

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Olli Ojala, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Siina Lepola-Lång, työ- ja elinkeinoministeriö
- puheenjohtaja, professori Janne Kotiaho, Suomen Luontopaneeli
- ohjelmajohtaja Anne Tolvanen, Luonnonvarakeskus
- kehittämisspäälikkö Minna Pekkonen, Suomen ympäristökeskus
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- metsäjohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- EU-metsäasioiden päälikkö Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry
- vanhempi neuvonantaja Ilkka Räsänen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- suojeluasiantuntija Alisa Pihlaja, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetuksessa säädettäisiin luonto- ja lintudirektiivin sekä vesipuite- ja meristrategiapuitedirektiivin velvoitteiden täyttämisen tehostamiseksi määräajoista saavuttaa direktiiveissä asetettuja tavoitteita sekä täydennettäisiin niitä luonnon tilan parantamisen kannalta tärkeillä velvoitteilla ja uusilla tavoitteilla. Lisäksi asetuksella edistettäisiin unionin biodiversiteettistrategian toteutusta

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

koskien pölyttäjien suojelemista sekä luonnon tilan parantamista kaupunki-, maatalous- ja metsäympäristöissä sekä virtaavissa vesissä.

Ehdotuksessa esitetään tavoitteiden saavuttamiseksi systemaattista lähestymistapaa, jossa kukin jäsenmaa laatii kansallisen ennallistamissuunnitelman, jossa määriteltäisiin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmien toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

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

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

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

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

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtiontalouksille. Keskeistä on, että lisätään jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja parannetaan edellytyksiä kustannustehokkaille ennallistamistoimille, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympäristö-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

jen tarpeet riittävän tasapainoisesti. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä. Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

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

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

Luontoympäristöjen ennallistaminen

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

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

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

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

Virtaavien vesien esteiden poistaminen

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

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

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

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

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

Maatalousympäristöt

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

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

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

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

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

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

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

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

Metsäympäristöt

Suomessa metsien merkitys lajien uhanalaisuudelle on keskeinen. Metsien ollessa laajasti metsätaloustaloudessa, on metsätaloudessa tehtävillä toimilla suuri merkitys luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Metsiä koskevissa toimissa 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 merkittävästi edistää. Ennallistamissuunnitelman laatimista koskevia vaatimuksia tulee kuitenkin tarkastella jatkovalmistelussa ja pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin vaatimuksiin. Kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta komission kanssa käytävän arvioinnin osalta tulee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä.

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

Asetuksen budjettivaikutukset

Valtioneuvosto ottaa mahdollisiin valtiontaloudellisiin rahoitustarpeisiin kantaa erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä. Ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia on tärkeää selvittää tarkemmin osana jatkovalmistelua. Kannat täsmennyksiin 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

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Ennallistamisasetuksessa on kyse luontokadon pysäyttämiseen tähtäävistä, EU:n laajuisista luonnon monimuotoisuutta koskevista tavoitteista ja niiden seurannasta. Ehdotus edellyttäisi elinympäristöjen ja lajitojen tilan parantamista ja koskisi laajasti eri ekosysteemejä. Tämä merkitsisi toimenpiteitä sekä suojelualueilla että niiden ulkopuolella. Taustalla on arvio siitä, että aiemmat vapaaehtoisuuteen perustuvat toimet eivät ole riittäviä luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

Talousvaliokunta arvioi asetusehdotusta toimialansa mukaisesti keskittyen ehdotuksen vaikutuksiin taloudelliselle toimintaympäristölle laajasti ymmärrettynä. Luonto ja luonnon monimuotoisuus luovat perustan taloudelle, ja luontokato aiheuttaa riskejä myös yritysten, kuluttajien ja kansantalouden näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää sen vuoksi ehdotuksen taustalla olevia luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteita kannatettavina. Nyt käsiteltävän sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa on kyse erityisesti siinä ehdotettujen keinojen kustannustehokkuuden, kohdistumisen ja suhteellisuuden arvioinnista.

Oikeusperusta ja toimivalta

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava ehdotuksen oikeusperustan riittävyys. Erityisesti tämä koskee nyt ehdotettua metsäympäristöjä koskevaa sääntelyä. EU:n perustamissopimukseen ei sisälly yhteistä metsäpolitiikkaa. Talousvaliokunta korostaa, ettei nyt ehdotetulla sääntelyllä voida muuttaa tätä toimivallanjakoa ja metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävällän piirissä. Talousvaliokunta huomauttaa, että Ruotsi teki ehdotukseen toissijaisuushuomautuksen ja toteaa, että vastaavaan olisi ollut selkeitä perusteita myös Suomen osalta. Toisaalta on huomioitava, että EU:n maatalous-, ympäristö-, ilmasto- ja energiapolitiikan sääntelyllä on luonnollisesti merkittäviä välillisiä vaikutuksia metsätalouteen ja -teollisuuteen.

Talousvaliokunta korostaa, että ehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulee lisäksi kiinnittää huomiota ehdotettujen keinojen hyväksyttävyyteen suhteellisuusperiaatteen kannalta: taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä, ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

Keskeisten ehdotusten vaikutukset ja niiden arviointi

Ehdotuksesta on arvioitu seuraavan huomattavia valtion- ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Toimien oikeudenmukaisen kohdistumisen ja sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta talousvaliokunta pitää keskeisenä arvioida, millaiseksi Suomen suhteellinen osuus sääntelyn kustannuksista muodostuisi.

Valtioneuvoston kirjelmässä on todettu komission arvioon perustuen, että Suomelle muodostuvat vuotuiset suorat kustannukset olisivat 931 miljoonaa euroa. EU-jäsenvaltioille arvioiduista kokonaiskustannuksista tämä olisi 12,6 prosenttia. Suomen maksuosuus EU:n budjettiin on nykyisin 1,77 prosenttia. Suomelle kohdistuisi kolmanneksi eniten kustannuksia Ranskan ja Espanjan jälkeen, ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle aiheutuisi eniten kustannuksia (0,39 prosenttia BKT:stä). Puolet Suomelle kohdistuvista vuotuisista suorista kustannuksista aiheutuisi sisävesien ennallistamisesta, noin viidennes metsien ennallistamisesta ja noin kuudesnes turvemaiden ennallistamisesta.

Talousvaliokunta korostaa, että Suomen tulee asetusehdotuksen jatkovalmistelussa varmistaa, että sääntelyn Suomeen kohdistuvat vaikutukset ovat sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti hyväksyttäviä eivätkä Suomelle kohdistuvat tosiasialliset kustannukset tai niiden osuus ole kohtuuttoman suuria suhteessa Suomen maksuosuuteen EU:n budjetista. Samoin olennaista on tarkastella EU:n energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden ja keinojen ristikkäisvaikutuksia: on var-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

mistettava, että ehdotus on yhteensopiva energiapolitiikan, strategisen resilienssin sekä vihreän siirtymän tavoitteiden kanssa.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksen vaikutusarvioissa ei ole tarkasteltu sääntelyn epäsuoria vaikutuksia ja kustannuksia: puun saatavuuden heikkenemisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia arvonnäkökulmaan ja työllisyyteen metsäsektorilla sekä muilla kansantalouden toimialoilla. Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota tarpeeseen arvioida ehdotuksen verotuloihin liittyviä ja aluetaloudellisia vaikutuksia. Erityisesti turvepeltojen ennallistamista koskevilla tavoitteilla olisi aluetaloudellisia vaikutuksia, eikä ehdotuksessa ole myöskään arvioitu asian merkitystä huoltovarmuuden tai ruokaturvan kannalta, joihin sillä on vaikutusta.

Talousvaliokunta kiinnittää kriittistä huomiota ehdotuksen kustannusten arvioihin sisältyviin merkittäviin epävarmuuksiin. Kustannukset riippuvat keskeisesti ennallistettavista pinta-aloista, jotka puolestaan riippuvat luonnon tilasta. Monen luontotyypin kohdalla iso osa pinta-alasta on kuitenkin komission ehdotuksen liitteen mukaan tuntematon, jolloin todellista ennallistamisen tarvetta on vaikeaa arvioida. Myös Suomessa on merkittävää epävarmuutta siitä, mitkä ovat heikentyneessä tilassa olevia elinympäristöjä ja missä ne sijaitsevat.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvosto kannattaa sitovaa tavoitetasoa pakottavaan lainsäädäntöön, mutta samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Talousvaliokunta esittääkin huolensa, milloin sitova tavoitetaso onnistutetaan varmuudella saavuttamaan vapaaehtoisin toimin, joiden varaan valtioneuvosto kannassaan nojaa. Talousvaliokunta katsoo, että valtioneuvoston olisi tarkasteltava myös sitä, miten suunnitellaan meneteltävän, jos sitovia, hyvin kunnianhimoisia tavoitetasoja ei saavuteta vapaaehtoisin toimin. Koska valtioneuvoston kanta perustuu vapaaehtoisuuteen perustuvaan etenemiseen, ei siinä ole tarkasteltu esimerkiksi omaisuuden suojaan näkökulmaa tai kustannusvaikutuksia. Talousvaliokunta katsoo tämän olevan merkittävä puute, ja sillä on merkittäviä vaikutuksia säädösehdotuksen kokonaisvaikutuksiin.

Ehdotukseen sisältyisi ns. heikentymättömyysvelvoite, joka ulottuisi kaikkiin luontodirektiivin liitteessä I lueteltuihin luontotyyppien esiintymiin riippumatta siitä, onko jäsenvaltio sisällyttänyt esiintymän kansalliseen Natura 2000 -verkostoon vai ei. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin ehdotusta suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena eikä kannata asetusehdotusta ehdotetussa muodossaan. Ehdotuksen on arvioitu merkitsevän ehdotetussa muodossaan tiettyjen luontotyyppien ja elinympäristöjen ehdotonta heikentämiskieltoa.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää heikentymättömyysvelvoitteen merkitystä ja vaikutuksia erityisesti energia-alan hankkeiden ja muiden toimialojen lupamenettelyjen sekä hallinnollisen taakan kannalta. Sääntelyn tulee turvata riittävä kansallinen liikkumavara, eikä se saa vaarantaa uusiutuvan energian tuotannon, energiaverkkojen ja kestävä metsätalouden toteuttamisen tavoitteita. Sääntely ei saa johtaa tilanteeseen, jossa toisaalla pyritään nopeuttamaan ja joustavoittamaan uusiutuvan energian tuotannon luvitusta ja rakentamista, mutta toisaalla tehtäisiin niiden toteuttaminen tai mahdollisesti myös olemassa olevien laitosten ylläpito mahdottomaksi.

Komissio arvioi Suomelle syntyvän ehdotuksen vaikutuksesta vuosittain 9,7 miljardia euroa laskennallisia hyötyjä ekosysteemipalvelujen kasvun myötä: euromääräisen hyödyn on arvioitu ole-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

van kymmenkertainen ennallistamisen kustannuksiin verrattuna. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen voi luoda myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja innovaatioita. Samalla luontopääoman ja ekosysteemipalveluiden tuottamien hyötyjen arviointi ja arvottaminen on vaikeaa: kyse on suurelta osin ns. markkinattomista hyödyistä.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ennallistamisen hyötyjä koskevat, laskelmien taustalla olevia tutkimukset perustuvat osittain Suomen olosuhteista vahvasti eroaviin maihin. Suomen olosuhteissa hyötyjen määrä ei kuitenkaan kasva lineaarisesti suhteessa ennallistettavaan pinta-alaan, minkä vuoksi esitettyä kokonaishyötyä on pidetty todennäköisesti merkittävänä yliarviona. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota laskelmiin liittyviin merkittäviin epävarmuuksiin ja pitää välttämättömänä arvioida ehdotuksen tosiasiallisia vaikutuksia Suomen olosuhteissa ottaen huomioon myös sen alueelliset ja talouden toimialoihin kohdistuvat vaikutukset. Suomi ei voi sitoutua lainsäädäntöaloitteen mittaviin velvoitteisiin ilman, että niiden vaikutukset ovat paremmin selvillä.

Ehdotuksen tietopohjan puutteet ja keinojen kustannustehokkaan kohdistamisen tarve puoltavat jäsenvaltioiden toimivallan merkittävää lisäämistä ennallistamistoimien valinnassa ja kohdistamisessa. Talousvaliokunta katsoo, että Suomen tulisi vielä pohtia linjaa, että ehdotus muutettaisiin direktiiviksi. Talousvaliokunta pitää tärkeänä myös ennallistamistoimien laaja-alaista tarkastelua: ennallistaminen tulisi mahdollistaa myös samanaikaisesti taloudellisen toiminnan kanssa.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon tarpeesta täydentää ehdotuksen vaikutusarviointia. Ehdotuksen vaikutusten arvioinnin ja keinojen oikeasuhtaisuuden varmistamisen kannalta olennaista on, etteivät sääntelyn sisältö ja soveltamisala jää riippuvaisiksi ehdotetuista delegoituista säädöksistä. Talousvaliokunta suhtautuu kielteisesti delegoitujen säädösten käyttöön esitetyssä laajuudessa, joka koskee erityisesti asetuksen liitteitä I—VI.

Kokoavia huomioita

Luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä estävää sääntelyä tarvitaan myös talouden näkökulmasta: luontokato muodostaa ilmastokriisiin rinnastuvan uhan ihmisten talouden ja yhteiskunnan hyvinvoinnille ja häiriönsietokyvylle. Luontopääoman uusiutuminen ja sen tuottamien ihmisille välttämättömyyden ns. ekosysteemipalvelujen tuotanto riippuu luonnon monimuotoisuudesta, joka edellyttää riittävää suojelua ja ennallistamista. Talousvaliokunta korostaa, että edellä esitetyt asetusehdotusta koskevat kriittiset arviot eivät siten liity ehdotuksen tavoitteina oleviin luontokadon torjumiseen tai luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Ehdotuksen ongelmana ovat erityisesti ehdotetun sääntelytavan ja siihen liittyvän tietopohjan merkittävät puutteet sekä määritelmien ja laskentaperusteiden epätäsmällisyys, jotka tekevät sääntelyn vaikutusten arvioinnista ja ennakoinnista erittäin vaikeaa. Sääntelyn sosiaalinen ja taloudellinen hyväksyttävyyden edellyttää myös, että sääntelyn keinot ovat kustannustehokkaita ja kansallisiin olosuhteisiin sopivia ja etteivät sen valtionaloudelliset vaikutukset ole kohtuuttomia.

Edellä esitetyillä perusteilla talousvaliokunta katsoo, että Suomen ei tule hyväksyä esitystä ehdotetussa muodossaan, vaan sitä koskevissa jatkoneuvotteluissa tulee edellyttää valtioneuvoston kannassa todettuja ja edellä tässä lausunnossa esitettyjä muutoksia. Ehdotuksen jatkovalmistelun aikana on toteutettava kattavaa ehdotuksen kustannusten ja hyötyjen arviointia sääntelyn hyväk-

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp

syttävyyden selvittämiseksi. Talousvaliokunta edellyttää, että Suomi vaikuttaa asetuksen jatkovalmistelussa aktiivisesti yhdessä samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa niin, että asetuksessa turvataan tarkoituksenmukaisuus, riittävä kansallinen liikkumavara, velvoitteiden oikeasuhtaisuus sekä jäsenvaltioille aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus ja oikeudenmukainen kohdistuminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta esittää,

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

Helsingissä 21.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Euroopan komission esitys niin sanotusta ennallistamisasetuksesta (U 76/2022 vp) on erittäin ongelmallinen Suomen perustuslain 3 §:n kannalta. Istuva komissio on ottanut tavakseen esittää delegoituja säädöksiä. Tämä säädös kohdistuisi merkittävilta osin EU-jäsenmaan metsäpolitiikkaan, joka on jäsenmaan toimivallassa.

Esitetty ennallistamisasetus on monelta osin kohtuuton Suomelle. Esitys sitoisi merkittävilta osin Suomen eduskunnan budjettivaltaa lähes 30 vuodeksi. Talousvaliokunnan kuultujen asiantuntija-arvioiden mukaan esityksen kustannusarviot Suomelle on tehty karkealla tarkkuudella ja ne olisivat merkittäväällä tavalla alimitoitettut.

Suomella oltava kielteinen kanta

Asiantuntijalausunnoissa on todettu, että valtioneuvoston kriittinen kanta on riittämätön ja kannan tulee olla yleisesti ottaen selkeästi kielteinen.

Suomen etuja vaalittaessa on syytä ottaa kielteinen kanta muun muassa maa- tai metsätaloutta koskevaan ennallistamisvelvoitteeseen, Natura 2000 -alueiden ulkopuolelle määrättävään heikentämiskieltoon, heikentämiskiellon epämääräisiin ilmauksiin, budjettivallan merkittävään luovutukseen, tuntemattomien luonto- ja lajityyppien tilan määrittelyyn automaattisesti heikentyneeksi ja kohtuuttomaan raportointivelvoitteeseen.

On ongelmallista, ettei ennallistamisvelvoitteen alaisia kohteita ole määritelty kovin tarkkaan. Tämä voi johtaa hyvin ristiriitaisiin määräyksiin ja toimiin, joissa suomalaisilta maa- ja metsätaloudessa toimivilta elinkeinonharjoittajilta menee käytännössä elinkeino.

Taloudellisista vaikutuksista kritiikkiä

Euroopan komission laatimia vaikutusarvioita on moitittu karkeiksi arvioiksi, eikä niitä voida soveltaa tehdyllä mallinnuksella suoraan Suomen oloihin. Asiantuntijalausunnoissa on huomautettu, että kokonaisvaikutuksia on vaikeaa hahmottaa täysin lukuisten muiden yhtäaikaisten maa- ja metsätalouteen vaikuttavien esitysten vuoksi.

Toisaalta taloudellisia hyötyjä on pidetty teoreettisina sekä vaikeasti mitattavina. Turismi ja erityisesti elämysmatkailu voivat lisääntyä, mutta esitetyt lähes 10 miljardin hyödyt eivät ole uskottavia.

Budjettivallasta

Suomen budjettivallan merkittävä pitkäaikainen kaventaminen on itsessään torjuttava. Asia on vieläkin tärkeämpi siitä syystä, että esityksen vaikutusarvioista on esitetty voimakasta kritiikkiä.

Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp
Eriävä mielipide 1

On myös huomioitava, että budjettivallan kaventumisen lisäksi tulisi huomioida ongelmalliset seuraukset maa- ja metsätaloudessa. Näitä niin sanottuja välillisiä vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan.

Delegoidulla säädöksellä kansallinen liikkumavara on vähäinen tai olematon.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta huomioi komission esityksen vaikutukset Suomen budjettivallan pitkäaikaisesta sitomisesta, sen merkittävistä taloudellisista vaikutuksista sekä delegoidun säädöksen kansallisen liikkumavaran vähäisyyden ja suhtautuu kielteisesti ennallistamisasetukseen (U 76/2022 vp).

Helsingissä 21.10.2022

Veikko Vallin ps
Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps
Juha Mäenpää ps

**Valiokunnan lausunto TaVL 45/2022 vp
Eriävä mielipide 1**

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Valiokunnan lausunnon perusteluosassa esitetyt huomiot ja täsmennykset perustuvat pitkälti jo valtioneuvoston kannassa esitettyihin ja käsiteltyihin huomioihin. Täten valiokunnan kannanotossa olisi perusteltua todeta valiokunnan yhtyvän asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan seuraavasti:

" VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan."

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.10.2022

Atte Harjanne vihr