

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jenni Korhonen-Pereira Coutinho, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Olli Ojala, ympäristöministeriö
- professori Anne Kumpula
- professori Päivi Leino-Sandberg
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM(2022) 304 final).

Asetuksessa ehdotetaan asetettavan yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallista-

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

malla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa asetetaan useita sitovia luonnon tilan parantamistavoitteita ja -velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on sitoutunut YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen ja sen puitteissa tehtyihin päätöksiin luonnon monimuotoisuuden suojelusta. Suomi on myös sitoutunut Euroopan unionin biodiversiteettistrategiaan, jonka tavoitteena on kääntää luonnon monimuotoisuus elpymisuralle vuoteen 2030 mennessä. Yhtenä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteena on johtaa kansainvälistä yhteisöä esimerkillä ja edesauttaa kansainvälisen yhteisön sitoutumista siihen, että vuoteen 2050 mennessä kaikki maailman ekosysteemit on ennallistettu, kestävät häiriöitä ja ne on asianmukaisesti suojeltu. Valtioneuvosto näkee komission aloitteen merkittävänä askeleena näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi. Valtioneuvosto pitää hyvänä olemassa olevan EU:n luonnonsuojelulainsäädännön toimeenpanon tehostamisesta, ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta tärkeiden täydentävien tavoitteiden, velvoitteiden ja toimenpiteiden asettamista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimia kohdistetaan kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti kaikille luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeisille sektoreille.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuuksia, kuten tietopuutteita.

Suomi on sitoutunut tietopohjaisen politiikkaan, ja tavoitteiden ja toimien on perustuttava kattaviin vaikutusanalyysihin. Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksen tavoitteita asetettaessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin, mukaan lukien tilastoinnin ja tietotason osalta. On tärkeää, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Asetuksen liitteisiin sisältyvän luonnon tilaa parantavien toimien listan tulee säilyä esimerkinomaisena.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtiontalouksille. Keskeistä on, että lisätään jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja parannetaan edellytyksiä kustannustehokkaille ennallistamistoimille, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympäristöjen tarpeet riittävän tasapainoisesti. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä. Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

Valtioneuvosto toteaa, että lainsäädännön jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys, tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi. Valtioneuvosto katsoo erityisesti, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota ja yhteensovittaa ehdotus ja uusiutuvan energian, strategisen resilienssin sekä vihreän siirtymän hankkeita koskeva lainsäädäntö.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi edelleen selventää asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen piiriä.

Luontoympäristöjen ennallistaminen

Valtioneuvosto toteaa, että jäsenvaltioiden ennen kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymistä toteuttamat luonnon tilan parantamisen toimenpiteet tulee huomioida asetuksessa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan luontodirektiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää heikentymättömyysvelvoitteen ulottamista ainoastaan sellaisiin Natura 2000 –verkoston ulkopuolella oleviin luontotyyppien esiintymiin, jotka ovat tarpeen luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämiseksi tai saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota komission ehdotukseen, jonka mukaan kaikki ne luontotyyppien esiintymät, joiden tilaa ei tunneta, tulkitaan heikentyneiksi. Komission ehdotus johtaisi tältä osin toimien kohdentumiseen kustannustehottomalla tavalla, joka ei olisi toimeenpanon kannalta hyödyllistä. Lisäksi tavoitteet liittyen tietyn ekologisen tilan saavuttamiseen sekä siihen liittyvät poikkeukset vaativat jatkokehitystä ja selkeytystä.

Valtioneuvosto katsoo, että luontotyyppien palauttamista koskeva velvoite sekä siihen liittyvien käsitteiden määritelmät vaativat jatkotarkastelua. Valtioneuvosto toteaa erityisesti, että palauttamista koskevan tarkastelujakson pituus vaati jatkotarkastelua ja jäsenmaiden erilaisten lähtökohtien huomioimista paremmin. Palauttamista koskevaan velvoitteeseen liittyy merkittäviä tietopuutteita ja sen vaikutuksia Suomelle on näin ollen haastavaa arvioida.

Virtaavien vesien esteiden poistaminen

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta virtavesien esteiden poistamiseksi hyvänä ja pitää tärkeänä, että EU-alueella tavoitellaan 25 000 kilometrin vapaasti virtaavien jokien tavoitetta 2030 mennessä.

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa tulee tunnistaa eri jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet viheralueiden määrässä sekä alue- ja yhdyskuntarakenteessa, hallintorakenteessa ja maa-alueiden omistajuudessa.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltiolla tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti riittävä liikkumavara viheralueiden määrästä ja latvuspeittävydestä päätettäessä, että ne voivat asettaa hyvän tason tavoitteet kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa ja päättää siitä, miten nämä tavoitteet voidaan kustannusvaikuttavimmin saavuttaa.

Valtioneuvosto toteaa, että jos artiklaan sisältyisi sitovia tavoitetasoja, artiklan velvoitteet tulisi kohdistaa vain sellaisiin kaupunkialueisiin, joiden viheralueiden määrä jää alle unionin määrittelemän vähimmäistason.

Maatalousympäristöt

Valtioneuvosto katsoo, että maataloudessa tehtävillä ennallistamistoimilla on suuri merkitys sekä ilmastolle että luonnon monimuotoisuudelle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maataloussektorin ennallistamistoimet ja niille asetettavien tavoitteiden täyttäminen eivät saa heikentää ruokaturvaa, huoltovarmuutta tai maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia. On huomioitava EU:n biodiversiteettistrategiaan ja tähän lainsäädäntöaloitteeseen sisältyvien tavoitteiden yhteisvaikutukset ruoantuotannon käytössä olevaan pinta-alaan.

On tärkeää, että tavoitteet mahdollistavat laajan keinovalikoiman luonnon tilaa parantavia ja kasvihuonekaasuja vähentäviä toimenpiteitä, kuten metsittämisen luonnon monimuotoisuutta vaarantamatta.

Valtioneuvosto katsoo, että maatalousympäristön lajistoa ja maisemapiirteitä koskevat laskenta-perusteet sekä kivennäismaan orgaanista hiiltä koskeva tavoite vaativat jatkotarkastelua.

Valtioneuvosto katsoo, että ojitetuilla turvemaiden tehtävät toimet ovat tärkeitä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Turvemaihin kohdistuvat toimet mahdollistavat ennen kaikkea tehokkaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen.

Valtioneuvosto korostaa, että asetuksen puitteissa edellytettävien ennallistamistoimien ei tule estää olemassa olevien turvepeltojen käyttämistä myös ruoantuotantoon tulevaisuudessa, ilmasto- ja ympäristöystävällisten viljelymenetelmien mahdollistamana. Valtioneuvosto pitääkin erityisen tärkeänä ehdotusta, että turvepeltoja koskevaa tavoitetta voidaan toteuttaa ruoantuotantoon käytettävän alan lisäksi myös muilla turvemaiden alueilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uusiin maankäyttömuotoihin on saatavilla riittävästi kannusteita. Turvepeltojen osalta tulisi ehkäistä tilannetta, jossa turvepeltoja ennallistetaan, mutta niitä myös raivataan lisää. Tämän vuoksi valtioneuvosto korostaa mahdollisten ohjauskeinojen valmistelun merkitystä turvepeltoihin kohdistuvien toimien kustannusvaikuttavuuden takaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä maaperän huomioimista osana luonnon tilan parantamista maatalousekosysteemeissä ja korostaa maaperää koskevien, olemassa olevien ja valmisteilla olevien eri politiikkojen ja niiden tavoitteiden välistä koherenssia.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

Metsäympäristöt

Suomessa metsien merkitys lajien uhanalaisuudelle on keskeinen. Metsien ollessa laajasti metsätalouskäytössä, on metsätaloudessa tehtävillä toimilla suuri merkitys luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Metsiä koskevista toiminnoista ja niille asetettavista tavoitteista on huomioitava metsäluonnon monimuotoisuus sekä metsien taloudellinen merkitys ja maanomistajien oikeudet.

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävallan piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia. EU:lla on toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin.

Valtioneuvosto katsoo, että luontodirektiivin liitteen I metsäluontotyyppeihin kohdistuva toimenpanon tehostaminen tavoitteita asettamalla on tärkeää.

Valtioneuvosto näkee myös, että kansallisesti tehtynä luonnonhoidon lisäämisellä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisella osana metsätaloutta on tärkeä merkitys luonnon tilan parantamisessa.

EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että metsäpolitiikan kansallinen toimivalta huomioidaan ja luonnonhoidon lisäämisessä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisessa osana metsätaloutta otetaan kansalliset erityispiirteet huomioon. Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota nykyisen asetusehdotuksen mukaisiin kaikkien jäsenmaiden metsäympäristöihin yhteisesti sovellettaviin indikaattoreihin. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä vaikuttaa ehdotuksen jatkoneuvotteluissa siten, että velvoitteista tulisi mahdollisimman selkeitä ja toimeenpanokelpoisia ilman, että niillä yksityiskohtaisesti puututtaisiin kansallisen metsäpolitiikan kysymyksiin.

Kansalliset ennallistamissuunnitelmat

Valtioneuvosto pitää asetuksen täytäntöönpanossa keskeistä kansallista ennallistamissuunnitelmaa merkittävänä systemaattisena lähestymistapana, jolla luontokadon pysäyttämistä voidaan merkittävästi edistää. Ennallistamissuunnitelman laatimista koskevia vaatimuksia tulee kuitenkin tarkastella jatkovalmistelussa ja pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin vaatimuksiin. Kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta komission kanssa käytävän arvioinnin osalta tulee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä.

Asetuksen budjettivaikutukset

Valtioneuvosto ottaa mahdollisiin valtiontaloudellisiin rahoitustarpeisiin kantaa erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä. Ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia on tärkeää selvittää tarkemmin osana jatkovalmistelua. Kannat täsmentyneisiin ehdotuksiin ja niiden taloudellisiin, erityisesti valtiontaloudellisiin vaikutuksiin muodostetaan erikseen valmistelun jatkovaiheissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksesta aiheutuvia hallinnollista taakkaa on hillitsemään, ja siten ehdotetut seuranta- ja raportointivelvoitteet vaativat jatkotarkastelua. Seurantavelvoitteissa tulee pyrkiä kustannustehokkuuteen ja synergioihin olemassa olevien seurantojen kanssa.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee liitteitä I – VI, koska ne ovat keskeisiä asetuksen soveltamisalan ja sisällön kannalta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näiden liitteiden muuttamisen tulee tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitetty delegoitu säädösvalta liitteen VII osalta on sen sijaan ongelmaton, koska kyse on esimerkinomaisesta luettelosta.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin, kun ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä koko ehdotuksen käsittelyn ajan, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Oikeusperusta

Valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto jatkovalmistelua varten erityisesti metsäympäristöjä koskevan ehdotuksen osalta. Valtioneuvosto toteaa, että esityksen jatkokäsittelyssä on arvioitava sitä, onko ehdotuksen sisältö toissijaisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetuksen tavoitteet

(1) Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM(2022) 304 final, jäljempänä ennallistamisasetus). Asetuksessa asetetaan yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävä elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa asetetaan useita sitovia luonnon tilan parantamistavoitteita ja -velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille.

(2) Ehdotetulla sääntelyllä on epäilyksettä hyväksyttävä, perustuslain 20 §:ään ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklaan kytkeytyvä tavoite. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiiv-

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

visena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/I).

(3) Perustuslain 20 §:n säännöksellä pyritään lainkohdan perustelujen mukaan korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia (HE 309/1993 vp, s. 66/I).

(4) Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty jonkin verran selkoa asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä kirjelmässä ei kuitenkaan ole selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 20 §:stä riittävästi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei kirjelmässä ole tukeuduttu valiokunnan viimeaikaiseen perustuslain 20 §:ää koskevaan käytäntöön (ks. esim. PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp).

Oikeusperusta, suhteellisuus ja toissijaisuus

(5) Asetusehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohtaa, jolla toteutetaan sopimuksen 191 artiklan 1 kohdassa määritellyjä unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan komission ehdottama oikeusperusta on pääosin asianmukainen. On kuitenkin tarpeen pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin.

(6) Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 47/2022 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan oikeusperustan riittävyyden varmistamisen tarpeesta.

(7) Valtioneuvoston kirjelmässä tarkastellaan asetusehdotusta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaisten toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Alustavan arvion mukaan valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto korostaa, että luonnon tilan parantaminen vaatii alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimia, minkä johdosta valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdoitusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että vaikutusarvioinnin ja asetusehdotuksen perusteluiden perusteella ehdotuksen toimet ovat pääosin oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden. Kuitenkin valtioneuvosto pitää joitakin ehdotuksen velvoitteita ongelmallisina suhteellisuusperiaatteen kannalta.

(8) Ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että näiden periaatteiden mukaisuuden arvioinnin kannalta keskeiset seikat voivat olla merkityksellisiä myös

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

arvioitaessa ehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin. Valiokunta tarkastelee suhteellisuusperiaatteen liittyviä kysymyksiä jäljempänä lausunnossa.

(9) Toissijaisuuden ja niin sanotun toissijaisuusmenettelyn kannalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota nyt arvioitavana olevan valtioneuvoston kirjelmän antamisajankohtaan.

(10) Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp).

(11) Ottaen huomioon, että valtioneuvoston kanta toissijaisuusperiaatteen täyttymiseen on osin kriittinen, perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston omien ohjeiden (Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa) mukaan on U-kirjelmä tai E-kirje toimitettava eduskuntaan hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista, vaikka asia ei muutoin olisi EU-tasolla kiireellinen, jos ministeriö arvioi, että säädösehdotus saattaa rikkoa toissijaisuusperiaatetta. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan perussopimukseen perustuvan toissijaisuusvalvonnan tosiasiallisen toteutumisen kannalta olisi ollut perusteltua, että sillä olisi ollut käytettävissään ehdotusta koskeva valtioneuvoston E-kirje tai U-kirjelmä hyvissä ajoin ennen kansallisille parlamenteille toissijaisuusvalvonnassa asetetun määräajan umpeutumista.

Asetusehdotuksen suhde perusoikeuksiin

(12) Asetusehdotuksen vaikutukset kohdistuvat valtioneuvoston kirjelmän valossa merkittävästi myös yksityisiin maa- ja vesialueiden omistajiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Kirjelmästä (s. 11) käy kuitenkin ilmi, että käytettävissä olevat ohjauskeinot ulottuvat luonnon-suojelun, maatalouden ja metsätalouden alalla paitsi tiedolliseen ohjaukseen, sopimuksellisiin ohjauskeinoihin ja taloudellisiin kannustimiin myös viime kädessä velvoittavaan lainsäädäntöön. Ennallistamistoimenpiteiden ehdotettu laajuus johtaa suomalaisessa maanomistusjärjestelmässä väistämättä siihen, että ennallistamisen vaikutus kohdistuu merkittäväällä tavalla myös yksittäisiin maanomistajiin ja maa- ja metsätalouselinkeinojen harjoittajiin.

(13) Asetusehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuuden suojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuuden suoja säännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perus-

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

teeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säättämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

(14) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ehdotusta energiatehokkuusdirektiiviksi todennut, että direktiiviehdotus näytti mahdollistavan puuttumisen olemassa olevien rakennusten yksityisten omistajien omaisuuden suojaan tavalla, joka muodostui perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Verrattuna perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsittelemiin vastaavantyyppisiin säännösehdoiksiin direktiiviehdotuksen mukainen velvoite oli olennaisesti pidemmälle menevä (vrt. esim. PeVL 26/2020 vp). Sääntelyn ongelmallisuuteen vaikutti osaltaan myös direktiivissä ehdotettu varsin lyhyt siirtymäaika korjausten toteuttamiselle. Merkityksellistä oli, että rakennusten korjausvelvollisuus kohdistui valtioneuvoston kirjelmässä esitettyjen tietojen valossa merkittävästi luonnollisiin henkilöihin ja että korjauskustannukset saattoivat olla merkittäviä (PeVL 30/2022 vp, kappaleet 6–7).

(15) Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että asetusehdotuksella arvioidaan olevan vaikutuksia myös eri elinkeinojen harjoittamisen edellytyksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotusta tulee vastaisuudessa arvioida myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden ja 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisen velvollisuuden kannalta.

