

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp) on saapunut eduskuntaan.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 45/2022 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 41/2022 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 28/2022 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 17/2022 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 62/2022 vp

Ympäristövaliokunta on lisäksi hyväksynyt asiassa seuraavan kannanoton:

Ympäristövaliokunta esittää suurelle valiokunnalle, että eduskunnan kanta toimitettaisiin Euroopan komissiolle ja muille EU:n toimielimille osana kansallisten parlamenttien ja EU-toimielinten välistä poliittista dialogia.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Olli Ojala, ympäristöministeriö
- apulaisosastopäällikkö, EU-asioiden alivaltiosihteeri Satu Keskinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntösihteeri Liisa Reunanen, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Katja Matveinen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- pysyvän edustajan sijainen Tuuli-Maaria Aalto, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

- VTM, Suomen entinen EU-suurlähettiläs Jan Store

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ympäristöministeriön lisäselvitys
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Suomen Kuntaliitto
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Jatkuvan kasvatuksen yhdistys Silva ry
- Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- WWF Suomi

Suuren valiokunnan työjaosto on kuullut:

- puheenjohtaja, professori Janne Kotiaho, Suomen Luontopaneeli
- ohjelmajohtaja Anne Tolvanen, Luonnonvarakeskus
- johtava EU-metsäasiantuntija Jaana Kaipainen, Suomen metsäkeskus
- kehittämisspäälikkö Minna Pekkonen, Suomen ympäristökeskus
- lakimies Anna-Rosa Asikainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- metsäjohtaja Karoliina Niemi, Metsäteollisuus ry

Suuren valiokunnan työjaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Luonnon ennallistamista koskevassa asetuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävä elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa asetetaan useita sitovia luonnon tilan parantamistavoitteita ja -velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille. Näiden toimenpiteiden olisi katettava vähintään 20 prosenttia EU:n maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä.

Asetuksessa säädettäisiin:

- 1) luonto- ja lintudirektiivin sekä vesipuite- ja meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon tehostamisesta ja niiden sääntelyn täydentämisestä;
- 2) kaupunkiympäristöjen ekosysteemipalveluiden turvaamisesta;

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

- 3) virtaavien vesien esteiden poistamisesta;
- 4) pölyttäjäkadon pysäyttämistä; ja
- 5) maa- ja metsätalousympäristön monimuotoisuuden parantamisesta.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulisi laatia kansallisen ennallistamissuunnitelma, jossa määriteltäisiin keinot asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmien toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla.

Asetuksessa siirrettäisiin komissiolle valta antaa SEUT 290 artiklan tarkoittamia delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen liitteitä I – VII (liite I luontotyyppit ryhmittäin; liite II luontotyyppien luettelo ja luontotyyppiryhmät; liite III 5 artiklassa tarkoitetut merelliset lajit; liite IV maatalouden ekosysteemien indikaattorien kuvaus, yksikkö ja menetelmä; liite V viljelysmaiden yhteisessä lintuindeksissä käytettävien lajien luettelo; liite VI metsäekosysteemien indikaattorien kuvaus, yksikkö ja menetelmä; liite VII ennallistamistoimenpiteiden esimerkkien luettelo).

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

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Asetuksen liitteisiin sisältyvän luonnon tilaa parantavien toimien listan tulee säilyä esimerkinomaisena.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtiontalouksille.

Keskeistä on, että lisätään jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja parannetaan edellytyksiä kustannustehokkaille ennallistamistoimille, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympäristöjen tarpeet riittävän tasapainoisesti. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä. Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

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

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

Luontoympäristöjen ennallistaminen

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

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

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

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

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

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

Virtaavien vesien esteiden poistaminen

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

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa tulee tunnistaa eri jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet viheralueiden määrässä sekä alue- ja yhdyskuntarakenteessa, hallintorakenteessa ja maataluiden 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 määrittelemän vähimmäistason.

Maatalousympäristöt

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

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

Valtioneuvosto katsoo, että maatalousympäristön lajistoa ja maisemapiirteitä koskevat laskenta-perusteet sekä kivennäismaan orgaanista hiiltä koskeva tavoite vaativat jatkotarkastelua. Valtioneuvosto katsoo, että ojitetuilla turvemailla tehtävät toimet ovat tärkeitä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Turvamaihin 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, ilmastoja

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

ympäristöystävällisten viljelymenetelmien mahdollistamana. Valtioneuvosto pitääkin erityisen tärkeänä ehdotusta, että turvepeltoja koskevaa tavoitetta voidaan toteuttaa ruoantuotantoon käytettävän alan lisäksi myös muilla turvemailla.

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

Valtioneuvosto pitää hyvänä maaperän huomioimista osana luonnon tilan parantamista maatalo-usekosysteemeissä 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 toiminna 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 päätäntävällän 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 metsäluontotyyppisiin 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

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

merkittävästi edistää. Ennallistamissuunnitelman laatimista koskevia vaatimuksia tulee kuitenkin tarkastella jatkovalmistelussa ja pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin vaatimuksiin. Kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta komission kanssa käytävän arvioinnin osalta tulee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä.

Asetuksen budjettivaikutukset

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

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

Yleistä

Luonnon ennallistamista koskevassa asetuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja niitä koskevien kansainvälisten sitoumusten täyttämistä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi asetettaisiin sitovia luonnon tilan parantamistavoitteita ja velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille. Luonnon tilan parantamistoimenpiteiden olisi katettava vähintään 20 prosenttia EU:n maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä.

Suuri valiokunta korostaa, että Suomi on sitoutunut YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen sekä EU:n 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 ovat ennallistettuja, kestävät häiriöitä ja ovat asianmukaisesti suojeltuja. EU:n biodiversiteettistrategian 30 prosentin suojelutavoite kattaa kaikki elinympäristöt.

Suuri valiokunta katsoo ympäristövaliokunnan tavoin, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää selkeästi uusia toimia niin EU:ssa, Suomessa kuin globaalistikin (YmVL 41/2022 vp). IPCC:n vuoden 2022 raportissa arvioidaan, että tarvitaan kiireellisiä toimia heikentyneiden ekosysteemien ennallistamiseksi, jotta voidaan lieventää ilmastonmuutoksen vuoksi jo syntyneitä vaikutuksia.

EU:n biodiversiteettistrategian 2011—2020 arviointi osoittaa, että EU ei ole onnistunut pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä. Strategialla ei saavutettu vapaaehtoista tavoitetta ennallistaa vähintään 15 prosenttia rappeutuneista ekosysteemeistä vuoteen 2020 mennessä. Suomen luontotyyppien uhanalaisuutta koskevan selvityksen (2018) mukaan luontotyyppien tila heikentyy edelleen ja 48 % niistä on uhanalaisia. Uusimman uhanalaisuusarvioinnin (2019) mukaan enemmistö Suomen uhanalaisista lajeista elää metsissä (31 %) sekä perinneympäristöissä ja muissa ihmisen muuttamissa ympäristöissä (24 %).

Suuri valiokunta pitää siten luonnon monimuotoisuuden edistämistä tärkeänä, mutta ei tue sääntelyä komission esittämässä muodossa. Suuri valiokunta katsoo, että asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtiontalouksille tai jäsenvaltioiden kansantalouksille. Sääntelyn on oltava sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotuksen tavoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset. Suuri valiokunta korostaa, että velvoitteiden tulee olla toteuttamiskelpoisia ja kohtuullisia. Suuri valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sääntely huomioi jäsenmaiden erilaiset luonnonolosuhteet ja muut erityispiirteet ja jättää riittävästi kansallista liikkumavaraa. Kansallisten erityispiirteiden huomioiminen on tärkeää sekä ennallistamistarpeen että seuranta-indikaattorien määrittelyssä. Suuri valiokunta painottaa lisäksi, että ehdotuksen sosiaalinen hyväksyttävyys on keskeistä asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Suuri valiokunta toteaa, että Suomi on sitoutunut tietopohjaiseen politiikkaan, ja tavoitteiden ja toimien on perustuttava kattaviin vaikutusanalyysihin. Suuri valiokunta korostaa, että ennallistamisasetuksessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin myös tilastoinnin ja tietotason osalta. Suuri valiokunta myös huomauttaa, että asetusehdotuksen vaikutusanalyysit ovat monin tavoin puutteellisia ja niihin sisältyy huomattavia epävarmuuksia ja tietopohjaa on vahvistettava.

Luontoympäristöjen ennallistaminen

Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan ennallistamisella tarkoitetaan "prosessia, jossa aktiivisesti tai passiivisesti tuetaan ekosysteemin elpymistä kohti hyvää tilaa tai hyvään tilaan, luontotyyppien elpymistä mahdollisimman korkeatasoiseen tilaan ja sen suotuisaan viitealaan, lajin elinympäristön elpymistä laadullisesti ja määrällisesti riittäväksi tai lajien kantojen elpymistä tyydyttävälle tasolle luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien häiriönsietokyvyn säilyttämiseksi tai parantamiseksi". Kyse ei siten ole vain suojelutoimista, vaan myös sellaisista muista toimista, joilla luonnon tilaa parannetaan muun toiminnan rinnalla. Asetusehdotus ei edellytä suojelua, vaan jäsenmaat saavat itse päättää keinoista. Ottaen kuitenkin huomioon ehdotuksen tavoitteet kyseeseen tulee toimeenpanossa joidenkin elinympäristöjen osalta hyvin suurella todennäköisyydellä myös suojelu.

Asetuksella tehostetaan ensinnäkin lintu- ja luontodirektiivien, vesipuitedirektiivin ja meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoa säätämällä maa-alueiden, rannikoiden ja makean veden sekä merten ekosysteemien ennallistamisesta. Asetuksessa säädettäisiin tältä osin heikentymättömyysvelvoitteesta, jonka mukaan hyvässä tilassa olevien ja ennallistettujen alueiden tila ei saisi heiketä ennen ennallistamista tai sen jälkeen. Velvoite koskisi myös Natura 2000 -verkoston ulkopuolisia alueita tietyin poikkeuksin.

Suuri valiokunta katsoo, että heikentymättömyysvelvoite on EU:n suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska samoihin monimuotoisuustavoitteisiin voidaan päästä ehdotetun kansallisen ennallistamissuunnitelman ja sen seurannan kautta (MmVL 28/2022 vp, YmVL 41/2022 vp, TaVL 45/2022 vp). Ehdoton heikentymättömyysvelvoite veisi jäsenvaltioilta kustannusten ja muiden vaikutusten hallinnan kannalta merkittävän liikkumavaran. Talousvaliokunnan tavoin suuri valiokunta katsoo, ettei sääntely saa vaarantaa uusiutuvan energian tuotannon, energiaverkkojen ja kestävän metsätalouden tavoitteita.

Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää kohdistaa ennallistamistoimet tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisille alueille haittaamatta esimerkiksi kestävän metsätalouden harjoittamista sellaisilla suojelualueiden ulkopuolisilla alueilla, joiden merkitys ennallistamistavoitteiden saavuttamisen kannalta on vähäinen. Suuri valiokunta katsoo, että luontodirektiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää heikentymättömyysvelvoitteen ulottamista Natura-alueiden ulkopuolella ainoastaan sellaisiin luontotyyppien esiintymiin, jotka ovat tarpeen luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämiseksi tai saavuttamiseksi.

Ehdotuksen mukaan ennallistamisella tulee pyrkiä luontotyyppien suotuisaan viitealaan eli sen elinkelvoinisuuden kannalta välttämättömään pinta-alaan. Lisäksi tilanteissa, joissa ennallistamalla ei voida saavuttaa luontotyyppien suotuisaa viitealaa, jäsenvaltion tulisi palauttaa luontotyyppiryh-

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

män luontotyyppien esiintymiä eli pinta-alaa riittävässä määrin sen saavuttamiseksi. Kun suotuisaa viitealaa määritetään, on yhtenä seikkana otettava huomioon viimeisten 70 vuoden aikana tapahtuneet dokumentoidut menetykset. Suuri valiokunta yhtyy maa- ja metsätalousvaliokunnan kantaan siitä, että kategorinen 70 vuoden ajanjakso suotuisan viitealan määrittelyn kriteerinä ei ole monimuotoisuuden edistämisen kannalta olennainen (MmVL 28/2022 vp). Suotuisaa viitealaa tulee arvioida ekologisin perustein. Suuri valiokunta katsoo, että kriteeri tulisi poistaa asetuksesta, koska se on sekä tulkinnanvarainen että ekologisesta näkökulmasta katsottuna epätarkoituksen mukainen.

Suuri valiokunta suhtautuu kriittisesti komission ehdotukseen, jonka mukaan kaikki ne luontotyyppien esiintymät, joiden tilaa ei tunneta, tulkitaan heikentyneiksi. Komission ehdotus johtaisi tältä osin toimien kohdentumiseen kustannustehottomalla tavalla. Suuri valiokunta katsoo, että tilaltaan tuntemattomien luontotyyppien esiintymiin liittyvät tietopuutteet tulee paikata eikä niitä tulisi oletusarvoisesti määrittää tilaltaan heikentyneiksi. Valiokunta kiirehtii tältä osin myös kansallisten vaikutusarviointien täsmentämistä (MmVL 28/2022 vp).

Ehdotuksen vaikutukset maatalouteen

Maataloudessa tehtävillä ennallistamistoimilla on suuri merkitys sekä ilmastolle että luonnon monimuotoisuudelle. Suuri valiokunta katsoo, että maataloussektorin ennallistamistoimet tulee toteuttaa niin, etteivät ne heikennä ruokaturvaa, maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia tai omaisuudensuojaa. Vallitsevassa geopoliittisessa tilanteessa myös huoltovarmuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Asetusehdotuksen mukaan kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa olisi kartoitettava ennallistamisen tarpeita luonnoltaan arvokkailla maatalousmailla, joilla Suomessa on pääosin perinnebiotooppeja. Maatalousympäristöjen osalta on tärkeää ottaa huomioon erityisesti heikentyneiden perinnebiotooppien ennallistamispotentiaali osana maatalousympäristöjen monimuotoisuutta ja EU-maatalouspolitiikkaa. Valiokunta korostaa, että erilaisia perinnemaisemia ja perinneympäristöjä ei Suomessa niinkään uhkaa intensiivisempi käyttö, vaan sen sijaan laiduntamisen lakkauttaminen. Valtaosa kaikista maatalousympäristöjen uhanalaisista lajeista on riippuvaisia näistä ympäristöistä, ja 24 prosenttia kaikista Suomen uhanalaisista lajeista esiintyy pääosin perinneympäristöissä (MmVL 28/2022 vp).

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion olisi otettava ennallistamistoimenpiteitä käyttöön ojitetuilla turvemailla. Vuoteen 2030 mennessä ennallistamistoimia olisi tehtävä 30 prosentilla maatalouskäytössä olevan ojitetun turvemaan kokonaispinta-alasta ja uudelleenvesitettävä ennallistamisalueesta vähintään neljäsosa. Vuoteen 2040 mennessä ennallistamistoimia olisi tehtävä 50 prosentilla ja vuoteen 2050 mennessä 70 prosentilla mainitusta kokonaispinta-alasta siten, että ennallistamisalueesta vähintään puolet uudelleenvesitetään. Maatalouskäytössä olevien turvemaiden ennallistamisessa lainsäädäntöehdotus sisältää joustoa siten, että enintään 20 prosenttia turvepeltojen uudelleenvesittämistavoitteesta voitaisiin täyttää muussa kuin maatalous- tai turvetuotannossa olevalla ojitetulla turvemailla.

Suuri valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ojitetuilla turvemailla tehtävät toimet ovat tärkeitä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Turvemaihin kohdistuvat toimet mahdollistavat en-

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

nen kaikkea tehokkaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen. Suuri valiokunta korostaa, että asetuksen puitteissa edellytettävien ennallistamistoimien ei tule estää olemassa olevien turvepeltojen käyttämistä ruoantuotantoon ilmasto- ja ympäristöystävällisin menetelmin. Turvepeltojen siirtäminen pois ruoantuotannosta vaikuttaisi maatalouden ruoantuotantoon ja työllisyyteen, ja nämä vaikutukset voivat alueellisesti muodostua merkittäviksi. Valiokunta korostaa, että turvepeltoihin liittyvä huoltovarmuusnäkökohta on tärkeä erityisesti kuivina kasvukausina, jotka voivat ilmastomuutoksen myötä olla yleistymässä (MmVL 28/2022 vp).

Valiokunta tukee ehdotusta siitä, että turvepeltoja koskevaa tavoitetta voitaisiin toteuttaa ruoantuotantoon käytettävän alan lisäksi myös muilla turvemaidilla. Valiokunta katsoo, että ruokaturvan ja huoltovarmuuden merkitys on huomioitava joustomahdollisuuksissa. Lisäksi suuri valiokunta muistuttaa, että kustannusarvioissa ei ole mukana mahdollisia korvauksia maanomistajille.

Ehdotuksen vaikutukset metsätalouteen

Asetuksessa säädettäisiin jäsenvaltioille velvoitteesta saavuttaa kasvava suuntaus seuraavalle joukolle metsien ekosysteemien luonnon monimuotoisuuden indikaattoreita: 1) pystyyn kuolleet puut, 2) maahan kaatuneet kuolleet puut, 3) eri-ikäisrakenteisten metsien osuus, 4) metsien kytkeytyneisyys, 5) yleisten metsälintujen indeksi ja 6) orgaanisen hiilen määrä. Metsäekosysteemien seuranta koskisi kaikkia metsäalueita, myös tavallisia talousmetsiä, ei pelkästään luontodirektiivin luontotyyppejä. Jäsenvaltion olisi saavutettava indikaattoreissa positiivista kehitystä vuoteen 2030 mennessä ja tämän jälkeen tehtävä ennallistamistoimia, kunnes kansallisesti asetettu tyydyttävä taso olisi saavutettu.

Suuri valiokunta ei kannata yhteisten metsäindikaattoreiden sisällyttämistä EU-säädöksen, vaan katsoo kansallisin toimin päästävän parempaan lopputulokseen. Kaikille jäsenmaille asetetut yhteiset, maakohtaisia erityispiirteitä huomioimattomat indikaattorit saattaisivat johtaa siihen, että Suomessa ei välttämättä voitaisi keskittyä kaikista kustannustehokkaimpiin ennallistamistoimiin.

Suuren valiokunnan EU-selontekoa koskevan mietinnön (SuVM 1/2021 vp) mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin kansallisen päätäntävällän piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia. EU:lla on toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Valiokunta painottaa metsätalouden kansallista merkitystä niin tavaraviennin, työllisyyden kuin aluetalouden osalta. Lisäksi valiokunta muistuttaa suomalaisen metsänomistajuuden rakenteesta, mistä syystä asetusehdotuksella saattaisi olla suoria negatiivisia vaikutuksia yksityismetsänomistukseen (PeVL 62/2022 vp). Suuren valiokunnan näkemyksen mukaan asetusehdotuksen vaikutusarvioinnissa ei ole huomioitu riittävästi kansallista metsäpolitiikkaa ja yksityisen metsänomistuksen suojaa.

Vaikutukset vesienhoitoon

Suuri valiokunta katsoo, että vesistöjen tilan parantamisessa tulisi pyrkiä kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja ennallistamistyön resurssien kasvattamiseen (YmVL 41/2022 vp). Ilmastomuutos haastaa erityisesti vesiensuojelua lisääntyneiden talvisateiden ja kuivien kausien vuoksi. Tämä tulee vaatimaan vesienhallinnan merkittävää parantamista valuma-alueetasolla ja kaikkien maankäyttösektoreiden tiivistä vuoropuhelua.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Sisävesien ennallistamistavoitteita tukevat vesienhoitoalueilla toteutettavat vesienhoitosuunnitelmat ja niiden toimenpideohjelmat. Ennallistamisen toteuttaminen on ollut kuitenkin hidasta. Ihmistoiminnan seurauksena muuttuneiden sisävesien palautuminen on usein hidas, jopa vuosikymmeniä vievä prosessi. Tämä on yksi syy siihen, miksi ennallistamisessa ei ole hyvistä tavoitteista huolimatta onnistuttu. Suuri valiokunta pitää ympäristövaliokunnan tavoin hyvänä ehdotuksen laadullisten tavoitteiden osalta sitä, että luonnon tilan paranemiselle ei aseteta määräaikaa sisävesiekosysteemeissä.

Sisävesien osuus on selvästi suurin, noin puolet, koko asetusehdotuksen arvioiduista kustannuksista. Kustannukset olisivat noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Velvoitteet vastaavat pitkälti EU:n vesipuitedirektiivin velvoitteita, ja toimeenpanon kustannukset ovat siltä osin päällekkäiset. Asetusehdotuksessa esitettyjen sisävesi- ja meriluontotyyppien tilan parantamiseksi ensisijainen toimi on rehevöitymisen vähentäminen. Vesipuitedirektiivin nojalla laadituissa vesienhoitosuunnitelmissa on esitetty toimenpiteitä rehevöitymistä aiheuttavan kuormituksen hallintaan. Valtioneuvoston hyväksymissä vuosia 2022—2027 koskevissa vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjen, nykytoimenpiteitä täydentävien vesien hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden vuotuiset kustannukset ovat noin 570 miljoonaa euroa vuodessa.

Asetuksessa asetettaisiin velvoitteet virtavesissä olevien esteiden poistamiseksi. Tämä edistäisi EU:n tavoitetta lisätä vapaasti virtaavia jokia 25 000 kilometriä vuoteen 2030 mennessä. Suuri valiokunta tukee ympäristövaliokunnan tapaan komission ehdottamaa 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.

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

Asetusehdotuksen mukaan vuonna 2030 kaupunkiympäristöissä tulisi saavuttaa viherpeitteisyyden ja latvuspeittävyys vähentymättömyys vuoden 2021 tasoon verrattuna. Kaupunkiympäristöjen viheralueiden kansallisen kokonaispinta-alan tulisi kasvaa vähintään kolmella prosentilla vuoden 2021 kokonaispinta-alasta vuoteen 2040 mennessä ja vähintään viidellä prosentilla vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi latvuspeitteisyyden tulisi olla 10 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, ja kaikkiin uusiin sekä vanhoihin rakennuksiin, infrastruktuuriin korjaamiseen ja uudistamiseen liittyvän kaupunkiviheralueen määrän tulisi nettomääräisesti kasvaa. Asetuksen soveltamisalaan kuuluisi Suomessa 63 kaupunkia ja kuntaa.

Kaikkien jäsenmaiden tulisi lisätä viherpeitteisyyttä prosentuaalisesti yhtä paljon, vaikka asetuksen tavoitteiden kannalta ratkaisevaa olisi saavuttaa kaikissa jäsenvaltioissa riittävä vähimmäistaso. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että tämä olisi ongelmallista suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Sääntely voisi johtaa epätarkoituksenmukaisen suuriin kustannuksiin Suomen kaltaisessa maassa. Suomen kaupunkimaisilla alueilla on EU:n suurin viheralueosuus ja toiseksi suurin puupeitteisyys, joten monimuotoisuustoimia ja viheralueen säilyttämistä voitaisiin edistää joustavasti kansallisin toimin (YmVL 41/2022 vp).

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Suuri valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksessa tulee huomioida jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet viheralueiden määrässä. Artiklan velvoitteet tulisi kohdistaa vain sellaisiin kaupunkialueisiin, joiden viheralueiden määrä jää alle unionin määrittelemän vähimmäistason. Jäsenvaltioilla tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti riittävä liikkumavara viheralueiden määrästä ja latvuspeittävydestä päätettäessä, että ne voivat asettaa hyvän tason tavoitteet kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa ja päättää siitä, miten tavoitteet kustannusvaikuttavimmin saavutetaan (YmVL 41/2022 vp). Suuri valiokunta pitää tärkeänä myös sen varmistamista, että kaupunkiympäristön viherryttämistä koskevassa sääntelyssä huomioidaan laajasti kestävän kehityksen tavoitteet ja erityisesti ilmastotavoitteet. Asetuksen velvoitteet eivät saisi vaikeuttaa ilmastotavoitteita tukevan eheän yhdyskuntarakenteen edistämistä. Sääntelyn pitää myös ottaa huomioon jäsenvaltioiden väliset erot alue- ja yhdyskuntarakenteessa. Esimerkiksi Suomessa soveltamisalaan kuuluisi paljon kuntia, joiden pinta-alasta suuri osa on maaseutumaista ja metsäistä eikä kovin kaupunkimaista.

Kansalliset ennallistamissuunnitelmat ja kansallisen liikkumavaran turvaaminen

Ehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulisi laatia kansallinen ennallistamissuunnitelma, jossa määriteltäisiin asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat ennallistamistoimenpiteet ekosysteemeittäin. Suunnitelmien toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla. Suuri valiokunta pitää hyvänä lähestymistapaa, jossa jäsenmaat voivat suunnitelmillaan itse määrittää, millä alueilla ja millä toimenpiteillä ne toimeenpanevat asetuksen tavoitteet ja velvoitteet. Asetuksen yhtenä liitteenä on pitkä esimerkkilista erilaisia ennallistamistoimenpiteitä. Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että lista säilyy esimerkinomaisena.

Suuri valiokunta pitää jäsenmaiden riittävän liikkumavaran turvaamista asetuksen toimeenpanossa erittäin tärkeänä, ja liikkumavaraa pitäisi asetuksessa edelleen lisätä edellä kuvatuin tavoin. Koska luontokato on ekosysteemisidonnainen, tavoitteita asetettaessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin luonnonolosuhteisiin ja muihin erityispiirteisiin ja jätettävä riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan myös valita kustannusvaikuttavimmat toimet (YmVL 41/2022 vp).

Suuri valiokunta korostaa, että Suomessa yksityisten maanomistajien merkitys olisi olennainen, kun otetaan huomioon maa- ja metsätalouden keskeinen merkitys kansallisissa luonnon monimuotoisuutta koskevissa kysymyksissä. Suuri valiokunta pitää välttämättömänä, että sääntelyssä toteutuvat maanomistajien oikeudet ja omaisuuden suoja (MmVL 28/2022 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että asetusehdotuksesta ja sen vaikutuksista kirjelmässä esitetyt tiedot eivät ole riittäviä sen arvioimiseksi, kuinka pitkälti sääntely johtaa perusoikeuksien rajoittamista koskevien edellytysten kannalta ongelmalliseen puuttumiseen yksityisten maanomistajien tai elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan välttämättömänä, että asetuksen jatkovalmistelussa tarkastellaan huolellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien kannalta ja huolehditaan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotusta tulee jatkovalmisteluissa arvioida perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden osalta sekä julkiselle vallalle osoitetun työllisyyden edistämisvelvollisuuden kannalta (PeVL 62/2022 vp).

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että luonnontilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen (MmVL 28/2022 vp, YmVL 41/2022 vp). Suomessa on pitkäaikaista kokemusta vapaaehtoisista luonnonsuojelua edistävästä toimista. Vapaaehtoisen metsien suojeluohjelman (METSO) toteutuksessa on saatu hyviä tuloksia yhteistyöstä eri toimijoiden kesken. Ohjelman puitteissa on onnistuttu sopimaan luonnonsuojelullisesti arvokkaan metsän kriteereistä laaja-alaisen sidosryhmäjoukon kesken ja toteuttamaan suojelua kaikkien hyväksymällä tavalla. Myös Helmi-elinympäristöohjelmalla, Sotka-lintuvesiohjelmalla ja NOUSU-vaelluskalaohjelmalla on tehty tärkeää työtä uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelemiseksi yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Ympäristövaliokunta muistuttaa lausunnossaan, että Natura 2000 -verkon täytäntöönpano Suomessa epäonnistui sosiaalisen hyväksyttävyyden hankinnassa, mistä syystä ilmapiiri luonnonsuojelun hyväksi tehtäviin toimiin heikkeni merkittävästi. Vasta viime vuosikymmenen aikana tehdyt toimet suojelutoimien muuttamisesta lähtökohtaisesti vapaaehtoiselle pohjalle ovat muuttaneet tilannetta. Hyvää yhteistyötä maanomistajien, metsäammattilaisten sekä ympäristö- ja metsähallinnon kesken ei saa heikentää toteuttamalla ennallistamissääntelyä sosiaalisesti kesättämättömällä tavalla. Tähän tarvitaan myös merkittävästi rahoitusta (YmVL 41/2022 vp).

Ehdotuksen arvioidut kustannukset

Komission ehdotukseen sisältyvän arvion mukaan asetuksen toimeenpanon suorat kansalliset kustannukset olisivat 931 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä olisi 12,6 prosenttia ehdotuksen kokonaiskustannuksista. Arvion mukaan Suomelle aiheutuisi kolmanneksi eniten kustannuksia. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle aiheutuisi eniten kustannuksia (0,39 prosenttia BKT:stä). Arvioiduista kustannuksista noin puolet syntyisi sisävesien tilan parantamisesta, noin viidennes metsien tilan parantamisesta ja hieman alle viidennes turvemaiden ennallistamisesta.

Suuri valiokunta pitää asiasta lausuneiden erikoisvaliokuntien tapaan arvioituja taloudellisia vaikutuksia erittäin mittavina ja Suomelle toimeenpanosta koituvia arvioituja kustannuksia kohtuuttoman suurina. Mikäli toimeenpanon kansalliset kustannukset toteutuisivat komission arvioiden mukaisina, ne olisivat erittäin suuret myös muihin jäsenvaltioihin verrattuna. Valtiovarainvaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota vaikeaan julkisen talouden tilanteeseen. Koska julkinen talous ei ole keskipitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla, on myös luontokadon torjuntaan tähtäviä toimenpiteitä toteutettava julkisen talouden kannalta kestävällä tavalla. Talousvaliokunta katsoi, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunta piti myös lausunnossaan arvioituja kustannuksia ongelmallisina suhteellisuusperiaatteen kannalta ja hyvin merkittävinä eduskunnan budjettivallan näkökulmasta (PeVL 62/2022 vp).

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan komission esittämiin arvioihin kustannuksista ja hyödyistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Kustannusarviot perustuvat EU:n laajuisen aineiston keskiarvoihin ja mediaaneihin, jotka eivät ota huomioon jäsenmaiden erilaisia lähtötasoja luonnon monimuotoisuuden parantamisessa. Lopullisiin kustannuksiin vaikuttaa myös se, mitä toimia luonnon tilan parantamiseen kansallisesti valitaan ja miten niitä alueellisesti kohdennetaan. Asetusehdotuksesta teetetyn kansallisen esiselvityksen perusteella luontotyyppeihin kohdistuvia toimia eri tavoin kohdentamalla voidaan merkittävästi alentaa ennallistamisen kustannuksia.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että komission arvio asetuksen toimeenpanon suorista kustannuksista Suomelle on todennäköisesti yliarvio. Komission kustannusarvio perustuu esimerkiksi oletukseen, että kaikki tuntemattomassa tilassa olevat luontotyyppien esiintymät vaatisivat ennallistamistoimia, ja näin ei Suomessa todennäköisesti ole (VaVL 17/2022 vp). Lisäksi yksittäisillä ennallistamistoimenpiteillä voidaan saavuttaa hyötyjä monen eri luontotyyppien osalta. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin myös esiin, että suuri osa kustannuksista on päällekkäistä jo olemassa olevan EU-lainsäädännön toimeenpanon kustannusten kanssa (VaVL 17/2022 vp).

Samalla kun komission arvio suorista kustannuksista on todennäköisesti yliarvio, suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että arviossa ei ole ollenkaan otettu huomioon epäsuoria kustannusvaikutuksia, kuten vaikutuksia työllisyyteen, metsien taloudelliseen hyödyntämiseen ja elinkeinoelämään. Esimerkiksi puun saatavuuden heikkenemisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia arvonlisäykseen ja työllisyyteen metsäsektorilla (TaVL 45/2022 vp, YmVL 41/2022 vp, MmVL 28/2022 vp). Suuri valiokunta pitää epäsuorien vaikutusten ja niiden alueellisen jakautumisen selvittämistä ja huomioimista erittäin tärkeänä jatkoneuvotteluiden aikana. Valmistelun edetessä suuri valiokunta kiinnittää huomiota myös mahdollisiin maanomistajille maksettaviin korvauksiin ja kannustimiin, joiden kustannusvaikutus voisi olla huomattava ottaen huomioon perustuslain mukaisen omaisuuden suojan. Näitä kustannuksia ei asetusehdotuksen kustannusarvioinnissa ole mukana, ja esimerkiksi turvemaiden osalta asetusehdotuksen velvoitteiden mittaluokka on erittäin merkittävä, ja siten myös mahdolliset korvaukset aiheuttavat merkittäviä kustannuksia, joita asetusehdotus ei nyt huomioi.

Komissio arvioi, että Suomi saisi asetuksen toimeenpanosta vuosittain 9,7 miljardia euroa laskennallisia hyötyjä ekosysteemipalvelujen kasvun myötä. Suomelle arvioidut hyödyt ovat absoluutisesti toiseksi korkeimmat. Suuri valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan tapaan huomiota hyötyjä koskeviin laskelmiin liittyviin merkittäviin epävarmuuksiin. Valtiovarainvaliokunta pitää lausunnossaan arvioidujen vuosittaisten hyötyjen suuruutta epärealistisena ja toteaa, että luontoarvojen mittaamiseen liittyy ongelmia, joita komissio ei ole avanut. Suuri valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen täsmällisiä hyötyjä suhteessa kustannuksiin ei voida arvioida luotettavasti.

Ympäristövaliokunta toteaa lausunnossaan, että monimuotoisuuden luonteen vuoksi sen arvottaminen rahamääräisesti on vaikeaa, joiltain osin jopa mahdotonta ja hyödytöntä. Hyödyt ovat pitkälti markkinattomia hyötyjä, esim. ihmisten kokema hyöty luonnossa liikkumisesta tai puhtaista uimavesistä. Lisäksi osa hyödyistä on vaikeasti mitattavissa, esim. terveyshyödyt tai pölyttäjien lisääntymisestä saatavat hyödyt.

Suuren valiokunnan kuulemisissa tuotiin esille ekosysteemien laajemmat vaikutukset yhteiskunnan hyvinvoinnille ja teolliselle toiminnalle välttämättömien ekosysteemien merkitys taloudelliselle toiminnalle. Suuri valiokunta katsoo, että luontokadon ja ennallistamistoimien taloudellisia vaikutuksia on arvioitava kokonaisvaltaisesti.

Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto selvittää, miten EU:n rahoitusinstrumentteja voitaisiin täysimääräisesti hyödyntää ja mahdollisesti myös kehittää luontokadon pysäyttämisen tukemiseksi. Kuten ympäristövaliokunta lausunnossaan toteaa, EU:n olemassa olevien ja tule-

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

vien rahoitusvälineiden käyttäminen ennallistamisasetuksen vaatimusten täyttämiseen on varmistettava reilun taakanjaon turvaamiseksi (YmVL 41/2022 vp).

Säädösmuoto

Komissio on perustellut asetusta säädösmuotona tarpeella taata säädöksen välitön sovellettavuus ja johdonmukaisuus kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää veisi aikaa ehdotuksen luontokadon pysäyttämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa.

Suuri valiokunta katsoo, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee arvioida, voidaanko ehdotetulla säädösmuodolla eli asetuksella taata riittävä kansallinen liikkumavara säädöksen tavoitteiden tehokkaaseen toimeenpanoon jäsenvaltioissa.

Suuren valiokunnan kuulemisissa osa katsoi, että asiasta tulisi säätää pikemminkin direktiivillä kuin asetuksella riittävän kansallisen liikkumavaran turvaamiseksi. Toisaalta osa toi asiantuntijakuulemisissa esiin, ettei direktiivin ja asetuksen ero ole liikkumavaran näkökulmasta niin yksioikoinen: direktiivi voi olla myös täysharmonisoiva tai se voi sisältää täysharmonisointia merkitseviä säännöksiä ja asetus voi jättää jäsenmaille liikkumavaraa. Molemmat ovat oikeudellisesti mahdollisia. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että ennallistamisasetusehdotus on rakennettu siinä mielessä direktiivin kaltaiseksi, että toimeenpanokeinot jätetään jäsenvaltioille kansallisissa ennallistamissuunnitelmissa määriteltäviksi.

Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto kirjelmässä todetun mukaisesti varmistaa jatkovalmisteluissa, että asetus säädösmuotona mahdollistaa riittävän liikkumavaran. Suuri valiokunta pitää keskeisimpänä sitä, että jäsenmaille turvataan riittävä liikkumavara riippumatta siitä, mihin säädösmuotoon päädytään.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

Suuri valiokunta suhtautuu kielteisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee liitteitä I—VI, koska ne ovat keskeisiä asetuksen soveltamisalan ja sisällön kannalta ja EU:n perussopimusten mukaan delegoiduilla säädöksillä voidaan muuttaa tai täydentää vain muita kuin säädösten keskeisiä osia (SEUT 290 artikla). Valiokunta katsoo, että liitteiden muuttamisen tulee tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Komissiolle siirrettävän toimivallan on oltava riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Yhteenveto

Suomi on sitoutunut YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen sekä EU:n biodiversiteettistrategiaan, jonka tavoitteena on kääntää luonnon monimuotoisuus elpymisuralle vuoteen 2030 mennessä. Suuri valiokunta pitää perusteltuna EU-tason sääntelyä, jolla biodiversiteettistrategian tavoitteiden toteutuminen turvataan.

Suuri valiokunta ei kuitenkaan kannata komission ehdotusta sellaisenaan. Asetusehdotuksen kustannukset olisivat Suomen kannalta kohtuuttomat suhteessa muihin jäsenvaltioihin, eikä esityk-

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

sessä ole otettu riittävässä määrin huomioon jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia. Valtioneuvoston kantaa ja asetusehdotusta arvioineet erikoisvaliokunnat ovat ilmaisseet laajasti, etteivät ne ole valmiita hyväksymään ehdotusta komission ehdottamassa muodossa. Näihin lausuntoihin nojautuen suuri valiokunta toteaa, ettei se kannata komission ehdotusta sellaisenaan, vaan katsoo, että hyväksyttävään lopputulokseen pääsemiseksi ehdotukseen tulee tehdä useita, edellä kuvattuja ja muutoksia täydennyksenä valtioneuvoston kantaan ja ottaen huomioon erikoisvaliokuntien lausunnot. Suuri valiokunta painottaa erityisesti, että toimeenpanon kansallisia kustannuksia täytyy saada olennaisesti ehdotuksessa arvioituja kustannuksia pienemmiksi, jäsenmaiden liikkumavaraa toimenpiteiden valinnassa ja kohdentamisessa tulee lisätä ja asetuksen tulee ottaa huomioon jäsenmaiden erilaiset luonnonolosuhteet ja muut erityispiirteet ja luonnon tilan parantamiseksi jo tehdyt toimenpiteet. Suuri valiokunta painottaa myös sääntelyn sosiaalisen hyväksyttävyyden tärkeyttä. Lopputuloksen tulee olla sosiaalisesti, alueellisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Neuvottelut asetuksesta ovat vasta työryhmävaiheessa. Suomen kantaa tulee neuvotteluiden kuluessa tarvittavin tavoin tarkentaa yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa.

Kyseessä on tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös. Neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvin tuloksiin päästään vain aktiivisella vaikuttamistyöllä sekä tiiviillä yhteistyöllä muiden jäsenmaiden ja kaikkien EU-toimielinten kanssa. Suomen erityisolosuhteiden tunnetuksi tekeminen on tässä erityisen tärkeää. Kuten suuri valiokunta on valtioneuvoston EU-selontekoa koskevassa mietinnössään todennut, pienenä jäsenvaltiona Suomi voi saavuttaa EU:ssa äänimääräänsä suuremman painoarvon vain toimimalla aktiivisesti, ennustettavasti ja yhteistyökykyisesti tuomalla esille sekä kansallisia kantojaan että näkemyksiään eurooppalaisesta kokonaisedusta (SuVM 1/2022 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi on kehitettävä kestävästi ja oikeudenmukaisesti toteutettavissa olevaa sääntelyä, jotta voimme edistää EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteiden toteuttamista ja luontokadon pysäyttämistä ja

että edellä kerrotuista syistä valiokunta ei hyväksy ennallistamisasetusta komission nyt esittämässä muodossa ja edellyttää ehdotukseen merkittäviä muutoksia lausunnossa esitetyn mukaisesti, kansallisen metsäpolitiikan huomioon ottamista ja Suomelle aiheutuvien kustannusten merkittävää kohtuullistamista.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Helsingissä 30.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr

1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps

2. varapuheenjohtaja Merja Kyllönen vas

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Sari Essayah kd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Anne Kalmari kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Tuomas Kettunen kesk

jäsen Johannes Koskinen sd

jäsen Suna Kymäläinen sd (osittain)

jäsen Jouni Ovaska kesk

jäsen Lulu Ranne ps

jäsen Jussi Saramo vas

jäsen Jenna Simula ps

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Iris Suomela vihr

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Anna Kontula vas

varajäsen Jari Leppä kesk

varajäsen Anders Norrback r (osittain)

varajäsen Hussein al-Tae sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Ehdotettu Euroopan unionin ennallistamisasetus asettaa jäsenvaltioille sitovat luonnon ennallistamistavoitteet. Ehdotuksessa esitetään ennallistettavaksi heikentyneistä elinympäristöistä 20 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja loput vuoteen 2050 mennessä. Ennallistamisella pyritään palauttamaan kohde luonnontilaan tai palauttamaan elinympäristölle tyypillisiä toimintoja poistamalla häiriöitä aiheuttavia tekijöitä. Kaikki Suomen metsät ovat indikaattorien kautta välillisesti mukana asetuksessa. Ennallistamista koskevan EU-asetusehdotuksen merkitys on Suomelle valtava ja toteutuessaan sen vaikutukset suomalaiselle maa- ja metsätaloudelle ovat tuhoisat.

Myös ennallistamisasetuksen vertailuvuosi (1952) on Suomelle erittäin ongelmallinen ja epärealistinen. Ennallistamisen tarvetta peilataan luontotyyppien 70 vuoden takaiseen pinta-alaan. Suomi oli tuolloin vasta teollistumassa toisin kuin valtaosa muista Länsi- ja Pohjois-Euroopan maista, jotka olivat kehittyneet teollisuusmaiksi jo vuosia tai vuosikymmeniä aiemmin. Monissa maissa luonnontilainen metsä oli 1950-lukuun mennessä jo käytetty. Ennallistamistoimissa ja luonnonsuojelussa tulisi edetä vapaaehtoisuuden kautta, ja ennallistamissuunnitelmat tulisi laatia aina kansallisesti. Tulevien kansallisten ennallistamistoimien suunnittelussa on lisäksi tärkeää muistaa, että Suomi on jo tehnyt merkittävän määrän ennallistamistoimenpiteitä. Viime vuonna Suomi ennallisti kansallisen Helmi-ohjelman kautta noin 6 400 hehtaaria soita, minkä lisäksi muita luonnon tilaa parantavia toimia tehtiin myös ahkerasti.

Kustannukset ja budjettisuvereniteetti

Komission arvion mukaan asetuksen toimeenpano voi maksaa Suomelle vuosittain lähes miljardi euroa. Lisäksi Metsäkeskuksen alustavan arvion mukaan pelkästään metsäisten alueiden puunkäytön rajoituksista syntyisi metsänomistajille 50—100 miljoonan euron vuosittaiset tulonmenetykset. Ennallistamisesta koituvat kustannukset eivät myöskään jakaudu maiden välillä tasaisesti: Suomessa asetuksen toimeenpano maksaisi arvion mukaan noin 0,39 prosenttia vuosittaisesta bruttokansantuotteesta, kun keskimäärin EU:ssa se jäisi 0,06 prosenttiin. Suomelle ennallistamisesta aiheutuvat kulut olisivat bruttokansantuotteeseen suhteutettuina EU-alueen korkeimmat. Toteutuessaan komission ehdottama asetus johtaisi välittömästi siihen, että sen toimeenpaneminen edellyttäisi määrärahojen kansallisten varojen kohdentamista valtion talousarviosta. Tarvitavien määrärahojen mittaluokka on merkittävä. Asetus olisi voimassa toistaiseksi, ja se sisältää vuoteen 2050 asti ulottuvia tavoitteita. Siten se sitoisi eduskunnan budjettivaltaa pitkäaikaisesti.

Kansallisista budjeteista joudutaan maksamaan mittavia EU:n lainsäätäjän hyväksymiä politiikkatoimia. Samalla on menetetty EU:ssa tähän asti sovellettu, budjetin käyttöön sovellettu parallellismin periaate, jossa lainsäädäntö- ja budjettivalta ovat kulkeneet käsikkäin. Aikaisemmin EU-budjetista on rahoitettu niitä asioita, joiden sääntelyyn EU:lla on lainsäädäntövalta samalla kun kansallisista budjeteista on rahoitettu niitä toimia, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Kehityskulku on Suomen kannalta epäedullinen.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 29/2021 vp, PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). PeVL 16/2020 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusi-toumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp).

