

LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEEN VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN KOMISSIION ENNALLISTAMISASETUKSESTA (U76/2022 VP)

Luontopaneeli kiittää lausuntopyynnöstä koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) (U 76/2022 vp). Ennallistamisasetus on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, jonka keskeisenä tavoitteena on uudelleen määritellä EU:n ja sen jäsenvaltioiden sitoutuminen ilmasto- ja ympäristöhaasteiden ratkaisemiseen. Ohjelmassa tunnustetaan näiden haasteiden oikeudenmukaisen ja osallistavan ratkaisemisen olevan tämän sukupolven tärkein tehtävä.

Luontopaneeli katsoo, että ennallistamisasetus on vahva ja tervetullut signaali Euroopan komissiolta sen puolesta, että tavoitteen asetteluista ja puheista luontokadon pysäyttämiseksi on siirryttävä kohti toimenpiteitä. Tiedeyhteisön valtavirta, kuten hallitusten välinen luontopaneeli IPBES, on jo vuosia korostanut tavoitteiden toimeenpanon olevan ensisijaista luontokadon pysäyttämiseksi (IPBES 2018, IPBES 2019). Suomen Luontopaneeli on analysoinut jo sovittuja ja valmisteilla olevia tavoitteita, kuten nyt käsiteltävää ennallistamisasetusta ja EU:n biodiversiteettistrategian 30 % oikeudellisen suojelun tavoitetta, ja päätenyt arvioon, että tavoitteet näyttävät tällä hetkellä riittäviltä luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon monimuotoisuuden elpymiseksi (Ketola ym. 2022). Luontokadon pysäyttäminen on siis enää kiinni siitä, että päättäjät tekevät päätöksiä, jotka varmistavat tarvittavien toimenpiteiden toteutumisen.

YK:n biodiversiteettisopimusneuvotteluissa sekä EU:n sopimusneuvotteluissa ja strategioissa on havaittavissa selvä siirtymä luonnon kokonaisheikentymättömyystavoitteesta, eli siitä, että luontohaitat olisivat enintään yhtä suuret kuin luonnontilan paranemat, kohti luontoposiitivisuutta. Myös Suomen luontostrategian luonnoksessa tähdätään luontoposiitivisuuteen. Suomen luontostrategian luonnoksessa luontoposiitivisuudella tarkoitetaan sitä, että luonnon tila olisi vuoteen 2035 mennessä parempi kuin se oli vuonna 2020. Luontopaneeli katsoo, että tavoitteen siirtymä luonnon kokonaisheikentymättömyydestä kohti luontoposiitivisuutta on hyvin linjassa komission ennallistamisasetuksen tavoitteiden kanssa ja auttaa päättäjiä määrätietoisesti ohjaamaan yhteiskuntaa kohti planetaarista hyvinvointia, jonka vallitessa sekä ihmiset että muu luonto voivat hyvin ja kukoistavat (Kortetmäki ym. 2021).

Seuraavaksi Luontopaneeli kiinnittää huomiota muutamaan keskeisimpään valtioneuvoston kannassa olevaan kysymykseen.

Vapaaehtoisuuskysymys

Vuonna 2011 EU:n jäsenvaltiot yhdessä sitoutuivat EU:n biodiversiteettistrategiassa pysäyttämään luontokadon ja vapaaehtoisesti parantamaan heikennetyn luonnon tilaa 15 prosenttia vuoteen 2020 mennessä (Euroopan komissio 2011). Euroopan komission tilaama strategian arviointi paljastaa, että jäsenvaltiot epäonnistuivat sovituissa tehtävissä (Trinomics 2021).

Ennallistamisasetuksen perusteluissa komissio suorasanaisesti toteaa epäonnistumisen osoittavan, että jäsenvaltioiden vapaaehtoiset sitoumukset eivät riitä ja ne tarvitsevat apua yhdessä sovittujen EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Nyt käsitellyssä oleva ennallistamisasetus on tämä komission avunanto.

Kirjelmässä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Luontopaneeli toteaa, että vapaaehtoisuus on valinta, joka on ymmärrettävä ja monessa mielessä sosiaalisesti kestävä korostaen omistajan päätösoikeutta alueisiinsa. Luontopaneeli kuitenkin toteaa, että

valtionalouden näkökulmasta valinta tekee luonnonsuojelusta kallista suhteessa tilanteeseen, jossa luontohaittojen aiheuttaja olisi vastuussa haittojen korvaamisesta. Luonnonsuojelun vapaaehtoisuus onkin nähtävissä tulonsiirtona valtiolta luontohaittojen aiheuttajille.

Määritelmäkysymys

Luontopaneeli pitää Valtioneuvoston kirjelmän mukaisesti määritelmiä hyvin oleellisena osana ennallistamisasetuksen sisältöä. Luontopaneeli pitää määritelmiä viimeiseen tieteelliseen ymmärrykseen perustuvina, varsin onnistuneina ja kannatettavina.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan artiklojen 4 ja 5 kohdalla, että ennallistamisasetus koskee luontotyyppisiä, jotka ovat huonossa tilassa. Kyseisen kohdan englanninkielisessä ennallistamisasetuksessa kuitenkin viitataan luontotyyppisiin, jotka eivät ole hyvässä tilassa. Kohtaa on syytä täsmentää alkuperäisen ennallistamisasetuksen mukaisesti, koska luontotyyppien tilaa kuvaavassa luokittelussa on useampia luokkia, eikä ole täysin yksiselitteistä viitataanko Valtioneuvoston kirjelmässä oikein alkuperäisen ennallistamisasetuksen tarkoittamaan luonnon tilan luokkaan.

Virtavesikysymys

Luontopaneelin tulkinnan mukaan ennallistamisasetuksessa todetaan, että tilanteessa, jossa virtavesissä olevien esteiden poistaminen artikla 7 mukaisesti vaikuttaa artikla 4 mukaisiin luontotyyppisiin tai lajien elinympäristöihin, ennallistamistavoitteet eivät rajoitu siihen, mitä aiemmin on sovittu, eli että EU:ssa lisätään vapaasti virtaavia jokia 25 000 kilometriä vuoteen 2030 mennessä. Luontopaneelin tulkinnan mukaan ennallistamisasetuksen artikla 7 sanamuodot tarkoittavat, että luonto- ja lintudirektiivien luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikennetystä pinta-alasta vähintään 30, 60 ja 90 prosenttia tulee olla luonnon tilaa parantavien toimien piirissä vuoteen 2030, 2040 ja 2050 mennessä. Jos Luontopaneelin tulkinta pitää paikkansa, on valtioneuvoston kirjelmässä luotua kuvaa artikla 7 velvoittavuudesta syytä täsmentää.

Epäselvyyksien välttämiseksi artikla 7 käsittelevässä kohdassa jonkun kerran mainittu tulvatasanne lienee syytä korvata systemaattisesti sanalla tulvatasanko.

Toimivalta- ja metsäkysymys

Ennallistamisasetuksella pyritään toteuttamaan koko EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteita kaikissa luontotyypeissä. Luontopaneeli katsoo, että valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan selkeästi ilmi, että alustavan arvion mukaan komission ehdottama oikeusperusta on pääosin asianmukainen, ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen ja, että EU:lla on toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, mikä joko suoraan tai välillisesti vaikuttaa myös metsiin.

Etenkin metsäympäristöjä koskevissa kohdissa valtioneuvoston kannassa on kuitenkin havaittavissa myös epä johdonmukaisuutta. Luontopaneeli kiinnittää erityisesti huomiota kantaan, jonka mukaan *”Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota nykyisen asetusehdotuksen mukaisiin kaikkien jäsenmaiden metsäympäristöihin yhteisesti sovellettaviin indikaattoreihin”*. Luontopaneeli muistuttaa, että Suomi on sitoutunut tietopohjaisen politiikkaan, ja että vertailevan tutkimusperinteen metodologioihin nojautuen on selvää, että tilanteessa, jossa EU:n jäsenmaita tullaan velvoittamaan samoilla ympäristöpolitiikan tavoitteilla, on EU:n jäsenmaiden suoriutumista ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa myös mitattava samoilla indikaattoreilla. Luontopaneeli huomauttaa, että komissio on jättänyt asetuksen toteuttamisessa paljon kansallista liikkumavaraa metsiä koskeviin velvoitteisiin. Artiklassa 10 vaaditaan, että kunkin jäsenvaltion on saavutettava kasvava suuntaus yhteisille koko EU:ta koskeville indikaattoreille, mutta että kunkin indikaattorin osalta tavoitetaso, jota kussakin jäsenvaltiossa tavoitellaan, voidaan asettaa kansallisesti. Kuusi indikaattoria joihin artiklassa ja sen liitteessä viitataan ovat Luontopaneelin

asiantuntemuksen valossa päteviä ja hyvin relevantteja Suomen metsien luonnon monimuotoisuuden kannalta. Kaikille EU:n jäsenmaille tarpeellisten yhteisten indikaattoreiden lisäksi, Suomi voi kansallisesta näkökulmasta täydentää seurattavien indikaattoreiden listaa laatiessaan kansallista ennallistamissuunnitelmaa. Mainittakoon selvyden vuoksi, että artiklan 10 kohdalla mainittua metsäekosysteemien indikaattoria ”orgaanisen hiilen määrä” on liitteessä täsmennetty niin, että se koskee metsän karikkeessa ja maaperässä olevaa orgaanisen hiilen määrää, ei puihin sitoutuneen hiilen määrää. Luontopaneeli katsoo, että lisäliikkumavaran vaatiminen metsien indikaattoriasiassa ei ole tieteellisesti perusteltua ja uhkaa vesittää asetuksen keskeisen tavoitteen edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävä elpymistä metsissä. Näin ollen Suomen ei tulisi kyseenalaistaa yhteisiä indikaattoreita, joilla arvioidaan EU:n jäsenmaiden yhteisen ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

Valtioneuvosto teroittaa, että EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle ja katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että metsäpolitiikan kansallinen toimivalta huomioidaan. Luontopaneeli toteaa, että keskustelun selkiyttämiseksi metsäpolitiikan määritelmää voisi olla syytä täsmentää. Metsät ovat Suomen luonnon merkittävin elinympäristö (Hyvärinen ym. 2019) ja sen vuoksi Suomen metsäelinympäristöt ovat ympäristöpolitiikan keskiössä, jossa EU:lla on toimivaltaa. Metsäpolitiikan kansallisella toimivallalla viitattaneen siihen, että Suomen pitää voida itse päättää politiikasta, joka liittyy puiden, kuten muidenkin luonnonvarojen, taloudelliseen hyödyntämiseen. Luontopaneeli katsoo, että tulkinnanvaraisemman metsäpolitiikka käsitteen sijaan olisi syytä puhua metsätalouspolitiikasta ja vaatia kansallista toimivallan säilyttämistä nimenomaan metsätalouspolitiikassa EU:n yhteisten ympäristöpolitiikan velvoitteiden määrittelemissä rajoissa.

Kirjelmän lopussa valtioneuvosto tiivistää kantansa siihen, että on tärkeää, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia koska näin voidaan huomioida kansalliset erityisolosuhteet sekä valita kustannusvaikuttavimmat toimet. Luontopaneeli katsoo, että vaatimus on oikea, mutta, että ainakin pääosiltaan se toteutuu jo nykyisissä ennallistamisasetuksen sanamuodoissa. Luontopaneeli korostaa, että tavoitteiden on kullekin jäsenvaltiolle oltava yhteiset, mutta että keinot tavoitteiden saavuttamiseksi on hyvä jättää jäsenvaltioiden harkintaan.

Heikentymättömyysvelvoitekysymys

Valtioneuvoston kannassa kiinnitetään huomiota heikentymättömyysvelvoitteeseen osana suhteellisuusperiaatteen täyttymistä seuraavalla tavalla: *”Asetuksen 4 ja 5 artiklan 7 kohdassa ehdotettu heikentymättömyysvelvoite on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska artiklan tavoitteet voidaan saavuttaa asetuksessa ehdotetun tehokkaan seurannan ja seurannan tuloksiin sopeutuvan kansallisen ennallistamissuunnitelman avulla.”* Luontopaneeli huomauttaa, että luontohaittojen lievennyshierarkian mukaan, joka on määritelty uudistetussa luonnonsuojelulaisissa (3 §, HE 76/2022), luontohaittoja tulee aina ensisijaisesti välttää ja vasta viimeisenä keinona korjata ennallistamalla. Jos heikentymättömyysvelvoitetta ei asetuksessa missään muodossa olisi, on vaarana, että syntyy loputon heikennyksen ja ennallistamisen kierre. Tällaisen kierteen riski on todellinen, koska artiklassa 4 ja 5 velvoitetaan vuoteen 2050 mennessä ennallistamaan 90 prosenttia sellaisten artiklan tarkoittamien luontotyyppien pinta-alasta, jotka eivät ole hyvässä tilassa. Luontopaneeli katsookin, että valtioneuvoston arvio, että artiklan tavoitteet voidaan saavuttaa kansallisen ennallistamissuunnitelman avulla, on virheellinen. Lisäksi Luontopaneeli huomauttaa, että on kustannustehotonta, jos samanaikaisesti sekä sallimme artiklan tarkoittamien luontotyyppien heikentämisen ilman hyvitysvelvoitetta että investoimme merkittävästi jo aiemmin heikennettyjen vastaavien luontotyyppien tilan parantamiseen.

Valtioneuvoston kannassa todetaan myös että *”Ehdotettu heikentymättömyysvelvoite veisi jäsenvaltioilta toimeenpanon kustannusten hallinnan kannalta merkittävän liikkumavaran”*. Luontopaneeli muistuttaa, että Suomi on valtioneuvoston periaatepäätöksellä (Valtioneuvosto 2012) ja Sanna Marinin hallitusohjelmalla (Valtioneuvosto 2019) sitoutunut tavoittelemaan luontokadon pysäyttämistä. Vähintään periaatetasolla luontokadon pysäyttämisen kustannuksiin on siis sitouduttu. Ennallistamisasetuksen myötä näihin Suomen vapaaehtoiisiin tavoitteisiin tulee lisää konkretiaa, mikä komission mukaan on tarpeen, koska jäsenvaltioiden vapaaehtoiset sitoumukset eivät ole riittäneet tavoitteiden saavuttamiseen. Tästä syystä heikentymättömyysvelvoitteen kyseenalaistaminen ei vaikuta olevan linjassa Suomen omienkaan tavoitteiden kanssa.

Kirjelmässä valtioneuvosto esittää kolmannenkin perustelun, joka tekee heikentymättömyysvelvoitteesta ongelmallisen: *”Edellä mainittu heikentymättömyysvelvoite on suhteellisuusperiaatteen kannalta erityisen ongelmallinen sikäli, että se ulottuisi kaikkiin luontodirektiivin liitteessä I lueteltujen luontotyyppien esiintymiin riippumatta siitä, onko jäsenvaltio sisällyttänyt esiintymän kansalliseen Natura 2000 -verkostoon vai ei. Ehdotettu sääntely menisi pidemmälle kuin luontodirektiivi ja ympäristövastuudirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (2004/35/EY) antama direktiivi. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisten luontotyyppien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella toteutetaan nimenomaisesti Natura 2000 -verkoston avulla”*. Kyseisessä kohdassa valtioneuvosto liittää heikentymättömyysvelvoitteen Natura 2000 -suojelualueverkostoon ja ennallistamiseen. Luontopaneeli muistuttaa, että Suomen kannattamassa EU:n biodiversiteettistrategiassa (Euroopan komissio 2020) todetaan nykyisen suojelualueverkoston olevan riittämätön luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja asetetaan tavoitteeksi suojelualueiden lisääminen niin, että vuoteen 2030 mennessä oikeudellisen suojelun piirissä on vähintään 30 prosenttia sekä EU:n maa- että merialueista. Lisäksi strategiassa linjataan, että tiukan suojelun piirissä on oltava vähintään kolmannes EU:n suojelualueista, eli 10 prosenttia EU:n pinta-alasta. Strategiassa todetaan, että kunkin jäsenvaltion on tehtävä oma osuutensa, vaikka tavoiteprosentteja ei ole jaettu jäsenvaltioittain. Luontopaneeli on aiemmin todennut, että jäsenvaltio, joka suojelee yleistä prosenttitavoitetta pienemmän osan pinta-alastaan, vierittää vastuutaan luonnonsuojelusta muille jäsenvaltioille – muiden on silloin suojeltava yleistä prosenttitavoitetta suurempi osa pinta-alastaan (Kotiaho ym. 2021). Suojelualueet toimivat hyvin luonnon turvaamiseen – kunhan niitä on tarpeeksi ja riittävän lähellä toisiaan. Tavoitteeksi asetettu 30 % suojelupinta-ala voi riittää luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi Suomessa, kunhan se jaetaan tasaisesti jokaiseen maakuntaan ja kohdistetaan kaikkiin luontotyyppihin. Kansallinen keskustelu suojelutavoitteiden ympärillä viittaa valitettavasti siihen, että EU:n biodiversiteettistrategian vaatima suojelualueiden pinta-alan kasvattaminen riittävän nopeasti näyttää hyvin epävarmalta. Tästä syystä Luontopaneeli katsoo, että artiklan 7 heikentymättömyysvelvoite on tervetullut ja ehkä välttämätönkin lisä artikkelissa 4 ja 5 tarkoitettujen luontotyyppien suotuisan suojelun tason saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi.

On kuitenkin niin, että siinä muodossa kuin se on esitetty, heikentymättömyysvelvoite on käytännössä artikkelissa tarkoitettujen luontotyyppien ja elinympäristöjen ehdoton heikennyskielto. Velvoite koskee kaikkien direktiiviluontotyyppien ja direktiivilajien esiintymiä ja sellaisena mahdollisesti varsin monia alueita. Parhaillaan käsittelyssä olevassa Suomen luonnonsuojelulain uudistuksessa (HE 76/2022 vp) säädetään vapaaehtoisen ekologisen kompensaation pelisäännöistä. Ekologisessa kompensaatioissa ajatus on se, että sen jälkeen, kun yhteiskuntaa kehitettäessä syntyviä luontohaittoja on ensin vältetty ja lievennetty (3 §, HE 76/2022 vp), väistämättömät luontohaitat tulisi hyvittää niin, että luonnon kokonaisheikentymättömyys tai luontoposiitivisuus toteutuu (100 §, HE 76/2022 vp).

Luontopaneeli katsoo, että koska yhteiskuntien kehittämistä ei liene mahdollista kokonaan lopettaa niin, etteikö joitakin artiklan tarkoittamien luontotyyppien tai elinympäristöjen esiintymiä väistämättä heikennettäisi, tulee artikla 4 kohta 8 todennäköisesti käyttöön toistuvasti. Kohdassa 8 todetaan heikentymättömyysvelvoitteesta poikkeamisen olevan mahdollista erittäin painavista yhteiskunnallisista syistä. Natura-alueiden ulkopuolella poikkeuksiin ei kuitenkaan ole sisällytetty ajatusta siitä, että poikkeusten seurauksena väistämättömiä luontohaittoja voitaisiin velvoittaa kompensoitavaksi niin, että kokonaisuutena luontohaitat olisivat poikkeamisesta huolimatta enintään yhtä suuret kuin ennallistamalla ja suojelemalla saadut luonnontilan paranemat. Luontopaneeli katsoo, että kokonaisehkentymättömyysvelvoite voisi olla ennallistamisasetuksen kokonaisuuden kannalta kategorista heikennyskieltoa paremmin käytännössä toimiva ratkaisu.

Kaupunkivihreäkysymys

Valtioneuvosto toteaa myös artikla 6 kohdalla ongelman suhteellisuusperiaatteen kannalta: *”Ehdotetut viherpeitteisyyden lisäämistavoitteet eivät huomioisi asianmukaisesti jäsenvaltioiden erilaisia lähtötilanteita. Velvoite lisätä prosentuaalisesti viherpeitteisyyttä edellyttäisi tällä hetkellä unionin keskitason yläpuolella olevien jäsenvaltioiden lisäävän edelleen viherpeitteisyyttä samassa suhteessa kuin unionin heikoimmalla tasolla olevien maiden, vaikka asetuksen tavoitteiden kannalta ratkaisevaa olisi saavuttaa kaikissa jäsenvaltioissa riittävä vähimmäistaso.”*

Luontopaneeli pitää valtioneuvoston huomiota oikeana. Saman huomion heikentyneiden elinympäristöjen prosentuaalisesta parantamisesta teki vuonna 2015 ympäristöministeriön asettama ELITE-työryhmä laatimassaan mietinnössä elinympäristöjen tilan edistämisen priorisointisuunnitelmaksi ja arvioksi suunnitelman kokonaiskustannuksista (Kotiaho ym. 2015). Kyseinen työryhmä esittää mietinnössään menetelmän, jolla kyseinen epäkohta saadaan ratkaistua. Vähimmäistason asettaminen voi myös olla toimiva ratkaisu kuten valtioneuvosto kirjelmässään esittää, kunhan samalla edellytetään, että niilläkin alueilla, joilla vähimmäistaso jo saavutetaan, heikennyksiä mainituissa indikaattoreissa ei sallita. Tähän liittyen Luontopaneeli pitää edistyksellisenä ennallistamisasetuksen tavoitteen asettelua, jonka mukaan vuonna 2030 olisi saavutettava viherpeitteisyyden ja latvuspeittävyuden vähentymättömyys vuoden 2021 tasoon verrattuna. Tämä tavoitteen asettelu velvoittaa kaupungit ja kunnat kompensoimaan vihreäpeitteisyyden ja latvuspeittävyuden menetykset tilanteissa, joissa ne ovat niitä hävittäneet vuoden 2021 jälkeen.

Vaikka Luontopaneeli pitää hyvänä kaupunkivihreän prosentuaalisen minimitalvoitteen asettamista, toteaa se myös, että kansallisen ennallistamissuunnitelman laadinnan yhteydessä on määrällisten tavoitteiden rinnalle hyvä tuoda myös laadullisia tavoitteita.

Taluskysymys

Komission arvion mukaan kustannukset Suomelle ennallistamisasetuksen mukaisista toimenpiteistä olisivat 931 miljoonaa euroa. Vaikka lähtöoletukset ovat hyvin erilaisia, arvio on saman suuntainen yllä mainitun ELITE-työryhmän arvion kanssa: ELITE-työryhmän työ osoitti, että 15 prosentin ennallistamistavoitteen saavuttamisen kustannukset realistisilla käytännön tietoon perustuvilla ennallistamisen kustannuksilla ovat noin 38 miljardia euroa vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi työ osoitti, että sama tavoite voidaan järkevästi priorisoiden saavuttaa noin 15 miljardin euron kustannuksilla. Tämä tarkoittaa, että vuotuiset ennallistamisen kustannukset asettuvat 500 – 1000 miljoonan euron haarukkaan (Kotiaho ym. 2015).

Luontopaneeli muistuttaa edellä mainittuun ELITE-työryhmän mittavaan työhön viitaten, että Suomessa ennallistamistoimenpiteiden hyötyjä ja kustannuksia on selvitetty erittäin kattavasti ja vaikka kustannusten tarkempi arviointi edellyttää lisätyötä, kuten valtioneuvosto huomauttaa, lähtökohta kustannusten arvioimiseksi on jo olemassa ja vaadittava suuruusluokka on tiedossa. Toimenpiteiden toteutuksen aloittamista ei tarvitse viivyttää tarvittavien lisäselvitysten vuoksi, vaan niitä voidaan toteuttaa samanaikaisesti selvitystyön kanssa.

Luontopaneeli katsoo, että ilmasto- ja luontopolitiikassa erityisen tärkeää on ennakointi ja tavoitteisiin sitoutuminen pitkäjänteisesti hallituskausien yli. Pitkäjänteisen ja johdonmukaisen luontopolitiikan saavuttamiseksi Luontopaneeli on ehdottanut, että luonnonsuojelun rahoitus sidotaan bruttokansantuotteeseen ja 0,5–1 prosenttia BKT:n pitkäaikaisesta tasosta osoitetaan luonnon tilaa parantaviin ennallistamis- ja suojelutoimiin. Rahoituksen tasokorotus tulisi pitää voimassa, kunnes kaikki Suomen, EU:n ja kansainväliset luontotavoitteet on täysimääräisesti saavutettu ja valtaosa Suomen uhanalaisista lajeista on saatu palautumaan elinvoimaisiksi (Ketola ym. 2022).

Kirjelmän mukaan Valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi tarkastella ennallistamisasetuksen työllisyysvaikutuksia kokonaisuutena. Luontopaneeli yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on huomioitava myös ennallistamisasetuksen mukanaan tuomat uudet työllisyystarpeet. Esimerkiksi Metsähallituksen vuoden 2021 toimintakertomuksessa (Metsähallitus 2021) on esitetty arvio, että Metsähallituksen metsätalouden työllisyysvaikutus on noin 5000 henkilötyövuotta ja samaan aikaan pienemmällä pinta-alalla operoivien luonto- ja eräpalveluiden työllisyysvaikutus on 2900 henkilötyövuotta. Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksella olisi todennäköisesti myönteistä vaikutusta luonnon virkistyskäyttöön kuten metsästykseseen, kalastukseen ja luontoliikuntaan, mutta että lisäselvityksiä aluetaloudellisista vaikutuksista on tarpeen tehdä. Luontopaneeli katsoo, että lisäselvityksiä ennallistamisasetuksen kielteisistä ja myönteisistä aluetaloudellisista vaikutuksista on syytä tehdä samalla kun toimenpiteitä aletaan edistämään. Luontopaneeli kuitenkin muistuttaa, että varovaisuusperiaatteen mukaan joidenkin tiedonpuutteiden vuoksi toimenpiteiden aloittamista ei tule viivyttää; uudistettuun luonnonsuojelulakiehdotukseen (7 §, HE 76/2022 vp) kirjatus varovaisuusperiaatteen mukaan toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi ei saa lykätä tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella.

Luontopaneeli pitää kannatettavana pyrkimystä pitää hallintoon käytettäviä resursseja maltillisina, mutta samaan aikaan korostaa, että tavoitteet on toteutettava ja että osaavan henkilöstön määrää on lisättävä, jotta työntekijöiden hyvinvointi ei vaarannu.

Turvepeltokysymys

Valtioneuvosto toteaa, että turvepeltojen ennallistaminen voi vähentää osaltaan ruoantuotantoon käytettävissä olevaa pinta-alaa, ja pitää tärkeänä, että maataloussektorille asetettavat ennallistamisvelvoitteet eivät heikennä ruokaturvaa, huoltovarmuutta tai maaseudun elinkeinojen toimeentulomahdollisuuksia. Luontopaneeli huomauttaa, että ruoantuotantoon käytettävään pinta-alaan vaikuttaa moni muukin tekijä kuin turvemaiden ennallistamisvelvoite, ja että väistämättä etenevässä kestävyyssiirtymässä elinkeinojen rakenne tulee muuttumaan – joidenkin vanhojen elinkeinojen toimintamahdollisuudet kapenevat samalla kuin uusien elinkeinojen toimintaedellytykset vahvistuvat. On esimerkiksi selvää, että eläintuotanto vaatii suuren rehu- ja rehutuotantopinta-alan. Vallitsevista ilmastollisista olosuhteista johtuen Suomen maataloustuotanto on tietyillä alueilla keskittynyt eläintuotantoon, mutta silti rehutuotantoon käytetystä alasta suuri osa olisi myös ihmisravinnon viljelyyn kelpollista alaa.

Luontopaneeli katsoo, että Suomelle olisi edullista ennakoida komission ennallistamisasetuksen voimaantuloa. Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, että turvepeltojen osalta tulisi ehkäistä tilannetta, jossa turvepeltoja ennallistetaan, mutta samalla raivataan lisää. Luontopaneeli on täsmälleen samaa mieltä ja ehdottaa, että asetusta ennakoiden turvemaiden raivaaminen maatalouskäyttöön yksinkertaisesti kielletään.

Luontopaneeli pitää lisäksi tärkeänä, että kansallisessa ennallistamissuunnitelmaa maatalouselinympäristöjen osalta laadittaessa varmistetaan erityisesti perinnebiotooppien määrä, laatu ja kytkettyneisyys. Luontopaneeli pitää maatalousmaan indikaattoreita Suomen olosuhteisiin

sopivina, mutta toteaa, että koko EU:lle tarpeellisten yhteisten indikaattoreiden lisäksi, Suomi voi kansallisesta näkökulmasta täydentää seurattavien indikaattoreiden listaa.

Aikataulukysymys

Kirjelmässä valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on turvattava jäsenvaltioille riittävä aika saattaa veloitteet kansallisesti voimaan ja että myös kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimiselle tulee varata pidempi aika. Luontopaneeli katsoo, että Suomen kansainvälisesti korkea tietotaito huomioiden ennallistamissuunnitelman laatimiseen varattu 24 kuukautta on riittävä, ja että jos Suomi katsoo pidemmän ajan olevan tarpeen, se voi ennakoita ja aloittaa suunnitelman valmistelun välittömästi.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet:

Janne Kotiaho, Jaana Bäck, Iryna Herzon, Jukka Jokimäki, Ilona Laine, Aleksi Lehikoinen, Outi Silfverberg ja Aki Sinkkonen.

Viitattu kirjallisuus:

Convention on Biological Diversity (CBD). 2016. Aichi-tavoitteet: <https://www.cbd.int/sp/targets/>.

Euroopan komissio. 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, COM/2011/244 final.

Euroopan komissio. 2020. EU:n biodiversiteettistrategia vuoteen 2030. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_fi.

Hyvärinen E., Juslén A., Kemppainen E. Uddström, A., ja Liukko, U-M. 2019. Suomen lajien uhanalaisuus. Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/299501>.

IPBES 2018. Summary for policymakers of the assessment report on land degradation and restoration of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. R. Scholes, L. Montanarella, A. Brainich, N. Barger, B. ten Brink, M. Cantele, B. Erasmus, J. Fisher, T. Gardner, T. G. Holland, F. Kohler, J. S. Kotiaho, G. Von Maltitz, G. Nangendo, R. Pandit, J. Parrotta, M. D. Potts, S. Prince, M. Sankaran and L. Willemsen (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany.

IPBES 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneeth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany.

Ketola, T., Boström, C., Bäck, J., Herzon, I., Jokimäki, J., Kallio, K. P., Kulmala, L., Laine, I., Lehikoinen, A., Nieminen, T.M., Oksanen, E., Pappila, M., Silfverberg, O., Sinkkonen, A., Sääksjärvi, I. ja Kotiaho, J. S. 2022. Kohti luontoviisasta Suomea: Keinoja luontoposiitiivisuuden saavuttamiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 2/2022. <https://luontopaneeli.fi/wp->

[content/uploads/2022/06/luontopaneelin-julkaisuja-2-2022-kohti-luontoviisasta-suomea.pdf](#).

- Kortetmäki, T., Puurtinen, M., Salo, M., Aro, R., Baumeister, S., Dufлот, R., Elo, M., Halme, P., Husu, H-M., Huttunen, S., Hyvönen, K., Karkulehto, S., Kataja-aho, S., Keskinen, K.E., Kulmunki, I., Mäkinen, T., Näyhä, A., Okkolin, M-A., Perälä, T., Purhonen, J., Raatikainen, K.J., Raippalinn, L-M., Salonen, K., Savolainen, K., Kotiaho, J.S. 2021. Planetary well-being. Humanities and Social Sciences Communications, 8, Article 258. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00899-3>.
- Kotiaho, J. S., Ahlvik, L., Bäck, J., Hohti, J., Jokimäki, J., Kallio, K. P., Ketola, T. Kulmala, L., Lakka, H-K., Lehikoinen, A., Oksanen, E., Pappila, M., Säcksjärvi, I., ja Peura, M. 2021. Metsäluonnon turvaava suojelun kohdentaminen. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4/2021. <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/11/suomen-luontopaneelin-julkaisuja-4-2021-metsäluonnon-turvaava-suojelun-kohdentaminen.pdf>.
- Kotiaho, J.S., Kuusela, S. Nieminen, E., & Päivinen J. 2015. Elinympäristöjen tilan edistäminen Suomessa. ELITE-työryhmän mietintö elinympäristöjen tilan edistämisen priorisointisuunnitelmaksi ja arvio suunnitelman kokonaiskustannuksista. Suomen ympäristö. 8/2015. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156982/SY_8_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Metsähallitus 2021. Kasvatamme huomista – Metsähallituksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2021. <https://www.metsa.fi/tiedotteet/kasvatamme-huomista-metsähallituksen-vuosi-ja-vastuullisuusraportti-on-julkaistu/>.
- Trinomics B.V. 2021. Support to the evaluation of the EU Biodiversity Strategy to 2020, and follow-up: Final study report. Publications Office of the EU.
- Valtioneuvosto 2012. Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020. http://www.ym.fi/fiFI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Strategia_ja_toimintaohjelma.
- Valtioneuvosto. 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>.