



Bryssel 27.4.2017
COM(2017) 198 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Toimintasuunnitelma luontoa, ihmisiä ja taloutta varten

{SWD(2017) 139 final}

1. Euroopan luonnonperinnön suojelu ja sen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen

Euroopan luonnonperintö on hyvin rikas ja monimuotoinen. Näin on siitä huolimatta, että eräät maailman tiheimmin asutetuista alueista sijaitsevat Euroopassa. EU:n luonnonsuojeludirektiivit¹ tarjoavat perustan suojeltavien lajien ja luontotyyppien suojelulle. Niiden tavoitteena on varmistaa terve luonto EU:ssa. Direktiiveillä on perustettu maailman laajin koordinoitu luonnoltaan monimuotoisten suojelualueiden verkosto, Natura 2000. Tämä verkosto kattaa 18 prosenttia EU:n maa-alueista ja 6 prosenttia sen merialueista. Direktiiveillä suojellaan noin 1 500:aa eläin- ja kasvilajia ja noin 200:aa harvinaista luontotyyppiä Natura 2000 -alueilla ja niiden ulkopuolella. Samalla niiden säännöksillä yhdistetään luonnonsuojelu kestäväan maankäyttöön ja taloudelliseen toimintaan.

Komissio käynnisti vuonna 2014 osana sääntelyn parantamista koskevaa sitoumustaan luonnonsuojeludirektiivien kokonaisvaltaisen arvioinnin eli niiden toimivuustarkistuksen ("Fitness Check"). Ympäristö-, meri- ja kalastusasioista vastaava EU-komissaari Karmenu Vella sai virkaan astuessaan komission puheenjohtajalta Jean-Claude Junckerilta tehtäväksi saattaa tämä arviointi päätökseen. Komissio on arvioinnin yhteydessä kuullut kansalaisia ja yrityksiä, joiden mielestä EU:n sääntöjen ymmärtäminen, soveltaminen ja noudattamisen valvonta on toisinaan vaikeaa.

Toimivuustarkistuksessa todettiin, että silloin kun luonnonsuojeludirektiivejä tarkastellaan osana biologista monimuotoisuutta koskevaa laajempaa EU:n politiikkaa, ne vastaavat tarkoitustaan. Samalla kuitenkin katsottiin, että niiden tavoitteiden saavuttaminen ja kaikkien niiden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttävät täytäntöönpanon merkittävää parantamista.² Luonnonsuojeludirektiivien vaikuttavuutta ja tehokkuutta on tarpeen parantaa. Parannukset olisi tehtävä yhteistyössä jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla toimivien sidosryhmäyhteisöjen kanssa, jotta saavutetaan konkreettisia tuloksia käytännössä.

Vain noin puolet linnuista ja pienempi osuus muista suojeltavista lajeista ja luontotyypeistä EU:ssa on tällä hetkellä tilanteessa, jossa niiden suojelun taso on hyvä. Natura 2000 -verkosto on nyt pitkälti valmis maa-alueiden osalta, mutta merialueilla verkoston kattavuudessa on edelleen merkittäviä aukkoja. Vain 50 prosentilla kaikista Natura 2000 -alueista on suojelutavoitteet ja -toimenpiteet sisältävä hoito- ja käyttösuunnitelma. Direktiivien täytäntöönpanossa olevat puutteet johtuvat etenkin seuraavista seikoista: resursseja ei ole riittävästi, säännösten noudattamista valvotaan huonosti, luontoon liittyviä tavoitteita ei ole otettu riittävällä tavalla osaksi muuta politiikkaa, tietoa ei ole riittävästi tai sen saaminen on vaikeaa ja viestintä on heikkoa ja sidosryhmien osallistaminen vähäistä. Lisäksi direktiivien täytäntöönpanosta etenkin alue- ja paikallistasoilla vastaavilla viranomaisilla ei aina ole riittävästi tietoa niissä asetetuista vaatimuksista tai niiden tarjoamasta joustavuudesta ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista. Tämä voi johtaa siihen, että luonnonsuojelun ja taloudellisen toiminnan välille syntyy jännitteitä.

Toimivuustarkistus on kuitenkin osoittanut, että kun kohdennettuja toimia toteutetaan riittävän laajalti, lajien ja luontotyyppien suojelutasoa voidaan parantaa. Tämä on toisinaan johtanut merkittävään elpymiseen. Lisäksi nykyisin tunnustetaan yhä laajemmin se, että luonnonympäristö on perustana monille talouden aloille, kuten matkailualalle. Luontoympäristön suojelu ja kestävä

¹ Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu direktiivi 92/43/ETY (luontotyyppidirektiivi), EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7, ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu direktiivi 2009/147/EY (lintudirektiivi), EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7.

² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja (2106) 472 final, 16.12.2016, EU:n luontolainsäädännön toimivuustarkistus (lintudirektiivi ja luontodirektiivi) http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

hyödyntäminen on nykyään entistäkin tärkeämpää. Se tarjoaa myös lukuisia mahdollisuuksia houkutella investointeja luonnonsuojeluun.

Komissio piti 7. joulukuuta 2016 periaatekeskustelun toimivuustarkistuksen tuloksista ja niiden pohjalta toteutettavista toimenpiteistä. Se päätti keskustelun tuloksena laatia konkreettisen toimintasuunnitelman, jolla on tarkoitus parantaa direktiivien täytäntöönpanoa, varmistaa, että ne ovat nykyistä paremmin linjassa sosioekonomisten tavoitteiden kanssa, sekä parantaa kansallisten, paikallisten ja alueellisten viranomaisten sekä sidosryhmien ja kansalaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Koska alueellisella ulottuvuudella on direktiiveissä keskeinen merkitys ja koska niiden täytäntöönpanosta vastaavat lähinnä alue- ja paikallisviranomaiset, alueiden komitea on osallistunut tiiviisti toimintasuunnitelman valmisteluun. Sillä on myös tärkeä rooli alue- ja paikallisviranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä ja niille suunnatun tiedotuksen järjestämisessä.

Tällä kokonaisvaltaisella toimintasuunnitelmalla on tarkoitus parantaa nopeasti luonnonsuojeludirektiivien täytäntöönpanoa käytännössä ja auttaa edistymään ripeämmin kohti EU:n vuodeksi 2020 asettamaa tavoitetta, jonka mukaan luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen väheneminen olisi pysäytettävä ja tämä suuntaus käännettävä.³ Tällä tavoitteella on merkitystä myös ilmastonmuutoksen vaikutusten sietokyvyn ja ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta. Toimintasuunnitelmasta hyötyvät sekä Euroopan väestö että sen talous. Etenkin komission ja alueiden komitean on tarkoitus toteuttaa toimia EU:n tasolla, mutta myös jäsenvaltioiden ja sidosryhmien on osallistuttava toimien toteuttamiseen. Ne saavat tähän aiempaa enemmän tukea ja apua EU:lta. Toimintasuunnitelma tarjoaa konkreettisia mahdollisuuksia sidosryhmien ja kansalaisten osallistumiselle ja kumppanuuksien solmimiselle kaikilla politiikan osa-alueilla. Näin voidaan luoda vankka perusta luonnon, ihmisten ja talouden etujen yhteensovittamiselle ja siltojen luomiselle niiden välille.

2. Toimintasuunnitelman sisältö

Toimintasuunnitelma sisältää neljä painopistealaa ja 15 konkreettista toimea. Useimmat toimista käynnistetään vuonna 2017, jotta komissio voi raportoida niiden toteuttamisesta ennen toimikautensa päättymistä vuonna 2019. Toimista on yhteenveto tähän tiedonantoon sisältyvässä taulukossa. Taulukkoa on täydennetty lisätietoa sisältävillä yksityiskohtaisilla tietosivuilla.

Painopisteala A: Ohjeistuksen parantaminen ja tietämyksen lisääminen sekä laaja-alaisten sosioekonomisten tavoitteiden nykyistä parempi huomioon ottaminen

Jäsenvaltiot noudattavat direktiivien täytäntöönpanossa erilaisia lähestymistapoja, mikä voi johtaa turhiin konflikteihin ja ongelmiin. Lajien suojelua koskevien sääntöjen joustamaton soveltaminen, lupamenettelyihin liittyvät viivästykset ja kohtuuttomat rasitteet sekä sidosryhmien tiedonpuute saattavat luoda turhia jännitteitä luonnonsuojelun ja sosioekonomisen toiminnan välille. Toimintasuunnitelmalla tarjotaan käytännön ratkaisuja tällaisiin ongelmiin ja edistetään älykkäämpiä osallistavia lähestymistapoja, joilla kannustetaan maanomistajia ja maankäyttäjiä osallistumaan täysimääräisesti direktiivien täytäntöönpanoon. Komissio parantaa ohjeistustaan ja pyrkii lisäämään lainsäädännön tuntemusta kentällä auttaakseen viranomaisia soveltamaan sitä

³ Komission tiedonanto: Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020 (KOM(2011) 244).

nykyistä paremmin. Jäsenvaltioiden on parannettava direkttiivien täytäntöönpanossa tarvittavaa tietämystä ja helpotettava siinä tarvittavien tietojen saantia. Komissio tukee toimia, joilla pyritään varmistamaan, että terveiden ekosysteemien hyvinvointia ja taloudellista kehitystä tukevan vaikutuksen tärkeä merkitys ymmärretään nykyistä paremmin (toimet 1–3).

Komissio valmistelee parhaillaan toimenpiteitä⁴, joilla on tarkoitus yksinkertaistaa kaikkeen EU:n ympäristölainsäädäntöön liittyvää seurantaa ja raportointia. Näillä toimenpiteillä autetaan myös lisäämään luonnonsuojeludirektiivien vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Painopisteala B: Poliittisen sitoutumisen varmistaminen ja direkttiivien noudattamisen parantaminen

Vastuu luonnonsuojeludirektiivien täytäntöönpanosta on viime kädessä jäsenvaltioilla. Komissio aikoo kuitenkin tehdä jäsenvaltioiden kanssa entistä läheisempää yhteistyötä helpottaakseen ja edistääkseen luonnon suojelua ja kestävästä hyödyntämisestä. Komission ja jäsenvaltioiden on yhdessä varmistettava, että saadaan aikaan kaikilta osin yhtenäinen ja toimiva Natura 2000 -verkosto, että lajeja suojellaan, ja jos on tarkoituksenmukaista hyödyntää niitä, että se tehdään kestäväällä tavalla.

Tähän painopistealaan sisältyy jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa käytävä kahdenvälinen vuoropuhelu, jonka avulla pyritään parantamaan Natura 2000 -verkoston toteuttamista ja tukemaan sen hallinnoimiseksi tehtävää yhteistyötä Euroopan kaikilla luonnonmaantieteellisillä alueilla. Tarkoituksena on laatia ja toteuttaa luontotyyppisiä ja lajeja koskevia toimintasuunnitelmia (toimet 4–7).

Myös muita toimenpiteitä tarvitaan, jotta luonnonsuojeludirektiivien noudattamista voitaisiin parantaa. Tällaiset toimet liittyvät laajempaan ympäristöpolitiikkaan, kansallisten tuomarien ja syyttäjien koulutukseen, oikeussuojakeinojen saatavuuteen sekä EU:n ympäristölainsäädännön noudattamisen varmistamiseen.⁵

Painopisteala C: Natura 2000 -verkostoon tehtävien investointien lisääminen ja EU:n rahoitusvälineiden tarjoamien synergiaetujen parempi hyödyntäminen

Natura 2000 -verkoston ylläpidon on arvioitu maksavan vuosittain noin 5,8 miljardia euroa ja siitä vuosittain saatavien hyötyjen on arvioitu olevan 200–300 miljardia euroa. Rahoituksen puute on kuitenkin johtanut siihen, ettei verkostosta saada kaikkea odotettua hyötyä, ja se on yksi merkittävimmistä luonnonsuojeludirektiivien vaikuttavuutta vähentävistä tekijöistä. Toimintasuunnitelmalla on sen vuoksi tarkoitus parantaa saatavilla olevan EU-rahoituksen käyttöä ja lisätä luonnon houkuttelevuutta yksityisten investointien kohteena.

Toimivuustarkistuksessa havaittiin, että lajien ja luontotyyppien huolestuttava väheneminen on yhteydessä maatalouteen, ja siinä todettiin, että Natura 2000 -verkosto ja laajemmin luonnon monimuotoisuus on tarpeen yhdistää nykyistä paremmin yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP). Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan, miten nykyisen lainsäädännön puitteissa⁶ voitaisiin lisätä

⁴ EU:n ympäristölainsäädäntöön sisältyvien seuranta- ja raportointivaatimusten toimivuustarkistus ja sen jatkotoimet — ks. http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm.

⁵ Ks. Komission työohjelma 2017 – EU, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia (komission tiedonanto COM(2016), 710 final).

⁶ Lisätietoja yhteisen maatalouspolitiikan uudenaikaistamisesta ja yksinkertaistamisesta koskevasta julkisesta kuulemisesta: https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en ja https://ec.europa.eu/agriculture/simplification_en.

synergiaa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) ja muiden tärkeiden politiikan alojen, kuten koheesiopolitiikan, yhteisen kalastuspolitiikan sekä tutkimus- ja innovointipolitiikan, kanssa. Suunnitelmassa ehdotetaan luontoa ja luonnon monimuotoisuutta varten osoitettavan rahoituksen lisäämistä, jolloin Natura 2000 -verkostoon voitaisiin investoida nykyistä enemmän. Siinä esitetään myös ohjeistuksen ja suunnittelun lisäämistä, jotta jäsenvaltiot voisivat laatia niiltä edellytettävät kansalliset Natura 2000 -rahoituskehyykset. Lisäksi siinä esitetään, miten yksityisiä investointeja voitaisiin houkutella ja miten Natura 2000 -alueiden keskinäistä kytkeytyneisyyttä voitaisiin tukea nykyistä paremmin hyödyntämällä vihreitä infrastruktuureja ja luontoon perustuvia ratkaisuja (toimet 8–12).

Painopisteala D: Viestinnän ja tiedotuksen parantaminen sekä kansalaisten, sidosryhmien ja yhteisöjen osallistumisen tukeminen

Toimintasuunnitelmalla pyritään lisäämään kansalaisten, sidosryhmien, paikallisviranomaisten ja paikallisyhteisöjen osallistumista verkoston toimintaan. Luonto on ihmiskunnan yhteinen perintö, ja luonnon ja sen tarjoamien hyötyjen suojeleminen on jokaisen tehtävä. Komissio käyttää yhteistyössä alueiden komitean kanssa kaikkia saatavilla olevia kanavia huolehtiakseen tiedotuksesta ja edistääkseen paikallisyhteisöjen osallistumista ja tietojen vaihtoa. Se tuo myös aiempaa paremmin esille Natura 2000 -alueiden hyvät hoitokäytännöt. Lisäksi komissio auttaa nuoria osallistumaan suoraan luonnonsuojeluun Euroopan solidaarisuusjoukkojen toiminnan kautta ja saamaan näin arvokasta ammatillista kokemusta tulevaisuutta varten (toimet 13–15).

Toteutettavat toimet

Ohjeistuksen parantaminen ja tietämyksen lisääminen sekä laaja-alaisten sosioekonomisten tavoitteiden nykyistä parempi huomioon ottaminen

Toimet	Toteutus- ajankohta	Vastuutaho
1. Päivitetään aikaisempia ja laaditaan uusia ohjeita kaikilla EU:n kielillä sekä tiedotetaan niistä. Nämä ohjeet koskevat a) lupamenettelyjä, lajien suojelua ja hoitoa sekä alakohtaista ohjeistusta b) ekosysteemipalvelujen huomioon ottamista päätöksenteossa.	2017–2019 2018–2019	Komissio, alueiden komitea, jäsenvaltiot, sidosryhmät
2. Perustetaan tukijärjestelmä, jolla autetaan jäsenvaltioiden viranomaisia vastaamaan suurimpiin haasteisiin, joita niillä on lintu- ja luontodirektiivin mukaisten lupavaatimusten soveltamisessa Natura 2000 - alueilla ja lajien suojelua koskevien sääntöjen soveltamisessa.	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät
3. Parannetaan tietämystä muun muassa kehittämällä ja tehostamalla seurantaa, ja varmistetaan, että direktiivien täytäntöönpanossa tarvittavat tiedot (kuten Copernicus-ohjelmassa tuotetut satelliittikuvat) ovat julkisesti saatavilla verkossa.	2017–2019	Komissio, Euroopan ympäristökeskus, jäsenvaltiot

Poliittisen sitoutumisen varmistaminen ja direktiivien noudattamisen parantaminen

Toimet	Toteutus- ajankohta	Vastuutaho
4. Saatetaan Natura 2000 -verkosto valmiiksi, etenkin merialueiden osalta, ja otetaan käyttöön tarvittavat suojelutoimenpiteet kaikilla Natura 2000 -alueilla.	käynnissä	Jäsenvaltiot, sidosryhmät, komissio
5. Hyödynnetään uutta ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointiprosessia aihekohtaisten kahdenvälisen kokousten järjestämiseksi kansallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa. Tarkoituksena on laatia yhdessä hyväksytyjä etenemissuunnitelmia, joilla pyritään parantamaan täytäntöönpanoa, ja varmistaa, että maanomistajia ja muita sidosryhmiä kuullaan täytäntöönpanoon liittyvistä haasteista.	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät

6. Tuodaan yhteen eri jäsenvaltioiden viranomaiset ja sidosryhmät luonnonmaantieteellisillä alueilla käsittelemään yhteisiä haasteita, joihin kuuluvat myös rajat ylittävät kysymykset.	2017–2019	Komissio, alueiden komitea, jäsenvaltiot, sidosryhmät
7. Valmistellaan kaikkein uhanalaisimmille luontotyypeille ja lajeille toimintasuunnitelmia sekä kehitetään sidosryhmäfoorumia, joissa käsitellään rinnakkaiseloa sellaisten lajien kanssa, joiden suojeluun liittyy ristiriitoja (esim. suurpedot).	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät

Natura 2000 -verkostoon tehtävien investointien lisääminen ja EU:n rahoitusvälineiden tarjoamien synergiaetujen parempi hyödyntäminen

Toimet	Toteutus-ajankohta	Vastuutaho
8. Lisätään investointeja luontoon: a) Autetaan jäsenvaltioita parantamaan Natura 2000 -verkostoon liittyvää monivuotista rahoitussuunnitteluaan päivittämällä priorisoituja rahoituksen puiteohjelmiaan (PAF). b) Ehdotetaan 10 prosentin lisäystä rahoitukseen, jota LIFE-ohjelmasta myönnetään luonnon ja sen monimuotoisuuden suojeluun, muuttamatta LIFE-ohjelman kokonaismäärärahojen määrää. c) Kannustetaan yksityistä sektoria sijoittamaan luontoon liittyviin hankkeisiin.	2017–2019	Komissio, Euroopan investointipankki, jäsenvaltiot, sidosryhmät
9. Lisätään synergiaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen kanssa. Tämä merkitsee muun muassa Natura 2000 -tukien ja maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden tehokasta hyödyntämistä, tulospohjaisten ohjelmien kehittämistä, neuvontapalvelujen tarjoamista viljelijöille sekä innovaatioiden ja tietämyksen siirtämistä osana maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskevaa eurooppalaista innovaatiokumppanuutta.	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät
10. Tiedotetaan koheesiopolitiikan tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista ja lisätään synergiaa näiden rahoituslähteiden kanssa.	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät
11. Lisätään synergiaa yhteisen kalastuspolitiikan ja yhdenmetytyn meripolitiikan kanssa muun muassa hyödyntämällä tarjolla olevia rahoitusmahdollisuuksia nykyistä tehokkaammin.	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät

12. Laaditaan ohjeistusta vihreiden infrastruktuurien hyödyntämiseksi siten, että parannetaan Natura 2000 -alueiden keskinäistä kytkeytyneisyyttä; tuetaan luontoon perustuvia ratkaisuja kehittäviä hankkeita EU:n tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa myönnettävällä rahoituksella.	2017–2019	Komissio, sidosryhmät
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------	------------------------------

Viestinnän ja tiedotuksen parantaminen sekä kansalaisten, sidosryhmien ja yhteisöjen osallistumisen tukeminen

Toimet	Toteutus-ajankohta	Vastuutaho
13. Tuetaan tietämyksen vaihtoa ja paikallis- ja alueviranomaisten osallistumista alueiden komitean kanssa perustetun yhteisen foorumin avulla.	2017–2019	Alueiden komitea, komissio
14. Tuetaan Natura 2000 -alueiden hyvän hoidon merkityksen ymmärtämistä ja tiedotetaan luonnonsuojeludirektiiveistä eri foorumeilla käyttämällä uutta teknologiaa ja toteuttamalla uusia tiedotustoimia sekä vahvistetaan yhteyksiä luonnonperinnön ja kulttuuriperinnön välillä etenkin osana kulttuuriperinnön eurooppalaista teemavuotta 2018.	2017–2019	Komissio, alueiden komitea, jäsenvaltiot sidosryhmät
15. Kannustetaan nuoria mukaan toimiin, joilla vastataan yhteiskunnallisiin tarpeisiin, tarjoamalla heille mahdollisuus osallistua luonnonsuojeluun Natura 2000 -alueilla (Euroopan solidaarisuusjoukot).	2017–2019	Komissio, jäsenvaltiot, sidosryhmät