

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän seurannasta ja kestäkyvystä (maaperän seurantaa koskeva laki)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän seurannasta ja kestäkyvystä (maaperän seurantaa koskeva laki) (U 57/2023 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Paula Perälä, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Karoliina Pietiläinen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaakko Nippala, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava tutkija Tapio Salo, Luonnonvarakeskus
- ympäristöpäällikkö Tommi Maasilta, Suomen Kuntaliitto
- erikoissuunnittelija Teija Haavisto, Suomen ympäristökeskus
- kansainvälisten- ja EU-metsäasioiden päällikkö Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry
- asiantuntija Maria Pohjala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Puolustusvoimat
- Luomuliitto ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio julkaisi 5.7.2023 ehdotuksen maaperän seurantaa koskevasta direktiivistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän seurannasta ja kestäkyvystä (maaperän seurantaa

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

koskeva laki) (COM(2023) 416 final). Direktiiviehdotuksen tavoitteena on luoda kattavat ja yhtenäiset maaperän seurannan puitteet kaikelle maaperälle Euroopan unionissa. Tavoitteena on myös parantaa maaperän terveyttä unionin alueella, saavuttaa terve maaperä vuoteen 2050 mennessä ja ylläpitää maaperän terveyttä siten, että voidaan turvata ekosysteemipalvelujen tuottokyky ympäristön, yhteiskunnan ja talouden tarpeiden näkökulmasta. Ehdotus sisältää toimenpiteitä, jotka koskevat maaperän tilan seurantaa ja arviointia, kestäväää maankäyttöä sekä pilaantuneita alueita.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Valtioneuvosto pitää EU-tason politiikkatoimia tarkoituksenmukaisena tapauksissa, joissa on tarve tehokkaasti puuttua maaperän huonontumisen rajat ylittäviin vaikutuksiin, turvata yhtäläiset markkinaolosuhteet ja edistää politiikan johdonmukaisuutta EU:n ja kansallisella tasolla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näitä perusteluita suhteessa ehdotettuihin toimiin tulee tarkastella huolellisesti direktiivin jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta ja siihen liittyvää visiota maaperän hyvästä terveydestä vuoteen 2050 mennessä ja korostaa terveen maaperän merkitystä keskeisten ympäristöhaasteiden kuten ilmastonmuutoksen ja luontokadon ratkaisemisessa, ihmisten hyvinvoinnille ja ruokaturvalle. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta maaperän seurannasta tärkeänä askeleena kohti maaperän terveyden tilan parantamista Euroopassa. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä varmistaa jäsenmaiden kansallisen liikkumavaran säilymisen täytäntöönpanossa. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä tarkastella ehdotettujen toimien tehokkuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Maaperän terveyden seuranta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti maaperää koskevan tiedon parantamiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n laajuiset maaperää koskevat toimet tukisivat ja kannustaisivat jäsenvaltioita tuottamaan tietoa maaperän tilan parantamisen tueksi. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että olemassa olevia seurantajärjestelmiä, mukaan lukien LUCAS-seuranta, hyödynnetään tietojen kokoamisessa ja korostaa jo olemassa olevien aikasarjojen hyödyntämistä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun seurantajärjestelmän tulisi mahdollistaa seurannan toteuttaminen kustannustehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla huomioiden maankäytön erot, mahdolliset EU-tasolla sovittavat yhteiset kriteerit ja indikaattorit sekä kansallisesti määriteltävät kriteerit ja indikaattorit.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on pyrkinyt sisällyttämään direktiiviehdotukseen sisältyviin muututtuihin ja indikaattoreihin joustoa, jotta voidaan huomioida jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet. Yhteiseurooppalaisia raja-arvoja tulee asettaa vain tarkoin rajatusti ja mittausmenetelmien harmonisoinnissa tulee ottaa huomioon erilaiset luonnonolosuhteet sekä maankäyttö unionin alueella. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotettuihin kriteereihin, indikaattoreihin ja käytettäviin menetelmiin sisällytetään riittävästi liikkumavaraa kansallisten erityispiirteiden huomioimiseksi. Valtioneuvosto näkee, että ehdotettuja indikaattoreita tulee tarkentaa raja-arvojen sekä menetelmien osalta siten, että jäsenvaltiokohtaiset erot sekä erot maankäyttömuotojen välil-

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

lä tulevat huomioitua. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun tapaan määritellä terve maaperä perustuen yhdenkin raja-arvon alittamiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että tietopohjan parantamista ja seuranta tulisi kehittää niin, että ehdotuksen hallinnollista taakkaa ja jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia kyettäisiin hillitsemään. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen mukauttaa liitteessä II mainittuja menetelmiä delegoidulla säädöksellä.

Maanhoitoalueet ja toimivaltaiset viranomaiset

Valtioneuvosto katsoo, että maanhoitoalueita koskevia ehdotuksia tulee vielä jatkovalmistelussa tarkastella huolellisesti erityisesti seurannan ja raportoinnin käytännön toteuttamisen, viranomaisvaikutusten sekä kustannusten näkökulmasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seurannan osalta voitaisiin hyödyntää olemassa olevia rakenteita mahdollisimman pitkälle.

Määritelmät

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotukseen sisältyviä määritelmiä tarkastellaan huolella suhteessa jo käytössä oleviin määritelmiin ja neuvotteluissa pyritään varmistamaan määritelmien yhteensopivuus muun EU-lainsäädännön ja kansainvälisten ohjeistusten kanssa.

Kestävä maankäyttö ja maan käyttöön oton periaatteet

Valtioneuvosto katsoo, että maanomistajille vapaaehtoisen, maaperän terveyden tilaa koskevan todistuksen laadinnan tulisi olla myös jäsenvaltioille vapaaehtoinen, eikä pakollisesti käyttöön otettava. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että ehdotuksen yhteyttä hiilen poiston sertifiointia koskevaan järjestelmään selkeytetään ehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä kestävän maankäytön edistämistä. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että ehdotettuihin periaatteisiin ja toimien kehittämiseen sisältyy riittävä kansallinen jousto ja valinnanvara, jotta kussakin maankäyttöluokassa voidaan kansallisesti soveltaa kulloinkin parhaiten soveltuvia periaatteita. Valtioneuvosto pitää myös hyvänä, että olemassa olevia tai muussa lainsäädännössä jo sovittuja ohjelmia tai suunnitelmia tullaan hyödyntämään direktiivin toimeenpanossa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen mukauttaa kestävää maankäyttöä koskevien periaatteiden listaa (liite III) delegoidulla säädöksellä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä maan käyttöönottoon liittyvien lieventämisperiaatteiden (11 artikla) ja kestävän maaperänhoidon periaatteiden (10 artikla) säännösten sisällön selkeyttämistä ja muotoilua siten, että säännös ei kavenna jäsenvaltioiden päätösvaltaa kaavoituksen ja maankäytön kysymyksissä sekä metsäpolitiikassa.

Pilaantuneet alueet

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pilaantuneiden alueiden tunnistuksessa ja kartoituksessa sekä kunnostuksessa edistytään. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että toimien kehittämisessä säilyy riittävä kansallinen joustovara.

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että paikkatietopohjaisen pilaantuneiden maa-alueiden rekisterin toteuttamisessa voitaisiin mahdollisimman pitkälle hyödyntää jo olemassa olevia kansallisia rekistereitä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansanterveysvaikutuksia arvioidaan olemassa olevan tieteellisen tiedon pohjalta ja kiinnittää huomiota siihen, että poikkeustilanteissa sovellettaisiin jatkosakin riskiperustaisia riskinhallintatoimia.

Unionin rahoitus

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio on ehdotuksensa osana koonnut yhteen nykyisiä unionin rahoitusinstrumentteja, joita jäsenvaltioiden on mahdollista hyödyntää maaperän tilaa koskevassa tutkimuksessa ja seurannoissa kyseisten instrumenttien sääntöjen ja käytäntöjen puitteissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei direktiiviehdotuksen yhteydessä rajoiteta tai linjata eri rahoitusinstrumenttien käyttöä eikä ennakoida EU:n seuraavan monivuotisen rahoituskehysten ratkaisuja, joista päätetään jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä.

Jäsenvaltioiden raportointi

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti myönteisesti tietopohjan parantamiseen, mutta suhtautuu varauksellisesti mahdollisen hallinnollisen taakan kasvattamiseen. Raportointivaatimuksia tuleekin sen vuoksi vielä jatkokäsittelyssä arvioida huolellisesti suhteessa niiden suunniteltuun käytötarkoitukseen ja raportoinnista saatavaan hyötyyn.

Yleisön tiedonsaanti

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti yleisön tiedonsaantia koskeviin ehdotuksiin. Jatkovalmistelussa on kuitenkin varmistettava, että direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen tietojen julkaisuun liittyvät tietosuojakysymykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin tulisi mahdollistaa kansallinen toimeenpano, jolla voidaan varmistaa tilastosalaisuuden toteutuminen tarvittavin osin, esimerkiksi paikkatietojen osalta. Tämä voidaan toteuttaa noudattamalla EU:n tilastoasetuksen periaatteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen suhdetta EU:n tilastoasetukseen, ympäristötiedodirektiiviin sekä tietosuoja sääntelyyn selkeytetään ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Komissiolle ehdotettu toimivallan siirto

Direktiiviehdotukseen sisältyy useita ehdotuksia säädösvallan siirrosta komissiolle. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun säädösvallan siirtoon erityisesti liitteiden II ja III osalta Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettua säädösvallan siirtoa on vielä tarkasteltava huolellisesti ehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Täytäntöönpanosäädösten osalta valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu toimivallan siirto vaikuttaisi asianmukaiselta.

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus

Valtioneuvosto pitää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden turvaamista yleisesti tärkeänä tavoitteena. Direktiiviehdotuksen asianmukaisuuden arvioimiseksi jatkovalmistelussa on kuitenkin selvennettävä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden kohdetta.

Seuraamukset

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti eräisiin ehdotuksen yksityiskohtiin, jotka poikkeavat kansallisen seuraamusjärjestelmän ratkaisusta. Tämä koskee erityisesti menettämisseuraamuksen kaltaista sakkorangaistusta sekä oikeushenkilölle määrättävää sakkoa ja sen määrätymisperusteita siltä osin kuin kyse on rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Valtioneuvosto toteaa ensinnäkin, että jatkoneuvotteluissa tulisi selvittää, edellyttääkö direktiivi seuraamusten kohdentamista myös viranomaisiin, ja pyrkiä varmistamaan kansallinen liikkumavara näiltä osin. Jatkovalmistelussa tulisi myös varmistaa, että seuraamuksia koskevilla vaatimuksilla löydetään ratkaisu, joka on yhteen sovitettavissa suomalaisen seuraamusjärjestelmän kanssa ja joka turvaa riittävän kansallisen liikkumavaran ja joustavuuden. Jatkoneuvotteluissa tulisi huomioida lisäksi ympäristörikosdirektiiviehdotuksen vaatimukset ja se, että rangaistavaksi säädettyvät teot voidaan lopullisen direktiivin perusteella kansallisesti määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä. Neuvotteluissa olisi kiinnitettävä huomiota muissa ympäristölainsäädäntöehdotuksissa esitettyihin vastaaviin uusiin seuraamussäännöksiin, ja tuotava esiin horisontaali lähestymistapa seuraamussääntelyssä ja sen toimeenpanon kysymyksissä eri jäsenmaissa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän seurannasta ja kestäkyvystä pohjautuu EU:n maaperästrategiaan "Terveestä maaperästä hyötyä ihmisille, elintarvikkeille, luonnolle ja ilmastolle" (KOM(2021) 699 lopullinen). Strategia ulottuu vuoteen 2050 ja sen tavoitteena on turvata terve maaperä, joka luo perustan ihmisen elämän ja terveyden kannalta välttämättömille toiminnoille, kuten ruoan tuotannolle ja puhtaan veden saatavuudelle. Ympäristövaliokunta on EU:n maaperästrategiaa koskevassa lausunnossaan (YmVL 18/2022 vp—E 16/2022 vp) todennut, että maaperästrategian vaikutukset ulottuvat ilmasto- ja ympäristönäkökohtia laajemmin myös kestävä kehityksen sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden alueille. Näin ollen maaperästrategiaa on hyvä tarkastella laajemmassa kontekstissa ja varmistaa politiikkakoherenssi strategian jatkovalmistelussa. Tähän liittyen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon EU:n biodiversiteettistrategia ja kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen velvoitteet direktiiviehdotuksen sisältämän liikkumavaran puitteissa.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta tunnistaa terveen maaperän merkityksen keskeisten ympäristöhaasteiden ratkaisemiselle, ihmisten hyvinvoinnille ja ruokaturvalle ja tukee komission ehdotusta. Maaperän tilaa koskevan tiedon lisäämistä ja parantamista voidaan pitää kannatettavana. Samalla valiokunta korostaa, että jäsenmaiden kansallisen liikkumavaran säilyminen tulee varmistaa direktiivin täytäntöönpanossa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä tarkastel-

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

la ehdotettujen toimien tehokkuutta ja oikeasuhtaisuutta. Nämä vastaavat valiokunnan kantaa asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa. Direktiiviehdotusta koskevassa aikaisemmassa lausunnossa (YmVL 48/2022 vp—E 128/2022 vp) valiokunta toi esiin, että maaperän laadussa on suurta vaihtelua ilmastollisten, maantieteellisten ja geologisten olosuhteiden vaihtelun johdosta. Suomen erityispiirteisiin kuuluvat turvemaiden merkittävän osuuden ohella happamat sulfaattimaat, subarktiset alueet sekä maan kohoamiseen liittyvä uuden maaperän muodostuminen. Valiokunta on pitänyt erityisen tärkeänä, että EU:n laajuisissa maaperää koskevissa toimissa kiinnitetään huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin. Tämä merkitsee sitä, että mahdolliset käyttöön otettavat kynnsarvot eivät saa olla sellaisia, että ne eivät ota huomioon jäsenmaiden eroja.

Yleistä

Valtioneuvosto pitää EU-tason politiikkatoimia tarkoituksenmukaisena tapauksissa, joissa on tarve tehokkaasti puuttua maaperän huonontumisen rajat ylittäviin vaikutuksiin, turvata yhtäläiset markkinaolosuhteet ja edistää politiikan johdonmukaisuutta EU:n ja kansallisella tasolla. Valiokunta näkee valtioneuvoston tavoin, että ehdotettuja toimia tulee tarkastella huolellisesti näiden tavoitteiden valossa. Lisäksi valtioneuvosto pitää komission ehdotusta ehdotetussa muodossa toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen korostaen samalla, että jäsenvaltioilla tulee olla merkittävää liikkumavaraa direktiivin tavoitteiden toteuttamiseen käyttävien keinojen valinnassa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen tulee kiinnittää huomiota myös direktiiviehdotuksen jatkovalmisteluissa. Sääntelyn ennakoitavuuden näkökulmasta delegoituja säännöksiä koskevia ehdotuksia on syytä arvioida huolellisesti kuten valtioneuvosto ehdottaa.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, ettei komission näkemyksen mukaan ehdotus koske omaisuuden käyttöä. Maaperän terveyden seurannan toteuttamiseksi toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin mahdollisuus pyytää pääsyä maanomistajan omistamalle maalle ja jäsenvaltiot voivat vaatia, että maanomistajat toteuttavat toimenpiteitä maaperän hoitamiseksi kestäväällä tavalla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sääntely on tältä osin merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Lisäksi kestävä maaperänhoitoa ja maankäyttöä koskevien ehdotusten kohdalla voi olla tarpeen arvioida säännösten vaikutuksia omaisuuden suojaan. Valtioneuvoston kirjelmässä on hyvin esitetty komission ehdotuksen kansallisia vaikutuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotusta arvioidaan edellä kuvatulla tavalla myös omaisuuden suojan näkökulmasta.

Direktiiviehdotus sisältää yleisön tiedonsaantia koskevia ehdotuksia. Sen mukaan yleisölle tulee antaa yleisen tietoverkon kautta pilaantuneita maa-alueita sekä maaperän seuranta ja arviointia koskevia tietoja. Valtioneuvoston kannan mukaan yleisön tiedonsaantia koskeviin ehdotuksiin suhtaudutaan myönteisesti. Jatkovalmistelussa on kuitenkin varmistettava, että direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen tietojen julkaisuun liittyvät tietosuojakysymykset otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta katsoo, että tietosuojakysymysten lisäksi on otettava huomioon kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen intressien turvaaminen. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on kerättävä tieto pilaantuneista ja mahdollisesti pilaantuneista alueista paikkatietoja sisältävään julkiseen rekisteriin. Valiokunta korostaa saamansa selvityksen

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

valossa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, ettei Puolustusvoimien käytössä olevia alueita koskevia salassa pidettäviä tietoja käsitellä tavalla, joka vaarantaa turvallisuuden tai maanpuolustuksen. Maaperädirektiivin tarkoittama julkinen rekisteri tulee voida toteuttaa niin, että rekisterissä on myös salassa pidettävää tietoa, johon pääsyä voidaan asianmukaisesti rajoittaa, tai jäsenvaltiolla on oltava mahdollisuus olla sisällyttämättä tietoja rekisteriin.

Kestävän maaperänhoidon ja maankäytön periaatteet

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee laatia maaperäalueittain maaperän kestävän käytön periaatteiden pohjalta luettelo maaperän kestävän käytön menetelmistä sekä käytännöistä, joiden katsotaan vaikuttavan negatiivisesti maaperän terveyteen ja joita tulisi välttää. Käytöjen määrittelyssä tulee ottaa huomioon ehdotuksen liitteessä IV kuvatut ohjelmat, suunnitelmat, tavoitteet ja toimenpiteet sekä uusien tutkimustietojen. Maaperän terveyden seurantatiedot, maaperän terveyden arvioinnin tulokset sekä kestävä maaperänhoitoa koskevat toimenpiteet tulee ottaa huomioon ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden kehittämisessä.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää hyvänä maaperän kestävän käytön edistämistä. Samalla tulee varmistua siitä, että ehdotettuihin periaatteisiin ja toimien kehittämiseen sisältyy riittävä kansallinen jousto ja valinnanvara, jotta maankäyttömuotojen ja tuotantotapojen väliset sekä alueelliset erot tulevat riittävästi huomioituksi. Direktiiviehdotuksen liitteen III mukaiset kestävän käytön periaatteet tulee nähdä esimerkinomaisena listauksena, jotta niiden soveltaminen ja ristikkäisten vaikutusten huomioiminen käytännön toiminnassa on mahdollista. Poliittikkatoimien koherenssin turvaamiseksi valiokunta pitää myös hyvänä, että olemassa olevia tai muussa lainsäädännössä jo sovittuja ohjelmia tai suunnitelmia tullaan hyödyntämään direktiivin toimeenpanossa. Keskeisimmät keinot tavoitteen edistämiseen maa- ja metsätaloudessa sisältyvät EU:n yhteisen maatalouspolitiikan sekä kansallisen metsäpolitiikan toteutukseen. Valiokunta jakaa valtioneuvoston varauksellisen suhtautumisen mahdollisuuteen mukauttaa kestävä maankäyttöä koskevien periaatteiden luetteloa delegoidulla säädöksellä.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklaan sisältyy säännös maankäytön lieventämisperiaatteista. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että maan käyttöönnotossa vältetään tai vähennetään niin pitkälti kuin se on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista sitä, että maaperä menettää kykynsä tuottaa monenlaisia ekosysteemipalveluja, ravinnontuotanto mukaan lukien. Tämä tapahtuu siten, että aluetta rajoitetaan mahdollisuuksien mukaan, maankäytön kohteeksi valitaan alueita, joilla ekosysteemipalvelujen heikkeneminen on mahdollisimman vähäistä ja maan käyttöönotto tapahtuu siten, että maaperään kohdistuvat kielteiset vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset. Lisäksi vaikutukset ekosysteemipalveluiden tuottokykyyn tulee kompensoida.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä, etteivät kestävä maankäyttöä koskevat periaatteet kavenna jäsenvaltioiden päätösvaltaa kaavoituksen ja maankäytön kysymyksissä sekä metsäpolitiikassa. Valiokunnan näkemyksen mukaan Suomen kaltaisen kaupungistuvan ja yhdyskuntarakenteeltaan tiivistyvän maan on tärkeää varmistua siitä, että direktiivin myötä luonnontilaisen tai lähes luonnontilaisen maan käyttöönotto rakentamisen tai muun infrastruktuurin käyttöön on tarvittaessa mahdollista. Komission näkemyksen mukaan direktiiviehdotus ei sisällä maankäyttöön vaikuttavia toimenpiteitä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin velvoitteet kuitenkin vaikuttavat maankäyttöön muun muassa kaavoitukseen liittyvien

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

säännösten kautta. Direktiiviehdotus voi monin tavoin rajoittaa maankäyttöä. Epäterve maaperä estää maankäyttöä ja toisaalta pyrkimys olla ottamatta käyttöön tervettä maaperää estää maankäytön esimerkiksi rakentamiseen. Yhdyskuntarakentamisen ohella tällä voi olla vaikutusta myös haja-asutusalueille sijoittuvaan harrastus- ja virkistystoimintaan kuten hallitusohjelmaan sisältyvään ampumaratojen perustamiseen. On tärkeää, että jatkovalmistelussa näihin vaikutuksiin kiinnitetään erityistä huomiota. Valiokunta katsoo myös, että maaperän terveys ja kestävä hoito on otettava paremmin huomioon maankäytössä.

Kriteerit ja niiden seuranta

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee seurata maaperän terveyttä direktiiviehdotuksen liitteeseen I sisältyvien muuttujien ja kriteereiden avulla, arvioida sitä säännöllisesti ja raportoida tuloksista komissiolle. Liitteeseen I A sisältyvät kaikille jäsenvaltioille yhteisesti määritellyt muuttujat ja kriteerit sekä niiden raja-arvot. Näitä kriteerejä ovat suolaantuminen, eroosio, orgaanisen hiilen väheneminen ja pohjamaan tiivistyminen. Liitteeseen I B sisältyvien muuttujien ja kriteereiden raja-arvot jäsenvaltiot määrittelevät itse. Niitä ovat fosforin ylijäämä, maaperän pilaantuminen, orgaaniset haitta-aineet ja maaperän vedenpidätyskyvyn väheneminen. Jäsenvaltiot määrittelevät orgaaniset haitta-aineet itse. Liitteessä I C sisältyviä muuttujia tulee seurata jäsenvaltion tasolla. Niitä ovat typen ylijäämä, happamoituminen, pintamaan tiivistyminen sekä monimuotoisuuden väheneminen. Muita seurattavia mittareita ovat liitteen I D mukaan maankäytön otto sekä maaperän sulkeminen. Maaperän terveyden arviointi tapahtuu liitteisiin I A ja I B sisältyvien muuttujien avulla. Jos maaperän terveyden tila heikentyy, jäsenvaltion tulee toteuttaa toimenpiteitä terveyden tilan parantamiseksi ja kestävä maankäytön edistämiseksi. Toimenpiteiden tarkempi määrittely on kuitenkin jäsenvaltioiden vastuulla.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu myönteisesti maaperää koskevan tiedon parantamiseen. Niin ikään on kannatettavaa, että EU:n laajuiset maaperää koskevat toimet tukevat ja kannustavat jäsenvaltioita tuottamaan tietoa maaperän tilan parantamisen tueksi. Valiokunta on asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa todennut pitävänsä kansallisesti tunnistettuja maaperään kohdistuvia riskejä ja kustannustehokkaita keinoja parempana lähestymistapana kuin oikeudellisesti sitovia, maaperän tilaa koskevia EU:n kynnyksarvoja (YmVL 18/2023 vp). Tämä on vain osittain toteutunut. Valiokunta katsoo, että ehdotettujen kriteerien ja raja-arvojen tulee perustua tutkituun tietoon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti orgaanisen hiilen määrän muutoksen mittaamiseen liittyy haasteita, mutta tätä koskevaa tutkimusta on käynnissä Euroopan tasolla. Näin ollen liitteeseen I A sisältyvän orgaanisen hiilen vähentymistä koskevaan mittariin ja sen raja-arvoihin on tarkoituksenmukaista palata sen jälkeen, kun aiheeseen liittyvä tutkimus on valmistunut.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on tärkeä kiinnittää huomiota seurannan kustannustehokkaaseen toteutukseen sekä olemassa olevien seurantojen ja käytössä olevien menetelmien hyödyntämiseen. On asianmukaista, että kerättävä maaperätieto palvelee myös viljelijää ja metsätalouden toimijoita. Olemassa olevia seurantajärjestelmiä, mukaan lukien LUCAS-seuranta, tulee voida hyödyntää tietojen kokoamisessa. Metsämaan osalta seuranta tulee kytkeä valtakunnan metsien inventointien yhteyteen. Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu varauksellisesti mahdollisen hallinnollisen taakan kasvattamiseen. Raportointivaatimuksia tulee direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa arvioida huolellisesti suhteessa niiden suunniteltuun käyttötar-

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

koitukseen ja raportoinnista saatavaan hyötyyn. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei seurannasta aiheudu kohtuuttomia kustannuksia maanomistajalle.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotettuihin kriteereihin, indikaattoreihin ja käytettäviin menetelmiin tulee sisällyttää riittävästi liikkumavaraa kansallisten erityispiirteiden huomioimiseksi. Yhteiseurooppalaisia raja-arvoja tulee asettaa vain tarkoin rajatusti ja mittausmenetelmien harmonisoinnissa tulee ottaa huomioon erilaiset luonnonolosuhteet sekä maankäyttö unionin alueella. Ehdotettuja indikaattoreita tulee edelleen tarkentaa raja-arvojen sekä menetelmien osalta siten, että jäsenvaltiokohtaiset erot sekä erot maankäyttömuotojen välillä tulevat huomioitua. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiiviehdotukseen sisältyvä malli, jossa yhdenkin raja-arvon alittaminen johtaa terveen maaperän poissuljentaan, on ongelmallinen. Tämä on asianmukaisesti huomioitu valtioneuvoston kannassa.

Direktiiviehdotuksen mukaan maaperän terveyden arviointi tehdään viiden vuoden välein. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan olemassa oleviin tarpeisiin liittyen maatalousalueiden ympäristöseurantaa toteutetaan pääsääntöisesti 10 vuoden välein, sillä muutokset maaperässä ovat hitaita. Metsämaan osalta Suomessa ei ole toistuvaa ja järjestelmällistä metsien maaperän seurantaa, mutta näytteiden keruuta on tehty yksittäisten hankkeiden puitteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 10 vuoden seurantajakso on ehdotettua viiden vuoden seurantajaksoa parempi vaihtoehto. Kaiken kaikkiaan valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan maaperää koskevaa tietopohjaa ja seurantaa tulee kehittää niin, että ehdotuksen hallinnollista taakkaa ja jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia kyetään hillitsemään. Komission ehdotukseen mukauttaa liitteessä II mainittuja menetelmiä delegoidulla säädöksellä on syytä suhtautua varauksella kuten valtioneuvosto ehdottaa.

Pilaantuneita maa-alueita koskevat erityiskysymykset

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee tunnistaa ja arvioida pilaantuneet alueet ja pyrkiä vähentämään pilaantuneita alueita koskevia riskejä. Niiden tulee laatia riskiperustainen lähestymistapa mahdollisesti pilaantuneiden alueiden tunnistukseen ja kunnostukseen neljän vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Jäsenvaltioiden tulee määritellä ei hyväksyttävät -riskit ihmisen terveydelle ja ympäristölle. Jokaiselle tunnistetulle pilaantuneelle alueelle on tehtävä paikkakohtainen arviointi nykyisestä ja suunnitellusta maankäytöstä sen määrittelemiseksi, aiheuttaako pilaantunut alue ei-hyväksyttäviä -riskejä ihmisen terveydelle tai ympäristölle. Arvioinnin tulosten pohjalta toteutetaan direktiiviehdotuksen liitteen V mukaisia riskien vähentämistoimia. Jäsenvaltioilla tulee olla käytössä julkinen rekisteri pilaantuneista alueista. Kansalaisille on annettava mahdollisuus osallistua riskiperustaisen lähestymistavan laatimiseen ja konkreettiseen soveltamiseen. Jäsenvaltioiden tulee luoda mekanismi vapaaehtoiselle maaperän terveyden sertifiointille. Tähän liittyen otetaan käyttöön maaperän terveydentilaa koskeva todistus. Sertifiointiin osallistuminen ja terveystodistuksen käyttö ovat yksityisille toimijoille vapaaehtoisia.

Valiokunta on EU:n maaperästrategiaa koskevassa lausunnossaan (YmVL 18/2022 vp) todennut, että pilaantuneita maa-alueita koskevat tavoitteet muodostavat itseoikeutetusti tärkeän osan maaperästrategiaa ja pitänyt lähtökohtaisesti kannatettavana asiana, että pilaantuneet alueet tunnistetaan Euroopan tasolla. Suomessa on valtakunnallinen pilaantuneiden alueiden riskienhallin-

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

tastrategia sekä vakiintuneet menetelmät kohdealueiden riskiperusteiseen tunnistamiseen. Järjestelmä on koettu kustannustehokkaaksi ja toimivaksi.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan direktiiviehdotukseen sisältyvien pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen liittyvien ehdotusten tavoitteet vastaavat pitkälti olemassa olevaa kansallista sääntelyä sekä pilaantuneiden maa-alueiden riskienhallintastrategian tavoitteita. Direktiiviehdotuksen aikataulu ulottuu kuitenkin vuoteen 2050 ja direktiiviehdotuksen liitteen V mukaiset toimet poikkeavat joltain osin kansalliseen strategiaan sisältyvistä toimista. Kaikkia pilaantuneeksi epäiltyjä alueita ei ole tarkoitus tutkia ja arvioida vuoteen 2040 mennessä, vaan kiireettöminä arvioitujen alueiden tila ja puhdistustarve selvitetään tarvittaessa esimerkiksi maankäytön muuttuessa tai ympäristöluvanvaraisen toiminnan päättyessä. Valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, ettei direktiiviehdotuksen perusteella voida tässä vaiheessa vielä tarkkaan arvioida, millaisia muutoksia direktiiviehdotus edellyttää nykyisiin seurantajärjestelmiin Suomessa. Ehdotetusta maaperän terveystodistuksen käyttöönotosta tulee koitumaan kustannuksia. Toisaalta terveystodistus on yksityisille toimijoille vapaaehtoinen.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että pilaantuneiden alueiden tunnistamisessa, kartoituksessa ja kunnostamisessa edistytään. Toimien kehittämisessä tulee säilyttää riittävä kansallinen joustovara. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan pilaantuneiden alueiden kansanterveysvaikutuksia arvioidaan olemassa olevan tieteellisen tiedon pohjalta ja että poikkeustilanteissa sovelletaan jatkossakin riskiperustaisia riskienhallintatoimia. Lisäksi valiokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää huolehtia siitä, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittää itse aikataulu ja toimintamalli mahdollisten pilaantuneiden alueiden tutkimiselle. Jäsenvaltioilla tulee myös olla mahdollisuus arvioida kriittisesti sitä, onko tarpeen tutkia maan pilaantuneisuutta esimerkiksi Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ja sijoitetaanko Puolustusvoimien käytössä oleville alueille näytteenottopisteitä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2023 vp

Helsingissä 15.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Sara Seppänen ps
varajäsen Janne Jukkola kok
varajäsen Antti Kangas ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola