

Greenpeacen kommentti kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnoksesta

Yleiset kommentit

Greenpeace kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa, että nyt esitetty ennallistamissuunnitelman luonnos ei nykymuodossaan täysin osoita, että Suomi saavuttaisi asetuksen 4–13 artiklassa säädettyt velvoitteet.

Kaksi keskeisintä puutetta ohjelmaluonnoksessa:

Suunnitelma ei ole arvioitavissa siltä osin kuin se koskee metsiä. Sivun 9 taulukon 1 metsäriiviä ei ole täytetty, boreaaliset luonnonmetsät ja harjumetsät on jätetty pois heikentyneen pinta-alan kokonaisluvusta, eikä metsäluontotyyppien pinta-aloja ilmoiteta lainkaan. Perusteluna esitetään komission kanssa käytävät neuvottelut (s. 8). Neuvotteluasetelma ei ole peruste jättää suunnitelman laajin ja vaikutuksiltaan merkittävin luontotyyppiryhmä kuulemisen ulkopuolelle.

Rahoitus ei vastaa esitettyjä toimia. Suunnitelman toimenpiteiden kokonaiskustannuksiksi vuosille 2026–2031 arvioidaan noin miljardi euroa vuodessa, kun nykyinen määrärahataso on 648 miljoonaa euroa vuodessa. Rahoitusvaje on siten noin 400 miljoonaa euroa vuodessa, joka on suunnitelman mukaan "tarkoitus kattaa eri rahoituslähteistä" (s. 32). Luvussa 5.1 (s. 38) esitetyt rahoituspohjan laajentamista tukevat toimenpiteet ovat siis suunnitelman toteuttamisen edellytys, eivät täydentävä keinovalikoima. Näistä toimenpiteistä tulisi koostaa kokonaisuus, joka kattaa vajeen määrällisesti. Lisäksi tarkastelussa tulisi ottaa huomioon ennallistamistoimien dynaamiset vaikutukset työllisyyden ja verotulojen kautta.

Lisäksi on huomiota herättävää, että suunnitelmaluonnosta valmisteltaessa ei selvitetty lainkaan ennallistamisen taloudellisia hyötyjä. Ennallistamistoimet ovat omiaan luomaan luontohyötyjen lisäksi taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyyttä harvaan asutuille seuduille. Ohjelmaluonnoksen kustannuskeskeisestä esittelystä voisi päätellä, että luonnoksen valmistelun yhtenä tavoitteena on ollut heikentää julkista tukea ennallistamiselle.

Kommentit luontotyyppien ja lajien tilan parantamisen tavoitteisiin (artiklan 4 tavoitteisiin vastaaminen) / Materiaali: ennallistamissuunnitelman yhteenveto (luku 3)

Metsäluontotyyppien tietojen puuttuminen tekee 4 artiklan tavoitteiden arvioinnin mahdottomaksi

Ohjausryhmän reunaehto, jonka mukaan laajapinta-alaisten metsäisten direktiiviluontotyyppien määritelmien tulkintaa "tarkastellaan ja selkeytetään Natura-verkoston ulkopuolella" (s. 3), ei voi johtaa siihen, että luontotyyppin ala pienenee määritelmää muuttamalla. Jos boreaalisen

luonnonmetsän tulkintaa kavennetaan, seurauksena on ennallistamisvelvoitteen laskennallinen pieneneminen ilman että yhdenkään metsikön tila paranee. Sama määritelmä ohjaa myös Natura-alueiden metsien käsittelyä, joten muutos heijastuisi suoraan olemassa olevaan suojeluverkostoon. Ennallistamisasetuksen toimeenpano ei voi olla väline, jolla lasketaan luontodirektiivin suojelun tasoa.

Määritelmän muuttaminen ei myöskään ole vain kansallinen kysymys. Luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien tulkinta perustuu komission luontotyyppien tulkintakäsikirjaan, ja saman luontotyyppin on tarkoitettava samaa asiaa kaikissa jäsenvaltioissa. Jos määritelmää kavennetaan, muuttuu myös se aikasarja, jolla luontotyyppin tilaa ja pinta-alaa on tähän asti raportoitu luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti. Ennallistamisasetuksen 20 artiklan mukainen seuranta on sovitettava yhteen luontodirektiivin arviointien kanssa, jotta tietojen vertailukelpoisuus varmistetaan. Määritelmän muutos katkaisisi tämän vertailukelpoisuuden ja tekisi sekä lähtötason että kehityssuunnan osoittamisen mahdottomaksi.

Vuoden 2030 tavoitetta ei voida arvioida suunnitelman tiedoilla

Suunnitelman perusteella ei ole mahdollista arvioida, täyttyvätkö asetuksen 4 artiklan 1 kohdan vaatimukset. Mainittu kohta edellyttää, että ennallistamistoimet ovat vuoteen 2030 mennessä käytössä vähintään 30 prosentilla liitteen I luontotyyppien yhteenlasketusta pinta-alasta, joka ei ole hyvässä tilassa. Velvoite kohdistuu kaikkien liitteen I luontotyyppien yhteismäärään. Suunnitelmaluonnoksessa ei esitetä tätä lukua. Luvussa 3.1 sivulla 7 mainitusta heikentyneestä pinta-alasta (3 531 909 ha) on jätetty pois boreaaliset luonnonmetsät ja harjumetsät, ja taulukossa 1 metsien rivi on kokonaan tyhjä, koska metsien tietoja ei ilmoiteta tässä luonnosversiossa. Kumpikaan luku ei siten vastaa asetuksen vaatimaa laskentaperustaa, eikä taulukon 1 ennallistamistavoite 8 075 km² sisällä metsäluontotyyppeihin kohdistuvia toimia.

Asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukainen mahdollisuus rajoittaa strategiseen katsaukseen koskee vasta 1.7.2032 alkavaa ajanjaksoa. Vuoteen 2030 ulottuvan jakson osalta suunnitelman on sisällettävä täysimääräisesti 15 artiklan 3 kohdan mukaiset tiedot, joihin kuuluvat ennallistettavien alueiden määrällinen määrittäminen sekä viitteelliset kartat mahdollisesti ennallistettavista alueista. Suunnitelmaluonnos ei sisällä viitteellisiä karttoja lainkaan eikä metsäluontotyyppien määrällistä määrittämistä, ja nämä puutteet kohdistuvat nimenomaan siihen jaksoon, jota strategista katsausta koskeva jousto ei kata.

Luonnonsuojelulain 13 a §:ssä (737/2026) säädetään lisäksi, ettei ennallistamisasetuksen 15 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa viitteellisissä kartoissa osoiteta ennallistamistoimenpiteitä yksityisomistuksessa oleville maa-alueille. Asetuksen karttavelvoitetta ei ole rajattu maanomistuksen mukaan. Säännös on myös sisäisesti ristiriitainen: jos kansallisella ennallistamissuunnitelmalla ei saman pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan ole vaikutusta yksityisten maanomistajien oikeuksiin tai velvollisuuksiin, ei yksityismaiden sisältyminen viitteelliseen karttaan voi vaikuttaa näihin oikeuksiin. Viitteellinen kartta ei ole toimenpidepäättös eikä osoitus siitä, että jollakin alueella tullaan tekemään ennallistamistoimia, vaan asetuksen sanamuodon mukaisesti kuvaus alueista, joilla ennallistaminen on mahdollista. Karttarajauksen tosiasiallinen seuraus on tiedon poistuminen: suunnitelmassa todetaan, ettei

toimeenpano pelkästään Natura-alueilla ja muilla suojelualueilla riittä 4 artiklan mukaisen vuoden 2030 ennallistamistavoitteen saavuttamiseksi ja että toimenpiteiden määrää on kasvatettava myös suojelualueiden ulkopuolella (s. 10). Juuri näitä alueita koskeva ekologinen potentiaali jäisi kartoista pois. Lopullisessa suunnitelmassa on esitettävä, miten 15 artiklan 3 kohdan mukainen karttavelvoite täytetään.

Vuodelle 2050 esitetyt tavoitepinta-alat eivät vastaa asetuksen vaatimuksia

Asetuksen 4 artiklan 1 kohta edellyttää 90 % kattavuutta vuoteen 2050 mennessä luontotyyppiryhmäkohtaisesti. Niityt ja muut laidunalueet, arot, nummet ja pensaikot sekä kalliot ja dyynit saavuttavat 90 % tason. Kosteikkojen ryhmä jää tasolle 37 % ja jokien, järvien sekä tulva- ja ranta-alueiden ryhmä tasolle 81 %.

Soiden suojelutavoite on liian matalalla tasolla

Luvussa 3.1 esitetään aapasaille, boreaalisille keidassoille, puustoisille soille sekä vaihettumis- ja rantasaille vuoden 2050 ennallistamistavoitteeksi noin 30 % (s. 8). Asetuksen 4 artiklan 2 kohta ei anna jäsenvaltiolle mahdollisuutta valita vapaasti 90 prosenttia alemmaa tavoitetasoa. Se antaa mahdollisuuden jättää asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa luontotyyppiryhmän ulkopuolelle erittäin yleiset ja laajalle levinneet luontotyypit, jotka kattavat yli kolme prosenttia jäsenvaltion alueista. Poikkeuksen soveltaminen johtaa kuitenkin asetuksessa itsessään määritellyyn korvaavaan velvoitteeseen: asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan ennallistamistoimenpiteitä on otettava käyttöön vuoteen 2050 mennessä kunkin kyseisen luontotyyppin osalta alueella, joka vastaa vähintään 80 % pinta-alasta, joka ei ole hyvässä tilassa, vähintään kolmasosalla tästä osuudesta vuoteen 2030 mennessä ja vähintään kahdella kolmasosalla vuoteen 2040 mennessä. Poikkeusta sovelletaan lisäksi vain, jos voidaan varmistaa, ettei 80 % osuus estä kunkin kyseisen luontotyyppin suotuisan suojelun tason saavuttamista tai säilyttämistä kansallisella luonnonmaantieteellisellä tasolla.

Puustoisten soiden (91D0) osalta suunnitelma soveltaa asetuksen 4 artiklan 2 kohtaa ja asettaa tasoksi 80 %, mutta toteaa tämän jälkeen, että kokonaistavoite "on kansallisesti päätetty asettaa 30 prosenttiin" (s. 10). Kansallisella päätöksellä ei voida alittaa asetuksessa säädettyä 80 % vähimmäistasoa. Aapasoihin, boreaalsiin keidassoihin sekä vaihettumis- ja rantasoihin asetuksen 4 artiklan 2 kohtaa ei esitetä sovellettavaksi lainkaan. Esitetty 30 % taso alittaa siis kaikkien neljän suoluontotyyppin osalta sen tason, jonka asetus sallii, riippumatta siitä, sovelletaanko poikkeusta vai ei.

Perusteluina alemmalle tavoitteelle esitetään rajalliset resurssit ja kustannusten suhde saavutettavaan monimuotoisuushyötyyn. Resurssien rajallisuus ei ole asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukainen peruste, eikä suunnitelmassa esitetä suotuisan suojelun tasoa koskevaa arviota, jota poikkeuksen soveltaminen edellyttäisi.

Tavoitteet tulisi ilmaista prosenttiosuuksina, ei neliökilometreinä

Tuntemattomassa tilassa oleva pinta-ala on 10 616 km² eli noin kolmasosa heikentyneeksi todetusta pinta-alasta (s. 9). Asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan vuoden 2030 tavoitteen mukaista ennallistettavaa pinta-alaa määritettäessä heikentyneeseen pinta-alaan saa sisältyä ainoastaan alueita, joiden luontotyyppin tila on tiedossa, kun taas vuosien 2040 ja 2050 tavoitteita määritettäessä siihen saa sisältyä myös alueita, joiden tila on määrä olla tiedossa 4 artiklan 9 kohdan mukaisesti. Tuntematon ala on siten perustellusti rajattu vuoden 2030 laskentaperustan ulkopuolelle, mutta asetus edellyttää sen tuomista vuosien 2040 ja 2050 laskentaperustaan sitä mukaa kuin tila selvitetään. Koska taulukon 1 tavoitteet on ilmaistu kiinteinä neliökilometreinä, ne eivät seuraa tätä laajenemista, vaan lukitsevat velvoitteen tämänhetkiseen puutteelliseen tietoon. Tavoitteet tulisi ilmaista prosenttiosuuksina heikentyneestä pinta-alasta.

Asetuksen poikkeuksia on sovellettu liian laajasti

Suunnitelma soveltaa asetuksen 4 artiklan 5 kohdan poikkeusta kaikkiin 23 luontotyyppiin, joilla on palautettavaa pinta-alaa, ja asettaa tavoitetasoksi 90 % tarvittavasta lisäpinta-alasta (s. 10). Poikkeus edellyttää jäsenvaltion toteavan luontotyyppikohtaisesti, ettei suotuisan viitealan saavuttaminen ole mahdollista vuoteen 2050 mennessä, ja asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää tämän perustelemista suunnitelmassa yksittäisen luontotyyppin osalta sekä alhaisempien prosenttiosuuksien perustelemista. Suunnitelmaluonnoksessa todetaan, että tavoite tarkennetaan luontotyyppikohtaisesti vasta seuraavassa suunnitelmassa, eli poikkeusta sovelletaan ennen kuin sen edellytykset on arvioitu.

Suunnitelmassa ei esitetä lajien elinympäristöille ennallistamis-pinta-aloja

Asetuksen 4 artiklan 7 kohta velvoittaa toimiin lajien elinympäristöjen riittävän laadun ja määrän turvaamiseksi liitteen I luontotyyppeihin kohdistuvien toimien lisäksi. Tietopohjan puutteellisuus on hyväksyttävä syy viitteellisyyteen, mutta ei tavoitteiden täydelliseen puuttumiseen. Vähimmäisvaatimus on, että suunnitelmassa yksilöidään ne lajiryhmät, joiden osalta luontotyyppitoimet eivät riitä, ja esitetään aikataulu lisäisten toimien määrittämiselle.

Kommentit meri- ja vesiekosysteemien ennallistamistavoitteisiin (artikla 5)

Meriekosysteemien tavoitteet eivät vastaa toimenpiteitä

Asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi kuvauksen niistä ennallistamistoimenpiteistä, joilla tavoitteet on tarkoitus saavuttaa, sekä niiden käyttöönoton aikataulun. Ryhmän 7 osalta toimenpiteitä ei esitetä lainkaan.

Tuntemattomassa tilassa olevaksi pinta-alaksi on merkitty 0 km² kaikille meriluontotyyppiryhmille. Luvussa 4.8 sivulla 31 kuitenkin todetaan meriluontotyyppien tilan seuranta koskevien puutteiden edellyttävän erillistä valmisteluhanketta ja uusien seurantamenetelmien pilotointia. Jos seurantamenetelmiä vasta kehitetään, kaikkien esiintymien tilaa ei voida tuntea. Nolla-arvo tulisi korvata todellisella arviolla.

Maatalousindikaattoreiden valintaan ja turvemaan määritelmään liittyvät kommentit

Suunnitelmassa ei esitetä turvemaiden ennallistamisen tavoitetasoja

Asetuksen 11 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön toimenpiteitä maatalouskäytössä olevan ojitetun turvemaan ennallistamiseksi siten, että toimenpiteet koskevat vähintään 30 % tällaisista alueista vuoteen 2030 mennessä, vähintään 40 % vuoteen 2040 mennessä ja vähintään 50 % vuoteen 2050 mennessä. Näistä osuuksista on vetettävä uudelleen vähintään neljännes vuoteen 2030 mennessä ja vähintään kolmannes vuosiin 2040 ja 2050 mennessä. Suunnitelmassa ei esitetä yhtäkään näistä osuuksista eikä niitä vastaavia pinta-aloja. Suunnitelmassa määritellään maatalouskäytössä oleva ojitettu turvemaata vähintään 40 cm paksuksi turvemaaksi, joka saa maataloustukea, vertailuvuotena 2023 (s. 15), mutta ei kerrota, kuinka suuri pinta-ala tästä määritelmästä seuraa. Koska 11 artiklan 4 kohdan osuudet lasketaan tästä alasta, määritelmän tuottama kokonaispinta-alaa ei voi jättää ilmoittamatta.

Määritelmä ratkaisee veloitteen laajuuden. Mitä paksumpaan turvekerrokseen tai kapeampaan lohkokohlaiseen kattavuuteen määritelmä asetetaan, sitä pienemmäksi 11 artiklan 4 kohdan mukainen laskentaperusta muodostuu, ilman että yhdenkään turvemaan tila paranee tai päästöt vähenevät. Määritelmää koskevat ratkaisut on siksi perusteltava turvemaan ominaisuuksilla ja päästökäyttäytymisellä, ei sillä, minkä kokoiseksi velvoite halutaan muodostuvan. Suunnitelmassa on esitettävä, kuinka suuri pinta-ala jää määritelmän ulkopuolelle ja millainen turvekerros näillä aloilla on.

Asetuksen 11 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa vähentää maatalouskäytössä olevien turvemaiden uudelleenvettämisen laajuutta säädettyä pienemmäksi vain, jos vettämisellä on todennäköisesti merkittäviä kielteisiä vaikutuksia infrastruktuuriin, rakennuksiin, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen tai muuhun yleiseen etuun, eikä vettämistä voida toteuttaa muulla kuin maatalousmaalla. Suunnitelmassa ei arvioida näitä edellytyksiä lainkaan.

Asetuksen 11 artiklan 4 kohdan mukaan uudelleenvettämisenä toteutettujen toimenpiteiden, mukaan lukien saavutettavat vedenkorkeudet, on edistettävä kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähentämistä ja luonnon monimuotoisuuden lisäämistä. Toimenpiteessä 26 vedenpinnan taso alistetaan viljelyn jatkumiselle: tavoitteena on nostaa vedenpinta mahdollisimman lähelle maanpintaa huomioiden kausivaihtelu ja mahdolliset hoito- ja sadonkorjuutoimet (s. 26). Suunnitelmassa ei arvioida, riittävätkö näin saavutettavat vedenkorkeudet nettopäästöjen vähentämiseen. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan päästövähennykset ovat skenaariosta riippuen 0,08–0,96 Mt CO₂-ekv vuodessa (s. 43). Suunnitelmasta ei ilmene, mitä tasoa tavoitellaan.

Kommentit heikentämättömyysvelvoitteen kansalliseen toimeenpanoon ja joustavaan soveltamiseen

Heikentämättömyysvelvoitteen toteuttamisen ehdotettu toimeenpanomekanismi ei ulotu metsätalouteen.

Heikentämättömyys on tarkoitus toteuttaa luonnonsuojelulakiin säädettävällä yleissäännöksellä, jonka mukaan hankkeen tai suunnitelman aiheuttama heikennys arvioitaisiin osana lupa-arviointia tai suunnitelman hyväksymis- tai vahvistamispäätöstä (s. 40). Metsätaloustoimet perustuvat Suomessa metsänkäyttöilmoitukseen, eivät lupaan. Näin ollen se toiminta, joka pinta-alaltaan aiheuttaa suurimman osan liitteen I luontotyyppien heikentymisestä Suomessa, jää valitun mekanismin soveltamisalan ulkopuolelle.

Asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, etteivät hyvän tilan saavuttaneet alueet merkittävästi heikkene, ja saman artiklan 12 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään kansallisen ennallistamissuunnitelman julkaisemispäivään mennessä pyrittävä ottamaan käyttöön toimenpiteet, joilla estetään merkittävä heikentyminen niillä liitteen I luontotyyppien esiintymillä, joiden tila on hyvä tai jotka ovat tarpeellisia saman artiklan 17 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmasta ei ilmene, millä toimenpiteillä nämä velvoitteet täytetään talousmetsissä.

Asetuksen 4 artiklan 11 ja 12 kohdan velvoitteita ei ole rajattu maankäyttöluokan, lupamenettelyn tai hanketyypin mukaan, vaan ne kohdistuvat kaikkiin liitteen I luontotyyppien esiintymiin. Velvoitteen soveltamisalan rajaaminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin kuuluviin hankkeisiin tai sen käynnistäminen vasta maankäyttöluokan muuttuessa jättäisi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle toiminnan, joka Suomessa aiheuttaa suurimman osan näiden luontotyyppien heikentymisestä.

Metsälain osalta esitetään vain selvityksiä ilman aikataulua

Toimenpiteessä 34 (s. 28) todetaan, että metsälain mahdollisia täydennystarpeita on tarpeen edelleen tarkastella heikentämättömyysvelvoitteen näkökulmasta ja että johtopäätösten tekeminen edellyttää vielä tietopohjan kokoamista. Määräaikaa ei esitetä. Koska 4 artiklan 12 kohdan velvoite kytkeytyy nimenomaisesti kansallisen ennallistamissuunnitelman julkaisemispäivään, velvoitteen toimeenpanon siirtäminen määrittelemättömään tulevaisuuteen ei ole asetuksen mukaista.

Suunnitelmassa myös todetaan, että kasvatuskelpoisen puuston määrän korottamista kasvatushakkuissa valmistellaan osana metsälakia koskevaa hallituksen esitystä, joka lähti lausuntokierrokselle 11.6.2026 (s. 28). Suunnitelmassa ei arvioida tämän valmistelun suhdetta heikentämättömyysvelvoitteeseen eikä sitä tunnisteta asetuksen 15 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla.

Maanpuolustusta koskeva poikkeus on kirjoitettu laajemmaksi kuin asetus sallii.

Suunnitelman mukaan maanpuolustukseen yksinomaisesti liittyvät hankkeet ja suunnitelmat määriteltäisiin lainsäädännössä erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi ja niiden osalta säädettäisiin, ettei vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ole tarpeen arvioida. Määritelmän piiriin luettaisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi Puolustusvoimien määrittelemien yhteistyökumppaneiden ja puolustusteollisuuden kannalta tarpeellisten toimintojen järjestäminen sekä kansainväliseen puolustusyhteistyöhön liittyvät harjoitukset, hankkeet ja suunnitelmat (s. 41).

Asetuksen 4 artiklan 14 kohdan mukaan 11 kohdan velvoitetta ei sovelleta heikentymiseen, joka johtuu tapauskohtaisesti määritettävästä erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta suunnitelmasta tai hankkeesta, jolle ei ole vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Lailla ennakolta säädetty, kokonaista toimijajoukkoa koskeva vapautus vaihtoehtojen arvioinnista ei täytä tätä edellytystä. Huomautus ei koske maanpuolustuksen tarpeita sinänsä vaan sitä, että arviointivelvollisuus poistettaisiin ennakolta ja yleisesti.

Hyvittävien toimenpiteiden järjestelmän kuvaus puuttuu suunnitelmaluonnoksesta

Asetuksen 4 artiklan 13 kohta antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden soveltaa 11 ja 12 kohdan heikentämättömyysvaatimuksia kunkin luontotyyppin ja lajin elinympäristön osalta luonnonmaantieteellisen alueen tasolla sen sijaan, että niitä sovellettaisiin yksittäisen esiintymän tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yhden esiintymän merkittävä heikentyminen voidaan sallia, jos luontotyyppin tila ei heikkene luonnonmaantieteellisellä alueella kokonaisuutena.

Kohta sitoo jouston käytön kahteen edellytykseen: jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle aikomuksestaan säädetyssä määräajassa, minkä Suomi on tehnyt 30.1.2025 (s. 40), ja sen on täytettävä 15 artiklan 3 kohdan mukaiset velvoitteet eli sisällyttää osaksi suunnitelmaa selvitys hyvittävien toimenpiteiden järjestelmästä, joka toteutetaan kunkin yksittäisen heikentymistapahtuman kohdalla ja miten merkittävää heikentymistä ja toteutettuja hyvityksiä seurataan ja raportoidaan, sekä selvitys siitä, miten varmistetaan, ettei jouston käyttö vaaranna 1, 4 ja 5 artiklassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamista.

Suunnitelmaluonnos ei sisällä kumpaakaan selvitystä, vaan kuvaa joustavan soveltamisen luvussa 6 yhtenä virkkeenä (s. 40). Kyse on ennallistamissuunnitelman sisältövaatimuksesta ja samalla jouston käytön edellytyksestä, joten sen täyttäminen ei voi siirtyä erilliseen lakihankkeeseen. Suunnitelmassa on esitettävä hyvittävien toimenpiteiden järjestelmä, sen seuranta ja raportointi sekä arvio jouston vaikutuksesta ennallistamistavoitteiden saavuttamiseen. Koska hyvittäminen on kytkettävä kuhunkin yksittäiseen heikentymistapahtumaan, vapaaehtoisuuteen perustuva ekologinen kompensatio ei täytä edellytystä.

Kommentit erityisesti meri- ja vesiekosysteemien (artikla 5) ennallistamista tukeviin toimenpiteisiin / Materiaali: ennallistamissuunnitelman yhteenveto (luku 4)

Kuormitusta vähentävät keinot on tunnistettu, mutta ne esitetään selvityksinä

Toimenpiteessä 11 mainitaan metsätalouden hajakuormituksen vähentäminen vähentämällä metsänkasvun kannalta tarpeetonta maanmuokkausta ja ojitusta sekä esimerkkeinä jatkuvapeitteinen metsänkasvatus turvemilla, ranta-alueiden suojavyöhykkeet ja soiden ennallistaminen (s. 21). Näiden toteutuminen edellyttää joko sitovaa sääntelyä tai kannustinjärjestelmien uudistamista, mieluiten molempia. Kumpikin esitetään selvitettäväksi: toimenpiteessä 33 vesilain ojitussäännösten tarkastelu, erityisesti uudisojitusten kieltäminen luontodirektiivin suoluontotyyppien esiintymillä ja kunnostusojitusten luvanvaraisuus (s. 28), ja toimenpiteessä 35 metsätalouden kannustejärjestelmän kehittäminen (s. 29). Näiltä osin selvitysvaiheesta tulisi siirtyä valmisteluun, ja suunnitelmassa tulisi esittää keinojen toteutusaikataulu.

Kommentit erityisesti metsäekosysteemien ennallistamista tukeviin toimenpiteisiin (artikla 12) / Materiaali: ennallistamissuunnitelman yhteenveto (luku 4)

Keinovalikoima on lähes kokonaan ei-sitova

Toimenpiteet 27–32 koostuvat metsänhoidon suositusten päivittämisestä, osaamisen kehittämisestä, tietojärjestelmistä, T&K-hankkeista ja tiekartoista. Suositukset ja neuvonta eivät tuota raportoitavaa ennallistamispinta-alaa eivätkä varmista toimien pysyvyyttä. Asetus edellyttää toimenpiteitä, joiden vaikutukset ovat jatkuvia, pitkäaikaisia ja kestäviä.

Ainoat sitovaa ohjausta koskevat kohdat, eli metsälain ja metsätuholain muutostarpeet sekä metsätalouden kannustejärjestelmän kehittäminen, on kirjattu toimenpiteisiin 34 ja 35 pelkkinä selvityksinä ilman aikataulua (s. 28–29). Asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi tiedot säännöksistä, joilla varmistetaan ennallistamistoimenpiteiden jatkuvat, pitkäaikaiset ja kestävät vaikutukset. Suosituksia ja neuvontaa ei voida pitää tällaisina säännöksinä.

Metsätalouden kannustejärjestelmää tulisi uudistaa siten, että se tukee jatkuvapeitteistä kasvatusta. Eri-ikäisrakenteisten metsien osuus on yksi 12 artiklan 3 kohdan indikaattoreista, joiden kehityssuunnan on oltava kasvava, eikä indikaattori parane ilman kannusteita, jotka tekevät jatkuvapeitteisestä kasvatuksesta metsänomistajalle taloudellisesti yhdenvertaista suhteessa avohakkuiisiin.

Turvemaiden metsittäminen ei ole ennallistamista (toimenpide 36, s. 29)

Toimenpiteessä esitetään puustoisien pinta-alan kasvattamista metsittämällä viljelystä poisjääneitä peltoja, turvetuotannosta poistuneita alueita ja ohutturpeisia peltoja, ja todetaan, että toimenpiteen etenemisestä on jo päätetty kehysriihen yhteydessä keväällä 2026. Metsittäminen soveltuu joillekin alueille, mutta turvemaalla se edellyttää ojituksen ylläpitoa ja usein maanmuokkausta, jolloin turvekerros pysyy kuivana ja sen hajoaminen jatkuu. Tästä seuraa ristiriita kolmen eri velvoitteen kanssa.

Turvetuotannosta poistuneet alueet ovat aloja, joilla suoluontotyyppien palauttaminen on teknisesti mahdollista ja kustannuksiltaan edullisinta. Näiden alojen metsittäminen sulkee ne pois palauttamiseen käytettävissä olevasta pinta-alasta pysyvästi. Suunnitelmassa ei arvioida, kuinka suuri osa metsitettäväksi esitetyistä joutoalueista olisi soveltunut palauttamiseen.

Asetuksen 11 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön toimenpiteitä maatalouskäytössä olevan ojitetun turvemaan ennallistamiseksi ja vettämään uudelleen osan näistä aloista. Suunnitelman luvussa 3.6 todetaan, että näitä tavoitteita, vettäminen mukaan lukien, voidaan täyttää myös turvetuotantoalueilla (s. 15). Sama pinta-ala ei voi samanaikaisesti palvella vettämistä ja metsitystä, eikä suunnitelmassa esitetä, kummalle käytölle alat kohdennetaan tai millä perusteella.

Asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan metsäekosysteemien ennallistamistoimenpiteiden on oltava lisäisiä 4 artiklan 1, 4 ja 7 kohdan mukaisiin toimenpiteisiin nähden, ja 12 artiklan 3 kohta edellyttää kasvavaa kehityssuuntaa vähintään kuudessa seitsemästä metsäekosysteemien monimuotoisuutta mittaavasta indikaattorista. Turvemaan metsittäminen ei paranna näitä indikaattoreita: uusi istutusmetsä ei tuota kuollutta pysty- eikä maapuuta, eri-ikäisrakenteisuutta eikä puuston monilajisuutta. Metsitettyä turvemaata ei siksi tule lukea 12 artiklan mukaisten velvoitteiden toteutumaan.

METSO-ohjelman rahoitus

Toimenpiteessä 2 todetaan, että lisäresurssitarpeet METSO-ohjelman toteutukseen arvioidaan vasta asetettaessa ohjelman vuoden 2031 jälkeisen kauden tavoitteet, ja samassa yhteydessä todetaan METSO-suojelun tarpeen olevan tulevaisuudessa nykytasoon verrattuna merkittävästi suurempi (s. 18). Taulukossa 3 METSO-ohjelman kokonaiskustannuksiksi kaudelle 2026–2031 on merkitty 582 M€, josta lisätarvetta kehyksiin verrattuna on 402 M€ (s. 33).

METSO-ohjelma on keskeinen keino saavuttaa vuoden 2030 tavoitteet. Asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi arvioidut rahoitustarpeet sekä aiotun julkisen tai yksityisen rahoituksen keinot. Vuoteen 2030 ulottuvan jakson osalta lisäresurssitarpeiden arviointia ei siksi voida siirtää vuoteen 2031.

Kommentit suunnitelman kustannuksiin ja rahoituspohjaa koskeviin toimenpiteisiin

Suunnitelman rahoitus on puutteellinen

Suunnitelman toteuttamisen kokonaiskustannuksiksi arvioidaan noin 1,2 mrd € vuodessa, josta valtiolle noin 900 M€, kun toimenpiteiden nykyinen määrärahataso on 648 M€ vuodessa (s. 32). Vuosien 2026–2031 osalta rahoitusvaje on noin 400 M€ vuodessa, ja taulukossa 3 esitetty lisätarve kehyksiin verrattuna on 2,7 mrd € (s. 32, s. 35). Asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi arvioidut rahoitustarpeet sekä aiotun julkisen tai yksityisen rahoituksen keinot. Suunnitelmassa todetaan, että toimenpiteiden rahoitus päätetään erikseen normaaleissa talousarvioprosesseissa (s. 33) ja että toimeenpano sovitetaan eduskunnan vuosittaisiin budjettipäätöksiin (s. 3). Rahoitustarpeen toteaminen ja rahoituksen jättäminen vuosittaisen budjettiharkinnan varaan ei ole 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kuvaus rahoituksen keinoista.

Velvoittavat luonnonarvomarkkinat on otettava käyttöön

Toimenpiteessä 47 arvioidaan, että ilman velvoittavaa lainsäädäntöä luonnonarvomarkkinoiden koko jää noin 1–7 M€ vuodessa, kun ekologiseen kompensatioon velvoittavan lainsäädännön kautta se voisi nousta jopa 200 M€ vuodessa (s. 38). Ero vastaa merkittävää osaa suunnitelman rahoitusvajeesta. Ekologisen kompensation velvoittavuus tulee ottaa suunnitelmaan toimenpiteenä, ei selvityskohteena.

Luonnon monimuotoisuudelle haitallisten tukien karsiminen puuttuu suunnitelmaluonnoksesta

Asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää, että kansalliseen ennallistamissuunnitelmaan sisällytetään ilmoitus tuista, jotka vaikuttavat kielteisesti asetuksen tavoitteiden saavuttamiseen ja velvoitteiden täyttämiseen. Sama todetaan suunnitelmaluonnoksessa itsessään (s. 3). Toimenpiteessä 49 tunnistaminen on kuitenkin aikataulutettu vuoteen 2027 ja arviointi vuoteen 2030, ja toimenpiteen kustannukseksi on merkitty 0 € virkatyönä (s. 39, s. 35). Ilmoitus ei ole tuleva toimenpide vaan tämän suunnitelman sisältövaatimus, ja se on esitettävä lopullisessa kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa.

Ennallistamisen taloudelliset vaikutukset on arvioitu puutteellisesti

Suunnitelmassa esitetään yksityiskohtaiset kustannusarviot (luku 5) ja Luonnonvarakeskuksen arviot hakkuumahdollisuuksien vähenemisen kautta syntyvistä kustannuksista (s. 44), mutta ennallistamisen hyödyistä todetaan, että Suomen ympäristökeskuksen selvitys on vasta valmisteilla. Kokonaiskuva on siten yksipuolinen. Asetuksen 15 artiklan 3 kohta edellyttää suunnitelmaan sisällytettäväksi toimenpiteiden ennakoitavissa olevat sosioekonomiset vaikutukset ja arvioidut hyödyt. Hyötyjä koskeva osuus puuttuu suunnitelmasta kokonaan. Luonnonvarakeskuksen metsäsektoriarvio ei sisällä toteutuskustannuksia eikä hyötyjä, kuten suunnitelmassa todetaan, eikä sitä siksi tule esittää ennallistamisen taloudellisena nettovaikutuksena.

Soiden ennallistaminen on nykyisen suunnitelman kustannustehokkain toimenpide

Ohjausryhmän reunaehdoissa korostetaan kustannustehokkaita ja monivaikuttaisia toimia (s. 3). Soiden ennallistaminen on suunnitelman monivaikutteisoin yksittäinen toimenpidekokonaisuus:

se vaikuttaa samanaikaisesti suoluontotyyppeihin, vesien tilaan sisävesistä Itämereen, tulvien tasaamiseen ja hiilivarastoihin, minkä suunnitelma itse toteaa toimenpiteessä 3 (s. 18). Tavoitetason lasku juuri tässä luontotyyppiryhmässä on siksi ristiriidassa suunnitelman oman kustannustehokkuusperiaatteen kanssa.