

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto vuoteen 2030 ulottuvasta EU:n maaperästrategiasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto vuoteen 2030 ulottuvasta EU:n maaperästrategiasta (E 16/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erikoissuunnittelija Teija Haavisto, ympäristöministeriö
- luonnonvaraneuvos Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava tutkija Tapio Salo, Luonnonvarakeskus
- erikoistutkija Jussi Reinikainen, Suomen ympäristökeskus
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- erityisasiantuntija Jari Natunen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio julkaisi 17.11.2021 EU:n maaperästrategian (COM(2021) 699 final), joka on Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (European Green Deal) aloite. Strategialla päivitetään vuonna 2006 annettua edellistä EU:n maaperästrategiaa.

Komission tärkeimmät ehdotukset ovat maaperää koskevat tavoitteet vuoteen 2030 ja 2050 sekä toimenpide-ehdotukset ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja ilmastomuutokseen sopeutumiseksi, maaperän kestävä käytön ja hoidon edistämiseksi, luontokadon ja aavikoitumisen torjumiseksi, haitallisten aineiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi, maaperätutkimuksen lisäämiseksi ja maaperäseurannan kehittämiseksi. Euroopan komission tiedonannon keskeinen viesti on, että maaperänsuojelu tulee saada samalle tasolle vesien, ilman ja merien suojelun kanssa. Maaperän jatkuva huonontuminen on saatava pysäytettyä ja kehityksen suunta käännettyä. Tämä

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2022 vp

tulee vaatimaan kiireellisesti kattavia ja laajoja toimia niin kansallisella ja EU-tasolla kuin globaalistikin monilta yhteiskunnan eri toimijoilta.

Maaperästrategia on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa. Strategia linkittyy läheisesti useisiin EU:n vihreän kehityksen ohjelman aloitteisiin, etenkin EU:n biodiversiteettistrategiaan (COM(2020) 380 final) ja ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategiaan (COM(2021) 82 final) sekä EU:n pellolta pöytään strategiaan (COM(2020) 381 final).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ja ajankohtaisena komission poikkileikkaavaa ja kunnianhimoista tiedonantoa vuoteen 2030 ulottuvasta EU:n maaperästrategiasta, joka tarkastelee maaperää kokonaisvaltaisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maaperästrategiassa esitetyillä toimilla turvataan maaperän, sen toimintojen ja ekosysteemipalveluiden säilyminen myös tuleville sukupolville. Valtioneuvosto korostaa terveen maaperän merkitystä keskeisten ympäristöhaasteiden kuten ilmastonmuutoksen ja luontokadon ratkaisemisessa sekä ihmisten hyvinvoinnille ja ruokaturvalle. Maaperän suojelu ja kestävä käyttö ovat tärkeitä myös Suomen hallitusohjelman luonnon monimuotoisuutta, hiilineutraalisuutta, luonnonvarojen turvaamista ja kestävästä ruokajärjestelmästä koskevien tavoitteiden edistämiseksi.

Valtioneuvosto tukee komission visiota maaperän hyvästä terveydestä vuoteen 2050 mennessä. Valtioneuvosto pitää strategian tavoitteita hyvinä ja toteaa niiden pitkälti sisältyvän jo aikaisempiin EU-strategioihin ja säädöksiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä maaperää koskevien, olemassa olevien ja valmisteilla olevien eri politiikkojen ja niiden tavoitteiden välistä koherenssia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maaperään kohdistuvat riskit arvioidaan ja, että maaperän suojeluun kohdistuvat toimet päätetään paikallisista ja kansallisista lähtökohdista käsin. Valtioneuvosto korostaa, että strategian toimeenpanossa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin huomioiden ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat sekä alueelliset vaikutukset.

Valtioneuvosto toteaa, että keskeisten termien määritelmien puute vaikeuttaa strategian tavoitteiden ja toimeenpanon vaikutusten arviointia, ja pitää tärkeänä, että keskeiset termit määritellään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio tulee antamaan vuoteen 2023 mennessä maaperän terveyttä koskevan säädösehdotuksen, jonka avulla voitaisiin saavuttaa strategian tavoitteet. Valtioneuvosto suhtautuu säädökseen avoimesti ja haluaa osallistua sen valmisteluun rakentavasti yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että säädöksessä tullaan esittämään määritelmät keskeisille termeille. Säädösehdotukseen suunniteltua kaivettua maa-ainesta koskevaa todistusta valtioneuvosto kuitenkin pitää puhtaiden maamassojen osalta tarpeettoman raskaana menettelynä, joka aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Kiinteistökauppoihin liittyvän maaperän terveyttä koskevan todistuksen osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kiinteistökauppojen yhteydessä ostajalla on käytettävissään tietoa maaperän tilasta ja vaadittavan tiedon taso tulee olla suhteessa alueella harjoitetusta toiminnasta aiheutuneeseen maaperän pilaantumisriskiin. Valtioneuvosto katsoo,

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2022 vp

että tiedonsaannin varmistamisessa tulisi pyrkiä välttämään ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja hyödyntämään digitaalisuuden tarjoamia mahdollisuuksia.

Komission mukaan on kehitettävä ja hyväksyttävä maaperän terveyttä kuvaavia indikaattoreita ja niiden arvojen vaihteluvälejä, jotka olisi saavutettava vuoteen 2050 mennessä maaperän hyvän terveyden varmistamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että kynnysarvojen laatimisessa tulee huomioida paras olemassa oleva tieto erilaisista olosuhteista, ja että ne tulee laatia yhteistyössä jäsenmaiden ja sidosryhmien kanssa. Valtioneuvosto suhtautuu tässä vaiheessa varauksellisesti oikeudellisesti sitoviin kynnysarvoihin ja haluaa lisätietoja niiden käyttötavasta. Valtioneuvosto katsoo, että kynnysarvojen määrittely on haasteellista jäsenmaiden sisäisen ja jäsenmaiden välisen ilmastollisen, maantieteellisen ja geologisten olosuhteiden vaihtelun takia. Mikäli strategian toimeenpanossa edetään maaperän terveyttä koskevan lainsäädännön suuntaan, tulisi säädöksen mahdollistaa kansallisesti määritellyt maaperään kohdistuvat uhkat ja jäsenmaiden kohdentaa kustannustehokkaat toimenpiteet näiden hallitsemiseksi.

Valtioneuvosto tunnistaa tarpeen kehittää maaperän terveyden tilan seurantaan riittävällä tarkkuudella, varmistaa toiminnan riittävä laatu ja seurata asetettujen tavoitteiden toteutumista. Strategian toimeenpanoon liittyvien ehdotusten valmistelussa valtioneuvosto tarkastelee huolella, millaisia EU-tason lainsäädäntötoimia mahdollisesti esitetään metsien tilan seurantaan, raportointiin ja tietojen keruuseen. Valtioneuvosto toteaa, että metsäpolitiikka kuuluu kansalliseen toimivaltaan, (E106/2021, EU:n metsästrategia).

Maaperä keskeisenä ratkaisuna suuriin haasteisiimme

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ilmastomuutoksen hidastamista, maaperän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, hiilivarastojen ja -nielujen ylläpitämistä ja vahvistamista sekä orgaanisen aineksen säilyttämistä maaperässä sekä korostaa maaperän merkitystä biologisen tuotannon, kuten ruuantuotannon kannalta.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana kaivettujen maamassojen ja rakennettujen maa-alueiden uudelleenkäyttöä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen, että jäsenmaat asettaisivat itselleen vähentämistavoitteita koskien rakentamattoman maa-alueen ottamista rakennuskäyttöön, mutta suhtautuu myönteisesti maankäytön seurantaan koskevaan raportointiin. Valtioneuvosto näkee esitetyn maan käyttöönoton hierarkian hyödyllisenä lähestymistapana. Valtioneuvosto pitää tarpeellisenä, että komissio laatii ohjeita siitä, miten maaperän sulkemista rakentamalla voidaan vähentää. Maan käyttöönoton hierarkiaan kuuluvan kompensaation osalta Suomessa on käynnissä ekologista kompensointia koskeva selvitystyö.

Valtioneuvosto pitää tärkeinä toimia maaperän monimuotoisuuden kartoittamiseksi, arvioimiseksi, suojelemiseksi ja ennallistamiseksi. Toimenpiteiden ja päätöksenteon tueksi tarvitaan tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa tietoa maaperän biodiversiteetistä, ekosysteemipalveluista ja niihin vaikuttavista tekijöistä eri alueilla ja maalajeilla.

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2022 vp

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että maaperän kestävää käyttöä ja vesienhoitoa tarkastellaan ja koordinoidaan yhdessä. On olennaista käsitellä johdonmukaisesti maaperään ja pohjaveteen vaikuttavia politiikkoja, esimerkiksi EU:n erityistä huolta aiheuttavia ja/tai uusia huolta aiheuttavia pilaavia aineita koskevien maaperän ja pohjavesien prioriteettilistojen osalta. Valtioneuvosto pitää hyvänä maaperästrategian toimeenpanon edistämistä yhteistyössä vesipuitedirektiivin ja EU:n kemikaalipolitiikan kanssa. Valtioneuvosto kannattaa tiedonvaihtoa maaperän, veden ja sedimentin välistä yhteyttä koskevista käytännöistä eri jäsenvaltioiden välillä ja pitää hyvänä komission aikomusta julkaista sedimentin kestävää hoitoa koskevia ohjeita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä monitavoitteisten luontopohjaisten ratkaisujen hyödyntämistä vesien ja maaperän suojelussa.

Maaperän ja maan huonontumisen ehkäiseminen ja maaperän terveyden palauttaminen

Valtioneuvosto kannattaa kestävien maaperän hoitokäytäntöjen edistämistä ja siihen liittyvää tutkimusta, ja pitää tärkeänä, että niiden laatisessa otetaan huomioon jäsenmaiden erilaiset lähtötilanteet ja olosuhteet. Valtioneuvosto kannattaa maaperän hoitoa ja ravinnehuoltoa koskevien onnistuneiden ratkaisujen levittämistä erilaisten verkostojen avulla. Valtioneuvosto pitää hyvänä maaperän kestävä hoidon edistämistä elintarvikejärjestelmän toimijoiden vapaaehtoisilla sopimuksilla.

EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla on keskeinen rooli maatalousmaiden maaperän hoidossa ja käytössä. Valtioneuvosto toteuttaa erityistavoitteita kansallisiin tarpeisiin perustuen strategiasuunnitelman kautta.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti TESTAA MAAPERÄSI ILMAISEKSI -aloitteeseen ja pitää tätä koskevia lisätietoja tarpeellisina. Tällaisen järjestelmän käyttöönottoa harkittaessa tulee ottaa huomioon jäsenmaissa jo käytössä olevat järjestelmät päällekkäisten toimintojen välttämiseksi.

Valtioneuvosto pitää oleellisena, että Euroopassa pilaantuneiden alueiden tunnistamisessa edistytään ja että pilaantuneiksi todetuista, epäillyistä, puhdistetuista ja puhtaaksi todetuista kohteista kootut tiedot ovat luotettavia ja helposti saatavilla. On myös tärkeää, että pilaantuneiden alueiden kunnostamisessa edistytään ja erityistä huomiota tulisi kiinnittää kunnostamisen riskiperusteisuu-teen, kestävyys- ja kiertotalouden edistämiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että erityistä huolta aiheuttavista ja/tai uusista huolta aiheuttavista maaperää pilaavista aineista ja niiden pitoisuuksista maaperässä tarvitaan lisää tutkimustietoa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisen prioriteettilistan laatisessa otetaan huomioon jo muut, esimerkiksi vesille asetetut, haitalliset ja vaaralliset aineet sekä niille asetetut ympäristö- ja laatuvaatimukset.

Tarvitaan lisää tietoa maaperästä

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maaperän tilan seuranta on riskiperusteista ja kohdennettua ja sen toimeenpanon tulisi tapahtua vaiheittain. Seurannan tulisi olla kustannustehokasta ja tuottaa

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2022 vp

vertailukelpoista tietoa. Suomessa on hyvin vähän maaperäseuranta ja se perustuu kemiallisten muuttujien seurantaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maaperää koskevan tutkimukseen kohdennetaan riittävästi resursseja. Rahoitusta olisi tärkeää kohdentaa erityisesti maaperän tilan huonontumisen torjuntaan, maaperän monimuotoisuuden parantamiseen, maaperän innovatiivisten kunnostusmenetelmien tutkimukseen sekä kestävien viljelymenetelmien tutkimukseen erityisesti maaperän kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi ja hiilensidonnan todentamiseksi pelloilla ja metsissä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä ja ajankohtaisena komission tiedonantoa vuoteen 2030 ulottuvasta EU:n maaperästrategiasta. Tiedonanto tarkastelee maaperää kokonaisvaltaisesti, ja sen lähtökohtana on maaperän, sen toimintojen ja ekosysteemipalveluiden säilyminen myös tuleville sukupolville. Strategiaan sisältyvän vision ja tavoitteiden asettaminen on tarkoituksenmukaista tehdä EU:n tasolla. Samalla valiokunnan mielestä on olennaista pitää kiinni siitä, että maaperään kohdistuvat riskit arvioidaan ja maaperän suojeluun kohdistuvat toimet päätetään paikallisista ja kansallisista lähtökohdista käsin. Strategian toimeenpanossa on huomioitava jäsenvaltioiden väliset erot ja alueelliset vaikutukset sekä ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat.

Maaperästrategiaa on tarkoitus toimeenpanna vuoden 2023 aikana annettavalla maaperän terveyttä koskevalla säädösehdotuksella. Strategian tavoitteena on saattaa maaperän suojelu samalle tasolle vesiensuojelun kanssa, joten säädösehdotuksen ennakoidaan muistuttavan vesipuitedirektiiviä ja meristrategiapuitedirektiiviä. Säädös tulee sisältämään maaperän tilaa koskevan tavoitteen vuoteen 2050 mennessä, määritelmiä, maaperän tilan arviointia ja seuranta koskevia säännöksiä, indikaattoreita maaperän tilan arvioimiseksi, maaperän kestävä käytön sääntöjä, pilaantuneiden maa-alueiden tunnistamista ja kunnostamista sekä toimenpideohjelmaa ja raportointia koskevia säännöksiä. Osana EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa strategia kytkeytyy muun muassa EU:n biodiversiteettistrategiaan, ilmastomuutokseen sopeutumisstrategiaan sekä EU:n pellolta pöytään -strategiaan. Valtioneuvoston tavoin valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelussa maaperästrategian ja sitä täydentävän säädösehdotuksen sekä olemassa olevien ja tulevien EU:n politiikkatoimien ja säädösten toimeenpanon koordinoinnista on välttämättä huolehtia. Toimien yhteensovittaminen on erityisen tärkeää vesienhoidon ja EU:n kemikaalipolitiikan osalta.

Maaperästrategia toteuttaa tavoitetta, jonka mukaan vuoteen 2050 mennessä tulee saavuttaa ilmastokestävä yhteiskunta. Maaperästrategian vision mukaan kaikki maaperäekosysteemit ovat terveitä ja entistä kestävämpiä vuoteen 2050 mennessä. Visio kytkeytyy läheisesti maankäyttösektorin hiilinielu- ja päästövähennystavoitteiden toteuttamiseen. Maaperästrategiassa korostuvat kosteikkojen ja turvemaiden säilyttämiseen ja ennallistamiseen liittyvät näkökohdat sekä maankäytön rajoittamiseen tähtäävät toimet. Samalla maaperä nähdään tärkeänä luonnonvarana, johon perustuu muun muassa ruokahuollolle ja bioenergiatuotannolle tärkeiden maa- ja metsätalousbiomassojen tuotanto. Maaperästrategian vaikutukset ulottuvat siten ilmasto- ja ympäristönäkökohtia laajemmin myös kestävä kehityksen sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden alueille.

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2022 vp

Valiokunta toteaaakin, että maaperästrategiaa on hyvä tarkastella laajemmassa kontekstissa ja varmistaa politiikkakoherenssi strategian jatkovalmistelussa. Maa- ja metsätalouden osalta elope-
räisten maiden käyttöön liittyviä kysymyksiä ei tulisi irrottaa asiayhteydestään, vaan käsitellä ni-
itä EU:n toimivallan puitteissa asianomaista alaa koskevissa politiikkatoimissa.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää kansallisesti tunnistettuja maaperään kohdistuvia riske-
jä ja kustannustehokkaita keinoja parempana lähestymistapana kuin oikeudellisesti sitovia, maa-
perän tilaa koskevia EU:n kynnysarvoja. Pilaantuneita maa-alueita koskevat tavoitteet muodos-
tavat itseoikeutetusti tärkeän osan maaperästrategiaa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää
lähtökohtaisesti kannatettavana asiana, että pilaantuneet alueet tunnistetaan Euroopan tasolla.
Suomessa on valtakunnallinen pilaantuneiden alueiden riskienhallintastrategia sekä vakiintuneet
menetelmät kohdealueiden riskiperusteiseen tunnistamiseen. Järjestelmä on koettu kustannuste-
hokkaaksi ja toimivaksi. Mikäli tulevaan lainsäädäntöehdotukseen sisältyy yhteisötason viitear-
vojen asettaminen ja tähän liittyen erilaisia, myös puhtaita alueita koskevia lakisääteisiä todistus-
velvoitteita, voivat nykyisellä järjestelmällä saavutetut hyödyt vaihtua toimijoille ylimääräisiä
kustannuksia aiheuttavaksi hallinnolliseksi taakaksi.

Maaperästrategian odotetaan osaltaan tuovan ratkaisuja kaivannaisjätteiden käsittelyä koskeviin
ongelmiin. Maaperän suojaamisen ohella tulee huomioida maa-aineksen ja sen sisältämien me-
tallien ja mineraalien resurssiviisas hyödyntäminen. Kaivostoiminnan sivuvirtojen käyttöä raken-
tamisessa on suotavaa tehostaa samalla, kun metallit ja muut mineraalit tarkemmin palautetaan
kiertoon myös jätteistä. Näin edistetään kokonaisvaltaisesti ja pitkäaikaisesti maaperän kestävä
käyttöä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto YmVL 18/2022 vp

Helsingissä 5.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Katja Taimela sd
varajäsen Pia Lohikoski vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola