

Erityiskertomus

Luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta koskeva EU:n rahoitus EU:n metsille:

tulokset myönteisiä mutta vaatimattomia



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I-V
Johdanto	01-18
Miksi EU:n metsät ovat tärkeitä	01-03
Keskeisimmät kehityssuuntaukset metsissä	04-06
Maailmanlaajuiset ja EU:n metsätoimet	07-13
Maaseudun kehittämiss politiikka on suurin EU:n metsätalouden rahoituksen lähde	14-18
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	19-23
Huomautukset	24-68
EU:n keskeisillä politiikoilla on myönteinen mutta vähäinen vaikutus metsiin	24-47
EU suojelee osittain luonnon monimuotoisuutta metsissään	25-32
EU:lla on laitonta puunkorjuuta koskeva lainsäädäntö, mutta laitonta puunkorjuuta harjoitetaan edelleen	33-39
EU toteuttaa toimia metsien sisällyttämiseksi ilmastomuutospolitiikkoihinsa	40-47
Tarkastuksen kohteena olleissa metsätaloustoimenpiteissä ei hyödynnetty tilaisuutta torjua ilmastomuutosta ja parantaa luonnon monimuotoisuutta merkittäväällä tavalla	48-68
Metsiin liittyvien maaseudun kehittämismenojen osalta edellytetään metsänhoitosuunnitelmien laatimista, mutta suunnitelmien laatu vaihtelee	49-54
Tarkastuksen kohteena olleilla metsätaloustoimenpiteillä oli vaatmaton vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ja kykyyn sietää ilmastomuutosta	55-64
EU:n nykyisellä seurantajärjestelmällä ei mitata metsätaloustoimenpiteiden vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastomuutokseen	65-68
Johtopäätökset ja suositukset	69-74

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I EU:n metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat ympäristöön liittyviä, taloudellisia ja sosiaalisia tarkoituksia. Kestävät hoitokäytännöt ovat keskeisiä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi metsissä.

II Metsien kattama ala vastaa suuruudeltaan maatalouteen käytettyä aluetta, ja tämä ala on viimeisen 30 vuoden kuluessa kasvanut. EU:n talousarviosta metsäalueille myönnetty rahoitus on paljon pienempi kuin maataloudelle myönnetty rahoitus. Metsäalueille myönnetty rahoitus on alle yksi prosentti YMP:n talousarviosta, ja rahoitus on kohdennettu suojelutoimenpiteiden tukemiseen sekä metsäalueiden istuttamisen ja ennalleen palauttamisen tukemiseen. 90 prosenttia EU:n metsätalouden rahoituksesta kanavoidaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) kautta. EU:lla on tällä alalla kansainvälisiä velvoitteita, mukaan luettuina laittoman puunkorjuun torjunta ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii tällä kertomuksella edistämään EU:n metsiin vaikuttavia toimintapoliittisia keskusteluja.

III Tässä tarkastuksessa keskityttiin EU:n toimiin luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi EU:n metsissä. Tilintarkastustuomioistuimen yleisenä johtopäätöksenä oli, että niillä aloilla, joilla EU:lla on täysi toimivalta toimia, EU:lla on ollut myönteinen mutta vähäinen vaikutus luonnon monimuotoisuuden suojelemaan ja ilmastonmuutoksen torjumiseen EU:n metsissä.

IV Tilintarkastustuomioistuimen keskeisimmät havainnot ovat seuraavat:

- a) EU on hyväksynyt luonto- ja lintudirektiivit, ja komissio on hyväksynyt useita strategioita, joilla puututaan EU:n metsien vähäiseen luonnon monimuotoisuuteen ja alhaiseen suojelutasoon. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden direktiivien piiriin kuuluvien metsäluontotyyppien suojelutoimenpiteiden laatu on edelleen ongelmallinen.
- b) Puutavara-asetuksella pyritään lopettamaan laitton puunkorjuu EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei ole arvioinut jäsenvaltioiden suorittamien tarkastusten laatua. Vaikka kaukokartoitus tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden kustannustehokkaaseen valvontaan suurilla alueilla, komissio ei käytä sitä johdonmukaisesti.

- c) EU:n ilmastomuutospolitiikoissa huomioidaan lisääntyvissä määrin metsät. Ilmastomuutokseen liittyvät huolenaiheet metsien osalta on sisällytetty sekä uusiutuvia energialähteitä koskevaan direktiiviin että LULUCF-asetukseen. Esimerkiksi metsien sopeuttaminen ilmastomuutokseen ja ekologisten rajojen asettaminen metsien käytölle energiantuotannon tarpeisiin ovat kuitenkin vähemmän kehittyneitä aloja. Tietämyksen ja tiedon puute on vaikeuttanut yrityksiä parantaa metsäalueiden ilmastomuutokseen sopeuttamista koskevien strategioiden kohdentamista.
- d) EU kanavoi taloudellista tukea metsätalouteen liittyviin ilmastomuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskeviin toimiin pääasiassa maaseuturahaston kautta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maaseuturahaston säännöt ja menettelyt eivät takaa suurempaa luonnon monimuotoisuutta ja kykyä selviytyä ilmastomuutoksesta. Vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä koskevat lainsäädäntöehdotukset antavat jäsenvaltioille enemmän joustoa metsätalouden tukijärjestelmien suunnittelussa mutta eivät korjaa näitä puutteita. EU:n yhteisellä seurantajärjestelmällä ei mitata metsätaloustoimenpiteiden vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastomuutokseen.

V Tilintarkastustuomioistuin esittää näiden havaintojen perusteella suosituksia, joilla pyritään

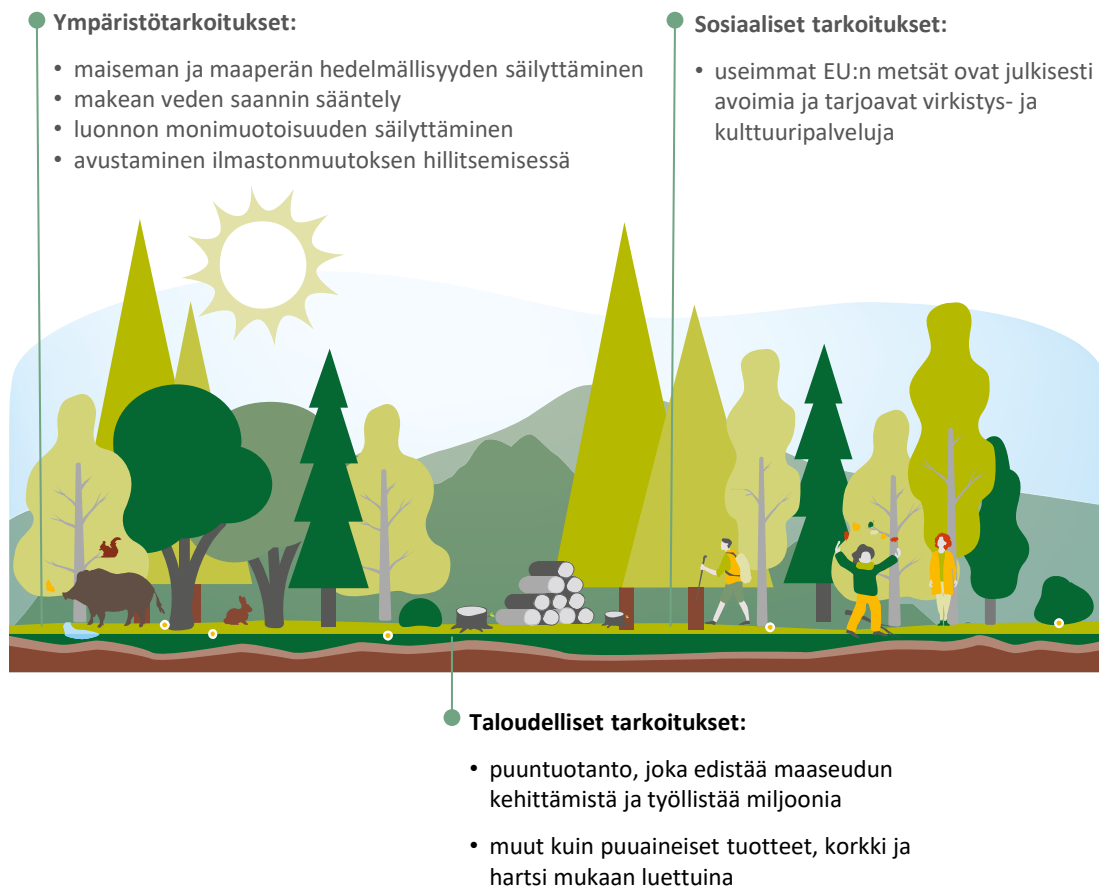
- parantamaan EU:n panosta luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa ja ilmastomuutoksen paremmassa torjumisessa EU:n metsissä
- vahvistamaan laittoman puunkorjuun vastaista toimintaa
- parantamaan maaseudun kehittämiseen liittyvien metsätaloustoimenpiteiden kohdentamista luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastomuutokseen.

Johdanto

Miksi EU:n metsät ovat tärkeitä

01 EU:ssa on lähes 180 miljoonaa hehtaaria metsää ja muuta metsämaata, mikä on 45 prosenttia EU:n koko maapinta-alasta. Eurostatin mukaan vuosina 1990–2020 EU:n metsäala kasvoi 10,2 miljoonaa hehtaaria¹. EU:n metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat ympäristöön liittyviä, taloudellisia ja sosiaalisia tarkoituksia (ks. [kaavio 1](#)). Yksityiset tahot omistavat 60 prosenttia EU:n metsistä, ja vuonna 2017 metsätalouden bruttotuotanto, mukaan luettuna puunkorjuutoiminta, oli yli 55 miljardia euroa.

Kaavio 1 – EU:n metsät ovat monikäyttöisiä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

¹ Eurostat: [Agriculture, forestry and fishery statistics](#), vuoden 2020 painos.

02 Monet lajit elävät metsissä, joiden osuus maailman maa-alueilla sijaitsevasta luonnon monimuotoisuudesta on lähes 90 prosenttia. Luonnon monimuotoisuus on rikkaampaa vanhoissa metsissä, joissa on merkittävämpi määrä kuollutta puuainesta ja jotka ovat rakenteeltaan monimutkaisempia. Luonnon monimuotoisuus on yleensä rikkaampaa myös metsissä, joissa ihmiset eivät ole juurikaan toimineet. Vain harvat Euroopan metsät ovat edelleen luonnontilassa, ja ihmisen toimet vaikuttavat yli 95 prosenttiin EU:n metsistä. Metsät luokitellaan seuraavasti sen mukaan, kuinka paljon ihmisen toiminta vaikuttaa niihin: koskemattomat metsät (2,4 prosenttia), osittain luonnontilaiset metsät (93,2 prosenttia) ja viljelymetsä (4,4 prosenttia)².

03 Terveet metsät edistävät ilmastonmuutoksen torjumista, sillä ne keräävät hiilidioksidia ilmakehästä. Ilmastonmuutoksen aiheuttamien metsiin kohdistuvien häiriöiden, kuten metsäpalojen, kuivuuksien, myrskyjen, merenpinnan nousun tai (uusien) tuholaiten ja tautien syntymisen ja leviämisen, uhka on kasvamassa Euroopassa. Tämä uhkaa metsien kykyä toimia hiilinieluna. Sietokykyiset metsät ovat metsiä, joiden odotetaan selviävän näistä vaikutuksista ja siten säilyttävän metsien hiilen sitomisen tehokkuuden. Metsien hoitokäytännöt ja suunnittelu ovat yhä tärkeämpiä keinoja sietokykyisten metsien muodostamiseksi.

Keskeisimmät kehityssuuntaukset metsissä

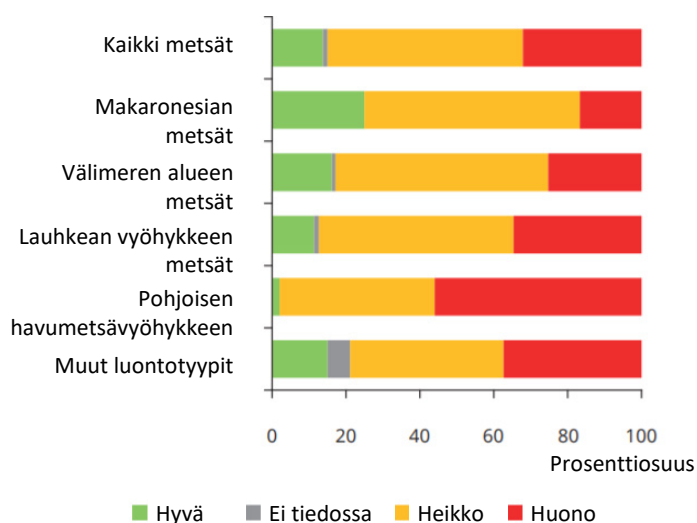
04 Euroopan metsien tilaa koskevassa vuoden 2020 *State of Europe's Forests* -raportissa³ todetaan, että Euroopan metsien tila on keskimäärin heikkenemässä. Muut kertomukset ja jäsenvaltioiden antamat tiedot vahvistavat, että metsien suojelutaso on huononemassa. Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) luonnon tilaa EU:ssa koskevassa *State of nature in the EU* -raportissa vuosilta 2013–2018⁴ käsitellään lintu- ja luontotyyppidirektiivien suojelemien metsäluontotyyppien ja -lajien suojelutasoa. Kaikkien metsien osalta yleisin taso on ”heikko” (54 prosenttia) tai ”huono” (31 prosenttia) ja vähiten yleinen taso on ”hyvä” (14 prosenttia) (*kaaviossa 2* esitetään metsäaluekohtainen jakauma).

² [State of Europe's Forests 2020](#). Euroopan metsäministerikonferenssi.

³ [State of Europe's Forests 2020](#). Euroopan metsäministerikonferenssi.

⁴ EEA:n raportti nro 10/2020.

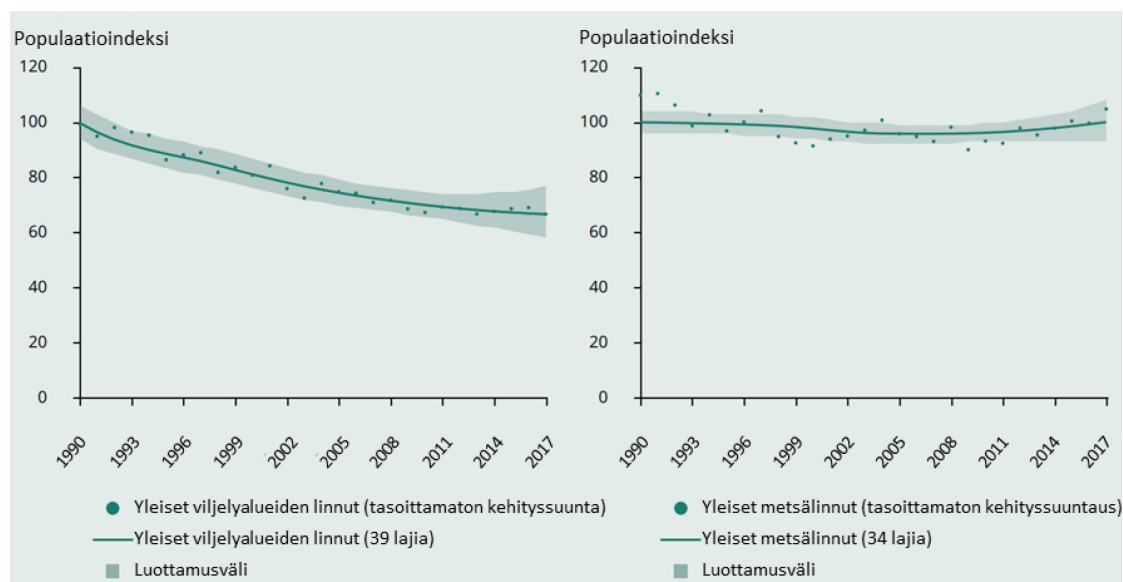
Kaavio 2 – Metsien suojelutaso alueittain vuodesta 2018



© EEA, 2020, EEA:n raportti nro 10/2020 luontodirektiivin 17 artiklan mukaisten jäsenvaltioiden kertomusten ja EU:n arvioiden prosenttimäärien perusteella.

05 Tilanne on myönteisempi metsien luonnon monimuotoisuustasojen joidenkin osatekijöiden osalta: yhteinen metsälintuindeksi laski kolme prosenttia EU:ssa vuosien 1990 ja 2011 välillä, mutta nousi jälleen sen jälkeen (ks. [kaavio 3](#)).

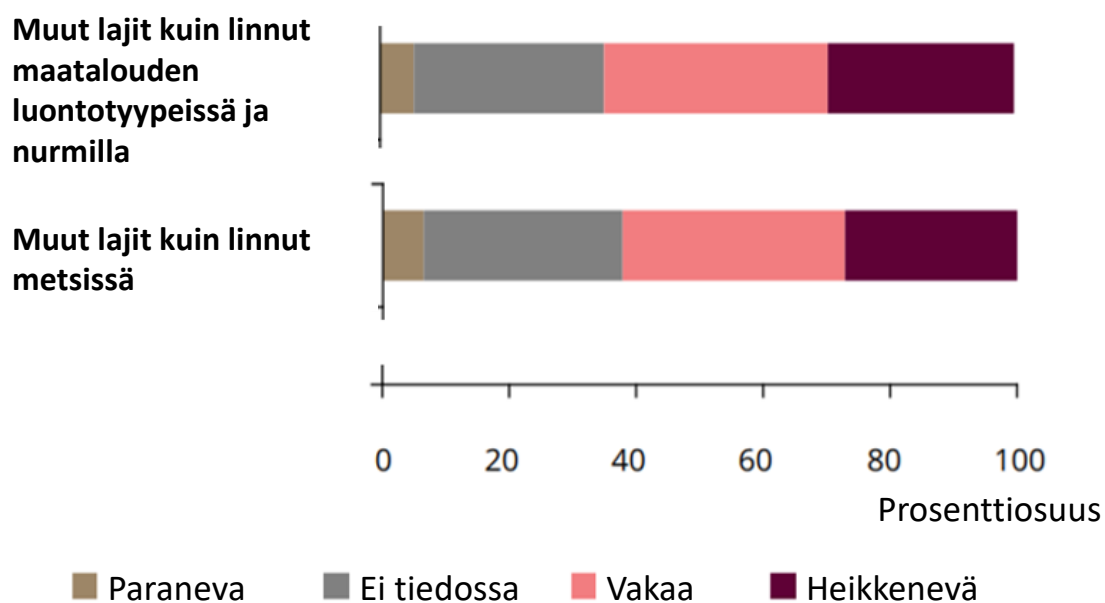
Kaavio 3 – Lintuindeksi osoittaa parempia tuloksia metsissä kuin viljelymailla



© EEA, 2020, EEA:n raportti nro 10/2020.

06 Muiden metsälajien kuin lintujen osalta kehityssuuntaus on se, että vain kuusi prosenttia on paranemassa ja 27 prosenttia on heikkenemässä (ks. [kaavio 4](#)).

Kaavio 4 – Metsälajien ja muiden kuin metsälajien vastaavanlaiset kehityssuuntaukset (muut lajit kuin linnut)



© EEA, 2020, EEA:n raportti nro 10/2020.

Maailmanlaajuiset ja EU:n metsätoimet

07 EU:n kansainväliset sitoumukset tällä alalla ovat biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus sekä kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelma ja sen kestävän kehityksen tavoite 15 (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1 – Metsien luonnon monimuotoisuutta koskevissa kansainvälisissä sitoumuksissa asetetut tavoitteet



Tavoite 5:

Vuoteen 2020 mennessä kaikkien luonnonelinympäristöjen, mukaan lukien metsien, vähenemisvauhti on vähintään puolitettu ja, missä mahdollista, saatettu lähelle nollaa. Luonnonelinympäristöjen heikentymistä ja pirstoutumista on merkittävästi vähennetty.

Tavoite 7:

Vuoteen 2020 mennessä maatalouden, vesiviljelyn ja metsätalouden piiriin kuuluvia aloja hoidetaan kestävällä tavalla siten, että luonnon monimuotoisuus kyetään säilyttämään.



Kestävän kehityksen tavoite 15

Suojella maaekosysteemejä, palauttaa niitä ennalleen ja edistää niiden kestävää käyttöä; edistää metsien kestävää käyttöä; taistella aavikoitumista vastaan; pysäyttää maaperän köyhtyminen ja luonnon monimuotoisuuden häviäminen.

08 Muissa metsien kannalta merkityksellisissä kansainvälisissä yleissopimuksissa keskitytään biologiseen monimuotoisuuteen, ilmastonmuutokseen ja aavikoitumiseen. Niihin kuuluvat ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus (UNFCCC) ja aavikoitumisen estämistä koskeva YK:n yleissopimus. Euroopassa metsien suojelua käsittelevä ministerikonferenssi, joka tunnetaan myös nimellä Euroopan metsäministerikonferenssi, on vapaaehtoinen korkean tason poliittinen prosessi, jolla pyritään edistämään hallitustenvälistä vuoropuhelua ja yhteistyötä metsäpolitiikan alalla koko maanosassa. Siinä kehitetään yhteisiä strategioita 47 allekirjoittaneelle taholle (46 valtiolle ja EU:lle) metsien suojelemiseksi ja niiden kestävä hoidon varmistamiseksi.

09 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että EU pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat muun muassa korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Useat EU:n politiikat vaikuttavat metsiin. Metsien hoito, suojelu, ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja kestävä käyttö ovat yksi keskeisistä tavoitteista, jotka sisältyvät yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvaan maaseudun kehittämiseen sekä ympäristöä, ilmastonmuutosta, kauppaa ja sisämarkkinoita, tutkimusta, teollisuutta ja energiaa koskeviin politiikkoihin (ks. [kaavio 5](#)).

Kaavio 5 – Millä politiikoilla on vaikutusta EU:n metsiin?



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EEA:n Euroopan metsäekosysteemien tilaa ja suuntauksia koskevan *European forest ecosystems – State and trends* -raportin (EEA, 2015) perusteella.

10 Kaikilla näillä politiikan aloilla on erilaiset välineet: lainsäädäntö, muut kuin sitovat toimintapoliittiset asiakirjat (esimerkiksi strategiat ja suuntaviivat) ja EU:n talousarviosta myönnettävät tuet. Komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat yleensä yhdessä EU:n rahoitusta tällä alalla (esimerkiksi maaseudun kehittäminen). **Kaaviossa 6** esitetään yhteenveto metsiin liittyvien EU:n strategioiden ja järjestelmien pääpiirteistä, mukaan luettuina tärkeimpien toimijoiden tehtävät ja vastuut.

Kaavio 6 – Luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta metsissä koskevat EU:n tärkeimmät välineet



* Maaseuturahaston velvoitteita sovelletaan ainoastaan maaseuturahaston varojen saajiin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

11 Komissio julkaisi metsiä ja metsäalaa koskevan vuosien 2014–2020 EU:n strategiansa vuonna 2013⁵ kehyksenä kaikelle metsiin liittyvälle päätöksenteolle EU:ssa, mukaan luettuina maaseudun kehittämistä, ympäristöä ja ilmastoa koskevat politiikat. [Laatikossa 2](#) esitetään strategian tavoitteet vuodelle 2020. Komissio aikoo julkaista uuden strategian vuonna 2021.

Laatikko 2 – Metsästrategian tavoitteet vuodelle 2020

Varmistetaan ja osoitetaan, että kaikkia EU:n metsiä hoidetaan kestävän metsänhoidon periaatteiden mukaisesti ja että EU:n panosta kestävän metsänhoidon edistämiseksi ja metsäkadon vähentämiseksi koko maailmassa vahvistetaan, eli:

- edistetään metsien eri toimintojen tasapainottamista, vastataan kysyntään ja tuotetaan elintärkeitä ekosysteemipalveluja
- tarjotaan metsätaloudelle ja koko metsäalan arvoketjulle perusta, jonka avulla ne voivat edistää kilpailukykyisesti ja kannattavasti biopohjaista taloutta.

12 EU ei ole asettanut erityisiä metsien luonnon monimuotoisuutta tai metsien terveystilannetta koskevia tavoitteita. Seuraavat yleiset tavoitteet koskevat kuitenkin myös metsiä:

- Luontodirektiivillä⁶ ja lintudirektiivillä⁷ pyritään ylläpitämään suotuisassa suojelutasossa tai saattamaan siihen ennalleen yhteisön tärkeänä pitämiä luontotyyppejä ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien lajeja⁸ sekä suojelemaan kaikkia luonnonvaraisia lintulajeja, joita esiintyy luonnostaan EU:ssa. Noin 50 prosenttia Natura 2000 -alueista on metsiä.
- Vuoteen 2020 ulottuvalla luonnon monimuotoisuutta koskevalla EU:n strategialla⁹ on pyritty biologista monimuotoisuutta koskevasta YK:n

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ["Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta"](#), COM(2013) 659 final.

⁶ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

⁷ Direktiivi 2009/147/EY (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25).

⁸ Direktiivin 92/43/ETY 2 ja 3 artikla ja direktiivin 2009/147/EY 1 artikla.

⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: [Luonnonpääoma elämämme turvaajana:](#)

yleissopimuksesta johtuvien EU:n velvoitteiden (ks. kohta [07](#)) mukaisesti pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden häviäminen ja ekosysteemipalvelujen heikkeneminen EU:ssa vuoteen 2020 mennessä ja saattamaan ne ennalleen, mikäli se on mahdollista, ja samalla tehostamaan EU:n panosta luonnon monimuotoisuuden maailmanlaajuisen häviämisen torjumisessa.

- Vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa¹⁰ todetaan, että ”komissio pyytää jäsenvaltioita nostamaan voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoastetta selkeiden määräaikojen puitteissa ja antaa jäsenvaltioille tukea tätä varten. Se pyytää erityisesti jäsenvaltioita varmistamaan, että kaikkien suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelun kehityssuuntaukset ja suojelun tila eivät heikkene vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että vähintään 30 prosenttia lajeista ja luontotyypeistä, joiden tila ei ole tällä hetkellä suotuisa, kuuluu tuolloin tähän luokkaan tai että niiden kehityssuuntaus on erittäin myönteinen.” Strategian tavoitteena on myös kaikkien EU:n jäljellä olevien iki- ja aarniometsien määrittäminen, kartoittaminen, valvominen ja tiukka suojeleminen.

13 Yksi biodiversiteettistrategian keskeisistä tavoitteista oli palauttaa ennalleen vähintään 15 prosenttia EU:n rappeutuneista ekosysteemipalveluista vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2015 komissio arvioi¹¹, että edistys oli ollut riittämätöntä ja että ekosysteemien ja palvelujen rappeutumista ei ollut vielä pysäytetty. Vuonna 2020 komissio julkaisi myös kertomuksen¹² ekosysteemipalvelujen tilasta, mukaan luettuina metsäekosysteemejä koskevat erityistiedot. Kertomuksen mukaan rakenteellisen tilan indikaattorit (biomassa, kuollut puuaines) ovat parantuneet vuodesta 2010 lähtien, mutta eräät keskeiset rappeutumisen indikaattorit, kuten latvusten neulas- ja lehtikato, pahenevat edelleen. Kertomuksessa todetaan, että EU:n metsien tila on yleisesti ottaen heikko.

luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020, KOM(2011) 244 lopullinen.

¹⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: [Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia – luonto takaisin osaksi elämäämme](#), COM(2020) 380 final.

¹¹ Väliarviointi luonnon monimuotoisuutta koskevasta EU:n strategiasta vuoteen 2020.

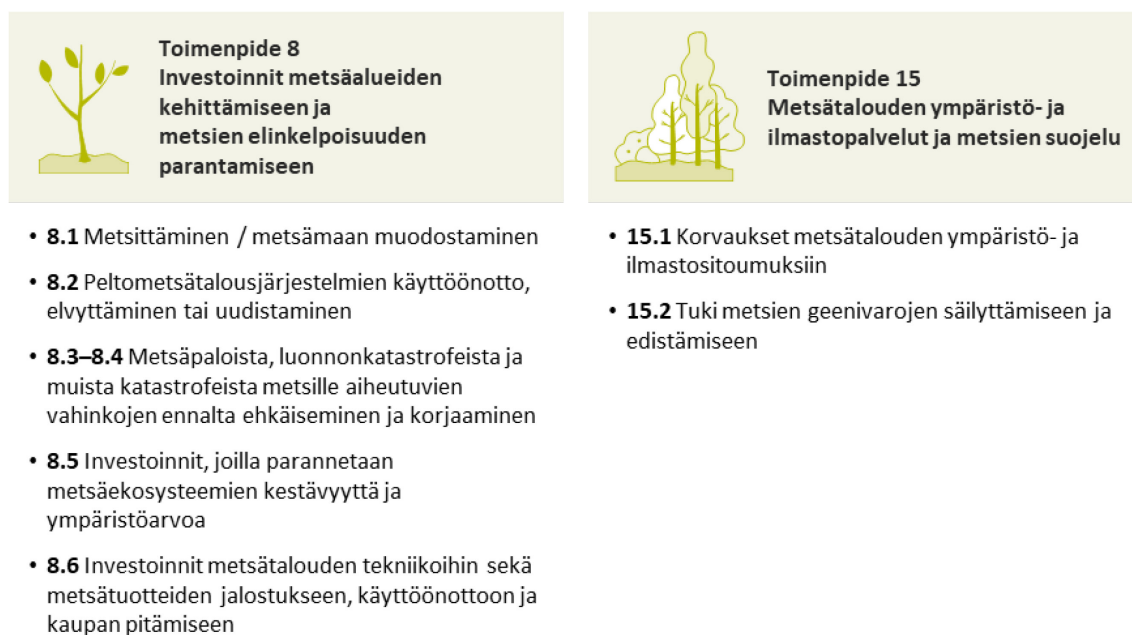
¹² [Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment.](#)

Maaseudun kehittämispolitiikka on suurin EU:n metsätalouden rahoituksen lähde

14 EU:n vuoteen 2020 ulottuvassa metsästrategiassa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa (maaseuturahasto) kuvataan strategian resurssien selkärangaksi, koska rahaston osuus EU:n metsätalouden kokonaisrahoituksesta oli 90 prosenttia. Muita EU:n rahoituslähteitä ovat Life-ohjelma, tutkimuksen rahoitus Horisontti 2020 -puiteohjelmasta, Euroopan aluekehitysrahasto, koheesiorahasto ja Euroopan investointipankin luonnonpääoman rahoitusjärjestely.

15 Maaseudun kehittämismenoilla tuetaan kahta metsätaloustoimenpidettä, joissa keskitytään metsämaan muodostamiseen ja olemassa olevan metsämaan tukemiseen (ks. [kaavio 7](#)).

Kaavio 7 – Maaseudun kehittämiseen liittyvät metsätaloustoimenpiteet



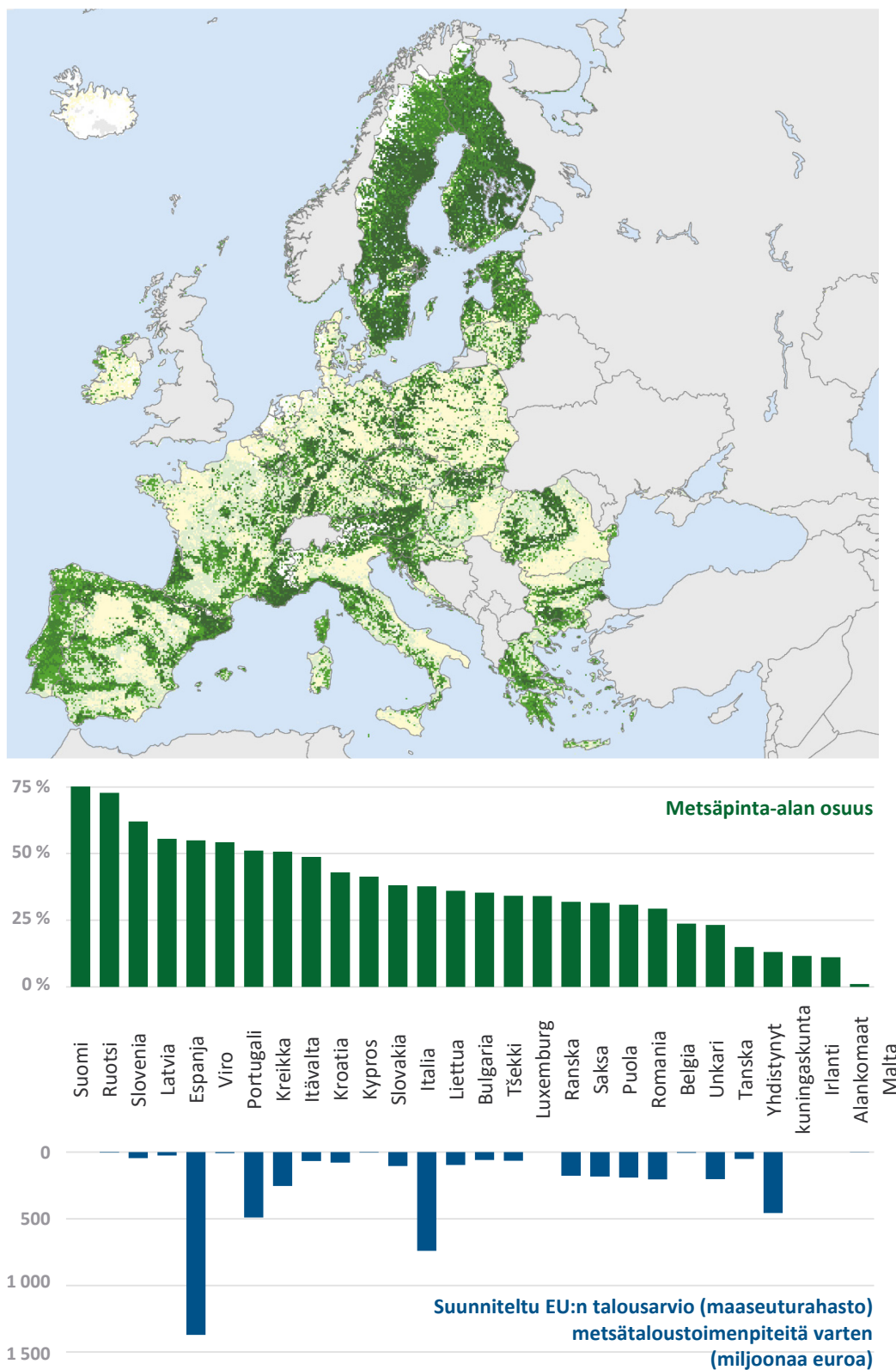
Lähde: Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 21–26 ja 34 artikla sekä asetuksen (EU) 2017/2393 1 artiklan 9 kohdan a alakohta.

16 Myös monilla muilla maaseudun kehittämistoimenpiteillä voi olla vaikutusta metsiin. Metsäalueet voivat esimerkiksi hyötyä Natura 2000 -tuesta. Muihin toimenpiteisiin sisältyviä toimia ovat myös esimerkiksi metsätalousneuvonta, investoinnit infrastruktuuriin metsätalouden kehittämiseksi ja mukauttamiseksi sekä metsänhoitosuunnitelmien laatimisen tukeminen.

17 Jäsenvaltiot voivat päättää, sisällytetäänkö metsätaloustoimenpiteet maaseudun kehittämisohjelmiin ja miten niitä käytetään metsien tukemiseen. Jäsenvaltiot asettavat erityisiä metsätalousvaatimuksia maaseudun kehittämisohjelmissaan. Kaikkiaan 24 jäsenvaltiota osoitti yhteensä 4 890 miljoonaa euroa EU:n varoja kyseisille kahdelle metsätaloustoimenpiteelle kaudella 2014–2020¹³ (ks. *kaavio 8*), ja vuoden 2020 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat käyttäneet 49 prosenttia näistä varoista. Suomi, Irlanti, Luxemburg ja Alankomaat eivät ole osoittaneet maaseudun kehittämisohjelmissaan varoja metsätaloustoimenpiteisiin. Komissio ei seuraa metsätalouteen liittyviä menoja muiden toimenpiteiden yhteydessä.

¹³ Perustuu komission tietoihin ensimmäisistä hyväksytyistä maaseudun kehittämisohjelmista.

Kaavio 8 – Metsäalue ja suunnitellut EU:n varat metsätaloustoimenpiteisiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan ympäristökeskuksen 12. marraskuuta 2009 laatiman kartan, jota on viimeksi muutettu 28. lokakuuta 2015, Euroopan metsien tilaa koskevien vuoden 2015 tietojen ja komission tietojen ensimmäisistä hyväksytyistä vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmista perusteella.

18 Metsätaloustoimenpiteitä koskevassa komission vuonna 2017 tekemässä arvioinnissa¹⁴ todettiin, että maaseudun kehittämistuen vaikutus metsiin oli yleisesti ottaen myönteinen ja että sillä voisi edistää merkittävästi taloudellisten, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten hyötyjen saavuttamista. Arvioinnissa ilmeni, että metsille aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen myönnetyllä tuella oli merkittävin vaikutus vuosina 2007–2013 noin 10 miljoonan hehtaarin alueen (viisi prosenttia EU:n metsistä) tukemiseen. Metsittämiseen myönnettyä tukea käytettiin kaudella 2007–2013 uusien metsien istuttamiseen 287 490 hehtaarin alueelle (noin 0,2 prosenttia EU:n metsistä).

¹⁴ Euroopan komissio: [Evaluation study of the forestry measures under Rural Development](#). Final report. Alliance Environment EEIG. Syyskuu 2017.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

19 Tilintarkastustuomioistuin tutki, tuetaanko EU:n toimilla luonnon monimuotoisuuden suojelua ja puututaanko niillä ilmastonmuutokseen EU:n metsissä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi a) komission toimien vaikutusta useissa keskeisissä ympäristö- ja ilmastopolitiikoissa ja b) EU:n maaseudun kehittämisen kautta rahoitettavien metsätaloustoimenpiteiden erityistä vaikutusta.

20 Tarkastuksen kohteena olivat EU:n metsät, ja tilintarkastustuomioistuin keskittyi [kaaviossa 6](#) mainittuihin keskeisiin EU:n politiikan aloihin. EU:n puutavara-asetuksen osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasteli yksinomaan kotimaisen puun valvontaa.

21 Evidenssin keräämiseksi ja arvioimiseksi tilintarkastustuomioistuin

- kävi läpi EU:n lainsäädäntöä, komission strategioita, ehdotuksia ja suuntaviivoja sekä EU:n metsien luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen kannalta merkityksellisiä kertomuksia, luonto- ja lintudirektiivejä (Natura 2000) ja EU:n puutavara-asetusta
- kuuli komission asiantuntijoita ja tutki asiakirjoja kolmesta seuraavasta jäsenvaltiosta, jotka oli valittu maaseudun kehittämiseen liittyviin metsätaloustoimenpiteisiin ja eri metsätyyppeihin käytettyjen menojen olennaisuuden perusteella: Saksa (Mecklenburg-Etu-Pommeri ja Saksi-Anhalt), Espanja (Kastilia-La Mancha ja Asturian ruhtinaskunta) ja Puola. Covid-19-pandemiasta johtuvien matkustusrajoitusten takia vierailu paikan päällä oli mahdollista vain Saksassa (jossa tilintarkastustuomioistuin tutustui EU:n rahoittamiin hankkeisiin)
- analysoi luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta EU:n metsissä koskeviin maaseuturahastosta osarahoitettuihin menoihin liittyviä tietoja
- järjesti asiantuntijapaneelin lisätietämyksen hankkimiseksi tietyiltä aloilta ja tilintarkastustuomioistuimen alustavien tarkastushavaintojen arvioimiseksi
- käytti kaikissa jäsenvaltioissa kyselylomaketta, joka koski 35:ttä maaseudun kehittämisohjelmaa ja jonka avulla kerättiin tietoja ja näyttöä maaseuturahaston metsäalan alatoimenpiteiden täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Tietoa ja näyttöä kerättiin erityisesti siitä, missä määrin näillä alatoimenpiteillä ollaan edistetty luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista.

22 Tarkastus kattoi ajanjakson 2014–2020, joka on viimeisimmän monivuotisen rahoituskehysten ohjelmakausi. Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon myös yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) koskevat komission lainsäädäntöehdotukset uutta ohjelmakautta (2021–2027) varten.

23 Tilintarkastustuomioistuin pyrkii tällä kertomuksella edistämään EU:n metsiin vaikuttavia toimintapoliittisia keskusteluja. Lisäksi se pyrkii myötävaikuttamaan vuosien 2021–2027 YMP:n ja EU:n uuden metsästrategian laatimiseen, ehdotetun eurooppalaisen ilmastolain ja EU:n uuden sopeutumisstrategian kehittämiseen ja täytäntöönpanoon sekä EU:n puutavara-asetuksen huomioimiseen.

Huomautukset

EU:n keskeisillä politiikoilla on myönteinen mutta vähäinen vaikutus metsiin

24 Suurin osa EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikoista vaikuttaa metsiin. Tilintarkastustuomioistuin tutki, edistetäänkö EU:n keskeisillä ympäristö- ja ilmastopolitiikoilla luonnon monimuotoisuutta ja huomioidaanko niissä ilmastomuutos metsissä metsien suojelulle asetettujen kansainvälisten ja EU:n tavoitteiden mukaisesti.

EU suojelee osittain luonnon monimuotoisuutta metsissään

25 EU on hyväksynyt kansainvälisiä sopimuksia (ks. kohta [07](#)), ja sen on siten noudatettava useita metsien luonnon monimuotoisuuteen suoraan liittyviä tavoitteita. Lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti EU:n on pyrittävä Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat muun muassa korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen.

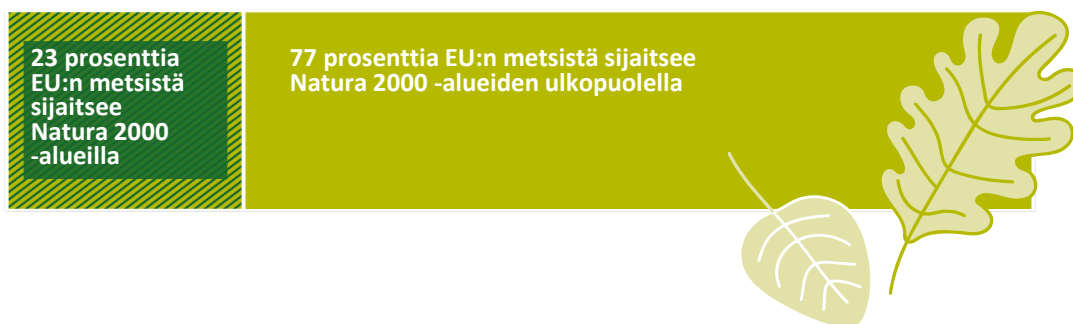
26 Keskeisimmät luonnon monimuotoisuutta koskevat EU:n ympäristösäännökset on sisällytetty luonto- ja lintudirektiiveihin. Näiden direktiivien mukaisesti jäsenvaltioiden on suojeltava luontotyyppejä osoittamalla Natura 2000 -alueiksi kutsuttuja alueita ja määrittelemällä suojelutoimenpiteitä näiden alueiden suojelutason säilyttämiseksi tai ennalleen saattamiseksi. Natura 2000 -alueet kattavat noin 23 prosenttia¹⁵ EU:n metsistä. Seuraavat Natura 2000 -alueilla sijaitsevat metsät ovat suojeltuja (ks. [kaavio 9](#)):

- metsät, joiden luontotyytit vastaavat luontodirektiivin liitteessä I mainittuja luontotyyppejä
- kaikki Natura 2000 -alueilla sijaitsevat metsät, joissa on luontodirektiivin liitteessä II ja/tai lintudirektiivin liitteessä I mainittuja lajeja.

¹⁵ Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment. Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

27 Lisäksi koko jäsenvaltioiden alueella sovelletaan erityisiä lajinsuojelusäännöksiä¹⁶. Nämä säännökset koskevat esimerkiksi levähdys-, lisääntymis- ja pesimätilojen suojelua. Näiden säännösten kohteena olevaa metsäaluetta on kuitenkin käytännössä vaikea määrittää. Ympäristövastuudirektiivissä, jota sovelletaan liitteessä I mainittuihin luontotyyppeihin ja Natura 2000-alueiden ulkopuolisiin suojeltujen lajien metsäluontotyyppeihin, säädetään, että laittoman puunhakkuun harjoittajien on saatettava vahingoittamansa luontotyyppi ennalleen.

Kaavio 9 – EU:n metsien prosenttiosuus Natura 2000 -alueilla ja niiden ulkopuolella



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

28 Natura 2000 -alueilla ja niiden ulkopuolella sovellettavan EU:n biodiversiteettistrategian¹⁷ mukaisesti komissio asettaa suuntaviivoissa ja suosituksissa tavoitteita, jotka eivät ole sitovia (ks. kohta 12).

29 Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti vuonna 2017¹⁸ huomiota joihinkin Natura 2000 -alueiden hoidon heikkouksiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityisesti, että jäsenvaltiot liian usein viivästyttivät tai määrittelivät epäasianmukaisesti suojelutoimenpiteitään. Tarvittavat suojelutoimenpiteet luontotyyppien ja niiden kasviston ja eläimistön säilyttämiseksi tai ennalleen saattamiseksi on tehtävä ajoissa, ja toimenpiteiden on oltava riittävän täsmällisiä, jotta ne voidaan toteuttaa tehokkaasti. Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 Natura 2000 -alueiden hoitosuunnitelmaa, joihin sisältyi metsäalueita, ja havaitsi, että suunnitelmista 14:stä puuttui erityiset suojelutoimenpiteet (ks.

¹⁶ Direktiivin 2009/147/EY 5 artikla ja direktiivin 92/43/ETY 12 ja 13 artikla.

¹⁷ Katso mainittujen strategioiden osalta alaviitteet ⁹ ja ¹⁰.

¹⁸ Erityiskertomus 1/2017: Natura 2000 -verkoston mahdollisuuksien täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää lisätoimia.

laatikko 3). Komission palkkaamien ulkopuolisten arvioijien mukaan suojelutoimenpiteiden laatu on usein heikko.

Laatikko 3 – Esimerkkejä epätäsmällisistä suojelutoimenpiteistä

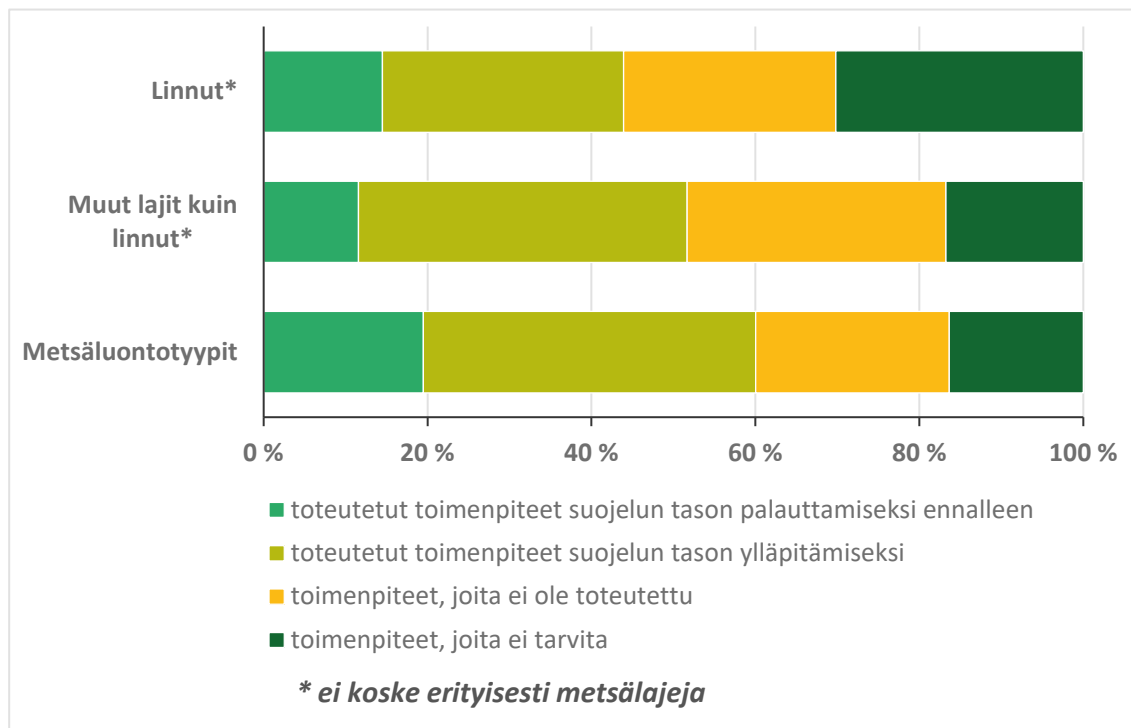
Espanjassa viranomaiset myönsivät, että maatalous- ja suojeluviranomaisten välisen yhteydenpidon heikkouden vuoksi hoitosuunnitelmissa ei käytännössä useinkaan ehdoteta tarkkaan määriteltyjä suojelutoimenpiteitä.

Puolassa neljä viidestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta suojelutehtäväohjelmasta sisälsi tavoitteita, jotka eivät olleet tarkkaan määriteltyjä eivätkä mitattavissa.

30 Useimmat direktiivin suojelemien luontotyyppien arvioinnit osoittavat, että EU:n metsien suojelutaso on huono tai heikko (85 prosenttia – ks. kohta **04**).

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useimmilla suojelutoimenpiteillä pyritään ennemminkin säilyttämään kuin palauttamaan ennalleen suojelutaso. **Kaaviossa 10** esitetään suoritettut toimenpiteet metsäluontotyyppien ja -lajien suojelutason säilyttämiseksi tai ennalleen saattamiseksi.

Kaavio 10 – Toimenpiteet suojelutason säilyttämiseksi ja ennalleen palauttamiseksi



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden lintudirektiivin 12 artiklan ja luontodirektiivin 17 artiklan mukaisesti antamien raporttien perusteella. EEA:n ja biologisen monimuotoisuuden eurooppalaisen aihekeskuksen (ETC/BD) kokoama.

31 Komission tiedot metsien suojelutasosta perustuvat jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin (ks. kohta **04**). Komissio saa myös tietoa suojelutoimenpiteiden puutteellisesta toteuttamisesta jäsenvaltioissa esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tekemien valitusten ja toisinaan muiden lähteiden, kuten muilla aloilla tapahtuneiden rikkomusten tutkinnan, kautta. Vuosina 2014–2020 komissio vastaanotti yli 900 valitusta luonto- ja lintudirektiivien soveltamisesta.

32 Jos komissio saa tietää, että jäsenvaltio ei noudata näiden kahden direktiivin mukaisia velvoitteitaan, se voi aloittaa rikkomusmenettelyn (ks. esimerkki **laatikossa 4**). Vuoden 2021 tammikuussa oli edelleen vireillä 13 rikkomistapausta, jotka liittyivät luontodirektiivin mukaisten erityisten suojelutoimien alueiden suojelutoimenpiteiden puuttumiseen tai riittämättömään laatuun.

Laatikko 4 – Vanhojen metsien suojelu Puolassa

Vuonna 2007 komissio hyväksyi luontodirektiivin mukaisesti Puszcza Białowieskan Natura 2000 -alueen osoittamisen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Alue on myös osoitettu lintudirektiivin nojalla lintujen erityiseksi suojelualueeksi. Komission mukaan Puszcza Białowieska on yksi Euroopan parhaiten säilyneistä luonnonmetsistä, ja sille ovat ominaisia monet vanhat puut, erityisesti puut, jotka ovat noin satavuotiaita tai vanhempia.

Puolan ympäristöministeri hyväksyi vuonna 2016 vuosille 2012–2021 lähes kolminkertaisen lisäyksen puunkorjuulle Białowiežan metsäalueella sekä metsänhoitotoimia alueilla, joilla kaikki ihmisen toiminta oli aiemmin kielletty. Komissio sai kuulla asiasta kahdeksan kansalaisjärjestön tekemän valituksen ja julkisesti saatavilla olevien tietojen avulla. Puolan hallitus väitti, että työ oli tarpeen kirjanpainajakuoraisen leviämisen pysäyttämiseksi.

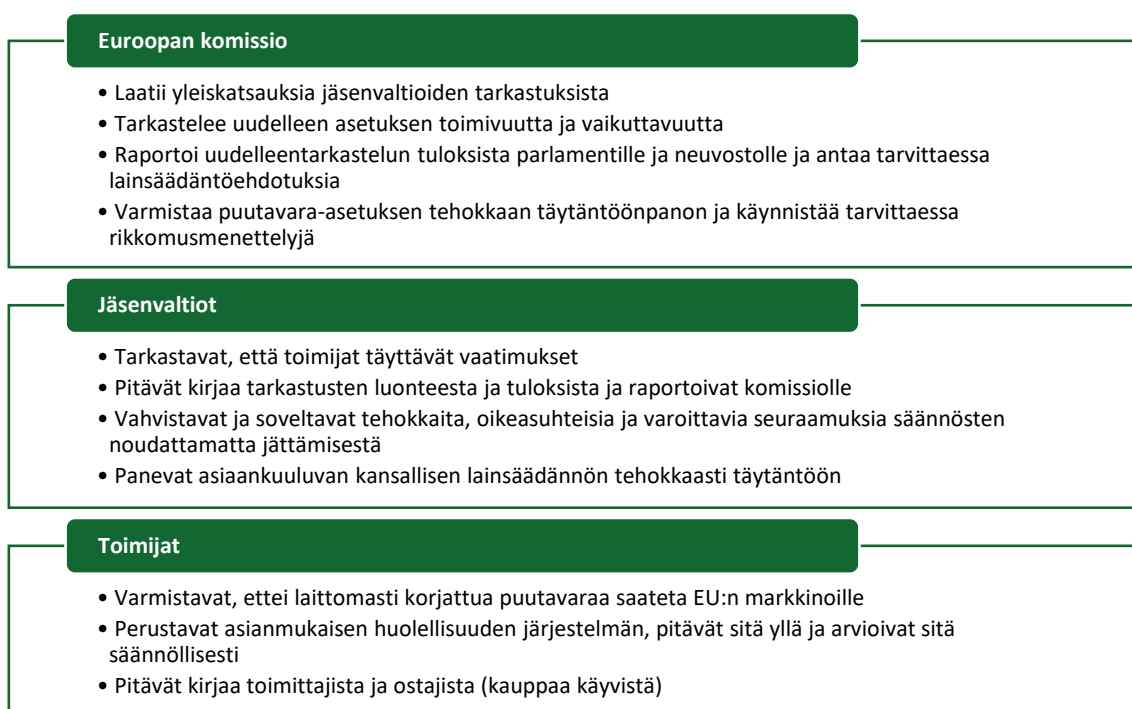
Komissio katsoi Puolan väitteen olevan perusteeton ja nosti 20. heinäkuuta 2017 unionin tuomioistuimessa kanteen, jossa vaadittiin sen toteamista, että Puola ei ollut täyttänyt luonto- ja lintudirektiivien mukaisia velvoitteitaan. Unionin tuomioistuin päätti 17. huhtikuuta 2018 asian komission hyväksi.

EU:lla on laitonta puunkorjuuta koskeva lainsäädäntö, mutta laitonta puunkorjuuta harjoitetaan edelleen

33 EU:n puutavara-asetuksessa¹⁹ kielletään laittomasti korjattujen puutavaran ja puutuotteiden saattaminen EU:n markkinoille. Laiton puunkorjuu tarkoittaa yleisesti kaikkia laittomia käytäntöjä, jotka liittyvät puutavaran ja puutuotteiden korjaamiseen tai kauppaan. Puunkorjuujäsenvaltion voimassa olevissa säännöissä määritetään, onko puutavara korjattu laittomasti.

34 Laittomasti korjatun puun markkinoille pääsyn riski pyritään minimoimaan siten, että puutavara-asetuksessa vaaditaan toimijoita noudattamaan asianmukaista huolellisuutta. Tätä varten niiden on kerättävä tietoja puutavaratyyppistä, puunkorjuumaasta, toimitusketjusta ja sääntöjen noudattamisesta, arvioitava mahdolliset riskit ja toteutettava tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Komissiolla, jäsenvaltioilla ja puutavara-alan toimijoilla on kaikilla oma tehtävänsä puutavara-asetuksen täytäntöönpanossa. **Kaaviossa 11** kuvataan näiden tahojen vastuualueet.

Kaavio 11 – EU:n puutavara-asetukseen liittyvät keskeiset vastuualueet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta.

35 Komissio tarkasteli vuonna 2016 uudelleen puutavara-asetuksen tehokkuutta. Katsaus kattoi kaksi ensimmäistä vuotta (maaliskuusta 2013 maaliskuuhun 2015) siitä, kun asetusta alettiin soveltaa jäsenvaltioissa²⁰. Tuolloin komissio totesi, että oli liian aikaista päätellä, estääkö asetus laittomasti korjatun puutavaran pääsyn markkinoille. Komissio julkaisi vuonna 2020 kertomuksen asetuksen mukaisista jäsenvaltioiden tarkastuksista²¹. Kertomuksen mukaan kaikki jäsenvaltiot täyttivät asetuksen muodolliset vaatimukset. Komissio totesi, että edistymisestä huolimatta tarvittiin jatkuvia toimia sen varmistamiseksi, että asetusta noudatetaan käytännössä yhdenmukaisesti ja tehokkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio havaitsi, että tarkastusten määrä oli edelleen pieni verrattuna toimijoiden määrään, ja se epäili, ettei näillä harvoin suoritetuilla tarkastuksilla olisi varoittavaa vaikutusta. Kertomuksen mukaan 21 jäsenvaltiossa oli arviolta 3 042 884 kotimaista toimijaa, ja kahden vuoden raportointikaudella tarkastuksia tehtiin 13 078 toimijalle (0,43 prosenttia). Puutavara-asetuksen tehokkuuden seuraava uudelleentarkastelu ja toimivuustarkastus on määrä tehdä joulukuussa 2021.

36 Komissio vastaa puutavara-asetuksen toimivuuden ja tehokkuuden uudelleentarkastelusta. Jäsenvaltioiden suorittama raportointi on komission uudelleentarkastelun pääasiallinen tietolähde. Puutavara-asetuksessa vaaditaan, että jäsenvaltiot asettavat saataville tiedot asetuksen soveltamisesta. Asetuksessa jätetään komission tehtäväksi määrittää tietojen esitysmuoto ja siihen liittyvä menettely täytäntöönpanosäädöksen avulla. Komissio on ei ole antanut täytäntöönpanosäädöstä, mutta se on perustanut sähköisen raportointijärjestelmän, jonka avulla kerätään tietoja jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista standardoidulla tavalla. Raportoinnissa keskitytään toimijoiden valintaan liittyviin riskinarviointiperusteisiin, tarkastusten määrään, tarkastuksiin käytettyyn aikaan, tallennettujen tietojen tyyppiin ja seuraamuksiin. Puutavara-asetuksen mukainen raportointi ei tuota tietoja, joiden avulla komissio voisi arvioida jäsenvaltioiden valvontatoimien laatua, laittoman puunkorjuun määrittelemisestä annettuja kansallisia sääntöjä tai tarkastuksissa käytettyjä menettelyjä. Komissio ei myöskään vaadi jäsenvaltioita perustelemaan vastauksiaan todentavilla asiakirjoilla, joiden avulla se voisi tarkistaa tietojen oikeellisuuden tai täydellisyyden.

²⁰ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n puutavara-asetuksesta. COM(2016) 74 final.

²¹ Kaksivuotiskertomus komissiolta Euroopan parlamentille ja neuvostolle maaliskuusta 2017 helmikuuhun 2019 ulottuvalta ajanjaksolta EU:n puutavara-asetuksesta. COM(2020) 629 final.

37 Tilintarkastustuomioistuinin tutki kotimaisen puunkorjuun tarkastamiseen käytettyjä kansallisia menettelyjä Saksassa, Espanjassa ja Puolassa. Tarkoituksena oli arvioida tarkastusten sisältöä ja laajuutta ja saada vahvistus komission aseman merkittävyydelle seurannassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että menettelylliset heikkoudet ja puuttuvat tarkastukset vähentävät puutavara-asetuksen tehokkuutta käytännössä (Puolan osalta ks. [laatikko 4](#) ja Saksan ja Espanjan osalta ks. [laatikko 5](#)).

Laatikko 5 – Täytäntöönpanon puutteet jäsenvaltioissa

Saksi-Anhaltissa (Saksa) kotimaiset toimijat tarkastetaan pääasiassa metsätalous- ja luonnonsuojelulainsäädännön nojalla. Saksi-Anhaltissa ei ole puutavara-asetukseen perustuvia tarkastuksia koskevia sääntöjä ja menettelyjä, minkä vuoksi siellä ei ole tarkastettu kotimaisia toimijoita asetuksen nojalla lainkaan.

Mecklenburg-Etu-Pommerissa (Saksa) kirjataan kotimaisia toimijoita koskevat tarkastukset vain, jos kolmannet osapuolet tai viranomaiset ilmoittavat mahdollisista rikkomuksista.

Asturiassa (Espanja) tarkastettiin 12 kotimaista toimijaa vuosina 2016–2019. Asturiassa ei tarkastettu yhtään kotimaista toimijaa vuonna 2017 eikä vuonna 2018. Asturian viranomaiset selittivät, ettei niillä tuolloin ollut luetteloa asetuksen soveltamisalaan kuuluvista toimijoista.

38 Komissio kokoontuu säännöllisesti jäsenvaltioiden viranomaisten asiantuntijaryhmän kanssa vaihtamaan tietoja tarkastuksissa paljastuneista puutteista sekä seuraamuksista, parhaista käytännöistä ja saaduista kokemuksista. Komissio saa tietoja mahdollisista rikkomuksista myös valitusten kautta. Komissio on vuodesta 2017 lähtien vastaanottanut ja käsitellyt kahdeksan valitusta asetuksen täytäntöönpanon laiminlyönnistä. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei mahdollisesti pane puutavara-asetusta asianmukaisesti täytäntöön, komissio voi pyytää lisätietoja tai aloittaa rikkomusmenettelyn. Toistaiseksi rikkomusmenettelyt ovat koskeneet jäsenvaltioiden sääntöjen ja tarkastusten puutetta ja yhdessä tapauksessa sitä, että tarkastukset eivät olleet vaikuttavia (ks. [laatikko 6](#)).

39 Hiljattain tehdyssä komission tutkimuksessa²² todettiin, että laittoman puunkorjuun havaitsemiseen voidaan käyttää kaukokartoitusta. Kaukokartoitus, eli yleensä ilmakuvausten ja satelliittitietojen käyttö, on tehokas valvontaväline, koska se on kustannustehokas ja mahdollistaa laajojen alueiden tutkimisen. Jotta voidaan

²² Tutkimus: [Monitoring of Forests through Remote Sensing](#). Final Report. C. Atzberger et al, laadittu komissiolle lokakuussa 2020.

erottaa laillinen puunkorjuu laittomasta puunkorjuusta, kaukokartoitustiedot on yhdistettävä puunkorjuutietoihin ja suojeltuja alueita ja lupien rajoja koskeviin tietoihin. Komissio ei ole yleisesti ottaen käyttänyt kaukokartoitusta laittoman puunkorjuun valvontaan EU:ssa. Se on käyttänyt kyseistä lähestymistapaa tietojen keräämiseen kolmesta luonto- ja lintudirektiivien rikkomista koskevasta tapauksesta. Yhteen näistä rikkomusmenettelyistä sisältyi myös laitonta puunkorjuuta (ks. [laatikko 6](#)).

Laatikko 6 – Kaukokartoitus valvontavälineenä

Komissio aloitti vuonna 2020 laitonta puunkorjuuta koskevan rikkomusmenettelyn Romaniaa vastaan²³. Komission mukaan Romanian viranomaiset eivät ole tarkastaneet toimijoita riittävästi eivätkä määränneet asianmukaisia seuraamuksia. Lisäksi viranomaiset ovat antaneet hakkuulupia arvioimatta ensin toiminnan vaikutuksia suojeltuihin luontotyyppeihin, vaikka luontodirektiivissä edellytetään etukäteisarviota.

Komissio analysoi ja yhdisteli maanhavainnointitietoja, karttoja ja paikkamerkittyjä valokuvia kerätäkseen näyttöä laittomasta puunkorjuusta Romaniassa. Komissio totesi, että Natura 2000 -alueilta on hävinnyt suojeltuja metsäluontotyyppejä ja erittäin uhanalaisia lajeja.

EU toteuttaa toimia metsien sisällyttämiseksi ilmastomuutospolitiikkoihinsa

40 Metsillä voi olla merkittävä osuus kasvihuonekaasujen poistamisessa ilmakehästä. Komissio ehdotti syyskuussa 2020 kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteen nostamista vähintään 40 prosentista vähintään 55 prosenttiin vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Neuvosto hyväksyi tämän ehdotuksen joulukuussa 2020. Uusi tavoite sisältää kasvihuonekaasupäästöt ja kaikenlaisesta maankäytöstä, metsän mukaan lukien, peräisin olevat poistumat. Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta (LULUCF) koskevassa asetuksessa²⁴ edellytetään, että jäsenvaltiot noudattavat ”ei debetsaldo” -sääntöä, jonka mukaan maankäytöstä, maankäytön muutoksista tai metsätaloudesta aiheutuvat kirjatut

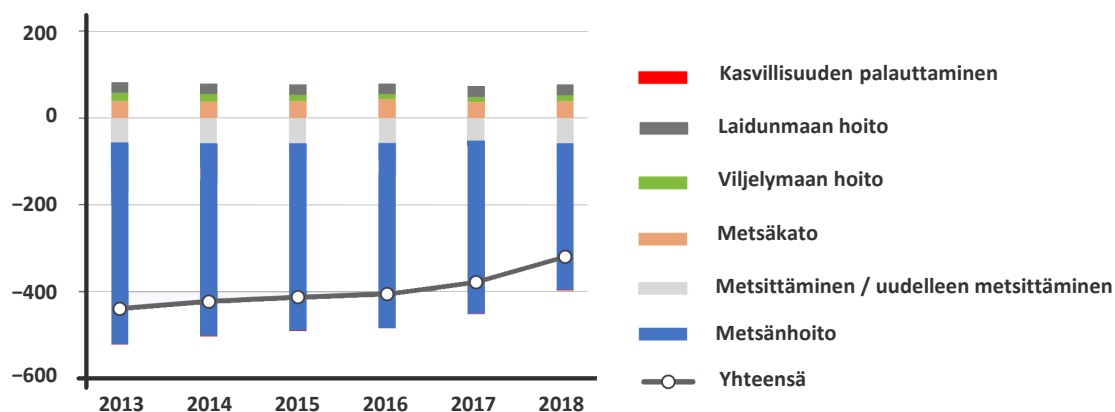
²³ Euroopan komissio: Rikkomuspäätökset. Heinäkuu 2020.

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta.

kasvihuonekaasupäästöt kompensoidaan vähintäänkin vastaavalla kirjatulla ilmakehän hiilidioksidin poistumalla kaudella 2021–2030.

41 Viime vuosien tiedot ovat osoittaneet, että hiilinieluarvot ovat laskeneet EU:ssa (ks. [kaavio 12](#)). EU:n ilmastotoimia koskevan vuoden 2020 kertomuksen²⁵ mukaan ilmakehän hiilidioksidin nettopoistumat vähenivät 28 prosenttia vuosien 2013 ja 2018 välillä. Raportoidut päästöt ovat päästöjä, jotka on kirjattu UNFCCC:n kasvihuonekaasuinventaarioihin, joihin sisältyvät kaikki päästölähteistä syntyvät päästöt ja hoidetusta maasta syntyvien nielujen aikaansaamat poistumat. Samassa vuoden 2020 kertomuksessa EU:n ilmastotoimista todetaan, että suurin syy nieluarvojen laskuun oli puunkorjuumäärien nousu. Komission näkemyksen mukaan myös muiden tekijöiden yhdistelmä, esimerkiksi hakkuukypsyys saavuttavien metsien osuuden kasvu ja luonnollisten häiriöiden lisääntyminen (tuhohyönteiset, myrskyt, kuivuudet ja metsäpalot), vaikutti nieluarvojen laskuun.

Kaavio 12 – UNFCCC:lle raportoidut nettohiilidioksidipäästöt ja -poistumat, EU27



Huomautus: tiedot vastaavat EU:n 27 jäsenvaltion LULUCF-nettopoistumia Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden aikana raportoiduista toimista.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien Euroopan komission marraskuussa 2020 julkaiseman EU:n ilmastotoimia koskevan kertomuksen perusteella.

²⁵ Kertomus EU:n ilmastotoimista. Euroopan komissio. Marraskuu 2020.

42 LULUCF-päätöksen²⁶ mukaan päästöjen rajoittamista tai vähentämistä koskevat toimet olisi otettava huomioon jäsenvaltioiden metsiä koskevissa strategisissa asiakirjoissa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi viiden jäsenvaltion/alueen metsästrategioita. Se havaitsi, että Asturian (Espanja) strategiassa ei ollut otettu huomioon ilmastonmuutoksen hillitsemistoimia ja että kolme muuta aluetta Saksassa ja Espanjassa ei ollut sisällyttänyt strategioihinsa määrällisiä tavoitteita tai indikaattoreita. Lisäksi vain Puolan strategiassa oli huomioitu metsien vaikutus ilmastonmuutoksen hillitsemiseen (ks. [laatikko 7](#)).

Laatikko 7 – Esimerkkejä hyvistä ja huonoista käytännöistä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi jäsenvaltioiden metsästrategioissa

Puolan viranomaiset ovat määrittäneet metsäpeitteisyyttä, kasvavaa puustoa ja hiilen sitomista koskevat tavoitteet ja indikaattorit. Puolassa metsäpeitteisyys on lisääntynyt 259 000 hehtaarilla vuodesta 2005 lähtien.

Espanjassa tarkastushetkellä voimassa olleessa "*Plan Forestal de Asturias*" -suunnitelmassa ei yksilöidä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyviä tarpeita eikä siihen näin ollen sisälly hillitsemistoimenpiteitä. Suunnitelmassa ei huomioida metsien asemaa hiilinieluinä eikä viitata metsien mahdolliseen rooliin ilmastonmuutoksen hillitsemisessä.

43 Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi²⁷ on keskeinen osa EU:n ilmastopolitiikkaa, koska sillä pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä lisäämällä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kulutusta. EU:n uusiutuvaa energiaa koskeva tavoite (20 prosenttia kaikista lähteistä yhteensä peräisin olevasta energiasta vuoteen 2020 mennessä) lisäsi kiinteän biomassan kulutusta energiatarkoituksiin. Yhteisen tutkimuskeskuksen kertomuksen²⁸ mukaan EU:ssa

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 529/2013/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyvistä toimista peräisin olevia kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia koskevista tilinpitosäännöistä ja toimiin liittyviä toimenpiteitä koskevasta tiedosta (EUVL L 165, 18.6.2013, s. 80–97).

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (EUVL L 328, 21.12.2018, s. 82–209).

²⁸ Yhteinen tutkimuskeskus, Science for Policy Report: *Biomass production, supply, uses and flows in the European Union*, 2018.

käytetyn puubiomassan kokonaismäärästä 48 prosenttia kulutettiin energiana vuonna 2018. Vuonna 2010 vastaava luku oli 43 prosenttia.

44 Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi vuosiksi 2021–2030 (RED II) on nostanut uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tavoiteosuuden 32 prosenttiin. EU:n energiapolitiikan ja ilmasto- ja ympäristöpolitiikkojen välisten jännitteiden lieventämiseksi EU on myös ottanut käyttöön kestävyyskriteerit kiinteälle biomassalle. Direktiivissä pyydetään komissiota antamaan viimeistään 31 päivänä tammikuuta 2021 toimintaohjeet näytön antamisesta sen osoittamiseksi, että näitä kriteereitä noudatetaan. Komission mukaan nämä ohjeet on määrä hyväksyä syksyllä 2021. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 30. kesäkuuta 2021 mennessä.

45 Metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat siten erilaisia tavoitteita. EU:n vuoden 2012 biotalousstrategialla²⁹ vastattiin laajaan tavoitteeseen arvioida useiden politiikkojen, kuten energia-, ilmasto- ja teollisuuspolitiikkojen ja luonnon monimuotoisuutta koskevan politiikan, vaikutuksia ja selvittää niiden väliset mahdolliset kompromissit ja täydentävyydet. Strategia päivitettiin vuonna 2018.³⁰ Päivitettyyn strategiaan sisältyy toimia biotalouden rajojen eli EU:n tuotanto- ja kulutustapojen ekologisten rajojen ymmärtämiseksi. Näiden rajojen ymmärtämisen tavoitteena on hyvien käytäntöjen edistäminen esimerkiksi metsien energiakäytön osalta. Työ tällä alalla on käynnissä.

46 Ilmastomuutokseen sopeutumisen alalla EU ei ole vielä hyväksynyt lainsäädäntöä tavoitearvojen asettamiseksi tai erityistoimien vaatimiseksi jäsenvaltioilta. EU:lla ei ole oikeudellista kehystä, jolla jäsenvaltioita vaadittaisiin parantamaan epätydyttäviä strategioita metsien sopeuttamiseksi. Komissio esitti vuonna 2013 EU:n strategian ilmastomuutokseen sopeutumiseksi³¹. Strategiaa ei ollut erityisesti kohdennettu metsiin, eikä komissio ole vielä määritellyt yhteisiä

²⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: [Innovointistrategia kestävää kasvua varten: biotalousstrategia Euroopalle](#), COM(2012) 60 final.

³⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: [Kestävä biotalous Euroopalle: talouden, yhteiskunnan ja ympäristön välisen yhteyden lujittaminen](#), COM(2018) 673 final.

³¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: [EU:n strategia ilmastomuutokseen sopeutumiseksi](#), COM(2013) 216 final.

tarpeita ja tavoitearvoja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeville toimenpiteille EU:n metsissä.

47 Metsien sopeuttamista ilmastonmuutokseen koskevista keinoista on vain vähän tutkimusta, esimerkiksi ymmärrystä siitä, miten ilmastonmuutos ja metsäkasvillisuuden ennustettu vaihtuminen korreloivat keskenään. Nämä tietoaукот huomiodaan uudessa EU:n sopeutumisstrategiassa³². Tilintarkastustuomioistuin arvioi ilmastonmuutosstrategioita viidessä jäsenvaltiossa / viidellä alueella, jotka se oli valinnut tätä tarkastusta varten. Se havaitsi tietoaуккоjen vaikuttavan siihen, että käytössä oli vain vähän konkreettisia sopeutumistoimenpiteitä koskevia määrällisiä tavoitteita ja indikaattoreita (ks. [laatikko 8](#)).

Laatikko 8 – Kansalliset viranomaiset eivät olleet määrittäneet strategiaa metsien sopeuttamiseksi ilmastonmuutokseen

Mecklenburg-Etu-Pommerissa *Aktionsplan Klimaschutz 2019* -suunnitelmassa kuvailtiin alueita, joilla on ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta merkittäviä parannusmahdollisuuksia. Niitä tarkennettiin liitteenä olevassa ehdotettujen toimenpiteiden luettelossa. Suunnitelmassa ei kuitenkaan veloitettu toteuttamaan toimenpiteitä, joilla oli eniten potentiaalia (ei määräaikoja eikä selkeää vastuunjakoa). Tarkastuksen ajankohtana yksikään toimenpiteistä ei ollut varsinaisesti käynnissä.

Asturiassa suoritettiin erityinen tarveanalyysi ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvistä toimenpiteistä metsissä viimeksi vuonna 2001.

³² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: [Ilmastokestävä Eurooppa – Uusi EU:n strategia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi](#)– COM(2021) 82 final.

Tarkastuksen kohteena olleissa metsätaloustoimenpiteissä ei hyödynnetty tilaisuutta torjua ilmastonmuutosta ja parantaa luonnon monimuotoisuutta merkittäväällä tavalla

48 Maaseudun kehittäminen on tärkein EU:n rahoituslähde metsätaloudelle. Tilintarkastustuomioistuin tutki maaseudun kehittämismenojen ja kestävästä metsänhoitoa koskevan vaatimuksen välistä yhteyttä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, missä määrin maaseudun kehittämistoimenpiteillä edistettiin luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, seurasivatko komissio ja jäsenvaltiot metsätaloustoimenpiteiden vaikutuksia hyvin.

Metsiin liittyvien maaseudun kehittämismenojen osalta edellytetään metsänhoitosuunnitelmien laatimista, mutta suunnitelmien laatu vaihtelee

49 Maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen mukaisesti kunkin jäsenvaltion määrittelemää tilakokoa suurempien tilojen osalta yksi metsätaloustoimenpiteisiin myönnettävän rahoituksen edellytyksistä on ”sellaiseen metsänhoitosuunnitelmaan tai vastaavaan välineeseen perustuvien asiaankuuluvien tietojen esittäminen, joka noudattaa metsien kestävä hoitoa”³³. EU:n säännöissä määritellään kestävä metsänhoito viittaamalla Euroopan metsäministerikonferenssin yleisohjeisiin vuodelta 1993³⁴. Sen selvittämiseksi, onko metsänhoitosuunnitelma kestävä kehityksen periaatteiden mukainen, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suunnitelma on arvioitava selkeiden taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien kriteerien perusteella.

50 EU:n vuosien 2014–2020 metsästrategialla edistetään metsänhoitosuunnitelmien käyttöä. Siinä todetaan, että kyseiset suunnitelmat ovat maaseudun kehittämisrahoituksen ja vuoteen 2020 ulottuvan luonnon monimuotoisuutta koskevan EU:n strategian ydin. Metsänhoitosuunnitelmissa on asetettava tavoitteet metsänhoidolle ja metsätaloustoiminnalle ja määritettävä, miten nämä tavoitteet saavutetaan tietyllä metsäalueella. Luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen liittyvien näkökohtien pitäisi olla olennainen osa suunnittelua ja

³³ Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 21 ja 34 artikla (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487–548).

³⁴ Toinen Euroopan metsiensuojelua käsittelevä ministerikonferenssi, 16–17 . kesäkuuta 1993, Helsinki/Suomi. [Päätöslauselma H1: Euroopan metsien kestävä hoidon ja käytön yleisperiaatteet.](#)

päätöksentekoa metsänhoidossa. Vuoteen 2020 ulottuvan luonnon monimuotoisuutta koskevan EU:n strategian tavoitteena oli, että metsänhoitosuunnitelmilla saataisiin EU:n vuoden 2010 perustasoon verrattuna mitattavissa olevaa parannusta sellaisten lajien ja luontotyyppien suojelutasoon, jotka ovat riippuvaisia metsätaloudesta tai joihin metsätalous vaikuttaa.

51 Vuosien 2014–2020 metsästrategiassa edellytettiin, että komissio määrittää tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa *objektiiviset, kunnianhimoiset ja todistettavissa olevat kestävän metsänhoidon kriteerit, joita voidaan soveltaa erilaisissa poliittisissa yhteyksissä, kuten ilmastonmuutokseen, bioenergiaan ja biotalouteen liittyvissä yhteyksissä, riippumatta biomassan loppukäytöstä*. Komissio perusti kesäkuussa 2014 työryhmän määrittämään asiaankuuluvat kriteerit ja indikaattorit. Työryhmä suositteli Euroopan metsäministerikonferenssin kriteerien ja indikaattoreiden käyttöä ja kestävän metsänhoidon osoittamista jäsenvaltioiden tasolla.

52 Euroopan metsäministerikonferenssi määritteli kestävän metsänhoidon seurannan kriteerit ja indikaattorit ensimmäisen kerran vuonna 1998 ja päivitti ne vuonna 2015³⁵ (ks. [laatikko 9](#)). Näitä indikaattoreita voidaan käyttää metsänhoitosuunnitelmien tarkastamiseen, jos kynnysarvot on määritetty siten, että niillä erotetaan toisistaan kestävä ja kestämaton metsänhoito. Indikaattoreilla seurataan kehityssuuntauksia. Komissio katsoo, että ympäristön kannalta kestävän metsänhoidon seuranta ja osoittaminen on erityisen haastavaa.

Laatikko 9 – Euroopan metsäministerikonferenssin kestävän metsänhoidon indikaattorit

Euroopan metsäministerikonferenssi on määrittänyt kuusi kriteeriä ja 45 indikaattoria kestäville metsänhoidolle. Yksi kriteereistä, ”Luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsäekosysteemeissä”, koskee biologista monimuotoisuutta ja koostuu kymmenestä indikaattorista, jotka koskevat muun muassa kuolleen puuaineksen määrää, uhanalaisten metsälajien määrää ja puulajikoostumusta.

53 Tilintarkastustuomioistuvin tutki, miten tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa arvioitiin, onko metsänhoitosuunnitelma kestävän kehityksen periaatteiden mukainen. Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi, että Saksassa metsänhoitosuunnitelmien laatimista koskevissa säännöissä asetetaan kynnysarvot metsien ikäluokkarakenteelle ja puuston

³⁵ Updated Pan-European indicators for sustainable forest management.

kasvun kestävälle käytölle. Saksan metsälainsäädäntö kattaa myös muita ympäristönäkökohtia määrittämättä kuitenkaan kynnsarvoja. Puolan metsälainsäädännön mukaan metsänhoitosuunnitelmissa on muunnettava laajat kestävä metsänhoidon periaatteet käytännön toiminnaksi. **Laatikossa 10** kuvaillaan Kastilia-La Manchan ja Asturian tilannetta.

Laatikko 10 – Kastilia-La Manchan ja Asturian metsänhoitosuunnitelmien tarkastukset

Espanjan lainsäädännössä edellytetään, että keskushallinto kehittää itsehallintoalueita kuullen joukon konkreettisia kestävyyskriteerejä metsänhoitosuunnitelmien sisällön määrittämiseksi sekä seurantaindikaattoreita.

Kastilia-La Manchassa hyväksyttiin vuonna 2014 opas, joka sisältää suosituksia metsänhoitosuunnitelmien sisällöstä. Toivottuun sisältöön kuuluu muun muassa kuvaus painopisteistä, joissa otetaan huomioon metsien eri käyttötapojen (taloudellinen, ympäristöön liittyvä ja sosiaalinen) yhteensopivuus. Toivottua sisältöä on lisäksi kuvaus suunnitelluista toimista, joissa otetaan huomioon tietyn metsätyypin uusiutumismahdollisuudet. Näiden suositusten mukaisia metsänhoitosuunnitelmia pidetään kestävinä.

Asturiassa ei sen sijaan määritellä kestävä metsänhoidon käsitettä. Näin ollen Asturian viranomaiset eivät voineet arvioida, onko tietty suunnitelma kestävä metsänhoidon periaatteen mukainen.

54 Jäsenvaltiot eivät ole määrittäneet kynnsarvoja, joiden avulla arvioidaan, onko metsänhoitosuunnitelma ympäristön kannalta kestävä. Metsänhoitosuunnitelman olemassaolo antaa siis vain vähän varmuutta siitä, että maaseudun kehittämisrahoitus suunnataan ympäristön kannalta kestävään toimintaan (ks. kohta **49**).

Tarkastuksen kohteena olleilla metsätaloustoimenpiteillä oli vaatmaton vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ja kykyyn sietää ilmastonmuutosta

55 EU:n maaseudun kehittämispolitiikalla pyritään saavuttamaan useita erilaisia tavoitteita. Rahoitus kohdistuu toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on edistää kilpailukykyä, kehittää maaseututaloutta tai varmistaa luonnonvarojen kestävä hoito yhdessä ilmastotoimien kanssa. Luonnonvarojen kestävä hoidon varmistamiseksi maaseudun kehittämiseen liittyvät metsätaloustoimenpiteet olisi suunniteltava niin, että niillä edistetään luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, missä määrin maaseudun kehittämiseen liittyvät metsätaloustoimenpiteet onnistuvat tässä.

56 Maaseudun kehittämissäännöissä asetetaan ***metsittämiseen*** (maaseuturahaston alatoimenpide 8.1) sovellettavat ympäristöön liittyvät vähimmäisvaatimukset, joilla pyritään lisäämään puuston monimuotoisuutta ja kykyä sietää ilmastonmuutosta. Nämä ympäristöön liittyvät vähimmäisvaatimukset edellyttävät sellaisten puulajien käyttöä, jotka sietävät ilmastonmuutosta tai jotka ovat sekaisin muiden lajien kanssa (vähintään 10 prosenttia lehtipuita alaa kohden tai vähintään kolme puulajia, joista jokainen kattaa vähintään 10 prosenttia alasta)³⁶. Vaikka metsitettävä alue onkin siten istutettava erilaisilla lajeilla, se voi käytännössä koostua suurista vierekkäisistä monokulttuurialueista. Näiden vaatimusten lisäksi ei ole olemassa EU:n sääntöjä siitä, miten metsien kyky sietää ilmastonmuutosta pitäisi lisätä.

57 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten tarkastukseen valitut jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ympäristöön liittyvät vähimmäisvaatimukset käytännössä. Kahdeksassa yhdeksästä metsittämishankkeesta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sääntöjä tulkittiin niin, että ne sallivat monokulttuurialueiden ryppäät, ja luonnon monimuotoisuus ja sietokyky paranivat vain vähän (ks. esimerkki [laatikossa 11](#)).

Laatikko 11 – Esimerkki metsittämishankkeesta

Asturiassa metsätaloustoimenpiteissä keskitytään talouteen ja niillä puututaan metsäsektorin heikkoon kannattavuuteen. Tarkastetussa hankkeessa edunsaaja istutti 37 hehtaaria nopeasti kasvavia alkuperäiseen lajistoon kuulumattomia havupuita (montereynmänty) ja 12 hehtaaria lehtipuita (euroopanpyökki ja jalokastanja) yhdeksälle monokulttuurialueelle. Puulajien paremmasta sekoittamisesta olisi ollut enemmän hyötyä luonnon monimuotoisuudelle ja metsän mahdollisuuksille kestää ilmastonmuutosta tulevaisuudessa.

³⁶ Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 807/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 täydentämisestä ja siirtymäsäännöksistä (EUVL L 227, 31.7.2014, s. 1–17), 6 artikla.

58 Komissio julkaisi vuonna 2018 YMP:tä koskevat lainsäädäntöehdotuksensa vuoden 2020 jälkeistä kautta varten. Ehdotus YMP:n strategiasuunnitelmiksi³⁷ antaa jäsenvaltioille enemmän joustavuutta metsätalouden tukijärjestelmien suunnittelussa. Ehdotus ei sisällä ympäristöön liittyviä vähimmäisvaatimuksia metsittämiseksi. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille sallittaisiin kuitenkin vain sellaisten metsittämiseen tehtävien investointien rahoittaminen, jotka ovat yhdenmukaisia Euroopan metsäministerikonferenssin ohjeiden mukaisesti laadittujen ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kanssa³⁸.

59 *Uudelleen metsittämisellä* ja muilla maaseuturahaston alatoimenpiteen 8.5 mukaisilla toimilla pyritään parantamaan metsäekosysteemien ympäristöarvoa ja kykyä sietää ilmastonmuutosta. EU:n säännöissä annetaan kansallisten viranomaisten päättää erityisestä lähestymistavastaan uudelleen metsittämiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että viidestä tarkastetusta maaseudun kehittämisohjelmasta neljässä ei ollut määritelty sääntöjä metsäekosysteemien sietokyvyn ja ympäristöarvon parantamiseksi. Puolassa alatoimenpiteeseen 8.5 liittyvistä 631 tukihakemuksesta 551 (87 prosenttia) koski 11–20-vuotiaiden puiden esikaupallista harvennusta. Tällä tekniikalla lisätään jäljellä olevien puiden kasvua ja pyritään pääasiassa lisäämään metsän taloudellista arvoa sen ympäristöarvon sijaan.

60 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 alatoimenpiteeseen 8.5 kuuluvaa hanketta ja havaitsi, että niistä kahdeksalla oli vain vähän vaikutusta ympäristöarvoon ja kykyyn sietää ilmastonmuutosta. Tilintarkastustuomioistuin löysi vain yhden hankkeen, jolla oli mahdollisesti suuri vaikutus. *Laatikossa 12* kuvaillaan kahta toisistaan poikkeavaa uudelleen metsittämistä koskevaa hanketta Saksassa. Toisesta on hyötyä luonnon monimuotoisuudelle ja kyvyllä sietää ilmastonmuutosta ja toisesta ei.

³⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä COM(2018) 392 final.

³⁸ YMP:n strategiasuunnitelmia koskeva ehdotus, 68 artiklan 3 kohdan h alakohta.

Laatikko 12 – Metsäekosysteemejä hyödyttävät ja hyödyttämättömät hankkeet Saksassa

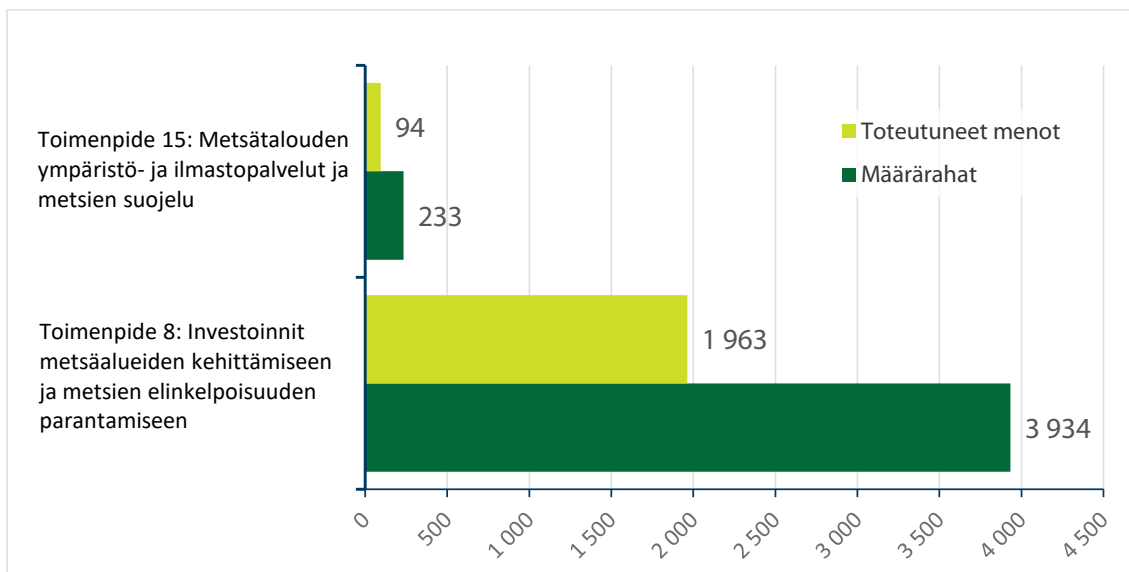
Saksi-Anhaltissa yksi uudelleen metsittämistä koskeva hanke kattoi kuuden hehtaarin alueen, joka oli kärsinyt myrskystä, kuivuudesta ja tuholaisista. Hankkeessa metsä muutettiin ilmastonmuutosta sietäväksi ja biologisesti monimuotoiseksi sekametsäksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että uusia mäntyjä oli istutettu vanhoihin metsiköihin, joihin kuivuus ja tuholaiset olivat vaikuttaneet voimakkaasti, ja lehtipuita oli pienissä, lähinnä reuna-alueiden osissa. Maaperä oli humukseltaan ja ravinteiltaan heikkoa. Vahingoittuneiden puiden korvaaminen samoilla haavoittuvilla lajeilla suurilla monokulttuurialueilla ei lisää metsien kykyä sietää ilmastonmuutosta eikä paranna luonnon monimuotoisuutta.

Mecklenburg-Etu-Pommerissa myrskyn tuhoama metsäalue oli uudelleen metsitetty 7 500 tammella. Luonnollisen nuorentumisen (koivu, haapa, pyökki, valkopyökki ja pihlaja) vuoksi alueella oli runsaasti erilaisia lajeja. Luonnon monimuotoisuuden sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillitsemisen parantamiseen oli merkittäviä mahdollisuuksia.

61 Jäsenvaltiot ja alueet, jotka tilintarkastustuomioistuin valitsi tähän tarkastukseen, olivat määrittäneet valintakriteerit ympäristön kannalta hyödyllisimpien hankkeiden asettamiseksi etusijalle. Esimerkiksi Kastilia-La Manchassa valittiin metsittämisen ja uudelleen metsittämisen osalta valintakriteerit, joilla suositaan Natura 2000 -alueita ja alueita, joilla on suuri eroosioriski. Jäsenvaltiot kuitenkin havaitsivat, että kaikkia tukikelpoisia hankkeita oli mahdollista rahoittaa, koska kiinnostus metsätaloustoimenpiteitä kohtaan oli vaatimatonta. Tästä syystä valintakriteereiltä ei käytännössä käytetty sellaisten hankkeiden valitsemiseen, joista on mahdollisesti hyötyä luonnon monimuotoisuudelle ja kyvylle sietää ilmastonmuutosta.

62 Helmikuun 2021 tilanteen mukaan jäsenvaltiot olivat osoittaneet vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmissaan 4 166 miljoonaa euroa kahteen metsätaloustoimenpiteeseen (4,2 prosenttia maaseudun kehittämiseen budjetoidusta määrästä). Samaan ajankohtaan mennessä jäsenvaltiot olivat käyttäneet 49 prosenttia tästä määrästä (ks. [kaavio 13](#)). Se vastaa kolmea prosenttia EU:n maaseudun kehittämismenojen kokonaismäärästä, mikä rajoittaa potentiaalista aikaansaatavaa vaikutusta. Lisäksi metsätaloustoimenpiteisiin budjetoidut ja käytetyt varat ovat keskittyneet muutamaan jäsenvaltioon. Vuosina 2014–2020 viisi jäsenvaltiota (Espanja, Portugali, Yhdistynyt kuningaskunta, Italia ja Puola) käytti 73 prosenttia toimenpiteeseen 8 käytettävissä olevasta kokonaismäärästä.

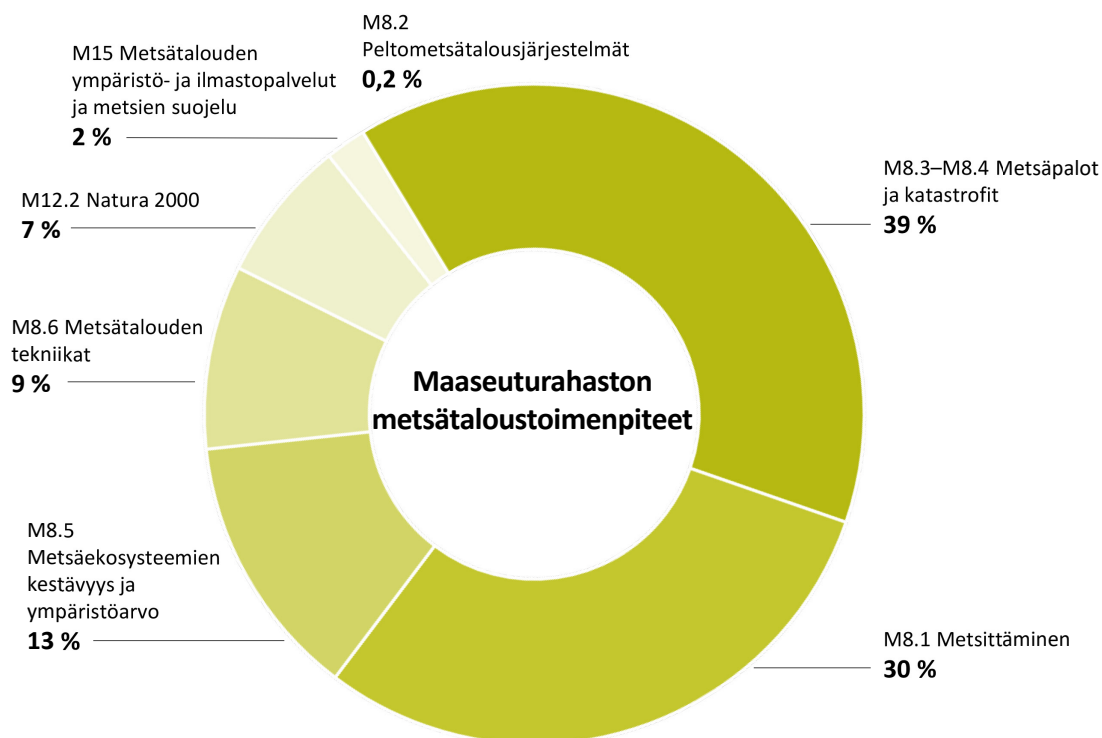
Kaavio 13 – Maaseuturahaston metsätaloustoimenpiteet: budjetoidut ja toteutuneet menot (miljoonaa euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim. Perustuu jäsenvaltioiden komissiolle toimittamiin tietoihin.

63 Jäsenvaltiot ilmoittavat menot komissiolle toimenpidekohtaisesti erittelemättä niitä alatoimenpiteittäin. Tilintarkastustuomioistuin pyysi kyselylomakkeella näitä tietoja kahdesta metsätaloustoimenpiteestä ja Natura 2000 -tuesta (toimenpide 12.2). Vastaukset osoittavat, että yleisimmin käytetyt alatoimenpiteet ovat olleet metsäpalojen ja muiden katastrofien ehkäisyn sekä metsittämisen tukeminen. Jäsenvaltiot ovat käyttäneet vähemmän metsien luonnon monimuotoisuutta tukevia alatoimenpiteitä (Natura 2000 -tuki, metsien ekosysteemien selviytymiskyky ja ympäristöarvo, metsäympäristö- ja ilmastopalvelut sekä metsien suojelu) (ks. [kaavio 14](#)).

Kaavio 14 – Eri metsätaloustoimenpiteiden käyttö



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden kyselylomakkeessa antamien vastausten perusteella.

64 Jäsenvaltioiden viranomaiset esittivät useita syitä siihen, miksi metsänomistajat eivät ole hakeneet tukea. Yleisin syy oli järjestelmien byrokratia ja monimutkaisuus. Lisäksi suorien tukien saatavuus vaikutti metsittämistä koskeviin päätöksiin, koska ensisijaisena tavoitteena oli jatkaa viljelyä ja siten saada suoria tukia. Metsitetyt alat voivat saada suoraa tukea sitoumusjakson aikana, joka on enintään 12 vuotta. Lisäksi jäsenvaltiot selittivät, että EU:n säännöillä tuetaan ainoastaan todellisia menoja ja tulonmenetyksiä tukijärjestelmän vuoksi, eikä ympäristöhyödyistä palkita. Joissakin jäsenvaltioissa oltiin sitä mieltä, että ympäristöarvon huomioiminen tukien määrässä voisi tehdä metsätaloudesta houkuttelevampaa ja auttaa saavuttamaan EU:n tavoitteet, jotka koskevat luonnon monimuotoisuutta ja kykyä sietää ilmastonmuutosta.

EU:n nykyisellä seurantajärjestelmällä ei mitata metsätaloustoimenpiteiden vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen

65 Asetuksissa säädetään, että yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tavoitteena on ”osoittaa maaseudun kehittämissäpolitiikan edistyminen ja saavutukset sekä arvioida maaseudun kehittämissäpolitiikkaan liittyvien toimien vaikutusta, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja asianmukaisuutta”³⁹. Jäsenvaltioiden on yhteisen järjestelmän avulla arvioitava ja raportoitava komissiolle (vuosien 2017 ja 2019 sekä jälkiarvioinnin osalta), missä määrin maaseudun kehittämisohjelmien toimenpiteillä on tuettu

- 1) *biologisen monimuotoisuuden, mukaan luettuina Natura 2000 -alueet ja alueet, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, ja luonnonarvoltaan arvokkaan maataloustuotannon sekä Euroopan maisemien tilan ennallistamista, säilyttämistä ja parantamista; ja*
- 2) *hiilen sitomista ja talteenottoa maa- ja metsätaloudessa.*

Jäsenvaltioiden olisi käytettävä indikaattoreita ja muita arviointivälineitä, kuten tutkimuksia, näihin kysymyksiin vastaamisessa.

66 Seurantajärjestelmässä käytetään kolmea erityyppistä indikaattoria, joilla mitataan tuotoksia, välittömiä tuloksia ja pidemmän aikavälin vaikutuksia⁴⁰. **Taulukossa 1** esitetään yhteenveto tarkoituksenmukaisista indikaattoreista, joilla seurataan, miten metsätaloustoimenpiteillä edistetään luonnon monimuotoisuutta sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista.

³⁹ Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 67–69 artikla.

⁴⁰ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 808/2014 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 soveltamissäännöistä (EUVL L 227, 31.7.2014, s. 18–68), liite IV.

Taulukko 1 – Metsätaloustoimenpiteiden seurannan indikaattorit

Tavoitteet	Indikaattorityyppi	Metsätaloustoimenpiteiden kannalta tarkoituksenmukaiset indikaattorit
Metsätaloustoimenpiteet	Tuotos	• Julkiset menot yhteensä • Investoinnit yhteensä • Tuettujen toimintojen/toimien lukumäärä • Tuettujen tilojen/tuensaajien lukumäärä • Kokonaispinta-ala • Tuettujen sopimusten lukumäärä
Maaseudun kehittämistavoitteet: • Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen • Resurssitehokkuuden edistäminen sekä vähähiiliseen ja ilmastomuutosta kestävään talouteen siirtymisen tukeminen maatalous-, elintarvike- ja metsätaloussektoreilla	Tulos	• Niiden metsien prosenttiosuus, joista on tehty luonnon monimuotoisuutta tukeva hoitosopimus • Niiden metsien prosenttiosuus, joista on tehty hoitosopimus vesienhoidon parantamiseksi • Niiden metsien prosenttiosuus, joista on tehty hoitosopimus maaperän hoidon parantamiseksi ja/tai maaperän eroosion torjumiseksi • Sen maa- ja metsätalousmaan prosenttiosuus, josta on tehty hiilen sitomista taikka suojelua edistävä hoitosopimus
YMP:n tavoitteet: • Luonnonvarojen kestävä hoidon varmistaminen ja ilmastotoimet	Vaikutus	Yksikään indikaattoreista ei mittaa kestävä metsänhoitoa tai ilmastotoimia metsissä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

67 Metsätaloustoimenpiteistä kertovilla tuotosindikaattoreilla osoitetaan, kuinka paljon rahaa käytetään, kuinka monta tilaa tuetaan ja kuinka suuri osuus metsistä edistää ympäristö- ja ilmastotavoitteita. Tulosindikaattoreilla ei mitata hankkeiden hyötyjä eikä niiden vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen tai ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen. Metsille ei ole vaikutusindikaattoria. Komission ehdotukset vuoden 2020 jälkeistä YMP:tä varten eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia metsätaloustoimenpiteiden indikaattoreihin ja niiden hyötyihin luonnon monimuotoisuuden ja ilmastomuutoksen aloilla. Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission ehdotuksia vuonna 2018 antamassaan lausunnossa⁴¹.

⁴¹ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto 7/2018 komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan liite I.

68 Jäsenvaltiot voivat vapaasti kehittää lisäindikaattoreita mitataksaan maaseudun kehittämisohjelmiensa vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastomuutokseen. Tähän tarkastukseen valituista jäsenvaltioista ja alueista Puola ja Espanja (Kastilia-La Mancha) olivat kehittäneet lisäindikaattoreita tällä tavoin (ks. [laatikko 13](#)).

Laatikko 13 – Vaikutuksia mittaavat maaseudun kehittämisohjelmien lisäindikaattorit

Puolan maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyy vaikutusindikaattori absorboituneen hiilidioksidin määrästä (hiilidioksidiekvivalentteina).

Kastilia-La Manchassa maaseudun kehittämisohjelman arvioinnissa käytetään useita indikaattoreita, joilla mitataan esimerkiksi metsälintuindeksin kehityssuuntausta, metsikköjen hiilivarastointia ja hiilen pidättymistä metsittämisestä syntyneissä nieluissa.

Johtopäätökset ja suositukset

69 EU:n metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat ympäristöön liittyviä, taloudellisia ja sosiaalisia tarkoituksia. Kestävät hoitokäytännöt ovat keskeisiä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi metsissä.

70 Tässä tarkastuksessa keskityttiin toimiin, joilla EU pyrkii suojelemaan luonnon monimuotoisuutta ja torjumaan ilmastonmuutoksen vaikutuksia EU:n metsissä. Tilintarkastustuomioistuimien havainta, että niillä aloilla, joilla EU:lla on täysi toimivalta toimia, komissio olisi voinut ryhtyä voimakkaampiin toimiin edistääkseen EU:n metsien suojelua.

71 EU on hyväksynyt luonto- ja lintudirektiivit, ja komissio on hyväksynyt useita strategioita, joilla puututaan EU:n metsien vähäiseen luonnon monimuotoisuuteen ja alhaiseen suojelutasoon. Näissä strategioissa komission rooli metsien luonnon monimuotoisuuteen liittyvissä asioissa rajoittuu muiden kuin sitovien tavoitteiden asettamiseen ja suuntaviivojen ja suositusten antamiseen (ks. kohdat [25–28](#)). Monilla Natura 2000 -alueilla, jotka tilintarkastustuomioistuimen tarkastus katsoi, ei ollut erityisiä metsäalueiden suojelutoimenpiteitä (ks. kohdat [29–32](#)).

72 Puutavara-asetuksella pyritään lopettamaan laitton puunkorjuu EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuimien havainta, että komissio ei ole analysoinut kotimaisia toimijoita koskevien jäsenvaltioiden tarkastusten laatua eikä tarkistanut jäsenvaltioiden käyttämiä laittoman puunkorjuun määritelmiä. Menettelylliset heikkoudet ja tarkastusten puuttuminen heikentävät puutavara-asetuksen tehokkuutta käytännössä (ks. kohdat [33–38](#)). Vaikka kaukokartoitus tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden kustannustehokkaaseen valvontaan laajoilla alueilla, komissio ei käytä sitä johdonmukaisesti (ks. kohta [39](#)).

73 EU:n ilmastonmuutospolitiikoissa huomioidaan lisääntyvissä määrin metsät. Ilmastonmuutokseen liittyvät huolenaiheet on metsien osalta sisällytetty sekä uusiutuvia energialähteitä koskevaan direktiiviin että maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevaan asetukseen (ks. kohdat [40–44](#)). Esimerkiksi metsien sopeuttaminen ilmastonmuutokseen ja ekologisten rajojen asettaminen metsien käytölle energiantuotannon tarpeisiin ovat kuitenkin vähemmän kehittyneitä aloja. Puutteellinen tietämys ja tieto ovat haitanneet biotalouden toteuttamista ja selkeämmin kohdistetun ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan strategian täytäntöönpanoa (ks. kohdat [45–47](#)).

74 EU kanavoi metsätalouden rahoitustukea pääasiassa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) kautta.

Metsätaloustoimenpiteisiin käytetään käytännössä kolme prosenttia kaikista maaseudun kehittämismenoista. Yksi maaseuturahaston rahoituksen saamisen edellytyksistä on, että kunkin jäsenvaltion määrittelemää tilakokoa suuremmilla tiloilla on oltava sellainen metsänhoitosuunnitelma tai vastaava väline, joka on kestävän metsänhoidon periaatteen mukainen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että metsänhoitosuunnitelman olemassaolo antaa vain vähäisen varmuuden siitä, että maaseudun kehittämisrahoitus suunnataan ympäristön kannalta kestävään toimintaan (ks. kohdat 49–54). Maaseudun kehittämistoimenpiteillä on vain vähäinen vaikutus metsien luonnon monimuotoisuuteen ja metsien kykyyn sietää ilmastonmuutosta osittain siksi, että metsiin käytetyt menot ovat määrältään vaatimattomia ja toimenpiteiden suunnittelu on puutteellista. Vuoden 2020 jälkeistä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat lainsäädäntöehdotukset antavat jäsenvaltioille lisää joustoa metsätalouden tukijärjestelmien suunnittelussa (ks. kohdat 55–64). Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n yhteisellä seurantajärjestelmällä ei mitata metsätaloustoimenpiteiden vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen (ks. kohdat 65–68).

Suositus 1 – Edistetään luonnon monimuotoisuutta paremmin ja torjutaan ilmastonmuutosta metsissä

Komission olisi laadittava ja pantava täytäntöön toimintasuunnitelma, jonka pohjalta

- a) tarkistetaan metsien suojelutoimenpiteiden hyväksyminen ja toteuttamien EU:ssa
- b) kerätään ja levitetään jäsenvaltioiden keskuudessa tietämystä, joka koskee metsien sopeuttamista ilmastonmuutokseen EU:n uuden sopeutumisstrategian mukaisesti.

Tavoiteajankohta: 2023

Suositus 2 – Vahvistetaan laittoman puunkorjuun vastaisia toimia

Komission olisi

- a) arvioitava mahdollisuuksia tehdä lainsäädäntöehdotuksia, joiden tavoitteena on vahvistaa komission tarkistuksia, joilla se arvioi jäsenvaltioiden suorittamia puutavara-asetusta koskevia tarkastuksia
- b) laajennettava kuvatiedusteluaineiston, mukaan luettuna kaukokartoitustekniikat, käyttöä komissiossa, jotta se voi varmistaa paremmin, että metsänhoitoa ja laitonta puunkorjuuta koskevia EU:n vaatimuksia noudatetaan; komission olisi lisäksi edistettävä tällaisen aineiston käyttöä jäsenvaltioissa.

Tavoiteajankohta: 2023

Suositus 3 – Kohdennetaan maaseudun kehittämiseen liittyvät metsätaloustoimenpiteet paremmin luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen

Komission olisi varmistettava, että

- a) rahoitettavat metsätaloustoimet toteutetaan kestävän metsänhoidon periaatteen mukaisesti
- b) sillä on merkityksellistä tietoa, jonka avulla se voi arvioida, millainen vaikutus EU:n rahoittamilla metsätaloustoimenpiteillä on luonnon monimuotoisuuteen sekä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen metsissä.

Tavoiteajankohta: 2023

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Samo Jerebin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 14. heinäkuuta 2021.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne

presidentti

Lyhenteet

LULUCF: Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous.

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

UNFCCC: Ilmastomuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus.

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka.

Sanasto

Asianmukaisen huolellisuuden prosessi: Riskinhallintatoimi laittomasti korjatun puutavaran EU:n markkinoille saattamisen riskin minimoimiseksi. Asianmukainen huolellisuus koostuu toimenpiteistä ja menettelyistä, joilla mahdollistetaan pääsy kaikkiin asiaankuuluviin tietoihin, riskinarviointimenettelyistä sekä riittävästä ja oikeasuhteisista toimenpiteistä ja menettelyistä, joilla vähennetään riskiä merkityksettömän alhaiseksi.

Biologista monimuotoisuutta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus: Monenvälinen sopimus biologisen monimuotoisuuden säilyttämisestä, sen osien kestävästä käytöstä sekä geenivarojen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta.

Biotalous: Talous, joka perustuu sekä maalta että mereltä peräisin olevien biologisten luonnonvarojen käyttöön erilaisissa tuotteissa, mukaan luettuina elintarvikkeet, rehut, materiaalit ja energia. Termin tarkempi määritelmä löytyy [EU:n biotalousstrategiasta](#).

Ekosysteemipalvelut: Suorat tai välilliset hyödyt, joita ihmiset saavat ekosysteemeistä ja jotka voivat olla taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai sosiaalisia.

Euroopan aluekehitysrahasto: EU:n rahasto, jolla vahvistetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa rahoittamalla investointeja, joilla vähennetään alueiden välisiä kehityseroja.

Euroopan investointipankin luonnonpääoman rahoitusjärjestely: Euroopan komission ja Euroopan investointipankin perustama rahoitusväline lainojen ja teknisen tuen tarjoamiseksi hankkeille, joilla on todennäköisesti myönteinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ja/tai ilmastomuutokseen sopeutumiseen.

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto: EU:n rahasto, josta rahoitetaan EU:n maksuosuus maaseudun kehittämisohjelmiin.

Euroopan metsäministerikonferenssi: Lyhyt nimi Euroopan metsien suojelua käsittelevälle ministerikonferenssille, joka on väline 46 Euroopan maan ja EU:n väliselle hallitustenväliselle metsäpolitiikkaa koskevalle vuoropuhelulle ja yhteistyölle.

Hiilinielu: Metsä, valtameri tai muu luonnonympäristö sen kannalta tarkasteltuna, mikä on sen kyky sitoa hiilidioksidia ilmakehästä.

Horisontti 2020 -puiteohjelma: EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma kaudelle 2014–2020. Puiteohjelman korvasi tammikuusta 2021 alkaen Horisontti Eurooppa -puiteohjelma kaudelle 2021–2027.

Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus:

Kansainvälinen sopimus ihmisen toiminnasta ilmastojärjestelmälle aiheutuvien haitallisten vaikutusten estämisestä.

Koheesiorahasto: EU:n rahasto, jolla pyritään vähentämään taloudellisia ja sosiaalisia eroja EU:ssa rahoittamalla investointeja sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantulo henkeä kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Life-ohjelma: Rahoitusväline, jolla tuetaan EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikan täytäntöönpanoa osarahoittamalla hankkeita jäsenvaltioissa.

Maan havainnointi: Tiedonkeruu maapallon fyysisistä, kemiallisista ja biologisista järjestelmistä kaukokartoitusteknologioilla, joihin yleensä kuuluu kuvantamislaitteita kuljettavia satelliitteja.

Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous: Kasvihuonekaasuinventaarion sektori, joka käsittää sellaiset kasvihuonekaasujen päästöt ja poistumat, jotka johtuvat maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyvästä välittömästä ihmisen toiminnasta.

Maaseudun kehittämisohjelma: Joukko komission hyväksymiä kansallisia tai alueellisia monivuotisia tavoitteita ja toimia EU:n maaseudun kehittämispolitiikan täytäntöönpanoa varten.

Monivuotinen rahoituskehys: EU:n menosuunnitelma, jossa määritetään (toimintapoliittisiin tavoitteisiin perustuvat) painopisteet ja enimmäismäärät tavallisesti seitsemäksi vuodeksi. Suunnitelman pohjalta laaditaan EU:n vuotuiset talousarviot. Rahoituskehyksessä asetetaan rajat jokaisen menoluokan kuluille. Nykyinen monivuotinen rahoituskehys kattaa vuodet 2021–2027.

Natura 2000: Harvinaisten ja uhanalaisten lajien sekä tiettyjen EU:n lainsäädännöllä suojeltujen harvinaisten luontotyyppien suojelualueiden verkosto.

Ohjelmakausi: Ajanjakso, jonka aikana EU:n meno-ohjelma suunnitellaan ja pannaan täytäntöön.

Rikkomusmenettely: Menettely, jossa komissio ryhtyy toimiin sellaista EU:n jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole täyttänyt EU:n lainsäädännön sille asettamia velvoitteita.

Toimivuustarkastus: Arviointi, jolla tunnistetaan mahdolliset päällekkäisyydet, puutteet, epä johdonmukaisuudet tai vanhentuneet toimenpiteet politiikan alan sääntelykehyksessä.

Yhteinen maatalouspolitiikka: EU:n yhtenäinen maatalouspolitiikka, johon sisältyy tukia ja muita toimenpiteitä elintarviketurvan takaamiseksi, kohtuullisen elintason takaamiseksi EU:n viljelijöille, maaseudun kehittämisen edistämiseksi ja ympäristön suojelemiseksi.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n politiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät mahdollisimman vaikuttaviksi ottamalla huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen liittyvät riskit, tulojen tai menojen tason, tulevan kehityksen sekä poliittisen ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Samo Jereb. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen João Figueiredon johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Paula Betencourt, kabinettiavustaja Quirino Mealha, toimialapäällikkö Robert Markus, tehtävävastaava Maria Eulália Reverté i Casas, varatehtävapäällikkö Päivi Piki sekä tarkastajat Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie ja Joachim Otto. Kielellisissä kysymyksissä avusti Thomas Everett, ja graafista tukea tarjosi Marika Meisenzahl.

João Figueiredon muistoa kunnioittaen (1955–2021)



TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu ja lisäoikeus korvaa sen. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta:

Laatikko 1: Kestävän kehityksen tavoitteen logon (myös väriympyrän) ja kuvakkeiden käyttö ei tarkoita, että kyseinen yhteisö tai sen tuotteet, palvelut tai suunnittelemat toimet olisivat Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymiä.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-6815-8	1977-5792	doi:10.2865/155252	QJ-AB-21-023-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-6791-5	1977-5792	doi:10.2865/659804	QJ-AB-21-023-FI-Q

EU:n metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat ympäristöön liittyviä, taloudellisia ja sosiaalisia tarkoituksia. Huolimatta siitä, että metsäpeitteisyys on lisääntynyt viimeisten 30 vuoden aikana, metsien tila on heikkenemässä. Kestävät hoitokäytännöt ovat keskeisiä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi metsissä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että niillä aloilla, joilla EU:lla on täysi toimivalta toimia, komissio olisi voinut ryhtyä voimakkaampiin toimiin edistääkseen EU:n metsien suojelua.

Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle suosituksia siitä, miten tämä voi parantaa omaa osuuttaan suojelussa ja vahvistaa laittoman puunkorjuun vastaista toimintaa. Lisäksi suosituksena on parantaa maaseudun kehittämiseen liittyvien metsätaloustoimenpiteiden kohdentamista luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors