Eduskunnan Brysselin-toimiston BRU-raportti 8/2021

EU:n uusi metsästrategia

1. Tiivistelmä....1
2. Tausta....2
3. Sisältö....2
4. Arviointia....3
5. Seuraavat askeleet....4

1. Tiivistelmä

Komissio on valmistelemassa uutta metsästrategiaa vuosien 1998 ja 2013 strategioiden jatkoksi. Metsästrategialla pyritään sopimaan yleisistä puitteista, jotka koskevat metsiin liittyvää lainsäädäntöä. **Aiemmat metsästrategiat ovat lähtökohtaisesti pohjautuneet kokonaisvaltaiseen kestävään lähestymistapaan, jossa painotetaan tasapainoa metsien ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten tarkoitusten välillä**. Uudelle strategialle on voimakas tarve, **sillä metsiin liittyvää sääntelyä on nyt käynnissä EU:ssa monella eri suunnalla**. Metsien rooli niin luonnon monimuotoisuuden, uusien ei-fossiilisten raaka-aineiden kuin hiilinielujen lähteenä tekee niistä EU-tasolla mielenkiinnon kohteen myös tulevassa.

Uusi metsästrategia on pohjautumassa viiteen pilariin: metsien taloudellinen käyttö, monimuotoisuus, hallinto, mahdollistavat politiikat (yhteydet muihin EU:n rahoitusinstrumentteihin) sekä **kansainvälinen ulottuvuus**. Komission valmistelutyöhön liittyvät keskeiset dokumentit **antavat viitteitä komission painottavan metsien ennallistamisen ja suojelun näkökulmaa**. Huomionarvoista on myös se, että **komissio on valinnut strategian valmisteluun aiemmasta poiketen eri alat kattavan lähestymistavan (ympäristöasioiden, ilmastoasioiden ja maa- ja metsätalousasioiden pääosastot valmistelevat asiaa yhdessä)**. Tämä heijastaa metsästrategiaan kohdistuvaa aiempaa suurempaa poliittista mielenkiintoa komission taholta. Samalla kun komissio valmistelee metsästrategiaa, sekä **Euroopan parlamentti että EU:n neuvosto ovat jo antaneet omat kantansa metsästrategiaan viime syksynä**. **Molempia kantoja voidaan tulkita jatkumoksi aiempiin metsästrategioihin**. Ne kannattavat tasapainoista ympäristö-, talous- ja sosiaalinäkökohdat huomioivaa lähestymistapaa sekä korostavat jäsenvaltioiden päätösvaltaa metsäasioissa.

Keskeinen metsästrategiaa koskeva kysymys on, kuinka vahvasti komission esitys tulee pohjautumaan painotuksiin metsien ennallistamisesta ja kuinka vahvasti se poikkeaa aiemmasta kokonaisvaltaisesta kestävyyskriteerien näkökulmasta. Metsästrategian piti valmistua jo viime vuoden lopulla. Asia on viivästynyt. **Strategiaa voitaneen odottaa aikaisintaan kesällä, kun huhtikuulle jatkuvan julkisen kuulemisen tulokset on huomioitu**. Strategia tulee vaikuttamaan metsiin liittyvään lainsäädäntöön tulevina vuosina, joten se on Suomen kannalta merkittävä.

2. Tausta

Komissio on valmistelemassa uutta metsästrategiaa. EU:lla on lähes 182 miljoonaa hehtaaria metsää, jotka kattavat 43 % sen maa-alasta. EU:lla ei ole yhteistä metsäpolitiikkaa ja metsäasiat kuuluvat lähtökohtaisesti kansallisen toimivallan piiriin. Toisaalta EU:ssa on aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä, esimerkiksi ympäristöasioiden alueella, jotka koskevat metsiä ja ovat jaetun toimivallan piirissä. **Kokonaisuutena metsäasioiden koordinointi on tapahtunut EU:n metsästrategian avulla**. Metsästrategialla pyritään sopimaan yleisistä puitteista, jotka koskevat metsiin liittyvää lainsäädäntöä. Tämä koskee muun muassa miten metsien rooli nähdään yleisesti sekä millä prosesseilla metsiin liittyvistä tavoitteista sovitaan. Ilman metsästrategiaa tulisivat metsiin liittyvät kysymykset ratkaistavaksi aina kunkin lainsäädännöllisen hankkeen yhteydessä. Ilman metsästrategiaa metsäasioiden koordinointi tuottaisi myös merkittävää hallinnollista taakkaa. **Olennainen metsäasioiden käsittelyn foorumi jäsenvaltioiden ja komission kesken on myös EU:n pysyvä metsäkomitea**.

Ensimmäinen metsästrategia on vuodelta 1998. Taustalla oli Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittyminen EU:hun, jolloin unionin metsäala laajeni voimakkaasti. Strategiasta laadittiin uusi versio vuonna 2013. Vuosien 1998 ja 2013 metsästrategiat ovat lähtökohtaisesti pohjautuneet **kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa halutaan saavuttaa tasapaino taloudellisten intressien, metsien sosiaalisten näkökulmien sekä ympäristön kannalta**. Tämä näkyy muun muassa vuoden 2013 strategian ydinkäsitteessä ”kestävä metsänhallinta”, joka määritetään metsien käytöksi tavalla, joka säilyttää niiden monimuotoisuuden, tuottavuuden uusiutumiskyvyn ja elinvoiman siten, että metsät voivat toteuttaa niiden ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia rooleja.

Nyt valmisteilla olevan metsästrategian on tarkoitus olla vuoden 2013 strategian seuraaja ja yleinen viitekehys, jonka kautta metsiin liittyvää EU-sääntelyä tarkastellaan. Strategialle on voimakas tarve, sillä **metsiin liittyvää sääntelyä on nyt käynnissä EU:ssa monella eri suunnalla.** Merkittäviä esimerkkejä ovat biodiversiteettistrategia, hiilinieluihin liittyvän maankäyttöasetuksen (LULUCF) uudistus vuoden 2030 ilmastotavoitteita koskevaan 55-valmiuspakettiin liittyen sekä kestävän rahoituksen luokittelujärjestelmä eli taksonomia, johon liittyvillä tulevilla delegoiduilla asetuksilla määritetään muun muassa minkälainen metsänhoito katsotaan vihreäksi. Metsien rooli niin luonnon monimuotoisuuden, uusien ei-fossiilisten raaka-aineiden kuin hiilinielujen lähteenä tekee niistä EU-tasolla mielenkiinnon kohteen myös tulevassa. **Ylipäätään luonnon monimuotoisuus on noussut viime aikoina voimakkaaksi teemaksi**. Helmikuussa julkaistu laajasti huomiota saanut mittava Dasguptan raportti painottaa, että luonnon arvoa yhteiskunnalle ei huomioida tarpeeksi markkinahinnoissa. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on myös puhunut viime aikoina vahvasti luonnon monimuotoisuuden tärkeydestä muun muassa ehdottaen tammikuussa Pariisin sopimuksen kaltaista järjestelmää monimuotoisuuden piirissä.

3. Sisältö

Komission valmistelutyön yleisiin periaatteisiin saa viitteitä kolmesta keskeisestä dokumentista. **Vihreän kehityksen ohjelman** tiedonannossa joulukuulta 2019 linjataan, että EU:n metsien laatua ja määrää on parannettava, korostetaan kestävää metsitystä ja uudelleenmetsitystä, ja ilmoitetaan komission laativan metsästrategian joka ”kattaa koko metsänkierron ja edistää metsien tarjoamia monenlaisia palveluita”. Strategian keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan tehokas metsitys. **Biodiversiteettistrategiassa** viime toukokuulta korostetaan metsien olevan erittäin tärkeitä luonnon monimuotoisuuden kannalta. Strategiassa linjataan muun muassa, että oikeudellisen suojelun piirissä tulisi olla 30 % EU:n maa-alueista ja lisäksi tiukan

suojelun piirissä vähintään kolmannes EU:n suojelualueista sekä kaikki jäljellä olevat EU:n iki- ja aarniometsät. Erityisenä metsiä koskevana tavoitteena esitetään laadittavaksi metsästrategia, joka sisältäisi etenemissuunnitelman 3 miljardin puun istuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä. **Metsästrategian tiekartassa** viime syksyltä linjataan, että metsästrategialla pyritään vastamaan seuraavaan neljään kokonaisuuteen 1) ilmastonmuutoksen kautta seuraava uhka metsille, 2) metsien tärkeä merkitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä, 3) halu varmistaa, että metsät ja metsäteollisuus myötävaikuttavat ”moderniin, ilmastoneutraaliin, resurssitehokkaaseen ja kilpailukykyiseen talouteen” sekä 4) tarve varmistaa, että metsiä hoidetaan kestävästi niiden laatua ja määrää nostaen.

Komission metsästrategia on pohjautumassa viiteen pilariin: **metsien taloudellinen käyttö, monimuotoisuus** (mukaan lukien metsien suojelu ja ekologiset käytävät), **hallinto**, **mahdollistavat politiikat** (yhteydet muihin EU:n rahoitusinstrumentteihin, kuten yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja Horisontti-ohjelmaan) sekä **kansainvälinen ulottuvuus**. Hallinnon osalta keskustelussa on ollut malleja siitä, että kansallisille toimijoille halutaan antaa enemmän määrittelyvaltaa kuten yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ohessa on tehty (maakohtaiset strategiset suunnitelmat). Lisäksi vaikuttaa siltä, että pysyvä metsäkomitea on säilyttämässä keskeisen roolinsa, joskin komission edustusta mahdollisesti ehdotetaan laajennettavan. Strategian on myös vastattava EU:n kansainvälisiä tavoitteita ja sitoumuksia. Siten EU:n sisäisten linjausten on oltava yhteneväistä sen kansainvälisten vaatimusten, kuten metsäkadon vähentämisen, suhteen.

4. Arviointia

Komissio on valinnut strategian valmisteluun aiemmasta poiketen eri alat kattavan lähestymistavan. **Asiaa valmistelee komissiossa nyt kolme pääjaostoa**: **ympäristöasioiden DG ENVI, ilmastoasioiden DG CLIMA ja maa- ja metsätalousasioiden DG AGRI**. Lisäksi valmistelua on tehty joltain osin ainakin tutkimusasioiden DG RTD:ssä ja sisämarkkina-asioiden DG GROW’ssa. Aiemmin valmistelu on ollut pelkästään DG AGRIn vastuulla. On viitteitä, että DG ENVI on valmistelussa vahvassa roolissa. Tämä heijastaa **metsästrategiaan kohdistuvaa aiempaa suurempaa poliittista mielenkiintoa**, lähtien siitä, että **vihreän kehityksen ohjelma on** digitaalisen siirtymän ohella von der Leyenin **komission päähanke**.

Samalla kun komissio valmistelee metsästrategiaa, sekä Euroopan parlamentti että EU:n neuvosto ovat jo antaneet omat kantansa aiheeseen (mep Petri Sarvamaan vastaama parlamentin mietintö viime lokakuulta, neuvoston päätelmät viime marraskuulta). Molempia kantoja voidaan tulkita **jatkumoksi aiempiin strategioihin, niiden molempien kannattaessa tasapainoista ympäristö-, talous- ja sosiaalinäkökohdat huomioivaa lähestymistapaa. Molemmat kannanotot**, erityisesti neuvoston päätelmät, korostavat **jäsenvaltioiden päätösvaltaa metsäasioissa**. Molemmat tunnustavat pysyvän metsäkomitean tärkeyden.

Keskeinen metsästrategiaa koskeva kysymys on se, kuinka vahvasti komission esitys tulee pohjautumaan vihreän kehityksen ohjelman ja biodiversiteettistrategian painotuksiin metsien ennallistamisesta ja kuinka vahvasti se aikoo poiketa aiemmasta kokonaisvaltaisten kestävyyskriteerien jatkumosta, missä huomioidaan vahvasti myös talousnäkökulmat ympäristönäkökulmien ohella. **Lisäksi on esitetty huolia, että komissio pyrkisi tekemään esityksiä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden päätäntävaltaan**. Suomen kannalta haastavaksi voi muodostua myös kysymys siitä, kuinka hyvin komissio tunnistaa eri jäsenvaltioiden poikkeavat tilanteet metsien hoidon, metsien säilyttämisen ja metsätyyppien osalta. Lisäksi mielenkiinnon kohteena Suomen kannalta on se, kuinka pitkälle metsästrategiassa nähdään metsän mahdollisuudet ympäristön kannalta kestävien uusien materiaalien lähteenä.

5. Seuraavat askeleet

Metsästrategian piti valmistua jo viime vuoden lopulla. Asia on viivästynyt. Käynnissä on parasta aikaa julkinen kuuleminen 19. huhtikuuta asti. Koska palautteen käsittely vie aikaa, **strategiaa voitaneen odottaa aikaisintaan kesällä**. Koska komission työ on kesken, vielä on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan tulevan dokumentin sisältöön, niin poliittisesti kuin virkakunnan tasolla eri vastuuministeriöiden ja vastaavien komission pääosastojen välillä. **Strategia tulee vaikuttamaan metsiin liittyvään lainsäädäntöön tulevina vuosina**, joten se on Suomen kannalta merkittävä.