

## Maa- ja metsätalousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionin ulkopuolelle sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionin ulkopuolelle sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta (U 12/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Hanna Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Maarit Loiskekoski, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Jussi Uusivuori, Luonnonvarakeskus
- varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjät ry
- johtaja Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Hanna Hamina, Suomen Siipikarjaliitto ry
- EU-metsäasioiden päällikkö Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry
- Forest Public Affairs Director Meri Siljama, Stora Enso Oyj
- sidosryhmäsuhdejohtaja Sami Oksa, UPM-Kymmene Oyj
- johtaja Sinikka Hassinen, Atria Oyj
- yhteiskuntasuhdejohtaja Tomi Salo, Metsä Group
- suojelun neuvonantaja Jussi Nikula, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Suomen metsäkeskus
- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- Tulli

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

- Sahateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

### VALTIONEUVESTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio julkaisi 17.11.2021 lainsäädäntöehdotuksen (COM(2021) 706 final), jolla pyritään ehkäisemään tiettyjen metsäkatoa aiheuttavien tuotteiden pääsy EU-markkinoille sekä kehittämään niiden tuotantoketjuja. Velvoitteet kohdistuvat pääasiassa kolmansista maista tapahtuvaan tuontiin, mutta säännökset koskevat myös EU:n sisämarkkinoita.

#### *Valtioneuvoston kanta*

#### *Yleiset osiot*

Maailmanlaajuinen metsäkato on keskeinen ilmastonmuutosta ja luontokatoa lisäävä tekijä. Metsäkadon torjunta edistää Pariisin sopimuksen mukaisen 1,5 asteen hillintätavoitetta sekä luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevia tavoitteita. Suomi on sitoutunut tavoitteeseen pysäyttää maailmanlaajuinen metsäkato vuoteen 2030 mennessä. Nykytoimin metsäkatoa ei ole onnistuttu pysäyttämään, joten lisätoimet ovat tarpeen. Maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämiseksi ja torjumiseksi on edistettävä monenkeskisiä toimia sekä vahvistettava olemassa olevaa kansainvälistä yhteistyötä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien keinojen tulee olla tavoitteisiin nähden tehokkaita. Ehdotuksen käsittelyssä on keskeistä tarkastella kattavasti toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, oikeasuhtaisuutta sekä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa suhteessa tavoitteisiin sekä pyrkiä perusteettoman hallinnollisen taakan ehkäisemiseen.

Suomessa ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat maatalous- ja elintarvikesektorilla naudanlihan tuotantoon. Vaikutukset ulottuisivat tuonnin lisäksi kotimaiseen tuotantoon ja vientiin sekä näin ollen kansallisiin toimijoihin eri tasoilla yksityiset maanomistajat, yritykset, kaupat, hallinto sekä kuluttajat mukaan lukien. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotetun sääntelyn aiheuttamaa yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa tulee pyrkiä kohtuullistamaan, erityisesti pienten yritysten osalta.

Metsien tilan heikkenemisen osalta tarkastelu koskee puutuotteita, joiden suhteen on varmistuttava siitä, ettei korjuutoiminta aiheuta metsien tilan heikkenemistä. Sääntely vaikuttaa siten metsätalouden koko arvoketjuun. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen tulee olla johdonmukainen suhteessa EU:n muihin metsiä koskeviin aloitteisiin sekä olemassa olevaan sääntelyyn. Metsien kestäväällä hoidolla ja käytöllä sekä maatalouden kestäväillä ruokaketjuilla on merkittävä positiivinen metsäkatoa ehkäisevä rooli. Metsäpinta-alan säilymiseksi on tärkeää, että metsistä saatavat

## **Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp**

monipuoliset ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset hyödyt tunnustetaan ja arvotetaan kansallisesti ja maailmanlaajuisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksella luotavan metsäkatoa ehkäisevän järjestelmän ja sen käytännön toimeenpanon tulee olla Maailman kauppajärjestön (World Trade Organization, WTO) sääntöjen mukaisia. Valtioneuvosto pitää kansallisen kohtelun periaatteen toteutumisen kannalta olennaisena, että järjestelmä kohtelee tasapuolisesti niin EU:n toimijoita kuin EU:n ulkopuolisia toimijoita. Valtioneuvosto katsoo, ettei järjestelmällä tule rajoittaa kauppaa enempää kuin on välttämätöntä metsäkadon torjumiseksi ja vähentämiseksi. Asetuksen maakohtaista riskinarviointia koskevan vertailujärjestelmän kriteerien tulee olla mahdollisimman objektiiviset ja läpinäkyvät sekä ottaa huomioon kansainvälisesti hyväksytyt määritelmät. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että järjestelmää toimeenpannaan tavalla, joka ei johda kauppakumppanien perusteetomaan syrjintään tai peiteltyihin kaupan esteisiin.

Valtioneuvosto kannattaa kehitysyhteistyön vahvistamista ja on sitoutunut metsäkadon pysäyttämiseen ja heikentyneiden elinympäristöjen ennallistamiseen maailmanlaajuisesti sekä tuotteiden toimitusketjujen läpinäkyvyyden lisäämiseen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Valtioneuvosto korostaa pitkäjänteisen työn tärkeyttä globaalien metsäkadon ehkäisemiseksi ja metsien keskeisen hoidon ja käytön edistämiseksi.

### ***Yleiset säännökset***

Valtioneuvosto kannattaa ehdotettujen hyödykkeiden sisällyttämistä tarkasteluun (soija, palmuöljy, nautakarja, kaakao, kahvi ja puu). Näiden tuotannot ovat maailmanlaajuisesti merkittävimpiä metsäkadon aiheuttajia. Valtioneuvosto katsoo, että tässä vaiheessa ehdotettu tuotekattavuus on perusteltu ja sen mahdollista laajentamista tulisi tarkastella tutkitun tiedon sekä myöhemmin toimeenpanossa kertyvän osaamisen perusteella. Komissio on vaikutusanalyyssissään tarkastellut muun muassa kumia ja maissia. Ekosysteemien osalta jatkovalmistelussa tulisi arvioida esimerkiksi ruohikko- ja savannialueiden sisällyttämistä sääntelyn piiriin.

### ***Metsäkadon torjunta***

Komissio ehdottaa toimijoille velvoitetta metsäkatovapaiden tuotantoketjujen varmistamiseksi. Velvoite sisältäisi sekä metsäkatoa että metsien tilan heikkenemistä koskevan tarkastelun.

Suomi tukee tavoitetta vähentää pellonraivausta ja pyrkii siihen kansallisesti. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että asetusehdotus ei ole synerginen yhteisen maatalouspolitiikan säädösten kanssa. Ehdotuksessa kielletään naudanlihan markkinoille pääsy, jos sen tuotanto on aiheuttanut metsäkatoa. Suomi on pitänyt esillä ongelmaa siitä, että yhteisen maatalouspolitiikan säädöksissä metsästä raivattua maatalousmaata ei kuitenkaan voida rajata tiettyjen EU:n rahoittamien suorien tukien ulkopuolelle.

Ehdotuksessa metsäkadolla tarkoitetaan metsän muuttamista maatalouskäyttöön. Ehdotuksen mukaan metsästä 31.12.2020 jälkeen raivatulta pellolla tuotettua rehua ei voisi käyttää naudanlihan tuotantoon eikä nautakarjasta saatavia lihaa tai nahkoja saisi asettaa EU:n markkinoille tai vientiin. Valtioneuvosto katsoo, että pellonraivauksille taannehtivasti asetettu takaraja, joka ulot-

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

tuisi ehdotuksen julkaisun ajankohtaa huomattavasti pidemmälle on ongelmallinen lainsäädännön ennakoitavuuden sekä oikeusvarmuuden näkökulmasta. Takarajan asettaminen edellä kuvastusti tarkoittaisi myös merkittävää rajoitusta omaisuudensuojaan (Perustuslain 15 §) ja elinkeinovapauteen (Perustuslain 18 §). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pellonraivausten takarajasta säädetään ehdotuksessa Suomen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaiseseen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla. Valtioneuvosto katsookin, että pellonraivausta koskeva takaraja tulisi asettaa aikaisintaan vuoden 2021 loppuun, jolloin ehdotus julkaistiin ja josta lähtien toimijat ovat aikaisintaan voineet ylipäätään olla tietoisia sääntelystä ja pyrkiä noudattamaan sitä. Toimijan vastuun tulee olla ajallisesti selvärajainen myös esimerkiksi yksittäisen hankinnan jälkeen.

Suomessa monet peltolohkot ovat epäsäännöllisen muotoisia. Niiden muodon muuttaminen käytännöllisemmäksi, mikä saattaa johtaa vähäiseen pellonraivaukseen, olisi perusteltua maatilarakenteen kehittämiseksi jatkossakin.

### *Metsien tilan heikkeneminen*

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-lainsäädäntöä kehitetään metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen minimoimiseksi. Näin on toimittukin puun laillisuuden tarkastelun ja bioenergiaksi päätyvän puun osalta.

EU-selonteossa otetun linjan mukaisesti valtioneuvosto korostaa, että metsäteollisuus on Suomelle tärkeä, ja sen merkitys voi edelleen vahvistua uusien, fossiilisia korvaavien tuotteiden ja raaka-aineiden myötä. Suomi edistää kestäväen biotalouden mahdollisuuksia ilmastomuutoksen torjunnassa. Metsien käytössä on myös huomioitava biodiversiteettikadon torjumisen vaatimukset.

Valtioneuvosto katsoo, että metsien tilan heikkenemistä koskevan kokonaisuuden osalta ehdotus sisältää monia ongelmallisia avoimia kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi hallinnolliseen taakkaan sekä määritelmien ylätasoisuuteen. Kokonaisuuteen liittyy myös useita avoimia kysymyksiä reilun sääntöperustaisen kauppapolitiikan ja kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että nykymuotoisena ehdotus saattaa metsien tilan heikkenemisen määrittelyn osalta vaikuttaa metsätalouden menetelmiin, jotka kuuluvat kansallisen toimivallan piiriin. Valtioneuvosto katsoo, että metsien tilan heikkenemisen tarkastelun ja kestävien hakkuuoperaatioiden määrittelyn sisällyttäminen ehdotukseen käytännössä tarkoittaisi EU:n kestävien hakkuiden kriteeristöä, joka koskisi myös kaikkea Suomessa harjoitettavaa metsätaloutta ja sillä säänneltäisiin puutavaran markkinakelpoisuutta. Valtioneuvosto katsoo, että EU-tasolla tulee välttää kestäväen metsätalouden yksityiskohtaista sääntelyä ja kunnioittaa perussopimuksissa säädettyä toimivallan jakoa. EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. EU:lla on kuitenkin toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Valtioneuvoston EU-selonteossa otetun kannan mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin kansallisen toimivallan piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden metsiä koskevat olosuhteet ovat hyvin erilaisia. Tästä periaatteesta on myös tämän ehdotuksen osalta pidettävä kiinni.

## **Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp**

Edellä esitetyn perusteella valtioneuvosto katsoo, että metsien tilan heikkenemisen tarkasteluun liittyy suurta epävarmuutta, riskejä sekä hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä vaikuttaa ehdotuksen jatkoneuvotteluissa siten, että metsien tilan määritelmästä tulisi mahdollisimman selkeä ja toimeenpanokelpoinen ottaen huomioon monenvälisen kansainvälisen yhteistyön ja ilman, että sillä yksityiskohtaisesti puututtaisiin kansallisen toimivallan piiriin kuuluviin metsätalouden menetelmiin. Valtioneuvostolla on valmius ottaa tarkempia kantoja aiheeseen neuvotteluiden edetessä ja neuvottelutilanteen tarkentuessa. Suomi määrittelee lopullisen kantansa metsien tilan heikkenemisen tarkasteluun osana asetusehdotuksesta saavutettavaa kokonaisratkaisua ja Suomen kokonaisuutta.

### ***Toimijoiden ja kauppaa käyvien velvollisuudet***

Vastuu metsäkatovapaista tuotantoketjuista on toimijoilla. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa on luotava selkeät ja oikeasuhtaiset toimijan velvollisuudet, mukaan lukien kauppaa käyvien vastuut, kilpailulainsäädäntö ja liikesalaisuudet huomioon ottaen. Asetuksen on kyettävä turvaamaan toimijoiden yhdenvertainen kohtelu.

Ehdotukseen sisältyy toimijan velvollisuus kerätä tietoa, joka mahdollistaa tuotteen alkuperän todentamisen, mukaan lukien maantieteelliset koordinaatit maa-alueista, joilla kyseiset hyödykkeet tai tuotteet on tuotettu. Valtioneuvosto katsoo, että alkuperäjäljitettävyyden tietovaatimusta on tarkasteltava myös toteutettavuuden sekä reilun kilpailun periaatteiden näkökulmasta käsittelyn yhteydessä. Valtioneuvosto katsoo, että huolellisuusvelvoitteen toteuttamisessa sertifiointijärjestelmiä voi käyttää tukevinä toimina, mutta sertifiointien kautta ei ole mahdollista siirtää huolellisuusvelvoitetta kolmannelle osapuolelle.

### ***Jäsenvaltioiden ja toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudet***

Ehdotuksen mukaan tarkastusten tulisi kattaa vuosittain viisi prosenttia markkinoille saatettavista tai vientiä harjoittavista toimijoista, sekä viisi prosenttia kunkin markkinoille saatettavan tai markkinoilta vietävän hyödykkeen määrästä. Korkean riskin maiden kohdalla toteutettaisiin artiklan 20 mukaisia tehostetun valvonnan periaatteita, jolloin vastaavat tarkastusmäärät olisivat 15 prosenttia. Valtioneuvosto pitää ehdotettuja tarkastustasoja korkeina ja ne vaativat paljon resursseja. Valtioneuvosto katsoo tehokkaan valvonnan olevan kustannustehokkaammin saavutettavissa riskiperusteisesti kohdistettujen tarkastuksen kuin ennalta määritettyjen tarkastusmäärien avulla. Asian käsittelyssä tulee pyrkiä siihen, että viranomaisille kohdentuvat uudet tehtävät ovat oikeasuhtaisia ja perusteltuja tavoitteisiin nähden.

Ehdotuksen mukaan komissio voi antaa delegoituja säädöksiä 10 artiklan 2, 4 ja 6 kohtien täydentämiseksi kerättävien asiaankuuluvien tietojen, riskinarviointiperusteiden ja riskinhallintatoimenpiteiden osalta. Valtioneuvosto katsoo, että asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi määritetyt toimet tulisi vahvistaa mahdollisimman pitkälle jo asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetus muodostaa sääntelykehiksen, jonka ulottuvuutta on mahdollista muuttaa delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten avulla. Jatkovalmiste-

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

lussa on huolehdittava, että komissiolle annettavat valtuudet ovat oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia, selkeitä ja tarkasti rajattuja. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että säädös- ja täytäntöönpanovaltaa ei voida kuitenkaan siirtää komissiolle säädöksen keskeisten osien osalta.

### *Menettelyt koskien unionin markkinoille tulevia tai niiltä lähteviä hyödykkeitä ja tuotteita*

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdotusta EU:n tullialan yhdenmennyä palveluympäristöä hyödyntävästä valvontajärjestelmästä. Valtioneuvosto korostaa, että asetuksen toimeenpano voidaan käynnistää vasta, kun tietojärjestelmät ovat toimintavalmiina.

### *Maiden vertailuanalyysoijärjestelmä ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa*

Asetusehdotuksessa ehdotetaan 27 artiklan mukaisesti otettavaksi käyttöön maiden vertailujärjestelmä. Valtioneuvosto katsoo, että vertailujärjestelmän ja siihen sisältyvien kriteerien tulee tukea toimijoiden ja kauppaa käyvien tasapuolista kohtelua maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Vertailujärjestelmän yhteydessä on myös tarpeen tarkastella kansainvälisen kaupan sääntöjen toteutumista mahdollisten kaupanesteiden välttämiseksi sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa kuvattua maita koskevaa vertailuanalyysoijärjestelmän menetelmää tulee kehittää ja tarkentaa. Ehdotuksessa tulee varmistaa, että riskinarvioinnissa hyödynnettävä tieto ja riskinarviointiin käytettävät kriteerit mahdollistavat avoimen ja objektiivisen riskiluokituksen tason määrittelyn. Metsäkatoa koskevassa tarkastelussa tulee myös pyrkiä kokonaisvaltaisesti huomioimaan valtion metsäkatoa ehkäisevät toimenpiteet.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta luonnollisten tai oikeushenkilöiden oikeudesta esittää perusteltuja huolenaiheita toimivaltaisille viranomaisille tulee jatkovalmistelussa tarkastella kaupankäynnin sujuvuuden ja tuotteiden toimitusvarmuuden näkökulmasta.

### *Tietojärjestelmä eli ”Rekisteri”*

Ehdotuksessa edellytetään komissiota perustamaan tietojärjestelmä eli rekisteri, jonka avulla asianmukaisen huolellisuuden ilmoitukset luovutetaan toimivaltaisten viranomaisten käyttöön. Valtioneuvosto pitää perusteltuna tietojärjestelmän perustamista ja korostaa sitä, että järjestelmän tulee edistää asiakirjojen kustannustehokasta käsittelyä eikä sillä tule kohtuuttomasti lisätä toimijoiden hallinnollista työtä. Rekisterin tulee olla toimintavalmis asetuksen toimeenpanon käynnistyessä.

### *Arvioinnit/kertomukset*

Valtioneuvosto kannattaa ehdotettua asetuksen toimeenpanon säännönmukaista arviointia. Valtioneuvosto on kuitenkin valmis lykkäämään ensimmäisen arvioinnin ajankohtaa, jotta toimeenpanosta saadaan lisää kokemusta.

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

### *Komission toimivaltaan liittyvät kannat koskien 9, 10 ja 32 artiklaa*

Valtioneuvosto katsoo, että kaikki asetuksen tulkintaan olennaisesti vaikuttavat seikat, kuten toimijoiden velvollisuuksiin liittyvät säännökset, tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää itse asetukseen. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotukseen sisältyvien valtuutusäännösten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Ehdotuksen 9 artiklan 3 kohtaan, 10 artiklan 8 kohtaan sekä 32 artiklan 4 kohtaan liittyy toisaalta toimijoiden oikeusturvaan koskevia kysymyksiä, jonka vuoksi valtioneuvosto katsoo, että niiden asianmukaisuutta sekä mahdollisuutta määrittelyyn asetuksen yhteydessä tulee arvioida kuitenkin vielä tarkemmin asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### *Maailmanlaajuisen metsäkadon torjuminen*

Komission ehdotus asetukseksi metsäkatovapaista tuotteista on osa laajempaa toimintasuunnitelmaa metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjumiseksi. Asetusehdotuksen mukaiset velvoitteet kohdistuvat pääasiassa kolmansista maista tapahtuvaan tuontiin, mutta säännökset koskevat myös EU:n sisämarkkinoita. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että lähtökohtana asetusehdotuksessa on tropiikkiin ja erityisesti sademetsien häviäminen. Metsää hävitettiin vuosina 1990-2020 yhteensä 420 miljoonaa hehtaaria eli noin 14 miljoonaa hehtaaria vuodessa, ja vielä nytkin sitä menetetään vuosittain noin 10 miljoonaa hehtaaria. Metsäkatko on suurinta Etelä-Amerikassa ja Afrikassa. Maatalousmaan laajentuminen aiheuttaa noin 80—90 prosenttia maailmanlaajuisesta metsäkadosta. Metsäkatko aiheuttaa puolestaan arviolta 11 prosenttia kasvihuonekaasupäästöistä ja kiihdyttää luontokatoa. Suomi on sitoutunut metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen pysäyttämiseen osana YK:n kestävä kehityksen tavoitteita. Syksyllä 2021 Glasgow'n ilmastokokouksessa laaditussa metsä- ja maankäyttösektorin julistuksessa Suomen lisäksi yli sata maata sitoutui lopettamaan metsäkadon vuoteen 2030 mennessä. Valiokunta pitää tavoitetta maailmanlaajuisen metsäkadon torjumisesta erittäin tärkeänä ja korostaa Suomen roolia kestävä metsien käytön edelläkävijänä. Suomen esimerkki osoittaa, että metsiä voidaan hyödyntää taloudellisesti ja luoda hyvinvointia samalla, kun lisätään metsäpinta-alaa ja metsien positiivisia ilmastovaikutuksia.

EU:n kulutuksen osuus maailmanlaajuisesta metsäkadosta on noin 10 prosenttia. EU:n markkinoille tuodaan useita metsäkatkoa aiheuttavia tuotteita, kuten palmuöljyä, lihaa, soijaa, kaakaota, maissia, puuta ja kumia. Myös suomalaisten kuluttamien maataloustuotteiden tuottamiseen tarvittavasta viljelymaasta noin 40 prosenttia on Suomen ulkopuolella, etenkin muualla Euroopassa ja Etelä-Amerikassa. Kyse on esimerkiksi Suomeen tuotavasta kahvista, vehnästä, rypsiä ja soijasta. Tutkimusten perusteella suurin osa Suomessa tapahtuvan elintarvikkeiden kulutuksen vaikutuksista luonnon monimuotoisuuteen aiheutuukin Suomen ulkopuolella. Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen syyt liittyvät sekä EU:n markkinoihin ja kulutukseen että kansainväliseen kauppaan. Maa- ja metsätalousvaliokunta on kansainvälisten kauppasopimusten, kuten esimerkiksi Mercosur-sopimuksen, käsittelyn yhteydessä korostanut, että sopimusten mahdollistama tuonnin ja tuotannon kasvu ei saa lisätä muutoksia etenkin sademetsien maankäytössä tai heikentää luonnon monimuotoisuutta (ks. MmVL 12/2021 vp — U 15/2018 vp).

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

EU:n komission ehdotuksen tavoitteena on hillitä EU:n kulutuksen ja tuotannon aiheuttamaa metsien häviämistä ja metsien tilan heikkenemistä, mikä vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja edistää globaalin biologisen monimuotoisuuden turvaamista. Komission asetusehdotus sisältää metsäkatovapaiden tuotantoketjujen varmistamisen maita koskevan riskiluokitusjärjestelmän, kaupparekisterin perustamisen, valvonnan ja kaupan toimijoille suunnatun niin sanotun laajennetun asianmukaisen huolellisuuden vaatimuksen avulla. Voimassa oleva puutavara-asetus tullaan sisällyttämään tähän uuteen säädökseen, ja se laajenee samalla kattamaan puutavaran ja -tuotteiden osalta myös metsien tilan heikkenemisen ja metsäkadon tarkastelun. Valvonnan osalta asetusehdotuksessa esitetään, että tarkastusten tulisi kattaa vuosittain viisi prosenttia markkinoille saatettavista tai vientiä harjoittavista toimijoista sekä viisi prosenttia kunkin markkinoille saatettavan tai markkinoilta vietävän hyödykkeen määrästä. Korkean riskin maiden kohdalla vuosittain tekemät tarkastukset kattavat vähintään 15 prosenttia toimijoista sekä 15 prosenttia suurimman riskin maissa tai niiden osissa tuotettujen hyödykkeiden ja tuotteiden määrästä. Tarkastuksia ohjaa riskiperusteinen suunnitelma. Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että tehokasta valvontaa tarvitaan takaamaan sääntelyn toimivuus ja uskottavuus, ja pitää riskiperusteista valvontaa lähtökohtaisesti perusteltuna. Suurempien valvontakulujen tulee heijastua tuotteiden hintoihin, jolloin korkean riskin maiden tuotteiden suhteellinen hintakilpailuetu heikkenee matalan riskin maihin nähden.

### *Asetusehdotuksen vaikutukset Suomen maatalouteen*

Tarkasteltaessa metsäkadon torjuntaa Suomessa valiokunta toteaa aluksi, että myös hallitusohjelman mukaisen maankäyttösektorin ilmasto-ohjelman toimenpiteisiin kuuluvat metsityksen edistäminen ja metsäkadon vähentäminen. Laki metsityksen määräaikaisesta tukemisesta tuli voimaan vuoden 2021 alusta. Lain mukaisilla tukitoimilla kannustetaan yksityisiä maanomistajia metsittämään muita kuin peltoalueita ja muuta kuin metsämaata. Lisäksi on hallitusohjelman mukaisesti selvitetty mahdollisuutta hillitä metsien raivaamista rakentamiseen esimerkiksi ottamalla käyttöön maankäyttömuutosmaksu. Valtaosa metsäkadosta Suomessa aiheutuu metsämaan siirtymisestä rakentamiseen ja infrastruktuurin käyttöön. Metsäkatoa aiheuttavat toisin sanoen erityisesti kaupungistuminen sekä liikenne- ja energiajakeluratkaisut, kuten tuulivoimaloiden johtokäytävien vaatima maa-ala. Tämä metsäkatoa Suomessa eniten aiheuttava rakentaminen ei kuulu komission asetusehdotuksen piiriin. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehitetään myös keinoja rakentamisesta aiheutuvan metsäkadon ehkäisemiseksi ja kompensoimiseksi. Metsää raivataan uudeksi peltoalaksi Suomessa vuosittain 2 000—4 000 hehtaaria. Tämä metsätaloudesta maatalouteen siirtyvä ala on noin 10—20 prosenttia suomalaisesta metsäkadosta, eli maatalouskäyttöön siirtyvä metsäala on merkitykseltään varsin vähäinen. Valiokunta toteaa, että tilanne Suomessa poikkeaa pellonraivauksen merkityksen osalta olennaisesti globaalista tilanteesta, mikä tulee asetusehdotusta arvioitaessa ottaa huomioon.

Komission asetusehdotuksessa määritellään sen soveltamisalaan kuuluvat hyödykkeet, joita ovat soija, palmuöljy, kahvi, kaakao, nautakarja ja puu sekä niitä sisältävät tai niistä valmistetut tuotteet. Metsäkadosta lähes 80 prosenttia johtuu viiden edellä mainitun hyödykkeen eli soijan, palmuöljyn, kahvin, kaakaon ja nautakarjan tuotannosta. Suomessa ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat maatalous- ja elintarvikesektorilla naudanlihan tuotantoon sekä ehdotuksen piiriin kuuluvia raaka-aineita hyödyntäviin kotimaisiin elintarvikevalmistajiin. Merkittävä osa raivatusta peltoalasta liittyy Suomessa lannan levitykseen ja rehuntuotantoon. Pellonraivauksen osalta kehityk-



## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

seen Suomessa on vaikuttanut merkittävästi myös EU:n yhteinen maatalouspolitiikka, joka on maataloustukien kautta ohjannut voimakkaasti pellonraivaukseen. Asetusehdotus rajaisi esitetyssä muodossaan mahdollisuuksia uuden peltoalan lisäämiseen, mikä on maatilatalouden kehittämisen kannalta alueellisesti ongelmallista. *Valiokunta katsoo, että raivauksen estymisestä aiheutuvaa ongelmaa tulee kyetä helpottamaan sallimalla metsäkadon kompensointi ja tilakohtainen raivoiden korvaaminen metsityksellä tai esimerkiksi alueellisella luontoarvokaupalla.* Epätarकोituksenmukaisen peltolohkorakenteen muuttaminen käytännöllisemmäksi voi tietyissä tilanteissa tapahtua pellonraivauksen sijaan myös tilusjärjestelyn avulla. Valiokunta pitää tärkeänä valtioneuvoston kannassa esitettyä näkemystä, jonka mukaan asetuksen ei tule rajoittaa pienten metsäalueiden raivaamista pelloksi, jos näin saadaan peltojen lohkokoko ja yhtenäisyys toimivammaksi.

Komission ehdotuksen mukaan metsästä 31.12.2020 jälkeen raivatulla pellolla tuotettua rehua ei voisi käyttää naudanlihan tuotantoon eikä nautakarjasta saatavia lihaa tai nahkoja saisi asettaa EU:n markkinoille tai vientiin. Aikarajan asettamisen tarkoituksena on ehkäistä niin sanottuja aavistusraivauksia, jolloin peltoa raivattaisiin varmuuden vuoksi ilman sen hetkistä tarvetta niin Suomessa kuin muuallakin. Valtioneuvoston kannan mukaan pellonraivauksille taannehtivasti asetettu takaraja, joka ulottuisi ehdotuksen julkaisun ajankohtaa huomattavasti pidemmälle, on kuitenkin ongelmallinen lainsäädännön ennakoitavuuden sekä oikeusvarmuuden näkökulmasta. Valtioneuvosto katsoo, että pellonraivausta koskeva takaraja tulisi asettaa aikaisintaan vuoden 2021 loppuun, jolloin ehdotus julkaistiin ja josta lähtien toimijat ovat aikaisintaan voineet ylipäättään olla tietoisia sääntelystä ja pyrkiä noudattamaan sitä. On huomattava, että osa suomalaisista tiloista on jo tehnyt raivaustoimia, jotka aiotaan suorittaa loppuun kevään ja kesän 2022 aikana. Säännösten oikeusvaikutukset alkavat normaalin käytännön mukaan niiden voimaantulosta. *Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää välttämättömänä, että taannehtiva aikaraja pellonraivauksille muutetaan suomalaista oikeusjärjestystä ja -tajuuta vastaavaksi, ja katsoo, että kannatettava asetuksen velvoitteiden soveltamisen alkamisajankohta on tältä osin asetuksen voimaantulo.* Sääntelystä päätettäessä tulee samalla huolehtia, että se ei kannusta edellä kuvattuihin aavistusraivauksiin.

Valiokunta toteaa, että EU-lainsäädäntö asettaa jo nyt korkeita vaatimuksia EU:n sisäiselle toiminnalle ja varsinkin ruoantuotannolle. Vastuulliset toimijat kantavat metsäkadon ehkäisemisen kustannuksia, ja samojen vaatimusten asettaminen muille toimijoille parantaa vastuullisten toimijoiden suhteellista kilpailuetua. Valiokunta korostaa, että kilpailun vääristymien ehkäisemiseksi EU:n tulisi asettaa kaikilta osin samat vaatimukset tuontituotteille kuin omalle tuotannolle. Metsäkadon ehkäisemiseksi on myös perusteltua valmistautua laajentamaan asetuksen tuotevalikoimaa koskemaan tunnistetusti ongelmallisia tuotteita, jotka nyt jäävät komission esityksen ulkopuolelle. Erityisesti EU:n Mercosur-maiden kanssa neuvottelema vahvistamaton kauppasopimus kasvattaa merkittävästi siipikarjatuotteiden tuontimahdollisuutta EU-alueelle. Brasiliassa tuotetaan myös asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa soijaa, jolla on rehuna erittäin suuri merkitys siipikarjan lihantuotannossa. Soijan käyttö suomalaisessa siipikarjatuotannossa on kuitenkin vähäisempää kuin monissa Euroopan maissa, ja rehuissa käytetään jo nyt vain vastuullisesti tuotettua soijaa. Komission ehdotus asettaa EU:n siipikarjatuottajille vaatimuksen varmistaa, että tuotannossa käytetty soija ei aiheuta metsäkatoa. Siipikarjanlihan, kananmunien ja munatuotteiden tuonti EU:n ulkopuolelta on kuitenkin sallittua, eikä vaatimus ulotu tuontielintarvikkeisiin. Edel-

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

lä kuvatun perusteella valiokunta pitää siipikarjatuotteiden lisäämistä asetuksen soveltamisalaan tärkeänä mahdollisimman nopealla aikataululla.

### *Asetusehdotuksen vaikutukset Suomen metsätalouteen ja -teollisuuteen*

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavalla, että metsien kestäväällä hoidolla ja käytöllä on merkittävä positiivinen metsäkatoa ehkäisevä rooli. Valiokunta korostaa, että Suomessa puuston vuosittainen kasvu on vuosina 2009—2017 ylittänyt vuosittaisen poistuman noin 30 prosentilla. Suomalainen metsätalous ei aiheuta maankäytön muutosta, sillä Suomessa lähtökohtaisesti kaikki metsät uudistetaan metsänkayttöilmoituksen jälkeen tehtävien hakkuiden jälkeen. Suomessa on ollut jo pitkään voimassa kattava metsälainsäädäntö, jolla turvataan Suomen olosuhteisiin soveltuvat kestävät metsänkäsittelymenetelmät. Luontaisten puulajien käyttö ja uudistamisvelvoite ovat suomalaisen metsätalouden ominaispiirteitä, jotka varmistavat metsien kokonaistuotannon säilymisen sukupolvelta toiselle. Silti myös kansallisia lisätoimia tarvitaan, sillä luontokato jatkuu Suomessakin. Valiokunta pitää tärkeänä, että suomalaisen metsätalouden vahvuuksia ja suomalaista metsäosaamista nostetaan esiin kaikessa EU:n metsiin liittyvässä päätöksenteossa.

Komission asetusehdotukseen sisältyy toimijan velvollisuus kerätä tietoa, joka mahdollistaa alkuperän todentamisen, mukaan lukien maantieteelliset koordinaatit maa-alueista, joilla kyseiset hyödykkeet tai tuotteet on tuotettu. Vahva alkuperäjäljitettävyyden on lähtökohta sille, että huolellisuusvelvoite voidaan täyttää ja metsäkatoriski välttää. *Valiokunta katsoo, että alkuperäjäljitettävyyden toteuttaminen ei kuitenkaan saa johtaa kohtuuttomaan hallinnollisen taakan lisääntymiseen tai olla ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa.* Voimassa olevan puutavara-asetuksen toimeenpano on Suomessa onnistunut ilman merkittäviä hallinnollisia lisäselvityksiä. Komission asetusehdotus merkitsee metsätalouden toimijoille lisävelvoitteita ja lisäkustannuksia verrattuna toiminnan nykytilaan. Edes Suomessa hakatun puun osalta ei ole mahdollista aukottomasti tietää, miltä metsäkuviolta sellupaalissa oleva kuitu on peräisin. Kuitupuu sekoittuu ennen jalostusta esimerkiksi lähikuljetuksessa ja terminaaleissa. Valiokunta korostaa, että raaka-aineen alkuperää koskevan informaatiovaatimuksen tulee olla kilpailulainsäädännön mukainen ja siinä tulee ottaa huomioon myyjän ja ostajan väliset luottamukselliset sopimukset.

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on metsäkadon ehkäisemisen lisäksi myös metsien tilan heikkenemisen minimointi. Valiokunta toteaa, että metsien tilan heikkeneminen kytkeytyy metsäkatoon tropiikissa. Tropiikissa esiintyy toimintamallia, jossa ensin poistetaan arvokkaimmat puulajit hakkuissa ja tämän jälkeen todetaan metsän arvon heikentyneen niin paljon, että se on mielekästä raivata maatalousmaaksi. Metsien tilan heikkenemisen seuranta on tropiikissa kuitenkin äärimmäisen vaikeata. Yleisemminkin metsien tilan heikkeneminen on erittäin maa- ja metsäekosysteemiä koskeva ja siten monimutkaista määrittellä ja mitata. Metsän tilaa on perusteltua pyrkiä tarkastelemaan selkeiden ja yhtenäisten indikaattoreiden avulla. Valiokunta painottaa kuitenkin, että metsän hoidon menetelmät, joilla tiettyyn tilaan päästään, kuuluvat kansallisen päättävällän piiriin. Valiokunta toteaa, että metsien tilan heikkeneminen tropiikissa on merkittävä ongelma, jonka ehkäisemiseksi tulee pyrkiä löytämään ratkaisuja, ja kannattaa kansainvälisen tutkimusyhteistyön kehittämistä metsien tilan heikkenemisestä.

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

Komission ehdotuksessa metsien tilan heikkenemisen määritelmä on kytketty kestäviin korjuuoperaatioihin. Kestävillä korjuuoperaatioilla tarkoitetaan asetusehdotuksen mukaan puunkorjuuta, jossa on huomioitu maaperän laatu ja monimuotoisuus negatiivisten vaikutusten vähentämiseksi välttämällä kantojen ja juurien korjuuta, luonnonmetsien tilan heikentämistä tai muuttamista plantaasimetsäksi ja korjuuta vaurioherkillä mailla, laajoja avohakkuita ja on varmistettu paikallisesti soveltuvat kynnsarvot kuolleelle puulle sekä käytetty korjuumenetelmiä, jotka vähentävät vaikutuksia maaperän laatuun sekä monimuotoisuus- ja kasvupaikkatekijöihin. Puunkorjuu- tai hakkuumenetelmiin keskittyminen on hyvin kapea-alaista, eikä metsien tilan heikkenemisen määritelmässä ole otettu huomioon metsien uudistamisen merkitystä. Valiokunta pitää perusteltuna, että torjuttaessa metsäkatoa maailmanlaajuisesti sääntelyyn sisällytetään myös velvoite uudistaa metsiä niin, että puuston kasvun lisäämisestä huolehditaan.

Valiokunta toteaa, että metsien tilan heikkenemisen ja kestävien korjuuoperaatioiden määrittelyyn liittyy useita ongelmia ja avoimia kysymyksiä. Esimerkkinä kestävä korjuuoperaation määrittelyn vaikeudesta voidaan mainita ehdotukseen sisältyvä vaatimus välttää korjuuta vaurioherkiltä mailta. Suomalainen metsä on vaurioherkkyydeltään voimakkaasti muuttuva vuodenaikojen mukaan, ja myös käytettävä teknologia sekä työtavat vaikuttavat asiaan. Talvella maan ollessa jäässä puunkorjuun maaperävaikutukset ovat vähäiset. Työkoneiden varustuksella, korjuuajankohdan valinnalla ja oikeilla työskentelytavoilla puuta voidaan korjata lähes ympäri vuoden myös lähtökohtaisesti vaurioherkillä alueilla. Määritelmiin liittyvät epäselvyydet korostuvat myös siitä syystä, että asetusehdotuksen mukaan komissiolle on tulossa varsin laajat valtuudet antaa delegoituja säädöksiä. Valtioneuvoston kannan mukaan jatkovalmistelussa on huolehdittava, että komissiolle annettavat valtuudet ovat oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia, selkeitä ja tarkasti rajattuja. *Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että asetusehdotuksen metsien tilan heikentymistä koskevat epäselvät määritelmät ja säädösvallan laaja delegointi komissiolle johtavat kokonaisuutena jäsenmaiden kansallisen päätösvallan huomattavaan kaventumiseen metsäasioissa, mikä ei ole hyväksyttävää.* Euroopan maiden metsien ja metsäalan erilaisuudesta johtuen valiokunta pitää ehdottoman välttämättömänä, että metsäpolitiikka on jatkossakin kansallisen toimivallan piirissä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että se on EU:n uutta vuoteen 2030 ulottuvaa metsästrategiaa koskeneesta valtioneuvoston selvityksestä antamassaan lausunnossa (MmVL 21/2021 vp — E 106/2021 vp) korostanut maailmanlaajuisen, vakiintuneiden markkinapohjaisten sertifiointijärjestelmien merkitystä. Myös metsäkatoa koskevan asetusehdotuksen osalta vapaaehtoisen metsäsertifioinnin roolia velvoitteiden todentamisessa on mahdollista vahvistaa. Maailman metsistä vain noin 10 prosenttia on sertifiointin piirissä. Valiokunta katsoo, että sertifiointin laajempi kattavuus ja siihen kannustaminen tukee maailmanlaajuisesti kestävä metsätaloutta.

### *Asetusehdotuksen vaikutukset muuttuvassa maailmantilanteessa*

Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa lopuksi vielä esiin, että kansallisilla vaikutusarvioinneilla on suuri merkitys Suomen EU-kantoja muodostettaessa ja pyrittäessä vaikuttamaan säädösehdotusten valmisteluun EU:n tasolla. Valtioneuvoston kirjelmässä on arvioitu komission asetusehdotuksen vaikutuksia myös Suomen tuonnin kannalta, missä korostuu metsäteollisuuden rooli. Metsäteollisuusyritykset ovat tuoneet raaka-aineeksi niin puuhaketta, raakapuuta kuin sahatavaraa

## Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp

erityisesti Venäjältä. Vuonna 2020 tuontipuun osuus Suomen metsäteollisuuden puunkäytöstä oli 19 prosenttia. Tästä 76 prosenttia oli peräisin Venäjältä. Kaikkiaan Venäjän osuus asetusehdotuksessa listattujen tavaroiden tuonnista on 49 prosenttia. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että nämä alkuvuodesta 2022 tehdyt arviot asetusehdotuksen vaikutuksista Venäjän-tuontiin eivät kaikilta osin vastaa enää nykytilannetta Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että vaikutusarviointia päivitetään erityisesti metsäteollisuuteen kohdistuvien vaikutusten osalta ja varmistetaan, että raaka-aineiden saatavuus suomalaisen teollisuuden käyttöön turvataan.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen erityisesti:*

*— että pellonraivauksen estymisestä aiheutuvaa ongelmaa tulee kyetä helpottamaan sallimalla metsäkadon kompensointi ja tilakohtainen raivioiden korvaaminen metsityksellä tai esimerkiksi alueellisella luontoarvokaupalla,*

*— että taannehtiva aikaraja pellonraivauksille on välttämätöntä muuttaa suomalaista oikeusjärjestystä ja -tajua vastaavaksi ja kannatettava asetuksen velvoitteiden soveltamisen alkamisajankohta on tältä osin asetuksen voimaantulo,*

*— että alkuperäjäljitettävyyden toteuttaminen ei saa johtaa kohtuuttomaan hallinnollisen taakan lisääntymiseen tai olla ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa, ja*

*— että kansallisen päätösvallan huomattava kaventuminen metsäasioissa metsien tilan heikentymistä koskevien epäselvien määritelmien ja säädösvallan laajan delegoinnin seurauksena ei ole hyväksyttävää.*

## **Valiokunnan lausunto MmVL 6/2022 vp**

Helsingissä 16.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk  
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps  
jäsen Markku Eestilä kok  
jäsen Satu Hassi vihr  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Mikko Lundén ps  
jäsen Jari Myllykoski vas  
jäsen Anders Norrback r  
jäsen Raimo Piirainen sd  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Arto Satonen kok  
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina