

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten.

Helsingissä 15.2.2024

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

Neuvotteleva virkamies Juha Roppola

7.2.2024

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SEURANTAKEHYKSESTÄ SELVIYTYMISKYKYISIÄ EUROOPAN METSIÄ VARTEN

1 Tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio julkaisi 22.11.2023 ehdotuksensa (COM(2023) 728 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi seurantakehyksestä selviytymiskykyisiä Euroopan metsiä varten. Ehdotus perustuu EU:n metsästrategiaan 2030 (COM(2021) 572 final). EU:n metsästrategiasta laadittiin eduskunnalle E-kirje (E 106/2021 vp). EU:n metsästrategiassa komissio ilmoitti EU:n metsähavainnointia, raportointia ja tiedonkeruuta koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta, joka kattaisi myös toimivaltaisten kansallisten viranomaisten laatimat metsiä ja metsäalaa koskevat strategiset suunnitelmat. Komission lainsäädäntöehdotuksen mukaan metsiin kohdistuu yhä enemmän painetta ilmastonmuutoksen, ihmisen toiminnan sekä maankäytön muutosten takia. Esimerkiksi maastopalot, tuholaiset, kuivuus ja kuumuus voimistavat usein toisiaan. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että taajaan valtioiden rajat ylittävistä, mahdollisesti ihmisten turvallisuutta uhkaavista luonnonkatastrofeista tulee todennäköisempiä. Tämä nostaa metsienhoitoon ja maastopaloihin liittyviä kustannuksia.

Asetusehdotuksessa todetaan, että metsiin kohdistuviin uhkiin voitaisiin vastata paremmin kattavalla, korkeatasoisella seurantajärjestelmällä, joka käsittäisi EU:n jäsenvaltioiden kaikki metsät ja muut metsäiset maa-alueet. Ehdotuksen mukaan nykyisellään käytössä ei ole riittävästi harmonisoitua tietoa, eikä EU:lla ole riittävän yhtenäistä järjestelmää tarkkojen ja vertailukelpoisten metsätietojen johdonmukaista keräämistä ja jakamista varten päätöksenteon tueksi. Näiden haasteiden katsotaan vaikeuttavan niin ikään jäsenvaltioiden tekemää metsiin liittyvää suunnittelua. Nykyisiä suunnitelmia ei pidetä riittävän kokonaisvaltaisina ja pitkäaikaisina vastaamaan metsien monikäyttöön liittyviin odotuksiin.

Ehdotuksen mukaan esimerkiksi puuston latvuspeiton ja sen häiriöiden säännöllinen seuranta käyttämällä maanhavainnointitekniikoita, joita täydennetään maastossa tehdyillä havainnoilla, voi paljastaa metsien haavoittuvuuden malleja ja antaa päätöksentekijöille mahdollisuuden toteuttaa sopeutuvia toimenpiteitä. Ehdotuksessa katsotaan, että tämänlaisen tiedon puuttuminen vaikuttaa myös jäsenvaltioiden metsäsuunnittelun oikea-aikaisuuteen ja laatuun. Pitkän aikavälin yhdenmukainen suunnittelu olisikin ehdotuksen mukaan olennaisen tärkeää, jotta metsäpalvelujen ja -resurssien kysyntä pysyy tasapainossa ja jotta voidaan varmistaa selviytyminen katastrofeista metsien ekosysteemipalveluja, metsän käyttöä ja suojelua koskevien EU:n poliittisten tavoitteiden mukaisesti.

Komission ehdotuksessa arvioidaan, etteivät nykyiset seurantavälineet ole täysin tarkoituksenmukaisia. Ehdotuksessa todetaan, että Copernicus-ohjelmaan perustuvan eurooppalaisen metsäpalotietojärjestelmän (EFFIS) ja Copernicus-ohjelman maankartoituspalvelujen tarkan erotuskyvyn maanpeitepalvelun kaltaiset palvelut ovat tuottaneet jonkin verran standardoitua kaukokartoitukseen perustuvaa seurantaa ja tietoa EU:ssa. Komissio kuitenkin katsoo, että pääasiassa kansallisten metsäinventointien avulla kerättyjen,

maastossa hankittujen tietojen yhdenmukaistamisessa on keskitytty muutamiin metsävaroihin liittyviin keskeisiin muuttujiin, kuten maanpäälliseen biomassaan, puustoon ja kokonaiskasvuun. Ehdotuksen mukaan näissäkin tapauksissa tietojen oikea-aikaisuudessa ja laajemmassa saatavuudessa on puutteita, mikä aiheuttaa epävarmuutta tietojen luotettavuudesta ja käytön rajoituksista. Ehdotus toteaa, että erityisesti tietoja, jotka liittyvät luonnon monimuotoisuuteen, ei ole pyritty yhdenmukaistamaan, mikä vaikeuttaa EU:n laajuista metsäekosysteemin tilan arviointia. Lisäksi komission mukaan saatavilla olevissa metsiä koskevissa tiedoissa on metsätuhojen ennaltaehkäisyä haittaavia merkittäviä puutteita esimerkiksi kuivuuden tai kaarnakuoriaisten esiintymien aiheuttamien vahinkojen osalta.

Ehdotuksen päätavoitteet ovat:

- Varmistaa johdonmukainen ja laadukas seuranta, jonka avulla voidaan seurata edistymistä metsiä koskevien EU:n tavoitteiden, poliittisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisessa, mukaan lukien luonnon monimuotoisuus, ilmasto ja kriisitoimet.

- Parantaa riskinarviointia ja -valmiutta.

- Tukea maankäyttäjien ja viranomaisten näyttöön perustuvaa päätöksentekoa sekä edistää tutkimusta ja innovointia.

Ehdotuksen tavoitteena on tukea metsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavien EU:n nykyisten politiikkojen johdonmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden, ilmaston, katastrofien ja riskien vähentämisen, energian ja biotalouden aloilla. Ehdotus tukee seuraavia politiikkatoimia:

- EU:n uusi vuoteen 2030 ulottuva metsästrategia; tuetaan tarjoamalla tietopohja metsiä koskevalle yhdennetylle lähestymistavalle, jossa metsät nähdään monitoiminnallisina ekosysteeminä, ja seuraamalla sen tavoitteiden saavuttamista.

- Vuoteen 2030 ulottuva biodiversiteettistrategia; tuetaan määrittelemällä indikaattorit, joilla seurataan seuraavien tavoitteiden saavuttamista: i) lisätään metsien määrää ja laatua sekä niiden kykyä selviytyä katastrofeista, kuten paloista, kuivuudesta, tuhojista ja taudeista, jotka todennäköisesti lisääntyvät ilmastonmuutoksen myötä; ii) suojellaan tiukasti jäljellä olevia vanhoja metsiä ja aarniometsiä; iii) kehitetään edelleen Euroopan metsätietojärjestelmää.

- LULUCF-asetus; tuetaan parantamalla indikaattorien seuranta, mikä helpottaa metsämaata koskevien maantieteellisten tietojen raportointia.

- Metsäkatoasetus; tuetaan määrittelemällä metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen kannalta merkitykselliset indikaattorit, joiden avulla voidaan seurata edistymistä tilan heikkenemisen torjumista koskevan tavoitteen saavuttamisessa.

- Biotalousstrategia; tuetaan parantamalla sellaisten indikaattorien kattavuutta ja seuranta, joilla seurataan edistymistä kohti kestävä kehitystä EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa ja joita hyödynnetään yhteisen tutkimuskeskuksen biotalouden tietokeskuksen seurantajärjestelmässä.

- Uusiutuvaa energiaa koskeva direktiivi; tuetaan vahvistamalla näyttöpohjaa, joka liittyy kestävyyskriteereihin biomassan hankinnassa energian tuottamiseksi, ja erityisesti edellyttämällä, että jäsenvaltioilla on tiedot iki- ja aarniometsien (vanhojen ja luonnontilaisten) metsien sijainnista.

- Unionin pelastuspalvelumekanismi ja äskettäin hyväksytyt EU:n katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevat tavoitteet; tuetaan parantamalla metsätietojen saatavuutta.
- Euroopan digitaalistrategia ja droonistrategia 2.0; tuetaan edistämällä kaukokartoitusteknologioiden käyttöä metsien seurannassa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

1 luku – yleiset säännökset

1 artikla – kohde

Asetuksen 1 artiklassa todettaisiin asetuksen tarkoitus, joka olisi metsien tilan seuranta -kehikon perustaminen. Lisäksi määriteltäisiin kehikon ja jäsenvaltioiden vapaaehtoisten pitkän aikavälin metsäsuunnitelmien pääperiaatteet sekä todettaisiin tarkoitus vahvistaa komission ja jäsenvaltioiden välistä hallintoa tiedonvaihdossa. Tarkoitus on varmistaa muun muassa metsätietojen ajantasaisuus, tarkkuus, vertailukelpoisuus ja niiden julkinen saatavuus.

Artiklan 1 mukaisesti vahvistettavien sääntöjen tarkoituksena olisi tukea metsäekosysteemien ja niiden palvelujen säilyttämistä, ennallistamista ja kestävää käyttöä koskevien unionin lainsäädännön ja niitä koskevien toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoa kiinnittäen erityistä huomiota tavoitteeseen parantaa metsien selviytymiskykyä ja mahdollistaa metsien monitoiminnallisuuden turvaaminen. Metsäsuunnitelmien osalta on tarkoitus tukea yhdenmukaisesti pitkän aikavälin suunnitelmien vapaaehtoista kehittämisessä jäsenvaltioiden tasolla näyttöön perustuvan, osallistavan, monialaisen ja mukautuvan lähestymistavan avulla.

2 artikla - määritelmät

Asetuksen 2 artiklalla luotaisiin muun muassa seuraavat määritelmät:

”Maantieteellisesti täsmällisillä tiedoilla” tarkoitettaisiin asetuksessa tietoja, jotka on varustettu viitetiedoin ja tallennettu tavalla, joka mahdollistaa niiden kartoituksen ja paikallistamisen tietyllä tarkkuudella ja täsmällisyydellä.

”Paikkatietojärjestelmällä” tarkoitettaisiin tietokonepohjaista tietojärjestelmää, jolla voidaan tuottaa, tallentaa, analysoida ja esittää maantieteellisesti täsmällisiä tietoja.

”Metsäyksiköllä” tarkoitettaisiin maantieteellisesti täsmällistä aluetta, joka edustaa riittävän homogeenista metsäaluetta siten kuin se määritetään maanhavainnoinnilla ja muulla sopivalla maantieteellisesti täsmällisten tietojen lisäkerroksella, kuten puuston latvuspeitto, hallinnollinen raja tai topografinen raja kansallisessa kartoitusjärjestelmässä.

”Metsätiedoilla” tarkoitettaisiin tietoja, jotka liittyvät metsäekosysteemien tilaan ja kuntoon sekä niiden käyttöön, mukaan lukien primaaritiedot ja tällaisista tiedoista johdetut yhdistetyt tiedot.

”Tiedon yhdenmukaistamisella” tarkoitetaan prosessia, jossa käytetään eri seurantajärjestelmien kautta kerättyjä, saatavilla olevia tietoja, jotta tiedoista voidaan johtaa soveltua viitekuvausta vastaavia vertailukelpoisia arvioita.

”Standardoinnilla” tarkoitetaan tietoa koskevien yhteisten standardien laatimis- ja täytäntöönpanoprosessin tulosta, kun tarkoituksena on varmistaa, että tietoja kerätään, tallennetaan ja käytetään johdonmukaisesti ja täsmällisesti kaikkialla unionissa.

2 luku – metsien seuranta

3 artikla – metsien seurantajärjestelmä

Asetuksen 3 artiklassa määriteltäisiin, mistä osista komission yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa perustama ja operoima metsien tilan -seurantajärjestelmä koostuisi. Artiklassa kuvattaisiin komissiota koskevat säännöt ja vastuut sekä valtuutettaisiin Euroopan ympäristövirasto toimimaan komission apuna asetuksen toimeenpanossa.

Artiklan 3 mukaan metsien seurantajärjestelmä koostuu sähköisistä tietokannoista ja paikkatietojärjestelmistä, ja sen on mahdollistettava metsätietojen vaihto ja yhdistäminen muihin sähköisiin tietokantoihin ja paikkatietojärjestelmiin. Metsien seurantajärjestelmällä on varmistettava metsätietojen säännöllinen ja järjestelmällinen kerääminen Copernicus Sentinel -satelliittien tai muiden vastaavien järjestelmien avulla sekä in situ -tietojen kerääminen seurantapaikkojen verkoston kautta.

4 artikla – metsäyksiköiden maantieteellisesti täsmällinen tunnistusjärjestelmä

Asetuksen 4 artiklassa määritettäisiin vaatimukset sekä aikataulu maantieteellisesti täsmälliselle tunnistusjärjestelmälle metsäyksiköiden kartoittamista ja paikallistamista varten koko EU:n alueella. Tunnistusjärjestelmän on mahdollistettava metsäalueiden ja muun puustoisien maan tarkka kartoitus ja paikantaminen kaikkialla unionissa. Sen olisi myös mahdollistettava metsäyksiköiden tunnistaminen yksilöllisesti. Järjestelmän olisi niin ikään helpotettava niiden muutosten havaitsemista ja paikallistamista, joiden vuoksi maa, jolla on metsää, muuttuu maaksi, jolla ei ole metsää.

Artiklan 4 mukaan tunnistusjärjestelmän on oltava paikkatietojärjestelmä. Komissio perustaa tunnistusjärjestelmän ja päivittää sitä säännöllisesti ilma- tai satelliittiortokuvaukseen perustuvan tiedon pohjalta, ja järjestelmässä käytetään yhtenäistä standardia, joka takaa vähintään mittakaavan 1:100 000 kartoja vastaavan tarkkuuden.

Suomessa vastaavaa, tarkkaan paikkatietojärjestelmään perustuvaa metsätietoa tuottaa Suomen metsäkeskus. Metsäkeskus ei kuitenkaan toimita vuosittaista tietoa, kuten maantieteellisesti täsmällisen tunnistusjärjestelmän useimmissa metsätiedoissa edellytettäisiin. Suomen metsäkeskus tuottaa metsä- ja luontotietoa käytännön toimijoiden tarpeisiin. Tiedontuotannossa hyödynnetään mm. laserkeilausdataa ja ilmakuvia sekä maastossa mitattuja koaloja. Tietojen käsittelystä säädetään Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetussa laissa (419/2011) eli ns. metsätietolaissa. Valtaosa metsäkeskuksen keräämästä tiedosta on sähköisessä muodossa avoimesti saatavilla metsätietolain perusteella. Metsäkeskuksen aineisto pitää sisällään tietoa muun muassa metsien kasvupaikoista, puustosta, erityisen tärkeistä elinympäristöistä, vesiensuojelusta, metsätuhoista sekä metsien käytöstä. Avoimen metsä- ja luontotiedon yhteydessä ei luovuteta metsänomistajien henkilö- tai yhteystietoja. Tietoon pääsyä ei ole rajattu metsäalan toimijoille, vaan se on avointa kaikille.

5 artikla – metsätietojen keräämistä koskeva kehys

Asetuksen 5 artiklassa listattaisiin metsätiedot, jotka komissio tuottaisi standardisoidun datan pohjalta (5 artiklan 2 kohta ja liite I) sekä metsätiedot, joiden tuottaminen olisi jäsenvaltioiden

vastuulla harmonisoidun tiedon pohjalta (5 artiklan 3 kohta ja liite II). Komissiolle delegoitaisiin valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla voitaisiin muuttaa liitteessä I määriteltyjen indikaattoreiden sisältöä.

Komission tuottamat tiedot

Asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa ja liitteessä I määritellyt metsätiedot ovat: metsäalue, puuston latvuspeitto, metsätyyppi, metsien kytkeytyneisyys, neulas- ja lehtikato, metsäpalot, maastopalojen riskinarviointi ja häiriöt puuston latvuspeittävydessä.

Jäsenvaltioiden tuottamat tiedot

Asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa ja liitteen II mukaiset metsätiedot ovat puuntuotantoon käytettävissä oleva metsä ja metsä, jota ei voida käyttää puuntuotantoon; puuston tilavuus; vuotuinen nettokasvu; puuston rakenne; puulajijakauma ja lajirikkaus; eurooppalaiset metsätyypit; poistumat; kuollut puuaines; metsäluontotyyppien sijainti Natura 2000 –alueilla; yleisten metsälintujen määrä; iki- ja aarniometsien sijainti; suojellut metsäalueet; puutuotteiden tuotanto ja kauppa sekä metsäbiomassa bioenergiaa varten. Jäsenvaltioiden olisi kerättävä tiettyjen näistä tietojen osalta *in situ* –tietoja maastossa tehtävien mittausten perusteella yhdessä maanhavainnointitietojen ja muista tietolähteistä saatavien tietojen kanssa, jos niitä on saatavilla.

Luonnonvarakeskus (Luke) tuottaa valtakunnan metsien inventoinnilla (VMI) tietoa Suomen metsävaroista, metsien terveydentilasta ja monimuotoisuudesta sekä hiilivaroista ja niiden muutoksista. Osana valtakunnan metsien inventointia Suomessa tuotetaan jo nykyisellään pitkälti komission ehdotukseen sisältyvät tiedot, mihin ei kuitenkaan lukeudu iki- ja aarniometsien sijainti sekä yleisten metsälintujen määrä. VMI:n tuottama tieto pohjautuu tilastolliseen otantaan ja yli sadan muuttujan mittaamiseen vuosittain eri puolilla Suomea sijaitsevilta koealoilta. Tuloksia vuodesta 1921 alkaen voi tarkastella Luken tilastopalvelussa. Tietoa käytetään metsien käytön kestävyuden, hiilinielujen ja monimuotoisuuden seurantaan mm. kansainvälisessä raportoinnissa. Harmonisointia on edistetty puolestaan osana eurooppalaista ENFIN-metsäinventointiverkosta, jossa Luonnonvarakeskus toimii aktiivisesti.

6 artikla – oikeus olla käyttämättä komission tarjoamaa palvelua

Asetuksen 6 artiklassa annettaisiin jäsenvaltioille mahdollisuus tuottaa itse komission muuten tuottamat 5 artiklan 2 kohdassa mainitut metsätiedot. Jäsenvaltioiden tulisi vuosittain varmistaa, että aineisto täyttää laatuvaatimukset. Jäsenvaltioiden olisi arvioitava vuosittain kerättyjen tietojen laatua.

7 artikla – metsätietojen keräämistä koskeva kehys

Asetuksen 7 artiklassa säädettäisiin jäsenmaiden aikatauluista ja velvoitteista indikaattorien harmonisoinnista. Komission ja jäsenmaiden tulisi asettaa metsätiedot julkisesti saataville. Komission tulisi myös julkaista tiedot Euroopan metsien tietojärjestelmässä (FISE). Komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä muuttaakseen liitteen II indikaattoreiden sisältöä niiden mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen. Edelleen komissio valtuutettaisiin antamaan täytäntöönpanosäädöksiä koskien teknisiä sääntöjä ja menettelyjä asetuksessa tarkoitetun metsätiedon jakamisesta ja harmonisoinnista. Jäsenvaltioiden ja komission on asetettava tiedot julkisesti saataville avoimessa muodossa, joka on koneellisesti luettavissa ja jolla varmistetaan yhteensopivuus ja uudelleenkäytettävyys.

8 artikla – metsiä koskevat lisätiedot

Asetuksen 8 artiklassa säädettäisiin komission ja jäsenvaltioiden velvollisuudesta kerätä vaiheittain liitteessä III lueteltuja metsiä koskevia lisätietoja. Komissiolle säädettäisiin mahdollisuus antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan menetelmät, mukaan lukien tekniset eritelmat, liitteessä III lueteltujen metsätietojen keräämistä varten ja täsmennetään siinä lueteltujen metsätietojen kuvaukset.

Liitteen III metsätiedot ovat muiden tekijöiden kuin tulipalojen aiheuttamat metsähäiriöt, maanpäällinen biomassa, metsän rakenne, muiden metsätuotteiden kuin puutuotteiden arvo, metsäluontotyyppien sijainti Natura 2000 -alueiden ulkopuolella, metsien luonnonmukaisuuden luokat, haitallisten vieraslajien esiintyminen, muun kasvillisuuden kuin puiden monimuotoisuus, uhanalaiset lajit ja muu puustoinen maa.

9 artikla – yhteensopivat tietojen tallennus- ja vaihtojärjestelmät sekä 10 artikla – tietojen laadunvalvonta

Asetuksen 9 ja 10 artiklassa säädettäisiin tietojen tallennus- ja siirtojärjestämistä, joista komissio voisi antaa antaisi tarkentavia täytäntöönpanosäädöksiä. Samoin komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä 10 artiklan 3 kohdan nojalla täydentääkseen asetusta asettamalla tarkkoja standardeja liittyen tietoa koskevaan laadunvalvontaan. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä seurantapaikkojen maantieteellisesti täsmälliseen sijaintiin liittyvien tietojen luottamuksellisuuteen liittyvistä suojoitoimista.

Artiklan 9 1 kohdan mukaan komissio ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä kehittääkseen yhteensopivia tietojen tallennus- ja vaihtojärjestelmiä metsätietojen keräämistä ja jakamista varten. Artiklassa 10 säädettäisiin siitä, että komissio ja jäsenvaltiot vastaavat metsien seurantajärjestelmässä keräämiensä ja jakamiensa metsätietojen laadusta ja täydellisyydestä. Jos arviointi osoittaa, että tiedoissa on puutteita, jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisia korjaavia toimia.

3 luku – yhdennetty hallinto

11 artikla – koordinointi ja yhteistyö sekä 12 artikla – kansalliset yhteyshenkilöt

Asetuksen 11 ja 12 artikloissa vahvistettaisiin säännöt ja periaatteet yhteistyöstä sekä koordinaatiosta. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa toimivaltaisten viranomaisten osallistuminen työryhmiin sekä nimettävä kansallinen yhteyshenkilö, jonka tulisi varmistaa tiedonsiirto komissiolle. Yhteyshenkilön tehtävänä olisi erityisesti koordinoida metsätietojen valmistelua ottaen huomioon kaikki toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien katastrofiriskien ehkäisemisestä ja hallinnasta vastaavat viranomaiset sekä koordinoida asiaankuuluvien asiantuntijoiden osallistumista komission ja muiden asiaankuuluvien elinten järjestämiin asiantuntijaryhmän kokouksiin.

Artiklan 11 mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä keskenään yhteistyötä ja koordinoitava toimiaan metsätietojen laadun, ajantasaisuuden ja kattavuuden parantamiseksi. Tällaisen yhteistyön ja koordinoinnin on perustuttava avoimeen tieteelliseen keskusteluun, ja sen tavoitteena on oltava tieteellisten lausuntojen puolueettomuuden edistäminen. Artiklan 11 mukaan komissio tukisi pyynnöstä jäsenvaltioita niiden vapaaehtoisten yhdennettyjen pitkän aikavälin metsäsuunnitelmien laatimisessa tai mukauttamisessa antamalla tietoja perustana olevan tieteellisen tietämyksen tilasta ja helpottamalla tietämyksen ja hyvien käytänteiden vaihtoa.

13 artikla – vapaaehtoiset integroidut pitkän aikavälin suunnitelmat

Asetuksen 13 artiklassa annettaisiin jäsenvaltioille vapaaehtoisesti mahdollisuus kehittää tai mukauttaa olemassa olevia pitkän aikavälin kansallisia metsäsuunnitelmia liitteen IV vaatimusten mukaisesti. Jäsenvaltioita kannustetaan laatimaan yhdenmukaisia pitkän aikavälin metsäsuunnitelmia tai mukauttamaan nykyisiä yhdenmukaisia pitkän aikavälin metsäsuunnitelmiaan tai -strategioitaan ottaen huomioon keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymät, mukaan lukien mutta ei yksinomaan vuoteen 2040 ja 2050 saakka.

Suomessa Kansallinen metsästrategia sisältää Suomen metsäpolitiikan keskeiset linjaukset ja toimii lakisääteisenä metsäohjelmalla. Metsälain (1093/1996, 26 §) mukaan maa- ja metsätalousministeriö laatii kansallisen metsäohjelman yhteistyössä muiden ministeriöiden, metsälää edustavien ja muiden tarpeellisten tahojen kanssa. Ohjelman päämääränä on lisätä metsien monipuolista käyttöä ja niistä kertyvää hyvinvointia kestävän kehityksen periaatteita noudattaen. Maakuntatason tavoitteet ja kehittämistarpeet on kirjattu alueellisiin metsäohjelmiin.

4 luku – loppusäännökset

14 artikla – siirretyn säädösvallan käyttäminen

Säädösvallan siirtoa eli delegoituja säädöksiä koskevasta menettelystä säädettäisiin asetuksen 14 artiklassa. Komission ehdotuksen mukaan komissio voisi delegoidulla säädöksillä muuttaa asetuksen liitteiden I ja II metsätietojen sisältöä. Asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan komissio voisi muuttaa liitteen I indikaattoreiden sisältöä. Metsätiedot on lueteltu 5 artiklan 2 kohdassa, mutta niiden sisällöstä säädetään tarkemmin liitteessä. Samoin 7 artiklan 5 kohdan mukaan komissio voisi delegoidulla asetuksella muuttaa liitteen II sisältöä mukauttaakseen sitä teknisen ja tieteellisen kehityksen johdosta. Näiden lisäksi komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä 10 artiklan 3 kohdan nojalla asettaakseen tarkkoja standardeja liittyen tietoa koskevaan laadunvalvontaan.

15 artikla – komiteamenettely

Komiteamenettelystä säädettäisiin asetuksen 15 artiklassa. Komissio voisi antaa täytäntöönpanoa koskevia säädöksiä asetuksen 7 artiklan 5 kohdan nojalla (metsätiedon jakaminen ja harmonisointi), asetuksen 8 artiklan 3 kohdan nojalla (liitteen III metodologian ja indikaattoreiden tarkempi määrittely), asetuksen 9 artiklan 2 kohdan nojalla (tiedon säilyttämisen yhdenmukaisuus) sekä 10 artiklan 4 kohdan nojalla (tiedon laadun arviointi) Täytäntöönpanosäädökset annettaisiin komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä noudattaen.

16 artikla – uudelleentarkastelu

Ehdotuksen 16 artiklan mukaan asetusta tarkastellaan kaikilta osin uudelleen ja komissio antaa raportin Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen täytäntöönpanosta viisi vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen.

Komission ehdotus ja Suomen nykyinen metsätietojärjestelmä

Suomen nykyisen järjestelmän näkökulmasta keskeisiä ovat ehdotuksen artikkelit 4 ja 5. Artiklat loisivat uuden EU-tason maantieteellisesti täsmällisen tunnistusjärjestelmän sekä edellyttäisivät uusia metsätietoja nykyiseen valtakunnan metsien inventointiin nähden.

Suomen metsäkeskuksen nykyistä, tarkkaan paikkatietoon perustuvaa järjestelmää ja sen tuottamia tietoja on pidetty tietosisällöltään sekä tarkkuudeltaan riittävänä. Siksi ei ole tarkoituksenmukaista, että Suomi tuottaisi itse maantieteellisesti täsmällisen tunnistusjärjestelmän metsätiedot, kuten ehdotuksen artikla 6 mahdollistaisi.

Pääosa artiklan 5 edellyttämistä metsätiedoista voidaan tuottaa kohtuullisella lisätyöllä ehdotuksen edellyttämässä muodossa, pois lukien vanhojen ja luonnontilaisten metsien eli iki- ja aarniometsien sijainti.

Artiklassa 8 säädettäisiin komission ja jäsenvaltioiden velvollisuudesta kerätä vaiheittain liitteessä III lueteltuja metsiä koskevia lisätietoja. Nämä täytäntöönpanosäädöksillä tarkennettavat metsätiedot olisivat monelta osin uusia ja niiden tuottaminen vaatisi paljon kehitystyötä.

Komission pysyvän metsäkomitean uudistaminen

Komissio julkaisi seurantakehystä koskevan ehdotuksen kanssa samassa yhteydessä ehdotuksen (COM(2023) 727 final) komission pysyvän metsäkomitean uudistamisesta. Ehdotus muuttaisi neuvoston päätöstä pysyvän metsäkomitean perustamisesta (89/367/EEC). Ehdotus muuttaisi pysyvän metsäkomitean nimen pysyväksi metsä- ja metsätaloustyöryhmäksi. Erityisesti komitean tarkoitus olisi avustaa komissiota EU:n metsästrategian 2030 toimeenpanossa ja neuvoo komissiota metsien ja metsätalouden roolista muiden EU:n tavoitteiden osalta. Tämän lisäksi olisi tarkoitus edistää komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tiedonvaihtoa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Asetusehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö): Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 191 artikla koskee EU:n ympäristöpolitiikkaa. Sen mukaan Euroopan unioni edistää seuraavien tavoitteiden saavuttamista: ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen; ihmisten terveyden suojeleminen; luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen. Neuvosto päättää ehdotuksesta määräenemmistöllä.

Komissio katsoo perusteluissaan, että kyseinen oikeusperusta muodostaa perustan EU:n toimenpiteille, joilla suojellaan metsäekosysteemien luonnonperintöä. Komissio katsoo, että metsien seurantakehys tarjoaa tietoa, jonka avulla voidaan seurata metsiin liittyviä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (European Green Deal) tavoitteita ja kehittää toimintapolitiikkoja metsäekosysteemien suojelemiseksi. Edelleen komissio toteaa, että ympäristö on EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluva ala, joten EU:n toiminnassa on noudatettava toissijaisuusperiaatetta. Komissio on perustellut unionin toimivaltaa metsiin liittyvissä asioissa asetusehdotuksen johdanto-osan 25 perustelukappaleessa. Komissio katsoo, että unionilla on monenlaista toimivaltaa, joka voi liittyä myös metsiin, esimerkiksi ilmaston, ympäristön, maaseudun kehittämisen ja katastrofien ehkäisyn alalla. Komissio katsoo, että näillä unionin jaetun toimivallan aloilla metsät ja metsätalous eivät kuulu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvosto toteaa, että EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. EU:lla on kuitenkin toimivaltaa ympäristö-, maatalous- ja energiasektoreilla, jotka joko suoraan tai välillisesti vaikuttavat metsiin. Komission asetusehdotuksen osalta oikeusperustaksi on ehdotettu ympäristöpolitiikkaa koskevaa oikeusperustaa (SEUT 192(1) artikla). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti valtioneuvosto kiinnittää oikeusperustaa koskevassa arviossaan huomionsa siihen, että säädöksen oikeusperusta on perusteltava objektiivisin seikoin ja säädökselle on pyrittävä löytämään sen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön määräävä yksi oikeusperusta. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotuksen oikeusperusta (SEUT 192 artiklan 1 kohta) on lähtökohtaisesti asianmukainen, sillä ehdotuksella osaltaan myötävaikutetaan SEUT 191 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Jatkokäsittelyssä tulisi kuitenkin vielä arvioida tarkemmin ehdotetun sääntelyn ulottuvuutta, yksityiskohtaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta suhteessa jäsenvaltioiden päätäntävaltaan metsäpolitiikassa. Valtioneuvosto korostaa, että metsäpolitiikka kuuluu jatkossakin jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, SEU, 5 artiklan 3 kohta) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos ja siltä osin, kuin suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Periaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla.

Komissio toteaa perusteluissaan unionintasoisien toimenpiteiden olevan perusteltu metsämarkkinoiden laajuuden ja rajat ylittävän luonteen vuoksi. Samoin komissio korostaa ilmastonmuutokseen liittyviä riskejä, jotka edellyttävät unionin politiikan ja lainsäädännön seuranta- ja politiikan muutostarpeiden ennakoimista mukaan lukien politiikkatavoitteiden saavuttamisen näkökulma. Komission mukaan ehdotetut EU-tason toimet ovat perusteltuja myös toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Asetusehdotuksen mukaan komissio pyrkii vastaamaan metsiin kohdistuviin uhkiin kattavalla, korkeatasoisella monitorointijärjestelmällä, joka käsittäisi EU-maiden kaikki metsät ja muut metsäiset maa-alueet. Ehdotuksen mukaan nykyisellään käytössä ei ole riittävästi harmonisoitua tietoa. Tämän pyrkimyksen voidaan sinänsä katsoa edellyttävän EU:n tasoisia toimenpiteitä. Toisaalta Suomessa on jo nykyisin laajat ja kattavat metsävarojen seurantatiedot ja Suomea voidaan pitää alalla edelläkävijänä. Eri jäsenvaltioissa seurantajärjestelmissä on kuitenkin eroja, tämän vuoksi ajallisesti ja sisällöllisesti yhteneväisen seurantatiedon kokoaminen EU-tasolle on puutteellisesti toteutettavissa ilman EU-tason toimia. Valtioneuvosto katsoo, että harmonisoidusta metsien tilan seurannasta on tarkoituksenmukaista säätää EU:n tasolla ja asetusehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Suhteellisuusperiaate

Unionin toiminnan laajuuden ja intensiteetin asianmukaisuutta arvioidaan puolestaan suhteellisuusperiaatteen avulla. Suhteellisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo asetusehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi, koska ehdotus komission mukaan rajoittuu sellaisiin

asioihin, jotka ovat edellytyksenä asetuksen tavoitteiden riittävälle täytäntöönpanolle. Komissio korostaa, että jäsenvaltiot olisivat velvoitettuja keräämään vain sellaista metsiin liittyvää tietoa, mikä on yhteydessä EU:n lainsäädäntöön ja politiikkatavoitteisiin. Samoin komissio korostaa asiakokonaisuuden rajat ylittävää ulottuvuutta. Edelleen komissio toteaa, että metsänhoitoon liittyvien operatiivisten valintojen osalta toimivaltaa ei siirtyisi unionille.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen nojalla kerättävän tiedon ja sen tarkkuustason tulisi perustua ja rajautua ehdotetun oikeusperustan nojalla tarvittaviin tietoihin. Jos kerättävä tieto ei ole välttämätöntä ympäristö- ja ilmastoystistä, ei siitä tulisi säätää metsien tilan seurantaan koskevassa asetuksessa.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

Toimivallan siirrolla tarkoitetaan sekä säädösvallan siirtoa että täytäntöönpanovallan siirtoa komissiolle. SEUT 290 artiklassa on määräykset säädösvallan siirrosta ja sen nojalla annettavista delegoiduista säädöksistä. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten tiettyjä, muita kuin se keskeisiä osia.

Täytäntöönpanovallan siirrosta säädetään puolestaan SEUT 291 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaisesti sellaisissa tilanteissa, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti neuvostolle. Samoin kuin säädösvallan siirron kohdalla, myöskään täytäntöönpanovaltaa ei voida siirtää säädöksen keskeisten osien osalta.

Ehdotetun toimivallan siirron osalta on vaikea tässä vaiheessa täsmällisesti arvioida, millaista ja kuinka pitkälle menevää tulevaisuudessa annettava sääntely olisi ja millaisia vaikutuksia sillä olisi erityisesti metsäpolitiikan näkökulmasta. Komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan liittyen 7 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti annettavat säädökset saattaisivat johtaa liian pitkälle menevään ja liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ehdotuksen tavoitteisiin nähden, erityisesti siltä osin kuin se koskee liitteen II metsätietoja. Valtioneuvosto korostaa sitä, että täytäntöönpanovallan siirtoa koskevalla sääntelyllä, varsinkin 8 artiklan 3 kohdan (liitteen III metodologian ja indikaattoreiden tarkempi määrittely) osalta, voisi olla tässä vaiheessa hankalasti ennakoitavia hallinnollisia- ja kustannusvaikutuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että toimivallan siirtäminen komissiolle metsien tilan seurantaan koskevan asetuksen yhteydessä olisi sinänsä perusteltua, mutta asetuksen valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirron tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Ehdotettua toimivallan siirtoa on vielä tarkasteltava huolellisesti ehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Lainsäädäntöehdotuksen välittömät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin hallintoon ja toimivaltaisiin viranomaisiin. Taloudelliset vaikutukset ovat valtioneuvoston arvion mukaan

lähtökohtaisesti lainsäädännön vaatimusten täyttämistä syntyviä hallinnollisia sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan liittyviä kustannuksia.

Komission vastuulla olevista lisätehtävistä aiheutuvat kustannukset katettaisiin EU:n LIFE-ohjelmasta, samoin kuten Euroopan ympäristökeskukselle uskotut tehtävät (määrärahojen uudelleenjakamisella). EU:n tutkimus- ja innovaatiopuiteohjelmasta (Horisontti Eurooppa) osin rahoitettavan tulevan t&i-kumppanuuden ”Metsä ja metsätalous kestävää tulevaisuutta varten” tarjoamien mahdollisuuksien olisi myös edelleen edistettävä parannettujen, johdonmukaisten ja ajantasaisten metsätietojen kehittämistä jäsenvaltioissa.

Komission vaikutusarvio

Komission vaikutusarvioinnissa Suomelle koituvia suhteellisia kustannuksia ei ole arvioitu erityisen suuriksi. Komission vaikutusarvioinnissa EU-jäsenvaltiot on jaettu aiheutuvien kustannusten perusteella kolmeen ryhmään. Suomi kuuluu näistä kolmanteen ryhmään eli maihin, joille on tyypillistä metsätalouden suuri rooli ja kehittynyt metsien tilan seurantajärjestelmä. Tämän ryhmän maille kustannukset olisivat pienemmät kuin muille eikä usean metsätiedon kohdalla edellytetystä viiden vuoden tarkasteluajavälistä olisi suuria kustannuksia. Komission vaikutusarvion mukaan esimerkiksi harmonisoitujen määritelmien ottaminen käyttöön maksaisi muuttujaa kohden 10 000 euroa. Komissio kuitenkin toteaa, että metsäluontotyyppien sekä vanhojen ja luonnontilaisten metsien kartoittaminen toisi joitakin lisäkustannuksia erityisesti metsäisissä maissa.

Taloudelliset vaikutukset vanhojen metsien kartoittamisesta

Valtioneuvosto katsoo, että komission vaikutusarvio ei kuvaa riittävästi iki- ja aarniometsien eli vanhojen ja luonnontilaisten metsien kartoittamisen kustannuksia, sillä se vaatii maastossa tapahtuvaa havainnointia samalla kun tarkastelun kohteena olevat pinta-alat ovat Suomessa laajat. Metsähallitus on varautunut runsaan 4 miljoonan euron kustannukseen metsätalouden taseessa olevien vanhojen metsien kartoittamiseksi. Metsähallituksen metsätalouden taseessa on noin 28 % suojelualueiden ulkopuolella olevasta metsä- ja kitumaan alasta. Jos vanhojen metsien inventointikustannus olisi myös yksityismetsien osalta sama kuin Metsähallituksen mailla, valtioneuvosto toteaa, että vanhojen metsien kartoitus voisi maksaa noin 15 miljoonaa euroa. Kustannus voi olla merkittävästi suurempikin, koska yksityismetsissä on tehty aiempia kartoituksia vähemmän kuin Metsähallituksen metsissä.

Hallinnolle ja viranomaisille aiheutuvat resurssitarpeet

Kaikkia hallinnolle ja viranomaisille aiheutuvia kustannuksia ei ole vielä pystytty arvioimaan, sillä ehdotus jättää teknisiä yksityiskohtia avoimeksi. Ehdotuksen vaatimukset ovat lähtökohtaisesti voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja kansalliseen seurantajärjestelmään verrattuna laajemmat sekä yksityiskohtaisemmat. Tämä voisi edellyttää nykyistä vahvempia resursseja asetuksen toimeenpanoon. Resurssitarpeita ehdotus aiheuttaisi ainakin maa- ja metsätalousministeriössä, ympäristöministeriössä sekä Luonnonvarakeskuksessa, Suomen ympäristökeskuksessa, Metsähallituksessa ja mahdollisesti Metsäkeskuksessa.

Ehdotuksen aiheuttamat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien sekä valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Mahdollisista lisäresursseista tehdään tarvittaessa päätökset normaalisti osana julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita.

Hallinnolliset vaikutukset

Ehdotus lisäisi hallinnon sekä toimivaltaisten viranomaisen hallinnollista taakkaa Tämä johtuisi esimerkiksi komissiolle siirrettävien tietojen laajuudesta sekä vaatimuksesta nimittää kansallinen yhteyshenkilö. Uudet velvoitteet kasvattaisi seurannan, valvonnan ja raportoinnin määrää, mikä johtuisi varsinkin niistä metsätiedoista, joita Suomi ei vielä kerää ja raportoi

Lainsäädännölliset vaikutukset

Kyseessä on asetus, joten se on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa lainsäädäntöä.

Ehdotukseen ei lähtökohtaisesti ole tunnistettu liittyvän merkittäviä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita. Saattaa kuitenkin olla tarpeen säätää kansallisessa lainsäädännössä asetuksen 12 artiklassa tarkoitettua kansallisesta yhteyshenkilöstöstä. Samoin on tarkoituksenmukaista jatkossa arvioida toimivaltaiseen viranomaiseen liittyviä mahdollisia sääntelytarpeita.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksen voitaisiin nähdä lisäävän tietoa muun muassa ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta sekä luonnon monimuotoisuudesta. Näin se voisi edistää niihin liittyviin tavoitteisiin pääsyä. Jos tietopohja ei kuitenkaan ole riittävän laadukasta tai vertailukelpoista EU-tasolla, se vähentää mahdollisuuksia käyttää tietoja päätöksenteon tukena.

Vaikutukset toimijoille

Ehdotuksen ei katsota aiheuttavan suoria kustannuksia toimijoille. Metsäalan toimijoiden ja sidosryhmien näkökulmasta Suomessa metsätietoa on monilta osin hyvin saatavilla jo nykyisellään. Tietoon pääsyä ei ole rajattu metsäalan toimijoille, vaan se on avointa kaikille. EU-tason järjestelmän luominen saattaisi tuoda epävarmuutta kansallisen järjestelmän kehitysnäkymistä ja roolista. Jatkovalmistelussa tulisikin tarkentaa, minkälaisia muutoksia käytännön toimijoiden näkökulmasta uuden järjestelmän luominen voisi aiheuttaa.

Komission mukaan suurin osa asetusehdotuksen hyödyistä on välillisiä, kuten yrityksille, metsien hoitajille, hallinnoille ja suurelle yleisölle metsiin liittyvän tiedon etsimisestä aiheutuvan hallinnollisen taakan keventäminen Euroopan digitaalistrategian mukaisesti. Ehdotus toteaa lisäksi, että luotettavan datan julkinen saatavuus voi myös helpottaa metsätietojen käyttöä tiedeyhteisöjen, päätöksentekijöiden ja metsäteollisuuden parissa ja johtaa uusien datapohjaisten palvelujen kehittämiseen innovatiivisissa pk-yrityksissä.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio viittaa asetusehdotuksen perusteluissa perusoikeuksien osalta EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklaan, joka koskee ympäristönsuojelua. Komissio katsoo, että ehdotus auttaisi ylläpitämään oikeutta ympäristönsuojelun korkeaan tasoon ja edistäisi ympäristönlaatua kestäväen kehityksen periaatteen mukaisesti.

Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken (HE 309/1993 vp.) Komission aloitteella on liittymäpintaa erityisesti ilmastopolitiikan edistämiseen. Näin ollen ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa edistävän perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Asetusehdotus sisältää metsien tilan seurantajärjestelmän perustamiseen sekä yleisön tiedonsaantiin liittyviä säännöksiä. Ehdotetuilla säännöksillä on merkitystä perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen ja 10 §:n 1 momentin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojaan ehdotuksella on liityntä siltä osin kuin kerättävät metsien tilaa koskevat tiedot olisivat yhdistettävissä luonnollisen henkilön omistuksessa tai hallinnassa oleviin metsiin sijaintitiedon perusteella. Asialla on merkitystä Suomessa, koska monien luonnollisten henkilöiden omistuksessa tai hallinnassa on metsää.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Tällaiset syyt voivat liittyä esimerkiksi yksityisyyden suojaan, liikesalaisuuksiin tai valtakunnan turvallisuuteen. Julkisuusperiaatetta toteuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki.

Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, jotka ovat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Tämä asetusehdotus edellyttäisi paikkatietojärjestelmään perustuvan täsmällisen tunnistusjärjestelmän rakentamista eli kyseessä olisi karttapohjainen järjestelmä. Suomen oloissa tämä tarkoittaisi, että kerättävä tieto olisi osin henkilötietoa. Toisaalta Suomea sitovat EU- ja kv-velvoitteet edellyttävät ympäristötietojen laajaa saatavuutta.

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (esim. PeVL 38/2016 vp ja s. 4, PeVL 5/2017 vp). Tällaista sääntelyä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä yleinen tietosuojasäätös) sekä mainittua EU-asetusta täydentävä ja täsmentävä tietosuojalaki (1050/2018).

Yleisen tietosuojasäätöksen 86 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely ja virallisten asiakirjojen julkisuus voidaan sovittaa yhteen unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Metsien tilan seurantaan koskevat tiedot ovat ympäristötietoja, joiden saatavuutta koskee ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (jäljempänä ympäristötietodirektiivi). Ympäristötietodirektiivi mahdollistaa ympäristötietojen avoimesta saatavuudesta poikkeamisen henkilötietojen suojan vuoksi ympäristöpäästöjä koskevia tietoja lukuun ottamatta (4 artiklan 2 kohdan f alakohta). Ympäristötietodirektiivin poikkeuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti vertaamalla tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua sen epäämällä saavutettaviin etuihin siten, että tietojen saatavuus on pääsääntö (4 artiklan 2 kohta). Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei julkisten ympäristötietojen luovuttamista voida rajoittaa tietosuojaan liittyvin perustein. Ympäristötietodirektiivi mahdollistaa tietopyynnön epäämisen, kun kyseessä on mm. tilastosalaisuuden säilyttämistä koskeva yleinen etu (4 artiklan 2 kohdan d alakohta).

Asetusehdotukseen liittyvä metsien tilan seurantaan liittyvä tieto ei kaikilta osin olisi paikkatietoa. Metsien tilan seurantaan koskevat tiedot voidaan katsoa tilasto- ja tutkimustiedoksi. Julkisuuslain 24 §:n mukaan tutkimuksen perusaineistot ovat tietyin edellytyksin salassa pidettäviä tietoja.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 (luonnon- ja ympäristönsuojelu) ja 15 (maa- ja metsätalous) kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ympäristöneuvosto kävi asetusehdotuksesta periaatekeskustelun 18.12.2023

Maatalous- ja kalastusneuvosto keskusteli ehdotuksesta 23.1.2024.

Neuvoston metsätaloustyöryhmän ad hoc -työryhmä aloitti ehdotuksen käsittelyn 5.2.2024

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmän valmistelua on koordinoanut maa- ja metsätalousministeriö. Valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia.

Asetusehdotus esiteltiin ympäristö- ja metsäjaostoille 5.12.2023.

Ehdotus käsiteltiin metsä- ja ympäristöjaostojen yhteiskokouksessa 31.1.2024.

U-kirjelmän käsittely EU-ministerivaliokunnassa 9.2.2024

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä asetusehdotuksen tavoitetta tukea näyttöön perustuvaa päätöksentekoa ja edistää metsävaratiedon avointa saatavuutta. Valtioneuvosto kannattaa niin ikään johdonmukaisen ja laadukkaan metsätiedon keräämistä. Valtioneuvoston mukaan erityisen tärkeää on kansallisen tason trendien seurannan mahdollistavan metsätiedon harmonisointi EU-tasolla.

Valtioneuvosto katsoo, että metsäluonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen seurantaan parantamalla on tärkeää ja samalla osa ilmastonmuutoksen torjuntaa. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin riittävällä tavalla huomioida jäsenvaltioiden keskinäiset eroavaisuudet ja olosuhteiden muutokset. Lisäksi tulisi tarkentaa, miten kerätyt metsätiedot tuovat konkreettista lisäarvoa ja tukevat asetusehdotuksen tavoitteita.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomi on sitoutunut toimittamaan tilastotietoa EU:n ja kansainvälisiin metsiin liittyviin prosesseihin, mutta tarpeetonta hallinnollista taakkaa päällekkäisistä raportoinneista on vältettävä. Raportoinnin tulisi myös palvella mahdollisimman hyvin eri toimijoiden tarpeita.

Maantieteellisesti tarkka tunnistusjärjestelmä

Valtioneuvosto tukee uusien menetelmien kehittämistä ja hyödyntämistä osana EU:n seurantakehikkoa. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ensisijaisena tavoitteena tulisi olla, että jäsenvaltiotasolta tilastotietoa hyödynnettäisiin laajemmin ehdotetun karttajärjestelmän sijaan. Karttajärjestelmän hyödyllisyyttä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon karttapohjaisten tietojen ja niiden tulkinnan luotettavuuteen nykyisellään liittyvät haasteet. Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota aineiston riittävän laadun varmistamiseen. Tämä on erityisen tärkeää, sillä

järjestelmä on tarkoitettu laajan joukon käyttöön jäsenvaltioista maanomistajiin ja yrityksiin. Samalla aineiston laatuun liittyvät vastuukysymykset tulisi määritellä tarkasti ottaen huomioon, että tietoa on tarkoitus käyttää laajasti muun muassa tutkimuksessa, seurannassa ja markkinaehtoisessa toiminnassa.

Nykyisten järjestelmien hyödyntäminen

Valtioneuvoston mukaan EU:n metsien tilan seurantajärjestelmän tulisi perustua mahdollisuuksien mukaan olemassa oleviin valtakunnan metsien inventointitietojen harmonisoitiin. On tärkeää, että uudessa sääntelyssä otettaisiin huomioon mahdollisuus hyödyntää Suomessa jo käytössä olevia seurantatietoja ja -järjestelmiä. Uusi kerättävä tietovaranto ei saisi syrjäyttää jo nyt kerättyä laadukasta kansallista tietoa ja pitkiä aikasarjoja.

Valtioneuvoston mukaan ehdotuksen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia tulisi pyrkiä rajaamaan. Valtioneuvosto toteaa, että erityisiä lisäkustannuksia aiheuttaisi vanhojen ja luonnontilaisten eli iki- ja aarniometsien kartoittaminen.

Oikeusperusta

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotuksen oikeusperusta (SEUT 192 artiklan 1 kohta) on lähtökohtaisesti asianmukainen, sillä ehdotuksella osaltaan myötävaikutetaan SEUT 191 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Jatkokäsittelyssä tulisi kuitenkin vielä arvioida tarkemmin ehdotetun sääntelyn ulottuvuutta, yksityiskohtaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta suhteessa jäsenvaltioiden päätäntävaltaan metsäpolitiikassa. Valtioneuvosto korostaa, että metsäpolitiikka kuuluu jatkossakin jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan.

Tietosuojakysymykset

Valtioneuvosto huomauttaa, että metsien tilan seuranta koskevat tiedot olisivat osin tilastotietoa. Tiedon luotettavuuden varmistamiseksi olisi tärkeää, että tilaston perusaineistot, ml. kerättyjen koealojen sijaintitiedot, olisivat salassa pidettäviä (ns. tilastosalaisuus) EU:n tilastoasetuksen mukaisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen suhdetta EU:n tilastoasetukseen, ympäristötietodirektiiviin sekä tietosuojasääntelyyn selkeytetään ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto korostaa, että vaikka asetusehdotuksella ei luoda uusia velvoitteita henkilötietojen keräämiseksi, sillä olisi kuitenkin välillinen yhteys myös henkilötietoihin, koska tarkat karttatiedot ovat usein Suomessa yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön silloin, kun kiinteistön omistus tai hallintaoikeus kuuluu luonnolliselle henkilölle (=henkilötietoja). Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että asetusehdotus on myös henkilötietojen suojaan liittyvien EU:n tietosuojasäätöjen säännösten mukainen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen lähtökohtaa, että metsätietojen jakamisessa huomioidaan mahdolliset turvallisuusnäkökulmat.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

Komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan liittyen valtioneuvosto korostaa liitteen II metsätietoihin liittyvien muutosten ennakoinnin haasteita. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella liitteen II mukaisten indikaattoreiden muuttamiseen delegoiduilla säädöksillä. Samoin valtioneuvosto korostaa sitä, että täytäntöönpanovallan siirtoa koskevalla sääntelyllä,

varsinkin 8 artiklan 3 kohdan (liitteen III menetelmien ja metsätietojen tarkempi määrittely) osalta, voisi olla tässä vaiheessa vaikeasti ennakolta arvioitavia hallinnollisia ja kustannusvaikutuksia. Ehdotettua toimivallan siirtoa on vielä tarkasteltava huolellisesti ehdotuksen jatkoneuvotteluissa ja samalla tulisi kiinnittää huomiota sen tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen.

Jäsenvaltioiden vapaaehtoiset metsäsuunnitelmat

Valtioneuvoston mukaan jäsenvaltioiden vapaaehtoiset metsäsuunnitelmat osaltaan edistävät metsiin liittyvien tavoitteiden saavuttamista EU:ssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden metsäsuunnitelmat säilyvät vapaaehtoisina, kuten komissio on nyt esittänyt. Jäsenvaltiot voivat myös tukea toisiaan parhaiden käytänteiden vaihtamisessa näiden metsäohjelmien tai -strategioiden valmistelussa ja toteutuksessa sekä tehdä samalla kansallisia metsiin liittyviä tavoitteitaan tunnetuksi laajalti.

Pysyvän metsäkomitean uudistaminen

Valtioneuvosto katsoo, että komission pysyvällä metsäkomitealla tulee olla keskeinen ja kokonaisvaltainen rooli EU:n metsäasioiden käsittelyssä.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan ehdotuksiin tarvittaessa neuvotteluiden edetessä.