

Eduskunnan suuren valiokunnan työjaosto

Viite: U76/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)
Asia: Kirjallinen asiantuntijalausunto

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) U76/2022

Luonnon ennallistamiselle on tarvetta

Luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä on ollut vaikea pysäyttää. Tähän asti talouskasvu on merkinnyt luonnonvarojen ja maa-alueiden hyödyntämisen kiihtyvää kasvua, eikä aineellisen hyvinvoinnin lisäämistä ole saatu kytkettyä irti luonnon monimuotoisuuden vähenemisestä. Nykyisen kaltainen luontokadon tahti vaarantaa nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvinvoinnin (Dasguptan raportti 2021). Suomen ympäristökeskus (SYKE) katsoo, että ennallistamisasetus on tärkeä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen väline ja Suomen tulisi tukea sitä.

Ennallistamisasetus on linjassa Suomen ja EU:n aikaisempien luonto- ja kestävyystavoitteiden kanssa. Myös hallitusohjelmassa todetaan Suomen sitoutuminen luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseen ja nopeisiin ja kattaviin toimiin, mutta kansallisilla tai EU:n nykyisillä toimilla ei ole onnistuttu pysäyttämään luontokatoa. Suomessa uhanalaisten lajien määrällä mitattuna luonnon monimuotoisuuden väheneminen on jopa nopeutunut (Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019, [Hyvärinen ym. 2019](#)). Alueellisesti eniten uhanalaisia lajeja ja luontotyyppejä on maan eteläosissa, missä myös maankäytön paineet ovat suurimmat.

Luonnon tilan heikkenemisen pysäyttäminen vaatii nyt koko yhteiskunnalta vahvan sitoutumisen sekä kaikkia yhteiskunnan osia läpäisevän rakenteellisen muutoksen (Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi, [Auvinen ym. 2020](#)). Nyt on toteutuksen aika. Ennallistamisasetus laajentaa luonnon turvaamisen näkökulman suojelusta luontoarvoja palauttaviin ja tukeviin toimiin.

Toimivat ekosysteemit ja monimuotoinen, elinvoimainen lajisto ylläpitävät ekosysteemipalveluita: parantavat vesiemme ekologista tilaa pidättämällä ravinteita, hillitsevät ilmastonmuutosta sitomalla hiiltä ja auttavat sopeutumaan ilmastonmuutoksen väistämättömiin vaikutuksiin lisäämällä tuhonkestävyyttä. Ennallistamisasetuksen tavoitteet tukevat Suomen omien biodiversiteetti-, vesistö- ja ilmastotavoitteiden toteutumista.

On syytä huomioida, että ennallistamisasetuksessa luonnon ennallistamiseksi katsotaan laajempi joukko toimenpiteitä kuin perinteisesti luonnonsuojelualueiden ennallistamishankkeisiin keskittyvät toimet. Ennallistaminen eli laajemmin ymmärrettynä luontoympäristöjen tilan parantaminen voi sisältää erilaisia kunnostustoimenpiteitä ja luonnonhoitoa, jota tehdään myös suojelualueiden ulkopuolella. SYKEN näkemyksen mukaa on hyvä, että ennallistamistavoitteita asetetaan vesistöjen, soiden ja metsien lisäksi myös esimerkiksi kaupunkeihin ja taajamiin, joissa luonnonmukaiset viheralueet, puistopuut ja rakennetut viherrakenteet kuten viherkatot voivat olla monille lajeille tärkeitä elinympäristöjä ja toisaalta lisäävät ihmisten hyvinvointia.

Toteutuksen kannalta on tärkeää selkeyttää ennallistettavien luontoarvojen ja ekosysteemien piirteiden tavoitetasoa lisäksi ennallistettujen kohteiden juridinen status. SYKE katsoo, että nykyinen esitys ei estä suojelualueiden ulkopuolisten ennallistettavien kohteiden talouskäyttöä tai muuta hyötykäyttöä. On tärkeää selvittää maa- ja metsätalouden toimintamahdollisuudet suhteessa ennallistamisasetuksen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin.

Suomi on jo sitoutunut moniin niistä tavoitteista, joita ennallistamisasetuksessa on esitetty. Tässä vaiheessa on tärkeää määritellä konkreettisemmin tavoitetasot, toimenpiteet ja kohteiden käyttöön liittyvät rajoitteet ja velvoitteet. Kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa on oltava riittävästi liikkumavaraa, jotta voidaan tehdä kustannusvaikuttavia ja monimuotoisuuden kannalta oikean suuntaisia toimenpiteitä. On syytä katsoa kokonaisuutena miten eri tavoitteet ja strategiat tukevat kansallisesti toisiaan, mitä synergioita on ennallistamisasetuksen ja esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian ja LULUCF-asetuksen tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä.

Ekosysteemipalveluiden vahvistaminen tuo taloudellista hyötyä

Ennallistamisasetuksen tavoitteiden saavuttaminen tuo yksityisiä ja julkisia kustannuksia. Julkiset varat kanavoidaan toimenpiteiden rahoittamiseen ja yksityisiä suoria kustannuksia muodostuu esimerkiksi, kun tehdään metsätalouden luonnonhoitotoimia. Suorien kustannusten lisäksi yksityiset kustannukset sisältävät vaihtoehtoiskustannuksia, eli vähentyneitä tuloja esimerkiksi puunmyynnistä, jos ennallistaminen vähentää puuntuotantoa kohteella.

Ekosysteemipalvelujen kasvun tuomat taloudelliset hyödyt ylittävät ennallistamistoimenpiteiden kustannukset. Komission arvion mukaan laskennallinen euromääräinen hyöty on Suomessa kymmenkertainen kustannuksiin verrattuna. Samansuuntainen tulos on saatu Itämeren hyvän tilan saavuttamisen hyödyistä suhteessa kustannuksiin (Suomen meriympäristön tila 2018, [Korpinen ym. 2018](#)). SYKE yhtyy Valtioneuvoston huomioon komission esittämien hyöty- ja kustannusarvioiden epävarmuuksista.

Osa hyödyistä saadaan nopeasti, esimerkiksi pölyttäjäkannan ja peltojen ravinnetaseen parantuessa. Viherrakenteiden (mm. viherkatot, katupuut) tuominen tiiviiseen kaupunkiympäristöön lisää välittömästi alueen viihtyisyyttä. Toiset hyödyt ovat pidempiaikaisia ja epävarmempia. Esimerkiksi metsätuho-riskien väheneminen nykyistä monipuolisemman ikä ja puulajirakenteen metsissä näkyy viiveellä ja hajautuu laajemmalle.

Joka tapauksessa elinympäristöjen ennallistaminen tukee useita ihmisen hyvinvoinnin kannalta keskeisiä ekosysteemipalveluita. Pölyttäjähöynteisten elinvoimaisuus on edellytys usean ruokaturvan kannalta merkittävän kasvin sadon varmistamiseksi. Muita ekosysteemipalveluja ovat ravinnon tuotannon kannalta tärkeä maaperän elinvoimaisuus maa- ja metsätalousmailla, hiilen sidonta maanpäälliseen ja maaperän biomassaan, sisä- ja rannikkovesien ravinnekuormituksen väheneminen, tulvasuojelu sekä äärevien sääolosuhteiden vaikutusten lieventäminen. Lisäksi monimuotoinen luonto vaikuttaa

myönteisesti ihmisen terveyteen ja sitä kautta myös kansantalouteen (Luonto edistämään terveyttä myös kaupungissa, [SYKE Policy Brief 24.8.2017](#)).

Ennallistamisen toteuttaminen tulee lisäämään taloudellista toimeliaisuutta monilla sektoreilla, erityisesti maa- ja metsätaloudessa sekä ympäristöalalla mutta mahdollisesti myös luontomatkailun ja retkeilyn alalla. Tarkkoja arvioita myönteisistä talousvaikutuksista ei toistaiseksi ole.

SYKE jakaa Valtioneuvoston näkemyksen, jonka mukaan ennallistamisasetuksen toimeenpano vahvistaa maankäyttösektorin hiilen nettonielua, jos toimenpidevalikoimassa ovat mukana esimerkiksi turvemaiden ennallistaminen sekä kosteikkoviljely (Maaperä osana ilmastoratkaisua - maatalouspolitiikkauudistus edistämään ilmastoviisasta maataloutta, [Lue Policy Brief 3/2021](#)). Nettonielua vahvistamalla voidaan välttää mahdollisesti merkittäviä kansantaloudelle koituvia kustannuksia, joita voi aiheutua, mikäli Suomi ei saavuta EU:n asettamaa maankäyttösektorin nettonielutavoitetta. Nielun vahvistustoimilla on kiire, sillä maankäyttösektori oli vuonna 2021 nielun sijaan noin kahden miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonin (t CO₂-ekv.) suuruinen päästölähde (Tilastokeskus 2022: Maankäyttösektori ensimmäisen kerran päästölähde vuonna 2021 – Suomen kokonaispäästöt pysyivät edellisvuoden tasolla, [Tilastokeskus 2022](#)).

Valtioneuvoston kirjelmässä on nostettu esille huoli ennakoimattomista kustannuksista. Metsien ja soiden osalta ennallistamistoimien suorat kustannukset Suomessa ovat melko hyvin ennakoitavissa. Suomessa on tietoa ennallistamistoimenpiteiden toteutuksesta ja kustannuksista (esim. ELITE-työryhmän mietintö elinympäristöjen tilan edistämisen priorisointisuunnitelmaksi ja arvio suunnitelman kokonaiskustannuksista. [Suomen ympäristö 8/2015](#)), joten näihin liittyviä epäselvyyksiä ei tule enää nähdä syynä viivyttää toimenpiteiden toteuttamisen kiireellistä aloittamista. SYKE yhtyy Valtioneuvoston näkemykseen kansallisen liikkumavaran säilyttämisen tärkeydestä ennallistamissuunnitelmassa. Luontotyyppien nykytilan arviointi sekä ennallistamisen toteuttamisen yksityiskohdat vaikuttavat kokonaiskustannuksiin merkittävästi (Esiselvitys Euroopan Unionin ennallistamislakialoitteen vaikutuksista Suomessa, [Kareksela ym. 2020](#)).

Laajamittaista toteutusta tukisi uusien rahoitusinstrumenttien kehittäminen sekä kansallisesti että EU:ssa, sillä tämä vähentäisi ennallistamisen taloudellista kuormaa valtiontalouksille. Yksityisten rahoittajien mukaan saaminen luonnon ennallistamistoimiin on ensiarvoisen tärkeää. Ekologinen kompensaatio on yksi mahdollinen tapa saada yksityissektori mukaan ennallistamiseen. Jos kompensaatioinstrumentti saadaan muotoiltua sisällyttämään aiheuttaja maksaa -periaatteen, kustannussäästöjä syntyy myös haitan aiheuttajien motivaatiosta pienentää haittavaikutuksia. Ekologisen kompensaation muotoilussa on tärkeä varmistaa, että kompensaation edellyttämä lisäisyys toteutuu.

Eri elinympäristöjä koskevia huomioita

Metsät

SYKE toteaa, että metsät ekosysteemeinä kuuluvat EU:n ohjaukseen ympäristötoimivallan kautta. EU:n tuomioistuinkin on todennut, että EU:n toimivalta määräytyy nimenomaan säädöksen pääasiallisen tarkoituksen perusteella. Ennallistamisasetuksen kohdalla pääasiallinen tarkoitus on luonnon monimuotoisuuden suojelu, ei esimerkiksi metsäpolitiikkaan vaikuttaminen. Toissijaisuusperiaatteen osalta on selvää, että ilmastomuutokseen ja luontokatoon liittyviin haasteisiin ei pystytä vastaamaan ilman EU-tasosta kaikkia ekosysteemejä, myös metsiä, koskevaa sääntelyä. Maamme maa-alasta suuri osa on metsiä, joten Suomessa ne ovat lajiston kannalta erittäin tärkeitä.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säädös annetaan sen oikeudellisen perustan nojalla, jota säädöksen pääasiallinen tarkoitus edellyttää (ks. esim. C-36/98). Ennallistamisasetuksen osalta on selvää, että asetuksen säätämisen tarkoituksena on luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Näin ollen asetuksen antaminen ympäristöperusteella on mahdollista, vaikka asetus samalla vaikuttaisi myös kansalliseen metsäpolitiikkaan.

Ennallistamisasetuksen täytäntöönpano edellyttää, että vapaaehtoisuuteen perustuvien Metso- että Helmi-ohjelmien toteuttaminen jatkuu entistä tehokkaammin myös tulevaisuudessa. Yksityismetsien osalta asetuksen täytäntöönpanossa voidaan hyödyntää Metso-ohjelmassa kehitettyjä toimintamalleja. Halukkuutta vapaaehtoiseen metsien suojelemaan on ollut Metsossa hyvin, rajoitteena on ollut käytettävissä oleva budjetti (Kymmenen vuotta Metsoa – Väliarviointi Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman ensimmäisestä vuosikymmenestä 2019. [Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:4](#)).

Suomi on Luonnonvarakeskuksen vetovastuulla tuottanut metsiin liittyvää tietoa, jota on hyödynnetty ennallistamisasetuksen valmistelussa esimerkiksi metsiin liittyvien indikaattoreiden osalta (National Forest Inventories, Pathways for Common Reporting, Tomppo ym., Springer 2010).

Ennallistamisasetuksessa nyt ehdotetut indikaattorit ovat lahonnut pysty- ja maapuu, erikaisrakenteisten metsien osuus, kytkeytyvyys metsien välillä, metsälintuindeksi ja hiilivarastot. Nämä indikaattorit linkittyvät metsien rakennepiirteisiin, jotka Suomessa jo on tunnustettu tärkeiksi talousmetsien luonnonhoidon suosituksissa, ja joihin liittyvää osaamista on olemassa (Talousmetsien luonnonhoidon keinot, [Metsäkeskus](#)). Näiden ohjeiden sekä lukuisissa metsien ennallistamishankkeissa kertyneiden oppien skaalaaminen laajempaan käyttöön voi edesauttaa ennallistamisasetuksen tavoitteiden saavuttamista. Rutiinimaisen luonnonhoidon kunnianhimon tasoa nostamalla, esimerkiksi säästämällä lahoppua, lisäämällä säästöpuiden määrää ja suojakaistojen leveyttä, voidaan saada kustannussäästöjä ja lisätä metsätalouden ekologista kestävyyttä.

Metsäluonnon näkökulmasta ennallistamisasetuksessa metsiin liittyvät kriteerit ovat perusteltuja, sillä uhanalaisuusarvioinnissa havaitut metsälajien vähentymisen tärkeimmät syyt ovat vanhojen metsien ja kookkaiden puiden väheneminen, metsien uudistustoimet, lahoppuun väheneminen, puulajisuhteiden muutokset ja kuloalueiden sekä luontaisen sukkession alkuvaiheiden väheneminen (Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019, Hyvärinen ym. 2019). SYKE katsoo, että suojelualueilla tehtävien ennallistamishankkeiden lisäksi ennallistamista tulee toteuttaa lisäämällä talousmetsien luonnonhoitotoimia kasvatusmetsissä.

Sisävedet

Sisävesien (järvet, lammet, joet ja pienvedet) ennallistamistarpeita on tunnustettu vesienhoitoalueilla toteutettavissa vesienhoitosuunnitelmissa. Ennallistamisen toteuttaminen on kuitenkin ollut hidasta, sillä kokonaisnäkemystä ei ole pystytty huomioimaan. Vesistöjen ennallistamisessa ja ekologisen tilan parantamisessa valuma-alueen kattava toimenpiteiden tarkastelu on yleensä välttämätöntä.

Ennallistamisasetuksen tavoitteiden avulla valuma-alueiden maankäytöstä lähtevä kokonaissuunnittelu tehostaa sisävesien tilan parantamista. Sisävesillä on huomattava pinta-ala ja useita luontotyyppejä, joita pystytään parantamaan ennallistamalla. Tavoite luontaisesti toimivien, vapaiden virtavesien lisäämisestä turhia esteitä purkamalla on toteutettavissa useilla kohteilla Suomessa. Luonnon kannalta myönteiset vaikutukset ovat huomattavia ekosysteemin toiminnallisuuden palautumisen myötä ja myös esimerkiksi virkistyskäytön kannalta.

Suoluonto

Onnistunut turvemaiden ennallistaminen sekä palauttaminen takaisin hiiltä ja ravinteita sitoviksi ekosysteemeiksi tukee kansallisia biodiversiteetti- ja ilmastotavoitteita. Merkittävimmin suoluontoa ovat

muuttaneet turpeen nosto ja mittavat ojitukset. Ihmistoiminnan muokkaamat suot ovat elinympäristöjä monille lajeille, mutta biodiversiteetin näkökulmasta luonnontilaiset suot ovat arvokkaampia (Ojituksen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, ilmastoon ja vesistöön – yhteenveto, [Ojanen ym. 2020](#)). Suotyypeistä uhanalaisia on yli puolet ja kolmen neljäsosan arvioidaan heikkenevän lähitulevaisuudessa (Kaakinen ym. 2018 teoksessa Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja). Erityisesti Keski- ja Etelä-Suomen puustoiset ja rehevät suot ovat katoamassa.

Soilla on myös keskeinen rooli valuma-alueiden vesitaloudessa, sillä ne mm. toimivat vesivarastoina, ylläpitävät uomien alivirtaamia sekä pidättävät metalleja, hiiltä ja ravinteita. Ennallistamisella saadaan palautettua näitä keskeisiä ekosysteemipalveluja. Suomella on tärkeä rooli suoluonnon ennallistamisessa, sillä Euroopan tasolla suot ovat kaikista luontotyypeistä uhanalaisimpia (Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019, Hyvärinen ym.).

Meriluonto

Meriluontoa koskeva ennallistamisvelvoite edellyttäisi erityisesti tiukempia suojelutoimia meri- ja rannikkoalueilla. Suurin osa pinnanalaisesta sekä saariston monimuotoisuudesta sijaitsee rannikkovesissä, jotka ovat myös voimakkaimman ihmisvaikutuksen alaisena (Suomen meriympäristön tila 2018, Korpinen ym.). Suojelualueverkosto ei kuitenkaan suojele arvokkaimpia alueita: ekologisesti merkittävistä meriluontoalueista noin 73 % sijaitsee suojelun ulkopuolella (Evaluation, gap analysis, and potential expansion of the Finnish marine protected area network, [Virtanen ym. 2018](#)). Lisäksi suojelun vaikuttavuus ei ole vedenalaisen luonnon kannalta riittävää (Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma vuosille 2022–2027, [Laamanen ym. 2021](#)).

Suurin osa vedenalaisesta monimuotoisuudesta on laadullisesti heikentynyt. Hyvään meriympäristön tilaan Suomea velvoittaa jo nykyisin EU:n meristrategiapuitedirektiivi, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden tulee saavuttaa meriympäristön (ml. monimuotoisuus) hyvä tila ja estää heikentyminen. Suomessa näitä tavoitellaan sekä merenhoidonsuunnitelman mukaisin suojelu- ja ennallistamistoimin että vesienhoitosuunnitelmien ravinnekuormitusta vähentävillä toimilla (Meriluonnon suojelun sääntely: Merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa, [Pappila ja Puharinen 2022](#)).

Merien nykytilaa ja tavoitetilaa sekä toimenpiteitä on jo selvitetty ja määritelty. Tätä osaamista kannattaa hyödyntää ennallistamisasetukseen liittyen myös maaekosysteemien osalta vastaavassa työssä. Erityisesti sisävesiä koskien on tietopuutteita, joiden korjaamisessa voisi hyödyntää merialueella kerättyä tietoa ja menetelmiä vedenalaisen luonnon monimuotoisuudesta.

Kaupunkiluonto

Kaupunkiluonnon osalta Suomessa tilanne on useimpiin muihin EU-jäsenvaltioihin verrattuna hyvä, sillä Suomen kaupunkiseudut ovat vielä suhteellisen vehreitä ja suomalaisilla on erinomainen pääsy viheralueille, joskin EU:n maankäyttöselvityksen perusteella Suomessa viheralueille rakentaminen on ollut voimakasta (Green balance in urban areas as an indicator for policy support: a multi-level application, [Zulian ym. 2022](#)). Monissa suomalaisissa kasvukeskuksissa rakentamista tapahtuu edelleen viheralueille, joka selviää myös SYKE:n tuottamista maankäytön vuosikatsauksista. SYKE pitää erityisen tärkeänä, että viherpinta-alan määrää ei kaupunkiluonnon monimuotoisuuden, asukkaiden terveyden ja viihtyisyyden turvaamiseksi kehittyvillä kaupunkiseuduilla vähennetä nykyisestä.

Maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella on merkittävä rooli tavoittaa ei luonnon nettohävikkiä (No Net Loss of Biodiversity) tavoite vuoteen 2030 mennessä. Toisaalta nykyinen tavoite kaupunkien latvuspeittävyys tasoksi on suomalaisten kuntien osalta alhainen ja SYKE katsoo, että Suomi voisi kansallisella tasolla pyrkiä selkeästi kunnianhimoisempaan tavoitteeseen. Samalla SYKE muistuttaa, että latvuspeittävyys ei suoraan tue kaupunkien luonnon monimuotoisuutta, sillä siihen vaikuttavat myös

viheralueiden puuston sekä kasvillisuuden rakenne ja monimuotoisuus. Kaupungit voivat myös aktiivisesti tehdä omia ennallistamistoimia mm. kunnostamalla pienvesiään, perustamalla kosteikkoja ja tukemalla kaupunkimetsien monimuotoisuutta.

Tietotarpeisiin vastaaminen

Ennallistamisesitys jättää joukon avoimia kysymyksiä toteutuksesta käytännön tasolla, toimenpiteiden priorisoimisesta ja kustannusvaikutuksista. Ennallistamisasetus tulee lisäämään luontotiedon tarvetta ja korostaa myös sen tärkeyttä uuden tiedon keräämisessä sekä menetelmien ja seurannan kehittämisessä ja toteuttamisessa. SYKEN osaaminen luontopääoman arvioimisesta, ennallistamisen valtavirtaistamisesta ja kustannustehokkaiden toimien löytämisestä on tässä avuksi. Tätä työtä on jo tehty erityisesti vesialueilla.

Ennallistamisessa on tärkeää yhteensovittaa tavoitteet ja toimenpiteet moniarvoisella kohteella, huomioiden luontonäkökulman rinnalla sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuurihistorialliset näkökulmat.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet kehittämispäällikkö Minna Pekkosen lisäksi ryhmäpäällikkö Kimmo Syrjänen, erikoistutkija Minna Pappila, erikoistutkija Sampo Pihlainen, kehittämispäällikkö Kirsi Kostamo, erikoissuunnittelija Aija Kukkala, suunnittelija Päivi Salo, erikoistutkija Saija Koljonen, erikoistutkija Anna-Kaisa Ronkanen, tutkimuspäällikkö Samuli Korpinen, erikoistutkija Kati Vierikko ja tutkimusjohtaja Eeva Primmer.