

## HE 178/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi FLEGT-lupajärjestelmästä

#### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki FLEGT-lupajärjestelmästä. Lailla annettaisiin täydentävät säännökset, joilla pantaisiin toimeen neuvoston asetus Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta sekä neuvoston asetuksen täytäntöönpanoa koskeva komission asetus. Lupajärjestelmän avulla valvotaan puutuotteiden tuontia Euroopan unionin alueelle laittomien hakkuiden ja laittoman puukaupan estämiseksi.

Ehdotettavan lain mukaan Maaseutuvirasto toimisi neuvoston asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Maaseutuviraston tehtävänä olisi muun muassa tarkastaa FLEGT-luvat, jotka on myönnetty kumpanimaasta tuotaville lupajärjestelmään kuululle puutuote-erille. Laissa annettaisiin kansallisen täytäntöönpanon vaatimat säännökset myös esimerkiksi tietojen saannista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## YLEISPERUSTELUT

## 1 Nykytila

Laittomat hakkuut vaikuttavat merkittävästi maailmanlaajuiseen metsäkatoon ja sitä kautta myös ilmastonmuutokseen ja biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen. Ne heikentävät myös lakeja noudattavien toimijoiden kilpailukykyä sekä vievät tuojaimaissa ja aiheuttavat valtioille huomattavia tulonmenetyksiä.

Euroopan unioni on pitänyt laittomia hakkuita merkittävänä maailmanlaajuisena ongelmana ja on sen vuoksi viime vuosina ryhtynyt toimenpiteisiin vaikuttaakseen osaltaan ilmiön vähentämiseen. Laittomilla hakkuilla tarkoitetaan puun korjaamista, käsittelyä tai kauppaamista sen maan kansallisen lainsäädännön vastaisesti, jossa puunkorjuu tapahtuu. Laittomat hakkuut ovat monitahoinen ongelma, jolle on useita syitä. Lähtökohtana ovat puutavaran suuri kysyntä, metsä- ja muun hallinnon ja lainvalvonnan puutteet sekä korruptioon liittyvät ongelmat.

Laittomien hakkuiden määrästä ja arvosta ei ole saatavissa täsmällisiä tietoja, koska toimintaa harjoitetaan salassa. Joissakin runsaiden metsävarojen maissa laittomasta puunkorjuusta saatava taloudellinen hyöty on synnyttänyt niin laajaa korruptiota, että se heikentää oikeusvaltioperiaatteen, demokraattisen hallinnon periaatteiden ja ihmisoikeuksien toteutumista. Varsinkin monissa kehitysmaissa laittomien hakkuiden määrä on yhtä suuri tai jopa huomattavasti suurempi kuin laillisten hakkuiden määrä.

Euroopan unioni 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). Suunnitelmassa määritellään erilaisia toimenpiteitä laittoman puunkorjuun ja puukaupan estämiseksi. Perusteena puunkorjuun määrittelyä laittomaksi on sen maan kansallinen lainsäädäntö, jossa puutavara korjataan tai jossa sitä käsitellään tai kaupataan, mukaan lukien valtiota si-

tovat kansainväliset sopimukset. Keskeisenä keinona ovat kahdenväliset kumppanuussopimukset, joita Euroopan unioni pyrkii solmimaan puuntuottajamaiden kanssa. Sopimuksissa määritellään järjestelmät, joilla laillinen ja laitton puunkorjuu voidaan luotettavasti todentaa. Laittoman puunkorjuun estämisen ohella tavoitteena on, että sopimusten mukaisten järjestelmien käyttöönotto tukee yleisemminkin viranomaisten, julkisten laitosten, kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin toiminnan kehittämistä kumppanimaissa.

Neuvosto on antanut FLEGT-kumppanuussopimukseen perustuvan lupajärjestelmän luomiseksi asetuksen (EY) N:o 2173/2005, jota selostetaan tarkemmin jäljempänä jaksossa 2. Asetuksessa edellytetään voimassaolevan FLEGT-luvan esittämistä silloin, kun kumppanimaasta tuodaan unionin alueelle asetuksessa tarkoitettua puutavaraa.

Toimintasuunnitelmaa toteuttaa myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010 puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta. Asetuksessa säädetään velvoitteista toimijoille, jotka tuovat puutavaraa tai puutuotteita unionin markkinoille tai jotka saattavat unionin markkinoille täällä tuotettua puutavaraa. Toimijoiden on käytettävä asianmukaisen huolellisuuden vaatimukset täyttävää järjestelmää, jolla ne voivat varmistua siitä, että niiden toimitusketjuunsa hankkima puutavara ja puutuotteet ovat laillisia. Asetuksen mukaan näitä vaatimuksia ei sovelleta edellä mainitun FLEGT-luvan saaneeseen puutavaraan, vaan tällainen puutavara katsotaan laillisesti tuotetuksi suoraan luvan perusteella. Suomessa asetuksen toimeenpanemiseksi on annettu laki puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta (897/2013), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Lain mukaan Maaseutuvirasto valvoo toimijoiden käyttämiä asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiä ja määrää tarvittaessa toimijan korjaamaan järjestelmässä havaitut puutteet. Jollei puutteita korjata, Maaseutuvirasto voi määrääjäksi kieltää

toimijaa saattamasta markkinoille puutavaraa tai puutuotteita.

Vuoden 1973 CITES-yleissopimuksen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) tarkoituksena on suojella luonnonvaraisia kasveja ja eläimiä valvomalla niillä käytävää kauppaa. CITES-sopimus on pantu täytäntöön Euroopan unionissa omalla CITES-lainsäädännöllä. CITES-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyy neuvoston asetus (EY) N:o 338/97 luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (jäljempänä *CITES-asetus*). Euroopan unionin CITES-lainsäädäntö rajoittaa sellaisen puutavaran tai siitä valmistetun puutuotteen tuontia, joka kuuluu CITES-yleissopimuksessa määriteltyihin uhanalaisiin lajeihin. Euroopan unionin CITES-lainsäädäntö koskee unionin rajat ylittävän kaupan lisäksi unionin sisäistä uhanalaisten lajien kauppaa. Kauppaa valvotaan pääasiassa eriasteisin tuonti- ja vientirajoituksin riippuen lajin uhanalaisuudesta ja siitä, kuinka paljon sen kannat kestävät käyttöä. Valvontaa toteutetaan tulliviranomaisille esitettävien lupien avulla, jotka viejäm maiden ja EU-maiden ympäristöviranomaiset ovat myöntäneet. CITES-asetuksen 4 artiklan mukaan FLEGT-lupaa ei tarvita tuontiin kumppanuusmaasta, jos kyse on asetuksen liitteissä A, B ja C luetelluista lajeista valmistetuista puutuotteista. Suomessa CITES-asetuksen toimeenpanoon liittyviä säännöksiä on luonnonsuojelulaisissa (1096/1996). CITES-yleissopimuksen mukaisten lupien ja todistusten osalta toimivaltainen viranomainen on Suomen ympäristökeskus. CITES-lainsäädännön edellyttämä maahantuonnin, maastaviennin, jälleenviennin ja kauttakuljetuksen valvonta kuuluu Tullille.

## **2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

### **2.1 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on antaa täydentävät säännökset, joilla pannaan toimeen neuvoston asetus (EY) N:o 2173/2005 Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustami-

sesta sekä komission asetus (EY) N:o 1024/2008 yksityiskohtaisista toimenpiteistä edellä mainitun neuvoston asetuksen täytäntöön panemiseksi.

Neuvoston asetuksen mukaan lupajärjestelmän perustan muodostavat Euroopan unionin tekemät kumppanuussopimukset unionin ulkopuolisten puuntuottajamaiden kanssa. Kumppanuussopimusten tarkoituksena on varmistaa Euroopan unionin alueelle tuotavan puutavaran ja puutuotteiden laillinen alkuperä. Sopimuksilla pyritään parantamaan metsiä koskevaa sääntelyä ja hallintoa ja siten ehkäisemään laittomia hakkuita. Euroopan unioni ja asianomainen kumppanima sitoutuvat toimimaan yhdessä tukeakseen FLEGT-toimintasuunnitelmaa ja panakseen täytäntöön FLEGT-lupajärjestelmän.

Hallituksen esitystä annettaessa kuusi maata on allekirjoittanut kumppanuussopimuksen Euroopan unionin kanssa: Kamerun, Keski-Afrikan tasavalta, Ghana, Indonesia, Liberia ja Kongon tasavalta. Lisäksi neuvottelut ovat käynnissä yhdeksän maan kanssa: Norsunluurannikko, Kongon Demokraattinen tasavalta, Gabon, Guyana, Honduras, Laos, Malesia, Thaimaa ja Vietnam. Sopimuksen allekirjoittaneista maista sen ovat ratifioineet Ghana, Kongon tasavalta ja Indonesia. Ratifiointiprosessin ovat käynnistäneet Kamerun, Keski-Afrikan tasavalta ja Liberia. Ratifiointiin vaadittava aika vaihtelee, koska kumppanimailla on hyvin erilaiset valmiudet täyttää sopimuksissa asetetut vaatimukset ja ottaa lupajärjestelmä käyttöön. Lupajärjestelmän toimeenpanoon sisältyy myös kansallisen laillisuuden todentamisyjärjestelmän arviointi ja hyväksyntä.

Neuvoston asetuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltion on nimettävä toimivaltainen viranomainen, joka huolehtii FLEGT-lupien käsittelystä, yhteenvetoraportin toimittamisesta komissiolle sekä yhteistyöstä muiden toimivaltaisten viranomaisten, komission ja kumppanimaiden kanssa. Toimivaltainen viranomainen tarkistaa, että kumppanimaasta puutuotteita tuovan esittämä FLEGT-lupa täyttää neuvoston asetuksessa, sen nojalla annetuissa säädöksissä sekä viejämään kanssa tehdyssä kumppanuussopimuksessa asetetut vaatimukset. Jos vaatimukset täyttyvät, toimivaltainen viranomainen hyväksyy

FLEGT-luvan ja ilmoittaa hyväksymisestä välittömästi tulliviranomaiselle. Toimivaltainen viranomainen huolehtii myös luvan kirjaamisesta sähköiseen tai paperimuodossa olevaan rekisteriin.

Toimivaltaisen viranomaisen on tarpeen mukaan tarkastettava, että lupa vastaa siinä tarkoitettua tavaraerää. Tarkastukset tehdään riskiperusteisesti eli silloin, jos toimivaltaisen viranomaisen käsityksen mukaan on olemassa erityisen suuri riski, ettei puutavara täytä FLEGT-lupajärjestelmän vaatimuksia. Jos on epävarmaa, voidaanko lupa hyväksyä, toimivaltainen viranomainen voi pyytää kumppanimaan lupaviranomaiselta lisätietoja.

Neuvoston asetuksessa säädetään myös eräistä tulliviranomaisen tehtävistä siitä riippumatta, nimitäänkö tulliviranomainen toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Komission asetuksen mukaan jäsenvaltio voi siirtää osan toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä tulliviranomaiselle.

Neuvoston asetuksen 5 artiklan mukaan FLEGT-luvan tulee olla toimivaltaisen viranomaisen saatavilla silloin, kun tuoja esittää tulli-ilmoituksen unionissa tapahtuvaa vapaaseen liikkeeseen luovutusta varten. Suomessa Tulli päättää tavaran vapaaseen liikkeeseen luovuttamisesta. Neuvoston asetuksen mukaan tulliviranomaiset voivat lykätä puutuotteiden luovuttamista tai pidättää ne, jos on aihetta epäillä, ettei lupa ole voimassa. Tuoja vastaa tarkastuksen loppuunsaattamisen aikana aiheutuneista kustannuksista, jollei jäsenvaltio toisin määrää.

Neuvoston asetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltion on määrättävä asetuksen rikkomisesta rangaistukset, joiden tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja ennaltaehkäiseviä. Asetus sisältää myös säännökset komissiolle tehtävästä raportoinnista.

FLEGT-lupajärjestelmää ei neuvoston asetuksen 4 artiklan mukaan sovelleta CITES-asetuksen liitteessä A, B ja C luetelluista lajeista valmistettuihin puutuotteisiin.

## 2.2 Keskeiset ehdotukset

Neuvoston ja komission asetukset ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Kansallisia säännöksiä FLEGT-

lupajärjestelmästä voidaan antaa vain, kun asetuksissa on niin säädetty tai kun asetusten säännökset muuten jättävät jäsenvaltiolle harkintavaltaa. Kansallisia täydentäviä säännöksiä voidaan antaa myös siltä osin, kuin asetusten tehokas toimeenpano sitä vaatii.

Neuvoston asetuksen mukaisesti laissa säädettäisiin FLEGT-lupajärjestelmän toimivaltaisesta viranomaisesta sekä asetuksen rikkomisesta tuomittavista rangaistuksista. Laissa säädettäisiin myös tietojen saannista viranomaisten kesken.

Esityksen mukaan FLEGT-lupajärjestelmän toimivaltaisena viranomaisena toimisi Maaseutuvirasto, jolle kuuluu nykyisin eräitä metsälain mukaisia, merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Lisäksi Maaseutuvirastolle on säädetty puutavaran ja puutuotteiden tuonnin valvontaan liittyviä tehtäviä myös puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta annetussa laissa, jolla on pantu toimeen eräät muut laittomien hakkuiden ehkäisemistä koskevat EU-asetukset.

## 3 Esityksen vaikutukset

### 3.1 Julkistaloudelliset vaikutukset

Taloudellisesti merkittävimmät FLEGT-lupajärjestelmään kuuluvat tuontiryhmät ovat puutavara, puutuotteet sekä huonekalut. Tuontitilastojen mukaan tällaisen tuonnin arvo maista, jotka 31.5.2014 mennessä olivat solmineet EU:n kanssa vapaaehtoisen kumppanuussopimuksen, oli vuosina 2010–2013 keskimäärin 5,4 miljoonaa euroa. Tullitilastojen mukaan tuonti riippuu voimakkaasti talouden suhdanteista. Vuosina 2004–2008 tuotiin keskimäärin 570 ja vuosina 2009–2013 keskimäärin 250 erää kumppanuussopimusten piiriin kuuluvia tuotteita. Tarkastelujakson aikana tuonnin taso on ollut korkeimmillaan vuonna 2008, yhteensä 660 erää, ja matalimmillaan vuonna 2013, yhteensä 160 erää. Kumppanuussopimuksen allekirjoittaneista maista Indonesian osuus kattaa noin 90 prosenttia FLEGT-lupajärjestelmän mukaisten tuotteiden tuonnista.

FLEGT-lupa voi olla joko tavaraerä- tai markkinatoimijakohtainen. Markkinatoimi-

jalla tarkoitetaan neuvoston asetuksessa metsätalouden, puutuotteiden jalostuksen tai puutuotteiden kaupan parissa toimivaa yksityistä tai julkista toimijaa. Myös markkina-toimijalle myönnetty lupa ja sen vastaavuus tuotavan puutavaran kanssa jouduttaisiin kuitenkin tarkastamaan tavaraeräkohtaisesti. Arvioitaessa FLEGT-lupajärjestelmän toimeenpanosta aiheutuvaa viranomaistyömäärän lisäystä lähtökohdaksi on otettu keskimääräinen tarkastettavien lupien määrä vuodessa. Lisäksi työmäärässä tulee ottaa huomioon lupien kirjaaminen sekä lupajärjestelmän vaatima raportointi ja muu yhteydenpito muiden EU:n jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten, komission ja kumppanimaan viranomaisten kanssa. Työmäärään vaikuttaa merkittävästi myös se, onko EU:n ja kumppanimaan välillä sovittu FLEGT-luvan myöntämisestä sähköisesti. Arvion mukaan FLEGT-lupien tarkastamiseen käytettävä vuosittainen työmäärä järjestelmän käyttööntoivaiheen jälkeen vastaa noin yhtä henkilötyövuotta. Tarvittavaa henkilöresurssia on tarpeen arvioida säännöllisesti vuosittaisten tuontimäärien mahdollisen vaihtelun vuoksi. FLEGT-lupien rekisteröintiä varten tarvittavan tietojärjestelmän perustamiskustannus on arviolta 275 000 euroa, minkä lisäksi järjestelmän ylläpitoon vaaditaan vuosittain arviolta 0,5 henkilötyövuotta. Toiminnot ja kustannukset sopeutetaan valtioneuvosten hyväksymien määrärahakehysten ja eduskunnan hyväksymien talousarvioiden rajoihin muun muassa hallinnon sisäisin tehtäväjärjestelyin.

FLEGT-lupajärjestelmän toteuttaminen edellyttää Tullilta lähinnä lupien oikeellisuuden toteamiseen ja tuontierien luvamukaisuuden mahdolliseen tarkastamiseen liittyvää yhteydenpitoa Maaseutuviraston kanssa. Lupajärjestelmä ei siten sanottavasti lisää Tullin työmäärää kolmansista maista tuotavien tavaroiden tullivalvonnassa.

### 3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu laki edellyttäisi Maaseutuviraston ja Tullin antavan toisilleen FLEGT-lupajärjestelmän toimeenpanon vaatimia tietoja tarvittaessa myös salassapitosäätöjen

estämättä. Salassapitosäätöjen alaisia olisivat käytännössä lähinnä maahantuontiin liittyvää liiketoimintaa koskevat tiedot. Maaseutuviraston ja Tullin tulisi myös sallia komission tai sen nimeämien henkilöiden tai toimielinten tutustua lupajärjestelmän valvontaa koskeviin asiakirjoihin ja tietoihin.

### 3.3 Yritysvaikutukset

FLEGT-luvan tarkastaminen ja hyväksyminen olisivat julkisoikeudellinen suorite, josta Maaseutuvirasto perisi maksun valtion maksuperustelain (150/1992) ja sen nojalla annettavan maa- ja metsätalousministeriön asetuksen mukaisesti. Tuontierien keskimääräisen vuosittaisen lukumäärän sekä yksittäisen FLEGT-luvan käsittelyyn arviolta vaadittavan keskimääräisen työmäärän perusteella Maaseutuviraston päätöksestä perittävä maksu olisi suuruudeltaan noin 200–300 euroa. Valtion maksuperustelain mukaisesti maksu ja tarkistettaviin kustannusten muutosta vastaavasti. Kustannus olisi lupajärjestelmään kuuluvan puuntuonnin arvoon nähden vähäinen.

Lupajärjestelmä voisi myös osaltaan lisätä aikaa, joka puutavaraa ja puutuotteita maahantuovilta yrityksiltä vaaditaan, ennen kuin ne voivat luovuttaa tavarannasiakkaalleen tai saada sen myyntiin. Myynnin viivästyminen lisäksi yrityksille voi aiheutua kustannuksia tavarannastoinnista lupajärjestelmän vaatimien selvitysten aikana. Menettelyn keston vaikuttaa erityisesti se, miten luotettavasti FLEGT-luvan oikeellisuus pystytään toteamaan ja miten nopeasti viejämään lupaviranomainen pystyy tarvittaessa antamaan Maaseutuvirastolle lisätietoja. Menettelyä voidaan pyrkiä nopeuttamaan opastamalla tuojayrityksiä toimittamaan lupa-asiakirja Maaseutuvirastolle mahdollisuuksien mukaan jo ennen tavarannan saapumista maahan.

### 3.4 Muut vaikutukset

FLEGT-lupajärjestelmällä pyritään vähentämään laittomasta puunkorjuusta ympäristölle aiheutuvia merkittäviä vahinkoja kuten metsäkatoa ja biologisen monimuotoisuuden heikkenemistä. Lupajärjestelmän tavoitteena on myös vähentää laittoman puunkorjuun ja

puukaupan haitallisia sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia viejämaissa. Nämä FLEGT-lupajärjestelmän ympäristö- ja yhteiskunnalliset vaikutukset kytkeytyvät kuitenkin järjestelmän perustamisesta annettuun neuvoston asetukseen, eikä lakiesityksellä ja siinä valituilla sääntelyratkaisuilla ole niiden kannalta välitöntä merkitystä.

#### 4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön, ulkoministeriön, Maaseutuviraston ja Tullin kanssa.

Esityksestä on pyydetty lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriön ruokaosastolta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Maaseutuvirastolta, Metsähallitukselta, Suomen metsäkeskukselta, Tullilta, Metsätutkimuslaitokselta, Suomen ympäristökeskukselta, Erikoiskaupan liitto ry:ltä, Kaupan liitto ry:ltä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Metsäteollisuus ry:ltä Puuteollisuusyrittäjät ry:ltä, Päivittäistavarakauppa ry:ltä, Rakennustuoteteollisuus ry:ltä (RTT), Rauta-, rakennus- ja sisustustarvikekaupan yhdistys Rasi ry:ltä, RTT/Puutuotejaosto/Puuteollisuus ry:ltä, RTT/Pientaloteollisuusjaosto/Pientaloteollisuus ry:ltä, Sahayrittäjät ry:ltä, Sisusta kotia ry:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Suomen Sahat ry:ltä, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC:ltä ja WWF Suomelta sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta.

Maaseutuvirasto on esittänyt, että laissa säädettäisiin viraston oikeudesta ottaa puutuotteista näytteitä FLEGT-luvan hyväksymisedellytysten selvittämiseksi sekä siitä, mikä taho vastaa näytteiden analysoinnista aiheutuvista kustannuksista. Lakiehdotukseen ei ole kuitenkaan pidetty tarpeellisena

lisätä tällaista sääntelyä. Puutuotteita maahan tuotaessa näytteiden ottamiseen ei tarvittaisi pakkokeinoja, vaan tarkastukset tehtäisiin tuojan suostumuksella. Jos luvan ja siinä tarkoitettujen puutuotteiden vastaavuutta olisi perusteltua aihetta epäillä mutta tuoja ei suostuisi tarkastukseen, riittävä seuraamus olisi, että tuoja jäisi ilman tarvitsemaansa päätöstä FLEGT-luvan hyväksymisestä. Jos taas FLEGT-puutuotteiden tuontiin olisi syytä epäillä liittyvän rikos, mahdollinen näytteiden otto olisi osa esitutkintaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa rikostutkintaa. Koska lupa-asian ratkaisemiseksi tarpeellisten näytteiden otto ja analysointi olisivat valtion maksuperustelain mukaisia maksullisia viranomaissuoritteita, tuojan maksuvelvollisuudesta ei olisi tarpeen erikseen säätää.

Tulli on esittänyt, että laissa tulisi säätää tavaranhaltijan vastuusta ilman asianmukaista lupaa tuodun ja Tullin takavarikoiman puutuotteen varastointikustannuksista sekä kustannusten korvaamisesta Tullille. Lakiehdotukseen on lisätty säännös, jonka mukaan tavaranhaltija vastaisi paitsi varastointikustannuksista myös puutuotteen hävittämisestä aiheutuvista kustannuksista tietyissä tilanteissa.

Suomen luonnonsuojeluliitto on esittänyt, että kaikki FLEGT-lupajärjestelmään liittyvät rikkomukset tulee merkitä Maaseutuviraston komissiolle laatimiin kertomuksiin ja että kertomusten tulee olla avoimesti saatavilla. Neuvoston asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti Maaseutuvirasto raportoisi kertomuksessaan muun muassa tapaukset, joissa FLEGT-lupajärjestelmään kuuluvia puutuotteita olisi yritetty tuoda Suomeen ilman asianmukaista lupaa. Maaseutuviraston kertomus tulisi julkiseksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/999) mukaisesti.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Lain tarkoitus.* Laissa annettaisiin täydentävät säännökset pykälässä mainitun neuvoston asetuksen ja sen täytäntöönpanoa koskevan komission asetuksen toimeenpanemiseksi.

2 §. *Toimivaltainen viranomainen.* Neuvoston asetuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat asetuksen täytäntöönpanosta ja yhteydenpidosta komission kanssa. Toimivaltaisena viranomaisena toimisi Maaseutuvirasto. Maaseutuvirasto tarkastaisi FLEGT-luvat, jotka on myönnetty kumppanimaasta tuotaville lupajärjestelmään kuuluville puutuote-erille, ja ilmoittaisi lupien hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä Tullille. Epäselvissä tapauksissa Maaseutuvirasto päättäisi tavaraerien lisätarkastustarpeesta. Jos luvan pätevyydestä olisi epäilyjä, Maaseutuvirasto voisi pyytää kumppanimaan lupaviranomaiselta lisätarkastusta ja hankkia lisäselvityksiä kumppanuussopimuksen määräysten mukaisesti. Maaseutuvirasto pitäisi myös rekisteriä sille toimitetuista FLEGT-luvista sekä huolehtisi yhteydenpidosta komissioon lupajärjestelmän toimintaa koskevissa kysymyksissä.

Maaseutuviraston ratkaisu hyväksyä tai jättää hyväksymättä FLEGT-lupa olisi hallintopäätös, johon haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ehdotettavaan lakiin ei olisi tarpeen ottaa muutoksenhaikua koskevaa viittaussäännöstä.

3 §. *Luvan kirjaaminen.* Neuvoston asetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on kirjattava kunkin puutavaraerän kattava alkuperäinen FLEGT-lupa sähköiseen tai paperimuodossa olevaan rekisteriin yhdessä asianomaisen tulli-ilmoituksen kanssa. Maaseutuvirasto kirjaisi luvan ja tulli-ilmoituksen tunnusteen sähköiseen tietojärjestelmään. FLEGT-lupa toimitettaisiin Maaseutuvirastolle sähköisesti, jos luvan antamisesta sähköisessä muodossa olisi sovittu Euroopan

unionin ja kyseisen viejamaan välillä tehdysssä kumppanuussopimuksessa. Muussa tapauksessa paperimuodossa oleva lupa olisi ennen kirjaamista tallennettava sähköiseen muotoon.

Koska tarkoituksena on mahdollistaa kokonaan sähköinen asianhallintajärjestelmä, Maaseutuviraston päätös hyväksyä tai hylätä FLEGT-lupa voitaisiin allekirjoittaa myös koneellisesti.

4 §. *Ilmoitus esitutkintaviranomaiselle.* Maaseutuviraston tulisi tehdä ilmoitus poliisille tai Tullille, jos virastolla olisi todennäköisiä perusteita epäillä tuojan tai muun tahon syyllistyneen ehdotuksen 5 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Käytännössä ilmoitus tehtäisiin yleensä suoraan Tullille, koska 5 §:n mukaisesti kyse olisi rikoslain 46 luvussa tarkoitettusta maahantuontiin liittyvästä rikoksesta. Tullilain (1466/1994) 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tällaiset rikokset käsitellään tullirikoksina. Ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä vähäisistä rikkomuksista, ellei yleinen etu vaatisi selvittämään asiaa tarkemmin.

5 §. *Viittaus rikoslakiin.* Neuvoston asetuksen 5 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltion on määrättävä asetuksen säännösten rikkomisesta aiheutuvat tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rangaistukset. Rangaistava teko voisi käytännössä olla asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn kiellon rikkominen. Säännöksen mukaan kumppanimaista vietyjen puutuotteiden tuonti yhteisöön, nykyisin unioniin, on kiellettyä, jos lähetys ei kuulu FLEGT-luvan piiriin. Teko, jolla tällaista puutavaraa tuotaisiin tai yritettäisiin tuoda unioniin ilman FLEGT-lupaa, täyttäisi rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä tarkoitettua säännöstelyrikoksen tunnusmerkistön. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan joka rikkoo tai yrittää rikkoa Euroopan yhteisöjen antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava säännöstelyrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Säännöstelyrikoksen törkeän

ja lievän tekemuodon rangaistuksista säädetään mainitun luvun 2 ja 3 §:ssä.

Rikoksenteijä voidaan tuomita myös menettämään valtiolle rikoksen tuottama taloudellinen hyöty sekä rikoksessa käytetty omaisuus tai sen arvo. Menettämisseuraamuksista säädetään rikoslain 10 luvussa. Neuvoston asetuksessa ei säädetä siitä, miten valtiolle menetetyksi tuomittuja puutuotteriä tulee käsitellä. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 38 §:n mukaisesti puutuotteet tulisi lähinnä joko myydä julkisella huutokaupalla tai hävittää. Koska kyse olisi yleensä myös tullirikosasiasta, täytäntöönpanotoimeen sovellettaisiin lisäksi tullilain säännöksiä.

**6 §. Varastointi- ja hävittämiskustannukset.** Pykälän mukaan FLEGT-lupajärjestelmään kuuluvien puutuotteiden tavaranhaltijan olisi suoritettava valtiolle mahdollisen takavarikon aikana syntyneet varastointikustannukset myös siltä osin, kuin kustannuksia ei saataisi katettua puutuotteiden julkisesta huutokaupasta kertyvillä varoilla. Tavaranhaltijalla tarkoitettaisiin tullilain mukaista tavaranhaltijaa. Säännös koskisi tilannetta, jossa puutuotteet olisi määrätty pakkokeinolain (806/2011) mukaisin perustein takavarikkoon ennen niiden luovuttamista vapaaseen liikkeeseen. Tavaranhaltija vastaisi myös rikoksen seurauksena valtiolle menetetyksi tuomittujen puutuotteiden hävittämisestä aiheutuneista kustannuksista. Säännös olisi tarpeen, koska tullihuutokauppavarojen käyttöä koskevan tullilain 36 §:n mukaan tavaranhaltijalta voidaan periä huutokauppatuloilla kattamatta jääneistä kustannuksista ainoastaan tullivelka.

**7 §. Tietojen saanti.** Maaseutuvirastolla olisi oikeus saada sellaisia Tullin hallussa olevia tietoja, jotka olisivat välttämättömiä neuvoston ja komission asetusten valvomiseksi. Tullilla olisi vastaava oikeus Maaseutuvirastolla oleviin tietoihin.

Neuvoston asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti Maaseutuviraston olisi sallittava komission tai sen nimeämien henkilöiden tai

elinten tutustua asiaa koskeviin asiakirjoihin ja tietoihin, jos FLEGT-lupajärjestelmässä ilmenee sen tehokasta toimintaa haittaavia ongelmia. Neuvoston asetuksella kansalliselle viranomaiselle säädettyä velvollisuutta olisi tarpeen täydentää lailla niin, että komissiolle ja sen nimeämillä tahoilla olisi oikeus tutustua näihin asiakirjoihin ja tietoihin tarvittaessa myös salassapitosäännösten estämättä.

Neuvoston asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti Maaseutuviraston olisi sallittava vastaava oikeus tutustua asiakirjoihin ja tietoihin myös niille henkilöille ja elimille, jotka kumppanimaat ovat nimenneet vastaamaan FLEGT-lupajärjestelmän seurannasta. Säännöksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen ei kuitenkaan edellytetä antavan tietoja, joita se ei kansallisen lainsäädännön mukaisesti saa antaa. Asetuksen säännös ei siksi vaatisi täydentävää sääntelyä ehdotetussa laissa.

**8 §. Raportointi.** Maaseutuvirasto huolehtisi FLEGT-lupajärjestelmän toimintaa kuvaavien kertomusten laatimisesta ja toimittamisesta komissiolle. Kertomukset annetaan vuosittain, ja niiden tulee sisältää tiedot jäsenvaltioon lupajärjestelmän mukaisesti tuotujen puutuotteiden määrästä, vastaanotettujen lupien lukumäärästä sekä niiden tapaus-ten lukumäärästä, joissa tuonnille asetetut edellytykset eivät ole täyttyneet.

## 2 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. FLEGT-lupajärjestelmän vaatimien kansallisten järjestelyjen tulee olla toiminnassa viimeistään, kun kumppanuussopimuksen mukainen puutuotteiden tuonti jostakin kumppanimaasta käynnistyy. Lupajärjestelmän käyttöönoton vaatima aika vaihtelee eri maissa. Hallituksen esitystä annettavassa oletuksena on, että FLEGT-lupajärjestelmän mukainen tuonti Indonesiasta voisi alkaa vuoden 2015 keväällä.



*Lakiehdotus*

## **Laki**

### **FLEGT-lupajärjestelmästä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

*Lain tarkoitus*

Tällä lailla pannaan täytäntöön:

1) Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2173/2005 (*FLEGT-lupa-asetus*);

2) yksityiskohtaisista toimenpiteistä Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2173/2005 täytäntöön panemiseksi annettu komission asetus (EY) N:o 1024/2008.

2 §

*Toimivaltainen viranomainen*

FLEGT-lupa-asetuksen 7 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on Maaseutuvirasto.

3 §

*Luvan kirjaaminen*

Maaseutuvirasto kirjaa FLEGT-lupa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun kunkin tavaraerän kattavan alkuperäisen FLEGT-luvan sähköiseen tietojärjestelmään.

Maaseutuviraston päätös asiassa voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

4 §

*Ilmoitus esitutkintaviranomaiselle*

Jos Maaseutuvirastolla on todennäköisiä perusteita epäillä 5 §:ssä tarkoitetun teon tapahtuneen, sen on ilmoitettava asiasta poliisille tai Tullille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos teko on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen eikä yleinen etu vaadi asian tarkempaa selvittämistä.

5 §

*Viittaus rikoslakiin*

Rangaistus säännöstelyrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä.

6 §

*Varastointi- ja hävittämiskustannukset*

Jos FLEGT-lupa-asetuksen 2 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu puutuote määrätään ennen sen vapaaseen liikkeeseen luovuttamista pakkokeinolain (806/2011) mukaisesti takavarikkoon, tavaranhaltijan on suoritettava valtiolle tuotteen varastoinnista takavarikoinnin aikana aiheutuvat kustannukset. Tavaranhaltijan on suoritettava valtiolle myös

valtiolle menetetyksi tuomitun puutuotteen mahdollisesta hävittämisestä aiheutuvat kustannukset. Varastointi- ja hävittämiskustannukset saadaan vähentää julkisella huutokaupalla myytyjen puutuotteiden hinnasta. Jos kustannuksia ei saada näin kokonaan suoritettua, vajaus peritään tavaranhaltijalta.

## 7 §

*Tietojen saanti*

Maaseutuvirastolla ja Tullilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toisiltaan 1 §:ssä tarkoitettujen säädösten noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot.

Komissiolla tai sen nimeämillä henkilöillä tai elimillä on salassapitosäännösten estämät-

tä oikeus tutustua 1 §:ssä tarkoitettujen säädösten noudattamisen valvontaa koskeviin asiakirjoihin ja tietoihin.

## 8 §

*Raportointi*

Maaseutuvirasto laatii FLEGT-lupa-asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kertomuksen ja toimittaa sen Euroopan komissiolle.

## 9 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2014

**Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri**

**ANTTI RINNE**

Maa- ja metsätalousministeri *Petteri Orpo*