

Ympäristövaliokunta

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 ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tatu Torniainen, maa- ja metsätalousministeriö
- kaupallinen sihteeri Mari Carlson, ulkoministeriö
- ympäristöneuvos Maarit Loiskekoski, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Jussi Uusivuori, Luonnonvarakeskus
- EU-metsäasioiden päällikkö Maija Rantamäki, Metsäteollisuus ry
- johtaja Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toimialapäällikkö Marika Säynevirta, Elintarviketeollisuusliitto ry
- toimialapäällikkö Pekka Heikkilä, Elintarviketeollisuusliitto ry
- suojeluasiantuntija Paloma Hannonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli
- WWF Suomi

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

VALTIONEUVOSTON 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 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

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

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 vaikutusanalyysissään 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 ulottuisi ehdotuksen julkaisun ajankohtaa huomattavasti pidemmälle on ongelmallinen lainsäädännön ennakoitavuuden sekä oikeusvarmuuden näkökulmasta. Takarajan asettaminen edellä kuvastusti tarkoittaisi myös merkittävää rajoitusta omaisuusuojaan (Perustuslain 15 §) ja elinkeinovapautteen (Perustuslain 18 §). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pellonraivausten takarajasta säädetään ehdotuksessa Suomen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä ja suomalaiseseen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla. Valtioneuvosto kat-

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

sookin, 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 kilpailuneutraaliteetin 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.

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 kan-

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

sallisen 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 alkuperäjäljittävyyden 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. Jatkovalmistelussa 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

Menettelyt koskien unionin markkinoille tulevia tai niiltä lähteviä hyödykkeitä ja tuotteita

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

Maiden vertailuanalyyysijärjestelmä 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 vertailuanalyyysijärjestelmän 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.

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 valtuutuslausekkeiden tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Ehdotuksen 9 artiklan 3 kohtaan, 10 artiklan 8 kohtaan

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

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

Globaalin metsäkadon torjuminen

Valiokunta pitää asetusehdotusta tärkeänä avauksena globaalin metsäkadon torjumiseksi EU:n kysyntä- ja tarjontatoimien avulla. Suuri osa metsäkadosta kytkeytyy kansainväliseen kauppaan, joten EU-tason toimilla voidaan puuttua tehokkaasti merkittävään osaan tavaroiden ja tuotteiden kansainväliseen kauppaan kytköksissä olevasta metsäkadosta. Pitkän aikavälin lopputuloksena voi olla, että metsäkatoa aiheuttavien tuotteiden maahantuonti korvautuu kestäväällä metsäkatovapaalla eurooppalaisella tuotannolla. EU:n kulutus on noin 10 % kokonaisloppukulutuksen aiheuttamasta metsäkadosta. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU kannustaa sellaisten maatalous- ja metsätuotteiden kauppaan, jotka eivät aiheuta metsäkatoa tai metsien tilan heikkenemistä. Maailmanlaajuisen metsäkadon ehkäisemiseksi tarvitaan tehokkaita toimia, sillä se vaikuttaa voimakkaasti ilmaston lämpenemiseen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen. Metsäkato aiheuttaa globaalisti fossiilisten polttoaineiden käytön jälkeen toiseksi suurimmat kasvihuonekaasupäästöt. Maailman maalla elävistä lajeista noin 80 % elää metsissä, ja siksi biodiversiteetin säilyminen on sidoksissa metsien säilymiseen. Metsäkadosta lähes 80 % johtuu soijan, naudanlihan, palmuöljyn, kahvin ja kaakaon tuotannosta.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaan yhtyen, että Suomi on sitoutunut tavoitteeseen pysäyttää maailmanlaajuinen metsäkato vuoteen 2030 mennessä. Metsäkadon torjunta edistää Pariisin sopimuksen mukaista ilmaston lämpenemisen hillitsemistä 1,5 asteeseen sekä luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevan sopimuksen tavoitteita. Metsäkadon pysäyttäminen on globaalisti maankäyttösektorin vaikuttavin ilmastotoimi. Metsäkato on kompleksinen ongelma, eikä EU pysty siihen yksin vaikuttamaan, vaan sen ratkaiseminen vaatii maailmanlaajuisia yhteistyötä. Maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämiseksi ja torjumiseksi on edistettävä pitkäjänteisesti monenkeskisiä toimia sekä vahvistettava olemassa olevaa kansainvälistä yhteistyötä ja kehitysyhteistyötä. Asetusehdotuksessa korostetaan myös tarvetta jatkaa yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa ja tukea metsien suojelua ja metsäkatoa aiheuttamattomaan tuotantoon siirtymistä, alkuperäiskansojen roolin tunnustamista, hallinnon ja maanomistusoikeuksien parantamista sekä lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan lisäämistä.

Asetusehdotuksen mukaan toimijoille asetetaan velvoite varmistaa metsäkatovapaat tuotantoketjut sisältäen sekä metsäkatoa että metsien tilan heikkenemistä koskevan tarkastelun. Kysymys on samanaikaisesti sekä ympäristöpoliittisesta että kauppapoliittisesta instrumentista. Kauppapoliitiikan näkökulmasta asetus on kaupan teknistä sääntelyä ja mekanismin tulee olla yhdenmukainen Maailman kauppajärjestön WTO:n sääntöjen kanssa. Asetusehdotus sisältää kaupan teknistä sääntelyä nautakarjan, kaakaon, kahvin, palmuöljyn, soijan ja puun osalta kattaen myös tuotteet, jotka joko sisältävät tai joiden ruokinnassa tai valmistuksessa on näitä käytetty. Nyt ehdotukseen

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

sisällytetyistä tuotteista palmuöljy, soija ja pääsääntöisesti myös naudanliha kytkeytyvät metsäkatoon, kun taas kahvin, kaakaon ja puun tuotanto voidaan kytkeä metsien tilan heikkenemiseen.

Asetus korvasi EU:n laittomien hakkuiden vastaisen ohjelman, jonka tavoitteena on ollut estää laittoman puun päätyminen EU:n markkinoille puutavara-asetuksen (EUTR) ja FLEGT-lupajärjestelmän keinoin. Asetuksen tavoitteena on minimoida EU:n vaikutus metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen. Tavoite pyritään saavuttamaan säätämällä porrastettu, pakollinen asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä, joka perustuu metsäkadon aiheuttamattomuuden määrittelyyn ja jota käytetään yhdessä vertailuanalysijärjestelmän kanssa.

Metsäkatoa ja luonnonelinympäristöjen häviämistä tapahtuu voimakkaimmin kehittyvissä trooppisissa maissa, joissa paine metsän muuttamiseen esimerkiksi laidun- tai maatalousmaaksi on suuri. Suomalaisellakin kulutuksella on suoria ja epäsuoria vaikutuksia metsäkatoon ja muiden elinympäristöjen häviämiseen ja heikkenemiseen Suomen ulkopuolella erilaisten tuontituotteiden kautta. Tuoreen selvityksen¹ mukaan Suomeen tuotavien maa- ja metsätaloustuotteiden merkittävimmän metsäkatoriskin tuotantomaita olivat vuonna 2017 Brasilia, Indonesia, Honduras ja Paraguay. Brasilia oli selkeästi merkittävin metsäkatomaa puutuotteiden, soijan ja naudanlihan osalta, Indonesia puolestaan erityisesti palmuöljyn ja luonnonkumin osalta. Valiokunta katsoo, että asetuksen ulkopuolelle on nyt jäämässä useita tunnetusti metsäkadon kannalta ongelmallisia tuotteita, kuten sika, siipikarja, kumi ja maissi. Sääntelyn laajentamista ruohikko- ja savannisekä kosteikko- ja mangrovealueille tulisi myös selvittää. Yleisellä tasolla metsäkatoa voidaan ehkäistä kriittisten raaka-aineiden sertifiointin lisäksi tuomalla saataville laajemmin kestävämpiä vaihtoehtoja esimerkiksi vegaanisten ja kasvisvaihtoehtojen sekä kotimaisen ruuan tarjontaa lisäämällä.

Metsäkato Suomessa

Suomessa aiheutuva metsäkato ei ole verrattavissa trooppisiin maihin. Suomessa metsäkatoa aiheutuu metsän raivaamisesta pelloksi sekä yhdyskunta- ja liikenne- ja rakentamiseen. Pinta-alallisesti rakentaminen on suurin syy metsien raivaamiseen: sen osuus on ollut puolet metsäkatotalasta 2010-luvulla maatalouden osuuden ollessa noin kolmannes. Pellonraivaus (2 000—4 000 hehtaaria vuodessa) aiheuttaa noin puolet metsänhävitykseen laskettavista kasvihuonekaasupäästöistä, mikä johtuu orgaanisten eli turvepohjaisten metsämaiden raivauksesta pelloiksi. Kokonaisuudessaan pellonraivauksen päästöt ovat noin kolminkertaiset rakennetuksi maaksi raivaamiseen nähden, vaikka sen kumulatiivinen pinta-ala on vain noin puolet.

Valiokunta toteaa, että metsän siirtymisestä toiseen maankäyttöön aiheutuvat päästöt on laskettava maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektoria koskevan ns. LULUCF-asetuksen mukaisesti, joten metsäkatolaskennassa ei ole mitään uutta. Metsää on siirtynyt muuhun maankäyttöön, kuten maatalouteen, yhdyskunta- tai liikenne- ja rakentamiseen tai turvetuotantoon noin 19 000 ha vuodessa, ja tästä syntyy vuositasolla noin 3,6 milj. t CO₂-ekv. nettopäästö. Metsäkato on siten ilmiö, jota Suomessa tapahtuu määritelmällisesti jonkin verran, mutta tilannetta ei

¹ Suomalaisen kulutuksen vaikutukset metsäkatoon sekä muiden elinympäristöjen häviämiseen ja heikkenemiseen, Gaia Consulting OY Piia Pessala, Anna Kortesoja ja Iris Mäntylä 30.11.2021.

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

voi verrata trooppisten maiden metsäkato-ongelmaan. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on kuitenkin Suomessakin järkevää tavoitella pellonraivauksen vähentämistä.

Metsäkadon syitä ja suuruusluokkaa, siitä aiheutuvia päästöjä sekä sitä, millaisia keinoja sen ehkäisemiseksi voidaan käyttää, on selvitetty maankäyttösektorin toimien mahdollisuuksia ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi koskeneessa ns. MISA-hankkeessa. Mahdollisia ohjauskeinoja metsäkadon ehkäisemiseksi ovat esimerkiksi erilaiset kannustimet pitkäaikaisten pellonvuokra- ja rehuntuotantosopimusten lisäämiseksi sekä tilusjärjestelyt ja maanvaihtomekanismien kehittäminen. Lannan hyötykäytön edelleen kehittämällä ja tehostamisella voitaisiin lisäksi välttää pelkästään lannanlevitystä varten tapahtuvaa metsänraivausta. Hankkeessa selvitettiin myös erilaisten maankäytön muutoksiin kohdentuvien maksujen ja hiilikorvauksien käyttöönottoa ja mahdollisuuksia käyttää niitä kasvihuonekaasupäästöjen vähennystoimien, kuten metsityksen, rahoittamiseen. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU) on viimeisteltävänä.

Valiokunta katsoo, että Suomen olosuhteissa järkeväksi ja sallituksi katsottavaa metsäkatoa tulisi olla esimerkiksi epätarkoituksenmukaisen peltolohkorakenteen muuttaminen käytännöllisemmäksi vähäisellä pellonraivauksella. Valiokunta pitää tärkeänä kannusteiden luomista metsäkatoa aiheuttavien toimien vähentämiseksi.

Valiokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että alkuperäjäljitettävyyden yksityiskohtaiseen tietovaatimukseen sisältyy puun osalta suuria ongelmia veloitteen käytännön toteutettavuuden suhteen, sillä yksittäisestä lopputuotteesta ei voi raaka-aineen sekoittumisen vuoksi todeta, miltä yksittäisiltä kiinteistöiltä tuotteen raaka-aine on peräisin. Toimiala kuitenkin käyttää laillisesti ja vastuullisesti hankittua puuta ja hyödyntää jo asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiä, ja puun alkuperän todentaminen perustuu vakiintuneisiin sertifioituihin laatu- ja ympäristöjärjestelmiin sekä maailmanlaajuisiin sertifikaatteihin. Näitä tulisi voida hyödyntää asetuksen toimeenpanossa, eikä luoda toimimattomia päällekkäisiä järjestelmiä.

Asetusehdotuksen mukaan naudanlihan markkinoillepääsy olisi kielletty, jos sen tuotanto on aiheuttanut metsäkatoa, eli metsästä 31.12.2020 jälkeen raivatulla pellolla tuotettua rehua ei voisi käyttää naudanlihan tuotantoon eikä nautakarjan lihaa tai nahkoja saisi saattaa markkinoille. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin taannehtivaa voimaantuloa periaatteellisesti ongelmallisena varsinkin, kun otetaan huomioon, että Suomi ei ole metsäkadon kannalta ongelmallinen maa.

Metsien tilan heikkenemisen käsite

Asetusehdotus sisältää metsäkadon ohella myös metsien ympäristöllisen tilan heikkenemisen, joka on käsitteenä monitulkintainen. Sääntelytavoitteiden kannalta metsien tilan heikkenemisen käsite liittyy trooppisten maiden metsäkatoon. Trooppisissa metsissä toimitaan usein niin, että ensin poistetaan arvokkaimmat puulajit hakkuissa ja tämän jälkeen todetaan metsän arvon heikentyneen niin paljon, että se on tarkoituksenmukaista raivata maatalousmaaksi. Koska vaihe edeltää metsäkadon syntymistä, olisi jo metsien tilan heikkenemisen tästä syystä oltava asetuksen soveltamisalassa sääntelyn tehokkuuden turvaamiseksi. Koska Suomessa ei aiheudu merkittävää metsäkatoa eikä edellä kuvattua metsien tilan heikkenemistä, on varmistuttava siitä, että hakkuut täyttävät asetuksen kestävyyskriteerit.

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

Metsien tilan heikkeneminen koskee asetuksen soveltamisalassa mukana olevista hyödykkeistä vain puuta ja puutuotteita. Ehdotuksessa metsien hyvä tila määritellään kestävä puunkorjuun käsitteen kautta, mikä on ongelmallista siksi, että käsitteet vaihtelevat eri maissa luonnonolosuhteiden mukaan. Myös YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO on metsäinventaariossaan (Global Forest Resource Assessment 2020) todennut, ettei metsien tilan heikkenemistä ole mahdollista määrittellä maa- ja metsäekosysteemikohtaisten erojen johdosta, vaan maiden tulisi määrittellä heikkeneminen itse. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotus johtaisi kestävien hakkuiden kriteeristön määrittämiseen käytännössä EU-tasolla, mikä ei ole erilaisten luonnonolosuhteiden johdosta järkevää. EU-tasolla ei myöskään tulisi säätää kansallisen toimivallan piiriin kuuluvista metsätalouden menetelmistä. Koska metsien tilan heikkenemisen käsitteeseen esityksessä muodossaan liittyy suurta epävarmuutta, riskejä sekä hallinnollista taakkaa, tulisi selvittää mahdollisuuksia metsien tilan heikkenemisen sääntelyn tietopohjaiseen kehittämiseen. Määrittelyn tulisi olla mahdollisimman selkeä ja täytäntöönpanokelpoinen ja siten tehokas ottaen huomioon sääntelyn tavoitteen. Valiokunta katsoo, että määrittelmää tulee tarkentaa huomattavasti, jotta se olisi käyttökelpoinen. Metsien tilaa tulisi tarkastella yhtenäisten, tieteelliseen tietoon perustuvien indikaattorien avulla, mutta metsän hoidon käytännön menetelmät tulee jättää kansalliseen päätöksentekoon. Inventointi-, laskenta- ja monitorointijärjestelmien luotettavuudessa on suuria maakohtaisia eroja, ja mittari järjestelmien luotettavuudestakin olisi tarpeellinen.

Valtioneuvosto toteaa ehdotuksen lisäävän toimijoiden ja suurien kauppaa käyvien tahojen vastuuta metsäkatovapaiden tuotantoketjujen varmistamisessa, mikä lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Tähän kuitenkin vaikuttavat toimijoiden jo käytössä olevat tuotantoketjua koskevat käytännöt. Valiokunta toteaa, että monet yritykset edellyttävät jo nyt raaka-ainetoimittajiltaan jäljitettävyyttä ja ne ovat toivoneet vahvaa lainsäädäntöä metsäkatotuotteiden poistamiseksi markkinoilta (esimerkiksi kaakao ja palmuöljy). Vaikutustenarviointi näiden yritysten näkökulmasta olisi myös hyödyllinen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp

Helsingissä 9.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Jouni Kotiaho ps
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvosto on nostanut analyysissään monia tärkeitä huomioita esiin komission valmistelusta esityksestä. Tästä huolimatta Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että isossa kokonaiskuvassa esitys tällaisenaan mennessään läpi on maaillemme katastrofaalinen monellakin eri tavoin. Ensinnäkin maatalouden sektorilla Suomessa pystytään jo nyt selvittämään tarkasti, mistä peltorekisterin uudet lohkot ovat peräisin, aivan niin kuin asiantuntijalausunnoissakin todetaan. Tämä meillä oleva tarkkuus on siis eri tasolla kuin mitä tietoa on EU:n ulkopuolelta saatavissa. Näin ollen, jos Suomessa asiaa tarkastellaan käytettävissä olevan informaation ja siitä saatavan tarkkuuden perusteella, esityksen soveltaminen aiheuttaa merkittävää haittaa myös Suomessa yksittäisten tilojen kehittämiseksi (ml. nautatilat). Esityksen mukaan metsästä 31.12.2020 jälkeen raivatulla pellolla tuotettua rehua ei nimittäin voisi käyttää naudanlihan tuotantoon eikä nautakarjasta saatavia lihaa tai nahkoja saisi asettaa EU:n markkinoille tai vientiin.

Toisaalta, kun puhutaan maakohtaisista riskienarvioinneista ja sitä kautta arvioidaan kokonaiskuvaa, niin huomataan, että Suomessa maatalouskäyttöön siirtyvä metsäala on merkitykseltään erittäin vähäinen. Samaten naudanlihasta EU:ssa tiedetään syntymä-, kasvu- ja teurastuspaikka täsmällisesti, mutta monessa muussa maanosassa tuonnista tiedetään vain, missä päin maata eläin on ollut esimerkiksi kolme viimeistä kuukautta. Tämäkin tulee esiin hyvin asiantuntijalausuntojen kautta.

Samaten tulee muistaa sekin, että valiokuntaryhmänä emme myöskään allekirjoita tavoitetta siitä, miten komission esityksessä metsien hyvä tila määritellään "kestävän puunkorjuun" kautta, mikä laajentaisi myös EU:n toimivaltaa kansallisessa päätösvallassa olevaan metsäpolitiikkaan. Kestävän puunkorjuun, mukaan lukien avohakkuun ja puun korjuun, maaperävaikutusten määrittäminen EU:n toimesta kauppakumppanimaissa aiheuttaisi myös epävarmuutta globaalissa kaupassa. Tämä ei ole valiokuntaryhmämme mukaan hyväksyttävää. Muutoinkin ryhmämme pitää nyt esillä olleita ehdotuksia sekä metsätalouden että maatalouden esitysten osalta huomattavan yksityiskohtaisina ja monimutkaisina toteuttaa käytännön tasolla maassamme etenkin, kun otetaan huomioon maamme pohjoinen sijainti, sillä metsäkatoa ilmenee lähinnä tropiikissa.

Niin ikään metsätalouden osalta valiokuntaryhmämme näkee monia lisähaasteita nyt esillä olevan esityksen suhteen. Eräs tällainen haaste on siinä, että esitys saattaa merkittävästi heikentää suomalaisen metsäbiotalousmallin toimintaedellytyksiä jatkossa. Tämä näkyisi monille metsänomistajille mm. lisääntyvänä byrokratiana. Toisin kuin nyt esityksessä tulisi päätyä lopputulokseen, joka mahdollistaa, että Suomen metsillä ja niissä harjoitetulla metsätaloudella olisi mahdollisuus täyttää vaatimukset käytännössä, ilman kohtuuttomia kustannuksia tai liian pitkälle menevää komission sääntelyä.

Lopuksi valiokuntaryhmänä vaadimme, jotta Suomen kanta pysyy kriittisenä metsätaloutta koskevien vaateiden osalta. Tässä yhteydessä muistutamme myös edelleen siitä, että metsäpolitiikka tulee jättää kokonaan kansallisen päätäntävällän piiriin. Siihen ei Euroopan unionin tule kajota nyt eikä tulevaisuudessa.

Valiokunnan lausunto YmVL 7/2022 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon eikä yhdy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 9.3.2022

Mauri Peltokangas ps

Petri Huru ps

Jouni Kotiaho ps