

Stora utskottet

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (restaureringsförordning)

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (restaureringsförordning) (U 76/2022 rd): Ärendet har inkommit till riksdagen.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 45/2022 rd
- miljöutskottet MiUU 41/2022 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 28/2022 rd
- finansutskottet FiUU 17/2022 rd
- grundlagsutskottet GrUU 62/2022 rd

Miljöutskottet har dessutom godkänt följande uttalande i ärendet:

Miljöutskottet föreslår för stora utskottet att riksdagens ståndpunkt lämnas till Europeiska kommissionen och de övriga EU-institutionerna inom ramen för den politiska dialogen mellan de nationella parlamenten och EU-institutionerna.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Olli Ojala, miljöministeriet
- biträdande avdelningschef, understatssekreterare för EU-ärenden Satu Keskinen, statsrådets kansli
- lagstiftningssekreterare Liisa Reunanen, statsrådets kansli
- budgetråd Armi Liinamaa, finansministeriet
- ledande expert Katja Matveinen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Birgitta Vainio-Mattila, jord- och skogsbruksministeriet

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

- ställföreträdande ständigt representant Tuuli-Maaria Aalto, Finlands ständiga representation vid Europeiska unionen
- f.d. EU-ambassadör Jan Store.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- miljöministeriet (tilläggsutredning)
- Ålands landskapsregering
- Finlands Kommunförbund
- forskningsenheten BIOS
- Föreningen för kontinuitetsskogsbruk Silva rf
- Kiinteistönömistajat ja rakennuttajat Rakli ry
- Finlands naturskyddsförbund rf
- WWF Finland.

Stora utskottets arbetsdelegation har hört:

- ordförande, professor Janne Kotiaho, Finlands Naturpanel
- programdirektör Anne Tolvanen, Naturresursinstitutet
- ledande sakkunnig i EU-relaterade skogsfrågor Jaana Kaipainen, Finlands skogscentral
- utvecklingschef Minna Pekkonen, Finlands miljöcentral
- jurist Anna-Rosa Asikainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- skogsdirektör Karoliina Niemi, Skogsindustrin rf.

Skriftligt yttrande till stora utskottets arbetsdelegation har lämnats av

- Klimatpanelen.

SKRIVELSE

Förslag

I förordningen om restaurering av natur ska fastställas ett övergripande mål att bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem samt att bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimatanpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden.

Därför fastställs enligt förslaget flera bindande mål för och skyldigheter i fråga om att förbättra tillståndet för naturen i en rad olika ekosystem. Dessa åtgärder bör senast 2030 omfatta minst 20 procent av EU:s land- och havsarealer och senast 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering.

I förordningen föreslås det bestämmelser om

- 1) att effektivisera genomförandet av habitatdirektivet och fågeldirektivet samt ramdirektivet om vatten och ramdirektivet om en marin strategi och komplettera regleringen av dem,
- 2) trygga ekosystemtjänster i stadsmiljöer,

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

- 3) avlägsna barriärer i strömmande vatten,
- 4) bromsa förlusten av pollinatörer, och
- 5) förbättra den biologiska mångfalden i jord- och skogsbruksmiljön.

Enligt förslaget till förordning ska medlemsstaterna utarbeta en nationell restaureringsplan i vilken metoderna för att uppnå förordningens mål fastställs. Genomförandet av planerna ska övervakas med hjälp av rapportering.

I artikel 19 i förordningen ska till kommissionen delegeras befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 290 i EUF-fördraget för att ändra bilaga I–VII i förordningen (bilaga I livsmiljötyper gruppvis; bilaga II livsmiljötyper och grupper av livsmiljötyper; bilaga III marina arter som avses i artikel 5; bilaga IV beskrivning, enhet och metod för indikatorer för jordbruksekosystem; bilaga V förteckning över arterna i index för vanliga jordbruksfåglar; bilaga VI beskrivning, enhet och metod för indikatorer för skogsekosystem; bilaga VII förteckning över exempel på restaureringsåtgärder).

Statsrådets ståndpunkt

Allmänt

Finland har förbundit sig till FN:s konvention om biologisk mångfald och de beslut som fattats inom ramen för den om skyddet av den biologiska mångfalden. Finland har också förbundit sig till Europeiska unionens strategi för biologisk mångfald, vars mål är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och vända utvecklingen mot återhämtning före 2030. Ett av målen för EU:s strategi för biologisk mångfald är att leda världen genom att föregå med gott exempel och att bidra till det internationella samfundets ambition att före 2050 säkerställa en situation där alla världens ekosystem har restaurerats, är motståndskraftiga och skyddas i tillräcklig utsträckning. Statsrådet ser kommissionens initiativ som ett betydande steg mot att uppnå dessa mål.

Statsrådet anser det nödvändigt att stärka åtgärderna för att förbättra tillståndet för naturen i syfte att stoppa förlusten av biologisk mångfald och vända den nedåtgående trenden. Statsrådet anser det bra att effektivisera verkställigheten av EU:s befintliga naturvårdslagstiftning och att införa kompletterande mål, skyldigheter och åtgärder som är viktiga för skyddet av den biologiska mångfalden. Statsrådet anser det viktigt att åtgärderna riktas på ett kostnadseffektivt och verkningfullt sätt till alla sektorer som är väsentliga för den biologiska mångfalden.

Statsrådet anser att målen och skyldigheterna i förordningen bör vara ambitiösa men genomförbara i medlemsstaterna. Uppnåendet av målen är förknippat med osäkerheter, såsom brister i informationen.

Finland har förbundit sig till en kunskapsbaserad politik, och alla mål och åtgärder ska grunda sig på omfattande konsekvensanalyser. Statsrådet betonar vikten av att fästa uppmärksamhet vid medlemsstaternas olika utgångslägen och förhållanden när målen för förslaget fastställs, inbegripet när det gäller statistikföring och informationsnivå. Det är viktigt att ge medlemsstaterna till-

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

räckligt med handlingsutrymme så att de kan rikta åtgärderna för att förbättra tillståndet för naturen. Det gör det möjligt att ta hänsyn till särskilda nationella förhållanden och välja de åtgärder som är mest kostnadseffektiva. Förteckningen över åtgärder för att förbättra tillståndet för naturen i bilagorna till förordningen bör förbli exemplifierande.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att kommissionens förslag i sin nuvarande form för Finlands del skulle medföra mycket omfattande konsekvenser för statsfinanserna. Statsrådet anser det nödvändigt att eftersträva en avsevärd minskning av förslaget kostnadseffekter för statsfinanserna. Förordningen bör inte medföra en oproportionerlig börda för medlemsstaternas statsfinanser.

Det är avgörande att medlemsstaterna får utökat handlingsutrymme och förbättrade förutsättningar för kostnadseffektiva restaureringsåtgärder, dock med hänsyn till behoven hos olika grupper av livsmiljötyper och livsmiljöer på ett tillräckligt balanserat sätt. Statsrådet betonar betydelsen av riksdagens budgetbefogenhet. För att uppnå en godtagbar helhetslösning krävs enligt den preliminära bedömningen att kostnaderna minskas avsevärt samt att medlemsstaternas handlingsutrymme och flexibiliteten i utbudet av metoder tryggas eller utökas.

Statsrådet konstaterar att man i den fortsatta behandlingen av lagstiftningen ska beakta social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet, för att nå en balanserad helhetslösning. Statsrådet understryker särskilt att man under förhandlingsprocessen särskilt bör fortsätta att uppmärksamma och samordna förslaget med lagstiftningen om förnybar energi, strategisk resiliens och projekt inom den gröna omställningen.

Statsrådet anser att man i samband med den fortsatta beredningen ytterligare borde klargöra vilka funktioner som omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Restaurera naturmiljön

Statsrådet konstaterar att de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att förbättra tillståndet för naturen före godkännandet av den nationella restaureringsplanen bör beaktas i förordningen.