Asetus on väärä sääntelyinstrumentti

Tarvittavan laajemman kansallisen liikkumavaran vuoksi sääntelyinstrumenttina olisi tullut käyttää direktiiviä asetuksen sijaan. Asetukset ovat säädöksiä, joita sovelletaan automaattisesti ja yhtäläisesti kaikissa EU-maissa heti niiden voimaan tultua, kun taas direktiivit velvoittavat EU-maat saavuttamaan direktiiveissä säädetyt tavoitteet, mutta maat päättävät itse siihen käytettävistä keinoista. Asetuksella sääntely on direktiiviä ehdottomampaa ja ulottuminen suojelualueiden ulkopuolelle laajentaa tavoitteita koskemaan valtion omistuksessa olevien maiden lisäksi yksityisomistuksessa olevia maita.

Komissio perustelee asetuksen valintaa muun muassa kiireellä. Kiire on heikko ja riittämätön perustelu pysyvän lainsäädännön laatimisessa, sillä vähänkin pidemmällä tähtäimellä lainsäädännön toimivuus ja vaikuttavuus perustuvat aivan muuhun kuin siihen, että se saadaan nopeasti voimaan.

Toissijaisuushuomautus

Ruotsi päätti vastustaa Euroopan komission ennallistamisasetusta ja teki EU-komissiolle hyvissä ajoin toissijaisuushuomautuksen. Ruotsi katsoi, että tavoitellut tulokset voidaan saavuttaa kansallisesti paremmin kuin EU:n tasolla. Toissijaisuusperiaatetta koskeva muistutus on normaalisti tehtävä kahdeksan viikon sisällä komission ehdotuksen antamisesta, mutta ennallistamisasetuksen kohdalla toissijaisuushuomautuksen määräaika oli normaalia pidempi eli 12 viikkoa kesäkuukausien vuoksi. Suomen ennallistamisasetusta koskevan kannan valmistelu valtioneuvostossa kesti koko tämän ajan.

Eduskunnan suuri valiokunta on katsonut lausunnossaan (SuVL 12/2010 vp), että Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistelee kaikki mahdolliset kannanottonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Lausunnon mukaan valtioneuvoston on kiirehdittävä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten kirjelmien toimittamista eduskuntaan, mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on esitetty Suomessa tai muiden jäsenvaltioiden piirissä perusteltuja epäilyjä. Lisäksi oikeusministeriön ohjeessa valtioneuvoston EU-valmistelijoille (VN/8296/2022 OM) on korostettu, että jos ministeriö arvioi, että säädösehdotus saattaa rikkoa toissijaisuusperiaatetta, on U-kirjelmä tai E-kirje toimitettava eduskuntaan hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista, vaikka asia ei muutoin olisi EU-tasolla kiireellinen. Hallitus on selvästi laiminlyönyt edellä mainitut periaatteet. Hallitus rajoitti eduskunnan päätösvaltaa viivyttämällä Suomen kannan muodostamista ennallistamisasetukseen ja antamalla U-kirjeen eduskunnalle vasta siinä vaiheessa, kun eduskunta ei enää ehtinyt käyttää toissijaisuushuomautusta.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp Eriävä mielipide

Suhteellisuusperiaatteen merkitys ja omaisuudensuoja

EU tuomioistuimen mukaan "Vaikka unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, sen on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklan mukaan näet esityksissä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on otettava huomioon, että taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen."

EU:n toimivallan käytössä tulisi siis aina käyttää tavoitteisiin nähden oikeasuhtaisia keinoja. Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kohdalla on tarpeen kysyä, onko siinä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarve toteutettu riittävällä tavalla. Valtioneuvoston kanta nojautuu pyrkimykselle poistaa asetusehdotuksesta sen velvoittavia elementtejä ja lisätä kansallista liikkumavaraa. Valtioneuvosto ei kuitenkaan suoraan ota kantaa siihen, onko komission ehdotuksessa perusoikeuksien välinen punninta toteutettu asianmukaisesti ja onko Suomella valtiosääntöoikeudellisia esteitä asetuksen hyväksymiselle esitetyssä muodossa.

Lähimmin nyt käsiteltävään ehdotukseen vertautuva asia voisi olla EU:n energiatehokkuusdirektiivi. Sen alkuperäinen versio on yksi niistä harvoista asioista, joista eduskunta on tehnyt toissijaisuushuomautuksen, ja keskustelussa tällöin olivat myös esitetyn säädöksen aiheuttamat kustannukset (kts tästä SuVL 4/2011 vp). Perustuslakivaliokunta ei tällöin arvioinut ehdotusta, mutta lausui ehdotuksesta sitä uudistettaessa. Lausunnon PeVL 30/2022 vp mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellistä omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säättämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Hallitus on epäonnistunut EU-vaikuttamisessaan

Hallituksen vaikuttaminen ennallistamisasetukseen ei ole ollut riittävän proaktiivista. Hallituksella on ollut useita mahdollisuuksia pyrkiä vaikuttamaan komission esitykseen, ja sen olisi tullut puuttua esityksen epäkohtiin, kun se on vielä ollut valmisteluvaiheessa. Huolestuttavinta on kuitenkin se, että hallitus ei ole vieläkään pystynyt muodostamaan asiasta konsensusta. Suomen kansallisen edun ajaminen ei voi onnistua EU-päätöksenteossa, jos hallituksella ei ole yhtenäistä linjaa eikä selvää strategiaa.

Yhteiselle metsäpolitiikalle ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n perussopimuksissa. Tästä huolimatta Euroopan komissiolta on tullut tällä kaudella useita esityksiä, joilla pyritään joko suoraan

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2022 vp
Eriävä mielipide

tai välillisesti vaikuttamaan metsiimme. Nyt käsiteltävä ennallistamisasetus on jatkumoa tälle säännösehdotusten tulvalle, jonka avulla komissiolle siirretään laajasti toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä. Tätä Suomen ei tule hyväksyä. Suomen kanta ennallistamisasetukseen tulee olla yksiselitteisesti kielteinen. Maa- ja metsätaloutta koskeva ennallistamisvelvoite, Natura 2000 -alueiden ulkopuolelle määrättävään heikentämiskielto, heikentämiskiellon epämääräiset ilmaukset, budjettivallan merkittävä rajoittaminen, tuntemattomien luonto- ja lajityyppien tilan määrittely automaattisesti heikentyneiksi ja raportointivelvoite aiheuttavat kohtuutonta haittaa Suomelle ja Suomen maa- ja metsätaloudelle.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta lausuntonaan ilmoittaa, että se vastustaa Euroopan komission ehdotusta ennallistamisasetukseksi ja että valtioneuvoston ei tule hyväksyä ennallistamisasetusta missään muodossa.

Helsingissä 30.11.2022

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