

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen (RP 91/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Leila Suvantola, miljöministeriet
- miljöråd Päivi Gummerus-Rautiainen, miljöministeriet
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Martti Häkkänen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att naturvårdslagen ändras. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2026. I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Genom den föreslagna lagen införs i naturvårdslagen den bestämmelse som krävs för verkställigheten av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869, nedan förordningen om restaurering av

Utlåtande GrUU 45/2026 rd

natur. Förordningen trädde i kraft den 18 augusti 2024. Enligt förordningen om restaurering av natur ska varje medlemsstat utarbeta en nationell restaureringsplan som avses i artiklarna 14 och 15 i den förordningen. Genom den föreslagna lagen utfärdas kompletterande nationell reglering om utarbetandet och godkännandet av den nationella restaureringsplanen.

(2) Grundlagsutskottet har utifrån en skrivelse från statsrådet (U 76/2022 rd) bedömt förordningen under dess beredningsfas. Grundlagsutskottet bedömde då också reglering om restaureringsplanen som ingick i förslaget till förordning (GrUU 62/2022 rd, stycke 12—70).

(3) I sitt utlåtande om statsrådets skrivelse bedömde grundlagsutskottet förslaget till förordning särskilt med avseende på det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har vid granskningen av inskränkningar av egendomsskyddet som hänför sig till främjandet av miljöansvaret fäst särskild uppmärksamhet vid avvägningen av det inbördes förhållande mellan grundlagens bestämmelser om å ena sidan egendomsskydd och å andra sidan ansvar för miljön. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda bestämmelserna delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (t.ex. GrUU 26/2020 rd, s. 2, GrUU 55/2018 rd, s. 3, GrUU 10/2014 rd, s. 4/I—II, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II, GrUU 6/2010 rd, s. 2/II). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten till egendom är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 55/2018 rd, s. 4, GrUU 10/2014 rd, s. 4, GrUU 36/2013 rd, s. 2, och GrUU 6/2010 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har senare påpekat att bestämmelsen förverkligas genom stöd och förmedling av annan lagstiftning, vilket också sägs i förarbetena till grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd, s. 70/II). Lagstiftaren har omfattande prövningsrätt till den del det gäller hur kraven enligt 20 § i grundlagen tryggas i lagstiftningen (GrUU 17/2025 rd, stycke 14).

(4) Utskottet bedömde förordningen om restaurering av natur även med avseende på budgetsuveräniteten. Utskottet ansåg att de uppskattade kostnader som förordningen leder till är mycket betydande med tanke på riksdagens budgetmakt. (GrUU 62/2022 rd, stycke 18—21.)

(5) Grundlagsutskottet konstaterade att U-skrivelsens beskrivning av förordningsförslagets konsekvenser är allmänt hållen. De uppgifter om förslaget och dess konsekvenser som gavs i skrivelsen var inte tillräckliga för att bedöma i vilken utsträckning regleringen leder till att ingreppen i enskilda markägares eller näringsidkares rättsliga ställning blir problematiska med tanke på förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet ansåg dock utifrån uppgifterna i skrivelsen att den föreslagna regleringen på grund av sina omfattande och långvariga konsekvenser kan leda exempelvis till ingrepp i egendomsskyddet som är problematiska med tanke på proportionalitetskravet. Utifrån inkommen utredning fäste utskottet uppmärksamhet vid markägarnas och näringsidkarnas rättsliga ställning också med tanke på den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen (GrUU 62/2022 rd, stycke 16).

Utlåtande GrUU 45/2026 rd

(6) Grundlagsutskottet ansåg det vara nödvändigt att man vid den fortsatta beredningen av förordningen noggrant granskar de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och ser till att bestämmelserna är proportionerliga. Utskottet noterade att regleringens proportionalitet och nödvändighet också är förknippade med frågan om det nationella handlingsutrymme som regleringen möjliggör. Utskottet betonade att medlemsstaterna måste ges tillräckligt nationellt handlingsutrymme när det gäller restaureringsåtgärderna (GrUU 62/2022 rd, stycke 17). Utskottet ansåg att Finland inte bör godkänna den reglering som beskrivs i skrivelsen i dess dåvarande form.

(7) Det ingår a priori inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma nationell genomförandelagstiftning med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2026 rd, stycke 3, GrUU 6/2026 rd, stycke 3, GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har dock av hävd understrukit att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör bestämmelser på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 33/2025 rd, stycke 4, GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 3 och GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4). Enligt grundlagsutskottets mening är det problematiskt att det i propositionen inte ingår någon bedömning av vilket nationellt handlingsutrymme som förordningen lämnar i fråga om den nationella beredningen och godkännandet av restaureringsplanen. Förordningens förhållande till grundlagens bestämmelser samt det nationella handlingsutrymmet borde ha beskrivits, särskilt med beaktande av de synpunkter beträffande möjliga konflikter mellan förordningens krav och grundlagen som grundlagsutskottet framförde i utlåtandet om statsrådets skrivelse. Grundlagsutskottet vill att statsrådet lägger allvarlig vikt vid detta.

Förslaget till bestämmelse om restaureringsplan

(8) Det föreslås att det till naturvårdslagen fogas en ny 13 a § om en nationell restaureringsplan. Enligt den svarar miljöministeriet för utarbetandet av den nationella restaureringsplan som avses i förordningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen bereder varje ministerium den del som gäller det egna ansvarsområdet. Styrningen och uppföljningen av verkställigheten av restaureringsplanen åligger varje ministerium i fråga om det egna ansvarsområdet. Enligt 2 mom. i den föreslagna bestämmelsen beslutar statsrådet om inlämnande av utkastet till nationell restaureringsplan till Europeiska kommissionen och godkänner den nationella restaureringsplanen.

(9) Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Enligt 15 § 2 mom. i grundlagen bestäms det genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Som det sägs i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det möjligt att ingripa i eller begränsa egendomsskyddet endast med stöd av en lag (RP 309/1993 rd, s. 66/II). Egendomsskyddet tryggas också i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Utlåtande GrUU 45/2026 rd

(10) I propositionen föreslås således endast bestämmelser om behörighet vid utarbetandet av restaureringsplanen. Enligt utredning till grundlagsutskottet bereder statsrådet också annan lagstiftning som hänför sig till det nationella genomförandet av förordningen. Grundlagsutskottets bedömning begränsar sig i enlighet med utskottets konstitutionella uppgift till bedömningen av det nu aktuella förslaget till bestämmelse om behörighet. Den reglering om det nationella genomförandet av förordningen som ges senare och därmed även förordningens materiella krav i förhållande till grundlagen kommer att bedömas i sinom tid i samband med riksdagsbehandlingen av dessa propositioner. Med beaktande av grundlagsutskottets tidigare reservationer mot statsrådets skrivelse anser utskottet det vara klart att exempelvis lagförslag som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna ska föreläggas utskottet för bedömning.

(11) Bestämmelser om innehållet i restaureringsplanen finns i artikel 15 i förordningen om restaurering av natur. Enligt artikel 15.3 a ska varje medlemsstat i den nationella restaureringsplanen inkludera kvantifieringen av de arealer som ska restaureras för att uppnå de restaureringsmål som anges i artiklarna 4—12 med utgångspunkt i det förberedande arbete som har utförts i enlighet med artikel 14 och vägledande kartor över potentiella områden som ska restaureras. Vid inkluderingen ska medlemsstaten använda det enhetliga format som har fastställts i enlighet med punkt 7 i samma artikel. Enligt kommissionens genomförandeförordning ska åtgärderna beskrivas verbalt i fritext. Regionalt förutsätts det enligt genomförandeförordningen att åtgärderna anmäls antingen som rutnät på 10x10 kilometer eller 1x1 kilometer eller som polygoner.

(12) Enligt grundlagsutskottets uppfattning förblir konsekvenserna av den nationella restaureringsplanen oklara i propositionen (se även GrUU 31/2004 rd och GrUU 13/2007 rd). I propositionen beskrivs inte vilka konsekvenser restaureringsplanen kan ha vid tolkningen av annan lagstiftning. Enligt den utredning som utskottet fått kunde till exempel, om restaureringsplanen skulle ha anvisat vissa områden, en sådan anteckning i restaureringsplanen ha en styrande effekt på hur användningen av området bedöms i markanvändnings- och miljörättslig lagstiftning. Grundlagsutskottet anser det vara problematiskt att frågor som gäller de vägledande kartorna och deras innehåll inte har bedömts i lagförslaget.

(13) Grundlagsutskottet noterar också att 134 § i naturvårdslagen föreslås bli ändrad så att besvärsrätten också omfattar beslut om godkännande av en nationell restaureringsplan. Av propositionen framgår det inte helt klart vilka frågor i ett beslut om restaureringsplanen som kan bli föremål för ändringssökande. Förslaget till ändring av bestämmelsen om ändringssökande kan enligt utskottet bidra till att öka oklarheten om vilka rättsverkningar den föreslagna restaureringsplanen har.

(14) Grundlagsutskottet hänvisar till det som det tidigare sagt om utnyttjande av det nationella handlingsutrymmet. Enligt utskottets uppfattning hade det med tanke på tryggheten av egendomsskyddet varit mer motiverat att det nationella handlingsutrymmet hade utnyttjats så att planens innehåll och avgränsningar hade specificerats närmare i bestämmelserna än vad som föreslås. Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att det nationellt under alla omständigheter skulle vara möjligt att föreskriva om särskilda innehållskrav för restaureringsplanen åtminstone i den mån som förordningen lämnar nationellt handlingsutrymme. Sådana särskilda krav kan till exempel gälla att planen inte får innehålla mer

Utlåtande GrUU 45/2026 rd

långtgående åtgärder än vad som är nödvändigt med avseende på förordningen eller att åtgärder som gäller naturvård eller förbättring av naturens tillstånd ska grunda sig på markägarnas frivillighet, vilket enligt utredning till utskottet är avsikten. Enligt grundlagsutskottets uppfattning skulle den behörighet som följer av föreslagna 13 a § i naturvårdslagen göra det möjligt att den nationella restaureringsplan som godkänns av statsrådet kunde innehålla sådana vägledande kartor över potentiella områden som ska restaureras som avses i artikel 15.3 a, vilka statsrådet i enlighet med kommissionens genomförandeförordning skulle kunna specificera antingen som rutnät om 10×10 kilometer eller 1×1 kilometer eller som polygoner.

(15) Grundlagsutskottet anser att det på ett problematiskt sätt förblir oklart vilka direkta rättsverkningar eller konsekvenser som styr tolkningen av annan lagstiftning som följer av de vägledande kartor som avses i förordningen och av andra åtgärder som ingår i planen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan det mot bakgrund av inkommen utredning inte uteslutas att de vägledande kartorna kan ha någon betydelse som påverkar ställningen för ägarna till de områden som anges på kartorna. Utskottet anser att det med tanke på egendomsskyddet är problematiskt att statsrådet skulle kunna inkludera privat mark i de vägledande kartorna och att detta skulle medföra oklara rättsverkningar med avseende på markägarnas möjligheter att använda sin egendom inom de områden som anges på kartorna.

(16) Enligt utredning till grundlagsutskottet är statsrådets avsikt att restaureringsplanen inte ska innehålla vägledande kartor och att planen inte ska ha rättsverkningar för privata markägare. Utskottet anser det vara problematiskt att detta inte framgår av den föreslagna lagen. Grundlagsutskottet har tidigare påpekat (t.ex. GrUU 60/2024 rd, stycke 11) att det inte enbart genom propositionsmotiven går att till exempel fastställa och utvidga regleringens tillämpningsområde (se även GrUU 88/2022 rd, stycke 21 och GrUU 6/2026 rd, stycke 8—9). Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet anser det vara klart att enbart en bestämmelse som den föreslagna 13 a § i naturvårdslagen inte kan utsträckas till att gälla enskildas egendom.

(17) Miljöutskottet måste precisera den föreslagna regleringen så att det tydligt framgår av författningsnivån att restaureringsplanen inte kan innehålla en sådan vägledande karta som avses i förordningen om restaurering av natur eller sådana åtgärder som antingen direkt eller som en del av tolkningen av annan lagstiftning kan ha rättsverkningar i förhållande till egendom som skyddas enligt 15 § i grundlagen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(18) Grundlagsutskottet fäster också uppmärksamhet vid att planen kan ha svårbedömda konsekvenser för offentliga samfunds markanvändning och för de offentliga finanserna (GrUU 62/2022 rd, stycke 18—21).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 45/2026 rd

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 13 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 10.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pertti Hemmilä saml.

Sekreterare var

utskottsrad Lauri Koskentausta.