

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Olli Ojala, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Turo Hjerppe, ympäristöministeriö
- budjettineuvos Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Tuuli Orasmaa, maa- ja metsätalousministeriö
- kansainvälisten asiain neuvos Teemu Seppä, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Siina Lepola-Lång, työ- ja elinkeinoministeriö
- valiokuntaneuvos Anna Sorto, eduskunta, valiokuntasihteeristö
- valiokuntaneuvos Kaisa Männistö, eduskunta, valiokuntasihteeristö
- puheenjohtaja, professori Janne Kotiaho, Suomen Luontopaneeli
- ohjelmajohtaja Anne Tolvanen, Luonnonvarakeskus
- ryhmäpäällikkö Marko Järvinen, Suomen ympäristökeskus
- johtava asiantuntija Antti Mäntykoski, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- metsäjohtaja Karoliina Niemi, Metsäteollisuus ry
- ympäristöpäällikkö Paloma Hannonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- johtava metsäasiantuntija Mai Suominen, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

EU:n komissio on antanut 22.6.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM(2022) 304 final).

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 mer-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

kittävästi. 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 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 selvittää 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

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

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 määrittelmän 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.

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.

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

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

Metsäympäristöt

Suomessa metsien merkitys lajien uhanalaisuudelle on keskeinen. Metsien ollessa laajasti metsätaloustaloudessa, on metsätaloudessa tehtävillä toimilla suuri merkitys luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Metsiä koskevissa toiminnoissa ja niille asetettavissa tavoitteissa 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

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.

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

Monimuotoisuuden suojelu on tärkeää

Suomi on sitoutunut YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategiaan, jonka tavoitteena on kääntää luonnon monimuotoisuus elpymisuralle vuoteen 2030 mennessä. Toimet luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi globaalisti ovat välttämättömiä, sillä biodiversiteetiltään rikkaimmat ekosysteemit sijoittuvat trooppiselle ja subtrooppiselle vyöhykkeelle ja monet niistä ovat uhanalaisia. Äärimmäisten sääilmiöiden yleistymisen on johtanut usein luonnonjärjestelmien sopeutumiskyvyn ylittymiseen. Ekosysteemien ennallistamisella voidaan lieventää ilmastonmuutoksen vaikutuksia. Suomen uusimman uhanalai-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

suusarvioinnin (2019) mukaan enemmistö uhanalaisista lajeista elää metsissä (31 %) sekä perineympäristöissä ja muissa ihmisen muuttamissa ympäristöissä (24 %). Luontotyyppien uhanalaisuutta koskevan selvityksen (2018) mukaan luontotyyppien tila heikentyy edelleen ja 48 % niistä on uhanalaisia. Ympäristövaliokunta korostaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää selkeästi uusia toimia niin EU:ssa, Suomessa kuin globaalistikin.

Luonnon monimuotoisuuden suojelu on myös taloudellisesti kannattavaa, sillä talouden toiminta ja ihmisten hyvinvointi ovat riippuvaisia luonnosta. Vuonna 2021 julkaistu ns. Dasguptan raportti korostaa muun ohella, että on myös halvempaa suojella ja ylläpitää toimivaa ekosysteemiä kuin ensin heikentää ja sen jälkeen ennallistaa. Monimuotoisuuden luonteen vuoksi sen arvottaminen rahamääräisesti on vaikeaa, joiltain osin jopa mahdotonta ja hyödytöntä. Näin ollen myöskään perinteiset ohjauskeinot julkishyödykkeiden tuottamiseksi ja ulkoisvaikutusten sisäistämiseksi hintaohjauksella eivät yksin riitä. Markkinapuuotteiden tai markkinoiden epäonnistumisen lisäksi Dasguptan raportti korostaa institutionaalista epäonnistumista monimuotoisuuden suojelussa. Raportin mukaan luontokato on sekä paikallinen, ekosysteemisidonnainen että globaali ongelma, jonka ratkaisemiseen tarvitaan hyvin erilaisia toimenpiteitä. Raportissa arvioidaan, että ympäristölle haitalliset tuet ovat vuositasolla 4 000—6 000 miljardia dollaria. Luontoa suojelevat toimenpiteet ja investoinnit taas ovat suuruudeltaan 78—143 miljardia dollaria vuosittain. Dasguptan raportti katsoo, että ratkaisut edellyttävät paljon muutakin kuin yksittäisiä veroja ja regulaatioita kannustaen paitsi laventamaan BKT:ta mittarina ottamalla huomioon luontopääoman kulumisen myös soveltamaan ja kehittämään ohjauskeinoja luonnonvarojen ylikulutuksen vähentämiseksi. YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolten viidestoista kokous, COP15 järjestetään joulukuussa 2022 Montrealissa Kanadassa. Kokouksen tavoitteena on hyväksyä luonnon monimuotoisuutta koskevat tavoitteet, joiden avulla pysäytetään luonnon köyhtyminen ja käännetään luonnon monimuotoisuus elpymisuralle.

Näistä lähtökohdista ympäristövaliokunta pitää tärkeänä, että globaalisti ja EU:n laajuisesti pyritään tavoitteen mukaisesti pysäyttämään monimuotoisuuden heikkeneminen ja kääntämään luonnon monimuotoisuus elpymisuralle vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvoston tavoin olennaista on korostaa, että toimia kohdistetaan kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti kaikille luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeisille sektoreille ja tarvittavien hyvin erilaisten toimien tulee olla käytännössä toteuttamiskelpoisia. Koska luontokato on ekosysteemisidonnainen, tavoitteita asettaessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin luonnonolosuhteisiin ja jätettävä riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet.

Säädösehdotuksen muoto

Komissio on antanut ennallistamista koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi asetusehdotuksen perustellen sitä asetuksen välittömällä sovellettavuudella. Jäsenvaltioiden on edistettävä pitkän aikavälin tavoitteita laatimalla kansallisia ennallistamissuunnitelmia, joissa esitetään tarvittavat ennallistamistoimenpiteet. Koska asetusta ei tarvitse muuttaa kansalliseksi lainsäädännöksi, vaan se on suoraan sovellettavaa, ennallistamistoimenpiteet voidaan aloittaa aikaisemmin kuin direktiivin perusteella.

