



29.1.2025

VN/1069/2025-YM-1

## Ennallistamisasetuksen artiklan 4 kohdan 13 mukainen ilmoitus Euroopan komissiolle Suomen aikomuksesta soveltaa heikentämättömyysvelvoitteita luonnonmaantieteellisen alueen tasolla

### Yleistä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnon ennallistamisesta (EU) 2024/1991 julkaistiin 29.7.2024 virallisessa lehdessä ja se tuli voimaan 18.8.2024.

Asetuksen 4 artiklassa asetetaan maa- ja sisävesialueiden luonnon tilan parantamista koskevat tavoitteet ja artiklassa 5 vastaavasti meriluonnon tilan parantamista koskevat tavoitteet. Tavoitteet koskevat ennallistettavien ja palautettavien alueiden määrää. Tavoitteiden lisäksi asetuksessa veloitetaan jäsenvaltiot turvaamaan hyvässä tilassa olevien luontotyyppien esiintymät heikentämiseltä (4 artikla 11 ja 12 kohdat ja 5 artiklan 9 ja 10 kohdat).

Tästä säännöksestä on asetuksen valmistelun aikana käytetty ilmaisua *heikentämiskielto*. Asetuksen hyväksytyssä ja voimaantulleessa muodossa säännös lieveni jäsenvaltiolle asetetuksi veloitteeksi ottaa tai pyrkiä ottamaan käyttöön tarvittavat toimenpiteet, joilla *pyritään* estämään alueiden tilan merkittävä heikkeneminen, säännöksestä käytetään asetuksen sisältöä vastaavaa ilmaisua *heikentämättömyysvelvoite*.

### Heikentämättömyysvelvoite

Ennallistamisasetuksen myötä jäsenvaltioita koskee velvoite turvata luontotyyppien ja elinympäristöjen tilaa Natura 2000 -alueilla sekä niiden ulkopuolella. Natura 2000 -alueiden osalta sovelletaan luontodirektiivin velvoitteita, eikä ennallistamisasetus tältä osin muuta oikeustilaa. Jäljempänä todettavalla tavalla myös Natura 2000 -alueiden osalta poikkeamisperusteet kuitenkin täydentyvät.

Velvoite koskee luontodirektiivin liitteen I luontotyyppejä sekä kattavasti meriluontotyyppejä. Velvoite koskee jäljempänä todettavin osin myös luontodirektiivin sekä lintudirektiivin lajien elinympäristöjä.

Luontodirektiivi suojelee yli 230 Euroopan unionin tärkeinä pitämää luontotyyppiä. Luontotyyppejä, joita säännös koskee, esiintyy Suomessa 68. Näistä pääosa on maa-, rannikko- ja makeanveden ekosysteemien luontotyyppejä, joita koskevat 4 artiklan velvoitteet. Artiklan 5 velvoitteet koskevat kattavasti Itämeren luontotyyppejä ja luokittelu perustuu luontotyyppien EUNIS-luokitteluun. Samalla 5 artiklan velvoitteita sovelletaan myös neljään Suomessa esiintyvään luontodirektiivin suojelemaan meriluontotyyppiin (vedenalaiset hiekkasärkät 1110, laajat matalat lahdet 1160, riutat 1170 ja Itämeren harjusaaret ja niiden hiekka-, kallio- ja kivikkorantojen sekä vedenalainen kasvillisuus 1610; vedenalaiset osat).

Luontodirektiivi suojelee noin 1300 Euroopan yhteisön tärkeänä pitämää lajia tai alalajia ja niiden elinympäristöjä. Suomessa esiintyy 140 lajia, alalajia tai ryhmää. Osaan lajeista Suomi on saanut poikkeuksen luontodirektiivin soveltamiseen (eräät kalalajit, susi poronhoitoalueella), mutta ennallistamisasetuksen osalta Suomella ei ole poikkeusta. Lajit, joita säännös koskee ovat luontodirektiivin liitteissä II, IV ja V luetellut lajit, lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvat luonnonvaraiset lintulajit, eli kaikki



Euroopassa luonnonvaraisina esiintyvät lintulajit, riippumatta siitä, saako niitä metsästää, sekä asetuksen liitteessä III luetellut 25 lajia, joista Suomessa esiintyy vain kaksi (lohi, *Salmo salar* ja meritaimen, *Salmo trutta*). Lajien elinympäristöjen ennallistamistoimia tehdään, mikäli luontotyyppien ennallistamiseksi ja palauttamiseksi tehtävät toimet eivät ole riittäviä.

#### 4 artikla

11. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla on pyrittävä varmistamaan se, että alueilla, joihin sovelletaan 1, 4 ja 7 kohdan mukaisia ennallistamistoimenpiteitä, liitteessä I lueteltujen luontotyyppien tila paranee jatkuvasti, kunnes hyvä tila saavutetaan, ja että 7 kohdassa tarkoitettujen lajien elinympäristöjen laatu paranee jatkuvasti, kunnes kyseisten elinympäristöjen riittävä laatu saavutetaan.

Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla on pyrittävä varmistamaan se, että alueet, joilla on saavutettu hyvä tila ja lajien elinympäristöjen riittävä laatu, eivät merkittävästi heikkene, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 92/43/ETY soveltamista.

12. Jäsenvaltioiden on viimeistään tämän asetuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaiseen kansallisten ennallistamissuunnitelmien julkaisemispäivään mennessä pyrittävä ottamaan käyttöön tarvittavat toimenpiteet, joilla pyritään estämään merkittävä heikentyminen tämän asetuksen liitteessä I lueteltujen luontotyyppien esiintymillä, joiden tila on hyvä tai jotka ovat tarpeellisia tämän artiklan 17 kohdassa säädettyjen ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 92/43/ETY soveltamista.

#### 5 artikla

9. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla on pyrittävä varmistamaan, että alueilla, joihin sovelletaan 1, 2 ja 5 kohdan mukaisia ennallistamistoimenpiteitä, liitteessä I lueteltujen luontotyyppien tila paranee jatkuvasti, kunnes hyvä tila saavutetaan, ja että 5 kohdassa tarkoitettujen lajien elinympäristöjen laatu paranee jatkuvasti, kunnes kyseisten luontotyyppien riittävä laatu saavutetaan.

Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla on pyrittävä varmistamaan, että alueet, joilla on saavutettu hyvä tila ja lajien elinympäristöjen riittävä laatu, eivät merkittävästi heikkene, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 92/43/ETY soveltamista.

10. Jäsenvaltioiden on viimeistään tämän asetuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaiseen kansallisten ennallistamissuunnitelmien julkaisemispäivään mennessä pyrittävä ottamaan käyttöön tarvittavat toimenpiteet, joilla pyritään estämään tämän asetuksen liitteessä II lueteltujen sellaisten luontotyyppien merkittävä heikentyminen niiden esiintymisalueilla, joiden tila on hyvä tai jotka ovat tarpeellisia tämän artiklan 14 kohdassa säädettyjen ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 92/43/ETY soveltamista.

## Mitä alueita heikentämättömyysvelvoite koskee?

### Natura 2000 -alueet

Suomessa Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita koskee luonnonsuojelulain 34 §:ssä säädetty kielto heikentää merkittävästi Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja. Heikentämättömyysvelvoite toteutuu Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden osalta voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

### Ennallistetut alueet

Heikentämättömyysvelvoitetta sovelletaan jokaisella alueella, jolla toteutetaan ennallistamisasetuksen edellyttämiä ennallistamistoimenpiteitä myös Natura 2000 -verkoston ulkopuolella. Ensinnä näillä alueilla on pyrittävä varmistamaan asetuksen liitteen I tai II luontotyyppien tilan ja asetuksen 4.7 artiklassa tarkoitetun lajin elinympäristön laadun jatkuva paraneminen, kunnes luontotyyppien hyvä tila tai elinympäristöjen riittävä laatu saavutetaan. Kun luontotyyppien hyvä tila tai elinympäristön riittävä laatu on saavutettu, on pyrittävä varmistamaan, että se ei merkittävästi heikkene (4.11 ja 5.9 artiklat) riippumatta siitä, sijaitseeko ennallistettu alue Natura 2000 -verkoston alueella vai ei.



### Hyvässä tilassa olevat ennallistamattomat alueet

Heikentämättömyysvelvoitetta sovelletaan myös luontotyyppien esiintymillä, joilla ei ole toteutettu ennallistamistoimenpiteitä. Näitä ovat kaikki liitteen I ja II luontotyyppien esiintymät, jotka ovat jo hyvässä tilassa riippumatta siitä, sijaitsevatko ne Natura 2000 -verkoston alueella.

Ennallistamattomia lajien esiintymispaikkoja ei koske heikentämättömyysvelvoite, vaikka esiintymispaikka olisi hyvässä tilassa.

### Ei-hyvässä tilassa olevat ennallistamattomat alueet

Velvoitetta sovelletaan myös sellaisiin, ei-hyvässä tilassa oleviin luontotyyppiesiintymiin, jotka ovat tarpeellisia 4 artiklan 17 kohdan tai 5 artiklan 14 kohdan yleistavoiteartiklan ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi. Luontotyyppien ennallistamisen 4 artiklan 17 kohdan ja 5 artiklan 14 kohdan yleistavoitteena on saattaa sekä liitteen I luontotyyppien että liitteen II luontotyyppiryhmien 1–6 pinta-alasta 90 prosenttia hyvään tilaan ja liitteen II luontotyyppiryhmän 7 pinta-alasta kansallisesti asetettu prosenttiosuus hyvään tilaan. Lisäksi tavoitteena on saavuttaa *jokaisen* luontotyyppin suotuisa viiteala asianomaisen jäsenvaltion kullakin luonnonmaantieteellisellä alueella.

Niiden luontotyyppien osalta, joiden nykyinen pinta-ala ei ole riittävä luontotyyppin suotuisan viitealan saavuttamiselle jäsenvaltion luonnonmaantieteellisellä alueella, ympäristöministeriön alustavan arvion mukaan heikentämättömyysvelvoite todennäköisesti ulottuu useimpiin kyseisen luontotyyppin esiintymiin, jotta luontotyyppin nykyinen pinta-ala ei vähene. Taustalla on asetuksen 3 artiklan määritelmä, jonka mukaan suotuisa viiteala koostuu ”*luontotyyppin nykyisestä pinta-alasta* ja, jos kyseinen alue ei ole kyseiselle luontotyyppille pitkän aikavälin elinkelpoisuuden ja sille luonteenomaisten lajien tai luonteenomaisen lajikoostumuksen kannalta riittävä, luontotyyppin palauttamiseen tarvittavasta lisäpinta-alasta”.

Luontotyyppien esiintymien heikentäminen ja hävittäminen tulee siten voida estää ainakin 90 prosentilla niiden esiintymistä.

### **Miten merkittävä heikentäminen on tulkittava?**

Ennallistamisasetuksen mukaan heikentämättömyysvelvoitteen piiriin kuuluvien luontotyyppien esiintymien hyvän tilan tai eliölajin esiintymispaikan riittävän laadun merkittävä heikentyminen tulisi voida estää. Komissio antanee tulkintaohjeen säännöksen tulkinnasta, mutta lähtökohtaisesti hyvää tilaa tai riittävää laatua on pidettävä minimitasona, joka tulee voida säilyttää, jos se on saavutettu. Vastaavasti luontotyyppien esiintymien osalta edellytyksiä saavuttaa hyvä tila ei saa merkittävästi heikentää, jos sitä ei vielä ole saavutettu. Jos luontotyyppin tila on erinomainen, heikentyminen hyvään tilaan ei olisi heikentämättömyysvelvoitteen vastaista.

### **Heikentämättömyysvelvoitteen aiheuttamat haasteet maan- ja merenkäytölle**

Liitteen I luontotyyppien esiintymiä on huomattavan paljon Natura 2000 -verkoston ulkopuolisilla alueilla, minkä vuoksi ennallistamisasetuksen heikentämättömyysvelvoitteesta aiheutuu maan- ja merenkäytölle pinta-alallisesti laajoja luontotyyppikohtaisesti määrittyviä eriasteisia rajoituksia.



Velvoitteesta johtuu, että liitteen I luontotyyppeihin ja liitteen II elinympäristöihin kohdistuvien hankkeiden vaikutusten on oltava vähäisempiä kuin merkittävä tai niiden on oltava yleisen edun kannalta tärkeitä, samalla kun niille ei saa olla vähemmän haitallisia vaihtoehtoja. Merkittäviä heikennyksiä aiheuttavia hankkeita ei voida sallia, jos ne aiheuttavat velvoitteen soveltamisalaan kuuluvan luontotyyppin tai lajin esiintymispaikan heikentymisen hyvästä tilasta tai estäisivät hyvän tilan saavuttamisen. Jäljempänä esitettävällä joustavalla soveltamisella voidaan saada merkittävää kansallista liikkumavaraa heikentämättömyysvelvoitteen toteuttamiseen.

### Poikkeaminen heikentämättömyysvelvoitteesta

Heikentämättömyysvelvoite ei koske tilannetta, jossa heikentyminen johtuu ylivoimaisesta esteestä, kuten luonnonkatastrofista tai suoraan ilmastonmuutoksen seurauksena aiheutuvasta elinympäristöjen väistämättömistä muutoksista (4 artiklan 14–16 kohdat ja 5 artiklan 11–13 kohdat). Poikkeus koskee sekä Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita että verkostoon kuulumattomia alueita. Asetuksella siten lievennetään jäsenvaltioiden vastuuta Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden osalta tällaisissa tilanteissa, joita luontodirektiivissä ei ole ennakoitu.

Natura 2000 -verkoston osalta heikentämättömyysvelvoitetta ei sovelleta tilanteeseen, jossa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti on myönnetty lupa poiketa suojelusta (4 artiklan 16 kohdan ja 5 artiklan 13 kohdan c-kohta). Suomessa tämä tarkoittaa tilannetta, jossa valtioneuvosto on myöntänyt luonnonsuojelulain 39 §:n nojalla luvan myöntää lupa hankkeelle tai hyväksyä suunnitelma, joka todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura-alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja.

Heikentämättömyysvelvoitteen ulkopuolelle jäävät seuraavat ennallistettuja alueita ja ennallistamattomia alueita koskevat tilanteet:

#### 4 artikla

*15. Natura 2000 -alueiden ulkopuolisilla alueilla 12 kohdassa asetettua velvoitetta ei sovelleta heikentymiseen, joka johtuu*

- a) ylivoimaisesta esteestä, mukaan lukien luonnonkatastrofit;*
- b) elinympäristöjen väistämättömistä muutoksista, jotka aiheutuvat suoraan ilmastonmuutoksen seurauksena;*
- c) erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta hankkeesta, jolle ei ole vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja; tai*
- d) kolmansien maiden toimista tai laiminlyönnistä, joista asianomainen jäsenvaltio ei ole vastuussa.*

#### 5 artikla

*12. Natura 2000 -alueiden ulkopuolisilla alueilla 10 kohdassa säädettyä velvoitetta ei sovelleta heikentymiseen, joka johtuu*

- a) ylivoimaisesta esteestä, mukaan lukien luonnonkatastrofit;*
- b) elinympäristöjen väistämättömistä muutoksista, jotka aiheutuvat suoraan ilmastonmuutoksen seurauksena;*
- c) erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta suunnitelmasta tai hankkeesta, johon ei ole vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja; tai*
- d) kolmansien maiden toimista tai laiminlyönnistä, joista asianomainen jäsenvaltio ei ole vastuussa.*

#### 4 artikla

*16. Natura 2000 -alueilla 11 ja 12 kohdassa säädettyjen velvoitteiden täyttämättä jättäminen on perusteltua, jos se johtuu*

- a) ylivoimaisesta esteestä, mukaan lukien luonnonkatastrofit;*
- b) elinympäristöjen väistämättömistä muutoksista, jotka aiheutuvat suoraan ilmastonmuutoksen seurauksena; tai*
- c) suunnitelmasta tai hankkeesta, joka on sallittu direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.*

#### 5 artikla



*13. Natura 2000 -alueilla 9 ja 10 kohdassa asetettujen velvoitteiden täyttämättä jättäminen on perusteltua, jos se johtuu*

*a) ylivoimaisesta esteestä, mukaan lukien luonnonkatastrofit;*

*b) elinympäristöjen väistämättömistä muutoksista, jotka aiheutuvat suoraan ilmastonmuutoksen seurauksena; tai*

*c) suunnitelmasta tai hankkeesta, joka on sallittu direktiivin 92/43/EY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.*

Edelleen asetukseen lisättiin valmistelun loppuvaiheessa 6 ja 7 artiklat, joilla mahdollistetaan sekä uusiutuvan energian rakentaminen että maanpuolustus heikentämättömyysvelvoitteesta huolimatta Natura 2000 -verkoston ulkopuolella.

#### *6 artikla*

##### *Uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia*

*1. Sovellettaessa 4 artiklan 14 ja 15 kohtaa ja 5 artiklan 11 ja 12 kohtaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, niiden verkkoon liittämisen ja asiaankuuluvan verkon itsensä sekä varastointimenetelmien on oletettava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa ne velvoitteesta siihen, että vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole 4 artiklan 14 ja 15 kohdan ja 5 artiklan 11 ja 12 kohdan mukaisesti, edellyttäen että*

*a) niistä on tehty strateginen ympäristöarviointi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/42/EY44 säädettyjen edellytysten mukaisesti; tai*

*b) niistä on tehty ympäristövaikutusten arviointi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/92/EU45 säädettyjen edellytysten mukaisesti.*

*2. Jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa ja erityisissä olosuhteissa rajoittaa 1 kohdan soveltamisen koskemaan alueensa tiettyjä osia sekä tietyn tyyppisiä teknologioita tai tiettyjä teknisiä ominaisuuksia käsittäviä hankkeita yhdennetyissä kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissaan asetuksen (EU) 2018/1999 mukaisesti esitettyjen painopisteiden mukaisesti.*

*Jos jäsenvaltiot soveltavat ensimmäisen alakohdan mukaisia poikkeuksia, niiden on ilmoitettava komissiolle kyseisistä rajoituksista ja perusteltava ne.*

Uusiutuvan energian rakentamisen ja käytön poikkeusperusteet ovat yhdenmukaiset RED III -direktiivin myötä luonto- ja lintudirektiivin suojelusäännösten soveltamiseen tehtyjen poikkeusten kanssa, jotka Suomessa on pantu täytäntöön luonnonsuojelulain 39 ja 83 pykälien muutoksella 422/2024. Natura 2000 -verkoston heikentämiskiellosta poikkeamista koskevan LSL 39.4 §:n ja lintu- ja luontodirektiivin mukaisesta lajisuojelusta poikkeamista koskevan 83.4 §:n mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetun uusiutuvan energian tuotantolaitoksen, asiaankuuluvan verkon ja energiavaraston suunnittelun, rakentamisen ja käytön sekä uusiutuvan energian tuotantolaitoksen ja energiavaraston verkkoon liittämisen katsotaan olevan hankkeita, jotka ovat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, ja palvelevat kansanterveyttä ja turvallisuutta. Ennallistamisasetuksen poikkeussäännös tulee huomioida suunniteltaessa kansallisia toimenpiteitä, joilla heikentämättömyysvelvoite toteutetaan.



7 artikla  
Maanpuolustus

...

2. Sovellettaessa 4 artiklan 14 ja 15 kohtaa ja 5 artiklan 11 ja 12 kohtaa jäsenvaltiot voivat säätää, että suunnitelmien ja hankkeiden, joiden ainoana tarkoituksena on maanpuolustus, oletetaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia.  
Sovellettaessa 4 artiklan 14 ja 15 kohtaa ja 5 artiklan 11 ja 12 kohtaa jäsenvaltiot voivat vapauttaa suunnitelmat ja hankkeet, joiden ainoana tarkoituksena on maanpuolustus, velvoitteesta siihen, että vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole. Jos jäsenvaltio soveltaa tätä poikkeusta, jäsenvaltion on kuitenkin otettava käyttöön toimenpiteitä kyseisten suunnitelmien ja hankkeiden luontotyyppeihin kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi, siinä määrin kuin se on kohtuullista ja mahdollista.

Maanpuolustuksen tarpeisiin lajisuojelusta ja Natura 2000 -verkoston heikentämiskiellosta voidaan myöntää poikkeus voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 ja 83 pykälien nojalla. Ennallistamisasetuksen poikkeussäännös tulee huomioida suunniteltaessa kansallisia toimenpiteitä, joilla heikentämättömyysvelvoite toteutetaan. Maanpuolustuksen osalta edellytetään myös kohtuullisten ja mahdollisten lieventämistoimenpiteiden toteuttamista, mitä uusiutuvan energian osalta ei edellytetä.

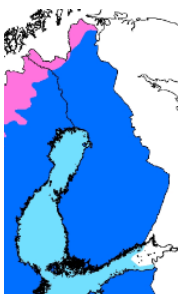
### Asetuksen mahdollistama heikentämättömyysvelvoitteen joustava soveltaminen

Jäsenvaltio voi ennallistamisasetuksen 4 artiklan 13 kohdan mukaan päättää, että heikentämättömyysvelvoitetta sovelletaan 4 artiklassa tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien osalta luonnonmaantieteellisen alueen tasolla kunkin luontotyyppin ja lajin elinympäristön osalta. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle aikomuksestaan soveltaa tätä säännöstä kuuden kuukauden kuluessa ennallistamisasetuksen voimaantulosta eli viimeistään 19.2.2025. Asetuksen 5 artiklan tarkoittamien meriluontotyyppien osalta joustava soveltaminen ei ole sallittua. Suomessa on kolme luonnonmaantieteellistä aluetta (kuva 1): boreaalinen, alpiininen ja Itämeren alue.

4 artikla

13. Tämän artiklan 11 ja 12 kohdan osalta jäsenvaltiot voivat vaihtoehtojen puuttuessa soveltaa kyseisissä kohdissa vahvistettuja heikentämättömyysvaatimuksia alueensa kunkin luonnonmaantieteellisen alueen tasolla kunkin luontotyyppin ja lajin elinympäristön osalta, lukuun ottamatta Natura 2000 -alueita, edellyttäen, että asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle aikomuksestaan soveltaa tätä kohtaa viimeistään 19. helmikuuta 2025 ja täyttää 15 artiklan 3 kohdan g alakohdassa, 20 artiklan 1 kohdan j alakohdassa, 21 artiklan 1 kohdassa ja 21 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyt velvoitteet.

Joustava soveltaminen tarkoittaisi, että samalla luonnonmaantieteellisellä alueella toteutettaisiin hyvittävät toimenpiteet, joilla korvattaisiin ennallistetun luontotyyppin tai lajin esiintymispaikan, ennallistamattoman hyvässä tilassa olevan luontotyyppin tai asetuksen 4 artiklan 13 kohdan yleistavoitteen kannalta tärkeän luontotyyppin esiintymän merkittävä heikentäminen ja hävittäminen.



Kuva 1. Luonnonmaantieteelliset alueet Suomessa.



Lisäedellytyksenä säännöksen soveltamiselle olisi, että heikentävälle toimenpiteelle tai hankkeelle ei olisi vaihtoehtoa. Säännös siten rinnastuu sekä edellä selostettuun poikkeusedellytykseen että luontodirektiivin lajisuojelusäännöksistä tai Natura 2000 -verkoston suojelusta myönnettävän poikkeuksen edellytyksiin. Poiketen Natura 2000 -verkoston suojelusta ja lajisuojelusta, joustavan soveltamisen edellytyksenä ei olisi, että poikkeus olisi tarpeen yleiseen etuun liittyen. Myöskään hankkeen merkittävyyttä ei tässä tapauksessa arvioitaisi. Siten myös vähemmän tärkeällä ja/tai yksityiseen etuun liittyvällä perusteella heikentämättömyysvelvoitteesta voitaisiin poiketa, jos suunnitellulla toimenpiteellä tavoitellun lopputuloksen saavuttamiseen ei ole vaihtoehtoja keinoja.

Joustava mekanismi mahdollistaisi jouston yksittäisten esiintymien heikentämättömyysvelvoitteeseen ja myös muiden kuin yleisen edun kannalta tärkeiden hankkeiden tai toimenpiteiden toteuttamisen, jos niille ei olisi vaihtoehtoja.

### **Kansallinen päätös heikentämättömyysvelvoitteen sisällöstä**

Poikkeuksellisesti asetus siten jättää kansallisesti ratkaistavaksi, mikä on asetuksen lopullinen velvoittava sisältö: onko heikentämättömyysvelvoitetta sovellettava yksittäisen luontotyyppin esiintymän ja yksittäisen lain esiintymispaikan tasolla vai luonnonmaantieteellisellä tasolla. Kyseinen säännös sisällytettiin asetukseen trilogineuvottelun viimeisessä vaiheessa.

Suomi esitti asetuksen valmisteluvaiheessa luopumista heikentämättömyysvelvoitteesta. Siltä varalta, että tämä esitys ei menestyisi, Suomi esitti sen muotoilemista kokonaisheikentämättömyytenä eli asetukseen sisällytetyn kaltaisena säännöksenä, kuitenkin lievemässä muodossa eli siten, että poikkeamisen edellytyksenä ei olisi ollut vaihtoehdottomuus. Suomen neuvottelutavoitteena oli saavuttaa mahdollisimman laaja kansallista liikkumavara asetuksen soveltamiseen, jotta rajoitukset kansallisiin maankäyttöisiin ratkaisuihin ja siten taloudelliset vaikutukset jäisivät mahdollisimman lieviksi, kuitenkin vaarantamatta asetuksen tavoitteita. Jäljempänä selostettava raportointivelvollisuus lisättiin ilmeisesti komission aloitteesta trilogineuvottelujen sellaisessa vaiheessa, johon Suomi asetusta vastaan äänestettyään ei pystynyt enää tehokkaasti osallistumaan.

Suomen edun mukaista olisi ilmoittaa, että Suomi päättää soveltaa heikentämättömyysvelvoitteita alueensa kunkin luonnonmaantieteellisen alueen tasolla kunkin luontotyyppin ja lajin elinympäristön osalta. Tämä mahdollistaisi merkittävän jouston ennallistamisasetuksen soveltamisessa. Kansallisesti ei olisi välttämätöntä kieltää yksittäisten luontotyyppien esiintymien hyvän tilan merkittävää heikentämistä kaikissa tilanteissa. Olisi riittävää säätää järjestelmästä, jolla varmistetaan luontotyyppiä koskevan tavoitteen saavuttaminen luonnonmaantieteellisellä tasolla.

Poikkeus heikentämättömyysvelvoitteesta olisi mahdollista sallia myös muusta syystä kuin erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Myös jo ennallistettujen luontotyyppien esiintymien ja eliölajien esiintymispaikkojen suojelusta olisi mahdollista myöntää poikkeus lievemmin perustein, kuitenkin varmistaen, että luonnonmaantieteellisellä tasolla saavutetaan niiden heikentämättömyys.

Jos ilmoitusta komissiolle heikentämättömyysvelvoitteiden soveltamisesta luonnonmaantieteellisen alueen tasolla ei tehtäisi, olisi todennäköistä, että valtio joutuisi merkittävällä tavalla rajoittamaan myös muiden kuin yleisen edun kannalta merkittäviä hankkeita kuten rakentamista luontotyyppien suojelemiseksi esiintymäkohtaisesti ja tästä aiheutuisi taloudellisia menetyksiä maanomistajille ja mahdollisesti valtiolle korvausvastuu.



## Ensimmäinen kansallinen ennallistamissuunnitelma

Jäsenvaltioilla on kahden vuoden määräaika asetuksen voimaantulosta laatia luonnos kansalliseksi ennallistamissuunnitelmaksi. Se laaditaan 15.3 artiklan mukaan käyttäen Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksillä vahvistamaa ennallistamissuunnitelman sähköistä lomaketta (yhdenmukainen muoto, 15 artiklan 7 kohta). Heikentämättömyysveloitteen toteuttamisen toimenpiteet on ilmoitettava kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa.

*15 artikla 3 kohta*

*Kunkin jäsenvaltion on sisällytettävä kansalliseen ennallistamissuunnitelmaan tämän artiklan 7 kohdan mukaisesti vahvistettua yhdenmukaista muotoa käyttäen seuraavat tiedot:*

...

*f) tiedot toimenpiteistä, joilla pyritään varmistamaan 4 artiklan 11 kohdan ja 5 artiklan 9 kohdan mukaisesti, että liitteissä I ja II lueteltujen luontotyyppien kattamat alueet eivät heikkene alueilla, joilla on saavutettu hyvä tila, ja että 4 artiklan 7 kohdassa ja 5 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen lajien elinympäristöt eivät merkittävästi heikkene alueilla, joilla lajin elinympäristöjen riittävä laatu on saavutettu;*

...

*h) tiedot toimenpiteistä, joilla pyritään säilyttämään liitteessä I ja II lueteltujen luontotyyppien hyvä tila niiden esiintymisalueilla ja estämään 4 artiklan 12 kohdan ja 5 artiklan 10 kohdan mukaisesti liitteissä I ja II lueteltujen luontotyyppien kattamien muiden alueiden merkittävä heikentyminen;*

Mikäli jäsenvaltio on ilmoittanut komissiolle 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti, että se soveltaa heikentämättömyysveloitetta luonnonmaantieteellisen alueen tasolla kunkin luontotyyppin ja lajin elinympäristön osalta, sen on sisällytettävä edellä esitetyn lisäksi kansalliseen suunnitelmaan seuraavat tiedot:

*15 artikla 3 kohta*

...

*g... kuvaus 4 artiklan 13 kohdan soveltamisesta sen alueella, mukaan lukien*

*i) selvitys kunkin heikentymistapahtuman kohdalla toteutettavien hyvittävien toimenpiteiden järjestelmästä sekä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen merkittävää heikentymistä ja toteutettuja hyvittäviä toimenpiteitä koskevasta tarvittavasta seurannasta ja raportoinnista;*

*ii) selvitys siitä, miten varmistetaan, ettei 4 artiklan 13 kohdan soveltaminen vaikuta 1, 4 ja 5 artiklassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseen;*

Komissiolla on oikeus kommentoida jäsenvaltion toimittamaa kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnosta artiklan 17 mukaisesti 6 kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Tämän jälkeen jäsenvaltiolla on 6 kuukautta aikaa viimeistellä ennallistamissuunnitelma ja julkaista se. Käytännössä suunnitelma on julkaistava viimeistään kolmen vuoden kuluessa ennallistamisasetuksen voimaantulosta. Jäsenvaltion on pyrittävä toteuttamaan heikentämättömyyden varmistavat toimenpiteet lopullisten kansallisen ennallistamissuunnitelman julkaisemiseen mennessä.

## Seuranta- ja raportointivelvoite ennen kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimista

Mikäli kansallisesti otettaisiin käyttöön heikentämättömyysveloitteen toteuttaminen luonnonmaantieteellisellä tasolla, olisi myös toteutettava seuranta- ja raportointivelvoitteet (artikla 20.1.j, artikla 21.1 ja artikla 21.2.b.). Niitä sovellettaisiin ajallisesti jo ennen kuin kansallinen ennallistamissuunnitelma julkaistaan. Seuranta olisi aloitettava heti, kun jäsenvaltio ilmoittaa soveltavansa heikentämättömyysveloitetta luonnonmaantieteellisen alueen tasolla ja ensimmäisen raportoinnin on katettava ajanjakso, joka alkaa mainitusta jäsenvaltion ilmoituksesta vuoteen 2030 asti.



## 20 artikla

### Seuranta

#### 1. Jäsenvaltioiden on seurattava seuraavia:

*j) niiden alueiden laajuus ja sijainti, joiden luontotyyppit ja lajien elinympäristöt ovat heikentyneet merkittävästi, ja niiden alueiden laajuus ja sijainti, joihin sovelletaan 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti toteutettavia hyvittäviä toimenpiteitä, sekä hyvittävien toimenpiteiden vaikuttavuus sen varmistamisessa, että luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen ei ole merkittävää millään jäsenvaltioiden alueella sijaitsevalla luonnonmaantieteellisellä alueella ja että 1, 4 ja 5 artiklassa säädettyjen tavoitteiden saavuttaminen ja velvoitteiden täyttäminen ei vaarannu.*

*5. Tämän artiklan 1 kohdan j alakohdan mukainen seuranta on aloitettava heti, kun 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettu ilmoitus on toimitettu komissiolle.*

## 21 artikla

### Raportointi

*1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2028 ja sen jälkeen vähintään joka kolmas vuosi sähköisesti seuraavat tiedot:*

...

*b) niiden alueiden laajuus, joilla luontotyyppit ja lajien elinympäristöt ovat heikentyneet merkittävästi, ja niiden alueiden laajuus, joilla toteutetaan hyvittäviä toimenpiteitä 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti;*

...

*2. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle, jota avustaa Euroopan ympäristökeskus, viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2031 vuoteen 2030 ulottuvalta kaudelta ja tämän jälkeen vähintään joka kuudes vuosi sähköisesti seuraavat tiedot:*

...

*b) tiedot seuraavista:*

*i) niiden alueiden sijainti, joilla luontotyyppit ja lajien elinympäristöt ovat heikentyneet merkittävästi, ja niiden alueiden laajuus, joilla toteutetaan hyvittäviä toimenpiteitä 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti;*

*ii) kuvaus 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti toteutettujen hyvittävien toimenpiteiden vaikuttavuudesta sen varmistamisessa, että mikään luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikkeneminen ei ole merkittävää jäsenvaltion alueella sijaitsevan minkään luonnonmaantieteellisen alueen tasolla;*

*iii) kuvaus 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti toteutettujen hyvittävien toimenpiteiden tehokkuudesta sen varmistamisessa, että 1, 4 ja 5 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei vaarannu.*

## Lainsäädännön muutostarpeet

### Heikentämättömyysveloitteen kansallinen soveltaminen

Nykyinen lainsäädäntö toimeenpanee heikentämättömyysveloitetta pääasiassa voimassa olevalla luonnonsuojelulailailla, metsälailailla ja vesilailailla. Mainittujen lakien säännökset kuitenkin turvaavat vain osittaisesti asetuksen tarkoittamalta merkittävältä heikentymiseltä. Monia tilaa parantavia toimia toteutetaan vapaaehtoisin toimin, kuten esimerkiksi metsien luonnonhoito osana metsien käyttöä. Nämä toimet on myös mainittu ennallistamissetuksen liitteessä VII. Toimenpiteitä tullaan tarkastelemaan osana kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimista. Ehdotus heikentämättömyysveloitteen täysimääräisestä toimeenpanosta tulee sisältyä kansalliseen ennallistamissuunnitelman luonnokseen, joka tulee toimittaa komissiolle elokuun loppuun mennessä 2026.

### Seurantaveloitteen kansallinen soveltaminen

Ilmoituksen jättämisestä syntyvän seurantaveloitteen toteuttaminen edellyttäisi, että luonnonsuojeluviranomaisten tietoon tulevat tilanteet, joissa 4 artiklassa tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien heikentämättömyysveloitteesta on tarvetta poiketa. Lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole säännöksiä, joiden perusteella olisi ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle muusta, kuin Natura 2000 -verkostoon mahdollisesti



merkittävästi vaikuttavasta hankkeesta. Ilmoittamisvelvollisuudesta olisi tarpeen säätää niiden luontotyyppien heikentämisen osalta, joita luonnonsuojelulain, vesilain tai metsälain säännökset eivät suoraan turvaa tai joita ei ole luonnonsuojelulain säännöksin suojeltu sekä vastaavasti niiden eliölajien elinympäristöjen osalta, joita luonnonsuojelulain säännökset eivät suoraan turvaa tai joita ei ole luonnonsuojelulain säännöksin suojeltu.

### **Toimivalta päättää ilmoituksen tekemisestä Euroopan komissiolle**

Perustuslain (731/1999) 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tästä perustuslaissa säädetään. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että 93 §:n 2 momentin ilmaisu kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat (PeVM 10/1998 vp, s. 27/1). Tämän perusteella perustuslakivaliokunta on edelleen katsonut, että tällaisiin päätöksiin mahdollisesti liittyvät kansalliset toimenpiteet (kuten täytöntöönpano- ja voimaantuloasetusten antaminen) kuuluvat valtioneuvostolle (vrt. PeVL 49/2001 vp). Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 9 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yleisenä asiana Euroopan unionissa päätettäviin asioihin sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä.

Ennallistamisasetuksen valmistelun aikana asetusta ja heikentämättömyysvelvoitetta on käsitelty eduskunnassa seuraavasti:

- U-kirjelmässään (U 76/2022 vp) Valtioneuvosto arvioi, että ”asetuksen 4 ja 5 artiklan [...] heikentymättömyysvelvoite on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska artiklan tavoitteet voidaan saavuttaa asetuksessa ehdotetun tehokkaan seurannan ja seurannan tuloksiin sopeutuvan kansallisen ennallistamissuunnitelman avulla. Valtioneuvosto arvioi, että ehdotettu heikentymättömyysvelvoite veisi jäsenvaltioilta toimeenpanon kustannusten hallinnan kannalta merkittävän liikkumavaran.” (Lausunnot U-kirjelmästä: TaVL 45/2022 vp, YmVL 41/2022 vp, MmVL 28/2022 vp, VaVL 17/2022 vp, PeVL 62/2022 vp, SuVL 14/2022 vp)

U-kirjelmään liittyvässä lausunnossaan (SuVL 14/2022 vp) suuri valiokunta katsoo 30.11.2022, että ”heikentymättömyysvelvoite on EU:n suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska samoihin monimuotoisuustavoitteisiin voidaan päästä ehdotetun kansallisen ennallistamissuunnitelman ja sen seurannan kautta (MmVL 28/2022 vp, YmVL 41/2022 vp, TaVL 45/2022 vp). Ehdoton heikentymättömyysvelvoite veisi jäsenvaltioilta kustannusten ja muiden vaikutusten hallinnan kannalta merkittävän liikkumavaran. Talusvaliokunnan tavoin suuri valiokunta katsoo, ettei sääntely saa vaarantaa uusiutuvan energian tuotannon, energiaverkkojen ja kestävä metsätalouden tavoitteita.”

- Suuri valiokunta 16.12.2022 (20.12.2022 ympäristöneuvoston asiat)
- Suuri valiokunta 3.5.2023 (tilannekatsaus)
- U-jatkokirjelmä U 76/2022 vp 13.6.2023
- Valiokuntien yhteiskuuleminen 14.6.2023
- Suuren valiokunnan työvaliokunnan kokous 16.6.2023



Nyt kyseessä oleva artiklan 4 kohta 13 lisättiin asetukseen Euroopan parlamentin, Euroopan komission ja neuvoston välisessä trilogi-neuvottelussa, joten siitä ei ole ollut mahdollista kuulla eduskuntaa ennen niiden välillä 9.11.2023 saavutettua neuvottelutulosta.

Ympäristöministeriö on toimittanut heikentämättömyysvelvoitetta koskevan muistion ympäristövaliokunnalle 14.11.2024 asian HE 175/2024 vp. käsittelyn yhteydessä.

Valtioneuvoston päätös tehdä ilmoitus ei edellytä eduskunnan suostumusta, koska ilmoituksen tekemisellä eduskunnan toimivalta säilyisi asetuksen mahdollistamista kahdesta vaihtoehdosta laajemmassa muodossa, mikä vastaa Suuren valiokunnan lausunnossa 14/2022 vp ilmaistua kantaa siitä, että "ehdoton heikentämättömyysvelvoite veisi jäsenvaltioilta kustannusten ja muiden vaikutusten hallinnan kannalta merkittävän liikkumavaran."

Ilmoitus ei sido eduskunnan ratkaisuvalltaa vaan kansallisesti voidaan säätää joustavammin heikentämättömyysvelvoitteen toteuttamisesta. Ilmoituksella eduskunnalla säilyy ilmoituksesta huolimatta mahdollisuus säätää myös tiukemmasta heikentämättömyysvelvoitteesta. Mikäli kansallisesti säädetään kiellosta merkittävästi heikentää jotain luontotyyppiä tai lajeja, joustavan heikentämättömyysvelvoitteen täytäntöönpanosta eduskunnan ratkaisulla tosiasiallisesti luovutaan, eivätkä asetuksessa säädetyt seuranta-, raportointi- ja kompensatiovelvoitteet tule sovellettaviksi. Koska ilmoituksella ei rajoiteta eduskunnan toimivaltaa, ilmoituksen tekeminen ei edellytä eduskunnan suostumusta.

Sen sijaan, mikäli valtioneuvosto päättäisi jättää ilmoituksen tekemättä, eduskunnan suostumus olisi välttämätön, koska se olisi edellä esitetysti ristiriidassa suuren valiokunnan ilmaiseman kannan kanssa. Ilmoituksen tekemättä jättämisen vuoksi eduskunnan toimivalta kapenisi, koska joustavaa soveltamista ei voitaisi ottaa myöhemmin käyttöön, eikä artiklan 4 kohtien 11-12 velvoitteista voitaisi säätää muutoin kuin kieltäen luontotyyppien ja lajien esiintymispaikkojen merkittävä heikentäminen asetuksessa säädetyissä tilanteissa.

### **Ahvenanmaan kanta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan kantaa ilmoituksen antamiseen tiedusteltiin kirjeellä 20.1.2025 (VN/1069/2025-YM-4). Ahvenanmaan maakuntahallitus vastasi kirjeeseen 24.1.2025 toivottaen tervetulleeksi valtioneuvoston päätöksen ilmoituksen lähettämisestä ja pitäen hyvänä, että Ahvenanmaa sisällytetään komissiolle toimitettavaan ilmoitukseen.

### **Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi**

Edellä esitetyn perusteella esitetään, että valtioneuvosto päättäisi ennallistamisasetuksen 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti ilmoittaa komissiolle Suomen aikomuksesta soveltaa asetuksen 4 artiklan 11 ja 12 kohdissa vahvistettuja heikentämättömyysvaatimuksia alueensa kunkin luonnonmaantieteellisen alueen tasolla kunkin luontotyyppin ja lajin elinympäristön osalta, lukuun ottamatta Natura 2000 -alueita.

### **Päätöksen voimaantulo, voimassaolo ja muutoksenhakuoikeus**

Valtioneuvoston päätös tulee voimaan heti ja on voimassa toistaiseksi.



Päätöksestä ei ole muutoksenhakuoikeutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan, koska valtioneuvoston päätöksessä on kyse tosiasiallisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston jäsenvaltiolle asetuksessa jättämästä toimivallasta valita asetuksen velvoitteiden lopullinen sisältö kahdesta vaihtoehdosta. Päätöksessä ei ole kyse hallintoasian ratkaisemisesta vaan lainsäädännön antamiseen rinnastuvasta ratkaisusta, jolla ei vaikuteta kenenkään yksittäisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Kansallisesti eduskunta antaa säännökset veloitteen sisällöstä myöhemmin annettavan hallituksen esityksen pohjalta eli valtioneuvoston päätöksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta muutoin kuin valtiolle aiheutuvan seuranta- ja raportointivelvollisuuden osalta.

Ympäristöministeriö toimittaa valtioneuvoston päätöksen Euroopan komissiolle Suomen EU-edustuston kautta ennen 19.2.2025.