U 76/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä kesäkuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta.

Helsingissä 22.9.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Ympäristöneuvos Olli Ojala

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ MUISTIO EU/509/2022
16.9.2022

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LUONNON ENNALLISTAMISESTA (ENNALLISTAMISASETUS)

1 Tausta

Euroopan komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (jäljempänä asetusehdotus tai ehdotus) 22.6.2022 (COM(2022) 304 final). Ehdotukseen liittyy komission vaikutustenarviointiraportti (SWD(2022) 167 final).

EU:n ponnisteluista huolimatta luontokato ja ekosysteemien heikkeneminen jatkuvat ja uhkaavat ihmisiä, taloutta ja ilmastoa. Toimivat ekosysteemit tarjoavat ruokaa ja ruokaturvaa, puhdasta vettä, uusiutuvia raaka-aineita, hiilensidontaa sekä suojaa ilmastonmuutoksen aiheuttamilta sään ääri-ilmiöiltä. Toimivat ekosysteemit parantavat yhteiskuntien sopeutumis- ja palautumiskykyä ja ovat siten ihmiskunnan pitkän aikavälin selviytymisen kannalta keskeisiä, turvaten hyvinvointiamme ja vaurauttamme.

Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneeli IPCC:n raportti vuodelta 2022 korosti ekosysteemien tilan parantamisen kiireellisyyttä ilmastonmuutoksen vaikutusten hillitsemiseksi. Erityisesti raportti korosti kosteikkojen, jokien, metsien ja maatalousympäristöjen tilan parantamisen tärkeyttä. Viimeaikaiset maailmanpoliittiset tapahtumat ovat samalla yhä voimakkaammin alleviivanneet ruokaturvan ja huoltovarmuuden merkitystä.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa 2019 asetetaan tavoitteeksi, että luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa pysäytetään ja että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Tavoitteena on myös, että hiilinieluja ja -varastoja vahvistetaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

EU:n biodiversiteetti- ja ilmastotavoitteiden saavuttaminen sekä ruoantuotannon sopeutumis- ja palautumiskyvyn turvaaminen edellyttävät päättäväisiä toimia. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (COM(2019) 640 final) sitoutuu luonnon suojeluun ja luonnon tilan parantamistoimiin. Siinä esitetään, että komissio tunnistaa toimet, joilla autetaan jäsenmaita parantamaan ja palauttamaan heikentyneitä sekä hiilirikkaita ekosysteemejä hyvään tilaan. Ohjelma myös korostaa eri politiikkojen ja toimien johdonmukaisuuden tärkeyttä, jotta voidaan varmistaa onnistunut ja oikeudenmukainen siirtymä kestävään tulevaisuuteen.

EU:n biodiversiteettistrategia (COM(2020) 380 final) korostaa, että suojelun lisääminen yksin ei riitä luontokadon pysäyttämiseen ja kääntämiseen EU:ssa, vaan tarvitaan sen lisäksi toimia luonnon tilan parantamiseksi. Komissio sitoutui strategiassa antamaan luonnon tilan parantamisen sitovista tavoitteista ehdotuksen, jossa kiinnitetään erityistä huomiota niihin ekosysteemeihin, jotka sitovat ja varastoivat hiiltä sekä torjuvat ilmastonmuutoksen vaikutuksia.

EU:n biodiversiteettistrategian 2011-2020 arviointi osoittaa, että EU ei ole onnistunut pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä. Yksi strategian keskeisistä tavoitteista oli ennallistaa vähintään 15 prosenttia rappeutuneista ekosysteemeistä vuoteen 2020 mennessä jäsenmaiden vapaaehtoisin keinoin. Luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemejä koskevat näkymät ovat synkät ja osoittavat, että nykyinen lähestymistapa ei toimi.

Suomen EU-puheenjohtajakaudella joulukuussa 2019 annetuissa neuvoston päätelmissä ja Euroopan parlamentin tammikuussa 2020 antamassa päätöslauselmassa vaadittiin tehostamaan toimia ekosysteemien ennallistamiseksi. Parlamentin päätöslauselmassa komissiota kehotettiin ”luopumaan vapaaehtoisista sitoumuksista ja ehdottamaan kunnianhimoista ja osallistavaa strategiaa, jossa asetetaan oikeudellisesti sitovat (ja siten täytäntöönpanokelpoiset) tavoitteet EU:lle ja sen jäsenvaltioille”. Euroopan parlamentti on kesäkuussa 2021 suhtautunut erittäin myönteisesti komission sitoumukseen laatia lainsäädäntöehdotus luonnon ennallistamisesta ja sitovista ennallistamistavoitteista.

Ekosysteemien ennallistaminen on tärkeää myös unionin kansainvälisten sitoumusten kannalta. Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen perustuvassa vuoden 2050 visiossa, aavikoitumisen estämistä koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksessa, kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa (kestävän kehityksen tavoitteet) ja YK:n ennallistamisen vuosikymmenessä kehotetaan kaikissa suojelemaan ja ennallistamaan ekosysteemejä. Ennallistaminen on myös välttämätöntä, jotta EU voi täyttää ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen ja Pariisin sopimuksen mukaiset sitoumuksensa. Ekosysteemit, kuten turvesuot, kosteikot, valtameret ja metsät voivat hyväkuntoisina poistaa ja varastoida suuria määriä hiilidioksidia ja auttaa myös merkittävästi vähentämään ilmastonmuu-toksen vaikutuksia.

2 Ehdotuksen tavoite

Luonnon ennallistamista koskevassa asetuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa asetetaan useita sitovia luonnon tilan parantamistavoitteita ja -velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille. Näiden toimenpiteiden olisi katettava vähintään 20 prosenttia EU:n maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä. Ehdotusta tukee täytäntöönpanokehys, jonka avulla tavoitteet voidaan muuntaa toimiksi laatimalla ja toteuttamalla kansallisia ennallistamissuunnitelmia. Ehdotus sisältää tavoitteita, joihin pääsemiseksi on käytettävä laajaa joukkoa erilaisia luonnon tilaa parantavia keinoja.

Ehdotuksen tarkoituksena on antaa EU:lle mahdollisuus toimia kiireellisesti ja aloittaa ekosysteemien ennallistaminen mitattavien ja seurattavien sitovien tavoitteiden ja velvoitteiden pohjalta. Näin varmistettaisiin, että jäsenvaltiot voisivat aloittaa ennallistamistyön viipymättä. Myöhemmissä vaiheissa tavoitteita voitaisiin laajentaa koskemaan muitakin ekosysteemejä kehittämällä yhteisiä menetelmiä uusien tavoitteiden asettamiseksi asetukseen tehtävillä muutoksilla.

Ehdotus tasoittaa tietä monenlaisten ekosysteemien ennallistamiselle ja ylläpitämiselle vuoteen 2050 mennessä ja mitattavissa olevien tulosten saavuttamiseksi vuoteen 2030 ja 2040 mennessä. Sen avulla EU voisi osaltaan pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen ja palauttaa luonnon terveyden. Sen avulla EU voisi myös osoittaa maailmanlaajuista johtajuutta luonnonsuojelun alalla, erityisesti biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen osapuolten konferenssissa, joka pidetään myöhemmin vuonna 2022.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetuksessa säädettäisiin luonto- ja lintudirektiivin sekä vesipuite- ja meristrategiapuitedirektiivin velvoitteiden täyttämisen tehostamiseksi määräajoista saavuttaa direktiiveissä asetettuja tavoitteita sekä täydennettäisiin niitä luonnon tilan parantamisen kannalta tärkeillä velvoitteilla ja uusilla tavoitteilla. Lisäksi asetuksella edistettäisiin unionin biodiversiteettistrategian toteu- tusta koskien pölyttäjien suojelemista sekä luonnon tilan parantamista kaupunki-, maatalous- jametsäympäristöissä sekä virtaavissa vesissä.

Ehdotuksessa esitetään tavoitteiden saavuttamiseksi systemaattista lähestymistapaa, jossa kukin jäsenmaa laatisi kansallisen ennallistamissuunnitelman, jossa määriteltäisiin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmien toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla.

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö

Kokonaistavoite

Asetuksen 1 artiklassa vahvistettaisiin säännöt, joilla edistettäisiin asetuksen kolmea tavoitetta:

a) luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuva, pitkäaikainen ja kestävä elpyminen unionin maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä;

b) ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen unionin yleisten tavoitteiden mukaisesti;

c) unionin kansainvälisten sitoumusten täyttäminen.

Viipymättä käyttöön otettavien, alueperusteisten ennallistamistoimenpiteiden olisi yhdessä katettava vähintään 20 prosenttia unionin maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä.

Soveltamisala

Asetuksen 2 artiklan mukaan asetusta sovellettaisiin jäsenvaltioiden alueella ja aluevesillä.

Määritelmät

Asetuksen 3 artiklassa määriteltäisiin keskeiset käsitteet. Määritelmillä olisi tässä asetuksessa poikkeuksellisen suuri merkitys, koska varsinaisten velvoittavien säännösten ulottuvuus ja sisältö määrittyisivät käsitemäärittelyn kautta. Keskeisiä olisivat seuraavat määritelmät:

’ennallistaminen’ tarkoittaisi prosessia, jossa aktiivisesti tai passiivisesti tuetaan ekosysteemin elpymistä kohti hyvää tilaa tai hyvään tilaan, luontotyypin elpymistä mahdollisimman korkeatasoiseen tilaan ja sen suotuisaan viitealaan, lajin elinympäristön elpymistä laadullisesti ja määrällisesti riittäväksi tai lajien kantojen elpymistä tyydyttäville tasoille luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien häiriönsietokyvyn säilyttämiseksi tai parantamiseksi;

’hyvä tila’ tarkoittaisi tilaa, jossa ekosysteemin keskeiset ominaisuudet eli sen fyysinen, kemiallinen, koostumuksellinen, rakenteellinen ja toiminnallinen tila sekä maisema- ja merimaisemaominaisuudet heijastavat korkeatasoista ekologista eheyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä, jotka ovat tarpeen ekosysteemin pitkän aikavälin ylläpidon varmistamiseksi;

’suotuisa viiteala’ tarkoittaisi luontotyypin sellaista kokonaispinta-alaa kansallisella tasolla tietyllä luonnonmaantieteellisellä alueella tai merialueella, joka katsotaan välttämättömäksi luontotyypin ja sen lajien pitkän aikavälin elinkelpoisuuden ja sen luontaisen levinneisyysalueen kaikkien merkittävien ekologisten vaihtelujen varmistamiseksi ja joka koostuu luontotyypin pinta-alasta ja, jos kyseinen alue ei ole riittävä, luontotyypin palauttamiseen tarvittavasta alasta;

’elinympäristön riittävä laatu’ tarkoittaisi sellaista lajin elinympäristön laatua, joka mahdollistaa lajin ekologisten vaatimusten täyttymisen missä tahansa sen biologisen syklin vaiheessa siten, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään elinympäristönsä elinkelpoisena osana sen luontaisella levinneisyysalueella;

’elinympäristön riittävä määrä’ tarkoittaisi sellaista lajin elinympäristön määrää, joka mahdollistaa lajin ekologisten vaatimusten täyttymisen missä tahansa sen biologisen syklin vaiheessa siten, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään elinympäristönsä elinkelpoisena osana sen luontaisella levinneisyysalueella.

Lintu- ja luontodirektiivien, vesipuitedirektiivin ja meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon tehostaminen

Asetuksen 4 artiklassa asetettaisiin ennallistamistavoitteet maa-, rannikko- ja makean veden ekosysteemeille ja 5 artiklassa asetettaisiin ennallistamistavoitteet merialueiden ekosysteemeille. Ennallistamistavoitteet edellyttäisivät prosentuaalista lisäystä määrävuosiin mennessä huonossa tilassa olevien esiintymien ennallistamisessa seuraavasti: 2030 mennessä vähintään 30 prosenttia, 2040 mennessä vähintään 60 prosenttia ja 2050 mennessä vähintään 90 prosenttia.

Mikäli ennallistamalla ei saavutettaisi edellä mainittua suotuisaa viitealaa kunkin luontotyyppiryhmän osalta, jäsenvaltion tulisi palauttaa luontotyyppiryhmän luontotyyppien esiintymiä riittävässä määrin suotuisan viitealan saavuttamiseksi samalla tavoin prosentuaalisesti määritettyinä osuuksina määrävuosiin mennessä seuraavasti: 2030 mennessä vähintään 30 prosenttia, 2040 mennessä vähintään 60 prosenttia ja 2050 mennessä täysimääräisesti.

Lajien esiintymispaikkojen ennallistamis- ja myös palauttamisvelvoitteen osalta jäsenvaltion olisi saavutettava elinympäristöjen riittävä laatu ja määrä. Nämä määritteet vastaisivat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43/ETY eli niin sanotun luontodirektiivin 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan suotuisan suojelutason määritelmää.

On kuitenkin huomattava, että lajit, joiden elinympäristöjä olisi ennallistettava, eivät ole ainoastaan Natura 2000 -verkoston valinnan perusteena olevat luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin 2009/147/EY eli niin sanotun lintudirektiivin liitteen I lajit vaan kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat Euroopassa luonnonvaraisina esiintyvät lintulajit, eivätkä ainoastaan luontodirektiivin liitteen II lajit vaan myös liitteessä IV ja V olevat lajit eli merkittävästi useammat lajit.

Kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa olisi määritettävä 11 artiklan mukaisesti niiden alueiden määrä, jotka on ennallistettava sekä kuvattava suunnitellut tai käyttöön otetut ennallistamistoimenpiteet ja eriteltävä, mitä näistä ennallistamistoimenpiteistä suunnitellaan tai otetaan käyttöön Natura 2000 -verkostossa.

Hyvässä tilassa olevien ja ennallistettujen alueiden tila ei saisi heiketä ennen ennallistamista tai sen jälkeen. Asetuksen 11 artiklan 7 kohdan mukaan velvoite koskisi kaikkia luontotyyppiesiintymiä.

Kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa olisi esitettävä tiedot toimenpiteistä, joilla varmistettaisiin luontotyyppien kattamien alueiden heikentymättömyys myös Natura 2000 -verkoston ulkopuolella.

Artiklassa myös säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla heikentymättömyysvelvoitteesta voitaisiin poiketa. Natura 2000 -verkoston osalta artikla täydentäisi luontodirektiiviä siten, että jäsenvaltio voisi jättää noudattamatta heikentymättömyysvelvoitetta, jos heikentyminen johtuisi ylivoimaisesta esteestä tai suoraan ilmastonmuutoksesta johtuvasta elinympäristön väistämättömästä muutoksesta.

Sen lisäksi, että asetus velvoittaisi ennallistamistoimiin ryhtymistä, se edellyttäisi myös määrällistä ja laadullista lopputulosta eli hyvä tila olisi saavutettava vähintään 90 prosentilla kunkin luontotyypin pinta-alasta ja suotuisa viitealan pinta-ala kullakin jäsenvaltion luonnonmaantieteellisellä alueella sekä kasvava suuntaus kohti asetuksessa tarkoitettujen lajien elinympäristöjen riittävää laatua ja määrää. Tältä osin asetuksessa ei kuitenkaan asetettaisi määräaikaa.

Kaupunkiympäristöjen ekosysteemipalveluiden turvaaminen

Asetuksen 6 artiklassa asetettaisiin tavoitteet kaupunkialueiden viheralueiden ja latvuspeitteisyyden nettomääräisen häviämisen välttämiseksi ja viheralueiden prosentuaaliseksi lisäämiseksi määrävuosiin mennessä kaupungeissa, pienemmissä kaupungeissa ja esikaupungeissa. Perusteena säännökselle esitetään viheralueista ilmastonmuutokseen sopeutumisessa saatava hyöty, mutta myös kansalaisten hyvinvointiin liittyvät hyödyt. Lisäisyysvaatimus olisi maltilli- sempi kuin 4 ja 5 artiklassa, sillä 2030 olisi saavutettava vasta viherpeitteisyyden ja latvuspeit- teisyyden vähentymättömyys suhteessa vuoden 2021 tasoon kaikissa asetuksessa tarkoitetun asukastiheyden ylittävissä kaupungeissa, pienemmissä kaupungeissa ja esikaupungeissa ja 3 prosentin lisäisyys vuoteen 2040 sekä 5 prosentin lisäisyys vuoteen 2050 mennessä valtakunnantasolla viheralueille.

Kaikissa asetuksessa tarkoitetun asukastiheyden ylittävissä kaupungeissa, pienemmissä kaupungeissa ja esikaupungeissa latvuspeitteisyyden olisi lisäksi oltava 10 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ja kaikkiin uusiin sekä vanhoihin rakennuksiin, infrastruktuuriin korjaamiseen ja uu-distamiseen liittyvän kaupunkiviheralueen määrän tulisi nettomääräisesti kasvaa.

Virtaavien vesien esteiden poistaminen

Asetuksen 7 artiklassa asetettaisiin velvoitteet virtavesissä olevien esteiden poistamiseksi. Tämä edistäisi virtavesien luonnollisia pitkittäis- ja sivusuuntaisia yhteyksiä sekä EU:n tavoitetta lisätä vapaasti virtaavia jokia 25 000 kilometriä vuoteen 2030 mennessä. Se auttaisi myös ennallistamaan jokisuualueita ja tulvatasankoja.

Jäsenvaltion olisi kartoitettava pintavesien pitkittäis- ja sivuttaissuuntaisten yhteyksien esteet ja yksilöitävä poistettavat esteet (kuitenkin huomioiden vesipuitedirektiivi 2000/60/EY ja Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskeva asetus (EU) N:o 1315/2013). Poistettavat esteet olisivat ensisijaisesti vanhentuneita esteitä, joita ei enää tarvita uusiutuvan energian tuotantoon, sisävesiliikenteeseen, vesihuoltoon tai muuhun käyttöön.

Kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa jäsenvaltion olisi luetteloitava edellä mainitut esteet ja poistettaviksi määritettävät esteet, tehtävä suunnitelma niiden poistamiseksi, ilmoitettava ennuste saavuttavasta vapaasti virtaavien jokien pituudesta 2030 ja 2050 mennessä, sekä suunniteltava mahdolliset tulvatasanteiden luonnollisten toimintojen parantamistoimenpiteet.

Jäsenvaltion olisi poistettava yksilöidyt esteet kansallisen ennallistamissuunnitelman mukaisesti ja tehtävä suunnitelman mukaiset tulvatasanteiden luonnollisten toimintojen parantamistoimenpiteet.

Pölyttäjäkadon pysäyttäminen

Asetuksen 8 artiklassa säädettäisiin velvoitteesta pysäyttää pölyttäjien väheneminen ja saavuttaa pölyttäjäpopulaatioiden kasvava suuntaus, kunnes tyydyttävät tasot saavutetaan. Tämä perustuisi pölyttäjien seurantamenetelmään, joka on tarkoitus luoda.

Jäsenvaltion olisi vuoteen 2030 mennessä käännettävä pölyttäjäkantojen vähenemissuuntaus ja samaan ajankohtaan mennessä vahvistettava tyydyttävät tasot pölyttäjille avoimessa ja toimivassa prosessissa ja arvioinnin avulla, käyttäen perusteena tuoreinta tieteellistä näyttöä ja mahdollista komission täytäntöönpanoasetuksella asettamaa puitetta noudattaen. Tämän jälkeen jäsenvaltion olisi saavutettava pölyttäjäkantojen kasvava suuntaus ja kansallisesti asetettu tyydyttävä taso.

Maa- ja metsätalousympäristön monimuotoisuuden parantaminen

Maatalouden ekosysteemien ja metsäekosysteemien luonnon monimuotoisuuden parantamiseksi 9 ja 10 artiklan asetettaisiin yksittäisille jäsenvaltioille velvoitteita saavuttaa kasvava suuntaus joukolle indikaattoreita, jotka ovat erityisen tärkeitä kyseisten ekosysteemien luonnon monimuotoisuuden kannalta. Metsäekosysteemien seuranta koskisi kaikkia metsäalueita, myöstavallisia talousmetsiä, ei pelkästään luontodirektiivin luontotyyppejä.

Jäsenvaltion olisi vuoteen 2030 mennessä määritettävä tyydyttävät tasot kullekin maatalous- ja metsäindikaattorille avoimen ja toimivan prosessin ja arvioinnin avulla, käyttäen perusteena tuoretta tieteellistä näyttöä ja mahdollista komission täytäntöönpanoasetuksella asettamaa puitetta noudattaen. Jäsenvaltion olisi saavutettava indikaattoreissa positiivista kehitystä vuoteen 2030 mennessä ja tämän jälkeen tehtävä ennallistamistoimia, kunnes kansallisesti asetettu tyydyttävä taso olisi saavutettu.

Kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa olisi yksilöitävä ja kartoitettava ennallistamisen tar- peessa olevat maatalous- ja metsäalueet, erityisesti alueet, jotka tuotannon tehostamisen tai mui- den hoitoon liittyvien tekijöiden vuoksi tarvitsevat parempaa kytkeytyneisyyttä ja monimuotoi-suutta maisematasolla.

Jäsenvaltion olisi saavutettava kasvava suuntaus ja tyydyttävä taso kansallisella tasolla maatalousekosysteemeissä niittyperhosindeksin, viljelymaan kivennäismaan orgaanisen hiilen määrän ja maisemapiirteiltään hyvin monimuotoisen maatalousmaan osalta. Lisäksi maatalousekosysteemeissä olisi saavutettava viljelysmaiden yleisten lintujen indeksin kasvu lähtötasosta (asetuksen julkaisusta vuosi) vuoteen 2030 mennessä 10 prosenttia, vuoteen 2040 mennessä 20 prosenttia ja 2050 mennessä 30 prosenttia.

Metsäekosysteemeissä indikaattorit olisivat pystyyn kuolleet puut, maahan kaatuneet kuolleet puut, eri-ikäisrakenteisten metsien osuus, metsien kytkeytyneisyys, yleisten metsälintujen indeksi ja orgaanisen hiilen määrä.

Jäsenvaltion olisi myös otettava käyttöön ennallistamistoimenpiteitä ojitetuilla turvemailla. Vuoteen 2030 mennessä ennallistamistoimia olisi tehtävä 30 prosentilla maatalouskäytössä olevan ojitetun turvemaan kokonaispinta-alasta ja uudelleenvesitettävä ennallistamisalueesta vähintään neljäsosa. Vuoteen 2040 mennessä ennallistamistoimia olisi tehtävä 50 prosentilla mainitusta kokonaispinta-alasta ja uudelleenvesitettävä ennallistamisalueesta vähintään puolet ja vuoteen 2050 mennessä 70 prosentilla mainitusta kokonaispinta-alasta ja uudelleenvesitettävä ennallistamisalueesta vähintään puolet. Toimenpiteet voitaisiin kuitenkin tehdä joustavasti myös turvetuotannosta poistuneella alueella. Asetuksessa olisi joustoa myös siten, että enintään 20 prosenttia uudelleenvesittämistavoitteesta voitaisiin täyttää muussa kuin maatalous- tai tur- vetuotannossa olevalla ojitetulla turvemaalla.

Kansalliset ennallistamissuunnitelmat

Asetuksen 11 ja 12 artiklassa kuvattaisiin jäsenvaltioiden kansallisia ennallistamissuunnitelmia koskevat vaatimukset. Ennallistamissuunnitelman laatimisvelvollisuudella tavoitellaan strate-

gista suunnittelua, jotta ennallistaminen edistäisi mahdollisimman tehokkaasti luonnon elpymistä kaikkialla sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista.

Asetuksen 11 artiklan 11 alakohdan mukaan ennallistamissuunnitelman valmistelun tulisi olla avointa, osallistavaa ja toimivaa siten, että kansalaisyhteiskunnan jäsenillä olisi varhainen ja tosiasiallinen osallistumismahdollisuus. Asetuksen 16 artikla tehostaisi osallistumisoikeuksia edellyttämällä muutoksenhakuoikeutta ja viranomaisten laiminlyöntejä koskevaa vireillepanooikeutta asianosaisten lisäksi kaikille kansallisen lainsäädännön puitteissa asianosaiseksi tunnistetuille ympäristöjärjestöille.

Asetuksen 13, 14 ja 15 artiklassa täsmennettäisiin, että jäsenvaltioiden olisi toimitettava kansalliset ennallistamissuunnitelmansa komission arvioitavaksi 24 kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Komission arvion perusteella jäsenvaltion olisi ilmoitettava, miten komission havainnot on huomioitu tai syy sille, miksi niitä ei ole voitu huomioida. Kansallisia ennallistamissuunnitelmia tulisi tarkastella uudelleen säännöllisesti 10 vuoden välein. Lisäksi, mikäli edistyminen ei olisi riittävää, komissio voisi pyytää jäsenvaltiolta lisätoimenpiteitä suunnitelmaan.

Seuranta- ja raportointivelvoitteet

Asetuksen 17 ja 18 artiklassa velvoitettaisiin jäsenvaltiot seuraamaan tavoitteiden ja velvoitteiden toteutumista ja raportoimaan siitä komission hyväksymällä raportointimenettelyllä. Ennallistamispinta-ala olisi raportoitava vuosittain ja tavoitteiden sekä velvoitteiden toteutuminen kolmen vuoden sykleissä. Raportointi tukeutuisi mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaan, kuten luontodirektiivin edellyttämään, raportointiin sekä kaukokartoituksen että tekoälyn keinoihin. Komissio vuorostaan raportoisi parlamentille vastaavassa kolmen vuoden rytmissä.

Toimivallan siirto komissiolle

Asetuksella siirrettäisiin komissiolle laajasti toimivaltaa antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä.

Komissiolle siirrettäisiin valta antaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn (SEUT) 291 artiklan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksiä pölyttäjäkantojen seurantamenetelmästä (8 artiklan 2 kohta), ennallistamissuunnitelmien yhdenmukaisesta muodosta (12 artiklan 4 kohta), maatalouden ja metsien ekosysteemien indikaattorien seuraamisesta sekä kansallisten tyydyttävien tasojen asettamisen puitteista (17 artiklan 9 kohta) sekä raportoinnin järjestämisestä (18 artiklan 3 kohta). Komission säädökset hyväksyttäisiin asetuksen N:o 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä.

Asetuksen 19 artiklassa siirrettäisiin komissiolle valta antaa SEUT 290 artiklan tarkoittamia delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen liitteitä I – VII (liite I luontotyypit ryhmittäin; liite II luontotyyppien luettelo ja luontotyyppiryhmät; liite III 5 artiklassa tarkoitetut merelliset lajit; liite IV maatalouden ekosysteemien indikaattorien kuvaus, yksikkö ja menetelmä; liite V viljelysmaiden yhteisessä lintuindeksissä käytettävien lajien luettelo; liite VI metsäekosysteemien indikaattorien kuvaus, yksikkö ja menetelmä; liite VII ennallistamistoimenpiteiden esimerkkien luettelo).

4 Ehdotuksen säädösmuoto, oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Säädösmuoto

Komissio ehdottaa säädöksen muodoksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta. Komissio perustelee toimintatapaansa tarpeella taata säädöksen välitön sovellettavuus ja johdonmukaisuus kaikissa jäsenvaltioissa. Vaihtoehtoisesti direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää veisi aikaa ehdotuksen tavoitteiden saavuttamisessa.

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen kiireellisten toimien välttämättömyydestä luontokadon pysäyttämiseksi. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin arvioitava huolellisesti, voidaanko ehdotetulla säädösmuodolla, eli asetuksella, taata riittävä kansallinen liikkumavara säädöksen tavoitteiden tehokkaaseen toimeenpanoon jäsenvaltioissa.

Asetuksen tullessa voimaan 20. päivänä julkaisusta EU:n virallisessa lehdessä voimaan astuisivat välittömästi myös luontodirektiivin velvoitteita pidemmälle menevät velvoitteet eli 4 ja 5 artiklan 7 kohdan heikentymättömyyden turvaamisvelvoitteet, jotka tosiasiassa edellyttäisivät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tältä osin valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on turvattava jäsenvaltioille riittävä aika saattaa velvoitteet kansallisesti voimaan. Myös kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimiselle tulee varata pidempi aika.

Oikeusperusta

Komission ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu. Asetus toteuttaisi SEUT 191 artiklan 1 kohdassa unionin ympäristöpolitiikalle asetettuja tavoitteita, erityisesti ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen. Ehdotuksen oikeusperustana on siten SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö), jolla toteutetaan SEUT 191 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät säädöksen antamisesta tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto kiinnittää arviossaan huomiota siihen, että säädöksen oikeusperusta on perusteltava objektiivisin seikoin ja säädökselle on pyrittävä löytämään sen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön määräävä yksi oikeusperusta. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan komission ehdottama oikeusperusta on pääosin asianmukainen. On kuitenkin tarpeen pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto jatkovalmistelua varten.

Toissijaisuusperiaate

Komission asetusehdotus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Toissijaisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 3 kohta) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos ja siltä osin, kuin suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Olennaista on arvioida, onko unionin sääntely välttämätöntä vai voitaisiinko ehdotuksen tavoitteet saavuttaa paremmin jäsenvaltioiden kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Periaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia.

Komissio perustelee ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta erityisesti ekosysteemien tilan heikkenemisen laajuudella ja rajat ylittävällä luonteella sekä kansalaisiin kohdistuvilla vaikutuksilla ja taloudellisilla riskeillä. Komission mukaan tarvitaan laajamittaisia koordinoituja toimia, jotta unionin ympäristö- ja ilmastosäädösten mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden vapaaehtoiset sitoumukset eivät riitä ekosysteemien ennallistamista koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtioneuvosto yhtyy ~~lähtökohtaisesti~~ komission arvioon siitä, että luontokadon pysäyttäminen edellyttää päättäväisiä, koko unionin kattavia toimia. Alustavan arvion mukaan valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto korostaa, että luonnon tilan parantaminen vaatii alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimia, minkä johdosta valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan.

Suhteellisuusperiaate

Komissio katsoo, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, että EU:n luonnon monimuotoisuus saadaan elpymään vuoteen 2030 mennessä. Komissio on tehnyt asetusehdotuksesta vaikutustenarvioinnin, jossa on tarkasteltu vaihtoehtoisia säädösratkaisuja sekä käsitelty asetusehdotuksessa esitettyjen muutosten vaikutukset. Komission laadullinen ja määrällinen arviointi on osoittanut, että ehdotukset ovat oikeasuhtaisia tavoitteeseen nähden eli ehdotuksen yhteiskunnalliset hyödyt ovat merkittävästi suuremmat kuin muutoksista aiheutuvat kustannukset.

Valtioneuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnin ja asetusehdotuksen perusteluiden perusteella ehdotuksen toimet ovat ~~pääosin~~ oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission arvio kustannuksista ja hyödyistä ei ole kuitenkaan suoraan soveltuva Suomen olosuhteisiin, koska se perustuu EU:n tason keskiarvoihin. Ehdotuksen kustannukset esitetyssä muodossa olisivat Suomelle erittäin mittavat. Ehdotuksen täsmällisiä hyötyjä suhteessa kustannuksiin ei myöskään voida luotettavasti arvioida. Suomessa alustavia vaikutusten arviointia on tehty Luonnonvarakeskuksen toimesta ja jatkotyössä tulee ottaa huomioon sitovien tavoitteiden sekä hyödyt että haitat taloudelle

~~Valtioneuvosto kiinnittää eräiltä kohdin huomiota suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen. Asetuksen 4 ja 5 artiklan 7 kohdassa ehdotettu heikentymättömyysvelvoite on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska artiklan tavoitteet voidaan saavuttaa asetuksessa ehdotetun tehokkaan seurannan ja seurannan tuloksiin sopeutuvan kansallisen ennallistamissuunnitelman avulla. Ehdotettu heikentymättömyysvelvoite veisi jäsenvaltioilta toimeenpanon kustannusten hallinnan kannalta merkittävän liikkumavaran.~~

~~Edellä mainittu heikentymättömyysvelvoite on suhteellisuusperiaatteen kannalta erityisen ongelmallinen sikäli, että se ulottuisi kaikkiin luontodirektiivin liitteessä I lueteltujen luontotyyppien esiintymiin riippumatta siitä, onko jäsenvaltio sisällyttänyt esiintymän kansalliseen Natura 2000 -verkostoon vai ei. Ehdotettu sääntely menisi pidemmälle kuin luontodirektiivi ja ympäristövastuudirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY) antama direktiivi. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisten luontotyyppien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella toteutetaan nimen- omaisesti Natura 2000 -verkoston avulla. Ympäristövastuudirektiivin mukaan puolestaan ympäristövahinkona pidetään luonto- ja lintudirektiivin suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia.~~

~~Myös asetuksen 6 artikla on ongelmallinen suhteellisuusperiaatteen kannalta. Ehdotetut viherpeitteisyyden lisäämistavoitteet eivät huomioisi asianmukaisesti jäsenvaltioiden erilaisia lähtötilanteita. Velvoite lisätä prosentuaalisesti viherpeitteisyyttä edellyttäisi tällä hetkellä unionin keskitason yläpuolella olevien jäsenvaltioiden lisäävän edelleen viherpeitteisyyttä samassa suhteessa kuin unionin heikoimmalla tasolla olevien maiden, vaikka asetuksen tavoitteiden kannalta ratkaisevaa olisi saavuttaa kaikissa jäsenvaltioissa riittävä vähimmäistaso.~~

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutustenarviointi

Komissio on tehnyt ehdotuksesta vaikutusten arvioinnin. Arvioinnissaan komissio on tarkastellut erilaisia vaihtoehtoja ehdotuksen yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.2 Lainsäädännölliset vaikutukset

EU:n asetukset ovat kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, eivätkä asetukset pääsääntöisesti edellytä säädöksen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Asetusehdotus kuitenkin sisältää käytännössä säännöksiä, jotka edellyttävät kansallisen lainsäädännön muuttamista ja täydentämistä.

Alustavan arvion mukaan kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisen tueksi olisi tarpeen täydentää voimassa olevaa lainsäädäntöä kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelua, hyväksymistä ja suhdetta viranomaismenettelyihin sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an- netun lain (808/2019) 7 pykälässä laajempaa muutoksenhakuoikeutta sekä vireillepano-oikeuttakoskien.

Asetuksen 12 artikla edellyttäisi, että jäsenvaltio ilmoittaa kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa kuvauksen 4–10 artiklassa säädettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden täyttämiseksi suunnitelluista tai käyttöön otetuista ennallistamistoimenpiteistä, tiedot toimenpiteistä, joilla varmistetaan hyvässä tilassa olevien luontotyyppien ja lajin elinympäristöjen heikentymättömyys ja luontotyyppien kattamien alueiden heikentymättömyys Natura 2000 -verkoston ulkopuolella.

Ennallistamisasetuksen edellyttämien toimenpiteiden täytäntöönpano saattaa edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista tai täydentämistä, riippuen siitä, millaisin ohjauskeinoin ennallistamisasetuksen velvoitteet laadittavassa kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa katsottaisiin parhaimmaksi toteuttaa. Käytettävissä olevat ohjauskeinot ulottuvat luonnonsuojelun, maatalouden, metsätalouden sekä kaupunkiympäristöjen alalla tiedollisesta ohjauksesta sopimuksellisiin ohjauskeinoihin, kuten esimerkiksi toimialan kanssa tehtäviin kansallisiin green deal -sopimuksiin, taloudellisiin kannustimiin sekä viimekädessä velvoittavaan lainsäädäntöön.

Voimassa olevia luonnonsuojelulain (1096/1996) 64 a §:ssä säädettyä Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevien luonnonarvojen heikentämiskieltoa (ja sitä vastaavaa säännöstä eduskunnassa vireillä olevassa hallituksen esityksessä HE 76/2022 luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) olisi täydennettävä, mikäli heikentymättömyysvelvoite laajenisi koskemaan kaikkia luontotyyppien esiintymiä jäsenvaltiossa.

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Valtiontaloudelliset vaikutukset

Suomelle muodostuvat vuotuiset kustannukset olisivat komission arvion mukaan 931 miljoonaa euroa. EU-jäsenvaltioille arvioiduista kokonaiskustannuksista tämä olisi 12,6 prosenttia. Suomen maksuosuus EU:n budjettiin on nykyisin 1,77 prosenttia. Suomelle aiheutuisi kolmanneksi eniten kustannuksia Ranskan ja Espanjan jälkeen, bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle aiheutuisi eniten kustannuksia (0,39 prosenttia BKT:stä). Puolet Suomelle kohdistuvista vuotuisista kustannuksista aiheutuisivat sisävesien ennallistamisesta, noin viidennes metsien ennallistamisesta ja noin kuudennes turvemaiden ennallistamisesta. Komissio arvioi Suomelle syntyvän vuosittain 9,7 miljardia euroa laskennallisia hyötyjä ekosysteemipalvelujen kasvun myötä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission esittämiin arvioihin kustannuksista ja hyödyistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Ne perustuvat koko EU:n laajuisen aineiston keskiarvoihin ja mediaaneihin, eikä EU:n laajuinen otos välttämättä ota huomioon Suomen erityispiirteitä kovinkaan hyvin. Kustannusten osalta on syytä huomioida merkittäviä epävarmuuksia liittyen mm. ennallistettavien pinta-alojen määrään ja tarvittaviin toimenpiteisiin, joita on vaikea arvioida tarkasti nykytiedolla. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotukselle arvioidut kustannusvaikutukset saattavat olla osin päällekkäisiä jo voimassa olevan sääntelyn toimeenpanon kustannusten kanssa (mm. luonto- ja lintudirektiivit sekä vesipuitedirektiivi). Asia vaatii lisäselvitystä.

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. Asetusehdotuksesta teetetyn kansallisen esiselvityksen (Kareksela 2022) perusteella 4 ja 5 artiklojen toimeenpanon kustannuksiin voidaan vaikuttaa merkittävästi kohdentamalla ennallistamistoimia niiden kustannusvaikuttavuuden perusteella. Myös ennallistamistoimien sijoittelulla voidaan hallita kustannuksia. Kustannusten tarkempi arviointi edellyttää vielä lisätyötä kansallisesti. Merkittäviä tietopuutteita on esimerkiksi pienten sisävesien määrissä, tilassa ja lajistossa. Monet kalleimmista ja menetelmiltään epävarmimmista luontotyypeistä puolestaan ovat sisävesien, rannikon ja merialueiden luontotyyppejä.

Komissio katsoo, että ehdotuksesta jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia voitaisiin vähentää rahoittamalla toimenpiteitä EU-rahastoista ja yksityisistä lähteistä. Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että kuluvan rahoituskehyskauden osalta EU-rahastojen tasot on sovittu, samoin rahastojen kansalliset suunnitelmat ovat pitkälti tehty. Esimerkiksi rakennerahastojen tai maaseudun kehittämisrahaston varojen käytön hyödyntäminen lyhyellä aikataululla on epätodennäköistä. Yksityinen rahoitus luonnon tilaa parantaviin kohteisiin on tällä hetkellä minimaalista, eikä sillä voida olettaa katettavan ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia. Todennäköisesti kustannukset valtaosin kohdistuisivat julkiseen talouteen ja etenkin valtiontalouteen, mutta myös kuntien talouteen.

Suomesta on raportoitu noin 1,3 miljoonaa hehtaaria boreaalisia luonnonmetsiä, josta noin 350 000 hehtaarin on arvioitu olevan Natura-verkoston ulkopuolella (Kareksela ym., Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 23/2022). Heikentynyttä boreaalista luonnonmetsää on raportin mukaan noin 105 000 – 330 000 hehtaaria. 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.~~ Valtioneuvosto katsoo tarpeellisena tarkastella työllisyysvaikutuksia kokonaisuutena sisällyttäen siihen paitsi metsätalouden myös esimerkiksi matkailu- ja virkistyspalvelut sekä puhdasta vettä vaativat teollisuudenalat.~~.~~

Asetuksen toimeenpano tukisi maankäyttösektorin nettonielun vahvistamista. Investoimalla ekosysteemien tilan parantamiseen voitaisiin välttää mahdollisesti merkittäviä kansantaloudelle koituvia kustannuksia, jotka aiheutuisivat siitä, että Suomi ei saavuttaisi EU:n asettamaa maankäyttösektorin nettonielutavoitetta. Asetusta toimeenpanevilla toimilla voidaan tavoitella maaperäpäästöjen vähentämistä, mutta myös toimeenpanon myötä mahdollisesti aiheutuva hakkuiden väheneminen osaltaan kasvattaisi nielua.

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotus edellyttäisi EU-talousarvion menoja arviolta 25,5 miljoonalla eurolla vuoteen 2027 mennessä. Nämä katettaisiin kohdentamalla varoja uudelleen, eikä esitys näin ollen lisäisi Suomen maksuja EU:lle.

Aluetaloudelliset vaikutukset

Turvepeltojen ennallistamista koskevilla tavoitteilla olisi aluetaloudellisia vaikutuksia. Turvepeltojen osuus maatalousmaasta valtakunnallisesti on noin 10 prosenttia, mutta joissakin maakunnissa (Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi) turvepeltojen osuus maatalousmaasta on jopa 25 prosenttia ja tietyissä kunnissa tai yksittäisillä maatiloilla osuus on huomattavasti enemmän. Turvepeltojen ennallistamisen taloudelliset vaikutukset ovat suuremmat alueilla, joilla turvepeltoja on enemmän ja joissa tuotannon siirtäminen vähäpäästöisemmille kivennäismaille on

haastavampaa tai jopa mahdotonta. Turvepeltojen ennallistaminen voi vähentää osaltaan ruoantuotantoon käytettävissä olevaa pinta-alaa. Luonnon tilan parantamista koskevan lainsäädäntöehdotuksen lisäksi ruoantuotantoon vaikuttavat myös muut Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteet mm. luomuviljelyn lisäämisestä ja kasvinsuojeluaineiden käytön ja riskien vähentämisestä. Eri tavoitteiden yhteisvaikutuksia ruokaturvaan ei ole arvioitu.

Ennallistamisen taloudelliset vaikutukset riippuvat alueen lisäksi siitä, mitä tukia ja kannusteita toimiin tarjotaan sekä siitä, miten ns. kosteikkoviljelystä saatavat tuotteet ja markkinat kehittyvät. Kosteikkoviljelymenetelmät ovat vielä kokeiluasteella eikä vakiintuneita markkinoita tuotteille juurikaan ole. Mikäli kosteikkoviljelyn menetelmiä ja kannusteita sekä markkinoita saadaan kehitettyä, turvepeltojen vettäminen voi tuoda uusia toimeentulon mahdollisuuksia.

Ojitettujen turvemaiden vettämisen kustannukset ovat osittain vielä heikosti tiedossa.

Ennallistamisen ja luonnon tilan parantamisen myönteiset vaikutukset talouteen tulevat todennäköisesti eri tavoin vahvistuvan paikallistalouden kautta. Erityisesti matkailu ja kalastus voivat luoda uusia toimeentulon lähteitä maakuntiin ja seuduille, joissa muu elinkeinon harjoittaminen on muuttunut vaikeaksi. Ehdotuksella olisi todennäköisesti myönteistä vaikutusta myös luonnon virkistyskäyttöön kuten metsästykseen, kalastukseen ja luontoliikuntaan. Lisäselvityksiä aluetaloudellisista vaikutuksista on tarpeen tehdä.

5.4 Hallinnolliset vaikutukset

Erityisesti suunnittelun pohjaksi tarvittavien tietopuutteiden paikkaaminen ja asetuksen toimeenpanon seurannan järjestäminen loisivat hallinnollista taakkaa. Tuntemattomassa tilassa olevien luontotyyppien inventointi ja paikkatietojen selvittäminen vaativat todennäköisesti merkittävästi lisäresursseja. Seurantojen kehittäminen on kuitenkin kansallisestikin tunnistettu ensisijaisen tärkeäksi keinoksi luonnon monimuotoisuuden suojeluun tähtäävän politiikan tehokkaammaksi ohjaamiseksi. Vaikuttamalla kansallisten ennallistamissuunnitelmien sisältövaatimuksiin sekä seuranta- ja raportointivelvoitteisiin voidaan hallinnollista taakkaa keventää.