(16) Valtioneuvoston kirjelmän kuvaus asetusehdotuksen vaikutuksista on yleisluontoinen. Asetusehdotuksesta ja sen vaikutuksista kirjelmässä esitetyt tiedot eivät ole riittäviä sen arvioimiseksi, kuinka pitkälti sääntely johtaa perusoikeuksien rajoittamista koskevien edellytysten kannalta ongelmalliseen puuttumiseen yksityisten maanomistajien tai elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan. Perustuslakivaliokunta pitää kirjelmässä esitettyjen tietojen perusteella kuitenkin mahdollisena, että ehdotettu sääntely johtaa laajojen ja pitkäaikaisten vaikutustensa vuoksi esimerkiksi omaisuuden suojaan puuttumiseen tavalla, joka muodostuu oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan myös EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

(17) Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että asetuksen jatkovalmistelussa tarkastellaan huolellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien kannalta ja huolehditaan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen liittyy myös kysymys sääntelyn mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta. Valiokunta korostaa, että jäsenvaltioille on jätettävä riittävä kansallinen liikkumavara ennallistamistoimista.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

Vaikutukset budjettivaltaan

(18) Nyt arvioitavaa asetusehdotusta on tarpeen tarkastella budjettisuvereniteetin kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 29/2021 vp, PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus. Valtion vastuita arvioitaessa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 11/2020 vp, PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Valtioneuvoston kirjelmän mukaan Suomelle ennallistamisasetuksen johdosta muodostuvat vuotuiset kustannukset olisivat komission arvion mukaan 931 miljoonaa euroa. EU-jäsenvaltioille arvioituista kokonaiskustannuksista tämä olisi 12,6 prosenttia. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle aiheutuisi jäsenvaltioista eniten kustannuksia (0,39 prosenttia BKT:stä).

(19) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkitystä on taloudellisten vaikutusten suuruuden lisäksi myös sääntelystä johtuvien vaikutusten muodolla. Ennallistamistoimia ja luonnon tilan parantamiseen tähtäviä toimia rahoitetaan Suomessa nykyisin käytännössä julkisin varoin ja pääasias-
sa valtion talousarviosta. Asetusehdotuksessa asetettaisiin sitovia ennallistamistavoitteita, mikä johtaisi siihen, että ehdotuksen toimeenpano edellyttäisi kansallisten varojen kohdentamista valtion talousarviosta. Näin ollen ehdotusta on arvioitava eduskunnan budjettivallan kannalta. Ehdotetun kaltainen sääntelytapa irtaantuu perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan unionin budjetin käyttöön sovelletusta parallellismin periaatteesta, jonka mukaan lainsäädäntö- ja budjettivalta ovat kulkeneet käsikkäin. Arviointitilanne on siten jossakin määrin uudellinen.

(20) Kirjelmässä kiinnitetään huomiota siihen, että komission esittämiin arvioihin kustannuksista ja hyödyistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Asia vaatii valtioneuvoston mukaan lisäselvitystä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen valtionaloudellisista vaikutuksista on saatava huomattavasti yksityiskohtaisempi, perustavanlaatuinen selvitys. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikutuksia arvioitaessa tulee selvittää myös nyt ehdotettavasta sääntelystä aiheutuvien kustannusten suhde jo voimassa olevasta sääntelystä johtuviin kustannuksiin.

(21) Perustuslakivaliokunta pitää asetuksen arvioituja vaikutuksia niiden mittaluokan ja pitkäaikaisuuden vuoksi ongelmallisina suhteellisuusperiaatteen kannalta ja hyvin merkittävinä budjettivallan ja talousvaikutusten näkökulmasta. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen valtionaloudellisia kustannusvaikutuksia tulee alentaa erittäin merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa yksittäisten jäsenvaltioiden valtionalouksille.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että Suomen ei tule hyväksyä kirjelmässä selostettua sääntelyä nyt ehdotetussa muodossa.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2022 vp

Helsingissä 11.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Jani Mäkelä ps (osittain)
varajäsen Wille Rydman wr (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala