



BIOLOGINEN MONIMUOTOISUUS, MAANKÄYTTÖ JA METSÄTALOUS

Unioni on ollut kansainvälisesti merkittävässä asemassa etsittäessä ratkaisuja biologisen monimuotoisuuden häviämiseen, metsäkatoon ja ilmastonmuutokseen. Vuoden 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi oli tärkeä virstanpylväs biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja luonnonsuojelun edistämisessä, koska konferenssissa hyväksyttiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. Euroopan unioni sitoutui vuonna 2011 pysäyttämään biologisen monimuotoisuuden häviämisen ja ekosysteemipalvelujen heikentymisen unionissa vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2015 tehdyssä Pariisin ilmasopimuksessa todetaan, että on tärkeää varmistaa kaikkien ekosysteemien koskemattomuus ja biologisen monimuotoisuuden suojeleminen. Komissio on osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ehdottanut uutta biodiversiteettistrategiaa, jonka tavoitteena on saattaa Euroopan luonnon monimuotoisuus elpymisen tielle vuoteen 2030 mennessä ihmisten, ilmaston ja maapallon hyödyksi.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3, 11 ja 191–193 artikla

TAUSTA

Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (Rion ympäristökokous) hyväksyttiin ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus (ilmasopimus) sekä biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus). Lisäksi hyväksyttiin Rion julistus, metsäperiaatteita koskeva julistus ja Agenda 21 -toimintaohjelma. Biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta on täydennetty kahdella tärkeällä pöytäkirjalla: Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjalla, joka hyväksyttiin vuonna 2000 ja tuli voimaan vuonna 2003 ja jolla pyritään suojelemaan biologista monimuotoisuutta nykyaikaiseen nanoteknologiaan liittyvien elävien muunneltujen organismien riskeiltä, ja geenivarojen saatavuudesta ja hyödyn jakamisesta tehdyllä Nagoyan pöytäkirjalla, joka hyväksyttiin vuonna 2010 ja tuli voimaan vuonna 2014 ja jonka tarkoituksena on lisätä oikeusvarmuutta ja avoimuutta sekä geenivarojen toimittajille että käyttäjille. Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen katsauksen ”Global biodiversity outlook 3” mukaan vuoden 2010 biologisen monimuotoisuuden tavoitteita ei kuitenkaan ole saavutettu. Nagoyassa (Aichin prefektuurissa Japanissa) vuonna 2010 pidetyssä yleissopimuksen osapuolten kokouksessa hyväksyttiin myös tarkistettu



strateginen suunnitelma, joka sisältää Aichin biodiversiteettitavoitteet. Kyseessä on 20 kunnianhimoista päämäärää, jotka on jäsennelty viideksi strategiseksi tavoitteeksi ja joiden avulla pyritään saavuttamaan biologisen monimuotoisuuden suojeleminen vuoteen 2020 mennessä osana vuosien 2011–2020 biologista monimuotoisuutta koskevaa strategista suunnitelmaa.

Unioni on myös seuraavien yleissopimusten sopimuspuoli: Ramsarin yleissopimus kosteikkojen suojelusta (helmikuu 1971), CITES-sopimus (maaliskuu 1973), Bonnin yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinlajien suojelusta (kesäkuu 1979), Bernin yleissopimus luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelemisesta (1982) ja Rio de Janeiron yleissopimus biologisesta monimuotoisuudesta (kesäkuu 1992). Lisäksi unioni on sopimuspuolena seuraavissa alueellisissa yleissopimuksissa: Helsingin yleissopimus Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta (1974), Välimeren aluetta koskeva Barcelonan sopimus (1976) ja Alppien suojelua koskeva sopimus (1991). EU:ta sitoo myös Århusin yleissopimus (1998), jossa määrätään tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

