Valiokunnan lausunto MmVL 27/2018 vp– E 115/2018 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan metsiä koskevan oikeudellisesti sitovan sopimuksen neuvotteluiden uudelleenkäynnistäminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan metsiä koskevan oikeudellisesti sitovan sopimuksen neuvotteluiden uudelleenkäynnistäminen (E 115/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansainvälisten asiain neuvos Teemu Seppä, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Olli Tahvonen, Helsingin yliopisto
- professori Jouni Pykäläinen, Itä-Suomen yliopisto
- senior advisor Taneli Kolström, Luonnonvarakeskus
- asiantuntija Satu-Marja Tenhiälä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- kestävän kehityksen päällikkö Tiina Vuoristo, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- asiantuntija Satu-Marja Tenhiälä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

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.

Valmis
5.0

— 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 sopimustekstiluonnos on esitelty aiemmassa U-jatkokirjeessä (MMM2013-00411).

Valtioneuvoston kanta

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

1) Päätösluonnos 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 ilmastosopimus, 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta toteaa, että nyt käsittelyssä oleva päätösluonnos sopimusneuvotteluiden aloittamisesta uudelleen on linjassa aiemmin asetettujen tavoitteiden kanssa. Tästä syystä valiokunta pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti hyvänä neuvotteluiden aloittamista. Koska neuvotteluiden arvioidaan osuvan Suomen puheenjohtajakaudelle syksyllä 2019, maallamme on erinomaiset mahdollisuudet vaikuttaa neuvotteluiden etenemiseen ja myös lopulliseen sisältöön.

Valiokunta korostaa sitä, että EU:lla ei ole yhteistä metsäpolitiikkaa, ja toimivalta metsien käytön osalta on pääosin jäsenmailla. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että viime vuosina EU:n yhteisten energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikkojen rooli metsiä koskevissa asioissa on kasvanut merkittävästi. Samalla metsiin ja metsäsektoriin kohdistuvat odotukset ja haasteet ovat kasvaneet ja päätöksenteko monimutkaistunut. EU:ssa metsäasioiden tasapuolinen käsittely on kärsinyt koordinaation puutteesta. Euroopan metsiä koskevan oikeudellisesti sitovan sopimuksen yksi päätavoite on ollut ja tulee edelleen olla selkärangan luominen metsiä koskevalle päätöksenteolle Euroopassa ja siten myös EU:ssa. Sopimuksella voidaan nostaa metsien talous- ja elinkeinonäkökulma merkittävämpään rooliin tehtäessä metsiä koskevia päätöksiä.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että neuvotteluihin osallistuu EU:n jäsenvaltioiden lisäksi laaja joukko muita Euroopan maita. Euroopan maiden yhteinen tahto edistää kestävää metsätaloutta, metsäsektorin toimintaedellytyksiä ja siirtymistä kohti biopohjaista kiertotaloutta voi heijastua positiivisesti myös globaaliin keskusteluun. Lisäksi usean eurooppalaisen maan hyväksymä metsäsopimus voi tuoda laajempaa näkemystä myös EU:ssa käytävään keskusteluun metsien käytöstä ja vähentää siten EU-metsäpolitiikkaan liittyviä riskejä.

Valiokunta edellyttää, että jokaisen maan tulee itse vastata oman alueensa metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä sekä siihen liittyvistä politiikoista. Kuitenkin yhtenäiset ja toimivat kriteerit ja indikaattorit ajantasaisine tietoineen mahdollistavat metsien kestävän hoidon ja käytön taloudellisten, ympäristöllisten, sosiaalisten ja kulttuuristen näkökohtien tasapainoisen huomioimi-

sen. Ne myös vahvistavat laajempaa yhteistä näkemystä metsien hoidosta ja käytöstä tilanteessa, jossa EU:lla ei ole yhteistä metsäpolitiikkaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tulevan sopimuksen kestävään käyttöön liittyvistä asiakohdista löydettiin pitkällisten neuvotteluiden jälkeen yhteinen näkemys vuonna 2013. Neuvottelutekstiluonnoksen periaatteissa korostetaan kunkin maan omaa vastuuta alueensa metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä sekä siihen liittyvien politiikkojen kehittämisestä ja toimeenpanosta kansallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan. Tekstiluonnos tarkastelee kestävän metsätalouden kolmea pilaria tasapuolisesti ja korostaa metsäsektorin toimintaedellytysten vahvistamista sekä metsiin perustuvien elinkeinojen kehittämistä. Valiokunta pitääkin valtioneuvoston kannan mukaisesti erittäin tärkeänä, että sopimustekstiä ei muuteta kuin niiltä osin kuin se on uusimpien kansainvälisten sopimusten ja toimintaympäristön muutosten vuoksi välttämätöntä.

Metsäsopimus on luonteeltaan sekasopimus, jossa osa määräyksistä on EU:n ja osa jäsenvaltioiden toimivallan alla. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että on edelleen epäselvää, kuinka sekasopimusta käytännössä EU:n alueella toimeenpantaisiin. Komissiolla olisi todennäköisesti esitysoikeus EU-tason toimeenpanon osalta useissa kysymyksissä, mikä johtaisi käytännössä ainakin osittaiseen EU-tason sääntelyyn metsäsopimuksen puitteissa. Sen vuoksi valiokunta painottaa, että Suomen on EU:n jäsenvaltiona tiedostettava sekasopimukseen liittyvät riskit ja minimoitava ne jo neuvotteluprosessin aikana.

Valiokunta toteaa, että yksi merkittävä syy neuvotteluiden kariutumiseen viisi vuotta sitten oli eriävä näkemys sopimuksen kattojärjestöstä. Jotta neuvottelut voidaan aloittaa uudelleen, on kattojärjestöstä oltava yhteinen näkemys jo ennen ensimmäistä neuvottelua. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä nyt saavutettua yhteisymmärrystä siitä, että neuvottelut käynnistettäisiin YK:n Euroopan talouskomission (UNECE:n) alla. On olennaista, että mukana on riittävän laaja joukko valtioita (ja metsäpinta-alaa) UNECE:n myötä myös EU:n ulkopuolelta. Lisäksi on loogista, että UNECE on myöhemmin sopimuksen sihteeristön sijaintipaikka. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että Suomi käyttää yleiseurooppalaisia metsien kestävän hoidon ja käytön kriteerejä (Forest Europe -prosessi) metsien tilan raportoinnissa. Näitä tietoja käytetään myös tutkimustyössä vertailtaessa metsien hoitoa ja käyttöä, kestävyyden eri ulottuvuuksia ja kysymyksiä sekä metsäpolitiikkaa eri maiden välillä. UNECE-linkki ja kytkentä Forest Europe -prosessiin tulisi osaltaan vahvistamaan mainittuja tutkimuksen ja vertailtavuuden edellytyksiä. Valiokunta korostaa, että tutkimustietojen pitää olla avoimia.

Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta katsoo, että sopimuksen ja sihteeristön rahoituksen tulee perustua pakolliseen jäsenmaksuun, jolle YK:n maksuosuusluokitus luo hyvän perustan. Oikeudellisesti sitovan metsäsopimuksen on sidottava kaikkia jäsenvaltioita tasapuolisesti myös kustannusten osalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 27/2018 vp

Helsingissä 6.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius