

HE 77/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista sekä siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista ja muutettaviksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja rikoslakia. Uudella lailla täydennettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston metsäkatoa ja metsien tilan heikkenemistä koskevaa asetusta. Samalla kumottaisiin puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta annettu laki.

Asetuksen tavoitteena on edistää maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämistä. Asetuksessa säädetään toimijoita ja kauppaa käyviä koskevista velvoitteista, joiden noudattaminen on edellytyksenä asetuksessa määriteltyjen tuotteiden markkinoille saattamiselle, asettamiselle saataville markkinoilla ja viennille. Asetus on sellaisenaan Suomessa sovellettavaa oikeutta. Ehdotettu laki ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain asetuksen kanssa.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen tehtävistä sekä hallinnollisista seuraamuksista. Toimivaltaisena viranomaisena toimisi Ruokavirasto. Laissa säädettäisiin tarkastuksista ja niiden suorittamisesta sekä toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta ja viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta. Samoin säädettäisiin perustelluista huolenaiheista. Seuraamusten osalta laissa säädettäisiin väliaikaisesta keskeyttämisestä ja korjaavista toimenpiteistä. Hallinnollisina sanktioina tulisivat käyttöön rikkomusmaksu sekä hallinnollinen seuraamusmaksu. Jos hallinnollinen seuraamusmaksu muodostuisi yli 100 000 euron suuruiseksi, maksun määräisi Ruokavirastossa seuraamuskollegio.

Lisäksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia muutettaisiin rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevien ehdotusten johdosta. Rikoslain säännöstä puutavararikoksesta muutettaisiin ja siirtymäajan jälkeen se kumottaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 30.12.2025. Kuitenkin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia koskeva muutos tulisi voimaan 1.1.2026 ja rikoslain puutavararikoksesta koskevan säännöksen kumoaminen 1.1.2029.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ | 1 |
| PERUSTELUT | 5 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 5 |
| 1.1 Tausta | 5 |
| 1.2 Valmistelu | 5 |
| 1.2.1 EU-säädöksen valmistelu | 5 |
| 1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu | 7 |
| 2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö | 8 |
| 2.1 Metsäkatoasetuksen tavoitteet ja yleistä asetuksesta | 8 |
| 2.2 Metsäkatoasetuksen soveltamisala, määritelmät ja yleiset edellytykset | 8 |
| 2.3 Toimijoiden ja kauppaa käyvien velvoitteet | 9 |
| 2.4 Asianmukainen huolellisuus | 10 |
| 2.5 Toimivaltaiset viranomaiset | 11 |
| 2.6 EU:n markkinoille saapuvia tai niiltä lähteviä tuotteita koskevat menettelyt | 12 |
| 2.7 Seuraamukset | 13 |
| 2.8 Maiden vertailu ja asetuksen uudelleentarkastelu | 13 |
| 2.9 Alkuperäiskansat | 14 |
| 2.10 Toimivallan siirto | 14 |
| 2.11 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset | 15 |
| 2.12 Komission täytäntöönpanoasetus koskien EUDR-tietojärjestelmää ja henkilötietojen käsittelyä | 15 |
| 3 Nykytila ja sen arviointi | 16 |
| 3.1 Lainsäädäntö | 16 |
| 3.1.1 EU:n puutavara-asetus | 16 |
| 3.1.2 Puutavaralaki | 17 |
| 3.1.3 Rikoslaisissa säädetty puutavararikos | 18 |
| 3.1.4 Laki FLEGT-lupajärjestelmästä | 19 |
| 3.1.5 Kansallisen lainsäädännön muutostarpeet | 19 |
| 3.2 Metsäkato ja metsien tilan heikkeneminen Suomessa | 20 |
| 3.2.1 Asetuksessa tarkoitettu metsäkato ja metsien tilan heikkeneminen | 20 |
| 3.2.2 Asetuksessa tarkoitettu metsäkato Suomessa | 21 |
| 3.2.3 Asetuksessa tarkoitettu metsien tilan heikkeneminen Suomessa | 22 |
| 3.3 Asianmukainen huolellisuus Suomessa | 25 |
| 3.4 Kotimaassa tuotettavien hyödykkeiden tietovaatimukset ja alkuperätiedot | 27 |
| 3.4.1 Tietovaatimukset ja alkuperätieto osana asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiä sekä DD-vakuutusta | 27 |
| 3.4.2 Kotimaisten nautaeläinten tietovaatimukset ja alkuperätiedot | 28 |
| 3.4.3 Kotimaisen puuraaka-aineen tietovaatimukset ja alkuperätiedot | 29 |
| 3.5 Ahvenmaan maakunnan asema ja suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin | 31 |
| 3.6 Yritysvastuudirektiivi | 32 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 32 |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset | 32 |
| 4.1.1 Yleistä | 32 |
| 4.1.2 Toimivaltainen viranomainen, tarkastukset ja perustellut huolenaiheet | 33 |

| | |
|--|-----|
| 4.1.3 Hallinnolliset seuraamukset..... | 34 |
| 4.1.4 Hallinnolliset sanktiot..... | 36 |
| 4.1.5 Opastus ja tietojen vaihto..... | 37 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset..... | 37 |
| 4.2.1 Yleistä vaikutusten arvioinnista..... | 37 |
| 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset..... | 38 |
| 4.2.3 Ympäristövaikutukset..... | 50 |
| 4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset..... | 52 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot..... | 60 |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset..... | 60 |
| 5.1.1 Toimivaltainen viranomaisena..... | 60 |
| 5.1.2 Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen mahdollinen tehtävä..... | 61 |
| 5.1.3 Seuraamussääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja..... | 61 |
| 5.1.4 Seuraamuskollegio..... | 61 |
| 5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat ja toteuttamat keinot..... | 63 |
| 5.2.1 Yleistä..... | 63 |
| 5.2.2 Ruotsi..... | 63 |
| 5.2.3 Viro..... | 64 |
| 5.2.4 Slovenia..... | 65 |
| 5.2.5 Saksa..... | 65 |
| 5.2.6 Norja..... | 66 |
| 5.2.7 Yhdysvallat..... | 66 |
| 6 Lausuntopalaute..... | 67 |
| 6.1 Kuulemispalaute ennen lausuntokierrosta..... | 67 |
| 6.2 Lausuntokierroksen palaute..... | 68 |
| 6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto..... | 70 |
| 6.4 Palautteen huomioon ottaminen..... | 70 |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut..... | 71 |
| 7.1 Laki EU:n metsäkatoasetuksen veloitteiden valvonnasta ja seuraamuksista..... | 71 |
| 7.2 Laki sakon täytäntöönpanosta..... | 104 |
| 7.3 Rikoslaki..... | 104 |
| 7.4 Laki rikoslain 48 a luvun 3 b §:n kumoamisesta..... | 105 |
| 8 Lakia alemman asteinen sääntely..... | 105 |
| 9 Voimaantulo..... | 105 |
| 10 Toimeenpano ja seuranta..... | 105 |
| 11 Suhde muihin esityksiin..... | 106 |
| 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys..... | 106 |
| 12.1 Yleistä..... | 106 |
| 12.2 Toimivaltaisen viranomaisen tarkastusoikeus..... | 106 |
| 12.2.1 Kansallinen liikkumavara..... | 106 |
| 12.2.2 Yksityiselämän suoja ja kotirauha..... | 107 |
| 12.3 Toimivaltaisen viranomaisen väliaikaiset ja korjaavat toimenpiteet..... | 108 |
| 12.3.1 Kansallinen liikkumavara..... | 108 |
| 12.3.2 Omaisuudensuoja..... | 109 |
| 12.4 Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu..... | 109 |
| 12.4.1 Kansallinen liikkumavara..... | 109 |

| | |
|--|-----|
| 12.4.2 Laillisuusperiaate ja oikeasuhtaisuus..... | 110 |
| 12.5 Seuraamuskollegio..... | 111 |
| 12.5.1 Kansallinen liikkumavara..... | 111 |
| 12.5.2 Oikeusturva..... | 112 |
| 12.6 Määräaikainen sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle..... | 113 |
| 12.6.1 Kansallinen liikkumavara..... | 113 |
| 12.6.2 Elinkeinon harjoittamisen vapaus..... | 114 |
| 12.7 Perustellut huolenaiheet..... | 114 |
| 12.7.1 Kansallinen liikkumavara..... | 114 |
| 12.7.2 Oikeusturva..... | 115 |
| 12.8 Tiedonsaantioikeudet..... | 115 |
| 12.9 Vastuu ympäristöstä..... | 117 |
| 12.10 Saamelaisten oikeudet..... | 118 |
| 12.11 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle..... | 118 |
| LAKIEHDOTUKSET..... | 121 |
| 1. EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista..... | 121 |
| 2. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta..... | 131 |
| 3. Rikoslain 48 a luvun 3 b §:n muuttamisesta..... | 132 |
| 4. Rikoslain 48 a luvun 3 b §:n kumoamisesta..... | 133 |
| LIITE..... | 134 |
| RINNAKKAISTEKSTIT..... | 134 |
| 2. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta..... | 134 |
| 3. Rikoslain 48 a luvun 3 b §:n muuttamisesta..... | 135 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen valmistelun taustalla on täydentävää sääntelyä edellyttävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1115 tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta, jäljempänä *EU:n metsäkatoasetus*. EU:n metsäkatoasetus tuli voimaan 29.6.2023. EU:n metsäkatoasetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan Suomessa. Näin ollen ehdotettu laki ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain EU:n metsäkatoasetuksen kanssa.

EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisen oli keskeisten velvoitteiden osalta tarkoitus alkaa 30.12.2024. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat kuitenkin 19.12.2024 asetuksen (EU) 2024/3234 metsäkatoasetuksen muuttamisesta soveltamispäivää koskevien säännösten osalta. Sen myötä soveltamista lykättiin 12 kuukautta ja näin ollen EU:n metsäkatoasetusta sovelletaan keskeisten velvoitteiden osalta 30.12.2025 alkaen.

EU:n metsäkatoasetuksella kumotaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010 puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta, jäljempänä *EU:n puutavara-asetus*. EU:n puutavara-asetus on kansallisesti pantu täytäntöön puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta annetulla lailla (897/2013, jäljempänä *puutavaralaki*). EU:n metsäkatoasetus on laajempi ja yksityiskohtaisempi sääntelykokonaisuus kuin EU:n puutavara-asetus. Vastaavasti myös ehdotettu laki olisi voimassa olevaa puutavaralakia laajempi säädös.

EU:n metsäkatoasetuksen valmistelun taustalla on ollut pyrkimys vähentää unionin vaikutusta maailmanlaajuiseen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen. Samoin taustalla on ollut tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä.

1.2 Valmistelu

1.2.1 EU-säädöksen valmistelu

Euroopan komissio julkaisi 17.11.2021 metsäkatoasetusta koskevan lainsäädäntöehdotuksensa (COM(2021) 706 final). Ehdotus oli osa laajempaa toimintasuunnitelmaa metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjumiseksi, mikä esiteltiin ensimmäisen kerran komission tiedonannossa EU:n toimien tehostamisesta maailman metsien suojelemiseksi ja ennallistamiseksi (COM(2019) 352 final). Komission ehdotus on osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0706&qid=1747045016675>

Komission ehdotus metsäkatoasetukseksi oli keskeinen osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita, ja samalla sen tarkoituksena oli tukea ilmastomuutoksen torjuntaa ja monimuotoisuuden säilymistä. Ehdotus oli yhteydessä keskeisiin EU-strategioihin kuten biodiversiteettistrategiaan, Pellolta pöytään –strategiaan sekä metsästrategiaan. EU:n puutavara-asetukseen liittyvä sääntely ehdotettiin sisällytettäväksi uuteen asetukseen. Komission ehdotus metsäkatoasetukseksi liittyi lisäksi kestävästä yrityshallintoa koskevaan lainsäädäntöehdotukseen, joka eteni 13.6.2024 annetuksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (EU) 2024/1760 yritysten kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusvelvoitteesta

ja direktiivin (EU) 2019/1937 ja asetuksen (EU) 2023/2859 muuttamisesta, jäljempänä *yritysvastuudirektiivi*.

Komissio julkaisi asetusehdotuksen yhteydessä 17.11.2021 kaksiosaisen vaikutusten arvioinnin “Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market” (SWD(2021) 326 final). Komission vaikutusten arvioinnin materiaalit ovat komission nettisivulla osoitteessa: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

Komissio järjesti EU-säädöksen valmisteluun liittyen julkisen kuulemisen 3.9–10.12.2020. Kuulemisen materiaalit ja yhteenvedot ovat komission nettisivulla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12137-Deforestation-and-forest-degradation-reducing-the-impact-of-products-placed-on-the-EU-market/>

Komission asetusehdotuksen käsittely alkoi neuvostossa vuoden 2022 alussa. Käsittely tapahtui ympäristöneuvoston alaisuuteen perustetussa väliaikaisessa ad hoc -työryhmässä. Lisäksi työn edistymisestä raportoitiin säännöllisesti myös maatalous- ja kalastusneuvostolle.

Valtioneuvosto antoi 10.2.2022 U-kirjelmän eduskunnalle EU:n metsäkatoasetuksesta (U 12/2022 vp). U-kirjelmä on eduskunnan nettisivulla osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/U_12+2022.pdf. U-kirjelmästä antoi lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 6/2022 vp) sekä ympäristövaliokunta (YmVL 7/2022 vp). Kyseiset lausunnot ja suuren valiokunnan päätös ovat eduskunnan nettisivulla osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_12+2022.aspx.

Komissio julkaisi 2.10.2024 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muutoksista liittyen EU:n metsäkatoasetuksen (EU) 2023/1115 soveltamisen lykkäämiseen vuodelle eteenpäin (COM(2024) 452 final). Ehdotuksen taustalla oli EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisen alkamisen kireä aikataulu, komission toimeenpano-ohjeistusten viivästyminen sekä tarvittavien tietojärjestelmien valmistumisen myöhäinen aikataulu ja maariskiluokituksen työn keskeneräisyys, mitkä olivat vaikeuttaneet asetuksen piirissä olevien tahojen valmistautumista asetuksen toimeenpanoon. Valtioneuvosto antoi 15.10.2024 U-jatkokirjeen eduskunnalle EU:n metsäkatoasetuksen muuttamisesta (UJ 19/2024 vp). U-jatkokirje on eduskunnan nettisivulla osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/UJ_19+2024.pdf.

Komissio antoi EU:n metsäkatoasetuksen nojalla 4.12.2024 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2024/3084, joka koskee metsäkatoasetuksen 33 artiklassa tarkoitettua komission EUDR-tietojärjestelmää. Komission ylläpitämä tietojärjestelmä avattiin toimijoiden rekisteröitymistä varten marraskuun alussa 2024 ja sen käyttöönotto alkoi 4.12.2024. Samoin komissio antoi 22.5.2025 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2025/1093, joka koskee EU:n metsäkatoasetuksen 29 artiklassa tarkoitettuja maiden riskiluokkia.

Lisäksi komissio julkaisi asetuksen soveltamisen tueksi 2.10.2024 tiedonantona ohjeasiakirjan metsäkatoa aiheuttamattomia tuotteita koskevan asetuksen (EU) 2023/1115 soveltamisesta (C/2024/6789), jäljempänä *Komission ohjeasiakirja*, ja päivitti ohjeasiakirjan 15.4.2025. Komissio julkaisi lokakuussa 2024 myös maiden riskinarvioinnin periaatteet. Lisäksi komissio on julkaissut dokumentin Frequently Asked Questions – Implementation of the EU Deforestation Regulation (*FAQ*). Viimeisin päivitetty FAQ on julkaistu 15.4.2025.

EU:n metsäkatoasetuksen täytäntöönpanoa on asetuksen antamisen jälkeen käsitelty komission ja EU-jäsenmaiden epävirallisessa työryhmässä (Informal EUDR Working Group) sekä metsäkato-platformissa (multi-stakeholder platform on protecting and restoring the world's forests), jossa on edustettuna komission ja jäsenmaiden lisäksi kolmansia maita ja sidosryhmiä.

1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 28.8.2023 työryhmän valmistelemaan EU:n metsäkatoasetuksen kansallista täytäntöönpanoa. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida kansalliset säädösvalmistelutarpeet ja valmistella tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Samoin työryhmän tehtävänä oli arvioida EU:n metsäkatoasetukseen ja kansallisen lainsäädännön muutosehdotuksiin liittyviä vaikutuksia. Työryhmän tavoitteena oli laatia lainsäädäntömuutosehdotuksista luonnos hallituksen esitykseksi. Työryhmän toimikausi päättyi 30.9.2024, mutta sitä jatkettiin 29.11.2024 saakka. EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisen lykkäyksen myötä työryhmän toimikautta pidennettiin vielä 31.12.2025 saakka.

Työryhmässä ovat maa- ja metsätalousministeriön lisäksi olleet edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Luonnonvarakeskus, Ruokavirasto, Tulli, Suomen metsäkeskus, Elintarviketeollisuusliitto ry, Kaupan liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Metsäteollisuus ry, Sahateollisuus ry sekä Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f. Työryhmä on kokoontunut kesään 2025 mennessä yhteensä 14 kertaa ja kuullut kokouksissaan asiantuntijoita oikeusministeriöstä, Ruokavirastosta, Luonnonvarakeskuksesta, Pellervon taloustutkimus PTT:ltä, etujärjestöistä ja yrityksistä.

Vaikutusten arviointiin liittyen maa- ja metsätalousministeriö tilasi kansallisen valmistelun tueksi Luonnonvarakeskukselta selvityksen ”EU:n metsäkatoasetuksen mahdolliset vaikutukset Suomessa” (Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 39/2024. Luonnonvarakeskus 2024, jäljempänä *Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvitys*), joka julkaistiin 24.5.2024. Selvityksessä arvioitiin metsäkatoasetuksen vaikutuksia Suomessa. Samoin maa- ja metsätalousministeriö tilasi Pellervon taloustutkimus PTT:ltä ”Selvityksen EU:n metsäkatoasetuksen taloudellisista vaikutuksista suomalaisille yrityksille” (PTT raportteja 298. Helsinki 2025, jäljempänä *PTT:n selvitys*), joka julkaistiin 30.4.2025.

Maa- ja metsätalousministeriö järjesti valmistelun tueksi kolmiosaisen webinaarisarjan EU:n metsäkatoasetuksen kannalta keskeisten sektoreiden toimijoille talven 2024 aikana. Tilannekatsaus metsätalouden toimijoille pidettiin 24.1.2024 ja siihen osallistui lähes 100 henkilöä. Tilaisuuden jälkeen pidettiin myös työpajaosuus, mihin osallistui noin 45 henkilöä. Webinaarisarjan toinen tilaisuus järjestettiin maatalous- ja elintarvikealan toimijoille 1.2.2024 ja siihen osallistui 188 henkilöä. Kolmas tilaisuus pidettiin 4.3.2024 tuonti- ja vientisektorin toimijoille. Tilaisuuteen osallistui 107 henkilöä. Tilaisuuksissa kuultiin eri tahojen ja sidosryhmien näkemyksiä. Webinaarisarja tuki osaltaan asetuksen kansallisen metsäkatotyöryhmän työtä. Webinaarisarja järjestettiin yhteistyössä Tapio Oy:n kanssa, joka vastasi tilaisuuksien käytännön toteutuksesta.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö järjesti 26.3.2024 kuulemistilaisuuden. Tilaisuudessa käsiteltiin erityisesti EU:n metsäkatoasetusta täydentävän kansallisen lain valmistelua. Kuulemistilaisuus oli tarkoitettu tahoille, joiden toimintaa EU:n metsäkatoasetus koskee sekä tutkimuslaitoksille, hallinnolle, järjestöille ja keskeisille sidosryhmille. Tilaisuuteen osallistui yhteensä 237 henkilöä. Tilaisuus pidettiin etäyhteydellä ja järjestettiin yhteistyössä Tapio Oy:n kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö toteutti kuulemistilaisuuden jälkeen tilaisuuteen

ilmoittautuneille verkkokyselyn 26.3.–5.4.2024, jossa pyydettiin näkemyksiä EU:n metsäkatoasetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Kyselyyn vastasi yhteensä 93 henkilöä.

Ruokavirasto järjesti EU:n metsäkatoasetukseen liittyen vuonna 2024 kaksi webinaaria sidosryhmille. Samoin Ruokavirasto on vuosien 2024 ja 2025 aikana toteuttanut neuvontaa ja viestintää metsäkatoasetuksen toimeenpanon tueksi.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla 28.5–22.7.2024. Maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausuntoa 108 eri taholta. Lausuntoja annettiin yhteensä 60 kappaletta. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, joka julkaistiin 27.9.2024.

Maa- ja metsätalousministeriö keskusteli Saamelaiskäräjien kanssa 5.3.2025 metsäkatoasetuksesta ja kansallisen lain valmistelusta. Metsäkatoasetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmisteleva työryhmä julkaisi 24.6.2025 mietintönsä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa hallituksen esityksen luonnoksesta 22.5.2025.

Tämän esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM024:00/2023> tunnuksella MMM024:00/2023.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Metsäkatoasetuksen tavoitteet ja yleistä asetuksesta

EU:n metsäkatoasetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen sääntelyn tarkoituksena on minimoida unionin vaikutus metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen maailmanlaajuisesti ja siten edistää maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämistä. Samoin asetuksen tarkoituksena on vähentää unionin osuutta kasvihuonekaasupäästöistä ja maailmanlaajuisesta luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä.

EU:n metsäkatoasetus on suhteellisen laaja EU-säädös, josta seuraa useille eri tahoille velvoitteita. EU:n metsäkatoasetuksessa säädetään asetuksessa määriteltyjen tuotteiden markkinoille saattamiselle, asettamiselle saataville markkinoilla ja viennille asetettavista vaatimuksista. Sääntely koskee sellaisia tuotteita, jotka sisältävät nautaeläintä, kaakaota, kahvia, öljypalmua, kumia, soijaa tai puuta. Velvoitteita kohdistuu toimijoihin, jotka saattavat tuotteet ensimmäistä kertaa markkinoille tai vievät niitä sekä myös kauppa käyviin tahoihin. Käytännössä EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteet liittyvät asianmukaisen huolellisuuden (niin sanottu due diligence) noudattamiseen ja sitä koskevan vakuutuksen toimittamiseen. Tässä luvussa (luku 2) kuvataan EU:n metsäkatoasetuksen keskeistä sisältöä sekä asetukseen sisältyvää kansallista liikkumavaraa. Kansallista liikkumavaraa liittyy lukuihin 2.5 (Toimivaltaiset viranomaiset) ja 2.7 (Seuraamukset).

2.2 Metsäkatoasetuksen soveltamisala, määritelmät ja yleiset edellytykset

EU:n metsäkatoasetuksen 1 luvussa säädetään soveltamisalasta, määritelmistä sekä markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen ja viennin edellytyksistä. Kyseiset säännökset eivät edellytä täydentävää kansallista sääntelyä vaan ne ovat voimassa

sellaisinaan. Asetuksen 1 artiklassa määritellään asetuksen kohde ja soveltamisala. Artiklassa määriteltyihin asianomaisiin hyödykkeisiin kuuluvat soija, palmuöljy, kumi, kahvi, kaakao, nautakarja ja puu sekä niitä sisältävät tai niistä valmistetut tuotteet, jotka on määritelty liitteessä I. Asetuksessa vahvistetaan soveltamisperusteet ja säännöt, jotka koskevat edellä mainittujen tuotteiden saattamista markkinoille ja asettamista saataville unionin markkinoilla sekä niiden vientiä unionin markkinoilta. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa soveltamisalaa rajataan niin, että asetusta ei kuitenkaan sovelleta liitteessä I lueteltuihin tuotteisiin, jotka on tuotettu ennen asetuksen voimaantulopäivää eli ennen 29.6.2023.

Asetuksen 2 artiklassa säädetään määritelmistä, joita on yhteensä 40. Keskeisiä määritelmiä ovat muun muassa metsäkadon, metsän, maatalouskäytön, metsien tilan heikkenemisen sekä metsäkadon aiheuttamattomuuden määritelmät. Samoin tärkeitä ovat esimerkiksi markkinoille saattamisen (2 artiklan 16 alakohta) sekä tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön (artiklan 40 alakohta) määritelmät.

Metsäkadolla tarkoitetaan asetuksessa metsän muuntamista maatalouskäyttöön riippumatta siitä, onko muutos ihmisen toiminnan aiheuttama vai ei (3 alakohta). Metsällä tarkoitetaan pinta-alaltaan yli 0,5 hehtaarin maa-alaa, jolla puiden korkeus on yli viisi metriä ja latvuspeittävyys yli 10 prosenttia tai jolla puut pystyvät saavuttamaan nämä kynnysarvot sijaintipaikassaan, lukuun ottamatta pääasiassa maatalouskäytössä tai kaupunkialueiden käytössä olevia maita (4 alakohta). Asetuksessa määritellään myös maatalouskäyttö, millä tarkoitetaan maan käyttöä maatalouteen, mukaan lukien maatalouden puuviljelmät ja kesantomaat, sekä karjankasvatukseen (5 alakohta). Metsien tilan heikkenemisellä tarkoitetaan asetuksessa metsän rakenteellista muutosta, jossa ikimetsä tai luontaisesti uudistuva metsä muuttuu plantaasiksi tai muuksi puustoiseksi maaksi. Vastaavasti metsien tilan heikkeneminen tapahtuu, mikäli ikimetsä muuttuu viljelymetsäksi (7 alakohta). Asetuksessa metsäkatoa aiheuttamattomalla tarkoitetaan sitä, että hyödyke tai tuote on tuotettu maa-alueella, joka ei ole ollut metsäkadon kohde 31.12.2020 jälkeen. Lisäksi määritelmä sisältää ehdon, että puu on korjattu metsästä aiheuttamatta metsien tilan heikkenemistä 31.12.2020 jälkeen (13 alakohta).

Asetuksen 3 artiklassa säädetään edellytyksistä, jotka asetuksessa tarkoitettujen tuotteiden ja hyödykkeiden on täytettävä, jotta ne voidaan saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai viedä. Asetuksessa edellytetään, että hyödykkeet ja tuotteet ovat metsäkatoa aiheuttamattomia, ne on tuotettu tuotantomaan lainsäädännön mukaisesti ja niistä on annettu asetuksen liitteen II mukainen asianmukaista huolellisuutta koskeva vakuutus eli due diligence -vakuutus (jäljempänä *DD-vakuutus*).

2.3 Toimijoiden ja kauppaa käyvien velvoitteet

EU:n metsäkatoasetuksen 2 luvussa määritellään velvoitteet toimijoille ja kauppaa käyville. Asetuksen 2 luvussa säädetyt velvoitteet ovat sellaisinaan voimassa jäsenvaltioissa eivätkä ne edellytä täydentävää kansallista sääntelyä. Kyseisessä 2 luvussa säädetään myös asianmukaisesta huolellisuudesta, mitä on kuvattu tarkemmin jäljempänä esityksen luvussa 2.4.

Asetuksen 4 artiklassa kuvataan toimijoille asetetut velvoitteet. Vastuu metsäkatovapaiden tuotantoketjujen varmistamisesta on toimijoilla. Toimijoilla tarkoitetaan joko luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka kaupallisen toiminnan aikana saattavat unionin markkinoille tai vievät unionin markkinoilta asetuksen kannalta merkityksellisiä hyödykkeitä tai tuotteita (2 artiklan 15 alakohta). Toimijoiden on varmistettava, että hyödykkeet ja tuotteet täyttävät asetuksen 3 artiklassa esiintyvät vaatimukset. Asetuksessa toimijoille asetetaan velvollisuus noudattaa asianmukaista huolellisuutta. Toimijoiden tulee esittää *DD-vakuutus* ennen hyödykkeiden ja tuotteiden saattamista unionin markkinoille, asettamista saataville

markkinoilla tai vientiä. Asianmukaista huolellisuutta koskevassa DD-vakuutuksessa vaaditut tiedot on kuvattu asetuksen liitteessä II.

Sellaisten hyödykkeiden ja tuotteiden osalta, jotka sisältyvät asetuksen liitteeseen I, tulee toimijoiden tehdä DD-vakuutus asetuksen 33 artiklassa esitetyn komission perustaman EUDR-tietojärjestelmän kautta toimivaltaisten viranomaisten saataville ja lausumassaan vahvistettava asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän vaatimusten täyttyminen ja riskien poissulkeminen. Vakuutus tulee olla tehtynä ennen hyödykkeiden ja tuotteiden markkinoille saattamista unionin markkinoille tai vientiä sieltä. Toimijoiden on säilytettävä tiedot DD-vakuutuksista viiden vuoden ajan. Asetuksen 5 artiklassa säädetään puolestaan kauppaa käyvien velvoitteista. Asetuksessa kauppaa käyvillä tarkoitetaan toimitusketjuun kuuluvia henkilöitä, jotka eivät ole toimijoita ja jotka kaupallisen toiminnan yhteydessä asettavat unionin markkinoilla saataville asianomaisia tuotteita (2 artiklan 17 alakohta). Asetuksessa erotetaan toisistaan pienet ja keski-suuret sekä toisaalta suuret kauppaa käyvät tahot. Pienten ja keski-suurten kauppaa käyvien tulee kerätä tietoja toimittajistaan ja asiakkaistaan. Kyseiset tiedot tulee säilyttää vähintään viiden vuoden ajan ja asettaa pyydettyä toimivaltaisten viranomaisten saataville. Erityisesti suurilla kauppaa käyvillä osapuolilla nähdään olevan merkittävä vaikutus metsäkatovapaiden toimintaketjujen varmistamisessa. Suuriin kauppaa käyviin sovelletaan 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti hyvin pitkälti samoja velvoitteita kuin toimijoihin.

Toimija tai kauppaa käyvä voi halutessaan valtuuttaa edustajan laatimaan DD-vakuutuksen tietojärjestelmään 6 artiklan mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa vastuu siitä, että asianomainen tuote on 3 artiklan mukainen, säilyy toimijalla tai kauppaa käyvällä.

2.4 Asianmukainen huolellisuus

Asetuksen 8–13 artikloissa säädetään asianmukaisesta huolellisuudesta ja asianmukaisen huolellisuuden järjestelmästä. Asetuksen 8 artiklan mukaisesti toimijoiden on noudatettava asianmukaista huolellisuutta ennen asetuksen kannalta merkityksellisten hyödykkeiden ja tuotteiden saattamista unionin markkinoille tai niiden vientiä. Asianmukaiseen huolellisuuteen sisältyy 9 artiklan tietovaatimukseen liittyvien tarvittavien tietojen ja asiakirjojen kerääminen, 10 artiklassa tarkoitetut riskinarviointitoimenpiteet sekä 11 artiklan riskiä vähentävät toimenpiteet. Näihin vaatimukseen on säädetty asetuksessa tietyissä tilanteissa myös poikkeuksia.

Asetuksen 9 artiklassa säädetään tietovaatimuksista. Osana asianmukaista huolellisuutta toimijoiden on kerättävä tietoa, joka mahdollistaa tuotteen alkuperän todentamisen. Niihin voi sisältyä muun muassa tuotteen kuvaus ja määrä, tuotantomaa ja sen osat sekä maa-alueiden maantieteellinen sijainti, missä kyseiset hyödykkeet ja tuotteet on tuotettu. Lisäksi kerättäviin tietoihin tulee sisältyä riittävän päteviä ja todennettavissa olevat tiedot siitä, että asianomaiset tuotteet ovat metsäkatovapaita. Tietoja on säilytettävä viiden vuoden ajan.

Kerätyn tiedon perusteella toimijoiden on toteutettava 10 artiklassa kuvattu riskinarviointi sen selvittämiseksi, onko olemassa riski, että unionin markkinoille saatettaviksi tai sieltä vietäviksi tarkoitetut asianomaiset hyödykkeet tai tuotteet eivät ole asetuksen mukaisia. Jos toimija ei pysty osoittamaan, että vaatimustenvastaisuuden riski on vähäinen, se ei saa saattaa hyödykettä tai tuotetta unionin markkinoille eikä viedä niitä. Asetuksen 11 artiklassa säädetään riskien vähentämisestä, johon liittyen toimijan tulee toteuttaa toimenpiteitä. Lukuun ottamatta tapauksia, joissa 10 artiklan mukaisesti tehty riskinarviointi osoittaa, että riskiä ei ole lainkaan tai on vain merkityksettömän alhainen riski siitä, että asianomaiset tuotteet ovat vaatimustenvastaisia, toimijan on toteutettava ennen asianomaisten tuotteiden saattamista markkinoille tai niiden vientiä riskiä vähentäviä menettelyjä ja toimenpiteitä. Riskien

vähentämisen toimenpiteisiin voi kuulua muun muassa lisätietojen tai dokumenttien edellyttämistä tai riippumattomien selvitysten ja tarkastusten tekeminen.

Asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseksi toimijoiden on perustettava asetuksen 12 artiklan mukaisesti menettelyistä ja toimenpiteistä muodostuva asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä sisältäen raportoinnin ja tietojen kirjaamisen. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä on käytännössä toimijan oma riskinhallintajärjestelmä, jolla toimija varmistaa, että hankittavat ja markkinoille saatettavat tuotteet ovat asetuksen velvoitteiden mukaiset. Suurilla toimijoilla on velvoite raportoida vuosittain julkisesti asianmukaisen huolellisuuden järjestelmästä ja heidän on säilytettävä vähintään viiden vuoden ajan kaikki asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvät asiakirjat.

Asetuksen 13 artiklassa säädetään yksinkertaistetusta asianmukaisen huolellisuuden menettelystä. Jos komissio on määritellyt alkuperämaan tai maanosan riskitasoksi matala, sovelletaan yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä. Tässä tapauksessa toimijoilla on edelleen velvollisuus kerätä tietoja, jotka osoittavat, että hyödykkeet ja tuotteet ovat asetuksen vaatimusten mukaisia (9 artikla), mutta 10 artiklan mukaista riskien arviointia ja niiden vähentämistä (11 artikla) ei edellytetä.

2.5 Toimivaltaiset viranomaiset

EU:n metsäkatoasetuksen 3 luvussa säädetään toimivaltaisista viranomaisista ja niiden tehtävistä. Asetuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaisia viranomaisia, jotka vastaavat asetuksesta johtuvista velvoitteista. Toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen edellyttää Suomessa käytännössä täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Asetuksessa on tähän liittyen kansallista liikkumavaraa, sillä jäsenvaltio voi nimetä toimivaltaisia viranomaisia yhden tai useampia. Asetuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, toiminnallinen riippumattomuus ja resurssit.

Asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetään siitä, että jäsenvaltiot voivat antaa toimijoille teknistä ja muuta apua sekä opastusta. Artiklassa viitataan tähän liittyen esimerkiksi pk-yrityksiin ja luonnollisiin henkilöihin. Säännöstä ei ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon eikä toteuttamista ole tarkasti määritelty, joten sen toteuttamisessa on kansallista liikkumavaraa. Artiklan 2 kohdassa säädetään puolestaan, että jäsenvaltioiden on helpotettava tietojen vaihtamista ja levittämistä erityisesti asetuksen 10 artiklan riskinarviointiin liittyen. Säännöksen muotoilu on velvoittava, mutta sen toteuttamisessa voidaan nähdä kansallista liikkumavaraa, koska velvoitetta ei ole yksilöity tarkasti. Toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu asetuksen 16 artiklan mukaiset tarkastukset. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä tarkastuksia alueellaan sen toteamiseksi, noudattavatko unioniin sijoittautuneet toimijat ja kauppa käyvät metsäkatoasetusta. Samoin tarkastuksia on tehtävä sen toteamiseksi, ovatko asianomaiset tuotteet asetuksen mukaisia. Määrittäessään tehtäviä tarkastuksia toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä riskiperustaista lähestymistapaa ja määritettävä riskinarvioimisperusteet. Tarkastusten tekemiseksi toimivaltaiset viranomaiset laativat vuotuiset suunnitelmat ja suorittavat vuosittain suunnitelmien tarkistuksen. Asetuksen 16 artiklan 8–10 kohtien mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten tekemät vuotuiset tarkastukset kattavat vähintään tietyn osuuden (%) toimijoista, jotka saattavat markkinoille, asettavat saataville markkinoilla tai vievät asianomaisia tuotteita. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti muita kauppa käyviä kuin pk-yrityksiä on pidettävä toimijoina myös asetuksen 16 artiklan 8-11 kohtien osalta. Kaikki maat tai maiden osat luokitellaan riskiltään alhaisen, keskimääräisen tai suuren riskin luokkaan. Komissio julkaisi luettelon alhaisen tai suuren riskin maista 22.5.2025 täytäntöönpanoasetuksella. Toimivaltaisten

viranomaisten tarkastusten tulee kattaa maiden tai maiden osien riskiluokituksesta riippuen 1 %, 3 % tai 9 % toimijoista. Artiklan sääntely näin ollen velvoittaa jäsenvaltioita eikä jätä kansallista liikkumavaraa tarkastusten vähimmäismäärän suhteen.

EU:n metsäkatoasetuksen 17 artiklan mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on määritettävä tilanteet, joissa asianomaisiin tuotteisiin liittyy niin suuri riski 3 artiklan noudattamatta jättämisestä, että toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava välittömiä toimia ennen kuin kyseiset asianomaiset tuotteet saatetaan markkinoille, asetetaan saataville markkinoilla tai viedään. Toimivaltaisen viranomaisen on rekisteröitävä tällaiset tilanteet komission tietojärjestelmään.

Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat esittää toimivaltaiselle viranomaiselle perusteltuja huolenaiheita, jos ne katsovat, että toimija tai kauppa käyvä osapuoli ei noudata asetuksen säännöksiä. Toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava huolellisesti ja puolueettomasti perustellut huolenaiheet ja toteutettava vaadittavat toimenpiteet, jotka on kuvattu asetuksen 31 artiklassa. Artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava toimenpiteistään huolenaiheen esittäjälle 30 päivän kuluessa huolenaiheen vastaan ottamisesta, ellei kansallisessa lainsäädännössä toisin esitetä. Näin ollen perustellun huolenaiheen käsittelyn aikatauluun liittyy kansallista liikkumavaraa.

Toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu metsäkatoasetuksen mukaisesti myös tiivis yhteistyö ja tietojenvaihto, mitä on kuvattu 15 artiklan 3 kohdassa ja 21 artiklassa. Toimivaltaisten viranomaisten tarkastuksiin ja keräämiin tietoihin perustuen jäsenvaltioiden on raportoitava ja asetettava vuosittain tiedot metsäkatoasetuksen soveltamisesta yleisön ja komission saataville. Raportointiin liittyen asetuksen 22 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot asettamaan yleisön ja komission saataville vuosittain huhtikuussa tiedot asetuksen soveltamisesta edellisenä kalenterivuotena.

2.6 EU:n markkinoille saapuvia tai niiltä lähteviä tuotteita koskevat menettelyt

Asetuksen 26 artiklassa säädetään tullimenettelyihin ”vapaaseen liikkeeseen luovutus” tai ”vientä” asetettujen hyödykkeiden ja tuotteiden tarkastuksista. Jäsenvaltioiden nimeämät toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa asetuksen säännösten noudattamisen tarkastamisesta unionin markkinoille saapuvien ja sieltä lähtevien hyödykkeiden ja tuotteiden osalta. Tulliviranomaisen keskeisenä tehtävänä on valvoa unionin markkinoille saapuvista ja sieltä lähtevistä hyödykkeistä ja tuotteista annettuja ilmoitustietoja. Asetuksen 26 artiklan sääntelyyn ei liity kansallista liikkumavaraa vaan sääntelyä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa.

Unioniin saapuvasta tai sieltä lähtevästä hyödykkeestä ja tuotteesta tulee tehdä DD-vakuutus, joka tulee rekisteröidä 33 artiklassa esitettyyn komission ylläpitämään tietojärjestelmään, jossa sille annetaan viitenumero. Viitenumero asetetaan tullin saataville ennen markkinoille saapuvan tai niiltä lähtevän asianomaisen tuotteen luovutusta vapaaseen liikkeeseen tai vientiä.

Kun unionin markkinoille tulevan tai sieltä poistuvan hyödykkeen tai tuotteen vapaaseen liikkeeseen luovutusta tai vientiä koskeva tulli-ilmoitus annetaan, olisi tulliviranomaisten tarkistettava kyseiseen hyödykkeeseen tai tuotteeseen liittyvän asianmukaisen huolellisuuden ilmoituksen tila käyttäen 28 artiklassa tarkoitettua sähköistä rajapintaa. Kyseinen rajapinta tulee käyttöön viimeistään 30.6.2028. Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että markkinoille saapuva tai niiltä lähtevä asianomainen tuote on vaatimustenvastainen, niiden on ilmoitettava asiasta tulliviranomaiselle eikä tulliviranomainen saa sallia kyseisen tuotteen vapaaseen liikkeeseen luovutusta tai vientiä.

2.7 Seuraamukset

EU:n metsäkatoasetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisesti säädettävä siitä, että toimivaltainen viranomainen voi toteuttaa välittömästi väliaikaisia toimenpiteitä havaitessaan mahdollisen asetuksen noudattamatta jättämisen. Säännöksessä on kansallista liikkumavaraa sen suhteen, toteutetaanko toimenpiteet säätämällä tuotteiden takavarikoinnista vai säätämällä tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen tai viennin keskeyttämisestä. Väliaikaisen keskeyttämisen kestosta säädetään metsäkatoasetuksen 17 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaisesti kesto voi olla enintään 3 työpäivää tai 72 tuntia.

Vaatimustenvastaisuuksia koskevista korjaavista toimenpiteistä säädetään asetuksen 24 artiklassa. Toimivaltainen viranomaisen todetessa, että toimija tai kauppa käyvä ei ole noudattanut asetuksen mukaisia velvoitteita tai että asianomainen hyödyke tai tuote ei ole asetuksen mukainen, niiden on viipymättä vaadittava asianomaista toimijaa tai kauppa käyvää toteuttamaan asianmukaiset ja oikeasuhteiset korjaavat toimenpiteet säännösten noudattamatta jättämisen lopettamiseksi. Asetuksen 24 artiklan 2 kohdassa on lueteltu neljä vaihtoehtoa, joista vähintään yksi on kuuluttava toimijalta tai kauppa käyvältä vaadittaviin korjaaviin toimenpiteisiin, joten sen osalta jäsenvaltioilla on kansallista liikkumavaraa.

EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklassa säädetään seuraamuksista. Asetuksen 25 artiklan 1 kohta sisältää yleisluontoisen seuraamussäännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan, jos toimijat ja kauppa käyvät rikkovat tätä asetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ne pannaan täytäntöön. Tämän lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kyseisten seuraamusten on käsitettävä kohdassa listattuja seuraamuksia, joita ovat sakot, tuotteiden menetetyksi tuomitseminen, tulojen menetetyksi tuomitseminen, sulkeminen hankintamenettelyn ulkopuolelle, väliaikainen kielto ja kielto noudattaa yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä. Artikla ei kuitenkaan edellytä, että jokaisesta asetuksen velvoitteen rikkomisesta olisi voitava määrätä kaikki mainitut seuraamukset. Artiklaan ei sisälly käytännössä kansallista liikkumavaraa sen suhteen, mistä seuraamuksista tulisi kansallisesti säätää. Sen sijaan sääntely on yleisluontoista sen osalta, että artiklan 1 kohdassa viitataan asetukseen rikkomiseen yleisesti. Näin ollen se käytännössä tarkoittaa, että kansallista liikkumavaraa on huomattavasti sen suhteen, minkä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden rikkomisista tulisi mikäkin seuraamus tai seuraamuksia määrättäväksi.

2.8 Maiden vertailu ja asetuksen uudelleentarkastelu

Asetuksen 29 artiklan mukaan otetaan käyttöön kolmitasoinen vertailujärjestelmä maiden tai niiden osien arviointia varten. Vertailujärjestelmän avulla komissio arvioi riskiä sille, että tuotetaanko kyseisissä maissa tai maanosissa hyödykkeitä ja tuotteita, jotka eivät ole metsäkatovapaita. Vertailujärjestelmässä kullekin maalle tai maanosalle annetaan yksi kolmesta mahdollisesta riskitasosta: alhainen, keskimääräinen tai suuri riski. Komissio määrittää riskitasot ja julkaisee luettelon suuren ja alhaisen riskin maista täytäntöönpanoasetuksella. Komissio antoi 22.5.2025 EU:n metsäkatoasetuksen 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanoasetuksen riskiluokista. Suomi on täytäntöönpanoasetuksessa määritelty alhaisen riskin maaksi, minkä johdosta Suomessa tuotettujen tuotteiden osalta voidaan soveltaa EU:n metsäkatoasetuksen 13 artiklassa tarkoitettua yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä. Näin ollen toimijoilla on edelleen velvollisuus kerätä tietoja, jotka osoittavat, että hyödykkeet ja tuotteet ovat asetuksen vaatimusten mukaisia (9 artikla), mutta 10 artiklan mukaista riskien arviointia ja niiden vähentämistä (11 artikla) ei edellytetä, ellei erityistä tarvetta ilmene.

EU:n metsäkatoasetuksen 34 artiklassa säädetään asetuksen uudelleentarkastelusta. Artiklan 1 kohdan mukaan komissio esittää viimeistään 30.6.2024 vaikutustenarvioinnin ja tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen, joka koskee asetuksen soveltamisalan laajentamista kattamaan muu puustoinen maa. Toistaiseksi tällaista arviointia ei ole esitetty. Lisäksi komissio esittää viimeistään 30.6.2025 vaikutustenarvioinnin ja tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen, joka koskee asetuksen soveltamisalan laajentamista muihin luonnon ekosysteemeihin, mukaan lukien muu paljon hiiltä sitova maa ja muu maa, jonka luonnon monimuotoisuuden arvo on suuri, kuten niityt, turvemaat ja kosteikot. Uudelleentarkastelussa on myös käsiteltävä sitä, onko tarpeen ja mahdollista laajentaa tämän asetuksen soveltamisala kattamaan uusia hyödykkeitä, mukaan lukien maissi. Myöskään tällaista esitystä ei toistaiseksi ole tehty.

Komissio tarkastelee asetusta yleisesti uudelleen viimeistään 30.6.2028 ja sen jälkeen vähintään viiden vuoden välein ja esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ja tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen. Säännöksessä ennakoidaan ensimmäisen tarkastelun sisältöä, johon tulee sisältyä muun muassa arvio mahdollisuudesta ottaa käyttöön uusia kaupan helpottamisvälineitä ja arvio asetuksen vaikutuksista viljelijöihin sekä tarvearvio mahdollisesta lisäävusta kestäviin tuotantoketjuihin siirtymisessä. Samoin ensimmäiseen tarkasteluun tulee sisältyä muun muassa arviointi metsän tilan heikkenemisen määritelmän laajentamisesta.

2.9 Alkuperäiskansat

EU:n metsäkatoasetus sisältää useita alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyviä kohtia. Asetuksen 2 artiklan 40 alakohdassa, jossa kuvataan tuotantomaan asiaa koskevaa lainsäädäntöä eli tuotantomaassa sovellettavia lakeja, viitataan myös vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteeseen (g alakohta). Toimijoiden ja suurten kauppaa käyvien velvoitteisiin liittyvässä asetuksen 10 artiklan riskinarvioinnissa on puolestaan otettava huomioon muun muassa se, onko tuotantomaassa tai sen osissa alkuperäiskansoja sekä alkuperäiskansojen kuuleminen tuotantomaassa. Samoin asetuksen 12 artiklassa tarkoitettuun raportointiin on tarvittaessa sisällytettävä kuvaus alkuperäiskansojen kuulemisprosessista. Alkuperäiskansoihin viitataan myös maiden riskiarviointia koskevassa asetuksen 29 artiklassa, kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevassa 30 artiklassa sekä asetuksen uudelleen tarkastelua koskevassa 34 artiklassa.

2.10 Toimivallan siirto

EU:n metsäkatoasetuksen 35 artiklassa säädetään säädösvallan siirrosta eli komission mahdollisuudesta antaa delegoituja säädöksiä. Komissiolle siirretään 34 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu valta antaa delegoituja säädöksiä viideksi vuodeksi asetuksen voimaantulopäivästä lähtien. Asetuksen 34 artiklan 5 kohdan mukaisesti komissio voi hyväksyä delegoituja säädöksiä liitteen I muuttamiseksi niiden asianomaisten tuotteiden asiaankuuluvien CN-koodien osalta, jotka sisältävät tai joiden ravintona on käytetty asianomaisia hyödykkeitä tai jotka on valmistettu asianomaisia hyödykkeitä käyttäen.

Komissio laatii säädösvallan siirtämistä koskevan kertomuksen viimeistään kuusi kuukautta ennen edellä todetun viiden vuoden kauden päättymistä. Säädösvallan siirtoa jatketaan ilman eri toimenpiteitä samanpituisiksi kausiksi, jollei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta tällaista jatkamista viimeistään kolme kuukautta ennen kunkin kauden päättymistä. Neuvosto tai Euroopan parlamentti voivat milloin tahansa peruuttaa säädösvallan siirron.

Unionin oikeuden täytäntöönpano kuuluu ensisijaisesti jäsenmaille. Jos kuitenkin unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten yhdenmukainen täytäntöönpano on taattava, täytäntöönpanovaltaa siirretään komissiolle. Täytäntöönpanovallan siirtoon liittyvästä

menettelystä säädetään asetuksen 36 artiklassa. EU:n metsäkatoasetuksessa komissiolle siirretään täytäntöönpanovaltaa asetuksen 28 artiklan 3 kohdan mukaisesti eli liittyen tulliviranomaisen sähköiseen rajapintaan. Täytäntöönpanovallan siirto koskee myös asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti maiden riskiarviointia, mihin liittyen komissio julkaisee luettelon alhaisen ja suuren riskin maista ja päivittää luetteloä täytäntöönpanosäädöksillä tarvittaessa. Lisäksi asetuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä 33 artiklassa tarkoitetun tietojärjestelmän toimintaa koskevat säännöt, jotka hyväksytään 36 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

2.11 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

EU:n metsäkatoasetuksen voimaantulosta säädetään 38 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaisesti asetus tuli voimaan 29.6.2023. Sitä kuitenkin sovelletaan keskeisiltä osiltaan eli 38 artiklan 2 kohdassa lueteltujen artiklojen osalta vasta 30.12.2025 alkaen. Metsäkatoasetuksen voimaantuloa koskevaa sääntelyä muutettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2024/3234, minkä myötä asetuksen soveltamista lykättiin 12 kuukaudella. Alun perin metsäkatoasetuksen soveltamisen oli keskeisiltä osiltaan tarkoitus alkaa 30.12.2024. Asetuksen muuttaminen koski asetuksen 29, 37 ja 38 artiklojen säännöksiin sisältyviä päivämääriä eli soveltamista, EU:n puutavara-asetuksen kumoamista ja siirtymäaikoja sekä maiden riskiluokista annettavan listan määräaika.

EU:n metsäkatoasetuksen 38 artiklan 3 kohdassa säädetään mikro- ja pienyrityksiä koskevasta pidennetystä siirtymäajasta, joka on 6 kuukautta muita tahoja pidempi. Näin ollen sellaisiin toimijoihin, jotka on perustettu 31.12.2020 mennessä mikroyrityksiksi tai pienyrityksiksi tulee asetuksen velvoitteet artiklan 2 kohdassa kuvattujen keskeisten artiklojen osalta sovellettaviksi vasta 30.6.2026 alkaen. Tämä pidennetty siirtymäaika ei kuitenkaan 38 artiklan 3 kohdan mukaisesti koske EU:n puutavara-asetuksen liitteen soveltamisalaan kuuluvia tuotteita eli esimerkiksi raakapuuta (4403). Sellaiset puusta valmistetut tuotteet, jotka eivät kuulu EU:n puutavara-asetuksen liitteen soveltamisalaan, ovat artiklan 3 kohdassa tarkoitetun pidennetyn siirtymäajan piirissä.

Asetuksen 37 artiklan 1 kohdan mukaisesti voimassa oleva EU:n puutavara-asetus kumotaan 30.12.2025, mihin liittyen artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään joistakin EU:n puutavara-asetukseen liittyvistä erityisistä siirtymäsäännöksistä. Käytännössä 31.12.2028 saakka puutuotteiden osalta sovelletaan EU:n puutavara-asetusta ja EU:n metsäkatoasetusta rinnakkain sen mukaan, milloin tuote on tuotettu. Jos tuote on tuotettu ennen EU:n metsäkatoasetuksen voimaantuloa eli ennen 29.6.2023, sovelletaan 31.12.2028 saakka EU:n puutavara-asetusta. Jos tuote on tuotettu metsäkatoasetuksen voimaantulon jälkeen ja saatettu markkinoille 30.12.2025 alkaen, sovelletaan metsäkatoasetusta.

EU:n metsäkatoasetuksen soveltamiseen ja siirtymäsääntelyyn liittyy asetuksen 1 artiklan 2 kohta, jossa soveltamisalaa rajataan niin, että asetusta ei sovelleta asetuksen liitteessä I lueteltuihin tuotteisiin, jotka on tuotettu ennen asetuksen voimaantulopäivää eli ennen 29.6.2023. Tämä rajaus ei kuitenkaan koske EU:n puutavara-asetuksessa tarkoitettuja tuotteita, jotka on tuotettu ennen 29.6.2023 ja saatettu markkinoille 31.12.2028 alkaen, sillä niiden on oltava EU:n metsäkatoasetuksen mukaisia asetuksen 37 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

2.12 Komission täytäntöönpanoasetus koskien EUDR-tietojärjestelmää ja henkilötietojen käsittelyä

Komissio antoi EU:n metsäkatoasetuksen nojalla 4.12.2024 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2024/3084, joka koskee metsäkatoasetuksen mukaisen tietojärjestelmän toimintaa. Kyse on

EU:n metsäkatoasetuksen 33 artiklassa tarkoitettusta EUDR-järjestelmästä, johon muun muassa toimitetaan DD-vakuutukset. Metsäkatoasetuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaan komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä tietojärjestelmän toimintaa koskevat säännöt, mukaan lukien säännöt henkilötietojen suojasta ja tietojenvaihdosta muiden tietojärjestelmien kanssa. Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osassa ja artikloissa on kattavasti arvioitu henkilötietojen käsittelyä metsäkatoasetusta koskevan tietojärjestelmän yhteydessä.

Täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan mukaan toimijat ja kauppa käyvät sekä tarvittaessa niiden valtuutetut edustajat käyttävät tietojärjestelmää asianmukaista huolellisuutta koskevien vakuutusten toimittamiseen ja hallinnointiin sekä viitenumeron varmistamiseen. Samoin 2 artiklassa todetaan, että toimivaltaiset viranomaiset, tulliviranomaiset ja komissio käyttävät järjestelmää DD-vakuutuksiin tutustumiseen ja niitä koskevien toimien toteuttamiseen, mukaan lukien henkilötietoja sisältävien tietojen vaihto toimivaltaisten viranomaisten, tulliviranomaisten ja komission välillä metsäkatoasetuksen täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan yhteydessä. Tällaisessa tietojenvaihdossa on täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan mukaan noudatettava EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 ja EU:n toimielinten tietosuoja-asetuksessa (EU) 2018/1725 vahvistettuja henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä.

Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan kappaleessa 7 todetaan, että henkilötietojen vaihto, joka on tarpeen metsäkatoasetuksessa säädettyjen velvoitteiden ja tehtävien täyttämiseksi, on tietojen lainmukaista käsittelyä EU:n toimielinten tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla. Silloin kun käsittely perustuu yleiseen etuun tai julkiseen vallan käyttöön (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta), on tärkeää huomata, että rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen 21 artiklan nojalla oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Jos rekisteröity vastustaa tietojensa käsittelyä, rekisterinpitäjän tulee arvioida käsittelyn tarve uudelleen EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Toimivaltaisten viranomaisten ja Tullin roolista todetaan täytäntöönpanoasetuksen 12 artiklan 6 kohdassa, että kyseisten tahojen on oltava EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu erillinen rekisterinpitäjä niiden tietojenkäsittelytoimien osalta, joita ne suorittavat.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Lainsäädäntö

3.1.1 EU:n puutavara-asetus

EU:n puutavara-asetus annettiin 20.10.2010 ja sitä on sovellettu 3.2.2013 alkaen. EU:n puutavara-asetuksen tavoitteena on vähentää sellaisen puutavaran ja sellaisten puutuotteiden tuontia ja muuta saattamista EU:n markkinoille, joiden laillisuudesta ei ole kohtuullisia takeita ja edistää näin laittoman puukaupan vastaisia kansainvälisiä toimia. Asetuksen soveltamisen kannalta ratkaiseva ajankohta on se hetki, jolloin puutavara tai puutuotteet niiden alkuperästä riippumatta tuodaan ensimmäistä kertaa unionin markkinoille. Asetuksessa säädetään velvoitteista toimijoille, jotka tuovat unionin markkinoille puutavaraa tai puutuotteita. Asetus koskee myös niitä toimijoita, jotka saattavat unionin markkinoille unionin alueella tuotettua puutavaraa. Asetus perustuu asianmukaisen huolellisuuden periaatteelle. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä sisältää toimenpiteitä ja menettelyjä, joiden tarkoituksena on antaa toimijoille mahdollisuus jäljittää puutavara ja puutuotteet sekä saada käyttöönsä tietoja sovellettavan lainsäädännön noudattamisesta.

Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä on asetukseen perustuva vaatimus toimia ennakoivasti. Se velvoittaa toimijat osoittamaan varovaisuutta ja arvostelukykyä sekä toteuttamaan konkreettisia toimia, joilla ne voivat varmistua siitä, että niiden toimitusketjuunsa hankkima puutavara ja puutuotteet ovat laillisia sekä välttää sen riskin, että ne toisivat laittomasti korjattua puutavaraa ja siitä valmistettuja puutuotteita unionin markkinoille. Laillisuus määräytyy sen maan metsänhoitoa, puunkorjuuta ja puukauppaa koskevan lainsäädännön mukaan, jossa puu on korjattu. Asetuksen mukaan puutavaran ja puutuotteiden, joita varten on myönnetty FLEGT- tai CITES-lupa, katsotaan olevan laillista.

Asetuksessa säädetään niistä periaatteista, joita toimijoiden on noudatettava perustaessaan asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiä. Toimijat voivat itse valita mekanismit, jotka tuottavat vaaditun tuloksen. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän täytäntöönpanoa koskee kaksi asetusta eli komission delegoitu asetukset (EU) N:o 363/2012 sekä komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 607/2012. EU:n puutavara-asetus kumotaan EU:n metsäkatoasetuksella 30.12.2025.

3.1.2 Puutavaralaki

EU:n puutavara-asetus on kansallisesti täytäntöönpantu puutavaralaille, joka tuli voimaan 1.1.2014. Laissa säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen valvontatehtävästä sekä valvontaan liittyen toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta yksityisiltä ja viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta. Laissa säädetään myös puutavararikkomuksesta. Rikoslainsäädännössä (39/1889) säädetään puolestaan puutavararikkomuksesta, mikä myös on osa EU:n puutavara-asetuksen täytäntöönpanoa.

EU:n puutavara-asetus ja sen nojalla annetut komission asetukset ovat sellaisenaan voimassa jäsenvaltioissa. Näin ollen kansallisessa puutavaralain säätämisen tarpeen säätää vain tietyistä EU:n puutavara-asetuksen täytäntöönpanoa koskevista seikoista. EU:n puutavara-asetuksen kansallista toimeenpanoa varten asetettiin 9.3.2011 työryhmä, jonka loppuraportissa (FLEGT-lisätoimiasetuksen kansallisen toimeenpanon työryhmän muistio, MMM 2012:9) käsitellään muun muassa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä ja sen nimeämistä.

Voimassa olevan puutavaralain 2 §:ssä säädetään, että EU:n puutavara-asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on Ruokavirasto. Samoin pykälässä säädetään, että Suomen metsäkeskus, Tulli ja Suomen ympäristökeskus hoitavat lain täytäntöönpanoon liittyvät niille säädetyt tehtävät. Puutavaralain esitöissä (HE 97/2013 vp, s. 23) todetaan, että Suomen metsäkeskuksen tehtävänä olisivat metsälain (1093/1996) valvontaan liittyvät tehtävät. Samoin lain perusteluissa todetaan, että Tullille kuuluisivat kyseisten tuotteiden tulliverotukseen ja tullivalvontaan liittyvät tehtävät sekä toimiminen esitutkintaviranomaisena. Suomen ympäristökeskus hoitaisi puolestaan CITES-lupien ja –todistusten myöntämiseen liittyviä tehtäviä. Puutavaralain 4 §:ssä on informatiivinen säännös, jonka mukaan Ruokavirasto vastaa puutavara-asetuksen toimeenpanoon liittyvästä valvonnasta ja järjestämisestä.

Puutavaralakiin sisältyy useita toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin liittyviä säännöksiä. Lain 5 §:ssä säädetään Ruokaviraston tekemistä tarkastuksista. Pykälässä säädetään tarkastuksen kohteista, ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisestä apuna tarkastuksessa sekä toimijan, kauppa- ja muun tarkastuksen kohteena olevan velvollisuudesta avustaa tarkastuksessa. Ruokavirasto voi lisäksi valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen tekemään tarkastuksia. Puutavaralain 6 § koskee tietojensaantia ja siinä säädetään Ruokaviraston ja Suomen metsäkeskuksen oikeudesta saada tietoja toimijalta ja kauppa- ja muun tarkastuksen kohteelta. Lain 7 §:ssä säädetään puolestaan viranomaisten keskinäisestä tietojenvaihdosta. Pykälässä säädetään myös niistä

epäiltyihin rikoksiin liittyvistä tiedoista, jotka Suomen metsäkeskuksen on oma-aloitteisesti toimitettava Ruokavirastolle.

Lain 8 §:ssä säädetään kehotuksen antamisesta. Ruokaviraston tulee puuttua toimijoiden asianmukaisen huolellisuuden järjestelmissä havaittuihin puutteisiin antamalla kirjallinen kehoitus puutteiden korjaamiseksi sekä kehoitus korjata ne asetetussa määräajassa. Jos kehotuksen antaminen ei johda tavoiteltuun lopputulokseen, Ruokaviraston on lain 9 §:n mukaan annettava korjausmääräys. Korjausmääräys koskee kuitenkin vain niitä tilanteita, joissa kyse on puutavaran tai puutuotteiden markkinoille saattamisesta ilman asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää taikka asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän merkittävistä ja toistuvista puutteista. Edelleen lain 9 §:ssä säädetään, että jollei korjausmääräys johda puutteiden korjaamiseen, Ruokavirasto voi päätöksellään kieltää toimijaa saattamasta markkinoille puutavaraa tai puutuotteita. Kielto on määräaikainen ja se on peruutettava, kun asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän puutteet on korjattu Ruokaviraston hyväksymällä tavalla. Lakiin sisältyy myös virka-apua koskeva säännös (10 §).

Laissa säädetään myös rangaistuksista (12 §). Siihen liittyen lain 11 §:ssä säädetään ilmoituksesta esitutkintaviranomaiselle. Jos Ruokavirastolla on todennäköisiä perusteita epäillä lain 12 §:ssä tarkoitetun teon tapahtuneen, sen on lain 11 §:n mukaan ilmoitettava asiasta esitutkintaviranomaiselle esitutkintaa varten. Ruokavirasto saa kuitenkin jättää ilmoituksen tekemättä, jos teko on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen eikä yleinen etu vaadi asian tarkempaa selvittämistä. Lain 12 §:ssä säädetään puutavararikkomuksesta. Lisäksi laissa on säännökset menettämisseuraamuksesta ja takavarikoinnista (13 §) sekä maa- ja metsätalousministeriön ohjaus- ja valvontatehtävästä (14 §). Lain lopussa on vielä säännös EU:n tarkastajista, joilla lain 15 §:n mukaan olisi samat tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet kuin Ruokavirastolla.

Voimassa olevassa puutavaralaissa on yhteensä 16 pykälää. Puutavaralakia on muutettu kerran sen voimassaolon aikana (puutavaralain muuttamista koskeva laki 491/2021). Siihen liittyvät muutokset tulivat voimaan kesäkuussa 2021. Lakimuutoksen taustalla oli EU:n ympäristöraportointiasetus (EU) 2019/1010 sekä sen myötä EU:n puutavara-asetukseen tehdyt muutokset, jotka liittyivät EU:n puutavara-asetuksen toimeenpanosta raportointiin komissiolle. Ympäristöraportointiasetuksessa edellytetään, että tiedot ovat avoimessa tietoverkossa saatavilla. Samassa yhteydessä tarkistettiin toimivaltaista viranomaista koskevat viittaukset laissa niin, että Maaseutuviraston sijaan laissa viitataan Ruokavirastoon.

3.1.3 Rikoslaisa säädetty puutavararikos

Puutavararikosta koskeva säännös sisältyy rikoslain 48 a lukuun, jossa säädetään luonnonvararikoksista. Rikoslain 48 a luvun 3 b §:n mukaan joka puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 vastaisesti ammattimaisesti saattaa markkinoille laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta puutavarasta valmistettuja puutuotteita, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, puutavararikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Puutavararikoksesta säädettiin samassa yhteydessä kuin puutavaralaista ja kyseinen rikoslain säännös tuli voimaan 1.1.2014. Lain perusteluissa (HE 97/2013 vp, s. 30) todetaan, että rankaiseminen edellyttää tahallisuutta. Tällöin toimijan täytyy tietää, että hänen markkinoille saattamansa puutavaran tai puutuotteen alkuperä ei ole laillinen.

3.1.4 Laki FLEGT-lupajärjestelmästä

EU:n puutavara-asetukseen ja sitä myötä kansalliseen puutavaralakiin liittyy FLEGT-lupajärjestelmä. EU julkisti vuonna 2003 metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa kolmansien maiden kanssa koskevan FLEGT-toimintasuunnitelman (KOM (2003) 251 lopullinen, Forest Law Enforcement, Governance and Trade). Toimintasuunnitelma koskee laittomien hakkuiden ehkäisyä. Toimintasuunnitelman toimenpanon keskeiset elementit ovat asetus vapaaehtoisesta lupajärjestelmästä eli niin sanottu FLEGT-lupa-asetus (EY) N:o 2173/2005, FLEGT-kumppanuussopimusten solmiminen puuntuottajamaiden kanssa ja mahdolliset muut lisätoimenpiteet. Myös EU:n puutavara-asetus on osa FLEGT-toimintasuunnitelman toimeenpanoa.

EU:n FLEGT-lupa-asetus on pantu kansallisesti täytäntöön lailla FLEGT-lupajärjestelmästä (1425/2014). Laissa säädetään muun muassa toimivaltaisesta viranomaisesta, joka on Ruokavirasto. Ruokaviraston tehtävänä on muun muassa tarkastaa FLEGT-luvat, jotka on myönnetty kumppanimaasta tuotaville lupajärjestelmään kuuluville puutuote-erille. Laissa säädetään myös esimerkiksi tietojen saannista. EU:n metsäkatoasetuksen myötä EU:n puutavara-asetus kumotaan, mutta EU:n FLEGT-lupa-asetusta ei olla muuttamassa. Näin ollen myöskään FLEGT-lupajärjestelmää koskevaa kansallista lakia ei ole tarkoitus EU:n metsäkatoasetuksen johdosta muuttaa.

3.1.5 Kansallisen lainsäädännön muutostarpeet

EU:n metsäkatoasetuksella kumotaan EU:n puutavara-asetus 30.12.2025. EU:n puutavara-asetusta sovelletaan kuitenkin tietyiltä osin 31.12.2028 saakka. EU:n metsäkatoasetuksen myötä puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamista koskeva kansallinen sääntely edellyttää uudistamista, mikä tarkoittaa puutavaralain kumoamista ja uuden metsäkatoa koskevan lain antamista. Metsäkatoasetuksen myötä kansallinen sääntely tulee laajentumaan puun lisäksi koskemaan uusia hyödykkeitä, joita ovat nautaeläimet, kaakao, kahvi, öljypalmu, kumi ja soija. Uudella lailla on tarkoitus antaa EU:n metsäkatoasetusta täydentäviä kansallisia säännöksiä. EU:n metsäkatoasetus on jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja suurin osa asetuksen säännöksistä ei edellytä kansallisia säännöksiä soveltamisen tueksi. Metsäkatoasetuksen kohdalla täydentävää sääntelyä olisi tarpeen säätää toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen tehtävistä sekä hallinnollisista seuraamuksista. Lakiin olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää sääntelyä asetuksen mukaisista tarkastuksista ja niiden suorittamisesta sekä toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta ja viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin (672/2022) rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevien ehdotusten johdosta. Samoin muutettaisiin puutavararikosta koskevaa rikoslain 48 a luvun 3 b §:ää, joka myöhemmin siirtymäajan jälkeen myös kumottaisiin. Käytännössä esityksen kansallinen täydentävä sääntely liittyy metsäkatoasetuksen 3 luvun (Jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaisen viranomaisten velvoitteet) artikloiden sekä 32 artiklan (perustellut huolenaiheet) täydentämiseen. Näin ollen ehdotettavaan uuteen lakiin ei lähtökohtaisesti sisältyisi sellaisia säännöksiä, jotka olisi valmisteltu yksinomaan kansallisista syistä.

Perustuslain näkökulmasta kansallisessa täydentävässä sääntelyssä on tärkeää ottaa huomioon perustuslain 10 §:ssä säädetty kotirauhan suoja, mikä on merkityksellistä metsäkatoasetuksen mukaisten tarkastusten tekemisen kannalta. Samoin perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on merkityksellinen ehdotettavaan lakiin liittyvien tietojensaantioikeuksien kannalta. Tarkastusten kannalta merkitystä on myös perustuslain 124 §:stä johtuvilla rajoituksilla julkisen hallintotohtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Samoin kansallisen täydentävän sääntelyn sisältöön vaikuttaa perustuslain 8 §:ssä vahvistettu

rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, sillä metsäkatoasetuksen 25 artiklassa edellytetään jäsenvaltioita säätämään myös sanktioluonteisia seuraamuksia. Niiden tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että rangaistavaksi säädettävien tekojen teonkuvausten tulisi olla tarkkarajaisia. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely on merkityksellinen, kun arvioidaan suurten seuraamusmaksujen määräämismenettelyä.

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuuden suoja on puolestaan otettava huomioon, kun metsäkatoasetuksen 23 artiklan väliaikaisista toimenpiteistä ja 24 artiklan korjaavista toimenpiteistä säädetään kansallisesti täydentäviä säännöksiä. Omaisuudensuoja synnyttää velvoitteen olla puuttumatta ilman hyväksyttävää perustetta omaisuuden vapaaseen hyödyntämiseen. Samoin kansallisen lainsäädännön valmistelussa on otettava huomioon perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen elinkeinon harjoittamisen vapaus, sillä metsäkatoasetuksen 25 artiklassa säädetään, että seuraamusjärjestelmän on katettava myös määräaikainen sulkeminen julkisten hankintamenettelyjen sekä julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään (PeVL 32/2010 vp, PeVL 15/2008 vp, s. 2/II) todennut, että laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Ehdotetun metsäkatoasetusta täydentävän kansallisen sääntelyn perustuslainmukaisuutta on arvioitu erityisesti jäljempänä luvussa 12.

Ehdotettavan uuden lain seuraamussääntelyn kannalta merkityksellinen säädös on myös 11.4.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1203 ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivien 2008/99/EY ja 2009/123/EY korvaamisesta, jäljempänä *ympäristörikosdirektiivi*. Ympäristörikosdirektiiviin sisältyy EU:n metsäkatoasetuksen rikkomista koskeva säännös, mikä tulee kansallisesti saattaa voimaan viimeistään 21.5.2026. Ympäristörikosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan p alakohdan mukaisesti tulee säätää laitton ja tahallinen asianomaisten hyödykkeiden tai asianomaisten tuotteiden saattaminen unionin markkinoille tai asettaminen saataville unionin markkinoilla taikka vienti unionin markkinoilta metsäkatoasetuksen 3 artiklassa asetetun kiellon vastaisesti, paitsi jos tällainen menettely koskee merkityksettömää määrää. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan p alakohdan mukaisesti tahallisen rikoksen enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään viisi vuotta. Ympäristörikosdirektiivissä sanktioidusta metsäkatoasetuksen 3 artiklan rikkomisesta tullaan aikanaan kansallisesti säätämään rikoslaissa. Koska asetuksen 3 artiklan rikkomisen tulee sanktioida myös metsäkatoasetuksen perusteella, säädettäisiin kyseisistä rikkomuksista ehdotettavassa laissa. Myöhemmin rikoslain muutosten voimaantullessa, kumottaisiin kyseinen metsäkatoasetuksen 3 artiklan rikkomista koskeva sääntely ehdotettavasta laista.

3.2 Metsäkato ja metsien tilan heikkeneminen Suomessa

3.2.1 Asetuksessa tarkoitettu metsäkato ja metsien tilan heikkeneminen

Maailmanlaajuisen metsäkadon pysäyttäminen tukee YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Suomi on aktiivisesti toiminut globaalien metsäkadon vähentämiseksi kansainvälisissä yhteyksissä. Vuosien 1990 ja 2016 välisenä aikana metsiä siirtyi ruoantuotannon ja yhdyskuntarakentamisen käyttöön maailmanlaajuisesti yhteensä 130 miljoonaa hehtaaria. Suurinta metsäkato on ollut Etelä-Amerikassa ja Afrikassa.

Metsäkadolla tarkoitetaan yleisesti maankäytön muutosta metsästä muuhun käyttöön eli metsän raivaamista pysyvästi esimerkiksi rakentamiseen, infrastruktuuriin tai maatalouskäyttöön. EU:n metsäkatoasetuksessa metsäkato on kuitenkin määritelty tätä suppeammin, sillä asetuksessa

metsäkadolla tarkoitetaan metsän muuntamista maatalouskäyttöön. EU:n metsäkatoasetuksen mukaista metsäkatoa ei sen sijaan ole metsän muuntaminen rakentamisen, teollisuuden, energiantuotannon (esim. tuuli- tai aurinkovoimaloiden), teiden tai muiden yhteiskunnan teknisten perusrakenteiden käyttöön. Metsien hoitoon ja uudistamiseen liittyvät toimenpiteet eivät myöskään merkitse asetuksen tarkoittamaa metsäkatoa. Komission tiedonantona antaman ohjeasiakirjan mukaan metsän muuntaminen ei myöskään kuulu metsäkadon määritelmän piiriin, jos muuntamisen ja sen jälkeisen maankäytön ensisijaisena tarkoituksena ei ole maatalouskäyttö vaan esimerkiksi uusiutuvan energian käyttöönotto, teollinen käyttö, luonnon monimuotoisuuden ennallistaminen, metsäpalojen ehkäiseminen, eläinten hyvinvointi äärimmäisissä ilmasto-olosuhteissa tai haitallisten vieraslajien hallinta.

Metsä määritellään asetuksessa YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO:n määritelmän mukaisesti. FAO:n metsän määritelmän mukaan metsä tarkoittaa pinta-alaltaan yli 0,5 hehtaarin maa-alaa, jolla puiden korkeus on yli viisi metriä ja latvuspeittävyys yli 10 prosenttia tai jolla puut pystyvät saavuttamaan nämä kynnsarvot sijaintipaikassaan. Tämän määritelmän mukaan metsää eivät ole pääasiassa maatalouskäytössä tai urbaanissa (kaupunkimaisessa) käytössä olevat alueet. Metsää eivät siten määritelmän mukaan ole esimerkiksi rakennetut alueet, puistot tai hautausmaat eivätkä jo valmiiksi pääsääntöisesti maatalouskäytössä olevat alueet. FAO:n määritelmän mukaista metsää on Suomessa noin 22,5 miljoonaa hehtaaria.

Metsien tilan heikkenemisellä tarkoitetaan asetuksessa metsän sellaista rakenteellista muutosta, jossa ikimetsä tai luontaisesti uudistuva metsä muuttuu plantaasiksi tai muuksi puustoiseksi maaksi. Asetuksen mukaan metsien tilan heikkenemistä tapahtuu myös, mikäli ikimetsä muuttuu viljelymetsäksi.

3.2.2 Asetuksessa tarkoitettu metsäkato Suomessa

Suomessa kasvatetaan asetuksessa mainituista maataloushyödykkeistä nautaeläimiä. Soijan viljely on ilmasto-olosuhteista johtuen hyvin vähäistä ja sen viljely on ollut ainoastaan kokeiluluonteista. Suomen ilmasto-olosuhteet rajoittavat kasvinviljelyn mahdollisuuksia ja etenkin maan pohjoisemmissa osissa olosuhteet ovat otollisimmat nurmentuotantoon, mikä luo edellytykset nautakarjataloudelle. Nautakarjatalouden rakennekehitys on ollut nopeaa. Nautoja kasvattavien tilojen määrä on vähentynyt yli 30 000 tilasta noin 6600 tilaan 2000-luvun aikana. Tilamäärän voimakasta vähenemistä on korvannut jatkavien tilojen laajeneminen. Näin tuotannon taso on säilynyt melko vakaana tilamäärän vähenemisestä huolimatta. Rakennekehityksen ennakoidaan edelleen jatkuvan, mikä tarkoittaa jatkaville tiloille investointi- ja laajentamistarpeita myös tulevaisuudessa.

Nautatilojen hallinnassa oleva kokonaispeltoala on vähentynyt 2000-luvulla miljoonasta hehtaarista 800 000 hehtaariin ja peltoala vähenee edelleen rakennemuutoksen seurauksena. Nautakarjataloudesta aiheutuva metsäkato on ollut seurausta pääsääntöisesti tuotannon uudelleensijoittumisesta. Yksittäisten nautakarjatilojen koon kasvaessa on voinut tulla tarve lisäpellon raivaamiseen, mikäli peltoa ei ole ollut saatavilla muilla tavoin, kuten ostamalla, vuokraamalla tai tilusjärjestelyin. Laajeneva tila tarvitsee riittävän määrän peltoa rehuntuotannon ja ympäristöluvan mukaisen lannanlevitysalan varmistamiseen.

Suomessa nautakarjataloudessa toimii lypsykarjatiloja, naudanlihantuotantoon erikoistuneita tiloja sekä tiloja, joilla tuotetaan sekä maitoa että lihaa. Naudanlihantuotantoon erikoistuneilla tiloilla eläimet eivät tyypillisesti laidunna. Emolehmätiloilla tuotanto perustuu laiduntamiseen.

Suomessa vuosittainen metsäkato on vaihdellut noin 10 000–14 000 hehtaarin välillä. Yli puolet metsäkadosta on rakentamisesta johtuvaa ja noin kolmannes maatalouteen liittyvää. Esimerkiksi

vuosina 2021–2023 metsiä on raivattu maatalouskäyttöön yhteensä hieman alle 3000 hehtaaria vuodessa, josta 60 % on nautakarjatalouden tuotantosuuntien tarpeisiin. Suhteessa nautakarjatalouden hallinnassa olevaan kokonaispeltopinta-alaan vuonna 2023 (755 791 ha) vuosina 2021–2023 raivattujen uusien peltojen osuus on 0,7 % ja metsästä raivattu osuus noin 0,5 %. Raivattu pinta-ala on näin ollen suhteellisesti hyvin pieni. Riski nautakarjan tuotantoon kyseisellä maa-alueella on Suomessa hyvin vähäinen.

Suomen olosuhteissa uusi maatalousrakentaminen sijoittuu pääasiassa metsä- tai maatalousmaalle. Maatalousmaa on useilla tiloilla niukka tuotantoresurssi, eikä ominaisuuksiensa puolesta välttämättä optimaalinen ratkaisu rakennusten sijoituspaikaksi, vaan saattaa nostaa rakentamisen kustannuksia, jotka muutenkin ilmasto-olosuhteistamme johtuen ovat Euroopan korkeimmat. Suomessa nautakarjan hyvinvointi edellyttää, että eläimillä on tarkoituksenmukainen eläinsuoja ympäri vuoden. Laidunnus on mahdollista kesäaikaan. Kun huomioidaan nykyaikaisen, olosuhteisiimme sopivan navettarakentamisen tilavaatimukset, liikennejärjestelyt, laajentamismahdollisuudet, jatkokäyttö sekä eläinten hyvinvointiin ja bioturvaan liittyvät kysymykset, sijaitsee tarkoituksenmukaisin rakennuspaikka usein metsämaalla. Maatalousrakentamisen pinta-ala vuositasolla on suuruusluokaltaan kymmenistä hehtaareista enintään noin 200 hehtaariin.

3.2.3 Asetuksessa tarkoitettu metsien tilan heikkeneminen Suomessa

Metsien luokittelu ikimetsiksi, viljelymetsiksi, plantaaseiksi ja muuksi puustoiseksi maaksi perustuu metsäkatoasetuksessa FAO:n metsien luokitteluun. Näitä käsitteitä ei käytetä perinteisesti suomalaisessa metsänhoidossa. Ikimetsän kaltaisista metsistä käytetään Suomessa rinnasteisesti myös termejä luonnontilainen metsä ja primäärimetsä (primary forest).

Ikimetsällä tarkoitetaan luontaisesti uudistunutta, luontaisista puulajeista koostuvaa metsää, jossa ei näy selviä merkkejä ihmisen toiminnasta ja jossa ekologiset prosessit eivät ole merkittävästi häiriytyneet. Metsäkatoasetuksen määritelmä vastaa FAO:n Global Forest Resource Assessmentin (FRA) primary forest -luokan määritelmää, jolle on kuitenkin FAO:n määritelmässä joukko tarkentavia lisämääreitä, jotka puuttuvat EU:n metsäkatoasetuksesta. Edellä kuvattua ikimetsän määritelmää on käytetty myös EU:n biodiversiteettistrategiaan liittyvässä Euroopan komission ohjeessa luonnontilaisten ja vanhojen metsien kartoituksesta. Määritelmän tulkintaan Suomen oloissa vaikuttavat seuraavat kaksi FAO:n määritelmän tarkennetta:

a) Luokka sisältää sekä määritelmän mukaiset koskemattomat että hoidetut metsät. Ikimetsien hoitotoimien tulisi edellyttää ihmisen mahdollisimman vähäistä puuttumista, ja niiden tulisi pyrkiä säilyttämään alkuperäistä kasvillisuutta ja luonnonvaraisten eläinten elinympäristöjä pitkällä aikavälillä.

b) Alue on riittävän suuri ja kytkeytynyt siihen, että luontaiset ekologiset prosessit säilyvät.

Suomi raportoi ikimetsien pinta-alan säännöllisesti osana FAO:n maailmanlaajuisista metsävarojen raportointia (FRA). Suomen raportoinnissa ikimetsäksi on määritetty metsät, joissa puuston rakenne ja lahopuun määrä ja jatkumo ovat luonnontilaisen kaltaisia eikä metsässä ole merkittäviä ihmistoiminnan merkkejä. Kriteerinä on raportoinnissa ollut lisäksi se, että ikimetsät ovat suojelualueilla. Perusteena tälle on se, että metsäalueen riittävä koko ja kytkeytyneisyys luontaisten ekologisten prosessien säilymiselle toteutuu melko suurilla yhtenäisillä, käsittelyn ulkopuolella olevilla alueilla.

Luonnonvarakeskus on koostanut tiedot ikimetsien pinta-aloista Suomessa Valtakunnan metsien inventoinnin pohjalta. Valtakunnan metsien 13. inventoinnin eli VMI13:n mukaan ikimetsien kaltaisten metsien (ilman FAO:n määritelmässä mainittuja vaatimuksia alueen minimikoosta ja mahdollisten toimenpiteiden suojelutavoitteesta) pinta-ala Suomessa on 744 000 hehtaaria metsä- ja kitumaalla suojelutavoitteet ja puuntuotantoon käytettävät alueet mukaan lukien (taulukko 1). Tästä metsämaata on noin 340 000 hehtaaria, puuntuotannon metsämaalla kuitenkin vain noin 49 000 hehtaaria. Ikimetsien kaltaiset metsät ovat valtaosin Pohjois-Suomessa. Etelä-Suomessa puuntuotannon metsämaalla ikimetsien kaltaista metsää on vain noin 6 000 hehtaaria.

Taulukko 1: Ikimetsien kaltaisten metsien ala (km²) VMI13:n mukaan

| | Metsämaa | | | Kitumaa | | | Yhteensä | | |
|---------------------|----------|-----------------|----------|----------|-----------------|----------|----------|-----------------|----------|
| | Suojeltu | Puuntuotannossa | Yhteensä | Suojeltu | Puuntuotannossa | Yhteensä | Suojeltu | Puuntuotannossa | Yhteensä |
| Ei ikimetsä | 17356 | 182110 | 199466 | 12197 | 9611 | 21808 | 29553 | 191721 | 221274 |
| Ikimetsän kaltainen | 2910 | 490 | 3400 | 3740 | 294 | 4035 | 6651 | 784 | 7435 |
| Yhteensä | 20266 | 182600 | 202866 | 15938 | 9905 | 25843 | 36204 | 192505 | 228709 |

Mikäli ikimetsä uudistetaan (uudistushakkuu), tapahtuu FAO:n luokituksen mukainen metsien tilan heikkeneminen eli metsä siirtyy ikimetsästä viljelymetsän luokkaan. EU:n metsäkatoasetuksessa käytetyn FAO:n määritelmän mukaan 'viljelymetsällä' tarkoitetaan metsää, jonka puut ovat peräisin pääasiassa istutuksesta tai harkitusta kylvöstä edellyttäen, että odotettu istutettujen tai kylvettyjen puiden osuus on yli 50 prosenttia kasvavasta puustosta hakkuukypsänä. Määritelmä sisältää alun perin istutetuista tai kylvetyistä puista lähtöisin olevat vesasyntyiset metsät.

Vaikka ikimetsälle on olemassa laajasti hyväksytty määritelmä, niiden tunnistamista varten ei kuitenkaan ole yleisesti hyväksytyjä kriteereitä. Mikäli ikimetsät haluttaisiin kartoittaa Suomessa, niiden tunnistamista varten tulisi kehittää kriteerit. Valtioneuvoston vanhan metsän kriteerejä ja luonnontilaisen metsän määritelmää koskevan periaatepäätöksen (YM/2024/57) mukaan luonnontilaisen metsän määritelmää on tarkoitus täsmentää metsäkatoasetuksen valmistelun yhteydessä. Osana metsäkatoasetuksen toimeenpanoa Luonnonvarakeskus on maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta tehnyt selvityksen (2025), jossa luonnontilaisen metsän (ikimetsä, primäärimetsä) määritelmää on tarkennettu.

Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan luonnontilaisten metsien määritelmässä keskeinen rajaava tekijä on aika edellisestä voimakkaasta ihmistoimintaan liittyvästä häiriöstä ja häiriön voimakkuus. Luonnontilaiselle metsälle ei voida käyttää ikäkriteeriä, koska nuoretkin sukkessiovaiheet voivat olla luonnontilaisia voimakkaan, puuston uudistumiseen johtaneen häiriön, esimerkiksi metsäpalon tai myrskytuhon jälkeen. Yleensä nuorena luonnontilaisessa metsässä on merkkejä edellisestä puusukupolvesta (vaihteleva määrä ylispuita tai kuolleita puita), mutta harvinaisissa tapauksissa ne voivat puuttua. Myöskään kuolleen puun tilavuutta ei

sellaisenaan tai jollain kiinteällä kynnyksarvolla voida käyttää kriteerinä, koska luonnontilaisiin metsiin sisältyy myös heikkotuottoisia kasvupaikkoja, joissa kuolleen puuston tilavuus voi olla hyvin pieni. Suuri osa suojelualueiden ulkopuolella olevista luonnontilaisista metsistä on todennäköisesti juuri heikkotuottoisia lakialueita ja soita.

Avohakkuun jälkeen ensimmäinen puusukupolvi ei voi olla luonnontilaista metsää, ei edes silloin, kun on jätetty runsaastikin säästöpuuta. Suomessa siirryttiin käyttämään metsänuudistamisessa avohakkuuta laajassa mitassa vasta 1950-luvun alkupuolelta lähtien, joten avohakkuun jälkeen uudistuneet metsät ovat korkeintaan noin 70–80-vuotiaita. Tässä ajassa primäärimetsän puuston rakenne ja lajisto eivät ehdi palautua, vaikka hakkuukohde sijaitsisi lähellä luonnontilaisia metsiä. Jos hakkuukohde on eristynyt, on lajiston palautuminen vielä epätodennäköisempää. Myöskään siemen- tai suojuspuupuuhakkuulla uudistetut metsät eivät voi olla luonnontilaista metsää. Onnistuneen metsänuudistumisen jälkeen siemenpuut tai suojuspuut on yleensä poistettu.

Harsintahakkuilla käsitelty metsä voi olla primäärimetsää sitten, kun hakkuut eivät näy oleellisesti puuston rakenteessa ja lahopuustossa. Aikaraja voisi olla esimerkiksi noin 80 vuotta, eli ennen 1950-luvun alkua tehdyistä hakkuista katsotaan olevan riittävä aika siihen, että luonnollinen lajikoostumus ja luonnolliset prosessit ovat palautuneet.

Alkuperäiskansojen perinteiseen elämäntapaan liittyvää yksittäisten puiden poistoa tai osittaista hakkuuta voi olla myös luonnontilaisessa metsässä.

Luonnonvarakeskuksen luonnonvaraisia metsiä koskevan selvityksen mukaan luonnontilaisen metsän kriteereinä voidaan pitää seuraavia ominaisuuksia, joiden lähtökohtana on ollut siis aiempaa FRA-raportointia vastaavat kriteerit, joita on kuitenkin tarvittavilta osin lievennetty:

1. Pitkään jatkunut luonnontilainen kehitys ja ihmistoiminnan merkkien vähäisyys. Luonnontilainen metsä on luonnollisesti uusiutuva alkuperäisiä puulajeja sisältävä metsä, jossa ei näy selviä merkkejä ihmisen toiminnasta ja jonka ekologiset prosessit eivät ole merkittävästi häiriintyneet. Vähäiset aiemmat käsittelyt sallitaan, mutta viimeisestä merkittävästä ihmistoiminnasta on kulunut niin pitkä aika, että luonnollinen lajikoostumus ja luonnolliset prosessit ovat palautuneet. Avohakkuun jälkeinen ensimmäisen puusukupolven metsä ei voi täyttää luonnontilaisen metsän määritelmää. Metsätalouden harvennuksilla (ml. kattava harsinta) käsitellyn metsän palautuminen luonnontilaisen kaltaiseksi vie yleensä vähintään 80 vuotta. Kangasmetsissä kuollutta puuta on vähintään 15 % ja usein 20–30 % kasvupaikalle tavanomaisen puuston kokonaismäärästä (elävästä + kuolleesta puustosta). Kuollut puu on eriasteisesti lahonnutta. Voimakkaiden häiriöiden jälkeen kuolleen puun osuus on suurempi. Rämeillä ja paksaturpeisissa korvissa kuolleiden puiden tilavuus voi olla pieni, koska kuolleet puut voivat upota turpeeseen ennen lahoamistaan. Kitumaiden puustoisten soiden, kallioiden ja muiden niukkapuustoissa kitumaan metsissä lahopuun tilavuutta tai tilavuusosuutta ei voi käyttää luonnontilaisuuden indikaattorina.
2. Määritelmä pitää sisällään luonnontilaiset vanhat metsät sekä palon tai muun laaja-alaisen luonnonhäiriön jälkeen luontaisesti kehittyneet nuoremmat metsän kehitysvaiheet. Puuston iässä voi olla suurta vaihtelua. Luonnontilaista vanhaa metsää luonnehtii puuston korkea ikä. Luonnontilaisessa vanhassa metsässä vallitsevan jakson puuston pohjapinta-alalla painotettu keski-ikä on etelä- ja keskiborealisella vyöhykkeellä vähintään 160 vuotta ja pohjoisborealisella vyöhykkeellä vähintään 200 vuotta. Poikkeustapauksissa voimakkaan häiriön (esimerkiksi latvapalo, myrskytuho) jälkeen suurin osa puustosta on voinut kuolla, ja häiriön jälkeen syntynyt vallitseva puusto voi olla selvästi tätä nuorempaa.

Tällöin metsässä tulee kuitenkin olla merkittävä määrä (vähintään 20 kpl hehtaarilla) erittäin vanhoja (etelä- ja keskiborealisella vyöhykkeellä vähintään 200 ja pohjoisborealisella vyöhykkeellä vähintään 250-vuotiaita) puita.

3. Alueen riittävä laajuus luonnontilaisten prosessien jatkumiseksi. Mänty- ja lehtipuuvaltaisissa metsissä minimikoko on 3 hehtaaria ja kuusimetsissä vähintään 10 hehtaaria, mikä vastaa Ruotsin kriteeriehtotuksia. Kuusimetsissä lisäksi edellytetään, että ihmistoiminnan aiheuttamaa reunavaikutusta ei saa esiintyä merkittävällä osalla aluetta.

Erikoistapauksena ovat maankohoamisrannikon primäärisuksessiometsät. Primäärisuksessiometsissä niiden kuulumista luonnontilaisiin metsiin ei voida arvioida puuston iän tai aiemman puusukupolven puiden esiintymisen perusteella, vaan pelkästään sen perusteella, ovatko ne kehittyneet alusta alkaen luonnontilassa ja puuttuvatko merkit ihmisen toiminnasta.

Siten ikimetsät ovat Suomen oloissa yleensä vanhoja metsiä, mutta periaatteessa ne voivat luontaisten häiriöiden jälkeen kuulua mihin tahansa sukessiovaiheeseen. Ihmisvaikutuksen puuttuminen koskee sekä nykypuustoa että aikaisempaa puusukupolvea. Ikimetsät eivät ole olleet voimaperäisten, kaupallisten metsänhakkuiden piirissä, mutta niissä on voitu harjoittaa luontaistaloutta ja poimintahakkuuta kotitarvekäyttöön.

Asetuksen tarkoittama metsien tilan heikkeneminen tapahtuu myös, jos ikimetsä tai luontaisesti uudistuva metsä muuttuu plantaasiksi tai muuksi puustoiseksi maaksi. FAO:n määritelmän mukaan plantaasilla tarkoitetaan istutettua metsää, joka kuuluu tehometsätalouden piiriin ja täyttää istutettaessa ja hakkuukypsänä kaikki seuraavat kriteerit: yksi tai kaksi puulajia, tasainen ikäluokka ja säännölliset etäisyydet puiden välillä; siihen eivät kuulu suojametsät tai ekosysteemin ennallistamistarkoituksiin istutetut metsät eivätkä istuttamalla tai kylvämällä perustetut metsät, jotka hakkuukypsänä muistuttavat tai tulevat muistuttamaan luontaisesti uudistuvia metsiä. Plantaaseiksi tulkitaan Suomessa vieraspuulajien istutukset ja niiden pinta-ala on Suomessa nykyisin 34 000 hehtaaria. Jos plantaasien nykyinen pinta-ala suhteutetaan Suomen metsäpinta-alaan, on kyse 0,2 % metsistämme.

FAO:n plantaasimääritelmässä on lisäksi mainittu lyhytkiertopuulajien viljelmät, joita käytetään puuraaka-aineeksi, kuiduksi ja energiaksi. Tällaisia voisivat olla Suomessa lyhytkiertopajuviljelmät. Yleensä nämä kuitenkin perustetaan pääsääntöisesti maatalouskäytössä oleville alueille, jolloin ei tapahdu asetuksessa tarkoitettua metsäkatoa eikä metsien tilan heikkenemistä.

3.3 Asianmukainen huolellisuus Suomessa

Voimassa oleva EU:n puutavara-asetus edellyttää, että toimijat noudattavat asianmukaista huolellisuutta saattaessaan puutavaraa ja puutuotteita markkinoille. Kyseisen asetuksen mukaan toimijoiden on käytettävä EU:n puutavara-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettua menettelyistä ja toimenpiteistä muodostuvaa asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää. Suomessa veloitteen on EU:n puutavara-asetuksen soveltamisessa katsottu kohdistuvan metsänomistajaan. EU-tuomioistuimien ratkaisussaan C-370/23 ottanut kantaa toimijan määräytymiseen todeten, että merkityksellistä toimijan määräytymisessä on käytetystä myyntimenetelmästä riippumatta se, missä vaiheessa puun korjuuta tuotteen omistusoikeus siirtyy. Hyödykekatteen laajenemisen johdosta sekä markkinoille saattamisen määrittelyjen tarkentuessa toimijoiden määrä metsäkatoasetuksen myötä laajenee ja koskee hyvin erilaisia luonnollisia henkilöitä ja yrityksiä, jotka saattavat tuotteita markkinoille. EU:n sisällä tapahtuvassa tuotannossa toimijan

määrittelyyn vaikuttaisi jatkossa näin ollen hyödykkeistä valmistettujen tuotteiden omistajuuteen sekä sopimuksellisiin menettelyihin liittyvät asiat.

Suomessa EU:n puutavara-asetuksen kansallista toimeenpanoa valmistelleen työryhmän loppuraportissa ehdotettiin, että Manner-Suomessa metsänomistajan asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä perustuisi metsänkäyttöilmoitukseen ja luovutusmittaustodistukseen. Puutavaralain esitöissä (HE 97/2013 vp, s. 20–21) todetaan, että ”Kotimaisen puutavaran laillisuuden valvonta perustuisi kuten nykyisinkin metsälaissa edellytettyyn metsänkäyttöilmoitukseen. Saamiensa metsänkäyttöilmoitusten osalta Suomen metsäkeskus valvoo, että metsän käsittely kussakin tapauksessa täyttää metsälain vaatimukset. Metsänomistajan puutavaran mittauksen yhteydessä saama mittaussasiakirja on asiakirja, jolla voidaan varmistaa puutavaran alkuperä. Metsälain valvonnassa ja siitä tehtävässä raportoinnissa huomioon puutavara-asetuksessa asetetut velvoitteet viranomaisvalvonnasta.” Ruokavirastolla on ollut myös käytössä tekninen käyttöyhteys Suomen metsäkeskuksen järjestelmiin, jolloin Ruokavirastolla on ollut mahdollisuudet tarkastaa, että metsälain valvonta täyttää myös EU:n puutavara-asetuksessa valvonnalle säädetyt vaatimukset. Myös EU:n metsäkatoasetuksen osalta kotimaisen puutavaran kansallisen lainsäädännön noudattamisen todentaminen perustuisi metsälaissa edellytettyyn metsänkäyttöilmoitukseen ja sen automaattiseen käsittelyyn sekä metsälain valvontaan Suomen metsäkeskuksessa.

Muutos nykytilanteeseen verrattuna on merkittävä vaatimusten laajentuessa kattamaan uusia hyödykkeitä ja niistä tuotettuja tuotteita. EU:n metsäkatoasetuksen mukaan toimijoiden tulee 31.12.2025 alkaen noudattaa asianmukaista huolellisuutta silloin kun ne aikovat saattaa markkinoille asetuksessa määritellyistä hyödykkeistä tuotettuja tuotteita. Asianmukaisen huolellisuuden toteuttamisen sisältöä on kuvattu edellä luvussa 2.4. Asetuksen mukaan asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiin on kuuluttava kolme osatekijää: tietovaatimukset, riskinarviointi ja riskiä vähentävät toimenpiteet. Suurilla kauppaa käyvillä on samat velvoitteet kuin toimijoilla. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän tietovaatimukset ovat metsäkatoasetuksessa huomattavasti puutavara-asetusta tiukemmat ja yksityiskohtaisemmat. Toimija voi noudattaa asetuksen 13 artiklan mukaista yksinkertaista asianmukaisen huolellisuuden menettelyä, jos yrityksen hankintaketjussa kaikki hyödykkeet/tuotteet hankitaan maasta tai maista, jotka on luokiteltu alhaisen riskin maiksi tai maiden osiksi. Tällöin toimijoiden ei tarvitse täyttää 10 (riskinarviointi) ja 11 (riskin vähentäminen) artiklojen mukaisia velvoitteita.

Asetuksen tarkoittamista hyödykkeistä valmistettuja, asetuksen liitteen I mukaisia tuotteita saa saattaa markkinoille tai viedä vain, jos kaikki asetuksen 3 artiklan edellyttämät velvoitteet täyttyvät: tuotteet ovat metsäkatovapaita eli valmistuksessa ei ole käytetty asetuksen mukaista metsäkatoa tai metsien tilan heikkenemistä aiheuttaneita hyödykkeitä, ne on tuotettu tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ja tuotteesta on annettu asianmukaista huolellisuutta koskeva DD-vakuutus. Toimijat vakuuttavat ennen tuotteiden saattamista markkinoille tai ennen vientiä komission EUDR-tietojärjestelmässä, että tuotteet ovat asetuksen vaatimusten mukaisia. Tämä tarkoittaa, että asianmukaista huolellisuutta on noudatettu ja että riskiä ei ole havaittu lainkaan tai on havaittu vain merkityksettömän alhainen riski siitä, että tuotteet eivät olisi metsäkatovapaita.

Asianmukainen huolellisuus olisi jatkossakin tarkoituksenmukaista perustaa puutavaran osalta olemassa oleviin prosesseihin ja dokumentteihin. Pääsääntöisesti asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä voisi puutavaran osalta koostua puukauppasopimuksesta, metsänkäyttöilmoituksesta sekä puutavaran mittaustodistuksesta, jotka muodostaisivat perustan puuhyödykkeistä tuotettujen tuotteiden asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiselle.

3.4 Kotimaassa tuotettavien hyödykkeiden tietovaatimukset ja alkuperätiedot

3.4.1 Tietovaatimukset ja alkuperätieto osana asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiä sekä DD-vakuutusta

EU:n metsäkatoasetuksen 12 artiklan mukaisesti toimijan tulee perustaa asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseksi menettelyistä ja toimenpiteistä muodostuva niin kutsuttu asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä. Osana järjestelmää toimijoiden tulee kerätä tietoa, joka mahdollistaa tuotteen alkuperän todentamisen. Alkuperää ja toimitusketjua koskevan tiedon lisäksi toimijoiden edellytetään keräävän maantieteelliset koordinaatit maa-alueista, joilla kyseiset hyödykkeet on tuotettu. Tuotteen tuotannossa käytetystä hyödykkeestä ilmoitettava maantieteellinen sijainti tulee kuvata vähintään yhtä leveys- ja yhtä pituusastetta vastaavilla leveys- ja pituuskoordinaateilla ja vähintään kuuden desimaalin tarkkuudella. Yli neljän hehtaarin suuruisten maa-alueiden osalta tämä voidaan esittää käyttäen monikulmioita, joihin sisältyvät kunkin maa-alueen sijainnin kuvaavat riittävät leveys- ja pituusasteet. Nautakarjan osalta ilmoitetaan kaikki tilat, joilla nautaeläimiä on pidetty.

Asetuksen artiklan 9 mukaisesti kerättyjen tietojen perusteella toimijan tulee arvioida asetuksen vastaisuuden riskiä tuotantoketjussa (10 artikla) ja tarvittaessa suorittaa toimenpiteitä riskin vähentämiseksi (artikla 11). Kun Suomi komission täytäntöönpanoasetuksen myötä asettui matalaan riskiluokkaan, on toimijoiden mahdollista hyödyntää yksinkertaistettua asianmukaista huolellisuutta Suomessa tuotettujen hyödykkeiden ja niistä valmistettujen tuotteiden osalta (artikla 13), jolloin toimijoiden ei tarvitse täyttää 10 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteita, ellei erityistä tarvetta ilmene. Lisäksi 4 artiklan 8 kohdan mukaan pk-toimijoiden ei tarvitse noudattaa asianmukaista huolellisuutta sellaisten asianomaisten tuotteiden osalta, jotka sisältyvät sellaisiin asianomaisiin tuotteeseen tai jotka on tehty sellaisista asianomaisista tuotteista, joiden osalta on jo noudatettu asianmukaista huolellisuutta ja joiden osalta asianmukaista DD-vakuutus on jo toimitettu.

Toimijoiden on säilytettävä vähintään viiden vuoden ajan kaikki asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvät asiakirjat ja ne on annettava pyynnöstä toimivaltaisten viranomaisten saataville. Lisäksi toimijoiden, jotka eivät kuulu pk-yrityksiin, on vuosittain raportoitava julkisesti asianmukaisen huolellisuuden järjestelmästä, mukaan lukien toimet, joita ne ovat toteuttaneet velvoitteiden täyttämiseksi. Metsäkatoasetuksesta raportointi julkisesti on mahdollista sisällyttää toisiin EU:n asianmukaista huolellisuutta koskevien säädösten raportointiin.

Asetuksen 9 artiklan mukaan asianmukaisen huolellisuuden tietovaatimukset sisältävät tuotteen kuvauksen, tuotteiden määrän, tuotantomaa ja sen osan sekä kaikkien maa-alueiden sijainnin, joilla hyödykkeet, joita tuote sisältää, on valmistettu. Samoin tietovaatimukset sisältävät myyjän ja ostajan tiedot sekä pätevät ja todennettavissa olevat tiedot siitä, että tuotteet ovat metsäkatoa aiheuttamattomia. Lisäksi markkinoille saattamisen yhteydessä annettavassa DD-vakuutuksessa tulee 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoittaa tuotteen alkuperää koskevat tiedot asetuksessa listatuista hyödykkeistä, joita on käytetty tuotteen tuotannossa. Ilmoitettavia tietoja ovat toimijan nimi, tuotteen koodi ja vapaamuotoinen kuvaus, määrä, tuotantomaa ja maantieteellinen sijainti koordinaateilla, aiempien DD-vakuutusten viitenumero ja tarkistusnumero, vakuutus asianmukaisen huolellisuuden noudattamisesta sekä toimijan allekirjoitus.

3.4.2 Kotimaisten nautaeläinten tietovaatimukset ja alkuperätiedot

Suomessa lihakarjatiloja oli vuonna 2024 vajaa 2500, lypsykarjatiloja hieman alle 3900 ja tiloja, joilla oli sekä liha- että lypsykarjaa noin 250 eli nautatiloja oli yhteensä noin 6600. Suurempia teollisen mittakaavan nautanlihan teurastamolaitoksia oli 5 kappaletta, lisäksi 29 pienempää nautanlihan teurastukseen rekisteröityä toimijaa.

Nykyinen EU:n puutavara-asetus on koskenut vain metsäsektorin toimijoita, ja näin ollen asianmukaisen huolellisuuden noudattamisen menettelyt ovat nautasektorille uusi vaatimus. Asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiseksi toimijan tulee kerätä tietoa, joka mahdollistaa tuotteen alkuperän todentamisen. Nautahyödykkeestä tehtyjen tuotteiden osalta asianmukaisen huolellisuuden järjestelmään tiedot voidaan saada hyödyntämällä esimerkiksi olemassa olevia viranomaisrekistereitä kuten eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriä (EPR), nautarekisteriä ja peltolohkorekisteriä sekä toimijoiden omia järjestelmiä. DD-järjestelmä voi sisältää muutakin dokumentaatiota kuten esimerkiksi tuotantosopimuksen. Toimija (esimerkiksi tilamyynti) voi valtuuttaa edustajan laatimaan puolestaan DD-vakuutuksen komission tietojärjestelmään. Vastuu siitä, että asianomainen tuote on artiklan 3 mukainen, säilyy kuitenkin toimijalla.

Eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteri (EPR) on Ruokaviraston omistama eläintenpidon ja pitopaikkojen rekisteröintiin tarkoitettu tietojärjestelmä. Eläintenpitäjärekisterin avulla tehdään ja hallitaan eläintenpitoon ja pitopaikkoihin (ml. nautaeläimet) liittyviä ilmoituksia sekä niihin liittyviä muutoksia. Asiantuntijapalvelulla eläintenpitäjät voivat tehdä eläintenpitoon ja pitopaikkoihin liittyviä muutoksia. Jokaisen, joka pitää yhtä tai useampaa nautaeläintä, on rekisteröitävä nautojen pitämiseen tarkoitettu pitopaikka sekä ilmoitettava niissä tapahtuva nautojen pitotoiminta ennen eläintenpidon aloittamista. Pitopaikkojen sijaintitietojen osalta rekisteristä löytyy pitopaikan osoitetiedot sekä koordinaatit. Pitopaikan tiedoissa tapahtuvista muutoksista on ilmoitettava 30 vuorokauden sisällä.

Nautarekisteri on nautaeläinten yksilöeläinrekisteri. Rekisterissä olevia eläimen yksilötietoja ovat nautan EU-tunnus, syntymäaika, sijaintitieto, rotu, sukupuoli, emätieto, eläimen käyttötarkoitus tai tuotantomuoto, sekä omistajatiedot. Näiden lisäksi teurastamot ja välittäjät tekevät teurastus- ja välitysilmoitukset nautarekisteriin. Hävityslaitokset tekevät hävitysilmoituksia keräämistään kuolleista naudoista, joten jokaisen elintarvikeketjun ulkopuolellekin jääneen nautan jäljitettävyyden varmistetaan. Nautarekisteri on nautojen merkintään, rekisteröintiin, tapahtumiin ja siirtojen seurantaan tarkoitettu järjestelmä. Eläintenpitäjien on ilmoitettava omistuksessaan tai hallinnassaan olevien eläinten tapahtumat seitsemän vuorokauden kuluessa tapahtumasta rekisteriin.

Viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä eli peltolohkorekisteri (LPIS) on yksi Euroopan unionin säädösten edellyttämä maatalouden tukihallinnon perusrekisteri, joka perustuu ilma- ja satelliittikuviin. Se toimii yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) yhteydessä ja on sen keskeinen valvontamekanismi, jolla varmistetaan, ovatko lohkot oikeutettuja pinta-alatukeen sekä estää pinta-alaperusteisten tukien maksaminen päällekkäisille pinta-aloille. Lisäksi se tuottaa hallinnolle vertailupinta-alan, jota vasten viljelijöiden tukihakemuksissaan ilmoittamat pinta-alat tarkastetaan, ja jota käytetään perustana pinta-alaperusteisten tukien maksatuksessa. Peltolohkorekisteri perustuu tuenhakijan hallinnassa oleviin lohkoihin ja se sisältää kaiken maatalousmaan. Peltolohkorekisteri ei sisällä tietoa siitä, missä käytössä maatalousmaa on aikaisemmin ollut. EU-säädösten lähtökohtana on, että viljelijä on itse vastuussa ilmoittamisestaan pinta-aloista. Jäsenvaltiot hallinnoivat peltolohkorekisteriä ja ovat vastuussa järjestelmiinsä tallennettujen tietojen laadusta. Komissio huolehtii järjestelmien seurannasta. Peltolohkorekisteri on keskeinen väline, jonka perusteella komissio arvioi jäsenmaan hallinto-

ja valvontajärjestelmän luotettavuutta ja kykyä suojata EU:n rahastoja riskeiltä. Mikäli järjestelmissä ilmenee puutteita, komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja.

Komission tietojärjestelmään toimitettavaan DD-vakuutukseen liitetään nautan tuotantoketjun osalta kaikkien niiden tilojen maantieteellinen sijainti, joilla eläimiä on kasvatettu, ja muut asetuksen liitteessä II vaaditut tiedot. Asetuksen liitteen II kohdan 3 mukaisesti niiden asianomaisten tuotteiden osalta, jotka sisältävät nautaeläintä tai jotka on valmistettu nautaeläimiä käyttäen, ja sellaisten asianomaisten tuotteiden osalta, joiden ravintona on käytetty asianomaisia tuotteita, maantieteellisen sijainnin on viitattava kaikkiin tiloihin, joilla nautaeläimiä pidettiin. Lähtökohtaisesti on tulkittu, että ilmoitettaisiin vain yksi koordinaattipiste per tila. Tilalla tarkoitetaan asetuksessa laajasti kiinteistöjä, rakennelmia tai ulkotilassa tapahtuvan tuotannon tapauksessa ympäristöä tai paikkaa, jossa karjaa pidetään väliaikaisesti tai pysyvästi, joka vastaa EU:n eläinterveys säännösten (EU) 2016/429 pitopaikan määritelmää.

3.4.3 Kotimaisen puuraaka-aineen tietovaatimukset ja alkuperätiedot

Vuonna 2022 Suomessa tehtiin noin 136 000 puukauppaa. Verohallinnon puunostajan vuosi-ilmoitusaineiston mukaan puuta myi 92 567 y-tunnuksellista toimijaa vuonna 2022. Puunostajia, jotka olivat tehneet puunostajan vuosi-ilmoituksen, oli 876 vuonna 2022. Suomessa puukauppaa tehdään sekä pystykauppana, hankintakauppana että toimituskauppana. Pystykaupassa myyjä luovuttaa metsänhakuusopimuksella ostajalle oikeuden hakata ja kuljettaa kaupan kohteena olevat puut pois metsästä sovitun ajan kuluessa. Hankintakaupassa myyjä sitoutuu omalla kustannuksellaan toimittamaan sovitun määrän mitta- ja laatuvaatimusten mukaista puuta sovittuihin varastopaikkoihin sovittuna aikana.

Vuonna 2022 puukauppojen lukumäärästä 61 prosenttia ja kokonaisarvosta 71 prosenttia oli pystykauppoja. Hankintakauppoja tehtiin Verohallinnon puunostajan vuosi-ilmoitusaineiston perusteella noin 48 875 kappaletta. Yhden tai useamman puukaupan oli tehnyt 37 499 Y-tunnuksellista puunmyyjää. Lisäksi yli 4 000 puunmyyjää ilman yksilöivää tunnusta oli tehnyt hankintakauppoja. Edellä kuvattujen kauppataipojen ja määrien lisäksi esimerkiksi Metsähallitus Metsätalous Oy harjoittaa toimituskauppaa, jossa myyjä vastaa korjuun lisäksi myös kaukokuljetuksesta sekä sen kustannuksista, ja toimittaa puutavaran ostajan nimeämään luovutuspaikkaan.

Kuten luvussa 3.3 todetaan, metsänomistajan puutavaran mittauksen yhteydessä saama mittausasiakirja yhdessä metsänkäyttöilmoituksen kanssa, on muodostanut EU:n puutavara-asetuksessa asianmukaisen huolellisuuden toteutuksen. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän tarkoituksena on osoittaa, että toimija on pyrkinyt tekemään kaikkensa varmistuakseen siitä, että markkinoille saatettavan tuotteen osalta on vain merkityksettömän alhainen riski siitä, että se ei täyttäisi velvoitteita.

EU:n metsäkatoasetuksen myötä vaatimukset laajenevat ja koskevat useampia tuotteita. Kaiken markkinoille saatettavan puutavaran osalta on noudatettava asianmukaista huolellisuutta ja siitä tulee toimittaa DD-vakuutus. Asetuksessa ei oteta kantaa mihin asiakirjoihin raakapuun asetuksen mukaisuuden osoittaman tiedonkeruun sekä maantieteellistä alkuperää koskevien tietojen tulee toimijoiden asianmukaisen huolellisuuden -järjestelmissä perustua. Asianmukaisen huolellisuuden osoittaminen voidaan puutavaran osalta pääsääntöisesti tehdä jo käytössä olevien dokumenttien eli puukauppasopimukseen sekä metsänkäyttöilmoitukseen kerättävien tietojen pohjalta. Järjestelmät voisivat jatkossa kuitenkin sisältää muutakin puunkorjuuseen liittyvää dokumentaatiota. Mikäli jonkin kohteen osalta näiden dokumenttien pohjalta tunnistetaan riski asetuksen vastaisuudelle, muodostuu näiden kohteiden osalta tarve

kerätä lisätietoja. Näihin tietoihin perustuen toimijat vakuuttaisivat ennen markkinoille saattamista osana DD-vakuutusta, että tuotteet ovat tuotantoajankohtana metsäkatoa aiheuttamattomia. Lisäksi asianmukaisen huolellisuuden järjestelmään sisältyvät mittausasiakirjan tiedot.

Puukaupoista tehdään ostajan ja myyjän kesken metsänhakkuusopimus. Jokaisella puunostajalla on sopimuksissa yleensä samat perustiedot. Sopimuksessa merkitään yleensä kohteen sijainti (sijaintikunta, kylä, kiinteistön nimi ja kiinteistötunnus) sekä metsänhakkuusopimuksissa hakkuualueen rajaus maastoon metsänkäsittelykuvioittain. Lisäksi sopimuksessa on määrääriiot puutavaralajeittain eli puutavaran mitta- ja laatuvaatimukset. Metsänhakkuusopimuksessa sovitaan myös korjuuajasta ja hankintasopimuksessa hankintajan päättymisestä. Korjuu aika määrittää, minkä ajan sisällä puut tulee hakata. Metsänhakkuusopimuksella tai hankintasopimuksella voidaan myös sopia puukaupan ja hakkuun muista mahdollisista ehdoista kuten esimerkiksi puutavaran varastoinnista. Sopimusten laatimisen yhteydessä voidaan näin ollen toteuttaa korjuukohteen tietoihin ja omistusoikeuteen liittyviä tiedonkeruuvaatimuksia.

Hakkuista tehdään metsälain 14 §:n mukaisesti metsänkäyttöilmoitus metsätalousmaalla. Metsänkäyttöilmoitus on tehtävä Suomen metsäkeskukselle viimeistään 10 päivää ja aikaisintaan kolme vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista. Metsäkeskus voi myöntää poikkeuksen ilmoituksen tekemisen määräajasta. Metsänkäyttöilmoituksen tekemisestä vastaa maanomistaja tai hallintaoikeuden tai muun erityisoikeuden haltija tai näiden valtuuttama henkilö. Yleinen käytäntö puukaupoissa on, että puun ostaja tekee metsänkäyttöilmoituksen metsänomistajan puolesta valtakirjalla. Metsänkäyttöilmoituksella yhdistettynä metsäkeskuksen tekemään metsälain valvontaan voidaan todeta toimijoiden asianmukaisen huolellisuuden järjestelmässä kotimaisen puutavaran osalta sen lainmukaisuus.

Metsänkäyttöilmoitusta ei kuitenkaan tehdä kaikista hakkuista. Metsälain 14 §:n mukaan metsänkäyttöilmoitusta ei tarvitse tehdä 1) kotitarvehakkuista, 2) pienikokoisen puun hakkuusta tai 3) sähkölinjojen ja junaratojen reunavyöhykkeiden hakkuista eikä oja-, vesijohto- tai viemäriinjan hakkuusta eikä pienialaisista tie-, sähkö- tai muun vastaavan linjan hakkuusta. Metsänkäyttöilmoitus on kuitenkin näissäkin tilanteissa tehtävä silloin, kun hakkuu kohdistuu metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun erityisen tärkeään elinympäristöön. Näistä kotitarvehakkuut eivät kuulu EU:n metsäkatoasetuksen piiriin, sillä ne eivät määritelmällisesti päädy markkinoille. Metsänkäyttöilmoitusta ei tarvitse tehdä asemakaava-alueilta lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen osoitettuja alueita eikä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelta, lukuun ottamatta maa- ja metsätalousvaltaiset alueet ja virkistysalueet. Ilmoitusta ei myöskään tehdä alueilta, joilla on voimassa toimenpiderajoitus asemakaavan laatimiseksi. Edellä kuvattujen hakkuiden sekä alueiden osalta toimijan on osoitettava hakkuun lainmukaisuus muulla tavalla, esimerkiksi viranomaisen alueella tehtäviin toimenpiteisiin myöntämällä luvalla tai lupaviranomaisen toimivaltansa rajoissa antamalla suostumuksella.

Puutavaran luovutusmittauksen suorittavat myyjä ja ostaja tai heidän edustajansa sopimuksen mukaan. Luovutusmittauksesta on laadittava päivätty mittausasiakirja, johon merkitään seuraavat tiedot: mittausosapuolten (esim. myyjän ja ostajan) nimet ja osoitteet; mittaus tuloksen tilavuuden, painon tai yksikkömäärän mittayksikössä tai tiedot, joiden perusteella mittaus tulos voidaan laskea; mitatun puutavaran yksilöivät tiedot (tehdasmittauksessa myös mittauspaikka), mittausmenetelmä, tehdasmittaja sekä mittauskustannuksen maksaja. Mittausasiakirjasta voidaan todentaa markkinoille saatetun puutavaran lopullinen kokonaismäärä.

Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmät olisivat toimijoiden sekä kauppaa käyvien vastuulla ja he itse hallinnoisivat ja päivittäisivät niitä, vaikka niiden sisältö koostuukin eri järjestelmissä

olevista dokumenteista. Esimerkiksi metsänkäyttöilmoituksen tiedot ovat ladattavissa rajapinnan kautta sekä erillisenä paikkatietoaineistona.

Tuotteen kuvaus sisältyy puukauppasopimukseen, metsänkäyttöilmoitukseen sekä mittausasiakirjaan. Tuotteiden alustavat määrät sovitaan puukauppasopimuksella ja ilmoitetaan metsänkäyttöilmoituksessa. Lopulliset määrät tarkentuvat mittausasiakirjassa. Metsänkäyttöilmoitus on ilmoitus hakkuuaikomuksesta, joten sen sisältöön ei kuulu ajanjakso, jolla tuote on tuotettu. Tämä ajanjakso pääsääntöisesti sovitaan ja tieto saadaan puukauppasopimuksesta ja tarkempi ajankohta toimijoiden omista järjestelmistä. Myyjän ja ostajan tiedot ovat saatavilla puukauppasopimuksessa.

Keskeinen tietosisältö asianmukaisen huolellisuuden järjestelmässä ovat pätevät ja todennettavissa olevat tiedot siitä, että tuotteet ovat metsäkatoa aiheuttamattomia eli raakapuun osalta tuotantohetkellä tiedossa oleva maa-alueen jatkokäyttömuoto, mikäli kyse on maankäytön muutoksesta asetuksen tarkoittamaan maatalouskäyttöön sekä tieto siitä, mikäli kohteen arvioidaan olevan asetuksen tarkoittama metsien tilan heikkenemistä koskeva metsäalue. Suomessa riski sille, että tällaisilta kohteilta hankitaan raakapuuta, on hyvin pieni ja pääsääntöisesti hankittava puu täyttää metsäkatoasetuksen vaatimukset.

Edellä luvussa 3.4.1 on kuvattu DD-vakuutuksessa edellytetyt tiedot. Näistä tiedoista vaihtuvia tietoja raakapuun osalta ovat tuotteen kuvaus, määrä sekä tuotantomaa ml. maantieteellinen sijainti. Jos tuotteen valmistuksessa on käytetty useammalta eri maa-alueelta korjattua raakapuuta, on ilmoitettava kaikkien maa-alueiden maantieteellinen sijainti (9 artiklan 1 kohdan d alakohta). Maa-alueiden sijainnin osalta toimijat voivat hyödyntää esimerkiksi metsänkäyttöilmoituksen tietoja, jossa kuviot ovat vektorimuotoista (polygon) paikkatietoaineistoa. Suurin osa metsänkäyttöilmoituksista tehdään puun ostajien tai muun metsänomistajan valtuuttaman tahon toimesta. DD-vakuutukset toimitettaisiin komission ylläpitämään EUDR-tietojärjestelmään joko rajapintaa pitkin suoraan toimijoiden omista järjestelmistä tai mikäli tämä ei ole mahdollista, komission tarjoaman käyttöliittymän kautta. Kyseiseen järjestelmään voidaan toimittaa rajapintaa pitkin suoraan paikkatietomuotoista aineistoa.

3.5 Ahvenmaan maakunnan asema ja suhde Ahvenanmaan itsehallintolakiin

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n (Maakunnan lainsäädäntövalta) 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua. Tämän ohella mainitun pykälän 15 ja 18 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta sekä maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan valtakunnalla on kuitenkin toimivalta asioissa, jotka koskevat ulkomaankauppaa. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon vastuu jakautuu itsehallintolain toimivallanjaon mukaisesti. Näin ollen maakunta vastaa EU-säädösten täytäntöönpanosta, siltä osin kuin asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan.

EU:n metsäkatoasetuksen tavoitteena on edistää maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämistä ja sen soveltamisala kattaa siten EU:n ympäristönsuojelun politiikka-alaa. Metsäkatoasetuksen johdanto-osan kappaleen mukaan asetuksella olisi varmistettava asianmukainen tasapaino siinä, että suojellaan niiden toimijoiden ja kauppaa käyvien oikeutettuja odotuksia, jotka saattavat markkinoille asianomaisia hyödykkeitä ja asianomaisia tuotteita tai vievät niitä, samalla kun minimoidaan toimitusketjujen äkilliset häiriöt, ja siinä, että kunnioitetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistettua ympäristönsuojelua koskevaa perusoikeutta.

EU:n metsäkatoasetuksen 14 artiklassa säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta. Hallintoasioissa toimivalta määräytyy pääsääntöisesti lainsäädäntövallan jaon perusteella. Metsäkatoasetuksen toimivaltainen viranomainen Ahvenanmaan maakunnassa osoitetaan myöhemmin ja siitä tarvittaessa säädetään erikseen.

3.6 Yritysvastuudirektiivi

EU:n yritysvastuudirektiivi tuli voimaan 25.7.2024 ja sen kansalliselle täytäntöönpanolle on aikaa kaksi vuotta. Direktiivin sääntelyllä varmistetaan, että soveltamisalaan kuuluvat yritykset tunnistavat toimintansa haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset Euroopassa ja sen ulkopuolella ja puuttuvat niihin. Tavoitteena on ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja ympäristösuojelun lisääminen maailmanlaajuisesti vaikuttamalla siihen, että yritykset huomioivat kestävyysseikat aiempaa kattavammin päätöksissään.

Yritysvastuudirektiiviä sovelletaan EU:n ja sen ulkopuolisiin yrityksiin, joilla on yli 450 miljoonan euron liikevaihto Euroopassa. Yritysvastuudirektiivin keskeisenä sisältönä on vahvistaa yritysten huolellisuusvelvoite. Velvoitteen keskeisiä osatekijöitä ovat mahdollisten ja toteutuneiden haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistaminen ja niihin puuttuminen yrityksen omissa toiminnoissa, niiden tytäryrityksissä ja, jos ne liittyvät niiden arvoketjuihin, niiden liikekumppaneiden toiminnoissa. Lisäksi direktiivissä asetetaan suurille yrityksille velvoite hyväksyä ja panna täytäntöön parhaansa mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä koskeva siirtymäsuunnitelma, joka on Pariisin sopimuksen vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen sekä eurooppalaisen ilmastolain välitavoitteiden mukainen.

Yritysvastuudirektiivissä säädetään yleisistä horisontaalisista puitteista erittäin suuren yritysten kestävää toimintaa koskevalle huolellisuusvelvollisuudelle. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetään direktiivin suhteesta muihin säädöksiin. Sen ja komission ohjeasiakirjan mukaan, jos metsäkatoasetuksen asianmukaista huolellisuutta koskevat säännöt ovat ristiriidassa yritysvastuudirektiivin yleisten sääntöjen kanssa, metsäkatoasetuksen säännökset ovat erityissäännöksinä etusijalla suhteessa yritysvastuudirektiivin yleissäännöksiin siltä osin, kuin niissä säädetään laajemmista tai yksityiskohtaisemmista velvoitteista, joilla pyritään samoihin tavoitteisiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista. Lailla on tarkoitus antaa EU:n metsäkatoasetuksen edellyttämiä kansallisia säännöksiä. Asetusta täydentävä laki ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain asetuksen kanssa. Suurin osa metsäkatoasetuksen säännöksistä ei edellytä kansallisia säännöksiä soveltamisen tueksi vaan täydentävää sääntelyä olisi tarpeen säätää vain toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen tehtävistä sekä hallinnollisista seuraamuksista. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevien ehdotusten johdosta. Samoin rikoslain säännöstä puutavararikoksesta ehdotetaan muutettavaksi ja siirtymäajan jälkeen kumottavaksi. Esityksen kansallinen täydentävä sääntely liittyy erityisesti EU:n metsäkatoasetuksen 3 luvun (Jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaisen

viranomaisten veloitteet) artikloiden sekä 32 artiklan (perustellut huolenaiheet) täydentämiseen. Lakiin ei lähtökohtaisesti sisältyisi sellaisia säännöksiä, jotka olisi valmisteltu yksinomaan kansallisista syistä.

Luvussa 4.1 selostetaan, miltä osin EU:n metsäkatoasetus edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä ja mitkä ovat keskeiset ehdotukset kansalliseksi lainsäädännöksi. Samoin kuvataan se, miltä osin EU-sääntely jättää kansallista liikkumavaraa ja kuinka sitä ehdotetaan käytettäväksi. Lähtökohtana esityksessä on se, että kansallisella lailla ei säädettäisi EU:n metsäkatoasetuksen vähimmäistason ylittävää sääntelyä. Kansallisessa täytäntöönpanossa keskeistä on myös suhteellisperiaate, jonka mukaan toteutettavan toimenpiteen vaikutukset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen viitataan myös komission antamassa metsäkatoasetuksen tulkintaa koskevassa ohjeasiakirjassa. Ohjeasiakirjan johdannossa (s.2) todetaan, että suhteellisuusperiaate on yksi unionin oikeuden yleisistä periaatteista, jota sovelletaan unionin lainsäädännön tulkintaan ja täytäntöönpanoon. Luvussa 12 on tarkemmin arvioitu kansallisen liikkumavaran käyttämistä perustuslain näkökulmasta.

4.1.2 Toimivaltainen viranomainen, tarkastukset ja perustellut huolenaiheet

Uudessa laissa säädettäisiin toimivaltaisesta viranomaisesta. EU:n metsäkatoasetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti on mahdollista kansallisesti nimetä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen. Asetus näin ollen jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, kuinka monta toimivaltaista viranomaista jäsenvaltion on mahdollista nimetä. Suomessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi ehdotetaan asetettavaksi Ruokavirasto. Useamman toimivaltaisen viranomaisen nimeämiseksi ei Suomessa katsota olevan tarvetta, mitä on tarkemmin arvioitu luvussa 5.1.1. Ehdotettavan lain ja metsäkatoasetuksen täytäntöönpanoa hoitaisi osaltaan myös Tulli ja Suomen metsäkeskus.

Metsäkatoasetuksen 14 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, toiminnallinen riippumattomuus ja resurssit. Asetuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä jäsenvaltioille osoitettu velvoite tarkoittaa, joten voidaan katsoa, että säännös jättää jäsenvaltiolle jonkin verran kansallista liikkumavaraa veloitteen toteuttamisessa. Toimivaltaisen viranomaisen riittävien valtuuksien varmistamiseksi laissa säädettäisiin tarkastusten suorittamisessa tarpeellisista oikeuksista päästä kulkuneuvoihin sekä liike-, varasto ja muihin tiloihin. Samoin säädettäisiin mahdollisuudesta tietyissä tilanteissa tehdä tarkastuksia myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Ruokavirastolla olisi myös mahdollisuus valtuuttaa Suomen metsäkeskus tai ulkopuolinen asiantuntija tekemään tarkastuksia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös toimivaltaisen viranomaisen tietojensaannista toimijoilta ja kauppaa käyviltä sekä viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta. Ruokaviraston toiminnallista riippumattomuutta voidaan katsoa tukevan se, että kyseessä on viranomainen. Ruokaviraston resursseista on selostettu tarkemmin luvussa 4.2.2.

Asetuksen 16 artiklan 8–10 kohdissa säädetään siitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät tietyn asetuksessa todetun vähimmäismäärän tarkastuksia vuodessa. Tämä ehdotetaan kansallisesti varmistettavaksi niin, että tarkastusmääriä koskevasta toimivaltaisen viranomaisen vähimmäisveloitteesta säädettäisiin laissa. Asetuksen sääntely velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan tarkastusmääristä eikä jätä kansallista liikkumavaraa tarkastusten vähimmäismäärän suhteen. Sen sijaan ei ole tarkoituksenmukaista säätää lailla asetuksen mukaista tarkastusten vähimmäismäärää tiukemmasta veloitteesta Ruokavirastolle. Maa- ja metsätalousministeriöllä olisi kuitenkin mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta.

Asetuksen 20 artiklassa säädetään puolestaan toimivaltaisten viranomaisten kustannusten kattamisesta. Säännös sisältää kansallista liikkumavaraa niin, että jäsenvaltiot voivat halutessaan antaa toimivaltaisille viranomaisille luvan periä kustannukset vaatimustenvastaisuustapauksissa. Toisaalta kansallista liikkumavaraa on rajattu siltä osin, että kustannukset on kuvattu tarkemmin asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirastolla olisi oikeus periä kustannukset asetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa. EU:n metsäkatoasetuksen sääntelyyn sisältyy näin ollen kansallista liikkumavaraa ja tämän osalta kansallisesti säädettäisiin toimijoille ja kauppa käyville velvoite, joka menee asetuksen edellyttämää vähimmäissääntelyä pidemmälle. Tämä olisi tarkoituksenmukaista, koska se koskisi nimenomaan vaatimustenvastaisuustilanteita ja esimerkiksi testauskustannukset voivat muodostua toimivaltaiselle viranomaiselle huomattaviksi.

Laissa säädettäisiin myös Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuudesta, minkä myötä metsäkeskuksen olisi ilmoitettava Ruokavirastolle, jos sillä on todennäköisiä perusteita epäillä metsälaissa säädetyn metsänkäyttöilmoitukseen liittyvän laiminlyönnin tapahtuneen. EU:n metsäkatoasetuksen 3 artiklan mukaan asetuksessa tarkoitettujen hyödykkeiden tuotteet on tuotettava tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti, jotta ne voidaan saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai viedä. Metsänkäyttöilmoituksen avulla voidaan arvioida suomalaisen puutavaran laillisuutta. Samoin metsänkäyttöilmoitus olisi keskeinen osa puutuotteiden asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää. Metsäkeskuksella on vastaavanlainen ilmoitusvelvollisuus myös voimassa olevan puutavaralain nojalla, joten metsäkeskukselle ei säädettäisi nykytilanteeseen verrattuna uusia tehtäviä.

Uusi elementti verrattuna EU:n puutavara-asetukseen on EU:n metsäkatoasetuksen 31 artiklassa säädetty luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden mahdollisuus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle perusteltuja huolenaiheita. Tähän liittyen asetus jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, missä ajassa toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava tekemistään toimenpiteistä huolenaiheen esittäjälle. Määräaika on asetuksen mukaan 30 päivää, jollei kansallisessa lainsäädännössä toisin esitetä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi määräajaksi 3 ja joissain tilanteissa 6 kuukautta, koska perustellut huolenaiheet voivat olla toimivaltaiselle viranomaiselle työläitä ja hankalasti selvitettäviä ja niiden määrää on ennakolta vaikea arvioida. Vastaavanlainen määräaika on säädetty myös Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (1171/2022, jäljempänä *ilmoittajansuojelulaki*) ilmoitusten käsittelylle. Laissa säädettäisiin kirjallisesta esitysmuodosta, mikä ei sisälly asetuksen 31 artiklan sääntelyyn, mutta olisi tarkoituksenmukainen täsmennys johtuen ensinnäkin siitä, että huolenaiheen tulee olla perusteltu ja toisaalta siitä, että Ruokaviraston tulee arvioida esitetty huolenaihe ja ilmoittaa sen esittäjälle toimenpiteistä. Kirjallisella muodolla varmistetaan, että Ruokavirasto pystyy asianmukaisesti käsittelemään perustellun huolenaiheen, mikä on merkityksellistä paitsi huolenaiheen esittäjän myös huolenaiheen mahdollisena kohteena olevan tahon kannalta. Metsäkatoasetuksen 31 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään toimenpiteistä, joilla suojellaan perusteltujen huolenaiheiden esittäjien henkilöllisyyttä. Tähän liittyen ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilöllisyyden salassapidosta.

4.1.3 Hallinnolliset seuraamukset

Hallinnollisiin seuraamuksiin liittyen EU:n metsäkatoasetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä väliaikaisista toimenpiteistä. Säännöksessä on kansallista liikkumavaraa sen suhteen, toteutetaanko toimenpiteet säätämällä tuotteiden takavarikoinnista vai säätämällä tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen tai viennin keskeyttämisestä. Esityksessä ehdotetaan kansallisesti säädettäväksi väliaikaisesta keskeyttämisestä. Asetuksen mukaan mahdollisuudesta keskeyttämisestä on säädettävä niitä

tilanteita varten, joissa on havaittu mahdollinen EU:n metsäkatoasetuksen noudattamatta jättäminen muun muassa tarkastuksen tai komission tietojärjestelmässä määritetyn riskin perusteella.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös korjaavista toimenpiteistä. EU:n metsäkatoasetuksen 24 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on vaatimustenvastaisuustilanteissa viipymättä vaadittava toimijaa tai kauppaa käyvää toteuttamaan asianmukaiset ja oikeasuhtaiset korjaavat toimenpiteet. Artiklan 2 kohdassa on lueteltu neljä vaihtoehtoa, joista vähintään yksi on kuuluttava toimijalta tai kauppaa käyvältä vaadittaviin korjaaviin toimenpiteisiin. Artiklan yhteydessä ei ole nimenomaisesti säädetty jäsenvaltiolle korjaamistoimenpiteitä koskevaa kansallisen lainsäädännön säätämisvelvoitetta. Korjaavista toimenpiteistä säätäminen on kuitenkin kansallisesti tarkoituksenmukaista, koska kyse on kansallisesti hallinnollisista seuraamuksista. Erityisesti toimenpiteiden kohteena olevien tahojen oikeusturvan näkökulmasta täsmälliset kansalliset säännökset asiasta ovat välttämättömiä. Se, että asetuksen 24 artiklan 2 kohdan mukaan käytettävissä on oltava vähintään yksi neljästä toimenpiteestä, voidaan katsoa osaltaan sisältävän kansallista liikkumavaraa käytettävissä olevien korjaavien toimenpiteiden suhteen. Laissa ehdotetaan säädettäväksi korjausmääräyksestä, mikä vastaisi asetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä toimenpidettä. Samoin laissa säädettäisiin kiellosta, jonka mukaan Ruokavirasto voisi kieltää toimijaa tai kauppaa käyvää saattamasta markkinoille, asettamasta saataville markkinoilla tai viemästä sellaisia tuotteita, joiden osalta ei ole noudatettu korjausmääräystä. Kyseisen kieltä koskevan säännöksen voidaan katsoa vastaavan asetuksen 24 artiklan 2 kohdan b alakohdan kieltä koskevaa toimenpidettä. Edelleen laissa säädettäisiin tuotteen poistamisesta markkinoilta, mikä vastaisi asetuksen c alakohdassa tarkoitettua toimenpidettä. Väliaikaisesta kiellosta edellytetään säädettäväksi myös asetuksen 25 artiklan 2 kohdan e alakohdassa. Sen osalta asetuksessa viitataan vakavaan rikkomiseen tai toistuviin rikkomisiin. Kyseisen sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan osaltaan päällekkäistä 24 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa. Kiellosta on tarkoituksenmukaista säätää kansallisesti vain kerran ja se olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa säätämällä kiellosta osana korjaavia toimenpiteitä, ja tällöin siihen ei sisältyisi asetuksen 25 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaista rajausta vakaviin tai toistuviin rikkomisiin.

Kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi 24 artiklan 2 kohdassa siltä osin, että d alakohdan mukaisesta tuotteen lahjoittamisesta hyväntekeväisyyteen ei nimenomaisesti säädettäisi laissa. Toisaalta laissa säädettäisiin hävittämismääräyksestä, minkä yhteydessä Ruokavirasto voisi tarvittaessa määrätä, miten tuotteen suhteen on meneteltävä. Tällainen muu menettely voisi tarvittaessa sisältää myös hyväntekeväisyyteen lahjoittamisen. Kansallisesti säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa korjausmääräyksen ja kiellon tehosteeksi uhkasakko sekä hävittämismääräyksen tehosteeksi teettämishukka, minkä voidaan katsoa vastaavan asetuksen 24 artiklan 4 kohdan sääntelyä.

Laissa säädettäisiin lisäksi yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyn kiellosta. Metsäkatoasetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltion on vahvistettava säännöt, joita sovelletaan, jos toimijat tai kauppaa käyvät rikkovat metsäkatoasetusta. Artiklan 2 kohdassa on lista seuraamuksista, mihin liittyen kansallisen liikkumavaran voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan suhteellisen kapea, sillä artiklan sanamuodon mukaan seuraamusten on käsitettävä 2 kohdassa listatut asiat. Artiklan 2 kohdan f alakohdan mukainen kiello säädettäisiin kansallisessa laissa noudattaen asetuksen sanamuotoa siinä, että kieltomenettely sidottaisiin vakavaan rikkomiseen tai toistuviin rikkomisiin. Laissa viitattaisiin rikkomusten osalta 13 artiklan rikkomiseen.

4.1.4 Hallinnolliset sanktiot

EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklassa säädetään seuraamuksista. Asetuksen 25 artiklan 1 kohta sisältää yleisluontoisen seuraamussäännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan, jos toimijat ja kauppa käyvät rikkovat tätä asetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ne pannaan täytäntöön. Tämän lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kyseisten seuraamusten on käsitettävä kohdassa listattuja seuraamuksia, joita ovat sakot, tuotteiden menetetyksi tuomitseminen, tulojen menetetyksi tuomitseminen, sulkeminen hankintamenettelyn ulkopuolelle, väliaikainen kieltö ja kieltö noudattaa yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä. Artikla ei kuitenkaan edellytä, että jokaisesta asetuksen velvoitteen rikkomisesta olisi voitava määrätä kaikki mainitut seuraamukset. Artiklaan ei lähtökohtaisesti sisälly kansallista liikkumavaraa sen suhteen, mistä seuraamuksista tulee kansallisesti säätää, koska sääntelyn tulisi kattaa kaikki 25 artiklan 2 kohdassa säädetyt seuraamukset. Sen sijaan sääntely on yleisluontoista sen osalta, että artiklan 1 kohdassa viitataan asetuksen rikkomiseen yleisesti. Näin ollen se käytännössä tarkoittaa, että kansallista liikkumavaraa on huomattavasti sen suhteen, minkä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden rikkomisista tulisi mikäkin seuraamus tai seuraamuksia määrättäväksi.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksujen osalta sekä rikkomusmaksusta että hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää sakkoseuraamuksesta, jonka enimmäismäärän oikeushenkilön kohdalla olisi oltava vähintään 4 prosenttia liikevaihdosta. Koska asetuksessa määritellyllä tavalla liikevaihtoon sidottu sanktio sopii Suomessa huonosti rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi, ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka suuruus määräytyy liikevaihdon mukaan. Asetuksessa on kansallista liikkumavaraa sen suhteen, että maksun enimmäismäärä voisi olla suurempikin kuin 4 prosenttia. Laissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi enimmäismääräksi 4 prosenttia liikevaihdosta, sillä sitä voidaan suomalaisessa oikeusjärjestelmässä pitää merkittävänä sanktiona. Luonnollisen henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus olisi 500–5000 euroa.

Niissä tilanteissa, kun hallinnollinen seuraamusmaksu muodostuisi euromäärältään suureksi, yli 100 000 euron suuriseksi, maksun määräisi Ruokavirastossa seuraamuskollegio. Metsäkatoasetuksessa ei edellytetä seuraamuskollegiosta säätämistä, mutta liikevaihtoon sidottu hallinnolliset seuraamusmaksut voivat tosiasiasa muodostua niin suuriksi, että määräämistoimivalta on perustuslaillisista syistä osoitettava monijäseniselle toimielimelle. Seuraamuskollegion valmisteluun liittyvää punnintaa on tarkemmin selostettu luvussa 5.1.4.

Edelleen laissa säädettäisiin rikkomusmaksusta, joka olisi seuraamuksena vähäisemmistä rikkomuksista kuin hallinnollisen seuraamusmaksun rikkomukset. Rikkomusmaksu olisi luonnolliselle henkilölle 300 euroa ja oikeushenkilölle yrityskoosta riippuen 500–3000 euroa. Se, että Ruokavirastolla olisi mahdollisuus määrätä vähäisemmistä rikkomuksista kiinteä euromääräinen maksu hallinnollisen seuraamusmaksun sijaan, olisi tarkoituksenmukaista myös hallinnon tehokkuuden näkökulmasta.

Asetuksen 25 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdissa säädetään tuotteiden menetetyksi tuomitsemisesta sekä tulojen menetetyksi tuomitsemisesta. Näistä ei kansallisesti ole tapana säätää hallinnollisten seuraamusten yhteydessä, vaan rikosoikeudellisina menettämisseuraamuksina. Asetuksen säännös velvoittaa laskemaan rikkomista koskevat sakot siten, että niillä tosiasiallisesti estetään saamasta rikkomuksen tuottamaa taloudellista hyötyä ja lisäksi tuomitsemaan menetetyksi asianomaiset tuotteet sekä tulot, jotka on saatu kyseisiin tuotteisiin liittyvistä liiketoimista. Suomen oikeusjärjestyksessä konfiskaatio eli

menettämisseuraamus on rikosoikeudellisessa menettelyssä tuomittava rikosoikeudellinen seuraamus, jonka edellytyksenä on laissa rangaistavaksi säädetty teko rikoslain 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan. Rikosoikeudellisia menettämisseuraamuksia ei pidetä Suomessa rangaistuksina vaan turvaamistoimina, joiden tarkoituksena on estää rikoksia ja poistaa jo tapahtuneiden rikosten vaikutuksia. Asetuksen nojalla menetetyksi tuomittavat tuotteet ja niihin liittyvät tulot eivät ehdotuksen mukaan liittyisi rikoksiin, minkä vuoksi niihin ei voida soveltaa RL 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä. Kun asetuksen seuraamukset on tarkoitus säätää kansallisesti hallinnollisina seuraamuksina, ei ole tarkoituksenmukaista säätää 2 kohdan b ja c kohtien seuraamuksista erikseen. Sen sijaan niiden voidaan tosiasiallisesti katsoa jo sisältyvän kansallisesti seuraamusmaksun suuruuden määrittelyssä asetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetyn taloudellisen hyödyn saamisen estämisen kautta. Ehdotetun lain taloudellisen hyödyn poisottamista koskevaa sääntelyä tullaan osin tarkastelemaan ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanon johdosta myöhemmin. Ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanon myötä tavarat voitaisiin tietyissä tilanteissa mahdollisesti tuomita menetetyksi rikosoikeudellisen menettämisseuraamussääntelyn (RL 10 luku) perusteella.

Metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan seuraamuksiin sisältyy myös d alakohdan mukainen määräaikainen sulkeminen enintään 12 kuukauden ajaksi julkisten hankintamenettelyjen sekä julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Säännös sisältää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, että ulkopuolelle sulkemisen keston tulee sananmukaisesti olla enintään 12 kuukautta. Artiklan 2 kohdan d alakohdasta ehdotetaan kansallisesti säädettäväksi niin, että ulkopuolelle sulkeminen tulisi määrättäväksi hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen yhteydessä. Kansallisesta liikkumavaraa käytettäisiin niin, että päätös julkisen hankintamenettelyn ja tarjouskilpailumenettelyn ulkopuolelle sulkemisesta tehtäisiin 6 kuukauden ajaksi. Tätä voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena, kun otetaan huomioon, kuinka merkittävästä puuttumisesta esimerkiksi elinkeinonharjoittajan oikeuksiin ulkopuolelle sulkemisessa on kyse.

4.1.5 Opastus ja tietojen vaihto

Metsäkatoasetukseen sisältyy myös sellaisia jäsenvaltioihin kohdistuvia velvoitteita, joiden osalta kansallisen täytäntöönpanon ei voida katsoa edellyttävän lailla säätämistä. Ensinnäkin Asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetään siitä, että jäsenvaltiot voivat antaa toimijoille teknistä ja muuta apua sekä opastusta. Artiklassa viitataan tähän liittyen esimerkiksi pk-yrityksiin ja luonnollisiin henkilöihin. Koska säännöstä ei ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon eikä toteuttamista ole tarkasti määritelty, voidaan sen täytäntöönpanossa katsoa olevan kansallista liikkumavaraa. Tekninen ja muu apu voisi tarkoittaa esimerkiksi rahoitusta. Artiklan 2 kohdassa säädetään puolestaan, että jäsenvaltioiden on helpotettava tietojen vaihtamista ja levittämistä erityisesti asetuksen 10 artiklan riskinarviointiin liittyen. Säännöksen muotoilu on velvoittava, mutta sen toteuttamisessa voidaan nähdä kansallista liikkumavaraa, koska velvoitetta ei ole yksilöity tarkasti. Voidaan katsoa, että jo tällä hetkellä tehdään esimerkiksi erilaista tiedon liikkumiseen liittyvää standardointityötä muun muassa metsäsektorilla, mikä helpottaa tietojen vaihtamista. Voidaan katsoa, että asetuksen 15 artiklan 1 ja 2 kohtien kansallinen liikkumavara ilmenee niin, että kyseisten kohtien toimeenpano ei käytännössä edellytä asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä vaikutusten arvioinnista

EU:n metsäkatoasetus ja ehdotus uudeksi metsäkatolaiksi muodostavat kokonaisuuden ja niitä tultaisiin soveltamaan rinnakkain. Kansallisella lailla täydennettäisiin voimassa olevaa EU:n metsäkatoasetusta erityisesti toimivaltaista viranomaista koskevan sääntelyn ja

seuraamussääntelyn osalta. Tämän johdosta tässä luvussa arvioidaan sekä metsäkatoasetuksen että hallituksen esityksen vaikutuksia Suomessa. Lähtökohtaisesti merkittävimmät vaikutukset johtuvat metsäkatoasetuksesta. Niiltä osin, kun kyse on hallituksen esityksen vaikutuksista, pyritään se nimenomaisesti vaikutusten arvioinnin yhteydessä toteamaan. Toisaalta tässä luvussa pyritään tunnistamaan myös säädösten yhteisvaikutuksia.

EU:n metsäkatoasetuksen olennaiset vaikutukset kohdistuvat talouteen – erityisesti yrityksiin – sekä ympäristöön ja viranomaisiin. Hallituksen esityksen pääasialliset vaikutukset liittyisivät puolestaan viranomaisiin sekä osaltaan myös talouteen. Vaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu erityisesti näitä olennaisia vaikutuslajeja. Esityksen vaikutusten arvioinnin tukena on ollut maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta tehty Luonnonvarakeskuksen selvitys ”EU:n metsäkatoasetuksen mahdolliset vaikutukset Suomessa” (2024), jossa kartoitettiin metsäkatoasetuksen liittyvän toimintaympäristön nykytilaa ja sen pohjalta tehtiin arviota asetuksen vaikutuksista sekä tarkasteltiin metsäkatoasetuksen toimeenpanoa muissa maissa. Samoin vaikutusten arvioinnin tukena on ollut Pellervon taloustutkimus ry:n (PTT) tekemä ”Selvitys EU:n metsäkatoasetuksen taloudellisista vaikutuksista suomalaisille yrityksille” (2025). PTT:n selvityksessä on arvioitu euromääräisiä suoria taloudellisia vaikutuksia yrityksille ja toimialoille, jotka metsäkatoasetuksen seurauksena joutuvat toteuttamaan asianmukaisen huolellisuuden järjestelmät sekä toimittamaan DD-vakuutukset asetuksen mukaisesti. Lisäksi metsäkatoasetuksen ja hallituksen esityksen luonnoksen vaikutuksia on arvioitu virkatyönä lainvalmistelun yhteydessä.

Esityksen vaikutusten arviointiin liittyy jonkin verran epävarmuuksia. Epävarmuutta on erityisesti yrityksiin kohdistuvissa vaikutuksissa. Vaikutuksia on arvioitu tilattujen selvitysten lisäksi valmistelun aikana komissiosta saatujen tietojen, kuten komission ohjeasiakirja ja FAQ-dokumentti, joita edelleen päivitetään komission toimesta, voimassa olevasta puutavaralainsäädännöstä saatujen kokemusten sekä asiantuntijoiden näkemysten perusteella. Lähtökohtaisesti esityksessä on pidättäydytty ehdottamasta asetuksen edellyttämän vähimmäistason ylittävää sääntelyä. Seuraamussääntelyn osalta esityksessä on otettu huomioon kansalliset erityispiirteet, miltä osin myös kansallista liikkumavaraa on pyritty hyödyntämään.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset yrityksiin yleisesti

EU:n metsäkatoasetuksella on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia lukuisiin yrityksiin Suomessa. Asetuksen vaikutukset kohdistuvat laajaan joukkoon asetuksen piirissä olevia toimijoita ja kauppaa käyviä tahoja erityisesti maa- ja elintarviketaloudessa, metsäsektorilla, kumisektorilla sekä tukku- ja vähittäiskaupassa. Yksittäiseen toimijaan tai kauppaa käyvään kohdistuvat vaikutukset riippuvat monista tekijöistä, kuten kokoluokasta, roolista arvoketjussa ja toimitusketjun monimutkaisuudesta. Toimijalla tarkoitetaan asetuksessa sitä tahoa, joka saattaa asetuksessa tarkoitetun tuotteen markkinoille. Markkinoille saattamisella tarkoitetaan asianomaisen hyödykkeen tai asianomaisen tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville unionin markkinoilla. Komission tulkintaohjeistuksen mukaan EU:ssa toimija on yleensä luonnollinen henkilö tai yritys, joka jakelee tai käyttää asianomaisia tuotteita kaupallisen toiminnan yhteydessä sen jälkeen, kun ne on tuotettu. Toimija voisi näin ollen olla tuottaja tai valmistaja. Asetuksen vaikutukset kohdistuvat myös asianmukaisilla hyödykkeillä kauppaa käyviin tahoihin, jotka ovat vastuussa tietojen keräämisestä ja säilyttämisestä. Suurten kauppaa käyvien yritysten velvoitteet rinnastuvat asetuksessa toimijoiden velvoitteisiin.

Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että EU:n metsäkatoasetukseen liittyvien toimijan velvoitteiden piirissä Suomessa olisi Luonnonvarakeskuksen ja PTT:n selvitysten perusteella yhteensä noin 6 000 yritystä. Lisäksi pienille ja keskisuurille hyödykkeiden parissa kauppaa käyville yrityksille tulee vaikutuksia asetuksessa edellytetystä tiedon välittämisestä. Arviot asetuksen piirissä olevista toimijoista vaihtelevat jonkin verran riippuen toimialojen tilastoluokitteluista ja määrittelyistä. Yritysten määrää Suomessa on arvioitu yhdistämällä Tilastokeskuksen luokittelun perusteena olevan aineiston ja Asiakastiedon tilastoja, jonka perusteella voidaan arvioida vielä tarkemmin kohdejoukkoa. Arviot metsäkatoasetuksen soveltamisalaan kuuluvien yritysten määrästä sisältävät epävarmuutta. Toimialaluokkiin perustuva arviointi voi johtaa sekä yli- että aliarviointiin, sillä kaikki toimialan yritykset eivät kuulu asetuksen piiriin, ja osa asetuksen alaisista yrityksistä voi jäädä tarkastelun ulkopuolelle päätoimialaluokituksen vuoksi. Näitä yrityksiä voivat olla esimerkiksi asianmukaisista hyödykkeistä valmistettujen tuotteiden vientiä tai tuontia harjoittavat yritykset, jotka eivät toimialansa perusteella luokituta mukaan.

Yritysvaikutusten arviointia on toteutettu PTT ry:n selvityksessä hyödyntäen työ- ja elinkeinoministeriön kehittämää sääntelytaakkalaskuria, joka on standardikustannusmalliin perustuva työkalu yritysvaikutusten arviointia ja hallinnollisen taakan laskentaa varten. Laskennan perusteena käytettäviä kustannusarvioita on kerätty haastatteleamalla yrityksiä toimialoittain ja kokoluokittain.

Asetuksen täsmällisten tulkintojen viivästyminen on hankaloittanut yritysten valmistautumista asetuksen velvoitteisiin. PTT:n toteuttamien haastattelujen perusteella pisimmällä EU:n metsäkatoasetukseen valmistautumisessa olivat suuret yritykset. Monet keskisuuret yritykset ovat vasta aloittaneet valmistautumaan asetuksen vaatimiin toimenpiteisiin eivätkä vielä osaa arvioida siitä koituvia kustannuksia. Useat pienet yritykset kertoivat aloittavansa valmistautumisen metsäkatoasetukseen vasta lähitulevaisuudessa. Pienet- ja keskisuuret yritykset ovat edelleen epävarmoja siitä, mitä velvoitteita niihin kohdistuu ja tästä johtuen eivät vielä ole monilta osin valmistautuneet asetuksen voimaantuloon.

Asetuksen piirissä oleville yrityksille muodostuu hallinnollista taakkaa ainakin toimijoiden asianmukaisen huolellisuuden järjestelmien perustamisesta, tietojen keräämisestä ja ylläpitämisestä ajan tasalla sekä DD-vakuutuksessa tarvittavien tietojen täyttämistä sekä toimittamisesta komission EUDR-tietojärjestelmään. Kustannukset riippuvat siitä, kuinka paljon asianmukaisen huolellisuuden järjestelmään liittyvää tiedonkeruuta pystytään automatisoimaan ja saadaanko DD-vakuutusten toimittaminen toteutettua sujuvasti teknisten rajapintojen kautta. Järjestelmäkehityksen sekä integraatioiden kustannukset painottuvat EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisen alkuvaiheeseen ja osa yrityksistä on jo tehnyt investointeja. Suurimmat kustannuserät yrityksille syntyvät käytetystä työajasta ja teknisistä investoinneista. Moni yritys on metsäkatoasetuksen ohella valmistautumassa myös muihin EU-vastuullisuusvelvoitteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi yritysten kestävyysraportointia koskeva direktiivi (EU) 2022/2464 (CSRD), yritys vastuudirektiivi sekä pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu asetus (EU) 2025/40. Vaatimusten osalta on myös mahdollista hakea synergioita, jotka vaikuttavat kustannuksiin kokonaisuudessaan.

Komission EUDR-tietojärjestelmän käyttöönotto on alkanut joulukuussa 2024, mikä osaltaan on tukenut yritysten valmistautumista. Tietojärjestelmän toimintavarmuus on edellytys kaupankäynnin sujuvuudelle, ja tietojärjestelmän toimimattomuus voi aiheuttaa yrityksille lisäkustannuksia.

Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvityksessä arvioitiin, että suurille teollisuusyrityksille DD-järjestelmien kehittämistä ja DD-vakuutusten tekemisestä syntyvät

kustannukset pysyvät liikevaihtoon verrattuna todennäköisesti melko vähäisinä. Komission tekemän vaikutusarvioinnin johtopäätöksenä oli, että yrityksen koko ei niinkään vaikuttaisi kustannuksiin vaan merkittävimpänä tekijänä todettiin toimitusketjun monimutkaisuus sekä käytettävien hyödykkeiden alkuperämaa. PTT:n toteuttamissa haastatteluissa kuitenkin havaittiin, että merkittävin tekijä kustannusten määrässä on nimenomaan yrityksen koko.

PTT:n selvityksen perusteella pienten yritysten arvioimien EU:n metsäkatoasetuksesta aiheutuvien järjestelmien ja menettelyjen perustamiskustannusten vaihteluväli oli 0–15 000 euroa ja vuosittaisten ylläpitokustannusten 0–18 000 euroa. Keskisuurten yritysten arvioiden mukaan EU:n metsäkatoasetuksesta aiheutuvien DD-järjestelmän perustamiskustannusten vaihteluväli oli 15 000–250 000 euroa ja sen vuosittaisten ylläpitokustannusten vaihteluväli 5 000–60 000 euroa. Suuret yritykset arvioivat metsäkatoasetuksesta aiheutuvien DD-järjestelmän perustamiskustannusten suuruudeksi 7 000–6 000 000 euroa ja vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi 19 000–2 000 000 euroa.

Suorien kustannusten lisäksi toimijoille voi kohdistua mainehaittoja, joilla voi olla vaikutusta yrityksen liiketoiminnalle. Lisäksi metsäkatoasetuksella voi olla myös vaikutuksia sen piirissä olevien hyödykkeiden markkinoihin ja raaka-aineiden saatavuuteen. Metsäkatoasetus todennäköisesti vaikuttaa sen piiriin kuuluvien hyödykkeiden raaka-aineiden tarjontaan EU-markkinoille, joten sen kustannusvaikutus yrityksille voi näkyä myös raaka-aineiden markkinahintojen nousuna. Lisäksi asetuksen tulkintoihin liittyvät epävarmuudet luovat riskin asetuksen velvoitteiden ylitulkinnasta, mikä voi aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia arvoketjuissa.

Pienillä yrityksillä voi olla haastavaa vastata asianmukaisen huolellisuuden järjestelmään liittyviin kehitystarpeisiin sekä toteuttaa DD-vakuutusten toimittaminen komission tietojärjestelmään kustannustehokkaalla tavalla. Tämä voisi pahimmillaan estää tuotteiden markkinoille pääsyn.

Pk-yrityksille, jotka ovat asetuksen mukaisia toimijoita, on asetuksessa kevennyksiä. Esimerkiksi niiden ei tarvitse 4 artiklan 8 kohdan mukaisesti noudattaa asianmukaista huolellisuutta ja toimittaa DD-vakuutusta tuotteista, joiden osalta nämä on jo tehty. Yrityksille voi muodostua myös kustannuksia siitä, että ne joutuvat vaihtamaan toimitusketjuissaan toimittajia sellaisiin, jotka pystyvät vastaamaan asetuksen velvoitteisiin.

Asetuksella voidaan katsoa olevan potentiaalisia myönteisiä vaikutuksia sellaisille yrityksille, jotka pystyvät tarjoamaan toimijoille ja muille tahoille EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden toteuttamiseen liittyviä palveluita. Se voi tuoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia muun muassa tietojärjestelmien kehittämiseen, tiedonkeruun automatisaatioon sekä toimijoiden neuvontaan ja koulutukseen liittyen. Toimijat voivat käyttää DD-vakuutusten antamisessa valtuutettuja edustajia 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, mikä voi myös tuoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Lisäksi toimijoille ja kauppa käyville voi syntyä kilpailuetua siitä, että ne pystyvät asettamaan asetuksen mukaisia tuotteita markkinoille sekä toteuttamaan asianmukaisen huolellisuuden kustannustehokkaasti koko arvoketjussa.

Kansallisessa laissa säädettäisiin EU:n metsäkatoasetuksen edellyttämällä tavalla seuraamuksista asetuksen rikkomustilanteissa. Ehdotetun seuraamussäätelyn vaikutusten voidaan kokonaisuutena katsoa olevan yritysten kannalta asetuksesta ja ehdotetusta kansallisesta sääntelystä johtuvia yhteisvaikutuksia. Yritysten kannalta merkittäviä seuraamussäännöksiä ovat ehdotetut rikkomusmaksu sekä hallinnollinen seuraamusmaksu. Hallinnollinen seuraamusmaksu voi kohota yritysten kohdalla asetuksen mukaisesti 4 prosenttiin liikevaihdosta, mitä voidaan pitää merkittävänä seuraamuksena suomalaisessa

seuraamusjärjestelmässä. Kansallisella lailla rajattaisiin maksu metsäkatoasetuksen edellyttämään 4 prosenttiin eikä säädettäisi suuremmasta maksusta, minkä asetus myös mahdollistaisi. Tältä osin vaikutukset perustuvat ehdotettavaan kansalliseen sääntelyyn.

PTT:n yritysvaikutuksia koskevan selvityksen mukaan yritysten nettotulos suhteessa liikevaihtoon on tyypillisesti ollut noin 5 prosenttia liikevaihdosta, joten 4 prosenttiin liikevaihdosta nousevaa maksun enimmäismäärää voidaan pitää merkittävänä yritykselle. PTT:n selvityksen mukaan pienille yrityksille seuraamusmaksu voisi kohota toimialasta riippuen 27–143 000 euroon, keskisuurilla yrityksillä lähes 1,5 miljoonaan euroon ja suurilla yrityksillä toimialasta riippuen enimmillään noin 10–33 miljoonaan euroon. On otettava huomioon, että kyseinen 4 prosenttia liikevaihdosta olisi enimmäisseuraamus ja todennäköisesti seuraamusmaksut olisivat yleensä pienempiä. Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen yhteydessä Ruokaviraston tulisi määrätä myös määräaikaisesta sulkemisesta julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Ulossulkeminen kestäisi 6 kuukautta ja sillä voidaan nähdä olevan välillisiä taloudellisia vaikutuksia kyseiseen toimijaan tai kauppaan käyvään. EU:n metsäkatoasetuksen mukaan ullossulkemisen tulisi kestää enintään 12 kuukautta, joten kansallisesti on hyödynnetty liikkumavaraa ja määritely ullossulkemisen kesto 6 kuukauteen.

Rikkomusmaksusta säätämistä ei edellytetä EU:n metsäkatoasetuksessa, mutta se olisi kansallisesti tarkoituksenmukaista erityisesti Ruokaviraston hallinnollisen taakan vähentämisen näkökulmasta. Kiinteä, yritys- ja yrityskoon mukaan porrastettu, euromääräinen rikkomusmaksu määrättäisiin vähäisemmistä rikkomuksista. Maksun suuruus olisi oikeushenkilöille kokoluokasta riippuen 500, 1 000, 2 000 tai 3 000 euroa. Rikkomusmaksun voidaan katsoa olevan myös yritysten taloudellisten vaikutusten kannalta merkityksellinen säännösehdotus, sillä sen kohdalla maksun suuruus jäisi käytännössä pienemmäksi kuin hallinnollisessa seuraamusmaksussa. 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 määrä saattaa jäädä suhteellisen vähäiseksi.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin myös toimivaltaisen viranomaisen kustannusten kattamisesta vaatimustenvastaisuustilanteissa. Tästä koituisi kustannuksia yrityksille, jotka eivät ole noudattaneet metsäkatoasetuksen sääntelyä. Ruokavirasto voisi periä esimerkiksi testauskustannukset toimijalta. Kun otetaan huomioon, että tämä koskisi nimenomaan vaatimustenvastaisuustilanteita, voitaneen yritykselle kohdistuvaa taloudellista seuraamusta pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena, vaikka kustannus saattaisi nousta korkeaksi. Tämän sääntelyn osalta EU:n metsäkatoasetus jättää kansallista liikkumavaraa, sillä kustannusten kattamisesta säätäminen jää jäsenvaltioiden oman harkinnan varaan asetuksen 20 artiklan nojalla.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että ehdotetun kansallisen sääntelyn taloudelliset vaikutukset yrityksiin liittyvät erityisesti hallinnollisiin maksuihin ja niiden määrään. Laissa säädettäisiin rikkomusmaksusta sekä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Rikkomusmaksu olisi porrastettu oikeushenkilöille 500–3 000 euron suuriseksi. Hallinnollinen seuraamusmaksun määrä voisi kohota korkealle, koska se voisi olla enimmillään 4 prosenttia yrityksen liikevaihdosta. Toisaalta kansallisesti säädettäisiin asetuksen edellyttämä maksun enimmäismäärä, muttei käytettäisi kansallista liikkumavaraa suuremman maksun säätämiseksi. Kansallisessa laissa säädettäisiin myös määräaikaisesta sulkemisesta julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Kansallisesti säädettäisiin ullossulkemisen kestoksi 6 kuukautta. Kun otetaan huomioon, että asetus mahdollistaisi myös 12 kuukautta pitkän ullossulkemisen, voidaan katsoa, että kansallisesti ehdotettavalla sääntelyllä on yrityksille vähemmän kielteisiä vaikutuksia kuin

mahdollisella pidemmällä ulossulkemisella. Vaikutuksia olisi myös kansallisella sääntelyllä, jonka myötä Ruokavirasto voisi periä yrityksiltä kustannukset vaatimustenvastaisuustilanteissa. Voidaan katsoa, että ehdotettavalla kansallisella sääntelyllä on yrityksille taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta esitetyt seuraamukset liittyvät tilanteisiin, joissa asetuksen velvoitteita on rikottu tahallaan tai huolimattomuudesta. Määrättävien rikkomusmaksujen ja hallinnollisten seuraamusmaksujen lukumäärää on vaikeaa arvioida ennakkoon.

Vaikutukset maatalouteen ja elintarvikeyrityksiin

Metsäkatoasetuksessa maatalouskäyttö on määritelty maan käytöksi maatalouteen, mukaan lukien maatalouden puuviljelmät ja kesantomaat, sekä karjankasvatukseen. Maataloudessa vaikutukset kohdistuvat pääasiassa nautanliha- ja maitotiloille. Luonnonvarakeskuksen mukaan nautatiloja on tällä hetkellä yhteensä noin 6600. Asetuksen vaatimukset voivat vaikeuttaa nautakarjatalouden harjoittamista erityisesti laiduntamisen osalta. Asetuksen mukaan, jos metsä on raivattu pelloksi 1.1.2021 tai sen jälkeen, sellaisella alueella ei saisi tuottaa asianmukaisia hyödykkeitä, jos tarkoituksena on saattaa tuote markkinoille. Suomessa lypsykarja laidunnaa, kun taas lihakarja ei normaalisti laidunna.

Tällä hetkellä nautakarjatalous tuottaa noin kolmanneksen Suomen maa- ja puutarhatalouden myyntituotoista. Tämän lisäksi nautakarjatalous tuottaa suomalaisen maataloussektorin sisällä kerrannaisvaikutuksia esimerkiksi käyttämällä tuotantopanoksena kotimaisia kasvinviljelytuotteita, kuten rehuviljaa. Siten nautakarjatalous mahdollistaa myös muiden tuotantosuuntien toimintaa. Nautakarjatalouden investoinnit ovat yksi merkittävimmistä maatalouden investointikohteista, ja nautakarjatiloilta on myös merkittävä osuus maatalouden lainakannasta. Tuotantosuunnassa on ollut pitkään käynnissä rakennekehitys, jossa tilamäärä on pienentynyt 2000-luvulla merkittävästi, mutta tilakoko suurentunut tuotannon laajentuessa. Tilamäärän arvioidaan puolittuvan vielä 10 vuoden aikana. Kantar Agri Oy:n vuonna 2023 toteuttaman maidon- ja lihantuotantoyritysten kyselytutkimuksen mukaan noin 20 prosenttia tiloista suunnittelee eläinpaikkojen lisärakentamiseen liittyviä investointeja. Maatilojen kehitysnäkymät 2024–2032 kyselyssä (Kantar Agri 2024) 30 prosenttia nautakarjatilallisista arvioi, että EU:n metsäkatoasetuksella on vaikutuksia tilan jatkamisen edellytyksiin. Tuotantorakentamisessa metsäkatoasetuksella on jo ollut huomattavia vaikutuksia investointeihin, kun hankkeita on lykätty tulkintaepäselvyyksien vuoksi. Asetuksen tulkintaan liittyvän epäselvän tilanteen vuoksi maa- ja metsätalousministeriö suositti keväällä 2023, että rakentaminen toteutetaan muualle kuin metsäksi luokitellulle alueelle.

Komission 2.10.2024 julkaiseman ohjeasiakirjan (viimeisin päivitys 15.4.2025) pohjalta voitaisiin päätellä, että Suomen olosuhteissa nautakarjan pitoa varten rakennettava navetta ja sen yhteyteen rakennettava jaloittelutarha sekä tuotannon edellyttämät muut välttämättömät rakennukset tai rakennelmat, kuten lanta- ja rehuvarasto, voitaisiin sijoittaa metsämaalle ilman, että sitä katsottaisiin muuntamiseksi maatalouskäyttöön (ja näin ollen aiheuttavan asetuksen mukaista metsäkatoa). Rakentamisessa tulee huomioida ohjeen viittaus välttämättömään vähimmäispinta-alaan sekä se, että metsän luokittelu ei muutu, eli että jäljelle jäävä ala edelleen täyttäisi metsän määritelmän.

Laidunmaan raivaus metsämaalle esimerkiksi tuotantorakennuksen yhteyteen voitaisiin katsoa maatalouskäyttöön muuntamiseksi ja näin ollen aiheuttavan asetuksen mukaista metsäkatoa. Luonnonvarakeskuksen laatimassa vaikutusarvioinnissa on nostettu myös esille, että laiduntamisen estyminen voi tuoda yksittäisille maatiloille myös taloudellisia tappioita, jos esimerkiksi vastuullisuusohjelmiin liittyviä nautojen lajityypillisen laiduntamisen ehtoja ei voida asetuksen vuoksi täyttää tai niiden täyttäminen vaikeutuu huomattavasti.

Nautasektorilla yrityksiä on noin 150 kappaletta. Elintarviketeollisuuden yrityksiä on tilastokeskuksen toimialaluokituksen perusteella yhteensä 2297 kappaletta, mutta kaikki näistä yrityksistä eivät kuitenkaan ole EU:n metsäkatoasetuksen piirissä. Kaakao- ja suklaatuoteryhmän kannalta relevantissa makeisteollisuudessa toimivia on 76 kpl. Teen ja kahvin valmistajia on 49 kpl. Soijaa käyttävän rehuteollisuuden yrityksiä 91 kpl. Palmuöljy on koko elintarviketeollisuudessa laajalti käytetty raaka-aine. Lisäksi palmuöljyä ja sen jakeita saatetaan käyttää kemianteollisuudessa tai muilla teollisuustoimialoilla.

Elintarvikealan toimijoille arvioidaan koituvan potentiaalisesti uusia kustannuksia järjestelmistä ja DD-vakuutusten toimittamisesta. Näitä kustannuksia voidaan pyrkiä laskemaan tiedonkeruun automatisoinnilla sekä eri järjestelmien integraatiolla. Asetuksen tulkinnasta riippuen, kotimaan nautahyödykkeen osalta voitaisiin arvioida, että nautakarjataloudessa erityisesti vasikoiden ja lypsy- sekä emolehmien välitystä koskevien sopimusjärjestelyjen luonteen perusteella toimijan määrittämisen kannalta keskeistä markkinoille saattamista ei yleensä tapahtuisi muutoin kuin tilamyynnin ja karjamarkkinoiden yhteydessä ennen nautojen siirtymistä teurastamoille. Naudanlihan osalta elintarviketeollisuudessa vaikutusten voidaan katsoa kohdistuvan siten pääosin teurastamoihin. Lihanhankinta ja teurastus on Suomessa hyvin keskittynyttä. Suomessa toimivien, naudanlihaa käsittelevien teurastamojen määrä on kehittynyt maatalouden rakennekehityksen tahdissa. Suurempia teollisen mittakaavan teurastamolaitoksia on Suomessa viisi ja niiden lisäksi toimii 29 pienempää naudanlihan teurastukseen rekisteröityä toimijaa eli yhteensä Suomessa on tällä hetkellä 34 teurastamoa, jotka on rekisteröity naudan teurastukseen.

Teurastamojen tulisi naudanlihaa ensimmäistä kertaa markkinoille saattaessaan varmistua tuotteiden vaatimuksenmukaisuudesta hankintaketjussaan. Valtaosa naudanlihan tuotannosta on sopimustuotantoa, jossa voidaan erikseen sopia asetuksen vaatimusten täyttämisestä. Luonnonvarakeskuksen vaikutusarvioinnin mukaan asetus tuo kuitenkin hankintaketjuihin jäykkyyttä ja vaikutuksia voi ilmetä muun muassa teurastusruihkiin. Ajoittain esiintyviin ruihkiin voi tulla ongelmia, jos eläimen vastaanottavan teurastamon vaihtaminen muuttuu erityisen vaikeaksi. Vaikutuksia kohdistuu myös muun muassa naudanlihaa jalostaviin yrityksiin silloin, kun yritys jalostaa naudanlihasta asetuksen liitteen I mukaisen asianomaisen tuotteen ja saattaa sen ensimmäistä kertaa markkinoille. Vaikka asetus ei koske maitotuotteita, välillisiä vaikutuksia voi tulla lypsykarjan tuotantoon, sillä lypsykarja päätyy myös lopulta lihantuotantoon.

Naudanlihan suoramyyntiä eli tilamyyntiä harjoittavia nautakarjatiloja on Suomessa Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan 300–500. Tilamyyntiä harjoittaville nautatiloille voi koitua hallinnollista rasitetta erityisesti DD-vakuutusten toimittamisesta komission tietojärjestelmään. Tilamyyntiä harjoittava toimija voi myös asetuksen 6 artiklan mukaisesti valtuuttaa valtuutetun edustajan, esimerkiksi teurastamon, toimittamaan puolestaan DD-vakuutuksen komission järjestelmään. Tällöin on kuitenkin huomattava, että toimijalla on tällaisissa tapauksissa edelleen vastuu siitä, että asianomainen tuote on metsäkatoasetuksen 3 artiklan mukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että naudanlihantuotannon on oltava metsäkatoa aiheuttamatonta ja että tuotantoa on harjoitettu tuotantomaa asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ja DD-vakuutus on toimitettu. Jos nautatilalla on teurastukseen sopivat tilat, näille tiloille on mahdollista hakea hyväksyntää pienteurastamoksi elintarvikelain (297/2021) mukaisesti Ruokavirastosta.

Asetuksen 9 artiklassa säädettyjen tietojen keräämiseksi nautahyödykkeestä tehtyjen tuotteiden osalta asianmukaisen huolellisuuden vaatimat tiedot voidaan saada hyödyntämällä esimerkiksi olemassa olevia viranomaisrekistereitä kuten eläintenpitäjä- ja pitopaikkarekisteriä (EPR), nautarekisteriä ja peltolohkorekisteriä sekä toimijoiden omia järjestelmiä. Asianmukaisen

huolellisuuden järjestelmä voi sisältää muutakin asiaan liittyvää dokumentaatiota, kuten muun muassa tuotantosopimuksen. Olemassa olevista kansallisista järjestelmistä ei ole muodostettu rajapintoja DD-vakuutusten toimittamista varten komission tietojärjestelmään. Pienille nautasektorin toimijoille, kuten pienille teurastamoille, asetuksen vaatimusten täyttäminen voi koitua erityisen vaikeaksi vähäisten resurssien vuoksi, koska niiden voi olla esimerkiksi haasteellista kehittää omia järjestelmiään.

PTT:n selvityksessä haastatteluihin perustuen nautasektorin yritysten arvioidut kustannukset suurille yrityksille olisivat asianmukaisen huolellisuuden menettelyiden käyttöönoton osalta keskimäärin 1,1 miljoonaa euroa ja vuosittaisen ylläpidon osalta keskimäärin noin 0,3 miljoonaa euroa. Keskiuurilla toimijoilla arvioidut käyttöönotokustannukset olisivat keskimäärin 135 000 euroa ja vuotuiset ylläpitokustannukset noin 29 000 euroa. Pienten yritysten osalta kustannukset olisivat vastaavasti perustamisen osalta noin 8000 euroa ja ylläpidon osalta 3000 euroa vuodessa.

Vaikutukset metsätalouteen, metsäsektorin yrityksiin ja muihin metsäsektorin toimijoihin

Suomessa on puuta jalostavia toimijoita tai puusta valmistettuja tuotteita jatkojalostavia yrityksiä yhteensä noin 5000. Näistä sahatavaran, vanerin ja muiden puutuotteiden valmistajia on noin 2 300 yritystä. Massa- ja paperiteollisuuden yrityksiä on Suomessa hieman yli kaksi sataa. Myös painotuotteet ja puiset huonekaluteollisuustuotteet ovat asetuksen soveltamisalan piirissä. Monet näistä yrityksistä ovat kokoluokaltaan pieniä ja painotuotteiden painamiseen liittyy noin 1300 yritystä ja huonekaluteollisuuteen noin 1100 yritystä. Lisäksi metsähaketta, klapeja ja pellettejä tuottavia yrittäjiä on Suomessa useita satoja. Metsäkatoasetuksen puutuotteiden ryhmään kuuluvia CN-nimikkeitä on 31 kappaletta.

Vuonna 2022 Suomessa tehtiin noin 136 000 puukauppaa. Verohallinnon puunostajan vuosilmoitusaineiston mukaan puuta myi 92 567 y-tunnuksellista toimijaa vuonna 2022. Puunostajia, jotka olivat tehneet puunostajan vuosilmoituksen, oli 876 vuonna 2022. Runkopuuta (sisältyy CN-nimikkeeseen 4403) hakattiin Suomessa 68,6 miljoonaa kuutiometriä vuonna 2023. Valtaosa runkopuusta päätyi metsäteollisuuden jalostettavaksi. Lämpö- ja voimalaitosten energiantuotannossa käytettävän metsähakkeen (sisältyy CN-nimikkeeseen 4401) raaka-aineita ovat runkopuun lisäksi latvusmassa ja kannot, joita korjattiin vuonna 2023 yhteensä 2,2 miljoonaa kuutiometriä.

Pystypuu ei ole asetuksen tarkoittama tuote, joka saatettaisiin markkinoille. Puukaupassa asetuksen tarkoittama toimija olisi käytännössä se taho, joka ensimmäistä kertaa saattaa markkinoille puuhyödykkeestä valmistetun tuotteen, esimerkiksi raakapuun (4403) tai polttoon menevän puun (4401). Markkinoille saattava taho voi kauppatavasta riippuen vaihdella. Suomessa puukauppaa tehdään sekä pystykauppana, jossa ostaja vastaa pääsääntöisesti hakkuuseen ja tuotteen toimitukseen liittyvistä käytännön kysymyksistä (kuten metsänkäyttöilmoituksen tekemisestä) että hankintakauppana, jossa metsänomistaja itse vastaa hakkuista ja puutavaran toimituksesta tienvarteen. Asetuksen tulkintaa tarkentavan komission julkaiseman ohjeasiakirjan ja FAQ-asiakirjan perusteella voitaisiin päätellä, että pääsääntöisesti Suomessa pystykaupassa raakapuun markkinoille saattaja olisi puun ostaja. Hankintakaupassa puolestaan markkinoille saattavana tahona olisi puunmyyjä eli metsänomistaja. Lisäksi esimerkiksi erityisesti Metsähallitus Metsätalous Oy:n harjoittamassa toimituskaupassa markkinoille saattaminen voidaan katsoa tapahtuvaksi puunmyyjän toimesta, jolloin tämä olisi asetuksen tarkoittama toimija. Asetuksen velvoitteiden täyttämistä seuraava hallinnollinen lisätyö saattaa vähentää hankintakauppaa tekevien metsänomistajien kiinnostusta tehdä hankintahakkuita metsissään ja tarjota puuta markkinoille.

Suomessa tuotettujen puutuotteiden osalta asianmukaisen huolellisuuden perusta koko tuotantoketjulle muodostetaan saatettaessa ensimmäistä kertaa markkinoille puuhyödykkeestä valmistettua tuotetta (esim. runkopuu), jolloin tuotteesta tulee tehdä myös DD-vakuutus. Suomen olosuhteissa puuta markkinoille saatettaessa asianmukaisen huolellisuuden perustan voitaisiin katsoa muodostuvan pääsääntöisesti puukauppasopimuksen, metsänkäyttöilmoituksen ja puutavaran mittaustodistuksen sisältämistä tiedoista. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä voi sisältää myös muita asiakirjoja. Raakapuu on ainoastaan yksi puuhyödykkeestä valmistettavista tuotteista ja hyvin merkittävässä roolissa ovat erilaiset jatkojalosteet, jotka myös kuuluvat asetuksen piiriin. Massa- ja paperiteollisuus (TOL 2008 -luokka 17) tuottaa puumassoja, kuten mekaanisia massoja, puolikemiallisia massoja ja eri sellulaatuja sekä paperi- ja kartonkituotteita, jotka kuuluvat CN-nimikkeisiin 47 ja 48. Määrältään suurin tuote on sellu, jota jatkojalostetaan paperiksi ja kartongiksi. Jatkojalostuksen yhteydessä toimitetaan pääsääntöisesti uusi DD-vakuutus saatettaessa markkinoille uusia asetuksen liitteessä 1 mainittuja asianomaisia tuotteita.

Metsäsektorille tulee merkittäviä uusia kustannuksia EU:n metsäkatoasetuksen toimeenpanon myötä. Kotimaisen puuhyödykkeen ja siitä valmistettavien tuotteiden asianmukaisen huolellisuuden tiedonkeruun ja vakuutusten osalta jo olemassa olevista prosesseista syntyvän dokumentaation hyödyntäminen on kustannusten näkökulmasta keskeistä. Uusia kustannuksia syntyy erityisesti hallinnollisesta työstä, järjestelmien kehittämisestä ja rajapintojen rakentamisesta sekä henkilöstön ja asiakkaiden perehdyttämisestä. Lisäksi voi syntyä operatiivisia kustannuksia toimintatapojen muutoksista. Suurimmat kustannukset metsäsektorilla ovat pääsääntöisesti kertakustannuksia, jotka liittyvät asianmukaisen huolellisuuden vaatiman tiedonkeruun organisoimiseen sekä DD-vakuutusten toimittamisen rajapintaratkaisujen kehittämiseen, jotta vakuutukset voidaan toimittaa komission tietojärjestelmään suoraan toimijoiden omista järjestelmistä. Kustannusten muodostumisessa keskeisessä roolissa on ilmoitettavien erien määrä, johon vaikuttaa erän koko. Pienistä eräkoista usein tehtävät DD-vakuutukset lisäävät kustannuksia.

Järjestelmäkustannukset metsäsektorin toimijoiden arvion mukaan voivat vaihdella riippuen siitä, miten suuria muutoksia joudutaan tekemään, kuinka paljon olemassa olevia järjestelmiä voidaan hyödyntää ja missä määrin kustannuksia pystytään jakamaan eri toimijoiden kesken. Jos rajapintojen tai järjestelmien rakentaminen viivästyy ja tietoja joudutaan syöttämään järjestelmään manuaalisesti, lisääntyvät menettelyjen perustamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset pidempikestoisesti.

PTT:n selvityksessä metsäsektorin osalta toimialan haastatteluihin perustuvat kustannukset suurille yrityksille olisivat käyttöönoton osalta (asianmukaisen huolellisuuden järjestelmät ja menettelyt sekä vakuutusten toimittamiseen vaadittavat järjestelmät) keskimäärin 3,2 miljoonaa euroa ja vuosittaisen ylläpidon osalta keskimäärin 0,7 miljoonaa euroa. Keskisuurille yrityksille käyttöönoton kustannukset olisivat keskimäärin 135 000 euroa ja vuotuinen ylläpito noin 29 000 euroa. Pienten yritysten osalta kustannukset olisivat vastaavasti perustamisen osalta 14 000 euroa ja ylläpidon osalta 7 000 euroa vuodessa. Metsäsektorilla haastattelujen pohjalta pienten yritysten perustamiskustannukset arvioitiin noin 75 % korkeammiksi ja ylläpitokustannukset yli kaksinkertaisiksi verrattuna muihin sektoreihin.

Riski EU:n metsäkatoasetuksen vaatimusten vastaiselle metsäkadolle ja metsien tilan heikentämiselle on Suomessa pieni. Metsän raivaamista maatalouskäyttöön on viime vuosina Suomessa ollut vuosittain muutamia tuhansia hehtaareita. Näiltä maatalouskäyttöön siirtyneiltä kohteilta korjattua puutavaraa ei asetuksen määritelmien perusteella välttämättä voisi saattaa markkinoille, mikäli on perusteltua olettaa ennen markkinoille saattamista, että alue olisi siirtymässä asetuksen tarkoittamaan maatalouskäyttöön. Näiltä kohteilta saatava raakapuu ei

määrällisesti ole merkittävä metsäteollisuuden puunhankinnan näkökulmasta, mutta maanomistajille tällaisista kohteista aiheutuisi mahdollisesti puukauppatulojen menetys. Omaan käyttöön tällaisilta kohteilta tulevaa puuta olisi edelleen mahdollista käyttää. Metsäkatoasetukseen sisältyvä metsien tilan heikkenemistä koskevan määritelmän ei ennakoida rajoittavan merkittävästi metsien käyttömahdollisuuksia nykyisin puuntuotannon käytössä olevilla alueilla Suomessa. Merkittävin tarkasteltava muutos on ikimetsien, eli luonnontilaisten metsien, muuttuminen viljelymetsiksi, mikä on asetuksen mukaan metsien tilan heikentämistä. Näiden pinta-ala puuntuotannon alueella on kuitenkin varsin pieni, VMI 13:n pohjautuvan arvion perusteella noin 49 000 hehtaaria. Lisäkustannuksia toimijoille aiheutuu silloin, kun asetuksen vaatiman tiedonkeruun ja riskiarvion pohjalta syntyy tarve lisäselvityksille, jotta voidaan varmistua tuotteen asetuksen mukaisuudesta.

Vaikutukset muihin toimialoihin ja kauppaa käyviin yrityksiin

Maa-, elintarvike- ja metsätaloussektorin lisäksi vaikutuksia syntyy asetuksen myötä useille muillekin toimialoille kuten kumisektorille. Erityisesti kustannuksia syntyy kaupan alan yrityksille. Isoissa yrityksissä, kuten päivittäistavarakaupan yrityksissä, tuotemäärä on suuri ja sisältää hyvin laajan joukon asetuksen piiriin kuuluvia tuotteita. Tuotteilla kauppaa käyvät ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että EU:n metsäkatoasetuksen vaatimukset täyttyvät. Kaupan suuret toimijat ovat arvioineet, että asetuksen velvoitteiden täyttäminen voi tarkoittaa heille miljoonaluokan investointia alkuperän seurantaan liittyvien vastuiden vuoksi. Käytännössä tämä tarkoittaa seurantajärjestelmien kehittämistä omaan toimintaan, mutta myös koko tuoteketjussa. Kustannuksia voi myös muodostua järjestelmien ylläpidosta.

Asetuksella on vaikutuksia erityisesti suuriin kauppaa käyviin yrityksiin ja joltain osin myös kauppaa käyviin pk-yrityksiin. Suuret kauppaa käyvät yritykset rinnastetaan EU:n metsäkatoasetuksessa toimijoihin, joten niitä koskevat samat velvollisuudet kuin toimijoita. Vastaavasti kauppaa käyviä pk-yrityksiä ei rinnasteta toimijoihin. Niiden on kuitenkin kerättävä ja säilytettävä viisi vuotta tiedot asianomaisista tuotteista, jotka ne aikovat asettaa saataville markkinoilla. Myös pitkissä toimitusketjuissa tulisi voida varmistaa, että toimitusketjun eri vaiheissa on noudatettu asianmukaista huolellisuutta. Tämän vuoksi suurien kauppaa käyvien yritysten asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiin ja asiakirjojen hallintaan kohdistuu huomattavia vaatimuksia. Suurien kauppaa käyvien yritysten DD-vakuutusten toimittamisen määrä voi kasvaa erittäin suureksi. Lisäksi haasteita voi koitua, jos pk-toimija ei asetuksessa myönnetyn poikkeuksen mukaisesti ole tehnyt DD-vakuutusta, mutta suuren kauppaa käyvän yrityksen näkökulmasta se kuitenkin olisi tarpeellinen metsäkatovapaan toimitusketjun varmistamiseksi. Tässä tilanteessa toimija tai suuri kauppaa käyvä voi viitata jo toimitettuihin DD-vakuutuksiin varmistuttuaan siitä, että asianmukaista huolellisuutta on noudatettu toimitusketjun aikaisemmassa vaiheessa.

PTT:n selvityksen mukaan suurien kaupan alan yritysten osalta haastatteluihin perustuvat arviot asetuksen edellyttämän asianmukaisen huolellisuuden menettelyiden käyttöönoton kustannuksista olisivat keskimäärin noin 1,1 miljoonaa euroa ja vuosittaiset ylläpitokustannukset noin 200 000 euroa.

Asetuksella on merkittäviä vaikutuksia kumisektoriin. Kumiteollisuuden raaka-aineet ovat tuontitavaraa ja tuotannosta yli 70 prosenttia menee vientiin. PTT:n selvityksen mukaan sektorin yritysten asianmukaisen huolellisuuden menettelyiden käyttöönoton kustannukset vaihtelevat 0,4 ja 3,4 miljoonan euron välillä ja vuotuinen ylläpito 100 000 ja 900 000 euron välillä.

Erityiset vaikutukset mikroyrityksiin ja pk-yrityksiin

Toisin kuin useat EU:n vastuullisuus- ja kestävyysraportointia edellyttävät muut säädökset, tulee EU:n metsäkatoasetus koskemaan kaikenkokoisia yrityksiä, eli myös pieniä ja mikroyrityksiä. Pienille ja mikroyrityksille on annettu kuitenkin joitakin kevennyksiä velvoitteista.

EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden kevennykset riippuvat yrityksen kokoluokasta, eli onko toimija tai kauppa käyvä kokoluokaltaan mikroyritys, pieni tai keski-suuri yritys (pk-yritys) tai suuri yritys. Asetuksen mukaisella suurella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka ei ole mikro- tai pk-yritys. Kokoluokat on määritetty direktiivissä 2013/34/EU. Direktiivi on implementoitu Suomessa kirjanpitolaissa (1336/1997). Suomi on ottanut käyttöön direktiivissä olevat joustot koskien pienyritysten raja-arvoja. Liikkumavara mahdollistaa korkeammat raja-arvot taseen loppusumman ja liikevaihdon osalta. Kokoluokkiin liittyy kolme kriteeriä, joista kahden ylittyessä, yritys tulkitaan kuuluvaksi seuraavaan kokoluokkaan (Taulukko 2).

Taulukko 2: Yritysten kokoluokkien kriteerit

| Kriteeri | Mikroyritys | Pieni yritys | Keski-suuri yritys |
|---|--------------------|---------------------|---------------------------|
| Taseen loppusumma | 450 000 | 7 500 000 | 25 000 000 |
| Liikevaihto | 900 000 | 15 000 000 | 50 000 000 |
| Työntekijöitä tilivuoden aikana keskimäärin | 10 | 50 | 250 |

Pieniä yrityksiä ja mikroyrityksiä koskien siirtymäaika on kuusi kuukautta pidempi. Näin ollen mikro- ja pienien yritysten osalta asetuksen soveltaminen alkaa 30.6.2026, lukuun ottamatta EU:n puutavara-asetuksen piirissä olevia pieniä ja mikroyrityksiä, joita pidennetty siirtymäaika ei koske. Mikroyritykset voivat asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti valtuuttaa toimitusketjussa seuraavan toimijan tai kauppa käyvän, joka ei ole luonnollinen henkilö tai mikroyritys, antamaan heidän puolestaan DD-vakuutuksen komission tietojärjestelmään. Tällöin valtuutettu toimija ei saa saattaa kyseistä tuotetta markkinoille ilman, että on toimittanut kyseisen toimijan puolesta DD-vakuutuksen.

Vastaavasti toimijoiden, jotka ovat pk-yrityksiä, ei tarvitse antaa DD-vakuutusta asianomaisista tuotteista, jotka on valmistettu kokonaan sellaisista tuotteista, joista on jo aiemmin noudatettu asianmukaista huolellisuutta ja annettu DD-vakuutus (4 artikla, kohta 8). PK-yritysten ei myöskään tarvitse tehdä vuosittaista julkista raportointia asianmukaisesta huolellisuudestaan.

Vaikutukset kansalaisiin

Asetuksen vaikutukset kohdistuvat myös luonnollisiin henkilöihin, erityisesti mikäli he ovat metsänomistajia. Tällainen tilanne olisi ainakin silloin, kun yksityinen metsänomistaja toimittaisi puuta hankintakauppana. Tällöin metsänomistajan voitaisiin katsoa olevan EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettu toimija ja hänellä olisi toimijan velvoitteet esimerkiksi liittyen DD-vakuutuksen antamiseen ja DD-järjestelmän ylläpitämiseen. Metsänomistajalla luonnollisena henkilönä on mahdollisuus valtuuttaa toimitusketjussa seuraavan (muu kuin

luonnollinen henkilö tai mikroyritys) toimimaan valtuutettuna edustajana ja tekemään puolestaan DD-vakuutuksen. Metsänomistajalla on edelleen velvollisuus antaa asianmukaisen huolellisuuden edellyttämät tiedot puun ostajan käyttöön vakuutuksen tekemistä varten. Tietojen keräämisestä voidaan sopia osapuolten kesken. Metsänomistajan DD-järjestelmä voisi koostua puukauppasopimuksesta, metsänkäyttöilmoituksesta sekä mittausasiakirjasta, joita tulisi säilyttää 5 vuoden ajan.

Hankintakauppaa harjoittavilla yksityisillä metsänomistajilla ei usein ole mahdollisuutta tai ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa omia järjestelmiä DD-vakuutusten hallinnointiin ja toimittamiseen komission tietojärjestelmään, joten useimmissa tapauksissa asetuksen mahdollistama menettely, jossa toimitusketjussa seuraava taho tai muu ulkopuolinen taho valtuutetaan tekemään ilmoitus olisi tarkoituksenmukaisin vaihtoehto, jolla myös vältettäisiin tarve rekisteröityä komission tietojärjestelmään. Muussa tapauksessa DD-vakuutus tulee tehdä manuaalisesti komission tarjoaman käyttöliittymän kautta, josta aiheutuu lisätyötä. Tästä aiheutuu metsänomistajalle taloudellisia vaikutuksia, joihin voivat osaltaan vaikuttaa myös metsänomistajan oma tietotaito ja asiantuntemus. Lisäksi metsäkatoasetus rajoittaa puuntuotannollisella metsämaalla sijaitsevien ikimetsien hyödyntämismahdollisuuksia.

Ehdotettavaan kansalliseen lakiin sisältyvä seuraamusjärjestelmä koskisi myös luonnollisia henkilöitä, kuten metsänomistajia, silloin kun heitä koskee toimijoille säädetyt velvoitteet (kuten hankintakaupassa). Luonnollisille henkilöille voitaisiin määrätä vähäisemmistä rikkomuksista 300 euron suuruinen rikkomusmaksu taikka merkittävämmistä laiminlyönneistä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka voisi ehdotettavan 24 §:n mukaan olla 500–5000 euroa. Näin ollen asetuksen rikkomustilanteissa esimerkiksi metsänomistajille voisi tulla taloudellisia seuraamuksia. Niitä olisivat myös mahdolliset Ruokaviraston perimät kustannukset vaatimusten vastaisuustilanteessa. Lisäksi välillisiä taloudellisia vaikutuksia voisi olla, kun hallinnollisen seuraamusmaksun yhteydessä Ruokavirasto määräisi määräaikaisesta sulkemisesta julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Ulossulkemista on arvioitu edellä tässä luvussa kohdassa ”Vaikutukset yrityksiin yleisesti”. Näin ollen voidaan katsoa, että ehdotetun kansallisen sääntelyn taloudelliset vaikutukset kansalaisiin liittyvät erityisesti hallinnollisiin maksuihin ja niiden määrään. Ehdotettavalla kansallisella sääntelyllä on näin ollen taloudellisia vaikutuksia luonnollisiin henkilöihin – erityisesti metsänomistajiin. Esitetyt seuraamusmaksut liittyvät tilanteisiin, joissa asetuksen velvoitteita on rikottu tahallaan tai huolimattomuudesta.

EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteet eivät muutoin suoranaisesti kohdistu yksittäisiin kansalaisiin, mutta asetuksella on todennäköisesti välillisiä vaikutuksia, sillä velvoitteiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset saattavat siirtyä osittain kuluttajahintoihin. Asetuksen toimeenpanon myönteisenä vaikutuksena voidaan nähdä, että metsäkatoasetuksen toimeenpano antaa kuluttajille aikaisempaa paremman mahdollisuuden varmistua siitä, että tuote ei ole aiheuttanut metsäkatoa. Lisäksi asetusta mahdollistaa myös kansalaisille metsäkatoasetuksessa tarkoitettujen perusteltujen huolenaiheiden esittämisen kirjallisesti Ruokavirastolle.

Vaikutukset julkiseen talouteen

EU:n metsäkatoasetuksen ja hallituksen esityksen suorat vaikutukset julkiseen talouteen liittyvät erityisesti valvonta- ja tarkastustoiminnan perustamiseen ja ylläpitoon. Lisäksi viranomaisten tulee varautua antamaan koulutusta ja neuvontaa asetuksenmukaisesta toiminnasta. Kustannukset kohdistuvat pääasiassa toimivaltaiselle viranomaiselle, joka Suomessa olisi Ruokavirasto. Kyse olisi näin ollen EU:n metsäkatoasetuksen ja täydentävän kansallisen lain yhteisvaikutuksista. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä säädettäisiin laajasti EU:n metsäkatoasetuksessa, ja kansallisessa laissa määriteltäisiin toimivaltaiseksi

viranomaiseksi Ruokavirasto. Ruokavirasto on toiminut EU:n puutavara-asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena, mutta metsäkatoasetuksen mukainen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä olisi huomattavasti laajempi. Tehtävän sisältöön liittyviä vaikutuksia kuvataan tarkemmin viranomaisia käsittelevässä kohdassa luvussa 4.2.4. Metsäkatoasetuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät resurssit velvoitteiden täyttämiseksi.

Ruokavirastoon kohdistuviin taloudellisiin vaikutuksiin liittyen voidaan arvioida, että EU:n metsäkatoasetuksen toimeenpano lisää merkittävästi Ruokaviraston tehtäviä ja tulee vaatimaan enemmän resursseja kuin EU:n puutavara-asetuksen toimivaltaisen viranomaisen tehtävä johtuen suuremmasta toimija- ja tuotekatteesta sekä toimijoiden ja kauppaa käyvien laajemmista velvoitteista. Asetuksessa säädetään vähimmäistarkastusmääristä sekä välittömien väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Jatkossa valvonta kohdistuu myös vientiin, tuonnin ja kotimaan tuotannon lisäksi. Myös raportointi ja yhteistyövelvoitteet lisääntyvät sekä perusteltujen huolenaiheiden käsitteleminen aiheuttaa lisäresurssitarvetta. Erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa viestintä ja neuvonta eri sidosryhmien kanssa tulee vaatimaan merkittävää työpanosta, ja erityistä huomiota tulee kiinnittää komission tietojärjestelmään liittyvään käyttäjien neuvontarpeeseen. Nykyiseen puutavara-asetuksen toimeenpanoon käytetään kaksi henkilötyövuotta. Metsäkatosäätelyn laajemman kattavuuden myötä metsäkatoasetuksesta ja ehdotetusta kansallisesta laista johtuva resurssitarve Ruokavirastolle olisi Ruokaviraston alustavan arvion mukaan 16 henkilötyövuotta. Lisäksi Ruokaviraston mahdollisista tietojärjestelmämuutoksista aiheutuisi kustannuksia. Hallituksen esityksessä tarkoitettun sääntelyn toimeenpano toteutettaisiin julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa, huolehtien tarvittaessa myös hallinnonalan sisäisin kohdennuksin siitä, että Ruokaviraston resurssit ovat muutoksista aiheutuvien lakisääteisten lisätehtävien edellyttämällä tasolla. Tämän mukaisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toimintameno- ja säästöjen kohdennuksessa Ruokavirastolle on osittain huomioitu sille EU-lainsäädännöstä johtuvat uudet tehtävät. Lisäksi Ruokavirastolle on osoitettu näihin tehtäviin valtion vuoden 2025 talousarviossa kertaluonteinen 1,5 miljoonan euron lisärahoitus hallinnonalan sisäisenä siirtona.

Tullille tulee metsäkatoasetuksen myötä tehtäviä, jotka ovat pääosin saman tyyppisiä kuin puutavara-asetuksen toimeenpanossa. Huomioitavaa kuitenkin on, että metsäkatoasetuksen liitteen I tavarakate on suurempi ja koskettaa suurempaa joukkoa tuojia ja viejiä kuin puutavara-asetuksessa, mikä lisää Tullin työmäärää. Tulli tekee esimerkiksi riskitiedon vaihtoa ja analysointia, tullii-ilmoitusten tarkastuksia ja jälkitarkastuksia. Varsinkin näihin Tullin osaluoksiin kohdistuu resurssitarpeita, koska kyseessä on kokonaan uusi osaamisalue Tullille. Kansallisesti ehdotetaan säädettäväksi Suomen metsäkeskuksen tehtävistä, jotka säilyisivät pitkälti samanlaisina kuin nykyisessä puutavaralain. Asetuksen toimeenpanon edistämiseksi metsäkeskuksen metsänkäyttöilmoitusten käsittelyjärjestelmään voidaan tehdä sen uudistamisen yhteydessä muutoksia olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tullin ja Suomen metsäkeskuksen tehtävät saattavat edellyttää jossain määrin sellaista uutta osaamista, jota kyseisissä organisaatioissa ei nykyisellään ole käytössä. Hallituksen esityksessä tarkoitettun sääntelyn toimeenpanoon liittyvät tehtävät Tullissa ja Suomen metsäkeskuksessa toteutettaisiin julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa tarvittaessa hallinnonalan sisäisin kohdennuksin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, minkä myötä Oikeusrekisterikeskukselle säädettäisiin uusi tehtävä. Oikeusrekisterikeskus voisi laittaa täytäntöön metsäkatosäätelyyn liittyvät Ruokaviraston määräämät maksut. Ehdotetun lain mukaisten rikkomusmaksujen ja hallinnollisten seuraamusmaksujen määrää on ennakolta vaikea arvioida. Kun otetaan huomioon, että 1.1.2014 alkaen voimassa olleen puutavaralain

nojalla ei ole määrätty yhtään sakkoa, voidaan pitää todennäköisenä, että rikkomusmaksujen ja hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta syntyisi Oikeusrekisterikeskukselle lisätyötä vain vähäisesti. Koska arviot seuraamusmaksujen määrästä perustuvat oletuksiin ja seuraamusmaksuja voi syntyä vuosittain useilla hallinnonaloilla, yhteisvaikutus Oikeusrekisterikeskuksen kokonaistyömäärään ilmenee viiveellä, ja mahdollinen lisäresursoinnin tarve täsmentyy vasta myöhemmin. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväisluonteisesta tehtävästä ja Oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti syntyvät lisämäärärahatarpeet käsitellään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskeissa menettelyissä.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään

Metsäkato ja metsien tilan heikkeneminen edistävät maailmanlaajuisista ilmastonmuutosta monin eri tavoin, mitä on kuvattu myös asetuksen johdanto-osassa. Metsäkato aiheuttaa yksinään 11 prosenttia kasvihuonekaasupäästöistä (johdanto-osan kappale 3). Maatalouden laajentuminen aiheuttaa lähes 90 prosenttia maailmanlaajuisesta metsäkadosta; yli puolet metsäpinta-alan vähenemisestä johtuu metsien muuntamisesta viljelymaaksi, kun taas karjan laiduntamisen osuus metsäpinta-alan vähenemisestä on lähes 40 prosenttia (johdanto-osan kappale 16).

Metsäkadon aiheuttama ilmastohaitta muodostuu biomassan hiilensidonnan menetyksestä sekä maaperän päästöjen muutoksista. Metsää raivattaessa menetetään välittömästi alueella kasvavan puuston hiilivarasto, vaikutetaan maaperän hiilivaraston kehitykseen, sekä menetetään mahdollisuus sitoa hiiltä alueen metsään tulevaisuudessa. Metsäkadon päästövaikutukset riippuvat ensisijaisesti siitä, onko kyseessä turve- vai kivennäismaa.

EU:n metsäkatoasetuksella voidaan katsoa olevan myönteisiä, joskin melko vähäisiä vaikutuksia ilmastomuutoksen hillintään Suomessa. Maankäyttösektorin päästöt ja nielujen aikaansaamat poistumat vaihtelevat huomattavasti vuosittain. Suomessa metsäkatoala on 2010-luvulla ollut vuosittain keskimäärin noin 14 000 hehtaaria, eli alle 0,1 prosenttia koko maan metsäalasta. Suomen metsäkadon pinta-alasta hieman yli puolet liittyy rakentamiseen ja noin kolmannes maatalouteen. Vuosina 2021–2023 uutta peltoa on raivattu hieman alle 3000 hehtaaria vuosittain. Metsäkadosta on kuitenkin aiheutunut 2013–2019 välisenä aikana vuosittain noin 3,7 miljoonan hiilidioksidiekvivalentitonin päästöt, mikä on suuruusluokaltaan noin 6 prosenttia Suomen kokonaispäästöistä. Metsämaasta viljelysmaaksi muutetut alueet ovat aiheuttaneet noin puolet ja rakennetuksi maaksi muutetut alueet noin viidennes metsäkadon päästöistä. Viljelysmaan suuri suhteellinen osuus päästöistä raivattuun pinta-alaan verrattuna johtuu turvepohjaisten metsämaiden raivauksesta.

Luonnonvarakeskus on vaikutusten arviointiselvityksessään arvioinut, että metsäkatoasetuksen ohjausvaikutus maataloudesta aiheutuvaan metsäkatoon ja ilmastopäästöihin jäisi Suomessa kuitenkin vähäiseksi, koska asetuksen velvoite asianmukaisesta huolellisuudesta koskee vain asetuksen piirissä olevaa seitsemää hyödykettä, ja täten se ei estä raivatun pellon maatalouskäyttöä, jos pellolla ei tuoteta soveltamisen piirissä olevia hyödykkeitä. Pellonraivauksen seurauksena tuotetun puun markkinakelvottomuudella voi kuitenkin Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan osaltaan olla vaikutusta metsäkatoa hillitsevästi.

Erilaisilla ohjauskeinoilla pyritään jo tällä hetkellä kansallisesti hillitsemään metsäkatoa ja syntyviä ilmastopäästöjä. Metsäkadon hillintä on nähty tarpeelliseksi Suomen maankäytön päästöjen vähentämisen keinoksi. EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa (CAP) käynnistyi uusi

politiikkakausi vuoden 2023 alusta. Poliittikkaa toteutetaan kussakin jäsenmaassa komission hyväksymän kansallisen CAP-suunnitelman mukaisesti. Suomen CAP-suunnitelmassa ilmastonmuutoksen hillintää pyritään edistämään ehdollisuuden pakollisilla vaatimuksilla sekä vapaaehtoisilla toimenpiteillä. Metsäkatoa pyritään hillitsemään erityisesti ehdollisuuden vaatimuksella, jonka mukaan vuoden 2022 jälkeen raivattujen peltojen on oltava nurmipeitteisiä. Tällä hillitään maankäytön muutoksesta aiheutuvaa ilmastopäästöä, koska monivuotisia nurmilla on yksivuotisia kasveja pienemmät ilmastopäästöt, mutta myös hillitään raivausta yleisesti pellon käyttöä ja taloudellisia mahdollisuuksia rajaamalla. Tämän arvioidaan vähentävän pellonraivausmäärän alle 2000 hehtaariin vuositasolla. Muita metsäkadon ehkäisyyn ja erityisesti pellonraivaustarpeen vähentämiseen liittyviä keinoja ovat esimerkiksi tilusjärjestelyt sekä ravinteiden kierrätyksen edistäminen.

Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

Luonnonvarakeskuksen vaikutusarvion (2024) mukaan EU:n metsäkatoasetuksen merkittävimmät monimuotoisuusvaikutukset toteutunevat Euroopan ulkopuolella, mikäli sen avulla pystytään vähentämään metsäkatoa merkittävässä määrin. Metsien tilan heikkenemisen osalta Suomessa merkittävimmät vaikutukset liittyisivät ikimetsiin eli luonnontilaisiin metsiin. Jos tulkitaan, että käsitellyt talousmetsät eivät voi olla ikimetsiä, vaikka tuoreimmasta käsittelystä olisi kulunut vuosikymmeniä, ikimetsiä on vain nykyisissä suojelumetsissä ja metsätalouden ulkopuolella olevilla kitumailla. Luonnonvarakeskuksen selvityksessä (2025) luonnontilaisen metsän kansainvälistä määritelmää on tarkennettu, minkä perustella voitaisiin tulkita ikimetsiä olevan myös vähäisissä määrin talousmetsissä. Valtakunnan metsien inventoinnin perusteella luonnontilaisen kaltaisia metsiä olisi Suomessa noin 49 000 hehtaaria puuntuotannon metsämaalla. Valtakunnan metsien inventointeihin perustuvan arvion mukaan näiden metsien ala on hyvin vähäinen erityisesti Etelä-Suomessa. Asetuksen tarkoittamia ikimetsiä ei ole Suomessa kartoitettu niiden tunnistamiseen liittyvien kriteerien puuttuessa. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan ikimetsien kartoituksen puuttumisella voi olla negatiivinen vaikutus metsäympäristön tilaan, jos esimerkiksi metsänomistajat eivät uskalla lisätä vanhojen metsien piirteitä talousmetsiin pelätessään niiden luokittuvan ikimetsiksi. Ikimetsien suojelulla edistetään luonnon monimuotoisuutta.

Luonnonvarakeskuksen vaikutusarvioinnissa positiiviseksi vaikutukseksi monimuotoisuudelle on nostettu myös nautakarjatalouden laiduntaminen. Asetuksen mukaisesti metsämaa ei saa kuitenkaan muuntua maatalousmaaksi laiduntamisen seurauksena. Metsälaitumien osalta on tehty tulkintaa, että ainoastaan metsälaitumen ennallistaminen ja raivaaminen käytännössä puuttomaksi laitumeksi voitaisiin määritellä metsäkadoksi. Jos metsä on raivattu pelloksi 1.1.2021 tai sen jälkeen, sellaisella alueella ei saa laiduntaa, jos haluaa saattaa asetuksen piirissä olevan nautaeläinperäisen tuotteen markkinoille. Säilörehun tuottaminen alueella olisi kuitenkin sallittua.

Luonnonvarakeskuksen mukaan ympäristön kannalta ongelmaksi voi koitua mahdollinen ristiriita ennallistamisen tarpeen ja metsälaiduntamisen rajoitteiden osalta. Komission lokakuussa 2024 julkaiseman ohjeasiakirjan mukaan asetuksen mukaista metsäkatoa ei kuitenkaan aiheutuisi, kun metsää siirtyy maatalouskäyttöön luonnon monimuotoisuutta edistävien ennallistamistoimenpiteiden seurauksena.

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset viranomaisiin

Asetuksella on viranomaistoimintaan välittömiä vaikutuksia erityisesti toimivaltaiseen viranomaiseen liittyen. Voidaan arvioida, että puutavara-asetukseen verrattuna toimivaltaisen viranomaisen tehtävät tulevat kasvamaan merkittävästi mukana olevien tuotteiden ja toimijoiden määrän ollessa selvästi aiempaa suurempi. Suomessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi esitettäisiin Ruokavirastoa, mistä säädettäisiin uudessa kansallisessa laissa. Ruokaviraston lisäksi Tullilla ja Suomen metsäkeskuksella tulisi olemaan asetukseen ja ehdotettavaan lakiin liittyviä tehtäviä. Tullin tehtävistä säädetään lähtökohtaisesti EU:n metsäkatoasetuksessa, joten Tulliin kohdistuvat vaikutukset johtuvat pitkälti suoraan EU-sääntelystä. Sen sijaan Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuutta koskeva tehtävä ja sen vaikutukset perustuvat kansalliseen sääntelyyn.

Toimivaltainen viranomainen vastaa asetuksen velvoitteiden täyttämistä 16 artiklan mukaisesti ja sen on tehtävä alueellaan tarkastuksia riskiperusteisesti asetuksen noudattamisesta. Toimijoiden ja suurten kauppaa käyvien yritysten tarkastusten tulee sisältää asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän ja DD-vakuutusten tarkastaminen. Ruokavirastolle asetus lisää tarvetta valvontatoiminnalle, minkä lisäksi myös eri tahojen koulutukselle, neuvonnalle ja viestinnälle asetuksen toimeenpanoon liittyen tarvitaan erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa resursseja. Lisäksi muun muassa viranomaisten yhteistyö, raportointivelvoitteet ja seuraamusten käsittely tulevat lisäämään hallinnollisia kustannuksia. Ruokaviraston tehtäviä lisää myös se, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi esittää virastolle metsäkatoasetuksen 31 artiklassa tarkoitetun perustellun huolenaiheen asetuksen rikkomisesta. Perusteltujen huolenaiheiden määrää on ennakolta vaikea arvioida, sillä kyseessä on uusi elementti Ruokaviraston tehtäväkentässä. Perusteltujen huolenaiheiden käsittely voi jossain määrin lisätä Ruokaviraston työmäärää.

Tehtävien tarkastusten määrä riippuu alkuperämaan riskiluokituksesta. Alhaisen riskitason maiden osalta on tarkastettava yksi prosentti toimijoista. Keskimääräisen riskin maiden osalta tarkastusprosentti on kolme ja korkean riskin maiden osalta yhdeksän. Tarkastusprosentit koskevat kutakin asianomaisiin hyödykkeisiin liittyvää tuoteryhmää. Lisäksi korkean riskin maista tulevien tuotteiden määrästä tarkastetaan 9 prosenttia. Maiden riskiluokat on määritelty komission antamassa täytäntöönpanoasetuksessa. Toimivaltaisen viranomaisen valvonnan painopisteenä tulee käytännössä olemaan tuontia kolmansista maista harjoittavat tahot. On arvioitu, että tuontia koskevassa valvonnassa riskiperusteinen arvio tulee olemaan keskeisessä asemassa ja tuontitarkastuksien osalta voidaan tarvita yhteydenpitoa alkuperämaan viranomaisten kanssa.

Ulkotuonnin osalta Ruokavirasto on tehnyt tarkastuksia EU:n puutavara-asetuksen puitteissa vuosittain noin 30 kappaletta. Kotimaan toimijoihin ei ole kohdistunut suoria tarkastuksia. Perustuen arvioituun toimijoiden määrään metsäkatoasetukseen liittyviä tarkastuksia pelkästään kotimaan toimijoiden osalta olisi nykyisillä tulkinnoilla vähintään 300–450 kappaletta vuodessa riippuen kansallisesta riskitasosta. Lisäksi tuonnin ja viennin osalta yhden prosentin tarkastustaso voisi tarkoittaa vuosittain lisäksi noin 150 tarkastusta, kolmen prosentin tarkastustasolla 500 tarkastusta ja yhdeksän prosentin tasolla noin 1400 tarkastusta. Tarkastusten määrä nousee näin ollen moninkertaiseksi, käytännössä vähintään kymmenkertaisesti, EU:n puutavara-asetukseen verrattuna.

Taulukossa esitetään tarkastettavien kotimaan toimijoiden määrä esimerkkitapauksissa, kun tarkastetaan 1, 3 tai 9 prosenttia toimijoista. Todellinen toimijoiksi laskettavien tahojen määrä voi vaihdella vuosittain ja tarkastusten määrään vaikuttaa myös tuonnin jakautuminen maittain. Toimijoiden lukumäärä olisi noin 43 000 kappaletta. Tästä merkittävin osa olisi hankintakauppaa harjoittaneet metsänomistajat, joiden lukumäärä kuitenkin vaihtelee vuosittain merkittävästi. Vuosina 2020-2023 hankintakauppatuloja ilmoittaneiden metsänomistajien määrä on vaihdellut 31 000 – 38 000 välillä (Verohallinnon tilastotietokanta, metsätalous). Oheisessa taulukossa esimerkkinä on käytetty vuoden 2022 puunostajan vuosi-ilmoitusaineistoa (Luke). Vuosittain tehtävien tarkastusten arvioituja määriä eri riskitasoilla on kuvattu alla olevassa taulukossa (Taulukko 3).

Taulukko 3. Arvio vuosittaisista tarkastusmääristä kotimaan tuotannon osalta. Lähde: PTT ja Luke.

| | Toimijoiden määrä | 1 % | 3 % | 9 % |
|---|-------------------|-----|------|------|
| Yritykset ¹ | 5268 | | | |
| Naudan suoramyyntiä harjoittavat tilat ² | 400 | | | |
| Hankintakauppaa harjoittavat metsänomistajat ³ | 37 499 | | | |
| yhteensä: | 43 167 | 432 | 1295 | 3885 |

PTT:n selvityksen mukaan vuonna 2023 5 685 yritystä toi Suomeen metsäkatoasetuksen piirissä olevia tuotteita kolmansista maista ja 3 296 yritystä vei niitä kolmansiin maihin. Yhden prosentin tarkastustasolla tämä tarkoittaisi kotimaan tuotannon tarkastusten lisäksi vuosittain 57 tarkastusta tuojien ja 33 tarkastusta viejien keskuudessa. Kolmen prosentin tarkastustasolla tarkastusmäärät olisivat 171 tuonnin osalta ja 99 viennin osalta ja vastaavasti yhdeksän prosentin tasolla 512 tuonnissa ja 297 viennissä. Osa yrityksistä on laskelmissa mukana useampaan kertaan johtuen kotimaan tuotannon, tuonnin ja viennin päällekkäisyyksistä.

Toimijoiden tarkastusmäärät tarkentuvat komission maiden riskiluokituksen myötä sekä toimivaltaisen viranomaisen tarkastussuunnitelmien valmistuessa. Ruokaviraston mukaan keskimääräistä tarkastuskustannusta toimijaa kohden vertautuu jossain määrin EU:n puutavara-asetuksen yhteydessä toteutettaviin tarkastuksiin. Tarkastusten yksikkökustannukset muuttuvat sen mukaan, kuinka laajana tarkastukset toteutetaan. Kotimaan tuotannon ja viennin tarkastaminen on nopeampaa kuin tuontitarkastukset. Ruokaviraston arvion mukaan toimijoilta perittävien kustannusten osalta tarkastuksissa käytetään yhtenäisesti samaa tarkastusten tuntihintaa kuin NIS2-direktiivin (EU) 2022/2555 ja CER-direktiivin (EU) 2022/2557 osalta eli 208 €/h. Ruokavirasto on alustavasti arvioinut, että viranomaisten resurssitarve EU:n

¹ PTT:n selvitys

² Luonnonvarakeskuksen arvio

³ Y-tunnukselliset metsänomistajat, jotka tehneet hankintakaupan vuonna 2022 (Luke).

metsäkatoasetukseen liittyviin tehtäviin on yhteensä 16 henkilötyövuotta. Ruokaviraston kokonaiskustannuksiin vaikuttavat myös komission tulevat tulkinnat.

Esityksessä ehdotetaan myös kansallisesti säädettäväksi väliaikaisesta keskeyttämisestä, mikä olisi uusi tehtävä Ruokavirastolle verrattuna voimassa olevaan puutavaralakiin. Kuten puutavaralain nojalla, myös ehdotetun lain myötä Ruokavirasto voisi määrätä toimijan tai kauppa käyvän korjaamaan toimintansa puutteet. Jos korjausmääräystä ei ole noudatettu, Ruokavirasto voisi kieltää toimijaa tai kauppa käyvää saattamasta markkinoille, asettamasta saataville markkinoilla tai viemästä tuotteita tai hyödykkeitä. Tuotteita voitaisiin myös määrätä hävitettäväksi ja toimijalle tai muulle kauppa käyvälle voitaisiin määrätä rikkomusmaksu tai vakavammista rikkomuksista hallinnollinen seuraamusmaksu. Rikkomusmaksu olisi kiinteä euromääräinen maksu, jonka määräämisessä Ruokavirastolla ei olisi laajaa harkintaa, joten siihen liittyvä työmäärä voidaan katsoa pienemmäksi kuin hallinnollisten seuraamusmaksujen, joiden puolestaan voitaneen arvioida olevan harvinaisempia. Kun otetaan huomioon, että voimassa olevan puutavaralain nojalla ei ole määrätty yhtään sakkoa, voitaneen arvioida, että todennäköisesti myös uuden sääntelyn mukaisia hallinnollisia sanktioita koskeva työmäärä ei välttämättä nouse suureksi.

Uutena menettelynä Ruokavirastossa tulisi käyttöön seuraamuskollegio sellaisissa tilanteissa, kun hallinnollinen seuraamusmaksu olisi yli 100 000 euron suuruinen. Kyse olisi Ruokavirastolle kuuluvan ratkaisuvallan järjestämisestä. Seuraamuskollegio ei siten lähtökohtaisesti lisäisi viraston tehtäviä. Kollegio muodostuisi Ruokaviraston virkamiehistä ja se kokoontuisi tarvittaessa. Kyse olisi uudesta tavasta toimia virastossa. Merkittävä muutos viraston kannalta on se, että metsäkatoasetuksen mukaiset hallinnolliset seuraamusmaksut voivat kohota huomattavan suuriksi. Seuraamuskollegion käyttöönotto edellyttää virastolta myös jossain määrin uusien toimintamallien kehittämistä ja ohjausta sekä päätöksentekoon osallistuvien esteettömyyden varmistamista. Toimintamallin käyttöönotto vaatii kertaluonteisia työvoimakohdennuksia. Seuraamusmaksut tilitetään valtiolle, joten niillä ei olisi suoraan vaikutuksia viraston talouteen. Seuraamuskollegiosta säätämistä ei edellytetä EU:n metsäkatoasetuksessa vaan se on kansallisista syistä säädettävä menettely.

Tullille on EU:n metsäkatoasetuksessa määritelty tehtäviä tarkastukseen ja muiden viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön (27 artikla) liittyen. Tullin tulee tehdä riskianalyysiin perustuvia tarkastuksia tuonnissa ja viennissä 26 artiklan mukaisesti, sekä myös tarpeen mukaan jälkitarkastuksia. Valvonnan kohteena ovat erityisesti korkean riskin toimijat ja mahdollisesti korkean riskin maista tulevat tuotteet. Tulli tarkistaa muun muassa tuotteiden CN-nimikkeiden oikeellisuuden sekä tarkistaa tulli-ilmoituksista metsäkatoasetuksen piiriin kuuluvien tuotteiden osalta DD-vakuutuksen viitenumeron komission tietojärjestelmästä. Kun sähköinen rajapinta on käytössä viimeistään 30.6.2028 alkaen, DD-vakuutusten tarkastukset tullaan hoitamaan automaattisesti sähköisen rajapinnan kautta (28 artikla). Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvityksessä arvioidaan, että Tullissa metsäkatoasetuksen aiheuttamat kustannukset ja työllistävyys tulevat olemaan suurempaa asetuksen soveltamisen alkuvaiheessa, jolloin tarvitaan panostusta niin oman henkilöstön kouluttamiseen kuin myös EU:n ulkokaupan toimijoiden neuvontaan ja jolloin tarkastamisen tukena ei ole vielä tulli-ilmoitusten sähköistä rajapintaa, joka automatisoi toimintaa. Tullin tehtävistä johtuvat vaikutukset perustuvat lähtökohtaisesti suoraan EU:n metsäkatoasetuksen sääntelyyn.

Suomen metsäkeskukselle on säädetty tehtäviä puutavaralaissa ja ehdotetun lain myötä tehtävät säilyisivät pääosin samantyyppisinä. Metsäkeskuksen olisi ilmoitettava Ruokavirastolle, jos se metsälakiin liittyvän valvonnan yhteydessä toteaisi, että sillä on todennäköisiä perusteita epäillä metsälain 18 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettun teon tai laiminlyönnin eli

metsänkäyttöilmoituksen toimittamatta jättämisen tapahtuneen. Koska työ tehtäisiin pääosin osana metsäkeskuksen muuta metsälain mukaista valvontaa, ei sillä arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia hallinnolliseen taakkaan. Metsäkeskuksesta säädettäisiin myös 5 §:ssä tarkoitettujen tarkastusten yhteydessä, sillä se voisi tehdä tarkastuksia Ruokaviraston antaman valtuutuksen perusteella. Voimassa olevan puutavaralain nojalla tätä mahdollisuutta ei käytännössä ole hyödynnetty, mutta EU:n metsäkatoasetuksen ja ehdotetun kansallisen lain mukaisessa valvonnassa voi todennäköisemmin ilmetä tarvetta valtuutuksen käyttämiselle, sillä Ruokaviraston tehtäväkenttä ja sääntelyn kattavuus ovat jatkossa huomattavasti laajempia. Suomen metsäkeskuksen tehtävistä ja niiden vaikutuksista säätäminen perustuu ehdotettavaan kansalliseen sääntelyyn.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esitykseen sisältyy säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Erityisesti on syytä arvioida vaikutuksia yksityiselämän suojaan, omaisuudensuojaan, elinkeinovapauteen, oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen. Samoin arvioidaan hallinnollisten seuraamusmaksujen sekä tiedonsaantioikeuksien vaikutuksia.

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän ja kotirauhan suojasta. Kotirauhan suoja on merkityksellinen EU:n metsäkatoasetuksen mukaisten tarkastusten tekemisen kannalta. Vaikka EU:n metsäkatoasetuksessa säädetään tarkastuksista suhteellisen yksityiskohtaisesti, jättää sääntely jonkin verran perusoikeuksien kannalta relevanttia kansallista liikkumavaraa tarkastusoikeuden oikeasuhtaisuuden ja yksityisyyden suojan rajojen määrittelemisessä. Esityksessä säädettäisiin Ruokavirastolle mahdollisuus tehdä EU:n metsäkatoasetuksen mukainen tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Tarkastuksen voisi tehdä vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Lisäksi kyseessä olevassa tapauksessa on oltava perusteltu ja yksilöity syy epäillä metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Tarkastus voitaisiin siten tehdä toimijoiden tai kauppaan käyvien elinkeino- ja ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin käyttämiin pysyväisluonteiseen asumiseen käyttämiin tiloihin, jos edellä mainitut edellytykset täyttyisivät. Asetuksessa tarkoitettu toimija voi tietyissä tilanteissa olla myös luonnollinen henkilö. Valmistelussa on arvioitu, että esityksessä määritellyt tarkastusvaltuudet kuuluvat EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisalaan ja liittyvät sen edellyttämään viranomaisvalvontaan. Kun otetaan huomioon, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtävä tarkastus on ehdotetussa sääntelyssä kytketty hallinnolliseen seuraamusmaksuun, tarkoittaa se, että tarkastus liittyisi merkittävän metsäkatoasetuksen vastaisen toiminnan epäilyyn. Voimassa olevan puutavaralain nojalla ei ole määrätty yhtään sakkoa, joten voitaneen arvioida, että vastaavasti EU:n metsäkatoasetuksen ja hallinnollisen seuraamusmaksun kohdalla tällaisia tilanteita ei käytännössä tulisi usein. Näin ollen on todennäköistä, että sääntelyn soveltaminen ja vaikutukset, mukaan lukien vaikutukset kotirauhan suojaan, jäävät maltillisiksi.

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuuden suoja on puolestaan merkityksellinen, kun EU:n metsäkatoasetuksen 23 artiklan väliaikaisista toimenpiteistä ja 24 artiklan korjaavista toimenpiteistä säädetään kansallisesti täydentäviä säännöksiä. Omaisuudensuoja synnyttää velvoitteen olla puuttumatta ilman hyväksyttävää perustetta omaisuuden vapaaseen hyödyntämiseen. Esityksen säädettäisiin Ruokavirastolle mahdollisuus tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen ja viennin väliaikaiseen keskeyttämiseen. Samoin lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin korjausmääräyksestä, 16 §:ssä kiellosta ja 17 §:ssä hävittämismääräyksestä. Näiden voidaan katsoa osaltaan rajoittavan omaisuuden vapaata hyödyntämistä, kun laissa säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen eli Ruokaviraston toimivallasta toimenpiteiden tekemiseen. Sääntelyn sisältö tulee EU:n metsäkatoasetuksesta,

mutta sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta on merkitystä sillä, että tietyiltä osin asetuksen sääntelyä täydennetään kansallisesti. Kyseisten väliaikaisten ja korjaavien toimenpiteiden ja niiden vaikutusten voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan suhteellisen tyypillisiä valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluvia asioita eikä niiden toteutusta voitane pitää poikkeuksellisenä. Lisäksi kiellosta ja korjausmääräyksestä säädetään jo voimassa olevassa puutavaralaisissa, joten sääntelyä voitaneen myös siihen nähden pitää tavanomaisena.

Samoin kansallisen sääntelyn valmistelun kannalta keskeinen perusoikeus on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen elinkeinon harjoittamisen vapaus, sillä EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklassa säädetään, että seuraamusjärjestelmän on katettava myös määräaikainen sulkeminen julkisten hankintamenettelyjen sekä julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Kansallisesti säädettäisiin, että ulossulkemisen kesto olisi 6 kuukautta ja se määrättäisiin hallinnollisen seuraamusmaksun yhteydessä. Ehdotettavalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan vaikutuksia elinkeinonharjoittajan toimintaan. On kuitenkin otettava huomioon, että ulossulkeminen olisi kytketty hallinnolliseen seuraamusmaksuun, mikä tarkoittaa merkittävää tahallaan tai huolimattomuudesta tehtyä ehdotetussa laissa yksilöityä metsäkatoasetuksen rikkomista. Rajoituksen voidaan kaiken kaikkiaan katsoa olevan täsmällinen rajoittuen tiettyihin asiakokonaisuuksiin ja tarkkarajainen sen keston ollessa säädettyinä.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Kyseinen perusoikeus on keskeinen toisaalta ehdotetun seuraamuskollegiota koskevan sääntelyn ja toisaalta perusteltuja huolenaiheita koskevan sääntelyn kannalta. Niissä tilanteissa, kun hallinnollinen seuraamusmaksu muodostuisi euromäärältään suureksi, yli 100 000 euron suuriseksi, maksun määräisi Ruokavirastossa seuraamuskollegio. Esityksen mukaan hallinnolliset sanktiot määrätään hallintoviranomaisen päätöksellä hallintolain mukaisessa menettelyssä. Tämä osaltaan turvaa oikeusturvan toteutumista. Määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaisi se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Näin ollen esitetylle seuraamuskollegiota koskevalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan myönteisiä vaikutuksia yritysten ja luonnollisten henkilöiden oikeusturvaan. Nyt ehdotettu kiinteä 100 000 euron raja voisi joissain tilanteissa johtaa siihen, että suurten yritysten seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisessä toimieliimessä, kun taas pienempien yritysten osalta päätöksen tekisi yksittäinen virkamies, vaikka rangaistuksen suhteellista ankaruutta ja teon moitittavuutta ilmentävä prosenttiosuus olisi sama. Tämä voi olla merkityksellistä myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Vastaavanlainen sääntely sisältyy liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:ään ja sääntelyä on laajasti arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 70/2023 vp, s. 111-114). Myös perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa (PeVL 13/2023 vp) eikä kyseenalaistanut tai kommentoinut kiinteää euromääräistä 100 000 euron rajaa kyseisen esityksen yhteydessä.

Myös perusteltuja huolenaiheita koskevan sääntelyn osalta on tarkoituksenmukaista arvioida vaikutuksia perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan. Perustelluista huolenaiheista säädetään EU:n metsäkatoasetuksen 31 artiklassa. Kansallisella lailla täydennettäisiin kyseistä sääntelyä. Asetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava huolenaiheen esittäjälle ilmoituksen perusteella toteutetut toimet sekä perusteltava toiminta. Esityksessä katsotaan, että kyseessä olisi tosiasiallinen hallintotoimi, sillä kyseinen ilmoitus olisi kuvaus siitä mihin toimenpiteisiin toimivaltainen viranomainen on metsäkatoasetuksen mukaisesti ryhtynyt. Tarkoituksena on, että ilmoituksen tekeminen riittäisi eikä hallintopäätöstä tarvitsisi tehdä asiassa. Perustelluissa huolenaiheissa on käytännössä kysymys sivullisten antamista ilmoituksista. Huolenaiheen esittäjä voisi joka tapauksessa saattaa toimivaltaisen viranomaisen eli Ruokaviraston toiminnan lainmukaisuuden arvioitavaksi kantelemalla ylimmille laillisuusvalvojille, millä turvataan perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen vaikutuksia yrityksiin ja luonnollisiin henkilöihin on puolestaan tarpeen arvioida laillisuusperiaatteen ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka määräytyminen perustuisi yrityksen liikevaihtoon. Sen lisäksi laissa säädettäisiin kiinteästä euromääräisestä rikkomusmaksusta, jonka Ruokavirasto voisi määrätä vähäisemmistä rikkomuksista. Laillisuusperiaatteen mukaisesti hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalta sääntelyltä edellytetään täsmällisyyttä. Rikkomukset ja laiminlyönnit, joista maksut voitaisiin määrätä ovat ehdotuksessa yksilöity tarkasti viittaamalla asetuksen kohtiin. Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa on selvitetty rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevien rikkomusten ja laiminlyöntien oikeasuhtaisuudesta ja siitä, miksi juuri kyseiset rikkomukset ja laiminlyönnit on ehdotettu sisällytettäväksi seuraamusmaksujen piiriin. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia yrityksiin ja luonnollisiin henkilöihin voidaan pitää merkittävänä, mutta toisaalta sääntely on täsmällistä ja ennakoitavaa. Oikeasuhtaisuuden vaatimukseen liittyy sanktioiden suuruus. Laissa säädettäisiin hallinnollisen seuraamusmaksun ylärajaksi asetuksessa edellytetty 4 prosenttia liikevaihdosta, mitä voidaan pitää yritysten kannalta erittäin huomattavana seuraamuksena. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus olisi 500–5000 euroa. Seuraamusmaksuilla voidaan katsoa olevan myös ennaltaehkäisevää vaikutusta eli niiden voidaan odottaa osaltaan vaikuttavan yritysten ja yksityishenkilöiden toimintaan. Rikkomusmaksu, joka olisi seuraamuksena vähäisemmistä rikkomuksista kuin hallinnollisen seuraamusmaksun rikkomukset, olisi luonnolliselle henkilölle 300 euroa ja oikeushenkilöiden osalta maksun suuruus riippuisi yrityksen koosta. Maksu olisi mikroyritykselle 500 euroa, pienyritykselle 1000 euroa, keskisuurelle yritykselle 2000 euroa ja suurelle yritykselle 3000 euroa. Metsäkatoasetuksen sääntelyn piirissä on sekä pieniä että hyvin suuria yrityksiä, joten seuraamusten tulee olla oikeasuhtaisia myös yritysten koon näkökulmasta. Sekä hallinnollisen seuraamusmaksun että rikkomusmaksun osalta säädettäisiin laissa myös maksun määräämättä jättämisestä. Rikkomusmaksusta säätämistä ja toisaalta rikkomusmaksun porrastamista voidaan pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta tarkoituksenmukaisena.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta on tarpeen arvioida myös esitykseen sisältyvää tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Ehdotuksessa säädettäisiin tietojensaannista toimijalta ja kauppaa käyvältä sekä viranomaiselta ja julkista hallintotehtävää hoitavalta. Samoin säädettäisiin Suomen metsäkeskukselle mahdollisuus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja Ruokavirastolle. Säännöksissä yksilöitäisiin tietojen käyttötarkoitus ja se, ketä tiedot voisivat koskea. Säännösten voidaan katsoa näin ollen olevan yleisen edun mukaisia ja oikeasuhtaisia tietosuoja-asetuksen sääntelyn edellyttämällä tavalla. Ehdotettu tiedonsaantisääntely ja oikeus luovuttaa tietoja olisi rajattu välttämättömiin tietoihin. Samoin pykälissä säädettäisiin tietojen käyttötarkoituksesta ja ketä kyseiset tiedot voisivat koskea. Näin ollen ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastusten yhteydessä henkilötietojen käsittely voisi liittyä esimerkiksi metsänomistajien puukauppatietoihin, kun tarkastuksessa selvitetään puun alkuperää ja metsäkatoasetuksen mukaisuutta sekä asianmukaisen huolellisuuden noudattamista. Kun otetaan huomioon, että tiedonsaanti on rajattu välttämättömiin tietoihin, voidaan vaikutuksia valvonnan kohteena olevien kannalta pitää rajattuina ja tarkoituksenmukaisina. Tarkastuksen kohteena olevan kannalta on merkityksellistä myös se, että valvontaa ja tarkastuksia tekevillä on käytettävissään oikeat ja ajantasaiset tiedot tarvittavista viranomaislähteistä.

Vaikutukset saamelaisiin alkuperäiskansana

EU:n metsäkatoasetus sisältää useita alkuperäiskansoja koskevia säännöksiä, joita on kuvattu edellä luvussa 2.9. EU:n metsäkatoasetuksen alkuperäiskansoja koskevat säännökset eivät edellytä täydentävää kansallista sääntelyä. Metsäkatoasetuksen sääntely on tältä osin kuitenkin Suomessa merkityksellistä, sillä saamelaiset ovat Euroopan unionin alueen ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisten kotiseutualue Suomessa käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueen sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueen. Saamelaisten kotiseutualueen sisällä on myös kolttala-alue. Saamelaiskulttuuriin kuuluvat perinteisinä elinkeinoina kalastus, metsästyminen, poronhoito, keräily, saamelainen käsityö sekä näiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot. Metsäkatoasetuksen kannalta merkitystä voi erityisesti olla saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvalla metsätalouden harjoittamisella, sillä porot laiduntavat alueella. Saamelaisten kotiseutualueen pinta-alasta 91 prosenttia eli 2,9 miljoonaa hehtaaria on valtion hallinnoimaa aluetta.

Viranomaisilla on saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukainen neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa. Lain 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Viranomaisilla on myös poronhoitolain (848/1990) 53 §:n mukainen neuvotteluvollisuus paliskunnan edustajien kanssa. Valtion metsiä hallinnoi Metsähallitus, jolle on metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016, jäljempänä *metsähallituslaki*) säädetty neuvottelu- ja kuulemisvelvoitteita. Metsähallituslain 6 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen on sovittava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Lisäksi metsähallituslain 39 §:ssä säädetään neuvottelukunnista.

Käytännössä Metsähallitus harjoittaa metsätaloutta saamelaisten kotiseutualueella niin, että hakkuuta ei tehdä ilman paliskunnan suostumusta. Metsähallitus on laatinut saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman, joka ohjaa Metsähallituksen toimintaa saamelaisten kotiseutualueella vuosina 2022–2027. Osana luonnonvarasuunnitelman laadintaa on tehty paliskuntakohtaiset metsäsuunnitelmat, hakkuulaskelmat ja laidunaluekartoitukset. Yhteistyötä poronhoidon kanssa tehdään useilla tavoilla, mistä on esimerkkinä myös vuosineuvottelut Paliskuntain yhdistyksen, merkkipiirien sekä paliskuntien kanssa. Samoin Metsähallitus Metsätalous Oy:n ympäristöopas sisältää kirjaukset saamelaiskulttuurista ja metsätalouden toimista sen säilyttämiseksi (kappale 2.6). Metsähallituksella on lisäksi sopimus paliskuntain yhdistyksen kanssa elinkeinojen yhteensovittamisesta. Vastaava sopimus yhteistyöstä on laadittu myös saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien, Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja Metsähallituksen välille. Sopimukset ja niiden noudattaminen ovat myös metsäsertifioinnin vaatimus (PEFC-kriteerit 31 – poronhoidon edellytykset turvataan ja 32 – saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen toimintaedellytykset turvataan).

Voidaan arvioida, että Metsähallituksen toimenpiteet saamelaisten kotiseutualueella ovat kattavia metsäkatoasetuksen näkökulmasta. Näiden huomioon ottaminen voisi tulla toimijoilla ja suurilla kauppa- ja käyvällä kyseeseen esimerkiksi metsäkatoasetuksen 10 artiklan mukaisen riskinarvioinnin yhteydessä. Komission täytäntöönpanoasetuksella Suomi on määritellyt EU:n metsäkatoasetuksen 29 artiklassa tarkoitetuksi alhaisen riskin maaksi. Sen myötä Suomessa tuotettujen hyödykkeiden ja niistä valmistettujen tuotteiden osalta tulee sovellettavaksi EU:n

metsäkatoasetuksen 13 artiklassa tarkoitettu yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettely, joten EU:n metsäkatoasetuksen 10 artiklassa tarkoitettua riskinarviointia ei kuitenkaan lähtökohtaisesti edellytetä.

Vaikutukset maaseutuun

Luonnonvarakeskus on vaikutusten arviointiselvityksessään arvioinut, että aluekehitys- ja maaseutuvaikutukset voivat potentiaalisesti olla negatiiviset, sillä asetus voi vaikuttaa maatalousyrittäjien mahdollisuuksiin harjoittaa maidontuotantoa ja nautojen kasvatukseen liittyviä elinkeinoja, mutta komission lokakuussa 2024 julkaisemassa ohjeasiakirjassa esitettyjen tulkintojen pohjalta voidaan arvioida vaikutusten olevan tätä arviota maltillisempia. Rakentamisinvestoinnit kohdistuvat tyypillisesti maatalousyrittäjyyden elinkaaren alkupuolelle, joten vaikutukset voivat kohdistua eniten nuoriin yrittäjiin. Vaikutukset ovat kuitenkin tapauskohtaisia.

Maaseutupoliittisen neuvoston suosituksen mukaisesti esityksen vaikutukset maaseutuun on arvioitu sitä varten kehitettyä arviointimenetelmää soveltaen (<https://www.maaseutupoliitikka.fi/uutiset/maaseutuvaikutusten-arviointimenetelma>).

Esityksen vaikutukset kohdistuvat merkittävilta osin maaseudulle. Maaseudulla on esimerkiksi paljon asianomaisten hyödykkeitä ja tuotteita markkinoille saattavia PK- ja mikroyrityksiä ja luonnollisia henkilöitä. Esimerkiksi puun myynti hankintakauppana ja naudanlihan tilamyynti. Näiden toimijoiden valmiudet lisääntyvään seurantaan ja raportointiin ovat rajalliset, mikä lisää neuvonnan ja tuen tarvetta. Lisääntyvät seuranta- ja raportointivaatimukset lisäävät maaseudulla asianomaisista hyödykkeistä valmistettujen tuotteiden parissa toimivien hallinnollista taakkaa.

Maatalousyriyten toimintaedellytyksiin asetuksen täytäntöönpanolla on vaikutuksia toiminnan kehittämisen näkökulmasta (tarkoituksenmukainen tilusrakenne, toimintojen sijoittuminen sekä investointien suunnittelu). Kustannusvaikutus investointien osalta muodostuu maatalouselinkeinon silloin kun vaihtoehtoisia sijoittumismahdollisuuksia ei ole, korostuen etenkin alueilla, joissa metsäpinta-ala on suuri. Samaan aikaan investointien rahoituksen epävarmuus maaseudulla lisääntyy.

Asetuksen toimeenpano voi myös luoda uusia elinkeinomahdollisuuksia, esimerkiksi metsäpalveluyrityksille, pienyrittäjille ja neuvontajärjestöille, joiden rooli yritysten puolesta asioinnissa ja veloitteiden hoitamisessa voi kasvaa.

Vaikutukset eläinten hyvinvointiin

Luonnonvarakeskus on arvioinut asetuksella olevan vähäisiä vaikutuksia eläinten hyvinvointiin. Metsälaitumien osalta on huomioitava, että osittaisesti puustoisten alueiden laidunnus tarjoaa nautaeläimille tärkeää suojaa ja varjoa. Nautojen suojelua koskevaa asetusta on muutettu kesäkuussa 2024 siten, että vuosittainen parsinavetoiden jaloittelovelvoite nousee 90 päivään. Jaloittelovelvoitteesta on toteutettava vähintään 60 päivää ajanjaksona 1.5.–30.9. Loput 30 päivää voidaan toteuttaa haluttuna ajankohtana kalenterivuoden aikana.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Toimivaltainen viranomainen

Esityksen valmistelussa on arvioitu eri vaihtoehtoja sen suhteen, mikä taho tai mitkä tahot olisivat EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia Suomessa. Asetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen. Tehtävän luonne ja sisältö huomioon ottaen voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että kyseiset tahot olisivat viranomaisia. Ruokavirasto on puutavaramääräyksen 2 §:n mukaisesti toiminut EU:n puutavara-asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Metsäkatoasetuksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten tiedot tuli ilmoittaa komissiolle viimeistään 30.12.2023. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti komissiolle joulukuussa 2023, että metsäkatoasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on Suomessa Ruokavirasto. Samalla todettiin, että lopullinen linjaus tehdään kuitenkin kansallisen lain säätämisen yhteydessä.

Esityksen valmistelussa ja kansallisen metsäkatotyöryhmän työssä punnintaa on käyty erityisesti sen suhteen, tulisiko Tullin hoitaa toimivaltaisen viranomaisen tehtävää väliaikaisen keskeyttämisen osalta tuonnin ja viennin yhteydessä. Metsäkatoasetuksessa on säädetty tulliviranomaisille tehtäviä, erityisesti asetuksen 26-28 artikloissa, ja kyseisiä säännöksiä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa. Sen sijaan toimivaltaisen viranomaisen rooli olisi kansallisesti erikseen Tullille säädettävä tehtävä, joka säädettäisiin Tullille edellä todettujen tulliviranomaisille säädettyjen tehtävien lisäksi. Punninnan yhteydessä on nostettu esiin, että väliaikaiset toimenpiteet edellyttävät nopeita toimenpiteitä myös maahantuonnin ja maastaviennin yhteydessä. Toisaalta Tulli pystyy jo nykyisen tullilainsäädännön ja metsäkatoasetuksen nojalla pysäyttämään tuotteen rajalla, minkä jälkeen se tarvittaessa on yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen, joka arvioi jatkotoimenpiteet. Voidaan katsoa, että toimivaltaisen viranomaisen rooli edellyttäisi Tullissa huomattavaa metsäkatosääntelyn osaamisen ja tietotaidon lisäämistä, jotta se pystyisi itsenäisesti arvioimaan rikkomuksia ja tekemään päätöksiä väliaikaisen keskeyttämisen osalta.

Ruokaviraston rooli toimivaltaisena viranomaisena olisi johdonmukaista ottaen huomioon sen nykyiset tehtävät ja se, että sääntely laajenee EU:n metsäkatoasetuksen myötä muun muassa nautaeläimiin, naudasta jalostettuihin elintarvikkeisiin sekä osaan muita elintarvikkeita. Sen lisäksi, että Ruokavirasto on toiminut EU:n puutavara-asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisen viranomaisena, se on tarkastanut myös Suomen kautta unioniin tuotavien FLEGT-tuotteiden luvat ennen erän tullausta ja luovutusta vapaaseen liikkeeseen. EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettuna komission EUDR-tietojärjestelmän alustana käytetään Traces-järjestelmää, joka on jo käytössä Ruokavirastossa muun muassa FLEGT-lupien ja kasvinterveystodistusten käsittelyssä. Lisäksi Ruokaviraston asiantuntijat ovat seuranneet EU:n metsäkatoasetuksen valmisteluprosessia sen alusta alkaen ja Ruokavirastossa on huomattavasti tietotaitoa metsäkatoasetuksen toimeenpanoon liittyen. Näin ollen voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että Ruokavirasto toimisi metsäkatoasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Samoin voidaan katsoa, että Tullille ei olisi tarkoituksenmukaista säätää toimivaltaisen viranomaisen tehtävää vaan se hoitaisi EU:n metsäkatoasetuksessa tulliviranomaiselle säädetyt tehtävät.

5.1.2 Kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen mahdollinen tehtävä

Esityksen valmistelun aikana on käyty punnintaa myös sen suhteen, tulisiko ehdotetussa laissa säätää kunnan elintarvikevalvontaviranomaisille esimerkiksi tarkastuksiin liittyvä tehtävä. Kunnat hoitavat Suomessa elintarvikevalvontaa. Valmistelun yhteydessä on arvioitu sitä, tulisiko kunnille säätää tarkasti rajattu rooli, jossa se muun valvonnan yhteydessä tekisi myös EU:n metsäkatoasetukseen liittyvää asiakirjavalvontaa. Valvonta voisi olla sellaista, että se ei muodostuisi säännönmukaiseksi vaan olisi luonteeltaan satunnaista. Toisaalta ennakoita on vaikeaa arvioida sitä, kuinka paljon on tarvetta juuri sellaisille tarkastuksille, joita tekisivät kunnan elintarvikevalvontaviranomaiset. Lisäksi tehtävä edellyttäisi merkittävää panostusta kunnan viranomaisten kouluttamiseen. Näin ollen laissa ei ehdoteta säädettäväksi kunnan elintarvikevalvontaviranomaisille uutta tehtävää. Sen sijaan ehdotetun lain 5 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa viitattaisiin siihen mahdollisuuteen, että Ruokavirasto voisi tarvittaessa valtuuttaa erikseen sopien kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen tarkastuksen tekemiseen eli se voisi toimia kyseisessä momentissa tarkoitettuna Ruokaviraston erikseen valtuuttamana asiantuntijana.

5.1.3 Seuraamussäätelyn toteuttamisvaihtoehtoja

EU:n metsäkatoasetuksen seuraamussäätelyn osalta on esityksen valmistelun yhteydessä arvioitu sitä, kuinka asetuksen säätelyä tulisi kansallisesti täydentää. Erityisesti punnintaa on käyty sen suhteen, minkä luonteiset seuraamukset ovat tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja huomioiden asetuksen velvoitteet, kansalliset seuraamusjärjestelmän lähtökohdat ja kyseessä olevan toiminnan ja niiden rikkomusten luonne, joista seuraamuksia on perusteltua säätää. Voimassa olevassa puutavaralain 12 §:ssä säädetään puutavararikkomuksesta ja rikoslain 48 a luvun 3 b §:ssä säädetään puutavararikoksesta, jotka ovat rikosoikeudellisia seuraamuksia. Metsäkatoasetuksen 25 artiklaan sisältyy useita erilaisia seuraamuksia, joista jäsenvaltioiden tulee kansallisesti säätää.

Kansallisen seuraamusjärjestelmän kannalta merkityksellinen on erityisesti metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohta, jonka mukaan kansallisesti tulee säätää sakosta, jonka enimmäismäärän oikeushenkilön kohdalla olisi oltava vähintään 4 prosenttia liikevaihdosta. Oikeushenkilölle määrättävää rikosoikeudellista seuraamusta eli yhteisösakkoa koskeva rikoslain 9 luvun säätely ei nykyisin mahdollista sakon määräytymistä oikeushenkilön liikevaihtoon perustuen, minkä johdosta esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka suuruus määräytyisi liikevaihdon mukaan.

Edellä luvussa 4.1 on tarkemmin kuvattu metsäkatoasetuksen seuraamussäätelyyn liittyvää kansallista liikkumavaraa ja esityksessä ehdotettuja ratkaisuja. Esitykseen ei ehdoteta sisällytettäväksi säätelyä rikosoikeudellisista seuraamuksista, vaan seuraamukset toteutettaisiin hallinnollisina seuraamuksina ja tarvittavilta osin hallinnollisina sanktioina. Tähän liittyy kuitenkin 11.4.2024 annettu EU:n ympäristörikosdirektiivi, joka sisältää velvoitteen säätää rangaistavaksi tietyt metsäkatoasetuksen vastaiset menettelyt. Sen myötä tulee aikanaan kansallisesti säädettäväksi metsäkatoasetukseen liittyen myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, mitä on selostettu tarkemmin edellä luvussa 3.1.5.

5.1.4 Seuraamuskollegio

Lausuntokierroksen jälkeen, esityksen jatkovalmistelun yhteydessä on arvioitu tarvetta monijäseniselle päätöksentekomenettelylle Ruokavirastossa euromääräisesti suurten seuraamusmaksujen yhteydessä. EU:n metsäkatoasetuksessa ei edellytetä seuraamuskollegiosta säätämistä, mutta liikevaihtoon sidotut hallinnolliset seuraamusmaksut voivat tosiasia-

muodostua niin suuriksi, että määräämistoimivalta on perustuslaillisista syistä osoitettava monijäseniselle toimielimelle eli seuraamuskollegiolle. Erityisesti valmistelun yhteydessä on punnittu sitä, tulisiko kyseessä olla päätöksentekomenettely vai ennemminkin pysyvä toimielin. Samoin on arvioitu sitä, minkä tulisi olla euromääräinen raja, minkä ylittävät maksut tulisi antaa seuraamuskollegion päätettäväksi. Seuraamuskollegiosta ei ole tähän mennessä säädetty Ruokaviraston hallinnonalalla.

Ruokavirastossa käsitellään jo nyt erityyppisiä seuraamusasioita. Kyse on hallintomenettelystä. Mahdollinen seuraamus perustuu asiassa tehtyyn hallintopäätökseen. Asia käsitellään hallintolain (434/2003) ja mahdollisen asiakohtaisen erityissäätelyn perusteella. Ruokavirasto voi määrätä suhteellisen korkeita seuraamusmaksuja erityisesti yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) nojalla. Lain 52 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu on vähintään 2000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Lisäksi pykälässä säädetään, että tietyissä tilanteissa summa voi olla jopa yli 100 000 euroa. Käytännössä määrätty seuraamusmaksut ovat kuitenkin olleet lähempänä minimiä eli 2000 euroa. Muiden lakien nojalla ei ole säädetty Ruokavirastolle mahdollisuutta määrätä yhtä korkeaa seuraamusmaksua kuin edellä kuvatussa kalastusvalvontaa koskevassa esimerkissä. Esimerkiksi siemenlain (600/2019), kasvinterveyslain (1110/2019) ja eläintautilain (76/2021) nojalla Ruokavirasto voisi määrätä enintään 5000 euron maksun. Sen sijaan takaisinperintätilanteisiin liittyen Ruokavirastossa on tehty päätöksiä, joissa perittävät summat ovat olleet joitakin kymmeniä tuhansia euroja.

Seuraamuskollegioista on säädetty viime aikoina useissa eri laeissa. Seuraamustoimivalta on osoitettu monijäseniselle toimielimelle tietosuojalaissa (1050/2018, 24 §), Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008, 10 §) ja verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetussa laissa (99/2023, 3 §). Samoin verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain (18/2024) antamisen yhteydessä säädettiin seuraamuskollegiosta liikenne- ja viestintävirastosta annetussa laissa (935/2018, 7 a §). Toimivalta on näissä tilanteissa osoitettu erilliselle seuraamuskollegiolle tai Finanssivalvonnan tapauksessa sen johtokunnalle. Sääntely ei tältä osin ole täysin yhteismitallista. Tyypillisesti on kuitenkin säädetty monijäsenisen toimielimen hallinnollisesta asemasta, tehtävistä, toimikaudesta, kokoonpanosta, jäsenten kelpoisuudesta, jäsenten nimeämisestä, jäsenten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä päätöksenteosta mukaan lukien esittelymenettely. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kollegio-nimikettä kovin onnistuneena, mutta perustuslaista ei johdu esteitä sen käyttämiselle (PeVL 24/2018 vp, s. 3). Kun otetaan huomioon, että EU:n metsäkatoasetuksen yhteydessä hallinnollisia seuraamusmaksuja ei välttämättä tule käsittelyyn kovin usein, olisi esitetyssä laissa tarkoituksenmukaista pysyvän toimielimen ohella punnita mahdollisuutta säätää seuraamuskollegiosta nimenomaan päätöksentekomenettelynä, mitä voidaan pitää jossain määrin joustavampana menettelynä.

Euromääräisen rajan määrittäminen perustuu siihen, missä kohtaa oikeusturvainstressin voidaan katsoa korostuvan niin, että se puoltaa asian ratkaisemista monijäsenisessä toimielimessä (ks. PeVL14/2018 vp, s. 19). On selvää, ettei yhtä kiistatonta rajaa ole, vaan raja voidaan perustellusti määrittää eri suuruisiksi. Valmistelussa on siten arvioitu, missä kohtaa seuraamusmaksun suuruus on sellainen, ettei se enää rinnastuisi Ruokaviraston nykyisin määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin (ks. PeVL14/2018 vp, s. 19). Olemassa olevassa sääntelyssä on seuraamuksille säädetty eri ylärajoja, mutta lähtökohtaisesti enimmäismääränä voidaan pitää kalastusvalvontaan liittyvää 100 000 euron maksua. Tämän myötä voidaan katsoa, että 100 000 euron kohdalla seuraamus on jo suuri ja jossain määrin korkea verrattuna nykysääntelyyn. Näin ollen 100 000 euron rajaa voidaan pitää esityksessä tarkoituksenmukaisena rajana seuraamuskollegion ratkaisuvallalle. Sama 100 000 euron raja on määritelty seuraamuskollegiolle myös liikenne- ja viestintävirastosta annetussa laissa.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat ja toteuttamat keinot

5.2.1 Yleistä

Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemien ja toteuttamien keinojen arvioinnissa on hyödynnetty Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvitystä. Selvityksessä on tarkasteltu myös EU:n metsäkatoasetuksen toimeenpanoa muissa maissa, kuten Ruotsissa, Sloveniassa ja Virossa. Tässä luvussa tarkastellaan kyseisten maiden lisäksi metsäkatoasetuksen toimeenpanoa ja keskeistä lainsäädäntöä Saksassa, Norjassa ja Yhdysvalloissa. Tarkkaa tietoa muiden valtioiden suunnitelmista ja toteuttamista keinoista EU:n metsäkatoasetuksen täytäntöönpanemiseksi on suhteellisen vähän saatavilla. Voidaan kuitenkin arvioida, että asetuksen toimeenpanoon liittyvät haasteet toistuvat eri maissa pääsääntöisesti samansuuntaisina. Haasteita esiintyy maakohtaisesti esimerkiksi nykyisen ja metsäkatoasetuksen myötä säädettävän lainsäädännön suhteeseen sekä viranomaisorganisaatioiden aiempaan tehtävänkuvaan. Merkittävänä haasteena nähdään myös kustannukset, joita aiheutuu yrityksille tietojärjestelmä- ja raportointitarpeista.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa EU:n puutavara-asetusta täydentää puutavaran ja puutuotteiden kaupasta annettu laki (Lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror) ja asetus (Förordning (2014:1010) om handel med timmer och trävaror). Laissa säädetään muun muassa toimivaltaisesta viranomaisesta, valvonnasta ja seuraamuksista. Laki on tullut voimaan vuonna 2014. Ruotsin metsävirasto (Skogsstyrelsen) hoitaa EU:n puutavara-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön mukaisia toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä. Myös metsäkatoasetuksen toimivaltaiseksi viranomaiseksi on Ruotsissa ilmoitettu Metsävirasto.

Ruotsissa asetettiin kesäkuussa 2023 työryhmä (Dir. 2023:82) selvittämään Ruotsin lainsäädännön mukauttamista EU:n metsäkatoasetukseen. Selvityksen tavoitteena oli tuottaa ehdotuksia, joilla varmistetaan asetuksen noudattaminen kustannustehokkaasti ja oikeusvarmasti. Lisäksi tavoitteena oli, että ehdotusten myötä Ruotsi luokiteltaisiin matalan riskin maaksi. Lisäksi tehtävänä oli tunnistaa Ruotsissa merkityksellinen lainsäädäntö metsäkatoasetuksen noudattamiseksi. Toimeksianto sisälsi ehdotukset säädösmuutoksista Ruotsin lainsäädännön sopeuttamiseksi. Välimietintö (SOU 2023:77) julkaistiin marraskuussa 2023 ja loppumietintö (SOU 2025:17) helmikuussa 2025. Loppumietinnössä ehdotetaan sekä uutta sääntelyä että muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

Selvitystyöryhmän loppumietinnön mukaan Ruotsissa lainsäädännön mukauttamista tavoitellaan kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti siten, että vaikutukset maa- ja metsätaloudelle jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Tavoitteena on muun muassa saavuttaa korkea oikeusvarmuuden taso luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kannalta, huomioida kilpailuedellytykset EU:n sisämarkkinoilla ja suhteessa kolmansiin maihin sekä kunnioittaa omistus- ja käyttöoikeutta. Lisäksi yritystoiminnalle olisi luotava pitkäaikaiset ja selkeät toimintaedellytykset. Samoin tulisi pyrkiä minimoimaan hallinnollisen taakan aiheutumista yrityksille ja viranomaisille. Asetuksen seuraamussääntelyn arvioidaan olevan osittain yhteensopimaton kansallisten käytäntöjen kanssa. Täytäntöönpanon tiukka aikataulu ja useat epäselvyydet asetuksen vaatimuksissa on katsottu Ruotsissa metsäkatoasetuksen toimeenpanon keskeisiksi haasteiksi. Lisäksi metsäkatoasetuksen suhdetta EU:n ennallistamisasetukseen (EU) 2024/1991 ja EU:n ympäristörikosdirektiiviin on pidetty epäselvänä.

Loppumietinnön mukaan Ruotsissa ei tarvita uusien metsäkatoa ehkäisevien sääntöjen käyttöönottoa, sillä maan voidaan katsoa olevan metsäkadon osalta vähäriskinen. Mietinnössä

ehdotetaan metsien tilan heikkenemistä ehkäisevien säännösten käyttöönottoa. Metsälakiin ehdotetaan säännöstä, joka velvoittaa tuottavan metsätalousmaan omistajat ilmoittamaan Ruotsin metsävirastolle aikeestaan tehdä uudistushakkuu ikimetsässä. Toiseksi mietinnössä ehdotetaan veloitetta metsänomistajille ilmoittaa, mitä toimenpiteitä he aikovat tehdä metsien tilan heikkenemisen ehkäisemiseksi ikimetsässä, johon suunnitellaan uudistushakkuuta. Kolmanneksi ehdotetaan, että uuden plantaasin perustamisesta metsätalousmaalle tulisi ilmoittaa Metsävirastolle, jos kohteessa ei aiemmin ole ollut plantaasia. Edellä mainittujen tueksi ehdotetaan myös termien ikimetsä, plantaasi ja metsien tilan heikkeneminen lisäämistä metsälakiin.

Ruotsin metsäviraston Euroopan komissiolle lähettämän raportin mukaan maassa toimi vuonna 2022 lähes 300 EU:n puutavara-asetuksen mukaan toimijaksi laskettavaa kotimaista puuta tai puutavaraa markkinoille saattavaa toimijaa ja noin 4 500 puuta tai puutuotteita maahantuovaa toimijaa. Ruotsin selvitystyöryhmän loppumietinnön mukaan todennäköisesti noin 40 000 yritystä tulee vuosittain toimittamaan DD-vakuutuksen komission EUDR-tietojärjestelmään. Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan Ruotsissa nähdään haasteena taloudellisten toimijoiden suuri mutta täsmentymätön määrä.

Ruotsissa EU:n metsäkatoasetuksella odotetaan olevan erityistä vaikutusta puun ja naudanlihan tuotantoon, sillä ne ovat ainoat asetuksen piirissä olevat hyödykkeet, joita maassa tuotetaan. Asetuksen vaikutus maa- ja metsätaloussektoreihin on nähty vaikeaksi arvioida. Uusista tietojärjestelmistä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset koetaan potentiaalisesti huomattavina erityisesti pienille yrityksille, sillä korkeammat vaatimukset tuotteiden saattamiseksi markkinoille suosivat isoja toimijoita. Huolta nostaa muun muassa asetuksen niin sanottu geolokaatiovaatimus. Hallinnollisilla kustannuksilla koetaan olevan mahdollisesti negatiivinen vaikutus metsäyhtiöiden ostovoimaan, mikä samalla pienentäisi metsänomistajien saamia puunmyyntituloja. Yleisesti heikon kannattavuuden karjankasvatukseen kohdistuvat lisävaikutukset voivat olla huomattavat, jos suurin osa uusista kustannuksista toimitusketjussa kohdistuisi maanviljelijään.

Alustavassa arvioissa EU:n metsäkatoasetuksesta on esitetty aiheutuvan noin 2–3 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset Ruotsin metsävirastolle. Toimijoiden neuvonta ja tiedottaminen nähdään tärkeänä. Ruotsin mietinnössä ehdotetaan, että toimivaltaisen viranomaisen tarkastuksista aiheutuvia kustannukset voitaisiin kattaa myös maksuilla, joita perittäisiin pääsääntöisesti yrityksiltä, jotka ovat toimittaneet kalenterivuoden aikana DD-vakuutuksen komission EUDR-tietojärjestelmään.

5.2.3 Viro

Virossa EU:n puutavara-asetuksen täytäntöönpanosta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena on toiminut ympäristölautakunta (Environmental Board, Keskkonnaamet). Virossa ei ole vielä tarkasti määritelty, mikä viranomainen tai viranomaiset tulevat valvomaan EU:n metsäkatoasetuksen noudattamista. Puun osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi on nimetty Viron ympäristövirasto (Keskkonnaamet), mutta maataloustuotteiden ja kumin osalta ei ole vielä nimettyä toimivaltaista viranomaista. Virossa erityisen tärkeänä tahona asetuksen toimeenpanossa nähdään tulliviranomaiset. Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvityksen aikaan viranomaiset eivät vielä olleet käynnistäneet järjestelmällistä viestintää metsäkatoasetuksen toimeenpanoa varten. Voimassa oleviin säädöksiin liittyen toimivaltaisten viranomaisten uusiin tehtäviin on mahdollisesti tulossa muutoksia. Lisäksi alustava arviointi on osoittanut tarpeen muuttaa Viron rikoslakia. Virossa suurimpana haasteena asetuksen toimeenpanossa nähdään muun muassa teknisten määritelmien puute liittyen komission tietojärjestelmään sekä viranomaisten ja yksityisten tietokantojen yhteensopivuus.

5.2.4 Slovenia

Sloveniassa EU:n metsäkatoasetuksen toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja toimeenpanijaksi on nimetty Ruokaturvallisuuden, eläinlääkinnän ja kasvinsuojelun hallinto (The Administration of Food Safety, Veterinary, and Plant Protection – AFVP), joka toimii osana maatalous-, metsä- ja ruokaministeriön hallinnonalaan. AFVP toimii myös EU:n puutavara-asetuksen toimivaltaisena viranomaisena. Sloveniassa on perustettu työryhmä valmistelemaan EU:n metsäkatoasetuksen kansallista täytäntöönpanoa. Sen tehtävänä on valmistella luonnos kansallisesta lainsäädännöstä asetuksen täytäntöönpanoa varten, johon kuuluu muun muassa ehdotukset toimivaltaisiksi viranomaisiksi.

Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvityksen mukaan Sloveniassa EU:n metsäkatoasetuksen vaatimat järjestelmät nähdään haasteellisena. Yritysten kannalta haasteina nähdään etenkin lyhyt täytäntöönpanoaika ja komission EUDR-tietojärjestelmään liittyvät puutteet. Kotimaisen tuotannon osalta metsäkatoasetuksesta uskotaan aiheutuvan lisätaakkaa erityisesti pienille maanviljelijöille ja metsänomistajille johtuen asetuksen asianmukaisen huolellisuuden velvoitteista. Pyrkimyksenä on minimoida toimijoiden hallinnollista taakkaa sekä maksimoida kansallisten jäljitettävyyjärjestelmien hyödyntämistä.

Tällä hetkellä EUTR:n ja FLEGT:n järjestäminen vaatii Sloveniassa muutaman henkilötyövuoden vastaavilta viranomaisilta. Luonnonvarakeskuksen vaikutusten arviointiselvityksen mukaan alustavan karkean arvion mukaan Sloveniassa tarvitaan noin 30 uutta henkilöä toimivaltaiselle viranomaiselle ja mahdollisille muille kansallisille valvontaviranomaisille. Toimeenpanon valmistelun aikana olleiden epävarmuustekijöiden vuoksi resurssitarpeiden arvio on koettu haastavaksi. Maassa tullaan arvioimaan tarkemmin kotimaassa tuotettujen hyödykkeiden (nauta ja puu) ja niiden jalostuksen suhdetta metsäkatoasetuksen asianmukaisen huolellisuuden velvoitteeseen. Samoin tullaan arvioimaan, relevanttien tuontituotteiden määrää ja jatkojalostusta Sloveniassa sekä toimijoiden ja kauppaa käyvien määrää edellä mainituissa arvoketjuissa.

5.2.5 Saksa

Saksassa EU:n puutavara-asetuksen täytäntöönpanosta on säädetty vuonna 2013 voimaan tulleella laittomasti korjatun puutavaran kaupan vastaisella HolzSIG-lailla (Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz – HolzSiG) ja siihen liittyvällä asetuksella (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum HolzSiG). Saksassa EU:n puutavara-asetuksen toimivaltainen viranomaisena on Saksan liittovaltion maatalous- ja elintarvikevirasto (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – BLE). Kotimaisen puutavaran osalta toimivaltainen viranomaisena on osavaltiokohtainen. Saksassa BLE on nimetty myös metsäkatoasetuksen toimivaltaiseksi viranomaiseksi, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanosta ja valvonnasta. BLE valvoo erityisesti toimijoiden velvoitteiden noudattamista. Osavaltioiden viranomaiset, jotka jo valvovat sovellettavien lakien noudattamista Saksassa, vastaavat kotimaisten raaka-aineiden – kuten naudanlihan, soijan ja puun – valvonnasta.

Saksan elintarvike- ja maatalousministeriö (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – BMEL) käynnisti lokakuussa 2024 kuulemismenettelyn luonnoksesta metsäkatoasetuksen kansallisesta täytäntöönpanonlaista. Täytäntöönpanosäännöksiä tarvitaan, jotta EU:n metsäkatoasetuksesta johtuvat velvoitteet voidaan täyttää täysimääräisesti ja yhdenmukaisesti koko maassa. Erityisesti on säädettävä asianomaisten viranomaisten vastuualueista ja toimivallasta sekä seuraamuksia koskevista säännöksistä. Lisäksi Saksassa on

lisätty energian säästöä ja uusiutuvaa energiaa koskevaan lakiin viittaus metsäkatoasetukseen biomassaa käsittelevässä pykälässä 71 g (Gebäudeenergiegesetz).

Saksassa toimijoita on pyritty tukemaan toimeenpanossa eri keinoin. BMEL perusti vuonna 2020 metsäkatovapaita toimitusketjuja käsittelevän kansallisen sidosryhmäfoorumin, jonka tehtävänä on ollut tiedottaa elinkeinoelämän, tieteen ja kansalaisyhteiskunnan edustajia metsäkatoasetuksen valmistelun etenemisestä sekä tukea eri toimijoiden valmistautumista asetuksen toimeenpanossa. Foorumi on tarkoitus jatkaa toimintaa myös soveltamisen alettua. Lisäksi BMEL on muun muassa julkaissut oppaan (2025) asetuksen keskeisistä vaatimuksista metsätaloudelle Saksassa.

5.2.6 Norja

Euroopan komissio on merkinnyt metsäkatoasetuksen ETA:n kannalta merkitykselliseksi. Norjassa asetuksen oletetaan sisältyvän ETA-sopimukseen, mutta yksityiskohtia asetuksen soveltamisesta ETA-alueelle arvioidaan edelleen Norjassa. EU:n metsäkatoasetus korvaa aiemman Norjassa voimassa olleen puutavara-asetuksen ja laajentaa sääntelyä koskemaan myös muita raaka-aineita ja tuotteita. Metsäkatoasetus aiheuttaa muutoksia Norjan lainsäädäntöön. Puutavara-asetus on saatettu osaksi Norjan lainsäädäntöä luonnon monimuotoisuutta koskevan lain nojalla annetulla asetuksella Norjan ulkopuolelta peräisin olevien tuotteiden osalta, ja metsälain nojalla annetulla asetuksella Norjassa tuotettujen tuotteiden osalta. Norjan Ympäristövirasto (Miljødirektoratet) on vastuussa tuontituotteiden ja Maatalousvirasto (Landbruksdirektoratet) kotimaisten tuotteiden valvonnasta puutavara-asetuksen osalta. Ympäristöviraston ja Maatalousviraston tehtävänä on varmistaa EU:n metsäkatoasetuksen täytäntöönpano, mukaan lukien yrityksiä ja tuotteita koskevat tarkastukset. Metsäkatoasetuksen osalta täytäntöönpano on tarkoitus toteuttaa siten, että siitä säädetään yhtenä kokonaisuutena, joka perustuu luonnon monimuotoisuutta koskevaan lakiin sekä johonkin maa- ja elintarvikeministeriön hallinnoimista laeista, kuten maankäyttölakiin (jordlova).

Asetuksen täytäntöönpano lisää hallinnollisia kustannuksia ja vaatii lisäresursseja viranomaisilta. Maatalousvirasto (Landbruksdirektoratet) on alustavasti arvioinut, että asetuksen täydellinen täytäntöönpano vaatii 16–32 henkilötyövuotta ja osittainen täytäntöönpano 8–16 henkilötyövuotta. Ympäristövirasto (Miljødirektoratet) on arvioinut resurssitarpeeksi 11 henkilötyövuotta sekä täydelliseen että osittaiseen täytäntöönpanoon. Nykyiset arviot norjalaisille yrityksille aiheutuvista vaikutuksista pohjautuvat Euroopan komission ennakoarvioihin. Arvioita vaikutuksista on Norjassa tarkoitus tarkentaa.

5.2.7 Yhdysvallat

Yhdysvaltojen lainsäädännössä on samankaltaisia tavoitteita kuin EU:n metsäkatoasetuksessa. Yhdysvaltojen niin sanottu Lacey Act kieltää Yhdysvaltojen ulkopuolella laittomasti hankitun kalan, riistan ja kasvien kaupan. Lacey Act -lakia täydennettiin vuonna 2008 metsiä koskevilla muutoksilla, joilla puut sisällytettiin osaksi kasvien määritelmää ja säädettiin metsien suojelusta puutavarakaupassa. Lacey Act -lakiin liittyvät muutokset sisältyvät Food, Conservation, and Energy Act of 2008 -säädökseen. Kiellon piiriin kuuluu siten myös laittomasti hakattu puutavara. Lakia on muutettu useita kertoja sen voimaantulon (1900) jälkeen ja tuotekatetta on laajennettu. Laki edellyttää osoittamaan toimitusketjun ja laillisuuden sekä maahantuonnin yhteydessä tuonnin rekisteröimisen. Lacey Act suojelee sekä kasveja että luonnonvaraisia eläimiä säättämällä siviili- ja rikosoikeudellisia seuraamuksia useista rikkomuksista. Lacey Act -lakia hallinnoivat sisäasiainministeriö, kauppaministeriö ja maatalousministeriö omien virastojensa kautta. Näihin kuuluvat Yhdysvaltain Fish and Wildlife Service, National Marine

Fisheries Service ja Animal and Plant Health Inspection Service. Lain VII täytäntöönpanon vaihe, joka laajensi soveltamisalaa, tuli voimaan joulukuussa 2024.

Presidentti Bidenin kansakunnan metsien, yhteisöjen ja paikallistalouksien vahvistamista koskevassa toimeenpanomääräyksessä vuodelta 2022 viitataan myös Lacey Act -lakiin. Bidenin toimeenpanomääräykseen liittyen on laadittu kaksi raporttia, joista toinen koskee kansainvälisen metsäkadon vähentämistä (A Report to the President In Response to E.O. 14072). Kongressissa on ollut esittelyvaiheessa Forest Act -lakiehdotus, joka olisi linjassa EU:n metsäkatoasetuksen kanssa ja toisi lisäyksiä Lacey Act -lain metsiä ja metsäkatoa koskevaan sääntelyyn. Esittelyvaiheessa olevan lakiehdotuksen etenemiseen laiksi asti liittyy epävarmuutta. Edellinen Forest Act -lakiesitys vuodelta 2021 ei edennyt laiksi.

6 Lausuntopalaute

6.1 Kuulemispalaute ennen lausuntokierrosta

Esityksen valmistelun aikana on kuultu sidosryhmien edustajia. Maa- ja metsätalousministeriö järjesti EU:n metsäkatoasetuksen kansallisen täytäntöönpanon valmistelun kuulemistilaisuuden 26.3.2024. Tilaisuus oli tarkoitettu tahoille, joiden toimintaa EU:n metsäkatoasetus koskee sekä tutkimuslaitoksille, hallinnolle, järjestöille ja muille keskeisille sidosryhmille. Tilaisuuteen osallistui yhteensä 237 henkilöä. Tilaisuudessa käytiin keskustelua ja esitettiin kysymyksiä EU:n metsäkatoasetuksen mukaisista tietotarpeista, raportointijärjestelmästä sekä pohdittiin raportoinnin kustannustehokkuutta. Samoin nostettiin esille komission tietojärjestelmä, sen kehittämisen aikataulu sekä automatisoidun tiedonsiirron rajapinta. Tilaisuudessa korostettiin sitä, että toimijat tarvitsevat aikaa omien tietojärjestelmiensä sopeuttamiseen asianmukaisen huolellisuuden tietojen keräämistä ja ylläpitoa varten. Metsäkatolaissa säädettävän kansallisen valvonnan ja sääntelyn osalta toivottiin, että hallinnollisia seuraamuksia painotettaisiin ja tuotiin esille, että elinkeinonharjoittajalle on tärkeää, että viranomaisten määräämät seuraamukset noudattelevat suhteellisuusperiaatetta. Nähtiin tärkeänä, että tekojen tai laiminlyöntien rangaistusten tulee olla selkeitä.

Kuulemistilaisuuden yhteydessä toteutettiin verkkokysely 26.3.–5.4.2024. Verkkokyselyn tuloksista on valtioneuvoston hankeikkunassa yhteenveto. Kysely lähetettiin kuulemistilaisuuteen ilmoittautuneille 250 henkilölle, joilta pyydettiin näkemyksiä metsäkatoasetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Kyselyyn vastasi yhteensä 93 henkilöä. Eniten vastaajia oli metsä-, nauta/maatalous- ja elintarvikesektorilta, yli 80 prosenttia. Muilta sektoreilta vastaajia oli muun muassa kumiteollisuudesta, graafiselta toimialalta, pakkaussektorilta ja kaupan alalta. Kyselyssä kysyttiin asianmukaisen huolellisuuden järjestelmistä, kustannuksista, neuvonnasta ja viestinnästä sekä metsäkatoasetuksen täytäntöönpanon haasteista ja mahdollisuuksista. Kyselyn mukaan vastaajat kokivat EU:n metsäkatoasetuksen merkittävimmäksi myönteiseksi vaikutukseksi globaalin metsäkadon vähentämisen. Myös luonnon monimuotoisuuden parantaminen, EU:n kulutuksen ohjaaminen ja markkinoille saatettavat metsäkatovapaat tuotteet nähtiin tärkeinä myönteisinä vaikutuksina. Vastaajista 75 prosenttia koki yleisesti asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän kehittämisen haastavaksi. Yrityksiä edustavat vastaajat arvioivat, että noin puolet organisaatioista ovat valmistautuneet keskimääräisesti metsäkatoasetuksessa vaadittavien tietojen keräämiseen ja säilyttämiseen. Joka neljännen organisaation arvioitiin valmistautuneen huonosti ja noin joka neljäs organisaatio koki olevansa valmistautunut hyvin. Yrityksiä edustavat vastaajat arvioivat, kuinka oma organisaatio on valmistautunut tallentamaan DD-vakuutuksen komission tietojärjestelmään. Vastausten mukaan puolet on aloittanut suunnittelun, mutta neljännes ei ole vielä pohtinut asiaa.

Talven 2024 aikana järjestettiin myös kolme tilaisuutta sisältävä webinaarisarja EU:n metsäkatoasetuksen vaikutuksista metsä-, maatalous-, elintarvike-, tuonti- ja vientisektorin toimijoille. Tilaisuuksien tavoitteena oli lisätä tietoisuutta asetuksen sisällöstä ja jakaa tietoa asetuksen sääntelyyn valmistautumisesta. Lisäksi metsäalan toimijoille järjestettiin työpaja metsäsektorille suunnatun tilaisuuden yhteydessä. Webinaarisarjan ensimmäinen tilaisuus järjestettiin metsäsektorin toimijoille 24.1.2024. Tilaisuudessa nostettiin esille muun muassa mahdollisimman tehokas järjestelmien ja menettelyjen hyödyntäminen ml. automaattinen tiedonsiirto ja rajapintojen rakentaminen, ikimetsien määrittelyn selkeyttäminen sekä pohdittiin muun muassa arvoketjuun ja eräkohtaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tilaisuuden yhteydessä järjestetty työpaja oli suunnattu erityisesti puuta myyville ja puuta jalostaville toimijoille. Työpajassa keskusteltiin metsäkatoasetuksen velvoitteista ja nostettiin esille erityisesti DD-vakuutusta koskevat tietovaatimukset, tietojen siirto tuotteiden arvoketjuissa, geolokaatiotiedot sekä hyödynnettävissä olevat tietojärjestelmät ja raportointi.

Tilannekatsaus maatalous- ja elintarvikealan toimijoille järjestettiin 1.2.2024. Tilaisuudessa nostettiin esille erityisesti koko toimitusketjun tietotarpeet, jo olemassa olevien järjestelmien hyödyntäminen, EU:ssa tulossa olevat muut aloitteet ja sääntely, metsän ja maatalousmaiden määritelmien haasteellisuus sekä asetuksen tulkinnalliset epäselvyydet. Webinaarisarjan viimeinen tilaisuus tuonti- ja vientisektorin toimijoille järjestettiin 4.3.2024. Tilaisuudessa nostettiin esille useasta näkökulmasta metsäkatoasetuksen haasteellisuus ja sen vaikutukset yrityksiin ja myös paikallisiin viljelijöihin. Esille nousi myös kysymykset alkuperätiedoista ja jäljitettävyydestä.

6.2 Lausuntokierroksen palaute

Esitys oli lausuntokierroksella 28.5–22.7.2024. Lausunnoista valmisteltiin yhteenveto, joka on saatavissa valtioneuvoston hankeikkunan palvelusta.

Lausunnonantajat lähtökohtaisesti kannattivat metsäkatoasetuksen tavoitteita, mutta näkivät siinä useita huolenaiheita, jotka vaikeuttavat toimijoiden valmistautumista asetuksen toimeenpanoon kansallisella tasolla. Valtaosa lausunnonantajista kannatti Ruokaviraston nimeämistä toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Lausunnossa painotettiin erityisesti toimivaltaisen viranomaisen riittävien resurssien varmistamista. Tärkeänä nähtiin, että lainsäädäntöä voidaan tehokkaasti toimeenpanna ja valvoa ilman, että muut viranomaistehtävät kärsivät. Tarpeellisena pidettiin myös Metsäkeskuksen ja Tullin tehtävien selkeyttämistä kansallisen lainsäädännön toimeenpanossa. Lisäksi lausunnoissa korostettiin kustannustehokkuutta ja nykyisten järjestelmien hyödyntämistä uusien tehtävien hoidossa.

Oikeusministeriö painotti lausunnossaan esityksen huolellista jatkovalmistelua ja totesi esitysluonnoksen olevan monilta osin vielä keskeneräinen. Sääntelyjärjestysperusteluita oli oikeusministeriön mukaan monilta osin täsmennettävä ja täydennettävä. Oikeusministeriö korosti, että esityksessä on tehtävä tarkemmin selkoa kansallisesta liikkumavarasta ja sen käyttämisestä perustuslain mukaisesti, mihin viittasi myös valtioneuvoston oikeuskansleri omassa lausunnossaan.

Valvontaan ja tarkastuksiin liittyen lausunnoissa nousi esiin tarkastusten toteutustavat ja kohteet, tarkastuksia suorittavat tahot ja niiden rooli valvonnassa, valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattaminen sekä epäselvyydet toimijoiden velvollisuuksista. Katsottiin ettei yrityksille tulisi asettaa enää uusia lisäkustannuksia esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen kustannusten kattamisesta. Muutamat lausunnonantajat nostivat esille myös haasteita liittyen tarkastusten ulottumiseen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Oikeusministeriö korosti, että ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaisia tarkastuksia

pysyväisluonteiseen asumiseen tulee perusteellisesti tarkastella perustuslain kannalta ja painotti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kotirauhan suojaa koskien. Osa yrityksistä piti erityisen tärkeänä ennakoilmoituksia tulevista tarkastuksista, jotta valmistautuminen ja liiketoiminnan häiriöiden minimointi olisi mahdollista. Myös esitetty tiedonsaantioikeus koettiin laajana ja liikesalaisuuksien suojaamista pidettiin tärkeänä. Viestinnän ja koulutuksen merkitys uuden sääntelyn toimeenpanossa korostui, ja yrityksille annettavan valmistautumisajan riittävyteen ja resurssien varaamiseen toivottiin erityistä huomiota. Monet lausunnonantajat kannattivat perusteltujen huolenaiheiden vastaanottamista kirjallisina ja korostivat, että ilmoitusten tulee olla hyvin perusteltuja ja yksilöityjä. Huolta herätti perusteettomien ilmoitusten ja maalittamisen mahdollisuus.

Lausunnoissa korostettiin, että hallinnollisten seuraamusten selkeä määrittely ja rikkomusten tarkka yksilöinti ovat tärkeitä oikeusvarmuuden ja yhdenmukaisuuden takaamiseksi. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan hallinnollisten seuraamusten osalta, että esityksessä tulisi tarkemmin perustella sitä, miksi juuri tietyt asetuksen velvoitteet ovat sellaisia, että niihin voidaan tietty seuraamus liittää ja liittykö siihen kansallista liikkumavaran käyttöä. EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklan osalta oikeusministeriö korosti, että artikla ei edellytä, että jokaisesta asetuksen velvoitteen rikkomisesta olisi voitava määrätä kaikki asetuksen seuraamukset. Lausunnoissa korostettiin, että seuraamusmaksujen tulee olla oikeasuhtaisia, perusteltuja ja tehokkaita. Liian korkeat maksut voivat aiheuttaa kohtuutonta taloudellista taakkaa, erityisesti vähäisissä tai tahattomissa rikkomuksissa, kun taas liian alhaiset maksut koettiin tehottomiksi. Seuraamusmaksun 4 % osuus yrityksen liikevaihdosta nähtiin monissa lausunnoissa liian suurena.

Lausunnonantajat korostivat, että sulkemista julkisten hankintojen ja rahoituksen ulkopuolelle tulisi tarkentaa, ja sen tulisi koskea vain kyseistä liiketoimintaa, ei kaikkea julkista rahoitusta. Lisäksi esitettiin, että sulkemisen tulisi olla harkinnanvaraista seuraamusmaksun yhteydessä. Rajoitusten tulisi kohdistua vain asiasta vastuussa oleviin henkilöihin. Erinäisten säännösten ja voimaantulon osalta useissa lausunnoissa kritisoitiin EU:n metsäkatoasetuksen ja kansallisen lainsäädännön siirtymäaikaa liian tiukaksi, ja ehdotettiin sen pidentämistä.

Vaikutusten osalta lausunnonantajat näkivät, että esitysluonnoksessa tunnistetaan EU:n metsäkatoasetuksen keskeiset vaikutukset suhteellisen hyvin, mutta viranomaisten resurssien riittävyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lausunnoissa tuotiin esille yrityksiin kohdistuvia haasteita, kuten lisääntyvä hallinnollinen taakka, järjestelmätarpeista aiheutuvat kustannukset ja asetuksen soveltamisen kireä aikataulu. Nähtiin, että erityisesti pk-yrityksillä voi olla vaikeuksia täyttää asetuksen velvoitteita. Metsäkatoasetuksen vaikutukset globaaleihin toimitusketjuihin herättivät myös huolta.

Esille nostettiin myös huoli asetuksen vaikutuksista luonnon monimuotoisuuteen ja ennallistamiseen, ja nähtiin tärkeänä, että nämä tavoitteet sovitetaan yhteen EU:n metsäkatoasetuksen kanssa. Ikimetsien kriteerien määrittely nähtiin tärkeinä ennen asetuksen soveltamisen alkamista. Ehdotettiin myös vaikutusten arvioinnin laajentamista perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin. Lausunnoissa nostettiin esiin myös alkuperäiskansojen oikeuksien huomioimista EU:n metsäkatoasetuksen toimeenpanossa.

Ahvenanmaan maakuntahallitus näki tarpeellisena selvittää toimivaltaisen viranomaisen asettamista koskevan maakunnan ja valtakunnan välisen sopimuksen sekä mahdollisen oman lainsäädännön tarvetta metsäkatoasetuksen toimeenpanoa koskien.

6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta 22.5.2025. Lausunnossa arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suositteli, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Lainsäädännön arviointineuvosto totesi lausunnossaan, että EU:n metsäkatoasetukseen liittyvä hallituksen esitysluonnos on havainnollinen ja pääosin hyvin valmisteltu kokonaisuus. Esityksen taustasta ja merkityksestä Suomelle saa hyvän käsityksen. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu hyvin ja niissä on runsaasti määrällisiä arvioita. Vaikutuksia eri sektorin toimijoille on tunnistettu hyvin, mutta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuvaus katsottiin jääneen ohueksi. Arviointineuvosto nosti esiin, että esitysluonnoksen vaikutusarviot on rakennettu siten, että niissä kuvataan EU-asetusta ja arvioidaan sen vaikutuksia laajalti ja yksityiskohtaisesti, vaikka arvioinnin tulee keskittyä ehdotetun lainmuutoksen vaikutuksiin. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esityksessä tulee yksilöidä selkeämmin vaikutukset, joita juuri ehdotetuilla lainmuutoksilla arvioidaan olevan. Samoin arviointineuvosto nosti esiin, että esityksessä tulee kuvata vaikutusarviointia koskevassa osiossa eritellymmän esityksen kannalta keskeiset perusoikeusvaikutukset, esimerkiksi vaikutukset yksityiselämän suojaan, omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Arviointineuvoston mukaan vaikutusarvioinnissa tulee kuvata sitä, muuttaako tämä esitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

6.4 Palautteen huomioon ottaminen

Lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta esitystä on täsmennetty sekä pykälien että perusteluiden osalta. Ruokaviraston, Suomen metsäkeskuksen ja Tullin rooleja on selkeytetty täsmentämällä 2 ja 5 §:ää sekä kuvaamalla rooleja täsmällisemmin esityksen perusteluissa. Tarkastuksia koskevaa säännöstä (5 §) on täsmennetty myös valtuutusmenettelyä ja ulkopuolista asiantuntijaa koskevan sääntelyn osalta. Esitystä on tarkennettu niin, että tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa voisi tehdä vain Ruokavirasto. Suomen metsäkeskuksen velvollisuutta ilmoittaa Ruokavirastolla metsälakiin liittyvistä laiminlyönneistä on myös täsmennetty lausuntokierroksen jälkeen. Perusteluita huolenaiheita koskevaa pykäläluonnosta on lausuntokierroksen jälkeen tarkennettu niin, ettei siinä enää viitattaisi ilmoittajansuojelulain menettelyihin, mitä muun muassa oikeusministeriö kommentoi lausunnossaan. Myös tietojensaantia koskevia säännösehdotuksia on täydennetty ja täsmennetty.

Hallinnollisten seuraamusten osalta väliaikaista keskeyttämistä ja korjausmääräystä koskevia säännöksiä on oikeusministeriön kommenttien johdosta sujuvoitettu niin, ettei niissä luetella eri rikkomuksia vaan viitataan yleisesti EU:n metsäkatoasetuksen rikkomiseen. Rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevia pykäliin on tarkennettu tekoja ja laiminlyönnejä, joista seuraamuksen voisi määrätä. Samoin perusteluihin on täsmennetty, miksi juuri kyseiset teot sanktioitaisiin. Rikkomusmaksua koskevaa säännöstä on täsmennetty niin, että oikeushenkilöiden kohdalla maksun suuruus porrastettaisiin yrityskoon mukaan. Lausuntopalautteen johdosta esitykseen on lisätty uusi pykälä rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen suhteesta, mikä liittyy kaksoisrangaistavuuden kieltoon ja mahdolliseen päällekkäisyyteen rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 7 kohdan säännöstelyrikoksen kanssa. Lausuntopalautteessa korostettiin seuraamusjärjestelmän selkeyttämistä ja sen perustuslainmukaisuuden arviointia. Tämän johdosta jatkosvalmistelun yhteydessä esitystä on täydennetty niin, että suurten maksujen kohdalla hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi Ruokavirastossa kolmihenkinen seuraamuskollegio.

Lausuntopalautteen johdosta virka-apua koskevaa säännöstä on tarkennettu niin, että Ruokavirasto voisi pyytää virka-apua poliisilta tai Tullilta. Sakon täytäntöönpanoon liittyen on tehty pykäliin joitakin täsmennyksiä. Säännöksiin on tehty palautteen johdosta myös joitakin teknisluonteisia korjauksia. Esimerkiksi uhkasakkoa koskeva sääntely on koottu yhteen pykälään. Siirtymäsääntelyn osalta esitystä on täsmennetty erityisesti liittyen rikoslakiin sisältyvän puutavararikoksen osalta. Tähän liittyen esitykseen lisättäisiin kaksi uutta lakia, joista toinen koskee kyseisen rikoslain säännöksen muuttamista ja toinen saman säännöksen kumoamista siirtymäajan jälkeen. Esityksen perusteluissa on muutoinkin pyritty selkeyttämään esityksen suhdetta EU:n ympäristörikosdirektiiviin ja sen myötä valmisteltavaan kansalliseen sääntelyyn.

Esityksen perusteluja on täsmennetty lausuntopalautteen johdosta monin paikoin. Erityisesti on täydennetty kansallisen liikkumavaran kuvausta esityksen 2 ja 4.1 lukuihin sekä kansallisen liikkumavaran käyttämistä perustuslainmukaisesti esityksen 12 lukuun. Säättämisjärjestysperusteluja on täsmennetty myös muun muassa kotirauhan suojaa koskevan sääntelyn osalta.

Esityksen 4.2 luvussa vaikutusten arviointia on täydennetty lausuntokierrokseen jälkeen erityisesti yritysten taloudellisten vaikutusten osalta. Samoin on arvioitu vaikutuksia saamelaisiin alkuperäiskansana. Esityksen perusteluja on täsmennetty myös muun muassa ikimetsien eli luonnontilaisten metsien määritelmän osalta.

Esitystä on täydennetty myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta. Esitysehdotuksen perusteluiden vaikutusten arviointia koskevaan 4.2 lukuun on tehty useita täydennyksiä, joilla on pyritty ottamaan arviointineuvoston näkemyksiä huomioon. Esitykseen on täydennetty ja selkeytetty niitä vaikutuksia, joiden arvioidaan johtuvan ehdotetusta kansallisesta sääntelystä. Samoin esityksen perusteluja on täydennetty uudella alaluvulla, jossa käsitellään esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista

Laki ehdotetaan jaettavaksi lukuihin. Tämän tarkoituksena on selkeyttää lain rakennetta ja parantaa luettavuutta. Lain ensimmäisessä luvussa olisi yleiset säännökset, mukaan lukien toimivaltaisesta viranomaisesta säätäminen. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi valvonnasta ja tarkastuksista (2 luku), hallinnollisista seuraamuksista (3 luku) sekä seuraamusmaksuista (4 luku). Erinäisiä säännöksiä koskevassa 5 luvussa säädettäisiin muun muassa muutoksenhausta ja raportoinnista. Lopuksi säädettäisiin voimaantulosta (6 luku).

1 §. Lain tarkoitus. Lailla on tarkoitus antaa EU:n metsäkatoasetusta täydentäviä kansallisia säännöksiä. EU:n metsäkatoasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot nimeävät toimivaltaiset viranomaiset ja säätävät muun muassa seuraamuksista. Tämän johdosta olisi tarkoituksenmukaista säätää EU:n metsäkatoasetuksen täydentämistä koskeva uusi laki. EU:n metsäkatoasetus on sellaisenaan Suomessa sovellettavaa oikeutta. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Näin ollen laki ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain EU:n metsäkatoasetuksen ja sen nojalla annettujen säädösten kanssa.

2 §. Toimivaltainen viranomainen ja muut lain täytäntöönpanoa hoitavat tahot. EU:n metsäkatoasetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, jotka vastaavat asetuksesta johtuvista velvoitteista. Asetuksessa

on tähän liittyen kansallista liikkumavaraa, sillä jäsenvaltio voi nimetä toimivaltaisia viranomaisia yhden tai useampia. Toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen edellyttää Suomessa täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivaltainen viranomainen olisi Suomessa Ruokavirasto. Ruokavirasto on toiminut EU:n puutavara-asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Ruokavirasto tarkastaa myös Suomen kautta unioniin tuotavien FLEGT-tuotteiden luvat ennen erän tullausta ja laskemista vapaaseen liikkeeseen.

EU:n puutavara-asetukseen verrattuna metsäkatoasetuksessa toimivaltaisen viranomaisen tehtäväkenttä laajenee puutavarasta kuuteen muuhun tuoteryhmään ja tulee jatkossa koskemaan myös nautaeläimiä, kaakaota, kahvia, öljypalmua, kumia ja soijaa. Myös valvonnan määrä ja hallinnolliset vaatimukset lisääntyvät, minkä lisäksi yhteistyö ja tietojenvaihto tiivistyy entisestään ja raportointivaatimuksia tulee lisää. Ottaen huomioon Ruokaviraston nykyinen tehtävä toimivaltaisena viranomaisena ja viraston toimiala, voidaan pitää perusteltuna, että Ruokavirasto jatkaisi toimivaltaisena viranomaisena myös siirryttäessä metsäkatoasetuksen sääntelyn alaan. Edellä luvussa 5.1.1 on kuvattu tarkemmin eri vaihtoehtojen välillä käytyä punnintaa sen osalta, mikä olisi Suomessa oikea taho toimimaan toimivaltaisena viranomaisena.

Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus Tullin ja Suomen metsäkeskuksen tehtäviin. Voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että lain alussa todettaisiin näiden tahojen rooli, koska kyseisille tahoille on nimenomaisesti asetuksessa säädetty tehtäviä, kuten Tullin kohdalla, taikka tehtävistä säädettäisiin laissa, kuten erityisesti Suomen metsäkeskuksen osalta. Säännöksessä koottaisiin yhteen tieto keskeisistä tahoista, joista tieto muutoin löytyisi toisaalta asetuksesta ja toisaalta kansallisesta laista, joten säännöksellä on tarkoitus selkeyttää sääntelyä. Käytännössä Tulli hoitaisi EU:n metsäkatoasetuksessa tulliviranomaiselle säädetty tehtävät, joita sisältyy erityisesti asetuksen 4 lukuun ja joita sovelletaan sellaisinaan jäsenvaltioissa. Tullilain (304/2016) 3 §:n mukaan unionin tullilainsäädännössä tarkoitettu tulliviranomainen on Tulli, jollei erikseen toisin säädetä. Näin ollen metsäkatoasetuksen tulliviranomaista koskeva sääntely koskee Suomessa Tullia. EU:n puutavara-asetukseen verrattuna metsäkatoasetuksen myötä tulee myös paljon uusia elementtejä, kuten tiedonvaihtoa EU-tasolla riskianalyyysiin liittyen sekä tulli-ilmoituksiin liittyviä jälkitarkastuksia. Lain 16 §:ssä säädettäisiin kiellon yhteydessä, että maahantuonnin ja viennin osalta kiellon noudattamista valvoisi Tulli. Metsäkeskuksen tehtävistä säädettäisiin ehdotettavassa laissa. Metsäkeskuksen rooli liittyisi puuhyödykkeestä tuotettavan pyöreän puun (tullinimike 4403) eli tuotantoketjun ensimmäisen tuotteen asetuksenmukaisuuden valvontaan laillisuuden osalta. Metsäkeskus hoitaa metsälain mukaista valvontaa, joten on tarkoituksenmukaista, että se ilmoittaisi Ruokavirastolle tietyistä metsäkatoasetuksen kannalta tärkeistä tiedoista, mistä säädettäisiin jäljempänä 12 §:ssä (Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus). Samoin metsäkeskukselle säädettäisiin rooli tahona, joka voisi tehdä metsäkatoasetuksessa tarkoitettuja tarkastuksia Ruokaviraston valtuutuksen perusteella. Metsäkeskusta koskevan sääntelyn kokonaisuutta on kuvattu myös edellä luvussa 4.1.2.

3 §. Määritelmät. Lailla täydennettäisiin metsäkatoasetuksen sääntelyä, minkä myötä olisi johdonmukaista, että laissa käytettäisiin lähtökohtaisesti samoja käsitteitä kuin metsäkatoasetuksessa. Pykälän 1 kohdan mukaan hyödykkeellä tarkoitettaisiin metsäkatoasetuksen liitteessä I tarkoitettuihin asianomaisiin hyödykkeisiin kuuluvaa hyödykettä. Metsäkatoasetuksen 2 artiklassa, missä säädetään määritelmistä, ei ole määritely hyödykettä vaan asianomainen hyödyke. Termi on pitkä ja toistuisi kansallisessa laissa useamman kerran, minkä johdosta olisi tarkoituksenmukaista käyttää laissa lyhyempää termiä hyödyke. Vastaavalla tavalla kuin hyödyke, pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin tuote. Pykälässä määriteltäisiin myös asetuksen soveltamisen kannalta keskeiset tahot eli toimija, kauppa käyvä sekä valtuutettu edustaja, joiden osalta pykälässä viitattaisiin metsäkatoasetuksen 2 artiklan

mukaisiin määritelmiin. Samoin pykälään sisältyisi asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän määritelmä, minkä osalta viitattaisiin asetuksen 12 artiklassa tarkoitettuun järjestelmään. Pykälässä lisäksi määriteltäisiin pk-yrityksen käsite.

4 §. Valvonta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirasto vastaa metsäkatoasetuksen toimeenpanoon liittyvästä valvonnasta ja sen järjestämisestä. Ehdotettu pykälä olisi osin informatiivinen, koska lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Ruokavirasto olisi metsäkatoasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomaisena. Ruokavirastolle ehdotetaan säädettäväksi kuitenkin myös joitakin tehtäviä, jotka eivät sisälly EU:n metsäkatoasetukseen. Ruokavirasto voisi esimerkiksi valtuuttaa metsäkeskuksen tai ulkopuolisen asiantuntijan tekemään tarkastuksia. Ruokavirasto vastaisi myös muun muassa raportoinnista komission suuntaan. Näin ollen voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että Ruokaviraston rooli valvonnasta vastaavana viranomaisena nimenomaisesti todettaisiin laissa, juuri valvontaa ja tarkastuksia koskevan luvun alussa omassa pykälässään.

5 §. Tarkastukset. Pykälässä säädettäisiin tarkastuksista ja sillä näin ollen täydennettäisiin EU:n metsäkatoasetuksen tarkastuksia koskevaa sääntelyä. Kansallisesti on tarpeen säätää eri tahojen roolista tarkastuksen tekemisessä. Lähtökohtaisesti EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomaisena tekee asetuksessa tarkoitettuja tarkastuksia. Pykälän 1 momentissa olisikin informatiivinen viittaus, jonka mukaan Ruokaviraston tekemistä tarkastuksista säädetään metsäkatoasetuksen 16 artiklassa. Artiklan 1 kohdassa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä tarkastuksia alueellaan sen toteamiseksi, noudattavatko unioniin sijoittuneet toimijat ja kauppa käyvät tätä asetusta. Samoin tarkastuksia tehdään sen toteamiseksi ovatko tuotteet asetuksenmukaisia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Ruokavirastolle mahdollisuus valtuuttaa Suomen metsäkeskus tai ulkopuolinen asiantuntija tekemään EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettu tarkastus. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, että joissakin tilanteissa esimerkiksi erityistä asiantuntemusta vaativan tarkastuksen yhteydessä saattaa olla tarkoituksenmukaista, että Ruokavirasto valtuuttaisi toisen tahon tekemään tarkastuksen. Valtuutus kuitenkin edellyttäisi, että Ruokaviraston on yksilöitävä tarkastuksen sisältö esimerkiksi kuvaamalla tarkastuksen laajuus ja tarkastusten lukumäärä. On tärkeää, että tarkastajilla on selkeät ja yhtenäiset ohjeet tarkastusten tekemiseksi. Edelleen momentissa selkeyden vuoksi säädettäisiin, että valtuutus edellyttää valtuutetun suostumusta. Se saattaa käytännössä tarkoittaa sitä, että valtuutuksen käyttäminen voi jäädä vähäiseksi. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säätää tarkastusvelvoitetta muille kuin toimivaltaiselle viranomaiselle. Voimassa olevassa puutavaralain säädetään Ruokavirastolle mahdollisuus valtuuttaa Suomen metsäkeskus tekemään tarkastus, mutta kyseistä valtuutusta ei ole käytännössä toistaiseksi sovellettu. Vaikka valtuutuksen käyttäminen ei jatkossakaan todennäköisesti tulisi olemaan kovin yleistä, on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että tällainen mahdollisuus on olemassa, kun otetaan huomioon tarkastusmäärien kasvu ja metsäkatoasetuksen myötä mukaan tulevat uudet hyödykkeet.

Suomen metsäkeskus valvoo Suomessa metsälain noudattamista ja sillä on erityistä osaamista puuhyödykkeeseen ja puutuotteisiin liittyen. Näin ollen Ruokavirasto voisi valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen tekemään muun muassa EU:n metsäkatoasetuksen liitteessä I kuvatun puuhyödykkeestä valmistetun pyöreän puun (tullinimike 4403) eli raakapuun markkinoille saattamiseen ja sen asetuksenmukaisuuteen liittyviä tarkastuksia. Ruokavirasto on voinut valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen tekemään tarkastuksen jo voimassa olevan puutavaran lain 5 §:n 4 momentin nojalla. Suomen metsäkeskus on organisaationa niin sanottua välillistä valtionhallintoa ja sitä koskevista toimivaltuuksista, vastuusta ja velvollisuuksista on säädetty Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011). Kyseisen lain 15 §:ssä on säädetty yleisen hallintolainsäädännön noudattamisesta ja rikosoikeudellisesta vastuusta. Koska

tarkastusten yhteydessä käytettäisiin julkista valtaa, Suomen metsäkeskuksen toimihenkilöistä vain ne henkilöt, joille on Suomen metsäkeskuksessa säännösten edellyttämällä tavalla vahvistettu oikeus käyttää julkista valtaa, voisivat tehdä tässä tarkoitettuja tarkastuksia.

Selkeyden vuoksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös, että tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset tekee Ruokavirasto. Näin ollen Suomen metsäkeskus tai ulkopuolinen asiantuntija eivät tekisi ehdotetussa laissa tarkoitettuja hallinnollisia päätöksiä, kuten korjausmääräystä. Jos tarkastuksen johdosta tarve tällaiselle päätökselle ilmenisi, on päätöksen valmistelu Ruokaviraston tehtävä. Valtuutetut tahot eivät myöskään käyttäisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkista valtaa. Ehdotetussa 7 §:ssä säädettäisiin, että vain Ruokavirasto voisi tehdä tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa.

Pykälän 2 momentin mukaan Ruokavirasto voisi valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen lisäksi myös ulkopuolisen asiantuntijan tekemään tarkastuksen. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin ulkopuolisesta asiantuntijasta. Valtuutettavalla asiantuntijalla tulisi olla tehtävän edellyttämä kokemukseen tai koulutukseen perustuva riittävä ammattitaito. Tällaisena Ruokaviraston itsenäiseen tarkastustehtävään valtuuttamana asiantuntijana voisi toimia toinen viranomainen tai muu taho. Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen hoitaa elintarvikevalvontaa, joten niiden voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi asiakirjatarkasteluna muiden tarkastusten yhteydessä tehdä myös metsäkatoasetukseen liittyviä tarkastuksia sen mukaan kuin kyseinen taho Ruokaviraston kanssa erikseen sopii. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnosta, mihin liittyy myös se, että kunnan tulee voida päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176/I, PeVL 20/2013 vp, s. 4/II). Kun otetaan huomioon, että pykälän 2 momentin mukaan valtuutukseen tulee olla valtuutetun suostumus eikä pykälässä yksilöidä valtuutettavia tahoja, voidaan katsoa, ettei sääntely ole ristiriidassa kuntien itsehallintosääntelyn kanssa. Kunnalliseen itsehallintoon liittyy myös rahoitusperiaate. Rahoitusperiaate tarkoittaa käytännössä, että säädettäessä kunnille tehtäviä ja niiden toteuttamistapaa koskevia velvoitteita tulee varmistaa, että kunnilla on tosiasiaassa taloudelliset edellytykset suoriutua näistä velvoitteistaan. Tässä tapauksessa kunnille tai muillekaan tahoille ei säädetä tehtävää tai velvoitetta. Kunta voi niin halutessaan tehdä tarkastuksiin liittyen yhteistyötä ja tehtävän vaatima rahoitus ratkaistaisiin samassa yhteydessä. Kuten edellä 2 momentin perustelujen kohdalla on todettu, valtuutuksen käyttäminen ei liene jatkossakaan tarkastustoiminnassa laajasti käytössä. Ulkopuolisen asiantuntijan valtuuttamisen yhteydessä keskeistä on se, että tarkastettava asiakokonaisuus on yksilöity selkeästi valtuutuksessa ja siihen on sisällytetty ohjeistus tarkastuksen tekemiseen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin sellaisesta tilanteesta, jossa Ruokavirasto tai Suomen metsäkeskus itse tekevät tarkastuksen, mutta tarvitsisivat joltain rajatulta osin ulkopuolisen asiantuntijan apua. Tällaisessa tilanteessa Ruokavirasto voisi käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Samoin Suomen metsäkeskus voisi käyttää ulkopuolista asiantuntijaa apunaan tarkastuksissa, joita se 2 momentissa tarkoitettuna valtuutuksen nojalla tekee. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen ei liittyisi määrätyn hallintoasian selvittämiseen, vaan kyseessä olisi tiettyä ammattiosaamista edellyttävä avustaminen tarkastustehtävässä. Tarkastuksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä päättäminen kuuluisi tarkastusta suorittavalle viranomaiselle. Ulkopuolinen avustaja ei siten käyttäisi julkista valtaa. On huomattava, että 1 momentissa tarkoitettuun tarkastustehtävään erikseen valtuutetun ulkopuolisen asiantuntijan rooli on erilainen kuin 3 momentissa tarkoitettuna ulkopuolisen asiantuntijan rooli. Pykälän 3 momentissa tarkoitettua tilanteesta ulkopuolinen asiantuntija vain avustaa tarkastustehtävässä tarkastustoimivallan omaavaa henkilöä. Kyseinen asiantuntija ei voi tehdä itsenäisesti tarkastusta. Ehdotetussa 7 §:ssä säädettäisiin Ruokaviraston tarkastajan oikeudesta päästä

pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Näin ollen kyseinen oikeus ei ulottuisi ulkopuoliseen asiantuntijaan. Virka-avusta säädettäisiin erikseen lakiehdotuksen 28 §:ssä.

Pykälän 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitettuun asiantuntijaan sovellettaisiin myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan ehdotetun lain mukaisissa tehtävissä. Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Lisäksi pykälässä säädettäisiin vahingonkorvausvastuussa noudatettavan vahingonkorvauslakia (412/1974). Ulkopuolisen asiantuntijan tehtävänä olisi asiantuntija-avun antaminen.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin siitä, että toimijalla tai kauppa käyvällä olisi velvollisuus auttaa Suomen metsäkeskusta ja ulkopuolista asiantuntijaa, kun ne 1 momentin mukaisen valtuutuksen nojalla tekevät tarkastuksia. Toimivaltaisen viranomaisen osalta kyseinen sääntely sisältyy metsäkatoasetuksen 4 artiklan 6 kohtaan ja 5 artiklan 6 kohtaan ja sääntely on sellaisenaan velvoittavaa jäsenvaltioissa. Kun ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin kuitenkin siitä mahdollisuudesta, että Ruokavirasto valtuuttaisi toisen tahon tekemään tarkastuksen, on tarkoituksenmukaista säätää, että myös tällaisissa tilanteissa toimijoilla ja kauppa käyvillä olisi vastaavasti velvollisuus auttaa valtuutettuja tahoja tarkastuksen tekemisessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös, että hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely tulisi sovellettavaksi, jos toimija tai kauppa käyvä ei noudattaisi kyseistä sääntelyä.

6 §. Tarkastuksen suorittaminen. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin paikoista, joissa Ruokavirasto, Suomen metsäkeskus ja tarkastustehtävään valtuutettu asiantuntija voisivat tehdä tarkastuksia. Edellä tarkoitettuja tahoja edustavalla tarkastajalla olisi oikeus päästä kulkuneuvoihin sekä liike-, varasto- ja muihin vastaaviin ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen käytettäviin tiloihin tai alueille, joissa tuotetaan tai jalostetaan, varastoidaan, jakelua varten säilytetään tai kuljetetaan metsäkatoasetuksessa tarkoitettua hyödykettä tai tuotetta tai säilytetään valvonnan kannalta merkityksellisiä asiakirjoja. Edellä mainitut tarkastukset ovat paikalla tehtäviä tarkastuksia, joista säädetään EU:n metsäkatoasetuksen 18 artiklan 2 kohdan a ja e kohdissa sekä 19 artiklan 2 kohdassa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan tarkastajalla olisi oikeus saada tutkittavakseen toimijan ja kauppa käyvän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja rekisterit, joilla voi olla merkitystä metsäkatoasetuksen noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Tiedot olisi oikeus saada tallennusvälineestä riippumatta. Tarkastuksessa olisi oikeus perehtyä EU:n metsäkatoasetuksen 8 artiklassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden noudattamisen edellyttämiin tietoihin, riskinarviointiin sekä riskienhallintakäytäntöihin, joiden sisällöstä säädetään EU:n metsäkatoasetuksen 9–11 artikloissa. Tarkastusoikeus kattaisi metsäkatoasetuksen 9 artiklassa (Tietovaatimukset) tarkoitettut tiedot, asiakirjat ja datan, jotka liittyvät metsäkatoasetuksessa tarkoitettujen tuotteiden metsäkatovapauteen. Asetuksen 10 artiklan mukaisen riskinarvioinnin menettelyt sekä 11 artiklan mukaisen riskien vähentämismenettelyn dokumentaatio sisältyisi myös pyydettyä tarkastuksen piiriin. Asiakirjoilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä myös teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa olevia tietoja tai asiakirjoja. Tarkastuksen tekemisessä on myös olennaista metsäkatoasetuksen 13 artiklassa (Yksinkertaistettu asianmukaisen huolellisuuden menettely) toimijalle säädetty velvoite pyynnöstä asettaa toimivaltaisen viranomaisen saataville asiaankuuluvat asiakirjat, jotka osoittavat, että on olemassa merkityksellisen alhainen riski metsäkatoasetuksen kiertämisestä tai sekoittumisesta alkuperältään tuntemattomiin tuotteisiin tai alkuperältään suuririskisten tai keskimääräisen riskin maiden tai maiden osien tuotteisiin.

Pykälän 3 momentin mukaan tarkastuksessa olisi noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Hallintolain 39 §:ssä säädetyn ennakoilmoituksen sijaan olisi kuitenkin

ennakoilmoituksen osalta noudatettava metsäkatoasetuksen 16 artiklan 13 kohtaa, joten tarkastus olisi oikeus tehdä ennalta ilmoittamatta. Hallintolain 39 §:ssä säädetään tarkastuksen käytännön toteuttamisesta ja asianosaisen oikeuksista tarkastusta suoritettaessa sekä tarkastuksen johdosta laadittavasta kirjallisesta tarkastuskertomuksesta. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 39) mukaan ”Keskeinen lähtökohta on, että laissa säädettäisiin ainoastaan katselmukseen ja tarkastukseen liittyvistä menettelyllistä periaatteista. Laki ei siten sisältäisi säännöksiä viranomaisen oikeuksista tai asianosaisen velvollisuuksista.”

EU:n metsäkatoasetuksen 16 artiklan 13 kohdan mukaan tarkastukset on tehtävä ilman ennakkovaroitusta paitsi siinä tapauksessa, että toimijalle tai kauppa käyvälle on tarpeen ilmoittaa ennakkoon tarkastusten tehokkuuden varmistamiseksi. Tarkastusten tehokkuuden varmistamisen voidaan katsoa olevan kyseessä esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse mittavien asiakirja-aineistojen hankkimisesta tarkastajien käyttöön. Ilman ennakkovaroitusta tarkastuksen suorittaminen hidastuisi olennaisesti. Tässä tarkoitettulla artiklan kohdalla varmistetaan myös se, ettei ennalta ilmoittaminen vaaranna metsäkatoasetuksen noudattamista koskevan tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Kansallisesti on säädetty tarkastuksen ilmoittamisesta päinvastaisesti. Hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista.

EU:n metsäkatoasetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaan toimijoiden on annettava toimivaltaisille viranomaisille kaikki tarvittava apu, jolla helpotetaan 18 artiklan mukaisten tarkastusten tekemistä, myös järjestämällä pääsy toimitiloihin ja asettamalla asiakirjat ja rekisterit saataville. Vastaavasti asetuksen 5 artiklan 6 kohdassa säädetään kauppa käyvien velvollisuudesta auttaa toimivaltaisia viranomaisia. Edellä ehdotetun pykälän 1 momentissa on selvitetty, mitä tarkastuskohteet voivat olla, joissa muun muassa säilytetään tarkastusten kannalta olennaisia asiakirjoja.

7 §. *Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Ruokaviraston tarkastajan oikeudesta päästä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan, kun se on välttämätöntä metsäkatoasetuksen noudattamisen valvonnassa. Kynnys ulottaa tarkastus tiloihin, joita käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen, on yleisesti korkea. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan kuitenkin pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

Ehdotetun säännöksen mukaan tarkastus voitaisiin tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena metsäkatolaissa säädetty hallinnollinen seuraamusmaksu. Tarkastus voitaisiin siten tehdä toimijoiden tai kauppa käyvien elinkeino- ja ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin käyttämiin pysyväisluonteiseen asumiseen käyttämiin tiloihin, jos edellä mainitut edellytykset täyttyisivät. Esimerkiksi tilanteet, joissa toimija tai kauppa käyvä käyttää asuntoaan osin edellä ehdotetun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen tai tietokoneiden säilyttämiseen ja hän ei toimita tarkastuksen kohteena olevia asiakirjoja tai tietokoneita tarkastajien käytettäväksi. Tällöin olisi myös ennakkoon oltava tiedossa aineistoa tai selvityksiä, josta käy ilmi, että jo aiemmin on ollut epäselvyyksiä toimijan toimimisesta metsäkatoasetuksen mukaisesti.

Edellä mainittu on kuitenkin rajattu vain tilanteisiin, joissa on perusteltu ja yksilöity syy siihen, että voidaan epäillä metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Hallinnollista

seuraamusmaksua koskevista 23 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on selvitetty niitä tilanteita, jolloin voitaisiin määrätä kyseinen seuraamus. Koska seuraamusmaksu voi muodostua taloudellisesti erittäin suureksi euomäärältään, sen määrääminen edellyttäisi merkittävää EU:n metsäkatoasetuksen vastaista toimintaa.

Kotirauhan suojaa koskevaa perustuslain sääntelyä on arvioitu tarkemmin myöhemmin luvussa 12.2.

8 §. Tarkastusmäärät. Pykälässä säädettäisiin EU:n metsäkatoasetuksen valvontaan liittyvistä tarkastusmääristä. Pykälän 1 momentin mukaan metsäkatoasetuksessa tarkoitettujen tarkastusten vähimmäismäärän olisi perustuttava metsäkatoasetuksen 16 artiklan (Tarkastusvelvoite) 8–11 kohdissa mukaisiin tarkastusprosentteihin. Asetuksen 16 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten vuotuiset tarkastukset kattavat vähintään 8–10 kohdissa säädetyt tarkastusmäärät. Artiklan sääntely näin ollen velvoittaa jäsenvaltioita eikä jätä kansallista liikkumavaraa tarkastusten vähimmäismäärän suhteen. Tarkastusten vähimmäismäärän varmistaminen on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa säätämällä siitä kansallisesti vaikkakin ehdotettu pykälä on luonteeltaan osin informatiivinen, sillä lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Ruokavirasto olisi metsäkatoasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomais ja metsäkatoasetuksen 16 artiklassa säädetään toimivaltaisen viranomaisten tekemien tarkastusten määristä.

Maiden tai maiden osien osalta arvioidaan niiden riskiluokka asetuksen 29 artiklan mukaisesti. Artiklan mukaan maat tai maiden osat luokitellaan kolmeen luokkaan: suuren riskin maa, alhaisen riskin maa tai keskimääräisen riskin maa. Tarkastusmäärä riippuu metsäkatoasetuksen 16 artiklan mukaan siitä, mihin riskiluokkaan komissio tuotantomaa tai maan osan määrittää. Keskimääräisen riskin maiden tai maiden osien osalta on tarkastettava vähintään kolme prosenttia toimijoista. Suuren riskin maiden tai maiden osien osalta on tarkastettava vähintään yhdeksän prosenttia toimijoista. Sen sijaan alhaisen riskin maiden tai maiden osien osalta riittää, että tarkastetaan yksi prosentti toimijoista. Metsäkatoasetuksen 16 artiklan 11 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tekemien tarkastusten määrälliset tavoitteet on saavutettava erikseen kunkin asianomaisten hyödykkeen osalta.

Metsäkatoasetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaan kaikkien maiden riskitasoksi määritetään 29.6.2023 keskimääräinen riski. Komissio julkaisi maiden riskiluokat 22.5.2025. Asetusta tarkistetaan ja päivitetään tarvittaessa uuden näytön perusteella.

Jäsenvaltioilla on velvoite metsäkatoasetuksen 22 artiklan mukaan asettaa yleisön ja komission saataville vuosittain muun muassa tietoja tarkastusten lukumäärästä ja tuloksista sekä määräytyistä seuraamuksista. Ehdotetun 31 §:n mukaan nämä tiedot toimittaisi yleisön ja komission saataville Ruokavirasto.

Tarkastusten vähimmäismäärät on määritelty EU:n metsäkatoasetuksen 16 artiklan 8–10 kohdissa. Pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö voisi kuitenkin antaa tarkempia määräyksiä tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta. Kyse olisi tällöin hallinnon sisäisistä määräyksistä. Tällaiset hallinnon sisäiset määräykset ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitovia.

9 §. Kustannusten kattaminen. Pykälässä säädettäisiin Ruokaviraston kustannusten kattamisesta vaatimustenvastaisuustapauksissa. Ehdotettu sääntely perustuu EU:n metsäkatoasetuksen 20 artiklaan, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille luvan periä toimijoilta tai kauppa käyville kokonaisuudessaan kustannukset, jotka liittyvät vaatimustenvastaisuustapauksia koskeviin toimivaltaisten viranomaisten toimiin. EU:n

metsäkatoasetuksen sääntelyyn sisältyy näin ollen kansallista liikkumavaraa ja tämän osalta kansallisesti säädettäisiin toimijoille ja kauppa käyville velvoite, joka menee asetuksen edellyttämää vähimmäissääntelyä pidemmälle. Tämä olisi tarkoituksenmukaista, koska se koskisi nimenomaan vaatimustenvastaisuustilanteita ja esimerkiksi testauskustannukset voivat muodostua toimivaltaiselle viranomaiselle huomattaviksi.

Pykälän 1 momentin mukaan Ruokavirastolla olisi oikeus vaatimustenvastaisuustapausten kohdalla periä momentissa luetellut kustannukset. Kyseeseen tulevista kustannuksista on säädetty metsäkatoasetuksen 20 artiklan 2 kohdassa. Nämä sisällytettäisiin 1 momenttiin, jonka mukaan mainittuja kustannuksia olisivat testauksen kustannukset ja varastointikustannukset. Lisäksi momentissa säädettäisiin myös sellaisista toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista, jotka liittyvät vaatimustenvastaisiksi tuotteiksi todettuihin tuotteisiin, joiden osalta on toteutettava korjaavia toimenpiteitä ennen kyseisten tuotteiden luovutusta vapaaseen liikkeeseen, saattamista markkinoille tai vientiä. Koska Ruokavirastolle ei säädettäisi velvoitetta kaikkien kustannusten perintään, sillä olisi mahdollisuus käyttää harkintaa ja siten tarvittaessa periä vain osa kustannuksista. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, jos kaikkien kustannusten periminen muodostuisi esimerkiksi pienelle toimijalle taloudellisesti kohtuuttoman suureksi taakaksi.

Pykälän 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 pykälässä ei olisi kyse säännönmukaisista tarkastuksista vaan EU:n metsäkatoasetuksen vaatimustenvastaisuustapauksiin liittyvistä tapauksista. Valvonta tehdään siten valvottavan vahtien toimenpiteiden seurauksena. Tästä johtuen valvontakustannukset voitaisiin periä valvonnan kohteelta. Käytännössä voisi olla tarve muuttaa maksuperustelain nojalla annettua maa- ja metsätalousministeriön asetusta Ruokaviraston maksullisista suoritteista (1193/2021).

10 §. Tietojensaanti toimijalta ja kauppa käyvältä. Pykälässä säädettäisiin Ruokavirastolle ja Tullille oikeus saada toimijalta ja kauppa käyvältä salassapitosäännösten estämättä ne tiedot, jotka ovat välttämättömät ehdotetun lain ja EU:n metsäkatoasetuksen valvonnassa. Tiedot tulisi antaa maksutta. Ruokavirasto toimisi EU:n metsäkatoasetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena ja vastaisi EU:n metsäkatoasetuksen toimeenpanoon liittyvästä valvonnasta. Tulli puolestaan hoitaa EU:n metsäkatoasetuksessa tulliviranomaiselle säädetyt tehtävät, joita sisältyy erityisesti asetuksen 4 lukuun ja joita sovelletaan sellaisinaan jäsenvaltioissa. Tietojen tulisi liittyä metsäkatoasetuksen säännösten noudattamiseen. Tietojensaantioikeus koskisi metsäkatoasetuksen 8 artiklassa säädetyin asianmukaisen huolellisuuden noudattamisen edellyttämiä asiakirjoja sekä kauppa-asiakirjoja, kirjanpitoa ja tulliasiakirjoja. Tietojensaantioikeus koskisi myös metsäkatoasetuksessa tarkoitettuja tietoja, asiakirjoja ja dataa, jotka liittyvät EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettujen tuotteiden asetuksenmukaisuuteen.

Edelleen pykälässä säädettäisiin, että Suomen metsäkeskuksella ja ulkopuolisella asiantuntijalla olisi 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen valtuutuksen nojalla toimiessaan oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada EU:n metsäkatoasetuksen mukaisen tarkastuksen suorittamisen kannalta välttämättömät tiedot. Näin ollen Suomen metsäkeskuksen ja ulkopuolisen asiantuntijan tiedonsaantioikeus olisi rajatumpi kuin Ruokaviraston ja Tullin, ja liittyisi näin ollen nimenomaan suoritettavaan tarkastukseen. Henkilötietojen suojan kannalta keskeistä on se, että valtuutettuihin sovelletaan tietosuojalainsäädäntöä. Esityksessä katsotaan,

että kun valtuutetut käsittelevät henkilötietoja, henkilötietojen käsittely perustuu tällöin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan eli siihen, että käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Samoin valtuutettuun sovelletaan myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, mistä säädettäisiin esityksen 5 §:n 5 momentissa. Metsäkatoasetuksen valvonnassa ja asetuksen mukaisissa tarkastuksissa on kyse toimijoiden ja kauppaa käyvien taloudellisessa toiminnassa tapahtuvan metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta. Näin ollen on todennäköistä, että valvonnassa ja tarkastuksissa tulee käsiteltäväksi esimerkiksi liiketoiminnan ja taloudellisen aseman kannalta salassa pidettäviä tietoja.

Pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskee myös henkilötietoja. Henkilötietojen käsittely voi liittyä esimerkiksi metsänomistajien puukauppatietoihin, kun tarkastuksessa selvitetään puun alkuperää ja metsäkatoasetuksen mukaisuutta sekä asianmukaisen huolellisuuden noudattamista. Valvonnassa ja tarkastuksissa käsiteltävät henkilötiedot eivät kuitenkaan koskisi EU:n tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Edellä luvussa 2.12 on selostettu henkilötietojen käsittelyä komission ylläpitämän EUDR-tietojärjestelmän yhteydessä. Samoin tiedonsaantioikeuteen liittyvä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja yleisen tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara on kuvattu jaksossa 12.8.

11 §. *Tietojensaanti viranomaiselta ja julkista hallintotehtävää hoitavalta.* Pykälässä säädettäisiin tietojensaannista viranomaiselta ja julkista hallintotehtävää hoitavalta taholta. EU:n metsäkatoasetuksen säännösten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että kaikilla sen toimeenpanoa suorittavilla tahoilla on salassapitosäännösten estämättä käytössään metsäkatoasetuksen säännösten valvonnan kannalta välttämättömät tiedot.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin Ruokaviraston ja Tullin välisestä tietojenvaihdosta. Niillä olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toisiltaan ehdotetun lain ja metsäkatoasetuksen valvontaa varten välttämättömät tiedot toimijoista, kauppaa käyvistä ja valtuutetuista edustajista. Tiedonsaantioikeus on rajattu välttämättömiin tietoihin ja toisaalta kuvattu, mitä tahoja tiedot voisivat koskea. Asetuksen laajan soveltamisalan, erilaisten toimijoiden, sääntelyn monialaisuuden ja velvoitteiden lukumäärän vuoksi ei ole mahdollista tyhjentävästi luella, mitkä tiedot taikka dokumentit voisivat olla asetuksen rikkomista koskevan asian selvittämiseksi välttämättömiä. Lähtökohtaisesti tällaisia tietoja voisivat olla tuotteiden alkuperän selvittämisessä ja asianmukaisen huolellisuuden noudattamisen valvonnassa tarvittavat tiedot.

Tullitoiminta on olennainen ja erottamaton osa kansainvälistä kauppaa ja tavarankuljetusketjuja. Tähän tehtävään liittyen Tullilla on tietoa muun muassa kaikista EU:n metsäkatoasetuksen liitteeseen I sisältyvien hyödykkeiden ja tuotteiden maahantuojista sekä edellä mainittujen hyödykkeiden ja tuotteiden tuontimääristä. Euroopan unionin ulkopuolelta tuotavien tuotteiden metsäkatoa aiheuttamattomuuden valvonnan kannalta on tärkeää, että Ruokavirasto toimivaltaisena viranomaisena saa edellä mainittujen tuotteiden maahantuontiin liittyviä tietoja Tullilta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös Ruokaviraston ja Tullin oikeudesta salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta valvontaa varten välttämättömät tiedot toimijoista, kauppaa käyvistä ja valtuutetuista edustajista. Ruokavirastolle voisi tulla tarve saada EU:n metsäkatoasetuksen valvonnan tueksi tietoja esimerkiksi Verohallinnolta liittyen alv-ilmoitustietoihin EU:n sisäkaupassa. Samoin

markkinoille saattamiskiellon valvonnan tueksi saattaisi olla tarpeen saada tietoja ELY-keskuksilta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Suomen metsäkeskukselle oikeus saada viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta 1 momentissa mainittujen säädösten valvontaa varten välttämättömät tiedot niistä toimijoista, jotka kaupallisen toiminnan yhteydessä saattavat puuta markkinoille tai vievät sitä. Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin Ruokavirastolle mahdollisuus valtuuttaa Suomen metsäkeskus tarkastuksen tekemiseen. Tällaisen tarkastuksen yhteydessä on olennaista se, että Suomen metsäkeskuksella olisi oikeus saada tarkastuksessa tarvittavat asiakirjat. Suomen metsäkeskuksen tiedonsaantioikeus olisi kuitenkin rajattu välttämättömiin tietoihin ja toisaalta vain toimijoihin, jotka kaupallisen toiminnan yhteydessä saattavat puuta markkinoille tai vievät sitä. Metsäkeskus tarvitsisi mahdollisten tarkastusten yhteydessä käytännössä tietoja vain toimijoihin liittyen ja nimenomaan puuhyödykkeen ja puutuotteiden osalta, sillä sen tehtäväkenttään ei kuulu esimerkiksi kolmansista maista peräisin oleva puu taikka muut metsäkatoasetuksessa tarkoitettut hyödykkeet.

Pykälän 3 momentin mukaan Ruokavirastolla olisi oikeus pyynnöstä saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä 26 §:n noudattamiseksi. Tiedot ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, epäilläkö EU:n metsäkatoasetuksen rikkojaa samalla myös rikoksesta. Tämä olisi tarpeellinen tieto sen varmistamiseksi, ettei rikkomusmaksua tai hallinnollista seuraamusmaksua määrätä sille, joka on epäiltyä samasta teosta esitutkinnassa tai syyteharkinnassa.

Kuten edellä 10 §:ssä, tässäkin pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskee myös henkilötietoja. Valvonnassa ja tarkastuksissa käsiteltävät henkilötiedot eivät kuitenkaan koskisi EU:n tietosuojaa-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja yleisen tietosuojaa-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara on kuvattu jaksoissa 12.8.

Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 22 §:ssä ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaisten välillä lain 23 §:ssä. Katseluyhteys soveltuisi erityisesti tilanteisiin, joiden yhteydessä kyseisiä tietoja tarvitaan vain harvoin. Pääsääntöisesti tiedot luovutettaisiin teknisen rajapinnan avulla.

12 §. *Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuudesta sekä tietojen toimittamisesta Ruokavirastolle. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että metsäkeskuksen on oma-aloitteisesti ilmoitettava Ruokavirastolle, jos sillä on todennäköisiä perusteita epäillä metsälain 18 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettun metsänkäyttöilmoituksen toimittamiseen liittyvän laiminlyönnin tapahtuneen. Metsien käytöstä säädetään metsälaissa ja sen valvonnasta vastaa Suomen metsäkeskus. Metsälain valvonnan kannalta keskeisessä roolissa on metsälain 14 §:n mukainen metsänkäyttöilmoitus. Metsälain lisäksi metsien käyttöä ohjataan myös muulla lainsäädännöllä ja ELY-keskukset valvovat muun muassa luonnonsuojelulain noudattamista metsänkäytössä hyödyntäen metsänkäyttöilmoitusta.

EU:n metsäkatoasetuksen 3 artiklan mukaan ei saa saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoille tai viedä sellaisia hyödykkeitä tai tuotteita, joita ei ole tuotettu tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti. Asetuksen tarkoittamasta puu -hyödykkeestä tuotettavien asetuksen liitteen I mukaisten markkinoille saatettavien tuotteiden suuren määrän johdosta on tarkoituksenmukaista perustaa suomalaisen puutavaran laillisuuden arviointi metsänkäyttöilmoitukseen. Laillisuuden arvioinnin lisäksi metsänkäyttöilmoitus toimisi keskeisenä osana puu -hyödykkeestä valmistettujen tuotteiden asianmukaisen huolellisuuden edellyttämää tiedonkeruuta ja riskinarviointia, muodostaen osan toimijoiden asianmukaisen

huolellisuuden järjestelmää. Suomen metsäkeskus käsittelee ja säilyttää metsänkäyttöilmoituksen sisältämät tiedot. Koska metsälain valvonta kuuluu metsäkeskukselle, olisi tarkoituksenmukaista, että se ilmoittaisi mahdollisista metsänkäyttöilmoitusta koskevasta rikkomuksesta Ruokavirastolle, joka voisi ottaa tiedon huomioon omassa EU:n metsäkatoasetusta koskevassa valvonnassaan. Suomen metsäkeskus ei itse arvioisi EU:n metsäkatoasetuksen mukaisuutta, vaan sillä olisi ainoastaan ilmoitusvelvollisuus, jos on todennäköisiä perusteita epäillä rikkomuksen tapahtuneen.

Pykälän 2 momentin mukaan Suomen metsäkeskuksella olisi oikeus luovuttaa 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa Ruokavirastolle myös salassa pidettäviä tietoja. Momentissa on tarkennettu, että kyse voisi tällöin olla sellaisista toimijoista koskevista tiedoista, jotka ovat välttämättömiä ehdotetun lain ja metsäkatoasetuksen noudattamisen valvonnassa. Metsänkäyttöilmoitukset liittyvät toimijoiden taloudelliseen toimintaan, joten käsiteltävänä saattaa olla esimerkiksi liiketoiminnan ja taloudellisen aseman kannalta salassa pidettäviä tietoja. Metsänkäyttöilmoituksen sisällöstä säädetään metsälain 14 §:ssä ja metsänkäyttöilmoituksesta annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (1320/2013).

13 §. Perustellut huolenaiheet. EU:n metsäkatoasetuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat esittää toimivaltaisille viranomaisille perusteltuja huolenaiheita, jos ne katsovat, että yksi tai useampi toimija tai kauppa käyvä ei noudata metsäkatoasetusta. EU:n metsäkatoasetuksen 2 artiklan 31 alakohdan mukaan perustellulla huolenaiheella tarkoitetaan asianmukaisesti perustelua väitettä, joka perustuu puolueettomiin ja todennettavissa oleviin tietoihin tämän asetuksen noudattamatta jättämisestä ja joka saattaa edellyttää toimivaltaisten viranomaisten toimia. EU:n metsäkatoasetuksen 31 artiklassa säädetään toimivaltaisen viranomaisen velvoitteista huolenaiheiden käsittelyssä, kuten huolenaiheiden huolellisesta ja puolueettomasta käsittelystä sekä tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta. Metsäkatoasetuksessa tarkoitettu perusteltu huolenaihe voi olla merkityksellinen esimerkiksi, kun toimivaltainen viranomainen määrittää tehtäviä tarkastuksia noudattaen riskiperusteista lähestymistapaa asetuksen 16 artiklan mukaisesti. Asetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan riskianalyysin tukena voi käyttää esimerkiksi perusteltuja huolenaiheita. Samoin perustellut huolenaiheet voivat olla perusteena metsäkatoasetuksen 23 artiklassa tarkoitettujen väliaikaisen keskeyttämiseen tekemiselle.

Näin ollen perustellut huolenaiheet ovat toimivaltaisen viranomaisen työn tukena sen tehdessä asetuksen mukaista valvontaa. Toimivaltainen viranomainen käsittelee saamansa perustellun huolenaiheen ja se voi johtaa erilaisiin metsäkatoasetuksen valvontaan liittyviin toimenpiteisiin. Asetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava huolenaiheen esittäjälle ilmoituksen perusteella toteutetut toimet sekä perusteltava toiminta. Kyseinen ilmoitus olisi kuvaus siitä mihin toimenpiteisiin toimivaltainen viranomainen on metsäkatoasetuksen mukaisesti ryhtynyt. Tarkoituksena on, että ilmoituksen tekeminen riittäisi eikä hallintopäätöstä tarvitsisi tehdä asiassa. Ruokavirasto ilmoittaa huolenaiheen esittäjälle mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt. Esityksessä katsotaan, että tällöin ei ole tarpeen tehdä hallintopäätöstä. Oikeuskirjallisuudessa Olli Mäenpää (Mäenpää O., Yleinen hallinto-oikeus. 2017, s. 303) on katsonut, että ”hallintopäätös sisältää yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta”. Huolenaiheen ilmoittaminen eroaa tavanomaisesta hallintoasiasta siinä, ettei huolenaiheen ilmoittaja hae itselleen etuutta tai oikeutta. Huolenaihe liittyy tällöin jonkin kolmannen tahon toimintaan eikä perustellun huolenaiheen esittäjä näin ollen olisi asiassa asianosaisena. Näin ollen ei löydy perustetta sille, että huolenaiheen johdosta olisi tarpeen tehdä hallintopäätös. Perustelluissa huolenaiheissa on käytännössä kysymys sivullisten antamista ilmoituksista. Perusteltujen huolenaiheiden luonne on toimivaltaisen viranomaisen tarkastustoimintaa tukevana toimenpiteinä. Huolenaiheen esittäjä voisi kuitenkin saada toimivaltaisen viranomaisen eli Ruokaviraston toiminnan lainmukaisuuden arvioitavaksi

kantelemalla ylimmille laillisuusvalvojille. Myös EU:n metsäkatoasetuksen 32 artiklan mukaan tulee olla oikeus turvautua menettelyihin, joilla voidaan tutkia toimivaltaisten viranomaisten toiminnan laimukaisuus.

Vaikka perusteltujen huolenaiheiden käsittelystä säädetään asetuksessa, on kansallisesti tarpeen täydentää sääntelyä tietyiltä osin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että perusteltu huolenaihe esitetään Ruokavirastolle kirjallisesti. Ehdotettu kirjallinen esitysmuoto ei sisälly asetuksen 31 artiklan sääntelyyn, mutta se olisi tarkoituksenmukainen johtuen ensinnäkin siitä, että metsäkatoasetuksessa todetaan kyseessä olevan perusteltu huolenaihe ja suullinen ilmoitus voisi aiheuttaa epäselvyyksiä sen antajasta. Toisaalta toimivaltaiselle viranomaiselle on säädetty velvollisuus huolenaiheiden arviointiin, joka olisi suullisella ilmoituksella annettavien tietojen tilanteessa altis puutteellisuuksiin. Näin ollen kirjallisella esitysmuodolla myös osaltaan turvattaisiin huolenaiheen asianmukaista käsittelyä.

Asetuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on ilman aiheetonta viivytystä arvioitava perustellut huolenaiheet. Pykälän 1 momentin mukaan Ruokaviraston olisi ilmoitettava huolenaiheen tekijälle ilmoituksen johdosta toteutetut toimet ja niiden perustelut kirjallisesti kolmen tai perustelluista syistä enintään kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Määräajan pituuden osalta metsäkatoasetus jättää kansallista liikkumavaraa, kuten edellä 4.1.2 luvussa on selvitetty. Metsäkatoasetuksen 31 artiklan 3 kohdan mukaan määräaika on 30 päivää, jos kansallisessa lainsäädännössä ei toisin esitetä. Mahdollisten huolenaiheiden määrää on vaikea ennakoida ja ne voivat olla Ruokavirastolle työläitä sekä vaikeasti selvitettäviä. Tässä yhteydessä on siksi katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää kolmen ja kuuden kuukauden määräajat. Vastaavat määräajat on säädetty ilmoitusten käsittelylle myös esimerkiksi ilmoittajansuojelulain 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa. Metsäkatoasetuksen 31 artiklan 3 kohdassa ei säädetä tarkemmin ilmoituksen muodosta. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että Ruokavirasto vastaisi perustellun huolenaiheen tekijän kirjalliseen ilmoitukseen kirjallisessa muodossa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustellun huolenaiheen esittäjän henkilöllisyyden suojaamisesta. Metsäkatoasetuksen 31 artiklan 4 kohdassa mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimenpiteistä, joilla suojellaan niiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden henkilöllisyyttä, jotka esittävät perusteltuja huolenaiheita tai tekevät tutkimuksia todentaakseen, että toimijat tai kauppa käyvät noudattavat tätä asetusta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisten velvoitteiden soveltamista.

Momentissa säädettäisiin, että perustellun huolenaiheen Ruokavirastolle esittäneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys on pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan kyseiselle henkilölle haittaa. Näin ollen, ellei jokin viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 24 §:ssä säädetyistä salassapitoperusteista tule sovellettavaksi, olisi ehdotetun 1 momentin nojalla pidettävä salassa ainoastaan ilmoittajan henkilöllisyyden suoraan tai välillisesti ilmaisevat tiedot.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena olisi suojella sellaista huolenaiheen esittäjää, jonka henkilöllisyyden paljastuminen voisi aiheuttaa haittaa kyseiselle taholle. Huolenaiheen esittäjän tulisi voida saattaa Ruokaviraston tietoon perusteltu huolenaihe ilman pelkoa haitallisista seuraamuksista. Henkilöllisyyttä koskeva salassapitoperuste ei olisi ehdoton, sillä säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että henkilöllisyyden paljastuminen aiheuttaisi haittaa huolenaiheen esittäjälle. Haitta voisi liittyä esimerkiksi siihen, että huolenaiheen esittäjä on erityisessä suhteessa, kuten työsuhteessa, huolenaiheen kohteena olevaan tahoon. Huolenaiheen

esittäjän oma käsitys haitan aiheutumisesta ei yksinään riittäisi säännöksessä tarkoitettua salassapitoperusteen soveltamiseen.

Perustellun huolenaiheen esittäjän henkilöllisyyden salaaminen olisi luonteeltaan tarkkaan rajattuihin tilanteisiin kohdistuvaa sääntelyä. Kyse ei siten olisi yleisesti sovellettavaksi tulevasta salassapitoperusteesta, vaan tiukasti Ruokaviraston tehtävien hoitamiseen rajoittuvasta salassapitoperusteesta. Kyseisestä salassapitoperusteesta on näin ollen tarkoituksenmukaista säätää ehdotetussa laissa, vaikka salassapitoperusteita koskevan sääntelyn pääsääntönä onkin säännösten keskittäminen julkisuuslakiin.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai vastaavasti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Tiedon antaminen rikkomusta koskevasta ilmoituksesta ilmoituksen kohteelle voisi olla vastoin julkisuuslaissa tarkoitettua erittäin tärkeää yleistä etua, jos tiedon antaminen voisi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin. Tiedon antaminen ilmoituksen tekijästä voi puolestaan olla vastoin julkisuuslaissa tarkoitettua tärkeää yksityistä etua, jos ilmoittajan henkilöllisyyden paljastaminen vaarantaisi ilmoittajan turvallisuutta tai yksityiselämän suojaa. Tällöin asianosaisjulkisuutta olisi rajoitettava. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että asiassa ilmi tulleiden seikkojen perusteella on perusteltu syy arvioida ilmoituksen tekijän suojantarpeen olemassaolo.

Perustellun huolenaiheen esittäjän henkilöllisyyden suojaamista voidaan osaltaan pitää verrannollisena rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseen, mistä säädetään esimerkiksi tietosuojalain 36 §:ssä. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 a §:ssä, elintarvikelain 81 §:ssä sekä rehulain (1263/2020) 65 §:ssä. Lisäksi ilmoituskanavista, joiden kautta voidaan raportoida lain rikkomisista (engl. whistleblowing) säädetään esimerkiksi luottolaitoksille luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) 7 luvun 6 §:n nojalla, vakuutusyhtiöille vakuutusyhtiölain (521/2008) 6 luvun 17 a §:n nojalla sekä arvopaperimarkkinalain muuttamisesta annetun lain (519/2016) 12 luvun 3 §:n nojalla.

14 §. Väliaikainen keskeyttäminen. Pykälässä säädettäisiin väliaikaisesta keskeyttämisestä. EU:n metsäkatoasetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus toteuttaa välittömästi väliaikaisia toimenpiteitä. Pykälän 1 momentin mukaan väliaikaisen keskeyttämisen voisi tehdä Ruokavirasto, jos se on havainnut tai muulla tavoin saanut tietoonsa mahdollisen metsäkatoasetuksen noudattamatta jättämisen. Mahdollisella EU:n metsäkatoasetuksen noudattamatta jättämisellä viitataan siihen, että Ruokavirasto epäilisi metsäkatoasetusta rikotun ja asia vaatisi lisäselvitystä. Lisäksi tuotetta ei välttämättä ole vielä tuossa vaiheessa saatettu markkinoille, joten asetuksen rikkominen saattaa olla vasta mahdollisesti tapahtumassa. Väliaikainen keskeyttäminen olisi lähtökohtaisesti toimenpide, joka mahdollistaisi toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuuden harkita, onko tarvetta muille hallinnollisille seuraamuksille, kuten korjausmääräykselle tai kiellolle. Väliaikainen keskeyttäminen olisi ajallisesti lyhytkestoinen 3 työpäivää tai 72 tuntia kestävä toimenpide, mistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa ja metsäkatoasetuksen 17 artiklan 3 kohdassa. Se eroaisi huomattavasti kiellosta, joka olisi pidempi aikainen toimenpide ja jonka kesto olisi 16 §:n 3 momentin mukaisesti enintään 3 kuukautta tai tietyissä tilanteissa enintään vuosi.

Hallintolain 34 §:ssä säädetään kuulemisesta hallintoasiassa. Säännöksen mukaan kuuleminen voidaan tietyissä tilanteissa jättää tekemättä, esimerkiksi jos kuuleminen saattaa vaarantaa

päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Tällainen tilanne saattaisi käytännössä syntyä, kun valmistellaan kiireellistä toimenpidettä, Näin ollen voidaan katsoa, että kun väliaikaisessa keskeyttämisessä kyse on välittömästä, kiireellisestä tilanteesta, voitaisiin väliaikainen keskeyttäminen käytännössä lähtökohtaisesti aloittaa ilman toimenpiteen kohteena olevan kuulemista.

Ruokavirasto voisi väliaikaisesti keskeyttää tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen tai viennin. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin EU:n metsäkatoasetuksen 23 artiklan tilanteisiin, joiden perusteella noudattamatta jättäminen voitaisiin saada tietoon. Asetuksen 23 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan noudattamatta jättäminen voitaisiin havaita esimerkiksi asetuksen 21 artiklassa tarkoitettun tiedonvaihdon perusteella, millä viitataan esimerkiksi toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöhön muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä tulliviranomaisten kanssa. Samoin mahdollinen noudattamatta jättäminen voitaisiin havaita myös esimerkiksi metsäkatoasetuksen 31 artiklassa tarkoitettun perustellun huolenaiheen tarkastelun perusteella. Perustelluista huolenaiheista säädettäisiin edellä 13 §:ssä.

Tulli voi käytännössä osaltaan tukea Ruokaviraston työtä myös väliaikaisen keskeyttämisen yhteydessä. Tullilain mukaan Tulli hoitaa EU-lainsäädännössä tulliviranomaisille säädetyt tehtävät. Metsäkatoasetuksen 26–28 artikloissa on säädetty tulliviranomaisille tehtäviä ja kyseistä sääntelyä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa. Metsäkatoasetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen 4 luvun soveltaminen ei rajoita tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta tai vientiä koskevien unionin muiden säädösten eikä etenkin asetuksen (EU) N:o 952/2013 ja sen 46, 47, 134 ja 267 artiklan soveltamista. Unionin tullikoodeksista annetun Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013, jäljempänä *unionin tullikoodeksi*, 47 artiklassa säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta ja 134 artiklassa tullivalvonnasta. Tullivalvontaa koskevan 134 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin tullialueelle tuotavat tavarat ovat saapumishetkestä alkaen tullivalvonnassa ja niille voidaan suorittaa tullitarkastuksia. Tavarat ovat tullivalvonnassa niin kauan kuin se on tarpeellista niiden tullioikeudellisen aseman määrittämiseksi. Tavaraan kohdistuvien rajoitusten noudattamisesta ja tavaroiden luovuttamisesta säädetään myös unionin tullikoodeksin 194 artiklassa. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan, jos edellytykset tavaroiden asettamiselle asianomaiseen tullimenettelyyn täyttyvät ja edellyttäen, että mahdollisia asiaankuuluvia rajoituksia on sovellettu eikä tavaroihin kohdistu kieltoja, tulliviranomaisten on luovutettava tavarat heti, kun tulli-ilmoituksessa annetut tiedot on tarkastettu tai hyväksytty tarkastamatta. Tullilain 10 §:n 1 momentin mukaan Tullilla on oikeus pidättää tavara, jota ei esimerkiksi ole asianmukaisesti tulliselvitetty tavaraa koskevan tuonnin tai viennin edellytysten täyttymisen valvomiseksi tai selvittämiseksi. Tulli pystyy siten nykyisen tullilainsäädännön nojalla pysäyttämään tuotteen EU:n ulkorajalla, minkä jälkeen se on yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen, joka arvio jatkotoimenpiteet. Tulli pystyy edellä selvitettyllä tavalla tullilain 10 §:n 1 momentin mukaisesti toimimaan myös tilanteissa, joissa olisi edellytykset pysäyttää tuotteet viennin ja tuonnin yhteydessä metsäkatoasetuksen vastaista toimintaa epäiltäessä. Pysäyttämisen tapahduttua tulliviranomainen ottaisi viipymättä yhteyttä Ruokavirastoon asian hoitamiseksi edelleen.

Metsäkatoasetuksen 23 artiklassa ei yksilöidä, minkä velvoitteiden rikkomisen osalta tulisi kansallisesti säätää mahdollisuus väliaikaisen keskeyttämiseen. Kun otetaan huomioon, että kyseessä on lyhyt, muutaman päivän mittainen keskeytys, jonka avulla toimivaltainen viranomainen saa mahdollisuuden selvittää onko tarvetta muille hallinnollisille seuraamuksille, voidaan katsoa, että sen tulisi olla toimivaltaisella viranomaisella laajasti eri rikkomusten osalta käytössä. Ennen lain voimaantuloa on hankala arvioida, kuinka paljon ja missä tilanteissa menettelyä tullaan käytännössä soveltamaan. Toisaalta Ruokaviraston näkökulmasta on merkitystä sillä, että menettely on tehokas ja helposti sovellettavissa. EU:n metsäkatoasetuksen

23 artiklan mukaan yksi peruste väliaikaiselle keskeyttämiselle on asetuksen 33 artiklassa tarkoitettu EUDR-tietojärjestelmässä määritetty riski. Tieto järjestelmään voi tulla esimerkiksi toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta. On tarkoituksenmukaista, että Ruokavirasto pystyisi laajasti eri rikkomusten osalta reagoimaan tällaiseen tietoon. Näin ollen ei ole erityistä syytä jättää mitään asetuksen mahdollista rikkomusta säännöksen ulkopuolelle.

Väliaikaisen keskeyttämisen kestosta säädetään EU:n metsäkatoasetuksen 17 artiklan 3 kohdassa, mihin olisi informatiivinen viittaus pykälän 2 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 lisää aikaa, keskeytyksiä olisi jatkettava kolmen työpäivän pituisilla lisäjaksoilla. Samoin momentissa säädettäisiin keskeytysmääräyksen peruuttamisesta. Keskeyttäminen olisi viipymättä peruutettava, jos Ruokavirasto toteaa sen tarpeettomaksi tai puutteet on korjattu sen hyväksymällä tavalla.

15 §. Korjausmääräys. 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. Korjausmääräystä edeltävästä kehotuksesta ei esitetä säädettäväksi ehdotetussa laissa, sillä se ei sisälly EU:n metsäkatoasetukseen ja sitä voidaan pitää työläänä ensivaiheena ennen korjausmääräystä ja muita hallinnollisia seuraamuksia.

EU:n metsäkatoasetuksen 24 artiklassa säädetään vaatimustenvastaisuuksia koskevista korjaavista toimenpiteistä. Artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on vaatimustenvastaisuustilanteissa viipymättä vaadittava toimijaa tai kaupaa käyvää toteuttamaan asianmukaiset ja oikeasuhtaiset korjaavat toimenpiteet. Artiklan 2 kohdassa on lueteltu neljä vaihtoehtoa, joista vähintään yksi on kuuluttava toimijalta tai kaupaa käyvältä vaadittaviin korjaaviin toimenpiteisiin. Sen voidaan katsoa osaltaan sisältävän kansallista liikkumavaraa käytettävissä olevien korjaavien toimenpiteiden suhteen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi korjausmääräyksestä, mikä vastaisi asetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä toimenpidettä. Edellä tarkoitettua 2 kohdan a alakohdassa viitataan kaikkien muodollisten vaatimustenvastaisuuksien, erityisesti 2 luvun vaatimusten noudattamatta jättämiseen korjaamiseen. On tarkoituksenmukaista, että toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuutta määrätä toimija noudattamaan asetusta ei rajata vain osaan asetuksen velvoitteita vaan korjausmääräyksen voisi antaa kaikissa asetuksen noudattamatta jättämisen tilanteissa.

Pykälässä säädettäisiin, että Ruokavirasto voi määrätä asettamassaan määräajassa toimijan tai kaupaa käyvän korjaamaan toimintansa puutteet, jos Ruokavirasto havaitsee, että toimija tai kaupaa käyvä ei ole noudattanut metsäkatoasetusta. Samoin Ruokavirasto voisi määrätä korjausmääräyksen, jos markkinoille saatettu, markkinoilla saataville asetettu tai viety tuote on vaatimustenvastainen. Korjausmääräyksessä olisi todettava, miten ja mihin määräaikaan mennessä toimijan olisi toimittava.

EU:n metsäkatoasetuksen tavoitteiden kannalta on tärkeää, että markkinoilla olevat tuotteet ovat asetuksen mukaisia, mikä tulisi ottaa huomioon myös korjausmääräykseen liittyvässä arvioinnissa. Jos Ruokavirastolle tulee tieto laiminlyönnistä, tulee sen arvioida sitä myös tuotantoketjun metsäkatoasetuksen mukaisuuden varmistamisen kannalta. On tärkeää, että asiakirjat, joilla asetuksen mukaisuus osoitetaan ovat oikein tallennettu ja oikeilla tahoilla, kuten asetus edellyttää. Käytännössä Ruokavirasto voisi jättää korjausmääräyksen myös määräämättä, jos se esimerkiksi arvioi, että teko tai laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen. Vähäisenä rikkomuksena voitaisiin pitää esimerkiksi viivästystä tietojen toimittamista

koskevien velvoitteiden osalta. Ruokavirastolla on kuitenkin halutessaan mahdollisuus antaa huomautus vähäisistä rikkomuksista. Toimijoita ohjaavat hallinnollisia pakkokeinoja kevyemmät toimenpiteet voivat joissain tilanteissa olla tarkoituksenmukaisia.

16 §. Kielto. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kiellosta. Säännös vastaisi pitkälti voimassa olevan puutavaralain 9 §:n 2 momentin sääntelyä. EU:n metsäkatoasetuksen 24 artiklassa säädetään vaatimustenvastaisuuksia koskevista korjaavista toimenpiteistä, mihin liittyen toimivaltaisten viranomaisten on vaatimustenvastaisuustilanteissa viipymättä vaadittava toimijaa tai kauppaa käyvää toteuttamaan asianmukaiset ja oikeasuhtaiset korjaavat toimenpiteet. Artiklan 2 kohdassa on lueteltu neljä korjaavaa toimenpidettä. Pykälässä säädettävän kiellon osalta voidaan katsoa vastaavan asetuksen 24 artiklan 2 kohdan b alakohdan kiellon osalta säädettävää toimenpidettä. Väliaikaisesta kiellosta edellytetään säädettäväksi myös asetuksen 25 artiklan 2 kohdan e alakohdassa. Sen osalta asetuksessa viitataan vakavaan rikkomiseen tai toistuviin rikkomuksiin. Kyseisen sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan osaltaan päällekkäistä 24 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa.

Pykälässä säädettäväksi ehdotettavan kiellon suhdetta 14 §:ssä säädettävään väliaikaiseen keskeyttämiseen on selostettu edellä 14 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Väliaikaisessa keskeyttämisessä on kyse välittömästä, väliaikaisesta toimenpiteestä, jonka kesto olisi 3 työpäivää tai 72 tuntia.

Kuten edellä 15 §:n perusteluissa on todettu, asetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa viitataan kaikkien muodollisten vaatimustenvastaisuuksien, erityisesti 2 luvun vaatimusten noudattamatta jättämiseen korjaamiseen. Näin ollen samoin kuin korjausmääräyksen osalta, myös kiellon osalta on tarkoituksenmukaista, että toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuutta määrätä toimija noudattamaan asetusta ei rajata vain osaan asetuksen velvoitteita vaan kiellon voisi antaa kaikissa asetuksen noudattamatta jättämisen tilanteissa, kun 15 §:ssä tarkoitettua korjausmääräystä ei ole noudatettu.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirasto voisi kieltää toimijaa tai kauppaa käyvää saattamasta markkinoille, asettamasta saataville markkinoilla tai viemästä sellaisia tuotteita, joiden osalta ei ole noudatettu 15 §:ssä tarkoitettua korjausmääräystä. Toimijan oikeusturvan kannalta keskeistä on, että kiello voitaisiin asettaa vasta sen jälkeen, kun korjausmääräystä ei ole asetetussa määräajassa noudatettu. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sellaisista tilanteista, joissa kiello voidaan kuitenkin antaa vaikkei Ruokavirasto olisi ensin antanut korjausmääräystä. Kyseiset rikkomukset ovat sen luonteisia, että korjausmääräystä ei lähtökohtaisesti voida pitää niiden osalta tarkoituksenmukaisena taikka tehokkaana. Kyseiset rikkomukset liittyisivät metsäkatoasetuksen 3 artiklan rikkomiseen. Asetuksen 3 artiklaa voidaan pitää keskeisenä säännöksenä, sillä siinä säädetään edellytyksistä, jotka tuotteiden ja hyödykkeiden on täytettävä, jotta ne voidaan saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai viedä. Tämän myötä 3 artiklan rikkomisen osalta on tarkoituksenmukaista säätää mahdolliseksi asettaa kiello, vaikkei korjausmääräystä olisi annettu. Momentin 1 kohta koskisi EU:n metsäkatoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisen DD-vakuutuksen antamatta jättämistä (vastaa 3 artiklan c alakohtaa). Momentin 2 kohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa tuotteet eivät ole 3 artiklan mukaisesti metsäkatoa aiheuttamattomia. Metsäkatoa aiheuttamaton määritellään asetuksen 2 artiklan 13 alakohdassa. Käytännössä se tarkoittaa, että tuotantoalue ei ole saanut olla metsäkaton eikä metsien tilan heikkenemisen kohteena 31.12.2020 jälkeen. Momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että tuotteita ole tuotettu 2 artiklan 40 alakohdassa tarkoitettua tuotantomaa lainsäädännön mukaisesti. Se vastaisi metsäkatoasetuksen 3 artiklan b kohdassa säädettyä edellytystä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kieltö annetaan määräaikaisena ja sen voimassaoloaika voisi olla enintään kolme kuukautta. Mainittu kolmen kuukauden voimassaoloaika olisi pääsääntö. On kuitenkin olemassa tahoja, jotka kuuluvat metsäkatoasetuksen soveltamisen piiriin ja jotka saattavat kuitenkin vain satunnaisesti asetuksessa tarkoitettuja tuotteita markkinoille. Kolme kuukautta voimassa oleva kieltö ei ole tehokas tapa puuttua esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa tuotteita tuodaan markkinoille kausiluonteisesti. Pidempi määräaika tulisi siten kyseeseen silloin, kun asetuksessa tarkoitettujen tuotteiden markkinoille saattamisessa, markkinoilla saataville asettamisessa tai viennissä olisi muutamien kuukausien pituisia taukoja. Pykälän mukaan kiellon voimassaoloaika voisi näissä poikkeustapauksissa olla korkeintaan vuosi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös, että kieltö olisi viipymättä peruutettava, kun puutteet on korjattu Ruokaviraston hyväksymällä tavalla. Ruokaviraston hyväksymällä tavalla tarkoitetaan tässä sitä, että puutteet on olennaiselta osin korjattu Ruokaviraston antaman korjausmääräyksen mukaisesti. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Ruokavirasto valvoisi pykälässä säädetyn kiellon noudattamista. Maahantuonnin sekä viennin osalta Ruokaviraston asettaman kiellon noudattamista valvoisi kuitenkin Tulli. Metsäkatoasetuksen 4 luvussa säädettyt tulliviranomaisen tehtävät kohdistuvat nimenomaan EU:n ulkopuolelta tuotaviin tai sinne vietäviin tavaroihin.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että Ruokavirasto voi 1 momentissa tarkoitettun kiellon lisäksi määrätä toimijaa tai kauppaä käyvää poistamaan tuotteen markkinoilta sekä määrätä muista tuotteen markkinoilla saataville asettamisen rajoittamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Markkinoilta poistamisella tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää toimitusketjussa olevan tuotteen asettaminen saataville markkinoilla. Toiminnanharjoittajaa voitaisiin esimerkiksi määrätä keräämään tuotteet takaisin vähittäismyynnistä. Momentin sääntelyllä selkeytettäisiin Ruokaviraston toimivaltuuksia metsäkatoasetuksen 24 artiklan 2 kohdan c kohdan sääntelyn soveltamisessa.

17 §. Hävittämismääräys. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Ruokaviraston oikeudesta määrätä tuotteen hävittämistä. Pykälän 1 momentin mukaisesti edellytykset Ruokaviraston oikeudesta määrätä hävittämistä olisi tiukat. Pykälän mukaan, jos Ruokavirasto katsoo, että 14–16 §:ssä tarkoitettuja kieltoja ja määräyksiä ei voida pitää riittävinä sen varmistamiseksi, että EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden vastaista tuotetta ei saateta markkinoille, aseteta saataville markkinoilla tai viedä, Ruokavirasto voisi määrätä toimijan, kauppaä käyvän tai Tullin hallussa olevan tuotteen hävitettäväksi taikka määrätä, miten tuotteen suhteen muutoin on meneteltävä.

Hävittämismääräys tulisi käytännössä kysymykseen harvoin. Hävittämismääräys on ankara toimenpide. Koska EU:n metsäkatoasetuksen noudattamisessa on kyse tuotteiden metsäkatovapaan tuotantoketjun osoittamisesta, eikä esimerkiksi turvallisuudesta ja terveydestä, tulisi hävittämismääräys tulla kyseeseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Määräyksessä tavoitteena olisi estää vaatimustenvastaisen tuotteen jakelu markkinoille. Hävittämismääräyksen asemesta Ruokavirasto voisi myös määrätä, miten tuotteen suhteen on muutoin meneteltävä. Mikäli toimijan tai kauppaä käyvän olisi mahdollista esimerkiksi käyttää tuotteen vaatimustenmukaiset osat, viranomaisen olisi mahdollista ottaa tämä määräystä harkitessaan huomioon. Ruokavirasto voisi myös määrätä tuotteen lahjoittamisesta hyväntekeväisyyteen taikka yleisen edun mukaisesti tarkoituksiin, jos se katsoisi sen tarkoituksenmukaiseksi. EU:n metsäkatoasetuksen 24 artiklassa säädetään korjaavista toimenpiteistä. Artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan korjaaviin toimenpiteisiin voisi kuulua myös asianomaisen tuotteen lahjoittaminen hyväntekeväisyyteen tai yleisen edun mukaisesti tarkoituksiin tai, jos tämä ei ole mahdollista, sen hävittäminen jätehuoltoä koskevan unionin oikeuden mukaisesti.

Lähtökohtana on, että hävittämismääräyksen perusteella toimija tai kauppa käyvä itse hoitaa hävittämisen ja osoittaa esimerkiksi tositteella Ruokavirastolle määräystä noudatetun. Jos toimija tai kauppa käyvä ei noudattaisi määräystä, Ruokavirasto voisi viime kädessä teettää toimet uhkasakkolain (1113/1990) mukaisesti, mistä säädettäisiin jäljempänä 19 §:ssä.

18 §. *Yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyn kieltö.* EU:n metsäkatoasetuksen 13 artiklassa säädetään yksinkertaistetusta asianmukaisen huolellisuuden menettelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan toimijoiden ei tarvitse täyttää asetuksessa säädettyjä riskinarviointi- ja riskinvähentämisvelvoitteita sellaisissa tilanteissa, kun hyödykkeet ja tuotteet on tuotettu alhaisen riskin maissa. Metsäkatoasetuksen 25 artiklassa säädetään puolestaan seuraamuksista. Artiklan mukaan jäsenvaltion on vahvistettava säännöt, joita sovelletaan, jos toimijat tai kauppa käyvät rikkovat EU:n metsäkatoasetusta, mihin liittyen artiklan 2 kohdassa on lista seuraamuksista. Artiklan 2 kohdan f alakohdassa säädetään kiellosta noudattaa 13 artiklassa säädettyä yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä, jos kyseessä on vakava rikkomisen tai toistuvat rikkomiset. Tästä kiellosta säädettäisiin ehdotetussa pykälässä. Pykälän 1 momentin mukaan Ruokavirasto voisi asettaa toimijalle tai suurelle kauppa käyvälle tällaisen kiellon. Metsäkatoasetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan muita kauppa käyviä kuin pk-yrityksiä on pidettävä toimijoina, jotka eivät ole pk-yrityksiä ja niihin sovelletaan myös asetuksen 13 artiklan velvoitteita. Kyse ei olisi ehdottomasta markkinoille saattamista, markkinoilla saataville asettamista tai vientiä koskevasta kiellosta, vaan nimenomaan kiellosta hyödyntää kevennettyä asianmukaisen huolellisuuden menettelyä (due diligence).

Ruokavirasto voisi asettaa kiellon vain niissä tilanteissa, kun kyse olisi vakavasta rikkomisesta tai toistuvista rikkomisista. Rikkomuksina kyseeseen voisivat tulla EU:n metsäkatoasetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä koskevan varmistamis- tai arviointivelvoitteen laiminlyönti. Samoin rikkomuksena voisi tulla kyseeseen artiklan 2 kohdassa säädetyn toimintavelvoitteen laiminlyönti. Sen mukaan toimijan on täytettävä asetuksen 10 ja 11 artiklan mukaiset riskinarviointi- ja riskinvähentämisvelvoitteet, jos sen tietoon tulee merkityksellisiä tietoja, joiden mukaan tuotteet eivät olisi asetuksen mukaisia. Lisäksi olisi toimitettava kaikki asiaa koskevat tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle. Rikkomuksena voisi tulla kyseeseen myös asetuksen 13 artiklan 1 kohdan asiakirjojen saataville asettamisvelvoite. Voitaneen esimerkiksi katsoa, että jos toimija on toimittanut toimivaltaiselle viranomaiselle vain osan 1 tai 2 kohdan tiedoista tai toimittanut tiedot viiveellä, ei kyse olisi pykälässä tarkoitettua vakavasta rikkomisesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kieltö olisi viipymättä peruutettava, kun puutteet on korjattu Ruokaviraston hyväksymällä tavalla. Ruokaviraston hyväksymällä tavalla tarkoitetaan tässä sitä, että puutteet on olennaiselta osin korjattu.

Metsäkatoasetuksen 13 artiklassa säädettyä yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyä tultaneen käytännössä hyödyntämään paljon. Se huomattavasti keventää toimijan ja kauppa käyvän asianmukaisen huolellisuuden velvoitteita. Tähän voi sen myötä liittyä myös mahdollisia väärinkäytöksiä ja sen myötä voidaan pitää perusteltuna, että 19 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa. Pykälän 3 momentin mukaan kiellon noudattamista valvoisi Ruokavirasto.

19 §. *Uhkasakko sekä teettämisen- ja keskeyttämishukka.* Pykälässä säädettäisiin Ruokaviraston mahdollisuudesta tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakkolain tarkoittamalla uhkasakolla, teettämishukalla tai keskeyttämishukalla.

Uhkasakkolain 10 §:n mukaan uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi, jos kieltoa tai päätöstä ei ole noudatettu ja jos noudattamatta jättämiseen ei ole pätevää syytä. Asianosaiselle

eli tässä tapauksessa toimijalle tai kauppa käyvälle tulee uhkasakkolain 22 §:n mukaisesti varata tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään. Voidaan katsoa, että uhkasakon maksamisen uhka lienee useimmiten riittävä tehoste saada toimija tai kauppa käyvä viimeistään ryhtymään toimiin puutteiden korjaamiseksi, joten uhkasakon maksamiseen jouduttaneen turvautumaan hyvin harvoin.

Vastaavasti teettämisuhan määrää täytäntöön pantavaksi uhan asettanut viranomaisen noudattaen, mitä uhkasakosta uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ja 13 §:ssä säädetään. Asianosaista on kuultava hallintolain 34 §:n mukaan ennen teettämisuhan asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä.

Keskeyttämisuhan määrää täytäntöön pantavaksi uhan asettanut viranomaisen noudattaen, mitä uhkasakosta 10 §:n 1 momentissa ja 13 §:ssä säädetään. Ruokavirasto voisi itse huolehtia keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi. Poliisiin on tällöin annettava tarpeellista virka-apua.

Viranomaisen hallintopakkokeinoja voidaan käyttää toisiaan tukien. Esimerkiksi jos uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen osoittautuu riittämättömäksi, olisi mahdollista siirtyä käyttämään keskeyttämisuuhkaa. Edellä 14 §:ssä tarkoitetun väliaikaisen keskeyttämisen osalta uhkasakkolaissa tarkoitetut menettelyt eivät välttämättä olisi tarkoituksenmukaisia, koska sen osalta kyse on välittömästi tehtävästä kiireellisestä toimenpiteestä.

20 §. Rikkomusmaksu. Metsäkatoasetuksen 25 artiklassa säädetään seuraamuksista. Asetuksen 25 artiklan 1 kohta sisältää yleisluontoisen seuraamussäännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan, jos toimijat ja kauppa käyvät rikkovat metsäkatoasetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ne pannaan täytäntöön. Tämän lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kyseisten seuraamusten on käsitettävä kohdassa listattuja seuraamuksia, joita ovat sakot, tuotteiden menetetyksi tuomitseminen, tulojen menetetyksi tuomitseminen, julkisten hankintojen sekä julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkeminen, väliaikainen kielto ja kielto noudattaa yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä. Artikla ei kuitenkaan edellytä, että jokaisesta asetuksen velvoitteen rikkomisesta olisi voitava määrätä kaikki mainitut seuraamukset. EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklaan ja hallinnollisiin sanktioihin liittyvää kansallisen liikkumavaran käyttämistä on arvioitu edellä luvussa 4.1.4.

Ehdotetun lain 4 luvussa säädettäisiin rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista eli hallinnollisista sanktioista. Hallinnollisena sanktiona voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja jonka hallintoviranomainen määrää lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Toisin kuin voimassa olevassa puutavaralaissa, ehdotetussa laissa ei säädettäisi rikosoikeudellisista seuraamuksista vaan kaikki seuraamukset olivat hallinnollisia seuraamuksia. Seuraamusmaksuista säättäminen perustuisi ehdotetun lain osalta metsäkatoasetuksen 25 artiklan 1 kohdan sekä 2 kohdan a alakohdan velvoitteisiin.

Hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin myös sen kohteena olevaa tekoa. Nimikettä ”seuraamusmaksu” käytetään yleensä vakavammista lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä määrättävästä sanktiosta, kun taas vähäisempien rikkomusten perusteella määrättävistä sanktioista käytetään useimmiten nimikettä ”rikkomusmaksu”, ”rikemaksu” tai ”virhemaksu”. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin rikkomusmaksusta, joka koskisi vähäisempiä rikkomuksia. Ehdotetussa 23 §:ssä säädettäisiin puolestaan hallinnollisesta

seuraamusmaksusta, joka liittyisi vakavampiin rikkomuksiin. Hallinnollisista sanktioista säädettyä yleisenä lähtökohtana tulisi olla sen viimesijaisuus suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Ehdotetussa laissa on edellä olevissa pykälissä säädetty muun muassa korjausmääräyksestä ja kiellosta, jotka ovat Ruokavirastolla ensisijaisia keinoja puuttuessa rikkomuksiin.

EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklan seuraamussäännös on muotoilultaan yleisluonteinen. Tällöin rikkomusmaksu tai seuraamusmaksu ei välttämättä ole tarpeen kaikkien EU-säädöksen velvoitteiden vastaisista teoista tai laiminlyönneistä, eikä välttämättä edes mahdollinen. Näin on esimerkiksi niiltä osin kuin asetuksen velvoitteet ovat luonteeltaan epätasällisia tai velvoitteiden rikkomista voidaan pitää merkitykseltään vähäisinä sääntelyn tavoitteet huomioon. Näin ollen rikkomusmaksu säädetäisiin seuraamukseksi vain niiden tekojen tai laiminlyöntien osalta kuin sitä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Lisäksi kaksoisrangaistavuuden kiellon johdosta on rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten osalta huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Kaksoisrangaistavuuden kiello on ehdotetussa sääntelyssä otettu huomioon niin, että rikkomusmaksussa ja ehdotetun lain 23 §:ssä tarkoitettussa hallinnollisessa seuraamusmaksussa ei olisi säädetty samoista rikkomuksista. Vähäisemmistä rikkomuksista olisi seuraamuksena lähtökohtaisesti rikkomusmaksu ja vakavammista rikkomuksista hallinnollinen seuraamusmaksu. Toisaalta osa rikkomuksista on katsottava sellaisiksi, ettei perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioon ottaen niiden osalta ole perusteita säätää lainkaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia.

Syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Sen keskeisenä sisältönä on, että todistustaakka rikosasioissa kuuluu aina syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyyttään välttyäkseen rangaistukselta. Syyttömyysolettama tulee lähtökohtaisesti noudatettavaksi myös rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvan hallinnollisen sanktion määräämisessä. Keskeinen oikeusvaltiollinen vaatimus siten on, että hallinnollinen sanktio tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään ja viranomaisen on esitettävä riittävä näyttö seuraamuksen määräämiseksi. Sekä rikkomusmaksun että hallinnollisen seuraamusmaksun osalta kyseeseen tulisi syyksiluettavuuteen pohjautuva arvio, joten sanktio edellyttäisi kohteena olevalta tahallisuutta tai huolimattomuutta. Kun otetaan huomioon, että Ruokavirastolla olisi käytössään myös laajat hallinnolliset seuraamukset kuten korjausmääräys ja kiello, voidaan esitettyä sääntelytapaa pitää riittävänä ja tarkoituksenmukaisena.

Syyttömyysolettama huomioon ottaen rikkomusmaksun määräämisessä voidaan pitää lähtökohtana, että toimivaltaisella viranomaisella eli Ruokavirastolla on vastuu rikkomuksen tai laiminlyönnin riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä sen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain 31 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Pykälän 1 momentissa säädetäisiin toimijalle tai muulle kauppaa käyvälle kuin pk-yritykselle eli niin kutsutulle suurelle kauppaa käyvälle määrättävästä rikkomusmaksusta, kun ne tahallaan tai huolimattomuudesta rikkovat momentissa määriteltyjä asetuksen kohtia. Lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Momentissa yksilöitäisiin kyseeseen tulevat rikkomukset viittaamalla EU:n metsäkatoasetuksen artiklojen kohtiin. Rikkomusten yksilöinnin yksityiskohtaisuutta on arvioitu siitä näkökulmasta, että ne täyttäisivät laillisuusperiaatteen vaatimukset. Laillisuusperiaatteen mukaisesti hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön

vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Näiden vaatimusten voidaan pykälään sisältyvien yksityiskohtaisten viittausten myötä katsoa täyttyvän.

Momentin 1 kohta koskisi EU:n metsäkatoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisen DD-vakuutuksen antamatta jättämistä (vastaa asetuksen 3 artiklan c alakohtaa). Ruokavirasto voisi määrätä rikkomusmaksun toimijalle tai muulle kauppaa käyvälle kuin pk-yritykselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai vie tuotteita, joista ei ole annettu metsäkatoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaista asianmukaista huolellisuutta koskevaa vakuutusta. Vakuutuksen antamisesta säädetään myös asetuksen 3 artiklan c kohdassa. Kyseiset asetuksen kohdat vastaavat toisiaan, mutta 4 artiklan 2 kohdassa on konkreettisemmin kuvattu, mitä DD-vakuutuksen antaminen tarkoittaa, kuten että se toimitetaan 33 artiklassa tarkoitetun EUDR-tietojärjestelmän kautta. DD-vakuutuksen puuttumista voidaan pitää suhteellisen selkeänä ja helposti havaittavana rikkomuksena. Sanktioitava teko liittyisi metsäkatoasetuksen rikkomiseen. Kun otetaan huomioon, että asetuksen 3 artiklassa säädetään edellytyksistä, jotka tuotteiden ja hyödykkeiden on täytettävä, jotta ne voidaan saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai viedä, on kyse metsäkatoasetuksen ydinsääntelystä, kun otetaan huomioon se mitä asetuksella tavoitellaan. Asetuksen 3 artiklan kaksi muuta kohtaa sisältyisivät 23 §:n hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalaan. Voidaan kuitenkin katsoa, että DD-vakuutuksen toimittamatta jättäminen on kyseisiin rikkomuksiin verrattuna vähemmän moitittava, koska kyse on tietojen toimittamisesta tietojärjestelmään eikä siitä, onko tuote aiheuttanut metsäkatoa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin edelleen toimijalle tai suurelle kauppaa käyvälle määrättävästä rikkomusmaksusta. Momentin 2 kohdan a alakohdassa säädettäisiin metsäkatoasetuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn tietojen säilyttämisvelvollisuuden laiminlyönneistä. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan DD-vakuutusta koskevia tietoja on säilytettävä 5 vuoden ajan vakuutuksen toimittamisesta EUDR-tietojärjestelmään. Momentin 2 kohdan b alakohta liittyisi puolestaan toimijan ja kauppaa käyvän ilmoitusvelvollisuuteen, jos sen tietoon tulisi uusia tietoja, jotka viittaisivat sellaisen tuotteen asetuksen vastaisuuteen, jonka ne ovat saattaneet markkinoille tai asettaneet saataville markkinoilla. Asiasta tulisi välittömästi ilmoittaa asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti toimivaltaisille viranomaisille sekä kauppaa käyvälle, jolle tuote on toimitettu. Momentin 2 kohdan c alakohta koskisi puolestaan asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa ja 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn tietojen toimittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä. Asetuksen 4 artiklan 7 kohta koskee tietojen toimittamista toimitusketjussa alempana sijaitseville. Asetuksen 6 artiklan 3 kohta koskee puolestaan tilannetta, jossa luonnollinen henkilö tai mikroyritys valtuuttaa toimitusketjussa alempana sijaitsevan ja sen on toimitettava alempana sijaitsevalle kohdassa säädetyt tiedot. Kun otetaan huomioon rangaistusluonteiseen seuraamussääntelyyn liittyvät välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset, voidaan a, b ja c alakohdissa tarkoitettuja rikkomuksia pitää rikkomusmaksun kannalta perusteluina. Mainittujen alakohtien velvoitteet liittyvät osaltaan tuotteen alkuperäketjun selvittämiseen ja varmistamiseen. Jos toimija tai suuri kauppaa käyvä ei huolehdi omalta osaltaan tuotteen alkuperätiedon oikeellisuuden osoittamiseen liittyvien tietojen säilyttämisestä ja tiedon liikkumisesta, voidaan sitä pitää asetuksen tavoitteiden kannalta moitittavana.

Momentin 2 kohdan d alakohdassa säädettäisiin asetuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista dokumentointi- ja tarkistamisvelvoitteiden ja saataville asettamisvelvoitteen laiminlyönneistä. Asetuksen 10 artiklassa säädetty riskinarviointi on dokumentoitava ja tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Lisäksi se on saatettava pyydyttäessä toimivaltaisen viranomaisen saataville.

Vastaavasti momentin 2 kohdan e alakohdassa säädettäisiin 11 artiklan mukaisten dokumentointi ja tarkistamisvelvoitteiden sekä toimivaltaiselle viranomaiselle saataville asettamisvelvoitteen laiminlyönnistä. Asetuksen 11 artikla koskee riskien vähentämistä.

Momentin 2 kohdan f alakohdassa säädettäisiin EU:n metsäkatoasetuksen 12 artiklan 2 kohdan velvoitteiden laiminlyönnistä. EU:n metsäkatoasetuksen 12 artiklassa säädetään asianmukaisen huolellisuuden järjestelmästä. Artiklan 2 kohdan mukaan järjestelmää on tarkasteltava vähintään kerran vuodessa, sitä on päivitettävä ja lisäksi päivityksiä koskevat tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan. Momentin 2 kohdan g alakohdassa säädettäisiin asetuksen 12 artiklan 5 kohdan laiminlyönnistä. Se koskee asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvien asiakirjojen 5 vuoden säilytysvelvollisuutta sekä toimittamista pyydettyä toimivaltaiselle viranomaiselle. Momentin 2 kohdan h alakohta liittyy asetuksen 13 artiklaan, joka koskee yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä ja liittyy tuotantomaan riskiluokkaan. Kyseissä alakohdassa säädettäisiin 13 artiklan 2 kohdan toimintavelvoitteen laiminlyönnistä. Se liittyy tilanteeseen, että tulee uusia tietoja, jotka viittaavat siihen, ettei tuote täyttäisikään 13 artiklan vaatimuksia tai että asetusta kierretään.

Edellä d–h alakohdissa kuvattujen laiminlyöntien voidaan katsoa perustelluksi sisältyä rikkomusmaksua koskevaan säännökseen, sillä ne liittyvät asianmukaisen huolellisuuden ja sitä koskevan järjestelmän todentamiseen. Momentin 2 kohdan h alakohta liittyy erityisesti yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyn varmistamiseen ja arviointiin. Jotta tuotteiden alkuperäketjut voidaan todentaa, siihen liittyy asianmukaisesti toteutettu asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä. Jos yksi taho ketjussa ei toteuta omaa osaansa EU:n metsäkatoasetuksen vaatimuksista, on sillä vaikutuksia ketjun muihin toimijoihin ja kauppaa käyviin.

Pykälän 1 momentin 3 kohta koskisi edelleen asianmukaisen huolellisuuden vaatimuksia. Metsäkatoasetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan toimijoiden on kerättävä tietoja, asiakirjoja ja dataa, jotka osoittavat, että tuotteet ovat asetuksen 3 artiklan mukaisia, ja tätä varten artiklassa yksilöityjä tietoja on säilytettävä viiden vuoden ajan. Momentin 3 kohdan a alakohdassa säädettäisiin näiden velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Komissio on 15.4.2025 julkaisemansa FAQ-asiakirjan päivityksen yhteydessä selventänyt suurten toimijoiden ja kauppaa käyvien velvoitteita koskevaa tulkintaa (FAQ, kohta 3.4). FAQ-asiakirjassa komissio on katsonut, että toimitusketjussa alempana olevaa toimijaa tai kauppaa käyvää ei koskisi 9 artiklan tietovaatimukset. FAQ-asiakirjan perusteella kyseiset toimijat tai kauppaa käyvät voisivat täyttää velvoitteen asetuksen 4 artiklan 9 kohdassa säädetyllä menettelyllä. Asetuksen 4 artiklan 9 kohdan velvoitteiden laiminlyönnistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Momentin 3 kohdan b alakohdassa säädettäisiin puolestaan asetuksen 10 artiklaan sisältyvien riskinarvioinnin tekemistä ja riskinarvioinnin perusteiden huomioon ottamista koskevien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Velvoite koskisi sekä toimijoita että muita kauppaa käyviä kuin pk-yrityksiä. Asetuksen 10 artiklan 2 kohdassa on kuvattu asioita, joita riskinarvioinnissa erityisesti olisi otettava huomioon. Tuotteen alkuperän todentamisen kannalta 3 kohdan a ja b alakohtien rikkomuksia voidaan pitää sen verran merkittävänä, että niiden osalta on perustelua säätää seuraamukseksi rikkomusmaksu.

Pykälän 2 momentti liittyy asetuksen 4 artiklan 9 kohdan velvoitteisiin, jotka koskevat muita toimijoita tai kauppaa käyviä kuin pk-yrityksiä. Asetuksen 4 artiklan 9 kohdassa säädetään, missä tilanteessa tällainen toimija tai kauppaa käyvä voisi viitata asetuksen 33 artiklan mukaisesti jo toimitettuihin DD-vakuutuksiin. Artiklan 9 kohdan mukaan kyseisillä tahoilla on asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvä varmistamisvelvoite. Lisäksi toimitettujen DD-vakuutusten viitenumerot on sisällytettävä niiden toimittamiin DD-vakuutuksiin. Komissio on 15.4.2025 tekemänsä FAQ-asiakirjan päivityksen yhteydessä täydentänyt suurten toimijoiden

ja kauppaa käyvien velvoitteita koskevaa tulkintaansa (FAQ, kohta 3.4). Se liittyy myös asetuksen 4 artiklan 9 kohdan tulkinnan täsmentämiseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kauppaa käyviä pk-yrityksiä koskevasta rikkomusmaksusta. Ruokavirasto voisi määrätä rikkomusmaksun, jos kauppaa käyvä, joka on pk-yritys tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo momentissa määriteltyjä asetuksen kohtia. Momentin 1 kohta koskisi asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädettyjen tietojen keräämis- ja säilyttämisvelvollisuutta. Käytännössä se tarkoittaisi muun muassa DD-vakuutusten viitenumeroiden keräämistä ja säilyttämistä. Kauppaa käyvillä pk-yrityksillä on kevyemmät velvoitteet kuin toimijoilla ja suurilla kauppaa käyvillä. Niillä on kuitenkin tuotteen alkuperäketjun tietojen säilyttämisen kannalta merkittävä rooli, mikä vaikuttaa ketjun muihin tahoihin. Momentin 2 kohdan mukaan rikkomusmaksu voisi tulla kyseeseen myös niissä tilanteissa, kun kauppaa käyvä pk-yritys laiminlyö noudattaa metsäkatoasetuksen 5 artiklan 5 kohdassa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta. Asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan, mikäli kauppaa käyvälle pk-yritykselle tulee tieto, että on riski, ettei sen markkinoilla saataville asettama tuote ole asetuksen mukainen, on kauppaa käyvän välittömästi ilmoitettava asiasta toimivaltaisille viranomaisille sekä kauppaa käyville, joille se on toimittanut asianomaisia tuotteita. Tämä on tuotteen alkuperäketjun näkökulmasta keskeinen velvoite. Näin ollen pykälän 2 momentissa kuvattuja kauppaa käyvän pk-yrityksen velvoitteiden sanktiointia rikkomusmaksulla voidaan pitää oikeasuhtaisena seuraamuksena, jolla voidaan nähdä myös erityis- ja yleisestävää vaikutusta.

Edelleen pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että rikkomusmaksua ei saisi määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin lisäksi rikkomusmaksun täytäntöönpanosta, mihin liittyen ehdotetaan sovellettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Tämän osalta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös ehdotetun lain mukaisten seuraamusmaksujen perimisestä eli myös rikkomusmaksun perimisestä. Lähtökohtana tällöin on, että rikkomusmaksu olisi pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella. Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen seuraamusten täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.

21 §. Rikkomusmaksun määrä. Pykälässä säädettäisiin rikkomusmaksun määrästä. Pykälän 1 momentin mukaan rikkomusmaksun määrä olisi luonnollisille henkilöille 300 euroa ja oikeushenkilöille kokoluokasta riippuen 500, 1 000, 2 000 tai 3 000 euroa. Kyseessä olisi kiinteä euromääräinen maksu, jonka Ruokavirasto voisi määrätä maksettavaksi edellä 20 §:n tarkoitetuissa rikkomustilanteissa. Kiinteä, etukäteen valmiiksi määritelty summa nopeuttaisi asian käsittelyä Ruokavirastossa verrattuna siihen tilanteeseen, että rikkomusmaksun kohdalla säädettäisiin maksun minimi- ja maksimimäärästä ja Ruokavirasto yksittäistapauksittain arvioisi ja päättäisi maksun suuruuden. Kun otetaan huomioon, että rikkomusmaksu, kuten myös hallinnollinen seuraamusmaksu olisivat käytännössä toissijaisia seuraamuksia laissa säädettyjen muiden hallinnollisten seuraamusten jälkeen, voidaan kiinteää euromääräistä maksua pitää tarkoituksenmukaisena. Vertailukohtana rikkomusmaksun määrän osalta voidaan pitää esimerkiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain 50 §:ssä säädettyä rikkomusmaksua, joka on vähintään 100 tai 300 euroa ja luonnollisille henkilöille enintään 5000 euroa tai 25 000 euroa sekä oikeushenkilöille enintään 10 000 euroa ja 50 000 euroa.

Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Seuraamuksen tulee näin ollen olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden. Maksun tulee toisaalta olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestävyyys. Tästä syystä rikkomusmaksun suuruutta esitetään porrastettavan oikeushenkilöiden kokoluokan perusteella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin rikkomusmaksun suuruuden määräytymisperusteista oikeushenkilöille, jotka ovat kirjanpitolain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja kirjanpitovelvollisia. Maksun määrän porrastus perustuisi kirjanpitolain 4 a – 4 c §:ssä säädettyihin mikroyritystä, pienyritystä, keski suurta yritystä ja suuryritystä koskeviin raja-arvoihin. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin, että rikkomusmaksun määrä olisi mikroyritykselle 500 euroa, pienyritykselle 1000 euroa, keski suurelle yritykselle 2000 euroa ja suurelle yritykselle 3000 euroa. Yrityksen luokka arvioitaisiin viimeisimmän valmistuneen tilinpäätöksen perusteella. Jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, yrityksen luokka arvioidaan muun saatavan selvityksen perusteella. Ehdotetut maksun suuruudet huomioivat toimijoiden taloudellisen aseman, jolloin maksujen voidaan katsoa olevan ennaltaehkäiseviä ja oikeasuhtaisia. Lisäksi maksun oikeasuhtaisuutta varmistetaan sillä, että luonnolliselle henkilölle määrättävä maksu olisi oikeushenkilöille määrättäviä pienempi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että mitä tässä pykälässä säädetään mikroyrityksestä, pienyrityksestä, keski suuresta yrityksestä tai suuryrityksestä, sovelletaan myös muuhun oikeushenkilöön, joka on muussa laissa kuin kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvolliseksi. Tämän myötä laajennettaisiin edellä mainitut määritelmät koskemaan sellaisia kirjanpitovelvollisia, joiden kirjanpitovelvollisuudesta säädetään jossain muussa laissa. Näitä ovat esimerkiksi kuntalain (410/2015) kunnat ja kuntien liikelaitokset. Näille määrättävän rikkomusmaksun suuruus määräytyisi vastaavasti edellä mainittujen kirjanpitolaissa olevien raja-arvojen mukaisesti.

22 §. Rikkomusmaksun määräämättä jättäminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi 20 §:ssä säädetyn rikkomusmaksun määräämättä jättämisestä. Ruokaviraston tulee jättää rikkomusmaksu määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos rikkomusmaksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn osalta on yleisesti katsottu, että sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Samoin seuraamuksen määräämättä jättäminen voisi käytännössä tulla kyseeseen anteeksiannettavien rikkomusten osalta sekä tilanteissa, jossa seuraamusmaksun määrääminen johtuu maksuvelvollisesta riippumattomista syistä. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun EU:n metsäkatoasetuksessa säilytettäväksi määrätyt dokumentit eivät ole toimijan tai kauppa käyvän hallussa, mutta niiden puuttumiseen on johtaneet sellaiset syyt, joiden ei voida katsoa johtuvan kyseisestä toimijasta tai kauppa käyvästä. Rikkomusmaksun olosuhteiden kohtuullisuutta arvioitaessa voisi merkitystä olla myös esimerkiksi tekijän taloudellisella asemalla.

23 §. Hallinnollinen seuraamusmaksu. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jota rikkomusmaksuun verrattuna sovellettaisiin vakavampien rikkomusten kohdalla. Kuten rikkomusmaksu myöskään hallinnollinen seuraamusmaksu ei sisälly voimassa olevan puutavaralain seuraamussääntöksiin. Edellä 20 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu tarkemmin hallinnollisten sanktioiden periaatteita tämän lain yhteydessä tehtyjen ratkaisujen näkökulmasta sekä EU:n metsäkatoasetuksen seuraamussääntelyä. EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklaan ja hallinnollisiin sanktioihin liittyvää kansallisen liikkumavaran käyttämistä on arvioitu edellä luvussa 4.1.4.

Hallinnollista seuraamusmaksua voidaan kaiken kaikkiaan pitää huomattavana seuraamuksena. Hallinnollista seuraamusmaksua esitetään seuraamukseksi EU-sääntelyn johdosta. EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohta edellyttää jäsenvaltioita säätämään sakkorangaistuksesta, jonka enimmäismäärän oikeushenkilön kohdalla olisi oltava vähintään 4 prosenttia liikevaihdosta. Koska liikevaihtoon sidottua sanktiota ei Suomessa katsota yhteensopivaksi rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa, ehdotetaan EU:n metsäkatoasetusta täydennettäväksi nimenomaan hallinnollisella seuraamusmaksulla.

Pykälän 1 momentissa olisi säännökset toimijalle tai muulle kauppaa käyvälle kuin pk-yritykselle eli niin kutsutulle suurelle kauppaa käyvälle määrättävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin seuraamusmaksusta metsäkatoasetuksen 3 artiklan rikkomiseen liittyen. Asetuksen 3 artiklassa säädetään edellytyksistä, jotka tuotteiden ja hyödykkeiden on täytettävä, jotta ne voidaan saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai viedä, joten kyse on metsäkatoasetuksen ydinsäätelystä, kun otetaan huomioon se mitä asetuksella tavoitellaan. Momentin 1 kohdan a alakohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa tuotteet eivät ole 3 artiklan a alakohdan mukaisesti metsäkatoa aiheuttamattomia. Metsäkatoa aiheuttamaton määritellään asetuksen 2 artiklan 13 alakohdassa. Käytännössä se tarkoittaa, että tuotantoalue ei ole saanut olla metsäkadon eikä metsien tilan heikkenemisen kohteena 31.12.2020 jälkeen. Jos tuote ei täytä tätä vaatimusta, se ei ole niin sanotusti metsäkatovapaatuote eikä sellaisia tuotteita tulisi olla markkinoilla. Momentin 1 kohdan b alakohdassa säädettäisiin siitä, että tuotteita ei ole tuotettu 2 artiklan 40 alakohdassa tarkoitetun tuotantomaaan lainsäädännön mukaisesti. Se vastaisi metsäkatoasetuksen 3 artiklan b kohdassa säädettyä edellytystä, mutta viittaamalla 2 artiklan 40 alakohdtaan sääntely olisi tarkempaa. Asetuksen 2 artiklan 40 alakohdassa määritellään tuotantomaaan asiaa koskevaksi lainsäädännöksi tuotantomaaassa sovellettavat lait, jotka koskevat tuotantoalueen oikeudellista asemaa kohdassa tarkemmin listattujen sääntelyalojen osalta, kuten metsiin liittyvät säännöt, jos ne liittyvät suoraan puunkorjuuseen. Kun otetaan huomioon, että tarkastelun kohteena oleva tuotantomaa voi olla missä päin maailmaa tahansa, kohdan rikkomisen arviointi ei välttämättä ole yksinkertaista. Tätä on kuitenkin pyritty selkeyttämään komission ohjeasiakirjassa kohdassa 6 a. Siinä korostetaan, että kyse on ainoastaan tuotantoalueen oikeudellista asemaa koskevista laeista. Samoin ohjeasiakirjassa korostetaan, että asetuksen lähestymistapa on joustava eikä siinä täsmennetä tiettyjä lakeja, koska ne vaihtelevat maasta toiseen. Kyse voisi olla esimerkiksi sellaisesta puusta, joka olisi tuotettu Suomessa, mutta sen hakkuun yhteydessä olisi rikottu puunkorjuuseen liittyvää sääntelyä. Momentin 1 kohdan a ja b alakohdtaan sisältyvien rikkomusten voidaan katsoa kuuluvan EU:n metsäkatoasetuksen tavoitteiden kannalta asetuksen keskeisimpien kohtiin. Tämän johdosta on tarkoituksenmukaista, että kyseisten säännösten rikkominen kuuluisi ankaran seuraamuksen eli hallinnollisen seuraamusmaksun piiriin.

Momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan Ruokavirasto voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun sellaiselle toimijalle tai suurelle kauppaa käyvälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö EU:n metsäkatoasetuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen perustaa asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä ja pitää se ajan tasalla. Asetuksen 12 artiklassa säädetty asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän vaatimus on keskeinen asetuksen tavoitteiden kannalta ja asetuksen noudattamisen osoittamisen näkökulmasta. Järjestelmän avulla varmistetaan ja osoitetaan asetuksen 8 artiklassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden noudattaminen. Asianmukaiseen huolellisuuteen sisältyy asetuksen 9 artiklan tietovaatimukset, 10 artiklan riskinarviointi ja 11 artiklan riskiä vähentävät toimenpiteet. Metsäkatoasetus muodostuu kahdesta keskeisestä velvoitteesta, joilla tuotteen asetuksen mukaisuus varmistetaan. Toinen niistä on DD-vakuutus ja toinen keskeinen elementti on asianmukaisuuden huolellisuuden noudattaminen, mistä on yksityiskohtaiset säännökset asetuksen 8–11 artikloissa. Metsäkatoasetuksen 12 artiklassa säädetään asianmukaisen huolellisuuden järjestelmien, raportoinnin ja tietojen kirjaamisen käyttöönotosta ja ylläpidosta eli käytännössä asianmukaisen huolellisuuden järjestelmästä. Artiklan 1 kohdan mukaan järjestelmä on perustettava ja sitä on pidettävä ajan tasalla. Hallinnollisen seuraamusmaksun sanktiota voidaan pitää 12 artiklan 1 kohdan rikkomisen yhteydessä oikeasuhtaisena ja myös välttämättömänä, kun otetaan huomioon asetuksen tavoitteet. Samoin voidaan katsoa, että laillisuusperiaatteen vaatimusten mukaisesti rikkominen olisi yksilöity momentissa yksityiskohtaisesti ja se ei olisi päällekkäinen rikkomusmaksua koskevan sääntelyn kanssa.

Momentin 2 kohdan b alakohdassa säädettäisiin asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä koskevan varmistamis- ja arviointivelvoitteen laiminlyönnistä. Yksinkertaistettu asianmukaisen huolellisuuden menettely liittyy tuotantomaan riskiluokkaan. Kohdan b alakohdassa säädettäisiin 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn menettelyn varmistamis- ja arviointivelvoitteen laiminlyönnistä. Jos soveltaa yksinkertaistettua menettelyä on velvollisuus varmistaa, että tuotantoketju on 13 artiklan vaatimusten mukainen. Käytännössä se tarkoittaa sen varmistamista, että kaikki hyödykkeet ja tuotteet on tuotettu sellaisissa maissa tai maan osissa, jotka on luokiteltu alhaisen riskin maiksi tai maiden osiksi arvioituaan 13 artiklan 1 kohdassa kuvaillut riskit. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan laiminlyönnin voidaan katsoa perustelluksi sisältyä rikkomusmaksua koskevaan säännökseen, sillä se liittyy tuotteen alkuperän todentamiseen. On perusteltua vaatia huolellisuutta asetuksen 13 artiklan soveltamisessa, sillä sen nojalla voidaan jättää monta asianmukaisuuden huolellisuuden elementtiä noudattamatta. On tärkeää, että 13 artiklan mukaista yksinkertaistettua asianmukaisuuden huolellisuuden menettelyä käytetään vain silloin, kun sen edellytykset täyttyvät. Jos yksi taho ketjussa ei toteuta omaa osaansa EU:n metsäkatoasetuksen vaatimuksista, on sillä vaikutuksia ketjun muihin toimijoihin ja kauppaa käyviin. Väärinkäytösten estämiseksi 13 artiklan 1 kohdan rikkomisesta on perusteltua säätää ankara seuraamus eli hallinnollinen seuraamusmaksu, millä voidaan nähdä tämän säännöksen kohdalla myös ennaltaehkäisevää merkitystä.

Pykälän 2 momentissa olisi puolestaan säännökset siitä, milloin Ruokavirasto voisi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun valtuutettuna edustajana toimivalle toimijalle tai kauppa käyväälle. Tämä voisi tulla kyseeseen silloin, jos toimija taikka kauppa käyvä saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoille tai vie tuotteen vastoin metsäkatoasetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Asetuksen kyseisen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai mikroyritys voisi valtuuttaa toimitusketjussa seuraavana olevan toimittamaan puolestaan asianmukaisen DD-vakuutuksen. Tällainen toimitusketjussa alempana oleva toimija tai kauppa käyvä ei saisi saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoille tai viedä tuotteita, ellei ole toimittanut kyseistä vakuutusta. Sillä, joka tällaisessa tilanteessa on valtuuttaja, on edelleen vastuu tuotteen 3 artiklan mukaisuudesta. Jos valtuutettu edustaja toimisi asetuksen 6 artiklan 3 kohdan vastaisesti eli laiminlöisi metsäkatoasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua DD-vakuutuksen antamisen, voidaan sitä pitää erityisen moitittavana, kun otetaan huomioon, että kyse on luonnollisen henkilön tai mikroyrityksen puolesta toimimisesta, joilla ei lähtökohtaisesti voida odottaa olevan kattavaa tuntemusta EU-lainsäädännöstä. Tämän johdosta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että myös valtuutettuna edustajana toimivaan toimijaan ja kauppa käyvään sovellettaisiin hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä.

Pykälän 3 momentissa olisi täysin vastaava säännös kuin rikkomusmaksua koskevan 20 §:n 4 momentissa. Samoin kuin rikkomusmaksun kohdalla säädettäisiin, myöskään hallinnollista seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Momentissa säädettäisiin lisäksi hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta, mihin liittyen ehdotetaan sovellettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Kuten edellä rikkomusmaksua koskevan säännöksen yhteydessä on todettu, tämän osalta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös ehdotetun lain mukaisten seuraamusmaksujen perimisestä. Hallinnollinen seuraamusmaksu olisi pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.

24 §. Hallinnollisen seuraamusmaksun määrä. EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa on säädetty seuraamusmaksun määrälle kriteerejä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että 23 §:ssä tarkoitettun seuraamusmaksun määrää arvioitaessa Ruokaviraston otettava kyseiset asetuksessa määritellyt maksun perusteet huomioon. Seuraamusmaksun

määrä perustuisi käytännössä kokonaisarviointiin, mihin liittyy myös se, että asetuksen mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Asetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan seuraamusmaksun olisi ensinnäkin oltava oikeassa suhteessa ympäristövahinkoihin ja tuotteiden arvoon. Toisekseen maksun suuruuden on oltava sellainen, että se tosiasiallisesti estää saamasta rikkomisen tuottamaa taloudellista hyötyä. Edelleen kyseisessä a alakohdassa todetaan, että maksua korotetaan asteittain rikkomisen toistuessa. Kyseinen sääntely on näin ollen jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa sääntelyä eikä EU:n metsäkatoasetuksen yhteydessä ole tarkemmin yksilöity sitä, kuinka rikkomisen toistuminen käytännössä otetaan huomioon. Teon vanhentumiseen liittyen esityksen 23 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että hallinnollista seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Maksun asteittaisen nousun arviointi perustuu lähtökohtaisesti kokonaisarviointiin ja tilanteet voivat olla hyvin erityyppisiä. Arviointi liittyy erityisesti metsäkatoasetuksen rikkomisen vakavuuteen tai haitallisuuteen.

Metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että kansallisesti säädettävä maksun enimmäismäärän oikeushenkilön kohdalla olisi oltava vähintään 4 prosenttia liikevaihdosta. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että kyseinen neljä prosenttia olisi oikeushenkilön kohdalla maksun enimmäismäärä niin, että maksua korotetaan tarvittaessa siten, että se ylittää mahdollisen saadun taloudellisen edun. Samoin ehdotetaan, että alarajaa ei laissa erikseen säädettäisi. Käytännössä taloudellisen edun saamisen kielto määrittäisi maksun alarajaa. Luonnollisten henkilöiden kohdalla asetettaisiin euromääräinen ala- ja yläraja hallinnollisen seuraamusmaksun suuruudelle. Senkin yhteydessä todettaisiin, että maksun suuruuden on ylitettävä mahdollisesti saatu taloudellinen etu. Luonnollisen henkilön kohdalla seuraamusmaksun alaraja olisi 500 euroa ja yläraja 5000 euroa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin seuraamusmaksun määrän arviointiin liittyvistä kriteereistä. Metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, mikä tässä momentissa otettaisiin huomioon. Maksu voitaisiin 2 momentin mukaan määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista laiminlyönnin laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Vaikka oikeushenkilön kohdalla maksun alarajaa ei erikseen säädettäisi, määrittäisi taloudellisen edun saamisen kielto käytännössä maksun alarajaa. Ehdotetun lain taloudellisen hyödyn poisottamista koskevaa sääntelyä tullaan uudelleentarkastelemaan ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanon johdosta myöhemmin. Direktiivin täytäntöönpanon myötä tavarat voitaisiin mahdollisesti tuomita menetetyksi rikosoikeudellisen menettämisseuraamus sääntelyn (RL 10 luku) perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Ruokaviraston on jätettävä seuraamusmaksu määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos seuraamusmaksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Säännös vastaisi rikkomusmaksun määräämättä jättämisestä koskevaa 22 §:ää. Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn osalta on yleisesti katsottu, että sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Samoin seuraamuksen määräämättä jättäminen voisi käytännössä tulla kyseeseen anteeksiannettavien rikkomusten osalta sekä tilanteessa, jossa seuraamusmaksun määrääminen johtuu maksuvelvollisesta riippumattomista syistä. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun metsäkatoasetuksessa säilytettäväksi määrättyt dokumentit eivät ole toimijan tai kauppa käyvän hallussa, mutta niiden puuttumiseen on johtaneet sellaiset syyt, joiden ei voida katsoa johtuvan kyseisestä toimijasta tai kauppa käyvästä. Seuraamusmaksun olosuhteiden kohtuullisuutta arvioitaessa voisi merkitystä olla myös esimerkiksi tekijän taloudellisella asemalla.

25 §. *Päätöksentekomenettely eräissä seuraamusasioissa.* Pykälässä säädettäisiin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä sellaisissa tilanteissa, kun seuraamusmaksu muodostuu euromäärältään suureksi. Metsäkatoasetus ei nimenomaisesti edellytä vastaavaa säännöstä, mutta EU:n metsäkatoasetuksessa säädetyt sakot (hallinnolliset seuraamusmaksut) voivat kuitenkin olla niin suuria, että määräämistoimivalta on perustuslaillisista syistä osoitettava monijäseniselle toimielimelle menettelyn asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, missä tilanteissa seuraamusmaksu tulisi seuraamuskollegion päätettäväksi. Seuraamuskollegion ratkaisultaan kuuluisi vain määrältään suuret seuraamusmaksut. Raja olisi 100 000 eurossa. Pykälä ei siten vaikuttaisi sellaisten seuraamusmaksujen määräämiseen, jotka olisivat suuruudeltaan 100 000 euroa tai vähemmän. Raja koskee esitettävää summaa. Mahdollisia viivästyseuraamuksia ei otettaisi huomioon. Seuraamuskollegio voisi lopulta päättää esitettyä alemmasta, myös alle 100 000 euron, seuraamuksesta. Pykälän sanamuodon mukaisesti 100 000 euron raja määriteltäisiin per yksi päätös. Se, että kokonaismäärä ylittäisi rajan usean päätöksen lopputuloksena, ei toisi tilannetta pykälän soveltamisalaan, kunhan yksittäisessä päätöksessä ei rajaa ylitetä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kolmihenkinen seuraamuskollegion kokoonpanosta. Kollegio muodostuisi puheenjohtajasta ja kahdesta jäsenestä, joiden tulisi olla Ruokaviraston virkamiehiä. Puheenjohtajana voisi toimia esimerkiksi ylijohtaja. Seuraamuskollegio olisi osa Ruokavirastoa, ja kyse olisi päätöksentekomenettelystä Ruokaviraston sisällä. Joten jos seuraamuskollegion tekemästä päätöksestä valitetaan, asianosaisina olisivat valittaja ja Ruokavirasto. Niin ikään seuraamuskollegion tiedonsaantioikeudet määräytyisivät Ruokaviraston tietojensaantioikeuksien mukaan. Kun kyse on nimenomaan päätöksentekomenettelystä, voisi Ruokavirasto nimetä seuraamuskollegion myös tapauskohtaisesti.

Seuraamuskollegio tekisi päätöksensä esittelystä. Esittelijänä toimisi Ruokaviraston virkamies. Kyse voisi olla esimerkiksi kyseisestä valvonta-asiasta vastaava henkilö, joka myös vastaisi asian selvittämisestä ja saattamisesta esittelykelpoiseksi. Seuraamusmaksuasian selvittäminen ja päätösehdotuksen valmistelu tapahtuisi hallintolain mukaisesti. Seuraamusmaksukollegio ei osallistuisi asian varsinaiseen selvitystyöhön. Käytännössä pykälä tarkoittaisi sitä, että valvonnasta vastaava virkamies esittelisi asian johtajan sijaan seuraamuskollegiolle. Jos esittelijä olisi esittämässä alle 100 000 euron seuraamusta, mutta ratkaisija haluaisi määrätä yli 100 000 euron seuraamuksen, niin ratkaisija voisi esitellä asian kollegiolle.

Seuraamuskollegio koostuisi Ruokaviraston virkamiehistä. Siten heihin sovellettaisiin yleisiä virkamiesoikeudellisia säännöksiä mukaan lukien virkavastuusäännöksiä. Perustuslain 118 §:n 1 ja 2 momentin mukaan virkamies on vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Kyse olisi merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, joten tehtävää ei voisi ulkoistaa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös, että päätökseksi tulisi se kanta, jota enemmistö kolmihenkisessä kokoonpanossa on kannattanut.

Pykälän 3 momentin mukaan jokaisen kollegioon kuuluvan tulisi olla hyvin perehtynyt tehtävässä sovellettavaan sääntelyyn. Tähän sisältyy niin hallintomenettely yleisesti kuin substanssisääntelyä. Lisäksi on tärkeää, että hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämisestä päättävässä toimielimessä on mukana myös riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Kriteerin täyttäisi henkilö, jolla on tuomarin kelpoisuusvaatimuksen mukaisesti muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Tämä ei kuitenkaan olisi ainoa tapa osoittaa riittävä osaaminen. Seuraamuskollegion toiminnassa painottuu hallintoa koskeva sääntely ja seuraamustoimivallan

taustalla on usein EU-sääntely. Siten esimerkiksi myös muu oikeustieteellisiä opintoja sisältävä korkeakoulututkinto, kuten hallintotieteellinen tutkinto tai muu kuin edellä mainittu oikeustieteellinen tutkinto, voisi olla riittävä osoitus vaaditusta asiantuntemuksesta.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin myös seuraamuskollegion jäsenien riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Momentti kattaisi niin viraston sisäisiin kuin ulkoisiin suhteisiin liittyvät näkökulmat. Sisäisestä näkökulmasta seuraamuskollegioon voi kuulua henkilöitä, jota ovat viraston hierarkiassa eri asemissa. Momentti tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että virkamieslain 14 §:n 1 momentin työnjohto- ja valvontamääräyksillä ei saisi vaikuttaa jäsenen toimintaan seuraamuskollegiossa. Myöskään seuraamuskollegion puheenjohtaja ei saisi yrittää vaikuttaa jäsenten toimintaan seuraamuskollegiossa. Ulkoisesta näkökulmasta virkamiehen itse tulisi ottaa huomioon esimerkiksi harkitessaan virkamieslain 18 §:n mukaista sivutoimintaa. Virkamiesten tulee lisäksi ottaa huomioon myös muu merkityksellinen sääntely, kuten virkamieslain 15 § taloudellisen edun vastaanottamisesta, hallintolain mukaiset esteellisyysperusteet sekä julkisuuslain vaitiolosääntely.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kollegion päätösvaltaisuudesta. Kollegio olisi päätösvaltainen kolmijäsenisenä eli puheenjohtajan ja kahden jäsenen kokoonpanossa.

26 §. *Suhde rikosoikeudellisiin menettelyihin.* Kaksoisrangaistavuuden kiellon mukaisesti samasta teosta ei tule voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Kaksoisrangaistavuuden kiellosta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Ehdotetun lain 20 §:n 1 momentin 1 kohdassa sekä 23 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 3 momentissa säädetään Ruokavirastolle toimivalta määrätä rikkomusmaksu tai seuraamusmaksu tuotteiden viennistä tiettyjen metsäkatoasetuksen säännösten vastaisesti. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 7 kohdassa on säädetty säännöstelyrikoksena rangaistavaksi Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa säädetyn tai tällaisen säädöksen nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkominen tai rikkomisen yritys. Rangaistus säännöstelyrikoksesta on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Luvun 2 §:ssä säädetään törkeästä säännöstelyrikoksesta. Sekä ehdotetussa laissa mainituissa säännöksissä että säännöstelyrikosta koskevissa rikoslain säännöksissä on siten kyse EU-asetukseen sisältyvien, tuotteiden vientiä koskevien säännösten vastaisesta menettelystä, ja tällaisesta metsäkatoasetuksen vastaisesta menettelystä vaikuttaisi siten voivan seurata sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus. Tämän johdosta pykälässä säädettäisiin, että rikkomusmaksua tai hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikkomusmaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus.

27 §. *Määräaikainen sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle.* EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan d alakohdassa jäsenvaltioita edellytetään säätämään seuraamuksesta, jossa toimija tai kauppa käyvä suljettaisiin määräaikaisesti hankintamenettelyjen sekä julkisen rahoituksen ulkopuolelle, mukaan lukien tarjouskilpailut, avustukset ja käyttöoikeudet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Ruokaviraston on tehtävä kyseinen päätös samassa yhteydessä, kun se määrää edellä 23 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun. Määräaikainen sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle olisi tarkoituksenmukaista säätää Ruokaviraston tehtäväksi, koska se antaisi määräyksen hallinnollisesta seuraamusmaksusta ja sen yhteydessä olisi johdonmukaista tehdä myös tässä pykälässä tarkoitettu päätös. Julkisten hankintojen ulkopuolelle sulkeminen edellyttäisi siten samanaikaisesti Ruokaviraston määräämää seuraamusmaksua, joten

hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkemista ei voitaisi käyttää itsenäisenä toimena, jos esimerkiksi hankintayksikkö epäilisi EU:n metsäkatouasetuksen vastaista toimintaa.

EU:n metsäkatouasetuksessa säädetään, että sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle voisi kestää enintään 12 kuukautta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tähän liittyen, että hallinnollisen seuraamusmaksun yhteydessä päätös julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkemisesta tehtäisiin kuuden kuukauden ajaksi. Näin ollen kansallisessa laissa hyödynnettäisiin asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara sen suhteen kuinka pitkäkestoinen ulossulkemisen tulisi olla. Kansallisen liikkumavaran käyttämisessä on otettu huomioon myös se, että asetuksen 25 artiklan 2 kohdassa todetaan, että seuraamusten on oltava oikeasuhtaisia. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että kyseinen kuuden kuukauden määräaika alkaisi kulua, kun päätös on saanut lainvoiman. Määräajan alkaminen olisi tarkoituksenmukaista sitoa lainvoiman saaneeseen päätökseen, koska on mahdollista, että päätös muuttuu muutoksenhaun myötä.

Tukien osalta hakemisen yhteydessä hakijalla on yleinen velvoite selvittää tuen myöntäjälle tuen edellyttämät tiedot oma-aloitteisesti ja totuudenmukaisesti sekä ilmoittaa ne seikat, jotka vaikuttavat asian ratkaisussa. Hakija on tietoinen hänelle mahdollisesti annettavasta päätöksestä, jos hänet suljetaan tukien, avustusten tai muun julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Tuen hakija ei voi siten vedota vilpittömään mieleen asian osalta. Jos hakija jättää ilmoittamatta voimassa olevan tukien ulkopuolelle sulkemista koskevan päätöksen, hänelle myönnetty tuki peritään takaisin, jos Ruokaviraston päätös tulee ilmi muuta kautta tuen myöntäjälle.

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Lakia sovelletaan valtionavustukseen, jos muussa laissa ei säädetä toisin. Lain 21 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on mainitun pykälän 1 kohdan mukaan jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n mukaan on palautettava tai 3 kohdan mukaan antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Erityislainsäädännössä on takaisinperintää koskevia säännöksiä useissa laeissa. Esimerkiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain (758/2021) 24 §:ssä säädetään valtionavustuslain edellä mainittuja vastaavista takaisinperintäperusteista. Myös maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) 46 §:ssä säädetään vastaavasti. Tukien koulutusten yhteydessä tulisi tuoda esiin Ruokaviraston päätöksen merkitys. Lisäksi tukien hakuheitojen yhteydessä oli tärkeää tuoda esiin tässä tarkoitettu asia.

Julkisten hankintoihin liittyen hankintayksikköjen ei voida edellyttää tuntevan ehdotetun lain sisältöä, koska kyseessä erityislaki suhteessa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016, jäljempänä *hankintalaki*). Tämän vuoksi on tärkeää, että hankintayksikköjä koulutettaisiin myös edellä selvitettyjen seuraamusten huomioon ottamisesta. Suomen Kuntaliiton yhteydessä toimiva julkisten hankintojen neuvontayksikkö antaa hankintalainsäädännön soveltamiseen ja tulkintaan liittyvää neuvontaa ja koulutusta hankintayksiköille. Ehdotetusta sääntelystä kouluttaminen voisi hyvin soveltaa mainitulle neuvontayksikölle. Jos hankintayksikkö näkisi tarkoituksenmukaiseksi, voisi koulutuksen lisänä toimiva menettelytapa olla myös se, että hankintayksiköt asettaisivat ehdotetun lain voimaantulon jälkeen tarjouspyyntöön ehdon, joka sisältäisi vaatimuksen siitä, että tarjoajan on ilmoitettava, jos sitä koskee voimassa oleva Ruokaviraston päätös hankintojen

ulkopuolelle sulkemisesta. Tätä ei kuitenkaan hankintayksiköltä edellytettäisi vaan se voisi toimia niin halutessaan. Tällaiseen tilanteeseen voitaisiin tarvittaessa soveltaa hankintalain 81 §:n 1 momentin 10 kohtaa, jonka mukaan hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on syyllistynyt olennaisesti väorien tietojen antamiseen hankintayksikölle.

Määräaikainen sulkeminen hankintamenettelyjen ulkopuolelle koskisi myös hankintalain mukaan kilpailutettavia käyttöoikeussopimuksia. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan hankintalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua käyttöoikeussopimusta.

28 §. Virka-apu. Pykälässä säädettäisiin tarpeellisen virka-avun myöntämisestä. Pykälän mukaan Ruokavirastolla olisi oikeus EU:n metsäkatoasetuksessa ja ehdotetussa laissa tarkoitettujen tehtäviensä suorittamiseksi saada pyynnöstä virka-apua poliisilta ja Tullilta. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Tarve poliisin antamaan virka-apuun voisi tulla EU:n metsäkatoasetuksen valvonnassa kyseeseen etenkin tarkastusten toimittamisen yhteydessä. Tullin virka-avusta säädetään puolestaan tullilain 100 §:ssä. Tullin virka-apua Ruokavirasto voisi tarvita esimerkiksi tarkastusten taikka ehdotetun lain 3 luvussa tarkoitettujen hallinnollisen seuraamusten yhteydessä.

29 §. Muutoksenhaku Ruokaviraston päätökseen. Laissa säädettäisiin muutoksenhausta Ruokaviraston tekemään hallintopäätökseen. Yleissäännökset hallintovalituksesta ovat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), ja näitä yleissäännöksiä muutoksenhausta sovelletaan, ellei muussa laissa toisin säädetä. Pykälän 1 momentissa olisi informatiivinen viittaus edellä mainittuun lakiin. Muutosta voisi hakea esimerkiksi Ruokaviraston 15 §:n mukaisesti tekemään korjausmääräyspäätökseen, 16 §:n mukaisesti tekemään kieltopäätökseen ja 20 §:n mukaisesti rikkomusmaksua koskevaan päätökseen. Myös EU:n metsäkatoasetuksen 32 artiklassa säädetään muutoksenhakuoikeuden turvaamisesta.

Kun Ruokaviraston päätös koskee muuta kuin rikkomusmaksua tai hallinnollista seuraamusmaksua, päätöksessä voitaisiin 2 momentin mukaan määrätä, että sitä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Tällä on tarkoitus varmistaa se, että toimivaltaisella viranomaisella olisi tehokkaat keinot puuttua EU:n metsäkatoasetuksen vastaisen tuotteiden markkinoille saattamiseen, markkinoilla saataville asettamiseen ja vientiin. Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sekä teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa koskevaan päätökseen sovelletaan uhkasakkolakia.

30 §. Maa- ja metsätalousministeriön ohjaus- ja seurantatehtävä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että ehdotetun lain mukainen yleinen ohjaus ja seuranta kuuluvat maa- ja metsätalousministeriölle. Säännöksessä näin ollen todettaisiin se, minkä ministeriön alaan EU:n metsäkatoasetuksen sääntely kuuluu. Lähtökohtana on, että ylempi viranomainen ei asteellisen toimivaltarajan jäykkyyden vuoksi voi oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttua alaisensa viranomaisen toimintaan, kun se käyttää päätösvaltaansa. Ministeriö voi kuitenkin yleisesti ohjata alaisensa viranomaisen toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta.

31 §. Ruokaviraston tietojentoimittamis- ja raportointitehtävät. EU:n metsäkatoasetukseen sisältyy raportointia koskevia säännöksiä, mihin liittyy jäsenvaltioiden velvollisuus asettaa tietoja Euroopan komission tai yleisön saataville. EU:n metsäkatoasetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on asetettava yleisön ja komission saataville viimeistään kunkin vuoden 30 päivänä huhtikuuta tiedot asetuksen soveltamisesta edellisenä kalenterivuonna.

Artiklan 1 kohdassa (a–e alakohdat) on tarkemmin lueteltu toimitettavat tiedot. Näitä tietoja ovat tarkastussuunnitelmat ja riskinarviointiperusteet, tarkastusten lukumäärä ja tulokset suhteessa kokonaismäärään sekä tarkastettujen tuotteiden määrä suhteessa markkinoille saatettujen tai vietyjen tuotteiden kokonaismäärään ja tuotantomaat. Samoin kyseisiin tietoihin kuuluu vaatimustenvastaisuustilanteissa toteutetut korjaavat toimenpiteet (24 artikla) sekä määrättyt seuraamukset (25 artikla). Edelleen toimitettavaan tietoihin kuuluu niiden tarkastusten prosenttiosuus, joihin liittyen on tehty asetuksen 16 artiklan 13 kohdan nojalla ennakkovaroitus tulevasta tarkastuksesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Ruokavirasto toimivaltaisena viranomaisena huolehtisi tietojen kokoamisesta ja raportoinnista. Kyseiset tiedot eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti sisältäisi henkilötietoja, sillä kyse olisi vuoden aikana tehtyjen tarkastusten valtakunnallisen tason koonnista ja yhteenvedosta eikä yksittäistä tarkastusta koskevista tiedoista. Metsäkatoasetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan komissio kokoaisi jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella asetuksen soveltamista koskevan unionin laajuisen yleiskatsauksen viimeistään kunkin vuoden lokakuun 30 päivänä.

EU:n metsäkatoasetuksen 16 artiklan 15 kohdan mukaan asetuksen mukaisesti tehtyjä tarkastuksia koskevat tiedot sekä kertomukset niiden tuloksista ovat ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/4/EY, jäljempänä *ympäristötietodirektiivi*, tarkoitettuja ympäristötietoja, ja ne on asetettava saataville pyynnöstä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tämä tehtävä Suomessa kuuluisi Ruokavirastolle. Se on tarkoituksenmukaista, koska Ruokavirasto olisi toimivaltainen viranomainen ja sillä on näin ollen tiedot tehdyistä tarkastuksista. Metsäkatoasetuksen 16 artiklan 15 kohdan sääntely liittyy ympäristötietojen luovuttamiseen ja sen taustalla on ympäristötietodirektiivi. Erityissääntely on tarpeen, koska ei ole yleislakia, jossa olisi sovittu yhteen ympäristötietojen saatavuus ja henkilötietojen suoja. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on ympäristötietodirektiivin implementointiin liittyviä säännöksiä ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain (560/2021) 11 §:ssä ja Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain (419/2011) 13 d §:ssä. Metsäkatoasetuksen 16 artiklan 15 kohdassa tarkoitettut tiedot eivät kuulu kummankaan mainitun erityislain soveltamisalaan. Tästä syystä erityissäännökset ovat tarpeen. Erityissäännökset ovat tarpeen myös sen vuoksi, ettei mainitusta EU:n metsäkatoasetuksen säännöksestä käy ilmi, tarkoitetaanko saatavilla asettamisella julkaisemista toimivaltaisen viranomaisen verkkosivulla vai sitä, että tietojen tulee olla saatavilla pyynnöstä.

Ehdotettu uusi säännös perustuu ympäristötietodirektiivin säännöksiin. Ympäristötietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset veloitetaan direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettyä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 16 mukaan ympäristötiedon ilmaisemisen tulee olla pääsääntö. Direktiivin 4 artiklassa säädetään poikkeuksista, jotka sallivat tietopyyntöjen epäämisen. Artiklan 2 kohdassa säädetään sekä salassapitoon että henkilötietojen suojaamiseen liittyvistä epäämisperusteista. Artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä. Mainittu f alakohta liittyy sellaisiin henkilötietoihin, joiden salassapidosta on kansallisessa tai unionin lainsäädännössä säännös. Säännös ei siten liity julkisten henkilötietojen luovuttamiseen. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan mainitun kohdan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan myös varmistamaan se, että tietosuojadirektiivin vaatimuksia noudatetaan.

Tietosuojadirektiivi on kumottu. Ympäristötietodirektiivin säännöksen voidaan katsoa viittaavan EU:n tietosuojasetukseen. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan pyydetty viranomaisen omassa tai viranomaista varten toisen hallussa oleva ympäristötieto on saatettava saataville osittain, jos 1 kohdan d ja e alakohdassa tai 2 kohdassa tarkoitettu tieto on mahdollista erottaa muista pyydytyistä tiedoista.

Ehdotettu sääntely poikkeaa siitä, mitä julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa ja 16 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään. Säännöksestä käy ilmi ympäristötietodirektiivin keskeinen säännös, jonka mukaan julkisia ympäristötietoja koskevaa tietopyyntöä ei tarvitse perustella, vaikka tietopyyntö koskisi julkisia henkilötietoja. Pykälässä rajoitettaisiin tiettyjen henkilötietojen käyttämistä tietopyynnön yksilöintiperusteena. Samoin selvyuden vuoksi säädettäisiin siitä, ettei mainittuja henkilötietoja voi julkaista toimivaltaisen viranomaisen verkkosivulla. Muutoin ympäristötietoja voitaisiin julkaista toimivaltaisen viranomaisen verkkosivulla. Ehdotettu säännös on pääperiaatteiltaan samankaltainen kuin Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain 13 d §. Selvyuden vuoksi todettakoon, että tietojen salassapidon osalta noudatetaan, mitä julkisuuslaissa säädetään.

32 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki tulisi voimaan 30.12.2025. Tämä päivä vastaisi EU:n metsäkatoasetukseen sisältyvien velvoitteiden soveltamisen alkamisajankohtaa. Pykälän 2 momentin mukaan samalla kumottaisiin voimassa oleva puutavaralaki. Tämä vastaisi EU:n puutavara-asetuksen kumoamisen ajankohtaa, sillä asetuksen 37 artiklan 1 kohdan mukaan kyseinen asetus kumotaan 30.12.2025.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi siirtymäsäännökset. Voimassa olevaa puutavaralakia sovellettaisiin tietyissä tilanteissa vielä ehdotetun lain voimaantulon jälkeen. Taustalla on EU:n metsäkatoasetuksen siirtymäsääntely, joka koskee EU:n puutavara-asetuksen soveltamista vielä metsäkatoasetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen. Pykälän 3 momentin mukaan puutavaralakia sovellettaisiin 31.12.2028 saakka sellaiseen puutavaraan ja puutuotteisiin, joihin metsäkatoasetuksen 37 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisesti sovelletaan EU:n puutavara-asetusta.

Näin ollen puutavaralakia sovellettaisiin uuden lain voimaantulon jälkeen vastaavasti kuin EU:n puutavara-asetusta sovelletaan metsäkatoasetuksen soveltamisen alkamisajankohdan jälkeen. Tämä olisi tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että kansallisella lailla on tarkoitus täydentää EU:n metsäkatoasetuksen sääntelyä ja säännöksiä käytännössä sovellettaisiin rinnakkain. EU:n metsäkatoasetuksen siirtymäsääntely liittyy toisaalta tuotteen tuottamisen ajankohtaan sekä toisaalta markkinoille saattamisen ajankohtaan. Metsäkatoasetuksen 37 artiklan 2 kohdan mukaan EU:n puutavara-asetusta sovelletaan 31.12.2028 saakka puutavara-asetuksessa määritellyyn puutavaraan ja puutuotteisiin, jotka on tuotettu ennen metsäkatoasetuksen voimaantuloa eli ennen 29.6.2023 ja jotka on saatettu markkinoille 30.12.2025 alkaen. Koska EU:n puutavara-asetus on voimassa 29.12.2025 saakka, sovelletaan kaikkiin puutavara-asetuksessa tarkoitettuihin tuotteisiin puutavara-asetusta tuohon ajankohtaan saakka. EU:n metsäkatoasetuksen 37 artiklan 3 kohdan mukaan kuitenkin sellaiseen puutavara-asetuksessa tarkoitettuun tuotteeseen, joka on tuotettu ennen asetuksen voimaantuloa eli ennen 29.6.2023 ja saatettu markkinoille 31.12.2028 alkaen, sovelletaan metsäkatoasetuksessa säädetyt vaatimuksia.

Käytännössä 31.12.2028 saakka puutuotteiden osalta sovelletaan EU:n puutavara-asetusta ja EU:n metsäkatoasetusta rinnakkain sen mukaan, milloin tuote on tuotettu. Jos tuote on tuotettu ennen metsäkatoasetuksen voimaantuloa eli ennen 29.6.2023, sovelletaan 31.12.2028 saakka EU:n puutavara-asetusta. Jos tuote on tuotettu EU:n metsäkatoasetuksen voimaantulon jälkeen ja saatettu markkinoille 30.12.2025 alkaen, sovelletaan metsäkatoasetusta. Näin ollen puutavara-asetusta ja puutavaralakia sovellettaisiin vuoden 2028 loppuun saakka EU:n

puutavara-asetuksessa tarkoitettuihin tuotteisiin, jotka on tuotettu ennen 29.6.2023 (EU:n metsäkatoasetuksen voimaantulo) ja saatettu markkinoille 30.12.2025–30.12.2028 (37 art. 2 ja 3 kohta). On huomattava, että EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisala puutuotteiden osalta (liite I) on hieman laajempi kuin puutavara-asetuksen soveltamisala. Näin ollen sellaisia puutuotteita, jotka kuuluvat vain EU:n metsäkatoasetuksen piiriin, ei käytännössä katsota puutavara-asetuksessa tarkoitetuiksi puutuotteiksi. EU:n metsäkatoasetuksen 38 artiklan 3 kohdassa säädetään erityinen siirtymäaika mikroyrityksille ja pienyrityksille niin, että niitä koskevat velvoitteet tulevat sovellettaviksi vasta 30.6.2026 eli kuusi kuukautta muita toimijoita myöhemmin. Vastaavaa siirtymäaikaa ei ole tarpeen sisällyttää kansallisen lain voimaantulosäännökseen, sillä laissa säädettäisiin seikoista, joiden kannalta kyseinen siirtymäaika ei ole relevantti. Kansallista lakia ei käytännössä voitaisi soveltaa asetuksessa tarkoitettuihin mikro- ja pienyrityksiin, jollei niihin samanaikaisesti sovelleta metsäkatoasetusta. Näin ollen pidennetyn siirtymäajan piirissä oleva toimija, johon ei sovelleta EU:n metsäkatoasetusta, ei esimerkiksi voi rikkoa metsäkatoasetuksen säädettyjä velvoitteita eikä siihen näin ollen voitaisi soveltaa kansallisia seuraamussäännöksiä. Metsäkatoasetuksen 38 artiklan 3 kohdassa säädetään myös, että erityinen mikro- ja pienyrityksiä koskeva siirtymäaika ei koske tuotteita, jotka kuuluvat puutavara-asetuksen liitteen soveltamisalaan.

7.2 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. Lain soveltamisala. Ehdotetaan, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että se koskisi myös ehdotetun uuden lain nojalla annettujen rikkomusmaksujen sekä hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa. Näin ollen Oikeusrekisterikeskus voisi laittaa täytäntöön kyseiset Ruokaviraston määräämät maksut. Vuoden 2026 alussa tulee voimaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutoslaki, jolla uudistetaan myös lain 1 §:ää (HE 5/2025 vp). Tämän esityksen lait ehdotetaan tulemaan pääsääntöisesti voimaan EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisen mukaisesti 30.12.2025. On kuitenkin tarkoitukseenmukaista, että tämän esityksen 2. lakiehdotus tulisi voimaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistuksen aikataulun mukaisesti eli 1.1.2026. Voidaan katsoa, ettei tällainen lyhyt kahden päivän mittainen viive ole ongelmallinen. Näin ollen esityksen 2. lakiehdotuksella muutettaisiin nimenomaan vuoden 2026 alussa voimaan tulevaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain uutta 1 §:ää.

7.3 Rikoslaki

3 b §. Puutavararikos. Rikoslain 48 a luvun 3 b §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että EU:n metsäkatoasetuksen siirtymäsääntelyn mukaisesti säännös jäisi 30.12.2025 alkaen voimaan vain tietyiltä osin. Kun EU:n puutavara-asetusta ja puutavaralakia sovelletaan osittain uuden metsäkatoasetuksen sääntelyn kanssa samanaikaisesti, on tarkoituksenmukaista, että puutavaralakiin liittyvä rikoslaisa säädetty puutavararikossäännös olisi voimassa vastaavasti.

Rikoslain 48 a luvun 3 b §:n mukaan se, joka puutavara-asetuksen vastaisesti ammattimaisesti saattaa markkinoille laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta puutavarasta valmistettuja puutuotteita, on tuomittava, *puutavararikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Puutavararikoksesta säädettiin samassa yhteydessä kuin puutavaralasta ja kyseinen rikoslain säännös tuli voimaan 1.1.2014. Säännöstä muutettaisiin niin, että se rajattaisiin jatkossa koskemaan vain puutavaraa tai puutuotteita, jotka on tuotettu ennen 29.6.2023 ja saatettu markkinoille 30.12.2025 alkaen. Tämä vastaisi puutavara-asetukseen liittyvää metsäkatoasetuksen sääntelyä. Rangaistussäännöksiä koskee erityinen selkeyden ja yksiselitteisyyden vaatimus. Tämän johdosta rikoslain säännöstä koskevasta muutossäännöksestä ja siirtymäajan jälkeisestä tapahtuvasta säännöksen kumoamisesta (esityksen 4. lakiehdotus) säädettäisiin omilla laeillaan.

7.4 Laki rikoslain 48 a luvun 3 b §:n kumoamisesta

Laissa ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 48 a luvun 3 b §:n kumoamisesta. Kyseissä rikoslain pykälässä säädetään puutavararikoksesta, joka koskee EU:n puutavara-asetuksen rikkomista. Puutavaralaki ehdotetaan kumottavaksi esityksen 1. lakiehdotuksen 32 §:n 2 momentin mukaisesti kyseisen lain tullessa voimaan eli 30.12.2025. Kuitenkin kyseisen pykälän 3 momentin mukaan kumottua lakia sovelletaan 31.12.2028 saakka sellaiseen puutavaraan ja puutuotteisiin, joihin metsäkatoasetuksen 37 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti sovelletaan puutavara-asetusta. Tämän johdosta puutavaralakiin liittyvän rikoslain rangaistussäännökseen tulisi olla voimassa vastaavasti eli vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän johdosta kumoamista koskevan lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2029.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun lakiin ei sisältyisi nimenomaista asetuksenantovaltuutusta. Kuitenkin voi olla tarve esityksen myötä päivittää Ruokaviraston maksullisia suoritteita koskevaa maa- ja metsätalousministeriön asetusta (820/2024). Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että Ruokavirasto voisi periä toimijoilta ja kaupaa käyviltä kustannukset vaatimustenvastaisuustilanteissa. Pykälän 2 momentin mukaan perittävän maksun määrän perusteista säädettäisiin valtion maksuperustelaisissa. Maa- ja metsätalousministeriön asetus Ruokaviraston maksullisista suoritteista on annettu valtion maksuperustelain nojalla.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että esityksen lakiehdotukset 1 ja 3 tulevat voimaan 30.12.2025. Lisäksi ehdotetaan, että 2. lakiehdotus, joka koskee sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamista, tulee voimaan 1.1.2026. Samoin ehdotetaan, että 4. lakiehdotus, joka liittyy puutavararikosta koskevan rikoslain säännöksen kumoamiseen, tulee voimaan 1.1.2029.

10 Toimeenpano ja seuranta

EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteet kohdistuvat isoon joukkoon toimijoita ja kaupaa käyviä, joten asetuksen sisällöstä ja tulkinnasta viestiminen on keskeinen osa toimeenpanoa. Ruokavirasto on jo vuosien 2024 ja 2025 aikana toteuttanut neuvontaa ja viestintää metsäkatoasetuksen toimeenpanon tueksi. Ruokavirasto on perustanut myös Metsäkato-sivuston ja julkaissut EUDR-uutiskirjeitä, joiden kautta se välittää ajankohtaista tietoa asetuksesta ja sen velvoitteista.

Ehdotettujen lakien toimivuutta ja vaikutuksia tullaan seuraamaan virkatyönä ja tarvittaessa erillisin arviointihankkein lain voimaantulon jälkeen. Seurannassa olisi tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota erityisesti toimivaltaisen viranomaisen rooliin ja viranomaisten väliseen tehtävien jakoon. Samoin tulisi seurata Ruokaviraston resurssien riittävyyttä. Siihen voisi liittyä myös esimerkiksi perustettujen huolenaiheiden määrän sekä seuraamuskollegion toiminnan seuraaminen. Ehdotetun lain seuraamussäännöksiin liittyy päivitystarvetta uuden ympäristörikosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon myötä vuonna 2026, kun metsäkatoasetuksen 3 artiklan rikkomisesta tullaan säätämään rikoslaisissa. Ehdotetun lain 27 §:ssä säädettävään määräaikaiseen sulkemiseen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle liittyen on tarpeen viestiä uudesta sääntelystä erityisesti hankintayksiköille ja julkisten avustusten myöntäjille.

EU:n metsäkatoasetukseen sisältyy uudelleentarkastelulauseke, minkä sisältöä on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.8.

11 Suhde muihin esityksiin

Sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin liittyen eduskunnassa on vireillä seuraavat hallituksen esitykset: HE 90/2024, HE 16/2025, HE 46/2025 ja HE 57/2025. Niissä ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ää tai 1 §:n 2 momenttia, jotka liittyvät esityksen 2. lakiehdotukseen. Vuoden 2026 alussa tulee voimaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutoslaki (416/2025), minkä myötä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tehdään laajempia muutoksia ja uudistetaan myös lain 1 §:ää. Esitys on tarvittaessa sovittava yhteen eduskunnassa jo käsitellyssä olevien esitysten kanssa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansallisesta lainsäädännöstä, jolla täydennettäisiin EU:n metsäkatoasetuksen sääntelyä. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (tuomio 10.10.1973, Variola, 34/73; tuomio 2.2.1977, Amsterdam Bulb, 50/76). Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s.4).

Osa kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvista lakiehdotuksen säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta. Esitystä on erityisesti arvioitava seuraavien perustuslain säännösten osalta: rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), yksityiselämän suoja (10 §), omaisuusuoja (15 §), elinkeinovapaus (18 §) ja oikeusturva (21 §). Tämän lisäksi ehdotettuun sääntelyyn liittyy yhdenvertaisuuteen (6 §), saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana (17 §), vastuuseen ympäristöstä (20 §) sekä muulle kuin viranomaiselle annettavaan julkiseen hallintotehtävään (124 §) liittyvää arviointia.

12.2 Toimivaltaisen viranomaisen tarkastusoikeus

12.2.1 Kansallinen liikkumavara

Metsäkatoasetuksen 16, 18 ja 19 artikloissa säädetään tarkastusten tekemisestä. Asetuksen 16 artiklan mukaan tarkastuksia tekee toimivaltainen viranomainen. Suomessa toimivaltainen viranomainen olisi Ruokavirasto. Asetuksen 16 artiklassa säädetään yleisesti tarkastusvelvoitteen sisällöstä ja muun muassa tarkastusmääristä. Asetuksen 18 artikla koskee toimijoita ja suuria kauppaa käyviä koskevia tarkastuksia. Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan tarkastusten on käsitettävä muun muassa toimijoiden asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän tutkiminen sekä asianmukaisen toiminnan osoittavien asiakirjojen ja rekisterien tutkiminen. Kuten edellä on selostettu, asetuksessa tarkoitettu toimija voi tietyissä tilanteissa olla myös luonnollinen henkilö. Asetuksen 19 artikla koskee puolestaan kauppaa käyviä pk-yrityksiä koskevia tarkastuksia ja sen 1 kohdan mukaan tarkastusten on käsitettävä sellaisten asiakirjojen ja rekisterien tutkiminen, jotka osoittavat onko 5 artiklan velvoitteita noudatettu. Vaikka asetuksessa säädetään tarkastuksista suhteellisen yksityiskohtaisesti, jättää sääntely jonkin verran perusoikeuksien kannalta relevanttia kansallista liikkumavaraa tarkastusoikeuden oikeasuhtaisuuden ja yksityisyyden suojan rajojen määrittelemisessä. Lisäksi

metsäkatoasetuksen 14 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, toiminnallinen riippumattomuus ja resurssit. Asetuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä jäsenvaltioille osoitettu velvoite esimerkiksi riittävästä valtuuksista tarkoittaa, joten voidaan katsoa, että säännös jättää jäsenvaltiolle jonkin verran kansallista liikkumavaraa velvoitteen toteuttamisessa.

Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvä 2 luku valvonnasta ja tarkastuksista sisältää täydentäviä säännöksiä EU:n metsäkatoasetuksessa tarkoitettujen tarkastusten osalta.

12.2.2 Yksityiselämän suoja ja kotirauha

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin Ruokavirastolle mahdollisuus tehdä EU:n metsäkatoasetuksen mukainen tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Tarkastuksen voisi tehdä vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Lisäksi kyseessä olevassa tapauksessa on oltava perusteltu ja yksilöity syy epäillä EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu.

Perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyneessä viranomaisten tarkastusoikeutta koskeneessa lausuntokäytännössään katsonut, että sillä ei ole valtiosääntöistä huomauttamista tarkastuksia koskevaan sääntelyyn, joka kuuluu EU-asetuksen soveltamisalaan ja on EU-sääntelyn edellyttämää (PeV 12/2019 vp ja PeVL 6/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa eikä sisällä esimerkiksi Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 39/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on tältä osin katsonut, että jos kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin EU-asetuksen edellyttämä, tarkastustoimivaltuus tulee kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistaa asetuksen kannalta välttämättömään (esim. PeVL 6/2019 vp).

Valmistelussa on arvioitu, että esityksen 1. lakiehdotuksessa määritellyt tarkastusvaltuudet kuuluvat metsäkatoasetuksen soveltamisalaan ja liittyvät sen edellyttämään viranomaisvalvontaan. Koska asetuksessa määritelty tarkastusoikeus ei nimenomaisesti ota kantaa siihen, ulottuuko asetuksen 18 ja 19 artikloissa kuvattu tarkastusoikeus myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan ja koska asetus jättää tiettyä kansallista harkintavaltaa tarkastusten oikeasuhtaisuudelle asetettavien reunaehtojen määrittämisessä, pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävän tilan tarkastusvaltuuden täsmentämistä on pidetty kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollisena.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 20/2001 vp ja PeVL 69/2002 vp) kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Tarkastusoikeus on valiokunnan käytännön mukaan voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella seuraamusmaksulla sanktioituun käyttäytymiseen (esim. PeVL 7/2004 vp, PeVL 39/2005 vp, PeVL 39/2016 vp). Kotirauhan piiriin puuttuvan sääntelyn osalta valiokunta on lausunnoissaan (PeVL 46/2001 vp ja PeVL 48/2001 vp) pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että lainsäätännöistä tulee ilmetä, että tarkastus

voidaan toimittaa asunnossa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

Ehdotettavassa 7 §:ssä tarkastusoikeutta rajattaisiin niin, että tarkastuksen saisi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Toimijan ja kauppaa käyvän asiakirjojen ja datan puuttuminen on merkittävä puute johtuen siitä, että kyseiset tietolähteet ovat ratkaisevia EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden noudattamisen seurannan kannalta. Niiden tarkastaminen on siten välttämätöntä velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi ehdotettavan 7 §:n mukaan on oltava perusteltu ja yksilöity syy epäillä EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Hallinnollinen seuraamusmaksu on metsäkatoasetuksen vakavammista rikkomuksista määrättävä rangaistusluonteinen sanktio. Se tarkoittaa esimerkiksi sellaista rikkomusta, jossa toimija tai muu kauppaa käyvä kuin pk-yritys tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän perustamisen ja ajan tasalla pitämisen velvoitteen. Maksun suuruus olisi luonnolliselle henkilölle vähintään 500 euroa ja enintään 5 000 euroa sekä oikeushenkilön kyseessä ollessa enintään 4 prosenttia toimijan tai kauppaa käyvän vuotuisesta unionin laajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Maksut voivat näin ollen nousta huomattavan suuriksi.

Esityksen valmistelussa on arvioitu, että kansallisen liikkumavaran puitteissa täsmennetty toimivaltaisten viranomaisten myös pysyväisluonteiseen asumiseen ulottuva tarkastusoikeus on riittävän tarkkarajainen ja oikeasuhtainen eikä rajoita perustuslain 10 §:n suojaamaa kotirauhaa enempää kuin on välttämätöntä sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.

12.3 Toimivaltaisen viranomaisen väliaikaiset ja korjaavat toimenpiteet

12.3.1 Kansallinen liikkumavara

EU:n metsäkatoasetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus toteuttaa välittömästi väliaikaisia toimenpiteitä. Säännöksessä on kansallista liikkumavaraa sen suhteen, toteutetaanko toimenpiteet säätämällä tuotteiden takavarikoinnista vai säätämällä tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen tai viennin keskeyttämisestä. Esityksessä ehdotetaan kansallisesti säädettäväksi väliaikaisesta keskeyttämisestä, mitä voidaan pitää kansallisesti tarkoituksenmukaisena toimenpiteenä, kun otetaan huomioon metsäkatoasetuksen tavoitteet ja Ruokaviraston rooli valvontaviranomaisena.

EU:n metsäkatoasetuksen 24 artiklassa säädetään korjaavista toimenpiteistä. Artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on vaatimustenvastaisuustilanteissa viipymättä vaadittava toimijaa tai kauppaa käyvää toteuttamaan asianmukaiset ja oikeasuhtaiset korjaavat toimenpiteet. Artiklan 2 kohdassa on lueteltu neljä vaihtoehtoa, joista vähintään yksi on kuuluttava toimijalta tai kauppaa käyvältä vaadittaviin korjaaviin toimenpiteisiin. Artiklan yhteydessä ei ole nimenomaisesti säädetty jäsenvaltioille korjaamistoimenpiteitä koskevaa kansallisen lainsäädännön säätämisvelvoitetta. Korjaavista toimenpiteistä säätäminen on kuitenkin kansallisesti tarkoituksenmukaista, koska kyse on kansallisesti hallinnollisista seuraamuksista ja täsmälliset kansalliset säännökset asiasta ovat välttämättömät. Se, että asetuksen 24 artiklan 2 kohdan mukaan käytettävissä on oltava vähintään yksi neljästä toimenpiteestä, voidaan katsoa osaltaan sisältävän kansallista liikkumavaraa käytettävissä olevien korjaavien toimenpiteiden suhteen. Valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta on tärkeää, että Ruokavirastolla on oikeanlaiset ja tarkoituksenmukaiset valvontakeinot

käytössään, joten kansallisesti säädettäisiin useammasta asetukseen sisältyvästä korjaavasta toimenpiteestä.

Kansallista liikkumavaraa ja sen käyttämistä on selostettu väliaikaisten ja korjaavien toimenpiteiden osalta tarkemmin edellä luvussa 4.1.3.

12.3.2 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Luonnollisten henkilöiden lisäksi myös yksityisten oikeushenkilöiden varallisuus on turvattu 15 §:n perusteella. Omaisuuden suoja synnyttää velvoitteen olla puuttumatta ilman hyväksyttävää perustetta omaisuuden vapaaseen hyödyntämiseen.

Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen. Yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuuden suojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp). Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Omaisuuden suojasta on säädetty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin Ruokavirastolle mahdollisuus tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen ja viennin väliaikaiseen keskeyttämiseen. Samoin lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin korjausmääräyksestä, 16 §:ssä kiellosta ja 17 §:ssä hävittämismääräyksestä. Näiden voidaan katsoa osaltaan rajoittavan omaisuuden vapaata hyödyntämistä, kun laissa säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen eli Ruokaviraston toimivallasta toimenpiteiden tekemiseen. Ehdotetut toimenpiteet voidaan kuitenkin katsoa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisiksi. Sääntelyn sisältö tulee EU:n metsäkatoasetuksesta, mutta sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta on merkitystä sillä, että tietyiltä osin asetuksen sääntelyä täydennetään kansallisesti. Kyseisten väliaikaisten ja korjaavien toimenpiteiden voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan suhteellisen tyyppillisiä valvontaviranomaisen rooliin kuuluvia tehtäviä.

12.4 Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu

12.4.1 Kansallinen liikkumavara

Seuraamusmaksuista säättäminen perustuisi ehdotetun uuden lain osalta EU:n metsäkatoasetuksen 25 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan velvoitteisiin. Asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan, jos toimijat ja kauppa käyvät rikkovat tätä asetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistukseksi, että ne pannaan täytäntöön. Vastaavasti metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan johdanto-osan mukaan edellä 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa veloitetaan jäsenvaltioita säättämään kansallisesti maksuista, jotka on suhteutettu yrityksen liikevaihtoon. Asetuksen sääntely on yleisluontoista sen osalta, että artiklan 1 kohdassa viitataan asetuksen rikkomiseen yleisesti. Näin ollen se käytännössä tarkoittaa, että kansallista liikkumavaraa on huomattavasti sen suhteen, minkä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden rikkomisista tulisi mikäkin seuraamus tai seuraamuksia määrättäväksi.

Voidaan näin ollen katsoa, että jäsenvaltion on yksilöitävä, mihin asetuksen velvoitteeseen liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu. Esityksen 1. lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka määräytyminen perustuisi yrityksen liikevaihtoon ja se määrättäisiin vakavammista rikkomuksista. Sen lisäksi laissa säädettäisiin kiinteästä euromääräisestä rikkomusmaksusta, jonka Ruokavirasto voisi määrätä vähäisemmistä rikkomuksista.

Kansallista liikkumavaraa ja sen käyttämistä on selostettu hallinnollisten sanktioiden osalta tarkemmin edellä luvussa 4.1.4.

12.4.2 Laillisuusperiaate ja oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 12/2019 vp, s. 7-8, PeVL 9/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 46/2021 vp, 17 kohta viittauksineen.)

Koska hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on kyse uudesta perusoikeusrajoituksesta, tulee sääntelyn täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset välttämättömyydestä ja viimesijaisuudesta, hyväksyttävistä syistä ja oikeasuhtaisuudesta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 49 artikla edellyttää rangaistusluontoisilta seuraamuksilta oikeasuhtaisuutta sekä laillisuusperiaatteen noudattamista. Hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joten lainsäädännössä ei tule säätää voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Erityisen tärkeänä voidaan pitää sitä, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden seuraamusmaksujen määräämisestä.

Sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset on otettu huomioon rikkomusmaksua ja hallinnollisen seuraamusmaksua koskevissa säännöksissä. Rikkomukset ja laiminlyönnit, joista maksut voitaisiin määrätä ovat yksilöity tarkasti viittaamalla asetuksen kohtiin. Lakiehdotuksen 20–24 §:ien säännöskohtaisissa perusteluissa on yksityiskohtaisesti selvitetty rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevien rikkomusten ja laiminlyöntien oikeasuhtaisuudesta ja siitä, miksi juuri kyseiset rikkomukset ja laiminlyönnit on ehdotettu sisällytettäväksi seuraamusmaksujen piiriin. Oikeasuhtaisuuden vaatimukseen liittyy sanktioiden suuruus. Asetuksessa on kansallista liikkumavaraa sen suhteen, että maksun

enimmäismäärä voisi olla suurempikin kuin 4 prosenttia liikevaihdosta. Laissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismääräksi asetuksessa edellytetty 4 prosenttia liikevaihdosta, sillä sitä voidaan suomalaisessa oikeusjärjestelmässä pitää merkittävänä sanktiona. Luonnollisen henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus olisi 500–5000 euroa.

Asetus edellyttää, että kyseistä seuraamusmaksua korotetaan tarvittaessa niin, että se ylittää mahdollisen saadun taloudellisen edun. Tämä on osaltaan merkityksellistä myös omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa (ks. esim. PeVL 13/1986 vp, PeVL 3/1982). Sääntely perustuu metsäkatoasetuksen velvoitteeseen eikä sen osalta sinällään ole kansallista liikkumavaraa. Toisaalta asetuksen 25 artiklan yleislausekkeen mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tämän johdosta on katsottu, että kansallisesti voidaan säätää maksun kohtuullistamisesta. Ehdotetun 24 §:n 2 momentin mukaan maksu voitaisiin määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista laiminlyönnin laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen.

Rikkomusmaksu, joka olisi seuraamuksena vähäisemmistä rikkomuksista kuin hallinnollisen seuraamusmaksun rikkomukset, olisi luonnolliselle henkilölle 300 euroa ja oikeushenkilöiden osalta maksun suuruus riippuisi yrityksen koosta. Ehdotetussa 21 §:ssä säädettäisiin, että rikkomusmaksun suuruus olisi mikroyritykselle 500 euroa, pienyritykselle 1000 euroa, keskiuurelle yritykselle 2000 euroa ja suurelle yritykselle 3000 euroa. Rikkomusmaksun porrastamista voidaan pitää tarkoituksenmukaisena myös yritysten yhdenvertaisuuden kannalta. Metsäkatoasetuksen sääntelyn piirissä on sekä pieniä että hyvin suuria yrityksiä, joten seuraamusten tulee oikeasuhtaisia myös yritysten koon näkökulmasta. Sekä hallinnollisen seuraamusmaksun että rikkomusmaksun osalta säädettäisiin laissa myös maksun määräämättä jättämisestä.

12.5 Seuraamuskollegio

12.5.1 Kansallinen liikkumavara

Ehdotettu seuraamuskollegio (1. lakiehdotuksen 25 §) ei nimenomaisesti perustu EU:n metsäkatoasetukseen. Taustalla kuitenkin on metsäkatoasetuksen sääntely, sillä hallinnolliset seuraamusmaksut voivat muodostua suuriksi johtuen siitä, että ne on sidottava liikevaihtoon asetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella puolestaan päätösvalta seuraamuksista on osoitettava monijäseniselle toimielimelle, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp ja PeVL 12/2019 vp).

Toimivalta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen säädettäisiin Ruokavirastolle eli toimivaltaiselle viranomaiselle. Tätä puoltaa se, että seuraamusmaksu määrätään lähtökohtaisesti hallintomenettelyssä. Näin ollen monijäsenisen toimielimen asema on järjestettävä lailla niin, että se on valvontaviranomaisen toimielin (vrt. PeVL 14/2018 vp, s. 20.) Seuraamuksiin liittyvä päätöksentekomenettely on EU-sääntelyssä sen sijaan lähtökohtaisesti jätetty kansalliseen harkintavaltaan (menettelyllinen autonomia), kunhan vastaavuus- ja tehokkuusperiaate toteutuvat (C-201/02 Delena Wells, 67 kohta). Toimivaltaisten viranomaisten toimintaan on kuitenkin EU:n metsäkatoasetuksessa kohdistettu eräitä yleisiä vaatimuksia. Asetuksen 14 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, toiminnallinen riippumattomuus ja

resurssit velvoitteiden täyttämiseksi. Nämä vaatimukset on otettava huomioon myös seuraamuskollegiota koskevassa sääntelyssä, vaikka lähtökohtaisesti ne täyttyvät jo hallinnon yleislainsäädännön sekä viranomaisten itsenäisen aseman kautta. Ehdotuksen mukaan seuraamuskollegion jäsenet toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti (1. lakiehdotuksen 25 §:n 3 momentti), mikä osaltaan turvaisi EU-sääntelyssä edellytettyä riippumattomuuden vaatimusta. Pääosin ehdotettu sääntely perustuu kuitenkin kansallisiin valtiosääntöisiin reunaehtoihin.

12.5.2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Esityksen mukaan hallinnolliset sanktiot määrätään hallintoviranomaisen päätöksellä hallintolain mukaisessa menettelyssä. Tämä osaltaan turvaa oikeusturvan toteutumista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tietosuojalain käsittelyn yhteydessä katsonut, että oikeusturvaintressi ehdotetuissa hallinnollisissa seuraamusmaksuissa oli voimakkaasti korostunut ottaen huomioon seuraamusmaksun sanktioluonteen ja ankaruuden. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen mahdollistamat hyvin suuret hallinnolliset seuraamusmaksut eivät rinnastuneet viranomaisten tuolloin määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja ennen muuta asianmukaisen menettelyn takeiden ja niiden tarkoituksien voitiin katsoa olevan tällaisessa tilanteessa erityisen korostuneita. Valiokunta katsoi, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaisi se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja 20.) Perustuslakivaliokunta otti huomioon myös seuraamuksen määräämiseen jäävän merkittävän harkinnanvaran ja tietosuojavaltuutetun aseman yksittäisenä virkamiehenä (PeVL 14/2018 vp, s. 18). Perustuslakivaliokunta on toistanut Finanssivalvontaa koskevan esityksen yhteydessä sen, että määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp, s. 7).

Seuraamuskollegion ratkaisuvallasta määrättyä esitetyn seuraamusmaksun rahamäärän mukaan. Sinänsä ei ole poikkeuksellista, että asian laatu vaikuttaa ratkaisukokoonpanoon. Monijäsenisen toimielimen edellyttäminen suurten seuraamusmaksujen määräämisessä kuvastaa itsessään tätä. Näin on myös laajemmassa kontekstissa esimerkiksi tuomioistuinten lainkäytössä. Ehdotuksessa merkityksellistä olisi kuitenkin se, että ratkaisukokoonpanoon vaikuttava asian laatu ei määrättyisi esimerkiksi asiaryhmän tai tapauksen vaativuuden mukaan, vaan mekaanisesti esitetyn seuraamuksen suuruuden mukaan. Nyt ehdotettu kiinteä 100 000 euron raja voisi siten joissain tilanteissa johtaa siihen, että suurten yritysten seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisessä toimielimessä, kun taas pienempien yritysten osalta päätöksen tekisi yksittäinen virkamies, vaikka rangaistuksen suhteellista ankaruutta ja teon moitittavuutta ilmentävä prosenttiosuus olisi sama. Tämä voi olla merkityksellistä myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Vastaavanlainen sääntely sisältyy liikenne- ja

viestintävirastosta annetun lain 7 a §:ään ja sääntelyä on laajasti arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 70/2023 vp, s. 111-114). Myös perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa (PeVL 13/2023 vp) eikä kyseenalaistanut tai kommentoinut kiinteää euromääräistä 100 000 euron rajaa kyseisen esityksen yhteydessä.

Liikenne- ja viestintävirastoon perustetun seuraamuskollegioon liittyen on esityksen perusteluissa (HE 70/2023 vp, s. 113) käsitelty kiinteää euromääräistä seuraamuskollegion rajaa perusteellisesti myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta. Kuten kyseisen esityksen perusteluissa todetaan, perustuslain 6 §:n 1 momentin yleiseen yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (PeVL 13/2020 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot). Edelleen Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegioon liittyen on esityksen perusteluissa (HE 70/2023 vp, s. 113) todettu, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 72/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta on toisaalta korostanut perustuslaissa turvattun yhdenvertaisuuden merkitystä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän yhteydessä (PeVL 7/2014 vp, s. 5/II). Liikenne- ja viestintäviraston kollegion arvioinnissa on otettu huomioon, että ehdotuksen tavoitteena oli vahvistaa oikeusturvaa ja määräämismenettelyn asianmukaisuutta nimenomaisesti rahamääräisesti suurissa seuraamusmaksuissa. Samoin perusteluissa katsottiin, että muutoksesta syntyvät erot eivät olleet mielivaltaisia eivätkä kohtuuttomia, ja että muutos kohdistui käytännössä oikeushenkilöihin. Kuten kyseissä esityksessä, myös nyt ehdotettavan Ruokaviraston seuraamuskollegion osalta voidaan ehdotettavaa euromääräiseen rajaan sidottavaa seuraamuskollegiota pitää perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn mukaisena. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegiota koskevan esityksen perusteluissa (s. 114) on laajasti arvioitu seuraamuskollegiosääntelyä myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

12.6 Määräaikainen sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle

12.6.1 Kansallinen liikkumavara

EU:n metsäkatoasetuksen 25 artikla (Seuraamukset) edellyttää, että jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan, jos toimijat ja kauppa käyvät rikkovat metsäkatoasetusta. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kyseisen artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan seuraamusten on käsiteltävä myös määräaikainen sulkeminen enintään 12 kuukauden ajaksi julkisten hankintamenettelyjen sekä julkisen rahoituksen ulkopuolelle, mukaan lukien tarjouskilpailumenettelyt, avustukset ja käyttöoikeudet. Asetuksessa voidaan katsoa olevan kansallista liikkumavaraa sen osalta, että ulossulkemisen tulee kestää enintään 12 kuukautta. Kansallisesta liikkumavaraa käytettäisiin niin, että päätös julkisen hankintamenettelyn ja tarjouskilpailumenettelyn ulkopuolelle sulkemisesta tehtäisiin 6 kuukauden ajaksi. Tätä voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena, kun otetaan huomioon, kuinka merkittävästä puuttumisesta esimerkiksi elinkeinonharjoittajan oikeuksiin ulkopuolelle sulkemisesta on kyse. Ulkopuolelle sulkemisesta säädettäisiin esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä. Siinä säädettäisiin myös, että ulkopuolelle sulkeminen tulisi määrättäväksi hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen yhteydessä eli vakavampien rikkomusten yhteydessä.

12.6.2 Elinkeinon harjoittamisen vapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään (PeVL 32/2010 vp, PeVL 15/2008 vp, s. 2/II) todennut, että laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. EU:n metsäkatoasetuksen 25 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkemisen kestosta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 6 kuukautta sekä julkisten hankintamenettelyjen ja tarjouskilpailumenettelyjen ulkopuolelle sulkemisesta että tukien, avustusten tai muun julkisen rahoituksen ulkopuolelle sulkemisesta. Tässä tarkoitettu rajoitus olisi lisäksi mahdollista toteuttaa vain hallinnollisen seuraamusmaksun yhteydessä. Rajoitus olisi täsmällinen metsäkatolakia koskevan lakiehdotuksen määrittelyillä rajoittuen tiettyihin asiakokonaisuuksiin ja tarkkarajainen sen keston ollessa säädettyinä. Lisäksi rajoituksen antaminen edellyttää Ruokaviraston määräämää hallinnollista seuraamusmaksua. Kansallisen liikkumavaran käyttämisen voidaan katsoa olevan perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta perusteltua. Ulossulkemisen keston säätäminen 6 kuukauden mittaiseksi voidaan pitää perusteltuna myös suhteellisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi ulossulkemisen rajaaminen hallinnollista seuraamusmaksua koskevan päätöksen yhteyteen tarkoittaa, että ulossulkeminen tapahtuisi kaikista moitittavimpien laiminlyöntien yhteydessä. Tällainen rikkomus olisi esimerkiksi, jos toimija tai muu kauppa käyvä kuin pk-yritys tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän perustamisen ja ajan tasalla pitämisen velvoitteen.

Rikkomusmaksun lisänä ei ehdoteta säädettäväksi 27 §:ssä määräaikaista sulkemista julkisten hankintojen ja avustusten ulkopuolelle. Ulkopuolelle sulkemista ei voida pitää oikeasuhtaisena seuraamuksena rikkomusmaksun lisäseuraamuksena suhteessa rikkomusmaksuun liittyviin teonkuvauksiin, jotka koskevat vähäisempiä rikkomuksia verrattuna hallinnolliseen seuraamusmaksuun.

12.7 Perustellut huolenaiheet

12.7.1 Kansallinen liikkumavara

Metsäkatoasetuksen 31 artiklassa säädetään luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille mahdollisuus esittää toimivaltaisille viranomaisille perusteltuja huolenaiheita metsäkatoasetuksen vastaisesta toiminnasta. Tähän liittyen asetus jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, missä ajassa toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava tekemistään toimenpiteistä huolenaiheen esittäjälle. Määräaika on asetuksen mukaan 30 päivää, jollei kansallisessa lainsäädännössä toisin esitetä. Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi määräajaksi 3 kuukautta ja joissain tilanteissa 6 kuukautta, koska perustellut huolenaiheet voivat olla toimivaltaiselle viranomaiselle työläitä ja hankalasti selvitettäviä ja niiden määrää on ennakolta vaikea arvioida.

Lisäksi esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin kirjallisesta esitysmuodosta, mikä ei sisälly asetuksen 31 artiklan sääntelyyn, mutta olisi tarkoituksenmukainen täsmennys johtuen ensinnäkin siitä, että huolenaiheen tulee olla perusteltu ja toisaalta siitä, että Ruokaviraston tulee arvioida esitetty huolenaihe ja ilmoittaa sen esittäjälle toimenpiteistä.

12.7.2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsiteltyksi. Käsittelyn tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin (PeVL 32/2012 vp, s. 5, PeVL 51/2006 vp, s. 6, PeVL 52/2005 vp, s. 2).

Perustelluista huolenaiheista säädetään metsäkatoasetuksen 31 artiklassa ja kansallisella säännöksellä ainoastaan täydennetään asetuksen säännöstä tietyiltä osin. Toimivaltainen viranomainen käsittelee saamansa perustellun huolenaiheen ja se voi johtaa metsäkatoasetuksen valvontaan liittyviin toimenpiteisiin. Asetuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava huolenaiheen esittäjälle ilmoituksen perusteella toteutetut toimet sekä perusteltava toiminta. Kyseessä olisi edellä kuvattu tosiasiallinen hallintotoimi, sillä kyseinen ilmoitus olisi kuvaus siitä mihin toimenpiteisiin toimivaltainen viranomainen on metsäkatoasetuksen mukaisesti ryhtynyt. Tarkoituksena on, että ilmoituksen tekeminen riittäisi eikä hallintopäätöstä tarvitsisi tehdä asiassa.

Kansallisen liikkumavaran hyödyntäminen sen osalta, missä ajassa Ruokaviraston olisi ilmoitettava tekemistään toimenpiteistä huolenaiheen esittäjälle voidaan pitää perusteltuna. Vastaavanlaisista perustelluista huolenaiheista ei tietävästi ole kansallisesti aikaisemmin säädetty. Näin ollen ei ole myöskään vertailukohtaa sen suhteen, mikä olisi saatuun kokemukseen pohjautuen tarkoituksenmukaisin käsittelyaika. Vaikka 3 kuukautta on pidempi aika kuin asetuksessa todettu 30 päivää, voidaan sitä pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon se, että Ruokavirastolla tulee olla riittävästi aikaa asianmukaisesti käsitellä huolenaiheet. Niiden määrää on ennakoita vaikea arvioida. Asianmukaisen käsittelyn näkökulmasta myös huolenaiheiden kirjallinen esitysmuoto voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi. Kun otetaan huomioon, että asetuksessa nimenomaan edellytetään, että toimivaltainen viranomainen ilmoittaa huolenaiheen esittäjälle ilmoituksen perusteella toteutetut toimet, ei tällöin esimerkiksi anonymi puhelinsoitto voisi toimia asetuksessa tarkoitettuna perusteltuna huolenaiheena. Huolenaiheiden asianmukainen käsittely on merkityksellistä paitsi huolenaiheen esittäjän myös huolenaiheen mahdollisena kohteena olevan tahon kannalta.

Huolenaiheen esittäjä voisi kuitenkin saattaa toimivaltaisen viranomaisen eli Ruokaviraston toiminnan lainmukaisuuden arvioitavaksi kantelemalla ylimmille laillisuusvalvojille, mitä voidaan pitää merkityksellisenä oikeusturvan kannalta. Myös EU:n metsäkatoasetuksen 32 artiklan mukaan tulee olla oikeus turvautua menettelyihin, joilla voidaan tutkia toimivaltainen viranomaisten toiminnan lainmukaisuus.

12.8 Tiedonsaantioikeudet

EU:n metsäkatoasetuksen valvontavelvoitteet ja niihin liittyvä henkilötietojen käsittely perustuvat EU-lainsäädäntöön. Metsäkatoasetuksen johdanto-osan kappaleessa 84 todetaan, että ”jos tämän asetuksen soveltamiseksi on tarpeen käsitellä henkilötietoja, kyseisiä tietoja on

määrä käsitellä henkilötietojen suoja koskevan unionin oikeuden mukaisesti. Kaikkein tämän asetuksen nojalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tapauksen mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725.” Edellä luvussa 2.12 on kuvattu metsäkatoasetuksen 33 artiklassa tarkoitettu EUDR-tietojärjestelmästä annettua täytäntöönpanoasetusta, jossa on säädetty myös henkilötietojen käsittelystä metsäkatoasetuksen valvonnan yhteydessä. Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan kappaleen 7 mukaan henkilötietojen vaihto, joka on tarpeen metsäkatoasetuksessa säädettyjen velvoitteiden ja tehtävien täyttämiseksi, on tietojen lainmukaista käsittelyä EU:n toimielinten tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10–12 §:ssä annettaisiin tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista erityissääntelyä. Erityissääntely perustuu lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mahdollistaman liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotetussa 10 §:ssä säädettäisiin tietojensaannista toimijalta ja kauppaa käyvältä ja 11 §:ssä viranomaiselta ja julkista hallintotehtävää hoitavalta. Ehdotetun 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin Suomen metsäkeskukselle mahdollisuus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja Ruokavirastolle. Säännöksissä yksilöitäisiin tietojen käyttötarkoitus ja se, ketä tiedot voisivat koskea. Säännösten voidaan katsoa näin ollen olevan yleisen edun mukaisia ja oikeasuhtaisia tietosuoja-asetuksen sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja virallisten asiakirjojen julkisuudesta. Artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Näin ollen tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa sen, että kansallisesti sovitetaan yhteen henkilötietojen suoja ja asiakirjojen julkisuutta koskevat säännökset. Tietosuoja-asetusta täydentää tietosuojalaki. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä sekä kyseisten tietojen luovuttamisesta sähköisessä muodossa.

Tiedonsaantioikeutta on tarkasteltava myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 11/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen

luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39).

Ehdotettujen 10, 11 ja 12 §:n mukainen tiedonsaantioikeus ja oikeus luovuttaa tietoja olisi rajattu perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti välttämättömiin tietoihin. Samoin pykälissä säädettäisiin tietojen käyttötarkoituksesta ja ketä kyseiset tiedot voisivat koskea. Näin ollen ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten edellä on jo todettu, luovutuksensaajien oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan eli siihen, että käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Esitetty tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely voidaan katsoa täyttävän perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaa koskevat vaatimukset.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin perustellun huolenaiheen esittäjän henkilöllisyyden suojaamisesta, mihin liittyen sovelletaan asianosaisjulkisuutta koskevia säännöksiä. Julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai vastaavasti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Tiedon antaminen rikkomusta koskevasta ilmoituksesta ilmoituksen kohteelle voisi olla vastoin julkisuuslaissa tarkoitettu erittäin tärkeää yleistä etua, jos tiedon antaminen voisi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin. Tiedon antaminen ilmoituksen tekijästä voi puolestaan olla vastoin julkisuuslaissa tarkoitettua tärkeää yksityistä etua, jos ilmoittajan henkilöllisyyden paljastaminen vaarantaisi ilmoittajan turvallisuutta tai yksityiselämän suojaa. Tällöin asianosaisjulkisuutta olisi rajoitettava. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, että asiassa ilmi tulleiden seikkojen perusteella on perusteltu syy arvioida ilmoitustekijän suojantarpeen olemassaolo.

12.9 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen. Se ei voi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säätämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 38/1998 vp, s. 2)

EU:n metsäkatoasetuksen 1 artiklan mukaan asetuksen tarkoituksena on edistää maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämistä sekä vähentää unionin osuutta kasvihuonekaasupäästöistä ja maailmanlaajuisesta luonnonmonimuotoisuuden köyhtymisestä. EU:n metsäkatoasetuksen tavoitteet ovat maailmanlaajuiset ja tuotteita koskevat vaatimukset koskevat myös sekä EU-alueelle tuotavia että EU-alueelta vietäviä tuotteita. Sääntelyllä

pyritään vastaamaan laajoihin, valtioiden rajat ylittäviin ympäristöhaasteisiin. Asetuksessa asetetaan velvoitteita toimijoille ja kauppaa käyville tahoille. Keskeistä sääntelyssä on se, että asetuksen noudattamisen valvonta on jäsenvaltioiden vastuulla. Valvonnasta ja seuraamuksista säädetään asetusta täydentävästi esitetyissä laeissa. Näin ollen metsäkatoasetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn voidaan katsoa osaltaan liittyvän vastuuta ympäristöstä koskevan perustuslain 20 §:n 1 momentin turvaamiseen.

12.10 Saamelaisien oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisia koskevalla perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisien kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65). EU:n metsäkatoasetukseen sisältyy alkuperäiskansoihin liittyvää sääntelyä, mikä Suomessa liittyy saamelaisien oikeuksien edistämiseen. Toimijoiden ja suurten kauppaa käyvien velvoitteisiin liittyvässä asetuksen 10 artiklan mukaisessa riskinarvioinnissa on esimerkiksi otettava huomioon se, onko tuotantomaassa tai sen osissa alkuperäiskansoja. Samoin asetuksen 12 artiklassa tarkoitettuun raportointiin on tarvittaessa sisällytettävä kuvaus alkuperäiskansojen kuulemisprosessista. Metsäkatoasetuksen alkuperäiskansoja koskevat säännökset eivät edellytä täydentävää kansallista sääntelyä, mutta sääntely voidaan osaltaan nähdä merkityksellisenä perustuslaissa tarkoitettujen saamelaisien oikeuksia koskevan 17 §:n 3 momentin kannalta.

EU:n metsäkatoasetuksen sääntelyllä voidaan saamelaisien oikeuksien kannalta katsoa olevan merkitystä erityisesti metsätalouden harjoittamisen ja sen myötä porotalouden kannalta. Saamelaisien perinteisistä elinkeinoista poronhoidolla voidaan nähdä olevan suurin kulttuurinen merkitys ja myös huomattava merkitys itsenäisenä elinkeinona ja tulonlähteenä. Kotiseutualueella toimii noin 27 prosenttia koko Suomen poronmestajista (13 paliskuntaa ja noin 1 250 poronmestajaa). Metsähallitukselle, joka hallinnoi valtion maita, on säädetty metsähallituslaissa neuvottelu- ja kuulemisvelvoitteita. Metsähallituksen toimintatapoja on kuvattu edellä luvussa 4.2.4. Metsähallituksen toimenpiteet metsätalouden ja toisaalta poronhoidon yhteensovittamiseksi saamelaisien kotiseutualueella voidaan katsoa vahvistavan perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuja saamelaisien oikeuksia. Samalla ne voidaan katsoa metsäkatoasetuksessa säädettyjen alkuperäiskansoja koskevien säännösten kannalta edistykselliseksi. Alkuperäiskansoja koskeva sääntely sisältyisi sääntelykokonaisuudessa metsäkatoasetukseen, mutta toisaalta metsäkatoasetuksen valvontaa ja seuraamuksia koskevaa sääntelyä olisi myös ehdotetussa laissa.

12.11 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Pykälässä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimus pohjaisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Samoin hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Ehdotetun uuden lain 5 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirasto voisi valtuuttaa ulkopuolisen asiantuntijan tekemään metsäkatoasetuksen mukaisen tarkastuksen. Valtuutuksessa on yksilöitävä tarkastuksen sisältö ja valtuutukseen tulee olla valtuutetun suostumus. Momentin mukaan tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset tekee kuitenkin Ruokavirasto. Näin ollen ehdotetussa säännöksessä on kuvattu ja yksilöity annettavan hallintotehtävän sisältöä. Lakiehdotuksen mukaisten tarkastusten perusteella tehtävistä jatkotoimista päättäisi aina toimivaltainen viranomainen eli Ruokavirasto. Ruokavirasto päättäisi muun muassa korjausmääräyksistä ja kielloista sekä uhkasakon asettamisesta. Tarkastustehtävään valtuutettu ulkopuolinen asiantuntija ei näitä toimenpiteitä voisi tehdä.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2/II, PeVL 6/2013 vp ja PeVL 53/2010 vp). Esityksessä ehdotetun valtuutussääntelyn taustalla on ajatus siitä, että joissakin tilanteissa esimerkiksi erityistä asiantuntemusta vaativan tarkastuksen yhteydessä voi olla tarkoituksenmukaista, että Ruokavirasto valtuuttaisi toisen tahon tekemään tarkastuksen. EU:n metsäkatoasetuksen tuotekate on laaja ja tarkastuksen suorittaminen voi edellyttää erityisosaamista. On myös tarkastusten kohteena olevien kannalta merkityksellistä, että erityistä osaamista vaativat tarkastukset tekee asiantuntija. Kyse on myös osaltaan hallinnon tehokkuudesta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s.4). Vaatimus otettaisiin huomioon ehdotetun 5 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ulkopuolisella asiantuntijalla on oltava tehtävän edellyttämä kokemukseen tai koulutukseen perustuva riittävä ammattitaito.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVL 5/2014 vp, s. 3–4 ja PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp). Ehdotetun 5 §:n 5 momentin mukaan asiantuntijaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan ehdotetun lain mukaisissa tehtävissä. Vahingonkorvausvastuun osalta lakiehdotuksessa viitataan vahingonkorvauslakiin.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Koska EU:n metsäkatoasetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa annetaan tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2023/1115, jäljempänä *metsäkatoasetus*, täydentävät säännökset.

2 §

Toimivaltainen viranomainen ja muut lain täytäntöönpanoa hoitavat tahot

Metsäkatoasetuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on Ruokavirasto.

Lisäksi tässä laissa säädetään tämän lain täytäntöönpanoon liittyvistä Suomen metsäkeskuksen tehtävistä ja metsäkatoasetusta täydentävästi Tullin tehtävistä.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *hyödykkeellä* metsäkatoasetuksen liitteessä I tarkoitettuihin asianomaisiin hyödykkeisiin kuuluvaa hyödykettä;
- 2) *tuotteella* metsäkatoasetuksen liitteessä I tarkoitettuihin asianomaisiin tuotteisiin kuuluvaa tuotetta;
- 3) *toimijalla* metsäkatoasetuksen 2 artiklan 15 alakohdassa tarkoitettua luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä;
- 4) *kauppaa käyvällä* metsäkatoasetuksen 2 artiklan 17 alakohdassa tarkoitettua tahoa;
- 5) *asianmukaisen huolellisuuden järjestelmällä* metsäkatoasetuksen 12 artiklassa tarkoitettua järjestelmää;
- 6) *valtuutetulla edustajalla* metsäkatoasetuksen 2 artiklan 22 alakohdassa tarkoitettua luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä;
- 7) *pk-yrityksellä* metsäkatoasetuksen 2 artiklan 30 alakohdassa tarkoitettua pientä ja keskisuurta yritystä.

2 luku

Valvonta ja tarkastukset

4 §

Valvonta

Ruokavirasto vastaa metsäkatoasetuksen toimeenpanoon liittyvästä valvonnasta ja sen järjestämisestä.

5 §

Tarkastukset

Ruokaviraston tekemistä tarkastuksista säädetään metsäkatoasetuksen 16 artiklassa.

Ruokavirasto voi valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen taikka ulkopuolisen asiantuntijan tekemään metsäkatoasetuksen mukaisen tarkastuksen. Valtuutuksessa on yksilöitävä tarkastuksen sisältö ja valtuutukseen tulee olla valtuutetun suostumus. Tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset tekee Ruokavirasto.

Edellä 2 momentissa tarkoitettulla ulkopuolisella asiantuntijalla on oltava tehtävän edellyttämä kokemukseen tai koulutukseen perustuva riittävä ammattitaito.

Ruokavirasto voi lisäksi käyttää omissa tarkastuksissaan apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Suomen metsäkeskus voi käyttää ulkopuolista asiantuntijaa apunaan tarkastuksissa, joita se 2 momentissa tarkoitettuna valtuutuksen nojalla tekee.

Edellä 3 ja 4 momentissa tarkoitettuun asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan tämän lain mukaisissa tehtävissä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Metsäkatoasetuksen 4 artiklan 6 kohdassa ja 5 artiklan 6 kohdassa säädettyä toimijan ja kauppa käyvän velvoitetta auttaa toimivaltaista viranomaista sovelletaan myös niissä tilanteissa, kun Suomen metsäkeskus tai ulkopuolinen asiantuntija hoitavat tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviään.

6 §

Tarkastuksen suorittaminen

Tarkastuksen suorittamiseksi Ruokavirastolla, Suomen metsäkeskuksella ja tarkastustehtävään valtuutetulla ulkopuolisella asiantuntijalla on oikeus päästä kulkuneuvoihin sekä liike-, varasto- ja muihin vastaaviin ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen käytettäviin tiloihin tai alueille, joissa:

- 1) tuotetaan tai jalostetaan metsäkatoasetuksessa tarkoitettua hyödykettä tai tuotetta;
- 2) varastoidaan taikka jakelua varten säilytetään tai kuljetetaan 1 kohdassa tarkoitettua hyödykettä tai tuotetta; taikka
- 3) säilytetään valvonnan kannalta merkityksellisiä asiakirjoja.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla tahoilla on oikeus saada tutkittavakseen toimijan ja kauppa käyvän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja rekisterit, joilla voi olla merkitystä metsäkatoasetuksen noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Tiedot on oikeus saada tallennusvälineestä riippumatta. Edellä mainituilla tahoilla on tarkastusta suorittaessaan oikeus ottaa asiakirjoja tai niistä laadittuja jäljennöksiä

sekä muuta tarkastettavaa aineistoa haltuunsa, jos se on tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämisen kannalta välttämätöntä. Lisäksi edellä mainituilla tahoilla on oikeus tarkastuksen yhteydessä tehdä hyödykkeisiin ja tuotteisiin liittyviä tutkimuksia ja ottaa korvauksetta valvontaa varten tarpeellinen määrä näytteitä.

Tarkastuksessa on noudatettava hallintolain (434/2003) 39 §:ää. Oikeudesta tehdä tarkastus ennalta ilmoittamatta säädetään metsäkatoasetuksen 16 artiklan 13 kohdassa.

7 §

Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa

Ruokavirasto voi tehdä metsäkatoasetuksen mukaisen tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Lisäksi kyseessä olevassa tapauksessa on oltava perusteltu ja yksilöity syy epäillä metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu.

8 §

Tarkastusmäärät

Metsäkatoasetuksessa tarkoitettujen tarkastusten vähimmäismäärän on perustuttava metsäkatoasetuksen 16 artiklan 8–11 kohdan mukaisiin tarkastusprosentteihin.

Maa- ja metsätalousministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta.

9 §

Kustannusten kattaminen

Ruokavirastolla on oikeus periä toimijoilta ja kauppaa käyviltä kokonaisuudessaan kustannukset, jotka liittyvät metsäkatoasetuksen vaatimustenvastaisuustapauksiin liittyviin Ruokaviraston toimenpiteisiin. Tällaisia kustannuksia ovat:

- 1) testauksen kustannukset;
- 2) varastointikustannukset; ja
- 3) sellaisista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset, jotka liittyvät vaatimustenvastaisiksi tuotteiksi todettuihin tuotteisiin, joiden osalta on toteutettava korjaavia toimenpiteitä ennen kyseisten tuotteiden luovutusta vapaaseen liikkeeseen, saattamista markkinoille tai vientiä.

Ruokaviraston 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa suorittamista toimenpiteistä perittävän maksun määrän perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992).

10 §

Tietojensaanti toimijalta ja kauppaa käyvältä

Ruokavirastolla ja Tullilla on oikeus saada toimijalta ja kauppaa käyvältä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain ja metsäkatoasetuksen valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. Suomen metsäkeskuksella ja ulkopuolisella asiantuntijalla on 5 §:n 2 momentin mukaisen valtuutuksen nojalla toimiessaan oikeus saada toimijalta ja kauppaa käyvältä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä metsäkatoasetuksen mukaisen tarkastuksen suorittamisen kannalta välttämättömät tiedot.

11 §

Tietojensaanti viranomaiselta ja julkista hallintotehtävää hoitavalta

Ruokavirastolla ja Tullilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toisiltaan tämän lain ja metsäkatoasetuksen valvontaa varten välttämättömät toimijoita, kauppaa käyviä ja valtuutettuja edustajia koskevat tiedot. Ruokavirastolla ja Tullilla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta mainittujen säädösten valvontaa varten välttämättömät toimijoita, kauppaa käyviä ja valtuutettuja edustajia koskevat tiedot.

Suomen metsäkeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta 1 momentissa mainittujen säädösten valvontaa varten välttämättömät tiedot niistä toimijoista, jotka kaupallisen toiminnan yhteydessä saattavat puuta markkinoille tai vievät sitä.

Ruokavirastolla on oikeus saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä 26 §:n noudattamiseksi.

12 §

Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus

Suomen metsäkeskuksen on oma-aloitteisesti ilmoitettava Ruokavirastolle, jos sillä on todennäköisiä perusteita epäillä metsälain (1093/1996) 18 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun teon tai laiminlyönnin tapahtuneen.

Suomen metsäkeskus saa 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Ruokavirastolle sellaisia toimijoita koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tämän lain ja metsäkatoasetuksen noudattamisen valvonnassa.

13 §

Perustellut huolenaiheet

Metsäkatoasetuksen 31 artiklassa tarkoitettu perusteltu huolenaihe esitetään Ruokavirastolle kirjallisesti. Ruokaviraston on ilmoitettava perustellun huolenaiheen tekijälle ilmoituksen johdosta toteutetut toimet ja niiden perustelut kirjallisesti kolmen tai perustelluista syistä enintään kuuden kuukauden kuluessa perustellun huolenaiheen vastaanottamisesta.

Perustellun huolenaiheen Ruokavirastolle esittäneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys on pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan kyseiselle henkilölle haittaa.

3 luku

Hallinnolliset seuraamukset

14 §

Väliaikainen keskeyttäminen

Ruokavirasto voi välittömästi väliaikaisesti keskeyttää tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoilla saataville asettamisen tai viennin, jos se on havainnut tai muulla tavoin saanut tietoonsa mahdollisen metsäkatoasetuksen noudattamatta jättämisen metsäkatoasetuksen 23 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun tarkastelun, tarkastuksen tai riskinarvioinnin perusteella.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun keskeytyksen kestosta säädetään metsäkatoasetuksen 17 artiklan 3 kohdassa. Keskeytysmääräys on viipymättä peruutettava, jos Ruokavirasto toteaa sen tarpeettomaksi taikka puutteet on korjattu sen hyväksymällä tavalla.

15 §

Korjausmääräys

Ruokavirasto voi määrätä asettamassaan määräajassa toimijan tai kauppaa käyvän korjaamaan toimintansa puutteet, jos Ruokavirasto havaitsee, että toimija tai kauppaa käyvä ei ole noudattanut metsäkatoasetusta tai että markkinoille saatettu, markkinoilla saataville asetettu tai viety tuote on vaatimustenvastainen.

16 §

Kielto

Ruokavirasto voi kieltää toimijaa tai kauppaa käyvää saattamasta markkinoille, asettamasta saataville markkinoilla tai viemästä sellaisia tuotteita, joiden osalta ei ole noudatettu 15 §:ssä tarkoitettua korjausmääräystä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu kiello voidaan kuitenkin antaa vaikkei Ruokavirasto olisi ensin antanut korjausmääräystä, jos toimija tai kauppaa käyvä saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai vie tuotteita:

1) joista ei ole annettu metsäkatoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaista asianmukaista huolellisuutta koskevaa vakuutusta;

2) jotka eivät ole metsäkatoasetuksen 3 artiklan a alakohdan mukaisesti metsäkatoa aiheuttamattomia;

3) joita ei ole tuotettu metsäkatoasetuksen 2 artiklan 40 alakohdassa tarkoitetun tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Kielto on annettava määräaikaisena ja sen voimassaoloaika voi olla enintään kolme kuukautta. Jos toimija tai kauppaa käyvä saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai vie tuotteita kausiluonteisesti, kiellon voimassaoloaika voi kuitenkin olla enintään vuosi. Kielto on viipymättä peruutettava, kun puutteet on korjattu Ruokaviraston hyväksymällä tavalla.

Ruokaviraston tehtävänä on valvoa kiellon noudattamista. Maahantuonnin ja viennin osalta kiellon noudattamista valvoo kuitenkin Tulli.

Ruokavirasto voi 1 momentissa tarkoitetun kiellon lisäksi määrätä toimijaa tai kauppaa käyvää poistamaan tuotteen markkinoilta sekä määrätä muista tuotteen markkinoilla saataville asettamisen rajoittamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

17 §

Hävittämismääräys

Jos Ruokavirasto katsoo, että 14–16 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä ja kieltoja ei voida pitää riittävinä sen varmistamiseksi, että metsäkatoasetuksen velvoitteiden vastaista tuotetta ei saateta markkinoille, aseteta saataville markkinoilla tai viedä, Ruokavirasto voi määrätä toimijan tai kauppaa käyvän taikka Tullin hallussa olevan tuotteen hävitettäväksi tai määrätä, miten tuotteen suhteen muutoin on meneteltävä.

18 §

Yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyn kielto

Ruokavirasto voi asettaa toimijalle tai muulle kauppaa käyvälle kuin pk-yritykselle kiellon käyttää metsäkatoasetuksen 13 artiklassa tarkoitettua yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä, jos kyseessä on vakava rikkominen tai toistuvat rikkomiset ja toimija tai kauppa käyvä laiminlyö:

1) metsäkatoasetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä koskevan varmistamis- tai arviointivelvoitteen tai 2 kohdassa säädetyn toimintavelvoitteen;

2) metsäkatoasetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn asiakirjojen saataville asettamisvelvoitteen tai 2 kohdassa säädetyn tietojen toimittamisvelvoitteen.

Kielto on viipymättä peruutettava, kun puutteet on korjattu Ruokaviraston hyväksymällä tavalla.

Ruokaviraston tehtävänä on valvoa kiellon noudattamista.

19 §

Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämishukka

Ruokavirasto voi tehostaa tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Uhkasakosta sekä teettämis- ja keskeyttämishukasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

4 luku

Seuraamusmaksut

20 §

Rikkomusmaksu

Ruokavirasto voi määrätä rikkomusmaksun toimijalle tai muulle kauppaa käyvälle kuin pk-yritykselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai vie tuotteita, joista ei ole annettu metsäkatoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaista asianmukaista huolellisuutta koskevaa vakuutusta;

2) laiminlyö metsäkatoasetuksen:

a) 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn tietojen säilyttämisvelvollisuuden;

b) 4 artiklan 5 kohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden;

c) 4 artiklan 7 kohdassa tai 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn tietojen toimittamisvelvollisuuden;

d) 10 artiklan 4 kohdassa säädettyjä dokumentointi- tai tarkistamisvelvoitteita taikka saataville asettamisvelvoitetta;

e) 11 artiklan 3 kohdassa säädettyjä dokumentointi- tai tarkistamisvelvoitteita taikka saataville asettamisvelvoitetta;

f) 12 artiklan 2 kohdassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän vuosittaista uudelleen tarkastelua, päivittämistä tai tietojen säilyttämistä koskevan velvoitteen;

g) 12 artiklan 5 kohdassa säädettyjä säilyttämistä- tai saataville asettamisvelvoitteita;

h) 13 artiklan 2 kohdassa säädetyn yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä koskevan toimintavelvoitteen;

3) ei noudata metsäkatoasetuksen

a) 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua velvoitetta kerätä, järjestää ja säilyttää tietoja, asiakirjoja ja dataa, jotka osoittavat, että asianomaiset tuotteet ovat asetuksen 3 artiklan mukaisia;

b) 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä velvoitteita riskinarvioinnin tekemisestä tai riskinarvioinnin perusteiden huomioon ottamisesta.

Ruokavirasto voi määrätä rikkomusmaksun, jos muu toimija tai kauppa käyvä kuin pk-yritys tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö metsäkatoasetuksen 4 artiklan 9 kohdassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden varmistamista tai asianmukaista huolellisuutta koskevaa vakuutusta koskevan velvoitteen.

Ruokavirasto voi määrätä rikkomusmaksun myös, jos kauppa käyvä, joka on pk-yritys, tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö:

1) metsäkatoasetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetyn tietojen keräämis- tai säilyttämisvelvollisuuden;

2) metsäkatoasetuksen 5 artiklan 5 kohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden.

Rikkomusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn rikkomusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

21 §

Rikkomusmaksun määrä

Edellä 20 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksun määrä on luonnollisille henkilöille 300 euroa. Rikkomusmaksun määrä on kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettulle:

1) mikroyritykselle 500 euroa;

2) pienyritykselle 1 000 euroa;

3) keskisuurelle yritykselle 2 000 euroa;

4) suuryritykselle 3 000 euroa.

Mitä 1 momentissa säädetään mikroyrityksestä, pienyrityksestä, keskisuuresta yrityksestä ja suuryrityksestä, sovelletaan myös muuhun oikeushenkilöön, joka on muussa laissa kuin kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvolliseksi.

22 §

Rikkomusmaksun määräämättä jättäminen

Rikkomusmaksu jätetään määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos rikkomusmaksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

23 §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Ruokavirasto voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun toimijalle tai muulle kauppa käyvälle kuin pk-yritykselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoille tai vie tuotteita:

a) jotka eivät ole metsäkatoasetuksen 3 artiklan a alakohdan mukaisesti metsäkatoa aiheuttamattomia;

b) joita ei ole tuotettu metsäkatoasetuksen 2 artiklan 40 alakohdassa tarkoitetun tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti;

2) laiminlyö metsäkatoasetuksen:

a) 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän perustamisen tai ajan tasalla pitämistä koskevan velvoitteen;

b) 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn yksinkertaistetun asianmukaisen huolellisuuden menettelyn varmistamista tai arviointia koskevan velvoitteen.

Ruokavirasto voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun valtuutettuna edustajana toimivalle toimijalle tai kauppa käyvälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta saattaa markkinoille, asettaa saataville markkinoilla tai vie tuotteen vastoin metsäkatoasetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädettyjä vaatimuksia.

Hallinnollista seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli 2 vuotta. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

24 §

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrä

Edellä 23 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määrää arvioitaessa Ruokaviraston on otettava huomioon metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyt maksun perusteet. Lisäksi on otettava huomioon se, että seuraamusmaksu:

1) oikeushenkilön kyseessä ollessa on enintään 4 prosenttia toimijan tai kauppa käyvän vuotuisesta unionin laajuisesta kokonaisliikevaihdosta siten, että maksua korotetaan tarvittaessa siten, että se ylittää mahdollisen saadun taloudellisen edun;

2) luonnollisen henkilön kyseessä ollessa on vähintään 500 euroa ja enintään 5 000 euroa niin että maksua korotetaan tarvittaessa siten, että se ylittää mahdollisen saadun taloudellisen edun.

Maksu voidaan määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista laiminlyönnin laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen.

Seuraamusmaksu jätetään määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos seuraamusmaksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

25 §

Päätöksentekomenettely eräissä seuraamusasioissa

Edellä 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään Ruokavirastossa kolmihenkisessä seuraamuskollegiossa, jos seuraamusmaksu on määrältään yli 100 000 euroa.

Kollegio muodostuu puheenjohtajasta ja kahdesta jäsenestä, jotka kaikki ovat Ruokaviraston virkamiehiä. Kollegio tekee päätöksensä esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö kokouksessa on kannattanut.

Kollegion puheenjohtajan ja jäsenten tulee olla tehtävässä sovellettavaan sääntelyyn hyvin perehtyneitä. Kokouksessa tulee lisäksi olla tehtävän edellyttämä riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Seuraamuskollegion puheenjohtaja ja jäsenet toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Seuraamuskollegio on päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

26 §

Suhde rikosoikeudellisiin menettelyihin

Rikkomusmaksua tai hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikkomusmaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus.

27 §

Määräaikainen sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle

Ruokaviraston on samassa yhteydessä, kun se määrää 23 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun, päätettävä, että kyseinen taho suljetaan:

- 1) julkisten hankintamenettelyjen ja tarjouskilpailumenettelyjen ulkopuolelle; ja
- 2) tukien, avustusten tai muun julkisen rahoituksen ulkopuolelle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös on tehtävä kuuden kuukauden ajaksi. Edellä mainittu kuuden kuukauden määräaika alkaa kulua, kun päätös on saanut lainvoiman.

5 luku

Erinäiset säännökset

28 §

Virka-apu

Ruokavirastolla on oikeus metsäkatoasetuksessa ja tässä laissa tarkoitettujen tehtäviensä suorittamiseksi saada pyynnöstä virka-apua poliisilta ja Tullilta.

29 §

Muutoksenhaku Ruokaviraston päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Muussa kuin rikkomusmaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Muutoksenhaussa uhkasakon sekä teettämisen ja keskeyttämisen asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin uhkasakkolakia.

30 §

Maa- ja metsätalousministeriön ohjaus- ja seurantatehtävä

Tämän lain mukainen yleinen ohjaus ja seuranta kuuluvat maa- ja metsätalousministeriölle.

31 §

Ruokaviraston tietojentoimittamis- ja raportointitehtävät

Ruokaviraston on toimitettava yleisön ja Euroopan komission saataville tiedot metsäkatoasetuksen soveltamisesta metsäkatoasetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Ruokaviraston on lisäksi metsäkatoasetuksen 16 artiklan 15 kohdan mukaisesti asetettava pyynnöstä saataville tiedot tehdyistä tarkastuksista ja kertomukset niiden tuloksista. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 13 §:n 2 momentissa ja 16 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään, metsäkatoasetuksen 16 artiklan 15 kohdassa tarkoitettuja tietoja saa luovuttaa ilman, että tiedon pyytjä perustelee pyyntöään. Pyydettyjä ympäristötietoja ei saa yksilöidä luonnollisen henkilön nimen, osoitteen, muun yhteystiedon tai henkilötunnuksen perusteella. Ympäristötietoja voidaan julkaista yleisessä tietoverkossa. Julkaiseminen ei koske luonnollisen henkilön nimeä, osoitetta, muuta yhteystietoa tai henkilötunnusta.

6 luku

Voimaantulo

32 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta annettu laki (897/2013).

Kumottua lakia sovelletaan kuitenkin 31 päivään joulukuuta 2028 sellaiseen puutavaraan ja puutuotteisiin, joihin metsäkatoasetuksen 37 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti sovelletaan puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 995/2010.

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti 60 kohta, sellaisena kuin se on laissa 860/2025, sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 416/2025 ja 860/2025, uusi 61 kohta, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:

60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetun lain (849/2025) 122 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu;

61) EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain (/) 20 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksu ja 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

rikoslain 48 a luvun 3 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 48 a luvun 3 b §, sellaisena kuin se on laissa 898/2013,
seuraavasti:

48 a luku

Luonnonvararikoksista

3 b §

Puutavararikos

Joka puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 vastaisesti ammattimaisesti saattaa markkinoille sellaista laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisia mainitusta puutavarasta valmistettuja puutuotteita, jotka on tuotettu ennen 29 päivää kesäkuuta 2023 ja saatettu markkinoille 30 päivästä joulukuuta 2025 alkaen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *puutavararikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

rikoslain 48 a luvun 3 b §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla kumotaan rikoslain (39/1889) 48 a luvun 3 b §, sellaisena kuin se on laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 28.8.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti 60 kohta,
sellaisena kuin se on laissa 860/2025, sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 416/2025 ja 860/2025, uusi kohta
61, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki (EK:ssa hyväksytty,
tulee voimaan 1.1.2026)*

Ehdotus

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien
rangaistusluonteisten hallinnollisten
seuraamusten täytäntöönpanosta:

60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta
Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa
annetun lain (849/2025) 122 §:ssä tarkoitettu
liikennevirhemaksu.

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien
rangaistusluonteisten hallinnollisten
seuraamusten täytäntöönpanosta:

60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta
Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa
annetun lain (849/2025) 122 §:ssä tarkoitettu
liikennevirhemaksu;

61) EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden
valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain (/) 20 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksu ja 23
§:ssä tarkoitettu hallinnollinen
seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
.

3.

Laki

rikoslain 48 a luvun 3 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 48 a luvun 3 b §, sellaisena kuin se on laissa 898/2013,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

48 a luku

48 a luku

Luonnonvararikoksista

Luonnonvararikoksista

3 b §

3 b §

Puutavararikos

Puutavararikos

Joka puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 vastaisesti ammattimaisesti saattaa markkinoille laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta puutavarasta valmistettuja puutuotteita, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *puutavararikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Joka puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 vastaisesti ammattimaisesti saattaa markkinoille *sellaista* laittomasti korjattua puutavaraa tai *sellaisia mainitusta puutavarasta* valmistettuja puutuotteita, *joita on tuotettu ennen 29 päivää kesäkuuta 2023 ja saatettu markkinoille 30 päivästä joulukuuta 2025 alkaen*, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *puutavararikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20