METSÄHALLITUS
FORSTSTYRELSEN
MEAHCIRÁÐÐEHUS

7.10.2022 MH 8004/2022

Asiantuntijalausunto

Metsähallitus

Valtiovarainvaliokunta 11.10.2022

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

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

EU:n ennallistamisasetuksen taustalla on EU:n biodiversiteettistrategian 2011–2020 arviointi, joka osoittaa, että luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ei ole onnistuttu pysäyttämään. Sen vuoksi EU:n komissio on parlamentin kehotuksesta laatinut lainsäädäntöehdotuksen luonnon ennallistamisesta ja jäsenmaita sitovista ennallistamistavoitteista. Kaikki tavoitteet edellyttävät toimenpiteitä sekä suojelualueilla että laajasti niiden ulkopuolella.

Ennallistamisvelvoitteen mukaisesti jäsenmaiden tulisi toteuttaa ennallistamistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen ei hyvässä tilassa olevien, luontodirektiivin liitteessä I lueteltujen luontotyyppiesiintymien parantamiseksi asteittain v. 2050 mennessä. Lisäksi tulisi samassa aikataulussa asteittain toteuttaa luontotyypin palauttavat ennallistamistoimenpiteet, jotka tarvitaan kunkin luontotyyppiryhmän suotuisan viitealan saavuttamiseksi. Asetus sisältää tavoitteita myös kaupunkiympäristöjen ekosysteemipalvelujen turvaamiseksi, virtaavien vesien esteiden poistamiseksi, pölyttäjäkadon pysäyttämiseksi sekä maa- ja metsätalousympäristön monimuotoisuuden parantamiseksi.

Metsähallitus pitää tärkeänä EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteiden mukaista komission ehdotusta ennallistamisasetukseksi, sen sisältämiä sitovia ennallistamisvelvoitteita sekä sen pikaista edistämistä toimeenpanon vahvistamiseksi ja luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttämiseksi.

Suomen luonnonsuojelualueverkoston ja valtion monikäyttömetsien hoitajana Metsähallituksella on merkittävä rooli ja osaaminen asetuksen toimeenpanon näkökulmasta sekä maa-, sisävesi- että merialueilla, ja toimii tavoitteiden saavuttamiseksi tulosohjauksensa ja omistajaohjauksensa mukaisesti.

Maa- ja metsätalousympäristön monimuotoisuuden parantaminen

Metsähallituksen monikäyttömetsien näkökulmasta keskeistä on metsäekosysteemien monimuotoisuuden parantamiseksi asetettavat velvoitteet saavuttaa kasvava suuntaus joukolle

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland
kirjaamo@metsa.fi

Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7

indikaattoreita, jotka ovat erityisen tärkeitä kyseisten ekosysteemien luonnon monimuotoisuuden kannalta.

Metsäekosysteemeissä indikaattoreita olisivat pystyyn kuolleet puut, maahan kaatuneet kuolleet puut, eri-ikäisrakenteisten metsien osuus, metsien kytkeytyneisyys, yleisten metsälintujen indeksi ja orgaanisen hiilen määrä. Metsähallitus toteaa, että indikaattorit ovat metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä, mutta ne eivät kuvaa välttämättä monimuotoisuutta riittävällä tasolla kaikissa metsäisissä luontotyypeissä. Huomioita kiinnitetään siihen, että indikaattorit ovat osin erilaiset kuin nykyisin käytetyt ja tilastoidut monimuotoisuutta kuvaavat indikaattorit. Uusien indikaattorien käyttöönotto vaatisi tietojen keräämistä ja analysointia jo inventoiduilta alueilta. Seurantatiedon tuottaminen edellyttäisi kustannustehokkaiden, kaukokartoitukseen perustuvien seurantamenetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa. Tähän on kansallisestikin tunnistettua tarvetta.

Valtion monikäyttömetsät ovat inventoitu kattavasti ja metsien käytön kestävyyden, hiilinielujen ja monimuotoisuuden seuranta on toteutettu järjestelmällisesti. Natura-luontotyyppien inventointitietoa on kattavasti saatavilla suojelualueilta ja osin myös monikäyttömetsistä, mutta lajistotiedon osalta on merkittäviä puutteita sekä eri lajiryhmien että tiedon maantieteellisen kattavuuden osalta. Olemassa olevan tiedon määrä ja laatu on erilaista valtion ja yksityismetsissä ja epäilemättä myös muiden jäsenmaiden metsien osalta. Tietopuutteiden paikkaaminen, yhdenmukaisen kriteeristön luominen luokitteluun ja seurantajärjestelmän toteuttaminen vaativat vielä mittavia resursseja.

Maatalousympäristöjen osalta tärkeää on ottaa huomioon heikentyneiden perinnebiotooppien ennallistamispotentiaali osana maatalousympäristöjen monimuotoisuutta ja EU-maatalouspolitiikkaa.

Kansalliset ennallistamissuunnitelmat

Asetuksen täytäntöönpano toteutuisi laadittavan kansallisen ennallistamissuunnitelman kautta. Tällä hetkellä suunnitelman laatimiseen tarvittavaan taustatietoon liittyy useita puutteita. Esimerkiksi luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien tilaan liittyvät epävarmuudet erityisesti suojelualueverkon ulkopuolella tuovat esiselvityksen tuloksiin merkittävää epävarmuutta. Myös puutteellinen tieto luontotyyppien pinta-alan jakautumisesta suojelualueille, valtion monikäyttömetsiin ja yksityismaille hankaloittaa sekä asetuksen toimeenpanosta aiheutuvien kustannusten että toimeenpanoon liittyvien muiden kysymysten arviointia.

Myös tilaltaan tuntemattomien luontotyyppien esiintymiin liittyvät tietopuutteet tulee paikata, eikä niitä tule oletusarvoisesti määrittää tilaltaan heikentyneiksi. Olennaiset tunnistetut tietopuutteet tulisi paikata ennen kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimista, jotta lopputuloksena on vaikuttavuudeltaan mahdollisimman hyvä kokonaisratkaisu. Tietopuutteiden paikkaaminen edellyttää riittävästi aikaa ja lisäresursseja.

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland
kirjaamo@metsa.fi
Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7

Suojelualueiden ennallistamistarpeet tulisi toteuttaa maksimaalisesti, ja verkoston ulkopuolella toteutettava toimet niin, että suojelualueverkoston kytkeytyneisyyttä vahvistavat toimet otetaan korostetusti huomioon.

Määritelmän mukaan asetuksessa tarkoitettu ”ennallistaminen” tarkoittaisi joko aktiivista tai passiivista prosessia. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi ojitetut suot voitaisiin jättää ennallistumaan itsestään ilman ojien täyttöä tai patoamista. Mittavien tavoitteiden kannalta erilaisten vaihtoehtojen mahdollistaminen onkin välttämätöntä ja esimerkiksi merialueilla merkittävä osa toimista tulisi kohdistaa valuma-alueille itse merialueiden aktiivisen ennallistamisen sijaan. Toteutustavat tulee kuitenkin harkita tapauskohtaisesti, jotta haluttu vaikuttavuus saavutetaan niin määrällisten kuin laadullistenkin tavoitteiden osalta.

Palauttavien ennallistamistoimien tavoitteiden tarkentamiseksi tarvitaan luontotyypeittäin lisätietoa ja määrittelyjä suotuisan viitealan tasosta sekä lajien kohdalla elinympäristön riittävästä laadusta ja määrästä. Jatkoselvitystarvetta liittyy ennallistamisasetuksessa mainittujen palauttavien ennallistamistoimien ja suotuisan viitealan käsitteiden osalta, sekä niihin liittyvien tarpeiden tarkempi selvittäminen.

Merialueiden osalta todetaan, että asetusta sovelletaan aluevesillä. On epäselvää sisältyvätkö merialueiden talousvyöhykkeet ennallistamisasetuksen piiriin.

Metsähallituksen mielestä kustannustehokkuuden sijasta tulisi edellytyksiä parantaa kustannus**vaikuttaville** ennallistamistoimille. Pelkästään kustannustehokkuuden ohjaamana toiminta johtaisi helposti halvimpiin toimenpiteisiin, joiden vaikuttavuus ei olisi tavoitteen kannalta riittävä. Koska kokonaistavoitteet ovat mittavia, lienee realistinen vaihtoehto kuitenkin kustannusvaikuttavuuden ja -tehokkuuden välinen kompromissi.

Ennallistamissuunnitelmien toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla. Seuranta ja raportointi edellyttävät paitsi nykyisten monimuotoisuusseurantojen jatkamista, myös uusien seurantaohjelmien käynnistämistä. Mittavan toiminnan seuranta edellyttää uudenlaisten, kustannustehokkaiden seurantamenetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa, esimerkiksi tekoälyn laajempi hyödyntäminen, kaukokartoitukseen perustuvat menetelmät ja eDNA. Seurantamenetelmien kehittäminen on kuitenkin kansallisestikin tunnistettu ensisijaisen tärkeäksi. Raportointiin liittyy useita jatkoselvittelyä edellyttäviä asioita, esimerkiksi miten toimien pinta-ala määritetään merien ja sisävesien valuma-alueilla tapahtuvien toimenpiteiden osalta.

Menetelmiä meriekosysteemien aktiiviseen ennallistamiseen ja ennallistamisen vaikutusten seurantaan on vasta kehitteillä, ja kehitystyölle tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja ennen laajempaa toteutusta. Merialueiden ennallistaminen on viime aikoina noussut vahvemmin esiin mm. Merenhoidon toimenpideohjelman, Biodiversea LIFE IP:n ja HELCOMin Itämeren suojelun toimintaohjelman kautta.

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland
kirjaamo@metsa.fi

Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7

Suhteellisuusperiaate

Asetus sisältää heikentymättömyysvelvoitteen, joka ulottuisi kaikkiin luontodirektiivin liitteessä I lueteltujen luontotyyppien esiintymiin riippumatta siitä, onko jäsenvaltio sisällyttänyt esiintymän kansalliseen Natura 2000 -verkostoon vai ei. Heikentymättömyysvelvoite on kunnianhimoinen ja haastava, mutta asetuksen tavoitteiden ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta välttämätön: samaan aikaan kun luontotyypin tilaa parannetaan toisaalla, ei saman luontotyypin tilaa asetuksen tavoitteiden, kustannustehokkuuden ja -vaikuttavuuden näkökulmasta voi heikentää toisaalla.

Valtioneuvoston näkemys viherpeitteisyyden riittävän vähimmäistason saavuttamisesta kaikissa jäsenvaltioissa nähdään perusteltuna. Tavoitteet tulee kohdistaa kansallisesti oikeudenmukaisesti.

5.3. Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksessa Suomelle muodostuisivat merkittävät vuotuiset kustannukset, mutta myös hyödyt ekosysteemipalvelujen kasvun myötä arvioidaan merkittäviksi. Kansantaloudellisesti vaikutusten laajempi arvio ja välilliset kustannukset jäävät epäselväksi. Todellinen kustannus- ja hyötyvaikutus pystytään toteamaan vasta toteutuneiden lukujen pohjalta. Lisäksi kustannusten muodostumiseen vaikuttaa ennallistamistoimenpiteiden toteutuksen tehokkuus saavutettaviin hyötyihin nähden, joka voi vaihdella toteutustavan ja kohteiden mukaan merkittävästi jäsen maiden välillä, mikä osaltaan puoltaa kansallisen vaikuttamismahdollisuuden säilyttämisen merkitystä.

Komission tekemässä kustannusarviossa epäselvää kuitenkin on mm se, kuinka komissio on onnistunut erottamaan asetuksen toimeenpanon lisäiset kustannukset olemassa olevan EU-lainsäädännön täysimääräisen toimeenpanon kustannuksista. Lisäselvitystä edellyttää se, kuinka suurelta osin tavoitteisiin voitaisiin päästä olemassa olevien politiikkojen, esimerkiksi maatalouspolitiikan rahoitusta uudelleen suuntaamalla. Myös muilta osin ennallistamisen kustannukset edellyttävät jatkoselvitystä. Kokonaiskustannusten lisäksi tulee myös selvittää ennallistamistoimien (alue)talous-, työllisyys- ja sosiaaliset vaikutukset.

Komissio on arvioinut asetusehdotuksesta koituvan Suomelle kustannuksiin nähden moninkertaiset hyödyt. Hyötyjen laskennan menetelmiä tulisi avata. Lisäselvitystarpeeksi nousee, miten ennallistaminen ja luontotyyppien tilan paranema vaikuttavat luontotyyppien tuottamiin ekosysteemipalveluihin ja miten ekosysteemipalveluista saatavat taloudelliset ja muut yhteiskunnalliset hyödyt vertautuvat ennallistamisen kokonaiskustannuksiin. Tämä edellyttäisi ekosysteemitilinpidon pikaista käyttöönottoa YK:n tilastostandardien mukaisesti.

5.5. Ympäristövaikutukset

5.1.1. Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja ekosysteemipalveluihin

Ennallistamistoimien vaikutukset vesien tilaan tulisi ottaa huomioon osana ympäristövaikutusten arviointia. Elinympäristöjen tilan parantaminen parantaa monissa tapauksissa tutkitusti myös

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland
kirjaamo@metsa.fi

Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7

vesistöjen tilaa ja siten toimii perusteluna vesienhoitorahoituksen kohdentamiseen ennallistamiseen.

5.5.2 Vaikutukset ilmastoon

Metsiin ja luontoon kohdistuvat ennallistamisen toimenpiteiden tulisi painottua ennen kaikkea luonnon monimuotoisuuden ja sopeutumiskyvyn parantamiseen. Ennallistamisen toimenpiteitä kohdistamalla oikeille paikoille ja menetelmiin voidaan saavuttaa positiivisia vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään, mutta ne voivat olla osittain ristiriidassa monimuotoisuustavoitteiden kanssa. Teollisuuden teknisillä ratkaisuilla ja sääntelyllä saavutetaan merkittävät päästövähennykset ja hillitään ilmaston muutosta tehokkaasti, mutta myös päästökompensaatiolla voi olla monimuotoisuutta vähentävä vaikutus.

5.5.3 Vaikutukset ilmastonmuutokseen sopeutumiseen

Ennallistamisasetuksessa on useita selkeitä yhtymäkohtia parhaillaan lausuntokierroksella olevaan Valtioneuvoston selontekoon kansallisesta ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmasta vuoteen 2030 kanssa (KISS2030). Sopeutumissuunnitelmassa ehdotetuista toimenpiteistä mainittakoon tässä esimerkiksi Toimenpide 11.3. "Kehitetään ja jalkautetaan valuma-aluekohtaisen suunnittelun toimintamalli, joka sisältää maa- ja metsätalouden sekä rakennettujen alueiden vesienhallinnan tarpeiden yhteensovittamisen". Valuma-aluekohtaisen suunnittelun ja toteutuksen yhdistäminen ennallistamisasetuksen tavoitteisiin tuottaisi ilmeistä synergia-arvoa.

10 Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Metsähallitus kiinnittää huomiota erityisesti jäsenmaiden erilaisiin lähtökohtiin ja tavoitteiden oikeudenmukaiseen jakautumiseen valtioiden välillä. Ennallistamisen tarpeen lähtökohdat sekä resurssit ovat hyvin erilaiset jäsenmaiden kesken. Valtioneuvoston näkemys vahvan kansallisen vaikuttamisen mahdollisuuden säilyttämisestä mm. tavoitteiden asettamisessa ja toimenpiteiden kohdistamisessa on kannatettavaa, mikä edellyttää kuitenkin avoimesti ja tutkittuun tietoon perustuvaa analyysiä toimien vaikuttavuudesta.

Metsähallitus kannattaa ennallistamisasetuksen ja uusiutuvan energian, strategisen resilienssin sekä vihreän siirtymän hankkeita koskevan lainsäädännön yhteensovittamista, mutta nostaa esiin riskin siitä, että tällöin muut tavoitteet kuten ilmastovaikutukset saattavat alkaa ohjaamaan tavoitteita ja toimenpiteitä, jolloin asetuksen tavoite ei toteudu tehokkaasti. Ennallistamisasetuksen toteuttamisen tulee edetä monimuotoisuuskärjellä, unohtamatta kuitenkaan muidenkin hyötyjen huomioon ottamista.

Luontoympäristöjen ennallistaminen

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland
kirjaamo@metsa.fi
Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7

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. Tämä sisältää kuitenkin riskin kustannustehokkuuden -ja vaikuttavuuden heikentymisestä: samaan aikaan kun luontotyypin tilaa parannetaan toisaalla, ei saman luontotyypin tilaa asetuksen tavoitteiden, kustannustehokkuuden ja -vaikuttavuuden näkökulmasta voi heikentää toisaalla. Sekä riskin, ettei asetuksen tavoitetta luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttämiseksi saavuteta.

Valtioneuvosto kiinnittää lausunnossaan kriittistä huomioita komission ehdotukseen, jonka mukaan kaikki ne luontotyyppien esiintymät, joiden tilaa ei tunneta, tulkitaan heikentyneiksi. Metsähallitus pitää kannatettavana valtioneuvoston esitystä siitä, että palauttamista koskeva velvoite sekä siihen liittyvien käsitteiden määritelmät vaativat jatkotarkastelua.

Maatalousympäristöt

Maatalouden ennallistamistoimissa tulisi ottaa huomioon myös perinnebiotoopit ja niiden hoito.

Metsäympäristöt

Metsäympäristöjen osalta asetuksessa nostetaan esiin metsätaloudessa tehtävien toimien merkitys luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Metsiä koskevissa toimissa ja niille asetettavissa tavoitteissa on huomioitava sekä metsäluonnon monimuotoisuus että metsien taloudellinen merkitys ja maanomistajien oikeudet. Monimuotoisuuden turvaaminen huomioidaan ja vapaaehtoista suojelua toteutetaan merkittävissä määrin osana valtion metsissä harjoitettavaa vastuullista metsätaloutta jo tällä hetkellä. Sääntelyn lisääminen voi heikentää vapaaehtoisuuteen perustuvien toimenpiteiden toteuttamisen halukkuutta, mikä kuitenkin nähdään merkittävänä tavoitteena kansallisen ennallistamissuunnitelman toteutumisessa.

Metsähallitus
PL 94 (Ratatie 11)
FI-01301 Vantaa, Suomi Finland
kirjaamo@metsa.fi

Tel. 0206 39 4000
www.metsa.fi
Y-tunnus / Business ID: 0116726-7