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

Valiokunta katsoo, että kustannusvaikuttavimpien toimien toteuttamiseksi tarvittavan suuren kansallisen liikkumavaran vuoksi sääntelymuotona tulisi käyttää direktiiviä asetuksen sijaan. Asetukset ovat säädöksiä, joita sovelletaan automaattisesti ja yhtäläisesti kaikissa EU-maissa heti niiden tultua voimaan. Direktiivit velvoittavat EU-maat saavuttamaan direktiiveissä säädetyt tavoitteet, mutta maat päättävät itse siihen käytettävistä keinoista. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava ennallistamistoimenpiteitä, joilla esimerkiksi eräiden luontotyyppien alueet, joiden tila ei ole hyvä, parannetaan hyvään tilaan. Ennallistamissuunnitelmat on kuitenkin laadittava kansallisesti, koska luonnonolosuhteet ovat eri maissa erilaiset. Valiokunta katsoo, että tämä on tyypillisesti direktiiviin perustuvaa sääntelyä.

Komissio perustelee asetuksen valintaa kiireellä — asetus saadaan nopeammin noudatettavaksi kuin direktiivi, joka on muutettava kansalliseksi lainsäädännöksi. Valiokunta katsoo, että kiire on heikko perustelu pysyvän lainsäädännön laatimisessa, sillä vähänkin pidemmällä tähtäimellä lainsäädännön toimivuus ja vaikuttavuus perustuvat aivan muuhun kuin siihen, että se saadaan nopeasti voimaan. Valiokunta painottaa myös sitä, että kansallisten ennallistamissuunnitelmien laatiminen vaatii joka tapauksessa huomattavan paljon aikaa, jotta ne voivat täyttää tavoitteensa.

Toinen peruste on se, että toisin kuin direktiivissä, asetuksella määritellään tavoitteen lisäksi tarkemmin myös oikeudelliset vaatimukset ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi. Valiokunta pitää keinoista säätämistä direktiiville tyypillisenä säätämisenä. Luontokadon ekosysteemisidonnaisuuden ja tarvittavien ratkaisujen moninaisuuden vuoksi on nimenomaan keinot ja kustannusvaikuttavimmat toimet perusteltua jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi. Valiokunta katsoo, että komissio tunnustaa tämän tosiseikan siinä, että jäsenvaltiot kuitenkin saavat ehdotuksen mukaan laatia itse ennallistamissuunnitelmat, jotka jättävät ainakin jonkin verran liikkumavaraa toimien valintaan. Asetuksen perusteleminen keinojen määräämisellä herättää siten perusteltuja kysymyksiä komission pyrkimyksistä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kansallinen ennallistamissuunnitelma voi olla hyvä työkalu, jolla luontokadon pysäyttämistä voidaan merkittävästi edistää. Tärkeää sen arvioinnin osalta kuitenkin on varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä. Tarpeettoman yksityiskohtainen, pakottava sääntely on valiokunnan mielestä myös suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Sosiaalinen hyväksyttävyys

Kansallisten ennallistamissuunnitelmien toimeenpanossa on maanomistajien merkitys olennainen, kun otetaan huomioon maa- ja metsätalouden keskeinen merkitys kansallisissa luonnon monimuotoisuutta koskevissa kysymyksissä. Ongelmaa ei olisi, jos toimet kohdistuisivat suojelualueille, mutta asetusehdotus nimenomaan laajentaa monimuotoisuuden suojeluvelvoitteet suojelualueiden ulkopuolelle, jolloin ne voivat haitata ja estää yksityisomistuksessa olevien maiden käyttöä sellaisella tavalla, joka on tähän asti ollut lainsäädännön ja ohjeiden mukaista.

Kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti kestävän kehityksen on oltava paitsi ekologisesti ja taloudellisesti myös sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä. Valiokunta korostaa, että komission ehdotuksen jatkokesittelyssä on otettava paremmin huomioon ehdotuksen sosiaalinen hyväksyttävyys, kuten eri osapuolten laaja kuuleminen ja ottaminen mukaan aktiiviseen ratkaisijan rooliin. Valiokunta muistuttaa, että Natura 2000 -verkoston täytäntöönpano Suomessa epäonnistui

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

sosiaalisen hyväksyttävyyden hankinnassa, mistä syystä ilmapiiri luonnonsuojelun hyväksi tehtäviin toimiin heikkeni merkittävästi. Vasta viime vuosikymmenen aikana tehdyt toimet suojelutoimien muuttamisesta lähtökohtaisesti vapaaehtoiselle pohjalle, mistä ovat hyvänä esimerkkinä METSO- ja HELMI-ohjelmat, ovat muuttaneet tilannetta ja palauttaneet luottamuksen ympäristöhallintoon. Hyvää yhteistyötä maanomistajien, metsäammattilaisten sekä ympäristö- ja metsähallinnon kesken ei saa heikentää toteuttamalla ehdotettua sääntelyä sosiaalisesti kestävämmällä tavalla. Tähän tarvitaan myös merkittävästi rahoitusta. METSO-ohjelman toteutuksessa on saatu hienoja tuloksia yhteistyöstä eri toimijoiden kesken, kun siinä on onnistuttu sopimaan luonnonsuojelullisesti arvokkaan metsän kriteereistä laaja-alaisen sidosryhmäjoukon kesken ja toteuttamaan suojelua kaikkien hyväksymällä tavalla. Laajemmassa tarkastelussa ehdotus on myös yhteensovitettava vihreän siirtymän toteuttamiseksi tarpeellisen energiamurroksen vaatiman infrastruktuurin rakentamisen kanssa.

Mahdollisuus kustannustehokkaisiin ennallistamisratkaisuihin sekä EU:n olemassa olevien ja tulevien rahoitusvälineiden käyttäminen ennallistamisasetuksen vaatimusten täyttämiseen on varmistettava reilun taakanjaon turvaamiseksi. Asetuksen kansallisessa toimeenpanossa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös sen positiivisiin työllistämisen- ja liiketoimintamahdollisuuksiin. Myös ruokaturvasta on pidettävä huolta, kun ilmastonmuutos vähentää käytettävissä olevaa viljelyalaa globaalisti. Huoltovarmuus on muutoinkin näkökulma, joka on otettava vakavasti huomioon Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainassa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Valiokunta pitää tätä myös hyvin tärkeänä korostaen, että Suomessa ennallistamistoimia vaativat pinta-alat arvioidaan suuriksi, ja tavoitteisiin pääsemiseksi kannustinjärjestelmää tulisi kehittää sellaiseksi, että se houkuttelee maanomistajia tekemään huomattavasti aikaisempaa enemmän monimuotoisuutta turvaavia toimenpiteitä. Tämä vaatii myös resursseja ja laajaa rahoituspohjaa. Jotta monimuotoisuuden turvaamista voidaan edistää laaja-alaisemmin, tarvittaisiin tukien lisäksi myös markkinaehtoista toimintaa, kuten ekologisen kompensaation kehittämistä ja markkinaehtoisten kompensaatiomekanismien osalta on kuitenkin olennaista ratkaista niihin liittyvä lisäisyysongelma. Haasteellista on myös kompensoinnin lisäisyysehdon täyttyminen erityisesti silloin, kun ennallistamisen lainsäädännölliset tavoitteet on asetettu korkealle jo valmiiksi.

Kustannusarviot

Komission arvion mukaan ennallistamisen ja hoidon kustannukset vuosina 2022—2050 ovat ehdotuksen mukaan noin 930 miljoonaa euroa vuodessa. Suomelle arvioiduista kustannuksista noin puolet on arvioitu syntyvän sisävesien tilan parantamisesta, noin viidennes metsien tilan parantamisesta ja hieman alle viidennes turvemaiden ennallistamisesta. Kustannukset ovat jäsenmaista kolmanneksi korkeimmat ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuina kaikkein korkeimmat.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemyksiin siitä, että ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavia pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia ja on pidettävä välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista ja jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustaa-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

vuoden turvaamista tai lisäämistä. Valtioneuvosto toteaa, että lainsäädännön jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi.

Valiokunnan saaman viimeisimmän arvion mukaan valtioneuvosto pitää komission arviota yliarvioituna, minkä lisäksi suurimman osan toimeenpanon kustannuksista arvioidaan olevan päällekkäistä olemassa olevan lainsäädännön täysimääräisen toimeenpanon kanssa. Useat olemassa olevat ohjelmat, suunnitelmat sekä tuki- ja kannustinjärjestelmät myös osaltaan rahoittavat asetusehdotuksen mukaista luonnon tilan parantamista. Valiokunta toteaa, että komissio viittaa ehdotuksen perusteluissa esimerkiksi EU-rahastojen hyödyntämiseen. On kuitenkin otettava huomioon, että kuluvan rahoituskehyskauden osalta EU-rahastojen volyymit on sovittu ja samoin kansalliset suunnitelmat on pitkälti loppuun lyöty, joten rakennerahastojen tai maaseudun kehittämisrahaston varojen käytön hyödyntäminen lyhyellä aikataululla vaikuttaa käytännössä epätodennäköiseltä. Näyttää myös todennäköiseltä, ettei aiheutuvista kustannuksista pystyttäisi kattamaan kovinkaan suurta osaa EU-rahastoista kanavoituvan rahoituksen kautta.

Valiokunta korostaa myös, että Suomi on sitoutunut tietopohjaiseen politiikkaan, ja tavoitteiden ja toimien on perustuttava kattaviin vaikutusanalyysihin. Asetusehdotuksen osalta ei ole vielä pystytty arvioimaan, miten vaikutukset kohdistuvat alueellisesti, koska tieto luontodirektiivin eri luontotyyppien heikentyneiden alueiden pinta-aloista ja sijoittumisesta on puutteellista. Asetusehdotuksen 11 artiklan mukaan kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa on ennallistettavia alueita määritettäessä verrattava kunkin luontotyyppin osalta tilannetta luontotyyppin pinta-alassa 70 viime vuoden aikana tapahtuneisiin menetyksiin. Vaikka elinympäristöjen tilaa koskeva tieto on Suomessa korkeatasoista, myös meillä on huomattavaa epävarmuutta siitä, mitkä ovat heikentyneessä tilassa olevia elinympäristöjä ja missä ne sijaitsevat. Epävarmuutta on siitäkin, miten heikentyneisyys ylipäättään määritellään. Komission vaikutusarviointia taloudellisista hyödyistä ja kustannuksista voidaan pitää korkeintaan suuntaa antavana ja luotettavampia arvioita tarvitaan. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida paitsi ehdotuksen kustannuksia myös välillisiä kustannuksia tarkemmin samoin kuin niiden kohdentumista ja vaikutusta esimerkiksi puun saatavuuteen. Elinympäristöjen tilasta tarvitaan lisätietoa, jotta ennallistamistarve voidaan arvioida luotettavasti ja jotta ennallistamista voidaan kohdentaa mahdollisimman kustannusvaikuttavasti.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että myös komission esittämiin arvioihin hyödyistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Hyödyt on vaikutusarviossa arvioitu meta-analyysin perusteella käyttäen maksuhalukkuustutkimuksia, joista osa on tehty Suomen olosuhteista vahvasti eroavissa maissa ja kokonaishyöty on saatu kertomalla hehtaariohtaiset hyötyarviot ennallistetavalla pinta-alalla. Luonnonvarakeskuksen mukaan hyötyjen määrä ei kuitenkaan kasva lineaarisesti, joten esitetty kokonaishyöty on todennäköisesti yliarvio, minkä lisäksi vaikutusarvioinnissa esitetyt hyödyt ovat pääosin markkinattomia hyötyjä. Luotettavan hyötyarvion saamiseksi asiasta on laadittava kattava selvitys Suomessa.

Vaikutukset metsätalouteen

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että metsiä koskevissa toimissa ja niille asetettavissa tavoitteissa on huomioitava metsäluonnon monimuotoisuus sekä metsien taloudellinen merkitys ja maanomistajien oikeudet. Suomi on johdonmukaisesti korostanut, että metsäpolitiikan tulee

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

olla jatkossakin kansallisen päätäntävällän piirissä, koska EU:n perussopimuksissa ei ole määriteltä oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. EU:lla on kuitenkin toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Kuten edellä on todettu, säättäminen asetuksella direktiivin sijaan ja ulottuminen suojelualueiden ulkopuolisille alueille ovat syitä, joiden vuoksi sääntelyn sosiaalinen hyväksyttävyys on heikko, jos jäsenvaltion kansallisia ja luonnonolosuhteiden erityispiirteitä ei oteta riittävästi huomioon erityisesti toimien suuntaamisessa. Asetuksella sääntely on direktiiviä ehdottomampaa ja vähemmän joustavaa, ja ulottuminen suojelualueiden ulkopuolelle laajentaa tavoitteita koskemaan valtion omistuksessa olevien maiden lisäksi yksityisomistuksessa olevia maita.

Valiokunta kannattaa yhteisiä, kunnianhimoisia tavoitteita ja katsoo, että kansallisesti tehtyinä luonnonhoidon lisäämisellä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisella osana metsätaloutta on tärkeä merkitys luonnon tilan parantamisessa. Jäsenmaille on jätettävä valta päättää keinoista ja toimien kohdentamisesta sekä soveltuvista indikaattoreista.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotuksessa todetaan ehdotuksen liittyvän myös EU:n uuteen metsästrategiaan (COM/2021/572 final). Sitä koskevissa neuvoston päätelmissä (5.11.2021, 13537/21) korostetaan muun muassa, että metsätaloudella voi olla keskeinen rooli EU:n siirtymisessä vihreään, ilmastoneutraaliin ja kilpailukykyiseen kiertotalouteen. Neuvosto painotti myös, että kestävä metsänhoidon ympäristö-, sosiaali- ja talousnäkökohdat on saatava keskenään tasapainoon ja että on tärkeää kunnioittaa ja ylläpitää metsien ja metsänhoitokäytäntöjen monimuotoisuutta eri jäsenmaissa ja alueilla. Valiokunta korostaa näiden näkökulmien merkitystä.

Esityksen kokonaisvaikutukset metsäsektoriin tulevat olemaan merkittävät, sillä esityksen mukaan heikentymättömyysvelvoite ulottuisi kaikkiin luontodirektiivin liitteessä I lueteltujen luontotyyppien esiintymiin riippumatta siitä, onko jäsenvaltio sisällyttänyt esiintymän kansalliseen Natura 2000 -verkostoon vai ei. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida myös vaikutuksia puun saatavuuteen, verotuloihin, vientituloihin ja työllisyyteen. Vaikuttavuuden kannalta on olennaista kohdistaa toimet ennallistamistavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisille alueille eikä haitata kestävä metsätalouden harjoittamista suojelualueiden ulkopuolisilla alueilla, joiden merkitys ennallistamistavoitteiden saavuttamisen kannalta voi olla vähäinen. Myös valtioneuvosto katsoo, että 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.

Asetusehdotuksen 4 ja 5 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu heikentymättömyysvelvoite on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen suoraan asetuksen nojalla tulevana velvoitteena, joka ulottuu kaikkiin luontodirektiivin liitteessä I lueteltuihin luontotyyppien esiintymiin riippumatta siitä, onko niitä sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, jonka kautta voimassa olevan sääntelyn mukaisesti varmistetaan luontotyyppien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennallistaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. Siinä muodossa kuin se on esitetty, heikentymättömyysvelvoite on käytännössä artiklassa tarkoitettujen luontotyyppien ja elinympäris-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

töjen ehdoton heikennyskielto. Velvoite koskee kaikkien direktiiviluontotyyppien ja direktiivilajien esiintymiä ja sellaisena mahdollisesti varsin monia alueita. Ehdoton heikentämiskielto suojelualueiden ulkopuolella poikkeaa huomattavasti kansallisen lainsäädäntömme peruslähtökohdista, jossa suoraan lain nojalla on toistaiseksi suojeltu erittäin pienimittakaavaisia alueita, kuten metsälain 10 §:ssä tarkoitettut erityisen tärkeät elinympäristöt. Poikkeuksena tästä voidaan hyväksyä vain ylivoimainen este, ilmastonmuutoksesta suoraan johtuva seuraus tai erittäin tärkeä yleisen edun mukainen hanke, johon ei ole saatavilla vähemmän vahingollisia vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Valiokunta katsoo, että Suomen kaltaisessa maassa, jossa luontoympäristöä on huomattavan paljon, yhteiskunnallinen kehitys tulee välttämättä edellyttämään edellä mainitun tyyppisten poikkeuksien hyväksymistä. Näille voi hyvin myös olla luonnontieteellisesti kokonaisuutena arvioiden hyväksyttävät perusteet. Valiokunta katsoo, että jatkovalmistelussa tulee aktiivisesti tutkia mahdollisuuksia muuttaa sääntelyä sellaiseksi, että heikentymättömyyskieltoa tarkastellaan alueellisesti tai valtakunnallisesti, jotta sääntely ei johda tarkoituksensa vastaiseen kehitykseen. Tällöin kysymys olisi kokonaisheikentymättömyysvelvoitteesta. Sen osalta tulisi puolestaan harkittavaksi tilanteessa, jossa heikennys sallitaan, kysymys mahdollisesta haittojen hyvittämisestä eli ekologisesta kompensatiosta. Valiokunta korostaa, että yhteiskuntaa tulee voida kehittää kokonaisuutena arvioiden siten, että esimerkiksi vihreän siirtymän edellyttämät uudet uusiutuvan energian laitokset siirtoverkkoineen ja muine välttämättömine rakenteineen on mahdollista rakentaa, vaikka paikallisesti jouduttaisiin heikentämään pienialaisesti jotain luontotyyppiä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöehdotuksesta teetetyn kansallisen esiselvityksen perusteella 4 ja 5 artiklojen toimeenpanon kustannuksiin voidaan vaikuttaa merkittävästi kohdentamalla ennallistamistoimia niiden kustannusvaikuttavuuden perusteella. Kansallista liikkumavaraa rajoitetaan ehdotuksessa kuitenkin jo merkittävästi esittämällä prosenttimääräinen tavoite kullekin luontotyyppiryhmään. Vaikutusarviointien osalta on myös selvitettävä sitä, jäävätkö esitetyt hyödyt laskennallisiksi siten, että ne eivät realisoidu esimerkiksi markkinoiden puuttumisen vuoksi. Hyötyjen ja haittojen ajallinen ero voi myös olla merkittävä.

Vaikutukset vesienhoitoon

Ilmastonmuutos haastaa paitsi monimuotoisuuden suojelua yleensä myös erityisesti vesiensuojelua lisääntyneiden talvisateiden ja kuivien kausien myötä. Tämä tulee vaatimaan vesienhallinnan merkittävää parantamista valuma-alueetasolla ja kaikkien maankäyttösektoreiden tiivistä vuoropuhelua. Soiden ennallistaminen, kosteikko- ja tulvatasannerakentaminen, jatkuvapeitteinen metsänkasvatus ja kunnostusojitusten rajoittaminen ovat erinomaisia keinoja parantaa vesienhallintaa ja -suojelua.

Sisävesien (järvet, lammet, joet ja pienvedet) ennallistamistavoitteita tukevat vesienhoitoalueilla toteutettavat vesienhoitosuunnitelmat ja niiden toimenpideohjelmat. Ennallistamisen toteuttaminen on ollut kuitenkin hidasta, sillä kokonaisnäkemystä ei ole pystytty huomioimaan ja vaikuttavimpia toimenpiteitä priorisoimaan ja kohdentamaan riittävästi. Vesistöjen ennallistamisessa ja ekologisten tilan parantamisessa valuma-alueen kokonaisvaltainen tilaan vaikuttavien paineiden ja toimenpiteiden tarkastelu on yleensä välttämätöntä. Ihmistoiminnan seurauksena muuttuneiden sisävesien palautuminen on usein hidas, jopa vuosikymmeniä vievä prosessi. Valiokunta ko-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

rosta, että tämä on yksi syy siihen, miksi ennallistamisessa ei ole hyvistä tavoitteista huolimatta onnistuttu. Valiokunta pitää hyvänä laadullisten tavoitteiden osalta, että paranemiselle ei aseteta määräaikaa sisävesiekosysteemeissä. Tärkeää on silti pyrkiä kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja ennallistamistyön resurssien kasvattamiseen.

Pelkästään luontodirektiivin liitteen I sisävesiluontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttamiseksi tai turvaamiseksi tarvittavien toimien kustannuksiksi on toimintaohjelmassa arvioitu noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Asetusehdotuksessa esitettyjen sisävesi- ja meriluontotyyppien tilan parantamiseksi rehevöitymisen vähentäminen on ensisijainen toimi. Vesipuitedirektiivin nojalla laadituissa vesienhoitosuunnitelmissa on esitetty toimenpiteitä rehevöitymistä aiheuttavan kuormituksen hallintaan. Valtioneuvoston hyväksymissä vuosia 2022—2027 koskevista vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjen nykytoimenpiteitä täydentävien, vesien hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden vuotuiset kustannukset ovat noin 570 miljoonaa euroa vuodessa.

Valiokunta pitää tärkeinä ehdotettua vapaiden virtavesien tavoitetta. Suomessa arvioidaan olevan noin 130 000 km pieniä jokia ja puroja. Erityisesti näiden pienempien virtavesien osalta on hyvät edellytykset palauttaa vapaasti virtaavia jokia ennalleen. Suurin osa patorakenteista (yhteensä noin 4 500) ei liity vesivoiman tuotantoon, ja arvion mukaan vähintään 20 % padoista on käyttötarkoituksen menettäneitä rakenteita, joiden poistosta ei siten olisi haittaa tulvasuojelulle, vesivoiman tuotannolle tai virkistyskäytölle. Virtavesien jatkumon esteistä suurin osa on tierumpujen kokoluokkaa olevia esteitä (noin 40 000 vaellusesteeksi arvioitua rakennetta). Vesivoimaan liittyvistä padoista ja tuotantolaitoksista noin 30 % tuottaa sähköä sähkömarkkinoille (noin 220 kpl), ja näistä alle 40 suurinta voimalaitosta tuottaa lähes kaiken säätövoiman. Virtavesien esteiden poistaminen ei siten vaikuttaisi Suomen vesivoiman tuotantoa vähentävästi.

Valiokunta painottaa, että esteiden poistaminen ei ole aivan yksinkertaista. Käytännössä päätöksiin patojen osittaisesta tai kokonaan purkamista vaikuttavat ekologisten tekijöiden lisäksi myös esimerkiksi alueen maankäyttö, tulvasuojelu, virkistyskäyttö ja matkailu, taloudellinen merkittävyys, vesioikeudelliset edellytysharkinnat ja kulttuuriperinnön säilyttäminen. Patojen purkamisella voi olla vaikutuksia myös alueen hydrologiaan, joten oletetut vaikutukset voivat olla osittain ristiriitaisiakin totutun maankäytön kannalta. Osasta patoaltaita ja niiden läheisyydessä olevia kosteikkoja on myös muodostunut tärkeitä virkistys- ja luontoarvoja tukevia kohteita tai padot ovat merkittäviä maailman ruoan- ja sähköntuotannon kannalta. SusHydro-hanke kehittää kestävästä vesivoimatuotannon hallinnan suuntaviivoja yhdistämällä ajantasaisen oikeuden ja taloustieteen tutkimuksen sekä uusimmat virtavesiekologian tutkimusmenetelmät.

