Asia: Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä.. (U 4/2024 vp)

Eduskunta
Eduskunnan suuri valiokunta, ke 3.4.2024 klo 13.

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Kari T Korhonen

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Luonnonvarakeskus (Luke) kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle U 4/2024 vp koskien komission ehdotusta asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten.

Euroopan komissio ehdotus asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten (”metsien monitorointiasetus”, COM(2023) 728 final) on osa EU:n uuden metsästrategian (COM(2021) 572 final) toteutusta.

Komission asetusehdotuksen perustelujen mukaan EU:n metsiin kohdistuu yhä enemmän paineita ilmastonmuutoksen ja ihmisen kestämättömän toiminnan vuoksi. Metsiä uhkaavat maastopalojen, metsätuholaisten, kuivuuskausien ja helleaaltojen kaltaiset vaarat, jotka voivat johtaa kansalliset rajat ylittäviin tuhoihin. Paineet heikentävät metsien selviytymiskykyä ja uhkaavat metsien kykyä täyttää erilaiset ympäristöön liittyvät, sosiaaliset ja taloudelliset tehtävänsä. Laadukas metsien seurantajärjestelmä voi auttaa torjumaan paremmin edellä mainittuja paineita ja vaaroja.

Asetusehdotuksen mukaan nykyiset metsien seurantavälineet eivät ole täysin tarkoituksenmukaisia. Kansallisten metsäinventointien tietojen yhdenmukaistamisessa on keskitytty muutamiin metsävaroihin liittyviin keskeisiin muuttujiin, kuten maanpäälliseen biomassaan, puustoon ja kokonaiskasvuun, ja näidenkin tapauksessa tietojen oikea-aikaisuudessa ja saatavuudessa on puutteita. Muiden muuttujiin osalta, erityisesti niiden, jotka liittyvät luonnon monimuotoisuuteen, ei tietoja ole pyritty yhdenmukaistamaan, mikä vaikeuttaa EU:n laajuista metsäekosysteemien tilan arviointia. Kaiken kaikkiaan tiedot EU:n metsien tilasta, niiden ekologisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta arvosta, niihin kohdistuvista paineista ja niiden tarjoamista ekosysteemipalveluista ovat asetusehdotuksen mukaan hajanaisia ja rikkonaisia, ja niissä on aukkoja ja päällekkäisyyksiä.

Komission ehdotuksen tavoitteena on i) varmistaa johdonmukainen ja laadukas seuranta, jonka avulla voidaan seurata edistymistä metsiä koskevien EU:n tavoitteiden, poliittisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisessa, mukaan lukien luonnon monimuotoisuus, ilmasto ja kriisitoimet; ii) parantaa riskinarviointia ja -valmiutta; ja iii) tukea maankäyttäjien ja viranomaisten näyttöön perustuvaa päätöksentekoa sekä edistää tutkimusta ja innovointia. Asetusehdotuksella on EU:n uuden metsästrategian lisäksi yhtymäkohtia moniin muihin EU:n metsiin liittyviin politiikkoihin, kuten biodiversiteettistrategiaan, ennallistamisasetukseen, metsäkatoasetukseen, biotalousstrategiaan ja RED III-direktiiviin.

2 Lausunto

Luke yhtyy valtioneuvoston kirjelmän näkemyksiin tietoon ja näyttöön perustuvasta päätöksenteosta, laadukkaan ja johdonmukaisen metsätiedon sekä EU-tason harmonisoinnin tärkeydestä. Luken näkemyksen mukaan nämä tavoitteet näkyvät myös komission ehdotuksessa. Ehdotuksen ansioina voidaan pitää myös erityisesti liitteen II (jäsenvaltioiden toimittamat tiedot) osalta sitä, että valitut indikaattorit ovat valtaosin jo nykyisin käytettyjä indikaattoreita, joiden tietojen toimittamiseen Suomella on hyvä valmius. Lausunnossaan Luke haluaa nostaa esille seuraavia valtioneuvoston kirjelmää täydentäviä seikkoja:

