valmisteluvaiheessa kaavassa olivat kehittämisperiaatemerkinällä mukana laajat, merkittävät ja yhtenäiset metsävaltaiset vyöhykkeet. Näillä alueilla ei ollut tarkoitus estää metsätalouden harjoittamista, kuten kuulemistilaisuuksissa epäiltiin, vaan pyrkimyksenä oli turvata alueiden yhtenäisyys ja mahdollisuuksien mukaan ekologist arvot esimerkiksi METSO-ohjelman eli vapaaehtoisen metsiensuojelun rahoitusohjelman turvin.³⁹ Lopulta maakuntavaltuusto hyväksyi vuonna 2021 vaihemaakuntakaavan muilta osin paitsi yhtenäisten metsien kehittämisperiaatemerkinän osalta, koska merkinnän pelättiin vaikuttavan metsien käytettävyyteen ja metsänomistajien omistusoikeuteen. Vaihemaakuntakaavaan jäivät muut

³⁶ *Similä ym.* 2017a, s. 96.

³⁷ *Valtioneuvosto* 2017.

³⁸ *Ympäristöministeriö* 2021c, s. 200.

³⁹ *Hiedanpää ym.* 2019, s. 69.

kehittämisperiaattemerkinnät, jotka koskivat vesiviljelyä sekä virkistyskäyttöä ja luontomatkailua.⁴⁰

Tällaisten tilanteiden vuoksi alueidenkäyttölaissa tulisi säännellä luontokadon ehkäisemisestä nykyistä velvoittavammin ja edellyttää, että maankäytön suunnittelussa otetaan huomioon esimerkiksi viherrakenteen sekä ekologisten yhteyksien säilyminen.⁴¹

2.2 Kompensatioiden ja muun lieventämishierarkian toteuttaminen kaavamääräyksin

Lieventämishierarkian mukaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa kaavoissa yhdistelemällä erilaisia geometrisiä kaavakohteita (kaavamerkinnot korvautuvat 1.1.2024 alkaen kaavakohteilla)⁴² sekä niitä täsmentäviä kaavamääräyksiä. Kaavamääräykset voivat koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista (MRL 30.1, 41.1, 57.1 §, 752/2023). Näin ollen määräyksin voidaan välttää tai lieventää kaavasta aiheutuvia luontohaittoja. Kaavan sisältövaatimusten vähimmäisedellytykset eivät estä luonnonarvojen kannalta kunnianhimoisempia määräyksiä.⁴³ Kaavamääräykset voisivat koskea suoraan myös ekologisen kompensatioiden toteuttamista.

Tämän lisäksi kaikilla kaavatasoilla voidaan antaa suojelumääräyksiä. Mikäli jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, kaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (30.2, 41.2, 57.2 §, 752/2023). Myös rakentamis- tai toimenpiderajoituksella

⁴⁰ Ks. Palo Research, kohta Varsinais-Suomen luonnonarvojen ja -varojen vaihemaakuntakaavan valmistelu.

⁴¹ Ks. myös Hytönen 2019, s. 85; Hytönen – Tupala 2022, s. 193. Valmisteluvaiheessa kaatuneeseen kaavoitus- ja rakennuslakiluonnokseen sisältyi säännöksiä viherrakenteesta ja ekologisista yhteyksistä, ks. *ympäristöministeriö* 2021c. Ehdotuksen mukaan maakuntakaavassa olisi tullut esittää kehittämisen periaatteet koskien aluerakennetta, liikenneverkkoa ja viherrakennetta (18 §). Viherrakenteen jatkuvuus oli osa maakunta- sekä yleiskaavan laadullisia vaatimuksia (20 ja 29 §).

⁴² Nykyinen kaavamerkintäasetus (ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, annettu 31.3.2000) kumotaan ja korvataan uudella kaavamääräyksiä koskevalla asetuksella, ks. laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (432/2023). Tästä syystä 1.1.2024 lähtien uudet kaavat tulevat koostumaan nykyisten kaavamerkintöjen ja -määräysten sijaan kaavakohteista sekä kaavamääräyksistä, ks. *HE 140/2022 vp*, s. 1 ja 7. Kaavojen esitystavasta säännellään MRL 29, 40 sekä 55 §:ssä (432/2023).

⁴³ *Pölonen – Malin* 2011, s. 132–135, 139 ja 140. Tehtyjä valintoja voidaan perustella kaavaselostuksessa.

(43.2 §) voidaan varmistaa pysyvät oikeusvaikutukset. Tällöin yksittäisellä rakennus- tai toimenpideluvalla ei voi myöhemmin heikentää kaavamääräyksiin vahvistettua luonnonarvojen turvaamista. Sen sijaan ehdollista rakentamisrajoi- tusta koskeva säännös (43.1 §) voi käytännössä liudentaa luonnonarvoja tur- vaavan kaavamääräyksen oikeusvaikutuksia, sillä kunta voi lunastus- tai korva- usvelvollisuuden välttääkseen myöntää yleiskaavan vastaisen luvan. Kyseinen säännös siis vaikeuttaa lieventämishierarkian täytäntöönpanomahdollisuuksia.

Vaikuttaa siltä, että kaavat eivät vielä juurikaan sisällä suoria määräyksiä luontohaittojen välttämisestä, lieventämisestä tai kompensoinnista.⁴⁴ Lieventä- mistoimena esimerkiksi Turun yleiskaavaehdotuksessa määrätään rakentamaan siten, että haitat puustolle jäävät mahdollisimman vähäisiksi ja ”mahdolliset vehreyden menetykset tulee kompensoida istuttamalla puita tontin muihin osiin tai yleisille alueille.”⁴⁵ Oletettavasti monia luontohaittojen välttämistilanteita tai kaikkia lieventämiskeinojakaan ei ole kaavaselostuksessa mainittu, vaikka välttämis- ja lieventämistoimia olisi tehty, sillä yleensä kaava-asiakirjoissa do- kumentoidaan vain toteuttamiskelpoisimmat vaihtoehdot.⁴⁶

Luontohaittojen välttämisen suunnittelu ja sen osoittaminen kaava-asiakirjoissa onnistuisi esimerkiksi kattavaan luonnontieteelliseen tietoon pohjaavan kartan avulla, joka osoittaisi arvokkaimmat alueet. Esimerkiksi Zonation-suojeluprio- risointiohjelman⁴⁷ avulla voidaan osoittaa ekologisesti tärkeimmät alueet sekä yhteydet ja ohjelmaa on jo käytettykin muun muassa maakuntakaavojen

⁴⁴ Arvio perustuu pieneen otokseen yleis- ja asemakaavoja. Tarkasteluun otettiin mukaan sekä isoja että pieniä kaupunkeja. Kaavaselostuksista etsittiin nimenomaisia mainintoja haittojen välttämisestä, lieventämisestä tai kompensoinnista. Tarkastelussa olivat mukana kaavaselos- tukset seuraavista kaavoista: *Helsingin kaupunki* 2018 (yleiskaava), s. 119, 129, 194; *Turun kaupunki* 2018 (yleiskaava, ei lainvoimainen), s. 4, 20–22, 28, 31–32; *Turun kaupunki* 2019 (asemakaava), s. 11; *Tampereen kaupunki* 2020 (yleiskaava), s. 16, 77, 80, 83, 86–89, 112; *Hämeenlinnan kaupunki* 2018 (yleiskaava), s. 60, 63–64, 99, 119, 137; *Hämeenlinnan kau- punki* 2016 (asemakaava), s. 23; *Järvenpään kaupunki* 2021 (yleiskaava), s. 18, 65, 79, 91, 94–97; *Oulun kaupunki* 2015 (yleiskaava), s. 43–44, 48–49, 52; *Jyväskylän kaupunki* 2016 (yleiskaava), s. 74; *Mikkelin kaupunki* 2019a (yleiskaava), s. 116–118, 122; *Mikkelin kaupun- ki* 2019b (asemakaava), s. 26–27; *Loimaan kaupunki* 2015 (osayleiskaava), s. 112; *Loimaan kaupunki* 2016 (asemakaava); *Rauman kaupunki* 2019 (yleiskaava), s. 12, 28, 52, 60 ja *Rau- man kaupunki* 2018 (asemakaava), s. 4.

⁴⁵ *Turun kaupunki* 2018 (yleiskaava, ei lainvoimainen), s. 67. Myös *Järvenpään kaupunki* 2021 (yleiskaava), s. 18 ”[h]aitalliset hulevesivaikutukset kompensoidaan ensisijaisesti samalla valuma-alueella ja toissijaisesti toisella valuma-alueella.”

⁴⁶ *Hohti* ym. 2022, s. 24.

⁴⁷ *Suomen ympäristökeskus* 2018: ”Zonation-ohjelmisto on ekologiseen tietoon perustuvan pää- töksenteon apuväline. Sen avulla pystytään tekemään kiinnostuksen kohteena olevan alueen paikkatietoihin ja muuhun tietoon perustuvia analyysejä. Se on hyvä apuväline etenkin eko- logiaan pohjaavaan maankäytön suunnitteluun sekä sovelluksiin suojelualuesuunnittelussa ja ekologisten haittavaikutusten välttämisessä.”

valmisteluun.⁴⁸ Zonation-kartan avulla on mahdollista osoittaa, miten luontohaittoja on onnistuttu välttämään esimerkiksi ohjaamalla rakentamista vähemmän arvokkaille alueille. Maanomistusolot vaikuttavat suunnittelun optimointiin, mutta eivät vähennä luontohaittojen välttämisen tärkeyttä ja ensisijaisuutta. Laajemman suunnitteluvälineenkään käyttö ei poista edellä mainitsemaamme ongelmaa: vaikka Zonation- tai muu suunnitteluväline täydentyvine luontotietoineen ohjaisi kaavoituspäätöksiä jatkossakin, muut ihmistoiminnot voivat edelleen uhata näitä alueita ja niiden luonnonarvoja.

Tyypillistä kaavoissa on melun, liikenteen päästöjen, hulevesien ja maaperän pilaantuneisuuden aiheuttamien haittojen ehkäiseminen tai lieventäminen.⁴⁹ Näistä hulevedet ovat ilmastonmuutokseen sopeutumistarpeen myötä nousseet uusimpana mukaan ja luontopohjaiset ratkaisut hulevesien käsittelyyn mahdollistavat samalla myös viherrakenteen turvaamista.⁵⁰ Myös viherkatot alkavat vähitellen lisääntyä. Muutamissa kaavoissa mainitaan myös hiilinielut⁵¹ ja osassa on jo laskettu kaavojen hiilitase.⁵²

Ennallistamistoimista pilaantuneen maaperän puhdistaminen mainitaan usein kaavoissa. Muut ennallistamistoimet ovat harvinaisempia. Tosin osa kompensatioiksi mainituista toimista voitaisiin laskea myös ennallistamistoimiksi. Jotkut kunnat ovat kannustaneet pientaloasukkaita lisäämään monimuotoisuutta pihoiltaan, kun taas toiset kunnat ovat monipuolistaneet puistoja puu- ja kasvilajistoa. Näitäkin luontotekoja voidaan väljästi ottaa – esimerkiksi EU:n ennallistamisasetusehdotuksen⁵³ hengessä – kutsua eräänlaisiksi ennallistamistoimiksi. Pienvesien ennallistaminen osana hulevesien hallintaa tai rakentamistoimien aiheuttamien heikennysten jälkeen mainitaan myös muutamissa kaava-asiakirjoissa.⁵⁴ Jotkut kunnat ovat hiilikompensaation näkökulmasta selvittäneet metsittämiseen sopivia alueita, kuten hylättyjä peltoja ja jo metsittäneetkin osan alueista. Lisäksi kunnat ovat perustaneet kosteikkoja ja niittyjä.⁵⁵

Luonnonarvoja, hiilinieluja, virkistysalueita sekä sini- ja viheryhteyksiä on siten jo jossain määrin otettu huomioon kaavoituksessa, mutta tavoitetaso ei

⁴⁸ Mikkonen ym. 2018. Zonation-ohjelman käytöstä maakuntakaavoituksessa ks. *Kuusterä ym.* 2015.

⁴⁹ Näin tarkastelluissa kaavoissa, ks. edellä alaviite 44.

⁵⁰ Esim. *Paloniemi* 2019. Myös esim. *Helsingin kaupunki* 2019; *Järviö – Ariluoma* 2020; *Turun kaupunki* 2018 (yleiskaava, ei lainvoimainen), s. 20.

⁵¹ Esimerkiksi: ”Kantakaupungin yleiskaava ohjaa rakentamista niin, että kaupungin tärkeimmät hiilinielut säilyvät.” *Tampereen kaupunki* 2020 (yleiskaava), s. 82.

⁵² *Meretoja –Suveri – Panschin* 2019.

⁵³ *Komissio* 2022; *Euroopan parlamentti* 2023.

⁵⁴ Esim. *Tampere, Ojalan osayleiskaava* 2014, s. 66 ja 70; *Tampereen kaupunki* 2020 (yleiskaava), s. 82.

⁵⁵ *Saikka – Pihlainen* 2022.

vielä ole kokonaisuheikentymättömyydessä eikä kompensatioita ole tehty kuin satunnaisesti.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella tiukkojen kaavamääräysten antamista saatetaan arastella, sillä rakentajat eivät välttämättä kiinnostu liian tarkkaan säännellyistä kohteista. Tästä syystä suuremmissa kaupungeissa ja etenkin suositummilla asuinalueilla annetaan helpommin tiukempia määräyksiä. Tiukat määräykset voivat kuitenkin johtaa poikkeuslupien hakemiseen, mikä saattaa osittain vesittää niiden pyrkimyksen kestävämpään rakentamiseen.⁵⁶

2.3 Lieventämishierarkia ja kaavojen vaikutusten arviointi

Kaavojen vaikutusten arviointi on edellytys ekologisten kompensatioiden toteuttamiselle: kaavoituksesta aiheutuvat luontohaitat on selvitettävä ja lasketava ennen kuin haittoja voidaan kompensoida.⁵⁷ Arviointi on edellytys myös lieventämishierarkian toteutumiseksi: luontohaittoja voidaan välttää ja lieventää tehokkaasti vain silloin, kun luonnonarvoista ja niille aiheutettavista haitoista on olemassa tutkittua tietoa.

Vaikutusten arvioinnin avulla pyritään kartuttamaan tietoa kaava-alueen luonnonarvoista ja siten välttämään arvokkaimmille alueille rakentamista. MRL 9 §:n (254/2017) mukaisten kaavaa varten tehtävien selvitysten on oltava riittäviä, jotta kaavan sisältövaatimusten täyttyminen muun muassa luonnonarvojen vaalimisen osalta voidaan varmistaa.⁵⁸ Erityisesti on selvitettävä ne välittömät ja välilliset vaikutukset, jotka kohdistuvat esimerkiksi kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin (MRA 1 § 3 kohta). Nykyisen ekologisen tiedon valossa yksittäisten lajien ja luontotyyppien kartoitus ei kuitenkaan riitä. Esimerkiksi luontovaikutusten arviointi -oppaassa korostetaan luontotyyppien ja lajien muodostamien laajojen kokonaisuuksien sekä verkostojen huomioimista:

”[I]luontotyyppien ja lajien yksittäisten esiintymien ohella luontoselvityksessä on hyvä tunnistaa ja ottaa huomioon tällaisten esiintymien muodostamat

⁵⁶ Peltola 2015, s. 15; Falkenbach ym. 2021, s. 166–167.

⁵⁷ Luonnonarvojen tuottamisen ja heikentämisen laskennasta ks. tarkemmin ympäristöministeriön asetus vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta (933/2023).

⁵⁸ Selvitysten riittämättömyys on ollut yleinen menettelyllinen valitusperuste, ks. Holopainen ym. 2013. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2020:92 ranta-asemakaavaa koskevan selvityksen ei katsottu täyttävän selvitysvelvollisuutta linnuston osalta, jotta ranta-asemakaavan sisältövaatimusten täyttyminen olisi voitu varmistaa. Samoin maakuntakaavaa koskevassa ratkaisussa KHO 2016:14 tuulivoimaloiden yhteisvaikutuksia muuttaviin lintuihin ei oltu arvioitu, jonka vuoksi sisältövaatimusten täyttymisen arviointi ei ollut mahdollista.

kokonaisuudet, jotka muodostavat laajempia yhtenäisiä arvokkaita alueita. Kokonaisuuksia ei useinkaan rajata vielä maastossa, vaan niiden muodostaminen tapahtuu maastossa kerättyä aineistoa ja taustatietoja käsiteltäessä. Laajempia alueita huomioimalla voidaan samalla turvata sellaisiakin luonnonarvoja, jotka ovat esimerkiksi vaikeasti havaittavia tai tunnistettavia, eivätkä siten kuulu yleensä selvitettäviin luonnonarvoihin. Erityisesti huomioitavien luontotyyppien ja lajien lisäksi ekologinen verkosto on luontoselvityksessä erityisesti huomioitava luonnonarvo (luku 5.3). Ekologista verkostoa tarkastellaan usein eri mittakaavalla kuin yksittäisiä esiintymiä.”⁵⁹

Koska ekosysteemit ja niiden väliset yhteydet sekä verkostot huomioivat luontoselvitykset ovat avainasemassa luontohaittojen välttämässä ja lieventämisessä, olisi niiden selvittämisestä tärkeä säännellä eksplisiittisesti MRA 1 §:ssä tai muualla alueidenkäyttölaissa. Tämä tukisi riittävän tietopohjan kokoamista arvioinnissa, mikä puolestaan mahdollistaisi luontohaittojen kokonaisvaltaisen minimoinnin.

Kaavojen vaikutusarvioinnin yhteydessä tulisi laskea läpinäkyvästi ekologisten kompensatioiden toteuttamista varten toteutettavasta kaavoituksesta aiheutuva luontohaittojen määrä, esimerkiksi menetettävien luontotyyppien pinta-alat, jotta kompensatioiden toteutumista voidaan arvioida kokonaisuuskentymättömyyden näkökulmasta.⁶⁰ Kaava-alueella hävitettävien luontotyyppihehtaarien määrä on laskettu ja pyritty hyvittämään muun muassa Lahden pilotitihankkeessa.⁶¹ Yleiskaavatasolla menetettävät luontoarvot voidaan laskea vain yleispiirteisesti ja asemakaavatasolla laskelmia voidaan tarkentaa.⁶²

Kotimaisia kaavoja tarkastelemalla ja kaavoittajien kanssa keskustelemalla on selvää, että välttämis- ja lieventämistoimia suunnitellaan jo nyt osana kaavoitusta.⁶³ Suunnittelu ei kuitenkaan ole järjestelmällistä eikä kattavaa siinä mielessä, että se ottaisi tavoitteen luonnon monimuotoisuuden kokonaisuuskentymättömyydestä huomioon ja toisi laskelmat ja nettoheikennyksen selkeästi esiin. Tämä on tietysti mahdotonta, jos alun perinkään luonnonarvoja ei ole selvitetty kattavasti.⁶⁴

⁵⁹ Mäkelä – Salo 2021.

⁶⁰ Hytönen ja Tupala (2022, s. 193) ehdottavat ekologisten tilinpidon käyttöönottoa asemakaavoituksen yhteydessä. Mikäli tähän kytkettäisiin tonttikohtainen kompensatiomaksu, tulisi vastaava maksu liittää rakennuslupiin, jotka myönnetään asemakaava-alueiden ulkopuolelle.

⁶¹ Lahden kaupunki, kohta kestävä Lahti -säätiö 2020. Myös moni muu kunta on mukana ekologisen kompensatioiden pilotointihankkeissa, ks. Kulonen 2021.

⁶² Hohti ym. 2022, s. 11–12.

⁶³ Kirjoittajat ovat osallistuneet sekä BOOST for biodiversity offsets -hankkeen että Syken Ekologisen kompensatioiden pilotointi – hankkeen järjestämiin kuntatilaisuuksiin ja -työpajoihin, joissa keskusteluihin on osallistunut useita kaavoittajia. Ks. lisäksi Hiedanpää ym. 2021.

⁶⁴ Ks. Söderman 2012.

3 KANSAINVÄLISEN JA EU-SÄÄNTELYN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN HUOMIOIMISEEN KAAVOITUKSESSA

3.1 Kansainväliset ja EU-tavoitteet

Luontokadon pysäyttämiseksi on kansainvälisesti sekä EU-tasolla laadittu tavoitteita, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti myös kuntien maankäytön suunnitteluun. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan kaikkien toimijoiden panosta, myös kuntien ja yritysten.

YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolet hyväksyivät uudet kansainväliset tavoitteet luontokadon pysäyttämiseen vuoden 2022 lopussa Montrealissa.⁶⁵ Tavoitteiden mukaan esimerkiksi suojelualueiden ja ennallistamistoimien kohteena olevien alueiden määrää tulisi kasvattaa 30 prosenttiin maailman maa-, vesi- ja merialueista sekä esimerkiksi pysäyttää lajien uhanalaisuuskehitys. Kaupunkien viher- ja vesialueiden pinta-alaa, laatua, kytkeytyneisyyttä, saavutettavuutta sekä hyötyjä olisi tavoitteen 12 mukaisesti merkittävästi lisättävä ja parannettava nykyisestä muun muassa varmistamalla, että maankäytön suunnittelu ottaa huomioon luonnon monimuotoisuuden. Myös ekosysteemien toimintaa olisi parannettava ja lisättävä niiden tarjoamia ekosysteemipalveluita myös kaupunkialueilla. Samalla asukkaiden osallistumismahdollisuudet olisi turvattava ja heidän terveyttään ja hyvinvointiaan parannettava. Valtioiden tulisi myös varmistaa sellainen aluesuunnittelujärjestelmä, jolla pystyttäisiin vähentämään monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden häviäminen lähelle nollaa vuoteen 2030 mennessä.

Myös EU-tasolla on laadittu tavoitteita ja säännelty erinäisistä toimista, joiden avulla EU ja sen jäsenmaat pyrkivät pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen myös kaupunkialueilla. Esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteet tukevat kaupunkiluonnon säilyttämistä ja lisäämistä. Strategian mukaan kaikilla vähintään 20 000 asukkaan kunnilla tulee olla kunnianhimoinen viherryttämissuunnitelma.⁶⁶

Luonnon monimuotoisuuden elpymistä Euroopan unionin maa- ja merialueilla tavoittelee myös EU:n ennallistamisasetusehdotus.⁶⁷ Se sisältää myös kaupunkiluontoa koskevia velvoitteita. Ehdotuksen artiklan 6 mukaan kaupunkien viheralueet ja latvuspeittävyys eivät saa vähentyä nettomääräisesti vuoteen

⁶⁵ CBD/COP/ DEC/15/4. Ks. myös *Ympäristöministeriö*, kohta Montrealin luontokokous COP15.

⁶⁶ *Komissio* 2020, s. 13.

⁶⁷ Luken tutkijoiden tekemän esiselvityksen mukaan 30 %:n ennallistamistavoitteen pinta-alan suuruudeksi tulisi noin 1,2 miljoonaa hehtaaria. *Kareksela ym.* 2022.

2030 mennessä verrattuna vuoteen 2021. Vuoden 2030 jälkeen kaupunkivihreän ja latvuspeittävyuden tulisi lisääntyä, kunnes asetuksen edellyttämä taso on saavutettu. Nämä vaatimukset edellyttävät paitsi ekosysteemitilinpidon kaltaista viherrakenteen seurantaa, myös haittojen hyvittämismenettelyä ennallistamistoimien muodossa. Tämä ei välttämättä tarkoittaisi LSL:n kaltaista tiukasti määriteltyä ekologista kompensatiota, sillä ennallistamisasetusluonnos ei tarkemmin määrittele tavoiteltavan kaupunkivihreän ekologista laatua, kun taas ekologisessa kompensaatiossa heikennyksen ja hyvityksen on oltava ekologisesti ja luonnonmaantieteellisesti vastaavia sekä tehtävien toimien olisi oltava myös lisäisiä muihin velvoitteisiin nähden (LSL 99.2 §).⁶⁸ Koska latvuspeittävyys ei saa vähentyä, *puustoisuutta* on pidettävä ennallaan. Tämä tarkoittaa, ettei kaupunkimetsiin rakentamista voi korvata pelkästään kaupunkiniittyjä perustamalla tai viherkattoja rakentamalla.

Lisäksi jo olemassa olevan EU-sääntelyn parempi implementointi maankäytön suunnitteluun voisi edesauttaa luontokadon ehkäisemistä. Esimerkiksi vesipuitedirektiivi (2000/60/EY)⁶⁹ edellyttää jossain määrin haittojen välttämistä ja lieventämistoimia vesien tilan ja siten vesiluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja parantamiseksi kaava-alueilla. Alueiden käytön suunnittelu voi vaikuttaa kaava-alueiden vesistöihin ja pohjavesiin monin tavoin, minkä vuoksi kaavoituksessa tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon vesipuitedirektiivi.⁷⁰

Vesipuitedirektiivin mukainen tavoite vesien hyvästä tilasta ei ole viimeisen kahden vuosikymmenen aikana toteutunut. Direktiivin lähestymistapaa vesienhoitoon pidetään eri sektoreita yhtenäistävänä, minkä on ajateltu tapahtuvan vesienhoidon suunnitelmien⁷¹ ja niitä tarkentavien toimenpideohjelmien kautta. Niiden vaikutus erityisesti hajapäästöjen hallintaan on kuitenkin ollut vähäistä.⁷² Kuntien viranomaisten tulisi muiden valtion viranomaisten ohella nykyistä paremmin ottaa vesipuitedirektiivin hyvän tilan tavoite ja vesienhoitosuunnitelmat huomioon toiminnassaan (laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2044, VMJL, 28 § ja vesienhoidon järjestämisestä annettu valtioneuvoston asetus 1040/2006). Tämä koskee myös kaavoitusviranomaisia ja

⁶⁸ Ks. myös *Moilanen – Kotiaho* 2017, s. 51.

⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–72).

⁷⁰ Kaavoitus ja rakentaminen vaikuttaa esimerkiksi hulevesien määrään sekä laatuun sekä laajemmin alueen vesiolosuhteisiin. Ks. lisää esim. *Kuntaliitto* 2012, s. 45–53.

⁷¹ Myös merien- ja pohjavesienhoitosuunnitelmat tulisi vastaavasti ottaa huomioon kaavoituksessa. VMJL:n mukaiset suunnitelmat ja toimenpideohjelmat on laadittava kuuden vuoden välein, jotta tiedetään toimenpiteiden vaikutuksista ja vesien tilan muutoksista.

⁷² *Pappila – Halonen* 2015.

rakennusvalvontaviranomaisia, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa ei olekaan eksplisiittisesti säännelty velvollisuudesta ottaa hoitosuunnitelmia kaavoituksessa huomioon.⁷³

Vesipuidedirektiivin kuten myös meristrategiadirektiivin (2008/56/EY)⁷⁴ vedenlaatu- ja vesiympäristön monimuotoisuustavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi niiden tehokasta implementoimista kaavoitukseen. Esimerkiksi vesipuidedirektiivin mukaisissa tuoreissa vesienhoitosuunnitelmissa on tuotu esille vesienhoidon huomioiminen kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa: maakunta- ja yleiskaavoissa aluevarausten olisi hyvä sijoittua vesiensuojelun kannalta suotuisasti ja kaava-alueita voisi nykyistä useammin ulottaa myös vesialueelle. Hulevesien hallinnassa olisi tärkeää lisätä läpäiseviä pintoja ja pidättäviä rakenteita. Lisäksi niiden hallinnan kannalta riittävän laaja tarkastelualue jopa kuntarajat ylittäen olisi suotavaa.⁷⁵

Nämä kansainväliset ja EU-tavoitteet sekä sääntely korostavat lieventämishierarkian sekä ekologisten kompensatioiden merkitystä osana luontokadon pysäyttämisen keinovalikoimaa myös kaupunkiympäristössä. Tarkastelemme alla tarkemmin SOVA-direktiivistä tulevia velvoitteita, sillä se sisältää suoraan lieventämishierarkiaa koskevia säännöksiä.

3.2 SOVA-direktiivin vaikutus lieventämishierarkian huomioimiseen kaavoituksessa

SOVA-direktiivi koskee viranomaisten tekemien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia ja se tulee ottaa huomioon myös kaavoituksessa.⁷⁶ Maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen 9 §:llä on alueiden käytön suunnittelua koskevin osin pantu täytäntöön merkittävien ympäristövaikutuksien arviointiin tähtäävä SOVA-direktiivi. Kansallisesti SOVA-direktiivi on implementoitu muilta osin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla lailla (200/2005, SOVA-laki) sekä viranomaisten suunnitel-

⁷³ Velvollisuus ottaa VMJL:n mukaiset hoitosuunnitelmat huomioon on kirjattu suoraan ympäristönsuojelulain (51 §) sekä vesilain (3:6) lupaharkintaa koskeviin säännöksiin. Hoitosuunnitelmien merkitystä koettiin olevan näissä laeissa tarpeen täsmentää erikseen, sillä niiden mukainen päätöksenteko liittyy suoraan vesien tilaan, ks. *HE 120/2004 vp*, s. 51.

⁷⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (EYVL 164, 25.6.2008, s. 19–40.)

⁷⁵ *Komissio* 2019b; *Westberg ym.* 2022, s. 116 ja 121–144. Ks. myös *Kotanen ym.* 2022, s. 97–117.

⁷⁶ Vaikutuksia on arvioitava MRL 9 §:n mukaan kaikkien kaavojen osalta, vaikka SOVA-direktiivi velvoittaa arvioimaan suunnitelman tai ohjelman vaikutuksia vain silloin, jos suunnitelmalla tai ohjelmalla olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

mien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla valtioneuvoston asetuksella (347/2005, SOVA-asetus).

Vaikutusten arvioinnista tulee SOVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti laatia ympäristöselostus.⁷⁷ Tässä selostuksessa on tarpeellisissa määrin esitettävä ne suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset (SOVA-asetus 4.1 § 7 kohta). Säännös on peräisin SOVA-direktiivin liitteen 1 g kohdasta. Se kuitenkin poikkeaa SOVA-direktiivin alkuperäisestä sanamuodosta, jonka mukaan selostuksessa olisi tarpeellisissa määrin esitettävä suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai *kompensoida* mahdollisimman kattavasti ympäristöön kohdistuvat merkittävät haitalliset vaikutukset.⁷⁸ Termi *offset* on käännetty virheellisesti *poistamiseksi*.⁷⁹ Virheellinen käänntös on myös SOVA-direktiivin virallisessa suomenkielisessä käänntöksessä.

Käänntövirhe, jossa sana *kompensoida* on SOVA-direktiivin käänntöksessä käänntetty *poistamiseksi*, ei ulotu muihin direktiivin kieliversioihin. Esimerkiksi ruotsinkielisessä käänntöksessä *offset* on käänntetty sanaksi *uppväga, korvata*. Espanjankielisessä käänntöksessä termi on käänntetty sanaksi *compensar, kompensoida*. Kyseinen velvoite on myös implementoitu suoraan Espanjan kansalliseen lainsäädäntöön. Ympäristövaikutusten arviointia käsittelevän lain (Ley de evaluación ambiental, 21/2013)⁸⁰ mukaan ympäristöselostukseen olisi sisällytettävä lain liitteen IV 7 kohdan mukaisesti tiedot niistä suunnitelluista toimenpiteistä, joilla pyritään ehkäisemään, vähentämään ja mahdollisuuksien mukaan *kompensoimaan* merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle (artículo 20(2)).⁸¹ Selostuksessa olisi analysoitava erilaisia toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja ja määriteltävä toimenpiteet ympäristölle aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi, korjaamiseksi ja tarvittaessa kompensoimiseksi

⁷⁷ Ks. myös SOVA-lain 8 §. Kaavojen osalta on laadittava kaavaselostus (MRA 10, 17 ja 25 §).

⁷⁸ Ympäristöselostusta varten on annettava 5 (1) artiklan mukaisesti liitteessä I tarkoitetut tiedot. SOVA-direktiivin I liitteen g kohta kuuluu seuraavasti: the information to be provided under Article 5(1), subject to Article 5(2) and (3), is the following: the measures envisaged to prevent, reduce and *as fully as possible offset* any significant adverse effects on the environment of implementing the plan or programme.

⁷⁹ Ks. myös Pappila 2017; Pappila – Leskinen – Vartiainen 2022.

⁸⁰ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

⁸¹ Lain (ley de evaluación ambiental) liitteessä IV todetaan: “[I]a información que deberá contener el estudio ambiental estratégico previsto en el artículo 20 será, como mínimo, la siguiente: -- Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, *compensar* cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo.”

(artículo 5(3)c).⁸² Ympäristövaikutusten arviointiin olisi myös yleisesti sovellettava muun muassa ennaltaehkäisevien toimien, vaikutusten korjaamisen sekä kompensatioiden periaatetta (artículo 2 c).

Myös Ruotsin kansalliseen lainsäädäntöön on kyseinen SOVA-direktiivin velvoite osin implementoitu. Ympäristökaaren (Miljöbalk, MB (1998:808)) mukaan ympäristöselostuksen tulee sisältää tiedot suunnitelluista toimenpiteistä muun ohella merkittävien kielteisten ympäristövaikutusten *korjaamiseksi*.⁸³ Säännöksessä käytetyn *offset*-termin ruotsinkielisen käännöksen *avhjälpa* merkityssisältö jää kuitenkin osin epäselväksi. Vaikuttaa siltä, että se on käännetty virheellisesti samoin kuin Suomessa, sillä muualla ympäristökaareissa mainitaan nimenomaisesti luonnonarvojen kompensointi.⁸⁴

SOVA-direktiivi velvoittaa siten antamaan tietoja selostuksessa tarpeellisissa määrin suunnitelluista kompensatiotoimista, mutta ei kompensatiotoimien toteuttamiseen itsessään. Selvää ei kuitenkaan ole, missä laajuudessa suunniteltuja kompensatiotoimia tulisi selostukseen kirjata. Säännöksen tarkoituksena on ollut ohjata pohtimaan ympäristöselostuksessa, kuinka siinä kuvattuja merkittäviä haitallisia vaikutuksia voitaisiin lieventää.⁸⁵ Tämänkaltainen velvoite voi ohjata kaavoittajia pohtimaan tarkemmin sitä, kuinka lieventämishierarkiaa voitaisiin paremmin kaavakohtaisesti hyödyntää.

Vaikka eksplisiittisesti tätä ei olekaan ilmaistu kansallisessa kaavoitusta koskevassa sääntelyssä, kaavaselostuksessa olisi kuitenkin tuotava esiin nämä lieventämishierarkian mukaiset suunnitellut toimenpiteet. Tämä juontuu siitä, että kaavaselostusta laadittaessa on noudatettava SOVA-direktiivin 5 artiklassa ja liitteessä I säädettyjä ympäristöselostusta koskevia vaatimuksia (MRA 10, 17 ja 25 §, 145/2017). Lieventämishierarkia tulisi kuitenkin nykyistä selvemmin saattaa osaksi lainsäädäntöä ja kaavojen ympäristövaikutusten arviointia SOVA-direktiivin mukaisesti.

⁸² Säännöksen sanamuoto kuuluu seuraavasti: “[e]studio de impacto ambiental: -- También analiza las diversas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, y determina las medidas necesarias para prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los efectos adversos sobre el medio ambiente.”

⁸³ MB 6 kap. 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa todetaan: “[m]iljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla -- uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller *avhjälpa* betydande negativa miljöeffekter.”

⁸⁴ Esim. MB 7 kap. 7 §:n 4 momentin mukaan “[b]eslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.”

⁸⁵ *Komissio* 2019a.

4 LUONNONSUOJELULAIN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN JA KOMPENSAATIOIDEN KÄYTTÖÖN KAAVOITUKSESSA

4.1 Ekologinen kompensatio luonnonsuojelulaissa

Ennen nykyisen LSL voimaantuloa ekologinen kompensatio on Suomessa käytännössä tarkoittanut luonnonsuojelulain piirissä olevien luonnonarvojen heikentämisen hyvittämistä osana poikkeuslupaehtoja. Kuntien kaavoitustoiminnan kannalta lähinnä luontodirektiivin (92/43/ETY)⁸⁶ liitteen IV lajien elinympäristöjen heikentäminen on johtanut hyvitystoimenpiteiden määräämiseen poikkeuslupakäytännöissä. ELY-keskusten myöntämässä poikkeusluvissa elinympäristöjen heikentämistä koskien on sovellettu vaihtelevasti lieventämishierarkiaa ja pyritty hyvittämään ainakin osa luontohaitoista. Toisinaan näitä toimia on kutsuttu kompensatioksi, mutta käytännössä toimet eivät harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta ole täyttäneet ekologisen kompensatiion kriteerejä.⁸⁷ Useat poikkeuslupaa edellyttävät hankkeet ovat liittyneet asemakaavoitukseen joko sen valmistelu- tai toteuttamisvaiheessa.⁸⁸ Kompensatiota toteutettaneen jatkossakin myös osana LSL:n mukaista poikkeuslupamenettelyä poikkeusluvan hakijan ehdottaessa kompensatiota suotuisan suojelutason säilyttämiseksi.

Luonnonsuojelulain 39 § velvoittaa ekologiseen *korvaamiseen* koskien Natura 2000 -alueiden suojelusta poikkeamista. Tällaisia poikkeuslupia ei Suomessa ole kuitenkaan vielä myönnetty. Natura 2000 -alueita koskevassa poikkeuksessa on kyse alueen suojeluarvojen merkittävästä heikentämisestä ja se on prosessuaalisesti sekä kriteereiltään eri asia kuin tässä kirjoituksessa tarkasteltu vapaaehtoinen ekologinen kompensatio. Myös Natura 2000 -alueen suojelusta poikkeaminen edellyttää lieventämishierarkian soveltamista.

Natura 2000 -alueen kompensatiovelvoite eroaa LSL:n 11 luvun mukaisesta vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta muun muassa siten, että Natura 2000 -alueella vain alueen suojeluperusteena olevia lajeja ja luontotyyppisiä kompensoidaan ja kompensatioiden lisäksi arvioidaan löyhemmin periaattein kuin vapaaehtoisessa kompensatiossa, sillä komission ohjeen mukaan kompensatiotoimia voidaan tehdä myös Natura 2000 -alueella sen luonnonarvoja parantaen.⁸⁹

⁸⁶ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

⁸⁷ Suvantola ym. 2018, s. 90–93.

⁸⁸ Suvantola ym. 2018, s. 139–140; Pekkonen ym. 2020; HE 76/2022 vp, s. 108.

⁸⁹ Komissio 2021.

Luonnonsuojelulain 11 luvussa säädetään vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta. Luonnonarvoja heikentävä toimija voi hyvittää toiminnastaan luontotyyppille tai eliölajin elinympäristölle aiheuttamansa heikennyksen hyvittäväillä toimenpiteillä tai tietyin ehdoin suojeluhuvytyksellä (LSL 98.1 §). LSL 3 §:n määritelmän mukaan ekologisella kompensatiolla 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 ennallistettu heikennysalueella. Näin ollen ekologinen kompensatio lähtökohtaisesti edellyttäisi lieventämishierarkian soveltamista, mutta velvoitetta ei ole kirjattu LSL 11 lukuun. Lisäksi LSL 101.1 §:n mukaan hyvittävät toimenpiteet on toteutettava terrestristen luontotyyppien ja lajien osalta samalla tai siihen rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeen osa-alueella, ja vesiluonnon osalta joko samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostuma- tai vesiluontotyyppissä, jolla heikennys aiheutuu.⁹⁰ Uhanalaisten luonnonarvojen osalta hyvitys on pääsääntöisesti tehtävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvien toimenpitein (LSL 101.2 §).⁹¹

Alueen käyttäminen kompensatioon edellyttää, että hyvittävät toimenpiteet ovat sellaisia, joihin ei ole velvollisuutta suhteessa jo olemassa oleviin sitoumuksiin tai muuhun lainsäädäntöön perustuen (LSL 99.2 §, ks. lisää lisäisyydestä luku 4.4). Lisäksi hyvittäminen edellyttää pääsääntöisesti aktiivisia toimenpiteitä, kuten ennallistamista tai kunnostamista, joiden tavoitteena on alueen luonnonarvojen laadun ja/tai pinta-alan lisääminen (LSL 99.2 §). Tarvittaessa on toteutettava toistuvia hoitotoimenpiteitä (LSL 102.1 §). Hyvittävien toimenpiteiden tekeminen käynnistyy perustavilla toimenpiteillä, jotka tulee olla tehtynä ennen heikentäviä toimia. Suojeluhuvytyksellä on aina toteutettava ennen heikennystä (LSL 102 §).

Hyvittävien toimenpiteiden tulee perustua ELY-keskuksen hyväksymään *hyvityssuunnitelmaan*.

Hyvityssuunnitelmassa yksilöidään ne toimenpiteet, joilla heikennettävien luonnonarvojen tilaa parannetaan toisaalla. Hyvityssuunnitelma lähetetään ELY-keskukselle, joka antaa lausunnon suunnitelmasta. Lausunto lähetetään myös hyvittämisalueen sijaintikunnalle tiedoksi. Kun luonnonarvojen tuottaja on toteuttanut suunnitelman toimenpiteet, ELY-keskus toteaa tuotettavien luonnonarvojen laadun sekä määrän ja rekisteröi ne kompensatiorekisteriin (LSL 103 §).

⁹⁰ Ks. lisää *HE 76/2022 vp*, s. 233–234.

⁹¹ Jos heikennystä ei voida luonnontieteellisistä syistä hyvittää samaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpitein, heikennys on hyvitettyä heikennettävää vastaavaan, yhtä uhanalaisempaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpitein.

Heikennyksen aiheuttaja hakee ELY-keskukselta päätöksen hyvityksen korvaavuudesta. ELY-keskus arvioi heikennyksen ja hyvityksen välisen suhteen ja antaa korvaavuudesta päätöksen. Päätöksessä määritellään hyvitysalueen rajat ja kielletään hyvitysalueen luonnonarvojen heikentäminen ja hävittäminen. Päätös merkitään kompensatiorekisteriin ja kiinteistörekisteriin (LSL 104 §).

Ekologisista kompensatioista säänteleminen luonnonsuojelulaissa luo yhtenäiset pelisäännöt kaikille toimijoille. Samalla se mahdollistaa vapaaehtoisten kompensatiomarkkinoiden syntymisen, missä keskeisiä toimijoita ovat kunnat, maata ja luonnonvaroja käyttävät yritykset sekä maanomistajat. Selkeiden sääntöjen arvioidaan luovan uutta taloudellista toimijuutta sekä nostavan maan arvoa.⁹²

4.2 Kompensatiot osana maankäytön suunnittelua

Ekologiset kompensatiot voivat kytkeytyä kaavoitukseen eri tavoin. Varsinaisena luontokatoa ehkäisevänä instrumenttina kunta voi kaavoitusta suunnitelllessaan ottaa käyttöön LSL:n 11 luvun mukaisen vapaaehtoisen kompensatian osaksi kaavoitusprosessia. Kokonaisuheikentymättömyystavoitteen mukaisesti kunta tarkastelee tällöin maankäyttöään (tai yksittäisiä kaavoitus- tai rakennushankkeitaan) siten, että se tuottaa riittävästi uusia luonnonarvoja hävitettävien tilalle. Tämä edellyttää joko sitä, että kunta omistaa riittävästi viheralueita ennen uusien luontokatoa aiheuttavien hankkeiden aloittamista tai sitä, että kunta pystyy ostamaan hyvityksiä muilta toimijoilta oman kunnan alueelta tai muualta samalta metsäkasvillisuus-, valuma- tai merialuevyöhykkeeltä (LSL 101 §).

Hyvityksiä voivat kunnan alueella toteuttaa myös yksityiset toimijat. Yksityisen maanomistajan hyvityssuunnitelma ja sen kohdealue tulee kunnan tietoon, kun ELY-keskus lähettää lausunnon hyväksytystä hyvittämissuunnitelmasta kunnalle tiedoksi. Tässä vaiheessa hyvitysalueella ei ole vielä rajattu eikä merkitty rekistereihin, eikä alueen heikennyskielto ole vielä voimassa. Tällöin kunnalla on käytännössä vielä mahdollisuus vaikuttaa alueen käyttötarkoitukseen, mikäli hyvityssuunnitelma on esimerkiksi kaavan vastainen. Maanomistaja puolestaan voi vielä poistaa alueen kompensatiorekisteristä, mikäli luonnonarvoja ei ole käytetty hyvitykseen. Hyvitysalue voi myös vaihtaa omistajaa ennen kuin alueen tuottamat luonnonarvot on käytetty hyvityksenä.⁹³

Hyvitysten toteuttaminen jää kunnan maksettavaksi, mikäli kunta ei onnistu siirtämään kustannuksia rakentajalle esimerkiksi maankäyttösopimuksen

⁹² HE 76/2022 vp, s. 80.

⁹³ HE 76/2022 vp, s. 231–232.

tai tontinluovutusehtojen kautta.⁹⁴ LSL 107 §:n mukaan heikennyksen aiheuttaja ja luonnonarvojen tuottaja vastaavat kustannuksista, jotka aiheutuvat muun muassa hyvittävien toimenpiteiden suunnittelusta ja toteutuksesta. Heikentäjä ja hyvittäjä sopivat keskenään hyvittäjän tuottamien luonnonarvojen hinnasta. Toistettavien hoitotoimenpiteiden osalta suositellaan vuosittaista maksua.⁹⁵

Luonnon monimuotoisuuden tehokkaan turvaamisen näkökulmasta on tärkeää, että kaavoissa tarkasteltaisiin viherrakenteen säilymistä ja viheralueiden välisiä kytköksiä sekä jo olemassa olevien ja suunniteltujen toimintojen vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden ja vesiekosysteemien tilaan. Tällöin myös uusien hankkeiden vaikutuksia voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti ja tunnistaa mahdollisia alueita, joilla ihmistoiminnan negatiivisia vaikutuksia voidaan kompensatioiden avulla tasapainottaa tavoitellen kokonaisheikentymättömyyttä. Samalla alueiden kytkeytyneisyyttä voidaan parantaa.⁹⁶ Maankäytön suunnittelu kaavoituksen keinoin on vesienhoidon suunnittelun ohella systematisoiva ja kokonaisuuksia käsittelevä suunnitteluinstrumentti, jolla on oikeusvaikutuksia,⁹⁷ ja jonka avulla voidaan konkreettisesti edistää kokonaisheikentymättömyystavoitteen saavuttamista.

4.3 Kompensatioalueita koskevat kaavamääräykset

Kaavoissa voidaan kaavakohtein⁹⁸ ja -määräyksin varata luontokohteita potentiaalisiksi hyvitysalueiksi, joissa kompensatiot voitaisiin toteuttaa ennallistamalla tai suojelemalla. Ennallistamishyvitys lienee useimmissa tapauksissa kunnille parempi vaihtoehto ottaen huomioon suojeluhyvityksen edellytykset.⁹⁹ LSL 100 §:n mukainen suojeluhyvitys edellyttää lain esitöiden mukaan ”py-

⁹⁴ Pappila – Leskinen – Vartiainen 2022.

⁹⁵ HE 76/2022 vp, s. 231.

⁹⁶ Hohti ym. 2022.

⁹⁷ Heinilä 2021, s. 264–265. Vesienhoitosuunnitelmat ovat myös kokonaisvaltaisia suunnitteluvälineitä, mutta niiden oikeusvaikutukset ovat suppeampia.

⁹⁸ Ks. lisää kaavakohteista ja -määräyksistä tämän artikkelin kappaleesta 2.2.

⁹⁹ Suojeluhyvityksen edellytyksenä on LSL 100 §:n mukaan, että kohde edustaa uhanalaista luontotyyppiä, ja on luonnontilaltaan edustava esiintymä. Lisäedellytyksenä on, että suojelelu ylläpitää tai parantaa luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa estämällä luonnontilan heikentymistä aiheuttavan toiminnan; ja että suojelelu tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin 99 §:ssä tarkoitetut hyvittävät toimenpiteet. Monien luontotyyppien ennallistamisen ja luonnonhoidon menetelmien käytöstä on jo melko paljon kokemusta ja tutkimustietoa. Usein esimerkiksi metsässä poltot ja kulotukset, lahopuun lisääminen ja puulajiston monipuolistaminen tuo suuremman hyödyn kuin pelkkä suojelelu. Metsien ja soiden ennallistamisen menetelmien käytöstä on jo varsin paljon kokemusta ja tutkimustietoa. Ks. lisää Raunio ym. 2018, s. 84 ja 93.

syvää suojelua esimerkiksi luonnonsuojelualueeksi perustamalla¹⁰⁰. Luonnonsuojelulain mukaisesti suojelualueeksi perustaminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä, sillä LSL 104 §:n mukaisesti ELY-keskuksen päätöksen myötä astuu voimaan pysyvä hävittämis- ja heikentämiskielto, joka merkitään kiinteistö- ja kompensatiorekisteriin.

Kaavakohteet ja -määräykset eivät saa olla kohtuuttomia maanomistajille (MRL 39.4 §). Kohtuuttomuutta on arvioitava tapauskohtaisesti.¹⁰¹ Kompensatiotoimien edellyttäminen ei siten itsessään ole kohtuutonta, riippuen kuitenkin siitä, miten esimerkiksi siitä aiheutuvat kustannukset jakautuvat.¹⁰² Kohtuuttomuusvaatimus rajoittaa myös esimerkiksi yksityisomisteisten alueiden varaamista kompensatiotarkoitukseen vastoin maanomistajan toivetta. Mikäli maanomistaja ei enää pysty kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttämään aluettaan hyväkseen, kunta on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen (MRL 101 §). Näin ollen hyvitysalueita voitaisiin ainakin joissain tilanteissa sijoittaa myös kunnan omistaman alueen ulkopuolelle, mutta tällöin kunnan tulisi varautua lunastamaan nämä alueet itselleen.

4.4 Lisäisyyden vaatimus ja sen vaikutus ekologisten kompensatioiden käyttöön kaavoituksessa

Lisäisyys on kansainvälisesti nähty tärkeänä kriteerinä ekologiselle kompensatiolle.¹⁰³ LSL 99.2 §:n mukaan hyvittäviä toimenpiteitä ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joihin ei ole velvollisuutta lainsäädäntöön tai muuhun velvoitteen perustuen.¹⁰⁴ Hallituksen esityksessä määrittelyä tarkennetaan seuraavasti:

”[L]isäisiä eivät olisi esimerkiksi valtion omistuksessa olevien Natura 2000-verkostoon kuuluvien alueiden ja valtion omistamien luonnonsuojelualueiden

¹⁰⁰ HE 76/2022 vp, s. 233.

¹⁰¹ Kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus maanomistajan kannalta (HE 101/1998 vp, s. 75). Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018, s. 216–217.

¹⁰² Ks. lisää kompensatioiden toteuttamiskustannuksien mahdollisista jakamistavoista Pappila - Leskinen - Vartiainen 2022.

¹⁰³ BBOP 2018.

¹⁰⁴ Lisäisyyden määritelmää ekologisten kompensatioiden kontekstissa on laadittu kansainvälisesti esimerkiksi kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN 2016 sekä BBOP 2018 toimesta. Esimerkiksi IUCN on määritellyt lisäisyyden siten, että hyvittävää toimenpidettä ei olisi tehty ilman kompensatiota: “[a] biodiversity offset must provide a new contribution to conservation that is additional to that which would have occurred without the offset taking place...” IUCN myös korostaa, etteivät kompensatiot saa vähentää julkisen tahon panostuksia suojeleluun. Tämä koskee sekä valtiollisia toimijoita että kuntia.

luonnonarvojen turvaaminen tai lisääminen, koska sen voi katsoa kuuluvan valtion luonnonsuojelusta vastaavan viranomaisen tehtäviin. Samoin lisäisyysedellytystä eivät täyttäisi sopimukseen tai taloudelliseen etuuteen kuten maataloustukeen tai valtion maksamaan tukeen tai sertifikaattien, kuten metsäsertifikaatin velvoitteisiin liittyvät toimenpiteet. Poissuljettuja olisivat konkreettiset ja yksityiskohtaiset velvollisuudet toimenpiteiden suorittamiseen.”¹⁰⁵

Alueen merkitseminen suojelualueeksi kaavassa poistaa mahdollisuuden käyttää sitä myöhemmin hyvitysalueena, sillä tällöin alueen ottaminen kompensatioon ei parantaisi alueen suojelutilannetta ja luonnonarvoja. Alue kuitenkin kelpaa hyvitysalueeksi, mikäli kunnan suojelumääräyksellä varustaman alueen luonnonarvoja parannetaan ennallistamistoimin.¹⁰⁶ Alueen varaaminen kaavassa mahdolliseksi kompensatioalueeksi ei myöskään olisi lisäisyyden näkökulmasta ongelmallista. Tämä kuitenkin edellyttää, ettei aluetta ole kiinnitetty jo jonkin toisen hankkeen kompensatiota varten. Muun muassa tämän kaksoislaskennan estämiseksi hyvityssuunnitelmat hyväksytetään viranomaisella ja merkitään kompensatiorekisteriin: rekisteristä voi tarkistaa, onko kompensatioalue jo lunastettu toisen hankkeen hyvittämiseksi.

Myöskään alueen osoittaminen kaavassa esimerkiksi virkistyskäyttöön tai hulevesien luonnonmukaiseen hallintaan ei estäisi alueen ottamista hyvityskohdeksi, mikäli alueella tehtävin toimenpitein parannettaisiin alueen luonnonarvoja siitä, millaisiksi ne olisivat muutoin muodostuneet.¹⁰⁷ Virkistysalueella tämä voisi tarkoittaa kunnan metsäsuunnitelmaan merkittyjen hakkuiden kieltämistä, lahopuun lisäystä ja puron kunnostusta. Virkistysalueella voi myös sijaita ennallistettava suo tai raivausta ja hoitoa kaipaava niitty. Näin ollen myöskään viheryhteyksien tarvetta kuvaava määräys kaavassa ei estäisi alueen käyttöä hyvitysalueena, mikäli toteutettavat toimet eivät liittyisi tähän.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja ekologisiin kompensatioihin liittyen metsät ja niiden käyttömuodot ovat yleensä tärkeitä. Kunta voi kaavoituksella ohjata metsäalueiden käyttöä yleiskaavassa. Yleiskaavassa on usein esimerkiksi viheryhteysmerkintöjä, jotka voivat kieltää avohakkuun.¹⁰⁸ Yleiskaavatasolla voidaan yhdistää niin virkistysmahdollisuuksia kuin monimuotoisuutta samalla hyvitysalueella edellyttäen, että alueella tehdään monimuotoisuutta lisääviä toimenpiteitä. Samalla on otettava huomioon, että ympäristön kaavoittaminen asuinrakentamiseen saattaa merkittävästi lisätä virkistysalueen käyttäjämäärää ja siten myös aiheuttaa luonnon kulumista ja luonnonarvojen

¹⁰⁵ HE 76/2022 vp, s. 232.

¹⁰⁶ IUCN ja BBOP eivät määritelmässään suoraan sulje olemassa olevia suojelualueita pois kompensatiokäytöstä.

¹⁰⁷ HE 76/2022 vp, s. 232–233.

¹⁰⁸ Pölönen – Malin 2011, s. 133.

heikkenemistä. Yleiskaavataso on erityisesti virkistysalueiden, ympäristöhaittojen vähentämisen ja olemassa olevien suojelukohteiden puskurivähykkeiden kannalta olennainen.¹⁰⁹

Vaikka kunnalle olisi asetettu yleisluontoisia luonnon monimuotoisuuden edistämiseen liittyviä tehtäviä, se voisi tästä huolimatta lisäisyysedellytyksen estämättä tehdä hyvittäviä toimenpiteitä alueellaan.¹¹⁰ Siltä osin, kun kunnan toimenpiteet ylittävät nämä velvoitteet, ne ”olisivat säännöksessä tarkoitettuja hyvittäviä toimenpiteitä edellyttäen, että ne olisivat läpinäkyvästi osoitettavissa.”¹¹¹ Kunnat esimerkiksi toteuttavat erilaisia suojeluhankkeita taikka ennallistamis-, kunnostus- sekä hoitotoimia alueillaan, joihin kunta on voinut saada rahoitusta sen ulkopuolelta.¹¹² Vaikka säännöksessä tämänkaltaiseen tilanteeseen ei oteta suoraan kantaa, lienee lainsäätäjän tarkoitus, että nämäkin toimet rajataan lisäisyyskriteerin nojalla kompensatioiden ulkopuolelle.

5 HYVITYSPANKKITOIMINTA JA KILPAILUNEUTRALITEETTI

5.1 Mitä hyvitys pankki tarkoittaa?

Kompensatioiden toteuttamiseksi tarvitaan maapinta-alaa, joilla tehdään suunnitelmallisesti ennallistamis- ja kunnostustoimia. Hyvitys pankki eli kompensatiopooli¹¹³ on aluevarasto, jonka tarkoituksena on varautua kompensatioiden toteuttamiseen osana luontokadon pysäyttämistä. Kunta rajoittaa hyvitys pankissa olevien maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöä alueen luonnonarvojen turvaamiseksi. Hyvitys pankkiin kuuluviin alueisiin voidaan etukäteen hyvitys suunnitelman (LSL 103 §) mukaisesti esimerkiksi ennallistamistoimin luoda luonnonarvoja, joita voidaan käyttää kompensatioon myöhemmin.¹¹⁴ Hyvitys pankkiin voidaan optimaalisessa tilanteessa ottaa isoja yhtenäisiä alueita, joilla hyvittäviä toimenpiteitä suoritetaan luonnonarvohehtaarien tuottamiseksi.

¹⁰⁹ Pölönen – Malin 2011, s. 147–149.

¹¹⁰ HE 76/2022 vp, s. 233. Kuitenkin muualla kuin olemassa olevilla suojelualueilla.

¹¹¹ HE 76/2022 vp, s. 233.

¹¹² Esim. Valtioneuvosto 2021.

¹¹³ Suomessa ei vielä vakiintunutta termiä käytössä. Hyvitys pankin eli aluevarannon lisäksi voi toimia hyvityksen välittäjiä, joista on käytetty termiä habitaattipankki, ks. esim. *Similä* 2017b, s. 418.

¹¹⁴ Ks. lisää Ruotsin osalta *Statens offentliga utredningar* 2017; *Josefsson* 2020, s. 21–41 ja 38–39.

Kompensaatioasetuksessa (933/2023) määritellään *luonnonarvohehtaariksi* yksikkö, jolla hävitettäviä ja tuotettavia luonnonarvoja lasketaan. Asetuksen 1.2 §:n mukaan ”[l]uonnonarvohehtaarilla tarkoitetaan luonnonarvovastaavuuden arviointiyksikköä, joka osoittaa alueen hehtaarikohtaista luonnonarvoa suhteessa hehtaariin luonnontilaisessa tai luonnontilaiseen verrattavassa tilassa olevaa aluetta. Alueen luonnonarvohehtaarien määrä on sen pinta-ala kerrottuna luonnonarvon tilalla.” Luonnonarvohehtaarin laskentaan vaikuttaa alueen pinta-ala ja sen ekologinen tila. Lisäksi laskentaan vaikuttaa muun muassa hävitettävän luonnonarvon mahdollinen uhanalaisuus eli asetuksessa määritellään uhanalaisille luontotyypeille ja lajeille kerroin, joka lisää hyvittävien luonnonarvohehtaarien tarvetta (3.1 §).

Näiltä alueilta on mahdollista käyttää kerralla haluttu määrä luonnonarvohehtaareja ja loput voidaan jättää kompensatiorekisteriin sekä hyvityspankkiin kasvamaan korkoa lisääntyvien luonnonarvojen muodossa. Jäljelle jäävät luonnonarvohehtaarit voidaan käyttää myöhemmin toisten hankkeiden yhteydessä.

Erilaisia hyvityspankkijärjestelmiä löytyy maailmalta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on kaksi ekologiseen kompensointiin liittyvä sääntelyjärjestelmä: uhanalaisten lajien suojelupoolit (Endangered Species Act)¹¹⁵ ja luontotyyppipankit kosteikkoja varten (Wetland mitigation banking, Clean Water Act).¹¹⁶ Kosteikkokompensaatiopankin käyttäjä on usein yksityinen toimija, joka tarvitsee ekologisia kompensatioita osaksi ympäristölupaansa. Lisäksi on pankkeja, joita ylläpitävät sellaiset yritykset ja viranomaiset, jotka tarvitsevat jatkuvasti maata oman toimintansa kompensoimiseen.

Saksan liittovaltion luonnonuojelulaissa (BNatSchG)¹¹⁷ taas korostetaan lieventämishierarkian noudattamisen tärkeyttä. Kaavoitus ja kompensatio-toimet liittyvät toisiinsa aluevarannon (*Flächenpool*) kautta, joita on käytössä osassa Saksan osavaltioissa. Osavaltiot valitsevat alueita aluevarantoon, jossa olevia alueita voidaan käyttää lain edellyttämään ekologiseen kompensointiin. Lisäksi ulkopuolinen toimija voi tehdä luonnonarvojen ennallistamistoimia ja tarjota niitä luonnonarvoja- ja maisemaa heikentävän hankkeen toteuttajalle. Kompensaatioon tarkoitetuilla luonnonarvoilla voidaan käydä kauppaa, kun ne on rekisteröity ekotilille (Ökokonto). Kompensaatioita voidaan tuottaa siten, että arvioidaan alueen ekologinen lähtöarvo ja kompensatiotoimenpiteillä tavoiteltu lopputulos, jotka ilmoitetaan ekopisteinä (Ökopunkte). Alueellinen

¹¹⁵ Endangered Species Act of 1973. As Amended through the 108th Congress. Department of the Interior U.S. Fish and Wildlife Service Washington, D.C. 20240.

¹¹⁶ Clean Water Act of 1977, Section 404. Ks. myös *Environment Protection Agency*, kohta Background about Compensatory Mitigation Requirements under CWA Section 404.

¹¹⁷ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).

luonnonsuojeluviranomainen tarkastaa ja hyväksyy kompensatiosuunnitelman sekä varmistaa, ettei aluetta ole jo käytetty kompensatioon.¹¹⁸

Suomessa ei ole toistaiseksi säännelty hyvityspankkien toiminnasta, vaan eri toimijat voivat muodostaa haluamansa kaltaisia varantoja maa- ja vesialueista, mikäli katsovat ne hyödyllisiksi.

5.2 Kunnan hyvitystoiminta ja kilpailuneutraliteetti

Ekologiset kompensatiomarkkinat ovat kehittymässä Suomessa. Luonnonsuojelulain esitöiden mukaan kompensatiosääntelyn yhtenä tavoitteena on tarjota viranomaisvarmennus (LSL 104 §) erilaisille kompensatiotoimijoille, jotta markkinat voisivat toimia sekä ekologisesta näkökulmasta että hyvitysten tuottajien ja ostajien kannalta luotettavasti.¹¹⁹ Keskustelua on kuitenkin herättänyt se, millä ehdoilla kunta julkisyhteisönä voi toimia samoilla markkinoilla yksityisten hyvitysten tuottajien kanssa.

Hyvityspankkitoiminnassa voidaan käyttää kunnan omistamia maa-alueita tai maa-alaa voidaan hankkia lisää yksityisiltä maanomistajilta vapaaehtoisin kaupoin.¹²⁰ Pääkaupunkiseudun ulkopuolella, erityisesti kaukana kasvukeskuksista, on helpompi löytää kompensatioon sopivia alueita kuin kasvavissa kaupungeissa. Tonttimaan tarjonta sekä raakapuun myynti voivat pääkaupunkiseudun ulkopuolella olla kunnan talouden kannalta tärkeitä riippuen kuitenkin kunnan sijainnista. Ekologiset kompensatiot voivat tarjota muulle maankäytölle vaihtoehdoisen tulonlähteen.

Kunta voi harjoittaa hyvityspankkitoimintaa ja tuottaa luonnonarvoja osana kunnan yleistä toimialaa.¹²¹ Kunta voi perustaa hyvityspankin omaan käyttöönsä omien heikennystensä hyvittämiseen. Tällöin kunnan ei tarvitse pohtia kilpailuoikeudellisia kysymyksiä, mutta esimerkiksi kirjanpidon eriyttäminen

¹¹⁸ Albrecht ym. 2014; Wende ym. 2018, s. 123–156; Similä ym. 2017b, s. 432–434; Josefsson 2020, s. 26–27 ja 30–32; HE 76/2022 vp, s. 112–115.

¹¹⁹ HE 76/2022 vp, s. 80.

¹²⁰ Suomen maa-alasta yli 60 % on yksityisten omistuksessa. Metsänomistajia on lähes 14 % kansalaisista, tuottavasta metsämaasta valtion omistuksessa on 26 %, osakeyhtiöiden 9 % ja muilla tahoilla 5 %. Ks. Kokkonen 2015; Mäntyranta 2019.

¹²¹ Kunnan tehtävät jaetaan erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan. Kuntalain 7 §:n mukaan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat kunnan omalla päätöksellään hoidettavakseen otettavia vapaaehtoisia toimintoja. Yleiseen toimialaan katsotaan kuuluvan kuntalaisia palveleva elinkeinotoiminta, kuten energialaitostoiminta tai vesihuolto, ks. HE 40/2013 vp, s. 6. Ks. myös Kuntaliitto 2016, kohta Yhtiöt ja markkinat.

voi olla osin tarpeen kilpailulain (948/2011) 30 d §:n mukaisesti.¹²² Suomessa hyvityspankkitoimintaa voi harjoittaa myös kunnan oma liikelaitos tai yhteinen kuntayhtiö. Kunta voi myös perustaa hyvityspankin yhdessä muiden toimijoiden, kuten yksityisten maanomistajien, yhdistysten, yritysten tai yhteismetsän kanssa esimerkiksi osakeyhtiön tai säätiön muodossa. Toimiessaan markkinoilla kunnan tulee pääsääntöisesti yhtiöittää toimintansa kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaisesti. Toimintaa, joka katsotaan vähäiseksi, ei tarvitse yhtiöittää, mutta se tulee hinnoitella markkinaperusteisesti.¹²³ Vähäiseksi toiminta voitaisiin katsoa, jos kunta myy syntynyttä ylikapasiteettia markkinoilla.¹²⁴

Mikäli kunta harjoittaa hyvityspankkitoimintaa markkinoilla kilpailutilanteessa, kunnan tulee valita sellaiset toimintatavat, jotka eivät vaaranna kilpailuneutraliteettia eli kilpailun tasapuolisuutta yksityisten ja julkisten elinkeinonharjoittajien välillä.¹²⁵ Kunnan etuusto-oikeus¹²⁶ saatettaisiin tulkita kielletyksi toiminnaksi markkinoilla, mikäli kunta hankkisi alueita hyvityskäyttöön etuusto-oikeuden nojalla. Riskejä välttääkseen kuntien tulisi olla avoimia maapoliittisissa ohjelmissaan ja määritellä kriteerit etuuston käyttöön.¹²⁷ Maankäytösopimuksissa saattaisi konkretisoitua kiellettyjä kilpailunrajoituksellisia menettelyjä, mikäli sopimuksissa esimerkiksi rajoitettaisiin huomattavasti muiden toimijoiden mahdollisuuksia toimia hyvitysten tuottajina.

Kunnan tulee markkinoilla toimiessaan ottaa huomioon kielletyt kilpailunrajoitukset. Kilpailunrajoituksia koskeva sääntely suojaa markkinaprosesseja, elinkeinoharjoittamisen vapautta ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Kiellettyä ovat kilpailulain 4 ja 5 §:n mukaan kilpailua rajoittavat elinkeinoharjoittajien väliset sopimukset eli kartellit sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Kartellilla viitataan kilpailevien yritysten välisiin keskinäisiin sopimuksiin ja menettelytapoihin, jotka rajoittavat kilpailua.¹²⁸ Määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan taas markkinoita hallitsevan yrityksen harjoittamaa asiakkaiden

¹²² HE 68/2018 vp, s. 52–54. Ks. laajemmin kuntien toiminnasta markkinoilla *Jansson – Karttunen 2022*.

¹²³ Kuntalain esitöiden mukaan vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä, ks. lisää HE 268/2014 vp, s. 229.

¹²⁴ *Kuusiniemi-Laine – Simon-Bellamy 2016*, s. 112.

¹²⁵ *Kuntaliitto 2016*, kohta Yhtiöt ja markkinat.

¹²⁶ Etuustolla tarkoitetaan kunnan etuoikeutta ostaa kunnassa sijaitseva kiinteistö, kun kiinteistö on myynnissä. Kunta voi siis lunastaa myydyn kiinteistön itselleen ostajalta kauppahinnalla. Etuusto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten (etuistolaki EOL 608/1977, 1 §). Etuusto-oikeutta ei ole muun muassa silloin, kun luovutuksen ehtoja tai muita olosuhteita on pidettävä ilmeisen kohuttomana (EOL 6 §).

¹²⁷ *Hovila 2013*, s. 390–392.

¹²⁸ Ks. myös *Kuoppamäki 2018*, s. 1–2.

hyväksikäyttöä tai kilpailijoiden toiminnan vaikeuttamista.¹²⁹ Elinkeinoharjoittajalla on määräävä markkina-asema koko maassa tai tietyllä alueella silloin, jos sillä on yksinoikeus tai muu vastaava määräävä asema tietyillä hyödykemerkkinoilla niin, että se ohjaa hyödykkeen hintoja tai toimitusehtoja merkittävästi tai vastaavalla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin. Määräävän markkina-aseman selvittämisessä tarkastellaan markkinoita toimialakohtaisesti.¹³⁰

Keskeistä on selvittää, ovatko markkinat olemassa, millaiset ne ovat kunnan toiminnan osalta, ja millaista määräysvaltaa kunta markkinoilla käyttää.¹³¹

Luonnonarvojen turvaaminen kuuluu kunnan tehtäviin ja kunta voi toteuttaa tätä tehtävää erityisesti maankäytön suunnittelussa. Samaan aikaan lainsäädännössä on määritelty kriteerit hyvitystoiminnalle. Kunnan perustaessa hyvityslueita on keskeistä, miten kunta määrittelee toimintansa luonteen: onko tarkoituksena ryhtyä aktiiviseksi voittoja tavoittelevaksi hyvitysten tuottajaksi ja myyjäksi vai liittykö toiminta kunnan omiin tavoitteisiin luonnon kokonaisuheikentymättömyyden osalta.¹³² Kuntalaki mahdollistaa molemmat lähtökohdat: kuntalain 1.2 § mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen lisää asukkaiden hyvinvointia ja voi tukea paikallista taloutta. Kunnan hyvityspankkitoiminta voisi lisätä uudenlaista ekologisen tilan parantamiseen liittyvää yritystoimintaa ja mahdollisesti monipuolistaa olemassa olevien luonnonvarayritysten toimialaa. Julkisen sektorin rooli voi olla tässä edelläkävijä, koollekutsuja sekä mahdollistaja esimerkiksi kaavoituksen kautta. Kilpailuneutraliteetin osalta kysymyksessä on aina tapauskohtainen tarkastelu.

¹²⁹ *Kuoppamäki* 2018, s. 1–7.

¹³⁰ *HE 40/2013 vp*, s. 5–6.

¹³¹ *Kuoppamäki* 2018, s. 59–60 ja *Jansson – Karttunen* 2022, s. 9–10.

¹³² Taloudellinen toiminta voi sisältää yleisen edun, kuten ympäristönsuojelun, edistämistä. Luontoteot, jotka kuuluvat vaikkapa kunnan monimuotoisuusstrategian toteuttamiseen, eivät lukeudu taloudelliseksi toiminnaksi, vaikka samankaltaista luontohyvää tällöinkin tuotetaan. Ks. asia C-18/01; KHO 6.10.2005 t. 2530; *Julkisten hankintojen neuvontayksikkö*, kohta Hankintayksiköt.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA

Tässä artikkelissa esittämämme mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslaki ei nykyisellään juurikaan sisällä globaalien ympäristöhaasteiden, kuten luontokadon, hillintää korostavaa sääntelyä. Erityisesti lieventämishierarkia ei tarvittavalla tavalla ilmene maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelua koskevasta sääntelystä. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa lieventämishierarkian noudattamisen, myös velvoittavaa sääntelyä tarvitaan.

Esimerkiksi kaavojen laadintaa koskevassa sääntelyssä ei korostu riittävästi pyrkimys välttää luontohaittojen syntymistä. Tämä saattaa johtaa arvokaidenkin, mutta LSL:n turvaa nauttimattomien, luontoalueiden hävittämiseen tai heikentämiseen joko kaavoituksella tai asteittain yksittäisten lupapäätösten seurauksena. Kaavassa rakentamiselta säästynyt metsätalousalueeksi merkitty kalliainen metsä voi tästä syystä edelleen päätyä kallionlouhintaan, mikäli maa-aineslain (555/1981) luvanmyöntämiskriteerit eivät tunnista luonnonarvojen kokonaisvaltaisemmassa tarkastelussa tunnistettuja viheryhteyksiä tai muita luonnonarvoja. Tämän vuoksi luonnonarvot tulisi ottaa huomioon läpi oikeusjärjestyksen ja pyrkiä tämän osalta kokonaisvaltaisempaan sääntelyyn.¹³³

Tarve olisi myös säätää selkeästi kaavojen sisältövaatimuksissa lieventämishierarkian huomioon ottamisesta sekä erityisesti pyrkimyksestä välttää luonnonarvojen heikentymistä. Tämän ohella myös viheralueverkostot ja ekologiset yhteydet tulisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tapaan mainita eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa. Täysimääräiseen luontohaittojen välttämiseen ei nykymuotoisessa yhteiskunnassa tulla pitkään aikaan pääsemään, sillä se edellyttäisi kaiken maankäytön muuttamisen kieltämistä. Lieventämistoimilla ja ekologisilla kompensatioilla voidaan aiheutuvaa luontohaittaa kuitenkin vähentää ja korvata pyrkien kohti kokonaisheikentymättömyyttä.

Pistemäisten luonnonarvojen suojelusta on siirryttävä kohti tärkeiden ekosysteemikokonaisuuksien ja niiden välisten yhteyksien suojelua. Kaavoitus olisikin hyvä sitoa tulevaisuudessa yhä kokonaisvaltaisempaan luontotietoon. Näin toimitaankin jo joissain kunnissa sekä maakunnissa, joissa kaavojen laadinnan tueksi selvitetään alueiden viherverkostoja ja ekosysteemipalveluja.¹³⁴ Ekologisesti arvokkaiden alueiden ja niiden välisten yhteyksien sijainnin selvittämisen jälkeen ne tulisi pyrkiä turvaamaan ja tämän apuna voivat toimia karttapohjaiset selvitykset. Myös kaikki mahdolliset käyttämättömät ja

¹³³ Ks. Soininen – Pappila 2023, s. 20–21.

¹³⁴ Esim. Etelä-Karjalan liitto 2022.

luonnonarvonsa menettäneet alueet tulisi kunnissa kartoittaa ja ottaa ensisijaisesti uuteen rakennuskäyttöön.¹³⁵

Vaikka luontohaittojen välttämisyrittäykset sekä ekologinen kompensatio vaativat molemmat luontokartoitukselta enemmän kuin mitä nykyiset kartoitukset keskimäärin tarjoavat, ovat niiden vaatimukset erilaisia. Luontohaittojen välttäminen edellyttää kokonaisvaltaisempaa tietoa yhteyksistä, verkostoista ja laajoista yhtenäisistä luontoalueista, kun taas kompensatioiden toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa tietoa sekä hävitettävän alueen että hyvitysalueen luonnonarvoista ja niiden nykytilasta. Nykyiset luontokartoitukset eivät riitä pohjatiedoksi ekologisten kompensatioiden toteuttamiseen.¹³⁶

Luonnonarvojen karttapohjaisen esittämisen ohella kaavaselostuksesta tulisi ilmetä, miten luontohaitat on huomioitu kaavojen vaikutusten arvioinnissa, ja miten niitä on pyritty välttämään, lieventämään tai kompensoimaan. Kaavaselostukseen tulisi kirjata perustelut, joiden avulla voidaan todeta, ettei arvokkaan kohteen hävittämiselle ole ollut vaihtoehtoja. Tätä korostaa myös SOVA-direktiivi, jonka mukaisesti lieventämishierarkia tulisi saattaa nykyistä huomattavasti selvemmin ja kaikki lieventämishierarkian portaat huomioon ottaen osaksi alueiden käytön suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä.

Toisinaan luonnonarvojen kohdalla puhutaan niin arvokkaista alueista tai harvinaisista tai uhanalaisista luontotyypeistä, ettei niiden luonnonarvoja voida kompensoida, eikä niitä siten tulisi ottaa kompensoinnin piiriin eikä myöntää lupaa hävittää niitä.¹³⁷ Tällaisia kohteita ovat tällä hetkellä vain alueet, joiden suojelusta ei voida LSL:n nojalla poiketa, koska poikkeamiskriteerit eivät täyty. Kaupunkisuunnittelussa erityisesti sini- ja viheryhteyksien painoarvoa voisi lisätä pakollinen kompensatio erityisen tärkeiden viheryhteyksien heikentämisen ja hävittämisen yhteydessä. Esimerkiksi Berliinissä on maisemaohjelmassa määritelty tietyt viheryhteydet, joiden heikentäminen tai hävittäminen on aina kompensoitava.¹³⁸ Mikäli sini- ja viheryhteyksien heikentämisen hyvittäminen tehdään täysimääräisesti, tämä ehkäisee niiden asteittaista nakertamista. Varsinaiseen kokonaisheikentymättömyyteen tällaisen valikoivan hyvitysvelvollisuuden avulla ei kuitenkaan pyritä eikä päästä.

¹³⁵ Hylätyt tai vähällä käytöllä olevat teollisuus-, varasto-, ratapiha- ja satama- ja muut vastaavat alueet eli hylkymaat ovat hyviä kohteita uudisrakentamiseen. Sen sijaan ns. joutomaat voivat olla kaupunkiluonnon monimuotoisuudelle tärkeitä. Ks. *Hiedanpää ym.* 2021, s. 15: ”[k]asvi- ja eläinlajien lajistollinen monimuotoisuus on [joutomailla] usein ympäröiviä alueita korkeampi, ja esimerkiksi rikkaruohostot tarjoavat pikkulinnuille talvisin arvokkaita ruokailupaikkoja.”

¹³⁶ *Kalliolevo ym.* 2022, s. 8.

¹³⁷ *Raunio ym.* 2018, s. 140 ja taulukko s. 146–170.

¹³⁸ Muiden kohteiden kompensointi tapahtuu lainsäädännön mukaan. *Vierikko ym.* 2014.

Berliinin konkreettisen kompensointivelvoitteen lisäksi Saksan rakennuslakiin sisältyy velvoite toimia niin, ettei toiminnasta aiheudu vältettävissä olevaa haittaa sekä velvoite kompensoida huomattavat muutokset luonnonarvoissa. Velvoite ohjaa toiminnanharjoittajan jo hanketta suunnitellessaan ottamaan minimointivaatimuksen huomioon.¹³⁹ Vastaava velvoite osana alueidenkäyttölakia sekä rakentamislakia (751/2023) ohjaisi osaltaan lieventämishierarkian noudattamiseen.

Sääntelyn tarkemman ohjausvaikutustarpeen lisäksi niin kunnat kuin yksityisetkin toimijat voivat jo nyt näyttää suuntaa käytännön toimilla luontokadon ehkäisemiseksi. Tulevaisuudessa luontokato, ilmastonmuutos sekä väestörakenteen muutokset tulevat väistämättä haastamaan kuntataloutta sekä maankäytön suunnittelua.¹⁴⁰ Hyvitysten tuottaminen edellyttää kunnissa poliittista tukea, pitkäjänteistä ja hyvää suunnittelua sekä tietopohjaa ja aktiivisia toimijoita. Hyvityspankit voivat tarjota käytännön apua tähän haasteeseen. Niiden toteuttamisessa voidaan hyödyntää jo kokeiltuja yhteistoiminnallisia prosesseja kokemaan erilaisia toimijoita yhteen.¹⁴¹

Luontokadon ehkäisemisessä tulisi luonnonsuojelun ja luonnonvarojen käytön sääntelyn ohella jatkossa yhä enemmän panostaa luonnon ennallistamiseen sekä muihin luonnon monimuotoisuutta lisääviin aktiivisiin toimiin. Tämän ohella myös maankäytön suunnittelussa tulisi ottaa huomioon luonnonarvot kokonaisvaltaisesti pistemäisten luonnonarvojen turvaamisen sijaan. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea lieventämishierarkian ensimmäisen askelman eli luontohaittojen välttämisen korostamista. Näiden tavoitteiden systemaattiseksi edistämiseksi tarvitaan myös lainsäädännön tukea, jotta entistä kattavampi luontotieto ja suunnittelijoiden luonnonarvot huomioivat suunnitelmat lopulta myös päätyvät poliittisessa päätöksenteossa hyväksyttäviin kaavoihin lukuisten intressien ristipaineessa. Lainsäädännön tukea tarvitaan myös hyvien käytäntöjen nykyistä nopeampaan valtavirtaistamiseen. Muutostarpeita kohti holistisempaa luonnonarvojen huomioon ottamista ja parantamista on myös muualla kuin maankäytön suunnittelussa, joten koko ympäristölainsäädännön läpäisevä uudistus on lähitulevaisuudessa tarpeen.

¹³⁹ Saksan rakennuslaki ei kuitenkaan edellytä heikennettyjen luonnonarvojen täysimääräistä korvaamista kaavoituksen yhteydessä. Ks. *Salila* 2005, s. 213; *Altvater ym.* 2015, s. 49; *Suivantola ym.* 2018, s. 50; *Josefsson* 2020, s. 25.

¹⁴⁰ *Jama ym.* 2018, s. 28 ja 33–37.

¹⁴¹ *Halonen – Similä* 2020, s. 31 ja 36–37 sekä alaviitteet nrot 142–143.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Albrecht, Juliane – Schumacher, Jochen – Wende, Wolfgang*: The German Impact-Mitigation Regulation-A Model for the EU's No-Net-Loss Strategy and Biodiversity Offsets? *Environmental Policy and Law* 44 (3) 2014, s. 317–325. (*Albrecht ym.* 2014)
- Altwater, Susanne – Dooley, Elisabeth – Roberts, Ennid*: Legal instruments to implement the objective “Land Degradation Neutral World” in international law. *Umweltbundesamt*. 19/2015. (*Altwater ym.* 2015)
- Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP)*: Guidance Notes to the Standard on Biodiversity Offsets. Washington, D.C 2012. (*BBOP* 2012)
- Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP)*: Glossary. 3rd updated edition. Washington D.C. 2018. (*BBOP* 2018)
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Keuruu 2018.
- Etelä-Karjalan liitto*: Etelä-Karjalan siniviherrakenne ja ekosysteemipalvelut -selvitys. Finnish Consulting Group Oy 2022. [https://liitto.ekarjala.fi/wp-content/uploads/2022/03/Etela-Karjalan_siniviherrakenne_ja_ekosysteemipalvelut_022022_Final.pdf]
- Falkenbach, Heidi – Krigsholm, Pauliina – Lönnroth, Tea – Puustinen, Tuulia – Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Kortelainen, Jeremias – Luomala, Noora – Rausmaa, Salla – Toivanen, Mia*: Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus: Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49. (*Falkenbach ym.* 2021).
- Halonen, Lea – Similä, Jukka*: Ympäristösääntely ja omaehtoisuus – tapaus vesistökuu- nostukset. *Ympäristöjuridiikka* 1/2020, s. 7–38.
- Hanson, Helena I. – Olsson, Johanna A*: Uptake and use of biodiversity offsetting in urban planning – The case of Sweden. *Urban Forestry & Urban Greening* 80 2023.
- Heinilä, Aleks*: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnitteluratkaisu- ja poikkeamis päätök- senteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyh- distyksen julkaisuja, A-sarja N:o 337. Helsinki 2017.
- Heinilä, Aleks*: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021, s. 259–313.
- Helsingin kaupunki*: Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019–2025. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2019:27.
- Hiedanpää, Juha – Hänninen, Harri – Salo, Matti*: Strategiset kehittämisperiaatemer- kinnät biotalouden ja luontoarvojen yhteensovittamisessa Varsinais-Suomen maakuntakaavaprosessissa. *Futura* 3/2019, s. 60–73. (*Hiedanpää ym.* 2019)
- Hiedanpää, Juha – Klap, Aleksis – Laine, Idamaria – Meretoja, Miika – Pappila, Minna – Tuomala, Misa – Vuorisalo, Timo*: Luonto- ja virkistysarvojen hyvyttäminen tiiv- istyvässä kaupungissa. Turun kaupungin ympäristöjulkaisuja 2021. (*Hiedanpää ym.* 2021).

- Hohti, Jani – Nieminen, Eini – Jalkanen, Joel – Oinonen, Iikka – Huttunen, Suvi – Pappila, Minna – Halme, Panu – Salokannel, Veera – Pietilä, Kaisa – Kujala, Heini:* Kunnat hidastamaan luontokatoa Suosituksia luontohaittojen välttämiseksi, lieventämiseksi ja kompensoimiseksi kuntien maankäytössä. *Wisdom Letters* 4.10.2022. (Hohti ym. 2022)
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. (Holopainen ym. 2013)
- Hovila, Ilari:* Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI 2013, s. 363–399.
- Hytönen, Jonne:* Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning. Maantieteen väitöskirja. *Nordia Geographical Publications* 48 (4) 2019.
- Hytönen, Jonne – Tupala, Anna-Kaisa:* Ekologisesta kompensatiosta kohti maankäytön suunnittelun ekologista tilinpitoa. Alue ja ympäristö 51:1 (2022), s. 185–196.
- Hyvärinen, Esko – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.):* Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. (Hyvärinen ym. 2019).
- IUCN:* IUCN Policy on Biodiversity Offsets. WCC-2016-Res-059-EN 2016. [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_059_EN.pdf]
- Jama, Teemu – Lehtovuori, Panu – Rajaniemi, Juho – Siikonen, Mari – Mäntynen, Jorma – Rantanen, Annuska – Joutsiniemi, Anssi – Koskela, Katja – Kärkinen, Timo – Saarikoski, Petri – Saarniaho, Karoliina:* Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen – Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke) Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. (Jama ym. 2018).
- Jansson, Tea – Karttunen, Teemu:* Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston katsauksia 1/2022.
- Josefsson, Henrik:* Ekologiska kompensationspooler – jämförelser och förslag. *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2/2020, s. 21–41.
- Järviö, Anni – Ariluoma, Mari:* Ilmastokestävän rantarakentamisen periaatteet -kohdeena Vartionkylänlahti. Helsingin kaupunki 2020. [https://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2020_kaava/5864_1_Ilmastonkest_rantarak_140220.pdf] (14.3.2021).
- Kalliolevo, Hanna – Salo, Matti – Hiedanpää, Juha – Jounela, Pekka – Saario, Tapio – Vuorisalo, Timo:* Considerable qualitative variability in local-level biodiversity surveys in Finland: A challenge for biodiversity offsetting. *Journal for Nature Conservation* 68 2022. (Kalliolevo ym. 2022).
- Kareksela, Santtu – Räsänen, Alekski – Kuningas, Sanna – Louhi, Pauliina – Ruuhijärvi, Jukka:* Esiselvitys Euroopan Unionin ennallistamislakialoitteen vaikutuksista Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 23/2022. (Kareksela ym. 2022).
- Kontula, Tytti – Raunio, Anne (toim.):* Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 5/2018.
- Kotanen, Juho – Manninen, Pertti – Roiha, Toni (toim.):* Vuoksen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1. Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. ELY-keskuksen raportteja 20/2022. (Kotanen ym. 2022)

- Kujala, Heini – Maron, Martine – Kennedy, Christina M. – Evans, Megan C. – Bull, Joseph W. – Wintle, Brendan A. – Iftekhar Sayed M. – Selwood, Kathrene E. – Beissner, Kahli – Osborn, Dave – Gordon, Ascelin:* Credible biodiversity offsetting needs public national registers to confirm no net loss. *One Earth* 5 (6) 2022, s. 650–662. (Kujala ym. 2022)
- Kuntaliitto:* Hulevesiopus. Helsinki 2012.
- Kuoppamäki, Petri:* Uusi kilpailuoikeus. Alma Talent 2018.
- Kuusiniemi-Laine, Anna – Simon-Bellamy, Suzanne:* Kilpailuneutraaliteetti ja toimiminen kuntamarkkinoilla. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2016, s. 99–119.
- Kuusterä, Johanna – Aalto, Silja – Moilanen, Atte – Toivonen, Tuuli – Lehtomäki, Joonas:* Uudenmaan liitto: Uudenmaan viherrakenteen analysointi Zonation-menetelmällä. Uudenmaan liiton julkaisuja E 145 – 2015. (Kuusterä ym. 2015)
- Mikkonen, Ninni – Leikola, Niko – Lahtinen, Ari – Lehtomäki, Joonas – Halme, Panu:* Monimuotoisuudelle tärkeät metsäalueet Suomessa. Puustoisten elinympäristöjen monimuotoisuusarvojen Zonation-analyysien loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2018. (Mikkonen ym. 2018).
- Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne S:* Ekologisen kompensaaion määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. Suomen ympäristö 5/2017.
- Mäkelä, Katariina – Salo, Päivi:* Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi. Opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 47/2021.
- Paloniemi, Riikka (toim.):* Luontopohjaisten ratkaisujen käytännön toteuttaminen maakunnissa ja kunnissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:49.
- Pappila, Minna:* Ei nettohävikkiä – periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 10–53.
- Pappila, Minna – Halonen, Lea:* The Impact of the Water Framework Directive on Diffuse Pollution Control: The Case of Ditch Network Maintenance in Finnish Forests. *Nordic Environmental Law Journal* 2:2015, s. 77–92.
- Pappila, Minna – Leskinen Paula – Vartiainen Juha-Pekka:* Kunnan toteuttamat ekologist kompensatiot: kuka maksaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2022, s. 6–33.
- Pekkonen, Minna – Rytteri, Terhi – Belinskj, Antti – Koljonen, Saija – Mykrä, Heikki – Kostamo, Kirsi – Ahlroth, Petri:* Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensatiosta Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:20. (Pekkonen ym. 2020)
- Peltola, Risto:* Innovatiivinen maapolitiikka ja tontinluovutus käytännöt. Hiukkavaara-hanke. Inurdeco 2015. [https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=a45ca5f1-27b6-433d-a336-693e659d406e&groupId=139863]
- Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo:* Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V 2011, s. 121–184.
- Raunio, Anne – Anttila, Susanna – Pekkonen, Minna – Ojala, Olli:* Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensatioon Suomessa. Suomen ympäristö 4/2018. (Raunio ym. 2018)
- Salila, Jari:* Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 266. Helsinki 2005.

- Similä, Jukka – Borgström, Suvi – Kopperoinen, Leena – Itkonen, Pekka – Auvinen, Ari-Pekka – Koivulehto, Miska*: Ekosysteemipalveluiden ja luonnon monimuotoisuuden riippuvuus vihreästä infrastruktuurista ja ohjausjärjestelmän muutostarpeet. Ympäristöministeriön raportteja 17/2017. (*Similä ym.* 2017a).
- Similä, Jukka – Primmer, Eeva – Salokannel, Veera*: Luonnonarvoja korvaavat toimenpiteet, markkinat ja sääntely. Oikeus 4/2017, s. 416–441. (*Similä ym.* 2017b)
- Sinclair, Samuel – Stuart, Simon – Watson, James – Bull, Joe – Bryan, Catherine – Sweidan, Jessica – Burgass, Michael – Arlidge, William – Sinclair, Cheli – Milner-Gulland, E.J.*: The conservation hierarchy – Underpinning the Post-2020 Biodiversity Framework. Sine anno. [<https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/Post2020/postsbi/biodiversify1.pdf>] (29.9.2023). (*Sinclair ym.* 2023)
- Soininen, Niko – Pappila, Minna*: Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoiksi. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:18.
- Suvantola, Leila – Halonen, Lea – Leino, Laura – Miettinen, Eija – Ahvensalmi, Aleksis*: Ekologisen kompensaaion ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018. (*Suvantola ym.* 2018).
- Söderman, Tarja*: Biodiversity and ecosystem services in impact assessment – from components to services. Helsingin yliopisto, matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, geotieteiden ja maantieteen laitos 2012.
- Tucker, Graham – Allen, Ben – Conway, Mavourneen – Dickie, Ian – Hart, Kaley – Rayment, Matt – Schulp, Catharina – van Teeffelen, Astrid*: Policy Options for an EU No Net Loss Initiative. Report to the European Commission. Institute for European Environmental Policy, London 2013. [<https://www.cbd.int/financial/offsets/eu-nonetlossoptions.pdf>] (20.4.2023) (*Tucker ym.* 2013)
- Vierikko, Kati – Salminen, Jere – Niemelä, Jari – Jalkanen, Joel – Tamminen, Niina*: Helsingin kestävä viherrakenne: Miten turvata kestävä viherrakenne ja kaupunkiluonnon monimuotoisuus tiivistyvässä kaupunkirakenteessa - kaupunkiekologinen tutkimusraportti. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2014. (*Vierikko ym.* 2014).
- Villarroya, Ana – Barros, Ana Christina – Kiesecker Joseph*: Policy Development for Environmental Licensing and Biodiversity Offsets in Latin America. PLoS ONE 9 (9) 2014. (*Villarroya ym.* 2014)
- Wende, Wolfgang – Albrecht, Juliane – Darbi, Marianne – Herbert, Matthias – May, Anja – Schumacher, Jochen – Szaramowicz, Martin*: Germany. Teoksessa Wende, Wolfgang – Tucker, Graham M. – Quétier, Fabien – Rayment, Matt – Darbi, Marianne (toim.): Biodiversity Offsets. European Perspectives on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Springer 2018, s. 123–156. (*Wende ym.* 2018).
- Westberg, Vincent – Bonde, Anna – Koivisto, Anna-Maria – Mäkinen, Maria – Puro, Helena – Siiro, Petri – Teppo, Anssi (toim.)*: Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1: Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. ELY-keskuksen raportteja 15/2022. (*Westberg ym.* 2022)

Kaavaselostukset ja -selvitykset

Helsingin kaupunki: Kaupunkikaava – Helsingin uusi yleiskaava. Voimaantulo 5.12.2018.

Hämeenlinnan kaupunki: Kantakaupungin yleiskaava 2035. Selostus 4.4.2018. Voimaantulo 20.5.2020.

Hämeenlinnan kaupunki: Kirstulan asemakaavamuutos. Selostus. Voimaantulo 14.11.2016.

Järvenpään kaupunki: Järvenpään yleiskaava 2040. Yleiskaavaselostus 19.2.2021. Voimaantulo 22.6.2021.

Jyväskylän kaupunki: Jyväskylän kaupungin yleiskaava. Selostus. 4.9.2014. Voimaantulo 25.11.2016.

Loimaan kaupunki: Loimaan keskusta-alueen osayleiskaavan tarkistus. Selostus. 4.3.2015.

Loimaan kaupunki: Asemakaavan muutos nro 0182. Keskustan kortteli 6, osa korttelista 2 ja katualuetta. Ehdotus 13.6.2014 (tark. 21.11.2014).

Lomma kommun: Översiktstplan. 2011. Antagen av kommunfullmäktige 10.2.2011.

Meretoja, Miika – Suveri, Lotte – Panschin, Andrei: Turun kaupunki. Satava-Kaksikeran osayleiskaavan ilmastovaikutuksia 2019. [https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/ilmastovaikutuksia_2019_11_12.pdf]

Mikkelin kaupunki: Mikkelin kantakaupungin osayleiskaava 2040. Selostus 18.6.2019. Voimaantulo. 15.8.2019. (Mikkelin kaupunki 2019a)

Mikkelin kaupunki: Ojanitty 2. Asemakaavan selostus. Voimaantulo 14.3.2019. (Mikkelin kaupunki 2019b).

Oulun kaupunki: Uuden Oulun yleiskaava. Kaavaselostus. Voimaantulo 23.5.2019.

Rauman kaupunki: Rauman yleiskaava 2030. Selostus. Voimaantulo 25.3.2019.

Rauman kaupunki: Nallenpolun asemakaavan muutos. Selostus. Voimaantulo 28.5.2018.

Tampereen kaupunki: Ojalan yleiskaava. Selostus. Voimaantulo 28.1.2016.

Tampereen kaupunki: Kantakaupungin yleiskaava 2040. Selostus. Voimaantulo 20.1.2020.

Turun kaupunki: Simolankatu 37. Asemakaavan muutos. Selostus 13.3.2019, muutettu 10.10.2019 (lausunnot).

Turun kaupunki: Yleiskaava 2029. Kaavaselostus. Luonnosvaihe. 24.8.2018, päivitetty 5.11.2018 (ei lainvoimainen).

Virallislähteet

Euroopan komissio ja parlamentti

Euroopan parlamentti: Amendments adopted by the European Parliament on 12 July 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)).

Euroopan komissio:

- European Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Brussels, 22.11.2019 SWD(2019) 413 final. (Komissio 2019a)

- European Commission staff working document. Fitness check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy. Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration. Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council. Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks. Brussels 10.12.2019, SWD(2019) 439 final. (Komissio 2019b)
- Euroopan komission tiedonanto Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arviointi – Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa koskevat menetelmäohjeet. Bryssel 28.9.2021 C(2021) 6913 final. (Komissio 2021)
- EU biodiversity strategy for 2030 – Bringing nature back into our lives, Brussels, 20.5.2020, COM(2020) 380 final. (Komissio 2020)
- Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta. Brussels, 22.6.2022, KOM (2022) 304, lopull. (Komissio 2022)

Hallituksen esitykset ja säädösvalmisteluaineisto

HE 101/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 120/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 40/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 268/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 68/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 139/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 140/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Ympäristöministeriö:

Lakiehdotus LSL luonnos. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 2021. VN/12128/2019. (*Ympäristöministeriö 2021a*)

Luonnos hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. VN/12128/2019. 2021. (*Ympäristöministeriö 2021b*)

Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 2021. VN/12128/2019. (*Ympäristöministeriö 2021c*)

Muut virallislähteet

Statens offentliga utredningar: Ekologisk Kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. SOU 2017:34.

Valtioneuvosto:

- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Helsinki 2017.
- Valtioneuvoston periaatepäätös. Helmi-elinympäristöohjelma 2021–2030. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:83.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

C-18/01, Korhonen ym. v. Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 6.10.2005 t. 2530

KHO 2016:14

KHO 2020:92

KHO 2021:56

KHO 2023:24

Internet-lähteet

Environment Protection Agency: Background about Compensatory Mitigation Requirements under CWA Section 404 <https://www.epa.gov/cwa-404/background-about-compensatory-mitigation-requirements-under-cwa-section-404> (29.9.2023).

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Mikä on julkinen hankinta. Hankintayksiköt. [<https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintayksikot>] (31.5.2023).

Kokkonen, Arvo: Kuka omistaa maatamme ja missä? Plokkauksia Maasta -blogi 2015 [<https://www.maanmittauslaitos.fi/ajankohtaista/blogi-kuka-omistaa-maatamme-ja-missa>] (29.5.2023).

Kulonen, Aino: Kokonaisheikentymättömyyden periaate käytännössä – tapaus Lahti 2021. [<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kokonaisheikentamattomyyden-periaate-kaytannossa-tapaus-Lahti-Aino-Kulonen.pdf>] (26.5.2021).

- Kuntaliitto*: Yhtiöt ja markkinat. Päivitetty 9.12.2016. [<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiöt-ja-markkinat>] (30.5.2023). (*Kuntaliitto* 2016)
- Lahten kaupunki*: Kestävä Lahti -säätiö 23.3.2020. Lahti – Euroopan ympäristöpääkaupunki 2021. [<https://greenlahti.fi/wp-content/uploads/2020/06/Yleisesitys-ymp%C3%A4rist%C3%B6p%C3%A4%C3%A4kaupungista.pdf>] (22.3.2021).
- Metsähallitus*: Ennallistaminen ja luonnonhoito Metsähallituksessa. <https://www.metsa.fi/luonto-ja-kulttuuriperinto/ennallistaminen/>] (26.5.2023).
- Mäntyranta, Hannes*: Metsävarat ja metsänomistus 2019 [<https://forest.fi/fi/artikkeli/metsavarat-ja-metsanomistus/#2cffdc76>] (29.5.2023).
- Palo Research*: Varsinais-Suomen luonnonarvojen ja -varojen vaihemaakuntakaavan valmistelu. [<https://paloresearch.fi/varsinais-suomen-luonnonarvojen-ja-varojen-vaihemaakuntakaavan-valmistelu/>] (23.5.2023).
- Saikka, Laura – Pihlainen, Sampo*: Hiilinielut vahvoiksi ja maaperäpäästöt alas kunnissa. Hiilineutraali-blogi 2022. [[https://www.hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Hiilineutraaliblogi/Hiilinielut_vahvoiksi_ja_maaperapaastot_\(64540\)](https://www.hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Hiilineutraaliblogi/Hiilinielut_vahvoiksi_ja_maaperapaastot_(64540))] (26.5.2023).
- Suomen ympäristökeskus*:
- Ekologisen kompensaation pilotointi [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Ekologisen_kompensaation_pilotointi] (29.9.2023)
 - Zonationin käyttö Suomessa. Zonation-ohjelmisto tukee kestävästä maankäytön suunnittelua, 2018 [<https://www.syke.fi/zonation>] (29.9.2023).
- Ympäristöministeriö*: Montrealin luontokokous COP15. [ym.fi/montrealin-luontokokous-cop15] (28.5.2023).

LYHENTEET

CBD	Convention on Biological Diversity (biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994)
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (1.2.2003 jälkeen)
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (ennen 1.2.2003)
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki 9/2023
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOVA-asetus	valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005
SOVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EUVL nro L 197, 21/07/2001, s. 30–37)
SOVA-laki	laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL, N:o L 327, 22.12.2000, s. 1–72
VMJL	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
vp	valtiopäivät
YK	yhdistyneet kansakunnat
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVA-asetus	valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, 277/2017
t.	taltio