Vaikutukset turvemaihin

Suomessa merkittävimmin turvemaita ovat muuttaneet turpeen nosto ja mittavat ojitukset. Onnistunut turvemaiden ennallistaminen ja palauttaminen takaisin vettä, hiiltä, ravinteita ja metalleja sitoviksi ekosysteemeiksi tukee kansallisia biodiversiteetti- ja ilmastotavoitteita sekä vesipuitedirektiivin tavoitteita. Turvemaiden ennallistamisella pystytään myös vähentämään ilmastopäästöjen lisäksi turvemaiden käytöstä tulevia haitallisia vesistövaikutuksia, kuten eroosiota, uomien hiekoittumista ja vesistöjen liettymistä sekä happamilta sulfaattimailta huuhtoutuvia raskasmetalleja. Siten turvemaavaltaisilla valuma-alueilla turvemaiden ennallistaminen edistää myös vas-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

taanottavissa vesistöissä tehtävien ennallistamis- ja kunnostamistoimenpiteiden onnistumista. Arviota ennallistamiseen soveltuvista turvepelloista, entisistä turvetuotantoalueista ja muista ojitetuista turvemaista ei kuitenkaan ole vielä kattavasti, joten arviot ovat hyvin epävarmoja, mikä johtuu turvemaiden päästöjen suurista vaihteluista.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että maataloussektorin ennallistamistoimet ja niille asetettavien tavoitteiden täyttäminen eivät saa heikentää ruokaturvaa tai maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia. Vallitsevassa geopoliittisessa tilanteessa myös huoltovarmuus on otettava erityisesti huomioon. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että 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 turvemailla. Selvää on myös, että tulisi ehkäistä tilannetta, jossa turvepeltoja ennallistetaan, mutta niitä myös raivataan lisää. Ohjauskeinot on siksi valmisteltava siten, että kokonaisvaikutuksia hallitaan järkevästi turvepeltoihin kohdistuvien toimien kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi.

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

Asetusehdotuksen 6 artiklan mukaan vuonna 2030 olisi saavutettava viherpeitteisyyden ja latvuspeittävyyden vähentymättömyys vuoden 2021 tasoon verrattuna. Asetusehdotus velvoittaa siten Suomessa 63 kaupunkia ja kuntaa kompensoimaan viherpeitteisyyden ja latvuspeittävyyden menetykset siltä osin kuin ne ovat niitä hävittäneet vuoden 2021 jälkeen. Tavoitteen yhdenmukaisuus kaikkien jäsenvaltioiden osalta riippumatta hyvin erilaisista lähtökohdista on omiaan johtamaan perusteettomasti asetuksen soveltamisen epätarkoituksenmukaisen suuriin kustannuksiin Suomen kaltaisessa maassa. Suomen kaupunkimaisilla alueilla on EU:n suurin viheralueosuus ja toiseksi suurin puupeitteisyys, joten monimuotoisuustoimia ja viheralueen säilyttämistä voitaisiin joustavasti edistää kansallisin toimin. Alueidenkäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa on käyttökelpoisia keinoja kehityksen ohjaamiseen, ja yksityismailla tapahtuvaa kehitystä on mahdollista ohjata kannustimin.

Velvoite lisätä prosentuaalisesti viherpeitteisyyttä edellyttäisi tällä hetkellä unionin keskitason yläpuolella olevien jäsenvaltioiden lisäävän edelleen viherpeitteisyyttä samassa suhteessa kuin unionin heikoimmalla tasolla olevien maiden, vaikka asetuksen tavoitteiden kannalta ratkaisevaa olisi saavuttaa kaikissa jäsenvaltioissa riittävä vähimmäistaso. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksessa tulee tunnistaa eri jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet viheralueiden määrässä ja artiklan velvoitteet tulisi kohdistaa vain sellaisiin kaupunkialueisiin, joiden viheralueiden määrä jää alle unionin määrittelemän vähimmäistason. Jäsenvaltiolla tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti riittävä liikkumavara viheralueiden määrästä ja latvuspeittävyydestä päätettäessä, että ne voivat asettaa hyvän tason tavoitteet kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa ja päättää siitä, miten nämä tavoitteet voidaan kustannusvaikuttavimmin saavuttaa. Valiokunta kiinnittää huomiota sääntelyn suhteeseen kaavoitukseen ja maankäyttöön, joille EU:n perussopimuksessa on esitetty muusta ympäristöpolitiikasta poikkeava lainsäätämisyjärjestys (SEUT 192 artiklan 2 kohta).

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

Säädösvallan delegointi

Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin erittäin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee liitteitä I—VI, koska ne ovat keskeisiä asetuksen soveltamisalan ja sisällön kannalta. Komissiolle siirrettävän toimivallan tulee olla riittävän tarkkarajaisista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Komissio antaa delegoituja säädöksiä EU:n lainsäädännössä myönnetyn säädösvallan siirron perusteella. Komission valtuudet antaa delegoituja säädöksiä on kuitenkin tiukasti rajattu, eikä delegoidulla säädöksellä voida muuttaa lainsäädännön keskeisiä osia. Valiokunta pitää esimerkiksi elinympäristö- ja lajiluetteloita sekä metsäindikaattorien sisältöä lainsäädännön keskeisinä osina, eikä säädösvaltaa tule näiden osalta delegoida.

Toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja ehdotuksen kehittäminen

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässä alustavana arvionaan, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto korostaa, että luonnon tilan parantaminen vaatii alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimia, minkä johdosta valtioneuvosto pitää tarpeellisenä tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdoitusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan. Kansallisten parlamenttien oikeudesta tehdä EU-toimielimille huomautus siitä, että ehdotusta ei pidetä toissijaisuusperiaatteen mukaisena, säädetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa N:o 2. Kyseessä on kansallisten parlamenttien suoran vaikuttamisen kanava. Suuri valiokunta on todennut, että menettelyn lisäarvo on eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta vähäinen, vaikka sitä voidaanakin pitää eduskunnan valtaoikeuksia jossain määrin täydentävänä menettelynä (SuVM 1/2022 vp). Vaikka menettelyn käyttäminen on eduskunnan päätettävissä, suuri valiokunta on myös todennut Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista olevan, että eduskunta valmistelee kaikki mahdolliset kannanotonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vastaavasti valtioneuvoston on kiirehdittävä kirjelmien toimittamista eduskuntaan, mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on esitetty Suomessa tai muiden jäsenvaltioiden piirissä perusteltuja epäilyjä (SuVL 12/2010 vp).

Ottaen huomioon, että valtioneuvosto kiinnitti kirjelmässään huomiota erityiseen tarpeeseen kiinnittää koko prosessin ajan huomiota toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen, ympäristövaliokunta katsoo, että eduskunnan omaa perussopimukseen perustuvaa toissijaisuusvalvontaa olisi tukenut se, että sillä olisi ollut käytettävissään ehdotusta koskeva valtioneuvoston U-kirjelmä hyvissä ajoin ennen kansallisille parlamenteille asetetun määräajan umpeutumista. Valtioneuvoston tulee käsitellä EU-asiat sellaisella aikataululla, että eduskunnalla on aito mahdollisuus harkita toissijaisuus huomautuksen tekemistä. Vaikka ympäristövaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen ongelmat liittyvät enemmän suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen, ympäristövaliokunta korostaa, että myös ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta on arvioitava koko neuvotteluprosessin ajan.

Asetusehdotuksen sosiaaliseen ja taloudelliseen hyväksyttävyyteen liittyvien haasteiden, merkittäviksi arvioitujen kustannusvaikutusten, hyötyjen ja kustannusten arvioinnin vaikeuden ja sääntelyyn liittyvien puutteiden johdosta valiokunta katsoo, että ehdotuksen kehittämiseen tulee pyrkiä vaikuttamaan kaikin mahdollisin keinoin, myös parlamentin poliittisen dialogin keinoin. Va-

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp

liokunta kannattaa sääntelyn tavoitteita ja on sitoutunut niihin, mutta korostaa myös tarvetta suhteuttaa sääntelystä aiheutuva taloudellinen rasitus saavutettavaan tavoitteeseen. Valiokunta korostaa uusiutuvan energian merkitystä Suomelle osana vihreää siirtymää ja sitä, että luonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen on osa kestäväää biotaloutta. Taloudellisten vaikutusten laajuuden johdosta sääntelykokonaisuus edellyttää myös parempaa suunnittelua ja rahoitusmahdollisuuksien hallintaa.

Valiokunta korostaa myös tarvetta toimia aktiivisesti yhdessä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa niin, että sääntelyssä turvataan sääntelytavan tarkoituksenmukaisuus, riittävä kansallinen liikkumavara, velvoitteiden oikeasuhtaisuus sekä jäsenvaltioille aiheutuvien kustannusten kohdullisuus ja niiden oikeudenmukainen kohdistuminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että valtioneuvoston kannasta poiketen Suomen tulee vastustaa asetusehdotusta ehdotetussa muodossaan ja edellyttää asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa sen muuttamista edellä tässä lausunnossa esitetyn mukaisesti.

Helsingissä 27.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Niina Malm sd
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Luontokato on aikamme vakavimpia uhkia. Suomi on sitoutunut YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategiaan, jonka tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden hupeneminen vuoteen 2030 mennessä. Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja tekemiemme sitoumusten täyttäminen edellyttää mittavia toimia kansallisesti ja kansainvälisesti.

Komission luonnon ennallistamisasetuksessa on kyse siitä, että asetetaan yleinen sitova tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden kestävää elpymistä EU:n maa- ja vesialueilla. Tämä tavoite johtuu luonnon monimuotoisuuden hupenemisesta ja kuudennen sukupuuttoaalton syvenemisestä. Lisätoimia tarvitaan, sillä kansallisilla tai EU:n nykyisillä toimilla ei ole onnistuttu pysäyttämään luontokatoa eikä turvaamaan sisävesien tilaa ja monimuotoisuutta. Valtioneuvoston lailla näemme komission aloitteen merkittävänä askeleena näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Asetuksen toimeenpano johtaisi heikentyneiden lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien sekä laajempien ekosysteemien tilan merkittävään parantumiseen. Koska lajien elinympäristöjen heikkeneminen ja häviäminen sekä luontotyyppien heikkeneminen ovat keskeisimmät uhanalaistumisen syyt, olisi asetuksella todennäköisesti suuri positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja sen palauttamiseen.

Valtioneuvosto pitää kannassaan välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi. Valtioneuvosto pitää myös hyvänä olemassa olevan EU:n luonnonsuojelulainsäädännön toimeenpanon tehostamista 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.

Tämän lisäksi valtioneuvoston kannassa tuodaan laajasti esille myös kriittisiä huomioita asetus ehdotukseen. Erityisesti tietopuutteet, vaikutusten arvioinnin epävarmuus, jäsenvaltioiden erilaisten lähtötilanteiden ja olosuhteiden huomioiminen sekä erityisesti kustannusvaikutukset on kaikki nostettu erikseen jatkoneuvotteluiden pohjaksi. Valtioneuvosto myös peräänkuuluttaa riittävää jäsenvaltiokohtaista liikkumavaraa sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

Valtioneuvoston kanta tukee selkeästi asetuksen tärkeitä tavoitteita, mutta nostaa samalla esiin kriittiset muutostarpeet, joihin jatkoneuvotteluissa haetaan muutosta. Valiokunnan enemmistön kanta menee kriittisyydessään valtioneuvoston kantaa pidemmälle, emmekä siksi voi siihen niiltä osin yhtyä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp
Eriävä mielipide 1

että lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa, että se yhtyy valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 27.10.2022

Mai Kivelä vas
Tiina Elo vihr
Emma Kari vihr

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Eduskunnan ympäristövaliokunnan käsittelyssä on valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus). Asetusehdotuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuutta, minkä saavuttamiseksi asetettaisiin useita sitovia luonnon tilan parantamiseen tähtääviä tavoitteita ja velvoitteita eri ekosysteemeille. Ehdotuksessa asetettaisiin elinympäristöittäin tavoitteita luonnon hyvän tilan saavuttamiselle ja asetettaisiin jäsenvaltioille velvoite ennallistamis- ja hoitotoimenpiteiksi, jotta tavoitteet saavutettaisiin. Asetusesityksen mukaan jäsenmaita sitovat säännökset ennallistamisesta koskisivat kaikkia luontodirektiivissä olevia luontotyyppisiä metsistä ja soista järvi- ja merialueisiin sekä kaupunkeihin ja maaseutuun.

Perussuomalaiset eivät hyväksy sitä, että EU:n jäsenvaltioille asetettaisiin tietty velvoite ennallistamistoimenpiteiksi. Katsomme, että tällaiset velvoitteet ovat turhia, sillä Suomessa pidetään esimerkiksi metsänhoidollisin toimenpitein erittäin hyvää huolta talousmetsistä ja siihen läheisesti liittyvistä luontoarvoista. Samaten katsomme, että esitys on jälleen osoitus komission astumisesta kansallisen päätäntävällän tontille. Suomen kannan on oltava yksiselitteisen kielteinen asetusehdotusta kohtaan, eikä valtioneuvoston kanta ole siksi riittävä.

Valiokuntaryhmä huomauttaa myös, että erityisesti metsiin vaikuttavia EU-prosesseja on samanaikaisesti vireillä useita, ja niiden yhteisvaikutuksia on mahdotonta hahmottaa. Näin ollen ennallistamista koskevan asetusehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon sen yhteydet muihin EU-asioihin ja niiden vaikutuksiin. Nyt näin ei ole. Etenkin metsäpolitiikka, jonka pitäisi olla täysin jäsenmaan toimivallassa, otettaisiin asetuksen myötä EU:n ohjaukseen. Tämä ei meille perussuomalaisille käy.

Toisaalta valiokuntaryhmä on huolissaan velvoitteen aiheuttamista mahdollisista taloudellisista vaikutuksista. Valiokuntaryhmä pelkää, että vuotuiset kustannukset liittyen edellä oleviin ennallistamistoimiin maksavat paljon rahaa. Asiantuntijatahot ovat arvioineet, että ennallistamisen kustannusvaikutukset ovat Suomelle euroissa EU-alueen kolmanneksi suurimmat, lähes 930 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi on myös oletettavaa, että esitykseen sisältyvät raportointivelvoitteet myös lisäävät hallintoa ja byrokratiaa oleellisesti nykyisestä.

Tulee myös huomioida, että nyt tehty ennallistamisasetus on monelta osin kohtuuton Suomelle. Esitys sitoisi merkittävältä osin Suomen eduskunnan budjettivaltaa vuosikymmeniksi. Valiokuntaryhmä huomauttaa siitä, että useiden asiantuntija-arvioiden mukaan esityksen kustannusarviot Suomelle on tehty karkealla tarkkuudella, ja ne olisivat merkittäväällä tavalla myös alimitoitettut. Muutoinkin Suomen budjettivallan merkittävä pitkäaikainen kaventaminen on itsessään torjuttava.

On myös syytä huomioida, että kustannusten mittaluokka huomioiden on selvää, ettei Suomelle aiheutuvista kustannuksista pystyittäisi kattamaan kovinkaan suurta osaa EU-rahastojen kautta kanavoituvan rahoituksen avulla.

Valiokunnan lausunto YmVL 41/2022 vp
Eriävä mielipide 2

Turvemaat jakautuvat epätasaisesti maan sisällä, joten alueellisesti niiden merkitys ruoantuotannolle on paljon suurempi kuin mitä kokonaisala antaa ymmärtää. Taloudellisesti kyse on näin ollen erittäin isosta menetyksestä tai kustannusnoususta, jos merkittävä määrä turvemaita siirtyy pois tuotannosta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä näkee, että turvemaat tulee säilyttää viljelyssä ja viljelykelpoisina jatkossakin. Esitys sitoo eduskunnan kädet vuosiksi.

Lopuksi valiokuntaryhmä haluaa todentaa myös sen, että esityksessä ns. tuotos-panos-suhde ei ole tasapainossa millään muotoa, kun puhutaan ennallistamistoimien ilmastovaikutuksista. Valiokuntaryhmä huomauttaa siitä, että esimerkiksi metsätalousasioiden tulee olla jatkossakin täysin jäsenvaltioiden päätösvallassa. Valiokuntaryhmä näkee, että Suomen on oltava kansallisen päätäntävällän osalta tinkimätön. Näin ollen Suomen ei pidä kannattaa ehdotusta, joka yksityiskohtaisten mittareiden kautta kaventaisi metsänomistajien mahdollisuuksia päättää esimerkiksi metsänhoidon tavoista.

On myös ongelmallista, ettei ennallistamisvelvoitteen alaisia kohteita ole määritelty kovin tarkkaan, sillä tämä voisi johtaa lopulta hyvin ristiriitaisiin määräyksiin ja toimiin, joissa suomalaisilta maa- ja metsätaloudessa toimivilta elinkeinonharjoittajilta menee käytännössä elinkeino. Valiokuntaryhmämme toteaa lopuksi, että ennallistamisasetus pyrkii olemaan kriittinen, mutta lausunnossa on kuitenkin näkemyksiä, jotka todellisuudessa vesittävät valiokunnan kannan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.10.2022

Petri Huru ps
Mauri Peltokangas ps