



Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO

4.4.2008

2709/60/2007

Lausuntopyyntö 21.2.2008

INSPIRE –TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Metsähallitus toteaa lausuntonaan INSPIRE –työryhmän loppuraportista seuraavaa.

Yleistä

Metsähallitus pitää pääpiirteissään työryhmän ehdotuksia hyvinä ja pitää niiden toteuttamista yleisesti hyvänä tietoyhteiskuntaa kehittävänä asiana. Työryhmän raportissa tehdään ehdotuksia INSPIRE –direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon yhtäältä direktiivin minimivelvoitteiden täytäntöönpanon ja toisaalta laajemman paikkatietoinfrastruktuurin kehittämisen näkökulmista. Useassa kohtaa INSPIRE -täytäntöönpano halutaan liittää laajempaan tietoyhteiskunnan ja erityisesti valtionhallinnon tietoteknisen infrastruktuurin kehittämiseen. Tämä tuo osaltaan paikkatietoinfrastruktuurin ansiokkaastikin laajempaan kontekstiinsa, mutta tekee myös – erityisesti, jos työryhmän ehdottamat lisätoimenpiteetkin päätettäisiin panna täytäntöön – kokonaisuudesta hallittavuudeltaan huomattavasti haasteellisemman. Metsähallitus toteaa, että tavoitteiden ja toimenpiteiden priorisointi ja tässä käsiteltävän asiakokonaisuuden tarkempi rajaaminen olisi paikallaan. Ensisijainen huomio direktiivin täytäntöönpanossa tulisi asettaa raportissa perustason toimenpiteiden täytäntöönpanoon sekä toimivan lainsäädännön laatimiseen ja vasta toissijaisesti ja myöhemmin aikajänteellä keskittyä tätä tukevaan yleisempään hallinnon ja konserniohjauksen kehittämiseen. Mikäli koko työryhmän loppuraportin kattavaa asiakokonaisuutta lähdettäisiin ratkaisemaan kerralla, on olemassa riski ensisijaisten tavoitteiden täytäntöönpanon vaarantumisesta.

Seuraavassa työryhmän loppuraportin sisältämiä kohtia käsitellään keskittyen kohtiin, joista Metsähallituksella on lausuttavaa.

Viranomaisen määritelmä ja direktiivin soveltamisala

INSPIRE –työryhmän loppuraportin ja yleensäkin direktiivin soveltamisalan kannalta keskeistä on viranomaisen määritelmä. Direktiivin velvoitteet kohdistuvat lähtökohdaisesti vain viranomaisen hallussa oleviin paikkatietoihin ja sellaisiin aineistoihin, jotka kuuluvat viranomaisen julkisten tehtävien piiriin (4 art. c –kohta).

Liikelaitoslaissa (1185/2002) ja vuoden 2005 alusta voimaan tulella laissa Metsähallituksesta (1378/2004) Metsähallituksen oikeudellinen asema liikelaitoksena on säädetty siten, että organisatorisesti ja taloudellisesti Metsähallitus on jaettu liiketoimintaan ja julkisiin hallintotehtäviin. Julkiset hallintotehtävät hoidetaan erillisessä julkisten hallintotehtävien yksikössä ja julkisten hallintotehtävien asemasta liiketoiminnasta erillisenä yksikkönä sekä sen tehtävistä on säädetty lain 6 ja 8 §:issä.

Työryhmän luonnoksessa paikkatietoinfrastruktuuria koskevaksi laiksi viranomaismäärittely on toteutettu viittaamalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin. Valtion liikelaitos ja siten myös Metsähallitus on tuossa lainkohdassa tarkoitettu viranomainen.

INSPIRE-direktiivin paikkatietoaineistojen ja -palveluiden julkista saatavuutta voidaan rajoittaa 13 artiklassa luetelluilla perusteilla ja viranomaisten välisessä yhteiskäytössä 17 artiklan perusteilla. Tämä tarkoittaa mahdollisuutta mm. liiketaloudellisiin seikkoihin nojautuen rajoittaa paikkatietoaineistojen julkista saatavuutta. Direktiivi sallii siten mm. liiketoiminnan osalta vastaavanlaisen luottamuksellisten tietojen suojan kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa on säädetty eikä siten edellytä muutoksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ainakaan tässä suhteessa. Metsähallitus katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä tulisi lähteä direktiivissä hyväksytyistä periaatteista.

Metsähallitus katsoo, että Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät ja niiden piiriin kuuluva paikkatietoaineisto selkeästi kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, mutta sen liiketoiminnan paikkatietoaineisto ei. Esimerkiksi erilaisia liiketoiminnan suunnittelu-tietoja ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan voida pitää direktiivin tai säädettävän lain soveltamisalaan kuuluvina paikkatietoina.

Soveltamisalan määrittely aineistoliitteissä

Metsähallitus esittää joukon tarkentavia kysymyksiä/kommentteja raportin liitteenä oleviin aineistoliitteisiin liittyen.

- 1) Liite 1, kohta 9. Sanan luonnonsuojelualueet perässä sulkeissa esitetty termi ”SALTI” tulisi poistaa. Kyseessä ei toistaiseksi ole minkään paikkatietoaineiston tai -järjestelmän nimi.
- 2) Liite 3, kohta 18. Luonnonsuojelulain luontotyypeille ja uhanalaisten lajien esiintymispaikoille sulkeissa esitetty ”(jos rajat määriteltä)” ilmaisu kaipaa edelleen tarkennusta. Sillä tarkoitettaneen luonnonsuojelulaissa lueteltujen suojeltavien luontotyyppien niitä alueita, joista alueellinen ympäristökeskus on luonnonsuojelulain 30 § mukaisesti päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat. Vastaavasti uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen osalta tarkoitettaneen vain luonnonsuojeluasetuksessa lueteltujen erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoja, joista alueellinen ympäristökeskus on luonnonsuojelulain 47 § mukaisesti päätöksellään määritellyt rajat. Mikäli tarkoitetaan vain näitä alueellisia

ten ympäristökeskusten päätöksellään rajaamia alueita, Metsähallitus ei ole direktiivin tarkoittama paikkatietoaineistoa hallinnoiva viranomainen.

- 3) Liitteen 3 kohtaan 18 liittyen Metsähallitus esittää myös kysymyksen, onko luontotyytit tarkoituksenmukaista rajata vain luonnonsuojelulain luontotyypeihin ja metsälain erityisen tärkeisiin elinympäristöihin, vai tulisiko kohdan 18 aineistoissa olla mukana myös EU:n luontodirektiivin mukaiset Natura2000-luontotyytit?
- 4) Liite 3, kohta 18. Mikäli tämä aineisto on direktiivin soveltamisalassa, ilmaisua ”Metsälain luontotyytit” pitäisi täsmentää vastaamaan terminologisesti itse Metsälaissa käytettyä ilmaisua ”erityisen tärkeät elinympäristöt”.

Metsälaki edellyttää, että elinympäristöjen säilyminen turvataan toimenpiteiden yhteydessä. Metsälaki ei velvoita maanomistajaa pitämään rekisteriä metsälain mukaisista monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeistä elinympäristöistä hallitsemillaan alueilla. Metsähallitus on kerännyt hallitsemiltaan alueilta tietoa mahdollisista Metsälain tarkoittamista kohteista alue-ekologisen suunnittelun ohessa. Alue-ekologisen suunnittelun erityiskohteista ei ole tehty kattavaa lakikohde - luokittelua, eikä ole varmaa täyttävätkö luokitellut kohteet metsälain 10 §:n vaatimukset.

Metsänkäsittelytoimenpiteiden suunnittelun yhteydessä tietoja tarkistetaan ja täydennetään, jotta mahdolliset elinympäristöt säilyvät. Tiedot on tallennettu sekä metsikkökuvioiden ominaisuuksina että omina geometrioinaan (alue tai piste). Metsikkökuvioiden rajat määräytyvät mainittujen luontoarvojen lisäksi muiden tekijöiden (maanomistus, maan käyttötarkoitus, metsätyyppi, puusto jne.) perusteella, joten niiden perusteella ei voi yksiselitteisesti päätellä, mikä alue on arvioitu erityisen tärkeäksi elinympäristöksi.

Metsänkäyttöilmoituksessa Metsähallitus lähettää sähköisesti metsäkeskukselle (metsälain valvonta) sellaisten kuvioiden rajat, joilla on arvioitu olevan metsälain mukainen erityisen tärkeä elinympäristö, joka sijaitsee hakattavan kuvion läheisyydessä. Tämä tieto perustuu alueen käsittelysuunnitelman laatijan käsitykseen, että kyseisessä paikassa on metsälain mukainen erityisen tärkeä elinympäristö. Metsänkäyttöilmoituksia lähetetään lähes yksinomaan liiketoiminnan käytössä olevilta alueilta. Metsänkäyttöilmoituksesta hakkuuoikeuden omistaja ei saa esimerkiksi viranomaisen päätöstä siten, että erityisen tärkeän elinympäristön olemassaolo vahvistuu.

Työryhmän raportissa ei tuoda esille, mihin tietoja metsälain mukaisista erityisen tärkeistä elinympäristöistä halutaan käyttää. Tämä vaikeuttaa tavoiteltavan aineiston laatutason määrittelemistä. Jos metsälain 10 §:n mukaiset elinympäristöt halutaan sisällyttää direktiivin soveltamisalaan, olisi nykyiset tiedot viranomaisen toimesta tarkistettava. Inventoidut kohteet olisi todettava metsälain mukaisiksi luontotyypeiksi ja toisaalta olisi löydettävä inventoinneissa toistaiseksi löytymättömät kohteet. Tämä edellyttäisi tässä mielessä uuden tiedon keräämistä, mihin direktiivi ei velvoita. Raportissa nimenomaisesti todetaan, että direktiivi ei sisällä

säännöksiä paikkatiedon tuottamisesta tai keruusta, vaan tällaiset velvoitteet tulevat muusta kansallisesta tai yhteisölainsäädännöstä ja niissä viranomaisille asetetuista velvoitteista ja että direktiivi ei myöskään suoraan edellytä uuden tiedon keräämistä tai täydentämistä.

Näistä syistä Metsähallitus katsoo, että sen hallinnoimien kohteiden osalta tämä erityisen tärkeät elinympäristöt -aineisto ei tulisi olla lainkaan direktiivin soveltamisalassa. Kyseinen aineisto on Metsähallituksen liiketoimintayksikön, metsätalouden, toiminnan tarpeisiin hankittua suunnittelutietoa. Sitä ei voi rinnastaa viranomaisen hankkimaan tietoon.

Täytäntöönpanon kustannukset ja hyödyt

Työryhmäraportissa esitetään laskelmia toimeenpanon kustannuksista sekä kokonaisuuden että paikkatietoja hallinnoivan viranomaisen näkökulmasta. Metsähallitus toteaa lausuntonaan, että kustannusarvioihin on hyvin hankala raportissa esitetyn tiedon perusteella ottaa kantaa. Raportissa esiintyvät laskelmat ovat osin sellaisia, että lukijan on hankala pysyä selvillä laskentalogiikasta ja siitä, mistä kustannuksista kulloinkin on kyse. Kustannuslaskelmia koskeva osa voisi olla siis selkeämminkin kirjattu. Esitettyjä kustannusarvioita Metsähallitus pitää sängen kohtuullisina.

Metsähallitus näkee direktiivin täytäntöönpanon hyödyt hieman eri tavoin riippuen siitä, katsotaanko asiaa julkisten hallintotehtävien vaiko liiketoiminnan näkökulmasta (vrt. edellä kohta viranomaisen määritelmä). Metsähallituksen liiketoiminta ei näe kovin merkittävää suoraa hyötyä direktiivin täytäntöönpanosta. Esimerkiksi ortokuvien osalta Metsähallituksen liiketoiminnan tarpeet ovat sellaisia, että niitä ei todennäköisesti voitaisi viranomaisten välisellä vastikkeettomalla tiedonvaihdolla tyydyttää. Toisaalta, Metsähallituksen luontopalvelut näkee täytäntöönpanon hyödyt hyvin julkista tehtävänsä tukevin. Erityisesti kannatettavana yksityiskohtana Metsähallitus nostaa raportissa (ja kansallisessa paikkatietostrategiassa) esitetyn yksilöivien identifiointitunnusten käyttöönoton sellaisissa paikkatietoaineistoissa, joissa välitetään muutostietoja organisaatioiden tai sovellusten välillä.

Työryhmän ehdotukset

Metsähallitus toteaa kantanaan työryhmän ehdotuksiin seuraavaa.

- 1) Kohta 8.2.2. Paikkatietoinfrastruktuurin palveluiden kehittäminen ja ylläpito. Metsähallitus kannattaa MML:n roolia vastuuorganisaationa. Paikkatietoportaalien kehittäminen tukee erityisesti Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien (luontopalvelut) hoitamista.
- 2) Kohta 8.2.5 ja liite 9.3. Lainsäädäntö. Metsähallitus kannattaa ehdotusta uudesta paikkatietoinfrastuktuurista koskevasta yleislaista. Metsähallitus katsoo kuitenkin hankalaksi ottaa kantaa työryhmäraportin liitteenä olevaan lakiluonnokseen nyt, kun muun muassa kaksi keskeistä asiaa on epäselviä. Ensinnäkin viranomaisen

määritelmä tulisi olla yksiselitteisesti määriteltynä ja toisekseen peruspaikka-tietojen käsite tulisi olla määriteltynä tarkasti.

- 3) Kohta 8.2.6. Rahoitus. INSPIRE –direktiivi ei suoranaisesti edellytä uuden tiedon keräämistä. Kuitenkin, työryhmäraportin liitteenä olevassa lakiluonnoksessa on todetaan, että ”samaan paikkaan viittaavien tietojen tai samaan kohteeseen eri mittakaavassa viittaavien tietojen tulee olla keskenään johdonmukaisia ja vertailukelpoisia”. Määrittelemällä soveltamisalaan sellaisia paikkatietoaineistoja, joiden ylläpitoprosessit on suunniteltu aineistoa hallinnoivan viranomaisen sisäisistä tarpeista lähtien, ja toisaalta asettamalla em. välillisiä laatuvelvoitteita ko. aineistoja koskien, syntyy välillinen tarve tiedon laadun parantamiseen ja ainakin sen osittaiseen uudelleen keräämiseen. Tämä voi aiheuttaa aineistoa hallinnoivalle organisaatiolle kustannuksia, jotka ovat työryhmäraportissa esitettyihin metatieto- tai rajapintapalvelujen kehittämisestä aiheutuviin kustannuksiin verrattuna huomattavasti merkittävämpiä. Näihin ei kuitenkaan työryhmäraportissa esitetä erillistä rahoitusta.

Lisätietoja INSPIRE-asioissa Metsähallituksessa antavat Mikko Eklund (0205 64 4416) ja Susanna Oikarinen (0205 64 4313).



Jyrki Kangas
toimitusjohtaja