Ilmastopaneelin asiantuntijalausunto Valtioneuvoston kirjelmään 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. 23.2.2022. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta.

Suomen Ilmastopaneeli
Ilmastopanelistit Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, Timo Vesala, tiedesihteeri Matti Sihvonen

Euroopan komissio julkaisi 17.11.2021 lainsäädäntöehdotuksen (COM(2021) 706 final), jolla pyritään ehkäisemään tiettyjen metsäkatoa aiheuttavien tuotteiden pääsy EU-markkinoille sekä kehittämään niiden tuotantoketjuja myös EU:n sisällä. Ehdotus on osa laajempaa toimintasuunnitelmaa metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjumiseksi. Se esiteltiin ensimmäisen kerran komission tiedonannossa EU:n toimien tehostamisesta maailman metsien suojelemiseksi ja ennallistamiseksi (COM(2019) 352 final). Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen pääasiallisin aiheuttaja on maatalousmaan raivaaminen metsämaasta erityisesti tiettyjen hyödykkeiden (naudanliha, puu, palmuöljy, soija, kaakao tai kahvi) tuottamiseksi. EU on metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden merkittävä kuluttaja, eikä sillä ole erityisiä ja tehokkaita välineitä, joilla vähennettäisiin sen osuutta näihin ilmiöihin. Ehdotuksen tavoitteena on hillitä EU:n kulutuksen ja tuotannon aiheuttamaa metsien häviämistä ja metsien tilan heikkenemistä, mikä samalla vähentävää kasvihuonekaasupäästöjä ja edistää globaalin biologisen monimuotoisuuden turvaamista. Tavoitteena on minimoida metsien hävittämiseen tai tilan heikkenemiseen liittyvistä toimitusketjuista peräisin olevien tuotteiden kulutusta ja lisätä laillisten ja "metsähakkuuttomien" hyödykkeiden ja tuotteiden kysyntää ja kauppaa EU:ssa. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on parantaa EU:n yritysten ja kuluttajien tietoisuutta ostamistaan tuotteista lisäämällä tuotantoketjujen läpinäkyvyyttä. Ehdotuksella on vaikutuksia kansainväliseen kauppaan EU:n ja kolmansien maiden kesken.

Ilmastopaneelin yleiset huomiot

Asetusluonnos määrittää metsäkadon ja metsän tilan heikkenemisen käsitteet, toimijoiden ja viranomaisten velvollisuudet sekä maiden riskivertailun periaatteet. Suomi on sitoutunut tavoitteeseen pysäyttää globaali metsäkato vuoteen 2030 mennessä ja pitää komission aloitetta tervetulleena. Suomi esittää useita näkökohtia sellaisen sääntelyn luomiseksi, joka on läpinäkyvä, tehokas ja pitää hallinnollisen taakan kohtuullisena. Huolimatta sitoutumisestaan metsäkadon pysäyttämiseen, Suomi on erittäin varauksellinen komission ehdotuksen ydinsisältöön, eli metsäkatovapaiden tuotantoketjujen varmistamiseen. Tämä varauksellisuus koskee erityisesti raivatuilta pelloilta tulevan naudanlihan myyntiä, ja kestävän metsänhoidon vaatimusta. Ilmastopaneeli esittää seuraavassa erillisiä näkökohtia koskien näitä sekä järjestelmän rakentamisen yksityiskohtia.

Keskeiset käsitemääritykset

Metsäkato: Metsäkadolla tarkoitetaan asetuksessa metsän muuttamista maatalouskäyttöön ihmisen aiheuttamana tai muutoin. Yleisesti metsäkadolla tarkoitetaan metsäalan pienenemistä muiden maankäyttömuotojen tieltä (esim. maatalous, kaupungistuminen, kaivostoiminta). Asetuksessa määritelmä

on rajattu maatalouskäyttöön asetuksen piirissä olevien tuotteiden takia. Metsäkatovapaan tuotantoketjun määritelmä sisältää asetuksessa kaksi ehtoa: 1) hyödyke tai tuote on tuotettu maa-alueella, joka ei ole ollut metsäkadon kohde 31.12.2020 jälkeen, 2) puu on korjattu metsästä aiheuttamatta metsien tilan heikentymistä 31.12.2020 jälkeen. Ilmastopaneeli katsoo, että molemmat määritelmän ehdot ovat perusteltuja (päivämäärästä tarkemmin alempana).

Metsien tilan heikkeneminen: asetuksen mukaan metsien tilan heikkeneminen tarkoittaa sellaisia ei-kestäviä korjuuoperaatioita, jotka aiheuttavat pitkäaikaisia negatiivisia ekosysteemivaikutuksia metsien biologiseen tai taloudelliseen tuottavuuteen. Kestävä korjuuoperaatio tarkoittaa puunkorjuuta, jossa on huomioitu maaperän laatu ja moni-muotoisuus negatiivisten vaikutusten vähentämiseksi välttäen kantojen ja juurien korjuuta, luonnonmetsien tilan heikentämistä tai muuttamista plantaasimetsäksi ja korjuuta vaurioherkillä mailla, laajoja avohakkuita ja on varmistettu paikallisesti soveltuvat kynnysarvot kuolleelle puulle sekä käytetty korjuumenetelmiä, jotka vähentävät vaikutuksia maaperän laatuun sekä monimuotoisuus- ja kasvupaikkatekijöihin.

Komission esitys edellyttää, että metsätalous osoittaa olevansa kestävää erilaisten ekologisten, biologisten ja geofysikaalisten indikaattorien avulla. Valtioneuvosto korostaa, että metsien tilan heikkenemisen tarkasteluun liittyy suurta epävarmuutta. Valtioneuvosto korostaa, että metsien tilan määritelmästä on saatava mahdollisimman selkeä ja toimeenpanokelpoinen ottaen huomioon monenvälisen kansainvälisen yhteistyön ja ilman, että sillä yksityiskohtaisesti puututtaisiin kansallisen toimivallan piiriin kuuluviin metsätalouden menetelmiin.

Ilmastopaneeli katsoo osaltaan, että metsän tilan heikkenemisen määritelmää pitäisi tarkentaa merkittävästi (mitä esimerkiksi pitkäaikaisilla negatiivisilla ekosysteemivaikutuksilla tarkoitetaan). Tämä määritelmä ja sen mukaisen metsän tilan osoittaminen on yksi ehdotuksen suurimmista haasteista. Metsän tilaa tulisi tarkastella selkeiden ja yhtenäisten indikaattoreiden avulla, mutta metsän hoidon menetelmät joilla tiettyyn tilaan päästään, voitaisiin jättää kansalliseen harkintaan. Jos tavoiteltuun tilaan ei päästä, on se merkki kestämättömistä toimenpiteistä. Selkeät tieteellispohjaiset indikaattorit metsän tilasta ovat asetuksen tavoitteiden kannalta välttämättömiä.

Markkinoillesaattamiskielto: Kielto saattaa ja asettaa saataville unionin markkinoille sekä viedä unionin markkinoilta hyödykkeitä ja tuotteita, jotka eivät täytä asetuksen vaatimuksia. Asetukseen kuuluvat seuraavat kolme vaatimusta: 1) hyödykkeet tai tuotteet ovat metsäkatovapaita, 2) hyödykkeet tai tuotteet on tuotettu tuotantomaan lainsäädännön mukaisesti, 3) hyödykkeisiin tai tuotteisiin sovelletaan asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää (due diligence) 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Ilmastopaneeli katsoo, että markkinoillesaattamiskielto ja asetuksen vaatimukset ovat perusteltuja. Valtioneuvostolla on kuitenkin useita huomautuksia tätä kohtaa vastaan ja niitä käsitellään seuraavassa erikseen.

Metsäkadon estäminen ja Suomen maa- ja metsätalous

Naudanlihan tuotanto raivatuilta pelloilta. Komissio ehdottaa perustellusti EU:n toimijoille velvoitetta metsäkatovapaiden tuotantoketjujen varmistamiseksi. Ehdotuksessa kielletään naudanlihan markkinoille pääsy, jos sen tuotanto on aiheuttanut metsäkatoa. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus ei ole synerginen yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) säädösten kanssa, koska YMP:n säädöksissä metsästä raivattua maatalousmaata ei voida rajata tiettyjen EU:n rahoittamien suorien tukien ulkopuolelle.

Ilmastopaneeli katsoo, että valtioneuvoston näkemys ei ole yhteensopiva metsäkadon lopettamisen kanssa. Vaikka EU:n poliittiset linjaukset eivät olisikaan tässä suhteessa synergiassa keskenään, metsäkadon vähentämiseen pyrkivä asetus on tässä ensisijainen. YMP on erittäin monitavoitteinen, eikä se ole osoittautunut tehokkaaksi ilmasto- tai monimuotoisuustavoitteiden edistämisessä, mistä ilmastopaneeli on huomauttanut YMP:tä koskevassa lausunnossaan. Käsillä oleva ehdotus voi sen sijaan toteutuessaan olla tehokas metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen estämisessä, erityisesti jos sitä valvotaan tehokkaasti. Ilmastopaneeli katsoo, että komission ehdotus on erittäin hyvin perusteltu, eikä Suomella ole syytä vastustaa sitä.

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. Valtioneuvoston mukaan 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.

Ilmastopaneeli toteaa, että salliessaan viimeiset 10 vuotta vapaan pellonraivauksen Suomi on ottanut harkitun poliittisen riskin, jonka laukeamisesta on jo pidempään varoitettu. Vastuu metsäkadon jatkumisen sallimisesta on kuitenkin päättäjien, ei yksityisten viljelijöiden, joten valtioneuvoston huomio on perusteltu. Ilmastopaneeli kuitenkin huomauttaa, että taannehtivuus (31.12 2020) on tarpeen, jotta voitiin eliminoida kannustimet tehdä ennakoivaa metsäkatoa tai metsien tilan heikkenemistä asetuksen voimaantulon vuoksi. Huomattakoon, että ehdotettu päivämäärä ei koske vain naudanlihaa, vaan kaikkia tuotteita, jotka asetus kattaa; poikkeuksen salliminen voisi saattaa asetuksen alaiset tuotteet eriarvoiseen asemaan markkinoilla.

Metsät ja metsien tilan heikkeneminen. Valtioneuvoston on tyytymätön metsien tilan heikkenemistä koskevien kriteerien vaatimukseen. Sen mukaan EU-tasolla tulee välttää kestävän metsätalouden yksityiskohtaista sääntelyä ja kunnioittaa perussopimuksissa säädettyä toimivallan jakoa; metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin kansallisen toimivallan piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden metsiä koskevat olosuhteet ovat hyvin erilaisia. Valtioneuvoston kanta koskien metsien tilan heikentymisen yhteistä sääntelyä on heikosti perusteltavissa. Metsäkadon pysäyttämiseksi tarvitaan kuitenkin yhtenäistä ja harmonisoitua säätelyä. Kuten ehdotuksessa todetaan, korkeimman tason harmonisointi on välttämätöntä, jotta vältetään erilaisten standardien rinnakkaiselo jäsenvaltioiden välillä, mikä heikentäisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatetta. Asetus asettaa suoria vaatimuksia kaikille toimijoille ja tarjoaa siten tarvittavan oikeusvarmuuden ja täytäntöönpanomahdollisuuden täysin yhdentyneiden markkinoiden luomiseksi kaikkialla EU:ssa.

Asetuksen toteuttaminen: toimijoiden ja viranomaisten velvollisuudet

Perinteinen oikeustaloustieteellinen näkemys korostaa valvonnan ja rangaistuksen merkitystä tilanteessa, jossa haitallista toimintaa (tässä metsäkatoa) harjoittava toimija tietää enemmän kuin valvoja. Tämän kaltaisessa tilanteessa valvonnan laajuuden ja tiheyden sekä rangaistuksen suuruuden välillä on valintatilanne: valvonnan tiheyttä voi vähentää, jos vastaavasti rangaistusta korotetaan. Säännösten vastaisesti toimimisen odotetun rangaistuksen (valvonnan kohteeksi joutumisen todennäköisyys kertaa rangaistus) täytyy olla vähintään säännösten noudattamatta jättämisen hyödyn suuruinen, jolloin toimijoilla ei ole taloudellista kannustinta toimia säännösten vastaisesti. Tämän periaatteen pohjalta tulisi määrittää toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet, eli säätelijän valvonta ja toimijan sääntöjen mukainen toiminta ja rangaistus niistä poikkeamisesta.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä vähintään yksi toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa asetuksen säännösten noudattamisesta. Tarkastusten tulisi kattaa vuosittain 5% markkinoille saatettavista tai vientiä harjoittavista toimijoista, sekä 5% kunkin markkinoille saatettavan tai markkinoilta vietävän hyödykkeen määrästä. Korkean riskin maiden kohdalla vuosittain tekemät tarkastukset kattavat vähintään 15% toimijoista sekä 15% riskialttiissa maissa tai niiden osissa tuotettujen hyödykkeiden ja tuotteiden määrästä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut tarkastustasot ovat korkeita ja vaativat paljon resursseja. Valtionneuvoston mukaan asian käsittelyssä tulee pyrkiä siihen, että viranomaisille kohdentuvat uudet tehtävät ovat oikeasuhtaisia ja perusteltuja tavoitteisiin nähden. Ilmastopaneeli toteaa, että asetuksen ehdotus on perusteltu sen globaalin vaikuttavuuden takia. Tarkastustasoja voidaan laskea, jos samalla nostetaan rangaistusta. Tärkeintä on, että tarkastukset ovat satunnaisia, todennäköisyydet ja rangaistukset kaikkien tiedossa, ja että odotettu rangaistus on vähintään yhtä suuri kuin säännösten vastaisesti toimimisen hyöty. Toimivilla markkinoilla valvonnan kulut siirtyvät kysynnän ja tarjonnan hintajoustojen mukaisesti asetuksen piirissä olevien tuotteiden hintoihin.

Valtioneuvosto katsoo tehokkaan valvonnan olevan kustannustehokkaammin saavutettavissa riskiperusteisesti kohdistettujen tarkastusten kuin ennalta määritettyjen tarkastusmäärien avulla. Ilmastopaneeli toteaa, että järjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että tarkastukset tehdään pääsääntöisesti ilman ennakkovaroitusta: valvonnan tulee olla satunnaista.

Maiden vertailujärjestelmä

Maiden vertailujärjestelmän avulla komissio arvioi riskiä sille, että tuottavatko maat tai maan osat hyödykkeitä ja tuotteita, jotka eivät ole metsäkatovapaita. Vertailujärjestelmä auttaa toimijoita tunnistamaan matalan riskin maat. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa kuvattua maita koskevan vertailujärjestelmän kriteerien tulee olla mahdollisimman objektiiviset ja läpinäkyvät. Metsäkatoa koskevassa tarkastelussa tulee myös pyrkiä huomioimaan valtion metsäkatoa ehkäisevät toimenpiteet. Ilmastopaneeli yhtyy valtioneuvoston näkemykseen objektiivisten ja läpinäkyvien kriteerien osalta. Ilmastopaneeli myös huomauttaa, että ehdotuksen mukaisesti kaikki maat ovat aluksi standardiriskitason maita, ja niiden riskiluokitus muuttuu, kun havaitaan tiettyihin maihin liittyvien tuotteiden tai tuotantoketjujen aiheuttavan metsäkatoa tai metsien tilan heikkenemistä. Ilmastopaneeli katsoo, että riskiarvion pitäisi enemmin perustua maan metsäkadon määrään ja metsien todelliseen ekologiseen/biologiseen/geofysikaaliseen tilaan, koska valtion toimenpiteet voivat myös olla hyvin tehottomia metsäkadon estämisen suhteen.

Asetuksen merkitys

Asetusehdotus on tärkeä avaus torjua globaalia metsäkato-ongelmaa EU:n kysyntä- ja tarjontatoimien avulla. Asetuksen täysimääräinen toimenpano vähentäisi merkittävästi globaaleja kasvihuonekaasupäästöjä nielujen ylläpidon kautta sekä edistäisi globaalin biologisen monimuotoisuuden ylläpitoa. Se mahdollistaa myös Suomen metsäkadon lopettamisen. Samalla asetuksen täysimääräinen toimeenpano vahvistaa kestävien tuotteiden hintakilpailukykyä markkinoilla. Ilmastopaneeli katsoo, että asetus pitää toimeenpanna täydessä laajuudessaan, jotta vältyttäisiin markkinoiden vääristymiltä. Metsäkato on globaali ongelma ja tämän takia tarvitaan selkeää ja harmonisoitua kansainvälistä säätelyä ratkaisun saavuttamiseksi.