

Asia: VN/17877/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Toimivaltaisen viranomaisen (Ruokavirasto) nimeäminen (2 §)

Metsähallitus pitää Ruokaviraston nimeämistä toimivaltaiseksi viranomaiseksi perusteltuna. Ruokavirastolla on asiantuntemusta aihealueesta sen toimittua vastaavassa tehtävässä jo puutavara-asetuksen toimeenpanossa, ja sääntelyn laajentuessa, myös maataloushyödykkeisiin Ruokavirasto on luonteva valinta toimivaltaiseksi viranomaiseksi.

Lisäksi Tullin ja Suomen metsäkeskuksen (SMK) mainitaan hoitavan lain toimeenpanoon liittyvät niille säädettyt tehtävät. Tämäkin kirjaus on perusteltu, mutta SMK:n roolin soisi olevan laajempi kuin lakiluonnoksessa on esitetty. Jotta ei laadittaisi päällekkäisiä järjestelmiä, tulisi metsänkäyttöilmoituksen (MKI), metsään.fi-palvelun ja asianmukaisen huolellisuuden vakuutuksen (DD-vakuutus) suhdetta toisiinsa tarkastella uudestaan. Metsänkäyttöilmoituksen voisi valjastaa palvelemaan DD-vakuutuksen tekemistä, jolloin tarvittavat tietojärjestelmämuutokset eivät jäisi jokaisen laissa tarkoitetun toimijan tehtäväksi. Jos laki tulee voimaan esitetyllä tavalla, on metsänkäyttöilmoituksen tuoma lisäarvo jatkossa vähäinen.

Valvonta ja tarkastukset (4-13 §)

Esityksen perusteluissa (s. 24) todetaan, että metsänkäyttöilmoituksella yhdistettynä metsäkeskuksen metsälain valvontaan, voidaan todeta toimijoiden asianmukaisen huolellisuuden järjestelmässä kotimaisen puutavaran osalta sen lainmukaisuus. Tätä vasten tarkasteltuna lakiesitykseen kirjatut Suomen metsäkeskuksen tehtävät vaikuttavat pääosin suppeilta. Pykälässä 13 kuvatus ilmoitusvelvollisuuden perusteella Suomen metsäkeskuksen rooli on kuitenkin merkittävä.

Perustellut huolenaiheet (14 §)

-

Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

-

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)

-

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

-

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)

-

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Metsähallitus huomauttaa, että esityksen perusteluissa (luku 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset) ei ole tunnistettu Metsähallitus Metsätalous Oy:n tapaa harjoittaa puukauppaa. Jotta kuva puukaupan tilanteesta olisi kattava, olisi yksityismetsissä harjoitetun pystykaupan ja vähäisempien hankintahakkuiden lisäksi syytä kuvata myös Metsätalous Oy:n harjoittama toimituskauppa, jossa puutavara toimitetaan asiakkaalle asti. Kyseinen tapa harjoittaa puukauppaa tekee Metsätalous Oy:stä metsäkatoasetuksessa tarkoitetun toimijan. Metsähallitus Metsätalous Oy:n asiakkaita ovat biotuote- ja sahateollisuusyritykset sekä energiayhtiöt. Vuosittainen myyntimäärä metsäteollisuudelle on hieman yli 6 milj. m³. Energiateollisuudelle myytävä volyyymi on tyypillisesti suuruusluokkaa 0,2 milj. m³ vuodessa. Aines- ja energiapuu myydään keskitetysti asiakkaalle toimitettuna. Pieniä määriä puuta myydään myös yksityishenkilöille ja eräissä erikoistapauksissa voidaan myydä hakkuuoikeuksia, mutta näiden kauppatapojen volyyymi on hyvin pieni.

Perusteluissa on todettu DD-vakuutusten tekemisen haasteet todeten, että nämä saattavat pahimmillaan estää tuotteiden markkinoille pääsyn. Ongelmat kuvataan suuremmiksi pienille toimijoille, mutta tältä osin on syytä huomioida, että myös isot toimijat joutumaan tekemään kehitystyötä täyttääkseen lain vaatimukset. Lisäksi todetaan, että vaikka ongelmat selätettäisiin, syntyy esitetyn toimeenpanotavan seurauksena päällekkäinen järjestelmä, jossa puuta markkinoille saattava toimija joutuu tekemään sekä metsänkäyttöilmoituksen että DD-vakuutuksen. Metsähallituksen näkemyksen mukaan käytännön kannalta tarkoituksenmukaista ja perusteltua olisi, että MKI-järjestelmää muokattaisiin hyödynnettäväksi DD-vakuutuksen teossa. Tämä keskittäisi kehittämistarpeet SMK:lle sen sijaan, että jokainen toimija joutuu erikseen uudistamaan tietojärjestelmiään. Vastaavasti myös pienet, harvoin markkinoille puuta saattavat toimijat hyötyisivät siitä, että voisivat käyttää tuttua, jo käytössä olevaa järjestelmää. Edellä mainittu edellyttäisi metsälain päivytystä ja MKI:n käytön laajentamista kaikkiin niihin hakkuisiin, joista puu päätyy markkinoille. Metsäkatoasetuksen veloitteiden toteuttamiseen liittyvien palveluiden tuottaminen nähdään esityksessä myös myönteisenä kehityskulkuna. Tältä osin todetaan, että lähtökohtana tulisi kuitenkin olla mahdollisimman vähäinen hallinnollisen taakan kasvu.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että metsäkatoasetuksesta ja kansallisesta laista johtuva resurssitarve Ruokavirastolle olisi alustavan arvion mukaan 15 henkilötyövuotta. Mikäli DD-vakuutuksen teossa hyödynnettäisiin metsänkäyttöilmoitusta, tulisi osa mainitusta resurssista kohdistaa SMK:lle. Tältä osin korostetaan, että lähtökohtana tulisi olla se, ettei hallinnollisen taakan kasvu näyttäytyisi toimijalle, vaan hoidettaisiin hallinnon sisällä. Mikäli DD-vakuutuksen teko komission järjestelmässä, ml. tunnusten luominen jne., jäisi satunnaisille toimijoille, edellyttäisi se vahvaa neuvontakapasiteettia Ruokavirastossa.

Hallituksen esitysluonnoksen ja metsäkatoasetuksen vaikutuksia eri sektoreihin ja toimijoihin on avattu hyvinkin laajasti perusteluissa. Tältä osin todetaan, että vaikutusarvio luonnon monimuotoisuudelle jää kuitenkin jokseenkin vajaaksi, eikä asetuksen mahdollisia negatiivisia

vaikutuksia tai sen aiheuttamia haasteita esimerkiksi boreaalisten maiden luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi käsitellä eikä tuoda Metsähallituksen näkemyksen mukaan riittävästi esiin.

Alla huomioita esityksen vaikutusten arviointiin (perusteluiden luku 4.2):

- Kappaleen 4.2.3 Ympäristövaikutukset alakappale (s. 40) 'Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen' on varsin suppea. Metsäkatoasetus voi vaikuttaa merkittävästi luonnon monimuotoisuuteen sekä positiivisesti että negatiivisesti riippuen siitä, missä maassa ja mitä elinympäristöä tarkastellaan.
- Metsäkatoasetus voi hankaloittaa ja joissakin tapauksissa estää ennallistamis- ja luonnonhoitotoimien toteuttamisen. On mahdollista, että metsäkatoasetuksen myötä kansallisten ja kansainvälisten biodiversiteettitavoitteiden saavuttaminen uhkaa vaikeutua entisestään. Mahdollista on myös, että asetukset on ristiriidassa ennallistamisasetuksen kanssa. Metsäkatoasetuksessa tulisi jo hyvin selkeästi huomioida, että monimuotoisuuden heikkenemiskehityksen pysäyttämisen kannalta olennaiset ennallistamistoimenpiteiden toteuttamiset, missä tarvitaan puuston poistoa, eivät vaikeudu tai tule estetyksi.
- Paljon on kuitenkin kiinni siitä, mikä tulee olemaan komission tulkintaohje luonnon monimuotoisuutta edistäviin raivauksiin ja laidunnukseen, ja ylipäänsä ennallistamiseen ja luonnonhoitoon niin suojelualueilla kuin suojelemattomilla alueilla.
- Monet luontotyypit voidaan lukea metsäksi ennen ennallistamis- tai luonnonhoitotoimia. Näitä voivat olla ainakin:
 - o puustoiset suot, jotka palautetaan avosoiksi puustoa hakkaamalla,
 - o paahdeympäristöt, joiden avoimuus palautetaan raivaustoimilla,
 - o perinnebiotoopit, joissa umpeenkasvaneita niittyjä ja nummia palautetaan raivauksin avoimeksi tai väljennetään puuston raivauksin vanhoja hakamaita ja metsälaitumia, ja joilla kohteiden jatkohoito tapahtuu laiduntamalla, usein naudoilla.
- Tulkinta ennallistamis- ja luonnonhoitotoimien sisällön osalta tulee sekä suojelualueilla että suojelemattomilla alueilla olla riittävän selkeä. Tulkinnassa ei saa olla sellaisia epävarmuuksia, joista jäisi tulkinnanvaraisia tilanteita esimerkiksi laiduntaville tiloille tai puutavaraketjuun kuuluville toimijoille. Muutoin emme pysty toteuttamaan luonnon monimuotoisuuden kannalta tarpeellisia raivauksia tai saa kohteille laiduntajia näillä luonnon monimuotoisuuden kannalta erittäin tärkeillä kohteilla, emmekä siten pysty toteuttamaan asetettuja kansallisia ja EU:n tavoitteita luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi.
- 'Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen' kappaleessa (s. 40) viitataan ongelmaan lähinnä metsälaitumilla. Ongelmatilanne kuitenkin on sekä avoimien niittyjen ja nummien palauttamisessa, että puustoisilla perinnebiotoopeilla eli hakamailla ja metsälaitumilla. Kappaleessa mainitaan: "Metsälaitumien osalta on kansallisesti tehty tulkintaa, että ainoastaan metsälaitumen ennallistaminen ja raivaaminen käytännössä puuttomaksi laitumeksi voitaisiin määritellä metsäkadoksi". Tämä tulkinta mahdollistaneekin metsälaidunten puuston raivauksen ja laidunnuksen. Erityisen epäselvää kuitenkin on, miten suhtaudutaan metsittyneen niityn raivaamiseen takaisin avoimeksi niityksi. Niityt ovat arvokkaimpia ja monilajisimpia elinympäristöjämme. Myös

metsälaitumia niukkapuustoisempien hakamaiden kunnostus laitumeksi on edelleen epäselvä. Perinnebiotooppien ja niiden lajiston säilymisen kannalta on olennaista, että usein jo voimakkaasti umpeenkasvaneilla ja metsittyneillä kohteilla päästään tekemään puuston raivaus ja sen jälkeen aloittamaan laidunnus. Laiduneläiminä toimivat yleisesti naudat ja lampaat.

- Luonnon monimuotoisuusvaikutusten arvioissa todetaan, että Suomessa lypsykarja laiduntaa, lihakarja ei. Perinnebiotoopeilla ja muilla luonnonlaitumilla tilanne on jokseenkin päinvastainen. Lypsykarja ei, hiehoja lukuun ottamatta, laidunna luonnonlaitumilla, mutta emolehmät ja lihakarja laiduntaa.

Alla vielä esimerkkejä ja epäselvyyksiä siitä, miten metsäkatoasetus suoraan tai välillisesti liittyy perinnebiotooppien hoitoon:

- Umpeenkasvaneen niityn, hakamaan tai metsälaitumen raivauksista syntyvän raivattavan puun saanti markkinoille voi vaikeutua:
 - o Epäselvää on nyt, tulkitaanko puutavara metsäkatoa tai metsän tilan heikentämistä aiheuttaneeksi, jos se on peräisin niityn, hakamaan tai metsälaitumen raivauksesta.
 - o Epäselvää on, tulkitaanko niityn avoimuuden palauttaminen raivauksilla metsäkadoksi tai tulkitaanko hakamaan tai metsälaitumen puuston väljennys metsän tilan heikentämiseksi jo sellaisenaan, vaikka puutavaraa ei sieltä myytäisikään.
- Pitkään käyttämättä olleen ja jo puustoittuneen vanhan niityn, hakamaan tai metsälaitumen laidunnus nautakarjalla puuston raivausten jälkeen voi estyä, koska naudoista peräisin olevia tuotteita ei saada markkinoille:
 - o Epäselvää on, tulkitaanko tällaisella alueella laiduntaneen naudat laiduntaneen metsäkatoa tai metsän tilan heikentämistä aiheuttaneella kohteella, ja siten onko vaarana, että näistä naudoista peräisin olevat tuotteet ja tuoteketjut tulkitaan metsäkatoa tai metsien tilan heikkenemistä aiheuttaneiksi.
- Välillisiä vaikutuksia voi olla monenlaisia:
 - o Vaikutukset nautakarjatilojen vähenemisen kautta voivat olla merkittäviä, jos tilojen investoinnit ja jatko hankaloituu ja kustannukset nousevat.
 - o Maataloustoiminnan keskittyminen maantieteellisesti hankaloittaa entisestään haastavaa tilannetta laiduneläinten löytämisessä. Kustannusten nousu saattaa siirtää karjatiloja pohjoiseen korkeamman maataloustuen alueille.
 - o Sopivien rakennuspaikkojen löytäminen metsämaan ulkopuolelta voi johtaa rakentamisen ohjautumiseen tilojen yhteydessä oleviin kulttuuriympäristöihin tai avoimena säilyneille niityille.
 - o Uudet ja tiukemmat vaatimukset tuotteiden viemiseksi markkinoille suosivat isoja toimijoita, joilla on paremmin resurssia uusien ehtojen täyttämiseen ja byrokratian järjestämiseen. Monet perinnebiotooppeja laiduntavat tilat ovat pieniä ja suoramyynä voi olla niiden tärkein markkinakanava. Luultavasti etenkin tällaisia tiloja menetetään.

Muita huomioita

Metsäkatoasetuksen 34 artiklassa mainitaan jo kesäkuussa 2024 julkaistava vaikutustenarviointi ja mahdollinen säädösehdotus, joka koskisi asetuksen laajentamista kattamaan muu puustoinen maa. Kesäkuussa 2025 on odotettavissa vaikutustenarviointi ja mahdollinen säädösehdotus, joka koskee asetuksen soveltamisalan laajentamista muihin ekosysteemeihin, kuten niittyihin, turvemaihin ja kosteikoihin. Tältä osin todetaan, että toimeenpanoaikataulu on jo nyt erittäin kireä, joten asetuksen täydentämistä ei kannata laittaa vireille ennen kuin on saatu kattavasti kokemusta sen toimeenpanosta nykymuodossa.

Metsähallitus kiittää lausuntomahdollisuudesta. Lisätietoja lausunnosta antaa tarvittaessa kansainvälisten asioiden erityisasiantuntija Teemu Seppä, teemu.seppa@metsa.fi, puh. 040 6804 166.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Rautavuoma Noora
Metsähallitus