Metsien seurannalle esitetyt indikaattorit ja niiden suotuisan tilan saavuttaminen merkitsisi mahdollisia muutoksia metsätalouden luonnonhoitotoimiin. Mikäli kaikille jäsenvaltioille asetetaan samat indikaattorit, kuten komissio esittää, ei välttämättä voitaisi keskittyä Suomen kannalta kaikista kustannustehokkaimpiin toimiin.

Asetuksen mukaisen kansallisen ennallistamissuunnitelman laatiminen, seuranta ja toimeenpano vaatisi laajaa yhteistyötä valtioneuvoston sisällä ja eri hallinnonalan viranomaisten välillä ja merkitsisi merkittävää hallinnollista lisätyötä siltä osin, kun kyse ei ole olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanosta. Tehokas yhteistyö asetuksen toimeenpanon edellyttämässä laajuudessa edellyttäisi järjestelmien yhteensopivuuden varmistamista sekä kokonaan uusien toimintatapojen luomista. Suunnitelman laatimisen edellyttämän tietopohjan täydentäminen ja kokoaminen edellyttäisi hallinnolta erillistä panostusta.

Asetusehdotuksen mukainen heikentymättömyysvelvoitteen toimeenpano aiheuttaisi hallinnollisen taakan huomattavaa kasvua elinkeinohankkeiden luvituksessa. Myös hankkeiden viiveiden voidaan olettaa lisääntyvän, jos hallinnon resursseja ei turvata.

Hallinnollisia vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa kokonaisuudessaan arvioida, ja niitä tulee selvittää jatkovalmistelussa.

5.5 Ympäristövaikutukset

Asetuksen odotetaan johtavan yleisesti merkittäviin myönteisiin ympäristövaikutuksiin.

5.5.1 Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja ekosysteemipalveluihin

Asetuksen toimeenpano johtaisi heikentyneiden lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien sekä laajempien ekosysteemien tilan merkittävään parantumiseen. Koska lajien elinympäristöjen heikkeneminen ja häviäminen sekä luontotyyppien heikkeneminen ovat keskeisimmät uhanalaistumisen syyt, olisi asetuksella todennäköisesti suuri vaikutus luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja sen palauttamiseen.

Asetuksen tavoitteet vaikuttaisivat myös moniin ekosysteemipalveluihin suoraan tai välillisesti. Pölyttäjien kantojen kehityssuunnan kääntäminen kasvuun turvaisi ja parantaisi pölyttäjien tar- joamaa ekosysteemipalvelua. Samoin kaupunkien viherympäristöt ovat merkittäviä paitsi pö- lyttäjille myös ihmisten terveyden ja viihtyvyyden kannalta. Tavoitteiden toimeenpano myös tukisi maatalousalueiden monimuotoisuutta turvaten maaperän ravinteiden säilymistä ja ruoka- turvaa sekä huoltovarmuutta. Metsiä koskevat tavoitteet lisäisivät metsien häiriönsietokykyä ja virtavesiä koskevat tavoitteet suurella todennäköisyydellä parantaisivat myös edellytyksiä kes- tävästi harjoitetulle kalastukselle. Toisaalta osaan tavoitteista, esimerkiksi muuttavien lintula- jien kannankehitykseen, ei voida vaikuttaa ainoastaan Suomessa ja EU:n jäsenvaltioissa tehtä- villä toimilla, vaan tavoitteiden saavuttaminen riippuu myös EU:n ulkopuolella tapahtuvasta kehityksestä ja toimenpiteistä.

5.5.2 Vaikutukset ilmastoon

Asetuksen toimeenpano pääosin tukisi ilmastonmuutoksen torjuntaa tukemalla hiilinielujen ja varastojen säilyttämistä sekä niiden vahvistamista ekosysteemien toimintaa laajasti palauttamalla.

Suojeluun päätyvät kivennäismaametsät ylläpitävät hiilivarastoja samalla kun ne turvaavat luonnon monimuotoisuutta. Myös metsien ennallistaminen esimerkiksi polttamalla ja tietyt luonnonhoitotoimet voivat toimia hiilivaraston turvana, mikäli ennallistamisen jälkeen metsätalous on alueilla varovaista.

Hiilitaseisiin voidaan ennallistamisella potentiaalisesti vaikuttaa positiivisesti ennen kaikkea turvemaiden maaperäpäästöjen kautta. Maaperäpäästöt syntyvät ojituksen seurauksena aikaansaadusta turpeen hajoamisesta, joka jatkuu niin kauan kuin turvetta on jäljellä. Nostamalla pohjaveden pinnan taso riittävän korkealle turpeen hajoaminen lakkaa ja hiilidioksidipäästöt loppuvat. Turvemaiden ennallistaminen lisää metaanipäästöjä, mutta tietyillä turvemailla ko. vaikutus on selvästi pienempi kuin hiilidioksidipäästön lakkaamisesta saatava ilmastohyöty.

Arviota ennallistamiseen soveltuvista turvepelloista, entisistä turvetuotantoalueista ja muista ojitetuista turvemaista ei ole laadittu kattavasti. Alla esitetyt luvut ovat hyvin epävarmoja johtuen turvemaiden päästöjen suurista vaihteluista. Näitä arvioita tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Turvepeltojen päästökertoimet ovat pinta-alayksikköä kohden moninkertaiset verrattuna muihin maankäyttöluokkiin. Esimerkiksi ennallistamalla 50 000 ha voitaisiin saavuttaa jopa miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin (-1 Mt CO2-ekv.) vuotuinen päästövähennys, kun vaikutusta tarkastellaan 100 vuoden aikajänteellä. Turvepeltojenkin osalta on tärkeää tunnistaa ennallistamisen vaikutusten olevan hyvin erilaiset erityyppisillä pelloilla. Ennallistamistoimet tulisi suunnata ennen kaikkea paksuturpeisille pelloille, joiden pohjavedenpinta on mahdollista nostaa ja ylläpitää tasolla, jolla turpeen hajoaminen saadaan pysäytettyä.

Myös entisten turvetuotantoaluiden päästöt ovat suuret tuotannon päättymisen jälkeen, jos turvetta on jäljellä ja sen hajoaminen jatkuu. Ennallistamalla esimerkiksi 10 000 ha voitaisiin saada luokkaa 60 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnin (-60 kt CO2-ekv.) vuotuinen päästövähennys 100 vuoden aikajänteellä.

Metsäojitetuilla soilla ennallistamisen vaikutukset vaihtelevat enemmän kuin muissa maankäyttöluokissa. Rehevillä puustoisilla ojitetuilla turvemailla, joissa turpeen hajoaminen on voimakasta, voidaan ennallistamalla saada aikaan merkittäviä päästövähennyksiä. Kareksela ym. 2022 esittävät soiden ennallistamispinta-alaksi 532 000 ha. Jos tästä pinta-alasta neljäsosa (= 133 000 ha) ennallistetaan puustoiseksi suoksi, vuotuinen päästövähennys voisi olla yli 200 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia (-200 kt CO2-ekv.) 100 vuoden aikajänteellä.

Sen sijaan karuilla puustoisillakaan suotyypeillä ei ennallistaminen tuota päästövähennyksiä ko. aikajänteellä ja jos ennallistamisen tuloksena on avosuo (eli puusto poistetaan avohakkuulla), muodostuvat rehevätkin suotyypit päästölähteiksi. Jakamalla soiden ennallistamispinta-ala neljään osaan; rehevät puustoiset – rehevät avosuot – karut puustoiset – karut avosuot; päädytään Kareksela ym. 2021 päästökertoimilla vuotuisessa nettovaikutuksessa päästöjen lisäykseen yli miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin verran (+1,6 Mt CO2-ekv.), kun vaikutusta tarkastellaan 100 vuoden aikajänteellä.

Ilmaston kannalta puustoisten ojitettujen turvekankaiden tehokkain toimi olisi nk. passiivinen ennallistaminen, eli metsätalouden lopettaminen ja ojien jättäminen pikkuhiljaa rappeutumaan.

Tällöin puusto jatkaisi haihduttamistaan ja näin pitäisi huolta vesitaloudesta. Nämä puustoiset turvemaametsät ovat kasvullisessa vaiheessa, jolloin hiilivaraston kehityksen voi olettaa jatkuvan 50–100 vuotta korkealla tasolla. Tätä vaihtoehtoa ei esitetä Kareksela ym. (2021) selvityksessä. Turpeen hajoaminen kuitenkin jatkuisi niin kauan kuin puut pitäisivät pohjavedenpinnan tason riittävän matalana. Toimi ei siis sellaisenaan tuota turvekankaiden ennallistumista kohti suota, kuin hyvin pitkällä aikajänteellä.

5.5.3 Vaikutukset ilmastonmuutokseen sopeutumiseen

Asetuksessa esitetyillä useilla tavoitteilla voitaisiin tukea ympäristön kykyä vastata muutoksiin.

Monimuotoiset ekosysteemit sietävät paremmin häiriöitä ja palautuvat niistä paremmin, latvuspeittävyyden ja viherympäristön lisäämisellä sekä säilyttämisellä vähennetään kaupunkien lämpösaarekeilmiötä ja virtavesiä ennallistamalla tasataan virtaamia ja siten ehkäistään tulva- ja kuivuusriskejä. Monimuotoiset metsä- ja maatalousympäristötkin kestävät paremmin erilaisia häiriöitä ja palautuvat niistä paremmin.

5.6 Vaikutukset kaupunkeihin

Asetuksen 6 artikla koskisi vuoden 2019 tilastoaineiston perusteella Suomessa pääkaupunkiseutua (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) sekä suurimpia kaupunkeja Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Tampere ja Turku, jotka täyttäisivät asukastiheydeltään kaupungin määritelmän. Osa niiden lähiseudun kunnista täyttäisi esikaupungin tai pienemmän kaupungin määritelmän ja suurimmat maakuntien keskukset, mukaan lukien Ahvenanmaan maakunnassa Maarianhamina, täyttäisivät pienemmän kaupungin määritelmän. Artiklan velvoitteet koskisivat kaikkiaan 63 kaupunkia tai kuntaa.

Suomen kaupunkimaisilla alueilla on unionin suurin viheralueosuus ja toiseksi suurin puupeitteisyys. Viheralueita ja puupeitteisyyttä pystytään lisäämään kuntien ja valtion omin toimenpitein niiden omistuksessa olevilla alueilla sekä kannustimin myös yksityisten omistamilla kiinteistöillä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetuksen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen velvoitteet liittyvät perustuslain 20 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/I). Asetuksella edistettäisiin perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta pysäyttämällä luontokato ja parantamalla heikentyneitä ekosysteemipalveluita kuten pölytystä, ilmastonmuutoksen torjuntaa, ilmastonmuutokseen sopeutumista, tulvasuojelua ja maa- ja metsätalouden sekä kalakantojen tuotantopalveluita ja virkistyspalveluita.

Asetuksen vaatimukset kansalaisten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksista liittyvät perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiseen kansanvaltaan kuuluvan yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.

Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkastellessaan erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustu-

vaan keskinäissuhteeseen. Omaisuuden suojasäännöksen 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Pykälän 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Momentin mukainen omaisuudensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 8/2017 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Valiokunta on myös todennut, että kysymyksen siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, ratkaisu edellyttää kokonaisvaltaista harkintaa, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, minkä vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 8/2017 vp, s. 3–4, PeVL 61/2010 vp).

Asetusehdotuksessa tarkoitettujen ennallistamistoimenpiteiden toteuttaminen olisi maa- ja vesialueiden omistajien perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan näkökulmasta olennaista, koska toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi maa- tai vesialueen omistajan myötävaikutusta tai vähintään suostumusta. Suomessa on pitkäaikaista kokemusta vapaaehtoisista luonnonsuojelua edistävistä toimenpiteistä ja meneillään olevassa Helmi-ohjelmassa on toteutettu ennallistamistoimenpiteitä vapaaehtoisena toimintana valtion taloudellisin kannustimin. Siltä osin kuin asetus edellyttäisi täydentävää sääntelyä, säännösten perustuslainmukaisuuteen tulee kiinnittää asianmukaista huomiota. Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) ristiriita perustuslain ympäristövastuusäännöksen ja omaisuudensuojasäännöksen välillä on ratkaistu säätämällä täyden korvauksen velvoitteesta, mikäli aiheutuva haitta ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen. Metsälaissa (1093/1996) on vastaavasti rajattu korvauksettomat rajoitukset vähäistä haittaa aiheuttaviin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Koska kansallisissa ennallistamissuunnitelmissa olisi esitettävä tavoitteet määrällisesti ja niiden tarkempi maantieteellinen kohdentuminen määriteltäisiin vasta toteutusvaiheessa, toimenpiteitä olisi mahdollista kohdentaa niihin halukkaiden maa- ja vesialueen omistajien kohteisiin.

Asetuksessa asetettaisiin velvoitteet ja tavoitteet, jotka toteutettaisiin kansallisin toimenpitein ja pääsääntöisesti jäsenvaltioiden kansallisella budjettirahoituksella. Perustuslain 3 §:n mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta. Ehdotus on poikkeuksellinen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Sillä olisi toteutuessaan välittömiä vaikutuksia jäsenvaltioiden kansallisen talousarvioon. Mittaluokaltaan komission alustavan arvion mukaisia noin 930 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta merkittävinä, mikä kaventaisi eduskunnan harkintavaltaa kansallisesta rahoituksesta päätettäessä. Asetus olisi voimassa toistaiseksi ja tavoitteita asetettaisiin vuoteen 2050 saakka. Siten asetus sitoisi eduskun- nan budjettivaltaa pitkäaikaisesti. Jatkovalmistelussa onkin arvioitava erityisesti ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia, jotka saattaisivat johtaa eduskunnan budjettivallan rajoittamiseen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 29/2021 vp, PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon 16/2020 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Asetus esiteltiin ympäristöneuvostossa 28. kesäkuuta 2022 ja ehdotuksen käsittely alkoi neuvoston ympäristötyöryhmässä 7. heinäkuuta 2022. Neuvoston puheenjohtajamaa Tšekin tavoite on käsitellä ehdotusta mahdollisimman pitkälle omalla kaudellaan. Euroopan parlamentin raportoija ehdotukselle on César Luena S&D, ENVI.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

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

Jaostojen kirjallinen menettely pidettiin 31. päivä elokuuta ja 2. päivä syyskuuta 2022 välisenä aikana. EU-ministerivaliokunnan käsittely oli 16 päivänä syyskuuta 2022.

Raha-asiainvaliokunnan käsittely pidettiin 22 päivänä syyskuuta 2022 ja valtioneuvoston yleisistunto 22 päivänä syyskuuta 2022.

10 Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on sitoutunut YK:n luonnon monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen ja sen puitteissa tehtyihin päätöksiin luonnon monimuotoisuuden suojelusta. Suomi on myös sitoutunut Euroopan unionin biodiversiteettistrategiaan, jonka tavoitteena on kääntää luonnon monimuotoisuus elpymisuralle vuoteen 2030 mennessä. Yhtenä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteena on johtaa kansainvälistä yhteisöä esimerkillä ja edesauttaa kansainvälisen yhteisön sitoutumista siihen, että vuoteen 2050 mennessä kaikki maailman ekosysteemit on ennallistettu, kestävät häiriöitä ja ne on asianmukaisesti suojeltu. Valtioneuvosto näkee komission aloitteen merkittävänä askeleena näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi. Valtioneuvosto pitää hyvänä olemassa olevan EU:n luonnonsuojelulainsäädännön toimeenpanon tehosta- mista, ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta tärkeiden täydentävien tavoitteiden, velvoitteiden ja toimenpiteiden asettamista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimia kohdis- tetaan kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti kaikille luonnon monimuotoisuuden kannalta kes-keisille sektoreille.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, ja sitovat ~~mutta~~sekä toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuuksia,kuten tietopuutteita , jotka täytyy työn edetessä tunnistaa ja korjata~~.~~

Suomi on sitoutunut tietopohjaisen politiikkaan, ja tavoitteiden ja toimien on perustuttava kattaviin vaikutusanalyyseihin. 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. Tässä kansallisessa työssä tulee nojata parhaaseen tieteelliseen tietoon elinympäristöjen tilasta ja niiden tilan parantamisesta. Näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuh- teet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Asetuksen liitteisiin sisältyvän luonnon tilaa parantavien toimien listan tulee säilyä esimerkinomaisena.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia. ~~Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtiontalouksille. Keskeistä on, että lisätään~~ Mahdollisuuksian mukaan tulee olla mahdollista käyttää olemassa olevaa tietoa, jotta parannetaan jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja parannetaan edellytyksiä kustannus-tehokkaille ennallistamistoimille, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympä- ristöjen tarpeet riittävän tasapainoisesti. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tär-keyttä. ~~Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoimanjoustavuuden turvaamista tai lisäämistä.~~

Valtioneuvosto toteaa, että lainsäädännön jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys, tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi. Valtioneuvosto katsoo erityisesti, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota ja yhteensovittaa ehdotus ja uusiutuvan energian, strategisen resilienssin sekä vihreän siirtymän hankkeita koskeva lainsäädäntö.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi edelleen selventää asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen piiriä.

Luontoympäristöjen ennallistaminen

Valtioneuvosto toteaa, että jäsenvaltioiden ennen kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymistä toteuttamat luonnon tilan parantamisen toimenpiteet tulee huomioida asetuksessa. Jo tehtyjen toimien osalta tulee jatkossa määritellä tarkasteluvuosi kansallisella tasolla.

~~Valtioneuvoston näkemyksen mukaan luontodirektiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää heikentymättömyysvelvoitteen ulottamista ainoastaan sellaisiin Natura 2000 -verkoston ulkopuolella oleviin luontotyyppien esiintymiin, jotka ovat tarpeen luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämiseksi tai saavuttamiseksi.~~

Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota komission ehdotukseen, jonka mukaan kaikki ne luontotyyppien esiintymät, joiden tilaa ei tunneta, tulkitaan heikentyneiksi. Komission ehdotus johtaisi tältä osin toimien kohdentumiseen kustannustehottomalla tavalla, joka ei olisi toimeenpanon kannalta hyödyllistä. Lisäksi tavoitteet liittyen tietyn ekologisen tilan saavuttamiseen sekä siihen liittyvät poikkeukset vaativat jatkokehitystä ja selkeytystä.

Valtioneuvosto katsoo, että luontotyyppien palauttamista koskeva velvoite sekä siihen liittyvien käsitteiden määritelmät vaativat jatkotarkastelua. Valtioneuvosto toteaa erityisesti, että 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.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että merielinympäristöjen osalta tavoitteita tulee vielä jatkotyössä tarkentaa ja ottaa huomioon, että monet sellaiset toimet, jotka parantavat pienvesien tilaa, parantavat myös merien tilannetta. Valuma-alueen toimet, kuten maa- ja metsätalouden päästöjen vähentäminen ovat kustannustehokkaita toimia verrattuna itse vesialueella tehtäviin toimiin.

Virtaavien vesien esteiden poistaminen

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta virtavesien esteiden poistamiseksi hyvänä ja pitää tärkeänä, että EU-alueella tavoitellaan 25 000 kilometrin vapaasti virtaavien jokien tavoitetta 2030 mennessä.

Kaupunkiympäristön viherryttäminen

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa tulee tunnistaa eri jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet viheralueiden määrässä sekä alue- ja yhdyskuntarakenteessa, hallintorakenteessa ja maa-alueiden omistajuudessa.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltiolla tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti riittävä liikkumavara viheralueiden määrästä ja latvuspeittävyydestä päätettäessä, että ne voivat asettaa hyvän tason tavoitteet kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa ja päättää siitä, miten nämä tavoitteet voidaan kustannusvaikuttavimmin saavuttaa.

Valtioneuvosto toteaa, että jos artiklaan sisältyisi sitovia tavoitetasoja, artiklan velvoitteet tulisi kohdistaa vain sellaisiin kaupunkialueisiin, joiden viheralueiden määrä jää alle unionin määrittelemän vähimmäistason.

Maatalousympäristöt

Valtioneuvosto katsoo, että maataloudessa tehtävillä ennallistamistoimilla on suuri merkitys sekä ilmastolle että luonnon monimuotoisuudelle. ~~Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maatalous-sektorin ennallistamistoimet ja niille asetettavien tavoitteiden täyttäminen eivät saa heikentää ruokaturvaa, huoltovarmuutta tai maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia.~~ Maataloussektorin luonnon tilaa parantavissa toimissa huomioidaan vaikutukset ruokaturvaan. Tässä on oleellista huomioida myös positiiviset vaikutukset pölyttäjien tilanteen parantamisen kautta. On huomioitava EU:n biodiversiteettistrategiaan ja tähän lainsäädäntöaloitteeseen sisältyvien ta- voitteiden yhteisvaikutukset ruoantuotannon käytössä olevaan pinta-alaan.

On tärkeää, että tavoitteet mahdollistavat laajan keinovalikoiman luonnon tilaa parantavia ja kasvihuonekaasuja vähentäviä toimenpiteitä, kuten metsittämisen luonnon monimuotoisuutta vaarantamatta.

Valtioneuvosto katsoo, että maatalousympäristön lajistoa ja maisemapiirteitä koskevat laskentaperusteet sekä kivennäismaan orgaanista hiiltä koskeva tavoite vaativat jatkotarkastelua.

Valtioneuvosto katsoo, että ojitetuilla turvemailla tehtävät toimet ovat tärkeitä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Turvemaihin kohdistuvat toimet mahdollistavat ennen kaikkea tehokkaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen.

Valtioneuvosto korostaa, että asetuksen puitteissa edellytettävien ennallistamistoimien ei tule estää olemassa olevien turvepeltojen käyttämistä myös ruoantuotantoon tulevaisuudessa, ilmasto- ja ympäristöystävällisten viljelymenetelmien mahdollistamana. Valtioneuvosto pitääkin erityisen tärkeänä ehdotusta, että turvepeltoja koskevaa tavoitetta voidaan toteuttaa ruoantuotantoon käytettävän alan lisäksi myös muilla turvemailla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uusiin maankäyttömuotoihin on saatavilla riittävästi kannusteita. Turvepeltojen osalta tulisi ehkäistä tilannetta, jossa turvepeltoja ennallistetaan, mutta niitä myös raivataan lisää. Tämän vuoksi valtioneuvosto korostaa mahdollisten ohjauskeinojen valmistelun merkitystä turvepeltoihin kohdistuvien toimien kustannusvaikuttavuuden takaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä maaperän huomioimista osana luonnon tilan parantamista maatalousekosysteemeissä ja korostaa maaperää koskevien, olemassa olevien ja valmisteilla olevien eri politiikkojen ja niiden tavoitteiden välistä koherenssia.

Metsäympäristöt

Suomessa metsien merkitys lajien uhanalaisuudelle on keskeinen. Metsien ollessa laajasti metsätalouskäytössä, on metsätaloudessa tehtävillä toimilla suuri merkitys luonnon monimuotoi-

suudelle Suomessa. Metsiä koskevissa toimissa ja niille asetettavissa tavoitteissa on huomioitava metsäluonnon monimuotoisuus sekä metsien taloudellinen merkitys ja maanomistajien oi-keudet.

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.

Valtioneuvosto katsoo, että luontodirektiivin liitteen I metsäluontotyyppeihin kohdistuva toimeenpanon tehostaminen tavoitteita asettamalla on tärkeää.

Valtioneuvosto näkee myös, että kansallisesti tehtynä luonnonhoidon lisäämisellä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisella osana metsätaloutta on tärkeä merkitys luonnon tilan parantamisessa.

EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että metsäpolitiikan kansallinen toimivalta huomioidaan ja luonnonhoidon lisäämisessä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisessa osana metsätaloutta otetaan kansalliset erityispiirteet huomioon. ~~Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota nykyisen asetusehdotuksen mukaisiin kaikkien jäsenmaiden metsäympäristöihin yhteisesti sovellettaviin indikaattoreihin.~~ Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä vaikuttaa ehdotuksen jatkoneuvotteluissa siten, että velvoitteista tulisi mahdollisimman selkeitä ja toimeenpanokelpoisia ilman, että niillä yksityiskohtaisesti puututtaisiin kansallisen metsäpolitiikan kysymyksiin.

Kansalliset ennallistamissuunnitelmat

Valtioneuvosto pitää asetuksen täytäntöönpanossa keskeistä kansallista ennallistamissuunnitelmaa merkittävänä systemaattisena lähestymistapana, jolla luontokadon pysäyttämistä voidaan merkittävästi edistää. Ennallistamissuunnitelman laatimista koskevia vaatimuksia tulee kuitenkin tarkastella jatkovalmistelussa ja pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin vaatimuk- siin. Kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta komission kanssa käytävän arvioinnin osalta tu- lee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamis- suunnitelmansa sisällöstä. Kansallisessa työssä on tärkeää keskustella laajasti kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Asetuksen budjettivaikutukset

Valtioneuvosto ottaa mahdollisiin valtiontaloudellisiin rahoitustarpeisiin kantaa erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä. Ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia on tärkeää selvittää tarkemmin osana jatkovalmistelua. Kannat täsmentyneisiin ehdotuksiin ja niiden taloudellisiin, erityisesti valtiontaloudellisiin vaikutuksiin muodostetaan erikseen valmistelun jatkovaiheissa.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksesta aiheutuvia hallinnollista taakkaa on hillitsemään, ja siten ehdotetut seuranta- ja raportointivelvoitteet vaativat jatkotarkastelua. Seurantavelvoitteissa tulee pyrkiä kustannustehokkuuteen ja synergioihin olemassa olevien seurantojen kanssa.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

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 lainsäätämisjärjestyksessä. Esitetty delegoitu säädösvalta liitteen VII osalta on sen sijaan ongelmaton, koska kyse on esimerkinomaisesta luettelosta.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin, kun ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä koko ehdotuksen käsittelyn ajan, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Oikeusperusta

Valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto jatkovalmistelua varten erityisesti metsäympäristöjä koskevan ehdotuksen osalta. Valtioneuvosto toteaa, että esityksen jatkokäsittelyssä on arvioitava sitä, onko ehdotuksen sisältö toissijaisuusperiaatteen mukainen.