

Asia

**Euroopan metsiä koskevan oikeudellisesti sitovan sopimuksen neuvottelujen uudelleenkäynnistäminen**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Euroopan metsäsopimusneuvottelujen (jäljempänä sopimusneuvottelut) uudelleenkäynnistämistä koskeva ministeripäätös on parhaillaan 53 Euroopan maan metsäministereiden sekä EU:n hyväksyttävänä kirjallisessa menettelyssä (hiljainen menettely), jonka määräaika on 19.3.2019. Päätöksellä sopimusneuvottelut käynnistettäisiin uudelleen YK-järjestelmän alla. Mikäli päätösluonnos hyväksytään, YK:n Euroopan talouskomissiolle (UNECE) lähetetään virallinen pyyntö neuvottelujen järjestämiseksi ja UNECE:ta, apunaan YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestöä (FAO), pyydetään toimimaan neuvotteluprosessin sihteeristönä. Arviona on, että asian käsittely käynnistyisi YK-elimissä hiljaisuusmenettelyn päätyttyä ja merkittävä osa sopimusneuvotteluista käytäisiin Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana.

Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelun mukaan vuonna 2013 laadittu EU:n neuvottelumandaatti on edelleen voimassa. Mandaatin mahdollista uusimista harkitaan neuvottelujen käynnistyttyä. Mandaatin mukaan komissio neuvottelee EU:n toimivallan osalta. Koska kyseessä on sekasopimus, jonka määräyksistä osa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, päättivät jäsenvaltioiden hallitusten edustajat vuonna 2013 valtuuttaa neuvoston puheenjohtajavaltion neuvottelemaan jäsenvaltioiden puolesta niiden toimivaltaan kuuluvista sopimusmääräyksistä. Näin ollen EU-puheenjohtajana Suomi neuvottelisi EU:n jäsenvaltioiden puolesta.

EU ja sen jäsenmaat tulevat ennakkotietojen perusteella puoltamaan (*Council endorsement*) neuvottelujen käynnistämistä. Neuvoston metsätaloustyöryhmässä 21.1.2019 todettiin, että asiaa koskeva päätösluonnos on EU:n neuvottelumandaatin mukainen. Puoltoasiakirja etenee coreperin ja neuvoston hyväksyttäväksi helmikuun aikana.

Eduskunnalle laaditaan aiheesta U-jatkokirje varsinaisten neuvottelujen käynnistyessä.

**Suomen kanta**

Aikaisemmat valtioneuvoston ja eduskunnan linjaukset ohjaavat edelleen Suomen toimintaa metsäsopimusneuvotteluissa. Tämän hetkiseen käsittelytilanteeseen ja avoimna oleviin sopimusluonnoksen kohtiin liittyen valtioneuvosto nostaa esille erityisesti seuraavat näkökohdat ja täydentävät linjaukset:

1. Päättösluonnos metsäsopimusneuvottelujen jatkamisesta on Suomen tavoitteiden mukainen ja Suomi puoltaa neuvottelujen käynnistämistä. Suomi pitää hyvänä, että jatkoneuvottelut käydään UNECE:n eli YK-järjestelmän alla ja siten edistetään kansainvälistä sääntöpohjaista yhteistyötä. Suomi pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluihin osallistuvat Euroopan maat laajasti, jotta sopimuksen merkitys kasvaisi myös maailmanlaajuisten metsäkysymysten osalta.
2. Suomi pitää tärkeänä, että sopimusneuvottelut saataisiin käyntiin ja valmiiksi mahdollisimman nopeasti. Neuvotteluprosessin tulisi olla mahdollisimman tehokas sekä turvata riittävä osallistuminen ja läpinäkyvyys. Suomi katsoo, että neuvotteluprosessissa voitaisiin hyödyntää UNECE:ssa sovellettavia erilaisia menettelytapoja.
3. Neuvottelujen pohjana toimiva sopimusluonnos on vuodelta 2013 eikä sen johdanto-osa sisällä viittauksia uusimpiin kansainvälisen kestävän kehityksen ja metsäpolitiikan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin (esim. Pariisin ilmasopimus, Agenda 2030 ja YK:n metsiä koskeva strateginen suunnitelma 2030). Sopimustekstiä tulisi pyrkiä näiltä osin päivittämään. Muilta osin sopimustekstin sisältöä ei tulisi avata.
4. Koska syntyvästä sopimuksesta näyttäisi tulevan YK-sopimus ja UNECE näyttäisi olevan mahdollisen Euroopan metsäsopimuksen sihteeristön todennäköisin sijaintipaikka, olisi luontevaa, että sopimuksen menettelytapoja koskevat kysymykset olisivat mahdollisimman yhteneviä UNECE:n käytäntöjen kanssa.
5. Sopimusluonnoksen mahdollisen seurantajärjestelmän (*compliance*) tulisi kuvastaa sopimuksen melko yleistä luonnetta. Suomi tavoittelee läpinäkyvää rakennetta, mutta ei näe välttämättömänä tiukkaa seurantajärjestelmää sanktioineen.
6. Äänestysoikeus on ollut neuvotteluissa vaikea kysymys, koska EU-jäsenmaat muodostaisivat mahdollisessa äänestystilanteissa yksinkertaisen enemmistön. Suomi on valmis joustavasti harkitsemaan vaihtoehtoja, jolla sopimus saadaan hyväksyttäväksi kaikille osapuolille, esimerkiksi tarkastelemalla konsensusmenettelyn laajaa käyttöä ja erilaisia äänestysmenettelytapoja.
7. Suomi näkee tarkoituksenmukaiseksi, että sopimuksen ja sen sihteeristön rahoitus perustuisi pakolliseen jäsenmaksuun, käyttäen hyväksi YK:n maksuosuustaulukkoa. Tämä edesauttaisi sopimuksen ja sen sihteeristöjärjestelyjen hyväksymistä YK-elimissä, sillä sopimuksen ulkopuoliset maat tuskin suostuisivat siihen, että YK-järjestöt hoitaisivat sihteeristötehtäviä perusrahoituksella. Suomi korostaa, että sopimuksen toimeenpano on ensi sijassa maiden itsensä vastuulla ja tätä toimeenpanoa voitaisiin tukea vapaaehtoisella tuella.

Parhaillaan kirjallisessa menettelyssä olevassa yksisivuisessa päätösluonnoksessa, jolla sopimusneuvotteluja jatkettaisiin, todetaan seuraavaa:

- FOREST EUROPE -maat ovat valmiita jatkamaan neuvotteluja Euroopan metsäsopimuksesta.
- Neuvottelut käydään YK-järjestelmän alla.
- Artikloja, joista on jo aiemmin *ad ref* sovittu, ei ole tarkoitus avata, ellei niitä ole tarpeen päivittää toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi.
- Kaikki aiemminkin neuvotteluissa mukana olleet maat ovat oikeutettuja osallistumaan neuvotteluihin (53 Euroopan maata ja EU).
- Forest Europe -prosessin tarkkailijasidosryhmät saavat osallistua tarkkailijastatuksella sopimusneuvotteluihin.
- Neuvottelut tulee käydä ripeästi ja kustannustehokkaasti.
- Neuvotteluihin tulee osoittaa lisärahoitusta.
- Pyydetään neuvotteluosapuolilta vapaaehtoista rahoitusta.
- Pyydetään UNECE:tä, apunaan FAO, kutsumaan neuvottelut koolle ja huolehtimaan neuvotteluiden sihteeripalveluista.
- Pyydetään Slovakian ministeriä lähettämään päätös UNECE:lle ja FAO:lle.
- Pyydetään UNECE:tä ja FAO:ta ripeästi toimimaan päätöksen mukaisesti.

Päätösluonnoksessa vetovastuu neuvottelujen tukemisesta osoitetaan UNECE:lle, apunaan FAO. Tämän takia todennäköistä on, että nämä kaksi järjestöä huolehtisivat myös mahdollisen tulevan sopimuksen sihteeristöpalveluista, siten että vetovastuu olisi UNECE:llä.

Varsinainen sopimustekstilunnonos on esitelty aiemmassa U-jatkokirjeessä (MMM2013-00411).

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Sopimuksen neuvottelumandaatin oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdat, joissa määrätään siitä, että neuvosto päättää unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välillä käytävien sopimusneuvottelujen neuvotteluvaltuuksien ja neuvotteluohjeiden antamisesta. Sopimuksen oikeusperusta tulee tarkemmin arvioitavaksi sopimuksen allekirjoittamista koskevan päätösehdotuksen yhteydessä sopimuksen sisällön perusteella.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentille tiedotetaan neuvottelujen edistymisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

### **Kansallinen valmistelu**

Maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Asiaa on käsitelty kansainvälisessä metsävirkamiestyöryhmässä ja EU-metsäjaostossa.

E-kirje on käsitelty metsäjaoston kirjallisessa käsittelyssä 30.1.–1.2.2019

## Eduskuntakäsittely

### E 128/2010 vp

#### E 5/2011 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta 15.2.2011 (MmVL 32/2010 vp)

#### U 59/2012 vp

Suuri valiokunta 28.9.2012

Ympäristövaliokunta 11.10.2012 (YmVL 11/2012 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta 20.10.2012 (MmVL 29/2012 vp)

Suuri valiokunta 21.11.2012 (SuVX 173/2012)

### Jatkokirjelmä 1. MMM 7.5.2013

Maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 13/2013 vp)

Ympäristövaliokunta 31.5.2013 (YmVL 17/2013 vp)

Suuri valiokunta 7.6.2013 (SuVX 76/2013 vp)

## Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Metsäsopimus on luonteeltaan niin sanottu sekasopimus, joka sisältää sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

Neuvottelutekstissä asetetaan sopimusosapuolille yleisluonteisia velvoitteita. Neuvottelutekstissä on määritelty seikkoja, joita sopimusosapuolten tulee edistää lainsäädännön tai hallinnollisin keinoin tai muilla toimenpiteillä. Alustavan arvion mukaan neuvotteluteksti ei edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Esimerkiksi Suomen metsälakiin sisältyy kansallisen metsäohjelman laatimista koskeva velvoite ja Suomea sitoo Euroopan unionin laittomien hakkuiden ehkäisyä koskeva lainsäädäntö. Metsien hyönteis- ja sienituhojen torjuntaa varten on voimassa olevaa lainsäädäntöä. Metsälaissa korostetaan puuntuotannon rinnalla metsien monimuotoisuuden suojelua ja metsiensuojelualueita kehitetään luonnonsuojelulain nojalla.

Myös Suomen metsäpolitiikan keinot tukevat metsäsopimuksen sitoumusten toimeenpanoa. Esimerkiksi Kansallisen metsästrategian tavoitteisiin kuuluu metsätalouden toimintaedellytysten vahvistaminen ja Suomi on käyttänyt yleiseurooppalaisia metsien kestävän hoidon ja käytön kriteerejä metsäpolitiikan kehittämisessä ja metsien tilan raportoinnissa.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan metsätaloutta koskevat asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan Maakuntahallitus on vuonna 2013, jolloin neuvottelut viimeksi olivat aktiivisessa vaiheessa, arvioinut mahdollisen metsäsopimuksen vaikutuksia seuraavasti:

*Kun otetaan huomioon, että Ahvenanmaan metsätalouden ja nykyisen lainsäädännön mukaan tavoitteena on harjoittaa kestävää metsätaloutta, voidaan arvioida, ettei sopimus tuo merkittäviä muutoksia metsäpolitiikkaan tai käytännön metsätalouteen. Maakuntahallitus on kuitenkin huolissaan siitä, että sopimus voi tarpeettomasti lisätä hallintoa, jonka hoitaminen voi osoittautua vaikeaksi Maakuntahallitukselle.*

*Neuvottelutekstiluonnoksen perusteella on vaikea arvioida, mitä käytännön työpanoksia tuleva sopimus edellyttää, koska sopimukseen ei ole sisällytetty konkreettisia seurattavia indikaattoreita. Riippuen siitä, mitä sopimus käytännössä vaatii, näitä vaatimuksia voi olla vaikea täyttää kaikilta osin, koska Ahvenanmaalla ei ole mahdollisuutta hyödyntää sellaista omaa tutkimustoimintaa, joka olisi tarpeen metsien kestävän hoidon ja käytön kriteerien seurannassa. Maakuntahallitus edellyttää, että valtakunnan tutkimustoiminta voi tällöin tarvittaessa kattaa myös Ahvenanmaan.*

Suhdetta Suomen lainsäädäntöön samoin kuin Ahvenanmaan toimivaltaan on arvioitava tarkemmin lopullisen sopimustekstin valossa.

## **Taloudelliset vaikutukset**

Sopimuksen aiheuttamia kansallisen toimeenpanon kustannuksia on vielä vaikea arvioida. Sopimuksen ei odoteta aiheuttavan merkittäviä muutoksia suomalaiseen lainsäädäntöön tai metsätalouden harjoittamiseen. Sopimuksen arvioidaan lisäävän jonkin verran valtiolle aiheutuvia menoja mm. lisääntyvien raportointivelvoitteiden osalta.

Sopimussihteeristön ja hallinnon kustannusten on alustavasti arvioitu olevan 0,5–1 miljoonaa €/v riippuen valittavasta YK-järjestöstä, sopimussihteeristön koosta ja toiminnan luonteesta. Mikäli sopimus viedään YK-järjestelmän piiriin ja sovitaan pakollisesta perusrahoituksesta sihteeristön toimintaedellytysten turvaamiseksi Suomen vuosittainen maksuosuus sihteeristö- ja hallintokuluista voisi olla aluksi noin 7 000 € ja kasvaa muutamassa vuodessa noin 13 000 euroon (soveltaen YK:n yleistä kustannusjakotaulukkoa). Suomelle aiheutuvat kustannukset nousisivat, mitä vähemmän maita tulisi mukaan sopimuksen rahoittamiseen.

## **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Suomen tavoitteet sopimusneuvotteluille ovat aiemmilla neuvottelukierroksilla toteutuneet kohtuullisen hyvin. Neuvottelutekstiluonnoksen periaatteissa korostetaan kunkin maan omaa vastuuta alueensa metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä sekä siihen liittyvien poliitikkojen kehittämisestä ja toimeenpanosta kansallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan. Neuvottelutekstiluonnoksessa korostetaan myös metsäsektorin toimintaedellytysten ylläpitämistä ja vahvistamista. Suomelle tärkeä metsien talouskäytön hyväksyttävyyden ja metsiin pohjautuvien elinkeinojen kehittäminen tulevat esille neuvottelutekstiluonnoksessa. Metsiä ja metsätaloutta koskevia yleisiä sitoumuksia voidaan pitää tasapainoisina ja ne ottavat huomioon metsien kestävä hoidon ja käytön (ml. suojelun) taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökohdat.

Neuvottelutekstiluonnokseen ei sisälly määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita, eivätkä nämä enää ole olleet esillä neuvotteluja viimeksi käytäessä. Suomelle ongelmalliseen metsäpinta-alan pienenemiseen ei ole suoraa viittausta neuvottelutekstiluonnoksessa; tosin asiaa koskevan kohdan sanamuoto on vielä lopullisesti hyväksymättä.

Mikäli keskeisimmät metsämaat sekä mahdollisimman moni Euroopan maa liittyy sopimukseen, odotetaan sopimuksella olevan myönteisiä vaikutuksia kansainvälisen tason yhteistyön lisäämiseen ja lähialueyhteistyöhön metsäsektorilla. Sihteeristöjärjestelyistä riippuen sopimus voisi myös edesauttaa kansainvälisten

järjestöjen yhteistyötä. Sopimuksen voidaan olettaa johtavan metsäasioiden tasapuolisempaan käsittelyyn Euroopan unionissa, jossa metsien talous- ja elinkeinonäkökulmat jäävät usein ottamatta huomioon. Toisaalta sopimuksen vaikutusta EU:n metsäasioiden käsittelyyn on vaikea arvioida ennakolta.

## **Asiakirjat**

Draft Ministerial Decision on Resuming the Negotiations on a Legally Binding Agreement on Forests in Europe + Annex 1

Council endorsement of the draft Ministerial Decision to resume negotiations on a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (WK 253/2019 REV 1)

Draft Negotiating Text for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (as at 8 November 2013, 23:00)

Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätös valtuuttaa puheenjohtajavaltio neuvottelemaan jäsenvaltioiden puolesta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvista Euroopan metsäsopimuksen määräyksistä (päätös 2011/712/EU, EUVL 285 s.1, 1.11.2011)

Neuvoston päätös Euroopan unionin osallistumisesta Euroopan metsiä koskevasta oikeudellisesti sitovasta sopimuksesta käytäviin neuvotteluihin (10984/11 + ADD 1)

## **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Teemu Seppä, maa- ja metsätalousministeriö, p. 0295162158

## **EUTORI-tunnus**

EU/2011/0979

## **Liitteet**

## **Viite**

---

|               |                                                |
|---------------|------------------------------------------------|
| Asiasanat     | metsät                                         |
| <b>Hoitaa</b> | <b>MMM</b>                                     |
| Tiedoksi      | EUE, OKM, RUOKA, SM, TEM, UM, VM, VNK, VTV, YM |

---