

LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN LAUSUNTOPYYNTÖÄ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI EU:N METSÄKATOASETUKSEN VELVOITTEIDEN VALVONNASTA JA SEURAAMUKSISTA (VN/17877/2023)

Luontopaneeli kiittää lausuntopyynnöstä koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista.

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20–24 §)

HE:ssä todetaan, että "[perustuslakivaliokunnan] mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista." Maksujen kohdalla on selvää analogiaa ympäristörikosten ja -rikkomusten käsittelyyn. Ympäristörikosten kohdalla on muita rikostyyppisiä yleisempää, että rikoksista jätetään syyttämättä harkinnanvaraisella perusteella (Suvantola 2019). Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että ympäristörikkoksia arvioidaan eri tavalla kuin muita rikoksia, eli niitä pidetään helposti vähäisinä. Luontopaneeli suosittaa, että 22 §:n rikkomusmaksun määräämättä jättämisen käytäntöä seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin, jottei harkinnanvaraisuudesta ja maksun määräämättä jättämisestä tule pääkäytäntöä.

23 §:n mukaista hallinnollista seuraamusmaksua sovellettaisiin vakavampien rikkomusten kohdalla. Tästä huolimatta ehdotuksen mukaan "Hallinnollista seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Hallinnollinen seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksun määräämispäivästä. Hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa." Hallituksen esityksessä ei perustella sitä, miksi hallinnollisen seuraamusmaksun kohdalla sovelletaan samaa kahden vuoden määräaikaa kuin lievempiä rikkomuksia koskevan rikkomusmaksun kohdalla.

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

23 §:n mukaista hallinnollista seuraamusmaksua sovellettaisiin vakavampien rikkomusten kohdalla. Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle olisi tehtävä samassa yhteydessä, kun Ruokavirasto määrää 23 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun.

HE:ssä mainittu kuuden kuukauden määräaika vaikuttaa liian lyhyeltä ottaen huomioon, että kyseessä ovat vakavammat rikkomukset. Vakavammista rikkomuksista tai toistuvasta asetuksen vastaisesta toiminnasta tulisi olla mahdollista määrätä asetuksessa mainittu maksimi eli 12 kuukauden sulkua.

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26–31 §)

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Hallituksen esityksessä jossain määrin vähätellään pellonraivauksen merkitystä metsäkadolle Suomessa. Kuitenkin kohdistuessaan reheville kangasmaille (esim. lehdot, lehtomaiset kankaat) pellonraivaus heikentää monimuotoisuutta juuri siinä osassa Suomea, missä suojelutoimia

uhanalaisarviointien valossa erityisesti kaivattaisiin: Etelä-Suomen rehevillä kasvupaikkatyypeillä (esim. Koivula ym. 2024). Toisaalta pellonraivauksen kohdistuessa turvemaille ovat vaikutukset ilmastonmuutoksen näkökulmasta merkittävät, eikä tehokkaita ja varmoja keinoja pellonraivauksen estämiseen turvemaille edelleenkään ole käytössä.

Asetuksen valitettavampia piirteitä Suomen metsäluonnon suojelutavoitteiden näkökulmasta on, että muista kuin pellonraivaussyistä aiheutuva metsäkato on jätetty asetuksesta pois. HE:n mukaan nämä muut syyt ovat Suomessa pinta-alallisesti merkittävämpi tekijä kuin maatalousmaaksi muuttaminen, ja ne oletettavasti myös kohdistuvat laajempaan ympäristötyypijoukkoon. Esimerkkejä ovat asutuksen ja teollisuusalueiden sekä energiantuotantoinfran rakentaminen. Vaikka nämä ovat usein yhteiskunnan kannalta välttämättömiä hankkeita, asetukseen sisällyttäminen oletettavasti olisi vähintäänkin parantanut niiden suunnittelun ja rakentamisen huolellisuutta.

HE:n mukaan ”Metsien tilan heikkenemisen osalta Suomessa merkittävimmät vaikutukset liittyisivät ikimetsiin. Jos tulkitaan, että käsitellyt talousmetsät eivät voi olla ikimetsiä, vaikka tuoreimmasta käsittelystä olisi kulunut vuosikymmeniä, ikimetsiä on vain nykyisissä suojelumetsissä ja metsätalouden ulkopuolella olevilla kitumailloilla. Jos ikimetsiä tulkittaisiin olevan myös talousmetsissä, niiden suojelulla edistetään ympäristön tilaa. Valtakunnan metsien inventointeihin perustuvan arvion mukaan ikimetsän kaltaisten metsien ala on kuitenkin hyvin vähäinen erityisesti Etelä-Suomessa, jossa on merkittävimmät tarpeet lisätä suojelua. Ikimetsien kartoituksen puuttumisella voi olla negatiivinen vaikutus metsäympäristön tilaan, jos metsänomistajat eivät uskalla lisätä vanhojen metsien piirteitä talousmetsiin pelätessään niiden luokittuvan suojeltaviksi ikimetsiksi.” Luontopaneeli toteaa virheelliseksi näkemyksen, ettei ns. ikimetsiä (luontaisesti uudistunut, luontaisista puulajeista koostuva metsä, jossa ei näy selviä merkkejä ihmisen toiminnasta ja jossa ekologiset prosessit eivät ole merkittävästi häiriytyneet) olisi enää lainkaan suojelualueiden ulkopuolella. Erityisesti valtion metsistä löytyy vielä vanhoiksi metsiksi luokiteltavia metsäalueita (luontotyyppien uhanalaisarviointityön kriteeristöä käyttäen; Kontula & Raunio 2018), vaikkakin pinta-alat ovat Etelä-Suomessa vähäisiä. Niitä myös voi syntyä nopeasti ainakin jossakin määrin: ikimetsiin luetaan HE:n mukaan myös luonnonhäiriön – kuten metsäpalon tai laaja-alaisen tuulenkaadon – seurauksena luontaisesti uudistumaan ja kehittymään jätetyt metsät. Ikimetsien pikaisen suojelun tarvetta ei vähennä se, että niitä on vähän, että niiden kartoitusta on laiminlyöty tai että suojelulla saattaa olla taloudellisia vaikutuksia.

HE:ssä todetaan, että ”Luonnonvarakeskus on selvityksessään arvioinut, että metsäkatoasetuksen ohjausvaikutus maataloudesta aiheutuvaan metsäkatoon ja ilmastopäästöihin jää Suomessa kuitenkin vähäiseksi, koska asetus koskee vain asetuksen piirissä tuotettuja hyödykkeitä, ja täten se ei estä raivatun pellon maatalouskäyttöä, jos pellolla ei tuoteta asetuksessa mainittuja hyödykkeitä.” Luontopaneeli katsoo, että lannanlevitykseen ja rehun tuotantoon raivatut pellot ovat osa karjankasvatusta. Lannanlevitykseen tarvittava ala on ympäristölupamenettelyn kautta kiinteä osa nauttilojen toimintaa, ja aiheuttaa ilmastohaittoja. Metsäkatoasetuksen johdanto-osan resitaalissa 39 todetaan, että ”(s)en varmistamiseksi, että tämä asetus täyttää tavoitteensa, on tärkeää varmistaa, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluva karjan rehu ei johda metsäkatoon. Sen vuoksi niiden toimijoiden, jotka saattavat markkinoille tai vievät asianomaisia tuotteita (...) olisi osana asianmukaisen huolellisuuden järjestelmäänsä varmistettava, että rehu on metsäkatoa aiheuttamatonta.”

HE:n mukaan ”Metsälaiduntamiseen kannustetaan tällä hetkellä esimerkiksi perinnebiotooppisopimusten avulla. Metsäkatoasetuksesta voi aiheutua negatiivista vaikutusta, jos se vaikeuttaa metsitettyjen maatalousympäristöjen ennallistamista ja raivaamista perinnebiotoopeiksi tai vähentää uusien metsälaidunten perustamista.” Suomi on kansainvälisissä suojelusitoumuksissaan velvoitettu tämänhetkisen eliölajistonsa (pois lukien vieraslajit) suojelemiseen alueellaan, mukaan

lukien ne ympäristöt, jotka ovat ihmisen aikaansaamia, kuten monet perinnebiotoopit. Luonnontilassa karjalaitumen kaltaisia ympäristöjä lajeineen ovat viimeisimmän jääkauden jälkeen ylläpitäneet jotkin isokokoiset laiduntajat, kuten visentti (esim. Kuemmerle ym. 2011). Kaikki perinneluontotyypit Suomessa ovat uhanalaisia ja enimmäkseen edelleen heikkeneviä (Kontula & Raunio 2018). Niiden määrä on vähentynyt Suomessa jo toistasataa vuotta, mutta väheneminen on myös 1960-luvulta lukien ollut yli 90 % (ibid.). Näiden luontotyyppien merkitystä alleviivaa se, että huolimatta suhteellisen vähäisestä pinta-alastaan niillä elää noin neljännes maamme kaikista uhanalaisista lajeista (Hyvärinen ym. 2019). EU:n ja Suomen ei näin ollen pitäisi omilla päätöksillään ollenkaan vähentää tai laadullisesti heikentää näitä ympäristöjä tai haitata niiden ylläpitoa.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Matti Koivula, Minna Pappila ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

- Hyvärinen E., Juslén A., Kempainen E., Uddström A. & Liukko U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 704 s.
- Koivula, M., Domisch, T., Hamberg, L., Huhta, E., Kaitera, J., Korhonen, A., Korhonen, K.T., Laurila, M., Louhi, P., Männistö, M., Penttilä, R., Shorokhova, E., Vanha-Majamaa, I., Salminen, H., Haikarainen, S., Lehtonen, M., Huuskonen, S. & Hynynen, J. 2024: Metsätalous. Teoksessa Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK) & Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf (SLC) (toim.), MTK:n ja SLC:n luonnon monimuotoisuuden tiekartta maa- ja metsätaloudelle. Ss. 132-303.
- Kontula T. & Raunio A. (toim.). 2018. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018. 388 s.
- Kuemmerle, T., Hickler, T., Olofsson, J., Schurgers, G. & Radeloff, V.C. 2011. Reconstructing range dynamics and range fragmentation of European bison for the last 8000 years. *Diversity and Distributions* 18: 47-59.
- Lehtonen A., Aro L., Haakana M., Haikarainen S., Heikkinen J., Huuskonen S., Härkönen K., Hökkä H., Kekkonen H., Koskela T., Lehtonen H., Luoranen J., Mutanen A., Nieminen M., Ollila P., Palosuo T., Pohjanmies T., Repo A., Rikkinen P., Rätty M., Saarnio S., Smolander A., Soinne H., Tolvanen A., Tuomainen T., Uotila K., Viitala E.-J., Virkajärvi P., Wall A. & Mäkipää R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 121 s.
- Suvantola, Leila. 2019. Ympäristörikosten rangaistustaso ja rikosprosessin kulku – oikeasuhteista, tehokasta ja varoittavaa? *Ympäristöjuridiikka* 1/2019. s. 7–34.