



Bryssel, 2. joulukuuta 2022
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

**Toimielinten välinen asia:
2022/0195(COD)**

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta – Periaatekeskustelu

1. Komissio hyväksyi 22. kesäkuuta 2022 ehdotuksen asetukseksi luonnon ennallistamisesta.¹ Ehdotuksella pyritään korjaamaan huonossa kunnossa olevia eurooppalaisia luontotyypppejä ja palauttamaan luonto kaikkiin ekosysteemeihin kattaen metsä- ja maatalousmaiden, meri- ja makean veden ja kaupunkiympäristöjen ekosysteemit. Ehdotuksen mukaisesti eri ekosysteemien ennallistamiseen sovelletaan oikeudellisesti sitovia tavoitteita, jotka täydentävät voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tavoitteena on kattaa luonnon ennallistamistoimenpiteillä vähintään 20 prosenttia EU:n maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja mahdollisesti ulottaa toimenpiteet kaikkiin ennallistamisen tarpeessa oleviin ekosysteemeihin vuoteen 2050 mennessä.
2. Komissio esitteli lainsäädäntöehdotuksensa ja siihen liittyvän vaikutustenarvioinnin ympäristötyöryhmälle 7. heinäkuuta 2022. Ympäristötyöryhmä kävi ehdotuksesta perusteellisia keskusteluja vielä yhdeksässä kokouksessa. Näiden keskustelujen ja valtuuskuntien esittämien huomautusten perusteella puheenjohtajavaltio laati ensimmäisen kompromissitekstin 1–10² artiklasta ja määrittä kaksi kysymystä, jotka edellyttävät neuvoston poliittista ohjausta.

¹. 10607/22 - COM(2022) 304 final.
². 14884/22.

3. Ympäristöneuvoston seuraavassa istunnossa 20. joulukuuta 2022 on tarkoitus keskustella edellä mainitusta säädösehdotuksesta. Keskustelun ohjaamiseksi puheenjohtajavaltio on laatinut tausta-asiakirjan ja kaksi kysymystä, jotka on esitetty tämän ilmoituksen liitteessä.
4. Pysyvien edustajien komiteaa pyydetään panemaan merkille puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja ja kysymykset ja toimittamaan ne neuvostolle edellä mainittua periaatekeskustelua varten.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta**– Puheenjohtajavaltion ilmoitus –**

Luonnonsuojelu on jo vuosikymmenien ajan ollut olennainen osa luonnonsuojeludirektiivejä, jotka ovat Euroopan unionin luonnonsuojelupolitiikan selkäranka. Niitä koskevassa vuonna 2016 julkaistussa toimivuustarkastuksessa¹ todettiin, että biologista monimuotoisuutta koskevan EU:n laajemman politiikan puitteissa luonnonsuojeludirektiivit ovat edelleen erittäin merkityksellisiä ja tarkoituksenmukaisia, mutta niiden tavoitteiden täysimääräinen saavuttaminen riippuu niiden täytäntöönpanon huomattavasta parantamisesta.

Euroopan ympäristökeskuksen viimeisin arvio² luonnon tilasta osoitti, että tietystä rohkaisevasta kehityksestä huolimatta EU:n lainsäädännön nojalla suojelluista luontotyypeistä vain 15 prosentin ja lajeista noin 27 prosentin suojelun taso on hyvä. EU:n laajuudessa ekosysteemejä käsittelevässä arvioinnissa todettiin, että yleisesti ottaen ekosysteemien tila EU:ssa on epäsuotuisa.

Käytettävissämme olevien lisätietojen ja -raporttien, kuten IPBESin laatiman biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevän maailmanlaajuisen arviointiraportin (2019)³ ja IPCC:n kuudennen arviointiraportin⁴, perusteella on selvää näyttöä siitä, että **biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämisen on edistytty vain vähän ja että luonnon tila jatkaa heikkenemistään maailmanlaajuisesti ihmiskunnan historiassa ennennäkemätöntä vauhtia samaan aikaan kun moninaiset itseään ylläpitävät ekosysteemit tarjoavat ihmisille monenlaisia hyötyjä, jotka ovat keskeisiä ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta.**

¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Tiivistelmä EU:n luontolainsäädännön (luonnonsuojeludirektiivit) toimivuustarkastuksesta (SWD(2016) 473 final).

² Vuonna 2020 julkaistu luonnon tilaa EU:ssa käsittelevä Euroopan ympäristökeskuksen raportti ”State of Nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013–2018”.

³ Biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevä hallitustenvälinen tiede- ja politiikkafoorumi (IPBES): ”Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services”.

⁴ IPCC (2022): Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability | Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (ipcc.ch).

Biologisen monimuotoisuuden suojeluun keskittyminen on ratkaisevan tärkeää, ja tällä alalla saavutettuja tuloksia on kehitettävä ja parannettava. Maailmanlaajuisesti ja Euroopan unionissa on kuitenkin **tehostettava toimia ja siirryttävä suojelualueiden ulkopuolelle ja tarkasteltava maisemaa laajemmassa merkityksessä, jos todella aiomme saattaa luonnon monimuotoisuuden elpymisen tielle.**

Kiireellinen tarve toteuttaa toimia kautta linjan

Epätydyttävän tilanteen vuoksi **Euroopan komissio hyväksyi** vuonna 2020 **uuden vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian** (jäljempänä 'strategia'), joka on yksi vihreän kehityksen ohjelman keskeisistä osatekijöistä, ja sitoutui esittämään **ehdotuksen oikeudellisesti sitoviksi EU:n luonnon ennallistamistavoitteiksi** heikentyneiden ekosysteemien ennallistamiseksi.

Täysin tietoisena siitä, että luonnon monimuotoisuuden väheneminen ja ekosysteemien heikentyminen samoin kuin ekosysteemipalvelujen häviäminen muodostavat ihmisten elämälle ja hyvinvoinnille välittömän, koko olemassaolomme vaarantavan uhan, **neuvosto** suhtautui lokakuussa 2020 antamissaan päätelmissä⁵ myönteisesti strategiaan ja totesi, että luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelusta, ennallistamisesta ja kestävästä käytöstä koituu mahdollista suoraa ja epäsuoraa taloudellista hyötyä useimmille taloudenaloille ja että kaikki yritykset ovat riippuvaisia luonnonpääomavarallisuudesta ja ekosysteemipalveluista joko suoraan tai välillisesti. Se lisäsi, että vaikka EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla on olemassa oikeudellisia kehyksiä, strategioita ja toimintasuunnitelmia luonnon monimuotoisuuden ja luonnon suojelemiseksi sekä heikentyneiden elinympäristöjen ja lajien kantojen ennallistamiseksi, meidän on **tehostettava luonnon suojelua ja ennallistamista**. Ekosysteemien ennallistamisen osalta **neuvosto vahvisti, että luonnon ennallistamisessa tarvitaan enemmän kunnianhimoa, myös toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ennallistamisen ulottamiseksi suojelualueiden ulkopuolelle**. Lisäksi päätelmien mukaan luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ilmastonmuutos sekä niiden edellyttämät ratkaisut liittyvät tärkeällä tavalla toisiinsa.

⁵ Neuvoston päätelmät ”Luonnon monimuotoisuus – kiireellisten toimien tarve” (11829/20) 16. lokakuuta 2020.

Myös Euroopan parlamentti pani tyytyväisenä merkille kesäkuussa 2021 antamassaan päätöslauselmassa⁶ uuden vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian ja sen tavoitetaso ja korosti, että strategialla on saavutettava kaikki siinä asetetut tavoitteet. Tavoitteiden saavuttamiseksi päätöslauselmassa **kehoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen torjumiseksi suojelualueiden ulkopuolella**. Päätöslauselmassa suhtauduttiin myönteisesti komission sitoumukseen laatia lainsäädäntöehdotus luonnon ennallistamisesta, mukaan lukien sitovien ennallistamistavoitteiden asettaminen, ja **korostettiin, että ennallistamisen jälkeen ekosysteemin tilan ei pitäisi antaa heikentyä**.

Haasteena näyttää esimerkkiä

Komissio hyväksyi 22. kesäkuuta 2022 ehdotuksen asetukseksi luonnon ennallistamisesta (jäljempänä 'ehdotus').

Ehdotuksessa asetetaan yleinen tavoite **edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävä elpymistä EU:n maa- ja merialueilla ennallistamalla ekosysteemejä** ja edistämällä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa asetetaan **useita sitovia ennallistamistavoitteita ja -velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille** ja tasoitetaan tietä monenlaisten ekosysteemien ennallistamiselle ja ylläpitämiselle EU:ssa vuoteen 2050 mennessä ja mitattavissa olevien tulosten saavuttamiselle vuosiin 2030 ja 2040 mennessä. Ehdotusta tukee myös täytäntöönpanokehys, jonka avulla tavoitteet voidaan muuntaa toimiksi laatimalla ja toteuttamalla kansallisia ennallistamissuunnitelmia.

Ehdotuksen avulla EU voi myös osoittaa maailmanlaajuisesta johtajuutta luonnonsuojelun alalla, erityisesti Montrealissa Tšekin puheenjohtajakaudella pidettävässä biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 15. osapuolikokouksessa, jossa yleissopimuksen 196 osapuolen, mukaan lukien EU ja sen jäsenvaltiot, odotetaan pääsevän sopimukseen **vuoden 2020 jälkeisestä maailmanlaajuisesta biodiversiteettikehyksestä**.

⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma 9. kesäkuuta 2021 vuoteen 2030 ulottuvasta EU:n biodiversiteettistrategiasta – Luonto takaisin osaksi elämäämme (2020/2273(INI)).

EU aikoo edistää vuoteen 2030 ulottuvien maailmanlaajuisten tavoitteiden saavuttamista strategiassa esitettyjen EU:n sitoumusten mukaisesti ja huomattavasti vahvempaa täytäntöönpano-, seuranta- ja tarkistusprosessia. **Neuvosto korosti** lokakuussa 2022 antamissaan päätelmissä⁷, **että vuoden 2020 jälkeiseen maailmanlaajuiseen biodiversiteettikehykseen on sisällytettävä tavoite tehostaa toimia köyhtyneiden ekosysteemien tehokkaaksi ennallistamiseksi.**

Selkeän yhteisen ennallistamiskehyksen tarve: pohdintaa

Tšekin puheenjohtajakaudella ehdotuksesta keskusteltiin kymmenessä **ympäristötyöryhmän** kokouksessa, joissa kaikki jäsenvaltiot ilmaisivat yleisen tukensa tekstin tavoitteille. Valtuuskunnat toteavat, että luonnon ennallistaminen on olennaisen tärkeää, erityisesti kun otetaan huomioon kiireellinen tarve sopeutua ilmastonmuutokseen ja hillitä sitä.

Puheenjohtajavaltio Tšekin edistämässä keskusteluissa tekstiä tarkasteltiin yksityiskohtaisesti ja jäsenvaltiot saivat ilmaista näkemyksensä kaikista artikloista. Alustavissa keskusteluissa on tullut esiin useita merkittäviä haasteita. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot kehottavat säilyttämään **vahvan johdonmukaisuuden suhteessa EU:n nykyiseen ympäristölainsäädäntöön** ja osoittamaan yksiselitteisemmän yhteyden kyseiseen lainsäädäntöön ehdotuksen yksittäisissä säännöksissä. Jäsenvaltiot korostivat myös **joustovaran tarvetta, jotta ne voivat ottaa huomioon kansallisia erityispiirteitä.** Huomautettiin, että täytäntöönpano edellyttää **huomattavia henkilö- ja taloudellisia resursseja**, joita ei tällä hetkellä ole saatavilla tai joita olisi mukautettava merkittävästi. Oli myös selvää, että määritelmät ovat erittäin tärkeitä jäsenvaltioille, koska tekstin vaikuttava ja yhdenmukainen täytäntöönpano edellyttää **yhteistä tulkintaa sen säännöksistä.** Työryhmätasolla keskusteltiin sekä horisontaalisista että teknisistä kysymyksistä, ja jotkin niistä ratkaistiin, mutta ehdotuksen monimutkaisuuden vuoksi suuri osa kysymyksistä jätettiin jatkokäsittelyyn.

⁷ Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus): biodiversiteettisopimuksen 15. osapuolikokous (COP 15); Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan osapuolten kokouksena toimivan biodiversiteettisopimuksen 10. osapuolikokous (COP-MOP 10); Geenivarojen saantia ja saatavuutta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen jakoa koskevan Nagoyan pöytäkirjan osapuolten kokouksena toimivan biodiversiteettisopimuksen neljäs osapuolikokous (COP-MOP 4); (Montreal, Kanada, 7.–19. joulukuuta 2022) – Neuvoston päätelmät (13975/22), 24. lokakuuta 2022.

Puheenjohtajavaltio laati käytyjen keskustelujen ja valtuuskuntien lähettämien huomautusten pohjalta **1–10 artiklaa koskevan kompromissitekstin**⁸, josta keskusteltiin ympäristötyöryhmän kokouksissa 24. marraskuuta ja 9. joulukuuta 2022. Tarkistettuun tekstiin suhtauduttiin monelta osin yleisen myönteisesti, ja se tarjosi hyvän pohjan etenemiselle. Sen puitteissa tuli esiin kuitenkin myös useita huolenaiheita, joita on käsiteltävä yksityiskohtaisesti tulevilla neuvotteluilla. Oli myös selvää, että jotkin kysymykset hyötyisivät poliittisesta ohjauksesta. Sen vuoksi puheenjohtajavaltio on määrittänyt kaksi aihetta 20. joulukuuta 2022 pidettävän ympäristöneuvoston käsiteltäväksi ja ohjauksen saamiseksi ympäristötyöryhmän tulevaa työtä varten. Keskustelun lähtökohdat kuvataan jäljempänä.

Yhteistyöllä tavoitetasoon

On tärkeää huomata, että monet valtuuskunnat eivät ole kyseenalaistaneet ehdotuksen yleistä tavoitetasoa. Samaan aikaan teknisissä keskusteluissa ilmeni, että jäsenvaltiot eivät ole tältä osin yksimielisiä näkemyksissään. Jotkin jäsenvaltiot pitävät joitakin ehdotuksessa ja erityisesti sen 4–10 artiklassa asetettuja tavoitteita ja velvoitteita liian kunnianhimoisina pääasiassa siksi, että nykyistä institutionaalista ja rahoituksellista kehystä (mukaan lukien asianmukaiset taidot ja tiedot omaavat henkilöresurssit) ei ole riittävästi mukautettu. Ehdotuksen täytäntöönpano ei myöskään olisi mahdollista ehdotetussa aikataulussa, koska tarvitaan tiivistä yhteistyötä ja koordinoituja toimia useilla keskeisillä aloilla (esim. metsätalous, vesienhoito, maatalous, riistanhoito, alue- ja kaupunkikehitys ja -suunnittelu).

Jäsenvaltiot huomauttivat myös, että ekosysteemien tai niihin liittyvien indikaattoreiden parantaminen edellyttää **pidempää aikajännettä**, joskus johtuen tarpeesta saada riittävää tieteellistä tietoa. Ehdotettujen tavoitteiden saavuttaminen voi olla vaikeaa myös luonnonolojen (eli ilmastonmuutos, haitallisten vieraslajien leviäminen) tai muiden yleisten etujen vuoksi.

⁸ Puheenjohtajavaltion kompromissiteksti 1–10 artiklasta – ST 14884/22.

On tärkeää muistaa, että **ehdotus perustuu strategian tavoitteisiin, jotka sekä neuvosto että Euroopan parlamentti ovat hyväksyneet**, ja ottaa huomioon kiireellinen tarve ennallistaa ekosysteemejä, parantaa niiden tilaa ja hillitää ilmastonmuutoksen vaikutuksia. Kaikista jäsenvaltioiden ponnisteluista huolimatta biologinen monimuotoisuus heikkenee koko ajan. Heikkeneminen voi muuttua peruuttamattomaksi ja johtaa ekosysteemien romahtamiseen. Ehdotuksen kulmakivenä on tarve puuttua vaikuttavasti ja viipymättä ekosysteemien nykyiseen epätyydyttävään tilaan. Ehdotuksen tavoitetason alentaminen saattaa lisätä entisestään **epävarmuutta yhteisten toimiemme tehokkuudesta biologisen monimuotoisuuden jatkuvan heikentymisen ehkäisemisessä** ja vaarantaa ne, koska hyväksytyt toimenpiteet eivät välttämättä johtaisi toivottuihin tuloksiin ekosysteemiterveyden ja siihen liittyvien ekosysteemipalvelujen parantumisen muodossa.

Koska lähinnä joidenkin ehdotuksen tulosperusteisten velvoitteiden saavuttaminen saattaa todella olla haasteellista, kansallisiin ennallistamissuunnitelmiin olisi mahdutettava tarvittavaa **joustovaraa kansallisella tasolla**. Ehdotetut tavoitteet ja velvoitteet yleensä sallivat jäsenvaltioissa vallitsevien erityisolosuhteiden huomioon ottamisen (esim. vahvistetaan tyydyttävät indikaattoritasot, määritetään suotuisa viitealue luontotyypeille taikka luontotyyppien ja lajien riittävä laatu ja määrä) sekä tukeutumisen luonnonsuojeludirektiivien puitteissa tehtyihin suojelutason arviointeihin. Tämän joustovaran täysimääräinen hyödyntäminen voi toimien kiireellisyyden vuoksi tasoittaa tietä eteenpäin.

Investointien kannattavuuden varmistaminen

Ehdotuksessa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että alueiden, joilla on saavutettu hyvä tila ja lajin elinympäristöjen riittävä laatu, ja alueiden, joilla esiintyy luontotyypppejä, tila **ei heikkene**. Tällaisella velvoitteella pyritään varmistamaan **vaikuttava suojelu siellä, missä luonnonsuojeludirektiivien järjestelmää – suojelun tason parantamista tai säilyttämistä – sovelletaan**, sekä varmistamaan ennallistamistoimenpiteiden pitkäkestoiset vaikutukset ja se, että **kyseisiin toimiin investoidut resurssit säilyttävät arvonsa**.

Ehdotettu käsite on **vaativa seurannan ja arvioinnin kannalta sekä suhteessa laajoihin hallintatoimenpiteisiin, jotka olisi otettava käyttöön kaikilla alueilla, joilla luontotyypejä tai lajien elinympäristöjä on ylläpidettävä niiden hyvän tilan pitkäaikaisen säilymisen varmistamiseksi**. Natura 2000 -verkoston ulkopuolella tiukan heikentymättömyysvaatimuksen kustannuksia on haasteellista arvioida, mutta niiden odotetaan olevan huomattavia sekä tämän vaatimuksen täytäntöönpanossa (maaoikeuksien käsittely ja tarvittavan hallinnollisen ja oikeudellisen järjestelmän täytäntöönpano) että sen täyttämässä käytännössä.

On kuitenkin selvää, että **velvoitteella on suuri merkitys ehdotuksen soveltamisalan kannalta ja että se tarjoaa merkittävän mahdollisuuden edistää perustavanlaatuisesti luonnonsuojeludirektiivien tavoitteita, jotka ovat saavuttaa tai ylläpitää koko maan laajuisesti kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisa suojelutaso**. Kyseisten ilmiöiden tilaa arvioidaan jo kansallisella tasolla nykyisen oikeudellisen kehityksen puitteissa, joten heikentymättömyyden periaatteen soveltamisella olisi myönteisiä vaikutuksia tältä osin. On näyttöä siitä, että vaikka Natura 2000 -verkosto on tärkeä väline, joka edistää suotuisaa suojelutasoa, se ei lainkaan riitä strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Ehdotuksessa esitetään kuitenkin **mahdollisia keinoja poiketa** heikentymättömyyden periaatteesta. Puheenjohtajavaltio on myös kompromissitekstissään ehdottanut **siirtymistä tulosperusteisesta velvoitteesta toimintaperusteiseen velvoitteeseen**, jossa keskitytään toimenpiteisiin, jotka on otettava käyttöön heikentymisen ehkäisemiseksi. Keskusteluissa on lisäksi esitetty vaihtoehtoisesti ”ei nettoheikentymistä” -muotoilua (engl. no net deterioration). Koska monet jäsenvaltiot pyytävät ehdotuksen mukauttamista EU:n nykyiseen säännöstöön yleisesti ottaen, tätä merkittävää synergiaa luonnonsuojeludirektiivien kanssa ei pitäisi laiminlyödä. Teknisen tason jatkokeskusteluissa olisi siksi keskityttävä mahdollisuuteen käyttää eri sanamuotoa tai tarvittaessa selventää poikkeamista koskevia mahdollisuuksia.

Neuvottelujen edistämiseksi ministereitä pyydetään keskustelemaan seuraavista kysymyksistä:

1. *Kun otetaan huomioon tunnustettu kiireellisyys ratkaista etenevä biodiversiteettikriisi mutta myös auttaa torjumaan ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia yhteiskuntaan ja talouteen, ovatko ehdotuksen tavoitetaso ja ehdotettu aikataulu mielestänne riittävät tähän kaksitahoiseen haasteeseen vastaamiseksi?*
2. *Kun otetaan huomioon ”heikentymättömyyden periaatteen” ja luonnonsuojeludirektiivien kokonaissynergia, näettekö tässä soveltuvan ratkaisun varmistaa terveiden ekosysteemien pitkän aikavälin ympäristö- ja sosioekonomiset hyödyt ja investoitujen resurssien kestävyys?*

Puheenvuorot: 3 minuuttia jäsenvaltiota kohden
