

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.10.2008
KOM(2008) 645 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjuminen
ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjuminen
ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	TIIVISTELMÄ	3
2.	METSÄKATO JA METSIEN TILAN HEIKKENEMINEN	4
2.1.	Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen etenemisvauhti ja laajuus	4
2.2.	Metsäkadon syyt.....	4
2.3.	Metsäkadon seuraukset	5
3.	METSÄKATO-ONGELMAN RATKAISEMINEN	6
3.1.	EU:n ehdotus maailmanlaajuiseksi tavoitteeksi.....	6
3.2.	Kohdealat	6
4.	EU:N VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET	7
4.1.	Nykyisen toiminnan tehostaminen	7
4.1.1.	EU:n toiminta kestävän kehityksen mukaisesti tuotettujen puutavaran ja puutuotteiden edistämiseksi	7
4.1.2.	Muihin kuin puutuotteisiin liittyvä EU:n toiminta.....	9
4.2.	Rahoituksen tarve, rahoituslähteet ja metsäkato-ongelman ratkaisukeinot	10
5.	METSÄKATO JA YK:N ILMASTOSOPIMUS.....	11
5.1.	Lyhyen aikavälin ratkaisu: maailmanlaajuinen metsähiilimekanismi	12
5.2.	Pitkän aikavälin mahdollisuus: metsäkato kokeiluluontoisesti mukaan hiilimarkkinoille.....	13
6.	VALMISTELUTOIMET	13

1. TIIVISTELMÄ

Maapallon maa-alasta noin 30 prosenttia on metsien peitossa. Metsistä saadaan monenlaista taloudellista ja sosiaalista hyötyä. Niillä on keskeinen merkitys ympäristönsuojelussa, erityisesti biologisen monimuotoisuuden säilyttämisessä ja ilmastonmuutoksen torjumisessa. Trooppiset metsät ovat planeettamme monimuotoisimpia elinympäristöjä, ja niillä on kallisarvoinen tehtävä ekosysteemissä: ne muun muassa puhdistavat vettä ja ehkäisevät eroosiota. Maapallon asukkaista 1,6 miljardia saa toimeentulonsa kokonaan tai osittain metsävaroista, ja alkuperäiskansoihin kuuluville 60 miljoonalle ihmiselle metsät ovat suoranainen elinehto. Metsiin varastoituu myös huomattavia määriä hiilidioksidia. Metsät hillitsevät näin ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuuksien kasvua.

Metsiä uhkaavat metsäkato ja niiden tilan heikkeneminen. FAOn arvioiden mukaan joka vuosi tuhoutuu noin 13 miljoonaa hehtaaria metsää. Maapallon hiilidioksidipäästöistä noin 20 prosenttia johtuu metsäkadosta (IPCC, 2007). Osuus on enemmän kuin EU:n kasvihuonekaasupäästöt kokonaisuudessaan. Metsäkadosta aiheutuvien päästöjen vähentäminen on siksi tarpeen, jotta ilmaston lämpeneminen saataisiin pidettyä asetetuissa 2 celsiusasteen rajoissa. Metsäkadon rajoittaminen on myös kustannustehokas keino torjua ilmastonmuutosta. Metsien suojelu vaikuttaa suotuisasti myös biologiseen monimuotoisuuteen ja köyhimpien väestönosien toimeentuloon.

Nyt on oikea hetki ryhtyä määrätietoisiin toimiin. EU ehdottaa päätavoitteiksi maapallon metsäkadon pysäyttämistä viimeistään vuoteen 2030 mennessä ja trooppisten metsien bruttokadon rajoittamista vähintään puoleen nykyisestä vuoteen 2020 mennessä.

Metsäkato on noussut keskeiseksi aiheeksi YK:n ilmastoneuvotteluissa (Balin toimintasuunnitelma¹). Kööpenhaminan ilmastopimuksen valmistelutyö tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden löytää ratkaisuja metsäkatoon. EU:n pitäisi tarttua tähän tilaisuuteen. Tässä tiedonannossa esitetyt ehdotukset on tarkoitettu pohjustamaan EU:n kantaa tulevassa Poznanin ilmastokokouksessa.

Komissio aikoo antaa vuoden 2009 alussa tiedonannon, jossa käsitellään Kööpenhaminan ilmastopimuksen neuvotteluja koskevaa EU:n toimeksiantoa. Sen yhteydessä esitetään kesäkuussa 2008 kokoontuneen EU:n huippukokouksen päätelmissä tarkoitettu kokonaisvaltainen strategia ilmastonmuutoksen torjumiseen tarvittavan rahoituksen lisäämiseksi. Strategiaan kuuluu myös metsäkadon torjuminen. Onnistuakseen Kööpenhaminassa EU:n on sovitettava tavoitteensa yhteen, yhdistettävä voimavaransa ja esiinnyttävä yhtenäisenä rintamana, johon myös kumppanimaat voivat liittyä.

Metsäkadon torjuminen edellyttää EU:n toiminnan tehostamista eräillä aloilla. Lisäksi ehdotetaan, että käynnissä olevissa ilmastoneuvotteluissa tehtäisiin seuraavat kaksi konkreettista, kunnianhimoista ehdotusta:

i) perustetaan uusi väline, maailmanlaajuinen metsähiilimekanismi (*Global Forest Carbon Mechanism*), jonka avulla hankitaan rahoitusta metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjuntaan, ja ii) otetaan metsäkato kokeiluluontoisesti mukaan hiilimarkkinoille.

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.

Tässä tiedonannossa ei pyritä esittämään lopullisia ratkaisuja metsäkatoon liittyviin lukuisiin ongelmiin, vaan sen tarkoituksena on hahmotella EU:n toiminnan päälinjoja, pyytää sidosryhmiltä kannanottoja ja käynnistää joitakin valmistelutoimia, joilla pohjustetaan kestävän maailmanlaajuisen ratkaisun löytymistä metsäkato-ongelmaan.

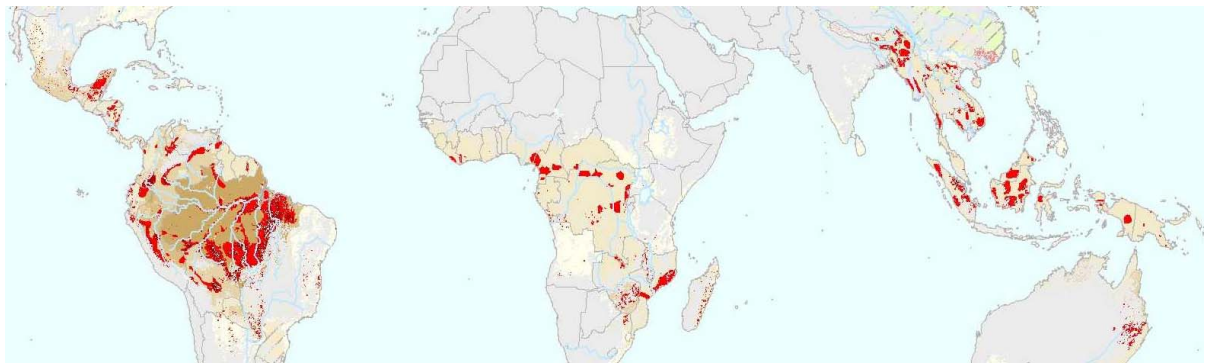
2. METSÄKATO JA METSIEN TILAN HEIKKENEMINEN

2.1. Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen etenemisvauhti ja laajuus

Maapallon metsäpeite supistui yli 3 prosenttia vuosien 1990 ja 2005 välisenä aikana. Metsää tuhoutuu joka vuosi 13 miljoonaa hehtaaria (FAO, 2005) eli suunnilleen Kreikan pinta-alan verran. Metsäkatoa on viime aikoina esiintynyt erityisesti trooppisilla alueilla: niiden osuus metsäkadosta on 96 prosenttia (kuva 1). Suurimmat metsien nettokatoluvut kirjattiin vuosina 2000–2005 kymmenessä valtiossa² (FAO, 2007). Samaan aikaan metsäpeite on laajentunut muilla alueilla, kuten EU:ssa, Japanissa ja Kiinassa, ja pysynyt jokseenkin muuttumattomana Intiassa. Toiminta on kohdistettava ensisijaisesti trooppisiin metsiin, koska ne vaikuttavat koko maapallon ilmastoon ja koska ne ovat biologisesti erittäin monimuotoisia³.

Trooppisten metsien tilan heikkeneminen vaikuttaa sekin merkittävästi ilmastoon ja biologiseen monimuotoisuuteen. Metsän tilan heikkeneminen voi tapahtua eri tavoin, sitä on vaikea määritellä⁴, eikä sitä aina pystytä mittaamaan täsmällisesti. Vaikka ongelmaan ei voida puuttua samoin tavoin kuin metsäkatoon, se on otettava huomioon, jotta metsiin kohdistuva strateginen toiminta olisi johdonmukaista ja kokonaisvaltaista.

Kuva 1: Maailman metsäkatoalueet. Metsäkato on voimakkainta punaisilla alueilla (Lähde: MEA, 2005).



2.2. Metsäkadon syyt

Metsäkadon taustalla on monenlaisia mutkikkaita tekijöitä, jotka ilmenevät eri tavoin eri maantieteellisillä alueilla⁵. Yleisin tekijä, joka johtaa suoraan metsän tuhoutumiseen, on muutos maankäytössä. Jos maa voidaan valjastaa kannattavampaan, suuremman markkina-

² Brasilia, Indonesia, Sudan, Myanmar, Sambia, Tansania, Nigeria, Kongon demokraattinen tasavalta, Zimbabwe ja Venezuela.

³ Maailman kasvi- ja eläinlajeista noin puolet elää trooppisissa metsissä. Monet lajeista ovat uhanalaisia.

⁴ FAOn määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan kaikkien metsästä saatavien hyötyjen (hiili, puu, biologinen monimuotoisuus sekä muut tuotteet ja palvelut) saannin pitkäaikaista vähentymistä.

⁵ Tarkempia tietoja vaikutusten arvioinnissa.

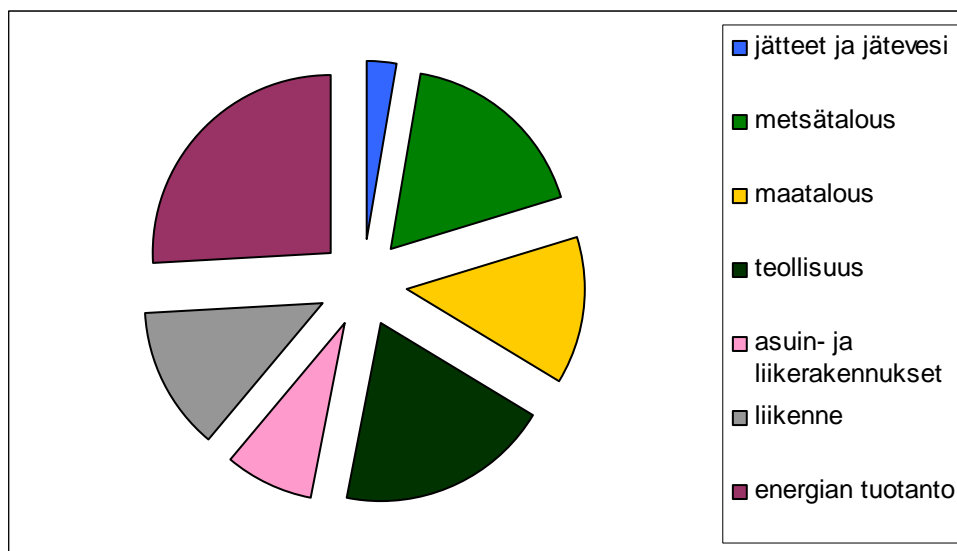
arvon tarjoavaan käyttötarkoitukseen, kuten hyödykkeiden tuotantoon, kynnys metsän hävittämiseen alenee. Monissa tapauksissa myös infrastruktuurin kehittäminen nopeuttaa metsäkatoa. Taustalla olevia välillisiä tekijöitä ovat tällöin useimmiten tehoton hallinto sekä maankäyttöpoliittikan puutteellinen täytäntöönpano ja epäselvät maanomistusjärjestelyt. Näihin tekijöihin on voitava vaikuttaa suoraan, jotta metsäkatoa pystytään torjumaan tehokkaasti maailmanlaajuisella tasolla.

2.3. Metsäkadon seuraukset

Metsäkadolla on monia ympäristöön liittyviä, taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia, jotka vaikuttavat erityisesti ilmastoon, biologiseen monimuotoisuuteen ja köyhyyteen⁶.

Metsäkato on syytä noin 20 prosenttiin kaikista hiilidioksidipäästöistä (noin 5,8 Gt – ks. kuva 2)⁷. Sen lisäksi, että puusta vapautuu hiilidioksidia biomassan hajoamisen ja palamisen aikana, myös maaperästä aiheutuu päästöjä, esimerkiksi kun paksut turvekerrokset palavat metsäkatoalueilla. Muista ilmastovaikutuksista voidaan mainita muutokset maanpinnan heijastaman säteilyenergian määrässä sekä metsien monitahoisessa vuorovaikutuksessa ilmakehän kemiallisen ja hydrologisen koostumuksen kanssa.

Kuva 2: Kasvihuonekaasupäästöt aloittain vuonna 2004. Metsätalouden lukuihin on laskettu mukaan hiilidioksidipäästöt, jotka aiheutuvat metsäkadosta, hakkuun ja metsäkadon jäljiltä jäävän maanpäällisen biomassan hajoamisesta, turvepaloista ja ojitetuista turvemaista (IPCC 2007).



Metsäkato *köyhdyttää* merkittävästi myös *biologista monimuotoisuutta*. Tämä on uhkana erityisesti trooppisissa metsissä, joissa elää noin puolet kaikista maalla elävistä lajeista ja joiden merkitys biosfäärin toiminnalle on keskeinen. Metsäkadon jatkuminen johtaa biologisen monimuotoisuuden merkittävään köyhtymiseen, lajien sukupuuttoon ja sitä kautta erilaisten tuotteiden ja palvelujen menettämiseen (Sukhdev et al. 2008). Vuoteen 2050

⁶ Ks. alaviite 4.

⁷ IPCC:n tekemät 1990-lukua koskevat arviot.

mennessä katoavien metsään liittyvien tuotteiden ja palvelujen arvon ennustetaan olevan 5 prosenttia koko maailman BKT:sta, jos mitään ei tehdä sen estämiseksi (COPI, 2008).

Metsän hävitessä poistuu myös suoja, jonka luonnonmetsä tarjoaa myrskyjä, tulvia ja säiden paikallisia ääri-ilmiöitä vastaan. Metsäkato saattaa pahentaa myös *köyhyysongelmaa*: monet maapallon köyhimmistä saavat toimeentulonsa metsästä, ja lisäksi metsät tarjoavat myös ekosysteempipalveluita. Metsäkadolla on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia myös ihmisten terveyteen ilmansaasteiden lisääntymisen ja malarian kaltaisten hyönteisten välityksellä leviävien tautien yleistymisen takia.

3. METSÄKATO-ONGELMAN RATKAISEMINEN

3.1. EU:n ehdotus maailmanlaajuisesti tavoitteeksi

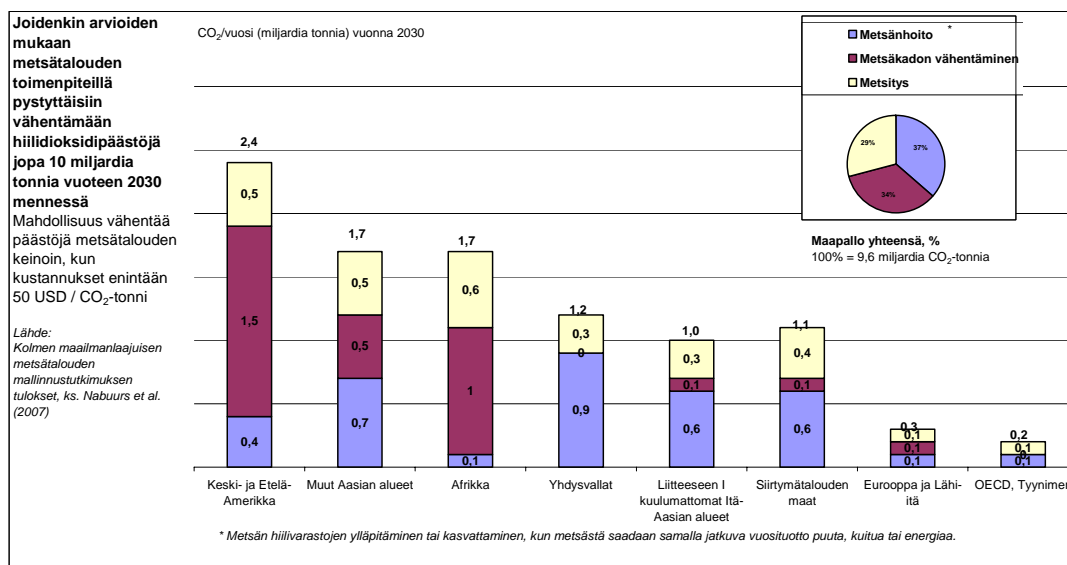
EU pyrkii siihen, että ilmasto ei lämpenisi enempää kuin 2 celsiusastetta esiteolliseen aikaan verrattuna. Jotta tavoite voitaisiin saavuttaa, kokonaispäästöjä pitäisi vuoteen 2050 mennessä leikata ainakin 50 prosenttia vuoden 1990 tasoista. Vähennys on mahdoton, ellei metsäkatoa ryhdytä torjumaan järein keinoin.

EU voisi ottaa tulevaa ilmastonmuutokseen liittyvää puitesopimusta koskevissa YK:n neuvotteluissa tavoitteeksi, että maapallon metsäkato pysäytetään vuoteen 2030 mennessä ja trooppisten metsien bruttokato rajoitetaan vähintään puoleen nykyisestä vuoteen 2020 mennessä. Tämä tavoite pyritään saamaan YK:n ilmasopimukseen. Sen odotetaan johtavan merkittäviin ilmastonmuutokseen ja biologiseen monimuotoisuuteen liittyviin tuloksiin vuoteen 2020 mennessä.

3.2. Kohdealat

Kuva 3 osoittaa, että toimenpiteiden päästöjä hillitsevät vaikutukset olisivat merkittävät maailman eri alueilla vuoteen 2030 mennessä, kun hiilen markkinahinta on enintään 40 euroa hiilidioksiditonnia kohden.

Kuva 3: Mahdollisuudet vähentää kasvihuonekaasuja metsätalouden toimenpitein maailman eri alueilla



EU:n on otettava johtoasema metsäkatoon kohdistuvan maailmanlaajuisen toiminnan suunnittelemisessa. Yhteisön ja jäsenvaltioiden on yhdistettävä voimavaransa ja varmistettava, että eri toimet täydentävät toisiaan. Metsäkatoa on torjuttava useilla eri osaluilla:

Ensiksikin metsäalan hallintoa ja instituutioita olisi vahvistettava paikallisella ja kansallisella tasolla. Se on edellytys tuloksiin pääsemiselle.

Toiseksi olisi tärkeää tunnustaa, että yksi metsäkatoon eniten vaikuttavista tekijöistä on taloudellinen. Metsät tuhoataan, koska lyhyellä aikavälillä on kannattavampaa käyttää maata muihin tarkoituksiin. Tuloksia voidaan saada aikaan vain, jos metsien tarjoamien palvelujen arvo tunnustetaan.

Kolmanneksi kokonaisvaltaisessa metsäkadon torjuntatoiminnassa ei voida unohtaa *kysyntäpuolta* eikä kuluttajien vastuuta. Kokonaistavoitteen saavuttamista voidaan edistää joillakin EU:n sisäisillä ja ulkoisilla toimilla.

Neljänneksi on muistettava, että metsäkato on *maailmanlaajuinen ongelma, johon tarvitaan maailmanlaajuinen ratkaisu*. Koska kansainvälisten ilmastoneuvottelujen tavoitteena on vakiinnuttaa hiilidioksidipäästöt hyväksyttävälle tasolle ja pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen, ne tarjoavat ainutlaatuisen tilaisuuden puuttua metsäkatoon. Biologiseen monimuotoisuuteen liittyvät näkökohdat pitäisi ottaa neuvotteluissa huomioon YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen perusteella⁸.

Viidenneksi jos toiminta halutaan suunnitella ja toteuttaa asianmukaisesti, sen pohjana on oltava *laadukasta tietoa*. Nykyiset metsien seuranta- ja arviointiohjelmat eivät ole kokonaisvaltaisia eikä niitä ole sovitettu yhteen. Toimintaa koskevien päätösten ja toteutuksen seurannan pitäisi perustua kokonaisvaltaisempaan tieteelliseen lähestymistapaan.

4. EU:N VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET

4.1. Nykyisen toiminnan tehostaminen

Metsätalouteen vaikuttavat monet muutkin politiikanalat kuin metsäpolitiikka. Monilla EU:n sisäisillä ja ulkoisilla toimilla vaikutetaan välillisesti metsäkatoon. Niillä saatetaan esimerkiksi kannustaa metsien liikakäyttöön tai sellaisiin maankäytön muutoksiin, jotka vauhdittavat metsäkatoa. Maailman metsien suojelua voidaan edistää merkittävästi monien eri alojen – esimerkiksi *kauppa, energia, maatalous, elintarviketurva ja kehitysyhteistyö* – toiminnalla.

4.1.1. EU:n toiminta kestävän kehityksen mukaisesti tuotettujen puutavaran ja puutuotteiden edistämiseksi

EU on eri puolilta maailmaa tulevan puutavaran ja puutuotteiden merkittävä kuluttaja. EU:n markkinoille tuotiin vuonna 2005 yhteensä 85 miljoonaa kuutiometriä puutavaraa ja

⁸ Yleissopimuksen yhdeksännessä sopimuspuolikonferenssissa perustettiin biologista monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsittelevä tilapäinen tekninen asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on toimittaa biologiseen monimuotoisuuteen liittyvää tietoa YK:n ilmastopuoluekonferenssineuvottelijoille.

puutuotteita⁹. Laittomasti korjattua puuta ja siitä valmistettuja tuotteita¹⁰ tuotiin arviolta 16 miljoonaa kuutiota. Määrä on yli 19 prosenttia kaikista maista peräisin olevasta tuonnista¹¹.

EU voi tukea kestävästä metsänhoitoa monilla tavoin:

- a) *metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa* koskevalla toimintasuunnitelmalla (FLEGT), jossa keskeisellä sijalla ovat vapaaehtoiset kumppanuussopimukset puuntuottajamaiden kanssa. Kyseisistä maista vietävälle puutavaramalle on sopimusten mukaan oltava lupa, jolla todistetaan puun olevan laillisesti korjattua. Vapaaehtoiset kumppanuussopimukset muodostavat myös puitteet hallinnossa ja lainsäädännön soveltamisen valvonnassa havaittujen puutteiden korjaamiselle, sillä metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvät ongelmat juontavat usein juurensa näistä puutteista. FLEGT-järjestelmä ja metsäkadon torjuntapyrkimykset tukevatkin näiltä osin selkeästi toisiaan;
- b) antamalla (FLEGT-toimintasuunnitelman mukaisesti) asetuksen, jossa EU:n toimijoille asetetaan velvollisuus minimoida riski, että laittomasti korjattua puutavaraa ja siitä valmistettuja puutuotteita päätyy niiden toimitusketjuun. Komissio on esittänyt asetusehdotuksen tämän tavoitteen saavuttamiseksi;
- c) EU:n käynnistämien maailmanlaajuisen ilmastonmuutosliittouman puitteissa. Yksi sen ensisijaisista tavoitteista on vähentää metsäkadosta aiheutuvia päästöjä, ja sen toiminta kohdistuu erityisesti köyhiin kehitysmaihin. Liittouman jäsenet voivat käydä keskenään vuoropuhelua tällä politiikan alalla ja vaihtaa esimerkkejä hyvistä toimintatavoista, joilla torjutaan samalla sekä köyhyyttä että ilmastonmuutosta. Sen toiminnalla tuetaan vuoden 2012 jälkeisestä ilmastopöytäkirjasta käytäviä kansainvälisiä neuvotteluja.
- d) toimimalla edelleen aktiivisesti *olemassa olevilla kansainvälisillä foorumeilla*, kuten Kansainvälisessä trooppisen puun järjestössä, villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) puitteissa ja Yhdistyneiden Kansakuntien metsäfoorumissa (UNFF), sekä pohtimalla tarkemmin, miten metsiä koskevaa UNFF:n oikeudellisesti sitomatonta välinettä pitäisi vuonna 2015 tarkistaa;
- e) *ympäristöä säästäviin julkisiin hankintoihin tähtävällä politiikalla*, jonka nojalla viranomaiset kaikkialla EU:ssa voivat luoda kysyntää kestävän kehityksen mukaisesti ja laillisesti korjatulle puulle;
- f) tukemalla *ympäristömerkin* kaltaisten välineiden ja *metsäsertifiointijärjestelmien* käyttöä sekä kestävän puuntuotannon suosimista yksityisen sektorin hankinnoissa;
- g) laatimalla puulle ja muulle uusiutuvan energian tuotantoon käytettävälle biomassalle kestävästä kehityksestä liittyvät kriteerit;

⁹ Lukuun ottamatta sellua ja paperia.

¹⁰ Kaikki puutuotteet lukuun ottamatta sellua ja paperia.

¹¹ Sisältää tuonnin myös muista kuin tropiikin maista. COMTRADE, 2007, Turner et al., 2007.

- h) hyödyntämällä eurooppalaisia aloitteita, joilla voidaan seurata maankäytön muutoksia ja metsäkatosuuntauksia; niitä ovat esimerkiksi ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuinen seurantahanke (GMES)¹² ja tropiikin ekosysteemien satelliittiseurantahanke (TREES).

4.1.2. Muihin kuin puutuotteisiin liittyvä EU:n toiminta

Maataloushyödykkeiden kysyntä ja maankäyttöpaineet ovat osittain kytköksissä toisiinsa. Myös elintarvikkeiden tuotannon lisäämistarpeen ja metsäkadon pysäyttämisyrittämisen välillä on jännite. Maataloustuotantoa pitäisi pystyä lisäämään hävittämättä metsiä. Tällöin tarvitaan huomattavan suuria investointeja, joilla parannetaan nykyisen maanviljelysmaan tuottoa. Maataloustutkimukseen pitäisi panostaa enemmän, jotta löydetäisiin kestäviä keinoja kasvattaa maatalouden tuottavuutta kehitysmaissa.

Biopolttoaineita pitäisi kehittää kestäväällä tavalla. On pidettävä huolta siitä, ettei kotimaisen tuotannon ja tuonnin lisääminen vaaranna metsien suojelua tai laajempia biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen tähtääviä pyrkimyksiä. EU:n tasolla laaditaan parhaillaan kriteerejä tätä varten¹³.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sopimuspuolet valmistelevat edellisen, Bonnissa pidetyn sopimuspuolten konferenssin (COP 9) pohjalta ohjeita biopolttoaineiden kestävästi kehittämisen biologiseen monimuotoisuuteen liittyvistä näkökohdista, joten kansainväliseen yhteisymmärrykseen pääsemisen pitäisi näissä puitteissa olla mahdollista. Komissio aikoo osallistua seurantaprosessiin aktiivisesti varmistaakseen osaltaan, että hanke onnistuu.

Komissio on sitoutunut varmistamaan toiminnan johdonmukaisuuden yleisemmin

- arvioimalla tulevien EU:n ja kansainvälisten aloitteiden vaikutukset metsäkatoon muillakin aloilla kuin suoraan metsiin ja puutavaraan/puutuotteisiin liittyvillä aloilla,
- tekemällä kauppaa- ja maatalouspoliittisten sopimusten tulevien tarkistusten ja vaikutustenarviointien yhteydessä jatkossakin erityisen analyysin niiden todennäköisistä vaikutuksista metsäkatoon,
- tekemällä ympäristövaikutusten arvioinnin kehitysapolitiikan ohjaamiseen tarkoitettujen maakohtaisten strategia-asiakirjojen yhteydessä,
- tutkimalla, millaisia vaikutuksia on metsäkatoa todennäköisesti edistävien tuontielintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden (esim. liha, soijapapu, palmuöljy, malmit) kulutuksella EU:ssa, ja harkitsemalla mahdollisesti toimenpiteitä vaikutusten lieventämiseksi,
- parantamalla maatalouden tuottavuutta erityisesti panostamalla enemmän tutkimukseen, jonka päämääränä on parantaa maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä kehitysmaissa; komissio on päättänyt kaksinkertaistaa kansainväliseen maataloustutkimukseen suunnatun tuen keskimäärin 63 miljoonaan euroon seuraavina kolmena vuotena vuodesta 2008 lähtien,

¹² Nykyiseltä nimeltään Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm.

¹³ KOM(2008) 19.

- jatkamalla arviointiprosessia, joka alkoi ensimmäisestä kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta käsittelevästä kertomuksesta¹⁴. Tämä on tärkeää, jotta EU voi auttaa kehitysmaita saavuttamaan vuosituhannen kehitystavoitteet.

4.2. Rahoituksen tarve, rahoituslähteet ja metsäkato-ongelman ratkaisukeinot

Jotta metsäkatoa voitaisiin torjua tuloksellisesti, tarvitaan huomattavasti enemmän rahoitusta, jolla autetaan kehitysmaita vahvistamaan omia valmiuksiaan ja kannustetaan puuttumaan metsäkadon taustalla oleviin tekijöihin.

Tähän tiedonantoon liittyvässä metsiensuojelun kustannusanalyysissä on arvioitu, että metsäkadon etenemisvauhdin puolittaminen vuoteen 2020 mennessä maksaisi noin 15–25 miljardia euroa vuodessa¹⁵.

Täsmällisiä rahoitustarpeita ei ole vielä tässä vaiheessa määritetty, mutta on selvää, että kehittyneiden maiden on osoitettava tulevan kansainvälisen ilmastopimuksen puiteissa huomattavia rahamääriä metsäkadon torjumiseen kehitysmaissa. Rahoituksella täydennetään kehitysmaiden omia taloudellisia ja muita ponnisteluja, ja sen on oltava peräisin sekä julkisista että yksityisistä lähteistä. Rahoitusmekanismien tehokkuuden varmistamiseksi

- kehitysmaille on ensin annettava tarvittavaa taloudellista ja teknistä apua, jotta ne voivat vahvistaa omia valmiuksiaan ja instituutioitaan,
- kaikki tekniset kysymykset (esim. seuranta ja tarkastus) on ratkaistava,
- suoriutumista arvioidaan sovittujen vertailukohtien valossa, ja tulokset palkitaan,
- otetaan mallia tähänastisista, hyviksi havaituista tukikäytännöistä ja noudatetaan moitteettoman varainhoidon periaatteita.

Metsäkadon torjuntaa varten pitäisi EU:n tasolla varata asianmukainen rahoitussumma vuosiksi 2013–2020. Rahoituksella tuettaisiin ensisijaisesti kehitysmaiden toteuttamia metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen hidastamis- ja pysäyttämistoimia sekä toimia, joilla kehityssuunta saadaan kääntymään.

Rahoituksen kokonaismäärä riippuu siitä, missä määrin kehitysmaat toteuttavat päästöjä vähentäviä toimenpiteitä.

- Metsätalouden toimenpiteiden sisällyttäminen hyvityksinä EU:n päästökauppajärjestelmään (ETS) ei olisi tässä vaiheessa realistista. Metsäkadosta aiheutuvat päästöt ovat karkeasti arvioiden kolme kertaa suuremmat kuin EU:n päästökauppajärjestelmällä säänneltävä päästömäärä. Koska EU:n ETS-järjestelmä on tällä hetkellä ainoa merkittävä toiminnassa oleva päästökauppajärjestelmä maailmassa, yrityksille ei voida antaa mahdollisuutta ostaa toteutumatta jääneestä metsän hävittämisestä päästöhyvityksiä¹⁶, sillä se horjuttaisi vakavasti järjestelmän sisäistä tarjonnan ja kysynnän tasapainoa. Myös seuranta-, raportointi-, varmennus- ja vastuukysymykset ovat

¹⁴ Komission valmisteluasiakirja SEC(2008) 434.

¹⁵ Vaikutusten arvioinnin kohta 5.2.2.

¹⁶ ”Toteutumatta jääneestä metsän hävittämisestä” saatavia hyvityksiä kutsutaan jäljempänä ”metsäkatohyvityksiksi”.

ratkaisematta. Metsätalouden toimenpiteistä saatavat päästöhyvitykset ovat tilapäisiä ja ne on uusittava tietyn ajan kuluttua. Tästä seuraa, että jos yritys lopettaa toimintansa, jonkun muun täytyisi ottaa vastuu siitä, että luontoympäristön koskemattomuus taataan jatkossakin.

Näistä syistä metsätalouden toimenpiteistä saatavien hyvitysten hyväksymistä EU:n päästökauppajärjestelmään pitäisi harkita ainoastaan täydentävänä välineenä ja pidemmällä aikavälillä – vuoden 2020 jälkeen – ja vain siinä tapauksessa, että tietyt edellytykset täyttyvät (erityisesti kysynnän ja tarjonnan tasapaino sekä vastuu). On myös mahdollista, että metsätalouden toimenpiteistä saatavilla hyvityksillä pystytään tulevaisuudessa rahoittamaan metsiensuojelutyötä, kun päästövähennysten kysyntä on lisääntynyt uusien päästökauppajärjestelmien perustamisen ja toisiinsa kytkemisen myötä.

- Huomattava osuus EU:n rahoituksesta voitaisiin silti saada EU:n päästökauppajärjestelmään sisältyvien päästöoikeuksien huutokauppatuloista. Tammikuussa 2008 esitetyn päästökauppadirektiivin muutosehdotuksen¹⁷ mukaan vähintään 20 prosenttia huutokauppatuloista pitäisi käyttää ilmastotavoitteiden tukemiseen eli esimerkiksi metsäkadon torjuntaan. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät äskettäin ehdotuksen, jonka mukaan ilmailualan päästöoikeuksien huutokaupasta saatavilla tuloilla vähennetään päästöjä muun muassa rajoittamalla metsäkatoa.

EU:n jäsenvaltioiden arvioidaan saavan päästöoikeuksien huutokaupasta 30–50 miljardin euron vuositulot vuoteen 2020 ulottuvalla kaudella. Jos 5 prosenttia huutokauppatuloista varattaisiin maailmanlaajuisesta metsäkadon torjuntatoimintaa varten, summa olisi vuonna 2020 noin 1,5–2,5 miljardia euroa.

- Jotta metsäkato-ongelmaan löydettäisiin ratkaisu, tarvitaan muutakin kuin kannustimia. Rahoitus on välttämätöntä hallintojärjestelyjen kehittämiseksi ja teknisten kysymysten ratkaisemiseksi (esimerkiksi seuranta satelliitin ja muiden tekniikoiden avulla). Euroopan yhteisön ja EU:n jäsenvaltioiden rahoittama kehitysapu voi olla yksi keino puuttua näihin ongelmiin. Apu voidaan kanavoida nykyisten kansallisten järjestelyjen kautta sekä tarkoitusta varten perustettavien kansainvälisten ja monenvälisten järjestelyjen kautta.

- Julkista rahoitusta pitäisi täydentää yksityisistä lähteistä saatavalla rahoituksella.

5. METSÄKATO JA YK:N ILMASTOSOPIMUS

EU:n pitäisi asettaa tavoitteeksi YK:n tulevaa maailmanlaajuisesta kauden 2013–2020 ilmastososopimusta koskevissa neuvotteluissa kansainvälisesti rahoitettavan kannustinohjelman perustaminen metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen rajoittamiseksi kehitysmaissa.

Ohjelmaan saisivat osallistua kaikki kehitysmaat, jotka ratifioivat tulevan sopimuksen ja jotka pystyvät auttamaan tulevan kansainvälisen ilmastopolitiikan puitteissa sovitun yhteisen maailmanlaajuisen päästöjä vähennystavoitteen saavuttamisessa sitoutumalla sellaisiin kansallisiin toimenpiteisiin, jolla vähennetään metsäkadosta ja metsien tilan heikkenemisestä aiheutuvia päästöjä.

¹⁷ KOM(2008) 16.

Tätä varten esitetään kaksi ehdotusta:

- (1) perustetaan maailmanlaajuinen metsähiilimekanismi,
- (2) otetaan metsäkato kokeiluluontoisesti mukaan hiilimarkkinoille.

5.1. Lyhyen aikavälin ratkaisu: maailmanlaajuinen metsähiilimekanismi

EU:n tavoitteena olisi, että kehitysmaat pystyisivät auttamaan yhteisen maailmanlaajuisen päästövähennystavoitteen saavuttamisessa toteuttamalla toimenpiteitä, joilla vähennetään metsäkadosta ja metsien tilan heikkenemisestä aiheutuvia päästöjä.

Sitä varten pitäisi perustaa maailmanlaajuinen metsähiilimekanismi (*Global Forest Carbon Mechanism*). Sen institutionaalisia ja toiminnallisia puitteita ei ole vielä määritetty (jo olemassa olevien järjestelyjen hyödyntämistä voitaisiin harkita), mutta seuraavat asiat ovat joka tapauksessa keskeisiä mekanismin onnistumiselle:

- Mekanismiin saavat osallistua kaikki kehitysmaat, jotka ratifioivat tulevan sopimuksen ja sitoutuvat sen puitteissa toteuttamaan toimenpiteitä metsäkadon rajoittamiseksi.
- Mekanismin keskeisenä pyrkimyksenä on metsäkadosta ja metsien tilan heikkenemisestä aiheutuvien päästöjen vähentäminen. Sen lisäksi tarvitaan muita keinoja, joilla autetaan kehitysmaita suojelemaan metsiään ja pienennetään muihin maihin suuntautuvan hiilivuodon riskiä.
- Mekanismin pitäisi tukea kehitysmaiden omien valmiuksien vahvistamista.
- Rahoituksen edellytykseksi asetetaan, että mekanismin täytäntöönpano tapahtuu kansallisella tasolla ja siinä on mukana koko metsätalousala, jotta maan sisäisen hiilivuodon riski olisi mahdollisimman pieni (suurissa maissa täytäntöönpano saattaisi olla aluekohtaista, mikä voisi synnyttää alueellisia eroja).
- Mekanismissa on pyrittävä maksimoimaan toiminnalla saatavat muut hyödyt, kuten biologisen monimuotoisuuden säilyminen ja köyhyyden väheneminen. Mikäli muut hyödyt pystytään arvioimaan, kannustavaa rahoitusta voitaisiin mahdollisesti ohjata ensisijaisesti niihin toimiin, joiden lisähyödyt ovat suurimmat. Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen puitteissa tehdyn ilmastonmuutosta ja biologista monimuotoisuutta käsittelevän työn tulokset pitäisi ottaa sellaisinaan huomioon YK:n ilmastopöytäsoitteluissa.
- Päästöjen vähentämiseen tähtäävän toiminnan tulokset on arvioitava, niitä on seurattava ja niistä on tehtävä tiliä kansallisella tasolla. Päästövähennyksistä on tehtävä riippumaton arviointi.
- Metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjuntatoimiin tarkoitettu maakohtainen rahoitustuki on **suoritusperusteinen** ja edellyttää, että tulokset on näytetty toteen.
- Rahoituksen ehdoksi on asetettava, että maassa on toimivat metsähallintorakenteet ja että metsistä riippuvaisten väestönosien oikeuksia kunnioitetaan.

- Mekanismiin sisältyvät rahoitustukijärjestelyt on suunniteltava yhteisen mutta eriytetyn vastuun periaatetta noudattaen.

5.2. Pitkän aikavälin mahdollisuus: metsäkatokokeiluluontoisesti mukaan hiilimarkkinoille

Julkinen rahoitus soveltuu parhaiten tiettyjen keskeisten osa-alueiden kehittämiseen, kuten valmiuksien vahvistamiseen, metsähallinnon tukemiseen teknisesti ja sitoumusten seurannassa ja noudattamisen valvonnassa tarvittavan teknisen osaamisen parantamiseen. Julkinen rahoitus on myös realistisin keino tukea metsäkadon torjuntaa kaudella 2013–2020. Se ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen tapa tarjota kannustimia, ja EU:n pitäisikin olla valmis tutkimaan myös hyvin suunniteltujen markkinalähestymistapojen tarjoamia vaikutusmahdollisuuksia.

Metsitys- ja uudelleenmetsitystoimet hyväksytään kaudella 2008–2012 tiukoin määrällisin rajoituksin keinoiksi noudattaa valtioiden ilmastopimusvelvoitteita ja niistä voidaan saada hyvityksiä puhtaan kehityksen mekanismeissa. Käytäntöä pitäisi jatkaa samoin rajoituksin vuoden 2012 jälkeenkin. Lisäksi komissio aikoo testata, voisivatko valtiot hyödyntää metsäkatohyvityksiä **ilmastosopimusvelvoitteiden noudattamisessa**. Seuraavien ennakoedellytysten on kuitenkin täyttyvä, ennen kuin metsien ottaminen mukaan hiilimarkkinoille voi olla realistinen vaihtoehto:

1. On oltava olemassa kansainvälinen sopimus, johon sisältyy kunnianhimoisia keskipitkän aikavälin päästövähennyssitoumuksia. Se tarvitaan, jotta päästövähennyksille olisi riittävästi kysyntää ja kehittyneet maat todellakin vähentäisivät päästöjään eivätkä vain hyvittäisi niitä päästöhyvityksillä.
2. Nimenomaan metsäkadon vähentymisestä seuraavaa vaikutusta hiilidioksidipäästöihin pitäisi seurata asianmukaisesti ja tulokset pitäisi arvioida riippumattomasti samaan tapaan kuin puhtaan kehityksen mekanismiin sisältyvien metsitys- ja uudelleenmetsityshankkeiden yhteydessä.
3. Metsätalouden toimenpiteistä saatavien hyvitysten pysyvyys ja vastuu ovat kysymyksiä, jotka on vielä ratkaistava. Näistä syistä tarvitaan uusi alakohtainen markkinamekanismi, jonka ansiosta voidaan välttää hiilivuoto-ongelmat ja varmistaa, että metsäkadossa tapahtuu nettomääräinen vähennys.

Metsätalouden toimenpiteistä saatavien hyvitysten sisällyttämistä EU:n päästökauppajärjestelmään pitäisi harkita vasta sen jälkeen, kun kokemukset metsäkatohyvitysten hyödyntämisestä **valtioiden ilmastopimusvelvoitteiden noudattamisessa** on käyty perusteellisesti läpi, ja joka tapauksessa vasta vuoden 2020 jälkeen.

Pelkän hiiliarvon huomioon ottaminen saattaa johtaa siihen, että metsiä pidetään ainoastaan hiilivarastoina eikä anneta arvoa muille tärkeille palveluille, joita metsien ekosysteemit tarjoavat ja joiden arvo voi olla merkittävästi suurempi. Myös tätä näkökohtaa pitäisi pohtia.

6. VALMISTELUTOIMET

Tarvitaan paljon valmistelutyötä, jotta maailmanlaajuinen metsähiilimekanismi voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2013 ja jotta metsien sisällyttämistä hiilimarkkinoille voitaisiin

kokeilla. Alalla toimii jo aktiivisesti useita tukijoita. Jos EU haluaa johtaa metsäkadon torjuntatyötä, sen pitäisi pyrkiä aloitteellisuuteen monissa asioissa. Sen pitäisi muun muassa tukea kehitysmaita niiden omien valmiuksien vahvistamisessa, metsähallinnon tehostamisessa ja osaamispuutteiden paikkaamisessa. EU voisi myös tukea viime aikoina käynnistettyjä hankkeita, jollainen on esimerkiksi YK:n REDD-ohjelma¹⁸. Myös maailmanlaajuinen ilmastonmuutosliittouma tarjoaa soveltuvat puitteet, joissa voidaan käydä metsäkatoa käsittelevää laajempaa vuoropuhelua kehitysmaiden kanssa ja suunnitella jatkotoimia metsäkatoon kohdistuvien yhteisten ponnistelujen eteenpäin viemiseksi.

Tehokas toiminta edellyttää laadukasta tietoa ja seurantajärjestelmiä. Erityisesti metsien tilan heikkenemisen seuranta vaatii erityistä panostusta, ja sitä varten olisi luotava yhteiset määritelmät ja kriteerit. Seurantaan pitäisi suhtautua riittävällä varovaisuudella, jottei päästövähennyksiä yliarvioida tulosten ollessa epävarmoja.

Tietotekniikkaohjelmistojen sekä satelliitti- ja viestintäteknologian kehitys on tehnyt metsänseurantavälineistä edullisempia ja helpommin saatavia. Ensisijaista on kuitenkin paikata jäljellä olevat aukot. Maiden omia valmiuksia on vahvistettava, jotta ne pystyvät ottamaan käyttöön korkealaatuisia kansallisia seuranta- ja varmistusjärjestelmiä edistyksen mittaamista ja sääntöjen noudattamisen valvontaa varten. Tähän haasteeseen vastaamisessa voidaan hyödyntää EU:n aloitteita ja menettelytapoja, jotka ovat jo käytössä Yhteisessä tutkimuskeskuksessa tai muissa ohjelmissa (esimerkiksi Kopernikus, maailmanlaajuinen maanhavainnointijärjestelmä (*Global Earth Observation System of Systems*, GEOSS) ja metsän ja maanpeiton muutosten maailmanlaajuinen seurantajärjestelmä (*Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics*)). Myös alueellisia hankkeita, jollainen on esimerkiksi *Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale* (Keski-Afrikan metsien seurantajärjestelmä), pitäisi tukea ja ottaa käyttöön myös muilla trooppisilla alueilla.

Asian viemiseksi eteenpäin komissio aikoo järjestää ennen Kööpenhaminan kokousta konferenssin, jossa on tarkoitus keskustella komission ehdotuksista, sitouttaa keskeisiä sidosryhmiä ja suunnitella soveltuvia jatkotoimenpiteitä.

¹⁸ FAOn, UNEP:n ja UNDP:n yhteinen hanke, jolla autetaan kehitysmaita valmistautumaan REDD-mekanismiin käyttöönottoon.