Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LUONNON ENNALLISTAMISESTA (ENNALLISTAMISASETUS)

Perustuslakivaliokunta 12.10.2022

Olli Ojala, ympäristöneuvos
Ympäristöministeriö, Luonnon monimuotoisuus -yksikkö

Yleistä

- **Asetusehdotus: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52022PC0304**

- **Luodaan EU:n laajuinen kehys luonnon monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden yhdenmukaiseen seurantaan.**
- **Ehdotuksen toimeenpano edellyttää elinympäristöjen ja lajiston tilan parantamista, mikä on laajempi käsite ja pitää sisällään useampia toimenpiteitä kuin ennallistamisella on Suomessa perinteisesti käsitetty.**
- **Komission esittämä lakialoite koskee ekosysteemejä laajasti eri sektoreilla.**
- **Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimenpiteitä suojelualueilla sekä niiden ulkopuolella.**
- **Tavoitteet koskevat ensivaiheessa luontotyyppejä ja lajeja, joista on tietoa, vertailukohta ja seurantamekanismi.**

Keskeiset substanssiartiklat

Artikla 4 ja 5 Maa-, rannikko- ja makean veden ekosysteemien sekä meriekosysteemien ennallistaminen (linkit: luonto- ja lintudirektiivi, vesipuitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi)

Artikla 6 Kaupunkiympäristöt

Artikla 7 Jokien luonnollisten yhteyksien ja niihin liittyvien tulvatasanteiden luonnollisten toimintojen ennallistaminen

Artikla 8 Pölyttäjäkantojen ennallistaminen

Artikla 9 ja 10 Maatalousympäristöt ja metsäluonto

Valtioneuvoston kanta - Yleistä

- 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 tehostamista sekä täydentävien tavoitteiden, velvoitteiden ja toimenpiteiden asettamista. On tärkeää, että toimia kohdistetaan kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti kaikille luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeisille sektoreille.
- 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.
- Keskeistä on, että lisätään jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja parannetaan edellytyksiä kustannustehokkaille ennallistamistoimille, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympäristöjen tarpeet riittävän tasapainoisesti.

Valtioneuvoston kanta - Yleistä

- Valtioneuvosto toteaa, että lainsäädännön jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys, tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi.
- Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen ja sen oikeusperusta pääosin asianmukainen. Jatkokäsittelyssä toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta on seurattava ja oikeusperustan riittävyys pyrittävä varmistamaan.

Valtioneuvoston kanta - Asetuksen budjettivaikutukset

- Kustannuksia jatkoselvitettävä
- Kannat täsmentyneisiin ehdotuksiin ja niiden taloudellisiin, erityisesti valtiontaloudellisiin vaikutuksiin, muodostetaan erikseen valmistelun jatkovaiheissa.
- Hallinnollista taakka on lisäksi pyrittävä hillitsemään.

Valtioneuvoston kanta - Luontoympäristöjen ennallistaminen

- Valtioneuvosto toteaa, että jäsenvaltioiden ennen kansallisen ennallistamissuunnitelman hyväksymistä toteuttamat luonnon tilan parantamisen toimenpiteet tulee huomioida asetuksessa.
- Heikentymättömyysvelvoitteen ulottaminen Natura 2000 –verkoston ulkopuolella oleviin luontotyyppien esiintymiin on vaikeaa perustella suhteellisuusperiaatteen kannalta.
- 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.
- Valtioneuvosto katsoo, että luontotyyppien palauttamista koskeva velvoite sekä siihen liittyvien käsitteiden määritelmät vaativat jatkotarkastelua.

Valtioneuvoston kanta - 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.

Valtioneuvoston kanta - Maatalousympäristöt

- Valtioneuvosto katsoo, että maataloudessa tehtävillä ennallistamistoimilla on suuri merkitys sekä ilmastolle että luonnon monimuotoisuudelle. Valtioneuvosto katsoo, että ojitetuilla turvemailla tehtävät toimet ovat tärkeitä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.
- Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maataloussektorin ennallistamistoimet ja niille asetettavien tavoitteiden täyttäminen eivät saa heikentää ruokaturvaa, huoltovarmuutta tai maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia.
- On tärkeää, että tavoitteet mahdollistavat laajan keinovalikoiman luonnon tilaa parantavia ja kasvihuonekaasuja vähentäviä toimenpiteitä, kuten metsittämisen luonnon monimuotoisuutta vaarantamatta.
- Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä ehdotusta, että turvepeltoja koskevaa tavoitetta voidaan toteuttaa ruoantuotantoon käytettävän alan lisäksi myös muilla turvemailla.
- Turvepeltojen osalta tulisi ehkäistä tilannetta, jossa turvepeltoja ennallistetaan, mutta niitä myös raivataan lisää.

Valtioneuvoston kanta - Metsäympäristöt

- Suomessa metsien merkitys lajien uhanalaisuudelle on keskeinen ja metsätaloudessa tehtävillä toimilla on suuri merkitys luonnon monimuotoisuudelle Suomessa. Metsiä koskevissa toimissa ja niille asetettavissa tavoitteissa on huomioitava metsäluonnon monimuotoisuus sekä metsien taloudellinen merkitys ja maanomistajien oikeudet.
- Valtioneuvosto näkee myös, että kansallisesti tehtynä luonnonhoidon lisäämisellä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisella osana metsätaloutta on tärkeä merkitys luonnon tilan parantamisessa.
- 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 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 lainsäädäntöön.

Valtioneuvoston kanta - Kansalliset ennallistamissuunnitelmat

- Valtioneuvosto pitää asetuksen täytäntöönpanossa keskeistä kansallista ennallistamissuunnitelmaa merkittävänä systemaattisena lähestymistapana, jolla luontokadon pysäyttämistä voidaan merkittävästi edistää. […] tulee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä.

Valtioneuvoston kanta - 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.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeudet

- Asetuksen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen velvoitteet liittyvät PL 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. PL 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.
  - Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta
- Ehdotuksen sääntely liittyy mahdollisesti myös perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan
  - ➢ Luonnonsuojelulaissa ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välinen punninta on ratkaistu säätämällä täyden korvauksen velvoitteesta.
- Asetuksen vaatimukset kansalaisten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksista liittyvät seuraaviin PL kohtiin: 2 §:n 2 momentti, 20 §:n 2 momentti, 21 §.
- Analyysi budjettivallasta:
  - Suomen liittyessä EU:hun valtiosääntöoikeudellisten ratkaisujen mukaisesti jäsenyydellä on merkittäviä ja pysyviä budjettivaikutuksia. Suomi on EU:n jäsen perustuslakinsa perusteella ja jäsenyys merkitsee automaattisesti täysivaltaisuuden, ml. budjettisuvereenisuus, rajoituksia.
  - Kun toimitaan unionin oikeusjärjestyksen puitteissa ei synny perustuslaista johtuvia vaatimuksia samalla tavalla turvata budjettisuvereenisuutta mahdollisimman tehokkaasti, kuin unionin ulkopuolisissa järjestelyissä toimittaessa.
  - Olennaista, että järjestelyihin ei sisälly sellaisia hallitsemattomia piirteitä, joiden vuoksi jäsenvaltion vastuu voisi kasvaa yli niiden määrien, jotka on voitu etukäteen havaita ja ennakoida.

Kiitos!

Olli Ojala
ympäristöneuvos, ympäristöministeriö
puh. 040 470 0907

Jenni Korhonen-Pereira Coutinho
hallitussihteeri, ympäristöministeriö
puh. 050 307 4177

etunimi.sukunimi@gov.fi

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment