



22.9.2004

YM10/313/2004

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

KOMMISSION TIEDONANTO NATURA 2000 -VERKOSTON RAHOITTAMINEN
KOM (2004) 431 lopullinen

Eutorinro: EU/2004/1313

Ympäristöministeriö esittää kunnioittavasti perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla oheisen valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta Natura 2000 –verkoston rahoittaminen.

Kansliapäällikkö

Sirkka Hautojärvi

LIITE 1: EU-perusmuistio 22.9.2004

LIITE 2: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Natura 2000 –verkoston rahoittaminen KOM(2004) 431 lopullinen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

PERUSMUISTIO
22.9.2004

Natura 2000 –verkoston rahoittaminen - komission tiedonanto

EUTORI nro:

EU/2004/1313

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Ympäristöneuvosto 14.10.2004, mielipiteiden vaihto

Asiakirjat:

11590/04 (KOM(2004)321 lopullinen), 11590/04 ADD1 (SEC(2004)771) ja ADD 2 (SEC(2004)770)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Ympäristöministeriö Jussi Soramäki (laatija) p.39597
Valtiovarainministeriö Päivi Valkama p. 33032

Suomen kanta/ohje:

Suomi hyväksyy komission tiedonannossaan esittämät peruslinjaukset, joissa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sisällyttää Natura 2000 –verkostoon liittyviä toimia erityisesti maaseudun kehittämisasetuksen (EAFRD) mukaisiin ohjelmiin ja aluekehitys- sekä koheesiorahastoasetuksen mukaisiin ohjelmiin. Suomi pitää komission ehdotukseen sisältyvää integraatioperiaatetta hyvänä.

Luontodirektiivin kahdeksannessa artiklassa säädetään yhteisön velvollisuudesta osallistua verkoston rahoittamiseen. Rahoituksen järjestäminen on juuri nyt ajankohtainen, sillä komission on tarkoitus tehdä Natura 2000 –verkostosta loput alueelliset päätökset verkoston perustamiseksi vielä tänä vuonna.

Komission tiedonannossa mainitaan myös uusi ympäristöalan rahoitusväline, joka korvaisi osaksi nykyisen LIFE –asetuksen. Komission ehdotuksen kokonaisuutta on vaikea arvioida, sillä komission ehdotusta asetukseksi ei ole vielä tehty.

Suomen Natura –verkosto on luonnonolosuhteista johtuen laaja, erityisesti kun se suhteutetaan väestömäärään ja bruttokansantuloon. On tärkeä varmistaa, että ehdotettavaa uutta ympäristöalan rahoitusvälinettä voidaan käyttää komission ehdotuksesta saatuja ennakkotietoja laajemmin Natura 2000 –verkostosta aiheutuviin kustannuksiin verkoston perustamisesta

sen ylläpitoon. Tämä edellyttää, että resursseja ohjataan Natura 2000 –verkostoon komission esittämää huomattavasti enemmän ympäristöalan rahoitusvälineen kautta.

Pääasiallinen sisältö:

Komissio on luontodirektiivin (92/43/ETY) 8 artiklan perusteella velvoitettu järjestämään yhteisörahoituksen Natura 2000 –verkostoon luontodirektiivin perusteella sisällytetyille alueille. Natura 2000 verkoston rahoituksen järjestäminen on myös osa niistä toimista, joilla pyritään Eurooppa-neuvoston Göteborgissa 2001 asettamaan tavoitteeseen pysäyttää biodiversiteetin häviäminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä. Brysselin Eurooppa-neuvosto kehotti kesäkuussa 2004 jouduttamaan toimenpiteiden toteuttamista 2010 tavoitteeseen pääsemiseksi.

Komission asettama työryhmä on arvioinut, että rahoitustarve vuositasona olisi noin 6,1 miljardia euroa (EU-25). Komissio toteaa, että kustannus on huomattava, sillä Natura 2000 -verkosto käsittää 17,5 % EU:n maapinta-alasta (EU-15). Komissio arvioi, että noin puolet eli noin 3 miljardia euroa / vuosi voisi olla yhteisörahoitusta.

Komissio esittää, että jäsenvaltiot voisivat saada yhteisörahoitusta Natura 2000 –verkostoon nykyisistä rahoitusvälineistä. Keskeisellä sijalla olisivat maaseudun kehittämisasetus (EAFRD) sekä aluekehitysrahasto- ja koheesiorahastoasetukset. Komissio esittää lisäksi, että LIFE -rahoitusvälineen tilalle perustettavasta ympäristöalan rahoitusvälineestä voitaisiin lisäksi rahoittaa joitakin toimia Natura –alueilla, kuten tiedottaminen, verkottuminen ja parhaiden käytäntöjen (Best Practices) edistäminen. Komissio toteaa, että jäsenvaltiot ovat jo nyt käyttäneet yhteisörahoitusta Natura 2000-verkostoon ja mainitsee Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), EMOTRin, maatalouden ympäristötuet, Interreg- ja Leader –aloitteet ja Life-rahoitusvälineen.

Maaseudun kehittämispolitiikassa tavoitteena olisi ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen tukemalla kestävää maankäyttöä, mukaan lukien Natura 2000 –luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvia alueita koskevien toimien yhteisörahoitus maa- ja metsätalousalueilla. Tarpeelliset toimenpiteet esitetään maaseudun kehittämisasetuksen tarkistuksen yhteydessä. Rakennerahasto- ja koheesiorahastoasetusten tarkistamisen yhteydessä komissio esittää, että jo olemassa oleva mahdollisuus Naturan rahoitukseen säilyy. Komissio toteaa, että Natura 2000 -verkoston rahoituksen integrointi yhteisön muihin politiikan aloihin on tarpeellista riittävän kokonaisrahoituksen tason saavuttamiseksi.

Komissio on aiemmissa yhteyksissä alustavasti arvioinut, että 1,8 – 2 miljardia euroa voisi tulla rakenne- ja koheesiorahastojen kautta ja että maaseudun kehittämisasetuksen osuus Natura 2000 –verkoston toteuttamisen rahoittamisessa olisi vuositasona noin 1 –1,2 miljardia euroa. Ympäristöalan rahoitusvälineelle ei ole kaavailtu kovin merkittävää roolia Naturan rahoittamisessa. Sen alustavan kokonaisbudjetin on suunniteltu vuositasona olevan noin 400 miljoonaa euroa, mutta sitä kuinka paljon käytettäisiin Natura –verkoston rahoittamiseen ei ole tiedossa. Ehdotusta ympäristöalan rahoitusvälineeksi ei ole vielä tehty.

Komissio toteaa lopuksi, että rahoituksen lopullinen taso on jäsenvaltioiden päätöksenteosta kiinni, sillä jokainen jäsenvaltio päättää siitä, miten sen tarpeet otetaan huomioon eri rahastojen kansallisia ja alueellisia ohjelmia laadittaessa.

Kansallinen käsittely:

Ministeriöiden välinen kirjallinen menettely 3.9.
Ympäristöjaosto 6.9.

Budjettijaosto 21.9.

Eduskuntakäsittely:

-

Kansallinen lainsäädäntö:

Ei vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön

Taloudelliset vaikutukset:

Natura 2000 verkoston rahoitus on Suomessa toteutunut pääsääntöisesti kansallisin varoin. Kansallisten varojen lisäksi Suomi on saanut vuosina 1995-2003 LIFE -luonto rahoitusta yhteensä 32,5 miljoonaa euroa. Lisäksi rakennerahastoista ja LIFE – ympäristörahastosta on saatu jonkin verran rahoitusta. Maaseudun kehittämisasetuksen 16 artiklan mahdollisuutta korvata Natura 2000 –verkostosta aiheutuvia rajoitteita ei Suomessa ole käytetty.

Suomen Natura –verkoston kustannukseksi aikavälillä 2003 –2013 on arvioitu 532 miljoonaa euroa. Suurimman kustannuserän muodostavat valtiolle hankittavat alueet ja maanomistajille maksettavat luonnonsuojelulain mukaiset korvaukset, yhteensä 217 miljoonaa euroa. Muita merkittävämpiä kulueriä ovat hallintokulut, alueiden hoidon ja virkistyskäytön aiheuttamat kustannukset sekä seuranta- ja tutkimuskulut. Tulevaisuudessa alueiden hoitoon, käyttöön ja seurantaan liittyvät kustannukset tulevat kasvamaan voimakkaasti.

Suomi on tähän asti onnistunut saamaan LIFE -asetuksen kautta Natura -rahoitusta enemmän kuin suhteellinen maksuosuutemme on ollut eli Suomeen saatu palauma on ollut suhteellisen korkea.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.07.2004
KOM(2004)431 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Natura 2000 -verkoston rahoittaminen

{SEK(2004)770}
{SEK(2004)771}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Natura 2000	4
2.1.	Natura 2000 -verkosto - nykytila ja tulevaisuus	4
2.2.	Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö - kustannukset ja hyödyt	5
3.	Yhteisön yhteisrahoituksen puitteiden vahvistaminen	6
3.1.	Yhteisön osallistuminen Natura 2000 -verkoston rahoittamiseen - oikeusperusta.....	7
3.2.	Nykyinen yhteisrahoitus EU:n rahoitusvälineistä	7
4.	Päätelmät ja jatkotoimet	8

1. JOHDANTO

Euroopan valtioiden ja hallitusten päämiehet sitoutuivat Eurooppa-neuvoston kokouksessa Göteborgissa kesäkuussa 2001¹ pysäyttämään biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen vuoteen 2010 mennessä. Lintu- ja luontotyyppidirektiivien mukaisesti nimetyistä alueista muodostuva suojelualueiden Natura 2000 -verkosto on biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi toteutettavien yhteisön toimien keskeinen osa. Sillä on erittäin tärkeä asema Göteborgissa tehdyn sitoumuksen toteuttamisessa.

Vaikka biologinen monimuotoisuus on tärkeää yhteiskunnalle ja sen säilyttämiselle on olemassa vahvat taloudelliset argumentit, EU:ssa ja jäsenvaltioissa toteutetut toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Biologisen monimuotoisuuden yleinen tila Euroopassa on heikko ja yleinen suuntaus² on yhä heikentyvä. Euroopan ympäristökeskuksen kolmannessa ympäristöarvioinnissa³ (2003) todettiin, että *tärkeät ekosysteemit ovat edelleen uhattuina ja että lajien populaatiosuuntaukset ovat vaihtelevia: jotkin aikaisemmin hyvin uhanalaiset lajit ovat elpymässä, kun taas eräät muut vähenevät hälyttävää vauhtia* ja lisäksi *myös joidenkin aikaisemmin hyvin tavallisten lajien on havaittu vähenevän*. Yhteisö on tunnustanut, että biologisen monimuotoisuuden suojelu ei ole vain mahdollisuus vaan olennainen osa kestävästä kehitystä. Valtioiden ja hallitusten päämiesten Göteborgissa tekemä sitoumus, joka koski biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2010 mennessä, on tunnustettu EU:n kestävä kehityksen strategian⁴ keskeiseksi osatekijäksi, jota käsitellään tarkemmin kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa (2002–2012)⁵. Kyseisessä ohjelmassa luonto ja biologinen monimuotoisuus muodostavat yhden toiminnan neljästä tärkeimmästä painopisteestä. Kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa määriteltuihin tärkeimpiin toimiin kuuluu biologista monimuotoisuutta koskevan yhteisön strategian⁶ ja asiaa koskevien toimintasuunnitelmien⁷ toteuttaminen, mukaan luettuna luontodirektiivien täysimittainen täytäntöönpano⁸ ja erityisesti suojelualueiden Natura 2000 -verkoston⁹ perustaminen. Tämä edellyttää yhteisöltä lisärahoitusta alueiden kestävä käytön ja niiden hoidon edistämiseen.

