

Kalevi Hemilä

Kansainvälisten metsiä sivuavien sopimusten vaikutus Suomen metsätalouteen

Maailmanlaajuinen ja alueellinen metsäyhteistyö on ollut viime vuosina ennennäkemättömän vilkasta. Sitä vauhdittavat metsien häviäminen ja aavikoitumiskehitys, metsäluonnon terveyttä, elinvoimaisuutta ja monimuotoisuutta uhkaavat toimet, ilmastonmuutosten hallinta sekä eri sektoreilla tapahtuva globalisaatiokehitys. Näiden ilmiöiden seurauksia arvioitaessa valtioiden väliset rajat usein menettävät merkityksensä.

Haluan korostaa heti aluksi, että vielä ei ole olemassa maailmanlaajuisia metsäsopimusta. Maailmanlaajuiseen metsäsopimukseen tähtäävä keskustelu on kuitenkin käynnissä. Lisäksi on olemassa useita erilaisia sopimuksia ja järjestelyitä, jotka koskettavat metsiä ja metsätaloutta. Osa säännöistä on oikeudellisesti velvoittavia ja osan toteuttamiseen maat ovat sitoutuneet vain moraalisesti. Puhumme niin sanotusta kovasta ja pehmeästä lainsäädännöstä.

Tarkastelen ensiksi sitä, kuinka Suomessa on toteutettu metsiä koskevat kansainväliset sitoumukset. Näihin luen etenkin YK:n ympäristö ja kehityskonferenssin (UNCED) päätökset ja Euroopan toisen metsäministerikonferenssin päätöslauselmat. Toiseksi arvioin sitä, kuinka eräiden metsiä koskevien sopimusten, kuten biodiversiteettisopimuksen, toimeenpano vaikuttaa Suomen metsätalouteen. Kolmanneksi esitän joitain suuntaviivoja niistä tutkimustarpeista, jotka nousevat esille kansainvälisestä metsäpoliittisesta yhteistyöstä. Lopulta vielä katsaus maailmanlaajuisen metsäpolitiikan nykyvaiheesta.

UNCED:in ja Helsingin metsäministerikonferenssin päätösten toimeenpano

Vuonna 1992 hyväksyttiin YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (UNCED) metsien hoitoa, käyttöä, suojelua ja kestävästä kehitystä koskevat niin sanotut metsäperiaatteet ja toimintaohjelma agenda 21:n suositukset. Samalla tunnustettiin ensimmäistä kertaa YK:n historiassa metsien ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja henkinen merkitys. Valtioiden tehtävänä on ottaa huomioon nämä periaatteet kansallisessa metsäpolitiikassaan. Ne ovat antaneet myös pohjan kansainväliselle metsäyhteistyölle paikallisella, kansallisella, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla.

Euroopan toinen metsäministerikonferenssi, joka järjestettiin Helsingissä 1993, toi Rion metsäperiaatteet, toimintaohjelman ja biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen tavoitteet käytännön tasolle. Tuolloin Euroopan metsäasioista vastaavat ministerit allekirjoittivat yhteiset periaatteet kestäväälle metsätaloudelle ja Euroopan metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiselle.

Maassamme on vallinnut pitkälle menevä yhteisymmärrys siitä, että Suomen tulee toteuttaa nämä periaatteet mallikkaasti. Kansallisesti olemme toteuttaneet edellä mainitut linjaukset toisaalta metsätalouden ympäristöohjelman ja sen seurannan sekä toisaalta metsälainsäädännön kokonaisuudistuksen kautta. Lisäksi luonnonsuojelulain uudistaminen, vanhojen metsien suojeluohjelmien laati-

minen ja sen rahoituksesta sopiminen, kestävän metsätalouden kriteerien ja indikaattoreiden valmistaminen, alue-ekologisen suunnittelun käyttö, luonnonhoitokoulutus, metsäsertifiointi ja työn alla olevat alueelliset tavoiteohjelmat toteuttavat osaltaan Rion ja Helsingin velvoitteita.

UNCED:in päätösten seurantaan varten perustettiin vuonna 1995 YK:n kestävän kehityksen toimikunnan (CSD) alaisuuteen hallitustenvälinen metsäpaneeli (IPF). Metsäpaneeli tarkasteli metsäkysymyksiä laaja-alaisesti ja sai työnsä päätökseen vuoden 1997 alussa. Metsäpaneelissa sovittiin yli sadasta toimenpide-ehdotuksesta kestävän metsätalouden edistämiseksi. Näiden toteutukseen maat sitoutuivat YK:n yleiskokouksen erityisistunnossa UNGASS:issa viime kesäkuussa.

Mitä nämä uudet toimenpide-ehdotukset sitten merkitsevät Suomelle, ja kuinka ne tullaan laittamaan käytäntöön? Meidän kunkin tulee järjestelmällisesti arvioida nämä suositukset ja sitten soveltaa niitä kansallisissa toimissamme. Metsätaloutemme on läpikäynyt valtavan uudistumisen 1990-luvulla, enkä usko, että nämä uudet suositukset ovat Suomelle mitenkään ongelmallisia. Kuluvaan vuoden haasteena on kansallisen metsäohjelman laatiminen. Katsoisinkin, että metsäpaneelin suositusten käytäntöönpano tulisi tehdä pitkälti juuri kansallisen metsäohjelman välityksellä. Myös kansainvälisen yhteistyömme tulee suuntautua metsäpaneelin toimenpide-ehdotusten toteuttamiseen.

Metsiä sivuavia muita sopimuksia

Kuten aluksi sanoin, metsiä sivuavat useat eri sopimukset. Näitä ovat esimerkiksi:

- biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus
- ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus
- aavikoitumisen estämistä koskeva yleissopimus
- vuoden 1994 kansainvälinen sopimus trooppisesta puusta (ITTA)
- uhanalaisten lajien kauppaa koskeva sopimus (CITES), sekä
- kosteikkoja koskeva sopimus (Ramsar).

Tarkastelen nyt vain kahta ensiksi mainittua sopimusta, eli ns. biodiversiteettisopimusta ja ilmastosopimusta.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden suojeleminen, sen kestävä käyttö sekä käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukainen jako. Sopimustekstissä ei mainita metsiä erityisesti, mutta sopimus koskettaa metsiä ja metsätaloutta läheisesti, koska suuri osa luonnon monimuotoisuudesta esiintyy maailman metsissä.

Biodiversiteettisopimuksen toteuttamisessa etusijalla ovat olleet mm. kansallisen biodiversiteetin suojelustrategioiden laatiminen ja niiden yhteensovittaminen kansallisiin kehitysohjelmiin. Lisäksi esille on myös otettu bioturvallisuuden liittyvät asiat, teknologian siirtokysymykset sekä alkuperäiskansojen ja paikallisväestön hallussa oleva monimuotoisuuteen liittyvä tieto.

Maassamme kansallinen biodiversiteettitoimikunta on äskettäin saanut valmiiksi ehdotuksen Suomen biologista monimuotoisuutta koskevaksi kansalliseksi toimintaohjelmaksi vuosille 1997–2005. Toimikunnan johtajatukseen mukaan kunkin hallintoalan ja sektorin tulee itse huolehtia luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö onkin laatinut oman hallinnon alansa uusiutuvia luonnonvaroja koskevan toimintaohjelman viime vuonna.

Biodiversiteettitoimikunta tarkasteli työssään myös biodiversiteettisopimuksen täytäntöönpanoa maassamme. Johtopäätöksenä oli, että keskeisimmillä toiminta-alueilla maa- ja metsätaloudessa ja ympäristöhallinnossa sekä lainsäädännössä, biologisen monimuotoisuuden suojelulla on jo kansainvälisen ja kriittisen tarkastelun kestävä rakenteet.

