

Grundlagsutskottet

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (restaureringsförordning)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (restaureringsförordning) (U 76/2022 rd): Ärendet har lämnats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska ges till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jenni Korhonen-Pereira Coutinho, miljöministeriet
- miljöråd Olli Ojala, miljöministeriet
- professor Anne Kumpula
- professor Päivi Leino-Sandberg
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- Ålands landskapsregering.

SKRIVELSE

Förslaget

Europeiska kommissionen har lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM (2022) 304 final).

I förslaget till förordning ingår ett övergripande mål att bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem samt att bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimat-

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

anpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden. Därför fastställs enligt förslaget flera bindande mål för och skyldigheter i fråga om att förbättra tillståndet för naturen i en rad olika ekosystem.

Statsrådets ståndpunkt

Allmänt

Finland har förbundit sig till FN:s konvention om biologisk mångfald och de beslut som fattats inom ramen för den om skyddet av den biologiska mångfalden. Finland har också förbundit sig till Europeiska unionens strategi för biologisk mångfald, vars mål är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och vända utvecklingen mot återhämtning före 2030. Ett av målen för EU:s strategi för biologisk mångfald är att leda världen genom att föregå med gott exempel och att bidra till det internationella samfundets ambition att före 2050 säkerställa en situation där alla världens ekosystem har restaurerats, är motståndskraftiga och skyddas i tillräcklig utsträckning. Statsrådet ser kommissionens initiativ som ett betydande steg mot att uppnå dessa mål.

Statsrådet anser det nödvändigt att stärka åtgärderna för att förbättra tillståndet för naturen i syfte att stoppa förlusten av biologisk mångfald och vända den nedåtgående trenden. Statsrådet anser det bra att effektivisera verkställigheten av EU:s befintliga naturvårdslagstiftning och att införa kompletterande mål, skyldigheter och åtgärder som är viktiga för skyddet av den biologiska mångfalden. Statsrådet anser det viktigt att åtgärderna riktas på ett kostnadseffektivt och verkningfullt sätt till alla sektorer som är väsentliga för den biologiska mångfalden.

Statsrådet anser att målen och skyldigheterna i förordningen bör vara ambitiösa men genomförbara i medlemsstaterna. Uppnåendet av målen är förknippat med osäkerheter, såsom brister i informationen.

Finland har förbundit sig till en kunskapsbaserad politik, och alla mål och åtgärder ska grunda sig på omfattande konsekvensanalyser. Statsrådet betonar vikten av att fästa uppmärksamhet vid medlemsstaternas olika utgångslägen och förhållanden när målen för förslaget fastställs, inbegripet när det gäller statistikföring och informationsnivå. Det är viktigt att ge medlemsstaterna tillräckligt med handlingsutrymme så att de kan rikta åtgärderna för att förbättra tillståndet för naturen. Det gör det möjligt att ta hänsyn till särskilda nationella förhållanden och välja de åtgärder som är mest kostnadseffektiva. Förteckningen över åtgärder för att förbättra tillståndet för naturen i bilagorna till förordningen bör förbli exemplifierande.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att kommissionens förslag i sin nuvarande form för Finlands del skulle medföra mycket omfattande konsekvenser för statsfinanserna. Statsrådet anser det nödvändigt att eftersträva en avsevärd minskning av förslagets kostnadseffekter för statsfinanserna. Förordningen bör inte medföra en oproportionerlig börda för medlemsstaternas statsfinanser. Det är avgörande att medlemsstaterna får utökat handlingsutrymme och förbättrade förutsättningar för kostnadseffektiva restaureringsåtgärder, dock med hänsyn till behoven hos olika grupper av livsmiljötyper och livsmiljöer på ett tillräckligt balanserat sätt. Statsrådet betonar betydelsen av riksdagens budgetbefogenhet. För att uppnå en godtagbar helhetslösning krävs enligt den preli-

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

minära bedömningen att kostnaderna minskas avsevärt samt att medlemsstaternas handlingsutrymme och flexibiliteten i utbudet av metoder tryggas eller utökas.

Statsrådet konstaterar att man i den fortsatta behandlingen av lagstiftningen ska beakta social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet, för att nå en balanserad helhetslösning. Statsrådet understryker särskilt att man under förhandlingsprocessen bör fortsätta att uppmärksamma och samordna förslaget med lagstiftningen om förnybar energi, strategisk resiliens och projekt inom den gröna omställningen.

Statsrådets anser att man i samband med den fortsatta beredningen ytterligare borde klargöra vilka funktioner som omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Restaurera naturmiljön

Statsrådet konstaterar att de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att förbättra tillståndet för naturen före godkännandet av den nationella restaureringsplanen bör beaktas i förordningen.

Enligt statsrådets uppfattning förutsätter ett effektivt genomförande av habitatdirektivet att man utsträcker skyldigheten att säkerställa att tillståndet inte försämras till endast sådana förekomster av livsmiljötyper utanför Natura 2000-nätverket som är nödvändiga för att bevara eller uppnå en gynnsam skyddsnivå för livsmiljötyperna.

Statsrådet lägger kritiskt märke till kommissionens förslag om att alla de förekomster av livsmiljötyper vars tillstånd inte är känt ska tolkas som försämrade. I detta avseende skulle kommissionens förslag leda till att åtgärderna riktas på ett icke kostnadseffektivt sätt som inte är fördelaktigt med tanke på genomförandet. Dessutom behöver målen för att uppnå ett visst ekologiskt tillstånd och de undantag som är förknippade med detta vidareutvecklas och förtydligas.

Statsrådet anser att skyldigheten att restaurera livsmiljötyperna och definitionerna av de relaterade begreppen kräver ytterligare granskning. Statsrådet noterar särskilt att granskningsperiodens längd i fråga om restaureringen kräver ytterligare granskning och att mer hänsyn behöver tas till de olika utgångslägena i medlemsstaterna. Skyldigheten att restaurera livsmiljötyper är förknippad med betydande brister i informationen och konsekvenserna av den för Finland är därför svåra att bedöma.

Avlägsna barriärer i strömmande vatten

Statsrådet ser positivt på kommissionens förslag om att avlägsna barriärer i strömmande vatten och anser det viktigt att man inom EU-området eftersträvar målet om 25 000 kilometer fritt flödande vattendrag senast 2030.

Miljöanpassa stadsmiljön

Statsrådet anser att förslaget bör identifiera de olika utgångslägena i medlemsstaterna vad gäller antalet grönområden samt i region- och samhällsstrukturen, förvaltningsstrukturen och markägandet.

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

Statsrådet anser att medlemsstaterna i enlighet med proportionalitetsprincipen bör ha tillräckligt med handlingsutrymme när det gäller beslut om antalet grönområden och trädtäckningen, så att de kan ställa upp mål på hög nivå i den nationella restaureringsplanen och besluta om hur dessa mål kan uppnås på det mest kostnadseffektiva sättet.

Statsrådet konstaterar att om bindande målnivåer inkluderas i en artikel, bör skyldigheterna i artikeln gälla endast sådana urbana områden där antalet grönområden ligger under den miniminivå som definierats av unionen.

Jordbruksmiljöerna

Statsrådet anser att restaureringsåtgärderna inom jordbruket har stor betydelse för både klimatet och den biologiska mångfalden. Statsrådet anser det viktigt att restaureringsåtgärderna inom jordbrukssektorn och uppfyllandet av målen för dem inte försämrar livsmedelstryggheten, försörjningsberedskapen eller försörjningsmöjligheterna inom landsbygdsnäringarna. Det är nödvändigt att ta hänsyn till synergierna mellan målen i EU:s strategi för biologisk mångfald och det här lagstiftningsinitiativet för den areal som används för livsmedelsproduktion.

Det är viktigt att målen möjliggör ett brett utbud av metoder för att förbättra tillståndet för naturen och minska växthusgaserna, såsom beskogning utan att äventyra den biologiska mångfalden.

Statsrådet anser att beräkningsgrunderna för arterna i jordbruksmiljön och landskapselementen samt målet för lagret av organiskt kol i mineraljordar kräver ytterligare granskning.

Statsrådet anser att de åtgärder som ska vidtas på dikade torvmarker är viktiga för att uppnå klimatmålen. Åtgärder på torvmarker möjliggör i första hand en effektiv minskning av växthusgasutsläppen.

Statsrådet betonar att restaureringsåtgärderna, som förutsätts inom ramen för förordningen, inte får förhindra att befintliga torvmarker används för livsmedelsproduktion i framtiden, då detta är möjligt med hjälp av klimat- och miljövänliga odlingsmetoder. Statsrådet lägger därför särskild vikt vid förslaget om att målet för torvfälten kan förverkligas inte bara på den areal som används för livsmedelsproduktion utan även på andra torvmarker.

Statsrådet anser det viktigt att det finns tillräckliga incitament för nya former av markanvändning. När det gäller torvmarker bör man förhindra en situation där insatser görs för att restaurera torvfält, men röjning av nya fält pågår samtidigt. Därför betonar statsrådet vikten av att förbereda möjliga styrmedel för att säkerställa kostnadseffektiviteten hos åtgärder på torvmarker.

Statsrådet anser det bra att ta hänsyn till markbeskaffenheten som en del av arbetet med att förbättra tillståndet för naturen i jordbruksekosystemen och betonar sambandet mellan de olika strategierna gällande markbeskaffenheten och deras mål, såväl befintliga som under beredning varande.

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

Skogsmiljöerna

I Finland är skogarna avgörande för skyddet av hotade arter. Eftersom skogarna i stor utsträckning används för skogsbruk, är åtgärderna inom skogsbruket av stor betydelse för den biologiska mångfalden i Finland. När det gäller åtgärder i skogarna och de mål som ställs upp för dem är det nödvändigt att ta hänsyn till den biologiska mångfalden i skogarna samt skogarnas ekonomiska betydelse och markägarnas rättigheter.

Enligt statsrådets EU-redogörelse bör skogspolitiken även i framtiden omfattas av den nationella beslutanderätten i EU, eftersom medlemsstaterna och deras omständigheter varierar. EU har befogenhet när det gäller miljö-, jordbruks- och energisektorerna, som direkt eller indirekt påverkar skogarna.

Statsrådet anser det viktigt att effektivisera genomförandet av åtgärder som gäller skogsmiljötyperna i bilaga I till habitatdirektivet genom att ställa upp mål.

Statsrådet ser också att nationella insatser för att utöka naturvärden och trygga den biologiska mångfalden i skogarna som en del av skogsbruket spelar en viktig roll i förbättringen tillståndet för naturen.

EU-fördragen anger inte någon rättslig grund för EU:s gemensamma skogspolitik. Statsrådet anser att det i samband med de fortsatta förhandlingarna är viktigt att garantera skogspolitikens nationella befogenhet och att ta hänsyn till nationella särdrag i insatserna för att utöka naturvärden och trygga den biologiska mångfalden i skogarna som en del av skogsbruket. Statsrådet lägger kritiskt märke till indikatorerna som i enlighet med det nuvarande förslaget till förordning ska tillämpas gemensamt på alla medlemsstaters skogsmiljöer. Statsrådet anser att det är mycket viktigt att påverka förslaget vid de fortsatta förhandlingarna så att skyldigheterna blir så tydliga och verkställbara som möjligt utan att de i detalj ingriper i frågor som gäller den nationella skogspolitiken.

Nationella restaureringsplaner

Statsrådet anser att den nationella restaureringsplanen, som är väsentlig för genomförandet av förordningen, är ett viktigt systematiskt tillvägagångssätt som avsevärt bidrar till att bromsa förlusten av biologisk mångfald. Kraven som gäller utarbetandet av restaureringsplanen bör dock granskas i samband med den fortsatta beredningen och man bör sträva efter att göra kraven så ändamålsenliga som möjligt. Med tanke på utvärdering av den nationella restaureringsplanen som utförs med kommissionen bör man säkerställa att det är medlemsstaterna som i sista hand har beslutanderätt om innehållet i sin nationella restaureringsplan.

Förordningens budgetkonsekvenser

Statsrådet tar ställning till eventuella statliga finansieringsbehov separat som en del av förfarandena som gäller planen för den offentliga ekonomin och budgeten. Det är viktigt att utreda de kostnader som förslaget medför närmare som en del av den fortsatta beredningen. Ställnings-

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

tagandena till de preciserade förslagen och deras ekonomiska konsekvenser, i synnerhet för statsfinanserna, utarbetas separat under de fortsatta stadierna av beredningen.

Statsrådet betonar vikten av att sträva efter att begränsa den administrativa bördan som förslaget medför. Därför kräver de föreslagna övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna ytterligare granskning. I övervakningsskyldigheterna är det viktigt att sträva efter kostnadseffektivitet och synergier med befintlig övervakning.

Delegerade akter och genomförandeakter

Statsrådet förhåller sig mycket avvaktande till den föreslagna delegeringen av lagstiftningsbefogenheter till kommissionen, som gäller bilagorna I–VI, eftersom de är centrala med tanke på förordningens tillämpningsområde och innehåll. Enligt statsrådets uppfattning bör ändringen i dessa bilagor göras enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den föreslagna delegerade befogenheten med avseende på bilaga VII utgör däremot inget problem, eftersom den innehåller en förteckning i exemplifierande syfte.

Statsrådet anser att förslagen om att delegera lagstiftningsbefogenheter till kommissionen är ändamålsenliga till den del som de genomförs genom kommissionens genomförandeakter.

Statsrådet anser det viktigt under hela behandlingen av förslaget att befogenheter som ska delegeras till kommissionen är tillräckligt exakta, proportionerliga, lämpliga och motiverade.

Rättslig grund

Statsrådet anser det nödvändigt att sträva efter att säkerställa att den föreslagna rättsliga grunden är tillräcklig i alla avseenden. Statsrådet anser det vara nödvändigt att för den fortsatta beredningen få ett utlåtande av rådets rättstjänst i synnerhet i fråga om förslaget gällande skogsmiljöer. Statsrådet konstaterar att man vid den fortsatta behandlingen av förslaget måste bedöma om förslagets innehåll är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Målen med förordningen

(1) Statsrådets skrivelse gäller ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM (2022) 304 final; nedan restaureringsförordningen). I förslaget till förordning fastställs ett övergripande mål att bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem samt att bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimatanpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden. Därför fastställs enligt förslaget flera bindande mål för och skyldigheter i fråga om att förbättra tillståndet för naturen i en rad olika ekosystem.

(2) Den föreslagna regleringen har utan tvivel ett godtagbart mål som anknyter till 20 § i grundlagen och artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt 20 §

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

1 mom. ansvarar alla för naturen och dess mångfald, miljön och kulturarvet. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Individens delaktighet kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (RP 309/1993 rd, s. 70, GrUU 20/2010 rd, s. 2, GrUU 6/2010 rd, s. 2).

(3) Syftet med bestämmelsen är att betona att skyddet av naturen och den övriga miljön också har värden som inte relaterar till individens rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som subjekt för en sådan mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer (RP 309/1993 rd, s. 70/I).

(4) Statsrådets skrivelse redogör i någon mån för förordningsförslagets förhållande till grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet anser dock att det i skrivelsen inte redogörs tillräckligt för grundlagsutskottets utlåtan-depraxis i fråga om 20 § i grundlagen. Utskottet noterar att skrivelsen inte stöder sig på utskottets senaste praxis i fråga om 20 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 55/2018 rd och GrUU 69/2018 rd).

Rättslig grund, proportionalitet och subsidiaritet

(5) Som rättslig grund för förslaget till förordning föreslås artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, genom vilken målen för unionens miljöpolitik enligt artikel 191.1 i fördraget uppnås. Enligt statsrådets preliminära bedömning är den rättsliga grund som kommissionen föreslår i huvudsak lämplig. Det är dock nödvändigt att försöka säkerställa att den föreslagna rättsliga grunden är tillräcklig i alla avseenden.

(6) Bedömningen av den rättsliga grunden hör inte till de uppgifter som grundlagsutskottet har enligt grundlagen. Att den rättsliga grunden är korrekt är en EU-rättslig fråga som ytterst avgörs av EU-domstolen (se t.ex. GrUU 47/2022 rd, stycke 15). Utskottet har dock ansett det viktigt att unionslagstiftningen i första hand utvecklas inom ramen för grundfördragen (se t.ex. GrUU 61/2016 rd). Grundlagsutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att det måste säkerställas att den rättsliga grunden är tillräcklig.

(7) Statsrådets skrivelse granskar förslaget till förordning med avseende på subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt den preliminära bedömningen anser statsrådet att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Statsrådet betonar att förbättringen av tillståndet för naturen kräver åtgärder som är lämpliga för regionala och lokala förhållanden, varför statsrådet anser det nödvändigt att undersöka huruvida innehållet i förslaget eller de enskilda förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen under hela behandlingen av förslaget. Statsrådet anser dessutom att åtgärderna i förslaget i huvudsak är proportionella i förhållande till målen på basis av konsekvensbedömningen och motiveringen till förslaget till förordning. Statsrådet anser dock att vissa av förpliktelserna i förslaget är problematiska med tanke på proportionalitetsprincipen.

(8) Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen är en EU-rättslig fråga. Grundlagsutskottet påpekar dock att de omständigheter som är centrala med tanke

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

på bedömningen av överensstämmelse med dessa principer kan vara av betydelse också vid bedömningen av förslagets förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet går närmare in på proportionalitetsprincipen längre fram i utlåtandet.

(9) Med tanke på subsidiaritetsprincipen och det så kallade subsidiaritetsförfarandet fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid tidpunkten för den aktuella skrivelsen från statsrådet.

(10) Enligt 96 § 1 mom. i grundlagen behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska statsrådet sedan det fått kännedom om ett i 1 mom. avsett förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till det. Förslaget behandlas i stora utskottet och i regel också i ett eller flera fackutskott som lämnar utlåtande till stora utskottet. Syftet med bestämmelserna i 96 § i grundlagen är att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka beredningen av alla EU-beslut som till sitt innehåll skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte vore medlem i Europeiska unionen (se StoUU 3/1995 rd och GrUU 20/1996 rd).

(11) Med beaktande av att statsrådets ståndpunkt till subsidiaritetsprincipen delvis är kritisk fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att enligt statsrådets egna anvisningar (riksdagens rätt att delta och få information vid den nationella beredningen av EU-ärenden) ska en U-skrivelse eller E-skrivelse lämnas till riksdagen i god tid innan tidsfristen går ut, även om ärendet inte annars är brådskande på EU-nivå, i det fall att ministeriet bedömer att ett författningsförslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen. För att riksdagens egen subsidiaritetskontroll enligt unionens grundfördrag de facto skulle realiseras hade det enligt grundlagsutskottet varit motiverat att riksdagen hade haft tillgång till statsrådets skrivelse om förslaget i god tid innan den tidsfrist som fastställts för de nationella parlamenten gick ut.

Förordningsförslagets förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna

(12) Utifrån statsrådets skrivelse berör förslagets konsekvenser också i betydande grad privata mark- och vattenägare. Statsrådet anser det viktigt att åtgärderna för förbättring av tillståndet för naturen i första hand bygger på markägarnas frivillighet. Av skrivelsen (s. 12) framgår dock att de styrmedel som är tillgängliga inom områdena naturvård, jordbruk, skogsbruk och stadsmiljöer sträcker sig från informationsstyrning till avtalsbaserade styrmedel, ekonomiska incitament och i sista hand bindande lagstiftning. Den föreslagna omfattningen av restaureringsåtgärderna leder i det finländska markägarsystemet oundvikligen till att restaureringsåtgärderna i hög grad också berör enskilda markägare och utövare av jord- och skogsbruksnäringar.

(13) Förslaget till förordning är därför relevant med tanke på skyddet för privatlivet enligt 15 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har vid granskningen av de begränsningar av egendomsskyddet som hänför sig till främjandet av miljöansvaret särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskyddet och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda bestämmelserna delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheter-

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

na och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (t.ex. GrUU 26/2020 rd, s. 2, GrUU 55/2018 rd, s. 3, GrUU 10/2014 rd, s. 4/I—II, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II, GrUU 6/2010 rd, s. 2/II). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten till egendom är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 55/2018 rd, s. 4, GrUU 10/2014 rd, s. 4, GrUU 36/2013 rd, s. 2, och GrUU 6/2010 rd, s. 3). Ett otillräckligt beaktande av behovet av att uppnå balans mellan egendomsskyddet och de grundläggande miljö rättigheterna har också kunnat bli en omständighet som inverkar på lagstiftningsordningen (GrUU 69/2018 rd, s. 5).

(14) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av förslaget till energieffektivitetsdirektiv konstaterat att direktivförslaget verkade möjliggöra ingrepp i egendomsskyddet för privata ägare av befintliga byggnader på ett sätt som var problematiskt med tanke på proportionalitetskravet vid inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Jämfört med de förslag till bestämmelser av motsvarande typ som grundlagsutskottet tidigare behandlat var skyldigheten enligt direktivförslaget väsentligt mer långtgående (jfr t.ex. GrUU 26/2020 rd). Problemen påverkades också av den relativt korta övergångsperiod för reparationer som föreslogs i direktivet. Av betydelse var att skyldigheten att reparera byggnader i ljuset av uppgifterna i statsrådets skrivelse i betydande grad gällde fysiska personer och att reparationskostnaderna kunde vara betydande (GrUU 30/2022 rd, styckena 6—7).

(15) Statsrådets skrivelse visar att förslaget till förordning bedöms ha konsekvenser också för förutsättningarna för utövande av olika näringar. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör förslaget i fortsättningen bedömas också med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen och skyldigheten för det allmänna att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

(16) Statsrådets skrivelse beskriver konsekvenserna av förslaget till förordning i tämligen allmänna ordalag. De uppgifter om förslaget och dess konsekvenser som ges i skrivelsen är inte tillräckliga för att bedöma i vilken utsträckning regleringen leder till att ingreppen i enskilda markägares eller näringsidkares rättsliga ställning blir problematiska med tanke på förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser dock utifrån uppgifterna i skrivelsen att den föreslagna regleringen på grund av sina omfattande och långvariga konsekvenser kan leda exempelvis till ingrepp i egendomsskyddet som är problematiska med tanke på proportionalitetskravet. Utifrån inkommen utredning fäster utskottet uppmärksamhet vid markägarnas och näringsidkarnas rättsliga ställning också med tanke på den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen.

(17) Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att man vid den fortsatta beredningen av förordningen noggrant granskar de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och ser till att bestämmelserna är proportionerliga. Utskottet noterar också att regleringens proportionalitet och nödvändighet också är förknippade med frågan om det nationella handlingsutrymme som regleringen möjliggör. Utskottet betonar att medlemsstaterna måste ges tillräckligt nationellt handlingsutrymme när det gäller restaureringsåtgärderna.

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

Konsekvenser för budgetmakten

(18) Det aktuella förslaget till förordning bör granskas mot bakgrund av budgetsuveräniteten. Grundlagsutskottet har ansett det vara ytterst viktigt att Finlands budgetsuveränitet skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 29/2021 rd, GrUU 10/2019 rd, GrUU 55/2017 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 5/2011 rd). Enligt grundlagsutskottets utlåtande GrUU 16/2020 rd är det med tanke på budgetsuveräniteten väsentligt att medlemsstaternas ansvar är noggrant avgränsat. Vid bedömningen av statens ansvar bör man beakta inte bara åtagandenas totala belopp utan också sannolikheten för att de realiserar (GrUU 11/2020 rd, GrUU 3/2013 rd och PeVP 52/2014 vp). Enligt statsrådets skrivelse uppskattar kommissionen de årliga kostnaderna för Finland till 931 miljoner euro. Det motsvarar 12,6 procent av de beräknade totala kostnaderna för EU-medlemsstaterna. I förhållande till bruttonationalprodukten förorsakas Finland mest kostnader av alla medlemsländer (0,39 procent av BNP).

(19) Grundlagsutskottet anser att det är av betydelse inte bara hur stora de ekonomiska konsekvenserna blir utan också vilket slag av konsekvenser regleringen ger. Restaureringsåtgärder och åtgärder som syftar till att förbättra naturtillståndet finansieras i Finland för närvarande i praktiken med offentliga medel och huvudsakligen med medel ur statsbudgeten. I förslaget till förordning uppställs bindande restaureringsmål, vilket skulle leda till att genomförandet av förslaget skulle kräva att nationella medel allokteras från statsbudgeten. Förslaget måste därför bedömas med avseende på riksdagens budgetmakt. Det föreslagna regleringssättet avviker enligt utredning från den princip om parallellism som tillämpas på användningen av EU:s budget och enligt vilken lagstiftnings- och budgetmakten har gått hand i hand. Bedömningsläget är alltså i viss mån nytt.

(20) Statsrådet fäster i skrivelsen uppmärksamhet vid att kommissionens uppskattningar av kostnader och fördelar är förknippade med betydande osäkerhet. Ärendet kräver enligt statsrådet ytterligare utredning. Grundlagsutskottet anser att det behövs en betydligt mer detaljerad och grundläggande utredning om förslagets statsfinansiella konsekvenser. Utskottet noterar att man vid bedömningen av konsekvenserna också bör utreda förhållandet mellan kostnaderna för den nu föreslagna regleringen och kostnaderna för den redan gällande regleringen.

(21) Grundlagsutskottet anser att förordningens uppskattade konsekvenser på grund av deras omfattning och långvarighet är problematiska med tanke på proportionalitetsprincipen och mycket betydande med tanke på budgetmakten och de ekonomiska konsekvenserna. Utskottet betonar i likhet med statsrådet att förslagets konsekvenser för statsfinanserna bör reduceras avsevärt. Förordningen bör inte medföra en oproportionerlig börda för de enskilda medlemsstaternas statsfinanser.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Grundlagsutskottet meddelar

att Finland inte bör godkänna den reglering som beskrivs i skrivelsen i den nu föreslagna formen.

Utlåtande GrUU 62/2022 rd

Helsingfors 11.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf (delvis)
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf (delvis)
ersättare Wille Rydman wr (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.