

VAITELIAISUUSPYYNTÖ POISTETTU
Asiasta on tehty neuvoston päätös 20.6.2023.

Asetusehdotus luonnon ennallistamisesta: U-jatkokirjelmä

Kokous

Eduskuntatunnus
U 76/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta COM(2022) 304 final) 22.6.2022.

Ehdotuksen käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä on käynnistynyt heinäkuussa 2022 ja ehdotusta on käsitelty siellä 20 kertaa. Coreper I on keskustellut ehdotuksesta keväällä 2023 kaksi kertaa (26.4. ja 24.5.) ja käsitteli puheenjohtajan kompromissiehdotusta 9.6.2023.

Puheenjohtajamaa Ruotsin tavoitteena on saavuttaa ympäristöneuvostossa 20.6.2023 neuvoston yleisnäkemyks. Keskustelua varten puheenjohtaja on antanut viimeisimmän kompromissiehdotuksen 6.6.2023 neuvoston yleisnäkemykseksi asiakirjassa 9924/23. Puheenjohtaja valmistelee parhaillaan tarkistettua kompromissiehdotusta, jota käsitellään Coreperissa 14.6.2023.

Myös Euroopan parlamentin tavoitteena on saada näkemyksenä valmiiksi heinäkuun aikana. Tämän jälkeen mahdollisesti alkusyksystä käynnistyisivät neuvoston, parlamentin ja komission väliset kolmikantaneuvottelut puheenjohtajamaa Espanjan johdolla.

Esitystä on viety puheenjohtajamaa Ruotsin johdolla aktiivisesti eteenpäin ja ehdotukseen on tehty useita Suomen kannalta positiivisia muutoksia. Tuleva puheenjohtajamaa Espanja on puolestaan osoittanut vahvaa tukea komission lähestymistavalle.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 22.9.2022 toimitetussa kirjelmässä U 76/2022 vp.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuuksia, kuten tietopuutteita.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksen tavoitteita asetettaessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin, mukaan lukien tilastoinnin ja tietotason osalta. On tärkeää, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Asetuksen liitteisiin sisältyvän luonnon tilaa parantavien toimien listan tulee säilyä esimerkinomaisena.

Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiden joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee liitteitä I – VI, koska ne ovat keskeisiä asetuksen soveltamisalan ja sisällön kannalta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näiden liitteiden muuttamisen tulee tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitetty delegoitu säädös-valta liitteen VII osalta on sen sijaan ongelmaton, koska kyse on esimerkinomaisesta luettelosta.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen asetusehdotuksen jatkokäsittelyyn:

Kansalliset kustannukset

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen aktiivisella osallistumisella neuvotteluihin on saavutettu merkittävää edistystä Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti. Jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet huomioidaan puheenjohtajan esityksessä alkuperäistä esitystä paremmin ja kustannusten hallinnan kannalta tärkeää joustoa toimeenpanossa on lisätty.

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdotuksessa esitetään toimeenpanon kustannusten kannalta huomattavia lisäjoustoja luontotyyppien ennallistamiseen sekä heikentämiskieltoon, kaupunkiympäristöjä koskeviin tavoitteisiin ja turvepeltojen ennallistamiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien ennallistamiskustannusten osalta kustannusten syntymiseen on onnistuttu vaikuttamaan osittain. Ennallistamiskustannusten tulee jakautua oikeudenmukaisesti jäsenmaiden välillä ja perustua ekologisesti tarkoituksenmukaisiin tavoitteisiin.

Kansallinen metsäpolitiikka

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdotus huomioisi aikaisempaa selkeästi paremmin kansallisen metsäpolitiikan ja että ehdotetut indikaattorit mittaisivat riittävällä tavalla metsäluonnon monimuotoisuutta.

Jäsenmaiden olosuhteiden huomioiminen ja velvoitteiden kohtuullisuus

Valtioneuvosto katsoo, että vapaaehtoisten toimeenpanon keinojen käyttömahdollisuudet on tehtyjen muutosten myötä riittävästi turvattu.

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan esittämä viittauksen poisto 70 vuoden takaiseen tilanteeseen suotuisan viitealan määrittelyn osalta huomioi jäsenvaltioiden erilaisia olosuhteita, ja on siten Suomen neuvottelutavoitteiden mukainen.

Kaupunkien viheralueita koskevat tavoitteet ottaisivat jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet aikaisempaa selkeästi paremmin huomioon, mutta valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden erilaisia lähtötilanteita ei ole vielä huomioitu täysimääräisesti.

Turvelpeltojen ennallistamisvelvoitteeseen puheenjohtaja esittää lisäjoustoja, joilla huomioitaisiin jäsenvaltioiden erilaisia olosuhteita. Valtioneuvosto katsoo, että asetettujen tavoitteiden vaikutukset ruoantuotantoon ovat oikeassa suhteessa turvepelloilla tehtävien ilmastotoimien tärkeyteen.

Velvoitteiden toteuttamiskelpoisuuden parantaminen

Kansallisen ennallistamissuunnitelman laadintaan, seurantaan ja raportointiin sekä luontotyyppejä koskevien tietopuutteiden paikkaamisen aikatauluun ehdotettu jousto olisi velvoitteen toteuttamiskelpoisuuden kannalta parannus ja vastaisi Suomen neuvottelutavoitteita.

Valtioneuvosto pitää puheenjohtajan uusia ehdotuksia uusiutuvan energian lisärakentamista ja kansallista puolustusta koskevista poikkeuksista kannatettavina.

Valtioneuvosto katsoo, että esitetty harvennettu seuranta- ja raportointiväli parantaisi velvoitteiden toteuttamiskelpoisuutta ja keventäisi niiden hallinnollisia kustannuksia, joten muutokset ovat Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisia.

Delegoidun toimivallan kaventuminen puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa vastaa pääosin Suomen neuvottelutavoitteita.

Liittyen puheenjohtajan tekemiin uusiin ehdotuksiin koskien ennallistamisasetuksen toimeenpanoon kytkeytyvää rahoitusvelvitystä, valtioneuvosto katsoo, että seuraavan monivuotisen rahoituskehyskauden osalta ei tule tehdä ennakkositoumuksia. Ennallistamisasetuksen toimeenpanoon kytkeytyvä mahdollinen rahoituksellinen tuki on kuitenkin kysymys, josta voidaan tarvittaessa käydä keskustelua valmistauduttaessa tuleviin rahoituskehysneuvotteluihin.

Ottaen huomioon asetusehdotuksen poikkeuksellisen kansallisen merkityksen ja sen osin vielä tarkentumattomat vaikutukset Suomelle, Suomi pidättäytyy neuvostossa. Valtioneuvosto katsoo, että on Suomen edun mukaista toimia aktiivisesti lainsäädäntöprosessin loppuun saakka Suomen kannalta mahdollisimman myönteisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotus on kuvattu kokonaisuudessaan U-kirjelmässä 76/2022 vp. Neuvoston käsittelyn aikana tapahtuneet keskeisimmät muutokset asetusehdotukseen ja niiden vaikutuksia sekä niiden suhdetta Suomen neuvottelukantoihin kuvataan alla.

Kansalliset kustannukset

Suomi on edellyttänyt käsittelyn aikana, että asetusehdotuksen toimeenpanon kansallisia kustannuksia saadaan olennaisesti ehdotuksessa arvioituja kustannuksia pienemmiksi. Tähän pääsemiseksi Suomen keskeinen vaatimus on ollut, että jäsenmaiden liikkumavaraa toimenpiteiden valinnassa ja kohdentamisessa tulee lisätä ja asetuksen tulee ottaa huomioon jäsenmaiden erilaiset luonnonolosuhteet ja muut erityispiirteet sekä luonnon tilan parantamiseksi jo tehdyt toimenpiteet.

Puheenjohtajan ehdotuksessa esitetään toimeenpanon kustannusten kannalta merkittäviä lisäjoustoja luontotyyppien ennallistamiseen sekä heikentämiskieltoon, kaupunkiympäristöjä koskeviin tavoitteisiin ja turvepeltojen ennallistamiseen.

Suomi on laatinut esityksen laaja-alaisia luontotyypejä koskevasta ennallistamistavoitteiden lisäjoudesta, jolla olisi merkittävä kustannusvaikutus. Ehdotuksen mukaisesti laaja-alaisimmille luontotyypeille jäsenmaat voisivat määritellä yleistä velvoitetta matalammat ennallistamisen tavoitteet. Näkemys lisäjouston tarpeesta on saanut kasvavaa ymmärrystä jäsenmailta ja komissiolta. Puheenjohtajan esitys pitää jo sisällään kustannusten kannalta merkittäviä muutoksia luontotyyppien ennallistamisen kohdentumiseen, siten että kustannuksiin ja kustannusvaikuttavuuteen olisi mahdollista vaikuttaa erityisesti toimeenpanon ensimmäisinä vuosina.

Heikentämiskielto

Heikentämiskielto rajattaisiin koskemaan 90 % kaikista esiintymistä 100 % sijaan ja heikentämiskieltoille asetettaisiin kynnysarvo. Alkuperäisen ehdotuksen tiukan ja lopputulosperusteisen heikentämiskiellon sijaan heikentämiskieltoille esitetty kynnysarvo mahdollistaisi artiklan kansallisen toimeenpanon siten, että vain merkittävä haitta tulisi pyrkiä estämään ja luontotyyppien esiintymien kestävä käyttö voisi varmemmin jatkua.

Suotuisan viitealan määrittely ja tuntemattomat luontotyypit

Puheenjohtaja esittää myös, että ennallistettavia luontotyypejä koskevat tietopuutteet paikattaisiin vuoteen 2030 mennessä eikä tuntemattomassa tilassa oleviin alueisiin kohdistuisi ennallistamisen suunnitteluvaikeuksia, kuten Suomikin on esittänyt. Merialueiden tietopuutteiden paikkaamiselle esitetään vielä enemmän joustoja. Edelleen puheenjohtaja esittää, että asetuksesta poistettaisiin viittaus 70 vuoden takaiseen tilanteeseen suotuisan viitealan määrittelyn osalta. Sen sijaan viitattaisiin yleisemmin historialliseen levinneisyyteen, mikä paremmin huomioi jäsenvaltioiden erilaisen maankäytön historian.

Kansallinen metsäpolitiikka ja jäsenvaltioiden liikkumavara

Suomi on edellyttänyt käsittelyn aikana, että kansallinen metsäpolitiikka huomioidaan ennallistamisasetuksessa ja että yhteisiä metsäindikaattoreita ei sisällytettäisi EU-säädökseen.

Puheenjohtaja on neuvoston ympäristötyöryhmässä käytyjen neuvottelujen perusteella päättänyt esittämään kaikille jäsenmaille yhteisten indikaattorien sijaan kolmea kaikille yhteistä ja pakollista indikaattoria sekä viittä valinnaista indikaattoria, joista jäsenmaat valitsisivat kolme omiin olosuhteisiinsa parhaiten soveltuvaa metsäluonnon tilan parantamisen arviointiin. Kukin jäsenvaltio voisi näin valita indikaattorit niin, että ne sopisivat mahdollisimman hyvin kansallisiin olosuhteisiin.

Kansalliseen ennallistamissuunnitelmaan liitettävien karttojen tarkkuustasoa koskevia vaatimuksia on yleistetty, mitä Suomi on pitänyt tärkeänä vapaaehtoisten toimeenpanotapojen turvaamiseksi.

Muut keskeiset kysymykset

Suomi on edellyttänyt neuvotteluissa asetusehdotuksen eri kohtiin joukkoa muutoksia, joilla parannettaisiin asetusehdotuksen toimeenpanon edellytyksiä ja parannettaisiin sääntelyn sosiaalista, taloudellista ja ekologista kestävyyttä. Suomi on pyrkinyt säilyttämään tavoitteiden kunnianhimon samalla, kun velvoitteiden toteuttamiskelpoisuuteen on ajettu parannuksia ja kohtuullisuutta.

Kansallinen ennallistamissuunnitelma

Neuvoston ympäristötyöryhmässä käytyjen neuvottelujen pohjalta puheenjohtaja on päättänyt esittämään lisäjoustoja koskien kansallisen ennallistamissuunnitelman laadintaa, sisältöä, arviointia ja tarkistamista. Vuoden 2032 jälkeisen ajan osalta kansallinen ennallistamissuunnitelma voisi olla strategisella tasolla. Kansallista ennallistamissuunnitelmaa olisi uudelleenarvioitava ja tarkennettava heinäkuuhun 2032 ja heinäkuuhun 2042 mennessä.

Kaupunkien ekosysteemien ennallistaminen

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa esitettiin kaupunkien vihreiden alueiden ja latvuspeitteisyyden vähentymättömyysvelvoitetta vuoden 2021 tasoon nähden ja prosentuaalisesti määritettyä yhtenäistä kaupunkien vihreiden alueiden lisäysvelvoitetta. Neuvoston ympäristötyöryhmän neuvottelujen pohjalta puheenjohtaja on päättänyt esittämään vertailuajankohdaksi asetuksen voimaantulovuotta ja jäsenmaiden velvoittamista lisäämään vihreitä alueita ja latvuspeitteisyyttä kohti jäsenmaan itse asettamaa tyydyttävää tasoa vuoden 2030 jälkeen.

Puheenjohtaja ehdottaa myös soveltamiskynnyksen asettamista kaupunkien vihreiden alueiden vähennyskiellolle vuoteen 2030 asti sekä mahdollisuutta jättää säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle alueet, jotka täyttävät jo säännöksen vaatimukset. Ehdotetut muutokset ottaisivat jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet kaupunkivihreän osalta paremmin huomioon kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa.

Turvepelot ja ruokaturva

Turvepeltojen ennallistamisvelvoitteeseen puheenjohtaja esittää lisäjoustoja ja tavoitteiden alentamista. Maatalouskäytössä olevien ojitettujen turvemaiden ennallistamisen osuutta ehdotetaan alennettavaksi ja joustoa lisätään nostamalla muiden kuin turvepeltojen ja turpeennostoalueiden enimmäisosuutta vettämisen kokonaistavoitteessa. Perustelluissa tapauksissa jäsenvaltiot voisivat vähentää turvemaan vettämisen määrää maatalouskäytössä olevilla turvemailla, ja ottaessaan käyttöön toimenpiteitä kuivatettujen turvemaiden vettämiseksi jäsenvaltiot voisivat ottaa huomioon kansalliset ja paikalliset olosuhteet. Suomi on ollut avoin artiklaan esitetyle lisäjoustolle, mutta korostanut ehdotuksen mukaisten toimien olevan tärkeitä erityisesti ilmastomuutoksen torjunnan kannalta.

Tehdyn tutkimuksen mukaan turvemaiden ennallistaminen ei vaarantaisi Suomen ruokaturvaa, mutta voi vaikuttaa maatalouteen alueilla, joilla suuri osuus pinta-alasta on turve-

peltoja. Ennallistamistoimet mahdollistaisivat maa- ja metsätalouden vesistökuormituksen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen parantaen samalla kotimaisen maa- ja metsätalouden kestävyttä¹.

Raportointi ja seuranta

Neuvoston ympäristötyöryhmässä käytyjen neuvottelujen perusteella puheenjohtaja on päättänyt esittämään, että luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen ennallistamisen vaikutuksia seurattaisiin komission ehdottaman kolmen vuoden sijaan vähintään kuuden vuoden välein. Samoin kivennäismaan peltojen hiiltä ja luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä maisemapiirteitä sekä valinnaisia metsäindikaattoreita seurattaisiin vastavasti kolmen vuoden sijasta vähintään kuuden vuoden välein. Asetuksen mukaisista toimenpiteistä raportoitaisiin komission ehdottaman vuosittaisen raportoinnin sijaan vähintään kolmen vuoden välein. Raportointi- ja seurantavälin harventaminen toisi alustavan arvion mukaan hallinnollista kustannussäästöä. Laadittavan kansallisen ennallistamissuunnitelman laatiminen siten, että vuoden 2032 jälkeistä aikaa koskeva suunnitelma on strategisella tasolla, säästäisi kohtuullisesti ennallistamissuunnitelman laatimiseen tarvittavia resursseja.

Delegoidut säädökset

Neuvoston ympäristötyöryhmässä käytyjen neuvottelujen perusteella puheenjohtaja on päättänyt esittämään, että komissiolle delegoitua säädösvaltaa rajattaisiin siten, että komissio ei voisi lisätä asetuksen liitteeseen I (luontotyytit ryhmittäin) uusia luontotyyppiejä ja siten jäsenmaiden velvoitteita, vaan ainoastaan ryhmitellä niitä uudestaan. Lisäksi esitetään, että komission delegoidulla säädöksellä asetuksen liitteeseen II (luontotyyppien luettelo ja luontotyyppiryhmät) voitaisiin tehdä ainoastaan EUNIS-luontotyyppiluokittelun liittyviä päivityksiä ja ryhmitellä luontotyyppiejä uudestaan. Puheenjohtajan kompromissiehdotus rajaa merkittävästi delegoitua toimivaltaa.

Rahoituskysymykset

Neuvottelujen loppuvaiheessa puheenjohtaja on useiden jäsenvaltioiden vaatimuksesta sisällyttänyt asetuksen 18 artiklan uuden 6 (a)-kohdan, jonka mukaan komission olisi viimeistään 12 kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen toimitettava raportti, joka sisältäisi asetuksen täytäntöönpanon osalta katsauksen olemassa olevasta EU-rahoituksesta ja arvion myös täytäntöönpanon rahoitustarpeista sekä analyysin mahdollisista rahoituspuutteista. Puheenjohtajan lisäyksessä todetaan myös, että komission olisi, ennakkoimatta vuoden 2027 jälkeistä EU:n monivuotista rahoituskehystä, tarvittaessa esitettävä ehdotuksia, ml. rahoituksellisia esityksiä, rahoituspuutteiden kattamiseksi.

Uusiutuva energia ja puolustus

Neuvottelujen kuluessa puheenjohtaja on tuonut ehdotukseen kaksi uutta artiklaehdotusta, joista toinen käsittelee vihreän siirtymän kannalta tarpeellisen uusiutuvan energian huomioimista ennallistamisasetuksessa ja toinen kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen huomioimista.

Uusi 5(a) artikla huomioi ja yhteensovittaa ehdotusta uusiutuvan energian, strategisen resilienssin sekä vihreän siirtymän kannalta tärkeisiin hankkeisiin. Jotta ennallistamisasetus ja direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä

¹ Euroopan unionin ennallistamisasetusehdotuksen luontotyyppi- ja turvemaatavoitteiden vaikutukset Suomessa, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 1/2023.

(EU) 2018/2001 olisivat yhteensopivia, ehdottaa puheenjohtaja uutta 5(a) artiklaa. Artiklan mukaan uusiutuvan energian laitosten suunnittelu, rakentaminen ja toiminta sekä yhteys verkkoon ja varastointiin olisivat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja niiden kohdalla voitaisiin poiketa luontotyyppien tilan parantamisen velvoitteesta sekä heikentymättömyysvelvoitteesta. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat tietyissä tilanteissa poiketa niiden kohdalla vaatimuksesta, ettei vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ole saatavilla, mikäli ne sijaitsisivat uusiutuvan energian ydinkehittämisaalueista tai määrättyllä rakennusalueella ja joka olisi nimetty suunnitelmassa, joka olisi hyväksytty uusiutuvan energian direktiivin asiaa koskevien artiklojen mukaisesti ja johon olisi kohdistunut SEA-direktiivin (EY) N:o 42/2001 mukainen arviointi. Lisäksi ehdotetaan uutta 21(a) artiklaa, jolla muutettaisiin Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista annetun asetuksen (EU) 2022/869 7 artiklaa ja lisättäisiin viittaus ennallistamisasetukseen.

Puheenjohtaja ehdottaa uutta 5(b) artiklaa koskien kansallista puolustusta. Artiklan tarkoituksena olisi selventää heikentymättömyyskieltoon liittyen, että maanpuolustukseen liittyvillä suunnitelmilla tai projekteilla olisi erittäin tärkeän yleisen edun asema. Lisäksi niiden osalta voitaisiin poiketa myös vaatimuksesta, ettei vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ole saatavilla. Mikäli tätä poikkeamismahdollisuutta käytettäisiin, tulisi jäsenvaltion tehdä toimia, joilla tähdätään luontotyypeihin kohdistuvien vaikutusten lieventämiseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämismenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvoston päätökset tehdään määränemistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta on ENVI-valiokunta. Raportoijana toimii Cesar Luena (S&D, ES). ENVI-valiokunnan mietintöluonnos asetusehdotuksesta julkaistiin 6.12.2022. AGRI-valiokunta äänesti asetusehdotuksesta 23.5.2023 ja kalastusvaliokunta 24.5.2023. AGRI-valiokunta ja kalastusvaliokunta päätyivät hylkäämään komission ehdotuksen. ENVI-valiokunnan äänestys ennallistamisasetuksesta järjestetään mahdollisesti 15.6.2023. Euroopan parlamentin on määrä äänestää ennallistamisasetuksesta täysistunnossaan heinäkuussa.

Kansallinen valmistelu

Asetusehdotus on esitelty EU-asioiden komitean alaisten ympäristö-, metsä- sekä maatalous- ja elintarvikejaostojen yhteiskokouksessa 16.8.2022.

U-kirjelmä

Jaostojen kirjallinen menettely 31.8.-2.9.2022.

EU-ministerivaliokunta 16.9.2022.

Raha-asiainvaliokunta 22.9.2022

Valtioneuvoston yleisistunto 22.9.2012

20.12.2022 ympäristöneuvosto

(EU23) Ympäristöjaosto 13.12.2022

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 14.-15.12.2022

U-jatkokirjelmä

Ympäristöjaosto suppean kokoonpanon kirjallinen menettely 12.6.2023

EU-ministerivaliokunta 12.-13.6.2023 kirjallinen menettely

Eduskuntakäsittely

Eduskunnan erikoisvaliokunnat ovat antaneet lausuntonsa U-kirjelmästä U 76/2022 vp: TaVL 45/2022 vp, YmVL 41/2022 vp, MmVL 28/2022 vp, VaVL 17/2022 vp, PeVL 62/2022 vp, SuVL 14/2022 vp.

Suuri valiokunta 30.11.2022 (SuVL 14/2022 vp)

”Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi on kehitettävä kestävästi ja oikeudenmukaisesti toteutettavissa olevaa sääntelyä, jotta voimme edistää EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteiden toteuttamista ja luontokadon pysäyttämistä, ja että edellä kerrotuista syistä valiokunta ei hyväksy ennallistamisasetusta komission nyt esittämässä muodossa ja edellyttää ehdotukseen merkittäviä muutoksia lausunnossa esitetyn mukaisesti, kansallisen metsäpolitiikan huomioon ottamista ja Suomelle aiheutuvien kustannusten merkittävää kohtuullistamista.”

Suuri valiokunta 16.12.2022 (20.12.2022 ympäristöneuvoston asiat)

Suuri valiokunta 3.5.2023 (tilannekatsaus)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus koskee ympäristönsuojelua, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakuntahallitus on antanut lausunnon asetusehdotuksesta 25.11.2022.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudelliset ja muut vaikutukset on kuvattu U-kirjelmässä. Asetusehdotuksen kansallisia taloudellisia vaikutuksia täydennetään seuraavasti:

Komission alkuperäisen esityksen taloudelliset vaikutukset

Komission arvion mukaan komission ehdotuksen mukaiset luontodirektiivin luontotyyppien ennallistamistavoitteiden toimien kustannukset olisivat Suomelle 931 miljoonaa euroa vuosittain 2022-2050 välisenä aikana. Komission ehdotuksen mukaisista kansallisista kustannuksista arvioidaan noin puolet johtuvan sisävesien tilan parantamisesta, noin viidennes metsien tilan parantamisesta ja hieman alle viidennes turvemaiden ennallistamisesta.

Kustannusarvio ei kuitenkaan kata komission esityksestä kokonaisuudessaan koituvia kustannuksia. Esityksen muista osista oletetaan myös syntyvän kustannuksia, mutta näistä kustannuksista ei ole vastaavia kustannusarvioita voitu tehdä komission ehdotuksen yhteydessä, koska osa kustannuksista tarkentuisi vasta jäsenvaltioiden kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisen yhteydessä. Kustannusten arviointia vaikeuttavat myös monet luonnon tilaa koskevat tietopuutteet.

Kustannusten tarkastelun kannalta on myös merkittävää, että monet tavoitteista ovat päällekkäisiä olemassa olevan lainsäädännön tavoitteiden kanssa. Ennallistamisasetuksesta aiheutuvat kustannukset olisivat suurelta osin samoja kuin mitä jo olemassa olevasta EU-lainsäädännöstä, kuten vesipuitedirektiivin, meristrategiadirektiivin, lintudirektiivin ja luontodirektiivin täysimääräisestä toimeenpanosta aiheutuu. Kustannuksia arvioidaan myös syntyvän toimista, jotka ovat välttämättömiä luontokadon pysäyttämiseksi.

Kansalliset arviot komission alkuperäisen esityksen taloudellisista vaikutuksista

Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan komission esityksen mukaiset luontodirektiivin luontotyyppien ennallistamistavoitteiden kumulatiiviset toimenpidekustannukset vuoteen 2050 mennessä olisivat Suomelle noin 13–19 miljardia euroa, eli vuositasolla noin 500 – 700 miljoonaa euroa vuosina 2024-2050.

Kustannusarvion suuri vaihteluväli johtuu Luonnonvarakeskuksen mukaan etenkin tuntemattomassa tilassa olevasta luontotyyppien suuresta pinta-alasta ja siitä, missä kunnossa pinta-alan oletetaan olevan. Luonnonvarakeskus arvioi, että komission ehdotuksen mukaisten toimien kustannuksiin voitaisiin vaikuttaa merkittävästi vuoteen 2030 ulottuvalla ajanjaksolla priorisoimalla, mitä luontotyyppejä ennallistetaan ja hyödyntämällä toimenpiteiden synergioita.

Kaupunkiympäristöihin, virtavesiin, pölyttäjiin, maatalousympäristöihin ja metsiin liittyvien tavoitteiden edellyttämien toimenpiteiden kustannuksia ei ole voitu arvioida samalla tarkkuudella kuin luontotyyppien ennallistamistavoitteita koskevia kustannuksia. Kustannuksia ei vielä ole mahdollista arvioida etenkään niiden tavoitteiden osalta, jotka jäsenvaltiot asettavat vasta kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisen yhteydessä. Jäsenvaltioiden olisi itse valittava myös toimeenpanon keinot, joilla on keskeinen merkitys kustannusten muodostumisen kannalta.

Arvio puheenjohtajan kompromissiesityksen taloudellisista vaikutuksista

Ympäristöministeriön arvion mukaan puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaiset luontodirektiivin luontotyyppien ennallistamista koskevat toimeenpanon kansalliset kustannukset olisivat kokonaisuudessaan karkean arvion mukaan noin 756-778 miljoonaa euroa vuosittain 2024-2050 välisenä aikana. Kustannusarvio on siten samaa kokoluokkaa kuin Luonnonvarakeskuksen arvio.

Valtiontalouteen kohdistuvat kustannukset olisivat ympäristöministeriön karkean arvion mukaan noin 626-650 miljoonaa euroa vuosittain. Valtiontalouteen kohdistuva kustannus on jonkin verran kokonaisarviota pienempi, koska erityisesti vesienhoidon velvoitteiden ja toimenpiteiden kautta kustannuksia ohjataan myös muualle kuin valtiontalouteen.

Jos tarkastellaan valtion talousarviota ja EU:n eri ohjelmien rahoitusta (Life-ohjelma, rakennerahastot, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja maaseuturahasto), on ennallistamisasetusehdotuksen mukaisiin luontotyyppien ennallistamista koskevia tavoitteita vastaaviin toimiin käytetty arviolta noin 335 miljoonaa euroa vuosittain. Täten lisärahoitustarve olisi kokonaisuudessaan arviolta enimmillään noin 443 miljoonaa euroa vuosittain ja valtiontalouteen kohdistuva lisärahoitustarve olisi arviolta enimmillään noin 315 miljoonan euron kokoluokkaa vuosittain.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaista liikkumavaraa ei ole voitu huomioida kustannusten arvioinnissa, mutta selvää on, että ehdotettu liikkumavara ennallistettavien luontotyyppien valinnassa lisää mahdollisuutta kustannusten alentamiseen vuoteen 2030 saakka. Suomen ajama laaja-alaisimpien luontotyyppien ennallistamistavoitteiden laskeminen vaikuttaisi lisäksi merkittävästi kustannuksiin.

Kokonaiskustannusten arvioinnissa ei ole huomioitu kaupunkiympäristöihin, virtavesiin, pölyttäjiin, maatalousympäristöihin ja metsiin liittyvien tavoitteiden edellyttämien toimenpiteiden kustannuksia, joita ei ole arvioitu myöskään komission alkuperäisessä tai Luken arvioinnissa. Kustannuksia ei voida näiden osalta vielä arvioida etenkään siksi, että jäsenvaltiot asettavat tavoitteet vasta kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisen yhteydessä. Jäsenvaltioiden on itse valittava myös toimeenpanon keinot, joilla on keskeinen merkitys kustannusten muodostumiseen ja kohdentumiseen.

Lisäksi asetuksesta arvioidaan aiheutuvan kansallisesti hallinnollisia lisäkustannuksia, jotka liittyisivät mm. tietopuutteiden paikkaamiseen ja seurantaan sekä raportointiin. Näiden kustannusten ei kuitenkaan arvioida olevan erityisen merkittäviä, minkä lisäksi näitä kustannuksia on neuvotteluissa onnistuttu madaltamaan.

EU-rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen

Neuvoston käsittelyssä on tiettyjen jäsenvaltioiden ja erityisesti Euroopan parlamentin puolelta nostettu esille tarve EU-rahoituksen lisäämisestä kattamaan ennallistamisasetuksen toimeenpanon kustannuksia. Esille on myös nostettu ajatus perustaa uuden EU-rahaston perustamisesta ennallistamisasetuksen toimeenpanoa varten.

Komission 8.6.2023 päivätyssä työasiakirjassa selvennetään olemassa olevien EU:n rahoitusinstrumenttien tarjoamia mahdollisuuksia ennallistamisasetuksen toimeenpanon rahoittamiseen. Komission laskelmien mukaisesti luonnon monimuotoisuuden tukemiseen ja ennallistamiseen olisi EU:n budjetissa käytettävissä keskimäärin 16 miljardia euroa vuodessa.

Komission arvioon sisältyvät maatalouspolitiikka (CAP, Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, Life-ohjelma sekä oikeudenmukaisen siirtymän rahasto), Euroopan aluekehitys- ja koheesiorahasto, tutkimus- ja innovaatio -ohjelma Horisontti Eurooppa sekä InvestEU -väline. Näiden lisäksi mainitaan EU:n elpymis- ja palautumistukiväline, jolla voidaan rahoittaa ja tukea luonnon monimuotoisuutta ja ennallistamista. Komissio myös muistuttaa, että EU-instituutioiden yhteinen sopimus tähtää siihen, että EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ohjataan 7,5 % luonnon monimuotoisuutta tukeviin toimiin vuoteen 2024 mennessä ja osuus nostetaan 10 % vuosina 2026 ja 2027. Lisäksi komissio toteaa, että jäsenvaltiot voisivat hyödyntää päästökauppatulojaan ja Innovaatorahaston mahdollistamaa hankerahoitusta ennallistamistoimiin.

Komissio näkee myös yksityisen rahoituksen lisäämisen merkittävänä mahdollisuutena ja työskentelee muun muassa Euroopan investointipankin kanssa yksityisen rahoituksen kanavoimiseksi luonnon ennallistamiseen. Komissio on sitoutunut ennallistamisen valtavirtaistamiseen koko politiikassaan.

Kuluvan rahoituskehyskauden merkittävimpien EU-ohjelmien ja –rahastojen määrärahojen käytöstä on jo päätetty ja Suomelle kohdennettavan EU-rahoituksen suunnitelmat on jo tehty. Näin ollen kustannukset kohdentuisivat alkuvaiheessa mitä todennäköisimmin kansalliseen talousarvioon. Esimerkiksi rakennerahastojen tai maaseudun kehittämisrahaston tai maataloustukirahaston varojen merkittävä hyödyntäminen lähitulevaisuudessa edellyttäisi kansallisten suunnitelmien muuttamista ja muutosten hyväksyttämistä komissiolla. Sen sijaan EU:n ohjelmat, joiden kohdentaminen jäsenvaltioille ei perustu ennakollisiin suunnitelmiin tai kiintiöihin, vaan avoimeen kilpailuun, kuten tutkimus- ja innovaatio –ohjelma Horisontti Eurooppa ja Life+, tarjoisivat mahdollisesti myös lyhyellä aikavälillä rahoitusmahdollisuuksia. Tämä kuitenkin edellyttäisi muutoksia ohjelmien sisällöllisiin painotuksiin.

Merkittävää yksityistä rahoitusta luonnon tilaa parantaviin toimiin ei tällä hetkellä vesienhoidon lisäksi juuri ohjata. Välillisesti yksityistä rahoitusta ohjautuu kuitenkin luonnon tilaa parantaviin toimiin esimerkiksi talousmetsien luonnonhoidon kautta.

Ennallistamisasetuksesta aiheutuvien lisärahoitustarpeiden kattamisesta olisi päätettävä osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

Yhteenveto

Valtioneuvosto arvioi puheenjohtajan kompromissiehdotuksen pohjalta kustannuksista seuraavaa:

Komission esittämä alkuperäinen kustannusarvio luontotyyppien ennallistamisesta on osoittautunut yliarvioksi. Luonnonvarakeskus ja ympäristöministeriö ovat arvioineet selvästi (n. 20%) matalampia kustannuksia luontotyyppien ennallistamiselle, minkä lisäksi toimeenpanossa ennakoitaan saavutettavan lisää säästöjä, kun alkuperäiseen asetusehdotukseen sisältyneitä ja erityisesti neuvotteluissa saavutettuja lisäjoustoja huomioidaan. Erityisesti puheenjohtajan viimeisin ehdotus laaja-alaisimpien luontotyyppien ennallistamistavoitteiden kohtuullistamisesta olisi taloudellisilta vaikutuksiltaan Suomelle merkittävä. Suurimmat luontotyyppien ennallistamisen kustannukset aiheutuvat meren sekä kosteikkojen, sisävesien ja metsien ennallistamistoimista.

Kustannusten kannalta merkittävin säästö voidaan saavuttaa hyödyntämällä toimenpiteiden synergioita ja valitsemalla toimeenpanossa mahdollisimman kustannustehokkaita toimenpiteitä. Lisäksi ennallistamisasetuksen mukaisia toimia rahoitetaan Suomessa jo nyt. Ennallistamisasetuksen tavoitteet ovat pitkälti päällekkäisiä niiden olemassa olevien velvoitteiden kanssa, joihin Suomi on kansainvälisesti ja EU:n tasolla sitoutunut.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

15473/22

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Olli Ojala, ympäristöneuvos, ympäristöministeriö, p. 029 525 0039

Leila Suvantola, lainsäädäntöneuvos, ympäristöministeriö, p. 029 525 0433

Jenni Korhonen-Pereira Coutinho, hallitussihteeri, ympäristöministeriö, p. 029 525 0397

Hanna Vuorinen, EU-erityisasiantuntija, valtioneuvoston EU-sihteeristö, p. 0295 160 972

VAHVA-tunnus

EU/509/2022

Liitteet

Viite