

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/185/03/2017

10.2.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitelty asian taustaa, nykytilaa ja tavoitteita. Luonnoksesta käy yleisellä tasolla ilmi esitysluonnoksen kohderyhmät. Kansainvälisiä esimerkkejä on esitelty tiiviisti.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarviot ovat yleisellä tasolla kattavia, mutta niiden perusteella ei voi muodostaa kokonaiskuvaavaa metsätietojärjestelmän vaikutuksista. Esitysluonnoksessa ei ole suuntaa-antavia euromääräisiä vaikutusarvioita metsänomistajille, yrityksille tai julkiselle taloudelle. Ne tulisi lisätä esitykseen. Esitysluonnoksessa ei myöskään erotella lyhyen ja pidemmän ajan vaikutuksia. Suuntaa-antavat arviot esimerkiksi lyhyen aikavälin puukaupan vilkastumisesta ja pidemmän aikavälin puun tarjonnan lisääntymisestä tulisi lisätä luonnokseen. Kuvausta uudesta yritystoiminnasta ja sen vaikutuksista tulisi myös parantaa.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa julkisten ympäristötiedoiksi katsottavien metsätietojärjestelmän tietojen luovuttamisen ilman nykyisiä tietojenluovutusmenettelyjä. Lakiin lisättäisiin myös säännös, jonka mukaan maanomistaja voisi kuitenkin tietyin edellytyksin jatkossa vaatia kuviomuotoiset metsävaratiedot poistettavaksi metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä. Säännökset liittyvät pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteeseen tehostaa metsävaratietojen käyttöä ja Suomen komissiolta saamaan perusteltuun lausuntoon. Perusteltu lausunto koskee ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanoa. Euroopan komissio on käynnistänyt asiassa rikkomusmenettelyn Suomea vastaan.

Esitykseen sisältyy myös henkilötietojen suojaan liittyviä säännöksiä. Henkilötietojen luovuttaminen yksityisille toimijoille teknisen käyttöyhteyden avulla on nykyisin pääsääntöisesti mahdollista vain, jos siihen on maanomistajan suostumus. Esityksen mukaan luovutuksen perusteena voisi olla suostumuksen sijaan muukin laissa säädetty peruste. Lisäksi muutettaisiin säännöstä, joka koskee maanomistajien yhteystietojen luovuttamista suoramarkkinointiin lisäämällä yhteystietojen valinta-perusteisiin metsävaratietoihin liittyviä seikkoja.

Metsävaratietojen päivittämisessä ei nykyisin ole mahdollista hyödyntää ns. joukkoistettua tiedonkeruuta. Metsävaratietojen virheettömyyttä koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että metsäkeskus voisi vastaanottaa kenen tahansa toimittamia metsävaratietoja. Metsäkeskus voisi päivittää metsävaratietoja sellaisten tietojen perusteella, jotka se on arvioinut luotettaviksi.

2 Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty asian taustaa, nykytilaa ja tavoitteita. Kansainvälisiä esimerkkejä on myös käsitelty tiiviisti. Luonnoksesta käy yleisellä tasolla ilmi esitysluonnoksen kohderyhmät, mutta ryhmien lukumäärät ja kuvaukset ovat puutteellisia.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että EU:n komissio on antanut Suomelle virallisen huomautuksen siitä, että ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanossa on puutteita. Suomessa metsätietojärjestelmän sisältämiä tietoja on pidetty henkilötietoina riippumatta tietojen tarkemmasta sisällöstä. Suomen vastauksessa komissiolle todetaan, että hallitus on päättänyt ryhtyä toimenpiteisiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Esitysluonnoksesta ei ole suoraan pääteltävissä, että hilamuotoinen metsävaratieto riittää täyttämään direktiivin velvoitteet, mutta Suomessa on päätetty ottaa käyttöön kuviomuotoinen metsävaratieto.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksesta tulisi selvästi käydä ilmi, että direktiivin minimivaatimus on ylitetty. Kuviomuotoisen metsävaratiedon hyödyntämisen tärkeyttä on siinänsä selvitetty hallituksen esitysluonnoksessa. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole esitetty vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi, mikä on osin ymmärrettävää rikkomusmenettelyn aiheuttamien rajuusten vuoksi. Koska metsätietoja koskevan järjestelmän voi periaatteessa järjestää monilla tavoin, olisi esitysluonnoksessa voitu harkita myös muiden vaihtoehtojen kuvaamista. Esitysluonnoksessa voisi kuvata esimerkiksi sitä, että kaikki metsätoimijat hankkisivat kattavan metsätietojärjestelmän tiedot itse ja päivittäisivät sitä.

Hallituksen esitysluonnos on melko tekninen, eikä teksti ole kaikin osin ymmärrettävää yleiskieltä. Esitysluonnoksessa on kuitenkin jonkin verran taustainformaatiota, joka helpottaa asiakokonaisuuden hahmottamista. Vaikutustenarvioissa on monia teknisiä puutteita tekstien sijoitteluissa ja puuttuvien otsikoiden vuoksi. Vaikutusarvioita koskevat tekstit eivät noudata säädösvalmisteluohjeen (2007)¹ jaottelua (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous ja kansantalous). Esimerkiksi vaikutuksia metsänomistajiin on esitetty monessa eri kohdassa.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksen teksti on osin vaikeaselkoinen. Esitysluonnoksessa tulisi käyttää ymmärrettävää yleiskieltä ja noudattaa säädösvalmisteluohjetta (2007) tekstien otsikoinneissa ja sisällöissä.

Taloudelliset vaikutukset

2.2 Vaikutukset metsänomistajiin

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan metsäsektorin toimijoiden yhteydenotot maanomistajaan lisääntyvät ja maanomistajien saama neuvonta lisääntyy. Uusi teknologia mahdollistaa palveluiden markkinoinnissa nykyistä tehokkaamman kilpailuttamisen ja palvelujen laatu todennäköisesti paranee. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että maanomistajat saavat korkeamman tuoton metsään investoimalleen pääomalle metsienhoidon kohentuessa. Esitysluonnoksen mukaan uudistus voi parantaa pienten metsälöiden kysyntää.

¹http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

Arviointineuvosto katsoo, että lain vaikutukset ja vaikutusmekanismit on pääosin kuvattu yleisellä tasolla kattavasti esitysluonnoksessa. Ehdotetun lain taloudellisia vaikutuksia olisi kuitenkin voitu arvioida nykyistä järjestelmällisemmin, kuten yksilöimällä tarkemmin ne markkinoiden osa-alueet ja toimijat, joita lakimuutos koskee, sekä käsittelemällä tarkemmin lakimuutoksen vaikutuksia esimerkiksi raakapuumarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta. Luonnoksesta ei esimerkiksi käy selvästi ilmi metsänomistajien määrä, joita esitysluonnos koskee. Esitysluonnoksessa on tuotu asianmukaisesti esiin metsänomistajille koituvat suorat myönteiset vaikutukset kuten palvelujen paraneminen. Esitysluonnoksessa ei ole tuotu tässä kohdassa esiin, että hyvin tarkat tiedot metsänomistajien metsävaroista saattavat antaa informaatioedun puunostajille. Tällä voi olla merkitystä, mikäli puunostossa ei vallitse täysi kilpailu kaikilla alueilla. Luonnoksessa ei ole määrällisiä arvioita välillisistä vaikutuksista metsänomistajalle kuten esimerkiksi hakkuiden lisääntymisestä ja kasvavista kantorahatuloista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi edes karkealla tasolla, millaisia euromääräisiä hyötyjä vaihteluvälillä metsänomistajalle syntyy lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Väilillisistä vaikutuksista tärkeimmät tulisi huomioida. Tutkimuskirjallisuutta tai vähintään asiantuntija-arvioita tulisi hyödyntää.²

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on selvitetty maanomistajien halukkuutta estää kuviomuotoisen metsävaratiedon tallentaminen. Tämä on olennainen seikka; jos kovin moni haluaa estää kuviomuotoisen metsävaratiedon tallentamisen, aiheuttaa se kielteisen ulkoisvaikutuksen koko järjestelmälle. Palvelujen tarjoaminen voi heikentyä esimerkiksi niille metsäiloille ja metsätiloille, jotka sijaitsevat ei-metsävaratietoon tallennettujen metsien vieressä. Muille metsänomistajille koituvaa kielteistä ulkoisvaikutusta tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

2.3 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että yritysten saama hyöty riippuu siitä, kuinka moni maanomistaja haluaa estää kuviomuotoisen metsävaratiedon tallentamisen metsätietojärjestelmään. Kielto-oikeuden käyttäjiä arvioidaan olevan 2-44 prosenttia. Metsätietojen avaamisen arvioidaan synnyttävän uutta liiketoimintaa, ja se mahdollistaa uusien sähköisten palvelujen syntymisen. Esitysluonnoksen mukaan tämä luo edellytyksiä yksityiselle palveluntuotannolle. Metsäpalveluyrittäjille tulee uusia mahdollisuuksia palvelujen markkinointiin, ja se alentaa markkinoilletulon kynnystä.

