

## Miljöutskottet

### 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 miljöutskottet för utlåtande till stora utskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- miljøråd Olli Ojala, miljöministeriet
- specialsakkunnig Turo Hjerppe, miljöministeriet
- budgetråd Armi Liinamaa, finansministeriet
- specialsakkunnig Tuuli Orasmaa, jord- och skogsbruksministeriet
- råd för internationella ärenden Teemu Seppä, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Siina Lepola-Lång, arbets- och näringsministeriet
- utskottsråd Anna Sorto, riksdagen, utskottssekretariatet
- utskottsråd Kaisa Männistö, riksdagen, utskottssekretariatet
- ordförande, professor Janne Kotiaho, Finlands Naturpanel
- programdirektör Anne Tolvanen, Naturresursinstitutet
- gruppchef Marko Järvinen, Finlands miljöcentral
- ledande expert Antti Mäntykoski, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- skogsdirektör Karoliina Niemi, Skogsindustrin rf
- miljöchef Paloma Hannonen, Finlands naturskyddsförbund rf
- ledande skogsexpert Mai Suominen, WWF Finland.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- Finlands näringsliv rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- professor Päivi Leino-Sandberg.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

### SKRIVELSEN

#### *Förslag*

EU-kommissionen har den 22 juni 2022 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM (2022) 304 final).

#### *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 verkingsfullt 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

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

livsmiljötyper och livsmiljöer på ett tillräckligt balanserat sätt. Statsrådet betonar betydelsen av riksdagens budgetbefogenhet. För att uppnå en godtagbar helhetslösning krävs enligt den preliminära 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 särskilt, 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.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

### *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.

Statsrådet anser att medlemsstaterna i enlighet med proportionalitetsprincipen bör ha tillräckligt med handlingsutrymme när det gäller beslut om antalet grönområden och träddäckningen, 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 fastställts 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 landsbygdsnäringsarna. Det är nödvändigt att ta hänsyn till synergier 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.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

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.

### *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 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 ställa upp mål för att effektivisera genomförandet av åtgärder som gäller skogsmiljötyperna i bilaga I till habitatdirektivet.

Statsrådet ser också att nationella insatser för att utöka naturvården och trygga den biologiska mångfalden i skogarna som en del av skogsbruket spelar en viktig roll i förbättringen av 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 den nationella behörigheten inom skogspolitiken och att ta hänsyn till nationella särdrag i insatserna för att utöka naturvården 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 kraven blir så ändamålsenliga som möjligt. Med tanke på utvärderingen av den nationella restaureringsplanen, som utförs i samråd med kommissionen, bör man säkerställa att det är medlemsstaterna som ytterst beslutar om innehållet i sin nationella restaureringsplan.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

### *Förordningens budgetkonsekvenser*

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

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 ändringar 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 genomförandeaakter.

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**

### *Skyddet av mångfalden är viktigt*

Finland har förbundit sig till FN:s konvention om biologisk mångfald och EU:s strategi för biologisk mångfald, vars mål är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och vända utvecklingen mot återhämtning före 2030. Åtgärder för att globalt skydda den biologiska mångfalden är nödvändiga, eftersom de ekosystem som har den största biodiversiteten finns i den tropiska och subtropiska zonen och många av dem är hotade. Förekomsten av extrema väderfenomen

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

har ofta lett till att natursystemens anpassningsförmåga har överskridits. Restaurering av ekosystemen kan lindra klimatförändringens konsekvenser. Enligt Finlands senaste hotbedömning (2019) lever majoriteten av hotade arter i skogar (31 %) samt i kulturmiljöer och andra av människan formade miljöer (24 %). Enligt en utredning om hotade livsmiljöer (2018) försämras livsmiljöernas tillstånd ytterligare och 48 procent av dem är hotade. Miljöutskottet betonar att tryggheten av den biologiska mångfalden förutsätter uppenbart nya åtgärder såväl inom EU som i Finland och globalt.

Skyddet av den biologiska mångfalden är också ekonomiskt lönsamt, eftersom den ekonomiska verksamheten och människornas välfärd är beroende av naturen. Dasguptas ekonomiska rapport från 2021 betonar bland annat att det också är billigare att skydda och upprätthålla ett fungerande ekosystem än att först försvaga och därefter restaurera det. På grund av mångfaldens karaktär är det svårt, till vissa delar rentav omöjligt och meningslöst, att uppskatta den i pengar. Följaktligen räcker inte heller de traditionella styrmedlen för produktion av kollektiva nyttigheter och internalisering av externa effekter genom prisstyrning i sig. Förutom marknadsbrister eller marknadsmisslyckanden betonar Dasguptas ekonomiska rapport institutionellt misslyckande med att skydda mångfalden. Enligt rapporten är naturförlusten både ett lokalt, ekosystembundet och ett globalt problem som kräver mycket olika åtgärder. Enligt rapporten uppgår de miljöskadliga stöden till 4 000—6 000 miljarder dollar per år. Åtgärderna och investeringarna för att skydda naturen uppgår till 78—143 miljarder US-dollar per år. Dasguptas ekonomiska rapport anser att lösningarna kräver mycket mer än enskilda skatter och regleringar, och uppmuntrar inte bara till att bredda BNP som mätare med beaktande av slitage på naturkapitalet, utan också till att tillämpa och utveckla styrmedel för att minska överkonsumtionen av naturresurser. Det femtonde mötet mellan parterna i FN:s konvention om biologisk mångfald, COP15, ordnas i Montreal i Kanada i december 2022. Mötets mål är att anta målen för biologisk mångfald för att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och vända utvecklingen mot återhämtning.

Utifrån dessa utgångspunkter anser miljöutskottet att det är viktigt att man globalt och på EU-nivå i enlighet med målet strävar efter att stoppa utarmningen av mångfalden och vända utvecklingen mot återhämtning före 2030. I likhet med statsrådet är det väsentligt att betona att åtgärderna riktar kostnadseffektivt och verkningsfullt till alla sektorer som är centrala med tanke på den biologiska mångfalden och att de mycket olika åtgärder som behövs ska vara genomförbara i praktiken. Eftersom naturförlusten är ekosystembunden måste man vid fastställandet av målen beakta de olika naturförhållandena i medlemsstaterna och ge tillräckligt med spelrum för att sätta in åtgärder för att förbättra naturens tillstånd. Man kan då ta hänsyn till särskilda nationella förhållanden och välja de åtgärder som är mest kostnadseffektiva.

### *Författningsförslagets form*

För att uppnå restaureringsmålen har kommissionen lagt fram ett förslag till förordning med motiveringen att förordningen är direkt tillämplig. Medlemsstaterna åläggs att bidra till de långsiktiga målen genom att inrätta nationella restaureringsplaner som fastställer de restaureringsåtgärder som behövs. Eftersom en förordning inte behöver omvandlas till nationell rätt utan kan tillämpas direkt, kan restaureringsåtgärderna komma igång snabbare jämfört med ett direktiv.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

På grund av det stora nationella handlingsutrymme som behövs för att genomföra de mest kostnadseffektiva åtgärderna bör regleringsformen vara direktiv i stället för förordning. Förordningarna är rättsakter som tillämpas automatiskt och på lika villkor i alla EU-länder genast när de har trätt i kraft. Direktiven förpliktar EU-länderna att uppnå de mål som anges i direktiven, men länderna beslutar själva om metoderna. Enligt förslaget ska medlemsstaterna vidta restaureringsåtgärder exempelvis för att förbättra tillståndet till gott tillstånd i arealer med vissa livsmiljöer vars tillstånd inte är gott. Restaureringsplanerna måste dock utarbetas nationellt, eftersom naturförhållandena varierar i olika länder. Utskottet anser att detta är typisk direktivbaserad reglering.

Kommissionen motiverar valet av förordning med brådska — förordningen kan tillämpas snabbare än direktivet, som måste omsättas i nationell lagstiftning. Brådska är enligt utskottet en svag motivering till att utarbeta permanent lagstiftning, eftersom funktion och genomslag hos en ens något långsiktigare lagstiftning grundar sig på helt andra faktorer än att den kan sättas i kraft snabbt. Utskottet betonar också att utarbetandet av nationella planer för återställande i vilket fall som helst kräver mycket tid för att de ska kunna uppfylla sina mål.

Den andra grunden är att en förordning, till skillnad från ett direktiv, inte bara fastställer syftet utan även de rättsliga kraven och medlen för att uppnå detta mål. Utskottet anser att det är typiskt för direktiv att föreskriva om metoder. På grund av naturförlustens ekosystembundenhet och de många olika lösningar som behövs är det motiverat att medlemsstaterna själva beslutar om metoderna och de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Utskottet anser att kommissionen erkänner detta faktum i och med att medlemsstaterna enligt förslaget själva får utarbeta planer för återställande som ger åtminstone ett visst handlingsutrymme vid valet av åtgärder. Att motivera förordningen med att man fastställer metoder väcker således välgrundade frågor om kommissionens strävanden. Utskottet anser i likhet med statsrådet att en nationell restaureringsplan kan vara ett bra verktyg för att avsevärt bidra till att stoppa naturförlusten. När det gäller bedömningen av planen är det dock viktigt att säkerställa att medlemsstaten i sista hand har beslutanderätt i fråga om innehållet i den egna nationella restaureringsplanen. Onödigt detaljerade och tvingande bestämmelser strider enligt utskottet också mot proportionalitetsprincipen.

### *Social acceptans*

Markägarna spelar en viktig roll i genomförandet av de nationella restaureringsplanerna, med tanke på jord- och skogsbrukets centrala betydelse i nationella frågor som gäller biologisk mångfald. Det skulle inte vara något problem om åtgärderna gällde skyddsområden, men förslaget till förordning utvidgar uttryckligen skyldigheterna att skydda mångfalden utanför skyddsområdena, vilket skulle kunna hindra sådan användning av privatägd mark som hittills har varit förenlig med lagstiftningen och anvisningarna.

Hållbar utveckling ska enligt grundprincipen vara ekologiskt och ekonomiskt, men också socialt och kulturellt hållbar. Utskottet betonar att man vid den fortsatta behandlingen av kommissionens förslag bättre bör beakta förslagets sociala acceptans, såsom ett omfattande hörande av olika parter och inkludering av dem i en aktiv roll som problemlösare. Utskottet påminner om att genomförandet av nätverket Natura 2000 i Finland misslyckades med att skaffa social acceptans och att atmosfären för åtgärder till förmån för naturvården därför försämrades avsevärt. De åtgärder som först under det senaste decenniet vidtagits för att ändra skyddsåtgärderna så att de i princip



## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

baserar sig på frivillighet, med programmen Metso och Helmi som goda exempel, har förändrat situationen och återskapat förtroendet för miljöförvaltningen. Ett gott samarbete mellan markägarna, skogsexperterna samt miljö- och skogsförvaltningen får inte försvagas genom att den föreslagna regleringen genomförs på ett socialt ohållbart sätt. För detta behövs också betydande finansiering. Genomförandet av programmet Metso har gett fina resultat av samarbetet mellan olika aktörer, när man i programmet har lyckats komma överens om kriterierna för en i naturvårdshänseende värdefull skog mellan en bred grupp berörda parter och genomföra skyddet på ett sätt som alla godkänner. I ett bredare perspektiv måste förslaget också samordnas med byggandet av den infrastruktur som behövs för att genomföra den gröna omställningen.

Möjligheten till kostnadseffektiva återställningslösningar och användningen av EU:s befintliga och framtida finansiella instrument för att uppfylla kraven i restaureringsförordningen måste säkerställas för att en rättvis bördefördelning ska kunna tryggas. Vid det nationella genomförandet av förordningen måste man dock också fästa uppmärksamhet vid dess positiva sysselsättnings- och affärsmöjligheter. Också livsmedelstryggheten måste tryggas när klimatförändringen minskar den tillgängliga odlingsarealen globalt. Försörjningsberedskapen är också i övrigt ett perspektiv som måste tas på allvar sedan Ryssland har inlett ett angreppskrig i Ukraina.

Statsrådet anser det viktigt att åtgärderna för förbättring av tillståndet för naturen i första hand bygger på markägarnas frivillighet. Utskottet anser också att detta är mycket viktigt och betonar att de arealer som kräver restaureringsåtgärder i Finland bedöms vara stora. För att målen ska nås bör incitamentsystemet utvecklas så att det lockar markägarna att vidta betydligt fler åtgärder som tryggar mångfalden än tidigare. Det kräver också resurser och en bred finansieringsbas. För att skyddet av mångfalden ska kunna främjas på ett bredare plan behövs utöver stöd också verksamhet på marknadsvillkor, såsom utvecklande av ekologisk kompensation. När det gäller kompensationsmekanismer på marknadsvillkor är det dock väsentligt att lösa problemet med additionaltet i anslutning till dem. Det är också svårt att uppfylla tilläggsriteriet för kompensation, särskilt när de lagstiftningsmässiga målen för restaureringen redan är höga.

### *Kostnader*

Enligt kommissionens uppskattning uppgår kostnaderna för restaurering och vård mellan 2022 och 2050 till cirka 930 miljoner euro per år. Uppskattningsvis hälften av de kostnader som uppskattats för Finland orsakas av förbättringen av insjöarnas tillstånd, cirka en femtedel av förbättringen av skogarnas tillstånd och något under en femtedel av restaureringen av torvmarker. Kostnaderna är bland medlemsländerna de tredje högsta och i förhållande till bruttonationalprodukten de allra högsta.

Utskottet håller med statsrådet om att förslaget som sådant skulle medföra mycket omfattande statsfinansiella kostnader för Finland och anser det nödvändigt att förslagets statsfinansiella kostnadseffekter minskas avsevärt. För att uppnå en godtagbar helhetslösning krävs enligt den preliminära 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.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

Enligt den senaste bedömningen anser statsrådet att kommissionens bedömning är överskattad, och dessutom bedöms största delen av kostnaderna för genomförandet överlappa det fulla genomförandet av den gällande lagstiftningen. Flera befintliga program, planer samt stöd- och incitamentsystem bidrar också till att förbättra naturtillståndet i enlighet med förslaget till förordning. Utskottet konstaterar att kommissionen i motiveringen till förslaget hänvisar exempelvis till utnyttjande av EU-fonder. Det bör dock beaktas att man i fråga om den innevarande budgetramperioden har kommit överens om EU-fondernas volymer, likaså har de nationella planerna i stor utsträckning slagits fast, vilket innebär att det i praktiken verkar osannolikt att medlen i strukturfonderna eller fonden för landsbygdsutveckling kommer att användas på kort sikt. Det verkar också sannolikt att en ganska stor del av kostnaderna inte kan täckas genom finansiering som kanaliseras via EU-fonderna.

Utskottet betonar också att Finland har förbundit sig till en kunskapsbaserad politik, och alla mål och åtgärder ska grunda sig på omfattande konsekvensanalyser. I fråga om förslaget till förordning har man ännu inte kunnat bedöma konsekvenserna regionalt, eftersom kunskapen om arealen och placeringen av de områden i habitatdirektivet som försämrats är bristfällig. Enligt artikel 11 i förslaget till förordning ska man vid fastställandet av de områden som ska restaureras i den nationella restaureringsplanen för varje livsmiljötyp jämföra situationen med de förluster av livsmiljötypens areal som inträffat under de senaste 70 åren. Även om informationen om livsmiljöernas tillstånd i Finland håller en hög standard, råder det också stor osäkerhet om vilka livsmiljöer som befinner sig i ett försvagat tillstånd och var de finns. Osäkerhet råder också om hur försämringen över huvud taget ska definieras. Kommissionens konsekvensbedömning av de ekonomiska fördelarna och kostnaderna kan på sin höjd anses vara riktgivande, och det behövs mer tillförlitliga uppskattningar. Utskottet betonar behovet av en noggrannare bedömning inte bara av förslagets kostnader utan också av de indirekta kostnaderna liksom också av hur de riktas och vilka konsekvenser de har för exempelvis virkestillgången. Det behövs mer information om livsmiljöernas tillstånd för att behovet av restaurering ska kunna bedömas på ett tillförlitligt sätt och för att restaureringen ska kunna inriktas så kostnadseffektivt som möjligt.

Utskottet anser i likhet med statsrådet att också kommissionens uppskattningar av nyttan är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer. Nyttan har i konsekvensbedömningen bedömts på basis av en metaanalys med hjälp av undersökningar om betalningsvilja, av vilka en del har gjorts i länder som kraftigt avviker från förhållandena i Finland, och den totala nyttan har erhållits genom att man multiplicerat nyttobedömningarna per hektar med den areal som ska restaureras. Enligt Naturresursinstitutet ökar nyttan dock inte lineärt, och den totala uppskattade nyttan är därför sannolikt en överskattning, och dessutom är den nytta som presenteras i konsekvensbedömningen huvudsakligen marknadslös nytta. En tillförlitlig nyttoanalys förutsätter att det görs en omfattande utredning i frågan i Finland.

### *Konsekvenser för skogsbruket*

Utskottet anser i likhet med statsrådet att 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. Finland har konsekvent betonat att skogspolitiken även i fortsättningen ska omfattas av den nationella beslutanderätten, eftersom EU:s grundfördrag inte anger någon rättslig grund för EU:s gemensamma skogspolitik. EU har

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

dock befogenhet när det gäller miljö-, jordbruks- och energisektorerna, som direkt eller indirekt påverkar skogarna. Som det konstateras ovan är en förordning i stället för ett direktiv och utsträckningen till områden utanför skyddsområdena orsaker till att regleringens sociala acceptans är svag om medlemsstaternas nationella särdrag och naturförhållanden inte beaktas i tillräcklig utsträckning, särskilt när åtgärderna riktas. Genom förordning är regleringen mer ovillkorlig och mindre flexibel än genom direktiv, och utsträckningen av målen utanför skyddsområdena utvidgar målen till att utöver statsägd mark också gälla privatägd mark.

Utskottet understöder de gemensamma ambitiösa målen och menar att nationella insatser för att utöka naturvården och trygga den biologiska mångfalden i skogarna som en del av skogsbruket spelar en viktig roll i förbättringen tillståndet för naturen. Medlemsländerna ska ges rätt att besluta om metoder och inriktning av åtgärderna samt om lämpliga indikatorer.

Utskottet konstaterar att förslaget till förordning också hänför sig till EU:s nya skogsstrategi (COM/2021/572 final). I rådets slutsatser om detta (5 november 2021, 13537/21) betonas bland annat att skogsbruket kan spela en central roll i EU:s övergång till en grön, klimatneutral och konkurrenskraftig cirkulär bioekonomi. Rådet betonade också behovet av balans mellan miljöaspekter, sociala aspekter och ekonomiska aspekter av hållbart skogsbruk och vikten av att bevara och respektera mångfalden av skogar och skogsbrukspraxis i olika medlemsstater och regioner. Utskottet vill understryka vikten av dessa aspekter.

Förslaget kommer att få betydande totala konsekvenser för skogssektorn: enligt propositionen ska skyldigheten att säkerställa att tillståndet inte försämras omfatta alla förekomster av de livsmiljötyper som ingår i förteckningen i bilaga I till habitatdirektivet, oavsett om medlemsstaterna har inkluderat förekomsten i det nationella Natura 2000-nätverket eller inte. Vid den fortsatta beredningen är det också nödvändigt att bedöma konsekvenserna för tillgången på virke, skatteinkomsterna, exportinkomsterna och sysselsättningen. Med tanke på genomslaget är det väsentligt att rikta åtgärderna till områden som är väsentliga med tanke på uppnåendet av restaureringsmålen och inte hindra ett hållbart skogsbruk i områden utanför skyddsområdena, vars betydelse för uppnåendet av restaureringsmålen kan vara liten. Också 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.

Den skyldighet att säkerställa att tillståndet inte försämras som avses i artiklarna 4 och 5.7 i förslaget till förordning är med tanke på proportionalitetsprincipen problematisk som en skyldighet som följer direkt av förordningen och som omfattar alla förekomster av de livsmiljöer som förtecknas i bilaga I till habitatdirektivet, oberoende av om de har införlivats i nätverket Natura 2000, genom vilket man i enlighet med gällande bestämmelser säkerställer att en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöerna bibehålls eller vid behov restaureras i deras naturliga utbredningsområde. I den form som den presenteras är skyldigheten att säkerställa att tillståndet inte försämras i praktiken ett absolut förbud mot försämring av de naturtyper och livsmiljöer som avses i ar-

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

tikeln. Skyldigheten gäller förekomsten av alla direktivnaturtyper och direktivarter och som sådan eventuellt ganska många områden. Ett absolut försämringsförbud utanför skyddsområdena avviker avsevärt från de grundläggande utgångspunkterna i vår nationella lagstiftning, där man direkt med stöd av lag tills vidare skyddat ytterst småskaliga områden, såsom särskilt viktiga livsmiljöer som avses i 10 § i skogslagen. Ett undantag från detta kan endast vara force majeure, en direkt följd av klimatförändringen eller ett mycket viktigt projekt av allmänt intresse för vilket det inte finns några mindre skadliga alternativa lösningar.

Utskottet anser att i ett land som Finland, där det finns förhållandevis rikligt med naturmiljö, kommer samhällsutvecklingen med nödvändighet att kräva att undantagen godkänns. Det kan också finnas godtagbara grunder för dessa enligt en naturvetenskaplig helhetsbedömning. Utskottet anser att man i den fortsatta beredningen aktivt bör undersöka möjligheterna att ändra regleringen så att försämringsförbudet granskas regionalt eller nationellt, för att regleringen inte ska leda till en utveckling som strider mot sitt syfte. Då är det fråga om en övergripande skyldighet att säkerställa att tillståndet inte försämras. I fråga om detta bör man i en situation där försämring tillåts överväga frågan om eventuell kompensation för olägenheter, således ekologisk kompensation. Utskottet betonar att samhället som helhet bör kunna utvecklas så att exempelvis de nya anläggningar för förnybar energi inklusive överföringsnät och andra nödvändiga konstruktioner som den gröna omställningen förutsätter kan byggas även om man lokalt blir tvungen att försvara en livsmiljö i liten skala.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att på grundval av en nationell förstudie av förslaget till lagstiftning kan kostnaderna för genomförandet av artiklarna 4 och 5 påverkas avsevärt genom att rikta restaureringsåtgärderna utifrån deras kostnadseffektivitet. Det nationella handlingsutrymmet begränsas dock betydligt redan i förslaget genom att det anges ett mål i procent för varje grupp av livsmiljöer. När det gäller konsekvensbedömningarna bör det också utredas om de föreslagna fördelarna förblir kalkylmässiga så att de inte realiserar exempelvis på grund av avsaknad av marknad. Den tidsmässiga skillnaden mellan fördelar och nackdelar kan också vara betydande.

### *Konsekvenser för vattenvården*

Klimatförändringen utmanar skyddet av mångfalden i allmänhet, men också och i synnerhet vattenskyddet i och med de ökade vinterregnen och torra perioderna. Detta kommer att kräva en betydande förbättring av vattenförvaltningen i avrinningsområdena och en intensiv dialog mellan alla markanvändningssektorer. Restaurering av myrar, byggande av våtmarker och översvämningarnivåer, hyggesfritt skogsbruk och begränsning av saneringsdiken är utmärkta metoder för att förbättra vattenhanteringen och vattenskyddet.

Målen för restaurering av insjöar (sjöar, dammar, åar och småvatten) stöds av de förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för förvaltningsplanerna som utarbetas inom vattenförvaltningsområdena. Restaureringen har dock avancerat långsamt; man har inte förmått beakta helhetsperspektivet och man har inte heller kunnat prioritera och rikta in de mest verkningsfulla åtgärderna tillräckligt. För restaurering av vattendrag och förbättring av den ekologiska statusen är det i allmänhet nödvändigt att göra en övergripande granskning av de tryck och åtgärder som påverkar avrinningsområdets övergripande status. Återhämtningen av inre vattenvägar som förändrats till följd

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

av mänsklig verksamhet är ofta en långsam process som tar upp till flera årtionden. Utskottet betonar att detta är en av orsakerna till att restaurering trots goda mål inte har lyckats. När det gäller de kvalitativa målen välkomnar utskottet att det inte fastställs någon tidsfrist för förbättringen av insjöarnas ekosystem. Det är ändå viktigt att ha ambitiösa mål och försöka öka resurserna för restaureringsarbetet.

Enbart kostnaderna för de åtgärder som behövs för att uppnå eller trygga en gynnsam bevarandestatus för insjöbiotoper enligt bilaga I till habitatdirektivet har i handlingsprogrammet uppskattats till 500 miljoner euro per år. Att minska eutrofieringen är en prioriterad åtgärd för att förbättra tillståndet för de insjö- och havsbiotoper som föreslås i förslaget till förordning. De förvaltningsplaner som utarbetats med stöd av ramdirektivet för vatten innehåller åtgärder för hantering av den belastning som orsakar övergödning. De årliga kostnaderna för de åtgärder som behövs för att uppnå en god vattenstatus och som presenteras i de förvaltningsplaner för 2022—2027 som statsrådet godkänt och som kompletterar de nuvarande åtgärderna uppgår till cirka 570 miljoner euro per år.

Utskottet anser att det föreslagna målet för fria strömmande vatten är viktigt. I Finland finns det uppskattningsvis 130 000 km små älvor och bäckar. Särskilt i fråga om dessa mindre strömmande vatten finns det goda förutsättningar att återställa de fritt strömmande älvarna. Största delen av dammkonstruktionerna (sammanlagt ca 4 500) hänför sig inte till produktion av vattenkraft och enligt uppskattning är minst 20 procent av dammarna konstruktioner som det inte längre finns någon användning för, och att avlägsna dem skulle således inte medföra olägenhet för skyddet mot översvämningar, produktionen av vattenkraft eller rekreationsanvändning. Största delen av hindren för obehindrad vattenströmning är i storleksklass med vägtrummor (ca 40 000 konstruktioner som bedöms vara vandringshinder). Omkring 30 procent av dammarna och produktionsanläggningarna i anslutning till vattenkraft producerar el för elmarknaden (ca 220 st.) och av dem producerar de knappt 40 största kraftverken nästan all reglerkraft. Undanröjandet av hinder för strömmande vatten minskar således inte produktionen av vattenkraft i Finland.

Utskottet betonar att det inte är alldeles enkelt att undanröja hinder. I praktiken påverkas beslut om rivning av dammar helt eller delvis förutom av ekologiska faktorer också av exempelvis markanvändning, skydd mot översvämningar, användning för rekreation och turism, ekonomisk betydelse, vattenrättsliga förutsättningar och bevarande av kulturarvet. Rivning av dammar kan också ha konsekvenser för hydrologin i området, och de förväntade konsekvenserna kan därför delvis vara motstridiga med tanke på den vanliga markanvändningen. En del dammar och våtmarker i närheten av dem har också blivit viktiga objekt som stöder rekreations- och naturvärden, eller också är dammarna betydande med tanke på världens mat- och elproduktion. Projektet Sus-Hydro utvecklar riktlinjerna för hållbar hantering av vattenkraftsproduktionen genom att kombinera aktuell juridisk och ekonomisk forskning och de nyaste forskningsmetoderna inom ström-vattenekologi.

### *Konsekvenser för torvmarker*

I Finland har torvmarker förändrats mest på grund av torvtäkt och omfattande dikningar. En lyckad restaurering och återställande av torvmarker till ekosystem som binder vatten, kol, näringsämnen och metaller stöder de nationella målen för biologisk mångfald och klimatet samt målen i

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

ramdirektivet för vatten. Genom restaurering av torvmarker kan man också minska de skadliga konsekvenser för vattendragen som användningen av torvmarker medför, såsom erosion, ansamling av sand i bäckfåror, igenslamning av vattendrag samt urlakning av tungmetaller från sur sulfatjord. Återställande av torvmarker i torvmarksdominerade avrinningsområden bidrar således också till framgångsrika återställnings- och restaureringsåtgärder i vattendrag dit dräneringsvattnen leds. Uppskattningen av vilka torvmarker som lämpar sig för restaurering, tidigare torvproduktionsområden och andra dikade torvmarker är dock ännu inte heltäckande, så uppskattningarna är mycket osäkra på grund av de stora variationerna i utsläppen från torvmarker.

Utskottet anser i likhet med statsrådet att restaureringsåtgärderna inom jordbrukssektorn och uppyllandet av målen för dem inte får försämra livsmedelstryggheten eller försörjningsmöjligheterna inom landsbygdsnäringarna. I det rådande geopolitiska läget måste också försörjningsberedskapen beaktas särskilt. Utskottet anser i likhet med statsrådet att restaureringsåtgärderna inte bör 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. Klart är också att man bör förhindra en situation där insatser görs för att restaurera torvfält men det samtidigt röjs nya fält. Styrmedlen ska således beredas så att de totala konsekvenserna hanteras på ett förnuftigt sätt för att säkerställa kostnadseffektiviteten av åtgärderna i fråga om torvmarker.

### *Miljöanpassa stadsmiljön*

Enligt artikel 6 i förslaget till förordning ska man år 2030 uppnå att gröna områden och trädäckning inte minskar jämfört med 2021 års nivå. Förslaget till förordning förpliktar således 63 städer och kommuner i Finland att kompensera förlusterna av grön täckning och trädäckning till den del de har förstörts efter 2021. En enhetlig målsättning för alla medlemsstater oberoende av mycket olika utgångspunkter kan leda till oändamålsenligt höga kostnader utan grund för tillämpningen av förordningen i ett land som Finland. De urbana områdena i Finland har den största andelen grönområden i EU och den näst största trädäckningen, vilket innebär att mångfaldsåtgärder och bevarande av grönområden flexibelt kan främjas genom nationella åtgärder. Planeringen och planläggningen av områdesanvändningen innehåller användbara metoder för att styra utvecklingen och på privat mark kan utvecklingen styras med hjälp av incitament.

Skyldigheten att garantera en procentuell ökning av arealen av grönområden skulle innebära att de medlemsstater som för närvarande ligger över genomsnittet i unionen även i fortsättningen utökar arealen av grönområden i samma proportion som de länder som befinner sig på den lägsta nivån i unionen, trots att det är avgörande att en tillräcklig miniminivå uppnås i alla medlemsstater för att uppnå målen i förordningen. Utskottet betonar i likhet med statsrådet att man i förslaget bör identifiera de olika medlemsstaternas olika utgångspunkter i fråga om antalet grönområden och förpliktelserna i artikeln bör gälla endast sådana stadsområden vars antal grönområden ligger under den miniminivå som unionen fastställt. Medlemsstaterna bör i enlighet med proportionalitetsprincipen ha tillräckligt med handlingsutrymme när det gäller beslut om antalet grönområden och trädäckningen, 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. Utskottet fäster uppmärksamhet vid regleringens förhållande till planläggningen och markanvändningen, för vilka

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

det i EU-fördraget har föreslagits en lagstiftningsordning som avviker från den övriga miljöpolitiken (artikel 192.2 i EUF-fördraget).

### *Delegering av befogenhet*

Utskottet förhåller sig i likhet med statsrådet 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. De befogenheter som överförs till kommissionen ska vara tillräckligt noggrant avgränsade, proportionella, ändamålsenliga och motiverade. Kommissionen ska anta delegerade akter på grundval av en delegering av befogenhet som beviljats i EU-lagstiftningen. Kommissionens befogenhet att anta delegerade akter är dock strikt begränsad, och väsentliga delar av lagstiftningen kan inte ändras genom delegerade akter. Utskottet anser till exempel att livsmiljö- och artförteckningarna samt skogsindikatorernas innehåll är centrala delar av lagstiftningen och att lagstiftningsbehörigheten i fråga om dem inte bör delegeras.

### *Subsidiaritet, proportionalitet och utveckling av förslaget*

Statsrådet konstaterar i skrivelsen som sin preliminära bedömning 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. Bestämmelser om de nationella parlamentens rätt att göra en anmärkning till EU-institutionerna om att förslaget inte anses förenligt med subsidiaritetsprincipen finns i protokoll nr 2 till fördraget om Europeiska unionen. Det handlar om en kanal för direkt påverkan från de nationella parlamenten. Stora utskottet har konstaterat att förfarandets mervärde med avseende på riksdagens maktbefogenheter är ringa, även om det i viss mån kan betraktas som ett kompletterande förfarande till maktbefogenheterna (StoUB 1/2022 rd). Trots att riksdagen kan besluta om användningen av förfarandet har stora utskottet också konstaterat att det ligger i linje med Finlands behandling av EU-ärenden att riksdagen bereder alla eventuella ställningstaganden i subsidiaritetsfrågor i samråd med statsrådet. På motsvarande sätt ska statsrådet snabbt sända skrivelser till riksdagen, om det i Finland eller andra medlemsstater har framförts grundade misstankar om att ett förslag inte är förenligt subsidiaritetsprincipen (StoUU 12/2010 rd).

Med beaktande av att statsrådet i sin skrivelse fäste uppmärksamhet vid det särskilda behovet av att under hela processen fästa uppmärksamhet vid subsidiaritetsprincipen, anser miljöutskottet att riksdagens egen subsidiaritetskontroll som baserar sig på grundfördragen skulle ha stötts av att statsrådet hade haft tillgång till statsrådets U-skrivelse gällande förslaget i god tid innan den tidsfrist som fastställts för de nationella parlamenten gick ut. Statsrådet bör behandla EU-ärenden enligt en sådan tidtabell att riksdagen har en faktisk möjlighet att överväga att lämna ett yttrande om subsidiaritetsprincipen. Även om miljöutskottet i likhet med statsrådet anser att problemen med förslaget har ett större samband med proportionalitetsprincipen, betonar miljöutskottet att också förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen måste bedömas under hela förhandlingsprocessen.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd

På grund av de utmaningar som hänför sig till social och ekonomisk acceptans, svårigheterna att bedöma kostnadseffekter, fördelar och kostnader som bedöms vara betydande och brister i anslutning till regleringen anser utskottet att man bör sträva efter att påverka utvecklingen av förslaget med alla till buds stående medel, också genom parlamentets politiska dialog. Utskottet ställer sig bakom målen med regleringen och har förbundet sig till dem, men betonar också behovet av att ställa den ekonomiska belastning som regleringen medför i relation till det mål som eftersträvas. Utskottet betonar den förnybara energins betydelse för Finland som en del av den gröna omställningen och att omsorg om naturens mångfald är en del av en hållbar bioekonomi. På grund av de ekonomiska konsekvenserna kräver regleringen också bättre planering och hantering av finansieringsmöjligheterna.

Utskottet betonar också behovet av att aktivt tillsammans med likasinnade medlemsstater arbeta för att bestämmelserna tryggar regleringssättets ändamålsenlighet, tillräckligt nationellt handlingsutrymme, proportionerliga skyldigheter samt skäliga och rättvisa kostnader för medlemsstaterna.

### UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Miljöutskottet meddelar

*att Finland med avvikelser från statsrådets ståndpunkt bör motsätta sig förslaget till förordning i dess föreslagna form och förutsätter att det vid förhandlingarna om förslaget till förordning ändras i enlighet med det som anförs ovan i detta utlåtande.*

Helsingfors 27.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hanna Kosonen cent  
vice ordförande Tiina Elo gröna  
medlem Petri Huru saf  
medlem Emma Kari gröna  
medlem Mai Kivelä vänst  
medlem Niina Malm sd  
medlem Kai Mykkänen saml  
medlem Mikko Ollikainen sv  
medlem Mauri Peltokangas saf  
medlem Saara-Sofia Sirén saml  
medlem Hussein al-Tae sd  
medlem Katja Taimela sd  
medlem Mari-Leena Talvitie saml  
medlem Ari Torniainen cent.



## **Utlåtande MiUU 41/2022 rd**

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd Avvikande mening 1

### Avvikande mening 1

#### Motivering

Naturförlusten är ett av de allvarligaste hoten i vår tid. Finland har förbundit sig till FN:s konvention om biologisk mångfald och EU:s strategi för biologisk mångfald, vars mål är att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden före 2030. Skyddet av den biologiska mångfalden och uppfyllandet av våra åtaganden kräver omfattande åtgärder både nationellt och internationellt.

Kommissionens förordning om restaurering av natur handlar om att fastställa ett allmänt bindande mål för att främja en hållbar återhämtning av den biologiska mångfalden i EU:s land- och vattenområden. Detta mål beror på att den biologiska mångfalden utarmas och den sjätte utrotningsvågen fördjupas. Det behövs ytterligare åtgärder, eftersom de nuvarande nationella åtgärderna eller EU-åtgärderna inte har lyckats stoppa naturförlusten eller trygga insjöarnas tillstånd och mångfald. I likhet med statsrådet ser vi kommissionens initiativ som ett betydande steg mot att uppnå dessa mål. Genomförandet av förordningen skulle leda till en avsevärd förbättring av livsmiljötyper och livsmiljötyper för försvagade arter samt av tillståndet i bredare ekosystem. Eftersom försämringen och förlusten av arternas livsmiljöer samt försämringen av livsmiljötyper är de främsta orsakerna till hotet om utrotning skulle förordningen sannolikt ha en betydande positiv inverkan på möjligheterna att bibehålla och återställa den biologiska mångfalden.

Statsrådet anser i sin ståndpunkt 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 också att det är 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 verkningsfullt sätt till alla sektorer som är väsentliga för den biologiska mångfalden.

Dessutom framförs i statsrådets ståndpunkt i stor utsträckning också kritiska anmärkningar till förslaget till förordning. Särskilt informationsluckorna, osäkerheten i konsekvensbedömningen, beaktandet av medlemsstaternas olika utgångslägen och förhållanden samt i synnerhet kostnadseffekterna har alla lyfts fram separat som grund för fortsatta förhandlingar. Statsrådet efterlyser också ett tillräckligt handlingsutrymme för medlemsstaterna samt tryggnad eller ökning av metodarsenalen.

Statsrådets ståndpunkt stöder klart de viktiga målen med förordningen, men lyfter samtidigt fram de kritiska ändringsbehov som man söker ändring i vid de fortsatta förhandlingarna. Utskottsmajoritetens ståndpunkt går i sin kritiska riktning längre än statsrådets ståndpunkt och därför kan vi inte instämma i den till dessa delar.

#### *Avvikande mening*

Vi föreslår

**Utlåtande MiUU 41/2022 rd**  
**Avvikande mening 1**

att stora utskottet meddelar att det instämmer i statsrådets ståndpunkt med betoning av de aspekter som anges ovan.

Helsingfors 27.10.2022

Mai Kivelä vänst  
Tiina Elo gröna  
Emma Kari gröna

## Utlåtande MiUU 41/2022 rd Avvikande mening 2

### Avvikande mening 2

#### Motivering

Riksdagens miljöutskott behandlar statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (restaureringsförordningen). I förslaget till förordning fastställs det allmänna målet att främja biologisk mångfald, och för att uppnå detta uppställs flera bindande mål och skyldigheter för olika ekosystem som syftar till att förbättra naturens tillstånd. I förslaget ställs det för varje livsmiljö upp mål för uppnåendet av en god miljöstatus i naturen och medlemsstaterna åläggs en skyldighet att vidta restaurerings- och förvaltningsåtgärder för att uppnå målen. Enligt förslaget till förordning ska de bestämmelser om restaurering som är bindande för medlemsstaterna gälla alla naturtyper i habitatdirektivet, från skogar och myrar till sjöar och havsområden samt städer och landsbygd.

Sannfinländarna godkänner inte att EU:s medlemsstater åläggs en viss skyldighet att vidta restaureringsåtgärder. Vi anser att sådana skyldigheter är onödiga, eftersom man i Finland exempelvis genom skogsvårdsåtgärder värnar mycket bra om ekonomiskogarna och naturvärden som har nära samband med dem. Likaså anser vi att förslaget återigen är ett tecken på att kommissionen har tagit över den nationella beslutanderätten. Finlands ståndpunkt måste vara entydigt negativ till förslaget till förordning och därför är statsrådets ståndpunkt inte tillräcklig.

Utskottsgruppen påpekar också att det samtidigt pågår flera EU-processer som påverkar i synnerhet skogarna, och det är omöjligt att gestalta deras sammantagna konsekvenser. Därför måste man vid bedömningen av konsekvenserna av förslaget till restaureringsförordning beakta dess koppling till andra EU-ärenden och deras konsekvenser. I nuläget är det inte så. I synnerhet skogspolitiken, som helt och hållet borde höra till medlemsländernas behörighet, skulle i och med förordningen tas under EU:s styrning. Det går vi sannfinländare inte med på.

Å andra sidan är utskottsgruppen oroad över de eventuella ekonomiska konsekvenserna av skyldigheten. Utskottsgruppen befarar att de årliga kostnaderna för de ovannämnda restaureringsåtgärderna kostar mycket pengar. Sakkunniga har uppskattat att restaureringens kostnadseffekter för Finland är de tredje största inom EU-området, närmare 930 miljoner euro per år. Dessutom kan man anta att rapporteringsskyldigheterna i propositionen också väsentligt ökar förvaltningen och byråkratin jämfört med nuläget.

Det bör också beaktas att den nu utfärdade restaureringsförordningen till många delar är oskälig för Finland. Förslaget skulle till betydande delar binda Finlands riksdags budgetmakt i decennier. Utskottsgruppen konstaterar att enligt flera sakkunnigbedömningar är kostnadskalkylerna för Finlands del grova, och även avsevärt underdimensionerade. Också i övrigt är en betydande och långvarig inskränkning av Finlands budgetmakt något som i sig måste avvärjas.

Beaktansvärt är också att det med tanke på kostnadernas storlek är klart att en relativt stor del av de kostnader som orsakas Finland inte kan täckas med finansiering som kanaliseras via EU-fonderna.

**Utlåtande MiUU 41/2022 rd**  
**Avvikande mening 2**

Torvmarkerna är ojämnt fördelade inom landet, vilket innebär att deras regionala betydelse för livsmedelsproduktionen är mycket större än vad den totala arealen antyder. Det handlar således ekonomiskt om en mycket stor förlust eller kostnadsökning om en betydande mängd torvmarker tas ur produktion. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att torvmarker bör bevaras i odling och vara odlingsdugliga även i fortsättningen. Propositionen binder riksdagens händer för flera år framåt.

Slutligen vill utskottsgruppen också konstatera att förhållandet mellan output och input inte på något sätt är i balans i propositionen när man talar om restaureringsåtgärdernas klimateffekter. Utskottsgruppen påpekar att till exempel skogsbruksfrågor också i fortsättningen helt och hållet bör falla under medlemsstaternas beslutanderätt. När det gäller den nationella beslutanderätten får Finland inte ge efter en tum, anser utskottsgruppen. Därför bör Finland inte understödja ett förslag som genom detaljerade indikatorer skulle inskränka skogsägarnas möjligheter att besluta exempelvis om skogsvårdsmetoderna.

Det är också problematiskt att de objekt som omfattas av restaureringsskyldigheten inte har definierats särskilt exakt, eftersom detta i slutändan kan leda till mycket motstridiga bestämmelser och åtgärder där finländska näringsidkare inom jord- och skogsbruket i praktiken förlorar sin näring. Slutligen konstaterar vår utskottsgrupp att restaureringsförordningen strävar efter att vara kritisk, men att utlåtandet ändå innehåller synpunkter som i verkligheten urvattnar utskottets ståndpunkt.

***Avvikande mening***

Vi föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.10.2022

Petri Huru saf  
Mauri Peltokangas saf