

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- metsäneuvos Erno Järvinen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Olli Ojala, ympäristöministeriö
- tutkimuspäällikkö Matleena Kniivilä, Luonnonvarakeskus
- johtava asiantuntija Tuula Kurikka, Metsähallitus
- Johtava EU-metsäasiantuntija Jaana Kaipainen, Suomen metsäkeskus
- KTT, tutkija Paavo Järvensivu, BIOS-tutkimusyksikkö
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- metsäjohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- EU-metsäasioiden päällikkö Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus sisältää asetuksen luonnon ennallistamisesta ja siihen liittyvän vaikutustenviointiraportin. Asetuksella siirrettäisiin komissiolle laajasti toimivaltaa antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä. Komissio perustelee toimintatapaansa tarpeella taata säädöksen välitön sovellettavuus ja johdonmukaisuus kaikissa jäsenvaltioissa.

Asetuksessa säädettäisiin luonto- ja lintudirektiivin sekä vesipuite- ja meristrategiapuitedirektiivin velvoitteiden täyttämisen tehostamiseksi määräajoista saavuttaa direktiiveissä asetettuja ta-

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

voitteita sekä täydennettäisiin niitä luonnon tilan parantamisen kannalta tärkeillä velvoitteilla ja uusilla tavoitteilla. Lisäksi asetuksella edistettäisiin unionin biodiversiteettistrategian toteutusta koskien pölyttäjien suojelemista sekä luonnon tilan parantamista kaupunki-, maatalous- ja metsäympäristöissä sekä virtaavissa vesissä.

Ehdotuksessa esitetään tavoitteiden saavuttamiseksi lähestymistapaa, jossa kukin jäsenmaa laatiisi ennallistamissuunnitelman, jossa määriteltäisiin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelman toteutusta seurattaisiin raportoinnin avulla.

Suomelle muodostuvat vuotuiset kustannukset olisivat komission arvion mukaan 931 milj. euroa. Jäsenvaltioille arvioiduista kokonaiskustannuksista tämä olisi 12,6 prosenttia. Suomen maksuosuus EU:n budjettiin on nykyisin 1,77 prosenttia. Komissio arvioi Suomelle syntyvän vuosittain 9,7 mrd. euroa laskennallista hyötyä ekosysteemipalvelujen kasvun myötä.

Komission ehdotus edellyttäisi EU-talousarvion menoja arviolta 25,5 milj. euroa vuoteen 2027 mennessä. Nämä katettaisiin kohdentamalla varoja uudelleen, eikä esitys näin ollen lisäisi Suomen maksuja EU:lle.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on ottanut ehdotukseen kantaa yleisesti ja yksityiskohtaisesti luonnonympäristön ennallistamisen, virtaavien vesien esteiden poistamisen, maatalousympäristöjen, metsäympäristöjen, kansallisten ennallistamissuunnitelmien, asetuksen budjettivaikutuksien, delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädöksen sekä oikeusperustan osalta. Alla on yleisiä ja budjettivaikutuksia koskevat kannanotot pääpiirteissään.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimia kohdistetaan kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti kaikille luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeisille sektoreille.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuuksia, kuten tietopuutteita. Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksen tavoitteita asetettaessa on kiinnitettävä huomiota jäsenvaltioiden erilaisiin lähtötilanteisiin ja olosuhteisiin. Asetuksen liitteisiin sisältyvän luonnon tilaa parantavien toimien listan tulee säilyä esimerkinomaisena.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Valtioneuvosto korostaa budjettivallan tärkeyttä. Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvioin mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenmaiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

Valtioneuvosto toteaa, että jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys, tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi. Valtioneuvosto ottaa valtiontaloudellisiin rahoitustarpeisiin kantaa erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

talousarviota koskevia menettelyjä. Ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia on tärkeää selvittää tarkemmin osana jatkovalmistelua.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa on hillittävä, ja siten ehdotetut seuranta ja raportointivelvoitteet vaativat jatkotarkastelua.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Komission ehdotuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuutta, minkä saavuttamiseksi eri ekosysteemeille säädettäisiin useita sitovia luonnon tilan parantamiseen tähtääviä tavoitteita ja velvoitteita. Tavoitteet asetettaisiin maa-, rannikko- ja makean veden sekä merialueiden ekosysteemeille. Tavoitteita toimeenpantaisiin kansallisilla ennallistamissuunnitelmissa, joiden toteutumista EU seuraisi. Tarkoituksena on antaa EU:lle mahdollisuus toimia jäsenvaltioita sitovin toimin, joten asetuksella siirrettäisiin komissiolle laajasti toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nostettiin esiin, että ennallistamisen määrittely asetusehdotuksessa poikkeaa Suomessa nykyisin käytössä olevasta ennallistamisen käsitteestä. Ehdotuksen mukaan ennallistaminen tarkoittaisi prosessia, jossa aktiivisesti tai passiivisesti tuetaan ekosysteemin elpymistä kohti hyvää tilaa tai hyvään tilaan, luontotyyppin elpymistä mahdollisimman korkeatasoiseen tilaan ja sen suotuisaan viitealaan, lajin elinympäristön elpymistä laadullisesti ja määrällisesti riittäväksi tai lajien kantojen elpymistä tyydyttävälle tasolle luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien häiriökyvyn säilyttämiseksi tai parantamiseksi.

Komission ehdotuksen taustalla on Euroopan unionin biodiversiteettistrategian 2011—2020 arviointi, joka osoittaa, ettei luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ole onnistuttu pysäyttämään. Myös hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneeli IPCC:n raportti vuodelta 2022 korostaa ekosysteemien tilan parantamisen kiireellisyyttä ja erityisesti kosteikkojen, jokien, metsien ja maatalousympäristöjen tilan parantamisen tärkeyttä.

Valiokunta toteaa, että Suomi on sitoutunut EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin, kuten YK:n monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen ja sen puitteissa tehtyihin päätöksiin luonnon monimuotoisuuden suojelusta sekä Pariisin ilmasopimukseen. Taustalla olevista sitoumuksista ja tavoitteista vallitsee tieteellinen konsensus ja laaja poliittinen yksimielisyys. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii lisätoimia myös Suomessa. Valtiovarainvaliokunta käsittelee komission ehdotusta kuitenkin lähinnä taloudellisesta näkökulmasta otamatta tarkemmin kantaa kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi, että ehdotuksesta aiheutuu Suomelle vuosittain 931 milj. euron kustannukset. EU-jäsenvaltioille arvioituista kokonaiskustannuksista tämä olisi 12,6 prosenttia, kun Suomen maksuosuus EU-budjettiin on nykyisin 1,77 prosenttia. Suomelle aiheutuisi kolmanneksi eniten

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

kustannuksia Ranskan ja Espanjan jälkeen. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle aiheutuisi eniten kustannuksia (0,39 prosenttia), ja seuraavina olisivat Latvia (0,18 prosenttia) ja Liettua (0,16 prosenttia). Ekosysteemipalveluiden kasvun myötä Suomelle syntyvän laskennallisen hyödyn komissio arvioi olevan vuosittain 9,7 mrd. euroa. Lisäksi ehdotus lisäisi EU-talousarvion menoja noin 25,5 milj. eurolla vuoteen 2027 mennessä. Nämä menot katettaisiin kohdentamalla varoja uudelleen.

Valiokunta pitää esitettyjä taloudellisia vaikutuksia erittäin mittavina ja Suomelle arvioituja kustannuksia kohtuuttoman suurina. Kustannukset ovat erittäin suuret myös muihin jäsenvaltioihin verrattuna, bruttokansantuotteeseen suhteutettuina EU:n suurimmat. Valtioneuvoston kannan mukaisesti komission esittämiin kustannuksiin ja hyötyjä koskeviin arvioihin liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Arviot perustuvat EU:n laajuisen aineiston keskiarvoihin ja mediaaneihin, eikä niissä oteta huomioon riittävästi Suomen erityispiirteitä ja jäsenmaiden erilaisia lähtötilanteita. Arvioon ei myöskään sisälly epäsuoria kustannusvaikutuksia, kuten vaikutuksia työllisyyteen ja elinkeinoelämään. Ne saattavat olla myös osin päällekkäisiä jo voimassa olevan sääntelyn toimeenpanon kustannusten kanssa. Lisäksi monen luontotyypin kohdalla iso osa pinta-alasta on ehdotuksen liitteen mukaisesti tuntematon, jolloin on vaikea arvioida todellista ennallistamisen tarvetta. Komission arvio perustuu esimerkiksi oletukseen, että kaikki tuntemattomassa tilassa olevat luontotyyppien esiintymät vaatisivat ennallistamista. Näin ei todennäköisesti Suomessa ole.

Asetusehdotuksesta teetetyn kansallisen esiselvityksen perusteella kustannukset voisivat olla noin puolet komission laskelmista. Tähän selvitykseen, kuten myöskään komission ehdotukseen, ei sisälly mahdollisia maanomistajille maksettavia korvauksia tai kannustimia, joiden kustannusvaikutus olisi suuri ottaen huomioon perustuslain mukaisen omaisuudensuojan. Esiselvityksen mukaan kustannuksia voidaan kuitenkin alentaa mm. kohdentamalla ennallistamistoimia kustannusvaikuttavuuden ja alueellisesti harkitun sijoittelun perusteella.

Valtiovarainministeriö nosti asiantuntijalausunnossaan lisäksi esiin, että ehdotuksen mukaisella volyyymilla ja aikataululla toteutetut toimenpiteet saattaisivat johtaa Suomessa kapasiteettipulaan ja työvoimakapeikkoihin. Tämä puolestaan johtaisi hintojen nousuun, mikä kasvattaisi kustannuksia edelleen.

Komission ehdotuksen toteuttaminen lisäisi merkittävästi myös hallinnollisia kustannuksia, joita aiheutuisi mm. tietopuutteiden paikkaamisesta, asetuksen toimeenpanon seurannan järjestämisestä sekä seurannan kehittämisestä. Esimerkiksi valtioneuvoston kannan mukaisesti heikentymättömyysvelvoitteen toimeenpano aiheuttaisi hallinnollisen taakan huomattavaa kasvua elinkeinohankkeiden luvituksessa. Tämän voidaan olettaa lisäävän hankkeiden viiveitä, ja näistä viivästyksistä todennäköisesti aiheutuisi kustannuksia myös yrityksille, jos hallinnon resursointi ei olisi riittävää.

Komissio katsoo, että ehdotuksesta jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia voitaisiin vähentää rahoittamalla toimenpiteitä EU-rahastoista ja yksityisistä lähteistä.

Valiokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että kuluvan rahoituskehyskauden osalta EU-rahastojen tasot on sovittu, samoin rahastojen kansalliset suunnitelmat on pitkälti tehty. Valiokunnan

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

saaman selvityksen perusteella kustannusten mittaluokka huomioon ottaen on todennäköistä, ettei Suomelle aiheutuvista kustannuksista pystyittäisi kattamaan kovinkaan suurta osaa EU-rahastojen kautta. Suomen nykyinen saanto EU-rahastoista on vuositasolla noin 1,5 mrd. euroa. Yksityisellä rahoituksella ei voida olettaa katettavan merkittävässä määrin ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia. Todennäköisesti kustannukset kohdentuisivat näin ollen pääosin julkiseen talouteen ja etenkin valtiontalouteen, mutta jossakin määrin myös kunnille.

Ekosysteemipalveluiden kasvun myötä Suomelle syntyvän laskennallisen hyödyn komissio arvioi olevan vuositasolla 9,7 mrd. euroa. Valiokunta pitää arvioitujen vuosittaisten hyötyjen suuruutta epärealistisena ja toteaa, että luontoarvojen mittaamiseen liittyy ongelmia, joita komissio ei ole avannut. Valiokunta yhtyykin valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ehdotuksen täsmällisiä hyötyjä suhteessa kustannuksiin ei voida arvioida luotettavasti.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nostettiin esiin, että hyödyt ovat pääosin markkinattomia hyötyjä (esim. kuinka suuren hyödyn ihmiset kokevat saavansa luonnossa liikkumisesta), minkä lisäksi pidettiin ongelmallisena, että hyödyt ja haitat aiheutuvat pääosin eri tahoille. Toisaalta ennallistamisen todettiin tuovan uudenlaisia työpaikkoja ja ansaintamahdollisuuksia, mutta myös niistä saatavien hyötyjen arviointia pidettiin vaikeana. Lisäksi etenkin ympäristöjärjestöjen ja tutkijoiden taholta tuotiin esiin, että ennallistamisen positiiviset vaikutukset luonnolle on arvioitu hyvin kapeasti ja komission ehdotuksen vaikutuksia on liudennettu valtioneuvoston kannassa. Joka tapauksessa on vaarana, että ennallistamisesta aiheutuvat kustannukset jakaantuisivat epätasaisesti.

Jatkotoimenpiteet

Valiokunta painottaa, että hyväksyttävän lopputuloksen saavuttamiseksi ehdotusta ja sen kokonaisuutta on muutettava siten, että kustannusvaikutukset Suomeen alenevat merkittävästi ja ovat kohtuulliset myös muihin jäsenmaihiin verrattuna. Tältä kannalta liian suoraviivaiset ennallistamisen prosentuaaliset tavoitetasot ovat ongelmallisia. Suorien kustannusten ohella on huomioitava epäsuorat kustannukset, kuten vaikutukset työllisyyteen, aluetalouteen ja kansantalouteen. Tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi huomioon tulee ottaa sosiaalinen, taloudellinen, alueellinen ja ekologinen kestävyys, minkä ohella myös hallinnolliset kustannukset on minimoitava. Erittäin tärkeää on selvittää omaisuudensuojan suhde ehdotukseen ja sen aiheuttamat kustannukset.

Kustannusten näkökulmasta valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että erityisesti luontotyypin palauttamista koskevan tarkastelujakson yksioikoinen pituus ei ole jäsenvaltioiden kesken tasapuolinen ja jäsenmaiden erilaiset lähtötilanteet tulee ottaa ehdotettua paremmin huomioon. Samoin ennen kansallisen suunnitelman hyväksymistä toteutetut luonnon tilaa parantavat toimenpiteet on huomioitava ja vaadittavan tavoitetaso tulee olla jäsenvaltioissa yhtäläinen. Esimerkiksi valtioneuvoston näkemyksen mukaisesti asetuksen 6 artiklassa ehdotetut velvoitteet viher- ja latvuspeitteisyyden prosentuaalisesta nostamisesta edellyttäisivät nykyisin keskitason yläpuolella olevien jäsenvaltioiden lisäävän peitteisyyttä samassa suhteessa kuin unionin heikoimmalla tasolla olevat maat, vaikka asetuksen velvoitteiden kannalta ratkaisevaa olisi kaikissa jäsenvaltioissa yhtäläinen riittävä taso.

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että toimenpiteiden valinnassa jäsenmaille on jätettävä riittävästi liikkumavaraa, jotta kansalliset erityisolosuhteet voidaan ottaa huomioon ja valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Tilaa on jätettävä myös uuden tutkimustiedon ja menetelmien hyödyntämiselle. Luonnon tilan arviointiin ja seurantajärjestelmien toteuttamiseen, mukaan lukien tilastointi ja tietotaso, tulee luoda yhdenmukaiset määritelmät ja kriteeristö, minkä lisäksi keskeisten käsitteiden tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä. Vahva kansallinen vaikuttaminen ja seuranta edellyttävät jäsenvaltioiden avointa ja tutkittuun tietoon perustuvaa analyysia toimien vaikuttavuudesta.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti on tärkeää, että asetetut tavoitteet ja velvoitteet ovat kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset. Valiokunta yhtyy myös valtioneuvoston näkemykseen siitä, että toimien tulisi perustua ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettiin myös arviointia, jolla selvitetäisiin vapaaehtoisten markkinoiden toimivuus tilanteessa, jossa hiilihyödyt huomioidaan täysimääräisesti kansallisessa kasvihuonekaasuinventaariorissa.

Valiokunta painottaa, että ennallistamisen on oltava mahdollista samanaikaisesti taloudellisen toiminnan kanssa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nostettiin esiin, että ennallistamisasetus hahmottaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen pitkälti luonnon suojeluna ja ennallistamisena. Selvästi vähemmälle huomiolle jää teollisen toiminnan ja kulutusjärjestelmien uudistaminen ekologisten reunaehtojen mukaisesti. Tästä eriytymisestä syntyy vastakkainasettelu talous- ja ympäristötoimenpiteiden välille, vaikka taloudellinen toiminta on mahdollista yhteensovittaa luonnontilan kanssa. Asiantuntijakuulemisessa todettiin, että erillisten suunnitelmien sijaan olisikin tarpeen luoda edellytykset yhteiselle ennakoivalle suunnittelulle.

Valiokunta on erityisen huolissaan maa- ja metsätalouden yhteensovittamisesta asetusehdotuksen kanssa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että metsätaloutta on voitava harjoittaa jatkossakin kattavasti EU-alueella ja Suomen erityispiirteet on otettava tältäkin osin huomioon. Tavoitteiden täyttäminen ei saa heikentää ruokaturvaa, huoltovarmuutta eikä maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia. Huoltovarmuuden näkökulmasta on myös selvitettävä, miten asetusluonnos vaikuttaa maankäytön muutosta edellyttäviin energia-alan hankkeisiin, kuten tuulivoiman ja voimajohtojen rakentamiseen.

Valiokunta nostaa lisäksi esiin, että käynnissä on useita, etenkin maa- ja metsätalouteen liittyviä politiikkatoimia ja hankkeita, joten on tärkeää huolehtia niiden yhteensovittamisesta päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien välttämiseksi. Tavoitteen asetannan, toimeenpanon seurannan ja valvonnan tulee kokonaisuudessaan olla yksiselitteistä kustannusten hallitsemiseksi.

Tarpeen on niin ikään ottaa huomioon, että jo käynnissä olevien ohjelmien kautta voidaan kustannustehokkaalla tavalla tehostaa luontokadon pysäyttämistä ja luonnon ennallistamista, kun ohjelmien riittävästä rahoituksesta huolehditaan tulevaisuudessakin. Esimerkiksi nykyisen METSO-ohjelman mukaiseen suojeluun on halukkuutta käytössä olevia määrärahoja enemmän. Myös vapaaehtoisuuteen perustuva HELMI-ohjelma on käynnistynyt hyvin, ja NOUSU-vaelluskalaohjelmaa voitaisiin jatkaa.

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

Eduskunnan budjettivalta

Kuten edellä on todettu, Suomessa ennallistamistoimia ja luonnon tilan parantamiseen tähtäviä toimia rahoitetaan nykyisin käytännössä julkisin varoin ja pääasiassa valtion talousarviosta. Komission ehdotuksessa asetettaisiin sitovia ennallistamistavoitteita, mikä johtaisi siihen, että ehdotuksen toimeenpaneminen edellyttäisi kansallisten varojen kohdentamista valtion talousarviosta.

Mittaluokaltaan komission alustavan — ja edellä viitatuilla tavalla epävarman — arvion mukaisia 931 milj. euron vuosittaisia kustannuksia voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta huomattavina menoina, jotka kaventaisivat merkittävästi eduskunnan harkintavaltaa sen päättäessä kansallisesta talousarviosta. Asetus olisi lisäksi voimassa toistaiseksi, ja tavoitteita asetettaisiin vuoteen 2050 saakka. Asetus sitoisi siten eduskunnan budjettivaltaa pitkäaikaisesti.

Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella komission ehdotusta arvion summittaisuudenkin huomioon ottaen Suomelle kohtuuttoman kalliina eduskunnan budjettivallan näkökulmasta ja pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa turvataan eduskunnan budjettivalta. Myös ehdotuksen oikeusperusta, suhde omaisuudensuojaan ja direktiivin käyttö asetuksen sijaan on selvitetävä.

Julkisen talouden kestävyys

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota vaikeaan julkisen talouden tilanteeseen. Koska julkinen talous ei ole keskipitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla, on myös luontokadon torjuntaan tähtäviä toimenpiteitä toteutettava julkisen talouden kannalta kestävällä tavalla.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuluvan vaalikauden aikana keskimääräinen vuotuinen lisäys luonnonsuojelumäärärahoihin verrattuna tekniseen kehukseen vuosille 2020—2023 on 107 milj. euroa. Esimerkiksi HELMI-elinympäristöohjelman vuotuinen budjetti on 40 milj. euroa ja vuonna 2022 ympäristöministeriön hallinnonalalla luonnonsuojelun menot ovat yhteensä noin 100 milj. euroa. Komission ehdotuksessa arvioidut kustannukset ovat suuruudeltaan huomattavasti nykyistä suuremmat, eikä niihin ole varauduttu julkisen talouden suunnitelmassa.

Toisaalta valiokunta pitää myös tärkeänä, että jatkossa selvitetään kansantaloudelle aiheutuvat kustannukset, jos ympäristön tilaa kohentavia toimenpiteitä ei tehdä, ja sitä, miten kustannukset muuttuvat, jos tavoitteiden saavuttaminen viivästyy. Valiokunta korostaa, että hyvin toimivat ekosysteemit ovat välttämättömiä myös talouden tulevaisuuden turvaamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että ennallistamisasetus ei komission nyt ehdottamassa muodossa ole Suomen kannalta hyväksyttävä budjettivaltaa rajoittavana. Hyväksyttävän lopputuloksen saavuttamiseksi esitystä on valtioneuvoston sekä eduskunnan valiokuntien osoittamin tavoin muutettava siten, että sen kustannusvaikutukset Suomelle alenevat merkittävästi.

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp

Helsingissä 9.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd (osittain)
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps (osittain)
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Martinen kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok (osittain)
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps (osittain)
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Sari Essayah kd (osittain)
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps (osittain)
varajäsen Jukka Kopra kok
varajäsen Merja Kyllönen vas (osittain)
varajäsen Jani Mäkelä ps (osittain)
varajäsen Lulu Ranne ps
varajäsen Veronica Rehn-Kivi r (osittain)
varajäsen Jussi Wihonen ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1 /ps

Perustelut

Euroopan unionin komission ehdotus EU-asetukseksi luonnon ennallistamisesta iskee erittäin vakavasti Suomen valtiolliseen suvereniteettiin, eduskunnan budjettivaltaan ja valtion ja kuntien talouteen. Erityisen vakavasti se vaikeuttaa maa- ja metsätaloutta sekä metsäteollisuutta.

Suomelle koituvat kustannukset ovat esityksen mukaan kolmanneksi suurimmat ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuina kaikkein suurimmat EU-maista. Kustannukset ovat täysin kohtuuttomat kuviteltuihin hyötyihin verrattuina.

EU on tällä vaalikaudella tehnyt useita Suomelle erityisen kalliita ja päätösvaltaa kaventavia esityksiä, kuten elvytyspaketti, Fit for 55 ja taksonomia. Marinin hallitus on niiden osalta epäonnistunut kansallisten etujemme puolustamisessa. Ennallistamisasetus on näitäkin vakavampi isku maatamme, kansantalouttamme ja julkista talouttamme vastaan.

EU-asetuksena se ei ota millään tavoin huomioon Suomen erityisolosuhteita, elinkeinoja eikä maamme nykyistä korkeaa luonnon ja elinympäristön suojelun tasoa. Ideologinen hanke edistää liittovaltiokehitystä ja vallan keskittämistä EU:n virkamieshallinnolle.

Suomi ei käyttänyt kesällä tilaisuuttaan toissijaisuushuomautukseen, mutta Ruotsi käytti puolustaessaan kansallista etuaan. On ilmeistä, että Marinin hallitus ei tule vastustamaan esitystä myöhemmin, joten esitys on yksinkertaisesti torjuttava, eikä suuren valiokunnan tule antaa poliittista mandaattia valtioneuvostolle hyväksyä esitystä nykyisessä tai muutetussa muodossa.

Esitys ei noudata toissijaisuusperiaatetta

EU-komissio tulkitsee esityksen noudattavan toissijaisuusperiaatetta. Periaatteen mukaan EU saa toimia vain sellaisissa asioissa ja vain siltä osin kuin tavoitteita ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla tai jos tavoitteet ovat paremmin saavutettavissa unionin tasolla.

Valtioneuvosto toteaa alustavana arvionaan, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. On todennäköistä, että Suomi itse tuntee, osaa ja uskaltaa kohdella luonnonvarojaan paremmin kuin EU:n konsensuspäätöksenä syntynyt esitys, joka ei sisällä edes kunnollisia vaikutusarvioita.

Esitys ei noudata suhteellisuusperiaatetta

EU-komissio katsoo, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen eli luonnon monimuotoisuuden saamiseksi elpymään vuoteen 2030 mennessä. Komissio myös kertoo tehneensä asiasta vaikutusarviot, joiden mukaan hyödyt ovat merkittävästi suuremmat kuin aiheutuvat kustannukset.

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Valtioneuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnin ja asetusehdotuksen perusteluiden perusteella ehdotuksen toimet ovat pääosin oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden, vaikkakin toteaa tavoitteiden olevan saavutettavissa kansallisilla toimilla, ja että EU-komission vaikutusarvioiden luotettavuus ja soveltavuus Suomen oloihin on kyseenalaista.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan esitys ei noudata suhteellisuusperiaatetta. Nyt aiemmin allekirjoitettuja sopimuksia ympäristötavoitteista käytetään perusteena suoraan Suomea sitovalle lainsäädännölle ja toimivallan siirrolle kansalliselta tasolta EU:lle. Epärealististen tai kohtuuttomien tavoitteiden saavuttamisen edellyttäminen ei voi olla peruste toimivallan näin laajalle siirrolle, eikä se varsinkaan toteuta suhteellisuusperiaatteen henkeä. Lisäksi vaikutusarviot eivät yksiselitteisesti vastaa sitä, mitä EU-komissio väittää niiden olevan, eikä niitä voi siten käyttää suhteellisuusperiaatteen täyttymisen perusteluina.

Esitys on EU-perussopimusten hengen ja kirjaimen vastainen

EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävällän piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia. EU:lla on toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Mikäli metsäpolitiikan kuuluu olla kansallisen päätäntävällän piirissä, ehdotettu asetukset ei ole hyväksyttävissä.

Esityksen moraalinen pohja on kyseenalainen

Suomi ja Ruotsi ovat metsäisiä maita, joissa on eletty ja hyödynnetty metsää, maataloutta ja soita vuosisatojen ajan. On moraalisesti väärin, että EU edes esittää, että juuri Suomen ja Ruotsin tulisi kantaa suurin taloudellinen taakka ennallistamisessa vain sen takia, että muissa maissa ei metsiä, järviä ja soita juuri ole. Mikäli esitys olisi toteutettu reilulta pohjalta, Saksa tai Ranska voisivat ennallistaa metsänsä vuosisatojen takaiseen tilaan tai vaihtoehtoisesti maksaa Suomelle vaadituista ennallistamistoimistamme käypä korvaus.

Asetus on väärä toimintatapa, toimivallan pitkäaikainen siirto ei hyväksyttävissä

Esitys on voimassa lähes 30 vuotta, vuoteen 2050 asti. Esitys olisi pitänyt laatia delegoidun asetuksen sijaan direktiivinä, jolloin jäsenmaat voisivat itse määrittellä, miten esityksen tavoitteiden kansallinen toteuttaminen suoritetaan. EU-komissio pystyy myöhemmin muuttamaan delegoiduilla asetuksilla eli ilmoitusluonteisesti esityksen oleellisinta sisältöä eli sitä, mitä ja miten pitää ennallistaa. Esitys on siten budjettisuvereniteettimme ja parlamentaarisen itsenäisyytemme kannalta vaarallinen esitys.

Esitys on taloudellisesti Suomelle harvinaisen epäreilu

Esityksen kustannukset ovat Suomelle valtavat, ja monille muille maille hyvin vähäiset. Tämä on varmasti keskeinen syy sille, miksi esitykselle löytyy EU-jäsenmaiden joukosta kannattajia.

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuina Suomelle aiheutuisi kaikista EU-maista eniten kustannuksia, 0,39 prosenttia BKT:stä. Koko esityksen kustannuksista Suomen kannettavaksi jäisi 12,6 prosenttia, vaikka maamme maksuosuus EU-budjetissa on vain 1,77 prosenttia. Todelliset kustannukset olisivat Suomelle kuitenkin paljon suuremmat.

Esityksen kustannukset ovat kertaluokkaa elpymispakettia suuremmat

Esitys aiheuttaa Suomelle EU-komission arvion mukaan miljardin euron vuotuiset kulut. Tämä tarkoittaa, että pelkästään suorat kustannukset esityksen toteutumisesta olisivat lähemmäs 30 miljardia euroa. Vertailun vuoksi, elpymispaketissa Suomi päätyi nettomaksamaan muille maille 5 miljardia euroa, ja esitystä pidettiin laajalti valtavan kokoisena sekä taloudellisesti että poliittisesti. Ennallistamisesityksen suorat kustannukset ovat siis kuusinkertaiset elpymispakettiin nähden.

Esityksessä mainitut laskennalliset kymmenen miljardin euron vuotuiset hyödyt ovat aivan ilmeisesti paikkansapitämättömiä. Laskenta pohjaa maihin, joissa ei juuri ennallistettavaa luontoa ole, ja näissä maissa ennallistamisesta voidaan olettaakin saatavan jotain hyötyjä. Suomeen suuntautuva elämysmatkailu tai mikään muukaan mekanismi ei tuottaisi Suomelle EU-komission lupamia hyötyjä, vaikka koko maa ennallistettaisiin 1500-luvulle.

Esityksessä ei ole mitenkään huomioitu niitä kustannuksia, joita syntyisi yksityisille maanomistajille tai elinkeinoelämälle, tai miten vapaaehtoisen noudattamisen loppuessa esimerkiksi maa-alueiden pakkolunastukset tai käyttökiellot toteutettaisiin alkaen purettavista rantamökeistä maa- ja metsätalouden alasajoon.

Olisi hyvin outoa, jos esityksen mukainen laaja ennallistaminen ei siis nostaisi kustannuksia esimerkiksi kaksinkertaisiksi ilmoitetuista. Todennäköisesti ennallistamisen suorat kulut, välilliset kustannukset ja taloudellisen toimeliaisuuden menetykset kasvaisivat 60—100 miljardin euron luokkaan.

Markkinat ovat taitavia ennakoimaan tulevaa, jolloin investointien romahdusten, irtisanomisten ja paniikkimyyntien aiheuttamat seuraamukset voisivat kohdentua asetuksen voimassaoloaikana Suomen talouteen etupainoitteisesti eikä hallitun tasaisesti pitkän aikavälin kuluessa. Tämä ei pelkästään vaarantaisi, vaan todennäköisesti tuhoaisi Suomen julkisen talouden kestävyuden.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon eikä hyväksy valtioneuvoston nykyistä kantaa ja että Suomen tulee vaatia ehdotetun asetuksen hylkäämistä.

**Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 9.11.2022

Ville Vähämäki ps

Sami Savio ps

Lulu Ranne ps

Jari Koskela ps

Jussi Wihonen ps

Toimi Kankaanniemi ps

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2 /kok, kd

Perustelut

Komission ehdotus asetukseksi luonnon ennallistamisesta ei ole kokoomuksen mielestä hyväksyttävissä. Valtioneuvoston kannan on oltava kielteinen, eikä Suomi saa hyväksyä ehdotusta asetukseksi. Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on maapallon elinkelpoisena pysymisen ja kestäväen kasvun kannalta elintärkeää. Sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta tai huolellisesta vaikutustenarvioinnista ei saa silti ja juuri siksi tinkiä.

Kokoomus on erittäin huolissaan hallituksen kyvystä hoitaa Suomen EU-edunvalvontaa. Koska Suomen hallitus ei kesän ja alkusyksyn aikana pystynyt erimielisyyksien vuoksi muodostamaan kantaansa ennallistamisasetukseen, menetti Suomen eduskunta oikeutensa ja mahdollisuutensa tehdä toissijaisuusreklaamaatio komissiolle Ruotsin tapaan. Ruotsin valtiopäivät jättivät toissijaisuushuomautuksen sisältävän kriittisen lausunnon aiheesta samaan aikaan, kun Suomen valtioneuvosto sai vasta annettua eduskunnalle asiaa koskevan nyt käsittelyssä olevan U-kirjeen. Suomi on asiassa auttamatta myöhässä vaikuttamisessaan. Sillä on väistämättä vaikutus lopputulokseen. Suomen olisi ollut myös tärkeää Ruotsin tavoin osoittaa ehdotuksen rikkovan toissijaisuusperiaatetta.

Lisäksi Suomen kannan tulisi olla huomattavasti selkeämpi, miltä osin emme hyväksy asetusehdotusta. Nyt valtioneuvoston jäsenten viestit ovat keskenään ristiriitaisia. Suomen kanta määritellään U-kirjeessä, mutta puheissa painotukset ja viestit vaihtelevat. Neuvotteluiden lopputulos Suomen kannalta ei voi olla onnistunut, jos kantamme ei aivan viimeistään nyt kirkastu ja vahvistu.

Valtioneuvoston lähestymistapa ennallistamisasetukseen on monin tavoin ongelmallinen. Valtioneuvosto on valmis sitoutumaan komission esitykseen, vaikka kokonaisvaltaista tietoa lopullisesta sisällöstä ja sen vaikutuksista ei ole vielä saatavilla.

Suomen kannan valmistelun aikana ei muun muassa ole ollut käytössä tietoja siitä, mille alueille asetuksen velvoitteet kohdentuvat. On huolestuttavaa, että Suomi on valmis sitoutumaan lainsäädäntöaloitteen mittaviin velvoitteisiin ilman, että niiden vaikutukset ovat selvillä. Asetusehdotuksen ennallistamistavoite on erittäin mittava, ja monet asiat vaativat vielä paljon tarkempaa määrittelyä. Lisäksi huomiota vaatii kestävyuden eri näkökulmat, kun suuri osa tavoitteista kohdistuu maan- ja metsänomistajien yksityismaille, jotka ovat esimerkiksi metsätalouskäytössä. Kokoomus ihmettelee, miten valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, jonka vaikutukset ja toimeenpanoon tarvittavat yksityiskohdat ovat vielä erittäin epäselviä.

Kokoomus pitää tärkeänä, että Suomi ajaa linjaa, että ehdotus muutettaisiin direktiiviksi. Jäsenmaiden on voitava päättää itse ennallistamislainsäädännön toimeenpanon kannalta merkittävistä ja vaikuttavuutta parantavista yksityiskohdista ja kohdentamisesta. Siksi direktiivi soveltuisi asetusta paremmin.

Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp Eriävä mielipide 2

Komission delegoitua säädösvaltaa on rajoitettava etenkin, kun kyseessä ovat kansalliseen päätösvaltaan liittyvät asiat. Lisäksi delegoidut säädökset eivät huomioi kansallisia erityispiirteitä. Hyvää on, että valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan. Kuitenkin jo lainsäädäntöpohjaan olisi suhtauduttava kriittisemmin.

Ennallistamisasetuksen vaikutusten arviointi on hyvin suppeaa. Komission arvion mukaan Suomen suorat kustannukset ovat EU-maista kolmanneksi suurimmat, lähes miljardi euroa vuosittain. Luontotyyppejen suotuisan tason määrittelyn aikajänne on Suomen kannalta ongelmallinen eikä kohtele Suomea reilusti verrattuna Keski-Euroopan maihin, jotka ovat hakanneet metsiään muun muassa viljelykäyttöön jo kauan aiemmin kuin Suomessa sotien jälkeen 1950-luvulla.

Suorat kustannukset ovat mittavat ja Suomelle suhteellisen kalliit muihin jäsenmaihin verrattuna. Kustannukset ovat kuitenkin suurella todennäköisyydellä annettuakin arviota suuremmat. Epäsuoria kustannusvaikutuksia syntyy muun muassa yksityisille maanomistajille, teollisuudelle ja alueille. Komission teettämässä vaikutusarviossa ei ole otettu huomioon vaikutusta verotuloihin. Kuitenkin valtioneuvosto kannattaa sitovaa ja hyvin korkeaa tavoitetasoa.

Kokoomus esittää huolensa siitä, miten sitova tavoitetaso onnistuttaisiin varmuudella saavuttamaan etenkin vapaaehtoisin toimin, joiden varaan valtioneuvosto kannassaan nojaa. Ja miten on suunniteltu meneteltävän, jos sitovia tavoitetasoja ei saavuteta vapaaehtoisin toimin?

Kokoomus kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikkien suunniteltujen lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutuksista tulisi tehdä kokonaisarviointi. Huolellisella kokonaistarkastelulla voitaisiin löytää vaikuttavampia ja kustannustehokkaampia toimia sekä estää päällekkäisiä tai ristiriitaisia toimia.

Etenkin pitkän aikavälin kestävyuden kannalta on välttämätöntä huolehtia luonnon kantokyvystä ja monimuotoisuudesta. Vain siten voidaan huolehtia tulevaisuuden huoltovarmuudesta, ilmastomuutokseen sopeutumisesta ja ruoantuotannosta. Kokoomus toivoo, että pyritäisiin etsimään sellaisia ratkaisuja, jotka eivät heikennä ruokaturvaa, energiaomavaraisuutta tai huoltovarmuutta tulevinakaan vuosina.

Kokonaisuudessaan EU:n komission esittämä ennallistamisasetus ei ole hyväksyttävissä. Se ei kunnioita unionin toiminnan kannalta olennaista toissijaisuusperiaatetta eikä tuota parasta mahdollista lopputulosta kansallisen liikkumavaran jäädessä liian rajalliseksi. Valuviat on korjattava. Tästä syystä valtioneuvoston myönteiset kannat ennallistamisasetukseen eivät ole hyväksyttävissä. Kokoomus suhtautuu kielteisesti asetukseen ja pitää sitä lähtökohtaisesti epäonnistuneena.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuren valiokunnan on muutettava Suomen kantaa siten, että asetusehdotuksen tavoitteiden ja veloitteiden kannattamisen sijaan Suomen kannasta käy yksiselitteisesti ilmi Ruotsin kannan tavoin, että Suomi ei hyväksy ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi.

**Valiokunnan lausunto VaVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide 2**

Helsingissä 9.11.2022

Timo Heinonen kok
Markku Eestilä kok
Matias Marttinen kok
Sari Sarkomaa kok
Jukka Kopra kok
Sari Essayah kd