

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ennakkovaikuttaminen: EU:n maaperän terveyslaki

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ennakkovaikuttaminen: EU:n maaperän terveyslaki (E 128/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ympäristöministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- Luonnonvarakeskus
- Suomen ympäristökeskus
- Metsäteollisuus ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- 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. Tiedonannosta laadittiin E-kirje E 16/2022 vp. Ympäristövaliokunta antoi asiassa lausunnon YmVL 18/2022 vp. Käsiteltävänä olevan E-kirjeen tiedot perustuvat komission teknisissä asiantuntijaryhmissä käsiteltyihin asiakirjoihin. Komission odotetaan antavan säädösehdotuksen maaperän terveydestä touko-kesäkuussa 2022 ja E-kirjeessä linjataan asiaa koskevan ennakkovaikuttamisen tavoitteita.

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

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.

Valtioneuvosto korostaa, että EU:n laajuisissa maaperää koskevissa toimissa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin huomioiden ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat sekä alueelliset vaikutukset. Valtioneuvosto katsoo, että EU-tasolla asetettävien tavoitteiden kansalliseen toimeenpanoon tulee jäädä riittävästi kansallista liikkumavaraa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen tulevien kynnysarvojen tulee huomioida paras olemassa oleva tieto erilaisista olosuhteista, ja että ne tulee laatia yhteistyössä jäsenmaiden kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että kynnysarvojen määrittely on haasteellista jäsenmaiden sisäisen ja jäsenmaiden välisen ilmastollisen, maantieteellisen ja geologisten olosuhteiden vaihtelun takia. On tärkeää saada lisätietoja näiden kynnysarvojen mahdollisista käyttötavoista. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti mahdollisiin oikeudellisesti sitoviin kynnysarvoihin, jotka eivät ota huomioon jäsenmaiden eroja.

Aloitteen valmistelussa komission tulee arvioida täysin uudesta lainsäädäntöesityksestä syntyvä lisäarvo suhteessa jo olemassa olevaan ja ehdotettuun lainsäädäntöön. Lisäksi valtioneuvosto korostaa ristikkäisvaikutusten ja koherenssin huomioimista EU:n maaperästrategian ja muiden jo olemassa olevien tai vireillä olevien lainsäädäntöehdotusten välillä. On myös tärkeää tarkastella ehdotuksen taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia. Mahdollisesti syntyviä taloudellisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa on pystyttävä hillitsemään ja kustannusten tulee olla oikeassa suhteessa niistä saavutettavaan lisäarvoon nähden.

Maaperän kestävä käyttö

Valtioneuvosto kannattaa kestävien maaperän hoitokäytäntöjen edistämistä ja siihen liittyvää tutkimusta, ja pitää tärkeänä tiedon kokoamista ja vaihtamista jäsenmaiden ja komission kesken. Valtioneuvosto kannattaa maaperän hoitoa ja ravinnehuoltoa koskevien onnistuneiden ratkaisujen levittämistä erilaisten verkostojen avulla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa muotoiltaisiin yleiset periaatteet maaperän kestäväälle käytölle ja suojelulle ja että nämä periaatteet sopeutettaisiin kansallisiin olosuhteisiin, maankäyttöön, maaperäriskeihin ja olemassa olevaan lainsäädäntöön. Valtioneuvosto kannattaa selkeää maaperän terveyden määritelmää. Valtioneuvosto toteaa, että metsäpolitiikka kuuluu kansalliseen kompetenssiin, mikä tulee ottaa valmistelussa huomioon, erityisesti maaperän kestävää käyttöä määriteltäessä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tavoitteena, että viljelymaan kivennäismaan orgaanisen hiilen vähentyminen käännettäisiin kasvavaksi suuntaukseksi maaperän ominaisuuksien rajoissa, samalla kuitenkin pyrkien huomioimaan jäsenmaiden erilaiset olosuhteet. Turvemaiden maaperäpäästöjä tulee vähentää osana niiden käyttöä, ennallistamista ja suojelua. Turvemaiden käyttöön liittyen

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2022 vp

tietopohjan vahvistaminen on tärkeässä roolissa. On tärkeää, ettei eri aloitteissa esitetä päällekkäisiä tai ristiriitaisia vaatimuksia kivennäis- tai turvemaita koskevien toimien osalta.

Tutkimus ja seurannat

Valtioneuvosto korostaa, että maaperästä tarvitaan lisää tietoa esim. torjunta-aineiden ja muiden haitallisten aineiden, monimuotoisuuden ja eri toimien päästövähennysvaikutusten osalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n laajuiset maaperää koskevat toimet tukisivat ja kannustaisivat jäsenmaita tuottamaan maaperätietoa maaperän tilan parantamisen tueksi. Nykyinen tietämyksen taso antaa kuitenkin jo nyt mahdollisuuksia tavoitteenasetannalle ja maaperän muutosten seurannalle tarkoituksenmukaisella tasolla. esim. pilaantuneiden maiden, eroosion ja maaperän hiilen osalta, ottaen kuitenkin huomioon jäsenmaiden erot.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maaperän tilan seuranta on riskiperusteista ja kohdennettua. Seurannan toimeenpanon tulisi tapahtua vaihteittain hyödyntäen parasta mahdollista tietoa ja kansallisten tutkimuslaitosten osaamista sekä olemassa olevia kansallisia järjestelmiä. Näitä ehdotettu LUCAS-järjestelmä voisi täydentää. Myös toimenpiteet pitäisi kohdentaa riskiperusteisesti alueille, jossa maan kunnan epäillään heikentyneen. Seurannan tulisi olla kustannustehokasta ja tuottaa vertailukelpoista tietoa.

Kiinteistökauppoihin liittyvän maaperän terveyttä koskevan todistuksen osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kiinteistökauppojen yhteydessä ostajalla on käytettävissään tietoa maaperän tilasta ja että vaadittavan tiedon taso tulee olla suhteessa alueella harjoitetusta toiminnasta aiheutuneeseen maaperän pilaantumisriskiin. Maaperätodistuksen käyttöönotto tulisi olla jäsenmaiden päätettävissä.

Pilaantuneet maat

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 kansallisilta viranomaisilta. On myös tärkeää, että pilaantuneiden alueiden kunnostamisessa edistytään. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kunnostamisen riskiperusteisuuteen, kestävyYTEEN ja kiertotalouden edistämiseen. Pilaantuneiden maiden tunnistamiseen, riskienhallintaan ja vastuukysymyksiin liittyen Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimet kehitetään ja määritetään kansallisesti, eikä EU-tasolle kehitettäisi päällekkäistä järjestelmää. Valtioneuvosto ei myöskään näe tarpeellisena EU-tason tietokannan perustamista.

Mikäli kansallisia järjestelmiä ei ole, valtioneuvosto ehdottaa harkittavaksi, että maaperän terveyslaissa jäsenvaltiot velvoitettaisiin laatimaan ja toimeenpanemaan kansallisen suunnitelman pilaantuneiden maiden riskien selvittämiseksi ja riskien poistamiseksi.

Maan käyttöönotto

Valtioneuvosto näkee maaperästrategiassa esitetyn maan käyttöönoton hierarkian (välttäminen, uudelleenkäyttö, minimointi, hyvittäminen) hyödyllisenä lähestymistapana. Valtioneuvosto suh-

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2022 vp

tautuu varauksellisesti maaperästrategian ajatukseen, että jäsenmaat asettaisivat itselleen vähentämistavoitteita koskien uuden maa-alan ottamisesta infrastruktuurin käyttöön. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin myönteisesti maankäytön seurantaan koskevaan raportointiin.

Maa-aloja hyödynnettäessä eri tavoitteiden yhteensovittaminen on tärkeää. Rakentamattoman maa-alueen käyttöön otossa tavoitteena tulisi olla useamman eri käyttömuodon yhteensovittaminen, esimerkiksi uusiutuvan energian tuotanto siten, ettei maaperää suljeta. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että komissio laatii ohjeita siitä, miten maaperän sulkemista rakentamalla voidaan vähentää.

Lainsäädäntöaloite tulee huolellisesti valmistella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet huomioiden ja siten, että valittu oikeusperusta soveltuu säädöksen sisältöön ja ehdotettuihin tavoitteisiin. Erityisesti uuden maa-alan infrastruktuurin ottamiseen liittyvässä vähentämistavoitteessa tulee ottaa huomioon rajapinnat maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää hyvänä aktiivista ennakko vaikuttamista maaperää koskevan tulevan EU:n säädöksen valmisteluun, jotta vältetään ristikkäinen sääntely maaperään jo vaikuttavan sääntelyn kanssa ja varmistetaan sääntelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan ja kustannusten kohtuullisuus suhteessa siitä saatavaan lisäarvoon. Maaperän terveydestä huolehtiminen on tärkeää, ja tuleva sääntely kytkeytyy kiinteästi hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen, ilmastomuutokseen sopeutumiseen, luontokadon pysäyttämiseen ja vihreän siirtymän ja kiertotalouden edistämiseen. Maaperästrategiassa korostuvat kosteikkojen ja turvemaiden säilyttämiseen ja ennallistamiseen liittyvät näkökohdat sekä maankäytön rajoittamiseen tähtäävät toimet, eli kytkentä maa- ja metsätalouteen ja ennallistamisasetuksen mukaisiin toimiin ja vesienhoitosuunnitelmiin on vahva. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan ja viitaten asiassa aikaisemmin antamaansa lausuntoon (E 16/2022 vp — YmVL 18/2022 vp) korostaa tässä yhteydessä kootusti seuraavaa.

Maaperän laadussa on suurta vaihtelua ilmastollisten, maantieteellisten ja geologisten olosuhteiden vaihtelun johdosta. Siksi on erityisen tärkeää, että EU:n laajuisissa maaperää koskevissa toimissa kiinnitetään huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin huomioiden paitsi ympäristölliset myös taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat sekä alueelliset vaikutukset. EU-tasolla asetettavien tavoitteiden kansalliseen toimeenpanoon tulee jäädä riittävästi kansallista liikkumavaraa. Esimerkiksi mahdolliset käyttöön otettavat kynnsarvot eivät näistä syistä saa olla sellaisia, että ne eivät ota huomioon jäsenmaiden eroja. Suomessa turvemaiden merkittävän osuuden ohella poikkeuksellisiin erityispiirteisiin kuuluvat esimerkiksi happamat sulfaattimaat eli vanhan merenpohjan rikkipitoiset sedimentit, subarktiset alueet sekä uuden maaperän muodostuminen maankohoamisen johdosta. Maaperätieteen näkökulmasta myös yhteismitalliset tutkimusmenetelmät, jotka koskevat maaperän kemiallisia, fysikaalisia ja biologisia muuttujia, ovat globaali haaste, joihin yksiselitteisiä ratkaisuja ei ole pystytty yrityksistä huolimatta tarjoamaan Euroopkaan mittakaavassa.

Valiokunta korostaa tarvetta tarkastella tulevan maaperäsäädöksen, EU:n biodiversiteettistrategian ja ennallistamisasetuksen tavoitteita kokonaisuutena varmistaen niiden keskinäinen kohe-

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2022 vp

renssi. Ympäristölainsäädännön nopean kehityksen johdosta päällekkäisyyttä ja ristikkäisvaikutuksia muun jo olemassa olevan sääntelyn tai vireillä olevien lainsäädäntöehdotusten välillä voi olla, mikä voi heikentää lainsäädännön laatua ja vaikuttavuutta ja lisätä hallinnollista taakkaa. Sääntelystä aiheutuvien kustannusten hillitsemiseksi on tärkeää, että maaperän tilan seuranta on riskiperusteista ja kohdennettua.

Merkittävän suuri osuus maasta on meillä metsätalouden piirissä, ja turvemaiden osuus on merkittävä niin luonnontilaisena kuin sekä metsä- että maatalouden piirissä olevista maista. Turvemaiden maaperäpäästöjä tulee vähentää osana niiden käyttöä, ennallistamista ja suojelua, ja tietopohjan vahvistaminen on olennaista. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on merkittävä väline turvemaiden maaperäpäästöjen vähentämiseksi.

EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla (CAP) ja sen kansallisilla suunnitelmilla on selkeä tavoite edistää maaperän kestävää hoitoa ja suojelua sekä turvallisen ruoan tuotantomahdollisuuksia. Kunnianhimoisiin tavoitteisiin pääsemiseksi tulee CAP-suunnitelmien toimenpiteitä ohjata nykyistä tehokkaammin maaperän hoitoon, ravinteiden kierrätykseen ja viljelykiertoon sekä kemikaaliriippuvuuden vähentämiseen. Käytäntöjä kehitettäessä tulee ohjata resursseja sellaisten ratkaisujen etsimiseen, jotka tarjoavat synergiahyötyjä niin maaperän hiilen lisäämisen, ravinne- ja kiintoainehuuhtoutumien vähentämisen kuin maaperän monimuotoisuudenkin kannalta. Turvemaiden tutkimushankkeisiin on kohdistettu huomattavaa rahoitusta, jotta niiden käyttö kuormitaisi mahdollisimman vähän ympäristöä, mutta niiden alueellinen merkitys elinkeinoille säilytettäisiin. Maaperästä tarvitaan lisää tutkimustietoa esimerkiksi torjunta-aineiden ja muiden haitallisten aineiden, monimuotoisuuden ja eri toimien päästövähennysvaikutusten osalta maaperän tilan parantamisen tueksi.

Suomessa on pitkäjänteisesti kehitetty pilaantuneiden maa-alueiden riskienarviointia, riskienhallintaa ja kestävä kunnostamista. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, että jäsenmaille asetettaisiin velvoite laatia kansalliset pilaantuneiden maa-alueiden riskinhallintastrategiat, joissa voidaan huomioida jäsenvaltioiden erilaiset toimintaympäristöt ja valita tarkoituksenmukaiset riskinhallintatoimet. EU-sääntelyn tulee olla joustavaa ja ottaa huomioon myös jäsenvaltioiden toimintaa sääntelevä, nykyinen kansallinen pilaantuneisiin maa-alueisiin liittyvä lainsäädäntö toimien kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että maaperästrategiassa esitetty maan käyttöönoton hierarkia (välttäminen, uudelleenkäyttö, minimointi, hyvittäminen) on hyödyllinen lähestymistapa. Vähentämistavoitteiden asettamisvelvoite uuden maa-alan ottamisesta infrastruktuurin käyttöön voi olla haastava käynnissä olevan energiamurroksen edellyttämän uuden infrastruktuurin mittavankin rakentamistarpeen kannalta, sillä sen kokonaishyödyt voivat itsessään ylittää maaperän käyttöönnotosta aiheutuvat haitat. Sääntelyn sitovuuden tarkastelussa on siten otettava huomioon kokonaiskestävyys. Tärkeää on ottaa myös huomioon EU:n toimivalta liittyen maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate. Hierarkian käyttöönotto ja tavoitteella vähentää luonto- ja viheralueiden ja peltojen käyttöönottoa rakentamiseen on selkeitä yhtymäkohtia ennallistamisasetuksen viherryttämissuunnitelmiin, ekologiseen kompensatioon ja ennallistamissuunnitelmien laadintaan. Näiden tavoitteita tulee siten tarkastella kokonaisuutena ja varmistaa niiden keskinäinen koherenssi. Ennallistamisasetuksen

Valiokunnan lausunto YmVL 48/2022 vp

käsittelyn yhteydessä todetuin tavoin riittävä kansallinen liikkumavara on tärkeää erilaisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 8.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos