

Asia: VN/17877/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista

Lausunnonantajan lausunto

Toimivaltaisen viranomaisen (Ruokavirasto) nimeäminen (2 §)

Luonnonvarakeskuksella ei ole asiaan lausuttavaa.

Valvonta ja tarkastukset (4-13 §)

Metsäkatolaissa esitetään sääntelyä, jonka mukaan metsäkatoasetuksen velvoitteiden noudattamiseen liittyvä tarkastus voidaan toteuttaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Perusteluissa todetaan, että ”todennäköisesti hyvin harvoissa tilanteissa toimija tai kauppa käyvä käyttää asuntoaan osin metsäkatoasetuksen liittyvien asiakirjojen tai tietokoneiden säilyttämiseen”. Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan metsäkatoasetus koskee erittäin suurta joukkoa mikro- ja pienyrityksiä: esimerkiksi vuonna 2022 hankintakauppoja teki yli 37 000 y-tunnuksellista metsänomistajaa. Siten voidaan päätellä, että todennäköisesti hyvin suuressa määrässä tilanteita toimija käyttää asuntoaan asiakirjojen ja tietokoneiden säilyttämiseen.

Taloudellisista vaikutuksista yrityksiin hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että ”yrityksille määrättävien seuraamusmaksujen lukumäärää on ennakolta vaikea arvioida. Kun otetaan huomioon, että vuoden 2014 alusta saakka voimassa olleen puutavaralain nojalla ei ole määrätty yhtään sakkoa, niin rikkomus- ja seuraamusmaksujen määrän voinee ennakoida jäävän suhteellisen matalalle.” On huomattava, että metsäkatoasetus on EU:n puutavara-asetukseen verrattuna selkeästi tiukempaa ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Lisäksi metsäkatoasetuksen tuotekate on puutavara-asetusta merkittävästi laajempi ja velvoitteet koskevat aiempaa suurempaa joukkoa toimijoita, joista monella ei ole kokemusta puutavara-asetuksen ja siihen liittyvän puutavaralain soveltamisesta. Metsäkatoasetus on lisäksi kirjoitettu tulkinnanvaraisesti ja sitä voidaan tulkita myös erittäin tiukasti (esimerkiksi geolokaatitietojen tarkkuus, suurten kauppaa käyvien velvollisuus varmistaa toimitusketjujen metsäkatovapaus, erän määrittely jne.). Lisäksi toimivaltaiselle viranomaiselle on asetettu prosenttimääräiset toimijoiden tarkastusvelvoitteet, joita puutavara-

asetuksessa ei ole ollut ja puutavara-asetukseen liittyvät tarkastusmäärät ovat olleet alhaisia. Koska metsäkatoasetukseen liittyvät tarkastusmäärät ovat hallituksen esitysluonnoksen mukaan vähintään kymmenkertaiset puutavara-asetuksen tarkastusmääriin verrattuna ja ottaen huomioon metsäkatoasetuksen puutavara-asetusta selvästi tiukemmat toimijoita koskevat velvoitteet, on mahdollista, että rikkomus- ja seuraamusmaksujen määrä on merkittävästi suurempi verrattuna puutavaralain perusteella määrättyjen sakkojen vähäiseen määrään.

Perustellut huolenaiheet (14 §)

Luonnonvarakeskuksen metsäkatoasetuksen vaikutustenarvioinnissa tehdyissä haastatteluissa tuotiin useasti esille huoli perusteltujen huolenaiheiden ilmoitusten mahdollisesta suuresta määrästä erityisesti liittyen siihen, ettei täsmällistä ikimetsän määritelmää ole olemassa ja yhdenmukaista ikimetsien kartoitusta sekä rajausta ei ole tehty. Metsänomistajien oikeusturvan ja omaisuudensuojan näkökulmasta tätä pidettiin ongelmallisena. Metsäkatolaissa ehdotetaan, että toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava tekemistään toimenpiteistä huolenaiheen esittäjälle kolmen tai joissakin tapauksissa kuuden kuukauden kuluessa. Metsäkatoasetuksessa määräaika on 30 vuorokautta, mutta tästä voidaan kansallisella lainsäädännöllä poiketa. Selvästi pidempää määräaika perustellaan metsäkatolaissa sillä, että perustellut huolenaiheet voivat olla toimivaltaiselle viranomaiselle työläitä ja niiden määrää on vaikeaa ennakoida. Perustellun huolenaiheen ilmoituksen kohteena olevan toimijan oikeusturva ja omaisuudensuoja tulisi kuitenkin myös ottaa huomioon pohdittaessa määräaika. Nyt näkökulma on toimivaltaisen viranomaisen resursseihin liittyvä ja siten puhtaasti valtiontaloudellinen.

Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

Luonnonvarakeskuksella ei ole asiaan lausuttavaa.

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)

Luonnonvarakeskuksella ei ole asiaan lausuttavaa.

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

Luonnonvarakeskuksella ei ole asiaan lausuttavaa.

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)

Luonnonvarakeskuksella ei ole asiaan lausuttavaa.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Luvussa 4.2.3 Ympäristövaikutukset, kohta "Vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään" (s. 39) mainitaan, että metsäkatoasetuksella voidaan katsoa olevan myönteisiä vaikutuksia ilmastomuutoksen hillintään myös Suomessa. Luonnonvarakeskus on kuitenkin selvityksessään arvioinut, että EU:n metsäkatoasetuksen vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään Suomessa ovat tosiasiaa marginaalisia. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan vaikutukset metsien käyttöön kohdistuvat pääasiassa ikimetsien säilyttämiseen, joita VMI:hin perustuen on puuntuotannon metsämaalla hyvin vähän, ja tämän vuoksi metsiin liittyvät ilmasto-vaikutukset jäävät pieniksi verrattuna nykytilanteeseen. Maankäytön muutosten osalta vaikutusta on lähinnä nautojen kasvatukseen liittyvissä investoinneissa, joissa rakentamista joudutaan kohdistamaan asetus

huomioiden jo aiemmin maatalouskäytössä olleelle alueelle ja toisaalta laiduntamista ei saisi tehdä metsämaasta pelloksi raivatulla alueella. Keskeisimpiin maankäytön muutoksiin asetuksella ei ole suoria vaikutuksia.

Ympäristövaikutuksia käsittelevässä luvussa s. 40 on lause ”Luonnonvarakeskuksen vaikutusarvioinnissa positiiviseksi vaikutukseksi monimuotoisuudelle on nostettu myös laiduntaminen.” Lauseesta puuttuu sana ”nautakarjatalouden”, eli arvioinnissa puhutaan nautakarjatalouden positiivisista vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle. Nautojen laiduntaminen globaalissa kontekstissa on keskeinen osatekijä metsäkatoon. Suomen olosuhteissa sen sijaan löytyy vahvat perusteet kannustaa laiduntamiseen paitsi eläinten hyvinvoinnin myös maatalousmaiseman hoidon ja monimuotoisuutta tukevien vaikutusten vuoksi. Pellon raivaaminen laidunkäyttöön sen sijaan olisi kyseenalaista myös Suomessa. Valtaosa pelloista on kuitenkin raivattu normaaliin maataloustuotantoon, ei nimenomaisesti laitumeksi.

Luvussa 4.2.4 (Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset) s. 41 mainitaan, että ”Luonnonvarakeskus on arvioinut, että metsäkatoasetukseen liittyviä tarkastuksia pelkästään kotimaan toimijoiden osalta olisi nykyisillä toimijan tulkinnoilla vähintään 300-450 kappaletta vuodessa riippuen kansallisesta riskitasosta”. Todellisuudessa Luonnonvarakeskuksen arvioima tarkastusmäärä (kun puukaupoissa ei lasketa mukaan pystykauppoja ja nautakarjatiloihin mukana pelkästään naudanlihan suoramyyntiä harjoittavat tilat) on 440-1300, jos tarkastustaso on 1-3% ja 9%:n tarkastustasolla noin 4000. Jos toimijamäärään lasketaan mukaan kaikki puukaupat ja nautakarjatilat, vuosittaiset tarkastusmäärät olisivat tarkastustasosta riippuen 1100-9600.

Muita huomioita

Luvussa 3.4.3 (Kotimaisen puuraaka-aineen tietovaatimukset ja alkuperätiedot) s. 25 mainitaan, että pääsääntöisesti toimijoiden velvoitteet eivät koskisi metsänomistajaa. Tässä yhteydessä olisi hyvä mainita, että toimijoiden velvoitteet koskevat ainakin hankintakauppaa tekeviä metsänomistajia, joita oli esimerkiksi vuonna 2022 noin 37 000 (Y-tunnukselliset metsänomistajat).

Yleisesti voidaan todeta, että Luonnonvarakeskuksen haastattelemat sidosryhmien edustajat painottivat metsäkatoasetuksen olevan tulkinnoiltaan monilta osiltaan selkiytymätön, komission tietojärjestelmä ei ole vielä valmis eikä maakohtaisia riskinarviointeja ole tehty. Tämän vuoksi asetuksen soveltamiseen ei ole pystytty yrityksissä valmistautumaan kattavasti: esimerkiksi tietojärjestelmien rakentamista ei ole voitu aloittaa. Asetuksen soveltamisen aikataulua pidettiin haastatteluissa yleisesti epärealistisen tiukkana. Lisäksi suuri joukko erityisesti pienemmistä toimijoista ei todennäköisesti edes tiedä, että asetus koskee heitä – puhumattakaan asetuksen heille asettamista vaatimuksista. Viranomaisten tulisi varata riittävästi resursseja tiedottamiseen ja neuvontaan asetuksen soveltamisen alkuvaiheessa.

Lehto Jani
Luonnonvarakeskus

Kniivilä Matleena
Luonnonvarakeskus