Esitysluonnoksen mukaan metsätietojärjestelmä mahdollistaa metsänhoitotöiden ja puunhankinnan tehostamisen vähentämällä maastotyötä. Se mahdollistaa metsässä tehtävien toimenpiteiden paremman suunnittelun, minkä johdosta monimuotoisuus ja ympäristöasiat tulevat paremmin huomioiduksi. Myös korjuuvaurioita voidaan vähentää.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia on arvioitu yleisellä tasolla monipuolisesti. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan eritellä tai kuvata yrityksiä, joihin muutos kohdistuu. Uutta yritystoimintaa on kuvattu vähän, vaikka esimerkiksi ensiharvennuksiin voisi syntyä uusia palveluja. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole myöskään suuntaa-antavaa euromääräisiä arvioita yritysvaikutuksista.

² Tutkimusten ja selvitysten mukaan puun tarjontaan ja puukaupan vilkastumiseen vaikuttavat monet asiat. Puun tarjonnan pullonkaulat liittyvät moniin rakenteellisiin ongelmiin. Myös erilaiset ohjaukseen kuten vero- ja tukipolitiikka sekä sääntely vaikuttavat tarjontaan. Näin ollen yhden yksittäisen toimen vaikutusta tulisi arvioida kokonaisuuden osana. Kts. esimerkiksi MMM (2001): Metsätalokoon ja rakenteen kehittäminen - Työryhmän kannanotot Helsinki 2011. MMM (2012): Metsätalokoon ja rakenteen kehittäminen - Työryhmän loppuraportti Helsinki 2012. Määttä K. (2016): Biokaasu, Metsähake ja puupolttoaineet, Eräiden uusiutuvien energialähteiden sääntelystä ja sääntelyn kehittämistarpeista. PTT työpapereita 180, 2016. Ruotsissa on arvioitu, että metsänhoidon tehostuessa puunkasvu voisi lisääntyä pidemmällä aikavälillä 15-20 prosenttia nykyisestä. (Rosvall, O: Produktionspotentialen är betydligt högre än dagens tillväxt. Skogsskötsel för en framtid. Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift, Nummer 4/2007, Årgång 146.). Digitaalista metsävarojen arviointia koskevassa selvityksessä (Skogsstyrelsen: Skogliga skattningar från laserdata. Meddelande 4/2016) puolestaan arvioitiin, että puuntuotanto voisi kasvaa Ruotsissa noin 14 miljoonaa kuutiota vuosittain edelliseen tutkimukseen perustuen.

Hakkuiden lisääntymisestä, puunhankinnan tehostumisesta ym. yrityksille koituvista kustannuksista ja hyödyistä tulisi esittää suuntaa-antava arvio vaihteluvälillä.³

2.4 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan metsävaratietokannan arvo on noin 150-200 miljoonaa euroa tuotantokustannuksina. Metsänomistajilla on oikeus poistaa kuviomuotoiset metsävaratiedot järjestelmästä, jolloin se alentaa metsätietokannan arvoa arviolta noin 2-85 miljoonaa euroa. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että puukauppa vilkastuu ja valtion verotulot kasvavat samalla.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan metsätietojärjestelmän arvo tuotantokustannuksina on esitetty asianmukaisesti. Sen sijaan kuviomuotoisen metsätiedon poistamisen alennus metsätietokannan tuotantokustannusarvoon on hiukan epäselvästi kuvattu. Valtion verotulojen muutoksesta ei esitetä määrällisiä arvioita. Tätä varten tulisi selvittää esimerkiksi puukaupan vilkastumista, jonka perusteella verotulomuutoksia olisi mahdollista arvioida.

2.5 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia kansantalouteen hyvin ohuesti. Luonnoksessa tuodaan esiin, että metsävaratietojen käyttö lisääntyy, mikä näkyy metsien hoidon ja käytön aktivoitumisena. Esitysluonnoksessa ei eritellä vaikutuksia lyhyellä eikä pitkällä aikavälillä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty laajemmin metsävaratiedon höyryä.⁴ Luonnoksessa tulisi arvioida karkealla tasolla, kuinka paljon puukauppa lisääntyisi lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jotta vaikutukset esimerkiksi vientiin tai työllisyyteen olisi arvioitavissa. Kun metsänhoito tehostuu paremman informaation myötä, kohenee metsän kasvu pitkällä aikavälillä. Nämä pitkän aikaväliin hyödyt eivät tule esitysluonnoksesta selvästi ilmi, vaikka ne ovat olennaisia.⁵

2.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksen mukaan Metsäkeskuksen henkilöresurssien tarpeen arvioidaan yhtäältä lisääntyvän ja toisaalta vähentyvän ja helpottuvan työtehtävien muuttuessa. Luonnoksessa on arvioitu jonkin verran eri tehtävien aiheuttamia muutoksia henkilötövuosissa. Lisäksi tuodaan mm. esille, että tietojärjestelmämuutokset maksavat arviolta miljoona euroa.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia viranomaisten toimintaan on kuvattu yleisellä tasolla kattavasti ja arvioiden ilmoittaminen henkilötövuosien muutoksista on myönteistä. Sen sijaan lainmuutoksen kokonaisvaikutus henkilötövuosiin ei käy ilmi. Se tulisi lisätä luonnokseen.

2.7 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään tietoyhteiskuntaan liittyviä asioita. Lakimuutos mahdollistaa julkisten metsävaratietojen saatavuuden ilman, että tietojen pyytäjän tulee perustella pyynn-

³ Esimerkiksi Metsätehon tutkimuksessa (Metsäteho: Kohti puuhuollon digitalisaatiota. Forest Big Data –hankkeen päätuloksia. Metsätehon tuloskalvosarja 11/2016.) arvioitiin, että digitalisaation myötä metsäsektori voisi säästää karkeasti arvioiden noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Säästö syntyy puunjalostuksesta, puun toimituksista ja puuntuottamisesta.

⁴ Ruotsissa on arvioitu, että yhden kruunun sijoitus metsien luettelointiin vuosina 1982-1993 (översiktlig skogsinventering) tuotti 65 kruunua takaisin. Näin ollen Ruotsin valtion 25,5 miljoonan kruunun panostuksen arvioitiin tuottaneen 1,7 miljardia kruunua takaisin. Lähde: Skogsstyrelsen: Skogliga skattningar från laserdata. Meddelande 4/2016.

⁵ Ruotsissa on arvioitu digitaalisten metsävarojen arviointia koskevassa selvityksessä, että puuntuotanto voisi kasvaa Ruotsissa noin 14 miljoonaa kuutiota vuosittain. Lisäksi selvityksessä arvioitiin, että jokainen miljoona kuutiota puuta merkitsi yhteiskunnalle 1-2 miljardia lisää tuloja vuosittain ja 2 000 henkilötövuotta metsätalouteen (Skogsstyrelsen: Skogliga skattningar från laserdata. Meddelande 4/2016).

töään. Se mahdollistaa myös julkiseen metsävaratietoon perustuvien rajapintapalveluiden kehittämisen sekä sähköisen puukauppapaikan kehittämisen.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään olennaisia tietoyhteiskuntaan liittyviä vaikutuksia.

2.8 Ympäristövaikutukset

Ympäristövaikutusten osalta esitysluonnoksessa todetaan muun muassa, että ympäristötiedon vapaa saatavuus parantaa mahdollisuuksia kehittää ympäristön seuranta- ja palveluja, mikä edistää metsätalouden kestävyttä.

Arviointineuvosto katsoo, että asiaa on käsitelty yleisellä tasolla. Lain konkreettiset hyödyt ympäristön tilaan eivät selviä esitysluonnoksesta.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu niin sanotusta metsätietojärjestelmästä koskevasta hallituksen esityksestä, jonka maa- ja metsätalousministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 24.1.2017. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä korjataan 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä.

Helsingissä 10. helmikuuta 2017

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri