

Ennakkovaikuttaminen: EU:n maaperän terveyslaki

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission työohjelman mukaan komissio antaa säädösehdotuksen maaperän terveydestä vuoden 2023 ensimmäisellä puoliskolla, todennäköisesti touko-kesäkuussa. Odotuksena on, että säädös annetaan direktiivinä.

Komissio antoi tiedonannon maaperästrategiasta COM(2022) 699 marraskuussa 2021. Siitä laadittiin E-kirje (E 16/2022 vp). Ympäristöneuvosto keskusteli strategiasta 20.12.2021.

Suomi on osallistunut tulevan säädöksen valmisteluun muun muassa komission teknisissä asiantuntijatyöryhmissä vuoden 2022 aikana. Ennakkovaikuttamisen tueksi ympäristöministeriö on tilaamassa selvityksen, jossa arvioidaan maaperän terveyden tilaa Suomessa ja sitä, miten maaperästrategian tavoitteita voitaisiin toimeenpanna kansallisesti. Ennakkovaikuttamisen tueksi voidaan tarvittaessa tilata myös muita selvityksiä. Tämän E-kirjeen tiedot perustuvat komission teknisissä asiantuntijatyöryhmissä käsiteltyihin asiakirjoihin.

Maaperästrategiaa ja siihen liittyviä tavoitteita on aikaisemmin käsitelty E-kirjeessä [E16/2022 vp](#).

Suomen kanta

Suomi 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.

Suomi korostaa, että EU:n laajuisissa maaperää koskevissa toimissa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin huomioiden ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökulmat sekä alueelliset vaikutukset. (E16/2022 vp). Suomi katsoo, että EU-tasolla asetettavien tavoitteiden kansalliseen toimeenpanoon tulee jäädä riittävästi kansallista liikkumavaraa.

Suomi katsoo, että ehdotukseen tulevien kynnyksarvojen tulee huomioida paras olemassa oleva tieto erilaisista olosuhteista, ja että ne tulee laatia yhteistyössä jäsenmaiden kanssa. Suomi katsoo, että kynnyksarvojen määrittely on haasteellista jäsenmaiden sisäisen ja jäsenmaiden välisen ilmastollisen, maantieteellisen ja geologisten olosuhteiden vaihtelun takia. On tärkeää saada lisätietoja näiden kynnyksarvojen mahdollisista käyttötavoista. Suomi suhtautuu varauksellisesti mahdollisiin oikeudellisesti sitoviin kynnyksarvoihin, jotka eivät ota huomioon jäsenmaiden eroja. (E16/2022 vp)

Aloitteen valmistelussa komission tulee arvioida täysin uudesta lainsäädäntöesityksestä syntyvä lisäarvo suhteessa jo olemassa olevaan ja ehdotettuun lainsäädäntöön. Lisäksi Suomi 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

Suomi kannattaa kestävien maaperän hoitokäytäntöjen edistämistä ja siihen liittyvää tutkimusta, ja pitää tärkeänä tiedon kokoamista ja vaihtamista jäsenmaiden ja komission kesken. Suomi kannattaa maaperän hoitoa ja ravinnehuoltoa koskevien onnistuneiden ratkaisujen levittämistä erilaisten verkostojen avulla. (E16/2022 vp)

Suomi 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. Suomi kannattaa selkeää maaperän terveyden määritelmää. Suomi toteaa, että metsäpolitiikka kuuluu kansalliseen kompetenssiin, mikä tulee ottaa valmistelussa huomioon (E16/2022 vp), erityisesti maaperän kestävää käyttöä määriteltäessä.

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

Tutkimus ja seurannat

Suomi korostaa, että maaperästä tarvitaan lisää tietoa esim. torjunta-aineiden ja muiden haitallisten aineiden, monimuotoisuuden ja eri toimien päästövähennysvaikutusten osalta. Suomi 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.

Suomi pitää tärkeänä, että maaperän tilan seuranta on riskiperusteista ja kohdennettua. (E16/2022 vp) Seurannan toimeenpanon tulisi tapahtua vaiheittain (E16/2022 vp) hyödyntäen parasta mahdollista tietoa ja kansallisten tutkimuslaitosten osaamista sekä olemassa olevia kan-

sallisia järjestelmiä. Näitä ehdotettu LUCAS-järjestelmä voisi täydentää. Myös toimenpiteet pitäisi kohdentaa riskiperusteisesti alueille, jossa maan kunnon epäillään heikentyneen. Seuran tulisi olla kustannustehokasta ja tuottaa vertailukelpoista tietoa (E16/2022 vp).

Kiinteistökauppoihin liittyvän maaperän terveyttä koskevan todistuksen osalta Suomi pitää tärkeänä, että kiinteistökauppojen yhteydessä ostajalla on käytettävissään tietoa maaperän tilasta ja että vaadittavan tiedon taso tulee olla suhteessa alueella harjoitetusta toiminnasta aiheutu-neeseen maaperän pilaantumisriskiin (E16/2022 vp). Maaperätodistuksen käyttöönotto tulisi olla jäsenmaiden päätettävissä.

Pilaantuneet maat

Suomi 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 (E16/2022 vp) kansallisilta viranomaisilta. On myös tärkeää, että pilaantuneiden alueiden kunnostamisessa edistytään. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kunnostamisen riskiperusteisuuteen, kestävytyteen ja kiertotalouden edistämiseen. (E16/2022 vp). Pilaantuneiden maiden tunnistamiseen, riskienhallintaan ja vastuukysymyksiin liittyen Suomi pitää tärkeänä, että toimet kehitetään ja määritetään kansallisesti, eikä EU-tasolle kehitettäisi päällekkäistä järjestelmää. Suomi ei myöskään näe tarpeellisena EU-tason tietokan-nan perustamista.

Mikäli kansallisia järjestelmiä ei ole, Suomi ehdottaa harkittavaksi, että maaperän terveyslaissa jäsenvaltiot veloitettaisiin laatimaan ja toimeenpanemaan kansallisen suunnitelman pilaantu-neiden maiden riskien selvittämiseksi ja riskien poistamiseksi.

Maan käyttöönotto

Suomi näkee maaperästrategiassa esitetyn maan käyttöönoton hierarkian (välttäminen, uudelleenkäyttö, minimointi, hyvittäminen) hyödyllisenä lähestymistapana. Suomi suhtautuu varauksellisesti maaperästrategian ajatukseen, että jäsenmaat asettaisivat itselleen vähentämistavoit-teita koskien uuden maa-alan ottamisesta infrastruktuurin käyttöön. Suomi suhtautuu kuitenkin myönteisesti maankäytön seurantaan koskevaan raportointiin. (E16/2022 vp).

Maa-aloja hyödynnettäessä eri tavoitteiden yhteensovittaminen on tärkeää. Rakentamattoman maa-alueen käyttöön otossa tavoitteena tulisi olla useamman eri käyttömuodon yhteensovitta-minen, esimerkiksi uusiutuvan energian tuotanto siten, ettei maaperää suljeta. Suomi pitää tar-peellisena, että komissio laatii ohjeita siitä, miten maaperän sulkemista rakentamalla voidaan vähentää (E16/2022 vp).

Lainsäädäntöaloite tulee huolellisesti valmistella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet huo-mioiden ja siten, että valittu oikeusperusta soveltuu säädöksen sisältöön ja ehdotettuihin tavoit-teisiin. Erityisesti uuden maa-alan infrastruktuurin ottamiseen liittyvässä vähentämistavoit-teessa tulee ottaa huomioon rajapinnat maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen.

Pääasiallinen sisältö

Komission vuonna 2021 julkaiseman maaperästrategian keskeinen viesti on, että maaperänsuo-jelu tulee saada samalle tasolle vesien, ilman ja merien suojelun kanssa. Maaperän jatkuva huo-nontuminen on saatava pysäytettyä ja kehityksen suunta käännettyä. Maaperästrategian vi-siona on, että vuoteen 2050 mennessä EU:n maaperän ekosysteemit ovat terveitä sekä entistä

kestävämpiä ja maaperän suojelusta, kestävästä käytöstä ja ennallistamisesta on tullut vakiintunut käytäntö. Strategiassa esitetyt tavoitteet vuoteen 2030 ja vuoteen 2050 perustuvat EU:n jo olemassa oleviin direktiiveihin, strategioihin ja kansainvälisiin sitoumuksiin.

Maaperä on komission määritelmän mukaan terve, kun se on hyvässä kemiallisessa, biologisessa ja fysikaalisessa kunnossa ja pystyy jatkuvasti tarjoamaan mahdollisimman monia ekosysteempipalveluita. Komissio katsoo, että EU:n erityyppisillä maaperillä on yhteisiä piirteitä, joiden pohjalta on mahdollista kehittää ja hyväksyä maaperän terveyttä kuvaavia indikaattoreita ja niiden kynnyksarvoja tai vaihteluvälejä, joiden avulla voidaan arvioida, onko tavoite terveestä maaperästä saavutettu vuonna 2050. Nämä indikaattorit sisältyisivät maaperän terveyttä koskevaan säädösehdotukseen. Niiden valmistelu tehtäisiin EU:n laajennetussa maaperäasiantuntijaryhmässä.

Koska maaperä muodostuminen on hidasta, komissio pitää maaperän harkittua käyttöä välttämättömänä. Komissio arvioi maaperän terveyttä koskevan säädösehdotuksen valmistelun yhteydessä tarvetta ja mahdollisuuksia lisätä kaivettujen maamassojen uudelleenkäyttöä 'kaivettua maa-ainesta koskevalla todistuksella' (määrä, laatu, seuranta). Metsä- ja viljelyalueiden rakennuskäyttöön ottamisen määrää halutaan vähentää lisäämällä rakennettujen maa-alueiden kierrätystä ja käyttämällä maankäytön suunnittelussa maan käyttönoton hierarkiaa (land take hierarchy); välttä – käytä uudelleen – minimoi - kompensoi. Tämä maankäyttöön otton hierarkia tulisi sisällyttää kaupunkien viherryttämissuunnitelmiin ja tukea sitä asianmukaisilla sääntelyaloitteilla sekä hierarkian vastaisten taloudellisten kannustimien vähittäisellä poistamisella. Jäsenmaiden tulisi asettaa kansalliset vähentämistavoitteet rakentamattoman maan rakennuskäyttöön ottamiselle ja raportoida kehityksestä.

Komissio pitää vesi- ja maaperäpolitiikkojen yhteensovittamista olennaisen tärkeänä ja harkitsee tätä koskevan vaatimuksen sisällyttämistä maaperän terveyttä koskevaan säädösehdotukseen. Se aikoo helpottaa jäsenvaltioiden tietojen vaihtoa maaperän, veden ja sedimentin välisistä yhteyksistä ja julkaista sedimentin kestävää hoitoa koskevia ohjeita. Jäsenmaiden tulisi paremmin integroida maaperä ja maankäyttö vesienhoitosuunnitelmiin ja tulvasuojelusuunnitelmiin käyttämällä luontopohjaisia ratkaisuja.

Komissio arvioi maaperän kestävää käyttöä maa- ja metsätaloudessa koskevien vaatimusten sisällyttämistä maaperän terveyttä koskevaan säädösehdotukseen. Se aikoo laatia jäsenvaltioita ja sidosryhmiä kuullen joukon kestäviä maaperän hoitokäytäntöjä hyvin monenlaisia maaperän ekosysteemejä ja maaperätyyppejä varten ja määritellä kestävämpiä maaperän hoitokäytäntöjä. Maaperän kestävä käyttöön käytäntöjä halutaan kehittää ja niiden käyttöä pyritään lisäämään neuvonnalla, demonstraatio- ja kokeiluhankkeilla sekä vapaaehtoisilla sitoumuksilla.

Maaperän pilaantumisen vähentämiseksi komissio harkitsee pilaantuneiden alueiden hallintaa koskevien sitovien säännösten sisällyttämistä maaperän terveyttä koskevaan säädösehdotukseen ja arvioi maaperän terveyttä koskevan todistuksen käyttökelpoisuutta kiinteistöjä koskevien liiketoimien yhteydessä.

Kansallisesta tilanteesta liittyen maaperän kestävään käyttöön

EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla on keskeinen rooli maatalousmaiden maaperän hoidossa ja käytössä. Suomi toteuttaa erityistavoitteita kansallisiin tarpeisiin perustuen strategiasuunnitelman kautta, mutta myös kansallisin toimin. Pääosa toimista perustuu vapaaehtoisuuteen, hyvänä esimerkkinä ympäristökorvaukset, joihin Suomessa noin 90 % viljelijöistä on tällä hetkellä sitoutuneet. Pääministeri Marinin hallitus on sopinut 29 prosentin kasvihuonekaasupäästövähennystavoitteesta maataloudelle vuoteen 2035 mennessä. EU:n pellostä pöytään strategian

tavoitteita mukaillen, Suomen CAP-suunnitelmassa luonnonmukaiselle viljelylle on asetettu kunnianhimoisen tavoite, joka on 20 % peltoalasta vuoteen 2027 mennessä. Luonnonmukaisen viljelyn viljelymenetelmät parantavat maaperän kasvukuntoa. Kaikissa tuotantotavoissa maaperä hyötyy viljelykierrosta, ravinteiden kierrätyksestä, orgaanisen aineksen lisäämisestä, joten erityisiä panostuksia tulee tehdä näiden viljelytoimien edistämiseksi. Vesien ja merenhoidon vesien hyvän tilan tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa myös maaperän kunto, mutta maaperän kuntoa ei seurata osana vesienhoitoa. Mahdollinen maaperän tilan seuranta voi siten palvella myös vesienhoidon tavoitteita. Myös EU:n kemikaalipolitiikka sisältää maaperään liittyvää sääntelyä, jota toimeenpannaan kansallisesti.

Kansallisesta tilanteesta liittyen maan käyttöön ottoon

Suomen kansallisina erityispiirteinä voidaan maankäytössä ja alueidenkäytön suunnittelussa nähdä mm. laajalle sijoittunut ja harvaan rakentunut kaupunkirakenne, kaupungistumisen vähäinen aste sekä hajautunut yhdyskuntarakenne.

Kansallisesta tilanteesta maaperän erityispiirteisiin liittyen

Suomessa erityiskysymyksenä ovat happamat sulfaattimaat, joilla tarkoitetaan maaperässä esiintyviä vanhan merenpohjan rikkipitoisia sedimenttejä. Happamien sulfaattimaiden osalta on tehty kartoitusta ja ohjeistettu maankäyttäjää erityisluonteen huomioimiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana tulee komissiolta saatujen tietojen mukaan todennäköisesti olemaan SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö), päätöksenteko neuvostossa tapahtuu määräenemmistöllä ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa. SEUT 192 artiklan 2 kohdan mukaan toimia, jotka voivat vaikuttaa kaavoitukseen ja maankäyttöön, voidaan tehdä vain yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia kuullaan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

Eduskuntakäsittely

Toimitetaan eduskuntaan E-kirjeenä.

Maaperästrategia:

E16/2022vp.

YmVL 18/2022 vp

MmVL 10/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomessa on maaperään liittyvää lainsäädäntöä, esimerkiksi Ympäristönsuojelulaki.

Taloudelliset vaikutukset

Arvioita tulevan lainsäädäntöehdotuksen taloudellisista vaikutuksista ei ole saatavilla. Maaperästrategian yhteydessä komissio on arvioinut, että maaperän huonontuminen maksaa EU:lle useita kymmeniä miljardeja euroja vuodessa. Lisäksi komissio on arvioinut, että maaperän huonontumista torjuvien toimien toteuttamatta jättämisen hinta on Euroopassa kuusinkertainen toimista aiheutuviin kustannuksiin verrattuna.

Ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista (ml. taloudelliset vaikutukset) on käynnistymässä kansallisesti selvitystyö, joka valmistuu keväällä 2023.

Eryteisesti mahdollisesti ehdotettava seuranta on kallista. Mäkipää et. al ovat arvioineet maaperän hiilen seurannan kustannuksia metsämaalla, jotka ovat arviolta 4 miljoonaa euroa per arviointikerta (<https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/514760/RaisaM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

YM, erityisasiantuntija Hanna Mattila, puh. 040 350 1116, hanna.mattila@gov.fi

MMM, neuvotteleva virkamies, Jaakko Nippala, puh. 029 516 2119, jaakko.nippala@gov.fi

VNK, EU-erityisasiantuntija Johanna Kentala-Lehtonen, puh. 050 477 3423, johanna.kentala-lehtonen@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1517/2022

Liitteet

Viite