Anne Kumpula

11.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Asetusehdotuksen tausta ja keskeiset tavoitteet

Euroopan komission kesäkuussa 2022 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus, (COM(2022) 304 final) on kokonaisuudessaan varsin kunnianhimoinen ja mittava. Komission mukaan ehdotetun ennallistamisasetuksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä ja edistämällä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä.

Ehdotuksen merkittävyyttä heijastaa se, että asetusehdotuksen lähtökohtana on luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen ja ilmastokriisin yhteenkietoutuminen, ja välttämättömyys ratkaista nämä uhat yhdessä, kuten esimerkiksi vuoden 2021 Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) ja Hallitustenvälinen luonnon monimuotoisuus- ja ekosysteemipalvelupaneelin (IPBES) yhteisraportti edellyttää.[1] Myös helmikuussa 2022 julkaistun IPCC:n raportin mukaan pääasialliset toimet ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi tulee kohdistaa luonnon suojeluun ja ennallistamiseen.

Ehdotuksen taustalla on myös se, että Euroopan unioni ei ole kyennyt pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikentymistä biodiversiteettistrategiassa (2011-2020) asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kansallisesti tilanne on sama: Suomen luontopaneelin viimeisimmän arvion mukaan Suomen luontotyypeistä noin puolet (48 %), on uhanalaisia ja keskimäärin 60 % luonnon tilasta on menetetty, ja tunnettujen eliölajien uhanalaisuus on kasvanut entisestään.

Asetusehdotuksen tavoitteena on saavuttaa EU:n biodiversiteettistrategiassa asetettu yleistavoite, jonka mukaan kaikki ekosysteemit ovat ennallistettuja, selviytymiskykyisiä ja asianmukaisesti suojeltuja vuoteen 2050 mennessä. Välitavoitteena on, että vuoteena 2030 mennessä jäsenvaltioiden ennallistamistoimenpiteet kattavat vähintään 20 prosenttia unionin maa- ja merialueista. Näiden kokonaistavoitteiden toteuttamiseksi asetusehdotus sisältää ehdotukset EU:n tärkeimpien luonnonsuojelua koskevien säädösten, luonto- ja lintudirektiivin, sekä vesipuite- ja meristrategiapuitedirektiivin tavoitteiden toteutumisen tehostamiseksi asettamalla tavoitteiden toteuttamiselle määräajat sekä sisällyttämällä niihin uusia velvoitteita ja tavoitteita. Lisäksi ehdotukseen sisältyy täysin uusia tavoitteita, jotka koskevat pölyttäjien suojelemista sekä luonnon tilan parantamista kaupunki-, maatalous- ja metsäympäristöissä sekä virtaavissa vesissä.

[1] IPCC & IPBES: Biodiversity and Climate Change: Workshop Report, 2021.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumista laatimalla kansalliset ennallistamissuunnitelmat, joissa esitetään kansalliset ennallistamistoimenpiteet ekosysteemikohtaisten tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi. Kansallisen ennallistamissuunnitelman on katettava vuoteen 2050 ulottuva ajanjakso, ja siinä on asetettava välimääräajat, jotka vastaavat asetuksessa määriteltyjä ekosysteemikohtaisia tavoitteita ja velvoitteita. Jäsenvaltioiden on lisäksi tarkasteltava uudelleen kansallista ennallistamissuunnitelmaansa vähintään kerran kymmenessä vuodessa.

Valtioneuvoston kirjelmä

Valtioneuvoston kanta ennallistamisasetusta koskevaan ehdotukseen on kauttaaltaan myönteinen. Valtioneuvosto korostaa ehdotettujen tavoitteiden merkitystä heikentyneiden lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien sekä ekosysteemien tilan merkittävään parantamiseen. Sen mukaan asetuksella on todennäköisesti suuri vaikutus luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja sen palauttamiseen. Lisäksi arviossa korostuu ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset ilmastoon ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Valtioneuvoston kanta asetusehdotukseen on kuitenkin pidättyvä ensinnäkin siltä osin kuin kyse on säädösmuodosta. Arvioitavana on, voidaanko asetuksella taata riittävä kansallinen liikkumavara säädöksen tavoitteiden tehokkaaseen toimeenpanoon jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös säädöksen oikeusperustaan, joka sen alustavan arvion mukaan on pääosin asianmukainen. Kirjelmässä kuitenkin todetaan, että on tarpeen varmistaa, että ehdotettu oikeusperusta on kaikilta osin riittävä. Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään huomiota myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseen, vaikka niidenkin osalta asetusehdotusta pidetään pääosin asianmukaisena ja perusteltuna. Valtioneuvoston kirjelmässä suhtaudutaan varsin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee asetusehdotuksen liitteitä I – VI (19-20 artikla). Sen sijaan valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin, kun ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä.

Kirjelmän mukaan asetusehdotus on merkityksellinen Suomen perustuslain (731/1999) ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sekä omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n kannalta. Lisäksi asetusehdotusta arvioidaan perustuslain 3 §:n (Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi) 1 momentin budjettisuvereniteetin näkökulmasta.

Arvio

Komission ennallistamisasetuksella on erittäin painavat PL 20 §:ään ja EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa määriteltyyn ympäristöperusoikeuteen liittyvät kytkennät. Asetusehdotus pyrkii toteuttamaan PL 20 §:n 1 momentin mukaista jokaiseen ulottuvaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Tässä yhteydessä on syytä korostaa perusoikeussäännöksen esitöissä esitettyä lähtökohtaa, jonka mukaan säännöksellä pyritään korostamaan luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyviä arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää myös luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta Tällaisen oikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia sukupolvia.

Ehdotus kytkeytyy lisäksi PL 20 §:n 2 momentista ja PL 19 §:n 3 momentista johtuviin julkisen vallan velvoitteisiin turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä. Tässä

yhteydessä on syytä painottaa luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja luonnon ennallistamisen yhteyttä myös ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa.

Asetusehdotus kytkeytyy myös PL 20 §:n 2 momentin sisältämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaan perustuslailliseen toimeksiantoon kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Säännös on kiinteässä yhteydessä PL 2.2 §:ään, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä PL 14.4 §:ään, joka asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tältä osin on syytä tuoda esiin se, että asetusehdotukseen sisältyvän muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden (16 artikla) ohella kansallisten ennallistamissuunnitelmien valmistelu ja toimeenpano edellyttää eri osapuolten kuulemista ja sitouttamista tavoitteiden määrittelyyn ja toteuttamiseen.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä esitetään, asetusehdotus on merkityksellinen myös PL 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Aluksi on syytä todeta, että ennallistamisvelvoitteista aiheutuvia vaikutuksia omaisuudensuojaan on vaikea arvioida. Kirjelmässä on selvitetty PL 20 §:n ympäristövastuun toteuttamiseen liittyviä muutoksia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten. Asetusehdotuksella on kiistatta PL 20 §:n toteuttamiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet ja perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännön perusteella omaisuuden käyttörajoitusten oikeasuhtaisuus- ja hyväksyttävyysarvioinnissa annetaan aiempaa suurempi painoarvo PL 20 §:n mukaisille perusteille. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi tarpeen huomauttaa tarpeesta kiinnittää esitettyä täsmällisemmin huomiota sääntelyn omaisuudensuojaan ulottuviin vaikutuksiin.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotuksen oikeusperusta on pääosin asianmukainen. Kirjelmässä kuitenkin nostetaan esiin tarve selvittää asetuksen oikeusperustan riittävyys. Huoli kohdistuu erityisesti EU:n toimivaltaan metsäpolitiikassa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteltua kiinnittää huomiota asetusehdotuksen oikeusperustan riittävyyden selvittämiseen.

Myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen osalta asetusehdotusta pidetään valtioneuvoston kirjelmässä asianmukaisena. Toissijaisuusperiaatteen osalta valtioneuvoston kirjelmässä nostetaan esille alueellisten ja paikallisten olosuhteiden huomioon ottamismahdollisuuden turvaaminen, mistä syystä valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta. Suhteellisuusperiaatteen toteutumisen osalta kirjelmässä nostetaan esiin erityisesti ehdotuksen mukainen heikentämättömyysvelvoitteen ulottaminen aiempaa merkittävästi laajemmaksi (ehdotuksen 4 ja 5 artikloiden 7 kohta), joka kirjelmän mukaan kaventaisi jäsenvaltioilta toimeenpanon kustannusten hallintaan liittyvää liikkumavaraa. Lisäksi kirjelmässä kiinnitetään huomiota asetusehdotuksen kaupunkien ekosysteemien ennallistamista koskevaan 6 artiklaan, jossa asetetaan kaupunkien viherpeitteisyyttä koskevat tavoitteet. Periaatteiden toteutuminen on asetusehdotuksen tavoitteiden kannalta merkityksellinen ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteltua kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida huolellisemmin asetusehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta.

Valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä kantaa, joka koskee delegoitua säädösvaltaa voi pitää perusteltuna. Vaikka ympäristösääntelylle on tyypillistä, että osa sääntelystä jätetään lakia alemman asteisen sääntelyn varaan, delegoidun säädösvallan piiriin ehdotetuissa liitteissä säänneltäisiin asetuksen täytäntöönpanon kannalta varsin merkityksellisistä seikoista. Tämän perusteella perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteltua huomauttaa tarpeesta arvioida delegoidun säädösvallan tarvetta asetusehdotuksen jatkovalmistelussa.