Ryhmäpäällikkö Marko Järvinen

10.10.2022

SYKE/2022/1906-1

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) U76/2022, asiantuntijalausuntopyyntö 6.10.2022

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) U76/2022

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan ympäristövaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä erityisesti sisävesien näkökulmasta.

Sisävesien ennallistamiselle on tarvetta

Luonnon tilan heikkenemisen pysäyttäminen vaatii koko yhteiskunnalta vahvan sitoutumisen sekä kaikkia yhteiskunnan osia läpäisevän rakenteellisen muutoksen (Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi, Auvinen ym. 2020). Nyt on toteutuksen aika.

Yleisesti voidaan todeta, että toimivat ekosysteemit ja monimuotoinen, elinvoimainen lajisto ylläpitävät ekosysteemipalveluita, parantavat vesiemme ekologista tilaa, hillitsevät ilmastonmuutosta ja auttavat sopeutumaan ilmastonmuutoksen väistämättömiin vaikutuksiin. Ennallistamisasetus tukee Suomen omien biodiversiteetti-, vesistö- ja ilmastotavoitteiden toteutumista.

Ennallistamisasetus tarvitaan, sillä kansallisilla tai EU:n nykyisillä toimilla ei ole onnistuttu pysäyttämään luontokatoa ja turvaamaan sisävesien (joet, järvet, pienvedet) tilaa ja monimuotoisuutta. Suomessa on yhdeksän luontodirektiivin sisävesiluontotyyppiä, joista vain kaksi alpiinisen vyöhykkeen luontotyyppiä on suotuisassa tilassa (YM 2021). Useimpia boreaalisen alueen sisävesiluontotyyppejä on määrällisesti paljon, mutta niitä ei ole sisällytetty esimerkiksi suojelualueisiin ja käyttöpaineet (säännöstely, rakentaminen, valuma-alueen kuormitusvaikutus) ovat merkittäviä.

Vesienhoidon arvio Suomen pintavesien ekologisesta tilasta (v.2019; 6875 järvi-, joki- ja rannikkovesi-muodostumaa), joka vaikuttaa sisävesiemme biodiversiteettiin, osoittaa, että järviemme pinta-alasta 87 prosenttia ja jokivesistämme 68 prosenttia on hyvässä tai erinomaisessa tilassa. Rehevöityminen on yhä suurin ongelma. Sisävesien tila ei ole muuttunut merkittävästi vuodesta 2013, joskin paikoin on havaittavissa lievää paranemista. Pienvesien tila tunnetaan Suomessa järviä ja jokivesiä huonommin. Tuore noin 90000 pienen virtaveden tilastomallinnus osoitti, että pienet virtavedet ovat laaja-alaisesti hyvin heikossa tilassa (Aroviita ym. 2021 & 2022).

Ennallistamisen merkitys sisävesissä

Sisävesien (järvet, lammet, joet ja pienvedet) ennallistamistavoitteita tukevat vesienhoitoalueilla toteutettavat vesienhoitosuunnitelmat ja niiden toimenpideohjelmat. Ennallistamisen toteuttaminen on ollut kuitenkin hidasta, sillä kokonaisnäkemystä ei ole pystytty huomioimaan, ja vaikuttavimpia toimenpiteitä priorisoimaan ja kohdentamaan riittävästi. Vesistöjen ennallistamisessa ja ekologisen tilan parantamisessa valuma-alueen kokonaisvaltainen tilaan vaikuttavien paineiden ja toimenpiteiden tarkastelu on yleensä välttämätöntä.

Ennallistamisasetuksen tavoitteiden avulla valuma-alueiden maankäytöstä lähtevä kokonaissuunnittelu tehostaa sisävesien tilan parantamista. Sisävesillä on huomattava pinta-ala ja useita luontotyyppejä, joita pystytään parantamaan ennallistamalla. Esimerkiksi tavoite lisätä luontaisesti toimivia, vapaita virtavesiä purkamalla turhia esteitä, on toteutettavissa useilla kohteilla Suomessa. Vaikutukset ovat huomattavia ekosysteemin toiminnallisuuden palautumisen myötä ja myös esimerkiksi virkistyskäytön kannalta. Ennallistamalla pituus- ja poikittaissuuntainen esteetön kulku, virtavesien avainlajien palautuminen (vaelluskalat) voi tapahtua lyhyessä ajassa (Rinnevalli ym. 2021, DG ENV 2021).

Asetetut ennallistamistavoitteet edellyttävät prosentuaalista lisäystä määrävuosiin 2030, 2040 ja 2050 mennessä huonossa tilassa olevien esiintymien ennallistamisessa. Lisäksi asetus edellyttäisi 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. Syke toteaa, että ihmistoiminnan seurauksena muuttuneiden sisävesien palautuminen on usein hidas, jopa vuosikymmeniä vievä, prosessi. Syke yhtyy siihen asetusehdotuksen linjaukseen, että laadullisten tavoitteiden osalta on hyvä, että paranemiselle ei aseteta määräaikaa sisävesiekosysteemeissä. Syke toteaa kuitenkin, että on tärkeää asettaa riittävän kunnianhimoiset ja sitovat tavoitteet ja resurssit ennallistamistyölle aikailematta.

Syke muistuttaa, että ennallistamistoimenpiteiden toteutusta ja menestystä seuraavien mittarien on oltava muutosta hyvin ilmentäviä, helposti seurattavia ja ymmärrettäviä. Syke yhtyy valtioneuvoston huomioon, että säädöksen tavoitteiden tehokkaaseen toimeenpanoon jäsenvaltioissa on taattava riittävä kansallinen liikkumavara. Tämä mahdollistaisi paremmin Suomen sisävesien erityispiirteiden huomioimisen ennallistamistoimien suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa.

Syke yhtyy myös valtioneuvoston näkemykseen siitä, että käsitteiden määrittelyllä on ehdotetussa asetuksessa suuri merkitys. On tärkeää, että tulkinnalliset epäselvyydet vältetään kansallisesti ja EU-tasolla. Esimerkiksi asetuksessa ’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.” Tämä määrittely eroaa vesipuitedirektiivin liitteen V ’hyvän tilan’ määrittelystä, missä painopiste on paineherkillä biologisilla laatutekijöillä. Lisäksi todettakoon, että suomenkielinen määritelmä ’suotuisa viiteala’ ei ole kovin informatiivinen elinympäristöjen määrän kuvaamiseen, vaan esim. 'riittävä pinta-ala' olisi helpommin ymmärrettävä termi.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission arvio asetuksen myötä tulevista ennallistamisen kustannuksista ja hyödyistä ei olisi suoraan soveltuva Suomen olosuhteisiin, koska se perustuu EU:n tason keskiarvoihin. Arviolta puolet Suomelle kohdistuvista vuotuisista kustannuksista aiheutuisi sisävesien ennallistamisesta. Sisävesien tilan parantamisessa korostuu sekä laaja-alaisten toimenpiteiden tarve (valuma-alueilla) että sisävesien suuri määrä myös pinta-alallisesti. Sisävesien osalta ennallistamistarvetta on arvioitu etenkin virtavesien osalta PAF dokumentissa (YM 2021). Natura-alueiden ulkopuolella on arvioitu ennallistamistarpeessa olevan 30 000 jokikilometriä, näiden kunnostusten kustannusarvio on noin 450 milj. euroa.

Virtaavien vesien esteiden poistaminen

Syke kannattaa asetuksessa ehdotettua vapaiden virtavesien tavoitetta ja kansallisen ennallistamissuunnitelman toteuttamista jäsenvaltiolle [missä kuvataan pitkittäis- ja poikittaissuuntaiset 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]. Suomessa arvioidaan olevan noin 130 000 km pieniä jokia ja puroja (YM 2021). Erityisesti näiden pienempien virtavesien osalta Suomessa on hyvät edellytykset palauttaa vapaasti virtaavia jokia ennalleen. Suurin osa patorakenteista (yhteensä noin 4500 kpl) ei liity vesivoiman tuotantoon ja arvion mukaan vähintään 20 % padoista on käyttötarkoituksen menettäneitä rakenteita, joiden poistosta ei siten olisi haittaa

tulvasuojelulle, vesivoiman tuotannolle tai virkistyskäytölle (Vesty tietojärjestelmä 2022). Virtavesien jatkumon esteistä suurin osa on tierumpujen kokoluokkaa olevia esteitä (noin 40 000 vaellusesteeksi arvioitua rakennetta). Vesivoimaan liittyvistä padoista ja tuotantolaitoksista noin 30 % tuottaa sähköä sähkömarkkinoille (noin 220 kpl) ja näistä alle 40 suurinta voimalaitosta tuottaa lähes kaiken säätövoiman. Toisin kuin siis julkisuudessa on usein esillä, virtavesien esteiden poistaminen ei tule vaikuttamaan Suomen vesivoiman tuotantoa vähentävästi (Iho ym. 2022).

Ennallistamisen merkitys turvemaiden vesistövaikutusten kannalta

Onnistunut turvemaiden ennallistaminen sekä palauttaminen takaisin vettä, hiiltä, ravinteita ja metalleja sitoviksi ekosysteemeiksi tukee kansallisia biodiversiteetti- ja ilmastotavoitteita sekä vesipuitedirektiivin tavoitteita. Merkittävimmin turvemaita ovat muuttaneet turpeen nosto ja mittavat ojitukset. Ihmistoiminnan muokkaamilla turvemailla tavoitteena on ollut maaperän kuivatus puiden ja viljelykasvien kasvun mahdollistamiseksi. Kaikki tehdyt ojitukset eivät ole kuitenkaan olleet onnistuneita ja ojitusten tavoitteet ovat jääneet toteutumatta. Näiden alueiden ennallistaminen takaisin suoalueiksi edistää valuma-alueen tasapainoista vesitaloutta: turvemaat toimivat vesivarastoina, ja siten tasaavat tulvia sekä ylläpitävät uomien alivirtaamia, joka osaltaan mahdollistaa elämän virtavesissä. Turvemaiden ennallistamisella pystytään myös vähentämään ilmastopäästöjen lisäksi turvemaiden käytöstä tulevia haitallisia vesistövaikutuksia, kuten eroosiota, uomien hiekoittumista ja vesistöjen liettymistä sekä happamilta sulfaattimailta huuhtoutuvia raskasmetalleja. Siten turvemaavaltaisilla valuma-alueilla turvemaiden ennallistaminen edistää myös vastaanottavissa vesistöissä tehtävien ennallistamis- ja kunnostamistoimenpiteiden onnistumista.

Kaupunkiympäristöjen ekosysteemipalveluiden turvaaminen – kaupunkivedet huomioitava

Syke toteaa, että kaupunkiympäristöjen ekosysteemipalvelujen turvaamisessa on tarve huomioida myös veden kulkeutumiseen ja pidättymiseen liittyvät seikat (kuten hulevedet, kaupunkikosteikot, tulvaratkaisut), joiden avulla voidaan estää ja vähentää kaupunkialueilta sisävesiin päätyvän kuormitusta (ml. haitalliset aineet, mikromuovi).

Tietotarpeisiin vastaaminen

Ennallistamisesitys jättää joukon avoimia kysymyksiä toteutuksesta käytännön tasolla, toimenpiteiden priorisoimisesta ja kustannusvaikutuksista. Syke yhtyy valtioneuvoston huomioon komission esittämien hyöty- ja kustannusarvioiden epävarmuuksista. Ennallistamisasetus tulee lisäämään luontotiedon tarvetta, uuden tiedon, menetelmien ja seurannan kehittämisessä ja toteuttamisessa.

Syken osaaminen luontopääoman arvioimisesta, ennallistamisen valtavirtaistamisesta ja kustannustehokkaiden toimien löytämisestä on tässä avuksi. Erityisesti sisävesiä koskien on tietopuutteita nykytilaa, tavoitetilaa ja toimenpiteitä koskien, joiden korjaamisessa voisi hyödyntää merialueella kerättyä tietoa ja menetelmiä vedenalaisen luonnon monimuotoisuudesta.

Seuranta- ja raportointivelvoitteet

Asetus velvoitettaisi jäsenvaltiot seuraamaan tavoitteiden ja velvoitteiden toteutumista ja raportoimaan siitä komission hyväksymällä raportointimenettelyllä. Syke toteaa, että raportointivaatimukset ja raportointityökalut on syytä rakentaa ajoissa ja siten, että raportointi on riittävän joustava ja ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet eikä se saa aiheuttaa kohtuutonta työmäärää jäsenmaille. Toimenpiteiden seuranta ja vaikutusten arviointi tulee kuitenkin olemaan tärkeä osa ennallistamista, joten seurannan suunnittelu ja toteutus tulee ottaa mukaan kansallisesti työhön jo alkuvaiheessa.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ryhmäpäällikkö Marko Järvisen lisäksi kehittämispäällikkö Milla Mäenpää-Engelbredt, ryhmäpäällikkö Satu Maaria Karjalainen, erikoistutkija Saija Koljonen ja erikoistutkija Anna-Kaisa Ronkanen.

Viitteet:

Aroviita, J., Ilmonen, J., Rajakallio, M., Sutela, T., Mykrä, H., Martinmäki-Aulaskari, K., Karttunen, K., Kuoppala, M., Leinonen, A., Jyväsjärvi, J., Ulvi, T., Vehanen, T. & Virtanen, R. 2021. Pienten virtavesien tilan arvioinnin kehittäminen. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2021. http://hdl.handle.net/10138/329671

Aroviita, J., Nivala, A., Tolkkinen, M. & Mykrä H. 2022. Pienten virtavesien valtakunnallinen tilan arviointi ja mallinnus (Purohelmi-hankkeen loppuraportti, päivitetty 29.8.2022, pdf) https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Pienten_virtavesien_valtakunnallinen_tilan_arviointi_ja_mallinnus

Auvinen, A.-P., Kemppainen, E., Jäppinen, J.-P., Heliölä, J., Holmala, K., Jantunen, J., Koljonen, M.-L., Kolström, T., Lumiaro, R., Punttila, P., Venesjärvi, R., Virkkala, R. & Ahlroth, P. 2020. Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-915-8

DG Environment. 2021. Guidance on Barrier Removal for River Restoration (europa.eu)

Iho, A., Soininen, N., Vehviläinen, I., Koljonen, S., Artell, J. & Belinskij, A. 2022. Rivers under pressure: Interdisciplinary feasibility analysis of sustainable hydropower Rivers under pressure: Interdisciplinary feasibility analysis of sustainable hydropower - Iho - Environmental Policy and Governance - Wiley Online Library. https://doi.org/10.1002/eet.2013

Rinnevalli, R., Artell, J., Iho, A., Konu, H., Pokki, H., Ahopelto, L., Ojanen, H., Kuoppala, M., Koljonen, S. & Louhi, P. 2021. Vaellusesteiden purkaminen osana vaelluskalojen elinympäristökunnostuksia - Jukuri (luke.fi) http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-199-8

Ympäristöministeriö. 2021. Prioritised action framework (PAF) for Natura 2000 in Finland.