6.10.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto komission ehdotuksesta ennallistamisasetukseksi

Eduskunnan käsittelyssä on valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp). Asetusehdotuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuutta, minkä saavuttamiseksi asetettaisiin useita sitovia luonnon tilan parantamiseen tähtääviä tavoitteita ja velvoitteita eri ekosysteemeille. Ehdotuksessa asetettaisiin elinympäristöittäin tavoitteita luonnon hyvän tilan saavuttamiselle ja asetettaisiin jäsenvaltioille velvoite ennallistamis- ja hoitotoimenpiteiksi tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi säädettävän velvoitteen mukaan luontotyyppien tila ei saisi heiketä. Pääsääntöisesti luontotyyppien hyvä tila tulisi saavuttaa vuoteen 2030 mennessä 30 %:n osalta ja vuoteen 2040 mennessä 60 %:n osalta. Vuoden 2050 tavoite vaihtelisi elinympäristöittäin 90 ja 100 %:n välillä. Lisäksi asetettaisiin tavoitteita kaupunkiympäristön viherrakenteiden kasvattamiseksi ja pölyttäjäpopulaatioiden vähenemistrendin kääntämiseksi. Jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle kansallinen ennallistamissuunnitelma sekä raportoitava komissiolle säännöllisesti. Kyseessä olisi suoraan jäsenvaltioissa sovellettava asetus.

Valtiovarainministeriö esittää kirjallisena lausuntonaan seuraavaa keskittyen komission ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin sekä sen vaikutuksiin eduskunnan budjettivaltaan.

Komission ehdotuksen (valtion)taloudelliset vaikutukset

Komission oman arvion mukaan ehdotus aiheuttaisi Suomelle 931 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset. Tämä olisi 12,6 % kaikista EU-jäsenvaltioille aiheutuvista kustannuksista. Suomelle aiheutuisi kolmanneksi eniten kustannuksia Ranskan ja Espanjan jälkeen. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle muodostuisi eniten kustannuksia EU-jäsenvaltioista (0,39 % bruttokansantuotteesta).

Komission esittämiin arvioihin kustannuksista ja hyödyistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Ne perustuvat koko EU:n laajuisen aineiston keskiarvoihin ja mediaaneihin eikä ole takeita siitä, että EU:n laajuinen otos ottaisi huomioon Suomen erityispiirteitä kovin hyvin. Kustannusten osalta on syytä huomioida merkittäviä epävarmuuksia, jotka johtuvat mm. ennallistettavien pinta-alojen määrästä ja tarvittavista toimenpiteistä, joita on vaikea arvioida tarkasti

nykytiedolla. Monen luontotyypin kohdalla iso osa pinta-alasta on komission ehdotuksen liitteen mukaan tuntematon, jolloin on vaikeaa arvioida todellista ennallistamisen tarvetta.

Asetusehdotuksesta teetetyn kansallisen esiselvityksen (Kareksela 2021) perusteella kustannukset voivat olla noin puolet komission laskelmista. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan tarkastella mahdollisia maanomistajille maksettavia korvauksia tai kannustimia, jotka saattavat kasvattaa kustannuksia merkittävästi. Myös ennallistamistoimien sijoittelulla ja priorisoinnilla voidaan hallita kustannuksia. Kustannusten tarkempi arviointi edellyttää vielä lisätyötä kansallisesti.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotuksen mukaisiin lisärahoitustarpeisiin ole miltään osin varauduttu talousarvioissa tai julkisen talouden suunnitelmassa. Lisäksi komission arvioima ehdotuksen taloudellisten vaikutusten mittaluokka on epärealistisessa suhteessa nykyisiin luonnonsuojelumäärärahoihin suhteutettuna, jotka nekin ovat ennätyskorkealla tasolla. Kuluvan vaalikauden aikana keskimääräinen vuotuinen lisäys luonnonsuojelumäärärahoihin on 107 milj. euroa. Esimerkiksi HELMI-elinympäristöohjelman vuotuinen budjetti on hieman yli 40 miljoonaa euroa.

Ehdotuksen mukaisella volyymilla toteutetut toimenpiteet johtaisivat Suomessa mitä suurimmalla todennäköisyydellä myös kapasiteettipulaan ja työvoimakapeikkoihin. Tämä johtaisi hintojen nousuun, mikä kasvattaisi kustannuksia entisestään.

Komissio viittaa ehdotuksen perusteluissa esimerkiksi EU-rahastojen hyödyntämiseen. Kuluvan rahoituskehyskauden osalta EU-rahastojen volyymit on sovittu, samoin kansalliset suunnitelmat ovat pitkälti lukkoon lyöty. Esimerkiksi rakennerahastojen tai maaseudun kehittämisrahaston varojen käytön hyödyntäminen lyhyellä aikataululla vaikuttaa käytännössä epätodennäköiseltä. Seuraavaa rahoituskehyskautta ei ole tässä vaiheessa mahdollista ennakoida kokonaisuutena. Kustannusten mittaluokka huomioiden on myös selvää, ettei Suomelle aiheutuvista kustannuksista pystyttäisi kattamaan kovinkaan suurta osaa EU-rahastojen kautta kanavoituvan rahoituksen kautta. Suomen koko saanto EU-talousarviosta on vuositasolla karkeasti arvioiden 1,5 mrd. euroa.

Ehdotus lisäisi EU-talousarvion menoja arviolta 25,5 milj. eurolla. Nämä katettaisiin kohdentamalla EU-talousarvion varoja uudelleen, eikä ehdotus näin ollen lisäisi Suomen maksuja EU:lle.

Komission ehdotuksen toteutuminen lisäisi merkittävästi myös hallinnollista taakkaa etenkin tietopuutteiden paikkaamiseksi ja asetuksen toimeenpanon seurannan järjestämiseksi sekä seurannan kehittämiseksi. Hallinnollisia vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa kokonaisuudessaan arvioida, ja niitä tulee

selvittää jatkovalmistelussa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallinnollista taakkaa on kuitenkin tarpeen hillitä valmistelussa.

Komissio arvioi Suomelle syntyvän vuosittain 9,7 mrd. euroa laskennallisia hyötyjä ekosysteemipalvelujen kasvun myötä. Luontohyötyjen mittaamiseen liittyy tunnettuja ongelmia (esim. Dasgupta raportti, luku 12), joita komissio ei vaikutusarviossaan tarkemmin ota huomioon. Arvioihin hyödyistä on kuitenkin syytä suhtautua erittäin varauksellisesti, koska ne perustuvat aikaisempien tutkimusten keskiarvoihin luontotyypeittäin eivätkä siten huomioi ennallistettavien kohteiden piirteitä. Komissio ei ole myöskään julkaissut kattavaa listaa näistä hyödyntämistään aikaisemmista tutkimuksista, mikä on hyvän tieteellisen tavan vastaista ja tekee hyötyjen arvioimisesta käytännössä mahdotonta (vaikutusarvion liite IV).

Ehdotuksen vaikutukset Eduskunnan budjettivaltaan

Yleensä Euroopan unionin asetusten ja direktiivien välittömät valtiontaloudelliset vaikutukset liittyvät hallinnollisiin resursseihin, kuten tietojärjestelmien päivitystarpeisiin ja raportointivelvoitteisiin. Näiden vaikutusten tyypillinen mittaluokka vaihtelee muutamista kymmenistä tai sadoista tuhansista euroista joihinkin yksittäisiin miljooniin euroihin. Jos EU-tasolla asetetaan yhteinen tavoite, esimerkiksi päästövähennystavoite, jää jäsenvaltioille pääsääntöisesti mahdollisuus päättää keinovalikoimasta ja siitä, käyttääkö jäsenvaltio tavoitteeseen pääsemiseksi budjettirahoitusta, verotusta, informaatio-ohjausta vai lainsäädäntöä. Mahdollisia kustannuksia voi kohdentua myös muulle yhteiskunnalle, esimerkiksi yrityksille tai kotitalouksille.

Ennallistamistoimia ja luonnon tilan parantamiseen tähtääviä toimia rahoitetaan nykyisin käytännössä julkisin varoin ja pääasiassa valtion talousarviosta. Komission ehdotuksessa asetettaisiin sitovia ennallistamistavoitteita. Siten komission ehdottama asetus toteutuessaan johtaisi välittömästi siihen, että sen toimeenpaneminen edellyttäisi määrärahojen kansallisten varojen kohdentamista valtion talousarviosta. Tarvittavien määrärahojen mittaluokka on merkittävä. Siten komission ehdotusta voidaan pitää poikkeuksellisena eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Asetus olisi voimassa toistaiseksi, ja se sisältää vuoteen 2050 asti ulottuvia tavoitteita. Siten se sitoisi eduskunnan budjettivaltaa pitkäaikaisesti.

Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä. Valtiovarainministeriö pitää eduskunnan budjettivallan turvaamista tärkeänä jatkovalmistelussa.

Joustavuus on tärkeää myös siksi, että määrärahoja voitaisiin käyttää kustannustehokkaasti vaikuttavimpiin ja kustannustehokkaimpiin toimenpiteisiin ja myös sellaisiin hankkeisiin, joiden hyödyt ovat monialaisia, esim. hyödyttävät

ilmastonmuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista luonnon monimuotoisuuden ohella. Lisäksi valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että uutta informaatiota ja tieteellistä tietoa voidaan hyödyntää ja saavuttaa paremmin luonnon monimuotoisuushyötyjä. Siksikin riittävä joustavuus on olennaista.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö pitää selvänä, että luonnon tilan parantaminen vaatii merkittäviä toimia myös Suomessa. Siten komission ehdotuksen lähtökohta on ymmärrettävä. Ehdotuksen tavoitetaso on kuitenkin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan epärealistinen, eikä se ota huomioon muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Komission ehdotus voisi johtaa siihen, että noin 25 % Suomen pinta-alasta tulisi palauttaa luonnontilaan. Komission ehdotus jättää huomioimatta sen tietopohjaan liittyvät vakavat puutteet. Tätä korostaa ”tuntemattomassa” tilassa olevan luonnon määrä komission vaikutusarvioinnissa. Ehdotuksessa kaikkia sellaisia alueita, joiden luontotyyppien tila on tuntematon, tarkastellaan kuitenkin siten kuin ne eivät olisi hyvässä tilassa. Ehdotuksessa toimenpiteitä tulisi siten kohdistaa myös näille alueille, joiden tila ei ole tiedossa. Esimerkiksi soiden osalta lähes 80 prosenttia pinta-alasta on tilassa, jota ei komission vaikutusarvioinnin mukaan tunneta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lopuksi huomiota vaikeaan julkisen talouden tilanteeseen; julkinen talous ei keskipitkällä aikavälillä ole kestävällä pohjalla. Siksi luontokadon torjuntaan tähtääviä toimenpiteitä tulisi pystyä toteuttamaan julkisen talouden kannalta kestävällä tavalla.

Budjettineuvos Armi Liinamaa

Valtiovarainministeriö,

budjettiosasto