Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.10.2022

Käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa säännöt, joilla edistetään luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä unionin maa- ja merialueilla ekosysteemien ennallistamisen avulla sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin yleisten tavoitteiden saavuttamista. Asetuksessa luotaisiin puitteet, joissa jäsenvaltiot ottavat viipymättä käyttöön toimivia ja alueperustaisia ennallistamistoimenpiteitä, joiden on yhdessä katettava vähintään 20 % unionin maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä (1 artikla). Asetuksessa säädettäisiin jäsenvaltioihin kohdistuvista ennallistamistavoitteista ja -velvoitteista (II luku). Nämä koskisivat maa-alueiden, rannikoiden ja makean veden ekosysteemien (4 artikla), merten ekosysteemien (5 artikla), kaupunkien ekosysteemien (6 artikla), jokien luonnollisten yhteyksien ja niihin liittyvien tulvatasanteiden luonnollisten toimintojen (7 artikla), pölyttäjäkantojen (8 artikla), maatalouden ekosysteemien (9 artikla) ja metsien ekosysteemien (10 artikla) ennallistamista. Keskeisenä ennallistamisen välineenä olisivat kansalliset ennallistamissuunnitelmat, joiden laatiminen olisi jäsenvaltioiden velvollisuutena (III luku).

Sääntely kytkeytyy tavoitteiltaan tiiviisti perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2).

Perustuslain 20 §:n säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta. Perustuslain 20 §:n

2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (PeVL 69/2018 vp, s. 2-3).

Asetuksen velvoitteet kohdistuvat välittömästi jäsenvaltioihin. Kuitenkin sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat merkityksellisellä tavalla yksityisiin maa-alueiden ja vesialueiden omistajiin ja heidän perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaansa, joka sisältää myös omistajan oikeuden määrätä omaisuutensa käytöstä. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että ennallistamistoimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi maa- ja vesialueen omistajan myötävaikutusta tai vähintään suostumusta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen (s. 17). Perusteluista käy kuitenkin ilmi, että käytettävissä olevat ohjauskeinot ulottuvat luonnonsuojelun, maatalouden ja metsätalouden alalla paitsi tiedolliseen ohjaukseen, sopimuksellisiin ohjauskeinoihin ja taloudellisiin kannustimiin, myös viime kädessä velvoittavaan lainsäädäntöön (s. 11).

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (ks. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen lisäksi asetuksen perusoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset (esim. tietyn elinkeinon kannattavuuden olennainen heikkeneminen) sekä ehdotuksen suhde perustuslain 18 §:n 2

momentissa säädettyyn julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuuteen (vrt. kirjelmän s. 13, jossa esitetään arvio lisäsuojelun negatiivisesta työllisyysvaikutuksesta metsätaloudessa).

Valtioneuvoston kirjelmän vaikutusarvio on merkittävän yleispiirteinen. Se koskee lainsäädännöllisiä vaikutuksia, taloudellisia vaikutuksia erityisesti valtiontalouden näkökulmasta, hallinnollisia vaikutuksia sekä ympäristövaikutuksia. Se ei kuitenkaan sisällä kokoavaa tarkastelua asetuksen ja sen edellyttämien ennallistamistoimien vaikutuksista perusoikeuksien näkökulmasta (esimerkiksi maanomistajien sekä maa- ja metsätalouden harjoittajien näkökulmasta). Tämä johtunee osaksi siitä, että ennallistamistoimien tarkempi kohdentuminen tapahtuu vasta kansallisten ennallistamissuunnitelmien pohjalta, joissa määritellään määrällisesti ennallistettavat alueet (12 artikla). Kuitenkin ennallistamistoimenpiteiden ehdotettu laajuus johtaa suomalaisessa maanomistusjärjestelmässä väistämättä siihen, että ennallistamisen vaikutus kohdistuu merkittävällä tavalla myös yksittäisiin maanomistajiin ja maa- ja metsätalouselinkeinojen harjoittajiin.

Valtioneuvoston kirjelmä ei tarjoa riittävää tietopohjaa sen arvioimiseksi, voiko asetus ehdotetussa muodossa joiltakin osin johtaa perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseen puuttumiseen yksityisten maanomistajien tai elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan. Pidän tärkeänä, että asetuksen jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota sen vaikutusten tarkempaan selvittämiseen eri perusoikeuksien toteutumisen kannalta, jotta voidaan varmistaa eri perusoikeuksien tasapainottamistarpeen riittävä huomioon ottaminen.

Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään erikseen huomiota asetusehdotuksen suhteeseen eduskunnan budjettivaltaan. Kirjelmän mukaan mittaluokaltaan komission alustavan arvion mukaisia noin 930 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta merkittävinä, mikä kaventaisi eduskunnan harkintavaltaa kansallisesta rahoituksesta päätettäessä. Valtioneuvoston mukaan jatkovalmistelussa onkin arvioitava erityisesti ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia, jotka saattaisivat johtaa eduskunnan budjettivallan rajoittamiseen (s. 17-18). Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta on tosin huomautettava, että eduskunnan budjettivaltaa koskevat näkökohdat eivät nähdäkseni voi muodostua oikeudellisiksi esteiksi jonkin unionin asetuksen säätämiselle, jos kyseisen asetuksen antaminen on perussopimusten mukaan Euroopan unionin toimivallassa eli sille on esitettävissä EU:n perussopimuksiin liittyvä hyväksyttävä oikeusperuste (vrt. kirjelmän s. 9). On sinänsä tavanomaista, että unionin säädöksistä seuraa jäsenvaltioille taloudellisia kustannuksia, jotka rajoittavat jäsenvaltioiden mahdollisuutta vapaasti päättää menoistaan, mutta tältä osin budjettivallan

rajoitusten valtiosääntöinen legitimiteetti perustuu jo Suomen EU-liittymissopimukseen, joka rajoitti merkittävästi Suomen budjettisuvereniteettia ja joka osaksi tämän budjettivallan rajoituksen vuoksi saatettiin aikanaan voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.