Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Lausunto

4.10.2022

VN/4326/2022
VN/4326/2022-MMM-40

MMM asiantuntijalausunto: Valtiovarainvaliokunta perjantai 07.10.2022 klo 11.30, U 76/2022 vp Ennallistamisasetus

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että komission asetusehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (jäljempänä asetusehdotus tai ehdotus) olisi toteutuessaan merkittävä lisäys Euroopan unionin yhteiseen ympäristölainsäädäntöön. Asetusehdotuksessa esitetyillä tavoitteilla olisi huomattava vaikutus ympäristöhallinnon lisäksi myös maa-, metsätalous- ja kalataloussektoreille. Suomessa ennallistamistyötä on tehty jo pitkään ja parhaillaan toteutetaan mm. Helmi-elinympäristöohjelmaa, METSO-metsiensuojeluohjelmaa ja NOUSU-vaelluskalaohjelmaa. Asetusehdotuksessa esitetyt tavoitteet merkitsevät kuitenkin ennallistamistoimien ja niiden vaatimien resurssien erittäin voimakasta lisäämistä myös Suomessa.

Maa- ja metsätalousministeriö nostaa valtioneuvoston kirjelmästä esiin erityisesti seuraavia taloudellisia näkökohtia:

Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia. Siksi on välttämätöntä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi.

Kustannusten osalta on syytä huomioida merkittäviä epävarmuuksia liittyen mm. ennallistettavien pinta-alojen määrään ja tarvittaviin toimenpiteisiin, joita on vaikea arvioida tarkasti nykytiedolla. Kustannukset riippuvat keskeisesti ennallistettavista pinta-aloista, jotka puolestaan riippuvat luonnon tilasta. Monen luontotyypin kohdalla iso osa pinta-alasta on kuitenkin komission ehdotuksen liitteen mukaan tuntematon, jolloin on vaikeaa arvioida todellista ennallistamisen tarvetta. Tuntemattomassa tilassa olevien luontotyyppien inventointi ja paikkatietojen selvittäminen vaativat todennäköisesti merkittävästi lisäresursseja.

Asetusehdotuksesta teetetyn kansallisen esiselvityksen (Kareksela 2022) perusteella 4 ja 5 artiklojen toimeenpanon kustannuksiin voidaan vaikuttaa merkittävästi kohdentamalla ennallistamistoimia niiden kustannusvaikuttavuuden perusteella.

Maa- ja metsätalousministeriö

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

Boreaalisen luonnonmetsän keskeisin ennallistamiskeino on pysyvä suojelu, jolloin metsä palautuu passiivisesti kohti luonnontilaa. Kniivilä ym. (Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 64/2022) tutkivat metsien lisäsuojelun taloudellisia vaikutuksia. Skenaariossa 1 suojeltiin 350 000 hehtaaria metsämaata (tosin osa tästä oli turvemaata ja lehtoa). Lisäsuojelun metsätalouden arvonlisäystä vähentävä vaikutus olisi noin 200 miljoonaa euroa vuodessa, eli hieman yli 200 euroa lisäsuojeltua hehtaaria kohti vuodessa. Lisäsuojelun negatiivinen työllisyysvaikutus metsätaloudessa olisi 1600–1700 työllistä.

Turvepeltojen ennallistamisen taloudelliset vaikutukset ovat suuremmat alueilla, joilla turvepeltoja on enemmän ja joissa tuotannon siirtäminen vähäpäästöisemmille kivennäismaille on haastavampaa tai jopa mahdotonta. Turvepeltojen ennallistamisen taloudelliset vaikutukset riippuvat alueen lisäksi siitä, mitä tukia ja kannusteita toimiin tarjotaan sekä siitä, miten ns. kosteikkoviljelystä saatavat tuotteet ja markkinat kehittyvät.

Kustannusten tarkempi arviointi eri elinympäristöissä edellyttää vielä lisätyötä kansallisesti.

Taloudellisten näkökohtien lisäksi maa- ja metsätalousministeriö nostaa esiin valtioneuvoston kirjelmässä esitetyistä Suomen kannoista erityisesti seuraavia näkökohtia:

Valtioneuvoston kannan mukaisesti on tärkeää, että asetuksen tavoitteet ja velvoitteet ovat kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa. Erityisen tärkeää on, että tavoitteita asetettaessa kiinnitetään huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin.

Lisäksi on tärkeää, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Siksi jäsenvaltioiden liikkumavaraa on valtioneuvoston kannan mukaisesti lisättävä, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympäristöjen tarpeet riittävän tasapainoisesti.

Valtioneuvoston kirjelmän (luku 6) mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen.

Luonto- ja lintudirektiivejä täydentävissä tavoitteissa maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota erityisesti luontotyyppien palauttamista koskevaan velvoitteeseen. Kyseisen velvoitteen mukaan jäsenvaltion tulisi tietyissä tilanteissa luoda uutta pinta-alaa, jos luontotyypin pinta-ala on pienentynyt liikaa. Valtioneuvoston kannan mukaisesti palauttamista koskevan tarkastelujakson pituus vaati jatkotarkastelua ja jäsenmaiden erilaisten lähtökohtien huomioimista paremmin. Palauttamista koskevaan velvoitteeseen liittyy merkittäviä tietopuutteita ja sen vaikutuksia Suomelle on näin ollen haastavaa arvioida.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maataloudessa tehtävillä ennallistamistoimilla on suuri merkitys sekä ilmastolle että luonnon monimuotoisuudelle. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esimerkiksi turvemaiden kestävälle käytölle ja ennallistamiselle on jo asetettu kansallisia tavoitteita mm. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISU) ja toimia edistetään myös osana vuonna 2023 alkavaa kansallista CAP-suunnitelmaa. Valtioneuvoston kannan mukaisesti on tärkeää, etteivät ennallistamistoimet ja niille asetettavien tavoitteiden täyttäminen heikennä ruokaturvaa, huoltovarmuutta tai maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia. Asetuksen puitteissa edellytettävien ennallistamistoimien ei tule myöskään estää olemassa olevien turvepeltojen käyttämistä myös ruoantuotantoon ilmasto- ja ympäristöystävällisin menetelmin.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti erityisen tärkeänä ehdotusta, että turvepeltoja koskevaa tavoitetta voidaan toteuttaa ruoantuotantoon käytettävän alan lisäksi myös muilla turvemailla, kuten turpeennostoalueilla ja ojitetuissa turvemetsissä. Joustavuus on

tärkeää, jotta toimenpiteet voidaan kohdistaa ekologisten, sosiaalisten ja taloudellisten kokonaisvaikutusten kannalta parhaalla tavalla.

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävallan piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia. EU:lla on toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että metsäpolitiikan kansallinen toimivalta huomioidaan.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö näkee, että kansallisesti tehtynä luonnonhoidon lisäämisellä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisella osana metsätaloutta on tärkeä merkitys luonnon tilan parantamisessa. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää kannan mukaisesti kriittistä huomiota nykyisen asetusehdotuksen mukaisiin kaikkien jäsenmaiden metsäympäristöihin yhteisesti sovellettaviin indikaattoreihin.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota asetusehdotuksessa kuvattuun prosessiin kansallisten ennallistamissuunnitelmien hyväksymisestä. Valtioneuvoston kannan mukaisesti jäsenmaalla on säilyttävä viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä, ja ennen kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymistä toteutetut toimenpiteet tulee huomioida asetuksessa. Maa- ja metsätalousministeriön näkökulmasta tämä on tärkeää, jotta edelläkävijävaltioita ei rankaista.

Maa- ja metsätalousministeriö suhtautuu valtioneuvoston kannan mukaisesti säädösvallan siirtoon komissiolle erittäin varauksellisesti.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä varmistaa, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Jatkovalmistelua varten on tarpeen saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto oikeusperustaan liittyviin kysymyksiin. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan selvennystä tarvitaan kaupunkiympäristöjen viherryttämistä koskevien tavoitteiden osalta ja siitä, missä määrin tavoitteet vaikuttavat myös taajaman ulkopuolisiin metsäalueisiin. Lisäksi selvennystä tarvitaan erityisesti mahdollisesta yhteydestä kaavoitukseen ja maankäyttöön, joille EU:n perussopimuksessa on esitetty muusta ympäristöpolitiikasta poikkeava lainsäätämisjärjestys (SEUT 192 artiklan 2 kohta). Selvennystä tarvitaan myös metsäympäristöjä koskevan artiklan osalta, sillä ehdotetut tavoitteet koskevat kaikkia metsiä, mukaan lukien tavalliset talousmetsät. Samoin jatkokäsittelyssä on valtioneuvoston kannan mukaisesti arvioitava sitä, onko ehdotuksen sisältö toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää komission asetusehdotuksen liitteenä julkaisemaa vaikutusarviota puutteellisena, minkä vuoksi tarvitaan kansallisesti laadittavia tarkempia vaikutusarvioita esitettyjen tavoitteiden mittakaavasta, kustannuksista ja muista vaikutuksista Suomelle.

Maa- ja metsätalousministeriö myös katsoo, että ennallistamistoimien ilmastovaikutukset eivät ole yksiselitteisiä eivätkä väistämättä myönteisiä, mikä on tarpeen huomioida jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa.

Liitteet

Jakelu Valtiovarainvaliokunta

Tiedoksi