Enligt statsrådets uppfattning förutsätter ett effektivt genomförande av habitatdirektivet att man utsträcker skyldigheten att säkerställa att tillståndet inte försämras till endast sådana förekomster av livsmiljötyper utanför Natura 2000-nätverket som är nödvändiga för att bevara eller uppnå en gynnsam skyddsnivå för livsmiljötyperna.

Statsrådet lägger kritiskt märke till kommissionens förslag om att alla de förekomster av livsmiljötyper vars tillstånd inte är känt ska tolkas som försämrade. I detta avseende skulle kommissionens förslag leda till att åtgärderna riktas på ett icke kostnadseffektivt sätt som inte är fördelaktigt med tanke på genomförandet. Dessutom behöver målen för att uppnå ett visst ekologiskt tillstånd och de undantag som är förknippade med detta vidareutvecklas och förtydligas.

Statsrådet anser att skyldigheten att restaurera livsmiljötyperna och definitionerna av de relaterade begreppen kräver ytterligare granskning. Statsrådet noterar särskilt att granskningsperiodens längd i fråga om restaureringen kräver ytterligare granskning och att mer hänsyn behöver tas till de olika utgångslägena i medlemsstaterna. Skyldigheten att restaurera livsmiljötyper är förknip-

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

pad med betydande brister i informationen och konsekvenserna av den för Finland är därför svåra att bedöma.

Statsrådet ser positivt på kommissionens förslag om att avlägsna barriärer i strömmande vatten och anser det viktigt att man inom EU-området eftersträvar målet om 25 000 kilometer fritt flödande vattendrag senast 2030.

Avlägsna barriärer i strömmande vatten

Statsrådet ser positivt på kommissionens förslag om att avlägsna barriärer i strömmande vatten och anser det viktigt att man inom EU-området eftersträvar målet om 25 000 kilometer fritt flödande vattendrag senast 2030.

Miljöanpassa stadsmiljön

Statsrådet anser att förslaget bör identifiera de olika utgångslägena i medlemsstaterna vad gäller antalet grönområden samt i region- och samhällsstrukturer, förvaltningsstrukturen och markägandet.

Statsrådet anser att medlemsstaterna i enlighet med proportionalitetsprincipen bör ha tillräckligt med handlingsutrymme när det gäller beslut om antalet grönområden och trädtäckningen, så att de kan ställa upp mål på hög nivå i den nationella restaureringsplanen och besluta om hur dessa mål kan uppnås på det mest kostnadseffektiva sättet.

Statsrådet konstaterar att om bindande målnivåer inkluderas i en artikel, bör skyldigheterna i artikeln gälla endast sådana urbana områden där antalet grönområden ligger under den miniminivå som definierats av unionen.

Jordbruksmiljöerna

Statsrådet anser att restaureringsåtgärderna inom jordbruket har stor betydelse för både klimatet och den biologiska mångfalden. Statsrådet anser det viktigt att restaureringsåtgärderna inom jordbrukssektorn och uppfyllandet av målen för dem inte försämrar livsmedelstryggheten, försörjningsberedskapen eller försörjningsmöjligheterna inom landsbygdsnäringsarna. Det är nödvändigt att ta hänsyn till synergier mellan målen i EU:s strategi för biologisk mångfald och det här lagstiftningsinitiativet för den areal som används för livsmedelsproduktion.

Det är viktigt att målen möjliggör ett brett utbud av metoder för att förbättra tillståndet för naturen och minska växthusgaserna, såsom beskogning utan att äventyra den biologiska mångfalden.

Statsrådet anser att beräkningsgrunderna för arterna i jordbruksmiljön och landskapselementen samt målet för lagret av organiskt kol i mineraljordar kräver ytterligare granskning. Statsrådet anser att de åtgärder som ska vidtas på dikade torvmarker är viktiga för att uppnå klimatmålen. Åtgärder på torvmarker möjliggör i första hand en effektiv minskning av växthusgasutsläppen.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Statsrådet betonar att restaureringsåtgärderna, som förutsätts inom ramen för förordningen, inte får förhindra att befintliga torvmarker används för livsmedelsproduktion i framtiden, då detta är möjligt med hjälp av klimat- och miljövänliga odlingsmetoder. Statsrådet lägger därför särskild vikt vid förslaget om att målet för torvfälten kan förverkligas inte bara på den areal som används för livsmedelsproduktion utan även på andra torvmarker.

Statsrådet anser det viktigt att det finns tillräckliga incitament för nya former av markanvändning. När det gäller torvmarker bör man förhindra en situation där insatser görs för att restaurera torvfält, men röjning av nya fält pågår samtidigt. Därför betonar statsrådet vikten av att förbereda möjliga styrmedel för att säkerställa kostnadseffektiviteten hos åtgärder på torvmarker.

Statsrådet anser det bra att ta hänsyn till markbeskaffenheten som en del av arbetet med att förbättra tillståndet för naturen i jordbruksekosystemen och betonar sambandet mellan de olika strategierna gällande markbeskaffenheten och deras mål, såväl befintliga som under beredning varande.

Skogsmiljöerna

I Finland är skogarna avgörande för skyddet av hotade arter. Eftersom skogarna i stor utsträckning används för skogsbruk, är åtgärderna inom skogsbruket av stor betydelse för den biologiska mångfalden i Finland. När det gäller åtgärder i skogarna och de mål som ställs upp för dem är det nödvändigt att ta hänsyn till den biologiska mångfalden i skogarna samt skogarnas ekonomiska betydelse och markägarnas rättigheter.

Enligt statsrådets EU-redogörelse bör skogspolitiken även i framtiden omfattas av den nationella beslutanderätten i EU, eftersom medlemsstaterna och deras omständigheter varierar. EU har befogenhet när det gäller miljö-, jordbruks- och energisektorerna, som direkt eller indirekt påverkar skogarna.

Statsrådet anser det viktigt att effektivisera genomförandet av åtgärder som gäller skogsmiljötyperna i bilaga I till habitatdirektivet genom att ställa upp mål.

Statsrådet ser också att nationella insatser för att utöka naturvärden och trygga den biologiska mångfalden i skogarna som en del av skogsbruket spelar en viktig roll i förbättringen av tillståndet för naturen.

EU-fördragen anger inte någon rättslig grund för EU:s gemensamma skogspolitik. Statsrådet anser att det i samband med de fortsatta förhandlingarna är viktigt att garantera skogspolitikens nationella befogenhet och att ta hänsyn till nationella särdrag i insatserna för att utöka naturvärden och trygga den biologiska mångfalden i skogarna som en del av skogsbruket. Statsrådet lägger kritiskt märke till indikatorerna som i enlighet med det nuvarande förslaget till förordning ska tillämpas gemensamt på alla medlemsstaters skogsmiljöer. Statsrådet anser att det är mycket viktigt att påverka förslaget vid de fortsatta förhandlingarna så att skyldigheterna blir så tydliga och verkställbara som möjligt utan att de i detalj ingriper i frågor som gäller den nationella skogspolitiken.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Nationella restaureringsplaner

Statsrådet anser att den nationella restaureringsplanen, som är väsentlig för genomförandet av förordningen, är ett viktigt systematiskt tillvägagångssätt som avsevärt bidrar till att bromsa förlusten av biologisk mångfald. Kraven som gäller utarbetandet av restaureringsplanen bör dock granskas i samband med den fortsatta beredningen och man bör sträva efter att göra kraven så ändamålsenliga som möjligt. Med tanke på utvärdering av den nationella restaureringsplanen som utförs med kommissionen bör man säkerställa att det är medlemsstaterna som i sista hand har beslutanderätt om innehållet i sin nationella restaureringsplan.

Förordningens budgetkonsekvenser

Statsrådet tar ställning till eventuella statliga finansieringsbehov separat som en del av förfarandena som gäller planen för den offentliga ekonomin och budgeten. Det är viktigt att utreda de kostnader som förslaget medför närmare som en del av den fortsatta beredningen. Ställningstagandena till de preciserade förslagen och deras ekonomiska konsekvenser, i synnerhet för statsfinanserna, utarbetas separat under de fortsatta stadierna av beredningen.

Statsrådet betonar vikten av att sträva efter att begränsa den administrativa bördan som förslaget medför. Därför kräver de föreslagna övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna ytterligare granskning. I övervakningsskyldigheterna är det viktigt att sträva efter kostnadseffektivitet och synergier med befintlig övervakning.

Delegerade akter och genomförandeakter

Statsrådet förhåller sig mycket avvaktande till den föreslagna delegeringen av lagstiftningsbefogenheter till kommissionen, som gäller bilagorna I—VI, eftersom de är centrala med tanke på förordningens tillämpningsområde och innehåll. Enligt statsrådets uppfattning bör ändringen i dessa bilagor göras enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den föreslagna delegerade befogenheten med avseende på bilaga VII utgör däremot inget problem, eftersom den innehåller en förteckning i exemplifierande syfte.

Statsrådet anser att förslagen om att delegera lagstiftningsbefogenheter till kommissionen är ändamålsenliga till den del som de genomförs genom kommissionens genomförandeakter.

Statsrådet anser det viktigt under hela behandlingen av förslaget att befogenheter som ska delegeras till kommissionen är tillräckligt exakta, proportionerliga, lämpliga och motiverade.

Rättslig grund

Statsrådet anser det nödvändigt att sträva efter att säkerställa att den föreslagna rättsliga grunden är tillräcklig i alla avseenden. Statsrådet anser det vara nödvändigt att för den fortsatta beredningen få ett utlåtande av rådets rättstjänst i synnerhet i fråga om förslaget gällande skogsmiljöer. Statsrådet konstaterar att man vid den fortsatta behandlingen av förslaget måste bedöma om förslagets innehåll är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I förordningen om restaurering av natur ska fastställas ett övergripande mål att bidra till en återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem samt att bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimatanpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden. Därför fastställs enligt förslaget bindande mål för och skyldigheter i fråga om att förbättra tillståndet för naturen i en rad olika ekosystem. Åtgärderna bör senast 2030 omfatta minst 20 procent av EU:s land- och havsarealer och senast 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering.

Stora utskottet framhåller att Finland har förbundit sig till FN:s konvention om biologisk mångfald och EU:s strategi för biologisk mångfald, vars mål är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och vända utvecklingen mot återhämtning före 2030. Ett av målen för EU:s strategi för biologisk mångfald är att leda världen genom att föregå med gott exempel och att bidra till det internationella samfundets ambition att före 2050 säkerställa en situation där alla världens ekosystem har restaurerats, är motståndskraftiga och skyddas i tillräcklig utsträckning. Bevarandemålet på 30 procent i EU:s strategi för biologisk mångfald omfattar alla livsmiljöer.

Stora utskottet anser i likhet med miljöutskottet att tryggheten av den biologiska mångfalden uppenbart förutsätter nya åtgärder såväl inom EU som i Finland och globalt (MiUU 41/2022 rd). IPCC:s rapport för 2022 bedömer att det behövs brådskande åtgärder för att återställa försvagade ekosystem och därigenom lindra de effekter som redan uppstått på grund av klimatförändringen.

Utvärderingsrapporten om EU:s strategi för biologisk mångfald 2011–2020 visar att EU inte har lyckats bromsa förlusten av biologisk mångfald. Strategin uppnådde inte det frivilliga målet att senast 2020 återställa minst 15 procent av de förstörda ekosystemen. Enligt en utredning om hotade livsmiljöer i Finland (2018) försämras livsmiljöernas tillstånd ytterligare och 48 procent av dem är hotade. Enligt den senaste hotbedömningen (2019) lever majoriteten av Finlands hotade arter i skogar (31 %) samt i kulturmiljöer och andra av människan formade miljöer (24 %).

Stora utskottet anser alltså att det är viktigt att främja den biologiska mångfalden, men stöder inte regleringen i den form som kommissionen föreslår. Utskottet anser att förordningen inte får medföra en oproportionerlig börda för medlemsstaternas statsfinanser eller samhällsekonomier. Regleringen måste vara socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar. Stora utskottet instämmer i statsrådets ståndpunkt att förslaget mål bör vara ambitiösa men genomförbara. Utskottet understryker att skyldigheterna måste vara genomförbara och skäligen. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att regleringen beaktar medlemsländernas olika naturförhållanden och andra särdrag och lämnar tillräckligt med nationellt handlingsutrymme. Det är viktigt att nationella särdrag beaktas vid fastställandet av både behovet av restaurering och uppföljningsindikatorer. För att de uppställda målen ska nås är det enligt utskottet dessutom ytterst viktigt att förslaget är socialt godtagbart.

Stora utskottet konstaterar att Finland har förbundit sig till en kunskapsbaserad politik, och alla mål och åtgärder ska grunda sig på omfattande konsekvensanalyser. Stora utskottet betonar vikten av att fästa uppmärksamhet vid medlemsstaternas olika utgångslägen och förhållanden också

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

när det gäller statistikföring och informationsnivå. Utskottet påpekar också att konsekvensbedömningarna i förslaget till förordning på många sätt är bristfälliga och förenade med betydande osäkerhetsfaktorer och att kunskapsunderlaget måste stärkas.

Restaurering av naturmiljön

Stora utskottet påpekar att enligt förslaget ska restaurering avse "processen att aktivt eller passivt understödja återhämtningen hos ett ekosystem i riktning mot eller till ett gott tillstånd, en livsmiljötyp till den högsta tillståndsnivå som går att uppnå och till dess gynnsamma referensareal, en livsmiljö för en art till tillräcklig kvalitet och kvantitet, eller arters populationer till tillfredsställande nivåer, som ett sätt att bevara eller öka biologisk mångfald och ekosystemresiliens". Det är alltså inte bara fråga om skyddsåtgärder utan också om andra åtgärder för att förbättra naturens tillstånd, vid sidan av annan verksamhet. Förslaget till förordning förutsätter inte skydd, utan medlemsländerna får själva besluta om metoderna. Med beaktande av förslagets mål är det i fråga om vissa livsmiljöer likväl med stor sannolikhet också fråga om skydd.

Genom förordningen effektiviseras för det första genomförandet av fågel- och habitatdirektiven, ramdirektivet om vatten och ramdirektivet om en marin strategi genom att det föreskrivs om restaurering av ekosystem på land, vid kuster och sötvatten samt i haven. I förordningen föreskrivs det till denna del om en skyldighet att säkerställa att tillståndet inte försämras. Skyldigheten gäller för områden som är i gott skick eller som restaurerats, och tillståndet får inte försämras före eller efter en restaurering. Skyldigheten gäller också med vissa undantag områden utanför Natura 2000-nätet.

Utskottet anser att skyldigheten att inte försämra tillståndet är problematisk med tanke på EU:s proportionalitetsprincip, eftersom samma mångfaldsmål kan uppnås genom den föreslagna nationella restaureringsplanen och uppföljningen av den (JsUU 28/2022 rd, MiUU 41/2022 rd, EkUU 45/2022 rd). En absolut skyldighet att säkerställa att tillståndet inte försämras skulle beröva medlemsstaterna ett betydande handlingsutrymme med tanke på hanteringen av kostnader och andra konsekvenser. I likhet med ekonomiutskottet anser stora utskottet att regleringen inte får äventyra målen för produktionen av förnybar energi, för energinäten och för hållbart skogsbruk.

Med tanke på effektiviteten är det väsentligt att rikta åtgärderna till områden som är väsentliga med tanke på uppnåendet av restaureringsmålen och inte hindra ett hållbart skogsbruk i områden utanför skyddsområdena som har liten betydelse för uppnåendet av restaureringsmålen. Enligt stora utskottet förutsätter ett effektivt genomförande av habitatdirektivet att man utsträcker skyldigheten att säkerställa att tillståndet inte försämras endast till sådana förekomster av livsmiljötyper utanför Naturanätverket som är nödvändiga för att bevara eller uppnå en gynnsam skyddsnivå för livsmiljötyperna.

Enligt förslaget ska restaureringen syfta till en gynnsam referensareal för livsmiljötypen, det vill säga till den areal som krävs för att livsmiljötypen ska vara livskraftig. I situationer där en gynnsam referensareal inte kan uppnås genom restaurering bör medlemsstaten dessutom återställa förekomsten av livsmiljötyper, det vill säga den areal som är nödvändig för att återetablera livsmiljötypen. Vid fastställandet av en gynnsam referensareal utgör de dokumenterade förlusterna under de senaste 70 åren en faktor. Stora utskottet instämmer i jord- och skogsbruksutskottets stånd-

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

punkt att en kategorisk period på 70 år som kriterium för en definition av gynnsam referensareal inte är väsentlig med tanke på främjandet av mångfalden (JsUU 28/2022 rd). Den gynnsamma referensarealen bör bedömas på ekologiska grunder. Utskottet anser att kriteriet bör strykas ur förordningen, eftersom det lämnar rum för tolkning och dessutom är oändamålsenligt ur ekologisk synvinkel.

Stora utskottet förhåller sig kritiskt till kommissionens förslag om att alla de förekomster av livsmiljötyper vars tillstånd inte är känt ska tolkas som försämrade. Kommissionens förslag skulle till denna del leda till kostnadsineffektiva åtgärder. Stora utskottet anser att de bristfälliga uppgifterna om förekomsterna av livsmiljötyper i okänt tillstånd bör åtgärdas och att dessa livsmiljöer inte per automatik bör definieras som försämrade. Utskottet påskyndar till denna del också preciseringen av de nationella konsekvensbedömningarna (JsUU 28/2022 rd).

Förslagets konsekvenser för jordbruket

Restaureringsåtgärderna inom jordbruket har stor betydelse för både klimatet och den biologiska mångfalden. Stora utskottet anser att restaureringsåtgärderna inom jordbrukssektorn bör genomföras så att de inte försämrar livsmedelstryggheten, landsbygdsnäringsarnas utkomstmöjligheter eller egendomsskyddet. I det rådande geopolitiska läget måste försörjningsberedskapen ägnas särskild uppmärksamhet.

Enligt förslaget till förordning ska man i den nationella restaureringsplanen kartlägga restaureringsbehovet på jordbruksmark med värdefull natur. I Finland består de här områdena huvudsakligen av vårdbiotoper. När det gäller jordbruksmiljöer är det viktigt att särskilt beakta restaureringspotentialen i fråga om försämrade vårdbiotoper som en del av jordbruksmiljöns mångfald och EU:s jordbrukspolitik. Utskottet betonar att olika kulturlandskap och kulturmiljöer i Finland inte hotas av en intensivare användning, utan av att områdena inte längre används som betesmark. Största delen av alla hotade arter i jordbruksmiljöer är beroende av dessa miljöer, och 24 procent av alla hotade arter i Finland förekommer huvudsakligen i kulturmiljöer (JsUU 28/2022 rd).

Enligt förslaget till förordning ska medlemsstaterna också genomföra restaureringsåtgärder på dikade torvmarker. Senast 2030 ska restaureringsåtgärder genomföras på 30 procent av den totala arealen dikade torvmarker som används i jordbruket och minst en fjärdedel av den restaurerade arealen ska återvätas. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras på 50 procent av den nämnda totala arealen. Senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras på 70 procent av den nämnda totala arealen. Minst hälften av den restaurerade arealen ska återvätas. I fråga om restaurering av torvmark som används inom jordbruket är förslaget flexibelt i och med att högst 20 procent av målet för återvätning ska kunna uppfyllas på dikad torvmark som används i andra syften än i jordbruket eller används för torvproduktion.

Stora utskottet anser i likhet med statsrådet att de åtgärder som ska vidtas på dikade torvmarker är viktiga för att uppnå klimatmålen. Åtgärder på torvmarker möjliggör i första hand en effektiv minskning av växthusgasutsläppen. Stora utskottet betonar att de restaureringsåtgärder som försätts inom ramen för förordningen inte får förhindra att befintliga torvmarker används för livsmedelsproduktion med klimat- och miljövänliga odlingsmetoder. Om torvmarker inte längre an-

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

vänds för matproduktion skulle det påverka matproduktionen och sysselsättningen inom jordbruket, och dessa konsekvenser kan bli betydande regionalt sett. Utskottet framhåller att försörjningsberedskapsaspekten i anslutning till torvmarker är viktig särskilt under torra växtperioder som kan bli vanligare i och med klimatförändringen (JsUU 28/2022 rd).

Stora utskottet stöder förslaget om att målet för torvfälten kan förverkligas inte bara på den areal som används för livsmedelsproduktion utan även på andra torvmarker. Utskottet anser att livsmedelsförsörjningen och försörjningsberedskapen måste beaktas i flexibilitetsmöjligheterna. Dessutom påminner stora utskottet om att kostnadskalkylerna inte omfattar eventuella ersättningar till markägarna.

Förslagets konsekvenser för skogsbruket

I förordningen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att uppnå en ökande trend för följande indikatorer på biologisk mångfald i skogsekosystem: 1) stående död ved, 2) liggande död ved, 3) andel skogar med olikåldrig struktur, 4) skoglig konnektivitet, 5) index för vanliga skogsfåglar och 6) lager av organiskt kol. Övervakningen av skogsekosystemen ska gälla alla skogsområden, inte endast livsmiljötyper i enlighet med habitatdirektivet utan även vanliga ekonomiskogar. Medlemsstaterna bör uppnå en positiv utveckling för indikatorerna senast 2030 och därefter vidta återställningsåtgärder till dess att en tillfredsställande nationell nivå uppnåtts.

Stora utskottet understöder inte förslaget att gemensamma skogsindikatorer inkluderas i EU-rättsakten, utan anser att nationella åtgärder ger ett bättre resultat. Gemensamma indikatorer som inte beaktar landspecifika särdrag kan leda till att Finland inte nödvändigtvis kan fokusera på de mest kostnadseffektiva restaureringsåtgärderna.

Enligt stora utskottets betänkande om EU-redogörelsen (StoUB 1/2021 rd) ska skogspolitiken även i fortsättningen omfattas av den nationella beslutanderätten, eftersom medlemsstaterna och deras omständigheter varierar. EU har befogenhet när det gäller miljö-, jordbruks- och energisektorerna, som direkt eller indirekt påverkar skogarna. Utskottet betonar skogsbrukets nationella betydelse i fråga om såväl varuexport, sysselsättning som regional ekonomi. Dessutom påminner utskottet om strukturen för det finländska skogsägandet, som innebär att förslaget till förordning kan ha direkta negativa konsekvenser för det privata skogsägandet (GrUU 62/2022 rd). Stora utskottet anser att den nationella skogspolitiken och skyddet för privat skogsägande inte har beaktats tillräckligt i förslagets konsekvensbedömning.

Konsekvenser för vattenvården

Stora utskottet anser att man när vattendragens tillstånd förbättras bör sträva efter ambitiösa mål och ökade resurser för restaureringsarbetet (MiUU 41/2022 rd). Klimatförändringen är en utmaning särskilt för vattenskyddet i och med de ökade vinterregnen och torra perioderna. Det kommer att kräva en betydande förbättring av vattenförvaltningen i avrinningsområdena och en intensiv dialog mellan alla markanvändningssektorer.

Målen för restaurering av insjöar stöds av de förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för förvaltningsplanerna som utarbetas inom vattenförvaltningsområdena. Återställandet har dock gått

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

långsamt. Återhämtningen av inre vattenvägar som förändrats till följd av mänsklig verksamhet är ofta en långsam process som tar upp till flera årtionden. Det är en av orsakerna till att restaureringsarbetet trots goda mål inte har lyckats. Stora utskottet anser i likhet med miljöutskottet att det i fråga om förslagets kvalitativa mål är bra att det inte fastställs någon tidsfrist för förbättring av naturtillståndet i insjöekosystemen.

Insjöarnas andel är klart störst, cirka hälften, av de uppskattade kostnader som följer av förslaget till förordning. Kostnaderna uppgår till cirka 500 miljoner euro per år. Förpliktelseerna motsvarar i stor utsträckning förpliktelseerna i EU:s ramdirektiv för vatten, och genomförandekostnaderna överlappar till denna del varandra. Att minska eutrofieringen är en prioriterad åtgärd för att förbättra tillståndet för de insjö- och havsbiotoper som föreslås i förslaget till förordning. De förvaltningsplaner som utarbetats med stöd av ramdirektivet för vatten innehåller åtgärder för hantering av den belastning som orsakar övergödning. De årliga kostnaderna för de åtgärder som behövs för att uppnå en god vattenstatus och som presenteras i de förvaltningsplaner för 2022—2027 som statsrådet godkänt och som kompletterar de nuvarande åtgärderna uppgår till cirka 570 miljoner euro per år.

I förordningen ska fastställas skyldigheter att avlägsna barriärer i strömmande vatten. Det skulle främja EU:s mål att öka de fritt flödande vattendragen med 25 000 km fram till 2030. Stora utskottet ställer sig i likhet med miljöutskottet bakom det mål för fritt flödande vattendrag som kommissionen föreslagit. I Finland finns det uppskattningsvis 130 000 km små älvar och bäckar. Särskilt i fråga om dessa mindre strömmande vatten finns det goda förutsättningar att återställa de fritt strömmande älvarna. Största delen av dammkonstruktionerna (sammanlagt ca 4 500) hänförs sig inte till produktion av vattenkraft och enligt uppskattning är minst 20 procent av dammarna konstruktioner som det inte längre finns någon användning för, och att avlägsna dem skulle således inte medföra olägenhet för skyddet mot översvämningar, produktionen av vattenkraft eller rekreativ användning.

Miljöanpassa stadsmiljön

Enligt förslaget till förordning ska man i stadsmiljöer år 2030 uppnå att gröna områden och trädäckning inte minskar jämfört med 2021 års nivå. Den nationella totala arealen för grönområden i stadsmiljöer bör öka med minst tre procent av den totala arealen för 2021 fram till 2040 och med minst fem procent fram till 2050. Dessutom bör trädäckningen ligga på 10 procent senast 2050, och en nettoökning uppnås för urbana grönområden som är integrerade i befintliga och nya byggnader och infrastrukturbyggnader, inbegripet genom renoveringar och moderniseringar. Förordningens tillämpningsområde skulle omfatta 63 städer och kommuner i Finland.

Alla medlemsländer bör öka grönområdena procentuellt lika mycket, även om det med tanke på förordningens mål skulle vara avgörande att uppnå en tillräcklig miniminivå i alla medlemsstater. Stora utskottet håller med statsrådet om att detta skulle vara problematiskt med tanke på proportionalitetsprincipen. Regleringen kan leda till oändamålsenligt höga kostnader i ett land som Finland. De urbana områdena i Finland har den största andelen grönområden i EU och den näst största trädäckningen, vilket innebär att mångfaldsåtgärder och bevarande av grönområden kan främjas flexibelt genom nationella åtgärder (MiUU 41/2022 rd).

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Stora utskottet betonar i likhet med statsrådet att man i förslaget bör beakta de olika utgångslägena i medlemsstaterna när det gäller antalet grönområden. Skyldigheterna enligt artikeln ska endast gälla stadsområden vars grönområden ligger under den miniminivå som unionen fastställt. Medlemsstaterna bör i enlighet med proportionalitetsprincipen ha tillräckligt med handlingsutrymme när det gäller beslut om antalet grönområden och trädäckningen, så att de kan ställa upp mål på hög nivå i den nationella restaureringsplanen och besluta om hur dessa mål kan uppnås på det mest kostnadseffektiva sättet (MiUU 41/2022 rd). Utskottet ser det också som viktigt att säkerställa att bestämmelserna om miljöanpassning i stadsmiljön i stor utsträckning beaktar målen för hållbar utveckling och i synnerhet klimatmålen. Skyldigheterna enligt förordningen får inte försvåra främjandet av en enhetlig samhällsstruktur som stöder klimatmålen. Regleringen måste också beakta skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller region- och samhällsstrukturen. Till exempel i Finland omfattar tillämpningsområdet många kommuner vars areal till största delen utgörs av landsbygd och skogar och inte är särskilt urbana.

Nationella restaureringsplaner och tryggnad av det nationella handlingsutrymmet

Enligt förslaget ska medlemsstaterna utarbeta en nationell restaureringsplan där man för varje ekosystem fastställer de restaureringsåtgärder som behövs för att uppnå förordningens mål och skyldigheter. Genomförandet av planerna ska övervakas med hjälp av rapportering. Utskottet välkomnar att medlemsländerna genom sina planer själva kan bestämma inom vilka områden och genom vilka åtgärder de genomför förordningens mål och skyldigheter. I en bilaga till förordningen finns det en lång förteckning med exempel på olika restaureringsåtgärder. Stora utskottet anser liksom statsrådet att det är viktigt att listan bör förbli exemplifierande.

Stora utskottet anser att det är ytterst viktigt att trygga ett tillräckligt handlingsutrymme för medlemsländerna vid genomförandet av förordningen och att handlingsutrymmet bör ökas ytterligare i förordningen på det sätt som beskrivs ovan. Eftersom naturförlusten är ekosystembunden måste man vid fastställandet av målen beakta de olika naturförhållandena och andra särdragen i medlemsstaterna och ge tillräckligt med spelrum för att sätta in åtgärder för att förbättra naturens tillstånd. På så sätt kan man också välja de åtgärder som är mest kostnadseffektiva (MiUU 41/2022 rd).

Stora utskottet betonar att de privata markägarna spelar en viktig roll i Finland, med tanke på jord- och skogsbrukets centrala betydelse i nationella frågor som gäller biologisk mångfald. Utskottet ser det som nödvändigt att markägarnas rättigheter och egendomsskyddet tillgodoses i regleringen (JsUU 28/2022 rd). Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att de uppgifter om förslaget och dess konsekvenser som ges i skrivelsen inte är tillräckliga för att bedöma i vilken utsträckning regleringen leder till att ingreppen i enskilda markägares eller näringsidkares rättsliga ställning blir problematiska med tanke på förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att man vid den fortsatta beredningen av förordningen noggrant granskar de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och ser till att bestämmelserna är proportionerliga. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör förslaget vid den fortsatta beredningen bedömas med avseende på det grundlagstryggade egendomsskyddet och näringsfriheten samt den skyldighet att främja sysselsättningen som ålagts det allmänna (GrUU 62/2022 rd).

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Stora utskottet anser i likhet med statsrådet att det är viktigt att åtgärderna för att förbättra naturtillståndet i första hand baserar sig på markägarnas frivillighet (JsUU 28/2022 rd, MiUU 41/2022 rd). Finland har lång erfarenhet av frivilliga åtgärder som främjar naturvården. Samarbetet mellan olika aktörer i genomförandet av det frivilliga programmet för skogsskydd (Metso) har gett goda resultat. Inom ramen för programmet har man i samråd mellan en bred grupp intressentgrupper lyckats komma överens om kriterierna för naturvårdsmässigt värdefull skog och även kunnat genomföra skyddet på ett sätt som alla godkänner. Också livsmiljöprogrammet Helmi, fågelvattenprogrammet Sotka och programmet för vandringsfisk Nousu har gjort ett viktigt arbete för att skydda hotade naturtyper och arter i samarbete med olika aktörer.

Miljöutskottet påminner i sitt utlåtande om att genomförandet av nätverket Natura 2000 i Finland misslyckades när det gäller den sociala acceptansen och att atmosfären för åtgärder till förmån för naturvården därför försämrades avsevärt. Läget har förändrats först genom de åtgärder som under det senaste decenniet vidtagits för att lägga om skyddsåtgärderna så att de i första hand genomförs på frivillig grund. Ett gott samarbete mellan markägarna, skogsexperterna samt miljö- och skogsförvaltningen får inte försvagas genom en socialt ohållbar reglering av restaureringsarbetet. Det behövs också betydande finansiering för detta (MiUU 41/2022 rd).

De uppskattade kostnaderna enligt förslaget

Enligt kommissionens förslag uppgår de direkta nationella kostnaderna för genomförandet av förordningen till 931 miljoner euro per år. Det motsvarar 12,6 procent av de totala kostnaderna för förslaget. Enligt uppskattningen skulle kostnaderna för Finland vara tredje störst. I förhållande till bruttonationalprodukten förorsakas Finland mest kostnader av alla medlemsländer (0,39 procent av bnp). Uppskattningsvis hälften av kostnaderna orsakas av förbättringen av insjöarnas tillstånd, cirka en femtedel av förbättringen av skogarnas tillstånd och något under en femtedel av restaureringen av torvmarker.

Stora utskottet anser liksom fackutskotten att de beräknade ekonomiska konsekvenserna är mycket omfattande och att de kostnader som genomförandet medför för Finland är oskäligt stora. Om de nationella kostnaderna för genomförandet realiserar enligt kommissionens beräkningar, skulle de vara mycket stora också jämfört med de övriga medlemsstaterna. Finansutskottet pekade i sitt utlåtande på det svåra läget för de offentliga finanserna. Eftersom de offentliga finanserna inte är hållbara på medellång sikt, måste också åtgärder för att bekämpa naturförlusten genomföras på ett sätt som är hållbart med tanke på de offentliga finanserna. Ekonomiutskottet ansåg att i enlighet med proportionalitetsprincipen bör den börda som påförs de ekonomiska aktörerna vara så liten som möjligt och stå i proportion till målen. Grundlagsutskottet ansåg också att de uppskattade kostnaderna är problematiska med tanke på proportionalitetsprincipen och mycket betydande med tanke på riksdagens budgetmakt (GrUU 62/2022 rd).

Enligt statsrådets skrivelse är kommissionens uppskattningar av kostnader och fördelar förknippade med betydande osäkerhet. Kostnadskalkylerna baserar sig på medelvärden och medianer för material som omfattar hela EU. Dessa siffror beaktar inte medlemsländernas olika utgångsnivåer när det gäller att förbättra den biologiska mångfalden. De slutliga kostnaderna påverkas också av vilka åtgärder som nationellt väljs för att förbättra naturens tillstånd och hur de inriktas regionalt.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Enligt en nationell preliminär utredning om förslaget till förordning kan man sänka kostnaderna för restaureringen betydligt genom att inrikta åtgärderna ändamålsenligt.

Vid stora utskottets sakkunnigutfrågning framfördes att kommissionens uppskattning av de direkta kostnaderna för Finlands del sannolikt är en överskattning. Kommissionens kostnadskalkyl baserar sig till exempel på antagandet att alla förekomster av naturtyper i okänt tillstånd kräver restaureringsåtgärder, vilket inte är fallet i Finland (FiUU 17/2022 rd). Dessutom kan man genom enskilda restaureringsåtgärder uppnå fördelar för många olika naturtyper. Under sakkunnigutfrågningen framfördes det också att en stor del av kostnaderna överlappar kostnaderna för genomförandet av nu gällande EU-lagstiftning (FiUU 17/2022 rd).

Samtidigt som kommissionens uppskattning av de direkta kostnaderna sannolikt är en överskattning, fäster stora utskottet uppmärksamhet vid att de indirekta kostnadseffekterna, såsom konsekvenserna för sysselsättningen, det ekonomiska utnyttjandet av skogarna och näringslivet, inte alls har beaktats. Exempelvis försvagad virkestillgång kan ha stora konsekvenser för förädlingsvärdet och sysselsättningen inom skogssektorn (EkUU 45/2022 rd, MiUU 41/2022 rd, JsUU 28/2022 rd). Stora utskottet anser det vara ytterst viktigt att de indirekta konsekvenserna och den regionala fördelningen av dem utreds och beaktas under de fortsatta förhandlingarna. När beredningen framskrider fäster stora utskottet uppmärksamhet också vid eventuella ersättningar och incitament som betalas till markägarna och vars kostnadseffekt kan vara betydande med tanke på egendomsskyddet enligt grundlagen. Dessa kostnader ingår inte i kostnadskalkylerna i förslaget till förordning, och till exempel i fråga om torvmarker är skyldigheterna enligt förslaget till förordning mycket omfattande. Eventuella ersättningar ger därför betydande kostnader som förslaget till förordning inte beaktar.

Kommissionen uppskattar att genomförandet av förordningen årligen kommer att ge Finland 9,7 miljarder euro i beräknade fördelar till följd av ökningen av ekosystemtjänster. Den uppskattade nyttan är därmed absolut sett näst störst för Finland. Stora utskottet vill i likhet med ekonomiutskottet och finansutskottet fästa uppmärksamheten vid de betydande osäkerhetsfaktorer som hänför sig till uppskattningarna av nyttan. Finansutskottet anser i sitt utlåtande att storleken på den uppskattade årliga nyttan är orealistisk och konstaterar att mätningen av naturvärden är förknippad med problem som kommissionen inte har redogjort för. Stora utskottet håller med statsrådet om att den exakta nyttan av förslaget i förhållande till kostnaderna inte kan bedömas tillförlitligt.

Miljöutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det på grund av mångfaldens karaktär är svårt, till vissa delar rentav omöjligt och meningslöst, att uppskatta den i pengar. Nyttan är i stor utsträckning marknadslös, exempelvis den nytta människor upplever av att röra sig i naturen eller nyttan av rent vatten att simma i. Dessutom är en del av fördelarna svåra att mäta, till exempel hälsofördelarna eller fördelarna med att antalet pollinatörer ökar.

Under stora utskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades ekosystemens mer omfattande konsekvenser för samhällets välfärd och den ekonomiska betydelsen av de ekosystem som är nödvändiga för industriell verksamhet. Stora utskottet anser att de ekonomiska konsekvenserna av naturförlusten och restaureringsåtgärderna måste bedömas utifrån ett övergripande perspektiv.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Utskottet ser det som viktigt att statsrådet utreder hur EU:s finansieringsinstrument kan utnyttjas fullt ut och eventuellt också utvecklas i syfte att stoppa naturförlusten. Som miljöutskottet konstaterar i sitt utlåtande måste det säkerställas att EU:s befintliga och framtida finansiella instrument används för att uppfylla kraven i restaureringsförordningen. Det är nödvändigt för att en rättvis bördefördelning ska kunna tryggas (MiUU 41/2022 rd).

Rättsaktens form

Att regelverket ges i form av en förordning motiveras av kommissionen med behovet att garantera att rättsakten blir direkt tillämplig och konsekvent i alla medlemsstater. Införlivandet av ett direktiv i medlemsstaternas rättssystem tar tid från uppnåendet av förslagets mål att stoppa naturförlusten.

Stora utskottet anser att man vid den fortsatta beredningen av förslaget noggrant bör överväga om det med den föreslagna lagstiftningsformen, det vill säga en förordning, är möjligt att garantera ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme för att effektivt genomföra målen för rättsakten i medlemsstaterna.

Vid stora utskottets utfrågning ansåg en del sakkunniga att frågan, för att trygga ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme, borde regleras genom ett direktiv snarare än genom en förordning. Å andra sidan påpekade en del sakkunniga att skillnaden mellan direktiv och förordning inte är så entydig när det gäller handlingsutrymmet: Ett direktiv kan vara fullständigt harmoniserande eller innehålla bestämmelser som innebär fullständig harmonisering, och en förordning kan ge medlemsstaterna handlingsutrymme. Båda är juridiskt möjliga. I yttrandena framfördes också att förslaget till restaureringsförordning är uppbyggt så att det motsvarar ett direktiv i den bemärkelsen att medlemsstaterna själva får besluta om genomförandemetoderna i de nationella restaureringsplanerna.

Stora utskottet anser det viktigt att statsrådet, i enlighet med vad som konstateras i skrivelsen, vid den fortsatta beredningen säkerställer att författningsformen, en förordning, möjliggör ett tillräckligt handlingsutrymme. Det viktigaste är enligt utskottet att medlemsländerna garanteras tillräckligt handlingsutrymme, oberoende av vilken författningsform som väljs.

Delegerade akter och genomförandeaakter

Stora utskottet ställer sig avvisande till de delegerade befogenheter som kommissionen föreslås få i fråga om bilagorna I—VI, eftersom de är centrala med tanke på förordningens tillämpningsområde och innehåll och de delegerade akterna enligt EU:s grundfördrag endast kan ändra eller komplettera icke väsentliga delar av akterna (artikel 290 i EUF-fördraget). Utskottet anser att bilagorna bör ändras i det ordinarie lagstiftningsförfarandet. De befogenheter som överförs till kommissionen ska vara tillräckligt noggrant avgränsade, proportionella, ändamålsenliga och motiverade.

Sammanfattning

Finland har förbundit sig till FN:s konvention om biologisk mångfald och EU:s strategi för biologisk mångfald, vars mål är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och vända ut-

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

vecklingen mot återhämtning före 2030. Utskottet anser att det är motiverat med reglering på EU-nivå för att säkerställa att målen i strategin för biologisk mångfald uppnås.

Stora utskottet ställer sig dock inte bakom kommissionens förslag i dess nuvarande form. Kostnaderna för förslaget till förordning skulle för Finlands del vara oskäligen i förhållande till de övriga medlemsstaterna, och propositionen beaktar inte i tillräcklig utsträckning medlemsstaternas budgetsuveränitet. De fackutskott som bedömt statsrådets ståndpunkt och förslaget till förordning har på bred front uttryckt att de inte är beredda att godkänna förslaget i den form som kommissionen föreslagit. Med stöd av dessa utlåtanden konstaterar stora utskottet att det inte stöder kommissionens förslag som sådant, utan anser att förslaget, för att det ska kunna godtas, kräver åtskilliga ändringar som komplettering till statsrådets ståndpunkt och med beaktande av fackutskottens utlåtanden. Stora utskottet betonar särskilt att de nationella kostnaderna för genomförandet måste bli väsentligt mindre än vad som uppskattats i förslaget, att medlemsstaternas handlingsutrymme vid valet och inriktningen av åtgärder bör utökas och att förordningen bör beakta medlemsländernas olika naturförhållanden och andra särdrag samt de åtgärder som redan vidtagits för att förbättra naturens tillstånd. Utskottet betonar också vikten av social acceptans för regleringen. Slutresultatet ska vara socialt, regionalt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart. Förhandlingarna om förordningen förs i nuläget på arbetsgruppsnivå. Finlands ståndpunkt bör under förhandlingarnas gång på behövligt sätt preciseras i samverkan med riksdagen.

Det är fråga om en lagstiftningsakt som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar sina beslut med kvalificerad majoritet. Det innebär att man goda resultat endast kan nås genom aktivt påverkansarbete och nära samarbete med andra medlemsländer och alla EU-institutioner. Här är det särskilt viktigt att göra Finlands specialförhållanden kända. Som stora utskottet påpekat i sitt betänkande om statsrådets EU-redogörelse, kan Finland som liten medlemsstat i EU få större inflytande än vad antalet röster ger vid handen bara genom att agera aktivt, förutsägbart och med förmåga till samarbete, och genom att lyfta fram både sina nationella ståndpunkter och sina synpunkter på det europeiska helhetsintresset.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Stora utskottet meddelar

att en hållbar och rättvis reglering måste utvecklas för att bevara den biologiska mångfalden, så att vi kan bidra till att uppnå målen i EU:s strategi för biologisk mångfald och stoppa förlusten av biologisk mångfald, och

att utskottet av de orsaker som anges ovan inte godkänner restaureringsförordningen i den form som kommissionen nu föreslår, utan förutsätter att det i enlighet med utlåtandet görs betydande ändringar i förslaget, att den nationella skogspolitiken beaktas och att kostnaderna för Finland blir betydligt mer skäligen.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd

Helsingfors 30.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
1 vice ordförande Jani Mäkelä saf
2 vice ordförande Merja Kyllönen vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Sari Essayah kd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Anne Kalmari cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Suna Kymäläinen sd (delvis)
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Lulu Ranne saf
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Iris Suomela gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Anna Kontula vänst
ersättare Jari Leppä cent
ersättare Anders Norrback sv (delvis)
ersättare Hussein al-Tae sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaisa Männistö.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Den föreslagna EU-förordningen ställer bindande mål för restaureringen av natur i medlemsstaterna. Enligt förslaget ska 20 procent av de försämrade livsmiljöerna återställas före 2030 och resten före 2050. Syftet med restaureringen är att återställa objektet i naturtillstånd eller återställa funktioner som är typiska för livsmiljön genom att avlägsna faktorer som orsakar störningar. Alla skogar i Finland omfattas via indikatorerna indirekt av förordningen. Förslaget till EU-förordning om restaurering av natur är av enorm betydelse för Finland och om det genomförs kommer det att få förödande konsekvenser för det finländska jord- och skogsbruket.

Också jämförelseåret för restaureringsförordningen (1952) är mycket problematiskt och orättvist för Finland. Behovet av restaurering speglas mot livsmiljötypernas totala areal för 70 år sedan. Finland var då inne i en industrialiseringsfas, till skillnad från merparten av de övriga länderna i Väst- och Nordeuropa som hade utvecklats till industriländer redan ett flertal år eller årtionden tidigare. I många länder hade den orörda skogen redan använts före 1950-talet. Restaureringsåtgärderna och naturskyddet bör framskrida på frivillig basis och restaureringsplanerna bör alltid göras upp på nationell nivå. Vid planeringen av kommande nationella restaureringsåtgärder är det dessutom viktigt att komma ihåg att Finland redan har vidtagit många restaureringsåtgärder. I fjol restaurerade Finland genom det nationella Helmi-programmet cirka 6 400 hektar myrmark, och dessutom vidtogs många andra åtgärder för att förbättra naturens tillstånd.

Kostnader och budgetsuveränitet

Enligt kommissionens bedömning kan genomförandet av förordningen kosta Finland nästan en miljard euro per år. Enligt Skogscentralens preliminära uppskattning kommer skogsägarna dessutom att få inkomstbortfall på 50—100 miljoner euro per år enbart på grund av begränsningar i virkesanvändningen i skogsområden. Kostnaderna för restaureringen fördelas inte heller jämnt mellan länderna: I Finland kostar genomförandet av förordningen uppskattningsvis cirka 0,39 procent av den årliga bruttonationalprodukten, medan genomsnittet för hela EU stannar på 0,06 procent. Kostnaden för restaureringen i Finland är i förhållande till bruttonationalprodukten den högsta inom EU. Om kommissionens förslag till förordning godkänns kommer genomförandet av den omedelbart att kräva att nationella anslag för ändamålet tas in i statsbudgeten. De anslag som behövs är betydande. Förordningen ska gälla tills vidare och innehålla mål som sträcker sig fram till 2050. Därmed skulle förordningen binda riksdagens budgetbefogenhet på lång sikt.

Politikåtgärder som godkänts av EU-lagstiftaren leder till stora kostnader i de nationella budgetarna. Samtidigt förlorar vi den princip om parallellism som tillämpats på användningen av EU:s budget och enligt vilken lagstiftnings- och budgetmakten har gått hand i hand. Tidigare har frågor som hör till EU lagstiftningsbehörighet finansierats ur EU-budgeten, medan åtgärder som det föreskrivs om i den nationella lagstiftningen har finansierats ur de nationella budgetarna. Utvecklingstrenden är ofördelaktig för Finland.

Utlåtande StoUU 14/2022 rd Avvikande mening

Grundlagsutskottet har ansett det vara ytterst viktigt att Finlands budgetsuveränitet skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 29/2021 rd, GrUU 10/2019 rd, GrUU 55/2017 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 5/2011 rd). Enligt grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd är det med tanke på budgetsuveräniteten väsentligt att medlemsstatens ansvar är noggrant avgränsat. I den konstitutionella bedömningen måste det också särskilt vägas in om nya åtaganden kräver samtycke av Finland och om riksdagen har möjlighet att delta i beslutsfattandet gällande ansvarsförbindelserna (se GrUU 22/2011 rd, GrUU 12/2018 rd).

Förordning som regleringsinstrument är ett dåligt val

På grund av det större nationella handlingsutrymme som behövs borde regleringsinstrumentet ha varit ett direktiv i stället för en förordning. Förordningarna är rättsakter som tillämpas automatiskt och på lika villkor i alla EU-länder genast när de har trätt i kraft, medan direktiven förpliktar EU-länderna att uppnå de mål som anges i direktiven, men länderna beslutar själva om förfarings-sättet. Genom förordning är regleringen mer ovillkorlig än genom direktiv, och utsträckningen av målen utanför skyddsområdena utvidgar målen till att utöver statsägd mark också gälla privatägd mark.

Kommissionen motiverar valet av förordning bland annat med att ärendet brådskar. Brådskan är en svag och otillräcklig motivering till att utarbeta permanent lagstiftning, eftersom funktion och genomslag hos en ens något långsiktigare lagstiftning grundar sig på helt andra faktorer än att den kan sättas i kraft snabbt.

Subsidiaritetsanmärkning

Sverige beslutade motsätta sig kommissionens restaureringsförordning och lämnade i god tid en subsidiaritetsanmärkning. Sverige ansåg att de eftersträlvade resultaten kan uppnås bättre på nationell nivå än på EU-nivå. Ett subsidiaritetsyttrande ska normalt lämnas inom åtta veckor från det att kommissionen lagt fram sitt förslag. I fråga om restaureringsförordningen var tidsfristen för ett yttrande ändå längre än normalt på grund av sommarmånaderna, det vill säga tolv veckor. Hela denna tid användes för beredningen av Finlands ståndpunkt vid statsrådet.

Riksdagens stora utskott har i sitt utlåtande (StoUU 12/2010 rd) påpekat att det ligger i linje med Finlands behandling av EU-ärenden att riksdagen bereder alla eventuella ställningstaganden i subsidiaritetsfrågor i samarbete med statsrådet. Enligt utlåtandet ska statsrådet snabbt sända skrivelser som avses i 96 och 97 § i grundlagen till riksdagen, om det i Finland eller andra medlemsstater har framförts grundade misstankar om att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. I justitieministeriets anvisningar för statsrådets EU-beredare (VN/8296/2022 OM) betonas att om ministeriet bedömer att ett författningsförslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen, ska U- eller E-skrivelsen lämnas till riksdagen i god tid innan tidsfristen går ut, även om ärendet inte annars är brådskande på EU-nivå. Regeringen har klart försummat de ovannämnda principerna. Regeringen begränsade riksdagens beslutanderätt genom att dröja med Finlands ståndpunkt till restaureringsförordningen och lämna U-skrivelsen till riksdagen först när det inte längre fanns tid för riksdagen att lämna subsidiaritetsyttrande.

Proportionalitetsprincipen och egendomsskyddet

Utlåtande StoUU 14/2022 rd Avvikande mening

EU-domstolen har slagit fast följande: "Unionslagstiftaren måste, även när denne (...) har vittgående lagstiftningsbefogenheter, göra sitt val utifrån objektiva kriterier, och måste beakta huruvida de eftersträvade målen med den aktuella åtgärden är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade. Enligt artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget ska i utkasten till lagstiftningsakter hänsyn tas till att det finansiella ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt begränsas och står i proportion till det mål som ska uppnås."

EU:s befogenheter bör alltså alltid utövas med medel som står i rätt proportion till målen. I fråga om det nu aktuella förslaget måste man fråga sig om i det i tillräcklig utsträckning har gjorts en vägning mellan egendomsskyddet och de grundläggande miljö rättigheterna. Statsrådets ståndpunkt stöder sig på strävan att stryka de förpliktande elementen i förslaget till förordning och öka det nationella handlingsutrymmet. Statsrådet tar dock inte direkt ställning till om avvägningen mellan olika grundläggande fri- och rättigheterna i kommissionens förslag har genomförts på behörigt sätt och om det finns konstitutionella hinder för att Finland godkänner förordningen i den föreslagna formen.

Det ärende som närmast kan jämföras med det nu aktuella förslaget är EU:s energieffektivitetsdirektiv. Den ursprungliga versionen av det direktivet är ett av de få ärenden i vilka riksdagen har lämnat en subsidiaritetsanmärkning, och då diskuterades också kostnaderna för den föreslagna bestämmelsen (se StoUU 4/2011 rd). Grundlagsutskottet bedömde då inte förslaget, men uttalade sig om det när förslaget reviderades. Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 30/2022 rd) var bestämmelserna om överlåtelse av medel av relevans med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd.

Grundlagsutskottet har vid granskningen av de begränsningar av egendomsskyddet som hänförs till främjandet av miljöansvaret särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskyddet och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Ett otillräckligt beaktande av behovet av att uppnå balans mellan egendomsskyddet och de grundläggande miljö rättigheterna har också kunnat bli en omständighet som inverkar på lagstiftningsordningen (GrUU 69/2018 rd, s. 5).

Regeringen har misslyckats i sitt påverkansarbete i EU

Regeringens påverkan när det gäller restaureringsförordningen har inte varit tillräckligt proaktiv. Regeringen har haft åtskilliga möjligheter att försöka påverka kommissionens förslag och borde ha ingripit mot förslagens brister redan i beredningsfasen. Det mest oroväckande är dock att regeringen ännu inte har kunnat enas i frågan. Det går inte att driva Finlands nationella intresse i beslutsprocesserna i EU, om regeringen varken har en enhetlig linje eller en klar strategi.

Någon rättslig grund för en gemensam skogspolitik har inte fastställts i EU-fördragen. Trots det har kommissionen under denna period lagt fram flera förslag som syftar till att direkt eller indi-

Utlåtande StoUU 14/2022 rd
Avvikande mening

rekt påverka våra skogar. Restaureringsförordningen är en fortsättning på denna flodvåg av förslag till bestämmelser som ger kommissionen omfattande befogenheter att anta delegerade akter. Finland får inte godkänna detta. Finlands ståndpunkt i fråga om restaureringsförordningen bör entydigt vara negativ. Restaureringsskyldigheten i fråga om jord- och skogsbruket, försämringsförbudet utanför Natura 2000-områdena, den vaga formuleringen av försämringsförbudet, den betydande begränsningen av budgetmakten, det automatiserade fastställandet av att tillståndet för okända natur- och arttyper har försämrats och rapporteringsskyldigheten orsakar oskälig olägenhet för Finland och Finlands jord- och skogsbruk.

Avvikande mening

Vi föreslår

att stora utskottet i sitt utlåtande meddelar att det motsätter sig Europeiska kommissionens förslag till restaureringsförordning och att statsrådet inte bör godkänna förordningen i någon form.

Helsingfors 30.11.2022

Jani Mäkelä saf
Ritva Elomaa saf
Olli Immonen saf
Lulu Ranne saf
Jenna Simula saf