

Asia: VN/17877/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Toimivaltaisen viranomaisen (Ruokavirasto) nimeäminen (2 §)

Ruokavirasto katsoo, että tulisi lakiesityksen jatkovalmistelussa edelleen ottaa harkintaan Tullin rooli toimivaltaisena viranomaisena Ruokaviraston rinnalla, koska tämä varmistaisi toimivaltaiselle viranomaiselle asetettujen nopeaa reagointia vaativien toimenpiteiden hoitamisen ilman ylimääräistä viivytystä.

Valvonta ja tarkastukset (4-13 §)

5 § Tarkastukset

Kuntaa ei ole nyt mainittu lakitekstissä ollenkaan, ainoastaan esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Ruokaviraston näkökulmasta toimivinta olisi, jos lakitekstin tasolla todettaisiin, että kunnalla on Suomen metsäkeskuksen ohella velvollisuus tehdä tarkastus Ruokaviraston antaman toimeksiannon perusteella.

Kunnan elintarvikeviranomaiselle ja Suomen metsäkeskukselle olisi syytä säätää suoraan lain tasolla toimivalta ja toisaalta velvoite tarvittaessa suorittaa metsäkatoasetuksen mukaisia paikan päällä toimijan tiloissa tehtäviä tarkastuksia tai osittaisia tarkastuksia. Tarpeen määrittäisi Ruokavirasto suunnitellessaan ja toteuttaessaan metsäkatoasetuksen valvontaa. Velvoite avustaa Ruokavirastoa tarkastuksissa ei olisi riittävä, jos se toteutettaisiin valtuutuksen kautta tai virka-apuna, koska tällöin kunnalla tai Suomen metsäkeskuksella olisi oikeus kieltäytyä tarkastustoimeksiannon vastaanotosta ja arviomme mukaan edellä mainitut tahot tätä oikeutta käyttäisivät.

Tarkastuksia koskevan 5 §:n ensimmäisen momentin Ruokavirasto esittää säädettäväksi seuraavasti:

Ruokavirasto vastaa metsäkatoasetuksen edellyttämistä tarkastuksista metsäkatoasetuksen noudattamisen valvomiseksi

Lisäksi Ruokavirasto esittää, että 5 §:n toiseen momentin lisätään kunnan elintarvikeviranomaisen ja momentti säädettäisiin seuraavasti:

Kunnan elintarvikeviranomaisen ja Suomen metsäkeskuksen on tehtävä tässä pykälässä tarkoitettu tarkastus tai yksittäinen tarkastukseen kuuluva tehtävä Ruokaviraston antaman yksilöidyn toimeksiannon perusteella. Tarkastuksen voi tehdä myös itsenäiseen tarkastustehtävään Ruokaviraston erikseen valtuuttama asiantuntija. Asiantuntijalla on oltava tehtävän edellyttämä kokemukseen tai koulutukseen perustuva riittävä ammattitaito ja häneen sovelletaan 7 §:ssä tarkoitettua lainsäädäntöä. Asiantuntijan on oltava virkasuhteessa, jos tarkastus tehdään 6 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilassa.

Harkittavaksi sanan ”yksilöity” jättäminen pois 5 §:n toisesta momentista. Ruokavirasto voisi antaa toimeksiannon yleisemmällä tasolla, jota sitten tarkennettaisiin Ruokaviraston ohjeistuksen mukaisesti ja jätettäisiin myös mahdollisuus, että kunta tai Suomen metsäkeskus voisi osittain itse yksilöidä tarkastettavat kohteet. Ruokavirasto katsoo, että esimerkiksi kotimaan puuta koskevien tarkastusten käytännön toteutuksen ja tehokkaan resurssien käytön kannalta olisi perusteltua, että Suomen metsäkeskus voisi ainakin osittain itse yksilöidä tarkastettavat kohteet. Pykälän ensimmäisen momentin mukaisesti Ruokavirastolla kuitenkin säilyisi vastuu tarkastuksista. Mikäli 5 §:n muotoilu pysyy esitysluonnoksessa olevan kaltaisena, tulisi perusteluissa ainakin avata vielä tarkemmin, mitä yksilöidyllä valtuutuksella tarkoitetaan.

Kyseisessä 5 §:ssä on myös todettu, että ”Asiantuntijan on oltava virkasuhteessa, jos tarkastus tehdään 6 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilassa” eli pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävä tilassa. Tätä olisi hyvä ainakin perusteluissa tarkentaa toteamalla, että kyseessä olevissa pysyväisluontoiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa tarkastusta tekevän asiantuntijan on oltava virkasuhteessa nimenomaan toimivaltaiseen viranomaiseen.

9 § Tarkastusmäärät

Pykälän perusteluissa todetaan, että kaikkien jäsenvaltioiden osalta arvioidaan niiden riskiluokka metsäkatoasetuksen 29 artiklan mukaisesti. Ruokavirasto toteaa, että maariskiluokittelu koskee kaikkia maita, ei vain jäsenvaltioita. Esitysluonnoksessa on perusteltua 29 artiklan mukaisesti käyttää ”jäsenvaltiot ja kolmannet maat tai maiden osat”, kun viitataan maariskiluokitteluun.

10 § Kustannusten kattaminen

Kustannusten kattamista koskevaa 10 §:ää olisi syytä täsmentää. Kustannusten kattamista koskevan 10 §:n kohdalla tulee säätää maksulliseksi myös sellainen valvonta, jonka perusteella ei ole havaittu säännöstenvastaisuuksia. Metsäkatolaissa pitäisi säätää mahdollisuudesta kattaa kaikki metsäkatoasetuksen valvonnasta aiheutuvat kustannukset maksuilla. Maksuilla pitäisi pystyä kattamaan valvonnasta syntyvien tarkastuskustannusten lisäksi mahdolliset metsäkatoasetuksen valvonnasta aiheutuvat järjestelmä- ja hallintokustannukset.

Metsäkatoasetus ei estä kansallisesti säätämästä laajemmasta kustannusten perimisestä. Asetuksessa säädetään siitä, että ainakin vaatimustenvastaisuustapauksissa kustannukset voidaan periä. Ruokaviraston käsityksen mukaan myös oikeuskansleri metsäkatolakia koskevassa lausunnossaan on katsonut, että metsäkatolain valvonnan tulisi olla kustannusvastaavaa.

Esitysluonnoksessa 10 §:n kohdalla todetaan seuraavasti:

”Ehdotetun 10 §:n 2 momentissa olisi viittaus valtion maksuperustelakiin (150/1992). Maksuperustelain 4 §:ssä luetellaan tapaukset, jolloin suoritteista tulee periä maksu, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Maksuperustelain esitöissä 4 §:n osalta (HE 176/1991 vp, s. 15) todetaan, että myös valtion muu toiminta, kuten lakisääteinen tarkastus ja valvontatoiminta, olisi maksullista, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Ehdotetussa 10 §:ssä ei olisi kyse säännönmukaisista tarkastuksista vaan metsäkatoasetuksen vaatimustenvastaisuustapauksiin liittyvistä tapauksista. Valvonta tehdään siten valvottavan tahon toimenpiteiden seurauksena. Tästä johtuen valvontakustannukset voitaisiin periä valvonnan kohteelta.”

Edellä mainittu vanha maksuperustelain perustelu ei Ruokaviraston käsityksen mukaan kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö säännönmukaisesta valvonnasta saisi ja jopa pitäisi periä toimijoilta maksuja. Elintarvikeketjun lainsäädännössä esimerkiksi elintarvikelain, rehulain, lannoitelain ja luonnonmukaista tuotantoa koskevan lain perusteella tehtävästä säännönmukaisesta valvonnasta ja tarkastuksista laskutetaan myös lainkuuliaisia toimijoita. Tasapuolisuussyistä ei ole perusteltua toimia toisin metsäkatolain perusteella tehtävän valvonnan kohdalla. Se osa metsäkatolain valvonnasta ja toimeenpanosta, jota ei kateta toimijoiden maksamilla maksuilla, maksetaan Ruokaviraston budjetista. Metsäkatolain valvontaan ei ole tulossa virastolle lisärahaa tämänhetkisen tiedon mukaan. Näin ollen metsäkatolain mukainen lisääntyvä valvonta on pois viraston muun toiminnan resursseista.

Perustellut huolenaiheet (14 §)

Esitysluonnoksen mukaan huolenaiheet voivat olla Ruokavirastolle työläitä sekä vaikeasti selvitettäviä. Ruokavirasto on tästä samaa mieltä. Tämän vuoksi pykälässä tai vähintään säännösperusteluissa olisi syytä tuoda esiin, että ilmoitettavan rikkomusepäilyn tueksi tulee toimittaa myös näyttöä tai todennäköisiä syitä. Lisäksi ilmoituksen tietosisältö- ja laatuvaatimuksia tulisi tarkentaa säännösperusteluissa. Tämä voisi vähentää lakiluonnoksesta hallinnolle aiheutuvaa lisätyötä ja samalla ehkäistä perusteettomia ilmiantoja tai maalittamista.

Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

15 § Väliaikainen keskeyttäminen

Kyseisen turvaamistoimen määrääminen edellyttää valmiutta päätöksen nopeaan valmisteluun ja ratkaisemiseen jo metsäkatoasetuksen toimelle säätämän lyhyen keston vuoksi. Kun havainto mahdollisesta rikkomuksesta ilmenee tarkastuksessa tai ilmiannon perusteella, kaikkien velvoittavan hallintopäätöksen tekemisessä edellytettyjen menettelyjen asianmukainen suorittaminen vie kuitenkin oman aikansa. Tällöin voi helposti syntyä tilanteita, joissa keskeyttämistä olisi tarvetta jatkaa uusilla määräajoilla ilman, että päätöstä keskeyttämisestä on olemassa. Mikäli hallintopäätöksen valmistelussa tai muutoksenhaun tuloksena todettaisiin, ettei keskeytykselle ollutkaan perusteita ja keskeyttämisestä on aiheutunut toimijalle vahinkoa, ilmeisesti vahingonkorvaus maksettaisiin valtion varoista? Esitysluonnoksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko väliaikainen keskeyttäminen tarkoitettu kiireellisiin tilanteisiin, jossa päätös voitaisiin antaa kuulematta? Jos on, voisi olla informatiivisuuden vuoksi hyvä todeta kuulematta jättämisen mahdollisuudesta. Tuskin lienee mahdollista, että hallintolain säätämistä menettelyistä (esim. asianosaisen kuuleminen, velvoittavan hallintopäätöksen tiedoksianto jne.) voitaisiin poiketa säätämällä asiasta nyt kyseessä olevassa lakiluonnoksessa?

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi yksiselitteisesti, se mistä alkaen lasketaan 15 § 5 momentin mukainen keskeytyksen kesto. Tämä tulee selvittää, erityisesti jos keskeytys toteutetaan aiotun mukaisesti kahden viranomaisen yhteistyönä sekä tullilain että metsäkatolain nojalla, mutta erillisinä ratkaisuinä.

Perusteluissa on todettu, että Tulli tai Ruokavirasto voi todeta keskeytyksen tarpeettomaksi. Voidaanko näin kuitenkaan todeta, jos Tullilla ei ole toimivaltaa antaa 15 §:n mukaista päätöstä väliaikaisesta keskeyttämisestä? Toimintatavasta ja toimivallasta ei saa jäädä epäselvyyttä Tullin ja Ruokaviraston välillä. Edellä olevaan liittyvä kohta pykäläperusteluissa sivulla 63:

”Keskeyttämisen kestosta säädetään metsäkatoasetuksen 17 artiklan 3 kohdassa, mihin olisi informatiivinen viittaus pykälän 5 momentissa. Keskeytyksen olisi päätyttävä kolmen työpäivän kuluessa tai helposti pilaantuvien tuotteiden osalta 72 tunnin kuluessa. Asetuksen 17 artiklan 3 kohdassa säädetään myös, että jos tehtyjen tarkastelujen perusteella tarvittaisiin vielä lisääaikaa, keskeytyksiä olisi jatkettava kolmen työpäivän pituisilla lisäjaksolla. Samoin momentissa säädettäisiin keskeytysmääräyksen peruuttamisesta. Keskeyttäminen olisi viipymättä peruutettava, jos Ruokavirasto tai Tulli toteaa sen tarpeettomaksi tai puutteet on korjattu sen hyväksymällä tavalla.”

16 § Korjausmääräys

Pykäläluonnoksen viimeisen momentin mukaan Ruokavirasto voi jättää korjausmääräyksen määräämättä, jos teko tai laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen eikä se ole toistuva. Perusteet, joilla korjausmääräys voidaan jättää määräämättä antaa lakiluonnosta toimeenpanevalle hallinnolle laajan harkintavallan. Pykälää olisi hyvä täsmentää tai ainakin pykäläperusteluissa tulisi avata lainsäätäjän tahtoa siitä, milloin keskeytysmääräys voidaan esimerkiksi jättää määräämättä. Esim. olisiko toistuvuus toinen kerta, kun kyseessä on sama tämän lain mukainen teko tai laiminlyönti, joka on todettu lainvoimaisella päätöksellä vai jotain muuta, tai onko sille annettava merkitystä, miten paljon aikaa aiemmasta rikkomuksesta on kulunut?

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan korjausmääräyksestä:

”Pykälässä säädettäisiin korjausmääräyksestä, joka olisi Ruokavirastolla käytettävissä oleva hallinnollinen pakkokeino. Korjausmääräyksestä säädetään myös voimassa olevan puutavaralain 9 §:n 1 momentissa. Puutavaralaissa on kuitenkin säädetty ennen korjausmääräystä ensimmäisenä toimenä kehotuksen antaminen. Kehotuksesta ei esitetä säädettäväksi ehdotetussa laissa, sillä se ei sisälly metsäkatoasetukseen ja sitä voidaan pitää työläänä ensivaiheena ennen korjausmääräystä ja muita hallinnollisia seuraamuksia. Mahdolliset rikkomustilanteet kuvattaisiin ehdotetussa säännöksessä yksityiskohtaisemmin

.....

Lopuksi 4 momentissa säädettäisiin vielä, että Ruokavirasto voisi jättää korjausmääräyksen määräämättä, jos teko tai laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen eikä se ole toistuva. Tämä antaisi Ruokavirastolle tapauskohtaista joustoa korjausmääräyksen määräämisessä, ja momentissa kuvatuissa vähämerkityksisissä tilanteissa määräyksen voisi jättää tekemättä.”

Kehotuksen pois jättäminen on kannatettavaa, mutta hallituksen esityksestä jää epäselvyys, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut, että metsäkatolain valvonnassa käytettävänä toimenpiteinä olisi vain nyt laissa mainitut toimenpiteet. Erityisesti 16 § 4 momentissa säädetyt tilanteet, joissa korjausmääräystä ei tarvitse antaa voi johtaa tulkintaan, että vähämerkityksellisemmissä tilanteissa ei ole käytössä mitään toimenpiteitä. Ruokavirasto katsoo, että myös hallinnollisia pakkokeinoja kevyemmät toimenpiteet, kuten esimerkiksi huomautus, tulisi olla käytössä metsäkatolain valvonnassa, vaikka niistä ei lain tasolla olisi säädetty metsäkatolaissa. Erityisesti sen vuoksi, että

hallinnolliset pakkokeinot vaativat pääsääntöisesti toimijan kuulemisen ennen toimenpidettä ja kuuleminen ei ole aina tarkoituksenmukaista lievemmissä metsäkatoasetuksen tai metsäkatolain laiminlyönneissä. Ilman aikaa vievää kuulemisprosessia annettava huomautus voi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaisin toimenpide. Lisäksi tilanteessa, jossa metsäkatoasetukseen liittyy vielä monia avoimena olevia linjauksia, toimijoita ohjaavat kevyemmät toimenpiteet ovat tarpeen.

Ruokavirasto esittää, että perusteluissa selvyuden vuoksi todettaisiin, että kehotuksen jättäminen pois lakitekstistä ei tarkoita sitä, etteikö huomautus ym. vapaamuotoisemmat 'ei pakkokeino - luonteiset' toimenpiteet olisi jatkossakin viranomaisen käytettävissä.

18 § Hävittämismääräys

Jos pykäläluonnoksessa tarkoitetut toimet teetetään toimijan kustannuksella, miten ja mistä toimet maksetaan ja miten kustannukset peritään toimijalta? Tästä olisi hyvä säätää (vrt. esim. metsälain 20 §:n 3 mom. "Toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja Maaseutuvirasto voi periä ne takaisin asianomaiselta ulosottoimin siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.").

19 § Yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyn kielto

Vastaavasti kuin 16 §:ssä, tässä pykälässä tai sen perusteluissa tulisi selkeyttää, mitä lainsäätäjä tarkoittaa vakavalla rikkomisella tai toistuvilla rikkomisilla. Toimijoilla tulisi olla mahdollisuus arvioida ja ennakoida milloin teko tai laiminlyönti on vakava tai toistuva.

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)

Pykälissä 20 ja 23 tulisi harkita, että "muu kauppaa käyvä kuin pk-yritys" sijasta käytettäisiin esimerkiksi termiä "suuryritys".

22 § Rikkomusmaksun määräämättä jättäminen

Pykäläluonnoksen mukaan harkinnassa on otettava huomioon mm. tekohetken olosuhteet ja tekijän taloudellinen asema. Ilmaisuuksien "ja" edellyttää molempien arviointikriteerien täyttymistä. Onko tarkoituksena, että kun rikkomuksen tekijä ei ole heikossa taloudellisessa asemassa, rikkomusmaksu tulee määrätä aina riippumatta siitä, millaisiin ns. ylivoimaisiin esteisiin rinnastuvat olosuhteet ovat vallinneet rikkomuksen tekohetkellä?

23 § Hallinnollinen seuraamusmaksu

Pykäläluonnoksen viimeisen momentin mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Onko teosta laskettava määräaika toimiva, jos teko havaitaan myöhemmin tehtävässä tarkastuksessa, jonka jälkeen asiaa selvitetään ja ennen seuraamusmaksun määräämistä tekijälle annetaan korjausmääräys tai päätetään muusta luonnoksen 15-19 §:ssä tarkoitettusta toimenpiteestä? Harkittavaksi olisiko parempi 2 vuotta siitä, kun Ruokaviraston tietoon on tullut sellainen seikka, jonka nojalla seuraamusmaksun määräämiseen voidaan ryhtyä.

24 § Seuraamusmaksun suuruus

Pykäläluonnoksen perusteet seuraamusmaksun suuruuden arvioinnille enimmäismäärän alapuolella (oikeushenkilö) tai enimmäis- ja vähimmäismäärän välillä (luonnollinen henkilö) ovat niin yleisellä tasolla, että niiden selvittäminen, todentaminen ja arviointi riittävän täsmällisesti tulee olemaan haastavaa. Tämä voi lisätä valitusmenettelyjen ja asioiden uudelleen käsittelyjen määrää. Maksun suuruuteen vaikuttavat tekijät ovat vaikeasti ennakoitavissa myös toimijoiden näkökulmasta. Maksun enimmäis- ja vähimmäismäärän välille tai enimmäismäärän alapuolelle olisi tarpeen säätää noudatettavaksi jonkinlainen asteikko määrittelemään maksun suuruutta teon vaikutusten ja moitittavuuden perusteella.

Maksun määräämättä jättämisen osalta tulisi harkita ilmaisun ”ja” toimivuutta vastaavasti kuin 22 §:ssä. Pykäläperusteluissa olisi hyvä selventää, mikäli arviointikriteeri ”muut olosuhteet” pitää sisällään myös tekijän taloudelliset olosuhteet, joka on yksilöity rikkomusmaksun yhteydessä, mutta ei seuraamusmaksun kohdalla. Selkeintä olisi, jos rikkomusmaksun ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä olisi mahdollista säätää yhdessä pykälässä ja siltä osin kuin mahdollista, yhtenäisin kriteerein.

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

Arvion mukaan seuraamusmaksuja ja siten määräaikaisia sulkemisia hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle tullaan määräämään erittäin vähän, mutta silti olisi hyvä olla selvät toimintamallit tiedossa kyseisiä tilanteita varten. Kyseisen pykälän kohdalla jatkovalmistelussa tulee harkita, onko toimijan oma ilmoitus riittävä tapa varmistaa hankinnoissa asian huomioiminen. Samoin onko toimijan oma ilmoitus julkisesta rahoituksesta riittävä?

Esitysluonnoksen perusteluissa koskien 25 §:ää olisi hyvä täsmentää se, koskeeko esimerkiksi määräaikainen avustusten ulkopuolelle sulkeminen vain uusia avustushakemuksia vai myös avustuksia, jotka on jo myönnetty, mutta maksetaan pidemmällä aikavälillä eli keskeytettäisiinkin myös avustusten maksaminen määräajaksi?

25 §:n mukaisesti, kun määräaikainen sulkeminen kohdistuu oikeushenkilöön, se koskee siten lisäksi sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsentä tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävää. Ruokaviraston arvion mukaan tämän valvonta voi olla haasteellista, sillä asia ei välttämättä tulisi helposti ilmi.

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)

26 §:ää tulisi täsmentää siten, että virka-apua olisi saatava maksutta toiselta viranomaiselta. Lakitekstiin olisi hyvä lisätä sana 'maksutta'.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Hallituksen esitysluonnoksessa on kohtuullisen hyvin tunnistettu metsäkatoasetuksesta ja metsäkatolaista Ruokavirastolle seuraavat uudet tehtävät, jotka tulisivat työllistämään virastoa merkittävästi. Siinä ei kuitenkaan oteta varsinaisesti kantaa siihen, että nykyisillä resursseilla Ruokavirasto ei pysty hoitamaan metsäkatoasetuksessa ja metsäkatolaissa sille suunniteltuja tehtäviä. Tämän asian Ruokavirasto on useaan otteeseen tuonut esille lakiesityksen valmistelun yhteydessä, ettei nykyisellään Ruokavirastossa ole resursseja pykäluonnoksissa virastolle osoitettavien tehtävien hoitamiseksi, oli sitten kyse valvonnasta tai seuraamuksia koskevista tehtävistä. Metsäkatoasetuksen 14 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät resurssit metsäkatoasetuksen toimeenpanoon. Esitysluonnoksessa luvun 4.2.2 kappaleessa Vaikutukset julkiseen talouteen sivulla 38 todetaan seuraavasti: "Metsäkatoasetuksen laajemman kattavuuden myötä metsäkatoasetuksesta ja ehdotetusta kansallisesta laista johtuva resurssitarve Ruoka-virastolle olisi alustavan arvion mukaan 15 henkilötyövuotta. Lisäksi tulee tehtäväksi tarvittavat mahdolliset tietojärjestelmämuutokset, joista voi myös aiheutua kustannuksia."

Esitysluonnoksen vaikutusarvioiden mukaan rikkomus- ja seuraamusmaksujen määrän voinee ennakoita jäävän suhteellisen matalalle, kun otetaan huomioon, ettei puutavaralain nojalla ole määrätty yhtään sakkoa. Ruokavirasto toteaa, että kumottavaksi tarkoitettu puutavaralaki ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen lakiluonnoksen kanssa, koska puutavaralain soveltamisala on selvästi rajatumpi kuin laki-luonnoksen soveltamisala. Lakiluonnokseen sisältyvien seuraamusten lukumäärä on puutavaralakia suurempi ja niiden määräämisen perusteena olevien rikkomusten luettelo huomattavan laaja. Samoin lakiluonnoksen soveltamisala toimijoiden ja hyödykkeiden määrän osalta on merkittävästi laajempi kuin puutavaralaissa. Uudelle seuraamusjärjestelmälle ei myöskään ole tieto- tai rekisterijärjestelmiä, joten sen toimeenpano edellyttää paperityötä sekä hallinnon sisäisesti että toimijoiden suuntaan. Tällä voi olla käsittelyaikoja pidentävä vaikutus. Kuitenkin tietyt toimenpiteet, kuten väliaikainen keskeyttäminen, edellyttävät viranomaisilta nopeaa toimintaa, jotta ne voidaan toteuttaa ja niiden tavoitteet saavutettaisiin. Lisäksi EU-lainsäädännöstä tuleva uusi ilmiantomenettely, perustellut huolenaiheet, voi osoittautua hyvinkin työllistäväksi hallinnolle. Tämän vuoksi lakiluonnoksen seuraamusjärjestelmän toimeenpanosta hallinnolle aiheutuvan työllistävän vaikutuksen voidaan arvioida muodostuvan selvästi suuremmaksi kuin puutavaralain toimeenpanosta on aiheutunut. Työllistävä vaikutus hallinnolle on kuitenkin vaikeasti ennakoitavissa, koska seuraamuksiin liittyvä työmäärä on sidoksissa siihen, paljonko rikkomuksia tarkastuksissa havaitaan ja perusteltuja huolenaiheita ilmoitetaan.

Ruokaviraston nykyiset resurssit ja valtiontalouden tasapainottamiseksi tehtävät tulevat sopeuttamistoimet huomioon ottaen metsäkatoasetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Esimerkiksi ottamalla käyttöön tässä vaiheessa metsäkatoasetuksen 23-25 artiklan toimenpiteistä vain jäsenvaltioille pakolliset menettelyt. Lisäksi

kansallisen toimeenpanon toteutusta eri viranomaistahojen välillä, koskien erityisesti tarkastuksia, tulisi edelleen tarkastella lakiesityksen jatkovalmistelussa. Mahdollisissa kansallisissa linjauksissa, esimerkiksi sen suhteen ketkä katsotaan toimijoiksi kotimaan tuotannon osalta, tulee ottaa huomioon ja varmistaa toimeenpanon resurssien riittävyys.

Esitysluonnoksen sivulla 37 kohdassa Vaikutukset kansalaisiin ensimmäisessä kappaleen todetaan seuraavasti: ”Metsänomistajan DD-järjestelmä koostuisi puukauppasopimuksesta, metsänkäyttöilmoituksesta sekä mittausasiakirjasta.” Ruokavirasto pitää perusteltuna, että esitysluonnoksessa määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ja selkeästi mikä katsotaan toimijan DD-järjestelmäksi kotimaan tuotannon osalta, kansallinen liikkumavara huomioiden. Tämä selkeyttäisi ja helpottaisi merkittävästi toimijoiden valmistautumista asetuksen velvoitteiden toteuttamisen näkökulmasta, ja toisaalta helpottaisi myös viranomaisen neuvontatyötä ja tarkastustoimintaa. Kansallisessa toimeenpanossa tulee pyrkiä hyödyntämään olemassa olevia valvontajärjestelmiä metsäkatoasetuksen velvoitteiden toteutumisen valvonnassa, kuten esimerkiksi nykyistä Suomen metsäkeskuksen toteuttamaa metsälainvalvontaa kotimaan puun osalta.

Luvun 4.2.4 kappaleessa Vaikutukset viranomaisiin on esitetty vaihtoehtoisia laskelmia tarkastusten määristä. Tässä kohtaan eikä muualla esitysluonnoksessa selkeästi linjata sitä, tullaanko tarkastuksia kohdistamaan suoraan kotimaisiin nautatiloihin, ja toisaalta milloin kotimaan metsänomistajat tulkitaan metsäkatoasetuksen mukaisiksi toimijoiksi. Aikaisemmin valmistelun yhteydessä linjauksena on esitetty, että tarkastuksia ei kohdistettaisi nautakarjatalouden alkutuotantoon muuten kuin suoraa tila-myyntiä harjoittavien toimijoiden kohdalla, ja toisaalta kotimaan puukauppojen osalta metsänomistajat katsottaisiin toimijoiksi silloin kun ne tekisivät hankintakauppaa. Nämä linjaukset vaikuttavat suuresti siihen, miten arvioidaan sitä, kuinka paljon Ruokavirastolle tulee lisää tehtäviä (erityisesti kuinka paljon tarkastuksia tulee tehdä) ja kuinka paljon resurssia tulee kohdistaa tehtävien toteuttamiseksi Ruokavirastolle. Esitysluonnoksessa vaikutukset viranomaisiin kappaleessa tulee olla selkeä taulukko, joka sisältää tiedot kotimaan tuotannon (alkutuotanto, jalostus ja kauppa) sekä tuonnin ja viennin toimijamääristä.

Ruokavirasto näkee ongelmallisena mm. metsäkatoasetuksen toimeenpanon lyhyen siirtymäajan, tulkintaepäselvyyksien suuren määrän ja komission tulkintaohjeiden puuttumisen. Tämä vaikeuttaa merkittävästi erityisesti yritysten valmistautumista metsäkatoasetuksen toimeenpanon käynnistymiseen. Mahdollisimman pian pitäisi saada tulkinnat esimerkiksi erämäärittelyn osalta sen suhteen, että mistä DD-vakuutus annetaan. Lisäksi komission tulisi julkaista maariskiluokitukset metsäkatoasetuksen 29 artiklan mukaisesti vuoden 2024 lopussa sekä TRACES-alustalle rakennetun tietojärjestelmän käyttöönottoa ennen soveltamisen käynnistymistä pitää kiirehtiä. Tulkintojen tulee olla EU-tasoisia yhdenmukaisen toimeenpanon saavuttamiseksi EU:ssa, eivätkä ne tarpeettomasti saisi lisätä hallinnollista taakkaa, ei toimi-joille eikä viranomaisille. Kansallisesti on perusteltua ottaa huomioon toimeenpanon alkuvaiheessa, että ohjeistuksen puuttuminen ja epäselvät tulkinnat ovat vaikeuttaneet mm. yritysten omien tietojärjestelmien rakentamista eri toimialoilla.

Muita huomioita

3 §:ssä olisi selkeyden vuoksi perusteltua olla määriteltynä myös asianmukaista huolellisuutta koskeva vakuutus (jäljempänä DD-vakuutus) ja viittaus metsäkatoasetuksen liitteeseen II. DD-vakuutus on keskeinen elementti metsäkatoasetuksen velvoitteiden täyttämisen osalta. Lakiesityksessä useammassa pykälässä viitataan edellä mainittuun vakuutukseen.

Esitysluonnoksen perusteluissa luvun 2.9 Uudelleentarkastelu toisessa kappaleessa on perusteltua mainita myös se, että komission vaikutusten arvioinnissa on sisällytettävä myös arviointi sen suhteen, että pitäisikö tuotekatetta laajentaa ja erityistä huomiota kiinnitettävä biopolttoaineiden (HS-koodi 3826 00) mahdolliseen sisällyttämiseen metsäkatoasetuksen liitteeseen I.

Käytettäessä akronyymeja tulee niiden kirjoitusasuun kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa. Esimerkiksi "Traces" sijasta tulisi käyttää akronyymia "TRACES" (Trade Control and Expert System). Lisäksi perusteluihin lukuun 2.4. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä, on syytä lisätä, että jäljempänä esitysluonnoksessa käytetään sanaa "DD-järjestelmä".

Lopuksi Ruokavirasto toteaa, että vaikutusten arvioinnissa tai muualla esitysluonnoksessa koskien mm. maataloja ja eläinten hyvinvointia ei mainita sitä, että metsäkato-lain myötä voi tulla päällekkäisiä ja ristiriitaisia, mutta oikeudellisesti samantasoisia velvoitteita toimijoille. Tästä voi seurata hankalia kysymyksiä viranomaisille sen suhteen, mikä velvollisuus on ensisijainen. Esimerkiksi, jos luomunautatilan laidun olisi raivattua metsämaata, niin metsäkatoasetuksen lyhyt siirtymäaika huomioiden toimi- ja todennäköisesti joutuisi jättämään eläimet laiduntamatta, koska ei pystyisi järjestämään uutta laidunta nopealla aikataululla tai ollenkaan. Tällöin toimija rikkoo luomun ehtoja, jolloin toimija ei saa myydä eläviä nautoja tai naudanlihaa luomuna. Toisaalta mikäli naudat eivät laidunna laitumella, joka on aiheuttanut metsäkatoa, toimija saisi edes tavanomaisena myytyä elävät naudat tai naudanlihan. Myös muut velvoitteet laidunnuksesta saattaisivat olla ristiriidassa metsäkatoasetuksen kanssa.

Lehtosalo Marko
Ruokavirasto