Biodiversiteettisopimuksen osana ollaan valmistelemassa metsiä koskevaa erillishjelmaa. Metsäohjelman rungon muodostaisivat tutkimus, eri tahoilla tapahtuvan työn koordinaation parantaminen ja teknologian kehittäminen. Nyt on mielestäni tärkeää turvata metsiä koskevan työohjelman suuntautuminen siten, että se keskittyy luonnon monimuotoisuuden kannalta oleellisiin erityiskysymyksiin, kuten tutkimustiedon lisäämiseen. Biodiversiteettisopimuksen metsäohjelmaa ei tule nähdä kilpailevana hankkeena EU:n ajaman metsäsopimusvaihtoehdon kannalta.

Joulukuun 1997 alussa Kiotossa Japanissa pidettiin ilmastosopimusneuvottelut. Ilmastosopimuksen tavoitteena on ilmakehän sisältämien kasvihuone-

kaasujen vakiinnuttaminen niin, että torjutaan ilmastomuutos pitkällä aikavälillä. Metsät liittyvät ilmastopöytäkirjan siten, että ne ovat merkittäviä hiilidioksidin sitoja merten ja muiden biomassaa kasvavien alueiden lisäksi. Toisaalta metsät ovat myös merkittäviä hiilen varastoitumisen kannalta.

Mahdollinen ilmastomuutos vaikuttaisi myös maailman metsiin. Vielä on aikaista arvioida mitä vaikutuksia uusilla päästörajoituksilla on metsätalouden harjoittamisen kannalta. Mielestäni metsät tulisi ottaa huomioon hiilitaselaskelmissa, mutta laskentatavasta ei saa tulla rasite Suomen kaltaiselle kestäväälle metsätaloutta harjoittavalle maalle. Laskentatapojen ei myöskään tulisi suosia vain istutusmetsätaloutta, sillä se saattaisi johtaa olemassa olevien metsien tilan heikkenemiseen tietyillä alueilla. Tutkijat ovat arvioineet, että hiilitaseen kannalta paras ja kestävin vaihtoehto on nykyisenkaltaisten metsänkäsitelytapojen harjoittaminen ja metsien hiilensitomiskyvyn ylläpito. On kuitenkin selvä, että ilmastomuutosta ja -sopimusta koskevan tieteellisen tiedon tarve on edelleen suuri.

Yhteistä näille edellä mainituille sopimuksille on, että ne tarkastelevat metsäasioita varsin rajoittuneesta näkökulmasta. Siksi Suomi, yhdessä muiden EU-maiden kanssa, on pyrkinyt saamaan aikaiseksi maailmanlaajuisen ja kokonaisvaltaisen metsäsopimuksen. Sopimus ottaisi huomioon metsien taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökohdat.

Tutkimustarpeita

Suomen metsäntutkimuksen painopistealueet on määritelty viimeksi vuonna 1995, kun maa- ja metsätalousministeriö julkisti eri tahojen kanssa yhteistyössä valmistellun metsäntutkimuspoliittisen ohjelman. Ohjelmassa mainittiin yksitoista painopistealuetta, joiden mukaan kansallista metsäntutkimustamme onkin jo suunnattu.

Aivan kuten metsätaloutemme ja -politiikkamme, niin myös metsäntutkimuksemme tulee olla suuntautunut kansainvälisesti. Hallitustenvälinen metsäpaneeli sivusi työssään metsäntutkimusta. Erityisesti on tunnustettu tarve vahvistaa metsäpolitiikkaa tutkivaa ja sitä tukevaa tutkimusta. Metsäpoliittisen tutkimuksen painopisteiden määrittämi-

nen edellyttää kuitenkin metsäpoliittisen ympäristön hyvää tuntemista.

Metsäntutkimusta tarkasteltiin metsäpaneelin työssä laajasti ja läpikäyvässä asiana. Metsäpaneelin työ osoitti ainakin seuraavat keskeiset metsäntutkimuksen tarpeet:

- metsätuotteiden ja -palvelusten tarjonta ja kysyntä
- kestävä metsätalous ja sertifiointi
- ympäristömerkinnät
- kestävä metsätalouden kriteerit ja indikaattorit
- metsien arvottaminen
- maanomistusolosuhteet
- poikkisektorialaisen tarkastelun lisääminen sekä
- yksityissektorin ja virallisen kehitysavun tuen merkitys vähemmän kehittyneille maille.

Useita näistä asioista on jo tarkasteltu olemassa olevien järjestöjen, kuten FAO, EFI, IUFRO ja CIFOR, sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten puolesta. Laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että tulevaisuuden tutkimustarpeita ei voida tyydyttää ilman kansainvälistä ja poikkitieteellistä lähestymistapaa.

Kansainvälisen metsäpolitiikan jatko

Kansainvälinen metsäkeskustelu jatkuu vilkkaana. Kesäkuussa 1997 pidettiin New Yorkissa YK:n yleiskokouksen erityisistunto (UNGASS), jossa tarkasteltiin myös metsäkysymyksiä. Odotukset erikoisistunnolle kasvoivat mittaviksi. Suomi ajoi yhdessä EU-maiden kanssa neuvotteluiden aloittamista maailmanlaajuisesta metsäsopimuksesta. Suomi on katsonut, että laillisesti sitova metsäsopimus tarjoaisi tehokkaan keinon edistää kestävä metsätaloutta, estää metsien häviämistä ja turvata metsien monimuotoisuuden säilymistä.

Kokouksessa ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen metsäsopimusneuvotteluiden aloittamisesta, vaan päätettiin perustaa erillinen hallitustenvälinen metsäfoorumi (IFF) syventämään kansainvälistä metsäpoliittista valmistelua. Lokakuun alussa pidetyssä metsäfoorumin järjestäytymiskokouksessa sovittiin metsäfoorumin yksityiskohtaisesta työohjelmasta, joka jakaantuu kolmeen toisiinsa liittyvään asiakokonaisuuteen:

1. Metsäpaneelin toimenpide-ehdotusten toteutuksen tukeminen ja seuranta.

2. Metsäpaneelin työssä avoimeksi jääneiden erityiskysymysten arviointi. Erityiskysymykset liittyvät rahoitukseen, kaupp- ja ympäristökysymyksiin sekä ympäristöystävällisen teknologian siirtoon. Foorumille annettiin tehtäväksi arvioida myös eräitä muita lisäselvitystä edellyttäviä ja metsiä sivuavia kysymyksiä sekä olemassa olevien kansainvälisten ja alueellisten elinten työtä.
3. Kansainvälisiä mekanismeja, kuten laillisesti sitovaa metsäsopimusta, koskevien elementtien määrittäminen ja yhteisymmärryksen rakentaminen.

Metsäfoorumi tulee pitämään kolme varsinaista työistuntoa. Seuraavat istunnot järjestetään kesällä 1998, talvella 1999 ja alkuvuodesta 2000. Maat ja järjestöt tukevat metsäfoorumin työtä mm. järjestämällä eri aiheita käsitteleviä asiantuntijakokouk-

sia. Esimerkiksi Itävalta, Indonesia ja ymmärtääkseni myös Brasilia ovat ilmoittaneet osallistuvansa yhteistyössä IUFRO:n ja CIFOR:in kanssa metsäntutkimusta käsittelevän kokouksen järjestelyihin.

Metsäfoorumi tulee raportoimaan YK:n kestävä kehityksen toimikunnalle vuonna 1999. Vuonna 2000 olisi vihdoin tehtävä päätös metsäsopimusneuvotteluiden käynnistämisestä. Suomen valmistautumisessa metsäfoorumin työhön tarvitaan mahdollisimman ajantasaista tietoa ja tutkijayhteisön panosta tämän poliittisesti haastavan harjoituksen edistämiseksi.

■ MMT Kalevi Hemilä on maa- ja metsätalousministeri.