Asia: U 76/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta.. (U 76/2022 vp)

Eduskunta
7.10. klo 11.30,Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Matleena Kniivilä

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Euroopan komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta 22.6.2022. Ehdotukseen liittyy komission vaikutusten arviointiraportti (SWD(2022) 167 final).

Ympäristöministeriö on laatinut asiaa koskevan muistion (U 76/2022 vp, 22.9.2022), jossa todetaan, että luonnontilaa parantavat toimet ovat välttämättömiä luontokadon pysäyttämiseksi ja että tavoitteiden ja toimien on perustuttava kattaviin vaikutusanalyyseihin. Muistiossa todetaan myös, että lisäselvityksiä tarvitaan, jotta voidaan kattavasti arvioida ehdotuksen vaikutukset jäsenvaltioihin ja niiden talouteen.

Tässä Luonnonvarakeskuksen lausunnossa keskitytään muistiossa esiin otettuihin talousvaikutuksiin sekä vaikutuksiin maa- ja metsätaloudessa. Luke tukee muistiota, mutta tekee siihen muutamia täsmentäviä kommentteja.

2 Lausunto

1. Tarvitaan suorien ja epäsuorien kustannusvaikutusten arviointia

Muistiossa todetaan, että komission arviot ennallistamisen kustannuksista perustuvat EU-tason keskiarvoihin, eivätkä ne ole siten suoraan sovellettavissa Suomeen. Luke tukee muistion ehdotusta, että ennallistamisen kustannusten arviointi vaatii lisäselvitystä. Luke korostaa lisäksi, että suorien kustannusten lisäksi myös epäsuorat kustannukset on huomioitava, jotta ehdotuksen vaikutukset talouteen voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti. Mikäli metsien lisäsuojelun seurauksena puun saatavuus heikkenee, tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia arvonlisäykseen ja työllisyyteen metsäsektorilla sekä kerrannaisvaikutusten kautta myös muilla kansantalouden toimialaoilla. Komission vaikutustenarviointiraportissa näitä epäsuoria vaikutuksia ei huomioida lainkaan. Turvepeltojen siirtäminen pois ruoantuotannosta vaikuttaa puolestaan maatalouden ruoantuotantoon ja työllisyyteen, ja vaikutukset voivat alueellisesti muodostua merkittäviksi.

Muistiossa viitataan lisäsuojelun aiheuttamiin negatiivisiin työllisyysvaikutuksiin metsäsektorilla sekä kerrannaisvaikutuksiin muussa taloudessa pohjautuen Luken raporttiin (Kniivilä ym. 2022). Muistiossa raportoidaan maltillisemman skenaarion vaikutukset, jossa lisäsuojelu toteutetaan pääasiassa muualla kuin tuottavalla metsämaalla ja Pohjois- ja Itä-Suomi painotteisesti. Jos suojelua kuitenkin lisätään tuottavalla metsämaalla ja merkittävästi myös Etelä-Suomessa (skenaario 2, Kniivilä ym. 2022), taloudelliset vaikutukset ovat selvästi

muistiossa esitettyä suuremmat (arvonlisäyksen menetys 0,5 - 1,2 miljardia euroa/vuosi).

2. Tarvitaan kattavaa hyötyjen arviointia

Ennallistaminen saattaa tuoda myös uudenlaisia työpaikkoja ja ansaintamahdollisuuksia. Nämä tulisi niin ikään huomioida, kun talous- ja työllisyysvaikutuksia arvioidaan kokonaisuutena. Jo tällä hetkellä on havaittavissa suuri tarve koulutukselle, tutkimustiedolle ja käytännön toimijoille koskien esimerkiksi soiden ennallistamista, turvepeltojen kosteikkoviljelyä ja metsien jatkuvaa kasvatusta. Nämä uudet metsien ja maatalousmaiden käyttömuodot voivat vastaisuudessa korvata ainakin osan metsätalouden mahdollisesti katoavista työpaikoista.

Muistiossa todetaan, että ehdotuksen ennallistamisen taloudellisten hyötyjen arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Luke täsmentää, että hehtaarikohtaiset hyödyt on vaikutusarviossa arvioitu meta-analyysin perusteella käyttäen maksuhalukkuustutkimuksia, joista osa on tehty Suomen olosuhteista vahvasti eroavissa maissa, kuten Samoassa, Eritreassa, Hollannissa ja Iso-Britanniassa. Kokonaishyöty on saatu kertomalla hehtaarikohtaiset hyötyarviot ennallistettavalla pinta-alalla. Todellisuudessa hyötyjen määrä ei kuitenkaan kasva lineaarisesti, minkä seurauksena Suomelle esitetty kokonaishyöty on todennäköisesti yliarvio. On myös huomattava, että vaikutusarvioinnissa esitetyt hyödyt ovat pääosin markkinattomia hyötyjä (esim. kuinka suuren hyödyn ihmiset kokevat saavansa luonnossa liikkumisesta). Maakohtaisia hyötyarvioita tulisi pitää alustavina ja suuntaa antavina, ja käynnistää asiasta kattava selvitys Suomessa. Esimerkiksi jokamiehenoikeudet sallivat Suomessa laajan metsien virkistyskäytön, jonka kansanterveydelliset hyödyt voivat olla merkittävät.

3. Heikentyneet ja ennallistettavat alueet tarvitsevat täsmennystä

Muistiossa todetaan, että ennallistamisen kustannukset riippuvat ennallistettavista pinta-aloista, jotka puolestaan riippuvat luonnon tilasta. Luke toteaa, että vaikka elinympäristöjen tilaa koskeva tieto on Suomessa huippuluokkaa, myös meillä on huomattavaa epävarmuutta siitä, mitkä ovat heikentyneessä tilassa olevia elinympäristöjä ja missä ne sijaitsevat. Lisäksi on epävarmuutta, miten heikentyneisyys ylipäätään määritellään. Luken vielä luonnosvaiheessa oleva raportti (Räsänen ym.) osoittaa, että ennallistamistarve vaihtelee huomattavasti riippuen siitä, oletetaanko tuntemattomassa tilassa olevat pinta-alat kokonaan heikentyneiksi vai osittain hyvässä kunnossa oleviksi.

Elinympäristöjen tilasta tarvitaan siten lisätietoa, jotta ennallistamistarve voidaan arvioida luotettavasti ja jotta ennallistamista voidaan kohdentaa mahdollisimman kustannusvaikuttavasti (Kareksela ym. 2022). Lisäksi on tärkeää arvioida, milloin ylipäätään tarvitaan elinympäristöjen aktiivista ennallistamista ja milloin riittää, että kohdealue jätetään palautumaan luonnontilaan ilman erityisiä toimenpiteitä.

Muistiossa korostetaan kansallisten erityispiirteiden huomioimista sekä ennallistamistarpeen että seurantaindikaattorien määrittelylle. Luke tukee muistiota ja on samaa mieltä siitä, että mikäli kaikille jäsenvaltioille asetetaan samat indikaattorit, ei välttämättä voitaisi keskittyä Suomen kannalta kaikista kustannustehokkaimpiin toimiin.

4. Vaikutusten vuotaminen tulee estää

Hakkuiden vähenemisen mahdollisia vuotovaikutuksia ei muistiossa ole pohdittu. Nämä tulisi huomioida, jotta ennallistamisasetuksen luonto- ja ympäristövaikutukset otetaan kokonaisvaltaisesti esiin. Suomessa tai EU:n sisällä toteutettavat suojelu- ja ennallistamistoimet eivät saa vuotaa EU:n ulkopuolelle.

5. Ennallistaminen mahdollistettava samanaikaisesti taloustoiminnan kanssa

Muistiossa mainitaan kosteikkoviljely ja talousmetsien luonnonhoito keinoina turvata monimuotoisuutta. Luke korostaa, että ennallistamiseen tulisi ylipäätään sisällyttää kaikki toimenpiteet, jotka parantavat luonnon monimuotoisuutta riippumatta siitä sijaitsevatko ne suojelualueilla vai eivät. Näin myös jatkuvan kasvatuksen yleistyminen metsätaloudessa tulisi huomioiduksi.

6. Huoltovarmuus ja monimuotoisuuden turvaaminen sovitettava yhteen: tutkimusta tarvitaan

Muistiossa todetaan, että viimeaikaiset maailmanpoliittiset tapahtumat alleviivaavat ruokaturvan ja huoltovarmuuden merkitystä. Luke korostaa ruokaturvan ohella myös energiaomavaraisuuden merkitystä. Koska luonnonvarojen hyödyntämiseen ja monimuotoisuuden turvaamiseen liittyy kuitenkin ristiriitoja, on tärkeää, että yhteensovittamista koskeva tutkimus ja toimenpiteiden menetelmäkehitys jatkuvat.

7. Taloudellisia kannustimia tarvitaan, mutta mikä on vapaaehtoisten markkinoiden rooli?

Muistion mukaan on tärkeää, että luonnon tilan parantamiseen tähtäävät toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Suomessa ennallistamistoimia vaativat pinta-alat arvioidaan suuriksi, ja komission ehdotuksen tavoitteisiin pääsemiseksi on kannustinjärjestelmää kehitettävä sellaiseksi, että se houkuttelee maanomistajia tekemään entistä huomattavasti enemmän monimuotoisuutta turvaavia toimenpiteitä. Tämä vaatii myös resursseja ja laaja rahoituspohjaa.

Luke esittää, että monimuotoisuuden turvaamisen valtavirtaistamiseksi tarvitaan yhteiskunnan tukien lisäksi myös markkinaehtoista toimintaa. Esimerkiksi hiili- ja luontokompensaation kehittyminen voisi kannustaa ottamaan monimuotoisuus aiempaa paremmin huomioon luonnonvarojen käytössä. Ongelmaksi voi muodostua kuitenkin kompensoinnin lisäisyysehdon täyttyminen silloin, kun ennallistamisen lainsäädännölliset tavoitteet on asetettu korkealle jo valmiiksi, tai jos hiilihyödyt huomioidaan kokonaisuudessaan maan kasvihuonekaasuinventaariossa. Markkinaehtoisten kompensaatiomekanismien kehittymiseksi lisäisyysongelma tulisikin pystyä ratkaisemaan vähintään kansallisella tasolla.

8. Tarpeellisuus ja läpileikkaavuus

EU:n ennallistamisasetuksen ehdotus on erittäin tarpeellinen aloite monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi. Olisi tärkeää sitoa ennallistamisasetuksen velvoitteet saumattomasti EU:n biodiversiteettistrategian kansallisisiin velvoitteisiin. Ennallistamisasetusta koskevalla ehdotuksella on kattavat vaikutukset läpi yhteiskunnan, ja hyödyt voivat realisoitua pitkällä

aikavälillä. Myös ehdotuksen vaikutusten arviointi edellyttää laajaa yhteistyötä yli organisaatioiden, tieteenalojen ja toimijoiden.

Kareksela, S., Räsänen, A., Kuningas, S., Louhi, P. & Ruuhijärvi, J. 2022. Esiselvitys Euroopan Unionin ennallistamislakialoitteen vaikutuksista Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 23/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 32 s.

Kniivilä, M., Hirvelä, H., Lintunen, J., Mutanen, A., Vatanen, E., Viitanen, J. & Kurttila, M. 2022. Metsien tiukan lisäsuojelun hakkuumahdollisuus-, arvonlisäys- ja työllisyysvaikutusten arviointi´: Skenaariotarkastelu EU:n biodiversiteettistrategiasta Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 64/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 37 s.

3 Lausunnon tiivistelmä

EU:n ennallistamisasetuksen ehdotus on erittäin tarpeellinen aloite monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi. Luke korostaa seuraavia asioita:

1. Tarvitaan suorien ja epäsuorien kustannusvaikutusten arviointia
2. Tarvitaan kattavaa hyötyjen arviointia
3. Heikentyneet ja ennallistettavat alueet tarvitsevat täsmennystä
4. Vaikutusten vuotaminen tulee estää
5. Ennallistaminen mahdollistettava samanaikaisesti taloustoiminnan kanssa
6. Huoltovarmuus ja monimuotoisuuden turvaaminen sovitettava yhteen: tutkimusta tarvitaan
7. Taloudellisia kannustimia tarvitaan, ja vapaaehtoiset markkinat tulisi mahdollistaa
8. Ehdotuksen vaikutusten arviointi edellyttää laajaa yhteistyötä yli organisaatioiden, tieteenalojen ja toimijoiden

Lausunnon laativat:
Professori, ohjelmajohtaja Anne Tolvanen
Tutkimuspäällikkö Matleena Kniivilä
Erikoistutkija Aleksi Räsänen
Erikoistutkija Antti Mutanen
Ohjelmajohtaja Meri Kallasvuo

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 06.10.2022 klo 08:49:22.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Matleena Kniivilä

Liitteet: Luke lausunto ennallistamisasetus

Tiedoksi: Anne Tolvanen, Aleksi Räsänen, Antti Mutanen, Meri Kallasvuo, Jani Lehto, Sirpa Thessler