

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Komission ehdotus luonnon ennallistamisasetukseksi (U-kirjeasia 76/2022 vp)

Ennallistamisasetusehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että EU-politiikalla tavoitellaan määrätietoisesti ja johdonmukaisesti luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä. Tavoitteen toteutuminen kuitenkin edellyttää, että ohjauskeinoiksi valitaan toimia, jotka parhaalla mahdollisella tavalla huomioivat jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien erilaiset olosuhteet ja ympäristön.

Kuntaliitto ei lähtökohtaisesti pidä tehokkaimpana ja erilaiset olosuhteet huomioivana ohjauskeinona suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa EU-asetusta. Kuntaliitto esittää myös vakavan huolensa paikallisen demokratian ja erilaiset olosuhteet heikosti huomioivasta komission suuntauksesta esittää jälleen runsaasti toimivaltaa delegoitujen säädösten antamiseen.

Asetuksella sen ehdotetussa muodossa olisi merkittäviä vaikutuksia Suomen kuntien näkökulmasta. Asetusehdotus vaikuttaisi kuntiin mm. niiden kaavoitus-, viranomais- ja maanomistajaroolissa. Asetuksella olisi vaikutuksia myös rakentamista ja infrastruktuuria edellyttäviin kuntien palveluihin ja niiden kustannuksiin.

Kuntaliitto esittää tässä näkemyksensä erityisesti asetusehdotuksen 6 artiklasta. On hyvä asia, että kaupunkivihreän merkitys mm. luonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta, ilmastonmuutoksen torjunnassa, ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja asukkaiden hyvinvoinnin tekijänä tunnustetaan. Asetusehdotuksen ongelmana on kuitenkin, että se ei tunnista suomalaisen aluerakenteen ja ympäristön erityispiirteitä ja lähtötilannetta, vaikka asetuksen toimeenpano käytännössä tapahtuisi juuri paikallisella tasolla.



Suomessa tehdään työtä kaupunkien ekosysteemien vaalimisen ja ennallistamisen eteen. Tämä kuntien työ ja osaaminen on tarpeen ottaa huomioon. Artiklan tulisi tukea kaupunkiympäristön vehreyden hyväksi tehtävää työtä, jossa kasvun, kaupunkiluonnon ja vehreyden tavoitteita sovitetaan yhteen.

Ehdotuksen epäselvyydet vaikeuttavat vaikutusten arvioimista

Asetusehdotuksen 6 artiklan sanamuoto on epäselvä sen suhteen, mihin pinta-alaan viitataan kaupunkien viheralueiden lisäämistä koskevassa 2 kohdassa. Kuntaliitto on havainnut kahdenlaista tulkintaa asiaan liittyen: sanamuodon mukaan kyseessä olisi kuntien kokonaispinta-ala, mutta asiayhteyden perusteella voisi tulkita, että on tarkoitettu kuntien viheralueiden pinta-alaa.

Myös se, mitä kaikkea luetaan mukaan kaupungin viheralueen määritelmään, on epäselvää. Asetusehdotuksessa viitataan Copernicus maankartoituspalvelun tuottamaan dataan, mutta Copernicus maankartoituspalvelun tuottamia datasettejä on useita. Määritelmistä riippuu mm. lasketaanko esimerkiksi yksityisten tonttien puutarhat mukaan kaupungin viheralueisiin. Asialla on myös suuri merkitys sen vuoksi, että aineiston tarkkuus (esim. 10 m x 10 m tai 25 ha ruutuaineisto) ja analysointitapa vaikuttavat siihen, mitkä artiklan velvoitteet olisivat reaali maailmassa.

On myös arvioitava, mikä merkitys on maankartoituspalvelun datan tarkentumisella teknisen kehityksen myötä – muuttuisivatko samalla myös 6 artiklan velvoitteet?

Ilmeisesti myöskään 6 artiklassa käytetyn vertailuvuoden 2021 aineistoja ei ole nähtävillä tietoverkossa, eikä Kuntaliitolla ole tiedossa, kootaanko ja milloin mahdollisesti ylipäänsä aineistoa vuodelta 2021. Viimeisin Corine land cover -aineisto on vuodelta 2018 ja Corine-aineistoa on ilmeisesti tähän saakka tarkasteltu kerran kuudessa vuodessa.

Alustavia arvioita ehdotuksen vaikutuksista erityisesti kuntanäkökulmasta

Asetuksen toimeenpanon kustannukset on Suomen osalta arvioitu suuriksi, eikä kaupunkiympäristön toimeenpanon kustannuksia ole arvioitu vielä lainkaan.

Asetusehdotuksen 6 artiklan tarkoituksena olisi tiiviisti rakennettujen alueiden viherryttäminen. Suomi on asetusehdotuksen vaikutustenarviointiaineiston mukaan eurooppalaisessa katsannossa kärkisijoilla niin kaupunkien viheralueiden määrässä kuin puiden latvuspeittävydessä. Suomalaisten kuntien tulisi siten kasvattaa jo entisestään suurta viheralueidensa määrää. Asetusehdotus ei millään tavalla huomioisi lähtötilannetta. Monissa suomalaisissa kunnissa on kaupunkimaisella alueellakin (taajamissa) paljon vihreää, joka tarjoaa runsaasti ekosysteemipalveluja. Esitetty viheralueiden vähentämiskielto vaikeuttaisi taajama-alueilla merkittävästi täydennysrakentamista ja vähähiilisen kaupunkirakenteen kehittämistä.

Suomessa 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvia, asetusehdotuksen 3 artiklassa viitattua tilastollista ”kaupungin” ja ”pienemmän kaupungin ja esikaupungin” määritelmän täyttäviä kuntia olisi 63 (ml. Maarianhamina Ahvenanmaalta). Suomessa määritelmät kattaisivat koko kunnan pinta-alan. Yhteenlaskettuna artiklan soveltamisalaan kuuluvat kunnat kattaisivat 20 % Suomen pinta-alasta. Suomen kunnat ja kaupungit ovat paitsi keskenään erilaisia kooltaan, yhdyskuntarakenteeltaan, maanomistukseltaan ja ominaisuuksiltaan, niin näissä suhteissa myös aivan erilaisia kuin monet esim. Keski- tai Etelä-Euroopan kaupungit.

Valtaosassa artiklan soveltamisalan kuntia suuri osa niiden pinta-alasta on maaseutumaista ja metsäistä, eikä erityisen urbaania. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asetusehdotuksen 6 artiklan soveltamisala ei vaikuta Suomen oloissa tarkoituksenmukaiselta artiklan tarkoitus (kaupunkivihreä) huomioiden. Lisäksi metsäalueille kohdistuisi myös asetusehdotuksen muita velvoitteita eikä eri velvoitteiden päällekkäisyyttä näytä arvioidun.

Artiklan soveltamiseen liittyy Suomessa kahdenlaisia ongelmia. Ensinnäkin merkittävä osa soveltamisalan kunnista on pinta-alaltaan laajoja kuntia, joiden urbaanit keskukset ovat suhteellisen pieniä. Koska kunnan viherpinta-ala on jo varsin suuri, viherpinta-alan lisääminen on erittäin vaikeaa, ellei mahdollonta. Toiseksi Suomessa on pinta-alaltaan suhteellisen suppeita kaupunkikeja, joihin kohdistuu kasvupaineita ja joiden alue on suurelta osalta rakentamisen piirissä. Niissä viherpinta-alan lisääminen voisi johtaa siihen, että kaupungin kasvu olisi mahdollista vain olemassa olevaa rakennettua ympäristöä purkamalla ja rakentamalla alueet uudelleen entistä tehokkaammalla tavalla.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksella olisi merkittäviä suoria ja epäsuoria vaikutuksia kuntien mahdollisuuksiin ohjata alueensa maankäyttöä. Kuntaliitto katsoo, samoin kuin Ruotsin Kuntaliitto (Sveriges Kommuner och Regioner), että asetusehdotuksella olisi rajoittava vaikutus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ja se vaikeuttaisi kuntien

mahdollisuuksia toteuttaa kaavoitusvelvollisuuttaan. Asetuksen hyvistä tavoitteista huolimatta sen seurauksena todennäköisesti kasvavien kuntien mahdollisuudet huolehtia sujuvaa arkea ja ilmastotavoitteita tukevan eheän yhdyskuntarakenteen, julkisten palvelujen sekä kohtuuhintaisen asuntotuotannon edellytyksistä vaikeutuisivat. Kun rakentaminen jatkossa voisi sijoittua lähinnä jo ns. kertaalleen käyttöön otetuille alueille, yhdyskuntakehittämisen näkökulmasta haasteeksi voi osoittautua rakentamiskelpoisen maan riittävyys, alueiden tarkoituksenmukainen sijoittuminen sekä kehittämisen oikea-aikaisuus asuntotuotannon ja elinkeinoelämän tarpeisiin nähden. Seurauksena voisi olla myös olemassa olevan rakennuskannan purkamista ja korvaamista aiempaa huomattavasti tehokkaammalla rakentamisella, mikä voi johtaa muutoin käyttökelpoisen rakennuskannan purkamiseen sekä Suomen oloissa tarpeettomaan elinympäristön laadun heikkenemiseen ja ilmastovaiikutusten mahdolliseen kasvuun.

Lisäksi tulisi huomioida, että rakentamisen paine (esim. suurta rakennettua pinta-alaa edellyttävä elinkeinotoiminta), jota ei voitaisi toteuttaa 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa, todennäköisesti siirtyisi logististen, taloudellisten ja muiden reunaehtojen täyttyessä toiseen sijaintiin näiden kuntien ulkopuolelle. Asetusehdotuksen mukaisilla säännöksillä myös tavanomaisen asuinrakentamisen rakentamispaine kohdistuisi todennäköisesti artiklan soveltamisalaan kuuluvien kuntien ulkopuolelle, mikä luontokadon lisäksi hajauttaisi merkittävästi yhdyskuntarakennetta ja kasvattaisi liikenteen päästöjä.

Kuntaliitto kannattaa erilaisten teknisesti toimivien luontopohjaisten luonnon monimuotoisuutta sekä viihtyisyyttä lisäävien ratkaisujen käyttöönottamista rakentamishankkeissa. Rakennuksiin ja infrahankkeisiin integroitava kaupunkien viheralueen lisääminen voi osoittautua käytännössä haastavaksi ja joka tapauksessa se kasvattaisi rakentamisen kustannuksia. Lisäksi Suomen sääolosuhteet asettavat omat haasteensa. Myös yhteensopivuus esimerkiksi paloturvallisuutta koskevien rakentamismääräysten kanssa olisi arvioitava. Asetusehdotuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan tuomia hyötyjä luonnon monimuotoisuudelle tulisi siten vielä punnita suhteessa sen aiheuttamiin muihin vaikutuksiin esimerkiksi rakennusten turvallisuudelle ja terveellisuudelle.

Kuntaliitto pitää tarpeellisena, että erilaisten lainsäädäntötoimien vaikutuksia maan arvon, ja sitä kautta mm. asumisen hinnan, kehittymiseen tutkitaan laajemminkin.

Komission valmisteluaineistoissa on kuvattu kattavasti asetuksen arvioituja hyötyjä mm. luonnon monimuotoisuuden, ekosysteemipalveluiden sekä asukkaiden hyvinvoinnin ja viihtyisyyden kannalta. Näihin yleisen tason arvioihin Kuntaliitolla ei sinänsä ole huomautettavaa. Kuntaliitto tosin on kiinnittänyt

huomiota siihen, että artikla hyvin yksipuolisesti esittää kaupunkiekosysteemien parantamiseksi puuston ja viheralueen kokonaispinta-alan lisäämistä pohtimatta muiden luontotyyppien, ml. vesiekosysteemit, merkitystä kaupunkiluonnon monimuotoisuudelle.

Ennallistamissuunnitelma ja rahoitus

Ennallistamisasetuksen keskeisenä elementtinä ovat jäsenvaltioilta vaadittavat ennallistamissuunnitelmat, joiden valmistelussa edellytetään osallistettavan laajasti sidosryhmiä. Epäselväksi jää, millaisia oikeusvaikutuksia jäsenvaltioita sitovilla ennallistamissuunnitelmissa on esim. kuntiin. Koska kansalliset konkreettiset toimenpiteet määriteltäisiin kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa, tulisi suunnitelmalla myös olemaan merkittävä vaikutus kuntavaikutusten muotoamisessa ja kohdentumisessa kunnittain.

Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle niiden alueiden määrä ja ala, johon sovelletaan 4–10 artiklassa tarkoitettuja ennallistamistoimenpiteitä. On epäselvää, tulisiko jäsenvaltioiden maantieteellisesti osoittaa alueet 6 artiklan toimenpiteiden osalta? Erityisesti tässä tapauksessa olisi epäselvää, mikä merkitys tällaisella määrittelyllä olisi.

Kuntaliitto on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka ennallistamistoimia, ennallistettavia alueita ja ennallistamisen keinoja voitaisiin määritellä kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa, olisi komissiolla asetuksen 12–14 artiklojen mukaisesti hyvin vahva ohjausvalta jäsenvaltioiden suunnitelmiin. Komissio vahvistaisi yhdenmukaisen muodon suunnitelmille. Jäsenvaltioiden olisi myös toimitettava ennallistamissuunnitelmaluonnoksensa komission arvioitavaksi ja jäsenvaltioiden olisi otettava komission mahdolliset havainnot huomioon ennallistamissuunnitelmassaan. Asetusehdotukseen sisältyvät seuranta- ja raportointivelvoitteet ovat vastoin komission tavoitteita vähentää jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien hallinnollista taakkaa.

Asetuksen toimeenpanon kustannukset olisivat suuret eikä 6 artiklan velvoitteiden toimeenpanon kustannuksia ole arvioitu lainkaan. EU-rahoitusvälineissä on heikosti tarjontaa kaupunkien viherryttämisen kehittämis- ja suunnitteluhankkeisiin. Ennallistamiseen käytettävästä kansallisesta rahoituksesta on suunnattu vain murto-osa kunnille.

Ehdotuksen suhde muuhun EU-lainsäädäntöön ja politiikkatoimiin sekä kansalliseen lainsäädäntöön arvioitava

Niin EU:n tasolla kuin kansallisesti on vireillä lukuisia lainsäädäntöhankkeita, joiden kokonaisuutta ja yhteentoimivuutta ei näytä arvioidun. Vaarana on, että toimeenpanossa kunnat joutuisivat paikallisella tasolla ratkomaan EU:n ja kansallisen sääntelyn todennäköisiä päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia.

Vain osa asetusehdotuksen mukaisista viheralueista on julkisessa omistuksessa. Siltä osin kuin 6 artiklan velvoitteet koskisivat yksityisten tahojen omistuksessa olevaa maata, asetuksen toimeenpano vaikuttaisi merkittäväällä tavalla yksityisten maanomistajien asemaan. Kuntaliiton arvion mukaan Suomessa ei tällä hetkellä ole olemassa oikeudellisia instrumentteja, joilla asetusehdotus voitaisiin tosiasiaassa toimeenpanna. Kuntaliitto pitää todennäköisenä, että tällaisten oikeudellisten instrumenttien luominen edellyttää perusteellista arviointia useiden eri perusoikeuksien näkökulmasta.

Ratkaisuja on etsittävä yhdessä kuntakentän kanssa

Asetuksella sen ehdotetussa muodossa olisi merkittäviä vaikutuksia Suomen kuntien näkökulmasta. Suomen EU-vaikuttamisessa on välttämätöntä huomioida suomalaisen kuntakentän näkökulmat. Kuntaliitto pitää valitettavana, että U-kirjeen eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei ole kuultu yhtäkään kaupunkia, kuntaa, maakunnan liittoa taikka Kuntaliittoa.

Edellä esitetyn valossa on välttämätöntä, että asetusehdotuksen 6 artiklaa muutetaan jatkovalmistelussa ehdotetusta edellä selostetut näkökulmat huomioiden. Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tarvitaan vaikuttavia ja tarkoituksenmukaisia keinoja, jotka myös ottavat huomioon lähtötilanteen eri jäsenvaltioissa.

Jatkovalmistelussa tavoitteita koskevien ratkaisujen tulee lähteä paikallisista olosuhteista ja tarpeista. Ratkaisuja tulee etsiä yhdessä kuntakentän kanssa. EU-tason lainsäädännön tulee olla riittävän joustavaa, jotta sitä voidaan soveltaa tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisesti koko EU:ssa erilaisissa paikallisissa olosuhteissa todelliset tarpeet huomioiden.

Asetusehdotuksen 6 artiklan alueellinen soveltamisala edellyttää uudelleen tarkastelua, jotta Suomen kaltaisilta kohtuuttomilta tilanteilta välttytään. Lisäksi voisi olla tarkoituksenmukaisempaa määrän sijaan kiinnittää huomiota enemmän kaupunkivihreän laatuun ja sen kytkeytyneisyyteen. Myös määritelmien tarkoituksenmukaisuuteen ja selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Lopuksi

Kuntaliitto katsoo, että valtioneuvoston U-kirjeessä (s. 20) esittämä kanta asetusehdotuksen artiklan 6 osalta ei sinänsä ole ristiriidassa kuntakentän näkökulmien kanssa, mutta Kuntaliitto toteaa, että artiklan soveltamisala ja artiklassa esitetyt keinot eivät tue tavoitteen toteutumista Suomen olosuhteissa.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että Suomen EU-vaikuttamisessa otetaan huomioon tässä lausunnossa esitetyt kuntakenttää koskevat näkökulmat ja että kuntakentän kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä asian jatkovalmistelussa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen
johtaja,
yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö

Minna Mättö
lakimies

Tiedoksi Kuntaliiton kirjaamo