Kansainvälisiä toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi toteutetaan YK:n ilmastonmuutoksen puitesopimuksen mukaisesti. Sopimukseen liitettyssä Kioton pöytäkirjassa kehittyneet maat sitoutuvat vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2020 asti. Puitesopimuksen osapuolet hyväksyivät joulukuussa 2015 Pariisin sopimuksen, oikeudellisesti sitovan ilmastopuitesopimuksen, jota sovelletaan kaikkiin maihin ja jonka tavoitteena on rajoittaa ilmaston lämpeneminen selvästi alle kahteen celsiusasteeseen ja pyrkiä pitämään lämpötilan nousu alle 1,5 asteessa. Puitesopimuksen piiriin kuuluva REDD+ -aloite tarjoaa käyttöön välineitä metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjumiseksi trooppisissa maissa. Pariisin ilmastopuitesopimuksessa todetaan, että on tärkeää varmistaa kaikkien ekosysteemien, myös valtamerien, koskemattomuus ja biologisen monimuotoisuuden suojeleminen. Lisäksi sopimuksessa todetaan maankäytöllä olevan ratkaiseva merkitys pyrittäessä lieventämään ilmastonmuutoksen vaikutuksia pitkällä aikavälillä.

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

A. Biologista monimuotoisuutta koskevat toimintasuunnitelmat

Komissio hyväksyi toukokuussa 2006 tiedonannon ja toimintasuunnitelman aiheesta ”Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen: Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi”. Koska oli epätodennäköistä, että unioni saavuttaisi vuonna 2010 asetetun tavoitteensa pysäyttää biologisen monimuotoisuuden häviämisen, komissio hyväksyi kesäkuussa 2011 uuden strategian. Sen tavoitteena on pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen unionissa vuoteen 2020 mennessä ja palauttaa ekosysteemipalvelut ennalleen tehostaen samalla unionin toimia koko maapallon biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen estämiseksi. Neuvosto antoi joulukuussa 2011 tukensa biologista monimuotoisuutta koskevalle strategialle ja sen kuudelle tavoitteelle, jotka ovat seuraavat: unionin luonnonsuojelulainsäädännön täysimääräinen täytäntöönpano biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi, ekosysteemien suojeleminen tehostaminen



ja vihreän infrastruktuurin käytön lisääminen, maa- ja metsätalouden kestävyuden parantaminen, kalakantojen hoidon parantaminen, haitallisten vieraslajien valvonnan tehostaminen sekä maapallon biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen estämiseksi tarkoitettujen unionin toimien tehostaminen.

B. Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen

Luontodirektiivillä (luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelesta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY, jota on muutettu direktiivillä 97/62/EY) luotiin eurooppalainen verkosto Natura 2000. Verkosto käsittää jäsenvaltioiden nimeämät tärkeinä alueina pidettävät alueet tai erityissuojelualueet ja luonnonvaraisten lintujen suojelesta annetun direktiivin 79/409/ETY nojalla erityissuojelualueiksi luokitellut alueet. Yhteensä yli 850 000 neliökilometriä käsittävä Natura 2000 -verkosto on suurin yhtenäinen suojeltujen alueiden verkosto maailmassa. Luontodirektiivin ensisijaisena tavoitteena on edistää biologisen monimuotoisuuden säilymistä ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja alueelliset vaatimukset. Lintudirektiivi (2009/147/EY) kattaa (luonnonvaraisten) lintujen suojelesta, hoitamisen ja seurannan sekä kestävästä kehityksen mukaista metsästäystä koskevat säännöt.

C. Haitalliset vieraslajit

Haitallisten vieraslajien valvonnan tehostaminen on yksi vuoden 2020 biologista monimuotoisuutta koskevan unionin strategian kuudesta tavoitteesta. Haitalliset vieraslajit aiheuttavat unionissa vuosittain miljardien eurojen vahingot sekä ekosysteemeille että viljelykasveille ja tuotantoeläimille, haittaavat paikallista ekologiaa ja vaikuttavat ihmisten terveyteen. Haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta annetun asetuksen (EU) N:o 1143/2014 keskeisenä tekijänä on luettelo unionin kannalta merkityksellisistä lajeista. Asetuksella pyritään ennaltaehkäisemisen, varhaisen varoituksen ja nopeiden vastatoimien avulla suojelemaan kotoperäisen luonnon monimuotoisuutta ja lieventämään vieraslajien vaikutusta ihmisten terveyteen ja talouteen. Jäsenvaltioiden on perustettava valvontajärjestelmät ja laadittava toimintasuunnitelmat.

D. Geenivarojen saatavuus ja hyötyjen jako

Geenivarojen saatavuutta ja siitä saatavien hyötyjen jakoa koskevan Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisen jälkeen komissio antoi lokakuussa 2012 ehdotuksen sitovien vaatimusten asettamisesta geenivarojen saatavuudelle alkuperämaassa ja hyötyjen oikeudenmukaisesta jakautumisesta. Parlamentti ja neuvosto pääsivät asiassa sopimukseen ja hyväksyivät asetuksen (EU) N:o 511/2014. Sen mukaan geenivaroja ja niihin liittyvää perinteistä tietämystä voidaan siirtää ja käyttää vain käyttäjien (yritykset, yksityiset keräilijät ja instituutiot) ja alkuperämaan viranomaisten yhteisesti sopimien edellytysten mukaisesti.

E. Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston hyödyntäminen ja niillä käytävä kauppa

CITES-sopimuksella säännellään elävien ja kuolleiden eläinten ja kasvien sekä niiden osien ja johdannaisien kansainvälistä kauppaa ja etenkin vientiä, tuontia ja jälleenvientiä lupa- ja todistusjärjestelmän pohjalta. Perusasetuksella (EY) N:o 338/97, joka koskee luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelesta niiden kauppaa sääntelemällä, sovelletaan CITES-sopimuksen tavoitteet, periaatteet ja määräykset



unionin lainsäädäntöön. Aina kun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 liitteissä oleviin lajien luetteloihin tehdään muutos esimerkiksi CITES-sopimuksen osapuolten konferenssissa tehtyjen, luetteloita koskevien päätösten täytäntöönpanemiseksi, tämä tapahtuu komission täytäntöönpanoasetuksella, jollainen on esimerkiksi komission täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 2017/1915, jolla kielletään tiettyjen luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden tuonti unioniin.

F. Eläinten hyvinvointiin liittyvä biologinen monimuotoisuus

Komissio laati eläinten suojelua ja hyvinvointia koskevan toimintasuunnitelman vuosiksi 2006–2010 ([COM\(2006\)0013](#)). Siinä kannatetaan ns. kolmen R:n periaatetta eli eläinkokeiden korvaamista, vähentämistä ja kehittämistä (replacement, reduction, refinement). Tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annettu direktiivi 2010/63/EU (jolla kumotaan direktiivi 86/609/ETY) perustuu tähän periaatteeseen ja tuli voimaan 1. tammikuuta 2013. Asetuksella (EY) N:o 1007/2009 taas pyritään varmistamaan, ettei EU:n markkinoilla enää ole hylkeistä valmistettuja tuotteita.

G. Meriympäristön biologinen monimuotoisuus

Meriympäristön biologinen monimuotoisuus kuuluu luonnonvarojen ja kalastusalan biologista monimuotoisuutta koskevien toimintasuunnitelmien soveltamisalaan. Biologista monimuotoisuutta koskevan unionin strategian tarkistamisen yhteydessä on korostettu merten ja rannikkoalueiden hyvän ekologisen tilan merkitystä biologisen monimuotoisuuden tukena. Lisäksi heinäkuussa 2008 tuli voimaan meristrategiapuitedirektiivi (2008/56/EY) meriympäristön suojelusta ja säilyttämisestä. Sen tavoitteena on varmistaa unionin merten hyvä tila vuoteen 2020 mennessä ja suojella luonnonvaroja, jotka mahdollistavat mereen liittyvän taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan.

H. Metsät

Lähes 30 prosenttia Natura 2000 -verkoston pinta-alasta on metsää. EU:ssa on lähes 182 miljoonaa hehtaaria metsää, joka kattaa 43 prosenttia sen maa-alasta, ja siksi EU on ottanut käyttöön useita toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan metsiä. EU:n puutavara-asetuksessa (EU) N:o 995/2010 vahvistetaan puutavaraa ja puutuotteita EU:n markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuudet. Asetuksella torjutaan laittomasti korjatun puun ja puutuotteiden kauppaa keskeisten velvollisuuksien avulla ja kielletään ensimmäisen kerran laittomasti korjatun puun ja puutuotteiden saattaminen EU:n markkinoille. Komissio hyväksyi syyskuussa 2013 tiedonannon ”Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta” ([COM\(2013\)0659](#)). Sen jälkeen neuvosto hyväksyi 19. toukokuuta 2014 päätelmät, joissa se tähdensi ”metsäalan merkitystä EU:lle” ja ”metsien keskeistä roolia niiden mahdollistaessa yhteiskunnan rakenteellisen muutoksen kohti biotaloutta”. EU:n metsästrategian täytäntöönpanoa koskevassa [välikertomuksessa](#) todettiin, että vuoden 2020 tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty merkittävästi.

I. Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF)

Maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen (LULUCF) kuuluu maaperän, puiden, kasvien, biomassan ja puutavaran käyttö. Alalle on ominaista, että se ei pelkästään päästä kasvihuonekaasuja vaan pystyy myös poistamaan hiilidioksidia



ilmakehästä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Kioton pöytäkirjan mukaisesti varmistamaan vuoteen 2020 mennessä, että maankäytöstä johtuvat kasvihuonekaasupäästöt korvataan poistamalla ilmakehästä vastaava määrä hiilidioksidia. Tämä on mahdollista alan lisätoimilla. EU pyrkii nyt ottamaan tämän periaatteen (niin kutsuttu ”ei debetsaldoa -sääntö”) huomioon vuosiksi 2021–2030 annettavassa lainsäädännössä siten, että maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous sisällytetään ensimmäisen kerran EU:n päästövähennystoimiin. Asetus (EU) 2018/841 maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin tuli voimaan 9. heinäkuuta 2018. Asetuksella pannaan täytäntöön EU:n johtajien lokakuussa 2014 aikaansaama sopimus, jonka mukaan kaikkien alojen on osallistuttava EU:n vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Asetuksen mukaan maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt olisi korvattava poistamalla ilmakehästä vähintään vastaava määrä hiilidioksidia vuosina 2021–2030.

J. Rahoitusvälineet

Vuodesta 1992 lähtien unionin ympäristöalan toimintaa on rahoitettu Life-ohjelmasta. Ohjelman neljässä jo toteutetussa vaiheessa luonnon ja biologisen monimuotoisuuden suojelu on sisällytetty sen alaohjelmiin. Life-ohjelman viides vaihe (joka käynnistettiin asetuksella (EU) N:o 1293/2013 ja kattaa vuodet 2014–2020) koostuu Ilmastotoimet- ja Ympäristö-alaohjelmista. Ympäristö-alaohjelman luontoa ja biologista monimuotoisuutta koskevaan aihealueeseen on varattu 1 155 miljoonaa euroa. Muita rahoituskeinoja biologisen monimuotoisuuden tukemiseksi on sisällytetty maatalous- ja kalastuspolitiikkaan, koheesio- ja rakennerahastoihin ja monivuotisiin tutkimusohjelmiin.

K. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma

Komissio esitteli 11. joulukuuta 2019 [Euroopan vihreän kehityksen ohjelman](#). Kyseessä on kunnianhimoinen toimenpidepaketti, jolla pyritään mahdollistamaan EU:n hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä. Vihreän kehityksen ohjelmassa esitetään [toimintasuunnitelma](#) siitä, miten EU muutetaan kestäväksi ja kilpailukykyiseksi taloudeksi. Ehdotettuihin toimiin kuuluvat (20. toukokuuta 2020 julkaistu) [vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia](#), johon sisältyy toimenpiteitä, joilla puututaan luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen tärkeimpiin aiheuttajiin, sekä uusi EU:n metsästrategia, johon sisältyy toimenpiteitä metsäkatoa aiheuttamattomien arvoketjujen tukemiseksi. Uudessa vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa käsitellään viittä tärkeintä luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä vauhdittavaa tekijää (muutokset maan ja meren käytössä, liiallinen hyödyntäminen, ilmastonmuutos, saastuminen ja haitalliset vieraslajit), esitetään parannettu hallintokehys jäljellä olevien puutteiden korjaamiseksi, varmistetaan EU:n lainsäädännön täysimääräinen täytäntöönpano ja yhdistetään kaikki nykyiset ponnistelut.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on toisena lainsäädäntövallan käyttäjänä tukenut jo kauan biologisen monimuotoisuuden suojelua ja ilmastonmuutosta koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa. Parlamentti hyväksyi syyskuussa 2010 [päättölauselman biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta](#) vuoden 2010 jälkeistä tavoitetta silmällä pitäen. Parlamentin mielestä oli erittäin huolestuttavaa, ettei kansainvälisellä tasolla ymmärretä biologisen monimuotoisuuden katoamisen pysäyttämisen kiireellisyyttä. Se kehotti tehostamaan biologisen monimuotoisuuden hallinnointia niin unionin sisällä kuin sen ulkosuhteissa.

Marraskuussa 2016 parlamentti hyväksyi [luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumista koskevasta toimintasuunnitelmasta päätöslauselman](#), jossa se totesi pyrkivänsä torjumaan tätä järjestäytynyttä ja tuhoisaa rikollisuutta, joka on uhka biologiselle monimuotoisuudelle, sillä se ajaa useita lajeja sukupuuton partaalle. Toimintasuunnitelmassa on kolme prioriteettia: ennaltaehkäisy, sääntöjen täytäntöönpanon valvonta ja yhteistyö. Siinä korostetaan lähtö-, kauttakulku- ja määrämäiden välistä kansainvälistä yhteistyötä. Parlamentti hyväksyi [lokakuussa 2016](#) ja [lokakuussa 2017](#) päätöslauselmat, joissa vastustettiin sitä, että komissio voi antaa luvan muuntogeenisten organismien (muun muassa maissin ja soijan) käyttöön, ja kannatettiin toimia, joiden avulla jäsenvaltiot voivat helpommin kieltää muuntogeenisten kasvien viljelyn biologisen monimuotoisuuden, luonnon ja maaperän suojelutavoitteen mukaisesti.

Parlamentin 14. lokakuuta 2015 antamassa [päättölauselmassa ”Kohti uutta Pariisissa tehtävää kansainvälistä ilmastopöytäkirjaa”](#) parlamentti muistutti, että ilmastonmuutos nopeuttaa luonnon monimuotoisuuden vähenemistä, ja kehotti tekemään sopimuksen, joka kattaa ”kaikkien alojen kattavat ponnistelut”, ja totesi, että maaperän käyttöön ”liittyvät huomattavia kustannustehokkaita mahdollisuuksia hillitsemisen ja selviytymiskyvyn parantamisen kannalta”.

Parlamentin 16. tammikuuta 2020 antamassa päätöslauselmassa [biodiversiteettisopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksesta \(COP15\)](#) korostettiin tarvetta nostaa vuoden 2020 jälkeisen maailmanlaajuisen biodiversiteettikehyksen tavoitetasoa sekä tehdä siitä osallistavampi ja toimivampi.

Parlamentti korosti myös eurooppalaisesta metsästrategiasta [8. lokakuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa](#), että vuoden 2020 jälkeisellä EU:n metsästrategialla ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmalla on keskeinen rooli Pariisin sopimuksen ja YK:n kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Parlamentti antoi 22. lokakuuta 2020 päätöslauselman suosituksista komissiolle [EU:n oikeudellisesta kehyksestä EU-vetoisen maailmanlaajuisen metsäkadon pysäyttämiseksi ja sen suunnan kääntämiseksi](#). Siinä korostettiin, että kauppa- ja investointipolitiikkaa on tarkasteltava uudelleen, jotta globaalia metsäkatohaastetta voidaan käsitellä tehokkaammin, ja että on luotava maailmanlaajuisesti tasapuoliset toimintaedellytykset ja otettava huomioon kauppasopimusten ja maailmanlaajuisen biologisen monimuotoisuuden sekä metsien ekosysteemien välinen yhteys.



Georgios Amanatidis
12/2020