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään (luku 4), että komission vaikutusarvio ei kuvaa riittävästi iki- ja aarniometsien kartoittamisen kustannuksia. Luke yhtyy tähän näkemykseen kartoituksen korkeista kustannuksista sekä korostaa sitä, että kartoituksen tekeminen hyvin edullisesti pelkän kaukokartoitustiedon varassa ilman maastohavainnointia voisi johtaa vielä tätäkin suurempiin kustannuksiin metsätaloudelle ja metsänomistajille. Luonnonvarakeskukselle monitorointiasetus aiheuttaisi tarpeita lisäresursseille erityisesti siinä tapauksessa, että asetusehdotuksen liitteen III lisämuuttujat tai jotkin muut lisämuuttujat tulisivat delegoidun säädöksen tai täytäntöönpanosäädöksen perusteella tehtäviksi. Tällöin lisäkustannukset ja hallinnollinen taakka voisivat olla hyvinkin suuret. Erityisesti on huomattava, että säädöksen vaikutustenarviointiraportissa esitetty arvio uusien muuttujien harmonisoinnin hinnasta (10 000 euroa/muuttuja/jäsenvaltio) voi olla monikymmenkertainen aliarvio tilanteessa, jossa uusi muuttuja johtaisi uusiin mittauksiin kansallisessa seurantajärjestelmässä. Luke yhtyy valtioneuvoston kirjelmän näkemykseen siitä, että asetuksen liitteen II indikaattoriluettelon muuttaminen komission delegoiduilla säädöksillä sisältää Suomelle riskin huomattavista kustannuksista, koska Suomi on EU:n metsäisin maa ja uuden yksityiskohtaisen tiedon kerääminen on siksi kallista. Riskiä korostaa se, että komissiolla ei välttämättä ole mahdollisuutta arvioida uusien vaatimusten taloudellisia seuraamuksia realistisesti.

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään tarpeelliseksi tarkentaa, miten kerätyt metsätiedot tuovat konkreettista lisäarvoa ja tukevat asetusehdotuksen tavoitteita. Valtioneuvosto myös katsoo, että ensisijaisesti tulisi hyödyntää jäsenvaltiotasoista tilastotietoa ehdotetun karttajärjestelmän sijaan. Luke yhtyy näihin näkemyksiin. EU-tason tai jäsenvaltiotason politiikkojen suunnittelu tulee pohjautua tietoon, jonka luotettavuus voidaan arvioida. Kaukokartoituksella tuotetun karttatiedon osalta luotettavuutta yleisesti ottaen ei voida käyttökelpoisella tavalla arvioida. Lisäksi karttatiedon yhteyttä EU-tason päätöksen tekoon ei ole asetuksessa osoitettu. Metsätalouden operatiivisessa toiminnassa karttamuotoinen tieto on arvokasta, mutta tällaisen tiedon tuottaminen EU-tasolla on kyseenalaista erityisesti siksi, että tiedon tarve vaihtelee paikallisesti ja ajallisesti, jolloin yleiseurooppalaisella järjestelmällä ei voida tehokkaasti vastata yksittäisen toimijan tietotarpeisiin.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan metsien tilan seurannassa tuotetut perusaineistot ml. kerättyjen koealojen sijaintitiedot tulisi olla tietojen luotettavuuden vuoksi salassa pidettävää tietoa. Luke korostaa, että valtakunnan metsien inventoinnin pysyvien koealojen sijainti ei voi olla julkista tietoa seurannan luotettavuuden takaamiseksi. Asetusehdotus tunnistaa tämän tarpeen 9 artiklassa, mutta koska kyse on kansallisesti merkittävistä seurantajärjestelmistä, tulisi jäsenmailla olla päätösvalta siitä, millainen

sijaintitiedon salausjärjestelmä on riittävä. Koealatason tietojen kokoaminen komissioon tarkoittaa EU:n hallinnon kustannusten kasvua ja päällekkäistä työtä jäsenvaltioiden hallinnon kanssa.

Valtioneuvoston kirjelmässä ei ole kiinnitetty riittävää huomiota asetusehdotuksen metsäyksikön käsitteen ongelmallisuuteen ja monitulkintaisuuteen. Asetusehdotuksen mukaan (4 artikla) komissio kehittäisi metsäyksiköiden maantieteellisesti täsmällisen tunnistusjärjestelmän, jota se myös päivittäisi säännöllisesti kaukokartoitusmenetelmin. Asetusehdotuksessa ei kuitenkaan avata, mihin järjestelmää käytettäisiin tai mitä konkreettista lisäarvoa se toisi asetuksen tavoitteiden näkökulmasta. Riskinä on, että metsäyksiköiden tunnistusjärjestelmän kautta metsiin tehtäisiin keinotekoisia rajoja, jotka hankaloittaisivat metsätaloutta, lisäisivät hallinnollista taakkaa ja olisivat mahdollisesti tietosuojan näkökulmasta ongelmallisia tuomatta mitään lisähyötyä. Esimerkiksi Suomessa Suomen metsäkeskus pitää yllä metsien paikkatietojärjestelmää, jossa metsikkökuviot luodaan metsävaratiedoista tiedonkeruun yhteydessä. Metsikkökuviot ovat ajassa hoitotoimenpiteiden tai luonnonhäiriöiden vuoksi muuttuvia, eivätkä metsävaratiedonkeruun yhteydessä luodut kuviorajat millään tavalla rajoita metsien hoitoa tai käyttöä. Asetusehdotuksesta ei toisaalta selviä, tarkoitetaanko metsäyksiköllä metsikkökuviotasoa vai kenties jotain alueellisesti laajempaa tai suppeampaa tasoa. Asetusehdotusta tulisi kehittää siten, että metsäyksiköiden ja niiden tunnistusjärjestelmän tarpeellisuus sekä käyttötarkoitus perustellaan selkeästi. Lisäksi metsäyksikön määritelmä (esimerkiksi koko ja rajausperusteet) tulisi tarkentaa yksiselitteiseksi.

Suomessa on pitkä perinne kansallisten metsäohjelmien laadinnasta. Säädösehdotuksessa mainittu (kansallisen tason) metsäsuunnitelma ei siten Suomen kannalta sisällä välttämättä uusia elementtejä. Luonnonvarakeskus yhtyy valtioneuvoston kantaan jäsenvaltioiden metsäsuunnitelmien vapaaehtoisuudesta. “Jäsenvaltioiden metsäsuunnitelma” -termin sijasta olisi kuitenkin parempi käyttää termiä “jäsenvaltion metsästrategia" tai ”jäsenvaltion metsäohjelma”. Näin vältettäisiin mahdolliset väärinkäsitykset liittyen esimerkiksi siihen, että jäsenvaltioiden metsäsuunnitelmia ei tultaisi laatimaan operatiivisella metsäyksikkö- tai metsikkökuviotasolla. Lisäksi haluamme tuoda esiin, että Lukessa on käynnissä tutkimus, jossa analysoidaan ja vertaillaan jäsenvaltioiden nykyisiä metsästrategioita, mm. niiden metsiin liittyvien tavoitteiden laajuuden (metsätalous, ympäristö, metsien kasvu, ilmasto, metsien monikäyttö jne.) näkökulmista. Tutkimus tuottaa arvokasta tietoa niin Suomen metsästrategian kehittämisen kuin EU:n jäsenvaltioiden metsästrategioiden painotusten näkökulmista jo vuoden 2024 aikana.

3 Lausunnon tiivistelmä

- Metsiä koskevan tiedon kerääminen kansallisten järjestelmien pohjalta EU-tasolle harmonisoituna on perusteltua. Lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on käytössä valtakunnan metsien inventointi, joka säädösehdotuksen mukaisesti voi toimia EU-tason tiedonkeruun perustana. Säädösehdotuksen sisältämä luettelo jäsenmaiden toimittamaksi kerättävästä tiedosta on kuitenkin laaja verrattuna nykyisin kerättäviin tietoihin.

- Ehdotetun lainsäädännön kustannusvaikutus Suomelle on huomattava, koska se sisältää esimerkiksi vaatimuksen iki- ja aarniometsien karttojen toimittamisesta komissiolle lyhyellä aikavälillä. Lisäksi huomattavia

lisäkustannuksia voi aiheutua Suomen kaltaiselle metsäiselle maalle, jos delegoidulla säädöksellä jäsenvaltioiden vastuulle tulee uusia seurattavia indikaattoreita.

- EU-tason lainsäädännön sekä kaukokartoituksella tuotettujen karttojen yhteys EU:n päätöksentekoon ei ole selvää. Lainsäädäntöedotus on tältä osin kyseenalainen.

- Koealatason tietojen kokoaminen komissioon tarkoittaa EU:n hallinnon kustannusten kasvua ja päällekkäistä työtä jäsenmaiden hallinnon kanssa.

- Metsäyksiköiden tunnistamisjärjestelmän tarpeellisuus ja käyttötarkoitus jää asetusehdotuksessa hämärän peittoon.

- Kansallisia metsäohjelmia ja -strategioita (metsäsuunnitelmia) koskien Luonnonvarakeskus tuottaa tutkimustietoa EU:n jäsenvaltioiden metsästrategioiden tavoitteista.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 26.03.2024 klo 14:34:19.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Kari T Korhonen
Kari T Korhonen, Antti Mutanen, Mikko Kurttila

Liitteet:

Tiedoksi: