7. lokakuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Asia:
U 76/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/U_76+2022.pdf

Lausunnon pääsanomat:

- Ennallistamisasetus on osa säädösten kokonaisuutta, jolla pyritään torjumaan ja hillitsemään ilmastokriisiä ja luontokatoa. Kokonaisuuden tavoitteista vallitsee konsensus: hyvin voivat ekosysteemit ovat välttämättömiä yhteiskunnan ja talouden mielekkään tulevaisuuden turvaamiseksi.
- Valtioneuvoston kirjelmässä pyritään useissa kohdin liudentamaan komission ehdotuksen vaikutuksia: lopputuloksena valtioneuvoston kanta asettuu ristiriitaan julkilausuttujen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteiden kanssa.
- Ehdotus ennallistamisasetukseksi hahmottaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen voittopuolisesti luonnon suojeluna ja ennallistamisena. Selvästi vähemmälle huomiolle jää teollisen toiminnan uudistaminen ekologisten reunaehtojen mukaisesti. Tästä eriytymisestä syntyy vastakkainasettelu talous- ja ympäristötoimenpiteiden välille.
- Ennallistamisasetus tuo julki tarpeen kokonaisvaltaiselle suunnittelulle ja politiikkatoimien johdonmukaisuudelle. Kuitenkin jos suunnittelu ja politiikkatoimet nähdään lähinnä suojelun ja ennallistamisen kautta, vastakkainasettelu talous- ja ympäristötoimenpiteiden välillä säilyy. Teollisuutta kehitetään yhtäällä, suojelua toisaalla.
- Mitä kauemmin teollisuutta muokataan ja rakennetaan ottamatta luonnon reunaehtoja tosissaan ja kokonaisvaltaisesti huomioon, sen vaikeampia ja kalliimpia tulevista väistämättömistä muutoksista tulee.
- Jotta suunnitelmat voivat olla riittävän kokonaisvaltaisia ja politiikkatoimet riittävän johdonmukaisia, on tarkastelun tason oltava teollisen mittakaavan toiminnan suunnittelussa ja ohjaamisessa.
- Suosittelemme, että toisistaan erillisten suunnitelmien sijaan Suomi valmistautuu muodostamaan ilmasto-, biodiversiteetti-, energia- ja turvallisuussuunnitelmansa osana teollisuuden (laajamittaisesti energiaa ja materiaaleja käyttävä tuotanto) ja kulutusjärjestelmien (energia, liikenne, asuminen, ruoka) ennakoivaa suunnittelua.
- Tällainen ympäristön ja talouden reunaehdot, tavoitteet ja muutostekijät huomioiva ennakoiva suunnittelu voi toimia suunnannäyttäjänä koko Euroopan unionin tasolla. Se luo edellytykset kehitykselle, jossa ympäristösäätelyä ei tehdä jatkuvasti pikkutarkemmin ja hallinnollista taakkaa lisäten vaan paikalliset olosuhteet ja vahvuudet huomioiden.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnalle komission ehdotuksesta ennallistamisasetukseksi sekä valtioneuvoston tätä koskevasta kirjelmästä eduskunnalle.

Ehdotettu ennallistamisasetus on osa säädöskokonaisuutta, johon liittyvät muun muassa viime aikoina työstetyt ilmastolaki, luonnonsuojelulaki ja kaivoslaki Suomessa sekä ilmasto- ja biodiversiteettistrategiat EU:ssa. Säädöskokonaisuuden tavoitteista vallitsee tieteellinen konsensus ja laaja poliittinen yksimielisyys: toimivat ekosysteemit ovat elinehto toimiville talouksille ja yhteiskunnille.

Ennallistamisasetuksen kaltaiselle säädökselle on siten selvä tarve. Kuten kirjelmässä todetaan: “EU:n ponnisteluista huolimatta luontokato ja ekosysteemien heikkeneminen jatkuvat ja uhkaavat ihmisiä, taloutta ja ilmastoa.” (2) Ennen kuin ympäristötavoitteet saavutetaan Suomessa, EU:ssa ja globaalisti, ympäristösäädösten voidaan odottaa tiukkenevan, ja tätä tulisi ennakoida kaikessa laki- ja säädöstyössä.

Yhä laajemmin myös lakeja ja säädöksiä laadittaessa todetaan, että ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan syviä järjestelmätason muutoksia ja politiikkakoherenssia. Vaikuttavia muutoksia ohjattaisiin yhteneväiseen suuntaan ja toisiaan vahvistaen. Käytännössä ympäristöä koskevat säädökset jäävät kansallisella ja EU-tasolla kuitenkin edelleen toisistaan erillisiksi. Ne ovat yleensä maltillisia parannuksia entiseen nähden, eikä niitä ole ajateltu perusteiltaan uusiksi, uutta heikentynyttä ympäristön tilaa ja tarvittavien muutosten syvyyttä ja kiireellisyyttä vastaamaan. Olemme kiinnittäneet huomiota kokonaisvaltaisuuden puutteeseen viimeaikaisissa lausunnoissamme luonnonsuojelulaista[1] ja kaivoslaista[2]. Molemmat lait pyrkivät pieniin ja asteittaisiin parannuksiin ilman kattavaa ja koherenttia uudistustyötä. Seurauksena ovat uudistukset, jotka ovat jo tehtyjen vaikutusarvioiden mukaisesti riittämättömiä.

Arvioimme komission esitystä ja valtioneuvoston kirjelmää ennen kaikkea tästä näkökulmasta – sillä myös taloudellisia vaikutuksia tulisi katsoa vastaavanlaisesti kokonaisvaltaisen muutoksen näkökulmasta, ei yksittäisten toimien kustannuksina.

Ensin yleinen huomio komission ehdotuksesta. Sille on leimallista luonnonsuojelun pitäminen erillään yhteiskunnan teollisista käytännöistä. Tarkoitamme tässä teollisella toiminnalla kaikkea laajamittaisesti energiaa ja materiaaleja käyttävää tuotantoa ja siihen kytkeytyviä kulutusjärjestelmiä, kuten energia, liikenne, asuminen ja ruoka. Ehdotus hahmottaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen lähinnä luonnon suojeluna ja ennallistamisena. Sillä pyritään rajaamaan ja korjaamaan teollisen toiminnan aiheuttamaa luonnon heikentymistä, mutta ei perustavanlaatuisesti uudistamaan teollista toimintaa ekologisten reunaehtojen mukaisesti. Ehdotetussa ennallistamisasetuksessa metsien seuranta koskee myös talousmetsiä, mutta yksittäisten indikaattorien tasolla haittoja korjaavien toimien lisäksi tulisi toimintaa uudistaa kaiken kaikkiaan ekologisiin reunaehtoihin istuvaksi.

[1] https://bios.fi/maa-ja-metsatalousvaliokunnalle-luonnonsuojelulaki/
[2] Kun lausunnot ovat julkisia: https://bios.fi

Samanlainen eriyttäminen näkyy Suomessa siinä, miten työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö eivät ole löytäneet tapoja ajatella ja ohjata ekologisen siirtymän isoja kokonaisuuksia yhteistyössä. Kaikkia yksittäisiä säädösehdotuksia, jotka pyrkivät turvaamaan luonnon ekosysteemejä, päädytään helposti hidastamaan, vastustamaan ja lieventämään nykyisenlaisen teollisen toiminnan turvaamiseksi. Näin on tehtykin, koska ympäristön tila on edelleen heikentynyt huolimatta tavoitteita koskevasta yhteisymmärryksestä. Etenkin luontokadon pysäyttämisessä ja ekosysteemien tilan parantamisessa on epäonnistuttu täysin

BIOS-tutkimusyksikkö kritisoikin sitä, miten valtioneuvoston kirjelmässä monin eri tavoin pyritään liudentamaan komission ehdotuksen vaikutuksia. Kun nykyiset käytännöt ja säädökset luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi on todettu ensin riittämättömiksi, perätään kirjelmässä Suomelle koituvien kustannusten alentamista, valitetaan tarpeesta täydentää kansallista lainsäädäntöä, kritisoidaan heikentymättömyysvelvoitetta ja todetaan, että toimet eivät saisi heikentää elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia lainkaan. Esimerkiksi heikentymättömyysvelvoitteen vastustusta perustellaan vetoamalla olemassa oleviin direktiiveihin – jotka on kuitenkin todettu riittämättömiksi. Valtioneuvoston kirjelmässä on sisäinen ristiriita.

On vaikea nähdä, miten tällaisin vaatimuksin merkittävästi saataisiin edistettyä luonnon monimuotoisuuden elvyttämistä. Vetoaminen kansallisiin erityspiirteisiin on kyllä kohdallista, sillä sosio-ekologiset tilanteet ovat eri alueilla erilaisia, mutta yhdistettynä edellä kuvattuihin kannanottoihin se vaikuttaa lähinnä pyrkimykseltä heikentää komission ehdotuksen vaikutuksia. Vastakkainasettelu teollisen toiminnan ja ekologisten reunaehtojen turvaamisen välillä on leimallista valtioneuvoston kirjelmälle. Esimerkkinä tästä BIOS-tutkimusyksikkö nostaa esiin sen, että ennallistamisen positiiviset taloudelliset vaikutukset on kirjelmässä arvioitu hyvin kapeasti, vain suorina vaikutuksina matkailuille ja vastaaville elinkeinoille. Yhteiskunnan hyvinvoinnille – ja teolliselle toiminnalle – välttämättömien toimivien ekosysteemien taloudellinen merkitys, eli niihin kohdistetun uhkan välttäminen, ei näy taloudellisessa arviossa lainkaan.

Mitä kauemmin rakennamme ja säätelemme teollista toimintaamme ottamatta luonnon reunaehtoja tosissaan ja kokonaisvaltaisesti huomioon, sen vaikeampia tulevista väistämättömistä muutoksista tulee. Ehdotetun ennallistamisasetuksen taloudelliset kustannukset voivat nyt tuntua kovilta. Niihin voi myös sisältyä kustannuksia, jotka ehdotusta paremmalla oikeudellisella ja hallinnollisella suunnittelulla voidaan välttää ympäristötavoitteista tinkimättä. On kuitenkin selvää, että jos kustannukset onnistutaan nyt välttämään sillä, että ympäristön tilaa kohentavia toimenpiteitä ei tehdä, tulevaisuudessa kustannukset ovat paljon isommat.

Kuten sanottua, BIOS-tutkimusyksikkö näkee ongelmia myös komission ehdotuksessa, mutta hyvin eri tavalla kuin valtioneuvoston kirjelmässä. Periaatetasolla ehdotettu ennallistamisasetus korostaa tarvetta kokonaisvaltaiselle

suunnittelulle ja politiikkatoimien johdonmukaisuudelle. Kuitenkin koska luonnon monimuotoisuuden turvaaminen nähdään lähinnä luonnon suojelun ja ennallistamisen kautta, vastakkainasettelu teollisuuden kehittämisen ja ympäristötoimenpiteiden välillä säilyy. Jotta suunnitelmat voivat olla riittävän kokonaisvaltaisia ja politiikkatoimet riittävän johdonmukaisia, olisi tarkastelun tason oltava teollisen mittakaavan toiminnan (teollinen tuotanto ja kulutusjärjestelmät) suunnittelussa ja ohjaamisessa. Pahenevan ympäristökriisin oloissa kehitys vie lopulta tähän suuntaan, kun taas nykyinen linja tuottaa hajanaisuutta.

Välttämättömyydestä kannattaisi tehdä hyve ja suunnitella teollisen kokonaisuuden muutokset ajoissa niin, että lähtökohtana on toiminta ekologisten reunaehtojen mukaisesti. Jos teollinen rakenne Suomessa jatkossakin perustuu matalan lisäarvon energia- ja resurssi-intensiiviseen tuotantoon, se törmää ekologisiin reunaehtoihin yhä rajummin.

Suosittelemme, että toisistaan erillisten suunnitelmien sijaan Suomi valmistautuu muodostamaan ilmasto-, biodiversiteetti-, energia- ja turvallisuussuunnitelmansa osana teollisen toiminnan ennakoivaa suunnittelua. Olemme ehdottaneet, että valtio käynnistää teollisen murroksen tiedevetoisen suunnittelun (linkki ideapaperiin: https://bios.fi/wp-content/uploads/2022/09/BIOS-Ideapaperi-010922.pdf), joka vastaa tähän tarpeeseen. Suunnittelun tarkoituksena on tukea päätöksentekoa. Se yhdistää kansalliset ympäristö- ja taloustavoitteet sekä tekee näkyväksi suomalaisen teollisen toiminnan ekologisesti ja materiaalisesti mahdolliset sekä taloudellisesti ja sosiaalisesti houkuttelevat tulevaisuuspolut.

EU-säädösprosesseissa kannattaa huolehtia, että ympäristön ja talouden kannalta voimme tehdä paikallistasolla Suomessa järkeviä kokonaisratkaisuja emmekä joudu mukautumaan sääntelyyn, joka ei toteuta kokonaisetua Suomen kohdalla. Kokonaisetua ei tulisi kuitenkaan ymmärtää valtioneuvoston kirjelmän hengessä tiukkenevien ympäristösäädösten vastustamiseksi ja nykyisenkaltaisen teollisen toiminnan puolustamiseksi. Tästä seuraa lopulta vain heikkenevää hyvinvointia ja kasvavia taloudellisia kustannuksia. Sen sijaan teollisen murroksen suunnittelun avulla Suomi voisi ymmärtää kokonaisetunsa myös tulevien vuosikymmenten ekologisen siirtymän keskellä, parhaimmillaan jopa kansainvälisenä edelläkävijänä. Poliittista pääomaa Euroopan unionissa ei kannata uhrata siihen, että puolustetaan paikallista liikkumavaraa väistyvän teollisen toiminnan takia.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ja kansalaisten ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.