¹ Puheenjohtajan päätelmät, Göteborgin Eurooppa-neuvosto, 15. ja 16. kesäkuuta 2001.

² *Europe's Environment, The Dobris Assessment*. 1999. Euroopan ympäristökeskus, 1999, 29 luku.

³ *Europe's Third Environmental Assessment, Environmental Assessment Report no. 10*, Euroopan ympäristökeskus, 2003, 11 luku.

⁴ Komission tiedonanto ”Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia” KOM(2001) 264 lopullinen.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1600/2002/EY, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2002, kuudennessa ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (EYVL L 242, 10.9.2002, s. 1).

⁶ KOM(1998) 42 lopullinen.

⁷ KOM(2001) 162 lopullinen, osat I–V.

⁸ Luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, 25.4.1979, s. 1) ja luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 92/43/ETY mukauttamisesta tieteen ja tekniikan kehitykseen 27 päivänä lokakuuta 1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/62/EY (EYVL L 305, 8.11.1997, s. 42).

⁹ ”... luodaan Natura 2000 -verkosto ja otetaan käyttöön tarvittavat tekniset ja rahoitusvälineet sekä toimenpiteet, joita vaaditaan sen täysimääräistä täytäntöönpanoa varten ja sellaisten lajien suojelua varten Natura 2000:n alueiden ulkopuolella, joita suojellaan luontotyypeistä ja linnuista annettujen direktiivien nojalla [ja] edistetään Natura 2000 -verkoston laajentamista ehdokasvaltioihin”.

Luontotyyppidirektiivissä (92/43/ETY) käsitellään myös Natura 2000 –verkostoa koskevaa yhteisön yhteisrahoitusta. Yhdessä direktiivin johdantokappaleista todetaan, että ”yhteisön tärkeinä pitämien ensisijaisesti suojeltavien luontotyyppien ja lajien suojelua suosivien toimenpiteiden toteuttaminen on kaikkien jäsenvaltioiden yhteisellä vastuulla; tämä voi kuitenkin muodostaa joillekin jäsenvaltioille liian suuren taloudellisen taakan, kun otetaan huomioon se, että nämä luontotyypit ja lajit ovat jakaantuneet yhteisössä epätasaisesti sekä se, että saastuttaja maksaa -periaatetta voidaan soveltaa ainoastaan rajoitetusti luonnonsuojelua koskevassa erityistapauksessa”. ”Tämän vuoksi on sovittu, että tässä poikkeustapauksessa olisi säädettävä yhteisrahoituksesta käytössä olevien varojen rajoissa yhteisön päätösten mukaisesti, ...”. Direktiivin 8 artiklassa säädetään yhteisön osallistumisesta verkoston rahoittamiseen (liite 2).

Sekä neuvosto että parlamentti ovat antaneet päätöslauselmia, joissa on käsitelty sitä, miten yhteisön olisi syytä osallistua Natura 2000 -verkoston täytäntöönpanon rahoittamiseen. Laatiessaan vastauksiaan tällaisiin pyyntöihin komissio on saanut apua jäsenvaltioiden ja eri sidosryhmien edustajista muodostuvalta asiantuntijaryhmältä. Asiantuntijaryhmän raportissa, joka toimitettiin komissiolle joulukuussa 2002¹⁰, selvennetään Natura 2000 -verkoston rahoitustarpeiden määrää ja tarkastellaan yhteisön aikaisemmasta rahoituksesta saatuja kokemuksia. Lisäksi raportissa määritellään ja käsitellään vaihtoehtoja yhteisön osallistumiselle verkoston rahoitukseen tulevaisuudessa. Komissio toimitti raportin jälkeen EU:n viidelletoista jäsenvaltiolle ja uusille jäsenvaltioille kyselyn, jonka tarkoituksena oli saada lisää yksityiskohtaista tietoa todennäköisistä kustannuksista.

2. NATURA 2000

2.1. Natura 2000 -verkosto - nykytila ja tulevaisuus

Natura 2000 on luontotyyppidirektiivin mukaisesti perustetuista alueista muodostuva Euroopan ekologinen verkosto. Natura 2000 -verkoston perustaminen on edistynyt hyvin: jäsenvaltiot ovat nimenneet jo yli 18 000 aluetta. Nykyisin verkosto kattaa 63,7 miljoonan hehtaarin laajuisen alueen, johon sisältyy 7,7 miljoonaa hehtaaria tärkeitä merialueita. Natura 2000 -verkoston maa-alueet (noin 56 miljoonaa hehtaaria) ovat noin 17,5 prosenttia EU:n jäsenvaltion yhteenlasketusta maa-alueesta. Nyt kun verkosto on saatu lähes valmiiksi, on tarpeen keskittää toimet alueiden aktiiviseen hoitoon siten, että varmistetaan pitkäaikainen suojelu sekä verkoston taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttaminen. Tämä puolestaan johtaa kysymykseen sellaisen riittävän rahoituksen löytymisestä kaikilla tasoilla, jonka avulla voidaan varmistaa Natura 2000 -verkoston muodostuminen dynaamiseksi osaksi EU:n biologisen monimuotoisuuden strategiaa. Verkoston paikallista taloudellista kehitystä edistävien mahdollisuuksien toteuttamisessa erityisen tärkeitä ovat investoinnit, joilla edistetään alueiden kestävästä käytöstä ja kävijäpalveluita.

Natura 2000 -verkoston perustaminen on huomattava saavutus. Luontotyyppidirektiivissä säädetyn nimeämisprosessin lähestyessä loppuaan on ratkaisevan tärkeää kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota alueiden hoitoon ja käyttöön. Hoito- ja käyttösuunnitelmien laatiminen on jo aloitettu useimmissa jäsenvaltioissa ja suunnitelmat on tarkoitus saada valmiiksi 2–3 vuoden kuluessa. Näiden suunnitelmien täytäntöönpanon yhteydessä tulee

Kuudennesta ympäristöä koskevasta toimintaohjelmasta tehdyn päätöksen N:o 1600/2002/EY 6 artiklan 2 kohdan a alakohhta.

¹⁰ Saatavilla Internet-osoitteessa http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura_articles.htm

tieteenkin ajankohtaiseksi kysymys rahoituksen ja muiden tarvittavien voimavarojen saatavuudesta.

2.2. Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö - kustannukset ja hyödyt

2.2.1. Rahoitustarpeet

Luontotyyppidirektiivissä säädetään selvästi, että vastuu Natura 2000 -alueiden hoitamisesta ja käytöstä on jäsenvaltioilla. Käytännössä tämä vastuu on monissa jäsenvaltioissa delegoitu kansallisille tai alueellisille suojeluvirastoille. Liittovaltioissa se on voitu myös määritellä alueellisten viranomaisten vastuualueeseen kuuluvaksi.

Natura 2000 -verkon rahoitustarpeet liittyvät suureen määrään toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen nimettyjen alueiden tehokkaan suojelutoiminnan turvaamiseksi. Lisäksi rahoitusta tarvitaan toimiin, joilla edistetään alueiden yleistä käyttöä ja kävijäpalveluita suojelutavoitteiden kanssa yhteensopivalla tavalla. Edellä tarkoitetut toimet voivat edellyttää kertainvestointeja kuten maan ostoa tai vahingoittuneiden luontotyyppien tai niiden ominaisuuksien ennallistamista; ne voivat myös liittyä pitkän aikavälin toimiin kuten kasvillisuuden ja muiden ominaisuuksien säännölliseen hoitoon sekä alueen tai lajien seurantaan. Investoinnit voivat liittyä välittömästi käytännön toimenpiteisiin tai laaja-alaisiin alueen hoitoa ja käyttöä koskeviin, kasvatuksellisiin tai tietoisuutta lisääviin toimiin, joilla varmistetaan alueiden ja niiden erityispiirteiden suojelu erilaisilta paikallisilta ja strategisilta vaikutuksilta. Yksityiskohtainen luettelo Natura 2000 -verkoston perustamisen ja hoidon edellyttämistä toimenpiteistä ja muista toiminnoista esitetään liitteessä 3. Tarvittavat toimet voidaan jakaa neljään pääryhmään. Tätä jakoa on hyvä käyttää myöhemmässä keskustelussa kustannuksista ja rahoituskelpoisuudesta.

2.2.2. Arvio Natura 2000 -verkoston kustannuksista

Natura 2000 -verkoston perustamisesta on aiheutunut erilaisia kustannuksia. Jos maankäyttöoikeuksia rajoitetaan, maan hinta voi laskea (mutta naapurialueilla maan hinta voi nousta). Natura 2000 voi rajoittaa maatalouskäytäntöjä ja kalastustapoja. Lisäksi verkoston perustamisesta pelätään aiheutuvan ongelmia liikenteelle ja rakentamiselle. Natura 2000 vaikuttaa myös alueiden kaivostoimintaan ja metsätalouteen joko toiminnan rajoituksina tai toiminnan muuttumisesta aiheutuvina lisäkustannuksina. Valtio voi joutua lunastamaan oikeudet kaivostoimintaan ja metsänomistajille voi olla tarpeen maksaa korvauksia tulonmenetyksistä. Verkoston laajuuden (noin 60 miljoonaa hehtaaria eli noin 17,5 prosenttia 15 jäsenvaltion EU:n pinta-alasta) huomioon ottaen ei ole yllättävää, että ennakoitujen kustannukset ovat huomattavat. Liitteessä 8 olevassa tarkastelussa tällaiset kustannukset otetaan huomioon ainoastaan niissä tapauksissa, joissa niitä pidetään osana Natura 2000 -verkoston hoidosta ja käytöstä aiheutuvia kustannuksia.

Jäljempänä esitettyjä kustannusarvioita laadittaessa komissio on käyttänyt asiantuntijoiden työryhmän raportista ja jäsenvaltioille tehdystä kyselystä saatuja tietoja. Tähän kyselyyn annettujen vastausten perusteella kustannusarvioksi saatiin 15 jäsenvaltion EU:n osalta 3,4 miljardia euroa vuodessa. Kun tämän luvun perusteella laskettiin 10 jäsenyyteen valmistautuvan maan kustannukset, näiden kokonaiskustannuksiksi saatiin 0,63–1,06 miljardia euroa vuodessa, jolloin laajentuneen EU:n kokonaiskustannusarvioksi tuli 4,0–4,4 miljardia euroa vuodessa. Uusia jäsenvaltioita koskevaa arvioita voidaan kuitenkin myös kritisoida käytettyjen olettamusten vuoksi.

Ensimmäisten arvioiden luotettavuuden ja vertailtavuuden parantamiseksi sekä jäsenvaltioille että jäsenyyteen valmistautuville valtioille lähetettiin kesäkuussa 2003 uusi kysely, jossa pyydettiin tarkennettuja tietoja arvioista ja niiden perusteluista. Kun nämä uudet tiedot oli analysoitu, tarkistetuksi arvioksi saatiin 6,1 miljardia euroa vuodessa 25 jäsenvaltion EU:ssa (liitteessä 8 oleva taulukko 3). Tässä tiedonannossa pidetään luotettavimpana tätä 6,1 miljardin kustannusarviota, mutta sitä voi ja pitäisikin vielä tarkentaa. Jäsenvaltioita pyydetään tarkistamaan toimittamiaan tietoja yhteisesti hyväksyttyjen kustannusarviointimenetelmien perusteella. Käyttösuunnitelmien laatimisen odotettavissa oleva edistyminen tulevina vuosina auttaa arvioiden tarkentamisessa.

2.2.3. *Hyödyt*

Biologisen monimuotoisuuden suojelu Natura 2000 -verkoston avulla voi tarjota huomattavia taloudellisia ja sosiaalisia etuja. *Taloudelliset hyödyt* voivat perustua ekosysteemin tarjoamiin palveluihin (esimerkiksi veden puhdistus ja vesihuolto, suojelu maaperän eroosiolta), elintarvikkeiden ja puun saatavuuteen sekä alueen tarjoamiin ja/tai siihen liittyviin toimintamahdollisuuksiin kuten matkailuun¹¹, opetukseen ja koulutukseen sekä myös tuotteiden myyntiin suoraan Natura 2000 -alueilta. Tämä voi lisätä huomattavasti paikallisia tuloja ja työllisyyttä ja siitä voi olla saatavissa myös laajempia alueellisia hyötyjä (liite 4). *Sosiaaliin hyötyihin* voi sisältyä työllisyyden koheneminen ja paikallisten asukkaiden mahdollisuuksien monipuolistuminen. Nämä puolestaan lisäävät taloudellista vakautta ja parantavat elinolosuhteita, auttavat turvaamaan kulttuuriperinnön (ja luonnonperinnön) säilymistä, luovat mahdollisuuksia ympäristökasvatukselle ja vapaa-ajan vietolle sekä edistävät terveyttä ja elinympäristön viihtyisyyttä.

Vaikka näitä hyötyjä ei ole arvioitu kattavasti koko EU:n tasolla, eräät luonnonperinnön säilyttämiseen liittyvät laajat toimet ovat tarjonneet tietoja niiden mahdollisesta merkityksestä. Hyötyjen, huolenaiheiden ja myönnytysten laaja arviointi voi osoittaa, miten Natura 2000 -alueesta voi tulla paikallisessa taloudessa kestävä kehityksen edistäjä, joka auttaa maaseutuyhteisön säilyttämisessä. Tällaisten kysymysten aktiivinen tarkastelu yhteistyössä kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa on Natura 2000 -verkoston onnistumisen avain ja turvaa verkoston yhdistämisen laajempaan sosioekonomiseen kehikseen laajentuvassa Euroopan unionissa.

3. YHTEISÖN YHTEISRAHOITUKSEN PUITTEIDEN VAHVISTAMINEN

EU:n osallistuminen Natura 2000 -verkoston rahoitukseen on perusteltavissa monissa tapauksissa useilla syillä. Biologisen monimuotoisuuden lisääntyminen hyödyttää koko unionia, mutta kustannukset tulevat niille jäsenvaltioille, joiden biologinen monimuotoisuus on rikkainta ja joilla on näin ollen eniten suojelualueita. Tämä tunnustetaan myös luontotyyppidirektiivin johdanto-osassa. Toisaalta ympäristönäkökohtien sisällyttäminen alue- ja maatalouspolitiikkaan ja maaseudun kehittämiseen on myös peruste näiden politiikkojen osallistumiselle Natura 2000 -verkoston rahoittamiseen, joka voidaan toteuttaa yhdistetysti kyseisiä politiikkoja vastaavista EU:n rahoitusvälineistä. Ei pitäisi myöskään unohtaa, että Natura 2000 -verkostolla voidaan EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteiden

¹¹ Euroopan komissio (2003) "Using natural and cultural heritage to develop sustainable tourism in non-traditional tourism destinations."

saavuttamisen lisäksi edistää huomattavasti myös aluepolitiikkaa sekä maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevia politiikkoja.

Asiantuntijaryhmän raportissa tarkasteltiin kolmea yhteisrahoitusmahdollisuutta:

- nykyiset EU-rahastot (erityisesti maaseudun kehittäminen, rakennerahastot ja koheesiorahasto sekä LIFE Luonto -rahoitusväline),
- LIFE Luonto -rahoituksen lisääminen ja laajentaminen niin, että sitä voidaan käyttää ensisijaisena tukimekanismina,
- uusi rahoitusväline Natura 2000 -verkostoa varten.

Monet eturyhmät ovat olleet huolestuneita siitä, että nykyisten rahoitusvälineiden soveltamisala ja kattavuus eivät riitä turvaamaan Natura 2000 -verkoston riittävää yhteisrahoitusta. Tähän mennessä saatu kokemus on osoittanut, että nykyisten välineiden käytössä on rajoituksia. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan ensin lyhyesti näistä nykyisistä yhteisrahoitusvälineistä saatuja kokemuksia ja sen jälkeen arvioidaan tulevaisuuden mahdollisia vaihtoehtoja.

3.1. Yhteisön osallistuminen Natura 2000 -verkoston rahoittamiseen - oikeusperusta

Luontotyyppidirektiivissä (liite 2) todetaan nimenomaan, että Natura 2000 tarvitsee yhteisön tukea erityistapauksissa. Sen tosiasian tunnustaminen, että Natura 2000 voi aiheuttaa kohtuuttomia rahoituskustannuksia erityisesti niille jäsenvaltioille, joissa esiintyy eniten yhteisön tärkeinä pitämiä lajeja ja luontotyypppejä, edellyttää verkoston yhteisrahoittamista yhteisön rahoitusvälineistä. Liitteessä 1 olevassa taulukossa 1 osoitetaan, että alueita on nimetty selvästi erilaisia määriä eri jäsenvaltioissa. Sen vuoksi luontotyyppidirektiivin 8 artiklassa säädetään, että yhteisö osallistuu jäsenvaltion pyynnöstä sellaisten toimenpiteiden rahoittamiseen, jotka ovat tarpeen luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseksi erityisten suojelutoimien alueilla. Kyseisessä 8 artiklassa ei kuitenkaan varsinaisesti täsmennetä, millaista yhteisön rahoitusta voidaan myöntää.

Jäsenvaltiot ovat käyttäneet EU:n erilaisten nykyisin olemassa olevien rahoituslähteiden yhteisrahoitusta eräiden Natura 2000 -alueiksi ehdotettujen tai nimettyjen alueiden hoitoon liittyvien kustannusten rahoittamiseen (liite 5). Kyseiseen tarkoitukseen tähän mennessä käytetyt varat on saatu rakennerahastoista (erityisesti EAKR:sta, EMOTR:n ohjausosastosta eräillä alueilla sekä Interreg- ja Leader-aloitteista), koheesiorahastosta, EMOTR:n tukiosastosta (maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja liitännäistoimenpiteiden rahoittamiseen) sekä LIFE-rahoitusvälineestä (erityisesti LIFE Luonto).

3.2. Nykyinen yhteisrahoitus EU:n rahoitusvälineistä

EU:n rahoitusvälineistä on voitu tukea Natura 2000 -verkoston hoito- ja investointitarpeita (liitteessä 6 esitetään mahdollisuudet käyttää maaseudun kehittämiseen tarkoitettua rahoitusta Natura 2000:n hyväksi). EU tarjoaa rahoitusta, mutta vastuu Natura-verkoston toteuttamisesta on jäsenvaltioilla. Näin ollen jäsenvaltiot ovat rahoitusohjelmien yhteydessä päättäneet, miten Natura 2000 parhaiten voidaan sijoittaa niiden strategiseen suunnitteluun, rakenneohjelmiin ja maaseudun kehittämistä koskeviin ohjelmiin sekä muihin kehittämisaloitteisiin, jollaisia ovat esimerkiksi Leader, Interreg ja koheesiorahasto.

Siihen, että jäsenvaltiot ovat käyttäneet mahdollisuuksia hyväkseen eri tavoin, on kaksi syytä. Ensinnäkin kaikki rahoitusvälineet (esimerkiksi koheesiorahasto) ja varat (tavoite 1 -alueet) eivät ole kaikkien jäsenvaltioiden saatavilla. Toiseksi jäsenvaltioille on annettu kaikkien

välineiden osalta mahdollisuus ehdottaa ohjelmia, jotka vastaavat niiden erityisiä strategisia lähestymistapoja ja ensisijaisia kehittämistarpeita. Tämän vuoksi Natura 2000 -verkoston rahoittaminen on ollut mahdollista mutta ei pakollista.

Tähän mennessä ohjelmiinsa ovat sisällyttäneet Natura 2000 -verkoston hoitotoimia etupäässä ne jäsenvaltiot, joissa on tavoite 1 -tukeen oikeutettuja alueita. Rahoitus on ollut perusteltua, koska näillä alueilla on pinta-alaltaan suuria Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita. Perusteluina on käytetty myös alueen taloudellista tilaa ja varojen ennakoitua vaikutusta alueen kehitykseen. Jotkin valtiot (esim. Kreikka ja Portugali) ovat noudattaneet ohjelmaperusteista lähestymistapaa: ne ovat voineet huolehtia verkoston ylläpidosta rahoittamalla hankkeita, joilla tuetaan paitsi hallintoa, hoitoa ja infrastruktuuria myös tiedottamista. Joillakin toisilla mailla on ollut vaikeuksia valita sopivia toimenpiteitä, joita toteutetaan osana alueellisia toimenpideohjelmia (esim. Italia). Tämä osoittaa, että tarvitaan huolellisesti valmisteltua strategista suunnittelua, johon sisältyy myös ohjelmaperusteinen lähestymistapa. Myös maaseudun kehittämistoimenpiteitä ovat tähän mennessä käyttäneet vain muutamat jäsenvaltiot. Eräät Saksan osavaltiot ja Espanjan alueet ovat käyttäneet hyväkseen asetuksen (EY) N:o 1257/1999 16 artiklan säännöksiä laatiessaan maaseudun kehittämissuunnitelmiaan. Jotkin valtiot (esim. Espanja, Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Kreikka ja Itävalta) ovat päättäneet kehittää maatalouden ympäristötoimenpiteitä erityisesti Natura 2000 -alueiden tarpeisiin. Myös muita maatalouden ympäristötoimenpiteitä voidaan käyttää ympäristöystävällisten toimintatapojen (luonnonmukainen maatalous, integroidun tuholaiistorjunnan tekniikoita edistävä maatalous jne.) tukemiseen Natura 2000 -alueilla. Jäsenvaltioilta on kuitenkin saatavissa hyvin vähän tietoja siitä, miten suuri osa sellaisesta maatalousmaasta on nimetty Natura 2000 -alueeksi, johon sovelletaan muita kuin erityisesti Natura 2000 -alueisiin kohdennettuja maatalouden ympäristötoimenpiteitä.

Se, mikä on joissakin jäsenvaltioissa riittävien varojen vuoksi mahdollista, ei ehkä ole yhtä helposti toteutettavissa muissa jäsenvaltioissa. Lisäksi kaikkiin tärkeimpiin rahastoihin ja aloitteisiin sisältyy rajoitteita. Esimerkiksi koheesiorahaston tapauksessa rajoitteet koskevat alueiden tai maiden tukikelpoisuutta ja EAKR:n ja EMOTR:n tapauksessa tiettyjä hoitotoimia, toimenpidekokonaisuuksia ja tuensajia. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP) viime aikoina tehdyt muutokset, joista sovittiin vuoden 2003 uudistuksessa, ja komission äskettäin antama, EU:n uutta koheesipolitiikkaa koskeva ehdotus (liite 7), ovat kuitenkin lisänneet verkoston yleisiä yhteisrahoitusmahdollisuuksia. Nähtäväksi jää, miten jäsenvaltiot ottavat käytettävissä olevat mahdollisuudet huomioon seuraavan rahoituskauden ohjelmissaan ja suunnitelmissaan.

4. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Euroopan biologisen monimuotoisuuden suojelu on tullut ratkaisevaan vaiheeseen. Göteborgin Eurooppa-neuvosto pääsi yhteisymmärrykseen tavoitteesta, joka koskee Euroopan biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2010 mennessä. Oikeudelliset ja toimintaperiaatteita koskevat puitteet on laadittu ja Natura 2000 -verkoston muodostavat alueet on nimetty. Alueiden tehokas hoito on Göteborgin tavoitteen saavuttamisen kannalta ratkaisevan tärkeää.

On valittava, sisällytetäänkö Natura 2000 -rahoitus alan muuhun yhteisön politiikkaan vai käytetäänkö erillistä rahastoa. Jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kuuleminen¹² on osoittanut mielipiteiden jakautuvan selvästi tässä kysymyksessä. Suurin osa jäsenvaltioista kannatti yhdistämistä muuhun rahoitukseen, mutta sidosryhmät olivat nimenomaan Natura 2000 -verkostolle tarkoitettua rahaston kannalla. Edellä esitetyistä rajoituksista huolimatta komissio katsoo, että rahoituksen sisällyttäminen muuhun politiikkaan on parempi vaihtoehto seuraavista syistä:

- Sillä varmistetaan, että Natura 2000 -alueita hoidetaan osana EU:n laajempaa maankäytön hallintaa ja suunnittelua. Siten maatalouden harjoittamiseen Natura 2000 -alueilla saisi YMP:n tukea ja rakenteelliset toimet sisältyisivät maaseudun ja alueiden kehittämistä koskeviin politiikkoihin. Tällainen täydentävä lähestymistapa antaa Natura 2000 -verkostolle mahdollisuudet täyttää tehtävänsä Euroopan biologisen monimuotoisuuden suojelemisessa paremmin kuin jos Natura-alueet nähdään erillisinä muusta politiikan asiayhteydestä.
- Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden määritellä painopisteensä ja kehittää politiikkojaan ja toimenpiteitään omien kansallisten ja alueellisten erityispiirteidensä mukaan.
- Sillä vältetään yhteisön eri rahoitusvälineiden päällekkäisyys ja siitä aiheutuvat hallinnolliset hankaluudet ja tapahtumakustannukset.

Sen vuoksi komissio aikoo esittää tulevia rahoitusnäkyymiä koskevassa lainsäädäntöehdotusten paketissa, että jäsenvaltiot voisivat saada yhteisrahoitusta tiettyihin Natura 2000 -alueiden toimiin eräistä nykyisistä rahoitusvälineistä.

Komissio on sitoutunut Natura 2000 -verkoston toteuttamiseen äskettäin antamassaan tiedonannossa ”Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen”¹³, jossa se esittää lähestymistapansa seuraavaan rahoituskauteen. Komission näkemys on, että vuoden 2006 jälkeen toteutettavassa maaseudun kehittämisspolitiikassa olisi muun muassa seuraavan tavoitteen oltava keskeisellä sijalla:

- ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen tukemalla kestävää maankäyttöä, mukaan luettuna Natura 2000 -luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvia alueita koskevien maaseudun kehittämistoimien yhteisrahoitus.

Lisäksi yksi tärkeistä vuosien 2007–2012 ympäristöpolitiikan toimista on seuraava:

- Natura 2000 -alueiden verkoston kehittäminen ja toteuttaminen Euroopan biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi sekä biologiseen monimuotoisuuteen liittyvien toimintaohjelmien toteuttaminen.

¹² Raportti Natura 2000 -verkoston rahoittamista koskevasta kuulemisesta on saatavilla Internet-osoitteessa http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/financing_natura_2000/index_en.htm

¹³ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen - Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013 (KOM(2004) 101 lopullinen).

Tämä edellyttää, että maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen tulossa olevan tarkistuksen yhteydessä annetaan soveltuvia ehdotuksia, jotka perustuvat nykyisiin mahdollisuuksiin edistää ja yhteisrahoittaa Natura 2000 -verkoston toteuttamiseen liittyviä maaseudun kehittämistoimia, mukaan luettuina maa- ja metsätalousalueilla sijaitsevien Natura-alueiden hoito, ja joissa kannustetaan jäsenvaltioita käyttämään näitä mahdollisuuksia hyväkseen. Koheesiorahaston ja rakennerahaston varoin toteutettava Euroopan koheesiopolitiikka mahdollistaa jo nyt Natura 2000 -alueiden infrastruktuuri-investointien tukemisen kansallisista, alueellisista ja rajat ylittävistä ohjelmista ympäristöhankkeiden ja -ohjelmien puitteissa, jos niillä edistetään alueen yleistä taloudellista kehitystä. Rakennerahastojen ja koheesiorahaston tarkistamista koskevassa ehdotuksessaan komissio varmistaa tämän mahdollisuuden säilymisen¹⁴ ja antaa tarvittavia ohjeita siitä, miten Göteborgissa tehtyä sitoumusta voidaan käytännössä noudattaa. Maaseudun kehittämisvaroista ja rakennerahastoista saatavan rahoituksen lisäksi myös ympäristöalan rahoitusvälinettä koskevaan ehdotukseen sisällytetään Natura 2000 -verkostolle tarkoitettavaa tukea, joka on tarkoitettu ensi sijassa sellaisiin toimiin kuin parhaiden toimintatapojen verkottaminen, tiedotus ja tietoisuuden lisääminen.

Yhteisön varojen ja varsinkin rakennerahastojen ja maaseudun kehittämisvarojen arvioidaan mahdollistavan huomattavan yhteisrahoituksen Natura 2000 -verkoston täytäntöönpanoon. Ei ole kuitenkaan mahdollista vahvistaa tämän rahoituksen tavoitetasoa, koska lopulliset menot riippuvat siitä, minkälainen painoarvo Natura 2000:lle annetaan yksittäisten jäsenvaltioiden ohjelmissa. Tukikelpoisuusperusteista säädetään kussakin annettavassa asetuksessa ja kunkin rahaston yleisiä sääntöjä sovelletaan.

Yhteisön varojen tehokkaan käytön turvaamiseksi kustannusarvioita on vielä tarkennettava ja kansallisen tason täytäntöönpanoa koskevia ohjelmia kehitettävä. Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet Natura 2000 -alueiden käyttösuunnitelmia koskevia toimia, joiden odotetaan edistävän kustannusarvioiden tarkentamista.

On tärkeää varmistaa, että tässä tiedonannossa esitetty Natura 2000 -verkoston rahoitustarpeiden sisällyttäminen muihin politiikan aloihin on valinta, joka takaa riittävän kokonaisrahoituksen verkoston tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen vuoksi komissio kannustaa jäsenvaltioita kiinnittämään riittävästi huomiota Natura 2000 -verkoston tarpeisiin niiden laatiessa varojen käyttöä koskevia ohjelmiaan. Komissio harkitsee myös yksityiskohtaisten ohjeiden julkaisemista siitä, miten myönnettyjä varoja voitaisiin käyttää Natura 2000 -verkoston tukemiseen.

¹⁴ Uusi yhteisrahoitusmahdollisuus voi sisältyä komission ehdotukseen uudesta rahoitusvälineestä, joka koskee rajat ylittävää yhteistyötä yhteisön ulkorajoilla.

Millaista yhteisrahoitusta yhteisö antaa Natura 2000 –verkostoa varten tulevaisuudessa?

Ennakkoon ei ole mahdollista antaa täsmällisiä tietoja määristä, joilla Natura 2000 -alueita yhteisrahoitetaan vuodesta 2007 eteenpäin, koska jokainen jäsenvaltio ja alue päättää siitä, miten sen alueiden tarpeet otetaan huomioon eri rahastojen kansallisia ja alueellisia ohjelmia laadittaessa. Rahastojen sisällä ei ehdoteta erotettavaksi tiettyjä määriä tähän tarkoitukseen, koska jokaisen jäsenvaltion tilanne on erilainen.

Tämän vuoksi ei ole mahdollista määritellä etukäteen, mikä osuus tässä tiedonannossa arvioituista Naturan kustannuksista voitaisiin yhteisrahoittaa yhteisön talousarviosta. Seuraava kaudelta 2000–2006 saatuihin kokemuksiin perustuva esimerkki kuitenkin osoittaa, miten ehdotettu järjestelmä toimisi.

Investointien tai toimintojen yhteisrahoitusosuus EU-rahoituksella katettavissa erityistapauksissa vahvistetaan kussakin asetuksessa, ja se voi vaihdella (esim. nykyisin enintään 50–85 prosenttia). Asiaa voidaan kuitenkin yksinkertaistaa sanomalla, että jos rahoitus jaetaan yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken suhteessa 50/50 prosenttia, tämä tarkoittaisi, että enintään puolet arvioituista kustannuksista rahoitettaisiin yhteisön varoista. Vaikka nykyisten menojen tarkka määrä ei ole tiedossa, voidaan arvioida, että maaseudun kehittämisvaroista käytetään vuosittain noin 500 miljoonaa euroa Natura 2000 -alueiden hoitoon. Laajentumisen jälkeen ja kun kaikki alueet on nimetty ja ellei jäsenvaltioiden maaseudun kehittämissuunnitelmissaan tekemistä valinnoista muuta johdu, on odotettavissa, että tämä määrä nousee huomattavasti tulevana vuosina. Rakennerahastojen osalta ei ole saatavilla vastaavia lukuja, joten niistä ei voida tässä vaiheessa antaa samanlaisia esimerkkiennusteita. Ympäristöhankkeilla on yleisesti kuitenkin merkittävä osuus rakennerahastoissa ja joissakin jäsenvaltioissa käytetään jo nyt huomattavia summia luonnonsuojeluun.