

PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

*Reports and Studies in Forestry
and Natural Sciences*



TERO LAAKSO

**KOLME NÄKÖKULMAA METSIEN
EI-PUUAINEISIIN RAAKA-AINEISIIN JA
NIISTÄ VALMISTETTAVIIN TUOTTEISIIN**

Oikeudellis-hallinnollinen tarkastelu

KOLME NÄKÖKULMAA METSIEN EI- PUUAINEISIIN RAAKA-AINEISIIN JA NIISTÄ VALMISTETTAVIIN TUOTTEISIIN

OIKEUDELLIS-HALLINNOLLINEN TARKASTELU



Vipuvoimaa
EU:lta
2014–2020

Tekes

Tero Laakso

**KOLME NÄKÖKULMAA METSIEN EI-
PUUAINESIIN RAAKA-AINEISIIN JA NIISTÄ
VALMISTETTAVIIN TUOTTEISIIN**

OIKEUDELLIS-HALLINNOLLINEN TARKASTELU

Publications of the University of Eastern Finland
Reports and Studies in Forestry and Natural Sciences
No 28

University of Eastern Finland
Faculty of Science and Forestry
School of Forest Sciences
Joensuu 2017

Sarjan vastaava toimittaja: Prof. Pertti Pasanen
PL 107, 80101, Joensuu

ISSN:1798-5684
ISSNL:1798-5684

Online
ISBN: 978-952-61-2547-3 (PDF)

Publication of the University of Eastern Finland. Reports and
Studies in Forestry and Natural Sciences no 28

ESIPUHE

Monet alalla pitkäänkin toimineet yrittäjät ja muut toimijat kokevat luonnonraaka-aineiden tuotantoa ja markkinointia säätelevän lainsäädännön haasteelliseksi. Hämmennys on hyvinkin ymmärrettävää. Ensinnäkin, metsien kaupalliseen käyttöön tarjoamien raaka-aineiden ja liiketoimintamahdollisuuksien kirjo on mittava. Toiseksi, yksittäisenkin luonnonraaka-aineen arvoketju kohtaa monenlaista sääntelyä ylittäessään toimialojen rajoja.

Tämän julkaisun kolmessa raportissa tarkastellaan ei-puuaineisten raaka-aineiden tuotantoa ja jalostamista elintarvikelainsäädännön ja ympäristölainsäädännön näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan ja analysoidaan FSC-metsäsertifiointin merkitystä ja kehittämistarpeita ei-puuaineisten raaka-aineiden tuotannossa. Selvitykset on tarkoitettu luonnontuote-alasta kiinnostuneille yrittäjille, opiskelijoille ja päättäjille yleispiirteiseksi johdatteluksi aihepiiriin. Liiketoimintaa suunnitteleville suositellaan raaka-aine- ja tuotekohtaista tutustumista voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Selvitystyön suoritti ja raportin kirjoitti Tero Laakso erillisselvityksenä Luonnontuotteista uutta liiketoiminta -hankkeelle (LUMO-INKA), joka toteutettiin Luonnonvarakeskuksen (Luke) ja Itä-Suomen yliopiston yhteistyönä. Hanketta rahoittivat EAKR, Tekes, Tornator Oy, Nordic Koivu Oy, PolarShiitake Oy, Kainuun Country Food Oy, Sienestä Oy ja Puhdistamo Oy.

Jukka Tikkanen

Itä-Suomen yliopisto

Henri Vanhanen

Luonnonvarakeskus

SISÄLLYS

UUDET METSIEN EI-PUUAINEISET RAAKA-AINEET JA NIISTÄ VALMISTETTAVAT ELINTARVIKKEET: ELINTARVIKELAIN- SÄÄDÄNNÖN OIKEUDELLINEN KARTOITUS	7
UUDET METSIEN EI-PUUAINEISET RAAKA-AINEET JA SUOMEN FSC- STANDARDI: NYKYTILAN ANALYSOINTI JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	112
UUDET METSIEN EI-PUUAINEISET RAAKA-AINEET JA SUOMEN YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖ: NYKYTILAN ANALYSOINTI JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	150

Tero Laakso

**UUDET METSIEN EI-PUUAINEISET RAAKA-
AINEET JA NIISTÄ VALMISTETTAVAT
ELINTARVIKKEET**

ELINTARVIKELAINSÄÄDÄNNÖN

OIKEUDELLINEN KARTOITUS

TIIVISTELMÄ

Säädös	Keskeinen sisältö	Lisätietoja
EU:n ns. yleinen elintarvikeasetus (EY) 178/2002	<ul style="list-style-type: none"> - määritelmät: * elintarvike * alkutuotanto - toimijalla on vastuu elintarvikkeen turvallisuudesta ja lainsäädännön noudattamisesta - toimijalla on takaisinvetovelvollisuus - elintarvikkeen ja sen ainesosien jäljitettävyys kaikkien vaiheiden läpi + järjestelmät ja menettelyt tavarantoimittajan ja asiakkaan tunnistamiseksi + markkinoille saatettavissa elintarvikkeissa pakkausmerkinnät ja tunnistetiedot tarkempien säännösten mukaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> - Viljelyn ja luonnonvaraisen kasvin keräämisen rajanveto? Onko pakurikäävän ympäpäminen pakurin tuotannon tai koivun istuttaminen mahan tuotannon tarkoituksessa viljelyä, eli alkutuotantoa jo tuosta hetkestä lähtien? - Luonnonvaraisten kasvien kerääminen on alkutuotantoa - TL: kohdistuu koko ketjun läpi - Elintarvikelaki (23/2006) 17 § täydentää - Pysyvän komitean ohje: ei koske ns. sisäistä jäljitettävyyttä, mutta elintarvikelaki 17.1 §: toimijalla oltava järjestelmä, jolla riittävällä tarkkuudella voidaan yhdistää saapuneet ja lähteneet erät toisiinsa
EU:n ns. yleinen elintarvikehygieniasetus (EY) 852/2004	<ul style="list-style-type: none"> - vastuu toimijalla alkutuotannosta lähtien - alkutuotannon ja jalostamisen sekä jalostamattoman ja jalostetun elintarvikkeen tärkeä rajanveto - yleiset hygieniasäännökset liitteissä mm. alkutuotantopaikalle - alkutuotantovaiheen jälkeisille vaiheille tarkemmat hygieniasäännökset, omavalvontavelvollisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - elintarvikkeen merkittävän muuttamisen tulkinta? * TL: mahan lämpökäsittely, kerkkien uuttaminen, pakurien kuivaaminen olisi merkittävää muuttamista - MMMA (1368/2011) alkutuotantopaikkojen elintarvikehygieniasta täydentää - koskee em. merkittävää muuttamista
Elintarvikelaki (23/2006)	<ul style="list-style-type: none"> - alkutuotantopaikan määritelmä - elintarvikkeelle asetettavat vaatimukset (7 §) - ilmoitukset Eviralle, jos mm. valmistaa ravintolisiä tai ns. täydentämisasetuksen mukaisia elintarvikkeita (8 §) - edellytyksiä mm. alkutuotantopaikalle ja elintarvikehuoneistolle (10 §), käsittelylle, kuljetukselle ja varastoinnille (11 §) 	<ul style="list-style-type: none"> - mahan valutuspaikka sekä kuusenkerkkien ja pakurien keräyspaikka on alkutuotantopaikka; jos pakurin ympäpäys katsotaan viljelyksi, on alkutuotantopaikka tuosta hetkestä

	<ul style="list-style-type: none"> - elintarvikehuoneistosta ilmoittaminen (13 §) - alkutuotantopaikasta ilmoittaminen (22 §), ei koske luonnonvaraisten kasvien alkutuotantoa - jäljitettävyys (17 §) - omavalvonta (19, 20 §): * alkutuotanto: pidettävä kirjaa tehdyistä toimista * muu: omavalvontasuunnitelma ja pidettävä kirjaa tehdyistä toimista - ns. hygieniapassi 	<ul style="list-style-type: none"> - TL: koskee mm. mahlan lämpökäsittelyä, kerkkien uuttamista, * 13.6 §:n poikkeusperusteiden soveltuminen? - luonnonvaraisten kasvien keräämisestä ilmoitusta ei tarvitse tehdä; jos ympäpäminen tai puiden istutus katsotaan viljelyksi, ilmoitus tulee tehdä - järjestelmä sisäisestä jäljitettävyudesta oltava ks. aiemmin esitetty
<p>MMMA alkutuotannon elintarvikehygieniasta (1368/2011), ns. alkutuotantoasetus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pääsääntöisesti sovelletaan viljeltyjen kasvien ja sienten tuotantoon * osaa säännöksistä ei sovelleta luonnonvaraisten kasvien ja sienten tuotantoon - mm. kirjanpito vaatimukset, ilmoittamisvelvollisuus turvallisuuteen vaikuttavasta seikasta, veden laatuvaatimukset - alkutuotantopaikkojen rakenteelliset ja toiminnalliset vaatimukset 	<ul style="list-style-type: none"> - esim. veden laatuvaatimuksia ja tutkimista koskevia säännöksiä ei sovelleta luonnonvaraisten kasvien ja sienten tuotantoon, mutta sovelletaan kasvien ja sienten viljelyyn * jos pakurin ympäpäys katsotaan viljelyksi (tai esim. ruokasieniä aletaan viljellä metsässä, nykyisin vain sisällä) MMMA:n säännös vaatii tarkistusta - esim. tilat, joissa raaka-ainetta käsitellään
<p>MMMA ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta (1367/2011), ns. elintarvikehuoneistoasetus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - sovelletaan alkutuotannoksi luettavien toimintojen jälkeisiin toimintoihin - huoneistojen rakenteelliset ja toiminnalliset vaatimukset, omavalvonta, kirjanpito velvollisuus, lämpötilat, henkilökohtainen hygienia 	<ul style="list-style-type: none"> - TL: esim. mahlan lämpökäsittely, kerkkien uuttaminen, pakurien kuivaaminen
<p>EU:n ns. elintarviketietoasetus (EU) 1169/2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> - elintarviketietojen antaminen kuluttajalle, mm. pakkausmerkinnät * lisäksi EU:n ns. luomusasetus (EY) 834/2007, ravintolisädirektiivi 2002/46/EY * jäsenvaltioissa lisäksi eräin edellytyksin kansallisia vaatimuksia -> komission tietokanta? - sovelletaan elintarvikeketjun kaikkiin vaiheisiin - sovelletaan kaikkiin elintarvikkeisiin, jotka tarkoitettu loppukuluttajalle 	<ul style="list-style-type: none"> TL: en löytänyt - velvollisuuksien sisältö vaihtelee: * toimija, jonka nimellä tuotetta pidetään kaupan, on vastuussa tiedoista

	<ul style="list-style-type: none"> - sovelletaan kaikkiin loppukäyttäjälle annettaviin tietoihin välineestä riippumatta (etiketti, sanallinen viestintä jne.) - tiedot eivät saa johtaa harhaan, oltava paikkaansa pitäviä, selviä, helposti ymmärrettäviä - tietoihin ei saa liittää ihmisen sairauksia ennaltaehkäiseviä, hoitavia tai parantavia ominaisuuksia - pakolliset tiedot (esim. nimi, ainesosaluettelo ja määrät, ravintoarvoilmoitus) - yksityiskohtaiset säännökset esim. tietojen esittämisestä (mm. minimikirjasinkoko) - maininta jos nanomateriaalia, paloista koottu liha/kala, jäljittelyelintarvike ("Imitation Food") - käytettävät yksiköt, vähimmäissäilyvyysaika tai viimeinen käyttöajankohta ym. ym. ym. - lisäksi voi olla vapaaehtoisia tietoja eräin edellytyksin - rajoitettu elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtömaan ilmoittamista kansallisin säännöksin, toisaalta pakollista EU:n asetuksen nojalla eräissä tapauksissa 	<p>* mutta aikaisempien toimijoiden on varmistettava riittävien tietojen toimittaminen eteenpäin, jotta seuraava voi täyttää velvollisuutensa</p> <p>- kansallisesti elintarvikelain 9 § ja MMMA 384/2014 ja MMMA 264/2012 täydentävät * MMMA 264/2012 säädetään mehuista, sovelletaanko mahlaan?</p>
<p>Direktiivin 2011/91/EU elintarvike-erän tunnistamismerkinnöistä ja MMMA (834/2014) 5 §</p>	<p>- on oltava myyntiyksikössä "L" tai tietyt päivämäärät</p>	
<p>EU:n ns. väiteasetus (1924/2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - kaupallinen viestintä lopulliselle kuluttajalle, kohteena elintarvikkeiden pakkausmerkinnät ja mainonta - lisäksi muu sääntely, esim. ravintolisät - väitteen määrittely (esim. yksi sana, kuva) väitetyypit: <ol style="list-style-type: none"> 1. ravitsemusväitteet 2. ns. toiminnalliset terveysväitteet (muut kuin sairauden riskin vähentämistä tai lasten kehitystä ja terveyttä koskevat väitteet) 3. sairauden riskin vähentämistä koskevat väitteet 4. lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavat väitteet 5. uusi tieteellinen tieto tai teollisoikeuksien suoja - ravitsemusväite = hyödyllinen ravintosisältö - terveysväite = ravintosisällön ja terveyden välillä on yhteys 	

	<ul style="list-style-type: none"> - molempia ryhmiä koskevat yleiset edellytykset (mm. väite ei saa olla harhaanjohtava) - väitteiden tulee perustua yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen näyttöön - tieteellisen näytön vaatimus hyödyllisen ravitsemuksellisen tai fysiologisen vaikutuksen esiintymisestä väitteessä kuvatulla tavalla - ainetta tuotteessa merkityksellinen tai vaikutuksen aiheuttava määrä - elimistön tulee voida hyödyntää ainetta - kohtuulliseen määrään tuotetta tulee sisältyä merkityksellinen määrä ainetta - lisäksi väitekohtaiset erityiset edellytykset: 1. ryhmä ravitsemusväitteet hyväksytyt ravitsemusväitetyypit ja niiden käytön edellytykset lueteltu asetuksen liitteessä - kaikkia terveysväitteitä koskevat 10 (2):n edellytykset (maininnat, tiedot, varoitukset) ja 12:n rajoitukset (mm. painonpudotuksen määrä ja nopeus) 2. toiminnalliset terveysväitteet - saa käyttää ilman hyväksyntää, jos perustuu yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen tietoon ja kuluttaja ymmärtää ne helposti - voi hakea sisällyttämistä komission luetteloon (komission asetus), ns. odotuslista - jos komissio hylännyt, ei saa käyttää 3. ja 4. ryhmäsairausten riskin vähentäminen ja lapsiväitteet - käytön edellytyksenä on väitteen hyväksyminen ennakolta - EFSA:n lausunto, komissio ja pysyvä komitea päättää - lisättävä maininta, että väitteessä tarkoitettuun sairauteen liittyy useita riskitekijöitä eikä yhden tekijän muuttumisesta ole välttämättä hyötyä 	<ul style="list-style-type: none"> - Eviran tulkinta: maininta ainesosasta, jota ei ole käytetty tai on käytetty, ei ole ravitsemusväite (esim. "lisäaineeton"); samoin jos muu lainsäädäntö edellyttää tietoa ravintoaineen laadusta tai määrästä, ei ole ravitsemusväite ("vähälaktoosinen"). - Evira: komission asetus 432/2002 ensimmäinen hyväksymisasiasetus, hyväksyntää odottaa noin 2 000 kasviperäistä väitettä
--	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - hyväksytyt väitteet eivät ole hakijakohtaisia, vaan väitekohtaisia - komission rekisteri - ravintoarvoilmoitus pakollinen, ravintolisissä ko. sääntelyn mukaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> - esim. kauran beeta-glukaani - tällä hetkellä noin 2 300 ravitsemus- ja terveysväitettä rekisterissä
Ravintolisädirektiivi 2002/46/EY	<ul style="list-style-type: none"> - ravintolisän määritelmä - sallittua valmistaa liitteen vitamiineista ja kivennäisaineista tai muista aineista - ravintolisien pakkausmerkinnät - em. direktiivin kansallinen täytäntöönpano 	<ul style="list-style-type: none"> - ravintolisädirektiivin kannalta tarkasteltuna mahlasta, kuusen kerkistä ja pakurista voisi valmistaa ravintolisiä, koska katsottaisiin ns. muiksi aineiksi
MMMA ravintolisistä (78/2010)		
EU:n uusielintarvikeasetus (EY) 258/1997 EU:n uusi uusielintarvikeasetus (EU) 2283/2015	<ul style="list-style-type: none"> - sovelletaan 1.1.2018 alkaen - uusielintarvikkeen laaja määrittely - ei ole käytetty merkittävässä määrin ihmisravinnoksi ennen 15.5.1997 - menettely sen selvittämiseksi, kuuluuko elintarvike lain soveltamisalaan (hakija konsultoi jäsenvaltiota) - menettely elintarvikkeen hyväksymiseksi (hakija tekee hakemuksen komissiolle) * hyväksymiselle 3 edellytystä: tieteellinen näyttö ettei turvallisuusriskiä ihmiselle, ei johda harhaan eikä ravitsemuksellista haittaa 	<ul style="list-style-type: none"> - komission sivuilla rekisteri vanhan asetuksen nojalla hyväksytyistä uusielintarvikkeista - ei tyhjentävää listaa siitä, mitkä voivat olla uusielintarvikkeita - apuna mm. Komission Novel Food Catalogue: pakuri - ravintolisä ennen 15.5.1997 koivun mahla - ei uusielintarvike kuusen kerkkiä - elintarvike ja ravintolisä ennen 15.5.1997 - HUOM! jäsenmaiden kansallinen lainsäädäntö voi asettaa rajoituksia! Esim. lääkeviranomaiset määrittelevät itse, mitkä aineet tai kasvit ovat lääkkeitä (voivat olla pelkästään lääkkeitä tai sekä elintarvikkeita ja lääkkeitä).
EU:n luomuasetus (EY) 834/2007	<ul style="list-style-type: none"> - sovelletaan jalostettuihin ja jalostamattomiin maataloustuotteisiin - sovelletaan kaikkiin tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaiheisiin, tuotteiden merkitsemiseen, kaikkiin toimijoihin - kasvintuotantoa on luonnonvaraisten kasvituotteiden keruu - edellytykset: 3 v. ei käsitelty kielletyillä aineilla, eikä keruu vahingoita luonnollisen elinympäristön vakautta ja lajien pysyvyyttä alueella, - kasvintuotannolle (ml. sienet) omat tuotantosäännöt 	<ul style="list-style-type: none"> - mahan valutus, kerkkien keruu ja pakurin kerääminen (ja ympääminen) on asetuksen kasvintuotantoa ja tuotteet maataloustuotteita * onko istutettu (mahd. ruotsalaista alkuperää oleva) koivu tai kuusi luontaisesti esiintyvä? * onko ympätty pakuri luontaisesti esiintyvä?

<p>EU:n luomuasetuksen uudistaminen vireillä</p>	<ul style="list-style-type: none"> - keräilylle, kuljetukselle, elintarvikkeiden tuotannolle ja merkitsemiselle erityisiä vaatimuksia - merkinnöille tarkat säännöt - valvontajärjestelmä - jäsenmaiden mahdollisuudesta poikkeussäännöksiin luovuttaisiin - jokaisen toimijan vuosittaisesta tarkastuksesta luovuttaisiin - pienviljelijöille (enintään 5 ha maatalousmaata) mahdollisuus ryhmäsertifiointiin, lisäksi oma sisäisen valvonnan järjestelmä - luonnonvaraisten kasvituotteiden keruu olisi kasvituotantoa - edellytykset säilyisivät ennallaan (3 v. sekä vakaus/pysyvyys alueella) - lisäksi kasvintuotannon säännöt ja jalostettujen elintarvikkeiden tuotannon säännöt - merkintäsäännökset pääosin ennallaan - ympäristöjärjestelmä otettava käyttöön mikroyrityksiä ja viljelijöitä lukuun ottamatta 	<ul style="list-style-type: none"> - luonnonvaraisen ja viljelyn rajanveto? Pakuri, ruokasienet? - jos haluaa käyttää, EU:n "tähtilehti" pakollinen ja pakolliset merkinnät - luonnontuotteiden keruun säännöt suomalainen sovellus, esim. selvittäjä - entä ryhmäsertifiointi ja metsätalousmaa? - keruutuotannon ohjeiden kehittäminen ottaen huomioon mahdollinen uusi EU:n luomuasetus ja metsien uudet ei-puuaineiset raaka-aineet?
--	---	---

ALKUSANAT

Käsillä oleva kirjoitelma on elintarvikelainsäädäntöä koskeva loppuraporttini LUMO-INKA -hankkeelle. Kirjoitelma on tarkoitettu yleisesitykseksi voimassa olevasta elintarvikelainsäädännöstä. Esitys on laadittu eräiden ei-puuaineisten raaka-aineiden ja niistä valmistettavien elintarvikkeiden näkökulmasta. Kyse on pelkistetyistä esityksestä, jossa kaikkia yksityiskohtia ei ole voitu ottaa huomioon. Sääntelyä on paljon ja se muuttuu kaiken aikaa. Käytännön toimijan on hyödyllistä ennen liiketoimintaan ryhtymistä varmistua voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä.

Tämän oikeudellisen analyysini ovat lukeneet HTM (väit.), FM Hilikka Heinonen, sekä hankkeen puolelta yliopistotutkija, MMT Jukka Tikkanen. Kiitän heitä kaikkia saamistani kommentteista ja kirjoituksen kehittämis ehdotuksista. Olen pyrkinyt mahdollisuuksieni mukaan ottamaan ne viimeistelyssä huomioon. Hankeosion tiukan aikataulun ja henkilöiden työkiireiden vuoksi muutaman henkilön kommentit eivät ennättäneet tähän raporttiin.

LUMO-INKA- hankkeen kuluessa Elintarviketurvallisuusvirasto Evirasta oli oltu oma-aloitteisesti yhteydessä hankkeeseen. Lähetin kirjoitelmani käsikirjoituksen myös heille mahdollisille kommentteille. Ikäväkseni sain vastauksen, ettei heillä ole mahdollisuutta kommentoida dokumenttia.

LUMO-INKA -hankkeen rahoittajana on toiminut Tekes. Kiitän Itä-Suomen yliopistoa ja sen metsätieteiden osastoa sekä Hilikka Heinosta ja Jukka Tikkasta mahdollisuudesta työskennellä uuden mielenkiintoisen teeman parissa.

Hattulassa 18.11.2016

Tero Laakso

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	8
ALKUSANAT	15
1 JOHDANTO JA VASTUUVAPAUCLAUSEKE	19
2 RAAKA-AINEEN TUOTTAMISESTA MARKKINOINTIIN, OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY	21
2.1 Lähtökohdat ja rajaukset	21
2.2 Oikeustieteellisiä huomioita erityisesti EU-oikeuden näkökulmasta	25
3 ELINTARVIKKEIDEN TUONTANNON JA MARKKINOINNIN SÄÄNETELY	32
3.1 Yleinen elintarvikesäätely	32
3.1.1 Säätelyn lähtökohdat	32
3.1.2 Jäljitettävyys	34
3.1.3 Yleiseen elintarvikeasetukseen liittyvän jäljitettävyyden kansallinen säätely	38
3.2 Elintarvikehygienian	39
3.3 Elintarvikkeiden ja elintarvikehygienian kansallinen säätely	41
3.3.1 Elintarvikelaki	41
3.3.2 Maa- ja metsätalousministeriön asetus alkutuotannon elintarvikehygie- niasta	49
3.3.3 Elintarvikehuoneistoasetus ja laitosasetus	51
3.4 Elintarvikkeista annettavat tiedot	52
3.4.1 EU-tason säätely	52
3.4.2 Kansallinen säätely	59
3.4.3 Elintarvike-erän tunnus	59
3.5 Ravitsemus- ja terveystuotteet	62
3.5.1 Lähtökohdat ja yleiset edellytykset	62
3.5.2 Ravitsemustuotteiden erityiset edellytykset	62
3.5.3 Terveystuotteiden erityiset edellytykset	66
3.5.4 Tuotteiden käytöstä	68
3.5.5 Ravintosisältömerkinnät ja muut merkinnät	69
3.5.6 Tuotteet ja muu säätely	70
3.6 Ravintolisät	72

3.6.1 EU-sääntely	72
3.6.2 Kansallinen sääntely	75
3.7 Uuselintarvikkeita koskeva sääntely	78
3.7.1 EU-sääntely	78
3.7.2 Kolmansista maista tapahtuva tuonti	84
3.7.3 Kansallinen sääntely ja esimerkkejä	86
4. LUONNONMUKAISTA TUOTANTOA JA LUOMUTUOTTEIDEN Merkintöjä koskeva sääntely	89
4.1 Normiperusta	89
4.2 Luonnonmukainen tuotanto	90
4.3 Merkinnät	91
4.4 Valvonta	94
4.5 EU:n luomuasetuksen uudistaminen	96
4.6 Luonnonmukaisen tuotannon kansallinen sääntely	103
5 LOPUKSI	107
LÄHTEET	108

KUVAT

Kuva 1.	Elintarvikeoikeuden horisontaalinen ja vertikaalinen sääntely. 1. Horisontaalinen sääntely, esim. EU:n luomuasetus. 2. Vertikaalinen sääntely, esim. EU:n väiteasetus. 3. Raaka-aineperustainen tai tuoteperustainen sääntely voi olla kummankin tyypistä.....	29
Kuva 2.	Tiimalasimalli. Elintarvikeoikeudessa sääntelyn painopiste on EU-oikeudessa	30

1 JOHDANTO JA VASTUUVAPAAUSLAUSEKE

Alkuperäisen projektisuunnitelman mukaan ympäristöoikeuden tutkijoiden tehtävänä oli laatia erillisselvitys metsien käyttöä sääntelevien oikeudellishallinnollisten ohjauskeinojen analysoinnista ja kehittämistarpeiden arvioinnista ei-puuaineisten tuotteiden näkökulmasta (Raportti ja toimenpide-ehdotukset metsien hallintajärjestelmän vaikutuksista luonnontuotteiden liiketoiminnan laajentamiselle). Hankkeen kuluessa on käynyt ilmi, että hankkeessa olisi hyödyllistä kohdistaa erityishuomio elintarvikelainsäädäntöön (esim. jäljitettävyys) EU-sääntely mukaan lukien.

Hankkeen sääntelyosuus jaettiin oikeudenalaperusteisesti kahteen osaan: metsien hallintajärjestelmän (metsäsertifiointi mukaan lukien) analyysiin sekä elintarvikelainsäädännön analyysiin uusien ei-puuaineisten raaka-aineiden ja tuotteiden näkökulmasta. Ensiksi mainittu osuus on tarkoitus suorittaa keväällä 2017. Elintarvikelainsäädännön analyysissä tavoitteeksi asetettiin käytettävissä olevassa ajassa tehdä kartoitus ja laatia yleiskuva voimassa olevasta elintarvikelainsäädännöstä painottuen säädöksiin ja säännöksiin, joilla on arvioitu olevan todennäköistä merkitystä tarkasteltavien raaka-aineiden ja niistä valmistettavien elintarvikkeiden kannalta. Nyt käsillä on tämän jälkimmäisen analyysin loppuraportti.

Elintarvikkeita ja niiden raaka-aineiden tuottamista koskeva Euroopan Unionin (EU) ja kansallinen lainsäädäntö muodostaa erittäin laajan sääntelykokonaisuuden. Siihen kuuluu esimerkiksi elintarvikkeiden turvallisuutta koskeva sääntely ja myös osia maatalouslainsäädännöstä (esim. luonnonmukaisen tuotannon sääntely). Pelkästään EU-tasosta elintarvikesääntelyä on hyvin runsaasti. Sääntely on usein hyvin yksityiskohtaista ja ainetasolle menevää.¹ Varsinaisiin säädösteksteihin liittyy usein täytäntöönpanoasetuksia sekä muodollisesti sitomattomia tulkintaohjeita. Kaikkea tätä sääntelyä ei ole voitu ottaa huomioon ja tarkastella yksityiskohtaisesti nyt tehdyn selvitystyön yhteydessä. Esimerkiksi kokonaiskuvan saamiseksi ja luettavuuden helpottamiseksi säännöksiin mahdollisesti sisältyviä poikkeuksia tai ”rönsyjä” on jätetty huomiotta. Viitattujen säädösnumeroiden kautta on mahdollista tutustua säädöksiin alkuperäisinä virallisine sanamuotoineen.

EU:n sääntely on toteutettu pääasiassa suoraan jäsenvaltioissa sovellettavina asetuksina, mutta erityisesti aikaisemmin osin myös direktiiveinä. Tällöin kansalliselle lainsäätäjälle on jäänyt kapeampi liikkumavara kuin jos EU:n sääntely perustuisi direktiiveihin. EU:n sääntely ei myöskään kaikilta osiltaan ole

¹ Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 396/2005 torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla (sekä neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta) konsolidoidun version laajuus liitteinen on 2640 sivua.

luettavuudeltaan helppoa. Kansallisella lainsäätäjällä ei kuitenkaan ole ollut mahdollisuutta muokata ja kirjoittaa uudelleen tätä asetusperäistä sääntelyä enemmän kansallisen sääntelyperinteen mukaiseksi. Oikeudellinen sääntely sisältää aina myös tulkinnanvaraisia ilmauksia. Uusien raaka-aineiden ja elintarvikkeiden tuotantoon saattaa liittyä myös sääntelyn soveltamisen epävarmuutta. Tällaisessa tilanteessa käytännön toimijan kannalta olisi tärkeää saada elintarvikesääntelyn noudattamista valvovilta viranomaisilta ohjausta ja neuvontaa sen varmistamiseksi, että suunniteltu oma toiminta on sääntelyn mukaista. Lisäksi erityisesti ravintolisiin saattaa sisältyä aineita, jotka kansalliset lääkeviranomaiset luokiteltavat mahdollisesti lääkkeiksi lääkelainsäädännön mukaisesti.

Nyt tehty selvitystyö on ymmärrettävä alustavana kartoituksena metsästä saatavien raaka-aineiden ja niiden jalostuksen elintarvikeoikeudelliseen sääntelyyn.

Edellä lausutuilla perusteilla tämä nyt tehty selvitys ei ole kokonaisuudessaan voimassa olevasta elintarvike- ja maatalouslainsäädännöstä eikä siinä ole voitu tyhjentävästi käsitellä kaikkia mahdollisia yksityiskohtia. Kun kyseessä ovat lisäksi mahdollisesti uudet raaka-aineet, tuotteet ja tuotantotavat, sääntelyn soveltamiseen liittyy aina myös oikeudellista epävarmuutta. Tämän vuoksi kirjoittaja ei vastaa niistä välittömistä tai välillisistä vahingoista, joita tässä esitetyistä tulkinnoista ja säännösten mahdollisesta soveltamisesta konkreettisessa yksittäistapauksessa voi seurata. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä on hyödyllistä tarkistaa toiminnan lainmukaisuus valvovalta viranomaiselta.

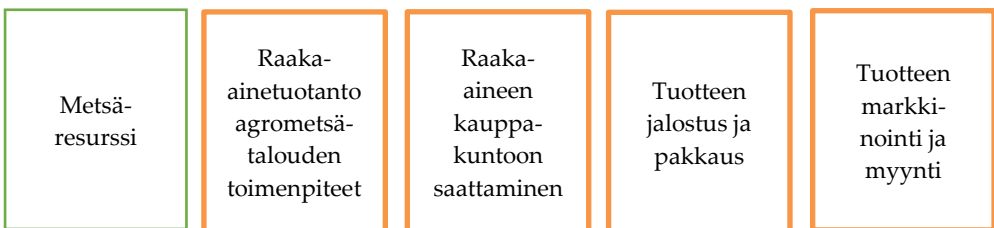
2 RAAKA-AINEEN TUOTAMISESTA MARKKINOINTIIN, OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY

2.1 LÄHTÖKOHTA JA RAJAUKSET

Projektisuunnitelmassa tarkasteltavina ei-puuaineisina tuotteina mainittiin:

- puuvedet (koivunmahla ja kuusen kerkistä uutettava juoma),
- pihka (mänty ja kuusi),
- pakurikäpä, mahdollisesti pötkelökäpä,
- mahdollisesti ruokasienet viljeltyinä (esim. matsutake eli männynthuoksuvalmuska),
- kunta,
- hunaja sekä
- yrtit, kuten suopursu ja kihokki.

Suunnitelmassa hahmoteltiin liiketoimintamalleja seuraavan jaottelun mukaan:



Oikeudellista analyysiä varten metsäresurssi voidaan ymmärtää luonnonvaraksi, johon kohdistuu monipuolisesti erilaista sääntelyä. Agrometsätalouden toimenpiteillä voidaan ymmärtää niitä toimenpiteitä, joilla tavoitellaan tai jotka liittyvät halutun raaka-aineen tuottamiseen tai sen hyödyntämiseen. Kyse on konkreettisesti esimerkiksi pakurikäävän ympäätämistä tietyin metsikön koivuihin tai mahlan valuttamisesta. Tuotteen kauppakuntoon saattaminen puolestaan tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joiden avulla korjattu raaka-aine esimerkiksi puhdistetaan ja pakataan myytäväksi ja muualle toimitettavaksi. Osa näistäkin toimenpiteistä saatetaan tehdä korjuupaikalla tai sen läheisyydessä metsässä. Kuten myöhemmästä analyysistä ilmenee, elintarvikelainsäädännössä oleellinen rajanveto syntyy alkutuotannon ja jalostuksen väliin (esim. elintarvikehygieniä). Osa kauppakuntoon saattamista koskevista toimenpiteistä saattaa muuttaa elintarvikkeen luonnetta siinä määrin, että kyseessä on jalostamiseksi katsottava toiminta. Yllä olevaa esitystä ei siten tule ymmärtää oikeudellisena jaotteluna, vaan yksinkertaistavan ja havainnollistavan tarkastelun lähtökohtana oikeudelliseen analyysiin.

Kun tehtävässä analyysissä oikeudellista tarkastelukulmaa laajennetaan metsäresurssin ja raaka-aineen tuottamisen ulkopuolelle, oikeudellisessa analyysissä huomiota joudutaan kiinnittämään myös siihen, mihin tarkoitukseen kyseistä ei-puuaineista tuotetta tulisi käyttää. Esimerkiksi pakuria koskeva oikeudellinen sääntely muodostuu erilaiseksi riippuen siitä, käytettäisiinkö sitä perinteisenä elintarvikkeena, ravintolisänä tai lääkkeenä. Elintarvikkeenkin osalta oikeudellinen sääntely kohdistuu edelleen esimerkiksi tuotteen pakkaamiseen, kuten pakkausmerkintöihin. Samoin sääntely kohdistuu esimerkiksi siihen, millaisia väitteitä tuotteen pakkauksessa tai sitä koskevassa mainonnassa voidaan esittää. Nyt tehtävässä selvityksessä oikeudellinen tarkastelu päätetään siihen pisteeseen, kun elintarvike luovutetaan lopulliselle kuluttajalle. Elintarvikelainsäädännön soveltamisala ei kaikilta osin tosin pääty tähän. Yksi esimerkki on vaikkapa elintarvikkeen poisvetäminen markkinoilta ja myytyjen elintarvikkeiden palauttaminen sekä elintarvikkeen jäljitettävyys.

Kun tällä hankkeella on rajallinen aikataulu ja resurssit, rajoituksia joudutaan tekemään laadittavan oikeudellisen selvityksen laajuudessa. Ensinäkin kosmetiikkaa koskeva sääntely jätetään tämän tarkastelun ulkopuolelle. Toiseksi lääkelainsäädäntö jätetään tarkastelun ulkopuolelle.² Kolmanneksi tarkastelussa ei voida ottaa huomioon niitä mahdollisia eroavuuksia, joita EU-sääntelyn kansalliseen soveltamiseen voi liittyä EU-alueella. Neljänneksi tarkastelun ulkopuolelle joudutaan jättämään EU:n ulkopuolisen valtion (kuten Japanin tai Kiinan), johon suomalaisesta raaka-aineesta Suomessa valmistettua tuotetta suunniteltaisiin vietäväksi, kansallinen lainsäädäntö. Samoin tuotteiden tuonti EU:n ulkopuolelta kolmansista maista jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

Hankkeen tavoitteiden pohjalta nousee esiin kaksi sääntelykokonaisuutta:

A. Raaka-aineen tuotannon (metsäresurssi, metsätalouden/agrometsätalouden toimenpiteet, kaupunkuntoon saattaminen) sääntely

B. Elintarvikkeiden jalostuksen, markkinoinnin ja myynnin sääntely

Raaka-aineiden tuotannon sääntelyssä (A) tarkastelun kohteeksi otetaan:

- kunta (mustikkaa kasvilla tuoreilla kankailla),
- männyn (*Pinus sylvestris*) ja kuusen (*Picea abies*) pihka,
- kuusen (*Picea abies*) kerkät,
- koivun (*Betula pendula*, *Betula pubescens*) mahla sekä
- pakurikäävän (*Inonotus obliquus*) aikaansaamat pakurit.

² Lääkelainsäädäntö muodostaa oman sääntelykokonaisuuden EU- ja kansallisella tasolla. Lääkelain (395/1987) 83 §:n nojalla Lääkealan turvallisuus ja kehittämiskeskus on tehnyt päätöksen lääkeluettelosta (201/2016). Sen liitteessä 2 luetellaan rohdokset ja niistä edelleen valmistetut aineet (esim. uutteen, tinktuurat ja puristemehut), jotka ovat lääkkeitä käytettäessä niitä lääkelain 3 §:n mukaisesti. Luettelo ei ole tyhjentävä. Päätöksen 1.3 §:n mukaan luettelossa mainitsemattomat aineet ja rohdokset, jotka täyttävät lääkelain lääkkeen määritelmän, ovat lääkkeitä. Liitteen 2 luettelosta en löytänyt *Inonotus obliquusta*, *Betula bendulaa*, *B. pubescens*, *Picea abiesta* tai *Pinus sylvestristä*.

Raaka-aineiden tuotantoa koskevassa osiossa tavoitteena on analysoida, millä tavoin metsälaki (1093/1996, Metsäl), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) ja siihen perustuvat kaavat kaavamääräyksineen sekä pohjavesiä koskeva vesilain (587/2011, VesiL) ja ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) sääntely sääntelevät metsien käsittelyä (metsän hoitamista) yllä mainittujen raaka-aineiden tuottamiseksi sekä toisaalta näiden hyödyntämistä (metsän käyttöä). Uusia raaka-aineita ja niiden tuottamista on tarkasteltava suhteessa Metsäl:n tavallisessa metsätalouden käytössä olevia metsiä koskevaan sääntelyyn, Metsäl 5b.2 §:n erityiskäytössä olevia metsä ja niiden käsittelyä koskeviin säännöksiin sekä suhteessa Metsäl 3 §:n maankäyttömuodon muuttamista koskevaan säännökseen. Lisäksi Metsäl 10.2, 10a ja 10b §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskeva sääntely on ehkä tarpeen ottaa tarkasteluun. On myös arvioitava, onko pihkanvalutus käytännössä realistinen tuotantotapa suojametsissä, eli onko myös sitä koskeva sääntely otettava mukaan analyysiin.

MRL:n osalta on analysoitava uusien raaka-aineiden tuotantotapoja suhteessa kaavojen aluevarauksiin ja niihin liittyviin kaavamääräyksiin esimerkiksi M, MY ja MU -varauksilla (varauksen perustelut huomioon ottaen). Samoin on arvioitava toimenpiteiden suhdetta MRL 128 §:n maisematyölupaa koskevaan sääntelyyn. Kuntan nostoa lienee arvioitava suhteessa VesiL 3 luvun 2 §:n pohjaveden laatua tai määrää koskevaan edellytykseen sekä mahdollisesti myös YSL 17 §:n pilaamiskieltoon. Analyysissä on myös maa-aineslain (555/1981)mahdollinen soveltuminen kuntan nostamiseen otettava huomioon.

Hankkeessa näyttäisi olevan tarkoituksena kohdistaa analyysi erityisesti sellaisille alueille, jotka ovat puuntuotannollisesti vähätuotoksellisia tai taloudellisesti vähätuottoisia (esim. hieskoivikot, joilla heikko määrällinen tuotos ja taloudellinen tuotto puuntuotannossa, mahdollisesti vaikea saada puusto kaupaksi, mutta joilla taloudellista tuottoa voisi saada pakurikäävän ymppäyksen ja pakurin tuottamisen kautta). Toiseksi kiinnostusta saattaa olla arvioida uusien raaka-aineiden tuottamisenmahdollisuutta sellaisilla alueille, joihin kohdistuu puuntuotantoon liittyviä oikeudellisia rajoituksia esim. kaavoituksen kautta, mutta joita voitaisiin mahdollisesti hyödyntää uusien raaka-aineiden tuottamiseen. Kolmanneksi lainsäädäntöä tulisi arvioida siitä näkökulmasta, kuinka se mahdollistaa uusien raaka-aineiden tuottamisen ja kuinka erityinen käyttömuoto voitaisiin voimassa olevassa sääntelyssä ottaa huomioon.

Koska kyseessä ovat varsin uudet metsästä saatavat ei-puuaineiset tuotteet, oikeudellista sääntelyä ei välttämättä ole syntynyt juuri niitä silmällä pitäen. Kun kyseistä tuotantoa ei juuri ole ollut, ei ole myöskään syntynyt erityistä tarvetta sitä koskevalle tai sen huomioon ottavalle sääntelylle. Vaikka nimenomaista sääntelyä ei olisi, lainsäädäntöön sisältyvät muut säännökset voivat tulla luonnollisesti sovellettaviksi. Tämän vuoksi analyysiin sisältyy jonkin verran tulkinnanvaraisuutta ja epävarmuutta. Samoin tulee ottaa huomioon, että metsien uusien käyttötapojen

mahdollisesti laajentuessa tulevaisuudessa voi syntyä uutta, nimenomaan niitä koskevaa oikeudellista sääntelyä.

Metsäsertifiointi on oikeudellisesti ajateltuna vapaaehtoista. Suomen metsät ovat pääasiassa PEFC -sertifioituja, mutta osittain myös FSC -sertifioituja. Projektisuunnitelmaan (s. 4) näyttäisi sisältyvän ajatus arvioida uusien raaka-aineiden tuotantomahdollisuuksia sellaisilla alueilla, jotka ovat puuntuotannon kannalta vähämerkityksellisiä tai sen ulkopuolella (esim. FSC -sertifiointi). Kun FSC -sertifioinnin piirissä olevissa metsissä osa metsistä tulee jättää puuntuotannon ulkopuolelle tai siihen kohdistuu rajoituksia, niin projektisuunnitelman tarkoituksena näyttäisi olevan metsien käytön tehostamisen tavoitekin huomioon ottaen sen arvioiminen, kuinka uusien raaka-aineiden tuotanto sopii yhteen esim. Suomen FSC -standardin kanssa em. puuntuotannon ulkopuolella olevilla tai rajoitetun puuntuotannon piirissä olevilla alueilla.

Tämä metsäresurssia ja metsätaloudellisia toimenpiteitä koskeva sääntelykokonaisuus niveltyy joltakin kohdin elintarvikkeiden tuotantoa koskevan sääntelyn kanssa toisiinsa. Selvitystyössä päädyin säännöskohtaiseen tai oikeudenalakohtaiseen tehtävärajaukseen. Siltä osin kuin elintarvikelainsäädäntö tai maatalouslainsäädäntö (esim. luonnonmukaista tuotantoa koskeva sääntely) kohdistuu raaka-aineiden tuottamiseen eli metsäresurssiin ja agrometsätaloudellisiin toimenpiteisiin, niitä tarkastellaan tässä selvityksessä. On huomattava, että tältä osin tarkasteltavat raaka-aineet ja niistä valmistetut tuotteet on määritelty suppeammin kuin toisessa yhteydessä tehtävässä ympäristön käytön sääntelyä koskevassa selvityksessä.

Elintarvikkeiden tuotannon ja markkinoinnin sääntelyn tarkastelussa (B) kohteena ovat:

- kuusen (*Picea abies*) kerkät ja niistä valmistettavat juomat elintarvikkeena
- koivun (*Betula pendula*, *Betula pubescens*) mahla ja siitä valmistettavat juomat elintarvikkeena sekä
- pakurikäävän (*Inonotus obliquus*) aikaansaamat pakurit, niistä valmistettavat elintarvikkeet ja ravintolisät.

Tätä elintarvikkeiden tuotannon ja markkinoinnin elintarvikesääntelyä analysoidaan seuraavassa tarkemmin. Kun laajasti ymmärretty elintarvikelainsäädäntö sääntelee myös esimerkiksi metsäresurssia (esim. metsäalueen liittäminen luomu-rekisteriin) tai raaka-aineen tuotantoa (esim. alkutuotantopaikan hygienia), niihin kohdistuva elintarvikesääntely otetaan tarkasteluun mukaan. Näin ollen tässä selvityksessä rajauksia on jouduttu tekemään raaka-aineen, sen jalostus- ja käyttötarkoituksen, ketjun vaiheen ja osin myös oikeudenalan perusteella.

Tässä selvityksessä lähteenä on käytetty EU-sääntelyä alkuperäisinä säädöksinä, konsolidoituina versioina. Lisäksi lähteenä ovat olleet EU:n komission nettisivut, joilta on löytynyt ajantasaista tietoa sääntelystä sekä erilaisista komission ylläpitämistä rekistereistä. Kansallisesti on käytetty Elintarviketurvallisuusvirasto

Eviran nettisivuja, joilta on ollut saatavissa muun ohella sääntelyä koskevia hyödyllisiä ohjeita ja oppaita. Ehkä yllättävää oli, että pikaisella tiedonhaualla oikeustieteellistä kirjallisuutta ei juuri löytynyt Suomesta. Mahdollisia tuomioistuinratkaisuja ei ole ollut käytettävissä ajassa mahdollista hyödyntää.

2.2 OIKEUSTIETEELLISIÄ MUOMIOITA ERITYISESTI EU-OIKEUDEN NÄKÖKULMASTA

Tässä käytännönläheiseksi tarkoitettussa selvityksessä ei ole tarkoituksenmukaista kehittää pohdintoja elintarvikeoikeuden yleisistä opeista. Joitakin tieteellisiä hahmotelmia on kuitenkin mahdollista esittää.

Elintarvikeoikeudella voi ymmärtää sitä laajaa normijoukkoa, joka kohdistuu elintarvikkeeksi tarkoitetun raaka-aineen tuottamiseen, tämän raaka-aineen jalostamiseen lopulliseksi tuotteeksi sekä elintarvikkeen markkinointiin ja myyntiin. Raaka-ainetuotannon osalta elintarvikeoikeudellinen sääntely liittyy metsäoikeuteen ja maatalousoikeuteen sekä myynnin ja markkinoinnin osalta kauppaoikeuteen. Elintarvikeoikeuden tarkoitus ja perusta liittyy ennen muuta elintarvikkeiden turvallisuuteen ja laatuun sekä kuluttajansuojaan laajasti eurooppalaisittain ymmärrettyinä (esim. turvalliset elintarvikkeet sekä oikeat ja riittävät tiedot kuluttajan valintojen helpottamiseksi). Kun elintarvikelainsäädäntö on keskeisiltä osiltaan EU-lainsäädäntöä, sen tarkoitus liittyy myös sisämarkkinoiden toiminnan turvaamiseen ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen EU:n alueella.

Euroopan unionilla on toimivalta niillä aloilla, joiden osalta jäsenvaltiot ovat perustamissopimuksissa luovuttaneet toimivallan unionille (ns. annetun toimivallan periaate). Unionin ns. jaetun toimivallan alueeseen, eli jossa toimivalta on sekä unionilla että jäsenvaltioilla (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta³, SEUT 2 artikla 2 kohta), kuuluvat muun ohella sisämarkkinat, maatalous, ympäristö ja kuluttajansuoja (SEUT 4 artikla 2 kohta). Unionin toimivaltaa tällä alueella rajaavat ns. toissijaisuusperiaate (eli unioni toimii, jos tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin jäsenvaltioiden tasolla) ja suhteellisuusperiaate (eli että unionin toiminnassa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi). Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei käytä omaansa.⁴

Elintarvikkeet (maataloustuotteet) kuuluvat pääsääntöisesti sisämarkkinasääntelyn piiriin. Kuitenkin maatalouspolitiikalla on etusija sisämarkkinasääntelyyn nähden, mikä ilmenee SEUT 38 artiklan 2 kohdasta.⁵

³ Konsolioitu toisinto, EUVL 2016/C 202, 7.6.2016.

⁴ Unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallasta ks. esim. Ojanen 2010, s. 21 - 23.

⁵ Raition (2016, s. 345) mukaan tämä asettaa unionin maatalouspolitiikan ja sisämarkkinoiden tehokkuusintressit toisinaan vastakkain.

Sisämarkkinoiden toteuttamiseen pyritään jäsenvaltioiden oikeudellisen sääntelyn lähentämisellä eli yhdenmukaistamisella (SEUT 114 artikla 1 kohta). Kuluttajan suojaan kuuluvat muun muassa kuluttajien terveyden suojeleminen ja oikeus tiedonsaantiin (SEUT 169 artikla 1 kohta). Unioni pyrkii kuluttajan suojaan kuuluvien tavoitteiden toteuttamiseen muun ohella sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä (SEUT 169 artikla 2 kohta). Ihmisten terveyden suojelemisen tavoitteen tärkeyttä korostavat EU:n primaarissääntelyssä muun ohella se, että SEUT 36 artikla mahdollistaa sisämarkkinasääntelyyn liittyen jäsenvaltioiden tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta koskevat kiellot ja rajoitukset, jotka ovat perusteltuja muun ohella ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi. Samoin lähennettäessä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä SEUT 114 artiklan mukaisesti sisämarkkinoiden luomiseksi, muun ohella komission terveyttä ja kuluttajansuojaa koskevat ehdotukset tulee perustua suojelun korkeaan tasoon.

Elintarvikeoikeus on osa julkisoikeutta. Sääntelyn kohteena on elintarvikealan toimijoiden toiminta elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa. Sääntely perustuu suurilta osin normien suoraan velvoittavuuteen. Varsinaisia lupamenettelyjä (ennakollinen hyväksyminen ennen toiminnan/toimenpiteen aloittamista) on ehkä yllättävänkin vähän (kuitenkin esim. eräiden uuselintarvikkeiden hyväksyminen, eräiden terveystuotteiden ennakollinen hyväksyminen, elintarvikehuoneiston (laitoksen) hyväksyntä). Sen sijaan ilmoittamisvelvollisuuksia on jonkin verran, ja niiden pääasiallinen tarkoitus näyttäisi liittyvän valvonnan helpottamiseen. Elintarvikeoikeudelle on myös tyypillistä sellainen lähtökohta, että säädöksissä kohdennetaan vastuu alan säännösten tuntemisesta ja säännösten mukaisesta toiminnasta elintarvikealan toimijalle itselleen. Vaikka viranomaisille säädetään velvollisuus valvoa toiminnan lainmukaisuutta, vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta sisämarkkinoilla on elintarvikealan toimijalla, ei viranomaisilla.⁶ Tähän vastuuseen liittyy myös useissa säädöksissä asetettu toimijan dokumentoitava omavalvontavelvollisuus.

Elintarvikeoikeudelle voi sanoa olevan myös ominaista erityisesti EU-sääntelystä johtuen sääntelyn yksityiskohtaisuus ja sitä kautta määrällinen laajuus. Sääntely on voitu rakentaa niin, että esimerkiksi elintarvikkeessa saadaan käyttää tiettyjä aineita/ainesosia, jotka EU on hyväksynyt. Nämä aineet luettelaa asetuksen liitteessä. Tai elintarvikkeen pakkauksessa tai mainonnassa saadaan käyttää sellaisia terveystuotteita, jotka EU on hyväksynyt.

Oikeustieteen perustehtävänä on oikeudellisen sääntelyn systematisointi ja tulkinta. Kun elintarvikelainsäädäntöön tutustuu ensimmäistä kertaa, ensimmäisiä havaintoja on sääntelyn runsaus ja säädösten heterogeenisuus soveltamisalan ja

⁶ Tämän velvollisuuden ja lähtökohdan korostamisen tausta EU-tasolla lienee siinä, että kansallisesti eri jäsenvaltioissa oli olemassa erilaisia peruslähtökohtia esim. elintarvikkeiden turvallisuuden takaamisessa. Toisin sanoen kansallisen sääntelyn tausta-ajatus oli viranomaisten ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta.

sääntelyn kohteen suhteen. Toisin sanoen säädökset ja niiden säännökset saattavat säännellä hyvinkin tarkasti jotakin yksityiskohtaa (kuten lisäaineita) tai kokonaista elintarvikeketjua alkutuotannosta valmiin elintarvikkeen pakkauksiin (esim. luomusääntely). Sääntely näyttäytyy tämän vuoksi varsin pirstaleisena. Oikeustieteen yksi perustehtävä on systematisoida voimassa olevia normeja ymmärrettäväksi, rationaaliseksi kokonaisuudeksi. Tässä lyhyessä selvityksessä on mahdollista hahmotella systematisoinnin peruslähtökohdat lähinnä säädösten ja EU-tasolla, tarkempi systematisoinnin kehittäminen ja vieminen säännösten ja myös kansalliselle tasolle jää tehtäväksi mahdollisissa myöhemmissä yhteyksissä. Näin suoritettu, lyhytkin systematisointi palvelee lukijaa ohjeena ja karttana siitä, missä kulloinkin tässä kartoituksessa mennään ja mihin tarkasteltavat säännökset liittyvät.

Elintarvikelainsäädäntö, erityisesti EU:n sääntely, on karkeasti jaettavissa 1. horisontaalisääntelyyn, joka kohdistuu elintarvikeketjun kaikkiin vaiheisiin alkutuotannosta loppukuluttajalle luovuttamiseen asti⁷, 2. vertikaaliseen sääntelyyn, joka kohdistuu elintarvikeketjun johonkin yksittäiseen vaiheeseen tai sen osaan sekä 3) raaka-ainepohjaiseen tai elintarvikeperustaiseen sääntelyyn, jossa sääntely kohdistuu tiettyyn raaka-aineryhmään tai raaka-aineeseen (esim. kasvipäriset tai eläinperäiset tuotteet) tai elintarvikeryhmään tai elintarvikkeeseen. Jälkimmäisen ryhmän sääntely voi edelleen olla horisontaali- tai vertikaalityyppistä.

Esimerkkinä horisontaalisesta sääntelystä voisi mainita EU:n ns. yleisen elintarvikeasetuksen, yleisen elintarvikehygieniasetuksen ja luomusasetuksen. Esimerkkejä vertikaalisesta, elintarvikeketjun johonkin vaiheeseen kohdistuvasta sääntelystä ovat pakkausmerkintöjä koskeva EU:n elintarviketietoasetus (1169/2011) sekä pakkausmerkintöjä ja mainontaa koskeva EU:n väiteasetus (1924/2006).

EU:n ns. täydentämisasetus eli Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1925/2006 vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin⁸, ns. lisäaineasetus eli Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1333/2008-elintarvikelisiä aineista⁹, ns. aromiasetus eli Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1334/2008 elintarvikkeissa käytettävistä aromeista ja tietyistä ainesosista, joilla on aromaattisia ominaisuuksia¹⁰, ns. entsyymiasetus eli Euroopan

⁷ Esim. yleinen elintarvikehygieniasetus ei koske elintarvikkeiden säilytystä ja valmistusta kotona yksityiseen käyttöön.

⁸ Asetus sisältää luettelot, mitä vitamiineja ja kivennäisaineita ja missä muodossa elintarvikkeisiin saa lisätä, lisäämisen tarkemmat ehdot sekä säännöksiä pakkausmerkinnöistä. Tätä asetusta ei sovelleta ravintolisiin (1 artikla 2 kohta).

⁹ Asetus sisältää EU:ssa hyväksytyjen lisäaineiden luettelot, lisäaineiden käytön ehdot sekä säännöksiä pakkausmerkinnöistä (1 artikla). Asetuksen konsolidoidun version laajuus on 342 sivua.

¹⁰ Asetus sisältää hyväksytyjen aineiden luettelot, aromien käytön ehdot sekä säännöksiä pakkausmerkinnöistä (1 artikla).

parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1332/2008 elintarvike-entsyymeistä¹¹ ja ns. savuvaromiasetus eli Komission täytäntöönpanoasetus (EY) 1321/2013 sellaisenaan elintarvikkeissa tai niiden pinnalla ja/tai savuvaromien valmistuksessa käytettäviä sallittuja savuvaromien primaarituotteita koskevan unionin luettelon laatimisesta¹² ovat esimerkkejä vertikaalisesta elintarvikkeen valmistusta koskevasta sääntelystä. Lisäksi tulee mainita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/32/EY elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien valmistamisessa käytettäviä uuttoliuottimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, jolla voi olla merkitystä esimerkiksi kuusenkerkkien uuttamisen yhteydessä.¹³ Raaka-aineiden tuotantoon ja elintarvikkeiden valmistukseen vaikuttaa myös alussa mainittu ns. torjunta-ainejäämäasetus (EY) 396/2005.

Kasvi- ja eläinperäisten raaka-aineiden ja niistä valmistettavien elintarvikkeiden sääntelyn eroa havainnollistaneeseen se, että esimerkiksi eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöksistä on annettu oma asetuksensa (EY 853/2004), joka täydentää yleisen hygieniasäätelyn horisontaalisesti. Elintarvikkeikohtaisesta sääntelystä voisi mainita metsien ei-puuaineisia tuotteitakin koskevan ns. hunajadirektiivin eli Neuvoston direktiivi 2001/110/EY hunajasta, jossa säädetään muun ohella hunajalle asetettavista vaatimuksista, nimitysten käytöstä ja pakkausmerkinnöistä.¹⁴ Ns. ravintolisädirektiivi eli Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2002/46/EY ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä toiminee esimerkkinä elintarvikeryhmäkohtaisesta vertikaalisesta sääntelystä (valmistuksessa käytettävät aineet sekä pakkausmerkinnät ja mainonta).¹⁵

¹¹ Asetus sisältää hyväksytyjen aineiden luettelot, aromien käytön ehdot sekä säännöksiä sellaisenaan myytävien entsyymien pakkausmerkinnöistä (1 artikla).

¹² Asetus sisältää luettelon savuvaromeista (1 artikla).

¹³ Direktiivin liitteessä luetellaan sallitut uuttoliuottimet. Uuttoliuottimeksi sallitaan vesi (2 artikla 3 kohta). Jäsenvaltioiden on sallittava liitteessä lueteltujen aineiden käyttö, eivätkä ne saa sallia muiden aineiden käyttöä (2 artikla 1 ja 2 kohta). Kansallisesti direktiivi on pantu täytäntöön maa- ja metsätalousministeriön asetuksella valmistuksen apuaineista elintarvikkeissa (1020/2011).

¹⁴ Kansallisesti hunajadirektiivi on pantu täytäntöön maa- ja metsätalousministeriön asetuksella hunajasta (392/2015).

¹⁵ Kansallisesti ravintolisädirektiivi on pantu täytäntöön maa- ja metsätalousministeriön asetuksella ravintolisistä (78/2010). Myös esimerkiksi Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 609/2013 imeväisille ja pikkulapsille tarkoitetuista ruoista, erityisiin lääkinnällisiin tarkoituksiin tarkoitetuista elintarvikkeista ja painonhallintaan tarkoitetuista ruokavalion korvikkeista (ym.) toimii esimerkkinä tiettyjä elintarvikeryhmiä koskevasta EU:n sääntelystä. Sen säännökset koskevat muun ohella näiden elintarvikeryhmien koostumusta (esim. asetuksen liitteenä on luettelo aineista, joita saadaan lisätä esim. äidinmaidonkorvikkeisiin), merkintöjä ja mainontaa.

Säädökset sisältävät yksittäisiä säännöksiä/normeja, jotka on mahdollista ja hyödyllistä systematisoida vastaavalla tavalla. Tässä yhteydessä tähän ei kuitenkaan ole ajallisesti mahdollisuutta.

Oikeudellisen sääntelyn systematisointia voisi havainnollistaa seuraavalla kuvalla (Kuva 1). Metsäresurssi on käsitteenä tarvittaessa korvattavissa esim. maatalousmaalla tai vesiviljelyresurssilla ja agrometsätalouden toimenpiteet maataloustoimenpiteillä tai vesiviljelytoimenpiteillä¹⁶. Jäsentely on siten sovellettavissa laaja-alaisemmin kuin tässä kirjoitelmassa on esitetty.



Kuva 1. Elintarvikeoikeuden horisontaalinen ja vertikaalinen sääntely. 1. Horizontaalinen sääntely, esim. EU:n luomusasetus. 2. Vertikaalinen sääntely, esim. EU:n väiteasetus. 3. Raaka-aineperustainen tai tuoteperustainen sääntely voi olla kummankin tyyppistä.

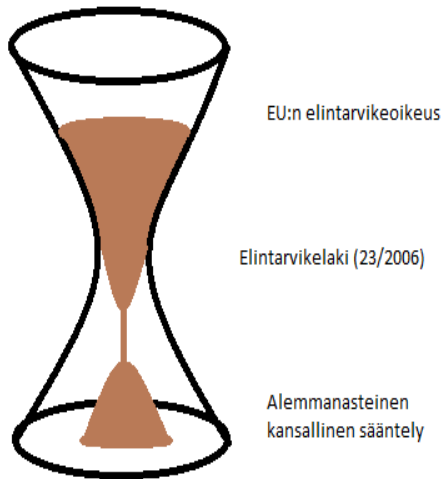
Kuvat muodostuvat luonnollisesti hieman erilaisiksi erilaisilla raaka-aine- ja elintarvikeyhdistelmillä ja esim. vertikaalisia pylviä voi olla useampia.

Kansallista sääntelyä on mahdollista systematisoida samaan jäsentelyyn. Systematisointi on mahdollinen kuitenkin vain säännöstasolla, kun kyse on lakitasoisesta sääntelystä. Tämä johtuu siitä, että Suomessa elintarvikelakia (23/2006)sovelletaan yli 20 EU-säädöksen täytäntöönpanoon. Elintarvikelaki on käsittääkseni keskeisin lakitasoinen säädös elintarvikeoikeudessa Suomessa.¹⁷ Maa- ja metsätalousministeriön asetuksia sen sijaan on jälleen lukumääräisesti runsaasti. Jos tarkastellaan säädöshierarkiaa, niin yksinkertaistetusti ilmiötä voisi kuvata tiimalasimallilla (Kuva 2). Ylimpänä ovat EU-tason säädökset, keskivaiheilla kansallinen elintarvikelaki ja alaosana kansalliset maa- ja metsätalousministeriön asetukset. Malli kuvanee lähinnä säädösten, mutta osin myös säännösten määrää.

¹⁶ Vesiviljelyresurssi viittaa muun ohella EU-oikeudessa tarkoitettuun kalojen ja simpukoiden viljelyyn vedessä. Vesiviljelyresurssin sijaan kaaviossa voidaan käyttää esimerkiksi ilmaisua vesi(ekosysteemi)resurssi, jolloin se kattaisi paitsi esimerkiksi kalojen, simpukoiden ja merilevän viljelyn, myös vaikkapa luonnonkalakannat ja niiden hyödyntämisen.

¹⁷ Elintarvikeoikeuden yksi keskeinen tavoite on ihmisten terveyden suojaaminen. Osin sama tavoite on myös terveydensuojelulalla (763/1994), jonka tavoitteena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen (1 §). Laissa säädetään muun ohella talousvedestä sekä jätteistä ja jätevedestä (5 ja 6 luku).

Mallissa painopiste on kuitenkin korkealla. Elintarvikeoikeus on keskeisesti EU-oikeutta, joka on pääosin toteutettu asetuksilla, jotka ovat kansallisesti suoraan sovellettavia ja velvoittavia, sääntely on laajaa ja yksityiskohtaista. Säännösten velvoittavuutta ja määrää ajatellen tiimalasin hiekka on selkeästi lasin yläosassa.



Kuva 2. Tiimalasimalli. Elintarvikeoikeudessa sääntelyn painopiste on EU-oikeudessa.

Tiimalasimallia ei tule ymmärtää niin, että sääntely olisi ajan myötä vähenemässä EU-tasolla ja korvautumassa kansallisella sääntelyllä. Kehitys lienee jatkossakin pikemmin päinvastaista.

Elintarvikeeturvallisuusvirasto Eviran ohjeet ja oppaat ovat hyödyllinen lähde tutustuttaessa elintarvikeoikeudelliseen sääntelyyn. Koska niissä kyse ei ole velvoittavista oikeusnormeista, niitä ei ole lisätty kuvaan.

EU:n sääntelyn keskeisyydestä johtuen elintarvikeoikeuden keskeiset käsitteet sekä sääntelyn tavoitteet ja periaatteet ovat EU-taustaisia.

Elintarvikeoikeudellista tutkimusta Suomessa ei ole tehty kovin runsaasti. Kuitenkin on syytä mainita *Erkki J. Hollon* Elintarvikeoikeus, Johdatus elintarvikesääntelyn perusteisiin (2008). Teos on paikoitellen varsin yleisellä tasolla liikkuva ja joiltakin osin jo vanhentunut.¹⁸ *Anu Lähteemäki-Uutela* tarkasteli

¹⁸ Lisäksi teoksen joihinkin jaksoihin on syytä suhtautua varauksella. Esimerkiksi Hollo lukee ravintolisät yhdeksi lisäaineiden alalajiksi (s.166). Samoin hän käsittelee ravitsemus- ja terveystuotteiden sääntelyä (ns. väiteasetus 1924/2006) osana ravintolisiä koskevaa sääntelyä

väitöskirjassaan *Foodstuffs and Medicines as Legal Categories in the EU and China* (2009) ns. terveysvaikuttisia elintarvikkeita. Hän on myös kirjoittanut teokset *Elintarviketurvallisuus, EU-lainsäädännön puitteet* (2004) ja *Elintarviketurvallisuus* (2007). *Outi Lepistön* väitöskirja *Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkotoimimennettelyssä* (2008) kohdistui pakkotoimimennettelyyn ja virkaeläinlääkäreiden toimintaan ja siten sivusi elintarvikeoikeutta. *Jukka Anttilan* artikkeli *Maataloustuotteiden suojatut alkuperänimitykset Euroopan unionissa (YJ 2-3/2016)* edustaa tuoretta EU:n elintarvikeoikeuteen liittyvää tutkimusta.

Lähteenmäen kirjoja ei kuitenkaan ollut tätä kirjoitettaessa vielä käytettävissä.

(s. 176), vaikka väiteasetusta sovelletaan sen 1 artikla 2 kohdan nojalla kaikkiin elintarvikkeisiin, ei vain ravintolisiin. Imeväisten ja pikkulasten ravintoa hän käsittelee osana uusielintarvikkeita koskevaa sääntelyä (s. 223), vaikka kyse on kahdesta täysin erilaisesta sääntelystä.

3 ELINTARVIKKEIDEN TUOTANNON JA MARKKINOINNIN SÄÄTELY

3.1 YLEINEN ELINTARVIKESÄÄNTELY

3.1.1 Sääntelyn lähtökohdat

Euroopan Unioni on antanut *ns. yleinen elintarvikeasetuksen*, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä. Asetuksen alussa lausutuista perusteluista (syy 4) käy ilmi, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä oli merkittäviä eroja käsitteissä, periaatteissa ja menettelyissä. Näiden katsottiin haittaavan sisämarkkinoiden toimintaa. Toiseksi sääntelyllä haluttiin (syyt 11, 12 ja 27) varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus alkutuotannosta aina elintarvikkeen myyntiin kuluttajalle asti (elintarvikeketju). Tämän vuoksi elintarvikelainsäädäntö haluttiin määritellä laajasti, jotta se kattaisi säännökset, joilla on paitsi välitön, myös välillinen vaikutus elintarvikkeiden turvallisuuteen. Asetuksen piiriin haluttiin myös säännökset elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvista materiaaleista, rehuista ja muista maatalouden panoksista alkutuotannossa. Elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamiseksi haluttiin perustaa myös kattava jäljitysjärjestelmä, jotta elintarvikkeita ja rehuja voidaan poistaa markkinoilta kohdennetusti. Minimivaatimuksena oli, että ainakin tavaran toimittanut yritys on pystyttävä tunnistamaan (syy 29). Unionin sääntelyn lähtökohdaksi otettiin myös vaatimus, että toimijalla on ensisijainen vastuu elintarvikkeen turvallisuudesta (syy 30). Vastuu turvallisuudesta ei siten ole esimerkiksi viranomaisella. Perustelujen mukaan jäsenvaltioiden erot tässä suhteessa aiheuttivat kaupanesteitä ja vääristivät toimijoiden välistä kilpailua.

Asetuksen säätämislä on siten selkeästi kahdenlainen tavoite: yhdentää jäsenvaltioiden elintarvikelainsäädäntöä säätämällä tiettyjä periaatteista kansallisen sääntelyn lähtökohdiksi (esim. elintarvikesääntelyn laaja määritelmä, toimijan vastuu, ketjuajattelu), toisaalta varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus tiettyjen konkreettisten säännösten kautta (esim. jäljitettävyyden, takaisinvedot).

Yleinen elintarvikeasetus on myös siitä keskeinen säädös, että siinä tehtyihin määritelmiin viitataan useissa muissa EU:n säädöksissä ja myös kansallisesti. Tällaisia ovat esim. elintarvikkeen (2 artikla), elintarvikelainsäädännön (3 artikla 1 kohta), elintarvikeyrityksen (2 kohta), elintarvikealan toimijan (3 kohta), jäljitettävyyden (15 kohta), tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheen (16 kohta) ja alkutuotannon (17 kohta) määritelmät. Muuta lainsäädäntöä ei oikeastaan voi lukea

tuntematta yleisen elintarvikeasetuksen sääntelyä. Muun sääntelyn luottavuutta heikentävästä viittaustekniikasta huolimatta käytetty tapa edistää sääntelyn johdonmukaisuutta.

Asetuksen 1 artiklasta ilmenee asetuksen tavoite varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus ja sisämarkkinoiden toiminta. Asetusta sovelletaan kaikkiin elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Asetusta ei sovelleta yksityiseen kotikäyttöön tarkoitettuun alkutuotantoon eikä kotikäyttöön tarkoitettujen elintarvikkeiden käsittelyyn tai valmistukseen.

Elintarvikkeella tarkoitetaan 2 artiklan mukaan mitä tahansa ainetta tai tuotetta, jalostettua tai jalostamatonta, joka on tarkoitettu tai jonka voi olettaa tulevan ihmisten nautittavaksi. Elintarvike käsittää juomat ja veden, mutta *ei esimerkiksi kasveja ennen niiden korjuuta* (2 artikla 3 kohta c alakohta). Tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheella tarkoitetaan mitä tahansa vaihetta elintarvikkeen alkutuotannosta lopulliselle kuluttajalle toimittamiseen (3 artikla 16 kohta). *Alkutuotannolla* tarkoitetaan alkutuotannon tuotteiden tuotantoa, kasvatusta, viljelyä, myös sadonkorjuuta, ja se kattaa myös metsästyksen, kalastuksen ja luonnonvaraisten tuotteiden keräämisen (3 artikla 17 kohta).

Kuusen kerkkien tai pakurien kerääminen ja jatkokuljetuskuntoon saattaminen ja mahlan valuttaminen ovat siten asetuksessa tarkoitettua alkutuotantoa. Koska pakurikäävän ympääminen koivuihin tehdään elintarvikkeen tuottamisen tarkoituksessa, se rinnastuu mielestäni alkutuotantoon kuuluvaan viljelyyn, ja on siten jo tuosta vaiheesta lähtien alkutuotantoa. Sen sijaan uudistettaessa metsä koivulle tai kuuselle uudistamisen tarkoituksena ei ole tavallisesti ole elintarvikkeiden tuotanto, joten ne eivät ole asetuksessa tarkoitettua alkutuotantoa. Sen sijaan sokerivaahteroiden (*Acer saccharum*) istuttaminen vaahterasiirapin tuottamisen tarkoituksessa olisi asetuksessa tarkoitettua alkutuotantoa, koska se rinnastuu mielestäni viljelyyn. Koska luonnonvaraisten tuotteiden kerääminen on alkutuotantoa, niiden osalta alkutuotanto alkaa vasta keräämisestä (eikä esimerkiksi ajallisesti aikaisemmasta viljelystä). Jos ruokasieniä aletaan viljellä tai puoli-viljellä metsässä, myös niiden osalta joudutaan tekemään oikeudellinen rajanveto viljelyn sekä luonnonvaraisen kasvin keräämisen välillä. Viljelyn ja luonnonvaraisen kasvin keräämisen välisellä rajanvedolla on oikeudellista merkitystä yleisen elintarvikeasetuksen lisäksi muun ohella myöhemmin tarkasteltavan luomusääntelyn kannalta.

Asetuksen 14 artiklan mukaan markkinoille ei saa saattaa elintarvikkeita, jotka eivät ole turvallisia. Elintarviketta ei pidetä turvallisena, jos se on terveydelle haitallinen tai ihmisravinnoksi soveltumaton. Kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa toimijan on vastuullaan olevissa toiminnoissa 17 artiklan mukaan huolehdittava siitä, että elintarvikkeet täyttävät elintarvikelainsäädännön vaatimukset. Jäsenvaltioiden on puolestaan pantava elintarvikelainsäädäntö täytäntöön ja seurattava ja valvottava, että kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa toimijat noudattavat elintarvikelainsäädännön vaatimuksia.

Jäsenvaltioiden on ylläpidettävä virallista valvontajärjestelmää ja annettava säännökset rikkomusten seuraamuksista ja muista toimenpiteistä. Ei-puuaineisten tuotteiden viljelijä tai kerääjä on siten osaltaan vastuussa keräämiensä tuotteiden turvallisuudesta.

Toimijoiden vastuuta osoittaa myös asetuksen 19 artikla. Sen mukaan jos elintarvikealan toimijalla on syytä epäillä, että sen tuottama, jalostama, valmistama tai jakelema elintarvike ei ole elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien vaatimusten mukainen, toimijan on käynnistettävä välittömästi menettelyt kyseisen elintarvikkeen vetämisestä pois markkinoilta. Jos elintarvike ei ole kyseisen toimijan valvonnassa, asiasta on ilmoitettava viranomaiselle. Jos tuote on mahdollisesti ehtinyt jo kuluttajille, toimijan on tehokkaalla ja täsmällisellä tavalla ilmoitettava syy markkinoilta poistamiseen ja varmistettava, että tuotteet palautetaan. Tämä takaisinvetovelvollisuus kohdistuu alkutuotantovaiheeseenkin eli myös kasviperäisten tuotteiden kerääjään.

Yleisellä elintarvikeasetuksella perustettiin myös EU:n kattama nopea hälytysjärjestelmä (RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed) elintarvikkeista ihmisten terveydelle aiheutuvista riskeistä ilmoittamiseksi.

3.1.2 Jäljitettävyys

Keskeisten käsitteiden määrittelyn ja toimijan vastuun osoittamisen lisäksi elintarvikkeiden ja niiden valmistusaineiden *jäljitettävyys* sääntely on keskeinen osa yleistä elintarvikeasetusta. Jäljitettävyydellä tarkoitetaan yleisessä elintarvikeasetuksessa mahdollisuutta jäljittää muun ohella elintarvike tai sen valmistusaine kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa ja seurata jokaista näistä kaikissa vaiheissa (3 artikla 15 kohta). Säännöksen englanninkielisen sanamuodon mukaan ”traceability means the ability to trace and follow a food, feed, food-producing animal or substance to be or expected to be incorporated into a food or feed, through all stages of production, processing and distribution”. Englanninkielisestä sanamuodosta ilmenee mielestäni suomenkielistä paremmin säännöksen tarkoitus määritellä jäljitettävyys siten, että kyetään jäljittämään ja seuraamaan elintarviketta tai ainetta kaikkien tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheiden läpi.

Jäljitettävyydestä säädetään tarkemmin asetuksen 18 artiklassa, jossa kyse ei ole pelkästä määritelmästä, vaan jossa säädetään velvollisuuksista. Sen 1 kohdan mukaan kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa on huolehdittava siitä, että on mahdollista jäljittää elintarvikkeet, rehut, elintarviketuotantoon käytettävät eläimet ja muut aineet, jotka on tarkoitettu tai joiden voidaan olettaa tulevan lisätyksi elintarvikkeeseen. Säännöksen suomenkielinen versio on muotoiltu huolehtimisvelvollisuudeksi. Tämä huolehtimisvelvollisuus kohdistuu kaikkiin tuotanto- jalostus- ja jakeluvaiheisiin. Säännöksen englanninkielisen version mukaan: ”The traceability of food, feed, food-producing animal and any other

substance intended to be or expected to be incorporated into a food or feed shall be established at all stages of production, processing or distribution". Säännöksen englanninkielinen versio on siten sanamuodoltaan velvoittavampi, koska sen mukaan jäljitettävyyden tulee järjestää (perustaa, luoda, saada aikaan) kaikkiin tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheisiin.

Kun asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa lukee yhdessä asetuksen 2 artiklan 15 kohdan määrittelyn kanssa, niin 18 artiklan 1 kohdan säännöksen tarkoituksena on, että jäljitettävyyden tulee saada aikaan jokaisen tuotanto- jalostus- ja jakeluvaiheeseen, ja että sen avulla on mahdollista jäljittää ja seurata elintarvikkeita tai aineita kaikkien tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheiden läpi. Jäljitettävyyden tulee siten ulottua jokaisen vaiheen läpi.

Artiklan 2 kohdan mukaan elintarvikealan toimijoiden on tunnistettava se luonnollinen tai oikeushenkilö, joka on toimittanut heille edellä tarkoitettua elintarvikkeen tai aineen. Asetuksen mukaan tätä varten toimijoilla on oltava käytössä tähän tarkoitettuja *järjestelmät ja menettelyt*, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset saavat nämä tiedot pyynnöstä käyttöönsä. Vastaavasti 3 kohdan mukaan elintarvikealan toimijoilla on oltava käytössään sellaiset järjestelmät ja menettelyt, joiden avulla he voivat tunnistaa yritykset, joille tuotteita on toimitettu. Nämä tiedot on pyynnöstä annettava toimivaltaisille viranomaisille. Asetus edellyttää lisäksi 4 kohdan mukaan, että markkinoille saatettavissa elintarvikkeissa on niiden jäljitettävyyden helpottamiseksi oltava riittävät ja asianmukaiset pakkausmerkinnät tai tunnistetiedot tarkempien säännösten mukaisesti.¹⁹ 18 artiklan 4 kohdan osalta on huomattava, että se koskee vain markkinoille saatettavia elintarvikkeita. Markkinoille saattaminen määritellään asetuksen 3 artiklan 8 kohdassa. Siltä osin kuin kyse on markkinoille saattamisesta edeltävästä vaiheesta, tämä pakkausmerkintöjä ja tunnistetietoja koskeva säännös ei ulotu niihin.

EU:ssa Elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevä pysyvä komitea on laatinut ohjeen yleisen elintarvikeasetuksen eräiden artiklojen soveltamisesta (Guidance on the implementation of articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) No 178/2002 on General Food Law. Conclusions of the Standing committee on the food chain and animal health, 26.1.2010, seur. Tulkintaohje 2010).²⁰ Kyseinen ohje ei ole oikeudellisesti sitova ja mahdolliset tulkintakiistat ratkaistaan tuomioistuimissa. Koska kyseessä on kuitenkin yhteisesti hyväksytty ohje, jonka tarkoituksena on saada yhtenäinen tulkinta koko EU:n alueelle, ohje kertoo siitä, millä tavoin säännöstä pyritään soveltamaan käytäntöön.

¹⁹ Komissio on antanut täytäntöönpanoasetuksen (EU) 931/2011 yleisessä elintarvikeasetuksessa eläinperäisille elintarvikkeille asetetuista jäljitettävyyden vaatimuksista. Nimensä mukaisesti se koskee vain eläinperäisiä elintarvikkeita, ei kasvipäisiä. En löytänyt mahdollista komission täytäntöönpanoasetusta kasvipäisten tuotteiden jäljittämistä.

²⁰ Tulkintaohje on ladattavissa osoitteesta: European Commission > Food Safety > Food > General Food Law > Food Law General Requirements, käyty viimeksi 25.10.2016.

Komitean mukaan jäljitettävyyttä koskevan säännöksen tarkoituksena on luoda järjestelmä, jolla toimija voi tunnistaa välittömän tavarantoimittajansa sekä välittömän asiakkaansa (jos se ei tuotteen lopullinen kuluttaja). Linkki "tavarantoimittaja-tuote" tulee perustaa tavarantoimittajan ja tuotteen välille (eli mikä tuote tuli miltäkin tavarantoimittajalta). Samoin linkki "asiakas-tuote" tulee perustaa asiakkaan ja toimitetun tuotteen välille (eli mikä tuote on toimitettu millekin asiakkaalle).²¹

Komitea huomauttaa, että säännös on kirjoitettu niin, että se kuvaa pikemminkin tavoitetta ja tarkoitettua lopputulosta kuin sitä, millä tavoin lopputulos saavutetaan. Tämä yleinen lähestymistapa mahdollistaa teollisuudelle joustavuuden, mikä todennäköisesti vähentää säännöksen täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia.²²

Säännöksessä jäljitettävyys kohdistuu muun ohella elintarvikkeisiin ja muihin mahdollisiin aineisiin, jotka on tarkoitettu tai joiden voidaan olettaa tulevan lisätyksi ("incorporated") elintarvikkeeseen. Komitean mukaan säännös ei sovellu eläinten lääkkeisiin, lannoitteisiin tai kasvinsuojeluaineisiin. Säännöksen ilmauksesta "lisätyksi" seuraa, että säännös kattaa kaikkia elintarvikkeen ainesosat. Se kattaa esimerkiksi siemenet, kun ne lisätään elintarvikkeeseen, mutta ei siemeniä, kun ne käytetään viljelyyn. Pakkausmateriaalit jäävät myös tämän säännöksen ulkopuolelle, mutta niitä koskee oma jäljitettävyysjärjestelmänsä.²³

Jäljitettävyysvaatimusten toteuttamisen osalta komitea toteaa, että elintarvikealan toimijan (yrityksen) tunnistamisvelvollisuus kohdistuu mihin tahansa henkilöön, joka on toimittanut elintarvikkeita tai raaka-aineita. Esimerkkinä yksityishenkilöstä ohjeessa viitataan henkilöön, joka on kerännyt sieniiä. Vastaavaksi toimijan on tunnistettava toimija, jolle se on toimittanut tuotteita. Säännöksen tulkinnan kannalta keskeistä on, että pysyvä komitea toteaa ohjeessaan, että asetus

²¹ Tulkintaohje 2010, s. 17.

²² Tulkintaohje 2010, s. 17.

²³ Tulkintaohje 2010, s. 17. Pakkausmateriaalien jäljitettävyyttä koskee Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EC) 1935/2004 elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvista materiaaleista ja tarvikkeista ja direktiivien 80/509/ETY ja 89/109/ETY kumoamisesta. Tämän asetuksen 17 artiklan kohdan mukaan materiaalien ja tarvikkeiden jäljitettävyys on varmistettava kaikissa vaiheissa. Toimijoilla on oltava tekninen toteutettavuus asianmukaisesti huomioon ottaen, käytössään järjestelmät ja menettelyt, joiden avulla ne voivat kartoittaa yritykset, joista tai joihin materiaaleja ja tarvikkeita ja mahdollisesti niiden valmistuksessa käytettyjä aineita tai tuotteita on toimitettu. Näiden tietojen on oltava viranomaisten saatavilla. Yhteisössä markkinoille saatettavat materiaalit ja tarvikkeet on voitava tunnistaa asianmukaisen järjestelmän avulla, joka mahdollistaa niiden jäljitettävyyden merkintöjen tai niitä koskevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Merkintöjä koskevan 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan materiaaleihin ja tarvikkeisiin, jotka eivät vielä ole kosketuksessa elintarvikkeeseen, on liitettävä asianmukainen merkintä tai tunniste niiden jäljitettävyyden mahdollistamiseksi. Jäljitettävyydellä tarkoitetaan tässä asetuksessa 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan mahdollisuutta jäljittää materiaali tai tarvike kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa ja seurata sitä näissä vaiheissa.

ei nimenomaisesti pakota toimijoita perustamaan linkkiä saapuvien ja lähtevien tuotteiden välille (ns. *sisäinen jäljitettävyys*). Asetuksessa ei myöskään ole vaatimuksia merkitä muistiin sitä, miten saapuvat erät on jaettu (pilkottu) ja yhdistetty uudelleen uusien tuotteiden luomiseksi tai uusien erien kokoamiseksi.²⁴

Komitean tulkintaohjeen mukaan elintarvikealan toimija päättää, ottaako se käyttöön sisäisen jäljitettävyuden järjestelmän ja kuinka yksityiskohtainen tämä järjestelmä on suhteessa toiminnan luonteeseen ja kokoon. Komitea viittaa myös siihen, että tällainen järjestelmä mahdollistaisi tarkemmat takaisinvedot ja säästäisi tuolloin toimijan kustannuksia.²⁵

Tulkintaohjeessa myös todetaan, että 18 artiklassa ei täsmennetä sitä, millaista tietoa elintarvikealan toimijan on kerättävä. 18 artiklan tavoitteen täyttämiseksi tietoina tulee ainakin olla

- tavarantoimittajan nimi, osoite ja saadut tuotteiden yksilöinti,
- asiakkaan nimi, osoite ja luovutettujen tuotteiden yksilöinti,
- päivämäärä ja jos samana päivä on useita luovutuksia, kellonaika, sekä
- tuotteiden määrä.

Tulkintaohjeen mukaan eränumero tai viitenumero ei ole pakollinen, mutta se auttaisi tuotteiden yksilöinnissä.²⁶ Tulkintaohjeessa mainitut tiedot ovat mielestäni perusteltuja.

Säännöksessä puhutaan "tähän tarkoitetuista järjestelmistä ja menettelyistä". Asetuksessa ei ole tarkempia tietoja siitä, millaisia näiden järjestelmien tulee yksityiskohdiltaan olla, mutta käytetyt käsitteet viittaavat siihen, että kyse on rakenteellisesta järjestelmästä, josta saadaan tarvittavat tiedot viranomaisille. Vaaditussa järjestelmässä oleellista ei ole se formaatti, miten järjestelmää pidetään, vaan oleellista on siitä saatavat tiedot. Jäljitettävyyttä koskevat muistiinpanot tulee kuitenkin olla riittävästi järjestetty, jotta tarvittavat tiedot ovat käytettävissä tarvittaessa ilman tarpeetonta viivytystä. Tulkintaohjeessa säännöstä luetaan myös yhdessä tuotteiden markkinoilta poistamista koskevan sääntelyn kanssa. Jos toimijan jäljitettävyysjärjestelmästä tietoja saataisiin vain viiveellä, tämä heikentäisi nopean toiminnan mahdollisuutta kriisitapauksissa.²⁷

Tulkintaohjeessa myös haarakoidaan sitä aikaa, kuinka kauan kerättyjä tietoja tulee säilyttää. Lähtökohtana pidettiin viiden vuoden määräaika tuotteen valmistuksesta tai luovutuksesta. Tästä olisi kuitenkin useampia poikkeuksia. Esimerkiksi jos tuotteessa on parasta ennen päivämäärä, määräaika olisi 6 kk tuosta hylkypäivästä.²⁸

Muussa elintarvikelainsäädännössä voi olla tämän yleisen säännöksen lisäksi muita elintarvikkeiden jäljitettävyteen liittyviä säännöksiä (esim. elintarvikkeen

²⁴ Tulkintaohje 2010, s. 19.

²⁵ Tulkintaohje 2010, s. 19-20.

²⁶ Tulkintaohje 2010, s. 20-21.

²⁷ Tulkintaohje 2010, s. 21.

²⁸ Tulkintaohje 2010, s. 21.

kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit, luonnonmukainen tuotanto, eläinperäiset elintarvikkeet).

Tarkastellusta pysyvän komitean tulkintaohjeesta on hyötyä kun arvioidaan, millainen jäljitysjärjestelmä on tarpeen metsästä saatavien ei-puuaineisten tuotteiden osalta.

Itse tulkitsen asetuksen 18 artiklan ja 3 artiklan 15 kohdan muodostamaa kokonaisuutta siten, että 18 artikla 1 kohdassa säädetään velvollisuus järjestää jäljitettävyyden kaikkiin tuotanto- jalostus- ja jakeluvaiheisiin. Tässä säännöksessä ei säädetä siitä, miten tämä jäljitettävyyden tulee toteuttaa. 18 artiklan 2 ja 3 kohdissa säädetään velvollisuudesta perustaa erityiset järjestelmät ja menettelyt jäljitettävyydestä tavarantoimittajan ja asiakkaan suuntaan. Kyse on muodollisista järjestelmistä. Näitä järjestelmiä ja menettelyjä ei edellytetä perustettavaksi toimijan (yrityksen) sisälle. Se että tällaista muodollista järjestelmää ei tarvitse perustaa 2 ja 3 kohdan nojalla yrityksen sisälle ei poista sille 1 kohdassa säädettyä velvollisuutta. Velvollisuus 1 kohdan mukaisen jäljitettävyyden aikaansaamiseen säilyy siitä huolimatta, että sitä ei tarvitse saada aikaan 2 ja 3 kohdissa tarkoitetuilla järjestelmillä ja menettelytavoilla. Yrityksen omana asiana on päättää, miten se 1 kohdan mukaisen velvollisuutensa täyttää.

3.1.3 Yleiseen elintarvikeasetukseen liittyvän jäljitettävyyden kansallinen sääntely

Yleiseen elintarvikeasetukseen liittyvää kansallista sääntelyä, kuten elintarvikelakia (23/2006), tarkastellaan myöhemmin tarkemmin. Jo tässä yhteydessä on todettava, että elintarvikelain yhtenä tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden jäljitettävyyden (1.1 § 4 kohta). Elintarvikelain 17.1 §:n mukaan elintarvikealan toimijalla tulee olla yleisen elintarvikeasetuksen 18 artiklan 2 ja 3 kohdissa tarkoitettujen tietojen elintarvikkeista ja elintarviketuotantoon käytettävistä eläimistä. Elintarvikealan toimijalla tulee myös olla järjestelmä, jonka avulla voidaan elintarvikelain tarkoituksen mukaisella riittävällä tarkkuudella yhdistää tiedot saapuneista ja lähteneistä eristä toisiinsa. Jäljitettävyyden varmistamiseksi tarvittavista pakkausmerkinnöistä ja tunnistetiedoista säädetään yleisen elintarvikeasetuksen 18 artiklan 4 kohdassa. Lisäksi elintarvikelaissa viitataan kalastus- ja vesiviljelytuotteita koskevaan erilliseen sääntelyyn.

Kansallisessa elintarvikelaissa säädetään siten elintarvikealan toimijalle *velvollisuus ns. sisäisen jäljitettävyyden järjestelmän ylläpitämiseen*. Tämä velvollisuus on kansallisesti säädetty täydennys EU:n sääntelyyn nähden. Velvollisuus jäljitettävyyden aikaansaamiseen yrityksen sisällä perustuu jo yleisen elintarvikeasetuksen 18 artiklan 1 kohtaan, mutta kansallisesti on säädetty erityisestä järjestelmästä tämän velvollisuuden toteuttamiseksi. Kun elintarvikelaissa käytetään ilmaisua ”järjestelmä”, tämä viittaa muodolliseen, ennalta suunniteltuun

toimintatapaan. Tämän järjestelmän sisällölle asetettavista vaatimuksista saadaan johtoa säännöksen ilmauksista ”tämän lain tarkoituksen mukaisella riittävällä tarkkuudella” ja ”yhdistää tiedot saapuneista ja lähteneistä eristä toisiinsa”. Kun elintarvikesäätelyn tarkoituksena on pystyä jäljittämään elintarvikkeet ja niiden ainesosat koko elintarvikeketjun matkalta alkutuotannosta loppukuluttajalle asti (esim. takaisinvetotapauksissa), niin sisäisen järjestelmän tulee olla tarkkuudeltaan sellainen, että tämä ketju ei katkea. Koska takaisinvetotapauksissa edellytetään tietynlaista nopeaa reagointia, myös sisäisen jäljitettävyyden järjestelmän tulee olla sellainen, että tietojen saanti siitä voi tapahtua viivytyksettä. Tietojen säilyttämisaajan määrittelyyn soveltuvat alustavasti pysyvän komitean ohjeessa esittämät tulkinnat, jotka lähtevät jäljitettävyyden tarkoituksesta ja elintarvikkeiden todennäköisestä käyttöajasta.

Kansallisen elintarvikelain 17.3 §:n mukaan tarkempia säännöksiä elintarvikkeiden jäljitettävyydestä annetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Tällaista asetusta en kuitenkaan löytänyt.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira on laatinut ohjeita useista elintarvikelainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Itse en kuitenkaan löytänyt Eviralle tyypillistä muodollisesti hyväksyttyä pdf-muotoista ohjetta elintarvikkeiden jäljitettävyyden, mm. sisäisen jäljitettävyyden tulkintaan liittyen. Saatavilla oli vain nimettömän henkilön laatima 4-sivuinen ohje jäljitettävyydestä.²⁹ Käytettävissä olleessa ajassa en löytänyt jäljitettävyyttä koskevia ohjeita käyttämistäni Eviran ohjekirjoista.

3.2 ELINTARVIKEHYGIENIA

Toinen keskeinen Euroopan unionin koko elintarvikekenttää, myös alkutuotantoa koskeva säädös on ns. *yleinen elintarvikehygieniasetus*, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 853/2004 elintarvikehygieniasta. Sen tärkein tavoite on elintarvikkeiden turvallisuuden varmistaminen (syy 7). Asetuksella säädetään 1 artiklan mukaan elintarvikkeiden yleiset hygieniasäännöt elintarvikealan toimijoille. Asetuksen lähtökohtina on, että vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta on ensisijaisesti elintarvikealan toimijalla, ja että elintarvikkeiden turvallisuus varmistetaan koko elintarvikeketjussa alkutuotannosta lähtien. Kuten yleistä elintarvikeasetustakaan, yleistä hygieniasetusta ei sovelleta alkutuotantoon yksityiseen käyttöön eikä elintarvikkeiden valmistukseen, käsittelyyn tai varastointiin kotona yksityiseen käyttöön. Asetusta ei myöskään sovelleta alkutuotannon pienien määrien toimittamiseen tuottajan toimesta suoraan kuluttajalle tai paikalliseen vähittäismyyntiin. Vähäisenä pidettävistä määristä

²⁹ Tämä ohje löytyy osoitteesta evira.fi, Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Valvonta > Jäljitettävyys, käyty 25.10.2016.

säädetään kansallisesti.³⁰ Nämä rajat pienistä määristä vaikuttavat vain siihen, sovelletaanko asetusta kyseiseen tuotteiden toimittamiseen. Sen sijaan asetusta sovelletaan näistä määristä riippumatta aina itse alkutuotantoon.

Hygienialla tarkoitetaan asetuksessa (2 artikla) kaikkia toimenpiteitä ja olosuhteita, jotka ovat tarpeen vaarojen (hazards) hallitsemiseksi ja sen varmistamiseksi, että tuotteet sopivat ihmisravinnoksi (a. kohta). Alkutuotannon tuotteilla tarkoitetaan muun ohella maaperän alkutuotteita (b kohta). Saastuminen (contamination) tarkoittaa vaaran olemassa oloa tai syntymistä (f kohta). Jalostaminen puolestaan tarkoittaa toimintaa, jolla alkuperäistä tuotetta muutetaan merkittävästi esimerkiksi kuumentamalla, suolaamalla, kuivaamalla tai uuttamalla (m kohta). Jalostamaton tuote määritellään tuotteeksi, jota ei ole jalostettu, tai jotka on esimerkiksi viipaloitu, jauhettu tai murskattu (n kohta). Jalostamisen määrittely on oikeudellisesti merkittävä kynnys. Tähän yleisen elintarvikehygieniasetuksen määritelmään jalostamattomista ja jalostetuista tuotteista viitataan usein muissa EU:n säädöksissä (esim. ns. elintarviketietoasetuksessa (EU 1169/2011), joten määritelmällä on oikeudellista merkitystä myös laajemmin.

Tämän selvityksen kohtaa olevien tuotteiden tuottaminen on alkutuotantoa yleisen elintarvikeasetuksen yhteydessä kuvatulla tavalla. Tulkintani mukaan valutetussa mahlassa on kyse jalostamattomasta tuotteesta, mutta jo sen lämpökäsittely on jalostamista. Kerätyt kuusen kerkät ovat jalostamattomia tuotteita samoin kuin niiden murska, mutta niiden uuttaminen aikaansaa jalostetun tuotteen. Kerätyt pakurit ovat jalostamattomia tuotteita, mutta niiden kuivaaminen tekee ne jalostetuiksi tuotteiksi.

Asetuksen 3 artiklan mukaan elintarvikealan toimijoiden on varmistettava, että kaikki niiden vastuulla olevat elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet täyttävät tässä asetuksessa säädetyt hygieniavaatimukset. Alkutuotantoa ja liitteessä I lueteltuja liitännäisiä toimintoja harjoittavien toimijoiden on noudatettava liitteen I osassa A säädetyt yleisiä hygieniavaatimuksia (4 artikla 1 kohta).

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetyt alkutuotantovaiheen jälkeen mitä tahansa tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaihetta suorittavan elintarvikealan toimijan on noudatettava liitteessä II lueteltuja yleisiä hygieniavaatimuksia (4 artikla 2 kohta). Näitä säännöksiä sovelletaan (liite I osa A 1 kohta) varsinaiseen alkutuotantoon, alkutuotannon tuotteiden kuljetukseen, varastointiin ja käsittelyyn alkutuotantopaikalla, edellyttäen että se eivät muuta tuotetta merkittävästi sekä kasviperäisten tuotteiden, joiden luonnetta ei ole muutettu merkittävästi, toimittamiseksi alkutuotantopaikalta johonkin laitokseen. Varsinaiset hygieniasäännökset koskevat esimerkiksi kasviperäisten tuotteiden osalta tilojen ja

³⁰ Valtioneuvosto on antanut asetuksen eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista (1258/2011). Sen 2 ja 3 §:ssä säädetään niistä luovutusmääristä, joita pidetään yleisen elintarvikehygieniasetuksen 1 artikla 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuina pieninä määrinä. Esimerkiksi lehtivihannesten osalta raja on 5 000 kg vuodessa, muiden kasveista saatavien alkutuotannon tuotteiden ja sienten osalta 10 000 kg vuodessa (2.1 § 1 k. ja 3.1 § 1 k.).

laitteiden puhtautta, käytettävän veden laatua, henkilöstön terveydentilaa, tuholaisen torjuntaa, jätteiden käsittelyä ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä. Toimijoiden on lisäksi pidettävä kirjaa vaarojen hallitsemiseksi käyttöön otetuista toimenpiteistä ja luovutettava tiedot tarvittaessa viranomaisille ja vastaanottaville elintarvikealan toimijoille. Kirjaa on pidettävä erityisesti kasvinsuojeluaineiden käytöstä, tuotteiden turvallisuuteen vaikuttavien tautien tai tuhoeläinten esiintymisestä ja kasveista otettujen näytteiden tuloksista.

Kaikkien toimijoiden on lisäksi tarvittaessa toteutettava erityisiä hygieniavaatimuksia, jotka koskevat muun ohella elintarvikkeiden mikrobiologisia vaatimuksia, elintarvikkeiden lämpötiloja taikka näytteiden ottamista ja analysointia (4 artikla 3 kohta).

Alkutuotannon ja sen liitännäisten toimintojen jälkeen suoritettavissa tuotantojalostus- ja jakeluvaiheissa toimijan on laadittava ja toteutettava HACCP -periaatteisiin (Hazard Analysis and Critical Control Point) perustuva menettely (5 artikla 1 ja 3 kohta). Tällaisen ”omavalvontasuunnitelman” laatiminen ei siten koske alkutuotantoa. Koska esimerkiksi mahan lämpökäsittely, kerkkien uuttaminen ja pakurien kuivaaminen ovat muuta kuin alkutuotantoa, niitä koskevat nämä hygieniasäännökset ja omavalvontasuunnitelman laatiminen. Tämän vaiheen toimijoiden on myös noudatettava yleisen hygieniasäätöasetuksen liitteessä II kuvattuja yleisiä hygieniavaatimuksia. Nämä säännökset koskevat muun ohella elintarvikehuoneistoja sekä elintarvikkeiden valmistuksessa, käsittelyssä ja jalostuksessa käytettäviä tiloja, kuljetuksia, laitteistoja, elintarvikejätettä, vesihuoltoa ja henkilökohtaista hygieniaa. Lisäksi säännöksiä on käytettävien elintarvikkeiden laadusta, varastoinnista, saastumisen estämisestä, tuhoeläinten ja kotieläinten torjumisesta, säilytyslämpötiloista, pakkaamisesta ja esimerkiksi tuotteiden nopeasta jäädyttämisestä heti lämpökäsittelyn jälkeen. Näitä ei voida käsitellä tässä yksityiskohtaisemmin.

Kansallisesti elintarvikehygieniaan liittyy jo aikaisemmin mainittu elintarvikelaki sekä muun ohella maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta 1368/2011.

3.3 ELINTARVIKKEIDEN JA ELINTARVIKEHYGIENIAN KANSALLINEN SÄÄNTELY

3.3.1 Elintarvikelaki

Sääntelyn perusteet

Suomessa on kansallisesti säädetty elintarvikelaki (23/2006, seur. ETL). Sillä pannaan täytäntöön, siltä osin kuin siitä ei säädetä muualla laissa, muun ohella edellä tarkastellut EU:n yleinen elintarvikeasetus ja yleinen hygieniasäätöasetus. Samoin sillä pannaan täytäntöön myöhemmin tarkasteltavat EU:n uusielintarvikeasetus

(258/1997), väiteasetus (1924/2006) ja luomusasetus (834/2007). Lisäksi sillä pannaan täytäntöön muiden ohella EU:n ns. täydentämisasetus (1925/2006), lisäaineasetus (1333/2008), aromiasetus (1334/2008), entsyymiasetus (1332/2008) ja torjunta-ainejäätymäasetus (396/2005). On syytä muistaa, että EU:n säätämät asetukset ovat kuitenkin sellaisenaan jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Asetus myös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen. Lisäksi unionin sääntelyllä on tulkintavaikutus kansalliseen sääntelyyn nähden. Jos sisämarkkinoihin liittyvää sääntelyä ei ole harmonisoitu eli unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa, jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta oikeudellisen sääntelyn antamiseen ja ylläpitämiseen.

ETL:n tavoitteena on lain 1 §:n mukaan varmistaa mm. elintarvikkeiden ja niiden käsittelyn turvallisuus, elintarvikkeista annettavien tietojen totuudenmukaisuus ja elintarvikkeiden jäljitettävyys. ETL:a sovelletaan 2 §:n nojalla elintarvikkeisiin, niiden käsittelyolosuhteisiin, toimijoihin ja elintarvikevalvontaan kaikissa elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Mitä laissa säädetään elintarvikkeesta, koskee soveltuvin osin myös elintarvikkeen kanssa kosketuksiin joutuvia tarvikkeita. Kuten yleistä elintarvikeasetusta ja yleistä hygienia-asetusta, ETL:a ei sovelleta yksityistalouksien alkutuotantoon eikä yksityistalouksien elintarvikkeiden valmistukseen, käsittelyyn tai varastointiin (ETL 4 §).

Keskeiset lain käsitteet, kuten elintarvike, elintarvikealan toimija, elintarvikkeen tuotanto-, jalostus- tai jakeluvaihe, jäljitettävyys ja alkutuotanto, määritellään viittaamalla yleisen elintarvikeasetuksen määritelmiin. Luonnonvaraisten tuotteiden kerääminen katsotaan siten kansallisessakin sääntelyssä alkutuotannoksi. Joidenkin keskeisten käsitteiden osalta ETL:ssa on omat määritelmät. Esimerkiksi terveysvaaralla tarkoitetaan mitä tahansa biologista, kemiallista tai fysikaalista tekijää tai tilaa, joka saattaa vaarantaa elintarvikkeen turvallisuuden (ETL 6.1 § 8 k.). Omavalvonnalla tarkoitetaan toimijan omaa järjestelmää, jolla toimija pyrkii varmistamaan, että elintarvike, alkutuotantopaikka ja elintarvikehuoneisto sekä siellä harjoitettava toiminta täyttävät niille asetetut vaatimukset (ETL 6.1 § 15 k.). Alkutuotantopaikalla tarkoitetaan puolestaan maatilaa, puutarhaa tai muuta paikkaa, jossa harjoitetaan elintarvikkeiden alkutuotantoa (ETL 6.1 § 25 k.). Tällä perusteella esimerkiksi metsikkö, jossa valutetaan mahlaa taikka kuusen kerkkien tai pakurien keräysmetsikkö on ETL:ssa tarkoitettu elintarvikkeen alkutuotantopaikka.

Elintarvikkeille ETL 7.1 §:ssä säädetään yleinen vaatimus olla kemialliselta, fysikaaliselta ja mikrobiologiselta sekä terveydelliseltä laadultaan, koostumukseltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sellaisia, että ne ovat ihmisravinnoksi soveltuvia, eivätkä aiheuta vaaraa ihmisen terveydelle eivätkä johda kuluttajaa harhaan. Lisäksi EU:n yleinen elintarvikeasetus ja yleinen hygienia-asetus sääntelevät elintarvikkeen laatua. Elintarvikkeeseen saa lisätä vitamiineja, kivennäisaineita ja muita vastaavia aineita vain, jos lisääminen ei aiheuta vaaraa ihmisen terveydelle. Elintarvikealan toimija, joka valmistaa, valmistuttaa tai tuo maahan täydentämisasetuksen piiriin kuuluvia elintarvikkeita, on tehtävä siitä

ilmoitus Eviralle (ETL 8.1 §). Samoin elintarvikealan toimijan, joka valmistaa, valmistuttaa tai tuo maahan ravintolisiä, on tehtävä siitä ilmoitus Eviralle (ETL 8.2 §). Näin ollen esimerkiksi kerätystä pakurista ravintolisää jalostavan toimijan on tehtävä ilmoitus Eviralle.

Ravintolisiä koskee lisäksi maa- ja metsätalousministeriön asetus ravintolisistä (78/2010). Sillä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EY) 46/2002 ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (1 §). Ministeriön asetuksessa määritellään ravintolisä puristeeksi, uutteen tai muuksi vastaavassa annosmuodossa myytäväksi valmiiksi pakatuksi valmisteenksi, jota pidetään kaupan elintarvikkeena ja jota nautitaan pieninä mitta-annoksina. Ravintolisän tarkoituksena on sille ominaisten ravintoaineiden (esim. vitamiinit, kivennäisaineet) tai muiden aineiden vuoksi täydentää ruokavaliota tai muulla tavalla vaikuttaa ihmisen ravitsemuksellisiin tai fysiologisiin toimintoihin (2 §). Lisäksi asetuksessa on säännökset muun ohella ravintolisissä käytettyjen yhdisteiden puhtausvaatimuksista, ravintolisän pakkausmerkinnöistä ja sille ominaisten aineiden määrän ilmoittamisesta (4-6 §). Ravintolisiä koskevaa sääntelyä tarkastellaan myöhemmin tarkemmin.

Alkutuotantopaikat ja elintarvikehuoneistot

Elintarvikkeita on edelleen käsiteltävä, säilytettävä ja kuljetettava niin, ettei elintarvikkeiden hyvä hygieeninen laatu vaarannu (ETL 11.1 §). Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään tarkemmin elintarvikkeiden kuljetuksesta ja käsittelystä sekä elintarvikkeiden ja erilaisten tilojen lämpötiloista.

Alkutuotantopaikkaa ja elintarvikehuoneistoa koskevista yleisistä rakenteellisista ja toiminnallisista vaatimuksista säädetään ETL 10 §:ssä ja tarkemmat säännökset annetaan ministeriön asetuksella. Alkutuotantopaikka ja elintarvikehuoneisto on suunniteltava, sijoitettava, rakennettava ja varustettava, kunnossapidettava, hoidettava sekä toiminta siellä järjestettävä siten, ettei siellä tuotettavien, valmistettavien, säilytettävien taikka käsiteltävien elintarvikkeiden turvallisuus vaarannu, ja että elintarvikkeet, alkutuotantopaikat ja elintarvikehuoneistot täyttävät muutoin tämän lain mukaiset vaatimukset.

Elintarvikehuoneistosta on tehtävä ETL 13.1 §:n mukaan ilmoitus valvontaviranomaiselle viimeistään 4 viikkoa ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä ETL 13.6 §:n mukaan silloin, jos toimintaan liittyvät riskit ovat elintarviketurvallisuuden kannalta vähäisiä sekä 1) elintarvikealan toiminta tapahtuu samassa huoneistossa kuin toimijan muu toiminta, 2) toimija on yksityinen henkilö tai 3) toimintaa ei voida pitää elinkeinon harjoittamisena.

Jos näitä poikkeusedellytyksiä tulkitsee sanamuodon mukaisesti ("tai"), niin yhdenkin edellytyksen täyttymisestä seuraa, että poikkeussäännöksen edellytykset täyttyvät eikä ilmoitusta elintarvikehuoneistosta tarvitse tehdä. Evira tulkitsee

säännöstä niin, että vähäriskisyyden lisäksi jonkin kolmesta ehdosta tulee täyttyä, mutta ammattimaisesta toiminnasta on aina tehtävä ilmoitus, vaikka toiminta olisikin elintarviketurvallisuuden kannalta vähäriskistä.³¹ Näin tulkiten esimerkiksi yksityisen metsänomistajan jokakeväinen, tulonhankintamielessä tekemä mahlan valutus ja mahlan jatkojalostus edellyttää elintarvikehuoneistosta ilmoittamista. Yleisen elintarvikeasetuksen ja ETL:n tavoitteet huomioon ottaen tämä on perusteltu tulkinta.

Kerätyn mahlan jatkojalostamisessa ei mielestäni ole kyse enää alkutuotannosta ja siihen liittyvistä toiminnoista, vaan raaka-aineen jalostamisesta ja elintarvikkeen valmistamisesta. Jalostamisen osalta on siten kyse ETL 6.1 § 18 k:n mukaisesta elintarvikehuoneistosta, jossa valmistetaan elintarvikkeita. Elintarvikealan toimijan tulee tehdä siitä ilmoitus ETL 13.1 §:n mukaisesti. ETL 13.6 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden täytyessä ilmoitusta ei tarvitse tehdä. Osaamiseni ei riitä sen arvioimiseen, täyttyvätkö nämä edellytykset, kun mahla on sokeripitoisena nesteenä helposti pilaantuvaa (homehtuminen, käyminen). Kun mahlan kerääminen on sesonkitoimintaa, toiminnan kausiluontoisuus (eli ei jatku ympäri vuoden) ei sinällään liene peruste sille, että kyse ei olisi elinkeinon harjoittamisesta. Edellytysten tulkinnasta katso muutoin ks. 22 §:n yhteydessä esitettyä.

Eräissä eläinperäisiä elintarvikkeita koskevissa tapauksissa elintarvikehuoneistosta ilmoittaminen ei riitä, vaan toimijan tulee hakea sen *hyväksymistä* laitokseksi (ETL 13.2 §). Tästäkin on poikkeuksena tilanne, jossa alkutuotannon toimija harjoittaa elintarviketurvallisuus riskeiltään vähäistä elintarvikkeiden valmistusta tuottamistaan alkutuotannon tuotteista (ETL 13.3 §).³² Tällöin on tehtävä ETL 13.1 §:ssä tarkoitettu ilmoitus elintarvikehuoneistosta.

Käsitteellisesti on pidettävä mielestäni erillään ETL 13.3 §:ssä tarkoitettu elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäinen elintarvikkeiden valmistus (vain tähän momenttiin viitataan esim. VNA (1258/2011) 4 §:ssä) sekä 13.6 §:ssä mainittu riskien arviointi ("toimintaan liittyvät riskit ovat elintarviketurvallisuuden kannalta

³¹ Näin Eviran nettisivuilla: evira.fi > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Elintarvikehuoneistot > Ilmoitetut elintarvikehuoneistot. Käyty 5.10.2016. Esimerkkeinä 1-kohdasta Evira mainitsee kampaamoiden kahvitarjoilun, 2-kohdasta yksityisen kotona leipomien tuotteiden satunnaisen pop-up myynnin ja 3-kohdasta koulun myyjäiset. Poikkeussäännöksiä on tulkittu tiukasti ja niitä sovelletaan siten lähinnä hyvin pienimuotoiseen toimintaan.

³² Valtioneuvosto on antanut asetuksen eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista (1258/2011). Sen 1 §:n mukaan tässä asetuksessa säädetään ETL 13 ja 22 §:ssä tarkoitetuista alkutuotantopaikkojen ja elintarvikehuoneistojen elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista. Asetuksen 4 §:ssä säädetään ETL 13.3 §:ssä tarkoitettua vähäisestä toiminnasta siinä lueteltujen eläinperäisten tuotteiden osalta.

vähäisiä”). ETL 13.7 §:n valtuussäännös kohdistuu toisaalta elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisiin toimintoihin. Näissä on kyse kuitenkin kahdesta eri asiasta: milloin hyväksymistä ei tarvita, vaan ilmoitus riittää sekä toisaalta siitä, milloin ilmoitusta ei tarvitse tehdä. Tämä puoltaisi sitä, että sanamuodosta huolimatta kyse on kahdesta eri asiasta, eikä VNA (1258/2011) sovellu jälkimmäisen lainkohdan tulkintaan. Tulkintakysymys jää kuitenkin tässä vielä auki.

Elintarvikealan toimijan on myös ilmoitettava ETL 22.1 §:n nojalla *alkutuotantopaikasta* ja siellä harjoitettavasta alkutuotannosta. Ilmoitus *ei* kuitenkaan tarvitse tehdä ETL 22.3 §:n nojalla *luonnonvaraisten* kasvien ja sienten alkutuotannosta. Alkutuotannoksi luetaan muun ohella yleisen elintarvikehygieniasetuksen liitteen I mukaiset toiminnot, eli varsinainen alkutuotanto ja siihen liittyvät toiminnot. Lisäksi alkutuotannoksi luetaan elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäinen alkutuotannon tuotteiden luovutus tuottajalta suoraan kuluttajalle.³³

Ilmoitusta ei myöskään tarvitse ETL 22.4 §:n nojalla tehdä kasvien ja sienten alkutuotantopaikasta. Säännöksen perustelujen mukaan tässä 22.4 §:ssä *tarkoitetaan kotitaloudessa viljeltyjä kasveja ja sieniä toisin kuin 22.3 §:ssä, joka koskee luonnosta kerättäviä tuotteita.*³⁴ Edellytyksenä sille, ettei viljeltyjen kasvien ja sienten alkutuotantopaikasta tarvitse tehdä ilmoitusta on, että 1) toimija on yksityinen henkilö, 2) toimintaa ei voida pitää elinkeinonharjoittamisena tai 3) toiminta on osa saman toimijan ilmoitetun elintarvikehuoneiston toimintaa. Säännöksen perustelujen mukaan riskien harkinnassa otettaisiin huomioon toiminnan luonne ja laajuus, kuten tuotteiden määrä, tuotteisiin sisältyvät mikrobiologiset tai kemialliset vaarat ja toiminnan toistuvuus tai satunnaisuus. Sama helpotus koskisi toimintaa, jota ei voida pitää elinkeinon harjoittamisena, kuten omenoiden toimittaminen seurakunnan tai urheiluseuran tapahtumaan siellä myytäväksi.³⁵Säännöksen tulkintaan on saatavissa tukea myös ETL 13.6 §:n tulkinnasta, jossa on vastaavansisältöiset poikkeusperusteet. Evira on tulkinnut yhdenkin poikkeusperusteen riittävän, mutta ammattimaisesta toiminnasta tulee kuitenkin aina tehdä ilmoitus. Myös kyseistä säännöstä koskevissa esimerkeissä

³³ Eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista annetun asetuksen (1258/2011 sellaisena kuin se on VNA:ssa 164/2016) 2.1 §:n mukaan vähäiseksi toiminnaksi katsotaan muun ohella lehtivihannesten osalta enintään 5 000 kg vuodessa sekä muiden kasveista saatavien alkutuotannon tuotteiden ja sienten osalta enintään 10 000 kg vuodessa luovutus alkutuottajalta suoraan kuluttajalle. Näitä rajoja sovelletaan myös arvioitaessa vähäisyyttä luovutettaessa mainittuja kasviperäisiä tuotteita alkutuottajalta suoraan paikalliseen vähittäismyyntiin (ks. VNA 3.1 §)..

³⁴ HE 293/2010 vp, s. 35. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elintarvikelain sekä eläinlääkintähuoltolain 15 ja 23 §:n muuttamisesta.

³⁵ HE 293/2010 vp., s. 35.

poikkeusedellytyksiä on sovellettu varsin pienimuotoiseen toimintaan (yksityisen satunnainen pop-up leivonnaisten myynti tai koulun myyjäiset).

Tätä tulkinallista taustaa vastaan yksityisen metsänomistajan viljeltyjen tuotteiden kasvatustulonhankintamielessä on ammattimaista ja siitä tulee tehdä alkutuotantoilmoitus. Luonnonvaraisten kasvien ja sienten alkutuotannosta ilmoitusta ei tarvitse tehdä ETL 22.3 §:n nojalla. Oikeudellisesti merkityksellisesti tässäkin nousee kysymys siitä, mitä toimintaa pidetään luonnonvaraisten kasvien ja sienten keräämisinä (ei alkutuotantoilmoitusta) ja mitä taas viljelynä (alkutuotantoilmoitus).

Jos siis pakurien keräämistä metsästä pidetään luonnonvaraisten kasvien ja sienten alkutuotantona siitä huolimatta, että pakuri on ympätty koivuihin, sitä pidetään ETL 22.3 §:n mukaisena toimintana, eikä alkutuotannosta tarvitse tehdä ilmoitusta. Jos taas pakurin kasvatusta pidetään viljelynä, alkutuotantopaikasta tulee ETL 22.1 §:n pääsäännön mukaan ilmoittaa ja mahdollisuutta ilmoituksen tekemättä jättämiselle arvioidaan ETL 22.4 §:n poikkeusperusteiden kautta.

Toisin kuin ETL 13.6 §:ssä (elintarvikehuoneistoilmoitus), ETL 22.4 §:ssä (alkutuotantopaikkailmoitus) poikkeusedellytykseksi ei ole säädetty, että toiminnan tulisi olla elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäistä.

Eräissä tapauksissa (määritely yleisen elintarvikehygieniasetuksen 6 artikla 3 kohdassa, eläinperäinen elintarvike tai esim. komission päätös) tulee hakea alkutuotantopaikan hyväksymistä (ETL 22a §). Riskeiltään vähäisestä toiminnasta tulee hyväksymistä koskevan hakemuksen sijasta tehtävä ilmoitus. Hakemusta ei tarvitse ETL 22.2 §:n mukaan tehdä kasvien ja sienten alkutuotantopaikasta, jos 1) toimija on yksityinen henkilö, 2) toimintaa ei voida pitää elinkeinon harjoittamisena, tai 3) toiminta on osa saman toimijan ilmoitetun elintarvikehuoneiston toimintaa. Näiltä osin on siis kyse poikkeusperusteista hyväksymistä koskevan hakemuksen tekemiselle. ETL 22.4 §:ssä on säädetty vastaavista poikkeusperusteista ilmoituksen tekemiselle.

ETL 16.1 §:n mukaan toimijan on kaikessa toiminnassaan noudatettava riittävää huolellisuutta, jotta elintarvike, elintarvikehuoneisto, alkutuotantopaikka sekä elintarvikkeen säilytys-, kuljetus- ja käsittelyolosuhteet täyttävät tämän lain vaatimukset. Elintarvikkeiden turvallisuudesta, markkinoilta poistamisesta ja kuluttajille toimitettujen elintarvikkeiden palauttamisesta säädetään yleisen elintarvikeasetuksen 17 ja 19 artikloissa.

Jäljitettävyyys

Elintarvikkeiden tulee olla jäljitettäviä. ETL 17.1 §:n mukaan toimijalla tulee olla yleisen elintarvikeasetuksen 18 artiklassa tarkoitetut tiedot elintarvikkeista. Toimijalla tulee olla myös järjestelmä, jonka avulla voidaan tämän lain mukaisella riittäväällä tarkkuudella yhdistää tiedot saapuneista ja lähteneistä eristä toisiinsa.

Jäljittämisen varmistamiseksi tarvittavista pakkausmerkinnöistä ja tunnistetiedoista säädetään yleisen elintarvikeasetuksen 18 artiklassa. Tarkempia säännöksiä elintarvikkeiden jäljitettävyydestä annetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Tällaista asetusta en kuitenkaan löytänyt. Kuten aikaisemmin olen todennut, EU:n yleisessä elintarvikeasetuksessa on säännökset jäljitettävyydestä (tavarantoimittajan tunnistaminen ja asiakkaan tunnistaminen ja niiden linkitys tuotteisiin), mutta EU-tasolla ei ole säädetty velvollisuutta ns. sisäisen jäljitettävyyden järjestelmän luomiseen. Tästä sisäisen jäljitettävyyden järjestelmästä säädetään kansallisesti elintarvikelain 17 §:ssä. Tämän sisäisen jäljitettävyyden järjestelmän sisältö määräytyy ko. kansallisen säännöksen tulkinnan kautta ottaen huomioon myös yleisen elintarvikeasetuksen tulkintavaikutus siitä, että elintarvikkeet ja niiden ainesosat tulee voida jäljittää kaikkien tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheiden läpi.

Esimerkiksi mahlan osalta alkutuotantoon liittyvän jäljitettävyyden voisi ehkä toteuttaa nähdäkseni esimerkiksi niin, että keräysastiaan merkitään keräysmetsikön numero (tuo numero on edelleen yhdistettävissä keräysmetsiköt kuvaavaan karttaan) sekä mahlan lasku/talteenottopäivä (joka toimii eränumeron tavoin). Mahlan jatkojalostuksessa näiden tietojen perusteella voidaan edelleen koota muistiinpanoihin tiedot siitä, mitkä keruuerät on koottu mihinkin jatkojalostuserään.

Omaavvonta

ETL:ssa on myös säännökset omaavvonnasta (19 ja 20 §). Toimijalla tulee olla riittävät ja oikeat tiedot tuottamastaan, jalostamastaan ja jakelemastaan elintarvikkeesta. Hänen on tunnettava elintarvikkeeseen ja sen käsittelyyn liittyvät terveysvaarat ja elintarviketurvallisuuden kannalta kriittiset kohdat toiminnassaan.

Jos kyse on alkutuotantopaikasta, toimijan on pidettävä kirjaa omaavvonnasta toteuttamisesta. Jos kyse on muusta toiminnasta, toimijan on laadittava erityinen kirjallinen suunnitelma omaavvonnasta (omavvontasuunnitelma), noudatettava sitä, ja pidettävä kirjaa suunnitelman toteuttamisesta. Suunnitelmassa on kuvattava kriittiset kohdat ja niihin liittyvä riskien hallinta. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla. Suunnitelmaan tulee tarvittaessa liittää näytteenotto- ja tutkimussuunnitelma ja tieto käytettävistä laboratorioista. Omaavvontasuunnitelmaa ei edellytetä alkutuotantopaikoilta. Tarkempia säännöksiä omaavvontasuunnitelmasta ja siihen liittyvästä kirjanpidosta annetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Vaikka erityistä, omaavvontasuunnitelmaksi nimettyä suunnitelmaa itse tehtävästä vavvonnasta ei alkutuotannon osalta tarvita, vastaavat tiedot elintarvikkeeseen liittyvistä terveysvaaroista ja tiedot oman toiminnan kriittisistä kohdista tulee alkutuotannon toimijalla olla jo ETL 19.1 §:n nojalla. Kun alkutuotantopaikalla on ETL 19.2 §:n nojalla pidettävä kirjaa omaavvonnasta toteuttamisesta, tämä voi katsoa myös sisältävän sen, että ainakin jollakin tasolla kirjattaisiin ylös elintarvikkeeseen ja sen käsittelyyn liittyvät terveysvaarat ja

kriittiset kohdat. Näiden tietojen ei kuitenkaan ETL 20 § huomioon ottaen tarvitse olla samalla tavalla systemaattisesti ja analyttisesti koottuja (HACCP - lähestymistapa systemaattisesti sovellettuna), kuin omavalvontasuunnitelmanimisessä asiakirjassa. Toisaalta ETL 19.2 §:n ilmauksen ”omavalvonnan toteuttamisesta kirjaa” voi katsoa merkitsevän samaa kuin ETL 20.1 §:n ilmauksen ”sen toteuttamisesta kirjaa”, eli että kirjaan merkitään tehdyt konkreettiset toimenpiteet. Näin tulkiten alkutuotannon toimijalla tulisi olla tieto elintarvikkeeseen liittyvistä terveysvaaroista ainakin ns. takaraivossaan, mutta kirjaan merkittäisiin vain tehdyt toimenpiteet (esim. mahlan valutusasiat ja valutukseen käytetyt tarvikkeet pesty astianpesukoneessa 60 asteessa niiden käytön jälkeen).

Jos omavalvonnassa tai muulla tavoin tulee esille merkittäviä terveysvaaroja, toimijan on ETL 24.1 §:n mukaan välittömästi ilmoitettava niistä ja niiden korjaamiseksi tehdyistä toimenpiteistä valvontaviranomaiselle.

ETL:ssa on myös säännökset elintarvikehygieenisestä osaamisesta (ETL 27 §). Yleisistä osaamisvaatimuksista säädetään yleisessä elintarvikehygieniasetuksessa. Kansallisesti on säädetty, että elintarvikehuoneistossa työskentelevällä tulee olla osaamistodistus, jolla hän osoittaa elintarvikehygieenisen osaamisensa. Osaaminen osoitetaan erityisessä testissä (ETL 27a ja 28a§), lisäksi osaamistestaaajan pätevyydelle on säädetty vaatimuksia (ETL 28 §). Koska mahlan, kerkkien ja pakurin keräämisessä on kysymys alkutuotannosta, heiltä tällaista osaamistodistus ei vaadita. Sen sijaan mahlan jalostamisessa (esim. kuumennus) tai kerkkien uuttamisessa on tulkintani mukaan kysymys muusta kuin alkutuotannosta, joten tätä suorittavalta toimijalta edellytetään osaamistestin suorittamista ja osaamistodistusta.

Elintarvikealan toimijat voivat laatia omia laatujärjestelmiään. EU:n komissio on antanut asetuksen 1974/2006 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Evira hyväksyy ETL 54a §:n mukaan kansalliset laatujärjestelmät edellyttäen, että ne täyttävät edellä mainitun komission asetuksen 22 artiklan vaatimukset. Eviran mukaan tällaisten laatujärjestelmien tarkoituksena on, että toimijan tärkeänä pitämät vapaaehtoiset toimenpiteet toteutuvat lainsäädännön vähimmäisvaatimusten lisäksi. Toimija voi esimerkiksi päättää käyttävänsä vain tietyntyyppistä raakaainetta tai tietynlaista tuotantomenetelmää. Näitä seikkoja voidaan sitten tuoda esiin markkinoitaessa tuotteita kuluttajalle. Suomen ensimmäinen hyväksytty järjestelmä liittyy sikojen terveyteen. Elintarvikkeilta edellytetään täydellistä jäljitettävyyttä.³⁶

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet myös asetuksen (EU) 1151/2012 maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä. ETL:ssa tarkoitettulla kansallisella laatujärjestelmällä ei kuitenkaan tarkoiteta tässä asetuksessa tarkoitettuja

³⁶ Elintarvikeketjun kansalliset laatujärjestelmät. Evira.fi, > Elintarvikkeet, > Valmistus ja myynti, > Kansalliset laatujärjestelmät. Käyty 30.9.2016.

laatujärjestelmiä. Nimestään huolimatta asetus koskee lähinnä suojattuja alkuperäisnimityksiä, suojattuja maantieteellisiä merkintöjä ja aitoja perinteisiä tuotteita. Ko. asetus mainitaan ETL:ssakin (54 ja 55 §) vain nimisuojan yhteydessä.

3.3.2 Maa- ja metsätalousministeriön asetus alkutuotannon elintarvikehygieniasta

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta (1368/2011, ns. alkutuotantoasetus). Asetusta sovelletaan alkutuotantoon ja siihen liittyviin toimintoihin. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta sen 1.4 §:n nojalla ETL 22.4 §:n mukaiseen kasvien ja sienten alkutuotantoon eli viljeltyjen kasvien ja sienten tuotantoon, kun toimija on yksityinen, toimintaa ei voida pitää elinkeinon harjoittamisena, tai toiminta on osa saman toimijan ilmoitetun elintarvikehuoneiston toimintaa. *Pääsääntöisesti* asetusta siten *sovelletaan viljeltyjen kasvien ja sienten tuotantoon*. Tämä säännös on relevantti siinä tilanteessa, jos esimerkiksi sieniä viljellään metsässä elinkeinona tai jos pakurin ympäätäminen katsotaan tekevän toiminnasta viljelyä.

Luonnonvaraisten kasvien ja sienten alkutuotantoa eivät koske MMMA 2.1 §:n nojalla ensinäkkin MMMA 4 §:n vaatimus kirjallisesta omavalvonnan kuvauksesta eikä toiseksi liitteen I veden laatua ja tutkimista koskevat vaatimukset. Kun luonnonvaraiset kasvit kasvavat nimensä mukaisesti luonnossa, vaikkapa metsässä, kasvatuvaiheessa veden laatuun vaikuttaminen olisi käytännössä melko mahdotonta. Sen sijaan tämän vaiheen jälkeiseen alkutuotantoksi vielä luettavaan elintarvikkeiden käsittelyyn ja tällöin käytettävään veteen (esim. kerättyjen kuusen kerkkien mahdollinen huuhtelu) voitaisiin jo käytännössä vaikuttaa.

MMMA 2.1 §:n omavalvonnan kirjallista kuvausta koskeva poikkeusperuste ei poista laintasoista ETL 19.1 §:ssä säädettyä omavalvontavelvollisuutta, vaikka ETL 19.3 §:ssä valtuutetaan ministeriö säätämään tarkemmin alkutuotantopaikkojen omavalvontaan liittyvästä kirjanpidosta (ETL 19.1 §:n mukaan toimijalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot tuottamastaan, jalostamastaan ja jakelemastaan elintarvikkeesta. Hänen on tunnettava siihen liittyvät terveysvaarat ja elintarviketurvallisuuden kannalta kriittiset kohdat. ETL 19.2 §:n mukaan alkutuotantopaikalla on pidettävä tässä tarkoitettun omavalvonnan toteuttamisesta kirjaa). Kyse on tältä osin MMMA:ssa säädetystä omavalvonnan toteuttamistapaa ja osin sisältöä koskevasta kevennyksestä.

Muutoin MMMA *tulee sovellettavaksi* myös luonnonvaraisten kasvien ja sienten alkutuotantoon.

Kolmanneksi jos alkutuotannon toimija luovuttaa alkutuotannon tuotteita suoraan kuluttajalle tai paikalliseen vähittäismyyntiin ns. vähäriskisistä toiminnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1258/2011) 2 ja 3 §:n mukaisesti, tähän sovelletaan MMMA:n liitettä 3. Liitteessä on säännökset muun ohella tiloista, kalusteista ja välineistä, säilytyslämpötilasta sekä käsittelystä, luovutuksesta ja

toimittamisesta tuotteiden saastumisen estämiseksi. Lisäksi alkutuotantoon, luovutukseen ja toimittamiseen sovelletaan kasvien ja sienten osalta niiden alkutuotantoa koskevia vaatimuksia.

MMMA:ssa säädetään sen 1.2 §:n mukaan muun ohella alkutuotantopaikan rakenteellisista ja toiminnallisista vaatimuksista, tuotteista ja niiden käsittelystä, veden laatuvaatimuksista, omavalvonnasta ja kirjanpidosta, tuotantopaikalta lähtevistä tuotteista annettavista tiedoista sekä tuotteiden kuljetuksesta pois alkutuotantopaikalta.

MMMA 5 §:ssä säädetään kirjanpitovelvollisuudesta. Ensinäkin on pidettävä kirjaa alkutuotannosta ja siihen liittyvistä toiminnoista EU:n yleisen elintarvikehygieniasetuksen liitteen I osa A kohdan III edellyttämällä tavalla. Säännöstä on käsitelty edellä ja siinä on säännöksiä myös kasvituotteista (esim. kasvinsuojeluaineiden käyttö, tuotteiden turvallisuuteen vaikuttavien tautien tai tuholaisten esiintyminen). Toiseksi kirjanpidossa on oltava elintarvikkeiden jäljitettävyyden varmistamiseksi (yleinen elintarvikeasetus 18 artikla esim. tavarantoimittajan ja tuotteen vastaanottajan tunnistaminen, ETL 17 §) tarpeelliset tiedot. Kolmanneksi toimijan on noudatettava MMMA:n liitteen 2 toimialakohtaisia kirjanpito vaatimuksia. Nämä erityiset kirjanpito vaatimukset koskevat teuraseläimiä, luonnonvaraista riistaa, kalastusta ja vesiviljelyä sekä maidon ja munien tuotantoa. Näin ollen luonnonvaraisten tai viljeltyjen kasvien ja sienten osalta ei ole MMMA:n liitteessä erityisiä kasviperustaisia kirjanpito vaatimuksia.

MMMA 6 §:n mukaan toimijan on toimitettava tuotteita vastaanottavalle toimijalle tieto seikasta, joka voi vaikuttaa haitallisesti lähetettyjen alkutuotannon tuotteiden tai niistä saatavien elintarvikkeiden turvallisuuteen. Tämä vaatimus koskee myös luonnonvaraisten tai viljeltyjen kasvien ja sienten alkutuottajaa. Jos jälkeempään tulee tieto vaikkapa tehdystä torjunta-ainekäsittelystä, tästä on ilmoitettava eteenpäin. Lisäksi on noudatettava liitteen 2 toimialakohtaisia vaatimuksia, joita ei kuitenkaan kasvien ja sienten osalta ole.

MMMA 7 §:ssä on säännökset alkutuotannossa käytettävästä vedestä. Luonnonvaraisten kasvien ja sienten alkutuotantoa nämä säännökset eivät koske MMMA 2.1 §:n nojalla. Sen sijaan viljeltyihin kasveihin ja sieniin ne tulevat sovellettaviksi. Jos metsässä ryhdytään viljelemään tai puoli-viljelemään sieniä tai jos pakurin ympäpäminen katsotaan jo viljelyksi, tämä asetuksen kohta vaatii tarkistamista.

Alkutuotantopaikkojen rakenteellisista ja toiminnallisista vaatimuksista säädetään MMMA 8 §:ssä viittaamalla yleisen elintarvikehygieniasetuksen liitteeseen I (esim. tilojen puhtaus). Lisäksi on noudatettava MMMA:n liitteen 2 vaatimuksia, joita ei kuitenkaan luonnonvaraisten tai viljeltyjen kasvien ja sienten osalta ole.

3.3.3 Elintarvikehuoneistoasetus ja laitosasetus

Elintarvikehuoneistojen osalta maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta (1367/2011, ns. elintarvikehuoneistoasetus). Asetusta sovelletaan sen 1.1 §:n nojalla ETL 13.1 ja 13.3 §:n nojalla ilmoitettaviin elintarvikehuoneistoihin, joissa harjoitetaan vähittäismyyntiä tai ennen vähittäismyyntiä käsitellään elintarvikkeita lukuun ottamatta niitä elintarvikehuoneistoja, joista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa laitosten elintarvikehygieniasta (795/2014, ns. laitosasetus). Laitoksella tarkoitetaan ETL 13.2 §:ssä tarkoitettua hyväksyttyä elintarvikehuoneistoa. Elintarvikkeiden käsittelyllä tarkoitetaan mitä tahansa elintarvikkeen tuotanto-, valmistus-, kuljetus-, säilytys- tai varastointivaihetta. Asetuksen 1.1 §:ssä elintarvikkeiden käsittelyä ei siten rajata vain esimerkiksi vähittäismyymälässä ennen myyntiä tapahtuvaan käsittelyyn (esim. porkkanaraasteen valmistus), vaan asetusta sovelletaan laajasti elintarvikkeiden käsittelyyn ja siten myös valmistamiseen muuallakin kuin vähittäismyymälöissä. Asetusta sovelletaan esimerkiksi huoneistoihin, joissa valmistetaan elintarvikkeita kasveista tai sienistä saatavista raaka-aineista tai joissa kasveja ja sieniä käsitellään muutoin kuin alkutuotannon tuotteina.³⁷ Kyse on siten hyvin laajasti sovellettavasta, merkittävästä asetuksesta. Asetuksen 1 §:n sanamuotoa, jossa viitataan ainoastaan vähittäismyyntiin, olisi ehkä syytä selventää tässä suhteessa.

Kun kerättyä mahlaa käsitellään kuumentamalla, kyse ei ole enää alkutuotannosta, vaan elintarvikkeen valmistamisesta, sen käsittelystä elintarvikehuoneistossa. Samoin kerättyjen kuusen kerkkien uuttamisessa on kysymys elintarvikehuoneistoasetuksessa tarkoitettua käsittelystä. Samoin pakurien jatkojalostus ravintolisäksi on jostakin toimenpiteestä (kuivaus?) lähtien tässä asetuksessa tarkoitettua toimintaa (eikä enää alkutuotantoa). Tarkastelun kohteena olevissa raaka-aineiden jatkojalostuksessa on kyse siten elintarvikkeiden valmistamisesta ja ne kuuluvat elintarvikehuoneistoasetuksen soveltamisalaan.

Elintarvikehuoneistoasetuksessa on tarkempia säännöksiä esimerkiksi huoneiston rakenteellisista ja toiminnallisista vaatimuksista, omavalvonnasta, kuljetus-, säilytys-, myynti- ja tarjoilulämpötiloista sekä jäähdyttämisestä. Lisäksi säännöksiä on mm. henkilökohtaisesta hygieniasta (mm. rakennekynnet) ja eläinten pääsystä elintarvikehuoneistoihin. Näitä säännöksiä ei voida käsitellä tässä yksityiskohtaisesti. Tarkempia tulkintoja näistä säännöksistä saa esimerkiksi Eviran

³⁷ Näin esimerkiksi Eviran elintarvikehuoneisto-ohjeessa s. 12. Ohje ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta. Evira. Eviran ohje 16025/4. Käyttöönotto 20.8.2015.

ohjeesta ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta (Eviran ohje 16025/4, käyttöön otto 20.8.2015).

Edellä mainittu ns. laitosasetus ei tule sovellettavaksi luonnonvaraisten kasvien ja sienten jatkojalostamiseen, koska niissä kyse ei ole eläimistä saatavista tuotteista. Poikkeuksena luonnollisesti tilanne, jossa kyse olisi yhdistelmätuotteesta (esim. kasvis-lihamakkaran valmistus makkaratehtaassa). Laitoksia ovat esim. meijeri, teurastamo, makkaratehdas, kalasavustamo ja munapakkaamo.³⁸

3.4 ELINTARVIKKEISTA ANNETTAVAT TIEDOT

3.4.1 EU-tason sääntely

Elintarvikkeista annettavia tietoja sääntelee EU-tasolla useampi asetus. Eräänlainen perussäädös on ns. elintarviketietoasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1169/2011 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille³⁹. Lisäksi säännöksiä tietojen antamisesta on muun ohella luomusasetuksessa (EY) 834/2007, 23-25 artikla ja ravintolisädirektiivissä 2002/46/EY⁴⁰, 6-9 artikla. Elintarviketietoasetuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaan elintarviketietoasetusta sovelletaan rajoittamatta merkintävaatimuksia, joista säädetään tiettyihin elintarvikkeisiin sovellettavissa unionin erityissäännöksissä.

Kuten tarkastelun loppupuolelta ilmenee, eräissä asetuksen sallimissa tapauksissa ja siinä säädetyin edellytyksin jäsenvaltiot voivat antaa pakollista kansallista sääntelyä elintarviketietojen antamiseen liittyen (esim. sääntelyä ei saa antaa tällä asetuksella yhdenmukaistetuista asioista). Tästä seuraa, että tuotteen kaupanolomaassa merkintävaatimukset voivat osittain poiketa tuotteen valmistusmaan vaatimuksista. EU:n komission mukaan sen tarkoituksena on luoda tietokanta kaikista EU:n ja sen jäsenvaltioiden säätämistä elintarvikkeiden

³⁸ Eviran elintarvikehuoneisto-ohje 2015, s. 15.

³⁹ Asetuksen koko nimi: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1169/2011 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) 1924/2006 ja (EY) 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) 608/2004 kumoamisesta.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/46/EY, ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

merkintävaatimuksista.⁴¹ Tätä kirjoitettaessa lokakuussa 2016 en tällaista tietokantaa löytänyt EU:n komission sivuilta.

EU:n elintarviketietoasetus tuli voimaan 13.12.2014, mutta asetuksessa säädetty velvollisuus antaa pakolliset ravitsemustiedot valmiiksi pakatuista elintarvikkeista alkaa 13.12.2016. Kyse on siten varsin tuoreesta säädöksestä. Uudella asetuksella kumotaan kaksi aikaisempaa elintarviketietoa ja elintarvikkeiden mainontaa koskenutta direktiiviä. Toisin sanoen jo aikaisemminkin on ollut sääntelyä elintarviketietojen antamiseen liittyen. Mutta jo sääntelytavan muuttaminen direktiivistä asetukseen, eli sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa velvoittavaan säädösmuotoon, kertoo unionin tahdosta yhtenäistää ja jämäköittää elintarviketietojen antamiseen liittyvää sääntelyä. Kuten asetuksen perusteluista ja 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, sääntelyn tavoitteena on kuluttajan terveyden suojaaminen ja hänen tekemiensä valintojen helpottaminen. Toisena tavoitteena on sisämarkkinoiden vahvistaminen ja tavaroiden vapaa liikkuvuus.

Elintarviketietoasetusta sovelletaan elintarvikealan kaikkiin toimijoihin elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa silloin, kun niiden toiminta liittyy elintarviketietojen antamiseen kuluttajille. Asetusta sovelletaan kaikkiin elintarvikkeisiin, jotka on tarkoitettu loppukuluttajalle (1 artikla 3 kohta).

Ymmärrän tämän niin, että horisontaalisesti asetus tulee sovellettavaksi elintarvikeketjun kaikkiin toimijoihin alkutuotannosta lähtien riippumatta siitä, onko kyseisellä toimijalla välitöntä kosketusta kuluttajaan (kuten vähittäiskaupalla) tai onko hän elintarvikkeen viimeinen jalostaja ennen vähittäismyyntiä, kunhan toiminta liittyy elintarviketietojen antamiseen kuluttajalle. Vastuu elintarviketiedoista on 8 artiklan 1 kohdan mukaan sillä toimijalla, jonka nimellä tuotetta pidetään kaupan (tai maahantuojalla). Tämän lisäksi tiedoista vastuussa olevan toimijan on 8 artiklan 2 kohdan mukaan varmistettava tietojen mukanaolo ja paikkaansa pitävyyys. Edelleen 8 artiklan 8 kohdan mukaan elintarvikealan toimijoiden, jotka toimittavat muille toimijoille elintarvikkeita, joita ei ole tarkoitettu loppukuluttajille, on varmistettava, että näillä muilla toimijoilla on riittävät tiedot, joiden pohjalta ne voivat täyttää velvollisuutensa. Samoin 8 artiklan 6 kohdan mukaan pakkaamattomien elintarvikkeiden osalta elintarvikealan toimijoiden on vastuullaan olevissa yrityksissä varmistettava, että elintarvikkeisiin liittyvät, kuluttajille tarkoitetut tiedot toimitetaan vastaanottavalle toimijalle, jotta mahdollistetaan pakollisten tietojen antaminen kuluttajalle. Yksinkertaisimmillaan kyse voisi olla tällöin vaikka perunalajikkeen nimen ilmoittamisesta alkutuottajalta eteenpäin. Tämä sääntely osoittaa, että vaikka pääosa elintarviketietoasetuksen säännöksistä kohdistuu esimerkiksi tuotteen loppukuluttajalle tarkoitettuihin merkintöihin, koko asetus vaikuttaa koko elintarvikeketjuun alkutuotannosta lähtien.

⁴¹ European Commission - Press release 11.12.2014: Food: EU consumers to benefit from better labelling as of 13.12.2014. Saatavissa: European Commission > Food Safety > Food > Labelling and Nutrition > Food Labelling Legislation. Käyty viimeksi 14.10.2016.

Laajan soveltamisalan lisäksi elintarviketietoasetus on keskeisten käsitteidensä kautta linkitetty muuhun EU:n elintarvikelainsäädäntöön (ks. artikla 2). Esimerkiksi elintarvikkeen, elintarvikelainsäädännön, elintarvikeyrityksen, elintarvikealan toimijan määritelmä ovat yleisessä elintarvikeasetuksessa (EY) 178/2002 ja jalostamisen sekä jalostetun ja jalostamattoman tuotteen määritelmät yleisessä elintarvikehygieniasäätöksessä (EY) 852/2004.

Elintarviketiedolla tarkoitetaan asetuksessa tietoja, jotka koskevat elintarviketta, ja jotka asetetaan loppukäyttäjän saataville etiketillä, muulla mukana seuraavalla materiaaalilla tai millä tahansa muulla keinolla mukaan lukien modernin teknologian välineet ja sanallinen viestintä (3 artikla 2 kohta a alakohta). Määritelmä on siten hyvin laaja. Asetuksen soveltamisen kannalta keskeinen on myös valmiiksi pakatun elintarvikkeen määritelmä (e alakohta). Määritelmän pääsisältö on, että valmiiksi pakatulla elintarvikkeella tarkoitetaan loppukuluttajalle tarkoitettua myyntiyksikköä (elintarviketta ja pakkausta) riippumatta siitä, peittääkö pakkaus elintarvikkeen kokonaan tai osittain, kunhan sisällystä ei voi muuttaa avaamalla tai vaihtamalla pakkausta. Ainesosalla taas tarkoitetaan elintarvikkeen tuotannossa käytettyä ainetta tai tuotetta, aromit, elintarvikelisiä aineita, -entsyymit sekä koostetun ainesosan osat mukaan lukien (f alakohta). Ravintoaineella tarkoitetaan hiilihydraattia, rasvaa, ravintokuitua, natriumia, vitamiineja ja kivennäisaineita, jotka luetaan asetuksen liitteessä (s alakohta). Lähtöpaikalla tarkoitetaan paikkaa, josta elintarvikkeen ilmoitetaan tulevan (g alakohta). Lähtöpaikka ei kuitenkaan ole asetuksessa (ETY) 2913/1992 tarkoitettu alkuperämaa. 3 artiklan 2 kohdassa määritellään lisäksi sellaiset asetuksen kannalta keskeiset käsitteet kuten lähtöpaikka, etiketti, merkintä, pääasiassa nähtävillä oleva kenttä, luettavuus, virallinen, tavanomainen ja kuvaava nimi, elintarvikkeen vähimmäissäilyvyysaika sekä etäviestintäväline. Lisäksi asetuksen liitteessä I on erityisiä määritelmiä. Asetuksella selkeästi pyritään tarkkaan ja täsmälliseen sääntelyyn, joka tulisi yhdenmukaisesti sovellettua eri puolilla unionia.

Asetuksessa elintarviketietoja koskeva sääntely on jaettu elintarviketietoja koskeviin yleisiin periaatteisiin (II luku), tietoja koskeviin yleisiin vaatimuksiin ja toimijoiden velvollisuuksiin (III luku), pakollisiin elintarviketietoihin (IV luku), vapaaehtoihin elintarviketietoihin (V) sekä kansallisiin toimenpiteisiin (VI). Pakollisia elintarviketietoja koskeva sääntelyosio on selkeästi laajin ja yksityiskohtaisin osio asetuksessa.

Elintarviketietoja koskeva perussääntö on, että loppukäyttäjälle tai suurtalouksille toimitettavaksi tarkoitettuun elintarvikkeeseen on liitettävä tämän asetuksen mukaiset elintarviketiedot (6 artikla). Elintarviketiedot eivät saa johtaa harhaan (7 artikla) ja niiden on oltava oikeita (paikkaansa pitäviä), selviä ja kuluttajalle helposti ymmärrettäviä. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta elintarviketiedoissa ei saa antaa sellaista kuvaa, että elintarvikkeeseen liittyy ihmisen sairauksia ennalta ehkäiseviä, hoitavia tai parantavia ominaisuuksia. Näitä 7 artiklan

säännöksiä sovelletaan myös mainontaan sekä muun ohella elintarvikkeen esillepanoon.

Elintarviketiedoista on vastuussa se elintarvikealan toimija, jonka nimellä elintarviketta pidetään kaupan, tai jos tämä ei ole sijoittautunut unioniin, tuontia unioniin harjoittava (8 artikla 1 kohta). Säännöksestä seuraa, että vastuu voi olla tapauksesta riippuen hieman eri tahoilla, vaikka kyseessä olisi sisällöltään samakin tuote (esim. tomaattiketsuppi kauppaketjun omalla tuotemerkillä tai tuotteen valmistajan omalla nimellä). Tiedoista vastuussa olevan toimijan on varmistettava tietojen mukana olo ja oikeellisuus.

Tämän toimijan ohella myös muulla toimijalla voi olla vastuuta tiedoista (8 artikla 4 kohta). Elintarvikealan toimija ei saa vastuullaan olevassa yrityksessä muuttaa elintarvikkeen mukana seuraavia tietoja, jos tällainen muutos johtaisi kuluttajaa harhaan tai heikentäisi kuluttajan suojan tasoa ja tehdä tietoon perustuvia valintoja. Elintarvikealan toimijat ovat vastuussa kaikista elintarvikkeen mukana seuraaviin elintarviketietoihin tekemistä muutoksista. Säännöksestä seuraa, että elintarviketietojen muuttaja on vastuussa tekemistään muutoksista edellä 8 artiklan 1 kohdan toimijan yleisvastuun lisäksi.

Jäin tämän säännöksen osalta miettimään, miksi asetuksessa ei ole säädetty totaalikieltoa elintarvikkeen mukana seuraavien tietojen muuttamiselle (ainakaan supistavaan suuntaan), ja mitä tarkoitusta nyt säädetty poikkeus palvelee. Elintarviketiedolla asetuksessa tarkoitetaan loppukuluttajien saataville tarkoitettua tietoa (2 artikla a kohta), joten elintarviketta aikaisemmassa elintarvikeketjun vaiheessa seuraava tieto ei ole tässä tarkoitettua tietoa. Jalostuksen kuluessa esim. puolivalmistetta koskeva tieto on tarpeellista, mutta lopputuotteen osalta tiedot ovat voineet jalostuksesta johtuen ymmärrettävästi muuttua. Elintarviketietojen tulee lisäksi kuitenkin olla totuudenmukaisia, joten tietojen muuttamismahdollisuus kuulostaa tätä vasten hieman omituiselta. Ainoa perusteltavissa oleva tapa ymmärtää säännös lienee se, että kun esimerkiksi pakollisia elintarviketietoja koskevat säännökset koskevat esim. tuotteen sisällön lisäksi esim. tietojen esittämistä (13 artikla), niin 8 artiklan 4 kohdan säännöksellä olisi tarkoitus mahdollistaa tällaisten muutosten tekeminen (esim. etiketin vaihto tuotetta koskevaa informaatiota muuttamatta).

Pakkaamattomien elintarvikkeiden osalta elintarvikealan toimijoiden on vastuullaan olevissa yrityksissä varmistettava, että elintarviketta koskevat tiedot toimitetaan elintarvikkeet vastaanottavalle toimijalle (8 artikla 6 kohta). Toimijan, joka toimittaa elintarvikkeita toiselle toimijalle, on varmistettava, että tällä on riittävät tiedot, joiden pohjalta tämä voi täyttää 8 artiklan 2 kohdan velvoitteensa.

Pakollisina elintarviketietoina on ilmoitettava muun ohella elintarvikkeen nimi, ainesosaluettelo, tiettyjen ainesosien määrät, elintarvikkeen sisällön määrä, vähimmäissäilyvyysaika tai viimeinen käyttöajankohta, erityiset säilytys- tai käyttöolosuhteet, vastuussa olevan elintarvikealan toimijan nimi, alkuperämaa tai

lähtöpaikka, käyttöohje sekä ravintoarvoilmoitus (9 artikla). Lisäksi tiettyjen elintarvikkeiden tai elintarvikeryhmien osalta on säädetty pakollisista lisätiedoista (10 artikla). Tämä koskee esimerkiksi tuotteita, jotka on pakattu suojakaasuun, jotka sisältävät makeutusainetta, juomat, joiden kofeiinipitoisuus on korkea tai joihin on lisätty esim. kasvisteroileita tai -stanoleita.

Asetuksessa on lisäksi yksityiskohtaisia säännöksiä esimerkiksi tietojen sijoittamisesta ja esittämisestä. Esim. kirjasinkoolle on säädetty minimikoko (13 artikla 3 kohta), samoin käytettävälle kielelle (15 artikla). Etämyynnin yhteydessä on ilmoitettava pääsääntöisesti samat pakolliset tiedot ja ne on oltava saatavissa ennen kuin ostotoimitus tehdään (14 artikla). Elintarvikkeen nimen on oltava virallinen nimi, tai jos sitä ei ole, tavanomainen nimi. Jos sitäkään ei ole tai sitä ei käytetä, on elintarvikkeelle annettava kuvaava nimi (17 artikla 1 kohta). Tuottajajäsenvaltiossa käytettävää nimeä on pääsääntöisesti sallittua käyttää siinä jäsenvaltiossa, jossa tuote on kaupan (TL: kauppajäsenvaltio). Eräissä tapauksissa nimeä on täydennettävä. Tuottajajäsenvaltiossa käytettävää nimeä ei kuitenkaan saa käyttää, jos elintarvike eroaa koostumukseltaan ja valmistustavaltaan niin paljon tällä nimellä tunnetusta elintarvikkeesta kauppajäsenvaltiossa (17 artikla 2 ja 3 kohta).

Asetuksen liitteessä VI säädetään tuotteen nimeä koskevista erityissäännöksistä ja niihin sisältyvät asetuksen kuluttajan kannalta ehkä mielenkiintoisimmat uudistukset. Elintarvikkeen nimeen on liitettävä tieto elintarvikkeen ominaisuuksista (esim. jauhettu tai savustettu) tai tieto, jos tuote on ollut pakastettu ja sulatettu myyntiin. Jos kyse on elintarvikkeesta, jossa kuluttajien odottama normaalisesti käytetty tai luonnostaan oleva ainesosa on korvattu jollakin muulla ainesosalla ("Imitation food"), merkinnässä on oltava maininta tästä. Esimerkkinä voisi olla pitsaraaste, joka on valmistettu osittain kasvirasvasekoitteesta. Jos lihavalmistetut tai kalastustuotteet sisältävät lisättyjä proteiineja, jotka ovat peräisin eri eläinlajeista, tästä on mainittava. Samoin jos lihavalmistetusta tai kalastustuotteesta saa käsityksen, että ne on valmistettu kokonaisesta palasesta, mutta ne onkin tehty toisiinsa esim. lisäaineilla tai entsyymeillä toisiinsa yhdistetyistä erilaisista paloista, on liitettävä merkintä "paloista yhdistetty liha" tai kala. Esimerkiksi osa nyt kinkkuna myytävistä tuotteista saanee jatkossa tuon lisämerkinnän nimensä oheen.

Ainesosaluettelo on oltava pääsääntöisesti kaikissa elintarvikkeissa 19 artiklassa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. tuoreet hedelmät, peruna). Lisäksi tietyt 20 artiklassa säädettyjä elintarvikkeen ainesosia ei vaadita sisällytettäväksi ainesosaluetteloon. Kaikki elintarvikkeen ainesosat on ilmoitettava luettelossa painon mukaan alenevassa järjestyksessä ja ne on ilmoitettava yksilöllisellä nimellä, tarkempia säännöksiä on asetuksen liitteessä (18 artikla). Jos elintarvikkeen ainesosana on nanomateriaalia, tämä on ilmoitettava ainesosaluettelossa selkeästi ("nano", 18 artikla 3 kohta). Tiettyjen allergioita tai intoleransseja aiheuttavien aineiden nimet on mainittava selkeästi ja ne on korostettava ladonnalla (21 artikla). Allergiatiedot on annettava jatkossa myös pakkaamattomista elintarvikkeista. Jos ainesosa tai ainesosaryhmä esiintyy elintarvikkeen nimessä, korostuu merkinnässä

tai on oleellinen osa elintarvikkeen luonnehtimista ja erottumista muista tuotteista, kyseisen ainesosan määrä on ilmoitettava ainesosaluettelossa (22 artikla). Esimerkiksi munanuudelissa kananmunajauheen osuus olisi ilmoitettava ja kananmunajauhe esimerkiksi lihavoitettava ainesosaluettelossa.

Sisällön määrä on ilmoitettava 23 artiklassa säädetyissä yksiköissä (ml, cl, l, g kg), nestemäisten osalta tilavuusyksiköissä ja muiden osalta painoyksiköissä. Komissiolle säädetään toimivalta antaa tästä poikkeavia säännöksiä delegoiduilla säädöksillä, jotta kuluttaja ymmärtää elintarviketiedot. Poikkeus lienee laadittu esim. Yhdistyneessä Kuningaskunnassa kaupan pidettäviä elintarvikkeita varten.

Mikrobiologisesti helposti pilaantuviissa elintarvikkeissa, jotka ovat omiaan lyhyessä ajassa muodostamaan vaaran ihmisten terveydelle, on oltava vähimmäissäilyvyysajan sijasta viimeinen käyttöajankohta (24 artikla). Tuon ajankohdan jälkeen elintarviketta ei pidetä enää turvallisena yleisen elintarvikeasetuksen mukaisesti. Jos elintarvike edellyttää tietynlaisia säilytysolosuhteita, on nämä olosuhteet ilmoitettava (25 artikla 1 kohta). Pakkauksen avaamisen jälkeen elintarvikkeen asianmukaisen säilytyksen tai käytön mahdollistamiseksi on tarvittaessa ilmoitettava säilytysolosuhteet ja/tai käyttöaika (25 artikla 2 kohta). Esimerkiksi ”pakkauksen avaamisen jälkeen tuote säilyy jääkaapissa 3 vuorokautta”. Tarkempia yksityiskohtaisia säännöksiä vähimmäissäilyvyysajasta (”parasta ennen”), viimeisestä käyttöajankohdasta ja pakastuspäivästä on asetuksen liitteessä X. Säännös lienee tarpeen puuvesiin (mahla, kuusen kerkkäuutteet) liittyen.

Alkuperämaa tai lähtöpaikka on 26 artiklan mukaan aina ilmoitettava tiettyjen liitteessä lueteltujen lihojen osalta sekä aina silloin, jos ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan todellisesta alkuperämaasta (esim. ”Englantilainen marmeladi” on valmistettu Saksassa). Jos elintarvikkeen alkuperämaa tai lähtöpaikka ilmoitetaan, mutta se ei ole sama kuin pääainesosan, on myös pääainesosan alkuperämaa tai lähtöpaikka ilmoitettava tai mainittava, tai että alkuperämaa tai lähtöpaikka on eri. Tämän velvollisuuden syntyminen edellyttää komission täytäntöönpanosäännöksen antamista. Tuotteiden alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamisvelvollisuus voi laajentua vielä tulevaisuudessa nyt mainitusta uusiin tuoteryhmiin (kuten maitotuotteet), jos komissio saa valmiiksi niitä koskevat ehdotuksensa.

Elintarviketietoasetuksessa on näiden lisäksi yksityiskohtaiset säännökset pakollisesta ravintoarvoilmoituksesta. Sen laatimisvelvollisuus ei kuitenkaan koske muun ohella ravintolisiä (29 artikla 1 kohta a alakohta) sekä liitteessä V lueteltuja tuotteita (esim. suola, hiiva, yrtit). Ravintoarvoilmoituksen sisällöstä säädetään tarkemmin 30 artiklassa sekä energiasisällön laskennasta 31 artiklassa ja asetuksen liitteessä XIV. Energiasisältö ja ravintoaineiden määrä on ilmaistava 32 artiklan nojalla 100 g:aa tai 100 ml:aa kohti sekä osuuksina vertailuarvosta. Vertailuarvot täsmennetään asetuksen liitteessä XIII. Eräissä 33 artiklassa mainituissa tapauksissa energiasisältö ja ravintoaineiden määrät voidaan ilmaista annosta tai

kulutusyksikköä kohti. Ravintoarvojen esittämistapa on säädetty yksityiskohtaisesti 34 artiklassa ja liitteessä XV.

Edellä tarkasteltujen pakollisten elintarviketietojen lisäksi elintarvikkeessa voi olla myös *vapaaehtoisia* tietoja. Näiden tietojen tulee kuitenkin olla edellä tarkasteltujen pakollisia tietoja koskevien vaatimusten mukaisia (36 artikla 1 kohta). Lisäksi vapaaehtoiset tiedot eivät saa johtaa kuluttajaa harhaan, ne eivät saa olla moniselitteisiä tai epäselviä ja niiden on tarvittaessa perustuttava asiaan liittyviin tieteellisiin tietoihin (36 artikla 2 kohta). Näiden vaatimusten lisäksi komissio hyväksyy täytöntöönpanosäännöksiä koskien allergioita tai intoleransseja aiheuttavien aineiden mahdollisesta ja tahattomasta esiintymisestä (TL: "tuote saattaa sisältää pähkinää"), soveltuvuudesta kasvissyöjille tai vegaaneille (TL: esim. "suitable for vegetarians and vegans"), tuotteen gluteiinittomuudesta tai että gluteiinia on vähennetty (TL: esim. "gluteiiniton") taikka vertailuarvojen ilmoittamisesta lisäksi jonkin tietyn väestöryhmän osalta (36 artikla 3 kohta).

Elintarviketietoasetuksen yhtenä tavoitteena on sisämarkkinoiden turvaaminen ja tuotteiden vapaa liikkuvuus. Tämän tarkoituksen vuoksi sääntelyssä on käytetty asetusta. Tämän lisäksi elintarviketietoasetuksessa on säännöksiä kansallisista toimenpiteistä. Asetuksen 38 artikla kieltää jäsenvaltioita toteuttamasta ja pitämästä voimassa kansallisia toimenpiteitä tällä asetuksella yhdenmukaistetuista seikoista ellei unionin oikeus anna siihen valtuutusta. Toisin sanoen yhdenmukaistetuista seikoista ei saa olla olemassa päällekkäistä kansallista sääntelyä. Toiseksi 38 artiklan mukaan kansalliset toimenpiteet eivät saa luoda esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle eivätkä syrjiä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia elintarvikkeita. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä sellaisten seikkojen osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu tällä asetuksella, edellyttäen että ne eivät estä, haittaa tai rajoita tuotteiden vapaata liikkumista kuitenkaan rajoittamatta 39 artiklan mukaista oikeutta.

Asetuksen 39 artikla mahdollistaa jäsenvaltion toteuttaa toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan tietyistä elintarvikkeista tai elintarvikeryhmistä sellaisia pakollisia tietoja, jotka ovat perusteltuja muun ohella kansanterveyden suojelun tai kuluttajansuojan vuoksi (ks. tarkemmin 39 artikla 1 kohta). Uusia pakollisia tietoja voidaan siten vaatia kansallisen lainsäädännön nojalla, jos asetuksen edellytykset täyttyvät.

Elintarviketietoasetuksella pyritään siten selkeästi sisämarkkinoiden luomiseen ja niiden toiminnan varmistamiseen. Asetuksella pyritään estämään tilanne, että kansallisia merkintävaatimuksia käytettäisiin sisämarkkinoiden esteenä.

Toiseksi asetuksessa on rajoitettu elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtömaan pakollista ilmoittamista (39 artikla 2 kohta). Tätä voidaan vaatia ainoastaan silloin, kun elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys. Lisäksi valtaosan kuluttajista tulee pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä. Jäsenvaltion on annettava nämä tiedot komissiolle tiedoksi.

Asetuksen nämä säännökset kertovat siitä, että unionin sääntelyssä pyritään selkeästi tasapainoilemaan alkuperämaan tai lähtömaan ilmoittamisen ja ilmoittamatta jättämisen kanssa. Toisaalta tämän maan ilmoittaminen on tehty pakolliseksi unionin säännöksillä joissakin tapauksissa, mutta toisaalta alkuperämaan tai lähtömaan ilmoittamisesta ei sallita tehtävän pakollista kansallisten säännösten perusteella kuin tietyin rajoitetuin edellytyksin.

Suomessa maa- ja metsätalousministeriö on vastikään laatinut luonnoksen ministeriön asetukseksi eräiden elintarvikkeiden alkuperämaan ilmoittamisesta (luonnos 28.9.2016).⁴² Asetusta sovellettaisiin elintarvikkeen ainesosana käytetyn lihan sekä maidon ja maitotuotteiden ainesosana käytetyn maidon alkuperämaan ilmoittamiseen. Asetusta ei sovellettaisi elintarvikkeisiin, jotka on laillisesti valmistettu ja/tai pidetty kaupan EU:n toisessa jäsenvaltiossa (1 §). Asetuksessa olisi säännös myös tuotteiden jäljitettävyydestä. Sen mukaan alkuperämaan ilmoittamisesta vastuussa olevalla toimijalla on oltava järjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa yhteys lihan ja maidon ja sen eläimen tai eläinryhmän välillä, josta liha ja maito on saatu (4 §). Asetus olisi määräajan voimassa. Syynä asetuksen laatimiselle luonnoksen perusteluissa (28.9.2016) ilmoitetaan, että alkuperämerkintöjä ei ole kehitetty toivotulla tavalla (s. 1). Komissio on jo hyväksynyt Ranskan ehdotuksen edellyttää maito- ja lihatuotteissa käytetyn maidon ja lihan ilmoittamista Ranskassa valmistetuissa elintarvikkeissa kahden vuoden kokeilun ajan. Lisäksi Italia, Liettua, Portugali ja Kreikka ovat ilmoittaneet komissiolle omat säädösehdotuksensa maitotuotteiden ainesosana käytetyn maidon alkuperämaan ilmoittamisesta.⁴³

3.4.2 Kansallinen sääntely

Elintarvikelain 9.1 §:n mukaan pakkauksessa, esitteessä, mainoksessa tai muulla tavalla markkinoinnin yhteydessä elintarvikkeesta on annettava elintarvikelain 1 § huomioon ottaen (mm. elintarvikkeen turvallisuus, elintarviketietojen totuudenmukaisuus ja riittävyys, elintarvikkeen jäljitettävyyys) riittävät tiedot. Elintarvikkeesta ei saa antaa harhaanjohtavia tietoja. Elintarvikkeella ei saa myöskään esittää olevan ihmisen sairauksien ennalta ehkäisemiseen, hoitamiseen tai parantamiseen liittyviä ominaisuuksia eikä saa viitata sellaisiin tietoihin, ellei lainsäädännössä toisin säädetä. Tarkempia säännöksiä muun ohella pakkauksissa annettavista tiedoista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen elintarviketietojen antamisesta kuluttajille (834/2014). Tämä lyhyt asetus sääntelee sekä pakattuja että

⁴² Saatavissa: mmm.fi, käyty 17.10.2016.

⁴³ Ministeri Tiilikainen: alkuperämerkintävaatimukset maito- ja lihatuotteille keväällä 2017. Tiedote 2.9.2016. Saatavissa: mmm.fi, käyty 17.10.2016.

pakkaamattomia elintarvikkeita. EU:n elintarviketietoasetuksen näkökulmasta keskeinen säännös on (MMMA 4 §), että valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden osalta kaksikielisessä kunnassa pakollisten tietojen tulee olla suomeksi ja ruotsiksi, yksikielisessä kunnassa kyseisen kunnan kielellä.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut myös asetuksen eräitä elintarvikkeita koskevista vaatimuksista (264/2012). Säädös on annettu elintarvikelain 9.3 §:n nojalla. Tätä säädöstä ei sovelleta elintarvikkeisiin, jotka on valmistettu ja/tai pidetty kaupan EU:n toisessa jäsenvaltiossa. Asetuksessa on säännöksiä muun ohella makkarasta (rasvapitoisuuden ilmoittaminen), ruokaperunoista, korvasienistä, juustoista, mutta myös mehusta ja *kasvistäys*mehusta (8 ja 9 §, esim. täysmehupitoisuuden, laimennusohjeen sekä käytettyjen hedelmien ja kasvien nimen ilmoittaminen). Sitä, sovelletaanko tätä sääntelyä mahlaan tai kuusenkerkkäutteeseen, eli ovatko ne tässä säännöksessä tarkoitettuja kasviksia, en pysty arvioimaan.

EU:n neuvoston on antanut direktiivin (2001/112/EY) elintarvikkeena käytettävistä hedelmätäysmehuista ja tietyistä vastaavista valmisteista. Tämä direktiivi on pantu täytäntöön maa- ja metsätalousministeriön asetuksella hedelmämehuista ja tietyistä vastaavista valmisteista (1054/2010). Nämä mehut saadaan valmistaa vain asetuksen liitteessä luetelluista sallituista ainesosista (mm. luetellut hedelmät). Näitä tuotteita koskevat asetuksen 7 §:ssä säädetyt pakkausmerkinnät. Asetuksen rajatuista valmistusaineluettelosta johtuen tässä selvityksessä tarkasteltavat ei-puuaineiset tuotteet eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira on laatinut oppaan elintarviketietoihin liittyen (Elintarviketieto-opas elintarvikevalvojille ja elintarvikealan toimijoille (Eviran ohje 17068/1, 12/2014). Tätä opasta ei ajankäytöllisistä syistä voida tarkastella tässä yksityiskohtaisemmin.

3.4.3 Elintarvike-erän tunnus

Elintarvikkeesta annettaviin tietoihin kuuluu laajasti ymmärrettynä (elintarviketietoasetuksen lisäksi annettu elintarviketietoja koskeva sääntely) myös elintarvike-erän tunnus. Elintarvike-erän tunnus on ajatuksellisesti pidettävä erillään elintarvikkeen jäljitettävyydestä, joka käsitteenä on laajempi, ja johon elintarvike-erän tunnus yleisen elintarvikeasetuksen 18 artiklan 4 kohdan viittaussäännöksen kautta ilman muuta kuuluu.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet direktiivin 2011/91/EU elintarvike-erän tunnistamismerkinnöistä. Direktiivillä säädetään kansallisen lainsäädännön sisällölle tietty tavoite, ja direktiivi velvoittaa tässä suhteessa jäsenvaltioita, mutta pääsääntöisesti direktiivi ei sellaisenaan ole jäsenvaltiossa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta.

Mainitun elintarvike-erädirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivi koskee merkintää, jonka perusteella voidaan tunnistaa erä, johon elintarvike kuuluu. Erällä tarkoitetaan tässä elintarvikkeen myyntiyksiköitä, jotka on tuotettu, valmistettu tai pakattu käytännöllisesti katsoen samoissa olosuhteissa. 2 artiklan mukaan elintarviketta ei saa pitää kaupan, ellei siihen ole liitetty 1 artiklassa tarkoitettua merkintää. Tästä kiellosta on joitakin poikkeuksia.

Direktiivissä puhutaan myyntiyksiköistä, mutta ei esimerkiksi kuluttajalle tarkoitetusta myyntiyksiköistä. On selvää, että kuluttajalle tarkoitetussa myyntiyksikössä (pakkauksessa) tulee olla erätunnus, mutta tuleeko se olla myös yritysten välisissä yksiköissä (kun esim. puolijaloste tai jonkin toisen tuotteen ainesosa, kuten hillo jogurttiin, myydään yrityksestä toiseen)? Tällainen tieto voisi kuulua periaatteessa elintarvikkeen jäljitettävyyteen, mutta kuuluuko se tämän direktiivin soveltamisalaan? Yleisen elintarvikeasetuksen mukainen jäljitettävyysovelvollisuus ei edellytä erillisen eränumeron, viitenumeron tai vastaavan käyttämistä yritysten välisissä luovutuksissa.

Erän määrittelee asetuksen 3 artiklan mukaan kussakin tapauksessa erikseen joko kyseisen elintarvikkeen tuottaja, valmistaja, pakkaaja tai unioniin sijoittautunut ensimmäinen myyjä. Merkinnän kiinnittäminen on jonkun edellä mainitun vastuulla. Merkintään on liitettävä kirjain "L", jollei tunnus muutoin erotu selvästi muista merkinnöistä. Jos elintarviketta ei ole valmiiksi pakattu, on merkintä ja tarvittaessa kirjain "L" 4 artiklan mukaan merkittävä pakkaukseen tai astiaan, tai jos niitä ei ole, asiaankuuluviin kaupallisiin asiakirjoihin. Merkintä on tehtävä pysyvällä sekä helposti havaittavalla ja luettavalla tavalla. Jos vähimmäissäilyvyyden päivämäärä tai päivämäärä, jota ennen tuote on käytettävä, ilmaistaan etiketissä, ei 5 artiklan mukaan elintarvikkeeseen tarvitse liittää 1 artiklan erätunnusta.

Kansallisesti elintarvikkeen erätunnusta sääntelee elintarvikelain 9.1 §, jossa säädetään yleisellä tasolla elintarvikkeesta annettavia tietoja koskevista yleisistä vaatimuksista. Maa- ja metsätalousministeriö on edelleen antanut asetuksen elintarviketietojen antamisesta kuluttajille (834/2014). Sen 5 § sääntelee myös elintarvike-erän tunnusta (MMMA 5 §). Tämä säännös liittyy ennen muuta EU:n yleiseen elintarvikeasetukseen eikä niinkään edellä tarkastellun EU:n elintarviketietoasetuksen sääntelyyn, vaikka kyseissä merkinnässä on kysymys kuluttajille annettavasta tiedosta ja elintarviketta koskevasta merkinnästä. MMMA 5 §:n mukaan elintarvike-erän tunnuksena on käytettävä merkintää, jonka perusteella voidaan tunnistaa erä, johon elintarvike kuuluu. Tunnuksen eteen on merkittävä kirjain "L", ellei tunnus muuten erotu selvästi muista pakkausmerkinnöistä. Pakkaamattomien elintarvikkeiden osalta tunnus ja kirjain "L" on merkittävä kuljetuspakkaukseen, -astiaan tai -laatikkoon, tai jos sellaista ei ole, asiaankuuluviin kaupallisiin asiakirjoihin. "L" -merkinnän sijasta voidaan käyttää säilyvyysaikaan liittyviä ilmaisuja, kuten "parasta ennen" taikka "viimeinen käyttöajankohta" tai

”viimeinen käyttöpäivä”. Erän määrittää ja tunnuksen merkitsee elintarvikkeen tuottaja, valmistaja, pakkaaja tai EU-alueelle sijoittunut ensimmäinen myyjä. Kansallinen sääntely vastaa siten tältä osin varsin tarkkaan EU:n elintarvikeerädirektiiviä.

3.5 RAVITSEMUS- JA TERVEYSVÄITTEET

3.5.1 Lähtökohdat ja yleiset edellytykset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1924/2006 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveystähteistä, ns. väiteasetus, sääntelee kaupallisessa viestinnässä lopulliselle kuluttajalle tarkoitettujen elintarvikkeiden pakkausmerkinnöissä, esillepanossa tai mainonnassa esitettäviä ravitsemus- ja terveystähteitä. Asetusta sovelletaan myös ravintoloihin, kouluihin ja muihin suurtalouksiin toimitettaviin elintarvikkeisiin (1 artikla 2 kohta). Tällä asetuksella ei rajoiteta esimerkiksi ravintolisädirektiivin (2002/46/EY) soveltamista (1 artikla 5 kohta).

Tämä EU:n ns. väiteasetus kohdistuu siten pakkausmerkintöihin, mutta myös mainontaan. Asetusta ei sovelleta ei-kaupalliseen viestintään, kuten tutkimusjulkaisuihin.

Asetuksen ymmärtämistä helpottaa yksinkertaistettu havainto, että asetuksessa väitteellä ei tarkoiteta pelkästään kokonaista virkettä, jossa väitettäisiin jotakin. Väite voi olla yksi sana, kuva tai symboli. Asetuksessa olevan määritelmän mukaan (2 artikla 2 kohta, 1 alakohta) väitteellä tarkoitetaan esitystä tai kuvausta (joka ei ole yhteisön tai kansallisen lainsäädännön mukaan pakollinen) mukaan luettuina graafiset sekä kuvia tai symboleita kaikissa muodoissa sisältävät esitykset, ja joissa todetaan, esitetään tai annetaan ymmärtää, että elintarvikkeella on erityisominaisuuksia. Asetuksen 1 artikla 3 kohdasta voi päätellä, että myös tavaramerkit ja tuotenimet voidaan katsoa ravitsemus- tai terveystähteiksi.

Väiteasetuksessa väitteet jaetaan kahteen ryhmään eli ravitsemusväitteisiin ja terveystähteisiin. Väitteet on kuitenkin mahdollista systematisoida myös viiteen ryhmään⁴⁴: 1. ravitsemusväitteet (8 ja 9 artikla), 2. ns. toiminnalliset terveystähteet eli muut kuin sairauden riskin vähentämiseen ja lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavat terveystähteet (13 artikla 1 kohta), 3. sairauden riskin vähentämiseen viittaavat terveystähteet (14 artikla 1 kohta a alakohta), 4. lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavat terveystähteet (14 artikla 1 kohta b alakohta) ja 5. uuteen

⁴⁴ Olen tässä yhteydessä hyödyntänyt Eviran Ravitsemus- ja terveystähteopissa (2014, s. 8) käytettyä jaottelua, joka kuitenkin on vielä hienojakoisempi. Ravitsemus- ja terveystähteopas elintarvikevalvojille ja elintarvikealan toimijoille. Eviran ohje 17052/3. 2014. Saatavilla osoitteesta: evira.fi > Tietoja Evirasta > Julkaisut > Elintarvikkeet > Oppaat. Käyty viimeksi 22.10.2016.

tieteelliseen näyttöön tai teollisoikeuden alaisten tietojen suojaamiseen perustuvat väitteet (13 artikla 5 kohta, nämä väitteet voivat olla luonteeltaan 2 tai 4 ryhmään kuuluvia).

Ravitsemusväitteellä tarkoitetaan (2 artikla 2 kohta 4 alakohta) väitettä, jossa todetaan, esitetään tai annetaan ymmärtää, että elintarvikkeella on erityisiä ravitsemuksellisia ominaisuuksia seuraavien seikkojen johdosta:

a) energiamäärä (kaloreina), jonka se tuottaa, jonka se tuottaa lisättynä tai vähennettynä määränä tai jota se ei tuota:

b) ravintoaineet tai muut aineet, jota se sisältää, jota se sisältää lisättyinä tai vähennettyinä määrinä tai jota se ei sisällä.

Terveysväitteellä tarkoitetaan väitettä, jossa todetaan, esitetään tai annetaan ymmärtää, että elintarvikeryhmän, elintarvikkeen tai sen ainesosan ja terveyden välillä on yhteys (2 artikla 2 kohta 5 alakohta). Yksi ryhmä terveysväitteitä ovat sairauden riskin vähentämistä koskevat väitteet. Niillä tarkoitetaan (2 artikla 2 kohta 6 alakohta) terveysväitettä, jossa todetaan, esitetään tai annetaan ymmärtää, että elintarvikeryhmän, elintarvikkeen tai sen ainesosan kulutus vähentää merkittävästi ihmisillä esiintyvää sairauden kehittymisriskiä.

Yksinkertaista ravitsemus- ja terveysväitteen ero on siinä, että ravitsemusväite tarkoittaa elintarvikkeen hyödyllistä ravintosisältöä, ja terveysväite elintarvikkeen ja terveyden välistä yhteyttä.⁴⁵

Sekä ravitsemus- että terveysväitteitä koskevat eräät yleiset edellytykset. Asetuksen lähtökohta on, että elintarvikkeiden pakkausmerkinnöissä, esillepanossa ja mainonnassa saadaan käyttää tällaisia väitteitä vain, jos ne ovat tämän ns. väiteasetuksen mukaisia (3 artikla 1 kohta). Ensinäkin väitteet eivät saa olla a) totuudenvastaisia, moniselitteisiä tai harhaanjohtavia, b) saattaa epäilyksenalaiseksi muiden elintarvikkeiden turvallisuutta tai ravitsemuksellista riittävyttä, c) rohkaista liialliseen kulutukseen, d) sisältää sellaista viittausta, että tasapainoisesta ja monipuolisesta ruokavaliosta ei yleensä saa riittävästi ravintoaineita eikä e) niissä saa viitata elintoimintojen muutoksiin, jotka voisivat aiheuttaa pelkoa kuluttajissa (3 artikla).

Toiseksi ravitsemus- ja terveysväitteiden käytön tulee täyttää seuraavat yleiset edellytykset (5 artikla). Ravintoaineen tai muun aineen sisällymisellä, puuttumisella tai vähentämisellä elintarvikkeessa on osoitettu olevan väitteessä esitetyllä tavalla hyödyllinen ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, joka on todettu yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen näyttöön perusteella (1 kohta a alakohta). Tieteellistä näyttöä koskeva vaatimus on kova ja siitä seuraa, ettei väitteitä voida perustaa esimerkiksi yleiseen elämäkokemukseen tai yksittäisten henkilöiden havaintoihin.

Edelleen edellytyksenä on, että ravintoainetta tai muuta ainetta, jota väite koskee, sisältyy lopulliseen tuotteeseen yhteisön lainsäädännön mukaisesti merkityksellinen määrä, tai jos tällaisia säännöksiä ei ole, yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen näyttöön

⁴⁵ Evisa Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 8.

osoittamalla tavalla väitetyn ravitsemuksellisen tai fysiologisen vaikutuksen aiheuttava määrä (5 artikla 1 kohta b alakohta). Yhteisön lainsäädännön mukaisella merkityksellisellä määrällä tarkoitetaan elintarviketietoasetuksen (1169/2011) liitteessä XIII olevia vitamiinien ja kivennäisaineiden päivittäisen saannin vertailuarvoja aikuisille. Jos ravintoaineelle tai muulle aineelle ei ole vertailuarvoa säädöksissä, toimijan tulee pystyä osoittamaan, että lopullisessa tuotteessa on ainetta sellainen määrä, että se yleisesti hyväksytyyn tieteellisen näytön perusteella saa aikaan väitetyn vaikutuksen. Vaihtoehtoinen edellytys, että jos ravintoainetta tai muuta ainetta ei sisälly lainkaan tai sisältyy vähäinen määrä, niin tästä aiheutuu yleisesti hyväksytyyn tieteellisen näytön osoittamalla tavalla väitetty ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus (5 artikla 1 kohta b alakohta). Toimijan tulee siten pystyä osoittamaan tieteellisen näytön osoittamalla tavalla, että elintarvikkeessa on sellainen määrä ainetta, että väitetty vaikutus syntyy. Tieteellinen tieto on tämänkin edellytyksen pohjana. Säännöksen tarkoitus on selvästi sen varmistamisessa, että elintarvikkeessa on sellainen määrä ainetta, että se saa aikaan väitetyn vaikutuksen.

Kolmanneksi väitteen kohteena olevan ravintoaineen tai muun aineen tulee olla sellainen, että elimistö voi sitä hyödyntää (5 artikla 1 kohta c alakohta). Tämä edellytys näyttäisi ensinäkkin koskevan tilanteita, että elimistö ei voi lainkaan hyödyntää väitteen kohteena olevaa ainetta. Toiseksi se voinee tulla sovellettavaksi tapauksiin, että elimistö voi teoriassa hyödyntää kyseistä ainetta (esim. vitamiinia tai kivennäisainetta), mutta tämä aine on elintarvikkeessa sellaisessa muodossa, että elimistö ei voi sitä hyödyntää (esim. vaikeasti imeytyvässä muodossa).

Neljänneksi kohtuullisen määrän nautittavaa tuotetta tulee sisältää yhteisön lainsäädännössä määritelty merkityksellinen määrä väitteen kohteena olevaa ravintoainetta tai muuta ainetta. Mikäli säännöksiä merkityksellisestä määrästä ei ole, kohtuullisen määrän nautittavaa tuotetta tulee sisältää ravintoainetta tai muuta ainetta sellainen määrä, että se yleisesti hyväksytyyn tieteellisen näytön perusteella saa aikaan väitetyn ravitsemuksellisen tai fysiologisen vaikutuksen. Tämä edellytys määritellään toisin sanoin 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa, mutta sen oleellinen sisältö on yllä lausuttu.

Jotta ravitsemus- tai terveystuote olisi sallittu, sen tulee lisäksi täyttää joko asetuksen III luvun (ravitsemusväitteet) tai IV luvun (terveystuotteet) erityiset edellytykset (5 artikla 1 kohta e alakohta).

Sekä ravitsemus- että terveystuotteita koskevat lisäksi edellytykset siitä, että keskivertokuluttajan tulee voida olettaa ymmärtävän väitteessä esitetyt hyödyt (5 artikla 2 kohta). Lisäksi väitteillä tulee viitata elintarvikkeisiin, jotka ovat valmiita nautittavaksi valmistajan ohjeiden mukaan.

Edellä olevassa tarkastelussa on tullut esiin, että joidenkin yleisten edellytysten osalta vaaditaan tieteellistä näyttöä siinä lausuttujen seikkojen tai asiayhteyksien olemassa olosta. Lisäksi väiteasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään yleisesti (eikä siis vain yksittäisen edellytyksen yhteydessä), että ravitsemus- ja

terveysväitteiden on perustuttava yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen näyttöön, joilla ne on osoitettu oikeiksi. Vastuu ravitsemus- ja terveysväitteiden oikeellisuudesta ja asetuksenmukaisesta käytöstä kohdistetaan 6 artiklan 2 kohdassa elintarvikealan toimijaan. Siinä säädetään, että elintarvikealan toimijan, joka esittää ravitsemus- tai terveysväitteen, on perusteltava väitteen käyttö. Ymmärrän tämän perusteluvollisuuden niin, että toimijan on pystyttävä perustelemaan väitteiden perustuminen tieteelliseen näyttöön. Perusteluvollisuus on sanamuodon mukaan myös laajempi, ja toimijan on pystyttävä perustelamaan myös väitteen esittämisen edellytyksien täyttyminen. Tätä perusteluvollisuutta täydentää 6 artiklan 3 kohdan säännös siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset voivat pyytää toimijaa esittämään kaikki asiaankuuluvat seikat ja tiedot, jotka osoittavat, että väiteasetusta noudatetaan.

3.5.2 Ravitsemusväitteiden erityiset edellytykset

Ravitsemusväitteitä koskevat edellä tarkasteltujen yleisten edellytysten lisäksi väiteasetuksen III luvun erityiset edellytykset (8 artikla). Ravitsemusväitteiden käytön edellytyksenä on, että ne on mainittu väiteasetuksen liitteessä ja että elintarvike täyttää nämä edellytykset. Muut väitteet eivät ole sallittuja. Liite sisältää yksilöidyt edellytykset noin 30 erisisältöiselle väitteelle. Väitteitä ovat esimerkiksi VÄHÄRASVAINEN, RASVATON, SOKERITON, KUIDUN LÄHDE, RUNSASKUITUINEN, LÄHDE, SISÄLTÄÄ, SISÄLTÄÄ RUNSAASTI, LISÄTTY, VÄHENNETTY JA KEVYT. Väitteiden käytön yksityiskohtaisia edellytyksiä ei voida käsitellä tässä tarkemmin, vaan ne löytyvät asetuksen liitteestä.

Ravitsemusväitteiden osalta voidaan tietyin edellytyksin esittää myös ns. vertaileva väite, josta säädetään 9 artiklassa. Vertailevalla väitteellä tarkoitetaan väitettä, jossa elintarvikkeen koostumusta verrataan toiseen elintarvikkeeseen. Vertailevia väitteitä ovat esimerkiksi liitteessä mainitut LISÄTTY, VÄHENNETTY JA KEVYT. Vertailu on tehtävä samaan ryhmään kuuluvien elintarvikkeiden välillä ja vertailu tulee tehdä useisiin saman ryhmän tuotteisiin. Koska 6 artiklan 1 kohdan mukaan väitteiden tulee perustua yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen tietoon, tästä mielestäni seuraa, että markkinoista riippuen vertailtavia tuotteita tulee olla useita ja tuotteet tulee analysoida riittävän täsmällisesti laboratoriossa.

Eviran oppaan mukaan ravitsemusväitteitä eivät ole tiedot ravintoaineen laadusta tai määrästä, joita vaaditaan muualla lainsäädännössä. Lisäksi merkintöjä ainesosista, joita on käytetty tai ei ole käytetty elintarvikkeen valmistuksessa tai jotka kuvaavat ainesosien ominaisuuksia, ei tulkita ravitsemusväitteiksi. Tällaisia ovat esim. makeuttamaton, makeutettu ksylitolilla/fruktoosilla, maidoton, lisäaineeton, säilöntäaineeton. Laktoosinen, vähälaktoosinen, gluteeniton ja erittäin

vähägluteeninen eivät ole ravitsemusväitteitä, vaan niitä säädellään erityisruokavaliovalmistelainsäädännöllä ja elintarviketietoasetuksella.⁴⁶

3.5.3 Terveysväitteiden erityiset edellytykset

Terveysväitteitä koskevat väiteasetuksen IV luvun erityiset edellytykset. 10 artiklan 2 kohdan perusteella kaikkia terveystyyppisiä koskee edellytys siitä, että terveystyypit ovat sallittuja vain, jos pakkausmerkintöihin, esillepanoon tai mainostamiseen sisältyy a) maininta tasapainoisen ja monipuolisen ruokavalion ja terveiden elämäntapojen tärkeydestä, b) tieto kuinka paljon ja kuinka usein tuotetta on nautittava väitetyyn hyödyn aikaansaamiseksi, c) jos joidenkin henkilöiden olisi vältettävä elintarvikkeen nauttimista, huomautus siitä sekä d) asianmukainen varoitus niissä tuotteissa, joiden liiallisesta nauttimisesta todennäköisesti aiheutuu terveysriski. Eräät terveystyypit ovat kokonaan kiellettyjä. Tällaisia ovat 12 artiklan nojalla väitteet, joissa mainitaan painonpudotuksen nopeus tai määrä, viitataan lääkäreiden tai terveydenhoitohenkilökunnan suosituksiin tai esitetään, että elintarvikkeen nauttimatta jättämisellä on terveystyypin vaikutuksia.

Toiminnallisten terveystyypien eli muiden kuin sairauden riskin vähentämiseen sekä lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavien väitteiden edellytyksistä säädetään 13 artiklassa. Nämä väitteet liittyvät a) kasvuun, kehitykseen ja elimistön toimintaan, b) psykologisiin toimintoihin ja käyttäytymiseen tai c) laihtumiseen. Tällaisia toiminnallisia väitteitä, joihin viitataan myös 13 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa luettelossa, voidaan esittää ilman väiteasetuksen 15-19 artiklassa säädettyä hyväksymismenettelyä, jos ne perustuvat yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen näyttöön ja keskivertokuluttaja ymmärtää ne helposti.

Asetuksen 13.3 artiklan mukaan komissio hyväksyy luettelon sallituista väitteistä. Luettelo on oikeudelliselta luonteeltaan komission asetusta. Kun ottaa huomioon ensinnäkin 13 artiklan sanamuodon siitä, että siinä tarkoitettu toiminnallinen terveystyyppi voidaan esittää ilman 15-19 artiklassa säädettyä menettelyä, ja toiseksi 18 artiklan 1 kohdan säännöksen siitä, että elintarvikkealan toimija, joka aikoo käyttää 13 artiklan 3 kohdan luetteloon kuulumatonta väitettä, voi pyytää väitteen sisällyttämistä luetteloon, niin *toiminnallisten terveystyypien osalta väitteen sisällyttäminen komission luetteloon ei ole edellytys sen käyttämiselle väitteinä.* Käytön edellytyksenä on väitteen perustuminen yleisesti hyväksytyyn tieteelliseen tietoon ja että keskivertokuluttaja ymmärtää sen helposti.

Tämä tulkinta näyttää olevan myös Eviran kanta. Eviran mukaan ensimmäinen komission asetusta (432/2012) ns. toiminnallisista terveystyypistä tuli voimaan 14.6.2012 ja sitä sovellettiin 14.12.2012 alkaen. Tämä tarkoittaa sitä, että kielteisen päätöksen ("ei-hyväksyty") saaneita toiminnallisia terveystyyppejä ei saa enää käyttää. Eviran mukaan kuitenkin noin 2 000 kasviperäisiin aineisiin liittyvää

⁴⁶ Ravitsemus- ja terveystyypit 2014, s. 17.

terveysväitettä odottaa edelleen Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen EFSA:n arviota ja/tai komission päätöstä. Näitä 13 artikla 1 kohdan mukaisia toiminnallisia terveysväitteitä voi käyttää toimijan omalla vastuulla siihen asti, kunnes kyseisestä väitteestä on tehty virallinen päätös.⁴⁷

Vaikka näiden toiminnallisten terveysväitteiden osalta väitteen kuuluminen komission luetteloon ja komission tekemä hyväksymispäätös eivät ole edellytys väitteen käyttämiselle, elintarvikealan toimijalle lienee muutoin hyötyä siitä, että tämä hakee väitteelleen hyväksyntää. Tällöin hän saa todennäköisesti siirrettyä vastuuta väitteen asetuksenmukaisuudesta hyväksymispäätöksen tekijälle. Toiseksi väite tulee julkiseksi ja yleiseen tietoon, jolloin tuotetta ostavat yritykset ja loppukuluttajat voivat luottaa pakkauksessa tai mainonnassa esitetyn väitteen todenperäisyyteen ja tarkistaa sen tarvittaessa komission rekisteristä.

Jos kyseessä on *sairauden riskin vähentämistä koskeva väite tai lasten kehitykseen ja terveyteen viittaava väite*, väitteen käyttämisen edellytyksenä on, että väite on hyväksytty 15, 16, 17 ja 19 artiklan mukaisesti tällaisten sallittujen väitteiden luetteloon (14 artikla 1 kohta). Hyväksyttäessä väitettä, sen käytölle voidaan asettaa edellytyksiä.

Sairauden riskin vähentämistä koskevien väitteiden yhteydessä pakkausmerkinnöissä, tai niiden puuttuessa esille panossa tai mainonnassa on ilmoitettava, että väitteessä tarkoitettuun sairauteen liittyy useita riskitekijöitä eikä yhden tekijän muuttumisesta ole välttämättä hyötyä.

Menettelyä koskevia säännöksiä (15, 16, 17 artiklat) ei voida tarkastella tässä yksityiskohtaisesti. Pääpiirteittäin menettely menee niin, että väitteen hyväksymistä koskeva hakemus lähetetään jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä ilmoittaa asiasta EFSA:lle, joka puolestaan ilmoittaa asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle. EFSA antaa hakemuksesta lausunnon. EFSA tarkistaa, että terveysväite on osoitettu oikeaksi tieteellisellä näytöllä, ja että terveysväitteen sanamuoto täyttää tässä asetuksessa säädetyt edellytykset. EFSA voi myös esittää ehdotuksen terveysväitteen käytön erityisiksi edellytyksiksi. Yhteisötasolla komissio tekee päätöksen väitteen hyväksymisestä yhdessä pysyvän komitean kanssa.

Hyväksytyt terveysväitteet eivät ole hakijakohtaisia, vaan väitekohtaisia. Tämä ilmaistaan väiteasetuksen 17 artiklan 5 kohdassa säätämällä, että kaikki elintarvikealan toimijat voivat käyttää 13 ja 14 artiklassa tarkoitettuihin luetteloihin sisältyvä terveysväitteitä niihin sovellettavien edellytysten mukaisesti.

Viides ryhmä terveysväitteitä koostui *uuteen tieteelliseen näyttöön* perustuvista väitteistä ja/tai pyyntö teollisoikeuksien suojaamisesta. Niitä koskevat väitteet hyväksytään 18 artiklan menettelyssä, jos kyse on toiminnallisesta väitteestä, tai 15, 16, 17 ja 19 artiklan mukaisessa menettelyssä, jos kyse on lasten kehitykseen ja terveyteen liittyvistä väitteistä (13 artikla 5 kohta). Kertaalleen hylätylle

⁴⁷ Eviran Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 19.

terveysväitteelle on mahdollista tehdä uusi hakemus, jos toimijalla on esittää uutta oleellista tieteellistä näyttöä väitteen tueksi⁴⁸.

3.5.4 Väitteiden käytöstä

On syytä huomata, että ravitsemus- ja terveysväitteet koskevat elintarvikeryhmää, elintarviketta, sen ainesosaa tai sen sisältämää ravintoainetta tai muuta ainetta. Esimerkiksi hyväksytyt terveysväitteet eivät koske tai ole sidottuja tiettyyn tuotteeseen tai tuotemerkkiin, vaikka väitettä voidaan käyttää tietyn tuotteen yhteydessä, jos se täyttää hyväksytyyn väitteen edellytykset. Väitteiden hyväksymisessä on siten kyse yleisemmän tason asiasta tai neutraalimmasta asiasta kuin tiettyyn tuotteeseen liittyvästä väitteestä.

Komission tehtävänä on 20 artiklan mukaan perustaa yhteisön rekisteri ravitsemus- ja terveysväitteistä. Rekisteriin merkitään väiteasetuksen liitteessä mainitut ravitsemusväitteet. Lisäksi rekisteriin merkitään hyväksytyt terveysväitteet ja niiden käyttämisen edellytykset samoin kuin hylätyt terveysväitteet ja niiden hylkäämisen syyt. Rekisteri on julkinen.

Komission rekisteri löytyy osoitteesta ec.europa.eu/nuhclaims/. Tämän kirjoittamishetkellä rekisteristä löytyy tiedot noin 2 300 ravitsemus- ja terveysväitteestä.

Käytännössä hyväksytyt terveysväitteet ovat liittyneet esimerkiksi ohran ja kauran beeta-glukaanin vaikutukseen veren kolesterolin alentamiseen sekä 100 % ksylitolipurukumin vaikutukseen suun happojen neutralointiin ja hammaskiven syntymisen vähenemiseen.⁴⁹ Väitteiden sisältö, niiden tarkat sanamuodot sekä väitteiden käytön edellytykset tai rajoitukset ovat oleellisia väitteiden käytön kannalta. Tämän vuoksi hyväksytyä väitettä on tarkasteltava kokonaisuutena.

Esimerkiksi väiteasetuksen 14 artikla 1 kohdan a alakohdan mukaiseksi sairauden riskin vähentämistä koskevaksi terveysväitteeksi on hyväksytty väite, että "kauran beeta-glukaanin on näytetty vähentävän veren kolesterolia. Korkea kolesterolia on sepelvaltimotaudin kehittymisen riskitekijä".⁵⁰ Käytön edellytyksenä on, että "kuluttajalle tulee antaa tieto, että hyödyllinen vaikutus saavutetaan nauttimalla päivittäin 3 g kauran beeta-glukaania. Väitettä voidaan käyttää elintarvikkeissa, jotka sisältävät vähintään 1 g kauran beeta-glukaania määritellyä annosta kohti".⁵¹ Tässä esitetty suomenkieliset sanamuodot ovat kirjoittajan englanninkielestä itse kääntämiä. Tämä yhteisön rekisteristä löytyvä terveysväite on hyväksytty komission asetuksella

⁴⁸ Eviran Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 20.

⁴⁹ Komission ravitsemus- ja terveysväiterekisteri, ec.europa.eu/nuhclaims/, käyty viimeksi 15.8.2016.

⁵⁰ Kirjoittajan oma käännös englanninkielestä. Vierailtu viimeksi 22.10.2016.

⁵¹ Kirjoittajan oma käännös englanninkielestä. Vierailtu viimeksi 22.10.2016.

(EU) 1160/2011 tiettyjen sairauden riskin vähentämiseen viittaavien elintarvikkeita koskevien terveysväitteiden hyväksymisestä ja hyväksynnän epäämisestä. Hyväksynnän hakijana oli sveitsiläinen yritys. Asetuksesta löytyy myös väitteen ja sen käytön edellytysten virallinen suomen ja ruotsinkielinen käännös. Rekisteristä ja asetuksesta löytyy myös tieto, jonka avulla on mahdollista hakea asiantuntijaviranomaisen eli EFSA:n lausunto hakemuksesta.

Samoin on hyväksytty 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen terveysväite, että "100 % ksylitolilla makeutetun purukumin on näytetty vähentävän hampaiden plakkia. Korkea plakin määrä on kariksen kehittymisen riskitekijä lapsilla". Väitteen käytön ehtona on, että "Kuluttajalle tieto, että hyödyllinen vaikutus saavutetaan kuluttamalla 2-3 g purukumia, joka on makeutettu 100 % ksylitolilla, vähintään 3 kertaa päivässä aterioiden jälkeen". Käännökset ovat kirjoittajan omia. Väite on hyväksytty komission asetuksella (EY) 1024/2009 tiettyjen elintarvikkeisiin liittyvien sairauden riskin vähenemiseen ja lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavien terveysväitteiden hyväksymisestä ja hyväksymisen epäämisestä. Hakija oli Leaf International, Leaf Holland and Leaf Suomi. Asetuksesta löytyvät viralliset käännökset suomeksi ja ruotsiksi. Rekisteristä ja asetuksesta löytyvät lisäksi tiedot, joiden avulla voi hakea EFSA:n asiantuntijalausunnon hakemuksesta.

3.5.5 Ravintosisältömerkinnät ja muut pakkausmerkinnät

Tuotteissa, joissa esitetään ravitsemus- ja/tai terveysväite, ravintoarvoja koskevat merkinnät ovat pakollisia. Poikkeuksena on yleisluonteinen mainonta. Ravintoarvot tulee esittää elintarviketietoasetuksen 30 artikla 1 kohdan mukaisesti (pakollinen ravintoarvoilmoitus). Jos ravitsemus- tai terveysväite esitetään elintarviketietoasetuksen 30 artiklan 2 kohdassa mainitusta ravintoaineesta (esim. kuitu, eli vapaaehtoinen tieto elintarviketietoasetuksen nojalla), tulee kyseisen ravintoaineen määrä ilmoittaa. Jos väite koskee ainetta, jota ei ole mainittu ravintoarvomerkinnsä, sen määrä on ilmoitettava samassa nähtävissä olevassa kentässä ravintoarvomerkinnsä kanssa kyseisen yksittäisen aineen kannalta tarkoituksenmukaisessa mittayksikössä. Jos kyseessä on ravintolisä, tiedot tulee ilmoittaa ravintolisädirektiivin mukaisesti (7 artikla).

Muita pakkausmerkintöjä on käsitelty edellä väiteasetuksen 10 artiklan 2 kohdan (esim. maininta tasapainoisen ja monipuolisen ruokavalion ja terveiden elämäntapojen tärkeydestä) ja 14 artiklan 2 kohdan (maininta siitä, että sairauteen liittyy useita riskitekijöitä, eikä yhden tekijän muuttumisella välttämättä ole hyötyä) analyysin yhteydessä.

Ravintolisien osalta elintarviketietoasetuksen mukaisen ravintoarvomerkinnsä esittäminen ei koske ravintolisä. Sen sijaan ravintolisädirektiivin 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan ja MMM:n ravintolisäasetuksen 5.2 §:n mukaisesti ravintolisän ominaisten aineiden määrä tulee ilmoittaa. Jos ravintolisästä tehdään ravitsemus- tai

terveysväite, väitteen perustana olevan aineen määrä tulee ilmoittaa ominaisten aineiden luettelossa tai sen yhteydessä.⁵²

Ravintolisien osalta ravintolisädirektiivin 6 artiklan 3 kohdan d alakohdassa edellytetään, että pakkausmerkinnöissä tulee olla ilmoitus siitä, että ravintolisiä ei tule käyttää monipuolisen ruokavalion korvikkeena. MMM:n ravintolisäasetuksen 5.2 §:ssä säädetään asiasta tätä vastaavasti. Väiteasetuksen 10 artiklan 2 kohdassa puolestaan edellytetään, että elintarvikkeen pakkausmerkintöihin tai mainostamiseen sisältyy maininta tasapainoisen ja monipuolisen ruokavalion ja terveiden elämäntapojen tärkeydestä. Eviran tulkinta on, että MMM:n ravintolisäasetuksen mukainen lause ei täytä väiteasetuksen vaatimusta. Ravintolisään tehtävässä merkinnässä on siten lisäksi oltava maininta myös tasapainoisesta ruokavaliosta ja terveistä elämäntavoista.⁵³ Tämä tulkinta on perusteltu, koska kahta sääntelyä sovelletaan rinnakkain.

3.5.6 Väitteet ja muu sääntely

Väiteasetuksen tarkoituksena on säännellä elintarvikkeita koskevien ravitsemus- ja terveysväitteiden asianmukaisuutta. Asetuksen toisena tavoitteena on sisämarkkinoiden toiminnan ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen. Tämän vuoksi asetuksen 22 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa tai kieltää tämän asetuksen mukaisten elintarvikkeiden kauppaa tai mainontaa soveltamalla kansallisia elintarvikkeita koskevia väitteitä käsitteleviä säännöksiä, joita ei ole yhdenmukaistettu. Toisin sanoen kansallisilla säännöksillä ei saa rajoittaa elintarvikkeisiin liittyvien väitteiden käyttämistä niin pakkausmerkinnöissä tai mainonnassa, jos väitteet ovat tämän asetuksen mukaisia. Ravitsemus- ja terveysväitteitä koskevalla asetuksella luodaan ja varmistetaan sisämarkkinoiden toimintaa samalla kun sillä edistetään EU:n perussopimuksessa tarkoitettua kuluttajan suojaa eli oikeutta asianmukaisiin tietoihin.

Ravitsemus- ja terveysväitteiden hyväksymiseen liittyy myös kysymys väitteitä koskevan sääntelyn suhteesta muuhun sääntelyyn. Oikeudellisessa sääntelyssä eräänlainen peruslähtökohta on, että jos muuta ei säädetä, eri kysymyksiä koskevaa oikeudellista sääntelyä sovelletaan rinnakkain (pällekkäin). Vaikka tiettyä ainetta koskeva terveysväite hyväksyttäisiin, tällä päätöksellä ei oteta kantaa tai voida ratkaista sitä, onko kysymyksessä esimerkiksi uuselintarvikeasetuksen mukainen uuselintarvike. Tämä ilmenee myös Eviran oppaasta ja on Eviran kanta.⁵⁴

Toiseksi terveysväitteisiin liittyy myös elintarvikkeen (sen sisältämän aineen) ja lääkkeen välinen rajapinta. Eviran oppaasta ilmenee, että terveysväitteiden arvioinnissa ei oteta lainkaan kantaa siihen, tulisiko väitteen kohteena oleva aine

⁵² Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 32.

⁵³ Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 33.

⁵⁴ Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 26.

luokitella jäsenvaltioissa elintarvikkeeksi vai lääkkeeksi. Kansallisten lääkeviranomaisten oikeutena ja velvollisuutena on edelleen tehdä päätös siitä, mitkä aineet kussakin maassa luokitellaan lääkkeeksi. Terveysväitteen hyväksyminen ei tee tähän muutosta.⁵⁵

Terveysväitteen hyväksymisessä otetaan kantaa elintarvikkeen sisältämän aineen ja terveyden väliseen yhteyteen väiteasetuksen mukaisesti. Tuossa menettelyssä ei sovelleta lääkkeitä koskevaa oikeudellista sääntelyä. Lisäksi toimivalta lääkkeiden määrittelyssä on edelleen jäsenvaltioilla.⁵⁶ Jos kansallinen viranomainen on määrittellyt jonkin aineen lääkkeeksi, se ei (enää) tuossa jäsenvaltiossa ole esimerkiksi elintarvike. Jos elintarvikealan toimija saattaa tuotteen unionin markkinoille jossakin jäsenvaltiossa, hänen tulee varmistua siitä, ettei tuote sisällä tuossa valtiossa lääkkeeksi katsottavia aineita.

Suomessa on säädetty kansallinen lääkelaki (395/1987). Sen 3 §:ssä määritellään lääkkeet ja 5 §:ssä lääkeaineet. Lääkelain 6 §:n nojalla lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen tehtävänä on päättää, onko ainetta tai valmistetta pidettävä lääkkeenä, perinteisenä kasvirohdosvalmisteena tai homeopaattisena valmisteena. Lääkelain 83 §:ssä säädetään lääkeluettelosta. Säännöksen perusteella lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen Fimean tehtävänä on vahvistaa lääkeluettelo, joka on laadittava ottaen huomioon lääkelain 3 ja 5 §:n säännökset. Fimea hyväksyy luettelon päätöksellään (viimeisin 201/2016). Lääkeluettelo on ladattavissa Fimean sivuilla osoitteessa fimea.fi > Valvonta > Luokittelu > Lääkeluettelo. Lääkkeiden määrittely kuuluu siten lääkelaista ilmenevällä tavalla kansalliseen toimivaltaan.

Väiteasetuksen tarkoitus liittyy elintarvikkeita koskeviin ravitsemus- ja terveysväitteisiin. Unionin lainsäädännön näkökulmasta kyse on siten elintarvikkeista ja niiden sisältämissä aineista. Kansallisella lääkkeitä koskevalla lainsäädännöllä voidaan siten tavallaan supistaa unionin elintarvikkeen määritelmää ja elintarvikelainsäädännön soveltamisalaa tuossa jäsenvaltiossa. Terveysväitteiden hyväksymismenettely on kuitenkin tarpeen elintarvikkeeseen liittyvien väitteiden käytölle muissa mahdollisissa jäsenvaltioissa.

Jos selvityksen kohteena olevista ei-puuaineisista raaka-aineista valmistettuihin elintarvikkeisiin tai ravintolisiin halutaan liittää ravitsemus- tai terveysväitteitä, ovat edellä tarkastellut säännökset relevantteja. Koska raaka-aineista tai mahdollisista

⁵⁵ Ravitsemus- ja terveysväiteopas 2014, s. 26.

⁵⁶ EU:ssa on kuitenkin lääkkeisiin liittyvää unionintasoista sääntelyä kuten ns. lääkedirektiivi 2001/83/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 726/2004 ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön lupa- ja valvontamenettelyistä ja Euroopan lääkevirston perustamisesta.

tuotteista ei ole käytettävissä tarkempaa tietoa, säännösten analyysiä ei voi kehittää eteenpäin. Väitteiden esittämiseen liittyvä vaatimus tieteellisestä tiedosta on säännösten soveltamisen kannalta joka tapauksessa keskeinen.

3.6 RAVINTOLISÄT

3.6.1 EU -sääntely

Ravintolisiä koskeva sääntely edustaa EU:n elintarvikeryhmäkohtaista sääntelyä. Ravintolisiin liittyvää sääntelyä on tarkasteltu myös muissa yhteyksissä tässä kirjoitelmassa. Ravintolisiä koskeva sääntely osoittaa, että tuotekohtaiseen sääntelyyn voi sisältyä säännöksiä, jotka täydentävät (tai jotka sulkevat pois) yleistä sääntelyä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto on antanut direktiivin 2002/46/EY ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. Vaikka direktiivi on muodollisesti suhteellisen vanha, sitä on muutettu useampia kertoja. Lisäksi siihen liittyen on unionissa parhaillaan käynnissä valmistelutyötä, joka liittyy muun ohella vitamiinien ja kivennäisaineiden maksimi- ja minimimäärien määrittämiseen sekä muiden aineiden kuin vitamiinien ja kivennäisaineiden käyttöön ravintolisissä.⁵⁷ On huomattava, että kyseessä on direktiivi, kun nykyisin elintarvikkeiden ja niiden turvallisuuden sääntelyssä on yleisesti jo käytössä asetusmuoto.

Direktiivin 1 artiklan mukaan se koskee ravintolisiä elintarvikkeena. Direktiiviä ei sovelleta lääkevalmisteisiin. Ravintolisillä tarkoitetaan 2 artiklassa tiivistetysti elintarvikkeita, jotka ovat yhden tai useamman *ravintoaineen* (vitamiinin tai kivennäisaineen) *tai muun aineen*, jolla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, tiivistettyjä lähteitä. Niitä pidetään kaupan annosmuodossa ja nautitaan pieninä mitta-annoksina. Niiden tarkoitus on täydentää tavanomaista ruokavaliota. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että ravintolisiä saa pitää kaupan vain, jos ne ovat tämän direktiivin mukaisia (3 artikla).

Sääntelyn kannalta keskeinen on 4 artiklan 1 kohdan säännös, jonka mukaan ravintolisien valmistuksessa saa käyttää ainoastaan direktiivin liitteessä I lueteltuja vitamiineja ja kivennäisaineita liitteessä II luetelluissa olomuodoissa. Jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksen määräysten mukaisesti soveltaa edelleen sellaisia voimassa olevia kansallisia rajoituksia ja kieltoja sellaisten ravintolisien kauppaan,

⁵⁷ Ks. tarkemmin European Commission > Foods Safety > Food > Labelling and nutrition > Food supplements, käyty viimeksi 14.10.2016. Taustatyö liittyy muun ohella vitamiinien maksimi- ja minimimäärien määrittämiseen sekä muiden aineiden kuin vitamiinien ja kivennäisaineiden käyttöön ravintolisissä. Ravintolisädirektiiviin sisältyy säännös (5 artikla 8 kohta) siitä, että komissio laatii kertomuksen muiden kuin tällä hetkellä sallittujen aineiden käytöstä sekä ehdotukset tämän direktiivin muuttamiseksi.

jotka sisältävät vitamiineja ja kivennäisaineita, joita ei ole mainittu liitteissä I ja II (4 artikla 7 kohta). Nämä kansalliset kiellot ja rajoitukset eivät voi siten koskea direktiivin soveltamisalaan kuuluvia ravintolisiä. Ravintolisädirektiivissä käytetään siten EU:n elintarvikesäätelylle tyypillistä tapaa, että unioni hyväksyy yksityiskohtaisesti sallitut aineet.

Kuten olen aikaisemmin todennut, ravintolisädirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa tulkitaan niin, että siinä säädetään ainoastaan vitamiineista ja kivennäisaineista. Säännös ei koske muita aineita. Toisin sanoen ravintolisiä on mahdollista valmistaa myös muista aineista kuin liitteissä I ja II luetelluista. Tähän mahdollisuuteen viitataan myös 4 artiklan 8 kohdassa, jonka mukaan komissio antaa kertomuksen siitä, onko tarpeen vahvistaa erityissäännöt, mukaan lukien luettelot muista kuin 1 kohdassa mainituista ravintoaineiden tai muiden aineiden luokista, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus. Tiedossani ei ole, että tällaisia erityissääntöjä olisi annettu.

On syytä painottaa, että kansallisen Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran kanta on, että ravintolisiä saa valmistaa muistakin aineista. Kiellettyjen ja sallittujen aineiden listaa ei ole olemassa paitsi vitamiinien ja kivennäisaineiden ja niiden lähteiden osalta. Toisaalta ainesosa saatetaan luokitella lääkelain mukaiseksi lääkkeeksi.⁵⁸ Evira on myös toisaalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (78/2010) käsittelyn yhteydessä ohjeessaan todennut, että ravintolisät ovat yhden tai useamman ravintoaineen tai muun aineen, jolla on yksin tai yhdessä muiden tällaisten aineiden kanssa ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, tiivistettyjä lähteitä. Ravintoaineiksi katsotaan vitamiinit ja kivennäisaineet. Muiksi aineiksi, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, katsotaan esimerkiksi rasvahapot, aminohapot ja kuidut sekä erilaiset kasvit, kemialliset aineet tai maitohappobakteerit.⁵⁹ Toisaalla näinä muina aineina mainitaan lisäksi kasviuutteet, yrtit, mehiläisvalmisteet ja entsyymit.⁶⁰

On syytä huomata, että ravintolisädirektiivin 2 artiklan b kohdassa ravintoaineiksi määritellään vitamiinit ja kivennäisaineet. Sen sijaan elintarviketietoasetuksessa (1169/2011) ravintoaineiksi määritellään proteiinit, hiilihydraatit, rasvat, ravintokuidut, natrium ja kyseisen asetuksen liitteessä luetellut vitamiinit ja

⁵⁸ Kanta löytyy osoitteesta evira.fi, Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Elintarvikeryhmät > Ravintolisät > Usein kysyttyä, käyty 25.10.2016. Vaikka direktiivin kannalta ravintolisiä saa valmistaa muistakin aineista, niiden osalta tulee lisäksi tarkistaa niiden uuselintarvikestatus. Lisäksi elintarvikealan toimija vastaa aina tuotteidensa turvallisuudesta.

⁵⁹ Ravintolisäopas 2016, s. 5 ja 7. Ravintolisäopas elintarvikevalvojille ja elintarvikealan toimijoille. Eviran ohje 17012/5, käyttöönotto 25.1.2016. Ohje on saatavissa osoitteesta: evira.fi > Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Elintarvikeryhmät > Ravintolisät, käyty viimeksi 27.10.2016.

⁶⁰ Ravintolisäopas 2016, s. 11.

kivennäisaineet sekä aineet, jotka kuuluvat näihin ravintoaineryhmiin tai ovat niiden osia. Osa elintarviketietolain mukaisista ravintoaineista on siten ravintolisädirektiivin järjestelmässä muita aineita. Jos ravintolisädirektiiviä päivitetään, tämän eroavuus tulisi ottaa valmistelussa huomioon ja arvioida sen perusteltavuus.

Toiseksi direktiivin käsitteen "muu aine" tulkinnasta tulee huomata, että Evira ei määrittele sitä pelkästään kemiallisin perustein (aineiden luokittelu), koska muuksi aineeksi hyväksytään sellaiset kokonaisuudet kuin kasvit (jotka voivat sisältää erilaisia aineita) ja maitohappobakteerit.

Kolmanneksi ravintolisädirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan ravintolisien valmistukseen saa käyttää ainoastaan liitteessä I lueteltuja vitamiineja ja kivennäisaineita ja liitteessä II luetelluissa muodoissa. Eviran ohjeessa Evira katsoo, että tämä ei koske vitamiinien ja kivennäisaineiden luontaisia lähteitä.⁶¹ Itselleni jäi hieman epäselväksi, mistä johdetaan tulkinta, että direktiivin 4 artiklan 1 kohta koskisi vain ei-luontaisista lähteistä saatavia vitamiineja ja kivennäisaineita. Pystyykö sen esimerkiksi jotenkin lukemaan liitteen II kemiallisten aineiden luettelosta? Todennäköisesti tämä perustuu sellaiseen ajatteluun, että kun direktiivissä tarkoitetuksi muiksi aineiksi hyväksytään sellaiset kokonaisuudet kuin kasvit ja niiden osat marjat, ja näistä voidaan siten valmistaa ravintolisiä, niin tällöin esimerkiksi marjapohjainen ravintolisiä saa sisältää muitakin vitamiineja ja kivennäisaineita ja muissa muodoissa kuin direktiivin liitteessä on lueteltu.

Direktiivissä oleva vaatimus siitä, että valmistuksessa saa käyttää vain liitteen I vitamiineja ja kivennäisaineita ja vain liitteen II muodossa, koskee vain kyseisiä aineita. Direktiivin sanamuoto ei tältä osin ole kaikkein informatiivisin, koska siitä saattaa vetää sellaisenkin tulkinnan, että ravintolisiä saisi valmistaa vain kyseisistä aineista. Jos direktiiviä jossakin vaiheessa päivitetään, säännöksen kirjoittamisessa laajempi näkökulma ja tarkempi sanamuoto olisivat tarpeen.

Tästä tulkinnasta seuraa, että teoriassa koivujen mahlasta, kuusen kerkistä tehdyistä uutteesta tai pakurikäävästä voidaan lähtökohtaisesti valmistaa ravintolisiä. Mainituista raaka-aineista saatavat "tehoaineet" eli ravintolisälle ominaiset aineet on nimettävä sekä mainittava ne ja niiden määrät ravintoaineiden ja muiden aineiden yhteydessä pakkausmerkinnöissä. Kun ravintolisiä saadaan valmistaa vain sallituista vitamiineista ja kivennäisaineista, tulisi myös tarkistaa, että tuotteessa olevat liitteessä I tarkoitettut aineet ovat liitteen II muodossa. E contrario tulisi myös tarkistaa, ettei muita vitamiineiksi ja kivennäisaineiksi laskettavia aineita ole mukana, koska ne eivät olisi sallittuja. Koska kuitenkin Eviran tulkinta on, että direktiivin 4 artiklan 1 kohta ja liitteet I ja II eivät koske vitamiinien ja kivennäisaineiden luontaisia lähteitä.⁶² Jos ravintolisiä sisältäisi vain luontaisista lähteistä saatavia kivennäisaineita ja vitamiineja, ne voivat Eviran tulkinnan mukaan olla muitakin ja muissa muodoissa kuin liitteissä I ja II esitetyt. Tällöin yllä

⁶¹ Ravintolisäopas 2016, s. 7.

⁶² Ravintolisäopas 2016, s. 7.

luonnosteltu tarkastus ei olisi tarpeen. Lisäksi tulee luonnollisesti tarkistaa aineiden uuselintarvikestatus sekä mahdollinen status lääkelain mukaisena lääkkeenä ottaen huomioon, että lääkeluettelo ei ole tyhjentävä.⁶³

Ravintolisädirektiiviin sisältyy myös säännöksiä ravintolisiä koskevista pakkausmerkinnöistä (6-9 artikla). Valmisteen nimitys on ”ravintolisiä”. Niiden pakkausmerkinnöissä, esille panossa ja mainonnassa ei niihin saa liittää ihmisen sairautta ehkäiseviä, sitä hoitavia tai sitä parantavia ominaisuuksia eikä viitata tällaisiin ominaisuuksiin. Pakollisina tietoina pakkausmerkinnöissä on ilmoitettava muun ohella tuotteelle ominaisten aineiden nimet, päivittäisen kulutuksen suositeltu annos, varoitus siitä, ettei päivittäistä annosta saa ylittää sekä ilmoitus siitä, ettei ravintolisiä olisi käytettävä monipuolisen ruokavalion korvikkeena. Ravintolisien pakkausmerkintöihin, esillepanoon tai mainontaan ei saa sisällyttää mainintaa, että tasapainoisesta ja monipuolisesta ruokavaliosta ei yleensä saa riittävästi ravintoaineita. Valmisteesä esiintyvien ravintoaineiden tai muiden aineiden, joilla on ravitsemuksellisia tai fysiologisia vaikutuksia, määrät on ilmoitettava numeroin ja säädetyissä yksiköissä. Ravintoaineiden tai muiden aineiden määrät on ilmoitettava valmistajan suosittelemana vuorokausiannoksena sekä osuutena vertailuarvosta. Valmistajan ilmoittamien arvojen on oltava keskiarvoja ja perustuttava valmistajan analyysiin.

Direktiivin 10 artikla sallii jäsenvaltioiden vaatia ravintolisien tehokkaan valvonnan helpottamiseksi, että valmistaja tai markkinoille saattaja tekee viranomaiselle ilmoituksen tällaisen tuotteen kaupan pitämisestä ja toimittaa tälle pakkausmerkinnän mallin.

3.6.2 Kansallinen sääntely

Kansallisesti maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen ravintolisistä (78/2010) elintarvikelain 9.3 §:n eli elintarvikkeista annettavia tietoja koskevan valtuussäännöksen nojalla. Asetuksen 2 §:ssä määritellään, mitä ravintolisillä ja ravintolisille ominaisella aineella tarkoitetaan. Tiivistetysti kyse on annosmuotoisesta, valmiiksi pakatusta elintarvikkeesta, jota nautitaan pieninä mitta-annoksina ja joista saatavalla energiamäärällä ei ole merkitystä ruokavalion kannalta.

⁶³ Eviran ravintolisäoppaasta ilmenee (2016, s. 14), että lääkkeeksi luokittelussa tulee ottaa huomioon myös EU-tasoiset normit. Kasvirohdoksia sisältävien tai niistä valmistettujen tuotteiden osalta luokittelua ohjaavat Fimeassa Euroopan kasvimonografiat ja yhteisöluettelotekstit. Fimea suosittelee, että toimija tutustuu Euroopan komission ja Euroopan lääkeviraston sivuilla julkaistuihin tietoihin, jos tuote sisältää ominaisena aineena kasviperäisiä aineita eli kasvirohdoksia tai kasvirohdosvalmisteita (mm. uutteen, tinktuurat, puristemehut). Euroopan unionin yhteisöluettelo on voimassa koko EU:n alueella ja se ohjaa osaltaan siihen sisältyvien kasviperäisten aineiden ja kasvirohdostuotteiden luokittelua Fimeassa.

Ravintolisän tarkoitus on sille ominaisten ravintoaineiden (kuten vitamiinit) tai muiden aineiden (joilla on ravitsevuksellinen tai fysiologinen vaikutus) vuoksi täydentää ruokavaliota. Ravintolisällä ei tarkoiteta valmistetta, joka lääkelain nojalla luokitellaan lääkkeeksi.

Lääkkeiden lisäksi ravintolisillä on rajapintoja tavanomaisiin elintarvikkeisiin, ns. täydennettyihin elintarvikkeisiin (esim. D-vitamiinoitu maito) ja erityisille ryhmille (kuten pikkulapsille) tarkoitettuihin elintarvikkeisiin. Niistä ravintolisät eroavat kuitenkin siinä, että niistä ei saada merkittävää määrää energiaa.⁶⁴

Ravintolisän rajapinta lääkkeisiin ei aina ole veitsenterävä. Eviran oppaan mukaan elintarvikkeina voidaan joissakin tapauksissa myydä valmisteita, jotka sisältävät lääkeluettelon aineita tai rohdoksia (esim. punahattua). Tällöin valmisteen käytön tulee perustua muuhun kuin valmisteen sen sisältämän aineen tai kasvin lääkkeelliseen vaikutukseen (ks. ravintolisän määritelmä). Markkinoilla voi siis joissakin tapauksissa olla samoja aineita tai kasveja sisältäviä valmisteita, joiden valmistukseen ja myyntiin kohdistuvat erilaiset vaatimukset riippuen siitä, tuodaanko ne markkinoille lääkelainsäädännön vai elintarvikelainsäädännön mukaan.⁶⁵

Lääkkeenä myytävällä valmisteella tulee aina olla Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean myöntämä myyntilupa tai rekisteröinti. Lääkettä ei saa pitää kaupan elintarvikkeena.⁶⁶

Ministeriön asetuksen 5 §:ssä säädetään ravintolisien pakkausmerkinnöistä. Nämä merkinnät täydentävät yleisen elintarviketietoasetuksen sääntelyä. Asetuksen 5.2 §:ssä todetaankin, että sen lisäksi mitä muualla pakkausmerkinnöistä on säädetty, ravintolisän pakkaukseen on merkittävä asetuksessa säädetyt tiedot.

Ministeriön asetuksen piiriin kuuluvan valmisteen myyntinimitys on asetuksen 5 §:n mukaan ”ravintolisä”. Pakkaukseen on merkittävä muun ohella valmisteelle ominaisten ravintoaineiden tai -luokkien nimet, suositeltu vuorokausiannos, varoitus ettei suositeltua vuorokausiannosta saa ylittää ja maininta siitä, ettei ravintolisää tule käyttää monipuolisen ruokavalion korvikkeena. Lisäksi pakkausmerkinnöissä, esillepanossa ja mainonnassa ei saa esittää tai viitata siihen, ettei tasapainoisesta ja monipuolisesta ruokavaliosta yleensä saa riittävästi ravintoaineita. Samoin niissä ei saa esittää ihmisen sairauksien ehkäisemiseen, hoitamiseen tai parantamiseen liittyviä ominaisuuksia eikä viitata tällaisiin tietoihin.

Asetuksessa on myös säännöksiä ravintolisälle ominaisten aineiden määrien ilmoittamisesta (6 §). Ne on ilmoitettava numeroin ja vitamiinien ja kivennäisaineiden osalta on käytettävä säädettyjä yksiköitä. Ilmoitettujen aineiden arvojen on oltava keskiarvoja ja perustuttava valmistajan tuotteesta tekemiin analyysieihin. Ravintolisälle ominaisten aineiden määrät on myös ilmoitettava

⁶⁴ Ravintolisäopas 2016, s. 30-31.

⁶⁵ Ravintolisäopas 2016, s. 32.

⁶⁶ Ravintolisäopas 2016, s. 32.

vuorokausiannoksena sekä prosenttiosuutena vertailuarvosta, mikäli sellainen on olemassa kyseiselle aineelle.

Ravintolisän valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan on tehtävä siitä ilmoitus Eviralle samoin kuin koostumuksen muutoksesta tai valmisteen poistumisesta markkinoilta (7 §). Evira huomauttaa, että se ei arvioi ilmoitusprosessissa tuotteen koostumuksen tai pakkausmerkintöjen lainmukaisuutta. Ilmoituksen vastaanottaminen ei tarkoita sitä, että Evira olisi hyväksynyt ilmoitetun ravintolisän elintarvikemääräysten mukaiseksi.⁶⁷

Jos koivujen mahlasta, kuusen kerkistä tai pakurikäävystä valmistetaan ravintolisiä, niitä koskevia pakkausmerkintöjä koskevat nämä tarkastellut säännökset. Eli muun ohella valmisteesta tulee tuntea sille ominaiset aineet, määrittää sallittu vuorokausiannos, analysoida vuorokausiannoksen sisältämä tuotteelle ominaisten aineiden määrä ja sen osuus mahdollisesti olemassa olevasta vertailuarvosta. Lisäksi pakkausmerkintöjen tulee olla 5 §:n mukaiset.

Eviran laatimaan Ravintolisäoppaaseen (2016) on laadittu kootusti tiedot ravintolisiltä edellytettävistä pakkausmerkinnöistä esimerkein varustettuna.⁶⁸

Eviran ravintolisäohjeesta ilmenee, että vitamiinia tai kivennäisainetta tulisi olla tietty vähimmäismäärä eli merkittävä määrä, jotta sitä voitaisiin pitää ravintolisän ominaisena aineena. Merkittäväksi määräksi katsotaan, kun vitamiinin tai kivennäisaineen vuorokautinen saanti ravintolisästä on 15 % päivittäisen saannin vertailuarvosta annostusohjeen mukaisesti nautittuna.⁶⁹ Itselleni jäi epäselväksi, mihin tämä ravintolisän koostumusta koskeva vaatimus tarkalleen ottaen oikeudellisesti perustuu. Ravintolisädirektiivi tai ministeriön ravintolisäasetus eivät sisällä tällaista nimenomaista säännöstä. Elintarviketietoasetuksen liitteessä XIII 2 kohdassa vitamiinien ja kivennäisaineiden merkitsevä määrä määritellään muun ohella 15 %:iin perustuen, mutta kyseinen asetus koskee vain elintarvikkeen tietojen ilmoittamista, eikä siinä säädellä elintarvikkeiden ominaisuuksia yleisesti. Lisäksi väiteasetuksen ravitsemusväitteitä koskevan liitteen mukaan väitteen VITAMIININ/KIVENNÄISAINEN LÄHDE -väitteen edellytyksenä on vähintään tuo mainittu merkitsevä määrä. SISÄLTÄÄ RUNSASTI VITAMIINI/KIVENNÄISAINEN -väite edellyttää taas kaksinkertaisen määrän eli vähintään 30 %:n määrän vertailuarvosta ylittymistä. Väiteasetuksen mukaisten väitteiden esittäminen on kuitenkin vapaaehtoista, joten ravintolisien koostumusvaatimuksen ja ominaisen aineen määrittely tätä kautta tuntuu hieman kaukaa haetulta. Eviran ravintolisäohjeen oikeudellinen perusta jää tältä osin itselleni epäselväksi.

Toiseksi Eviran ravintolisäohjeessa todetaan, ettei lainsäädännössä ole toistaiseksi annettu enimmäismääriä ravintolisien sisältämille vitamiineille ja kivennäisaineille. Toimijan tulee itse varmistua, ettei ravintolisän vuorokausiannos

⁶⁷ Ravintolisäopas 2016, s. 6.

⁶⁸ Ravintolisäopas 2016, s. 19 - 26.

⁶⁹ Ravintolisäopas 2016, s. 8.

aiheuta terveysvaaraa. Erityisesti tämä korostuu sellaisten ravintoaineiden kohdalla, jossa suositeltavan saannin ja turvallisen saannin ylärajan välinen ero (turvamarginaali) on kapea (esim. A-vitamiini, D-vitamiini). Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen EFSA on arvioinut ravintoaineiden turvallisuutta ja antanut eräille vitamiineille ja kivennäisaineille ylärajat. Eviran mukaan jos ravintolisän vuorokausiannos ylittää tuon ylärajan, ravintolisän voidaan katsoa aiheuttavan terveysvaaraa kuluttajalle.⁷⁰ Vitamiinien ja kivennäisaineiden ylärajojen määrittely perustuu siten tällä hetkellä asiantuntijatietoon eikä kyseissä arvoissa ole suoraan kyse oikeusnormista. Kyseiset tiedot saavat kuitenkin oikeudellista merkitystä sitä kautta, että ne voidaan ottaa huomioon arvioitaessa elintarvikelain 7.1 §:ssä elintarvikkeille säädettyjä yleisiä vaatimuksia (esim. ei aiheuta vaaraa ihmisen terveydelle).

Muiden aineiden, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, osalta Eviran oppaassa todetaan, ettei näistä aineista tai niiden pitoisuuksista ole toistaiseksi säädetty tarkemmin elintarvikelainsäädännössä.⁷¹ On kuitenkin selvää, että yllä mainittu elintarvikelaissa säädetty elintarvikkeen turvallisuusvaatimus koskee myös näistä muista aineista valmistettuja ravintolisiä.

Evira myös huomauttaa, että vaikka Suomen lainsäädäntö ei rajoita muiden aineiden käyttöä ravintolisissä, muissa EU-maissa voi olla käytössä sallittujen tai kiellettyjen kasvien tai muiden aineiden luetteloita. Nämä sallitaan siihen saakka, kunnes asiasta on olemassa yhteisötason lainsäädäntöä.

Ravintolisä on elintarvike, ja sen valmistus ja kaupanpitäminen on sallittua vain ilmoitetussa elintarvikehuoneistossa. Ravintolisiä koskee myös normaali elintarvikelain mukainen omavalvontavelvollisuus, johon kuuluu muun ohella riittävät ja oikeat tiedot ravintolisistä, ja omavalvontasuunnitelman laatiminen. Ravintolisiä koskee myös tavanomainen elintarvikkeiden jäljitettävyyysvaatimus.⁷² Ravintolisiä ja niiden ainesosia sääntelee lisäksi Euroopan unionin uuselintarvikkeita koskeva sääntely.

3.7 UUSELINTARVIKKEITA KOSKEVA SÄÄNTELY

3.7.1 EU-sääntely

Tässä selvityksessä tarkastelun kohteena olevat raaka-aineet eivät ole aivan perinteisiä metsästä saatavia elintarvikkeita verrattuna esimerkiksi puolukoihin, mustikoihin tai herkkutatteihin. Lisäksi tämän hankkeen tarkoituksena on löytää

⁷⁰ Ravintolisäopas 2016, s. 9. Raja-arvoja on mainittu oppaan sivulla 10.

⁷¹ Ravintolisäopas 2016, s. 11.

⁷² Hyödyllinen lista omavalvonnassa varmistettavista asioista löytyy Eviran Ravintolisäohjeesta (2016, s. 39 - 40).

uusia tuotteistettavia raaka-aineita ja liiketoimintamalleja. Tämän vuoksi näiden uusien raaka-aineiden ja niistä mahdollisesti valmistettavien elintarvikkeiden osalta on välttämätöntä arvioida niiden *ns. uuselintarvikeasetuksen*, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 258/1997 uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista, mukainen status elintarvikkeena, sen ainesosana tai ravintolisänä.

Uuselintarvikkeiden sääntelyn osalta EU:ssa on menossa siirtymävaihe. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet uuden asetuksen (EU) 2283/2015 uuselintarvikkeista, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1169/2011 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 258/1997 ja komission asetuksen (EY) 1852/2001 kumoamisesta, jota sovelletaan 1.1.2018 alkaen. Tällä uudella uuselintarvikeasetuksella kumotaan edellä mainittu, tällä hetkellä vielä voimassa oleva uuselintarvikeasetus 258/1997. Tarkastelen seuraavassa lähinnä uutta asetusta, koska vanha on voimassa enää noin vuoden. Viittaa kuitenkin joihinkin muutoksiin nykyisin voimassa olevaan asetukseen nähden. Uuden asetuksen säätämisen syinä olivat muun ohella aikaisemman sääntelyn ikä (noin 20 vuotta), tekniikan kehittyminen (mm. nanomateriaalit), tarve yksinkertaistaa hyväksymismenettelyä, selkeyttää sääntelyä sekä helpottaa kolmansista maista tulevien elintarvikkeiden tuontia.

Uuden uuselintarvikeasetuksen 2 artikla 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan uuselintarvikkeiden saattamiseen unionin markkinoille. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta asetuksen (EY) 1829/2003 soveltamisalaan kuuluviin muuntogeenisiin elintarvikkeisiin, asetuksen (EY) 1332/2008 elintarvike-entsyymeihin, asetuksen (EY) 1333/2008 elintarvikelisiäaineisiin, asetuksen (EY) 1334/2008 elintarvikearomeihin tai direktiivin 2009/32/EY uuttamisliuottimiin, joita on tarkoitus käyttää elintarvikkeiden valmistamisessa tai ainesosina (2 kohta). Syynä niiden rajaamiseen uuselintarvikeasetuksen sääntelyn ulkopuolelle on ymmärtääkseni se, että kyseisissä säädöksissä on oma menettelynsä niiden hyväksymiselle.

Mitä sitten ovat uuselintarvikkeet, joihin tätä asetusta sovelletaan. Ensinäkin kyseessä tulee 3 artiklan 1 kohdan mukaan olla elintarvike, joka määritellään *ns. yleisen elintarvikeasetuksen* (EY) 178/2002 2 ja 3 artikloissa. Elintarvikkeita eivät siten ole muun ohella kasvit ennen korjuuta, kosmetiikka tai lääkkeet.

Uuselintarvikkeella tarkoitetaan puolestaan 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan mitä tahansa elintarviketta, jota ei ole käytetty merkittävässä määrin ihmisravinnoksi ennen 15.5.1997 riippumatta siitä, milloin jäsenvaltiot ovat liittyneet unioniin. Kyseinen päivämäärä tulee siitä, että tuolloin nykyisin vielä voimassa oleva uuselintarvikeasetus (EY) 258/1997 tuli voimaan. Jos elintarviketta on käytetty merkittävässä määrin ihmisravintona ennen tuota päivämäärää, ajatellaan, että kyseinen elintarvike on turvallinen tuon käyttöhistoriansa perusteella.

Uudessa asetuksessa uuselintarvikkeen määritelmän sanamuotoa on muutettu vastaamaan sitä ilmaisua ("ei ole käytetty merkittävässä määrin ihmisravinnoksi unionin alueella ennen 15.5.1997"), jota vakiintuneesti näytetään käytettävän

uuselintarvikkeen määrittelyn yhteydessä. Voimassa oleva asetuksen (1 artikla 2 kohta) sanamuoto sen sijaan kuuluu "...elintarvikkeita tai elintarvikkeen ainesosia, joiden käyttö ihmisravintona on ollut Euroopan unionissa tähän saakka hyvin vähäistä...". Voi pohtia, onko soveltamiskynnys mahdollisesti muuttunut, kun aikaisemmin hyvin vähäinen käyttö on vienyt elintarvikkeen uuselintarvikkeiden kategoriaan, mutta uuden sanamuodon mukaan merkittävämpää määrää vähäisempi käyttö vie elintarvikkeen tähän uuselintarvikkeiden kategoriaan. Eli tarkoittavatko hyvin vähäinen käyttö ja merkittävää määrää vähäisempi käyttö samaa asiaa, vai onko niiden välissä "tyhjä tila", joka ensin tulkinalla ja sitten uudella asetuksella on laajentanut uuselintarvikkeen määrittelyä. Onko tällä erolla käytännön merkitystä vai onko kyse pelkästään akateemisesta kysymyksestä, en osaa ottaa kantaa.

Jotta kyseessä olisi uuselintarvike, sen tulee vielä lisäksi kuulua johonkin 3 artiklan 2 kohdassa mainituista luokista. Niitä ovat muun ohella:

1) elintarvikkeet, joilla on uusi tai tarkoituksellisesti muutettu molekyyli rakenne, jota ei ole käytetty elintarvikkeena ennen 15.5.1997 (i),

2) mikro-organismeista, sienistä tai levistä koostuvat, peräisin olevat tai valmistetut elintarvikkeet (ii),

3) kivennäisperäisistä aineista koostuvat, peräisin olevat tai valmistetut elintarvikkeet (iii),

4) eläinten, kasvien, mikro-organismien, sienten tai levien solu- ja kudosisjänteistä koostuvat, peräisin olevat tai valmistetut elintarvikkeet (vi),

5) nanomateriaaleista koostuvat elintarvikkeet (viii),

6) elintarvikkeet, jotka koostuvat, ovat peräisin tai on valmistettu kasveista tai niiden osista;

poikkeuksena kuitenkin

a) jos kyse on elintarvikkeesta, jolla on turvallinen käyttöhistoria elintarvikkeena unionissa, ja jotka koostuvat, ovat peräisin tai on valmistettu kasvista, joka on saatu perinteisellä lisäämismenetelmällä, jota on käytetty elintarviketuotannossa unionissa ennen 15.5.1997, taikka

b) joka on saatu muulla kuin perinteisellä lisäämismenetelmällä jota ei ole käytetty unionissa ennen 15.5.1997, jos nämä menetelmät eivät aiheuta elintarvikkeen koostumuksessa tai rakenteessa merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat sen ravintoarvoon, aineenvaihduntaan tai ei-toivottujen aineiden pitoisuuksiin, (iv),

7) elintarvikkeet, jotka koostuvat, ovat peräisin tai on valmistettu eläimistä tai niiden osista,

poikkeuksena eläimet, jotka on saatu perinteisillä jalostusmenetelmillä, joita on käytetty elintarviketuotannossa unionissa ennen 15.5.1997, jos näistä eläimistä koostuvilla, peräisin olevilla tai valmistetuilla elintarvikkeilla on turvallinen käyttöhistoria elintarvikkeena unionissa, (v),

8) elintarvikkeet, jotka on tuotettu menetelmällä, jota ei ole käytetty elintarviketuotannossa unionissa ennen 15.5.1997, ja joka aiheuttaa elintarvikkeen koostumuksessa tai rakenteessa merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat sen ravintoarvoon, aineenvaihduntaan tai ei-toivottujen aineiden pitoisuuksiin (vii)⁷³,

9) vitamiinit, kivennäisaineet ja muuta aineet, jos on sovellettu edellä tarkoitettua uutta tuotantomenetelmää (ei käytetty ennen 15.5.1997 unionissa elintarvikkeiden tuotantoon) tai ne sisältävät kohdassa viii tarkoitettuja nanomateriaaleja (ix) sekä

10) elintarvikkeet, joita käytettiin yksinomaan ravintolisissä unionissa ennen 15.5.1997, jos niitä on tarkoitus käyttää muissa elintarvikkeissa kuin ravintolisissä.⁷⁴

Uuselintarvikkeen määritelmä on täsmentynyt ja laajentunut aikaisempaan verrattuna. Määritelmä on tullut myös luettavammaksi ja informatiivisemmaksi. Koska uuselintarvikeasetuksen tarkoituksena on kuluttajansuojaan kuuluvan ruokaturvallisuuden ylläpitäminen, määritelmä on tehty tämän tavoitteen mukaisesti hyvin laajaksi.

Elintarvikkeen uuselintarvikestatuksen määrittelyn kannalta keskeiseksi nousee ensinäkin sen selvittäminen, onko kyseistä elintarviketta käytetty merkittävässä määrin ihmisravinnoksi ennen 15.5.1997. Tulkinta kohdistuu siihen, mikä on merkittävää käyttöä tässä yhteydessä (esim. alueellinen tai väestöllinen laajuus, määrällinen käyttö, käytön ajallinen kesto, käytön sijoittuminen poikkeuksellisiin vuosiin ym.).

Uuselintarvikkeen määritelmästä on myös luettavissa edellä sisennetyissä kappaleissa oleva asia, eli perinteisillä lisäämismenetelmillä, joita on käytetty ennen 15.5.1997, tuotetut kasvit ja niiden osat eivät ole uuselintarvikkeita. Perinteiset viljellyt kasvikset ja viljat kuuluvat tähän ryhmään, luonnonvaraisista marjoista esimerkiksi puolukka, mustikka, lakka, karpalo ja vadelma, sienistä perinteiset ruokasienet. Toiseksi ei-perinteisillä lisäämismenetelmillä, joita ei ole käytetty ennen 15.5.1997, tuotetut kasvit ja niiden osat eivät ole uuselintarvikkeita, edellyttäen, että nämä menetelmät eivät ole saaneet aikaan säännöksessä tarkoitettuja muutoksia. Näistä en osaa antaa esimerkkiä. Kolmanneksi perinteisillä jalostusmenetelmillä, jotka ovat olleet käytössä unionissa ennen 15.5.1997, saadut eläimet ja niiden osat eivät ole uuselintarvikkeita edellyttäen, että näillä on turvallinen käyttöhistoria unionissa. Kun tällaisten tavanomaisten elintarvikkeiden status määräytyy uuselintarvikeasetuksen poikkeussäännösten kautta se osoittaa, että uuselintarvikkeen määritelmästä on haluttu tehdä hyvin kattava. Pääsääntöinen ruokavalioimme koostuu poikkeussäännöksen elintarvikkeista.

Uuselintarvikkeen määritelmän poikkeusperusteisiin on otettu myös voimassa olevaa sääntelyä koskeva tulkinta, jonka mukaan ennen 15.5.1997 ravintolisänä

⁷³ Tässä kyse on elintarvikkeen tuotantomenetelmästä, ei kasvin lisäämismenetelmästä, kuten asetuksen iv kohdassa.

⁷⁴ Jos eläimen jalostuksessa olisi käytetty muita kuin perinteisiä menetelmiä, kyse olisi uuselintarvikkeesta tai mahdollisesti GMO -sääntelyn piiriin kuuluvasta elintarvikkeesta.

käytetyt elintarvikkeet eivät ole uusielintarvikkeita edellyttäen, että niitä käytettäisiin edelleen vain ravintolisänä. Jos tällaisen ravintolisän käyttöä on tarkoitus laajentaa muihin elintarvikkeisiin (ravintolisää tai sen ainesosaa lisätään esim. leipään), kyse on uusielintarvikkeesta.

EU:n elintarvikelainsäädännön läpikäyvä ajatus on, että elintarvikealan toimija on vastuussa toiminnastaan, esimerkiksi tuotteiden turvallisuudesta ja voimassa olevan sääntelyn noudattamisesta. Tämä sama lähtökohta näkyy myös uusielintarvikeasetuksen 4 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan elintarvikealan toimijoiden on varmistettava, kuuluuko elintarvike, jonka he aikovat saattaa unionin markkinoille, uusielintarvikeasetuksen soveltamisalaan. Vastuu on selkeästi säädetty toimijalle.

Uusielintarvikeasetukseen on säädetty menettely, jonka avulla toimija voi selvittää sen, kuuluuko kyseinen elintarvike tämän asetuksen soveltamisalaan (4 artikla). Tämä menettely on pidettävä erillään uusielintarvikkeen varsinaisesta hyväksymismenettelystä (9-12 artikla). Se, että elintarvike katsotaan 4 artiklan menettelyssä uusielintarvikkeeksi, ei ratkaise sitä, täytyvätkö uusielintarvikkeen hyväksymisedellytykset, eli hyväksytäänkö elintarvike ja liitetäänkö se unionin luetteloon.

Jos elintarvikealan toimijat eivät ole varmoja siitä, kuuluuko elintarvike uusielintarvikeasetuksen soveltamisalaan, niiden on 4 artiklan 2 kohdan mukaan konsultoitava (kuultava) sitä jäsenvaltiota, jossa ne aikovat saattaa elintarvikkeen ensi kertaa markkinoille. Kyseinen jäsenvaltio voi kuulla toisia jäsenvaltioita ja komissiota päättääkseen, kuuluuko elintarvike tämän asetuksen soveltamisalaan (4 artikla 3 kohta). Päätösvalta asiassa näyttäisi olevan asiassa kyseisellä yksittäisellä jäsenvaltiolla. Lisäksi toisten jäsenvaltioiden tai komission kuuleminen näyttäisi sanamuodon perusteella olevan vapaaehtoista. Tämä on hieman erikoista, koska kyse on sisämarkkina-alueesta. Yksittäisellä jäsenvaltiolla olisi siten merkittävä päätösvalta asetuksen soveltamisen kannalta, kun ottaa huomioon, että uudessa uusielintarvikeasetuksessa varsinaisen hakemuksen ratkaisee aina komissio (9 artikla 1 kohta ja 12 artikla). Komissiolla on valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä tästä menettelystä, mutta sellaisten antamisesta minulla ei ole tietoa. Näin ollen niistä ei ole vielä saatavissa johtoa sääntelyn tulkinnalle.

Voimassa olevan uusielintarvikeasetuksen ((EY) 258/1997) mukaan hakemus tai ilmoitus uusielintarvikkeen hyväksymiseksi osoitetaan jäsenvaltiolle, ja hakemuksen ratkaisee joko jäsenvaltio tai komissio. Uudessa asetuksessa päätösvalta hakemuksen ratkaisemisessa on aina komissiolla. Tällä haluttiin vähentää hallinnollista taakkaa ja todennäköisesti myös yhdenmukaistaa päätöksentekoa. Tätä taustaa vasten uudessa uusielintarvikeasetuksessa oleva elintarvikkeen uusielintarvikestatusta koskeva konsultointi- tai kuulemismenettely (tosiasiassa kai lähenee päätöksentekomenettelyä) vaikuttaa jäsenvaltioille edelleen jätetyltä toimivallalta päättää keskeisestä asetuksen soveltamiseen liittyvästä kysymyksestä. Jos jäsenvaltio katsoo, ettei kyseessä ole

asetuksen soveltamisalaan kuuluva uuselintarvike, tällainen viranomaisen kannanotto antaa kyllä tosiasiaissa hakijalle jonkinasteista suojaa vaikka kyse ei olisi muodollisesti tehdystä hyväksymispäätöksestä. Sääntely muistuttaa tältä osin voimassa olevan asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa ja 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ensiarviointia jäsenvaltiossa sillä erotuksella, että uudessa järjestelmässä varsinaisesta hakemuksesta päättää aina komissio, kun voimassa olevan asetuksen mukaan hakemuksen voi hyväksyä ensivaiheessa jo jäsenvaltio.

Voimassa olevassa sääntelyssä jäsenvaltiolla on myös toimivalta antaa lausunto siitä, kuuluuko elintarvike uuselintarvikeasetuksen 1 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan tai vastaako tarkasteltava tuote asetuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti olennaisesti jo markkinoilla olevaa tuotetta (näin MMMA 149/2012⁷⁵, 4.2 §), ja tämä lausunnon antamismahdollisuus näyttäisi liittyvän tilanteeseen, jossa komissio käyttää päätösvaltaa. Uudessa asetuksessa oleva elintarvikealan toimijalle säädetty konsultointi- tai kuulemismenettely saattaa myös olla jonkinlainen jäännös tästä sääntelystä.

Joka tapauksessa on kuitenkin todettava, että uuden asetuksen 4 artiklan menettelyssä on kyse nopeammasta ja todennäköisesti myös halvemmasta menettelystä kuin varsinaisen uuselintarvikkeen hyväksymismenettely, joten se palvelee myös toimijoiden intressiä ja oikeusturvaa.

Komission tehtävänä on laatia ja saattaa ajan tasalle luettelo uuselintarvikkeista, joiden saattaminen unionin markkinoille on hyväksytty (6 artikla 1 kohta, 9 artikla 1 kohta). Vain sellaisia uuselintarvikkeita, jotka on hyväksytty ja sisällytetty kyseiseen luetteloon, voidaan saattaa unionin markkinoille sellaisenaan tai käyttää osana elintarvikkeita (6 artikla 2 kohta). Tällöin luettelossa täsmennettyjä käyttöedellytyksiä ja merkintävaatimuksia on noudatettava. Voimassa olevan uuselintarvikeasetuksen nojalla hyväksytyt uuselintarvikkeet otetaan osaksi uuden uuselintarvikeasetuksen nojalla laadittavaa luettelo (8 artikla).

Uuselintarvikkeen hyväksymisen edellytyksiä on kolme (7 artikla):

a) elintarvike ei käytettävissä olevan tieteellisen näytön perusteella aiheuta turvallisuusriskiä ihmisten terveydelle,

b) elintarvikkeen aiottu käyttötarkoitus ei johda kuluttajaa harhaan varsinkaan, kun elintarvike on tarkoitettu toisen elintarvikkeen korvaamiseen, ja ravintoarvo muuttuu merkittävästi, ja

c) jos elintarvike on tarkoitettu toisen elintarvikkeen korvaamiseen, se ei poikkea kyseisestä elintarvikkeesta siten, että se tavanomaisesti käytettynä aiheuttaisi ravitsemuksellista haittaa kuluttajalle. Nämä kolme edellytystä vastaavat lähtökohdiltaan voimassa olevan sääntelyn (3 artikla) kolmea edellytystä, mutta edellytysten sanamuotoja on täsmennetty.

⁷⁵ Maa- ja metsätalousministeriön asetus (149/2012) uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 258/97 edellyttämistä kansallisista järjestelyistä.

Uuselintarvikkeen hyväksymismenettely käynnistyy komission aloitteesta tai hakijan komissiolle tekemästä hakemuksesta (ks. tarkemmin 10 artikla). Itselleni jäi hieman epäselväksi, missä tapauksissa komission oma aloitevalta on tarpeen ja ylipäätään suunniteltu käytettäväksi. Kun unionin luettelon laatiminen ja saattaminen ajan tasalle käsittää myös uusielintarvikkeen poistamisen luettelosta taikka käyttöedellytysten, merkintävaatimusten ja seuranta-vaatimusten lisäämisen, poistamisen ja muuttamisen (9 artikla 2 kohta b ja c alakohta), niin todennäköisesti tätä komission vireillepanovaltaa on ehkä ajateltu tarvittavan näissä tilanteissa. Tällaisen vireillepanotoimivallan mahdollinen olomassa olo osoittaa, että uusielintarvikkeestatusta koskevan päätöksen pysyvyys ei ole ikuista.

Kun hakemus on tullut vireille, komissio saattaa hakemuksen jäsenvaltioiden saataville (10 artikla 1 kohta). Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen EFSA antaa komission pyynnöstä lausunnon siitä, voiko ajan tasalle saattamisella (eli uusielintarvikkeen hyväksymisellä) olla vaikutusta ihmisten terveyteen (10 artikla 3 kohta). Nykyisestä poiketen asetuksessa säädetään (11 artikla) niistä perusteista, joiden pohjalta Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tulee arvioida uusielintarvikkeen turvallisuutta. Lausunnon jälkeen komissio toimittaa 12 artiklan 1 kohdan mukaan ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi komission yhteydessä toimivalle 30 artiklan 1 kohdassa mainitulle komitealle (pysyvä kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitea, PAFF). Uuselintarvikkeen hyväksymismenettely päättyy, kun täytäntöönpanosäädös hyväksytään 30 artiklan 3 kohdan tarkastusmenettelyä noudattaen. Hyväksymismenettelyyn loppuvaiheisiin liittyy useita vaiheita ja vaihtoehtoja, joita ei tässä voida tarkemmin eritellä.⁷⁶

3.7.2 Kolmansista maista tapahtuva tuonti

Uudessa uusielintarvikeasetuksessa on myös säännökset kolmansista maista tuotavien uusielintarvikkeiden ilmoitusmenettelylle. Hyväksymismenettelystä poiketen hakija voi tehdä ilmoituksen komissiolle tuoda markkinoille kolmannelta maasta perinteisen elintarvikkeen (14 artikla 1 kohta). Ilmoituksessa toimijan on

⁷⁶ Yleisen elintarvikeasetuksen (EY) 178/2002 58 artiklan nojalla on perustettu pysyvät kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitea. Kun komissio käyttää täytäntöönpanovaltaa, jäsenvaltioille on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, säädetty toimivalta osallistua tämän komission toimivallan käyttöön säännöksestä riippuen joko neuvoantavan menettelyn (4 artikla) tai tarkastusmenettelyn (5 artikla) kautta. Varsinkin jälkimmäiseen sisältyy useampia erilaisia vaihtoehtoja, mikä tekee sääntelystä monitahoisen. Tämän selvityksen rajatussa tilassa ja aikataulussa niitä ei voida käydä yksityiskohtaisesti läpi. Jos komissiolle on annettu delegoitua säädösvaltaa (eikä siis täytäntöönpanovaltaa), Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta on säännökset (290 artikla) siitä, kuinka Euroopan parlamentti ja neuvosto (jäsenvaltiot) osallistuvat tämän komissiolle delegoidun säädösvalan käyttöön.

tuotava esiin tiedot, jotka osoittavat turvallisen käyttöhistorian jossakin kolmannessa maassa (2 kohta). Tässä mainitulla turvallisella käyttöhistorialla tarkoitetaan sitä, että kyseisen elintarvikkeen turvallisuus on vahvistettu sen koostumusta koskevien tietojen ja niiden kokemusten perusteella, joita on saatu vähintään 25 vuotta kestäneestä jatkuvasta käytöstä vähintään yhden kolmannen maan merkittävän väestöosan tavanomaisessa ruokavaliassa ennen ilmoituksen tekemistä (3 artikla 2 kohta b alakohta). Ilmoituksen saatuaan komissio toimittaa ilmoituksen tiedoksi jäsenvaltioille ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiselle (15 artikla 1 kohta). Jos ne eivät toimita perusteltuja turvallisuutta koskevia vastalauseita määräajassa, komissio hyväksyy kyseisen elintarvikkeen (15 artikla 4 kohta). Jos taas vastalauseita toimitetaan, ilmoituksen tekijä voi toimittaa komissiolle hakemuksen elintarvikkeen hyväksymiseksi (15 artikla 5 kohta).

Ilmoitusmenettely on tuontitapauksissa todennäköisesti nopeampi kuin hakemusmenettely, koska siinä ei edellytetä Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen 12 artiklan mukaista lausuntoa ja viranomaisen tekemiä tarkempia tutkimuksia. Elintarviketurvallisuusviranomaisen valvoo kuitenkin elintarviketurvallisuutta sitä kautta, että se saa kaikki ilmoitukset tiedoksi ja voi tarvittaessa esittää perustellun vastalauseen. Jos ilmoituksen tekijä tekee tämän jälkeen samaa elintarviketta koskevan hakemuksen, elintarviketurvallisuusviranomaisen saa elintarvikkeen 17 artiklan mukaisen lausunnon ja tarkemman tutkimuksen kohteeksi. Koska perusteltu vastalause (15 artikla 2 kohta) ja lausunto (10 artikla 3 kohta tai 17 artikla) ovat uuselintarvikeasetuksessa erotettu toisistaan eri säännöksiin, niiden sisällön ja viranomaisen selvittämismahdollisuuden laajuuden on ajateltu olevan erilaisia. Muutoin myös ilmoitusmenettelyn yhteydessä olisi todennäköisesti viitattu lausuntoa koskeviin säännöksiin. Turvallisuusarvion syvällisyys ja laajuus muodostuu siten erilaiseksi.

Tarkkaan ottaen kolmannelle maasta tuotavan elintarvikkeen osalta on olemassa kolme eri menettelyä: Jos kyse on 1. perinteisestä elintarvikkeesta, hakija voi tehdä 14 artikla 1 kohdan nojalla komissiolle ilmoituksen. Vaihtoehtona tälle on 10 artiklan mukaisen hakemuksen tekeminen komissiolle. Jos komissio hylkää perinteistä elintarviketta koskevan ilmoituksen, hakija voi jatkaa menettelyä 16 artiklan mukaisesti hakemuksella ja tästä elintarviketurvallisuusviranomaisen antaa 17 artiklan mukaisen lausunnon.

Jos taas kyse on 2. muusta kuin perinteisestä elintarvikkeesta tai jos hakija muutoin haluaa, hän tekee 10 artiklan mukaisen hakemuksen. Tähän hakemukseen elintarviketurvallisuusviranomaisen antaa 10 artikla 3 kohdan mukaisen lausunnon.

Eviran mukaan uudistuksen jälkeen uuselintarvikeluvat ovat yleisiä eli toimijakohtaisuus poistuu.⁷⁷ Kun uuden asetuksen mukaan hyväksyminen kohdistuu uuselintarvikkeeseen, on tämä tulkinta perusteltu.

3.7.3 Kansallinen sääntely ja esimerkkejä

Kansallisesti elintarvikelain 8 §:ssä säädetään maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimivasta uuselintarvikelautakunnasta. Tarkemmin siitä säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 258/97 edellyttämistä kansallisista järjestelyistä. Uuselintarvikelautakunnan tehtävänä on elintarvikelain 8 §:n ja em. MMMA:n nojalla voimassa olevan uuselintarvikeasetuksen (258/1997) 6 §:ssä säädettyjen ensiarviointien tekeminen silloin, kun elintarvike on ollut tarkoitus saattaa ensiksi markkinoille Suomessa ja uuselintarvikkeen hyväksymistä koskeva hakemus on pantu täällä vireille. Lautakunnan tehtävänä on myös valmistella ehdotukset Suomen huomautuksiksi tai perustelluiksi muistutuksiksi muissa jäsenvaltioissa vireille tulleista hakemuksista. Uuselintarvikelautakunta voi antaa myös lausunnon siitä, kuuluuko elintarvike uuselintarvikeasetuksen soveltamisalaan.

Euroopan unionissa tehtiin vuosina 1997 - 2014 noin 170 kappaletta uuselintarviketta koskevaa hakemusta eli 7 - 10 kappaletta vuodessa. Uuselintarvikkeita on hyväksytty noin 90 kappaletta. Yksi hyväksymismenettely on kestänyt keskimäärin 3,5 vuotta. Hyväksytyjä tuotteita ovat olleet esimerkiksi kolmannelta maasta tuodut chian siemenet, uudella tuotantotekniikalla korkeassa paineessa tuotettu hedelmämehu ja mikrolevästä saatu öljy.⁷⁸ Eviran mukaan Evira veloittaa 2550 euroa uuselintarvikehakemuksen käsittelystä. Lisäksi uuselintarvikelautakunta veloittaa 2.700 - 25.000 euroa hakemuksen käsittelystä työmäärästä riippuen.⁷⁹ Euroopan unionin toimielinten perimistä maksuista ja niiden suuruudesta minulla ei ole tietoa.

Lista komission hyväksymistä uuselintarvikkeista löytyy komission sivuilta.⁸⁰ Sen sijaan ei ole olemassa tyhjentävää listaa siitä, mitkä tuotteet *voivat olla*

⁷⁷ Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Yhteiset koostumusvaatimukset > Uuselintarvikkeet > uuselintarvikeasetuksen uudistus. Käyty 7.10.2016.

⁷⁸ Näin Euroopan komission lehdistötiedotteessa 16.11.2015. Questions and Answers: New Regulation on Novel Food. European Commission, Press Release, 16.11.2015. Saatavilla osoitteesta: European Commission > Food Safety > Food > Novel Food > Legislation. Käyty viimeksi 7.10.2016.

⁷⁹ Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Yhteiset koostumusvaatimukset > Uuselintarvikkeet > uuselintarvikeluvan hakeminen > uuselintarvikehakemukset. Käyty 7.10.2016.

⁸⁰ European Commission > Food Safety > Food > Novel Food > List of authorisations, käyty viimeksi 7.10.2016.

uuselintarvikkeita (erotuksena ei-uuselintarvikkeista eli ns. tavallisista elintarvikkeista). Apuna voi käyttää Euroopan komission sivulla olevaa uuselintarvikkeiden luetteloa (*Novel Food Catalogue*). Palvelusta voi yrittää selvittää kasvin nimeen perustuvalla haulla, onko kasvia käytetty merkittävässä määrin elintarvikkeena ennen 15.5.1997, jolloin se ei kuulu uuselintarvikeasetuksen soveltamisalaan. Toiseksi palvelusta saatavana tietona voi olla, että kasvia on käytetty vain ravintolisänä ennen kyseistä päivämäärää, jolloin sitä voidaan käyttää samaan tarkoitukseen edelleen. Jos taas ravintolisänä käytettyä kasvia on tarkoitus käyttää muissa elintarvikkeissa, se vaatii uuselintarvikehyväksynnän. Kolmanneksi järjestelmässä voi olla tiedot, että tietty kasvi tai aine vaatii uuselintarvikehyväksynnän. Neljänneksi tieto voi myös olla, että tietoja ei ole vielä riittävästi tietyistä tuotteista. Komission sivuilla oleva uuselintarvikeluettelo ei ole tyhjentävä, vaan apuna sen selvittämiseksi, tarvitseeko jokin elintarvike tai ainesosa uuselintarvikehyväksynnän, voidaan käyttää muutakin materiaalia.⁸¹

Esimerkiksi hakusanalla *Inonotus obliquus* saadaan tieto, että tuotetta on käytetty ravintolisänä ennen 15.5.1997. Tuotetta voidaan käyttää ravintolisänä (jauheena tai uutteenä). *Betula pendulan* osalta tietona on, että vain rauduskoivun lehtiä, silmuja, kuorta tai mahlaa voi käyttää ravintolisissä, lisäksi mahla (neste, juice) ei ole uuselintarvike. Mahlaa voisi tämän perusteella saattaa markkinoille elintarvikkeena. *Betula pubescensin* osalta on vastaava tieto, että hieskoivun lehtiä, silmuja, kuorta ja mahlaa voi käyttää ravintolisissä, ja että mahla (neste) ei ole uuselintarvike. *Picea abiesin* osalta todetaan, että nuorten versojen/kerkkien (bud of young shoots/sprouts) käyttö elintarvikkeen ainesosana on tunnettu ennen 15.5.1997. Lisäksi todetaan, että kuusen neulasia, kukkia, käpyjä ja pihkaa on tiedetty käytettävän ravintolisänä EU:ssa ennen 15.5.1997. Kuusen kerkkiä voisi tämän perusteella käyttää elintarvikkeen ainesosana, ja muita lueteltuja osia ravintolisissä. Komission luettelossa on kuitenkin elintarvikkeen ja ravintolisän osalta lisänä tieto, että joidenkin jäsenmaiden erityislainsäädäntö saattaa asettaa rajoituksia näitä sisältävien tuotteiden markkinoille saattamiselle. Tuotteen markkinoille saattajan on siten hyödyllistä tarkistaa tiedot suoraan kansalliselta valvovalta viranomaiselta.⁸²

Uuselintarvikeluettelon käytössä on syytä olla kuitenkin varovainen. Pelkän raaka-aineen perusteella päätelmiä uuselintarvikestatuksesta ei voi jatkossakaan tehdä, koska esimerkiksi uusi käytettävä valmistusmenetelmä (esim. uuselintarvikeasetus 3 artikla 2 kohta vii ja viii alakohdat) voi saada aikaan sen, että kyse on uuselintarvikkeesta.

Eviran sivuilta löytyy lisää tietoa ja luetteloita elintarvikkeen uuselintarvikestatuksen selvittämiseksi. Eviran sivuille on koottu myös tiivistelmät markkinoille hyväksytyistä ja kieltopäätöksen saaneista uuselintarvikkeista

⁸¹ Novel Food Catalogue löytyy osoitteesta: European Commission > Food Safety > Food > Novel Food > Novel Food catalogue, käyty viimeksi 7.10.2016.

⁸² Novel Food Catalogue, käyty 7.10.2016.

suomeksi (komission päätökset ja ilmoitukset).⁸³ Eviran sivuille on myös koottu lista luonnonvaraisten kasvien elintarvikekäytöstä.⁸⁴ Kuten mainituilta sivuilta ilmenee, Evira on myös ottanut käyttöön kolmannen kategorian eli ryhmän pienimuotoinen käyttö (esim. annoskoriste) elintarvikkeen ja ravintolisän rinnalle uusielintarvikeasetuksen merkittävää käyttöä ennen 15.5.1997 arvioitaessa. Tämä tulkinta on täysin kansallinen, eikä vastaavaa tulkintaa ole EU-tasolla. Jos on voitu osoittaa tuotteen merkittävä pienimuotoinen käyttö esim. annoskoristeena ennen 15.5.1997 Suomessa, Evira sallii tällaisen käytön jatkossakin kansallisesti Suomessa. Tällöin uusielintarvikelupaa ei tarvitse hakea kyseiseen käyttötarkoitukseen. Muussa EU-maassa tulkinta voi olla toinen.

Euroopan unionin uusielintarvikkeita koskeva sääntely voi vaikuttaa hyvin tarkalta ja tiukalta. Se on kuitenkin johdonmukainen ja istuu siihen laajempaan sääntelykontekstiin, että elintarvikesääntelyn yhtenä tavoitteena on elintarvikkeiden turvallisuus, ja että useille asioille tai aineille tulee olla ennakkohyväksyntä ennen niiden käyttöä.

⁸³ Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Yhteiset koostumusvaatimukset > Uuselintarvikkeet > Uuselintarvikestatuksen selvittäminen. Käyty 7.10.2016.

⁸⁴ Etusivu > Elintarvikkeet > Valmistus ja myynti > Yhteiset koostumusvaatimukset > Uuselintarvikkeet > Suomalaisten luonnonvaraisten kasvien elintarvikekäyttö. Käyty 7.10.2016.

4 LUONNONMUKAISTA TUOTANTOA JA LUOMUTUOTTEIDEN MERKINTÖJÄ KOSKEVA SÄÄNTELY

4.1 NORMIPERUSTA

Markkinoilla on käytössä erilaisia luomumerkkejä. Osa näistä merkinnöistä perustuu ns. pehmeään sääntelyyn. EU:n oman luomumerkin ("tähtilehti") oikeudellinen perusta on kuitenkin Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa (SEUT 43 artikla). EU:n luomumerkki pohjautuu siten ns. kovaan sääntelyyn. Seuraava analyysi kohdistuu tähän EU:n luonnonmukaista tuotantoa ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkitsemistä koskevaan sääntelyyn, vaikka myös muilla merkeillä voi olla käytännön liiketoiminnan kannalta merkitystä markkinoilla.

Luonnonmukaista tuotantoa koskevan sääntelyn normipohja muodostuu EU:n tasolla seuraavista säädöksistä:

1. Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus (EY) 834/2007 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta, ns. luomuasetus ja

2. Euroopan yhteisön komission asetus (EY) 889/2008 luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) 834/2007) soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta.⁸⁵

Kansallisesti on säädetty

3. laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta (294/2015), ja annettu

4. maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesta tuotannosta (454/2015).

Parhailtaan EU:ssa on vireillä ehdotus luomuasetuksen (EY) 834/2007 kumoamiseksi ja korvaamiseksi toisella asetuksella.⁸⁶

⁸⁵ Näiden lisäksi komissio on antanut asetuksen (EY) 1235/2008 neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä kolmansista maista tuotavien luonnonmukaisten tuotteiden tuontijärjestelyjen osalta (ns. tuontiasetus). Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä nyt tehtävän selvityksen kannalta. Luomusääntelyn valvontaa koskee parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta, ns. valvonta-asetus.

⁸⁶ Euroopan komission ehdotus 24.3.2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisten tuotteiden merkinnöistä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) XXX/XXX (virallista valvontaa koskeva asetus) muuttamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 kumoamisesta, COM 2014/0180 final.).

EU:n luomuasetus on annettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla, joka vastaa SEUT 43 artiklaa. Luomusäätely on siten osa unionin maatalouspolitiikkaa. Luomusäätelyn sääntelyalue ulottuu kuitenkin myöhemmin kuvattavalla tavalla myös luonnontuotteiden keräilyyn, niistä jalostettavien tuotteiden valmistukseen ja näiden tuotteiden merkitsemiseen. Erityisesti metsäpuolen toimijoiden kannattaa huomata, että maatalouspolitiikkaan perustuva EU:n sääntelyalue ulottuu siten peltojen ja perinteisten puutarhojen lisäksi myös metsän puolelle. Luomusäätely on toteutettu jäsenvaltioita suoraan velvoittavalla ja jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaksi tulevilla asetuksilla. Tällä on muun ohella haluttu varmistaa sääntelyn yhdenmukainen soveltaminen koko unionin alueella.

4.2 LUONNONMUKAINEN TUOTANTO

Luomuasetusta sovelletaan sen 1 artiklan mukaan muun ohella jalostamattomiin ja jalostettuihin maataloustuotteisiin. Luonnonvaraisten eläinten metsästyksestä ja kalastuksesta saatavia tuotteita ei nimenomaisen säännöksen mukaan katsota luonnonmukaiseksi tuotannoksi. Asetuksen nimenomaisesta määritelmästä siten johtuu, etteivät Suomessa riistaeläimet voi olla luomua. Luomuasetusta sovelletaan tuotteiden tuotantoon, valmistukseen ja jakeluun kaikissa vaiheissa, tuotteiden merkitsemiseen sekä kaikkiin näihin osallistuviin toimijoihin.

Luonnonmukainen tuotanto on 2 artiklan a-kohdan mukaan tuotantomenetelmä. Ymmärrän tämän niin, ettei kaikki luonnosta, kuten metsästä, saatava ole automaattisesti luomua. Luonnossa tuotettava raaka-aine (esim. poimittava puolukka) tai siitä valmistettu elintarvike (kuten puolukkahillo) voivat olla luomua vain silloin, jos niiden tuotannon, valmistuksen ja jakelun kaikissa vaiheissa on noudatettu luomuasetuksen sääntelyä, joka kohdistuu niin raaka-aineiden tuottamiseen, jalostamiseen kuin toimijoiden liittymiseen valvontajärjestelmäänkin. Voisi sanoa, että luonnonmukainen tuote ja luonnonmukainen tuotanto ovat ihmisperustaisia tai ihmisenäkökulmaisii ilmiöitä.

Kasvintuotannolla tarkoitetaan e-alakohdan mukaan kasvinviljelytuotteiden tuotantoa, johon kuuluu myös luonnonvaraisten kasvituotteiden keruu kaupallisiin tarkoituksiin. Näin ollen koivun mahlan valuttamisessa, kuusen kerkkien keruussa tai pakurikäävän ympppäämisessä ja pakurin keruussa on EU:n luomusäätelyterminologiassa kyse kasvintuotannosta ja maataloustuotteista.

Luomuasetuksessa säädetään varsin yleisellä tasolla luonnonmukaisen tuotannon tavoitteista ja periaatteista (3-7 artiklat). Konkreettisuutta ja täsmällisyyttä sääntelyyn tulee kuitenkin sitä kautta, että jo asetuksen nojalla muuntogeeniset organismit ja ionisoivan säteilyn käyttö on kielletty (9 ja 10 artiklat). Lisäksi komissio vahvistaa 38 artiklan mukaisesti yksityiskohtaiset tuotantosäännöt, joita toimijoiden on noudatettava (8 artikla).

Asetuksessa on myös tuotantosunnittain (kasvintuotanto, kotieläintuotanto, merilevien tuotanto ja vesiviljely) säädetty yksityiskohtaisempia säännöksiä (12-15 artikla). Kasvintuotantoa koskeva 12 artikla on jaettu kahteen kohtaan. Artiklan 1. kohdan mukaan luonnonmukaiseen kasvintuotantoon sovelletaan siinä lueteltuja sääntöjä. Artiklan 2. kohdan mukaan luonnonalueilla, metsissä ja maanviljelysaluilla luontaisesti kasvavien luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keruuta pidetään luonnonmukaisena tuotantomenetelmänä, jos a) kyseistä aluetta ei ole keruuta edeltävien vähintään kolmen vuoden aikana käsitelty muilla kuin sellaisilla tuotteilla, joiden käyttö on sallittu 16 artiklan nojalla eikä b) keruu vahingoita luonnollisen elinympäristön vakautta eikä lajien pysyvyyttä alueella. Tätä 12 artiklaa lienee tulkittava niin, että luonnonvaraisten kasvien keruuta (luonnonvaraisten kasvien tuottamista) sääntelee vain 12 artiklan 2. kohta, eli 2. kohta on tältä osin tyhjentävä, ei täydentävä säännös.

Jäin miettimään 12 artiklan 2. kohdassa käytetyn ilmaisun "luontaisesti kasvavien luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien" tulkintaa (asetuksen tavoitteet huomioon ottaen). Voiko istutettu (eikä siis luontaisesti uudistunut) koivikko tai kuusikko olla säännöksessä tarkoitettulla tavalla luontaisesti kasvava? Entä jos taimi on tuotu vaikkapa Ruotsista? Entä jos pakurikäypä ympätään eli eräällä tavalla istutetaan koivuihin, onko se tällöin luontaisesti esiintyvä? Selvää on, että mahla, kerkät ja pakurit ovat kasveja tai niiden osia. Toiseksi mikä on 2. kohdan säännöksen tulkinta ja suhde esim. MetsäL:n erityisen tärkeisiin elinympäristöihin ja niitä koskevaan sääntelyyn? Onko 2 kohdassa kyse pelkästään kerättävän lajin pysyvyydestä keräysalueella ja tähän liittyvästä elinympäristön vakaudesta? Vai onko kyse laajemmin siitä, että elinympäristö ja sillä esiintyvät lajit, muutkin kuin kerättävät lajit, säilyvät pidemmällä aikavälillä. Jälkimmäistä tulkintaa voisi puoltaa se, että luomuasetuksen sääntelyn tavoitteena on edistää runsasta luonnon monimuotoisuutta.

Luomuasetuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan komissio päättää niistä tuotteista ja aineista, joita voidaan käyttää luonnonmukaisessa tuotannossa muun ohella kasvinsuojeluaineena, lannoitteena ja maanparannusaineina sekä kasvintuotannossa käytettävien rakennusten ja laitteiden, maatilán varastotilat mukaan luettuna, puhdistus- ja desinfiointiaineena. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säännellä alueellaan tuotteiden ja aineiden käyttöä muihin kuin näihin 1 kohdassa mainittuihin tarkoituksiin. Tämä jäsenvaltioiden sääntelyoikeus kohdistuu siten muihin kuin niihin aineisiin, joita käytetään muun ohella kasvinsuojeluaineena, lannoitteina tai maanparannusaineena taikka puhdistus- ja desinfiointiaineena. Jos sen sijaan on kyse muista kuin edellä 1 ja 4 kohdassa tarkoitetuista käyttötarkoituksista sekä tuotteista ja aineista, näiden käyttö on sallittua luonnonmukaisessa maataloudessa 5 kohdan perusteella, jollei asetuksessa säädetyistä luonnonmukaisen tuotannon tavoitteista ja periaatteista muuta johdu.

Tämän 5. kohdan perusteella jokin aine tai tuote, jota ei käytetä 1 kohdan tarkoitukseen, voi siten olla kielletty suoraan luonnonmukaisen tuotannon yleisten säännösten kautta ilman että tuotetta tai ainetta olisi nimenomaisesti (yksilöidysti) kielletty missään. Komission toimeenpanoasetuksen ((EY) 889/2008) 5 artiklassa ja liitteessä II luetellaan tuholaisten, tautien ja rikkakasvien torjunnassa sallitut aineet.

Metsissä luontaisesti kasvavien luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keruuta pidetään luonnonmukaisena tuotantotapana. Komission toimeenpanoasetuksen 30 artiklassa on tarkempia säännöksiä tuotteiden keräämisestä ja kuljettamisesta valmistusyksiköihin. Säännöksen mukaan toimijat voivat kerätä luonnonmukaisesti tuotettuja ja muita tuotteita samanaikaisesti ainoastaan, jos samalla toteutetaan toimenpiteitä, joilla voidaan estää mahdollinen sekoittuminen ja varmistetaan luonnonmukaisten tuotteiden tunnistaminen. Toimijan on pidettävä tuotteiden keräyspäiviin, -tunteihin, -reittiin sekä vastaanottopäivään ja aikaan liittyvät tiedot tarkastusviranomaisen saatavilla. Vaikka säännös koskee vain tuotteiden samanaikaista keräämistä, vastaavantyyppiset tiedot ovat nähdäkseni tarpeen luomuasetuksen 27 artiklan mukaiseen valvontajärjestelmään kuuluvan tuotteiden jäljitettävyyksivaatimuksen kannalta.

Luomuasetuksessa on myös säännöksiä jalostettujen elintarvikkeiden tuotannosta. Ensinäkin luomuelintarvikkeiden valmistus on pidettävä ajallisesti ja paikallisesti erillään muista kuin luomuelintarvikkeiden tuotannosta (19 artikla 1 kohta). Lisäksi luomuelintarvikkeiden koostumukselle on asetettu erilaisia vaatimuksia (19 artikla 2 kohta). Tuotteen on oltava pääasiassa maatalousperäisistä ainesosista valmistettu ja muita kuin luonnonmukaisesti tuotettuja maatalousperäisiä ainesosia saa käyttää vain, jos komissio on sallinut niiden käytön ottamalla ne luettelonsa tai jäsenvaltio on tilapäisesti antanut siihen luvan. Toiseksi muun muassa lisäaineita, apuaineita, aromiaineita, hiven- ja kivennäisaineita ja vitamiineja saa käyttää vain, jos komissio on sallinut niiden käytön ottamalla ne luettelonsa.

Komissio on antanut toimeenpanoasetuksessa ((EY) 889/2008) tarkempia säännöksiä *jalostettujen elintarvikkeiden* tuotannosta. Tämän sääntelyn yhtenä perusajatuksena on (26 artikla), että jalostettujen elintarvikkeiden tuottaja määrittelee systemaattisesti tuotannon kriittiset valmistusvaiheet ja suunnittelee niihin asianmukaiset menettelyt (eräänlainen toiminnan manuaali, ”pelikirja”), jotta jalostetut tuotteet täyttävät luonnonmukaisen tuotannon vaatimukset ja tavoitteet. Erityisesti on varmistettava, ettei muita kuin sallittuja aineita joudu mukaan jalostukseen eikä muita kuin luonnonmukaisia tuotteita saateta markkinoille luomutuotteina. Jos samassa valmistusyksikössä valmistetaan tai varastoidaan myös muita kuin luonnonmukaisia tuotteita, toimeenpanoasetuksessa on erityisiä säännöksiä näihin tilanteisiin. Esimerkiksi (valmistus)toiminnot tehdään ajallisesti ja paikallisesti erillään omina toimintoinaan ja luonnonmukaiset tuotteet varastoidaan ennen toimintojen suorittamista ja niiden jälkeen eri paikkaan. Lisäksi on tehtävä toimenpiteitä erien tunnistamiseksi sekä luonnonmukaisten ja muiden tuotteiden

sekoittumisen estämiseksi. Toimijan on myös pidettävä kirjaa kaikista toiminnoista ja jalostetuista määristä (TL: eräänlainen varasto- ja tuotantokirjanpito). Tuotantovälineet on puhdistettava luonnonmukaisten ja muiden erien välillä.

Komission toimeenpanoasetuksen artikloissa 27-29 artikloissa säädetään tarkemmin elintarvikkeiden jalostuksessa sallituista aineista. Tätä yksityiskohtaista sääntelyä ei voida käydä tässä tarkemmin läpi.

Komission toimeenpanoasetuksessa on myös tarkempia säännöksiä tuotteiden keräämisestä ja kuljettamisesta valmistusyksiköihin (30 artikla) sekä tuotteiden pakkaamisesta, pakkausten mahdollisesta sulkemisesta sekä pakkaukseen liittyvistä merkinnöistä (31 artikla). Pakkauksessa tai sen saateasiakirjassa tulee olla tiedot muun ohella toimijasta, tuotteen nimestä ja sen luonnonmukaisuudesta, toimijalle tehtävistä tarkastuksista vastaavan viranomaisen tunnusnumero sekä tarvittaessa erätunnus. Tuotteiden vastaanottajan on tarkastettava, että pakkaus on suljettu, jos sitä vaaditaan, ja että edellä mainitut merkinnät on tehty (33 artikla). Varastointi on puolestaan hoidettava niin, että erät voidaan tunnistaa ja että vältetään sekoittuminen ei-luonnonmukaisesti tuotettuihin tuotteisiin tai aineisiin (15 artikla, 1. kohta). Lisäksi on huomattava säännös, jonka mukaan luonnonmukaista kasvintuotantoa harjoittavalla tuotantoyksiköllä ei saa varastoida muita kuin tämän asetuksen mukaisesti sallittuja tuotantopanoksia (toimeenpanoasetus 15 artikla, 2. kohta). Tuotantoyksiköissä tai -paikoissa pidettävästä varastokirjanpidosta säädetään tarkemmin toimeenpanoasetuksen 66 artiklassa.

Luomuasetuksen 8-21 artiklassa säädetään edellä kuvatulla tavalla tuotantosäännöt muun ohella kasvintuotannolle luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keruu mukaan lukien sekä niistä valmistettavien jalostettujen elintarvikkeiden tuotannolle. Komissio voi kuitenkin 22 artiklassa säädetyin edellytyksin säätää poikkeuksia näihin tuotantosääntöihin. Oikeudellisessa sääntelyssä tietty joustavuus ja herkkyys erilaisille tilanteille ovat varmasti tarpeen, mutta toisena puolena on sääntelyn selkeyden hämärtyminen ja mahdollisesti erilaisten käytäntöjen syntyminen eripuolille unionia.

4.3 MERKINNÄT

Luomuasetus rajoittaa luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvien ilmausten käyttöä. Tällaisia ilmauksia (kuten "eko", "bio") saadaan 23 artiklan mukaan käyttää pakkausmerkinnöissä, mainonnassa tai kaupallisissa asiakirjoissa vain, jos tuote täyttää luomuasetuksen ja sen nojalla asetut vaatimukset. Jalostamattomien maataloustuotteiden osalta lisäksi kaikki tuotteen ainesosat (TL: eli 100 prosenttia) on tullut tuottaa tällaisten vaatimusten mukaisesti. Jalostettujen elintarvikkeiden osalta tällaisia ilmauksia saadaan käyttää a) myyntinimityksessä edellyttäen, että 95 prosenttia sen maatalousperäisten ainesosien painosta on luonnonmukaisesti

tuotettua ja tuote on valmistettu 19 artiklan mukaisesti, taikka b) ainesosaluettelossa edellyttäen, että elintarvike on tuotettu eräiden 19 artiklan säännösten mukaisesti. Ainesosaluettelossa on mainittava, mitkä ainesosat ovat luonnonmukaisia. Tällaisten ilmausten käyttö ei siten ole pakollista, mutta jos niitä aiotaan käyttää, nämä asetuksen 23 artiklassa säädetyt edellytykset on täytettävä.

Jos edellä mainittuja ilmauksia käytetään, luomuasetuksen 24 artiklan nojalla tietyt maininnat ovat pakollisia. Ensinäkin pakkausmerkinnöissä on oltava sen tarkastusviranomaisen tai -laitoksen tunnus, joka vastaa siihen toimijaan kohdistuvista tarkastuksista, joka on suorittanut viimeisimmän tuotanto- tai tarkastustoimenpiteen. Toiseksi myös valmiiksi pakatuissa elintarvikkeissa on oltava yhteisön luomutunnus ("tähtilehti"). Jos yhteisön tunnusta käytetään, samassa yhteydessä on mainittava, missä tuotteen maatalousperäiset ainesosat on tuotettu ("tuotettu EU:ssa", "tuotettu EU:n ulkopuolella" tai "tuotettu EU:ssa ja EU:n ulkopuolella").

Muutoin yhteisön luomutunnusta saa 25 artiklan mukaan käyttää sellaisten tuotteiden merkinnöissä, esittelyissä ja mainonnassa, jotka vastaavat luomuasetuksessa säädetyt vaatimuksia. Muita luomutunnuksia eli kansallisia tai yksityisiä tunnuksia saa käyttää sellaisten tuotteiden merkinnöissä, esittelyissä ja mainonnassa, jotka vastaavat tässä asetuksessa säädetyt vaatimuksia. Ymmärrän tämän niin, että näiden muiden tunnusten käyttöedellytysten on täytettävä luomuasetuksessa esim. luonnonmukaiselle tuotannolle ja valmistukselle säädetyt edellytykset, jotta tällaisia tunnuksia voidaan käyttää. Luomuasetus säätää siten minimitason, joka tulee täyttää, jotta mitä tahansa luomumerkkiä saadaan käyttää.

Luomuasetuksen 25 artiklan suomenkielisessä versiossa näyttäisi olevan käännösvirhe. Suomenkielisessä säädöstekstissä (kohdat 1 ja 2) käytetty ilmaus "jotka" viittaa välittömästi sitä edeltäviin ilmauksiin "merkinnöissä, esittelyissä ja mainonnassa". Tämä johtaa siihen, että merkintöjen, esittelyiden ja mainonnan tulisi täyttää asetuksessa säädetyt vaatimukset. Tämä tuskin on tarkoitus, koska luomuasetuksen tarkoitus on pääasiassa säädellä luonnonmukaista tuotantoa ja tuotteiden valmistusta. Asetuksen englanninkielisessä versiossa pronomini joka ("which") viittaa seloästi tuotteisiin ("products"), ei esimerkiksi mainontaan. Samoin asetuksen ruotsinkielisessä versiossa käytetään ilmausta, joka viittaa selkeästi tuotteisiin ("produkter som").

4.4 VALVONTA

Raaka-aineiden, elintarvikkeiden tuotannon ja valmistuksen sääntelyn lisäksi toinen keskeinen ääntelykokonaisuus luomuasetuksessa on valvontajärjestelmä. Jäsenvaltioiden tehtävänä on 27 artiklan mukaan luoda tämä valvontajärjestelmä.

Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi viranomainen vastaamaan tarkastuksista. Valvontajärjestelmään on kuuluttava ns. valvonta-asetuksessa (882/2004) säädettyjen edellytysten lisäksi komission vahvistamien varo- ja tarkastustoimenpiteiden soveltaminen. Tarkastusten luonne ja tiheys ratkaistaan riskiperusteisesti, mutta pääsääntöisesti kaikkien toimijoiden osalta vaatimustenmukaisuus on tarkistettava vähintään kerran vuodessa.⁸⁷ Valvontajärjestelmän on oltava sellainen, että sen avulla on (ns. yleisen elintarvikeasetuksen (EY) 178/2002 18 artiklan mukaisesti) mahdollista jäljittää jokainen tuote kaikissa tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaiheissa erityisesti sen varmistamiseksi, että tuotteet on tuotettu luomusasetuksen vaatimusten mukaisesti.

Luomusasetuksen 28 artiklan mukaan jokaisen toimijan, joka tuottaa, valmistaa, varastoi tai tuo kolmannelle maasta 1 artiklassa tarkoitettuja jalostamattomia tai jalostettuja maataloustuotteita taikka saattaa niitä markkinoille on ilmoitettava toiminnasta sille jäsenvaltiolle, jossa toiminta tapahtuu sekä liityttävä edellä mainittuun valvontajärjestelmään ennen tuotteiden saattamista markkinoille. Jäsenvaltiot voivat myöntää tästä tietyille toimijoille poikkeuksia. Tarkastusviranomaisen on puolestaan annettava toimijalle todistus (luomusasetuksessa käytetään ilmausta asiakirjaselvitys) siitä, että toimija on ilmoittautunut valvontajärjestelmään ja että sen toiminta täyttää luomusasetuksessa säädetty vaatimukset. Tästä asiakirjasta on käytävä ilmi ainakin toimija, tuotetyyppi- tai -valikoima sekä voimassaoloaika. Edelleen jokaisen toimijan on tarkistettava tavarantoimittajiensa asiakirjaselvitys (edellä mainittu ”todistus”).

Valvontajärjestelmää varten toimijan on komission toimeenpanoasetuksen 63 artiklan mukaan laadittava ja pidettävä ajan tasalla toiminnan täydellinen kuvaus, kaikki käytännön toimenpiteet, joilla varmistetaan luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen noudattaminen (aikaisemmin mainitsemani manuaali, tai ”pelikirja”). Toimijan on tehtävä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle, ja tähän ilmoitukseen on liitettävä em. kuvaus sekä muun ohella toimijan sitoumus toimia luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen mukaisesti. Luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keräilyyn kannalta oleellinen säännös tässä yhteydessä on toimeenpanoasetuksen 70 artikla. Sen mukaan toiminnan täydellinen kuvaus on laadittava, vaikka toimijan toiminta rajoittuisi ainoastaan luonnonvaraisten kasvien keruuseen. Toiminnan kuvauksesta on käytävä ilmi varastointi- ja tuotantopaikat, viljelylohkot ja/tai keräilyalueet ja tarvittaessa tuotantopaikat, jossa tiettyjä jalostus- tai pakkaamistoimia suoritetaan. Toiminnan kuvauksessa on myös täsmennettävä päivä, jona kyseisellä lohkolle tai keräilyalueella on viimeksi käytetty tuotetta, joiden käyttö ei ole luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen mukaista. Lisäksi luonnonvaraisia kasveja kerätessä toiminnan kuvaukseen on sisällytettävä kolmansien osapuolten antamat takeet, joiden avulla voidaan osoittaa, että

⁸⁷ Komission toimeenpanoasetuksen 65 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tarkastusviranomaisen tai -laitoksen on tarkastettava kaikki toimijat vähintään kerran vuodessa.

luomuasetuksen 12 artiklan 2 kohdan säännöksiä noudatetaan. Kyseisessä säännöksessä edellytettiin, ettei kyseisellä alueella ole keruuta edeltävien vähintään kolmen vuoden aikana käsitelty muilla kuin sallituilla aineilla, ja että keruu ei vahingoita luonnollisen elinympäristön vakautta eikä lajien pysyvyyttä alueella.

Luomuasetuksen mukainen valvontajärjestelmä perustuu tiivistetysti siten siihen, että jokainen toimija on ilmoittautunut valvontajärjestelmään, viranomaisen on tarkastanut niiden toiminnan vaatimustenmukaisuuden ja antanut siitä asiakirjaselvityksen, jokainen toimija tarkistaa oman tavarantoimittajansa asiakirjaselvityksen, jokaisella toimijalla on yksityiskohtainen manuaali ("pelikirja") omasta toiminnastaan ja siihen kuuluvista toimenpiteistä, ja että jokainen tuote on asianmukaisesti pakattu, varustettu tarvittavilla merkinnöillä ja on jäljitettävissä.

Valvontajärjestelmän yksityiskohdat voivat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen luomuasetuksen ja komission toimeenpanoasetuksen puitteissa. Samoin sääntely mahdollistaa erilaiset tuotanto-, jalostus- kuljetus- ja myyntiketjut.

Jos vertaa luomuasetuksessa elintarvikealan toimijalle asetettuja vaatimuksia oman toiminnan valvonnasta (eli "pelikirja") ja jäljitettävyydestä, niin oman toiminnan valvonnan järjestäminen muistuttaa suuresti yleisessä elintarvikehygieniasetuksessa elintarvikkeiden jalostajille säädettyä omavalvontasuunnitelman laatimista ja suoritettavaa omavalvontaa ottaen tietysti huomioon näiden sääntelykokonaisuuksien erot sääntelyn tavoitteissa. Yrityksen sisäisen jäljitettävyyden osalta komission asetuksessa säädetty vaatimuksen oman toiminnan valvonnasta ("pelikirja") ylittävät selvästi sen, mitä yleisessä elintarvikeasetuksessa säädetään tuotteiden jäljitettävyydestä yrityksen sisäisesti (eli ei säädetä nimenomaisesti tietyn järjestelmän luomisesta). Komission asetuksen sääntely oman toiminnan valvonnasta ("pelikirja") näyttää tältä osin olevan myös tarkempaa kuin kansallisesti elintarvikelain jäljitettävyyttä koskeva yleisemmällä tasolla ("riittäväällä tavalla yhdistää tiedot saapuneista ja lähteneistä eristä toisiinsa") kirjoitettu sääntely.

4.5 EU:N LUOMUASETUKSEN UUDISTAMINEN

Euroopan unionissa on vireillä luonnonmukaista tuotantoa koskevan sääntelyn uudistaminen. Komissio on antanut 24.3.2014 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisten tuotteiden merkinnöistä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) XXX/XXX (virallista valvontaa koskeva asetus) muuttamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 kumoamisesta (COM 0180/2014, Celex 52014PC0180). Ehdotus on parhaillaan Euroopan parlamentin käsittelyssä. Koska sääntelyn sisältö voi käsittelyn kuluessa muotoutua toisenlaiseksi kuin se on komission ehdotuksessa

ja ottaen huomioon tutkimusekonomiset syyt, seuraavassa tarkastelen ehdotusta pääpiirteittäin ja keskittyen lähinnä mahdollisiin sääntelyn muutoksiin.

Komission ehdotuksesta ilmenee unionin tavoite lisätä luonnonmukaista tuotantoa. Tällä hetkellä unionin viljelijät ja toimijat eivät pysty hyödyntämään koko luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvää potentiaalia, koska esimerkiksi luonnonmukainen pinta-ala on kaksinkertaistunut, mutta maailmanmarkkinat ovat nelinkertaistuneet. Vastaavat ympäristöhyödyt jäävät myös saamatta.⁸⁸

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on myös yksinkertaistaa ja selkeyttää sääntelyä ja vähentää hallinnollista taakkaa. Sen tavoitteena on lisäksi yhdenmukaista sääntelyä unionin alueella poistamalla jäsenvaltioiden mahdollisuus myöntää poikkeuksia ja yhdenmukaistamalla säännösten rikkomisesta aiheutuvia seuraamuksia. Ehdotuksessa myös mainitaan, että kuluttajien luottamus on vaarassa murentua erityisesti luonnonmukaisen tuotannon sääntöjä vesittävien lukuisten poikkeusten vuoksi, kuten myös sellaisten petostapausten vuoksi, joissa on hyödynnetty valvontajärjestelmän ja tuontijärjestelmän puutteita.⁸⁹

Valvontajärjestelmää parannettaisiin liittämällä luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmää koskevat säännökset osaksi tavanomaista elintarvikkeiden virallista valvontajärjestelmää eli yhteen säädöstekstiin. Tämä olisi merkittävä muutos nykyiseen verrattuna. Tällä hetkellä virallisesta valvonnasta säädetään valvonta-asetuksessa 882/2004, mutta myös tätä valvontajärjestelmää koskevaa sääntelyä ollaan uudistamassa komission ehdotuksen (6.5.2013, COM 2013 265 Final) pohjalta.

Oleellinen muutos luomuasetukseen olisi myös se, että säännösten noudattamista koskevissa tarkastuksissa olisi tarkoitus siirtyä jokaista toimijaa koskevista vuosittaisista fyysisistä tarkastuksista riskiperustaisiin tarkastuksiin.⁹⁰ Jäljitettävyydellä tarkoitettaisiin luomuasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan mukaan ns. yleisen elintarvikeasetuksen asetuksen (EY) 178/2002 3 artiklan 15 kohdassa määriteltyä jäljitettävyyttä.

Koska komission mukaan luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen noudattamisen riskiä on pidettävä suurempana maataloilla, joilla on myös ei-luonnonmukaisen tuotannon yksiköitä, olisi siirtymäkauden jälkeen kaikkia luonnonmukaisiksi pyrkiviä tiloja kaikilta osin hoidettava luonnonmukaisen tuotannon sääntöjen mukaan.⁹¹ Kun luonnonvaraisten kasvien keräämistä pidetään kasvintuotantona, niin hieman epäselväksi jää, sovelletaanko tätä uutta edellytystä myös luonnonvaraisten kasvien tuottajaan. Koska metsä kuitenkin eroaa tuotantopaikkana selkeästi pelloista ja puutarhoista ja tuotettavat maataloustuotteet ovat erilaisia, jolloin sekoittumisen vaaraa ei vastaavalla tavalla olisi kuin perinteisessä maataloudessa, niin tämä lähtökohta perustelisi toisenlaista kantaa.

⁸⁸ Komission ehdotus 0180/2014, s. 2 ja 64.

⁸⁹ Komission ehdotus 0180/2014, s.6-7, 64.

⁹⁰ Komission ehdotus 0180/2014, s. 6-7, syy 58.

⁹¹ Komission ehdotus 0180/2014, syy 16.

Selkeintä tietysti olisi, että jo asetuksen säätämisvaiheessa otettaisiin asianmukaisesti huomioon luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keräilyyn laadullinen eroavuus perinteisestä kasvintuotannosta. Tällöin olisi mahdollista hoitaa tilan metsiä sillä tavoin, että luonnonvaraisten kasvien keräilyyn luonnon mukaista tuotantoa koskevat tuotantosäännöt täyttyvät, mutta tilalla muutoin voitaisiin harjoittaa ei-luonnonmukaista maataloutta. Puhtailla metsätiloilla tätä ongelmaa ei synny.

Uudistuksessa asetukseen lisättäisiin nykyistä enemmän käsitteiden määritelmiä, mutta toisaalta yksityiskohtaiset tuotantosäännöt siirrettäisiin asetustekstistä (artikloista) asetuksen liitteisiin ja jäsenvaltioiden mahdollisuus myöntää säännöistä poikkeuksia poistettaisiin.

Sääntelyn täsmentäminen koskee esimerkiksi sitä, mitkä tuotteet kuuluvat luomuasetuksen soveltamisalan piiriin. Asetus koskisi sen 2 artiklan 1 kohdan perusteella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liitteessä I määriteltyjä maataloustuotteita sekä erikseen määriteltyjä tuotteita. Esimerkiksi merisuola otettaisiin luomuasetuksen sääntelyn piiriin.⁹²

Pienviljelijöiden osalta otettaisiin käyttöön mahdollisuus ryhmäsertifiointiin.⁹³ Tämän vuoksi asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohdassa määriteltäisiin toimijaryhmä. Sillä tarkoitettaisiin ryhmää, jossa jokainen toimija on viljelijä, jolla on tila, jolla on enintään 5 hehtaaria käytössä olevaa maatalousmaata, ja joka voi elintarvikkeiden ja rehun tuotannon lisäksi toimia elintarvikkeiden ja rehun valmistuksessa. Viljelijällä taas tarkoitettaisiin 8 alakohdan perusteella henkilöä tai ryhmää, joka harjoittaa maataloustoimintaa riippumatta siitä, millainen henkilön oikeudellinen asema on kansallisessa lainsäädännössä. Maatalousmaalla puolestaan tarkoitettaisiin asetuksen (EU) 1307/2013⁹⁴ 4 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua maatalousmaata. Kyseisessä asetuksessa maatalousmaalla tarkoitetaan pellon, pysyvien nurmien ja pysyvien laidunten tai pysyvien viljelykasvien pinta-alaa. Luomuasetuksessa ei määritellä maataloustoimintaa esim. viittaamalla em. asetukseen 1307/2013. Kuitenkin tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määritellään maataloustoiminta maataloustuotteiden tuottamiseksi, kasvatukseksi ja viljelyksi sadonkorjuu, lypsäminen ja tuotantoeläintenpito mukaan lukien (sekä eräiksi maatalousmaahan kohdistuviksi toimenpiteiksi). Maataloustuotteilla tässä asetuksessa tarkoitettaisiin vastaavasti kuin luomuasetusehdotuksessa perussopimuksen liitteessä I lueteltuja tuotteita.

Ryhmäsertifioinnissa toimijaryhmään kuuluva henkilö määriteltäisiin siten maatalousmaan käsitteen kautta. Säännös tulee ymmärtää niin, että maatalousmaata tulisi aina kuulua tilaan, mutta sitä tulisi olla alle 5 hehtaaria. Tällä

⁹² Komission ehdotus 0180/2014, syy 9, liite I.

⁹³ Komission ehdotus 0180/2014, syy 60.

⁹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1307/2013 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) 73/2009 kumoamisesta.

perusteella, ja ottaen huomioon maatalousmaan käsitteen tulkinta, puhtaat metsätilat eivät voisi kuulua ryhmäsertifiointiin.

Uudessa luomusasetuksessa (3 artikla 1 kohta 11 alakohta) kasvintuotannolla tarkoitettaisiin kasvinviljelytuotteiden tuotantoa, johon kuuluisi edelleen myös luonnonvaraisten kasvituotteiden keruu kaupallisiin tarkoituksiin. Määritelmä olisi sanamuodoltaan sama kuin voimassa olevassa luomusasetuksessa.

Asetukseen oltaisiin nykytilanteesta poiketen lisäämässä määritelmät (3 artikla 1 kohta 12 alakohta) siitä, että kasvituotteella tarkoitettaisiin asetuksen (EY) 1107/2009⁹⁵ 3 artiklan 6 kohdassa määriteltyjä kasvituotteita. Kyseisen kohdan mukaan *kasvituotteella* tarkoitetaan jalostamattomia tai yksinkertaisen valmistusvaiheen avulla jauhamalla, kuivaamalla tai pusertamalla valmistettuja kasviperäisiä tuotteita, *kasveja lukuun ottamatta*. *Kasveilla* taas tarkoitetaan 5 kohdan mukaan eläviä kasveja ja eläviä kasvinosia, *myös tuoreita hedelmiä, vihanneksia ja siemeniä*. Tämä säännöskokonaisuutta tulisi ilmeisesti tulkita kuten kasvintuotantoa tähänkin asti, eli että luonnonvaraisten kasvinosien keruu, kuten marjojen ja sienten keruu, kuuluisi luomusasetuksessa tarkoitettuun kasvintuotantoon. Ehdotuksen perusteluista ei löydy mainintaa siitä, että sääntelyä olisi tarkoitus tältä osin muuttaa. Ihmetystä kuitenkin herättää, miksi tuoreet hedelmät ja vihannekset ja täten myös esimerkiksi marjat ovat kasveja, jolloin ne eivät olisi kasvituotteita, jolloin niiden kerääminen ei täyttäisi luonnonvaraisten kasvituotteiden keruun määritelmää luomusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 11 alakohdassa. Toivottavasti tämä säännöskokonaisuus selkenee Euroopan parlamentin käsittelyssä.

Toisaalta luonnonvaraisten kasvien keräämistä koskevissa tuotantosäännöissä (komission ehdotuksen liite II, osa I, 2.2.) todetaan, että luonnonalueilla, metsissä ja maatalousmaalla luontaisesti kasvavien luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keruuta pidetään luonnonmukaisena tuotantomenetelmänä, jos a) kyseisiä alueita ei ole keruuta edeltävien vähintään kolmen vuoden aikana käsitelty muilla kuin sellaisilla tuotteilla, joiden käyttö luonnonmukaisessa tuotannossa on sallittu 19 artiklan nojalla; b) keruu ei vahingoita luonnollisen elinympäristön vakautta eikä lajien pysyvyyttä keruualueella. Nämä säännöt vastaavat voimassa olevia sääntöjä sillä poikkeuksella, että käsite maanviljelyalueilla on korvattu sanalla maatalousmaa. Tuotantosääntöjen perusteella luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien (kuten marjojen) keruuta pidettäisiin kuten tähänkin asti luonnonmukaisena kasvintuotantona. Sääntelyn tarkoitusta ei ole siten tarkoitus muuttaa. Tällä perusteella asetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan määritelmiä olisi tarpeen muuttaa tätä tarkoitusta vastaavaksi. Luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keruun tulee kuulua asetuksen soveltamisalan piiriin.

Toiseksi tuotantosääntöjen perusteella luonnonvaraisten kasvien keräämistä voidaan suorittaa kuten nykyisinkin metsissä ja luonnonalueilla eli muualla kuin maatalousmaalla. Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan 11 alakohdan kasvintuotannon

⁹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1107/2009 kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414 kumoamisesta.

määritelmää tulee tulkita tämän mukaisesti. Ainoastaan ryhmäsertifioinnin yhteydessä siihen pääsevä toimija määrittellään maatalousmaan käsitteen kautta.

Kolmanneksi luonnonvaraisten kasvien ja niiden osien keruuta koskevat nimenomaiset tuotantosäännöt säilyisivät muuttumattomina. Ilmaisujen ”luontaisesti kasvava” (kyseiset puut uudistettu viljelemällä, pakurikäypä ympätty) ja ”kasvi” (sieni on kasvi edelleen luomusetuksen merkityksessä, toisaalta pakurin tapauksessa itse sientä ei kerätä, vaan sienien aikaansaamaa pakuria, joka ilmeisesti on osa kasvia) tulkinnanvaraisuus säilyisi siten edelleen.

Ehdotuksen 10 artikla 3 kohdan mukaan komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä muun ohella luonnonvaraisten kasvien keräämisestä. Tietoa tällaisten säännösten mahdollisesta sisällöstä (esim. komission luonnos) en löytänyt.

Luonnonmukaisessa tuotannossa muuntogeenisten organismien ja ionisoivan säteilyn käyttö olisi jatkossakin kielletty. Samoin sääntelytapana säilyisi (ehdotus 19 artikla), että komissio sallii ne tuotteet tai aineet, jotka olisivat sallittuja luonnonmukaisessa tuotannossa, ja komissio merkitsisi ne luettelonsa. Uutta sen sijaan olisi, että jos tuotteissa esiintyy tuotteita tai aineita, joita ei ole sallittu 19 artiklan mukaisesti, yli niiden rajojen, jotka vahvistetaan ottaen erityisesti huomioon direktiivi 2006/125/EY⁶, tuotteita ei saisi pitää kaupan luonnonmukaisina. Komissiolla olisi valta antaa delegoituja säännöksiä tähän liittyen. Säännöksellä olisi nähdäkseni kahtalainen merkitys. Ensinäkin vaikka jokin toimija ei olisi omassa toiminnassaan jäänyt kiinni ei-sallitun aineen käytöstä, niin jos tätä ainetta havaitaan tuotteessa (vaikkapa lopputuotteessa) yli sallitun määrän, tuotetta ei saa myydä luonnonmukaisena. Luomutuoteketjussa myöhemmille toimijoille kasautuu siten riskiä ja vastuuta siitä, että ketjun aikaisemmissa vaiheissa on toimittu asianmukaisesti. Toiseksi jos kiellettyä ainetta joutuu tahattomasti tuotteeseen (esim. säilynyt maaperässä, kulkeutunut muualta), niin tämän säännöksen soveltamisen kannalta ainoastaan aineen esiintyminen on ratkaisevaa, eikä aineen joutumisen tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen voida kiinnittää huomiota.

Jalostettujen elintarvikkeiden tuotannossa olisi ehdotuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan noudatettava liitteen II osassa IV esitettyjä tuotantosääntöjä. Nämä tuotantosäännöt sisältäisivät paitsi voimassa olevassa luomusetuksessa olevat tuotantosäännöt, niihin myös nostettaisiin nykyisin komission asetuksessa olevia sääntöjä. Kyse olisi näiltä osin säädöstason nostosta. Nähdäkseni nämä tuotantosäännöt säilyisivät sisällöllisesti pääosin ennallaan. Jalostettujen elintarvikkeiden tuotantosäännöissä olisi nykyiseen tapaan säännökset muun ohella toimintaa koskevasta ”manuaalista” tai ”pelikirjasta” (kriittisten valmistusvaiheiden systemaattiseen määrittelyyn perustuvat asianmukaiset menettelyt).

Voimassa olevassa sääntelyssä tuotteiden keräämistä, pakkaamista, kuljettamista ja varastointia säännellään komission asetuksen tasolla. Luomusetusehdotuksen myötä säännökset nostettaisiin luomusetuksen liitteeseen ja velvollisuudesta niiden

⁶ Komission direktiivi 2006/125/EY imeväisille ja pikkulapsille tarkoitetuista viljapohjaisista valmisruoista ja muista lastenruoista.

noudattamiseen säädettäisiin luomusasetuksen 18 artiklan 1 kohdassa. Sisällöllisesti tuotantosäännöt säilyisivät nähdäkseni pääosin ennallaan (uutuutena kuitenkin elävien kalojen kuljetus).

Luomusasetuksessa säilyisi jatkossakin lähtökohta, että EU:lla on yksinoikeus säätää, millä edellytyksillä merkinnöissä, mainonnassa ja asiakirjoissa voidaan käyttää luonnonmukaiseen tuotantoon liittyviä ilmauksia. Ilmauksia olisi sallittua käyttää ainoastaan silloin, kun tuote on tuotettu luomusasetuksessa annettujen sääntöjen mukaisesti. Sisällöllisesti sääntely säilyisi pääosin ennallaan. Utta sen sijaan olisi (22 artikla), että merkinnöissä aikaisemmin käytetyt ilmaukset kuten "tuotettu EU:ssa" tai "tuotettu EU:n ulkopuolella" korvattaisiin ilmauksilla "EU:n maataloudesta" tai "muusta kuin EU:n maataloudesta". "Maatalous" voidaan korvata sanalla "vesiviljely". En löytänyt mistään nimenomaista perustelua ilmauksen muuttamiselle. Todennäköisesti ilmauksen tarkoituksena on painottaa sitä, että tuotteen maatalousperäiset raaka-aineet ovat peräisin maataloudesta (EU:sta tai sen ulkopuolelta). EU:n luomutunnus ("tähtilehti") taas kertoisi laajemmin sen, että jalostettujen elintarvikkeiden tuotannossa myös valmistustapa elintarvikkeen jalostuksessa on ollut tuotantosääntöjen mukainen. Vaikka kyse on sinänsä mielestäni pienestä muutoksesta, sen seurauksena osa toimijoista voi joutua uusimaan esimerkiksi pakkausmateriaalinsa, mistä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia. Luonnonmukaisen tuotannon tunnusta koskeva sääntely (ehdotus 23 artikla) säilyisi pääosin ennallaan. Myös jatkossa kansallisia tai yksityisiä tunnuksia saisi käyttää sellaisissa tuotteissa, jotka vastaavat luomusasetuksen vaatimuksia. Muilla luomumerkeillä ei siten jatkossakaan voitaisi kiertää EU-sääntelyn minimitasoa.

Kuten voimassa olevassakin sääntelyssä, myös jatkossa toimijan olisi ilmoitettava toiminnastaan (activity) niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, joissa toiminta tapahtuu (24 artikla 1 kohta). Toimijoiden ja toimijaryhmien olisi myös pidettävä tämän asetuksen mukaisesti kirjaa toteuttamista toiminnoista (24 artikla 2 kohta). Säännöksen sisältö jää hieman epäselväksi. Ottaen huomioon säännöksen englanninkielisen sanamuodon (shall keep records on the different activities they engage in), säännöksellä ilmeisesti tarkoitetaan, että jokainen toimija laatii edellä tarkoitettun ilmoituksen pohjaksi kuvauksen yleisellä tasolla toiminnastaan (ei yksittäisistä toiminnoista, kuten jalostettuja elintarvikkeita tuottavien on "pelikirjassaan" tehtävä).

Uutuutena ilmoitusvelvollisuus koskisi myös toimijaryhmää.

Kuten nykyisinkin, jos toimijan toiminta on luomusasetuksen mukaista, toimijalle annettaisiin tästä todistus, jota uudessa luomusasetuksessa (25 artikla) nimitettäisiin luomusertifikaatiksi (nykyisin asiakirjaselvitys). Siitä tulisi ilmetä toimija, sertifikaatin kattamat tuotteet ja sertifikaatin voimassaoloaika. Toimijoiden olisi myös tarkistettava järjestelmällisesti tavarantoimittajiensa luomusertifikaatit. Utta sen sijaan olisi, että toimijat tai -ryhmät eivät voisi saada sertifikaattia samaa tuoteryhmää varten eri valvontaviranomaisilta tai tarkastuslaitoksilta (25 artikla 3

kohta). Syynä tälle uudistukselle on tuotteiden jäljitettävyyden paraneminen ja petosten ehkäisy.⁹⁷ Toimijaryhmän jäsenet eivät myöskään voisi saada yksittäistä luomusertifikaattia jollekin ryhmän sertifikaatin kattamalle toiminnalle.

Ryhmäsertifiointia varten luomusasetuksessa myös säädettäisiin, että jokaisen toimijaryhmän on otettava käyttöön sisäisen valvonnan järjestelmä (artikla 26). Siinä on oltava dokumentoitu valvontatoimien ja -menetelmien kokonaisuus, ja yksittäisen henkilön tai elimen on oltava vastuussa sen tarkistamisesta, että kaikki ryhmän jäsenet noudattavat tätä asetusta. Jos sisäisen valvonnan käyttöönotossa on puutteita, tai jos sisäisen valvonnan järjestelmän toiminnassa on puutteita niin, että yksittäisen jäsenen säännösten noudattamatta jättämisestä, joka vaikuttaa tuottein luonnonmukaisuuteen, ei havaita tai käsitellä, koko ryhmän luomusertifikaatti voidaan peruuttaa.

Uutena velvollisuutena luomusasetusehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettäisiin, että mikroyrityksiä lukuun ottamatta toimijoiden, jotka ovat muita kuin viljelijöitä (tai merilevää tai vesiviljelyeläimiä tuottavia), on otettava käyttöön ympäristöjärjestelmä ympäristötehokkuutensa parantamiseksi. Komissiolla olisi valta 7 artikla 2 kohdan nojalla antaa delegoituja säännöksiä kriteereistä, jotka ympäristöjärjestelmän olisi täytettävä. Näissä kriteereissä olisi otettava huomioon pienten ja keskisuurten yritysten erityispiirteet. Tarkempaa tietoa säännöksen mahdollisesta tulkinnasta (esim. mikroyritys) tai ympäristöjärjestelmää koskevien kriteerien mahdollisesta tulevasta sisällöstä minulla ei ole.

Lähtökohtaisesti ympäristöjärjestelmää koskeva säännös ei koskisi maanomistajaa, mutta koska jo marjojen keräämisen osalta ns. selvittäjä on muu kuin viljelijä, säännös ulottuisi selvittäjästä lähtien luomuketjua eteenpäin. Toisaalta ympäristövaikutusten kannalta ajateltuna merkittävien ympäristövaikutusten luulisi syntyvän raaka-ainetuotannossa (esim. suuret kotieläintuotantoyksiköt, vesiviljely) eikä pelkästään jalostuksessa, säännöksen soveltamisalan rajausta vaikuttaa hieman erikoiselta.

Uutuutena asetukseen otettaisiin säännökset siitä (artikla 32), ettei luonnonmukaisten tuotteidenliikkuvuutta voida rajoittaa toisessa jäsenvaltiossa, jos tuotteisiin on sovellettu valvontaa jossakin toisessa jäsenvaltiossa ja tuotteet täyttävät luomusasetuksessa säädetyt vaatimukset. Erityisesti kielletään suorittamasta muuta kuin ns. valvonta-asetuksen mukaista valvontaa ja toimenpiteitä. Tämä säännös osoittaa, että vaikka kyse on sinänsä unionin maatalouspolitiikkaan nojaavasta säädöksestä, sillä on liityntä myös sisämarkkinoiden luomiseen ja ylläpitämiseen. Tällainen uusi säännös voi kertoa myös sitä, että sisämarkkinoiden toiminnassa on saattanut olla tältä osin ongelmia. Tällainen selvä säännös toisaalta varmistaa sen, että Suomessa tuotetulla ja täällä valvotulla luomutuotteella on vapaa liikkuvuus Euroopan unionin sisämarkkinoilla.

⁹⁷ Komission ehdotus 2014/180, s. 7.

4.6 LUONNONMUKAISEN TUOTANNON KANSALLINEN SÄÄNTELY

Suomessa luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta säädetään sitä koskevassa laissa (294/2015, seur. LuomuVL). Sen lisäksi joistakin lähinnä teknisistä seikoista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa luonnonmukaisesta tuotannosta (454/2015).

LuomuVL 6.1 § 1 k:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (seur. ELY-keskus) valvoo luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tuotantoa ja kaupanpitämistä vähittäismyynissä. LuomuVL 5.2 §:n nojalla Elintarviketurvallisuusvirasto (seur. Evira) valvoo maataloustuotteiden pakkaamista, varastointia ja tukkukauppaa sekä luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valmistusta, valmistuttamista, varastointia ja tukkukauppaa, maataloustuotteiden pakkaamista, varastointia ja kaupanpitämistä vähittäismyynissä. ELY-keskus valvoo lain 6.1 § 2 k:n nojalla lisäksi maatilalla harjoitettua omien maataloustuotteiden käsittelyä vähäiseksi valmistukseksi katsottavalla tavalla. Valvonta perustuu LuomuVL 9 §:n mukaan Eviran laatimiin monivuotisiin ja vuosittaisiin valvontasuunnitelmiin. Evira toimii EU:n luomuasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena (LuomuVL 5.3 §).

Toimijan on tehtävä ilmoitus valvontajärjestelmään liittymisestä asianomaiselle valvontaviranomaiselle, eli Eviralle tai ELY -keskukseen (LuomuVL 18.1 §). Kun toimija on tarkastettu ensimmäisen kerran ja jos toiminta täyttää EU:n lainsäädännössä säädetty edellytykset, toimijalle annetaan LuomuVL 19.1 §:n nojalla asiakirjaselvitys (TL: "todistus") ja toimija liitetään luonnonmukaisen tuotannon rekisteriin, josta säädetään tarkemmin LuomuVL 24 §:ssä. Rekisteriä pitää Evira (LuomuVL 23 §). Rekisteriin merkitään muun ohella toimijan nimi, kiinteistötunnus, tuotantopaikat ja yksiköt, tieto toiminnasta ja tuotteista sekä maataloustuotannon osalta alueet, perus- ja kasvulohkot ja niiden pinta-ala sekä siirtymävaihe ja kesto. Asianomaisen valvontaviranomaisen eli Eviran tai ELY-keskuksen on tehtävä vuosittaisen valvontasuunnitelman mukaiset vuosittaiset tarkastukset (LuomuVL 21.1 §). Jos toiminta täyttää säädetty edellytykset, toimijalle annetaan LuomuVL 21.2 §:n nojalla asiakirjaselvitys (TL: "todistus")

Evira toimii valvontaviranomaisena. Varsinaisen valvontatoiminnan lisäksi se on laatinut laajoja ja yksityiskohtaisia ohjeita luonnonmukaisen tuotannon eri tuotantosuunnille, kuten kasvinviljelyyn⁹⁸, elintarviketuotantoon⁹⁹ ja

⁹⁸ Luonnonmukainen tuotanto 1, Yleiset ja kasvintuotannon ehdot. Eviran ohje 18219/5, 2015. Saatavilla osoitteesta www.evira.fi, > Yhteiset, > Luomu, > Luomun lomakkeet ja ohjeet.

⁹⁹ Luomutuotanto 3, Elintarviketuotannon ehdot. Eviran ohje 18222/4, 2016. Saatavilla osoitteesta www.evira.fi, > Yhteiset, > Luomu, > Luomun lomakkeet ja ohjeet.

keruutuotantoon¹⁰⁰. Koska nykyisen perustuslain mukaan säädöksenantovaltaa voidaan myöntää vain rajoitetusti valtioneuvostolle ja vielä rajoitetummin ministeriöille, Eviran ohjeissa ei ole kysymys oikeudellisesti sitovista säännöksistä. Tämä todetaan asianmukaisesti myös mainituissa ohjeissa. Sen sijaan ohjeiden merkitys on yleisessä neuvonnassa ja siinä, että ohjeet kuvaavat sellaisen tavan toimia, jota valvontaviranomainen pitää lainmukaisena. Se ei välttämättä ole ainoa lainmukainen tapa, mutta se on ainakin yksi lainmukainen. Lisäksi ohjeet kertovat siitä, kuinka valvontaviranomainen on tulkinut ja soveltanut EU:n sääntelyä. Näitä ohjeita täydentävät Eviran laatimat lukuisat lomakepohjat, joita voi käyttää viranomaisen kanssa asioidessa ja muutoinkin muistilistoina, ja joilla tarvittavat asiat dokumentoitua asianmukaisesti. Ohjeet myös konkretisoivat ja havainnollistavat lainsäädäntöä. Esimerkiksi luomukeruutuotannon poimintaohjeista selviää, että metsässä käytettävistä aineista sallittuja ovat mm. harmaorvakkasieni juurikäävän torjunnassa, monisärmiövirus mäntypistiäisten torjunnassa ja puuntuhka maanparannusaineena. Metsässä käytettävistä aineista kiellettyjä ovat mm. kemialliset lannoitteet, heinätorjunnassa käytettävät aineet, hirvien karkottamisessa käytettävät hajusteet ja urea juurikäävän torjunnassa.¹⁰¹ Oikeudellisesti sallittavuudesta säädetään komission toimeenpanoasetuksen liitteissä I ja II, mutta asiaan perehtymättömälle ne ovat osin vaikeaselkoisia.

Tämän selvityksen kohteena olevat metsäntuotteet (mahla, kuusen kerkät, pakuri) ovat sellaisia, että ne eivät ole kerättävissä jokamiehenoikeuden nojalla Suomessa. EU:n luomusäätelyn näkökulmasta tarkasteltuna oikeudellisesti oleellista ei ole se, millä tavoin kussakin jäsenvaltiossa metsän omistus- tai käyttöoikeudet on järjestetty. Sen sijaan oleellista on se, että toimijat ovat ilmoittautuneet valvontajärjestelmään ja heille on tehty alku- ja määräaikaiset tuotantotarkastukset, tuotteet on tuotettu tuotantosääntöjen mukaisesti ja tuotteet ovat jäljitettävissä. Tämän vuoksi esimerkiksi keruutuotantoa koskevista ohjeista löytyviä ideoita ja innovaatioita voidaan hyödyntää myös niiden keruutuotteiden osalta, jotka eivät kuulu Suomessa jokamiehenoikeuden piiriin. Keruutuoteohjeet osoittavat, että erilaisia liiketoimintatapoja ja tuotantoketjuja voidaan käyttää luonnonmukaista tuotantoa koskevan sääntelyn sisällä. Tällaisia mielenkiintoisia lainmukaisia ideoita ovat mielestäni esimerkiksi selvittäjän tehtävät ja asema luomuvalvontajärjestelmässä taikka maanomistajien ja poimijoiden sitoutuminen järjestelmään kuitenkin kuulumatta varsinaiseen luomuvalvontajärjestelmään.

Eviran ohjeiden mukaan keruualueen voi liittää luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään joko alueen omistaja tai ns. keruualueen selvittäjä. Selvittäjää voidaan käyttää silloin, kun maanomistaja ei ole halukas itse liittämään omistamiaan alueita luomuvalvontajärjestelmään, mutta hän on muutoin halukas luovuttamaan

¹⁰⁰ Luonnonmukaisen tuotannon ohjeet 5, Keruutuotanto. Eviran ohje 18221/1, 2009. Saatavilla osoitteesta www.evira.fi, > Yhteiset, > Luomu, > Luomun lomakkeet ja ohjeet.

¹⁰¹ Keruutuotanto 2009, s. 44, Luomukeruutuotteiden poimintaohjeet.

omistamansa alueen luonnonmukaiseen tuotantoon.¹⁰² Ymmärrän hyvin, että maanomistaja saattaa olla esimerkiksi haluton tekemään asiaan liittyviä paperitöitä ja ottamaan niistä selkoa. Selvittäjä tekee tällöin maanomistajan kanssa (tai jos esimerkiksi metsänhoitoyhdistys hoitaa valtakirjalla maanomistajan metsiä niin yhdistyksen kanssa) sopimuksen luomutuotanto-ohjeiden noudattamisesta keruualueella ja keruualueiden liittämistä valvontajärjestelmään. Selvittäjä laatii kartat ja liittää alueen valvontajärjestelmään. Selvittäjä laatii myös luomusuunnitelman. Selvittäjän on annettava luotettava selvitys siitä, että keruualueella ei ole viimeisen kolmen vuoden aikana käytetty muita kuin lainmukaisia tuotantopanoksia (lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita). Lisäksi tämän on selvitettävä, miten nämä tiedot pidetään vuosittain ajan tasalla. Selvittäjän on myös toimitettava maanomistajan (tai tämän edustajan) kirjallinen sitoumus siitä, että keruualueella käytetään vain sallittuja tuotantopanoksia. Luomukeruualueet tarkistetaan samaan tapaan kuin maatilatkin. Tarkastuksissa voidaan ottaa tarvittaessa maaperä- tai kasvustonäytteitä. Koska keruutuotanto ei saa vaikuttaa kerättävän elinympäristön tasapainoon tai vaarantaa lajin säilymistä, tarvittaessa pyydetään tästä ympäristöviranomaisen lausunto.¹⁰³ Selvittäjä laatii luomusuunnitelman. Selvittäjä vastaa myös vuosittaisesta tiedottamisesta eri osapuolille luomutuotannon vaatimuksista.

Keruutuotteiden poimijoiden ei tarvitse liittyä luomuvalvontaan. Heidän on kuitenkin sitouduttava kirjallisesti vuosittain ennen keruun aloittamista luomupoimintaohjeiden noudattamiseen. Poimijat saavat myydä keräämiään tuotteita vain valvontajärjestelmään kuuluvalla ostajalle. Poimijoiden on ilmoitettava tuotteita ostajalle toimittaessaan miltä keruualueelta tuotteet on kerätty.¹⁰⁴

Selvittäjä-mallia voitaisiin käyttää myös mahlan, pakurin ja kuusenkerkkien keräykseen liittyen. Selvittäjä etsisi niiden tuotantoon sopivat metsiköt, sopisi maanomistajan kanssa niiden käyttämisestä kyseisen raaka-aineen tuotantoon ja saisi maanomistajalta kirjallisen sitoumuksen luomun tuotantoehtojen noudattamiseen. Selvittäjä myös sopisi tietojen pitämisestä ajan tasalla. Selvittäjä liittäisi kyseiset metsiköt luomuvalvontajärjestelmään. Hän myös laatisi luomusuunnitelman luomutuotannon toteutuksesta ja sitoutuisi noudattamaan luonnonmukaisen tuotannon vaatimuksia.

Yksi vaihtoehto tämän jälkeen on, että luomuvalvontajärjestelmään kuuluva ostaja tekisi tämän jälkeen maanomistajan kanssa useampivuotisen sopimuksen (käyttöoikeus- ja kauppasopimuksen) tietyn metsikön käyttämisestä esim. mahlan tai pakurin tuotantoon. Ostaja huolehtisi esimerkiksi mahlankeruulaitteistojen asentamisesta metsikköön ja itse keräämisestä. Toisessa metsikössä ostaja voisi ympätä pakurikäppää koivuihin ja huolehtia pakurin korjuusta myöhemmin. Jotta selvittäjällä olisi taloudellista intressiä selvitystyöhön, hänellä tulisi luonnollisesti

¹⁰² Keruutuotanto 2009, s. 6.

¹⁰³ Keruutuotanto 2009, s. 6-7.

¹⁰⁴ Keruutuotanto 2009, s. 7.

olla ennakkotieto ostajalta siitä, kuinka paljon tietynlaisia metsiköitä tarvitaan ja miltä alueelta. Mikään ei estä luonnollisesti sitä, että selvittäjä olisi samalla myös ostaja.

Jos selvittäjä on liittänyt kuusen kerkkien keruuseen käytettävät alueet luomuvalvontajärjestelmään, kuusen kerkkiä ostava yritys puolestaan voisi käyttää poimijoita keräystyöhön niiltä alueilta, joille hän on ostanut keräysoikeuden tietynksi kevääksi. Toinen vaihtoehto on, että poimija toimii ensimmäisen vaiheen ostajana. Tällöin hänen tulisi kuitenkin oman tulkintani mukaan liittyä luomuvalvontajärjestelmään.

Mikään ei luonnollisesti estä esimerkiksi sitä, että maanomistaja itse liittää metsäalueensa luomuvalvontajärjestelmään, itse ymppää (tai ymppäyttää) pakurikäppää koivuihinsa, korjaa sadon itse myöhemmin ja myy kerätyt pakurit eteenpäin.

On huomattava, että omalla tilalla tuotettujen omien tuotteiden kauppakunnostus (esim. putsaus) on osa maataloustuotantoa. Tilan omien tuotteiden alhaisen jalostusasteen valmistustoiminta (esim. sienten ryöppäys) on oma tuotantosuuntansa ja siitä tulee tehdä oma ilmoituksensa valvontajärjestelmään. Näiden kummankin valvonta kuuluu ELY -keskukselle. Alhaista jalostusastetta merkittävämpi jalostustoiminta tai muualta ostettujen raaka-aineiden jalostustoiminta on sen sijaan jalostettujen elintarvikkeiden tuotantoa ja sen valvonta kuuluu Eviralle.

Vaikka uudessa luomuasetuksessa ryhmäsertifiointi (toimijaryhmä) koskisi tulkintani mukaan vain maatalousmaata omistavia tiloja, yllä kuvattu suomalainen selvittäjä-malli mahdollistaa samantapaisia etuja kuin se.

Suomessa maatalous ja metsätalous poikkeavat toisistaan. Puukaupoista suurin osa tehdään pystykaupalla, eikä maanomistaja itse huolehdi puuston hakkuusta. Metsänhoitotöistä osa tai kaikki teetetään ulkopuolisella toimijalla. Metsänomistajarakenne on muuttunut ja harva asuu itse metsätilalla. Maataloudessa tilanne on toinen, maanomistaja on usein aktiivinen toimija tilalla ja hän myy itse korjaamansa sadon. Kun ottaa huomioon tämän eron maa- ja metsätalouden välillä, niin voi olettaa, että uusien ei-puuaineisten tuotteiden tuotanto- ja korjuumallit saattavat tulla muistuttamaan enemmän metsätaloudessa kuin maataloudessa käytettyjä. Vastaavasti luomuvalvontajärjestelmä tulee muotoutumaan erilaiseksi muistuttaen enemmän keruutuotantoa kuin kasvintuotantoa.

5 LOPUKSI

Suoritettu analyysi osoittaa, että ei-puuaineisten raaka-aineiden tuotantoon ja niistä valmistettavien tuotteiden jalostukseen sekä myyntiin ja markkinointiin kohdistuu runsaasti elintarvikeoikeudellista sääntelyä. Kokonaisuutena tarkastellen tämä sääntely on määrältään runsasta ja paikoittain yksityiskohtaista. Sen painopiste on myös selkeästi Euroopan unionin oikeudessa. Metsäalan toimijan näkökulmasta keskeinen havainto on se, että elintarvikesääntely tulee mukaan myös ns. metsäpäähän. Ei-puuaineisten raaka-aineiden tuotantopaikka kuten metsikkö muotoutuukin oikeudellisesti elintarvikkeen alkutuotantopaikaksi, johon kohdistuu mm. elintarvikehygieniaan ja elintarvikkeen jäljitettävyyteen liittyviä oikeudellisia vaatimuksia. Jos halutaan tuottaa luomuelintarvikkeita, se tuo mukanaan oman sääntelylisänsä.

Analyysin taustana olleiden ei-puuaineisten raaka-aineiden (koivun mahla, kuusen kerkät ja pakuri) näkökulmasta yhdeksi keskeiseksi rajanvedoksi nousee tulkinnallinen kysymys siitä, milloin kyse on luonnonvaraisen tuotteen keräämisestä ja milloin viljelystä. Tämä kysymys nousee esiin myös muiden mahdollisten ei-puuaineisten raaka-aineiden, kuten puoliviljeltyjen ruokasienten yhteydessä.

Koska Euroopan unionin tavoitteena on luonnonmukaisen tuotannon edistäminen, ja koska siihen on myös kotimaassa kiinnostusta, olisi tärkeää myös kehittää unionin tulevan uuden luomusääntelyn mukainen suomalainen malli näiden ei-puuaineisten raaka-aineiden tuottamiseen.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Anttila, Jukka: Maataloustuotteiden suojatut alkuperänimitykset Euroopan unionissa, Ympäristöjuridiikka 2-3/2016, s. 81-94.

Hollo, Erkki, J.: Elintarvikeoikeus, Johdatus elintarvikesääntelyn perusteisiin, Helsinki 2008.

Lepistö, Outi: Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkotoimimenettelyssä, Helsinki 2008.

Lähtenmäki, Anu: Elintarviketurvallisuus, EU-lainsäädännön puitteet, 2004.

Lähtenmäki-Uutela, Anu: Elintarviketurvallisuus. 1. uudistettu painos, 2007.

Lähtenmäki-Uutela, Anu: Foodstuffs and Medicines as Legal Categories in the EU and China, 2009.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. uudistettu laitos. Helsinki 2010.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Liettua 2016.

EUROOPAN UNIONIN SÄÄDÖKSET:

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 258/1997 uusielintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista, ns. uusielintarvikeasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/83/EY ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä, ns. lääkedirektiivi

Neuvoston direktiivi 2001/110/EY hunajasta

Neuvoston direktiivi 2001/112/EY elintarvikkeena käytettävistä hedelmätäysmehuista ja tietyistä vastaavista valmisteista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä, ns. yleinen elintarvikeasetus

Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2002/46/EY ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 726/2004 ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön lupa- ja valvontamenettelyistä ja Euroopan lääkeviraston perustamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 852/2004 elintarvikehygieniasta, ns. yleinen elintarvikehygienia-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 853/2004 eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöksistä

Euroopan parlamentin neuvoston asetus (EY) 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta, ns. valvonta-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 396/2005 torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla (sekä neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1924/2006 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä, ns. väiteasetus

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1925/2006 vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin, ns. täydentämisasetus

Komission asetus 1974/2006 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä

Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus (EY) 834/2007 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta, ns. luomuasetus.

Euroopan yhteisön komission asetus (EY) 889/2008 luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta.

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1332/2008 elintarvike-entsyymeistä, ns. entsyymiasetus

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1333/2008-elintarvikelisiä aineista, ns. lisäaineasetus

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) 1334/2008 elintarvikkeissa käytettävistä aromeista ja tietyistä ainesosista, joilla on aromaattisia ominaisuuksia, ns. aromiasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/32/EY elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien valmistamisessa käytettäviä uuttoliuottimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, jolla voi olla merkitystä esimerkiksi kuusenkerkkien uuttamisen yhteydessä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1107/2009 kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414 kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/91/EU elintarvike-erän tunnistamismerkinnöistä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1169/2011 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) 1924/2006 ja (EY) 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) 608/2004 kumoamisesta, ns. elintarviketietoasetus

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 609/2013 imeväisille ja pikkulapsille tarkoitetuista ruoista, erityisiin lääkinällisiin tarkoituksiin tarkoitetuista elintarvikkeista ja painonhallintaan tarkoitetuista ruokavalion korvikkeista (ym.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1307/2013 yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suorja tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) 73/2009 kumoamisesta

Komission täytäntöönpanoasetus (EY) 1321/2013 sellaisenaan elintarvikkeissa tai niiden pinnalla ja/tai savuaromien valmistuksessa käytettäviä sallittuja savuaromien primaarituotteita koskevan unionin luettelon laatimisesta, ns. savuaromiasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2283/2015 uusielintarvikkeista, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1169/2011 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 258/1997 ja komission asetuksen (EY) 1852/2001 kumoamisesta, ns. uusi uusielintarvikeasetus

KANSALLISET SÄÄDÖKSET:

elintarvikelaki (23/2006)

laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta (294/2015)

lääkelaki (395/1987)

Lääkealan turvallisuus ja kehittämiskeskukseen päätös lääkeluettelosta (201/2016)
maa-aineslaki (555/1981)

maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta (1368/2011) ns. alkutuotantoasetus

maa- ja metsätalousministeriön asetus elintarviketietojen antamisesta kuluttajille (834/2014)

maa- ja metsätalousministeriön asetus eräitä elintarvikkeita koskevista vaatimuksista (264/2012)

maa- ja metsätalousministeriön asetus hedelmämehuista ja tietyistä vastaavista valmisteista (1054/2010)

maa- ja metsätalousministeriön asetus hunajasta (392/2015)

maa- ja metsätalousministeriön asetus ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta (1367/2011), ns. elintarvikehuoneistoasetus

maa- ja metsätalousministeriön asetus laitosten elintarvikehygieniasta (795/2014), ns. laitosasetus

maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesta tuotannosta (454/2015)

maa- ja metsätalousministeriön asetus ravintolisistä (78/2010)

maa- ja metsätalousministeriön asetus uusielintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 258/97 edellyttämistä kansallisista järjestelyistä (149/2012)

maa- ja metsätalousministeriön asetus valmistuksen apuaineista elintarvikkeissa (1020/2011)

maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

metsälaki (1093/1996)

terveydensuojelulaki (763/1994)

valtioneuvoston asetus eräistä elintarviketurvallisuusriskeiltään vähäisistä toiminnoista (1258/2011)

vesilaki (587/2011)

ympäristönsuojelulain (527/2014)

LAINSÄÄDÄNTÖÖN LIITTYVÄT OHJEET YM.:

Elintarviketieto-opas elintarvikevalvojille ja elintarvikealan toimijoille. (Eviran ohje 17068/1, 12/2014.)

Eviran ohje ilmoitettujen elintarvikehuoneistojen elintarvikehygieniasta. (Eviran ohje 16025/4, käyttöön otto 20.8.2015.)

Guidance on the implementation of articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) No 178/2002 on General Food Law. Conclusions of the Standing committee on the food chain and animal health, 26.1.2010, seur. Tulkintaohje 2010.

HE 293/2010 vp, s. 35. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elintarvikelain sekä eläinlääkintähuoltolain 15 ja 23 §:n muuttamisesta.

Komission ehdotus 24.3.2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta, luonnonmukaisten tuotteiden merkinnöistä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) XXX/XXX (virallista valvontaa koskeva asetus) muuttamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 kumoamisesta (COM 0180/2014).

Luomutuotanto 3. Elintarviketuotannon ehdot. (Eviran ohje 18222/4, 2016.)

Luonnonmukainen tuotanto 1. Yleiset ja kasvintuotannon ehdot. (Eviran ohje 18219/5, 2015.)

Luonnonmukaisen tuotannon ohjeet 5. Keruutuotanto. (Eviran ohje 18221/1, 2009.)

Ravintolisäopas elintarvikevalvojille ja elintarvikealan toimijoille. (Eviran ohje 17012/5, käyttöönotto 25.1.2016.)

Ravitsemus- ja terveysväiteopas elintarvikevalvojille

Tero Laakso

UUDET METSIEN EI-PUUAINEISET RAAKA- AINEET JA SUOMEN FSC-STANDARDI

NYKYTILAN ANALYSOINTI JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

ALKUSANAT

Käsillä oleva selvitys on yksi kolmesta loppuraporttistani Innovaatorahoituskeskus Tekesin rahoittamalle LUMO-INKA (Luonnontuotteista uutta liiketoimintaa) -hankkeelle. Analysoin tässä raportissa FSC-metsäsertifioinnin merkitystä ja mahdollisia kehittämistarpeita uusien ei-puuaineisten raaka-aineiden tuottamisen näkökulmasta. Tämän raportin rinnalla, mutta erillisessä raportissa, olen analysoinut voimassa olevaa ympäristölainsäädäntöä näiden raaka-aineiden näkökulmasta. Aikaisemmin on jo valmistunut Euroopan unionin ja kansallista elintarvikelainsäädäntöä koskenut raporttini.

Tämän raportin käsikirjoituksen ovat lukeneet Jukka Tikkanen ja Matti Vaara Itä-Suomen yliopistosta. Kiitän heistä saamistani kysymyksistä ja kommenteista. Metsäasiantuntija Eveliina Puhakka on FSC Suomesta - Vastuullisen metsänhoidon yhdistys ry:stä esittänyt yleisellä tasolla pohdintoja FSC-sertifiointiin ja uusien metsätuotteiden tuottamiseen liittyen sekä kommentoinut omia tulkintojani. Kiitän häntä näistä pohdinnoista. Saamastani palautteesta huolimatta vastaan luonnollisesti itse tekstistäni tässä raportissa.

Tutkimusjohtaja Jukka Tikkasta Itä-Suomen yliopiston metsätieteiden osastolta sekä tutkijatohtori Hilikka Heinosta oikeustieteiden laitokselta kiitän mahdollisuudesta työskennellä tämän tuoreen näkökulman parissa.

Parolassa Kalevalan päivänä 2017,

Tero Laakso

SISÄLLYS

ALKUSANAT	113
1 SELVITYKSEN KOHDE JA KYSYMYKSEN ASETTELU	115
2 FCS-TANDARDIN ANALYYSI.....	118
2.1 Yleisempiä näkökohtia	118
2.2 Periaate 5: Metsistä saatavat hyödyt	120
2.3 Periaate 6: Ympäristövaikutukset.....	125
2.4 Periaate 9: Suojeluarvoltaan merkittävien metsien ylläpito.....	144
3 YHTEENVETOA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA.....	146

1 SELVITYKSEN KOHDE JA KYSYMYKSEN ASETTELU

Innovaatiorahoituskeskus Tekesin rahoittamassa LUMO-INKA (Luonnontuotteista uutta liiketoimintaa) -hankkeessa tehtävänäni oli laatia erillisselvitys metsien käyttöä sääntelevistä oikeudellis-hallinnollisista ohjauskeinoista ja niiden kehittämistarpeista uusien ei-puuaineisten tuotteiden näkökulmasta. Yhtenä osuutena tässä kokonaisuudessa oli arvioida, *millä tavalla voimassa oleva FSC -standardi mahdollisesti ohjaa näiden metsästä saatavien luonnontuotteiden tuotantoa* (kasvatusta ja korjuuta) ja *liittykö standardiin näiden luonnontuotteiden tuotannon näkökulmasta kehittämistarpeita*.

LUMO-INKA -hankkeessa keskityttiin jokamiehen oikeuksien ulkopuolelle jääviin luonnontuotteisiin. Tässä nyt tehtävässä selvityksessä tarkastelun pohjana olevat luonnontuotteet olivat männyn ja kuusen pihka, kuusen kerkät, koivujen mahla, pakurikäävän (*Inonotus obliquus*) aikaansaamat pakurit sekä kunttia. Mainitut luonnontuotteet liittyvät elintarvikkeiden, ravintolisien ja lääkkeiden valmistamiseen, kunttia viherrakentamiseen.

Näiden luonnontuotteiden tuotantoa (kasvatusta ja korjuuta) voidaan lyhyesti kuvata seuraavasti:

* Pihkaa valutetaan kasvavista puista voilemmalla runkoihin kalanruotokuvioita tai aisaamalla. Pihka kerätään kaapimalla tai suoraan keräysastioihin.

* Nuoria kuusen kerkkiä kerätään käsin keräysastioihin.

* Koivun mahlaa kerätään yleensä viljavan kasvupaikan varttuneista istutuskoivikoista, joihin on rakennettu erityinen keruuputkistojärjestelmä.

* Pakurikäpää lahottaa yleensä koivuja. Pakurikäpää voidaan ”ympätä” koivuihin kasvamaan ja vuosien päästä syntynyt pakuri irrotetaan esim. kirveellä rungosta.

* Kunttaa eli kasvillisuuden peittämää metsänpohjaa kerätään rullille viherrakentamista varten harvapuustoisista, päätehakkuukäisistä männiköistä (parhaita mustikkaa kasvavat tuoreet kankaat).

Tässä tehtävä analyysi perustui sille oletukselle, että tarkasteltavien luonnontuotteiden tuotannossa (kuten mahlan tuotannossa) ei käytetä lannoitteita tai kastelua, eikä torjunta-aineita.

Lisäksi lähdin siitä olettamasta, että kuntan nosto rinnastuu vaikutustensa perusteella maanmuokkaukseen (mutta ei ole niin voimakas toimenpide kuin esimerkiksi kantojen nosto uudistusalalta). Lähin vertailukohta voisi olla laikutus. Jos kuntan noston ympäristövaikutuksista, kuten vesistövaikutuksista, julkaistaan tutkimustuloksia, ne tulee ottaa jatkossa huomioon.

Selvityksen kohteena oli Suomen FSC-standardi 12.5.2011, josta käytin suomenkielistä versiota. Koska tämän standardin kansallinen päivitystyö on käynnistynyt, tämän selvityksen tulokset eivät välttämättä ole sovellettavissa mahdollisen uuden standardin voimassaoloaikana ainakaan kokonaisuudessaan.

Tekemäni selvitystyön tavoitteena on analysoida FSC-standardia ympäristölliseltä kannalta. Selvitykseni kohteena on siten metsien käytön ympäristöllinen ohjaus (esim. vero-oikeudelliset tai työoikeudelliset kysymykset jätetään ulkopuolelle). Tästä näkökulmasta olennaisempia ovat standardin periaatteet 5, 6 ja 9 ja rajaan tarkasteluni niihin. Koska näihin periaatteisiin kuuluvilla kaikilla kriteereillä ja indikaattoreilla (alakriteereillä) ei ole välitöntä merkitystä tarkastelemieni luonnontuotteiden tuotannon kanssa (esim. indikaattorit 6.6 - 6.9 torjunta-aineet, jätteet, vierasperäiset lajit, biologinen torjunta), en ole lausunut näissä tapauksissa niistä mitään tässä selvityksessä. Metsän olen ymmärtänyt tässä lähtökohtaisesti laajasti kattaen paitsi kivennäismaiden metsät, myös turvekankaat ja suot. Puuton avosuokin on tässä selvityksessä metsää.

Tämä selvitys on kirjoitettu sillä tavoin, että kaikkia periaatteita, kriteerejä ja alakriteerejä (indikaattoreita) en ole kirjoittanut uudelleen auki, vaan viittaa niihin lyhyesti esimerkiksi kriteerin numerolla. Selvitystä lukiessa on siten hyvä pitää rinnalla Suomen FSC-standardia.¹⁰⁵ Omat näkemykseni olen erottanut edeltävästä kriteeristä aina ensimmäisen kappaleessa nimikirjaimillani. Esitys on paikoin luettelomainen, mutta tarkoituksena on ollut käydä systemaattisesti läpi analyysin kohteena olleet kriteerit.

Konkreettisessa sertifiointitilanteessa auditoiva yritys arvioi, onko sertifiointistandardin periaatteita ja kriteerejä noudatettu. Tässä selvityksessä arvioidaan *yleisellä tasolla* sitä, millä tavoin standardia mahdollisesti sovellettaisiin näiden luonnontuotteiden tuotannon yhteydessä tai millä tavoin FSC -standardi muutoin tulee ottaa huomioon niiden tuotannossa. FSC-standardin mukaan periaatteet, kriteerit ja indikaattorit ovat luonteeltaan normatiivisia. Tässä suhteessa ne muistuttavat oikeudellisia säännöksiä. Niihin liittyy myös se yhteinen piirre, että kirjoitetut ilmaukset ovat aina tulkinnanvaraisia. Näitä normatiivisia lauseita joudutaan myös toisinaan soveltamaan tilanteisiin, joita ei standardia kirjoitettaessa ole otettu tai ei ole voitu ottaa huomioon. Oikeudellinen tulkinta ja soveltaminen sekä sertifiointistandardin tulkinta ja soveltaminen ovat yhteisistä piirteistään huolimatta kuitenkin kaksi eri asiaa.

Metsäsertifiointia koskevan standardin tulkintaan ja soveltamiseen liittyy esimerkiksi se tärkeä lähtökohtainen kysymys, tulkitaanko standardia, sen periaatteita ja kriteerejä, tiukasti niiden sanamuotoon tukeutuen, vai tulkitaanko standardia enemmän periaatteiden ja kriteerien tarkoituksesta ja tavoitteista käsin. Esimerkiksi kuntan nostaminen on asia, jota FSC -standardia laadittaessa ei ole pystytty ottamaan huomioon, koska standardin laadintahetkellä nostaminen ei ollut

¹⁰⁵ Suomen FSC-standardi on ladattavissa osoitteessa: www.fi.fsc.org > Asiakirjat > Metsänhoidon standardi, käyty viimeksi 21.2.2017.

yleistä. Kun esimerkiksi kriteerin 6.2.9 mukaan metsänomistaja käyttää suojavaikuttajia ojituksessa, maanmuokkauksessa ja avohakkuussa varmistaakseen, että ei heikennä... .. veden laatua, niin kirjaimellisesti tulkiten suojavaikuttajia ei edellytetä nostettaessa kuntaa, vaikka vaikutukset oletettavasti voivat olla saman tyyppisiä kuin maanmuokkauksessa laikuttamalla. Sen sijaan kriteerin tavoitteet voisivat puoltaa toisen sisältöistä tulkintaa nostettaessa kuntaa välittömästi ennen uudistushakkuuta.

Nyt tehty selvitys on laadittu yksinomaan analysoimalla standardia. Käytännössä samaan kohteeseen tai toimenpiteeseen voi kohdistua myös oikeudellista sääntelyä. Vapaaehtoisella standardilla ei voida muuttaa tätä oikeudellista sääntelyä. Tämän vuoksi käytännön toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa voimassa oleva oikeudellinen sääntely tulee aina lisäksi ottaa huomioon.

Pyysin analyysiä varten kommentteja FSC Suomelta - Vastuullisen metsänhoidon yhdistys ry:ltä. Yhdistyksen metsäasiantuntija *Eveliina Puhakka* esitti pohdintoja FSC-standardin kriteerien ja indikaattoreiden mahdollisesta merkityksestä uudenlaisten toimintamuotojen osalta ja valotti standardin tulkintaa ja soveltamista yleisellä tasolla. Nämä kommentit tulee ymmärtää tässä yhteydessä puheenvuoroksi ja pohdinnaksi uusien luonnontuotteiden tuottamiseen liittyen, ei minkään organisaation viralliseksi kannaksi. Olen esittänyt nämä kommentit tässä raportissa sisennetyissä kappaleissa.

FSC:n lisäksi PEFC-järjestelmä on toinen Suomen alueella käytössä oleva metsäsertifiointijärjestelmä. Tutkimusekonomisista syistä ja toteuttamissuunnitelmaan viitaten Suomessa käytössä olevaa PEFC-standardia ei voitu ottaa FSC-standardin lisäksi toiseksi analyysin kohteeksi tässä selvityksessä. FSC-standardi ja sen analyysi toimii yleisempänäkin esimerkkinä siitä, millaisia kysymyksiä ja mahdollisia haasteita uusien luonnontuotteiden tuottamiseen voi liittyä.

Tämän selvitystyön tarkoituksena on myös tuottaa kehittämissuhteita. Tätä selvitystyötä tehtäessä kävi ilmi, että Suomen FSC-standardin päivitystyö on parhaillaan vireillä. Tämän vuoksi tämän selvitystyön tuore näkökulma ja tehdyt kehittämissuhteet voidaan toivoakseni ottaa myös tässä käytännön kehittämistyössä huomioon.

2 FSC-STANDARDIN ANALYYSI

2.1 YLEISIMPIÄ NÄKÖKOHTIA

FSC-standardin analyysini perustuu lähtökohdalle, että FSC-standardia sovelletaan sertifioidun alueen metsien hoitoon ja käyttöön riippumatta siitä, mitä luonnontuotteita (metsätuotteita) kyseisellä metsäalueella tuotetaan. Standardin soveltaminen olisi siten riippumatonta siitä tarkoituksesta, mihin tavoitteeseen metsässä tehtävillä toimenpiteillä pyritään. FSC-standardia sovellettaisiin näin ollen riippumatta siitä, onko alueella tarkoitus tuottaa esim. raakapuuta, pihkaa, mahlaa, pakuria, jäkälää, kummaa, marjoja, sieniä tai riistaa. Samoin standardi tulisi sovellettavaksi tuottaessa palveluja, kuten käytettäessä aluetta virkistykseen. Toinen lähtökohtani on, että standardia sovelletaan riippumatta siitä, liittyykö toimenpide tuotteiden tai palvelujen tuottamiseen taikka esimerkiksi vesien suojeluun tai monimuotoisuuden säilyttämiseen ja edistämiseen. Tämä lähtökohta näkyy mielestäni esimerkiksi periaatteessa 5. Standardissa tarkoitettu metsätalous (esim. periaate 6) käsittää siten kaikkien luonnontuotteiden (raakapuu, pakuri jne.) ja palvelujen (esim. virkistys) tuottamisen, sekä muun ohella vesiensuojelutoimenpiteet ja monimuotoisuuden säilyttämisen ja edistämisen.

Sen sijaan jos kohteen maankäyttömuoto muuttuu toiseksi, standardi ei tulisi enää sovellettavaksi kyseisellä alueella. Näin siitä huolimatta, että kyseisellä alueella kasvaisi edelleen biologisessa mielessä metsää (esim. asuntoon liittyvä piha-alue).

Puhakan mukaan idea on periaatteessa yllä kuvattu. Metsäsertifiointi liittyy kuitenkin yleensä aina tilanteeseen, jossa tuotetaan jotakin tuotetta, joka halutaan FSC-sertifioida. Hänen mukaansa maailmalla on tuotettu paljonkin muita kuin puuaineesta tuotettuja, FSC-sertifioituja tuotteita (ns. NTFP eli non-timber forest products). Esimerkiksi vaahterasiirappia, kumia tai korkkia voidaan markkinoida FSC-tuotteena. Sen sijaan palveluiden alkuperä/tuotantoketju on hyvin erilainen, vaikka palveluistakin voidaan rakentaa tuote.

Maaomistaja vastaa siitä, millä tavoin hänen omistamissaan metsissä toimitaan. Auditoinnissa todennetaan, onko toimittu standardin mukaisesti, ja voidaanko sertifikaatti myöntää/säilyttää. Tämän vuoksi jos maanomistaja luovuttaa oikeuden ei-puuaineisten tuotteiden tuottamiseen tai korjuuseen toiselle henkilölle, hänen kannattaa sopimuksin varmistaa, että tämä toinen osapuoli toimii osaltaan FSC-standardin mukaisesti. Näin riippumatta siitä, onko kyseisestä ei-puuaineisesta raaka-aineesta valmistettu tuote tarkoitus markkinoida FSC-merkillä vai ei. Samalla tavalla maanomistajan kannattaa toimia luovuttaessaan omistamiaan alueita palvelujen tuottamista varten, vaikka itse palvelua ei sertifioidakaan.

Standardi jakautuu periaatteisiin (X), kriteereihin (X.X) ja indikaattoreihin (X.X.X). Lisäksi indikaattorin numeron perässä voi olla kirjan. Kirjan S tarkoittaa, että indikaattoria sovelletaan kaikkiin metsänomistajaryhmiin, myös pienmetsänomistajiin. Kirjaimet S.B. tarkoittavat, että indikaattoria sovelletaan vain pienmetsänomistajiin (alle 500 ha metsää). Jos kirjainta ei ole, indikaattoria sovelletaan vain suuriin metsänomistajiin.¹⁰⁶

Tässä analyysissä en ole erotellut eri metsänomistajaryhmiä, vaan olen keskittynyt standardin sisältöön. Viitatessani standardiin olen kuitenkin kyseiset kirjaimet säilyttänyt. Standardi ei kuitenkaan itse sisäisissä viittauksissaan näytä käyttävän näitä kirjaimia, vaan viittaus tapahtuu pelkällä numerolla.

Standardin oman terminologian mukaan indikaattoreiksi nimitetään kolminumeroisia tai nelinumeroisia osuuksia standardissa erotuksena kaksinumeroisista kriteereistä ja yksinumeroisista periaatteista. Tässä analyysissä en käytä indikaattorin käsitettä, vaan käytän tässä yhteydessä alakriteerin käsitettä. Nämä alakriteerit täsmentävät kriteerejä ja periaatteita ja ovat vastaavalla tavalla normatiivisia kuin kriteerit ja periaatteetkin. Alakriteerit on myös useimmissa tapauksissa kirjoitettu vastaavalla tavalla normatiivisiksi lauseiksi kuin varsinaiset kriteeritkin, eikä niissä käytännössä ole esim. pelkkiä numeerisia raja-arvoja tai vastaavia. Luonteeltaan ne ovat siten hyvin kriteerien kaltaisia. Alakriteeri nimitys kuvaa siten mielestäni niiden luonnetta paremmin kuin indikaattori nimitys.

¹⁰⁶ Suomen FSC-standardi 2011, s. 14.

2.2 PERIAATE 5: METSISTÄ SAATAVAT HYÖDYT

Periaate 5:n mukaan metsätalouden toimien on tuettava metsän monien tuotteiden ja palvelujen tehokasta käyttöä taloudellisen kannattavuuden sekä erilaisten ympäristöön liittyvien ja yhteiskunnallisten hyötyjen varmistamiseksi.

Uusien luonnontuotteiden tuottaminen on tässä periaatteessa mainittua metsien monien tuotteiden tuottamista. Metsän tarjoamat tuotteet ja palvelut ymmärretään standardissa muunakin kuin raakapuuna. Metsätalouden toimien tulee vastaavasti tuettava näiden luonnontuotteiden tuottamista

Standardin taustatekijöissä Suomen metsätalouden yleiskuvauksen yhteydessä mainitaan metsien monikäyttö ja rinnakkaistuotteet.¹⁰⁷ Suomessa on ajateltu, että metsät ovat monikäyttömetsiä, joita käytetään samanaikaisesti useampaan eri tarkoitukseen. Eri käyttötarkoitusten painoarvo voi vaihdella eri kohteilla. Rinnakkaistuotteen käsite kuvaa sitä, että samanaikaisesti tuotetaan samallakin kohteella useita eri tuotteita.

Standardin periaatteessa 5 mainittu metsän monien tuotteiden ja palvelujen *tehokas* käyttö voisi tarkoittaa juuri sitä, että samanaikaisesti tuotetaan samallakin kohteella useita tuotteita tai palveluja, eli tuotanto on tässä mielessä tehokasta. Tehokas käyttö voi myös tarkoittaa ylipäättään metsien käyttöä muuhun kuin yhden tuotteen, kuten raakapuun, tuottamiseen.

Metsän monien tuotteiden ja palvelujen tehokkaalla käytöllä pyritään periaatteen mukaan varmistamaan muun ohella (metsätalouden) taloudellinen kannattavuus. Tämä kannattavuus voi liittyä esimerkiksi siihen, että samanaikaisesti samallakin alueella tuotetaan useita tuotteita ja palveluja, joista saadaan tuloja. Kannattavuus voinee parantua myös siksi, että metsätaloudessa ei olla riippuvaisia yhden tuotteen markkinoista ja mahdollisista hinnanheilahteluista. Edelleen kannattavuus voi parantua sitä kautta, että kohteella saadaan tuotettua edes yhtä tuotetta, josta on mahdollista saada tuloja. Esimerkiksi joillakin alueilla pienehköjä erää koivukuitupuuta voi olla vaikea saada kaupaksi, ja korkeintaan polttopuiksi. Jos tällaisella kohteella voidaan tuottaa esimerkiksi kaupaksi menevää ja kohtuullisesti tuloja tuottavaa pakuria, tämä parantaa kannattavuutta. Jotkin kohteet voivat myös olla raakapuun tuotoksen ja taloudellisen tuoton kannalta heikkotuottoisia (esim. hieskoivikot). Niillä parempi taloudellinen tulos voidaan mahdollisesti saavuttaa tuottamalla jotakin toista tuotetta kuin raakapuuta.

Metsän monien tuotteiden tehokas käyttö voi myös varmistaa erilaisten ympäristöön liittyvien ja yhteiskunnallisten hyötyjen aikaansaamisen. Jos männyn tai kuusen pihkan ainesosia voidaan tulevaisuudessa käyttää antibiooteille vastustuskykyisten bakteerien nujertamiseen, uusien luonnontuotteiden tuotannolla voi sanoa olevan kiistatta yhteiskunnallista hyötyä. Samoin uusien

¹⁰⁷ Suomen FSC-standardi 2011, s. 8.

luonnontuotteiden käyttö elintarvikkeissa ja ravintolisissä voi välillisesti edistää väestön terveyttä (esim. ksylitolituotteet).

Uusien luonnontuotteiden tuotannosta voi seurata myös ympäristöllisiä hyötyjä. Harjoitettava metsätalous saattaa olla näiltä osin vähemmän intensiivistä. Samoin siitä voi syntyä välillisesti hyötyä sitä kautta, että vaikkapa pakurin tuotantoon käytettävät koivut jätetään kohteelle kehittymään lahopuuksi.

Periaatteessa 5 mainittuun metsän tuotteiden ja palvelujen tehokkaaseen käyttöön liittyy myöhemmin useassa yhteydessä esiin nouseva kysymys siitä, voidaanko ja millä tavalla esimerkiksi ekosysteemin ennallistamiseen tai luonnonhoitoon tähtääviin toimenpiteisiin liittyy uusien luonnontuotteiden tuotantoon liittyviä toimenpiteitä. Esimerkiksi jos luonnonhoidon tavoitteiden kannalta olisi järkevää tuottaa koivulahopuuta, niin voidaanko tähän liittyy esimerkiksi pakurin kasvatusta kyseisissä koivuissa? Pakurin kasvatuksen seurauksena puu kuolee jossakin vaiheessa ja syntyy tavoiteltua lahopuuta. Eri metsälle asetettavien tavoitteiden sekä metsän eri tuotteiden ja palvelujen tehokkaan tuotannon kannalta tämä vaikuttaisi perustellulta. Miksi kaataa puita moottorisahalla lahopuuksi, jos samaan tavoitteeseen voidaan päästä tuottamalla pakuria. Vastaavasti esimerkiksi korpien luonnonhoidossa on tuotettu lahopuuta kaulaamalla kuusia moottorisahalla. Saattaisi olla periaatteessa 5 mainittua tehokasta metsän tuotteiden käyttöä valuttaa kyseisistä puuyksilöistä ensin pihkaa (ehkä hyönteisten iskeytymistä jäljitellen) ja tämän jälkeen tuottaa kyseisistä puista lahopuuta.

Puhakka ymmärtää tehokkuuden tässä yhteydessä vastaavalla tavalla. Hänen mukaansa FSC:n tarkoituksena on metsien käytön monipuolistaminen. Luonnonhoidon menetelmien ja tuotannon yhdistäminen voisi hänen mukaansa olla kriteerin hengen mukaista.

5.2 Metsätalouden tulisi kannustaa metsän eri tuotteiden tarkoituksenmukaisinta käyttöä.

5.2.1 (-, S.B.) Metsänomistajan tulee tuntea metsänsä eri tuotantomahdollisuudet.

TL: Nämä kriteerit tukevat uusien luonnontuotteiden tuotantoa. FSC-standardissa metsää ei nähdä pelkästään raakapuun tuotantopaikkana, vaan metsä tuottaa useita erilaisia tuotteita ja palveluja. Standardin ajatuksena on kannustaa myös näiden muiden tuotteiden tuotantoon ja hyödyntämiseen monipuolisesti.

5.3.2 S Puunkorjuussa ja muissa metsänhoitotoimenpiteissä vältetään kasvamaan jätettävän puuston vahingoittumista.

TL: Tässä on kysymys muun ohella korjuuvaurioista. Jos toimenpiteiden nimenomaisena tarkoituksena on puiden vahingoittaminen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi (esim. ennallistaminen, pihkan valutus, mahlan valutus, pakurikäävän ympääminen), kriteeriä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi näihin tilanteisiin.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on säännöksiä (esim. metsälain 6 §), jotka nimenomaan koskevat kasvamaan jätettävän puuston vahingoittamista. Lisäksi muut säännökset saattavat välillisesti säännellä vahingoittumista.

5.4.1 Metsänomistajan tulisi luoda olosuhteet metsien monikäytölle suosimalla toimenpiteitä, jotka pitkällä tähtäimellä ottavat huomioon esimerkiksi sienten ja marjojen keräilytoiminnan ja riistanhoidon.

TL: Tämäkin kriteeri tukee uusien luonnontuotteiden tuotantoa, joka on osa metsien monikäyttöä. Monikäyttö voi olla jokamiehenoikeuksiin perustuvaa tai omistajuuteen pohjautuvaa. Maaomistaja voi myös lyhyellä tähtäimellä suosia tällaisia toimenpiteitä, koska kyse on omistajan harkintavaltaan kuuluvasta asiasta, eli mitä luonnontuotteita hän haluaa tuottaa. Toisaalta kriteeriä ei ole rajattu vain jokamiehenoikeuksien nojalla hyödynnettäviin luonnontuotteisiin, koska kriteerissä mainitaan myös riistanhoito, joka puolestaan liittyy metsästyksen ja sitä kautta edelleen omistukseen.

5.4.2 S Tärkeiden reittien ja rakenteiden huomioiminen

a) säilyttämällä metsätaloustoimissa kaavojen virkistysalueiden ulkoilureitit, merkityt polut ja rakennelmat

b) toteuttamalla metsänuudistaminen maakuntakaavan merkittyjen retkeilyreittien lähimaisemassa pienialaisesti.

TL: Mitkään tarkastellut luonnontuotteiden tuotantomenetelmät eivät sinällään uhkaa a-kohdan kohteiden säilymistä. Tosiasiassa esim. puiden vahingoittaminen (esim. pakurin tuotanto koivuissa) voi johtaa kyseisten puiden heikentymiseen ja turvallisuusriskeihin, joten ko. reitit ym. voivat tosiasiassa estää kyseisten luonnontuotteiden tuotannon tällaisten kohteiden läheisyydessä.

B-kohdan pienialaisesta uudistamisesta seuraa tosiasiallisesti, että kuntaa voidaan nostaa uudistushakkuuta lähestyvistä metsistä yhdellä kertaa vain kriteerissä mainitulla tavalla pienialaisesti.

5.5.1 S Metsänomistaja on tietoinen alueellisen viranomaisen määrittämistä pohjavesialueista (luokat I ja II) ja merkitsee ne metsäsuunnitelmiin

TL: Pohjavesialueiden määrittely on muuttunut, kun lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) säädettiin uusi 2a luku lain muutoksella

1263/2014. Nykyisin pohjavesialueet jaetaan luokkiin 1 ja 2 (10b.1 §). Lisäksi merkitään tunnuksella E ne pohjavesialueet, joiden pohjavedestä pintavesi- tai maaekosysteemi on täysin riippuvainen (10b.2 §). Entisen luokan III pohjavesialueet luokitellaan uudelleen joko luokkiin 1 tai 2 tai ne jätetään näiden luokkien ulkopuolelle. Sertifiointikriteerin tarkoitusta vastaavasti myös näiden uusien määrittelyjen mukaisista pohjavesialueista tulee olla tietoinen. Tiedolla voi lähinnä olla merkitystä kuntan nostamisen osalta (erityisesti, jos kivennäismaan paljastumisosuus (paljastetun kivennäismaan ala/ha) on suuri tai kyse laajemmista ottamisalueista).

5.5.2 S Metsänomistaja ottaa huomioon metsäsuunnittelussa ja suunnitelman toimeenpanossa pohjavesialueet sekä alueen valumavesiin liittyvät vesiensuojelulliset näkökohdat.

TL: Tämän kriteerin kautta pohjavesialueet tulee ottaa huomioon toimenpiteissä, kuten kuntan nostamisessa pohjavesialueilta. Kuntan nostaminen vesistöjen suojavaikokkeelta, ja sen sallittavuus, on toinen kysymys. Sitä koskevat kriteerit 6.5.1 S ja 6.5.1.1 S.

5.5.4 S Metson soidinpaikkojen huomioon ottaminen

TL: Kriteeri tulee kai ymmärtää niin, että jos uudistushakkuu on sallittu, on myös maanpinnankäsittely ja siten kuntan nostaminenkin sallittua. Kriteerin b-kohdassa edellytetään kuitenkin, että säilytetään varvustoa kaikissa metsänhoitovaiheissa, eli tämä estäisi maanpinnan käsittelyn ja tätä kautta kuntan nostamisen.

Mutta voiko ko. kohteella valuttaa samalla pihkaa, kasvattaa pakuria tai valuttaa mahlaa? Kriteerin tarkoituksen kannalta saattaisi olla ehkä riittävää, että siinä mainittu metsäpeitteisyys ja puuston kokovaihtelu säilyy. Toisaalta ainakin mahlan valutus ja sen valmistelu sekä metson soidin voivat osua ajallisesti lähelle toisiaan, joten kriteerin yleisemmän tarkoituksen kannalta tarkasteltuna mahlan valutus saattaisi aiheuttaa häiriötä metsoille, ja siten kriteeri estää häiriötä tuottavat toiminnot.

Käytännössä uusien luonnontuotteiden tuotantopaikkoja suunniteltaessa metson soidinpaikat tuskin ovat kohdelistan kärjessä ja yllä kuvattu tulkintakysymys on lähinnä teoreettinen.

Puhakan mukaan kuntan nostaminen estyy, koska varvusto on säilytettävä. Hänen mukaansa mahlan valutus osuu samaan aikaan kuin metson soidinaika, Koska indikaattorin tarkoitus on turvata metson soidinalue, aktiivinen tuotantotoiminta maalitoukokuussa todennäköisesti häiritsisi metson soidinta.

5.5.5 Suuret metsänomistajat (> 10 000 ha ja kunnat) hoitavat virkistyskäytölle tärkeitä alueita (maakunta- ja yleis- ja asemakaavojen V, VL, ja VR) siten, että virkistys- ja maisema-arvot säilyvät. Uudistusmenetelminä käytetään peitteisyyttä ylläpitäviä erikoishakkuita, pienaukkohakkuita tai pieniä (Etelä-Suomi alle 2 ha, Pohjois-Suomi alle 3 ha) uudistushakkuita.

TL: Koska kriteeri on kirjoitettu näin, niin sillä ei tarkoiteta, että riittävää olisi, että kyseisillä kaavoitetuilla alueilla esim. noudatettaisiin kaavamääräyksiä ja mahdollisesti maisematyöluvan ehtoja. Kriteeri on siis laajempi, koska olennaista on, että virkistys- ja maisema-arvot säilyvät.

Olennaista olisi siis pystyä arvioimaan, mikä on esimerkiksi kuntan noston taikka pihkan ja mahlan valutuksen sekä pakurin kasvatuksen vaikutus näihin virkistys- ja maisema-arvoihin. Arviointiin luonnollisesti vaikuttavat konkreettisen tapauksen olosuhteet. Yksiselitteitä vastausta tuskin voi antaa.

Kyseisillä kaavoitetuilla alueilla tosiasiallisesta virkistyskäytöstä voi seurata, että monien tarkasteltavien luonnontuotteiden tuotanto ei ole niillä järkevää. Kun esimerkiksi elintarvikkeen valmistaja vastaa elintarvikkeen turvallisuudesta, ja joillakin virkistyskäyttöön varatuilla alueilla voi olla riski ilkevallasta, niin tämän vuoksi esimerkiksi mahlan valuttaminen kyseisellä alueella ei liene tarkoituksenmukaista.

Koska kriteerissä rajataan uudistushakkuiden laajuutta ja toteuttamistapaa, niin välillisesti tämä tulee rajaamaan myös kuntan nostamiseen käytettävien alueiden laajuutta. Koska kriteerissä ei varsinaisesti kielletä maanpinnan käsittelyä, niin lähtökohtaisesti tämä mahdollistaa myös kuntan nostamisen.

Yllä olevat arvioit perustuvat vain tähän FSC -kriteeriin. Kaavamääräyksistä ja maisematyöluvan ehdoista voi seurata muita kuin tässä mainittuja rajoituksia.

Puhakan mukaan uutta tuotantotoimintaa ei ole järkevää sijoittaa virkistysalueille. FSC-sertifiointi vaikuttaa todennäköisesti kuntan nostamiseen eli maisema- ja virkistysarvoihin sekä sellaiseen toimintaa, joka heikentää puustoa ja voi aiheuttaa riskejä liikkujille.

5.6 Puun ja muiden metsätuotteiden korjuu- ja keruumäärät pidetään sellaisella tasolla jota voidaan pysyvästi ylläpitää.

TL: Alakriteereissä 5.6.1, 5.6.2 S ja 5.6.3 S mainitaan vain hakkuu, uudistaminen ja taimikonhoitotoimenpiteet eli raakapuun tuottamiseen liittyvät toimenpiteet.

Kriteeri 5.6 on ongelmallinen muiden metsätuotteiden osalta. Esimerkiksi metsänomistajalla voi olla omistuksessaan vain yksi sellainen metsikkökuvio, jolla mahlan valuttaminen tai pakurin tuottaminen on mahdollista. Kun kyseinen kuvio on käytetty, toimintaa ei voida siirtää toisaalle saman omistajan mailla. Kriteerin vaatima pysyvä ylläpitäminen ei yksinkertaisesti ole aina mahdollista. Tässä

suhteessa näiden uusien luonnontuotteiden tuottaminen poikkeaa raakapuusta (m³), jonka osalta esim. kasvun ja poistuman suhde on helpommin ylläpidettävissä pidemmällä aikavälillä.

2.3 PERIAATE 6: YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Uhanalaiset lajit, suoja- ja jättö- ja lehtipuut

Periaate 6:n mukaan metsätaloudessa ylläpidetään metsän ekologista toimintaa ja eheyttä suojelemalla luonnon monimuotoisuutta ja siihen liittyviä arvoja, vesivaroja, maaperää sekä ainutlaatuisia ja herkkiä ekosysteemejä ja alueita.

6.1 Kriteeri

TL: Alakriteerit 6.1.1 ja 6.2.2 ympäristövaikutusten arvioinnista kohdistuvat periaatteessa kaikkiin tarkastelun kohteena oleviin luonnontuotteiden tuotantotapoihin.

Alakriteeri 6.1.3 S koskee huomautustensa mukaisesti metsäteiden rakentamista, ojitushankkeita ja Natura 2000 -alueiden direktiiviperusteisiin suojeluarvoihin mahdollisesti vaikuttavia metsätaloustoimia. Luonnonsuojelulain 64a §:n (1259/2014) mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luontoarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Edelleen 65 b §:n (1259/2014) mukaan jos toimenpiteestä saattaa aiheutua 64 a §:ssä kielletty seuraus, toimenpiteestä vastaavan on ilmoitettava siitä ELY -keskukselle. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos toimenpide edellyttää viranomaisen lupaa tai 65 a §:ssä tarkoitettua ilmoitusta (eli lakiin tai asetukseen perustuva ilmoitusvelvollisuus). FSC -standardi on hyväksytty ennen edellä mainittujen säännösten lisäämistä luonnonsuojelulakiin.

Kun kriteerissä 6.1.3 S puhutaan merkittävistä metsätaloustoimista ja huomautuksessa suojeluarvoihin mahdollisesti vaikuttavista metsätaloustoimista, mutta lain säännöksessä suojelun perusteena olevien luonnonarvojen merkittävästä heikentämisestä ja toimenpiteiden ilmoittamisen yhteydessä että toimenpiteistä saattaa aiheutua kyseinen seuraus, niin kokonaisuus tulee ilmeisesti ymmärtää niin, että sertifiointikriteerissä tarkoitettaisiin samaa asiaa kuin mitä luonnonsuojelulaissa säädetään.

Kriteerin sisältö määräytyisi siten lain säännöksen pohjalta.

Nyt tarkastelun kohteena olevien toimenpiteiden osalta mahdollinen ilmoitusvelvollisuus määräytyi siten lain säännösten perusteella. Periaatteessa ilmoitusvelvollisuus voi koskea kaikkia ko. luonnontuotteita ja niiden tuottamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Kriteeri 6.2 Harvinaisten ja uhanalaisten lajien sekä niiden elinympäristöjen (esim. pesintä- ja ruokailualueet) suojelemiseksi on määriteltävä toimenpiteet. Suojavyöhykkeitä ja suojelualueita on perustettava metsien käsittelyn laajuus ja voimaperäisyys sekä toiminnan kohteena olevien luonnonarvojen ainutlaatuisuus huomioon ottaen. Metsästystä, kalastusta, keräilyä ja pyyntiä on valvottava.

Kriteerit 6.2.1 (-, S.B) ja 6.2.2 S

TL: Kriteerit uhanalaisten lajien esiintymispaikoista ja lajien elinolosuhteiden säilymisen turvaamisesta koskevat myös tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamista. Kriteeristä 6.2.2 saattaa siten seurata, ettei tietyn luonnontuotteen tuottaminen jollakin kohteella ole mahdollista. Koska lajien elinympäristövaatimukset vaihtelevat, ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta, milloin näin voi käydä.

Kriteerit 6.2.3 S ja 6.2.4 S

TL: Kriteerit 6.2.3 S ja 6.2.4 S koskevat hakkuita pesintäaikaan. Kirjaimellisesti tulkiten koska muita, esim. metsänhoidollisia toimenpiteitä ei ole kriteerissä mainittu, kriteerin voisi ymmärtää niin, ettei se kohdistu myöskään tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamiseen liittyviin toimenpiteisiin, kuten kuntan nostamiseen. Koska kriteerin 6.2 tarkoituksena on uhanalaisten lajien ja niiden elinympäristöjen turvaaminen, näitä alakriteerejä (indikaattoreita) tulisi tulkita tämän tarkoituksen mukaisesti. Häiriön aiheuttaminen maanpinnan käsittelyä, kantojen tai kuntan nostamista suorittamalla voisi tällöin rinnastua hakkuisiin. Lisäksi kriteerissä 6.2 puhutaan metsien käsittelystä laajasti, ei yksittäisistä toimenpiteistä. Kriteerin 6.2 mukaisesti käsittelyn laajuus, voimaperäisyys ja luontoarvot tulisi ottaa tässä harkinnassa huomioon.

Puhakka kiinnitti huomiotani kriteerin 6.2 alakriteerien soveltamiseen liittyviin tulkintakysymyksiin ja soveltamisen haasteisiin. Hänen mukaansa tällä hetkellä auditoija tekisi ratkaisunsa tapauskohtaisesti ottaen huomioon tuotantotoiminnan laajuuden ja voimaperäisyyden.

Kriteeri 6.2 kuvaa hyvin sitä, kuinka kriteerejä (esim. 6.2) tulee soveltaa myös suoraan, eikä tuijottaa pelkästään yksittäisiä alakriteerejä (indikaattoreita, kuten 6.2.3 ja 6.2.4). Näiden alakriteerien tulkinnassa myös varsinaisen kriteerin tarkoitus tulee ottaa huomioon. Tulkintatilanteen voi myös ymmärtää niin päin, että alakriteerien 6.2.3 ja 6.2.4 määrääjat ja suojaetäisyydet tarkentavat kriteerin 6.2 sisältöä.

Kriteerin 6.2.6 S mukaan metsänomistajan tulee ilmoittaa havaituista... ..keräilyä koskevista laittomuuksista viranomaisille.

TL: Kriteeri tukee uusien luonnontuotteiden tuotantoa, koska sillä pyritään turvaamaan myös muiden metsän tuotteiden kuin raakapuun tuottamista.

Kriteerin 6.2.7 S mukaan metsänomistajan tulee säilyttää kaikissa metsätaloustoimissaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaat kiinteät muinaisjäännökset. Kriteerin huomautuksen mukaan velvoite koskee muinaismuistolain (295/1963) kiinteitä muinaisjäännöksiä.

TL: Muinaismuistolain 1.2 §:ssä on ns. kajoamiskielto. FSC -kriteeri tulee ymmärtää niin, että sillä tarkoitetaan samaa asiaa kuin tällä lain säännöksellä.

Muinaismuistolain 1.2 §:n kajoamiskielto kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen nyt tarkasteltavaan toimintaan. Säännöksen kannalta ratkaisevaa on, mitä tehtävistä toimenpiteistä voi seurata. Museovirasto on laatinut oppaan metsätalouden toimijoille siitä, kuinka kiinteiden muinaisjäännösten yhteydessä tulee toimia.

Koska kuntan nosto voi hyvin todennäköisesti vahingoittaa kiinteää muinaisjäännöstä, tämä toimenpide ei ole sallittu. Toiseksi heikentyneen puun katkeaminen tai kaatuminen tulessa juurineen voi vahingoittaa kiinteää muinaisjäännöstä, niin tästä voi seurata, etteivät pihkan valutus, mahlan valutus tai pakurin kasvatus ole mahdollisia.

6.2.9 S Suojavyöhykkeet

TL: Kriteeri edellyttää suojavyöhykkeiden käyttämistä ojituksessa, maanmuokkauksessa ja avohakkuussa. Koska kuntaa nostetaan uudistushakkuuseen meneviltä aloilta, niin suojavyöhykkeiden käytön edellyttäminen määräytyy sen kautta, onko kyseessä avohakkuu, tai katsotaanko kuntan nosto (jos muuta maanmuokkausta ei tehdä kyseisellä kohteella) tässä yhteydessä maanmuokkaukseksi. Koska kuntan noston vaikutusten voi olettaa olevan maanmuokkaukseen verrattavia (edellyttäen että kivennäismaata paljastuu tai aluetta käsitellään vähintään samanlaisilla osuuksilla kuin maanmuokkauksessakin), kriteerin tarkoitus puoltaisi sen soveltamista myös kuntan nostoon.

Puhakan mukaan kriteerin tarkoitus ja kuntan noston rinnastuminen maanmuokkaukseen puoltaa suojavyöhykkeiden käyttöä myös nostettaessa kuntaa.

Oma tulkintaongelmansa koskee sitten sitä, mitä kyseisillä suojavyöhykkeillä saa tehdä ja siihen kriteeri ei anna vastausta.

6.3.1 (-, S.B.) Kuolleiden puiden säästäminen

Kriteerin mukaan kuolleita puita säästetään vähintään 20 kpl/ha, kun niitä löytyy alueelta. Kuolleet pystypuut voi kaataa, mikäli ne vaarantavat metsätyöntekijöiden tai metsässä liikkujien turvallisuutta. Kriteerin huomautusten mukaan indikaattori ei estä keinotekoisten kelojen tuotantoa ja käyttöä.

TL: Pihkan tuotannossa, mahlan valutuksessa ja pakurin kasvatuksessa voi syntyä kuolleita pystypuita. Kriteerin perusteella nämäkin voidaan kaataa, jos niistä voi aiheutua kriteerissä tarkoitettu turvallisuusriski. Kriteerin huomautus tulee ymmärtää yleisemmällä tasolla niin, että kun ihmisen toiminnasta seuraa kuolleiden puiden syntyminen (kelottamisen osalta tarkoituksellisesti), ihminen voi hyödyntää aikaansaamansa/aiheuttamansa kuolleet puut. Sen sijaan jos kyse on puiden luonnollisesta kuolemista, ne kuuluvat kriteerin 20 kpl/ha piiriin. Ymmärrän kokonaisuuden niin, että jos esimerkiksi männyn pihkan valutuksen seurauksena mänty kuolee pystyyn, kyseinen puuyksilö voidaan kaataa ja hyödyntää.

6.3.2 S Metsänomistaja jättää uudistushakkuualalle pysyvästi:

6.3.2.1 S keskimäärin vähintään 10 järeää elävää säästöpuuta hehtaaria kohden. Näihin säästöpuihin voidaan laskea alaindikaattorissa 6.3.2.2 S listattuja puita, jos ne täyttävät tuon alaindikaattorin läpimittavaatimuksen.

TL: Kun tässä kriteerikokonaisuudessa puhutaan pysyvästä jättämisestä ja elävistä puista, niin tämän voisi tarkoittaa merkitsevän, ettei kyseisiä puita saisi vahingoittaa esim. pihkantuotannon, mahlan tuotannon tai pakurikäävän tuottamisen tarkoituksessa siinäkin tapauksessa, että kyseiset puut jätettäisiin niiden mahdollisen kuoleman jälkeen paikalleen. Toisaalta pihkan valutus ei välttämättä pitkänkään ajan kuluessa tapa kyseisiä puita, minkä vuoksi ne säilyvät elävinä. Toisaalta kriteerin tarkoituksena lienee tuottaa metsään tavanomaisen talousmetsän puuston kiertoajan ylittänyttä puustoa, jolloin tällaisen puuston vahingoittaminen olisi kriteerin tarkoituksen vastaista. Toisaalta voi ajatella, että säästöpuiden tarkoituksena on tuottaa myös lahoppuita, ja käytännössä säästöpuita kaatuu tuulessa, jolloin säästöpuiden vahingoittaminen ja siitä seuraava kuoleminen ei olisi niinkään haitallista. Lisäksi säästöpuuryhmiä voidaan kulottaa palaneen puuaineksen tuottamiseksi.

Säästöpuiden käyttämiseen esim. ryhmänä pihkantuotantoon, mahlantuotantoon tai pakurin kasvatukseen ei voi antaa yksiselitteistä vastausta.

6.3.2.2 S Arvokkaat elävät puut

TL: Samat tulkintakysymykset liittyvät myös tässä alakriteerissä mainittuihin monimuotoisuuden kannalta arvokkaihin eläviin puihin. Osaa näistä puista voivat koskea myös lain säännökset, kuten lintujen pesäpuita koskevat luonnonsuojelulain

39.2 §:n säännökset, joten lain mahdollinen sääntely tulee kriteerin lisäksi ottaa huomioon.

Puhakka kiinnitti huomiota siihen, että näiden arvokkaiden säästöpuiden, jotka voivat olla alueella harvinaista puulajia, säilyminen elävänä ja lisääntyminen alueella on itsessään tärkeä arvo. Nopeutettu puun kuoleminen heikentäisi tätä tavoitetta.

6.3.3.4 S Kantoja ei korjata pohjavesialueilta.

TL: Tämä alakriteeri liittyy energiapuun korjuuseen ja sen ympäristövaikutuksiin. Kun ottaa huomioon tämän energiapuuhun liittyvän tarkoituksen ja sen, ettei tässä alakriteerissä mainita esim. maanpinnankäsittelyä, kriteeri ei koske kuntan nostamista.

Mahdollinen pohjavesiin liittyvä oikeudellinen sääntely tulee kuitenkin ottaa huomioon.

6.3.4 S Metsänomistaja varmistuu havupuuvaltaisten metsien riittävästä lehtipuuosuudesta

6.3.4.1 S koskee harvennuksia ja 6.3.4.2 S taimikonhoitoa.

TL: Sanamuodon mukaisesti kyseiset alakriteerit koskevat vain harvennusta ja taimikonhoitoa. Periaatteessa pakurin kasvattamisella havupuuvaltaisessa metsikössä voidaan vaikuttaa puulajisuhteisiin, mutta kokonaisuuden kannalta sillä voi arvioida olevan vähäinen merkitys maiseman mittakaavassa.

ERITYISKOHTEET (vähintään 10 % metsämaasta)

6.3.5 S Metsänomistaja (> 20 ha) rajaa erityiskohteet, joilla on erityistä merkitystä metsäekosysteemin monimuotoisuuden tai metsien rakenteen monipuolistamisen kannalta. Yhdessä indikaattorien 6.4.1 ja 6.4.2 kanssa erityiskohteiden tulee kattaa vähintään 10 % osuus sertifioidusta metsämaasta.

TL: Tässä tarkoitetuilla erityiskohteilla tulee olla erityinen merkitys monimuotoisuuden tai metsien rakenteen monipuolistamisen kannalta. Alakriteeri liittyy kriteeriin 6.3, jonka tarkoitus on muun ohella metsien monimuotoisuuden säilyttäminen, edistäminen tai ennallistaminen.

Alakriteerin 6.3.5.1 S (> 20 ha) mukaan erityiskohteiksi voidaan laskea myös sellaiset metsät, joille on asetettu kohdekohtainen, normaalista poikkeava ympäristötavoite ja niitä tukevat toimenpiteet. Tämän jälkeen luetellaan esimerkkeinä erilaisia kohteita. Kun esimerkkinä mainitaan h-kohdassa virkistysalueiden ne osat, joissa toimitaan erikoishakkuilla, niin tämä osoittaa, että erityismetsän hoidon ensisijainen tavoite voi liittyä muuhun kuin kyseisen metsän

monimuotoisuuteen tai metsien rakenteen monipuolistamiseen olkoonkin, että välillisesti ja toissijaisesti kyseisestä kriteeristä seuraa metsän rakenteen monipuolistuminen esim. pienaukkohakkuiden kautta. Samoin vesistöjen suojavyöhykkeiden (6.5.1) mainitseminen esimerkkinä (e-kohta) osoittaa, että vesistöjen suojelu voi olla metsän hoidon ensisijainen tavoite ja monimuotoisuuden säilyminen seurata tästä tosiasiallisesti (veden ja metsän vaihettumisvyöhykkeen säilyminen), mutta siitä huolimatta kohde katsotaan kriteerin 6.3.5 edellytykset täyttäväksi.

Samaa ajattelutapaa voidaan kehittää myös edelleen. Lisäksi alakriteerin 6.3.5.1 S luettelo on esimerkinomainen. Voitaneen ajatella, että sellaisilla kohteilla, joilla tuotetaan pakuria, niin samanaikaisesti syntyy vääjäämättä myös koivulahopuuta, joka lisää metsän monimuotoisuutta, muun ohella metsän rakennetta. Samoin mahlan laskemisesta voi seurata puiden lisääntynyt kuolleisuus. Lahoilla koivuilla ei ole taloudellista hyötykäyttöä, joten ne jäävät metsään. Männyn ja kuusen pihkan valutuksen seurauksena voi syntyä puustoa, joka voi toimia lisääntymisalustana muulle lajistolle (hyönteiset, sienet), tai joka kuollessaan tuottaa kohteelle lahopuuta. Tämän vuoksi voidaan ajatella, että ensisijaisesti tarkasteltavien uusien luonnontuotteiden tuotantoon käytettävät kohteet voisivat olla myös alakriteerissä 6.3.5 tarkoitettuja kohteita ja ne voitaisiin laskea mukaan kyseiseen pinta-alaosuuteen.

Oma tulkintansa koskee sitten sitä, mitä alakriteerissä 6.3.5.1 S mainituilla kohteilla on mahdollista tehdä, ottaen huomioon se, että niillä alakriteerin mukaan on poikkeava ympäristötavoite. Arviointi täytyy tehdä kohderyhmäkohtaisesti.

a-kohta, Erirakenteisen metsän kasvatusta ei sinällään määrittele sitä, mihin kasvatettavia ja poistettaviksi tarkoitettuja puita käytetään. Metsälain kannalta olennaista on riittävän kasvatuskelpoisen puuston säilyminen jatkuvasti alueella.

b-kohta, Uudistamisessa pienaukkojen kautta (alle 0,5 ha) ei myöskään sinällään oteta kantaa siihen, mihin poistettavaa puustoa on käytetty tai käytetään. Metsälain kannalta olennaista on riittävän kasvatuskelpoisen puuston säilyminen (< 0,3 ha) tai uuden puuston aikaansaaminen (> 0,3 ha).

c-kohta, Lahopuun kehittäminen yli 10 m³/ha. Tämä esimerkki voi itse asiassa tukea uusien luonnontuotteiden tuotantoa (pihka, pakuri, mahla), jos syntyvä kuoleva puusto jätetään alueelle.

d-kohta, Pysyvästi lehtipuuvaltaiset metsät, joiden hoidossa ylläpidetään lehtimetsiin perustuvaa luonnon monimuotoisuutta. Tämäkin esimerkki voi tukea esim. pakurin tuotantoa, jos sama lehtipuustoinen kohde uudistetaan uudelleen lehtipuulle.

e-kohta, Vesistöjen suojavyöhykkeet. Alakriteerissä 6.5.1.1 S kielletään metsän hakkuut, maanmuokkaus, ojitus ja kantojen korjuu suojavyöhykkeellä. Toisaalta alakohtaan kuuluvan huomautuksen mukaan suojavyöhykkeellä on mahdollista tehdä selkeästi ennallistavia tai luonnonhoidollisia hakkuita. Suojavyöhykkeiden tarkoitus näyttää liittyvän paitsi vesistövaikutuksiin, myös puuston rakenteeseen,

koska hakkuut olisivat pääsääntöisesti kiellettyjä. Sanamuodon mukaan kriteeri koskee hakkuita. Ottaen huomioon kriteerin tavoitteet, niin periaatteessa suojavyöhykkeiden puustoa voitaisiin ainakin osittain käyttää esim. pakurin tuotantoon tai pihkan valutukseen, jos samalla pidemmällä tähtäimellä on kyse ennallistamisesta tai luonnonhoidosta, esimerkiksi koivulahopuun tai pystyyn kuolleidenmäntyjen ja kuusten luomisesta.

f- kohta, Kasvillisuudeltaan edustavat lehdot (6.4.3 S). Jätän tässä ulkopuolelle metsälain erityisen tärkeisiin elinympäristöihin kuuluvat lehdot. Kyseisessä alakriteerissä (6.4.3 S) edellytetään siinä tarkoitettuja kohteita metsätalouden ulkopuolelle. Todennäköisesti sillä tarkoitetaan, että niillä ei saisi tehdä mitään. Tästä voi kuitenkin seurata kohteiden kuusettuminen.

Koska 6.3.5.1 S alakohdan luettelo on esimerkinomainen, tästä seuraa, että tarkasteluun voidaan ottaa myös alakriteerissä 6.4.4 S tarkoitettuja lehdot. Tämän alakriteerin mukaan kasvillisuudeltaan edustavia lehtoja, jotka eivät kuulu indikaattorin 6.4.1 S mukaisiin kohteisiin, tulee hoitaa siten, että edellytykset vaateliaan ja monipuolisen lehtolajiston säilymiselle turvataan.

Tämä alakriteeri itse asiassa voi tukea uusien luonnontuotteiden tuottamista samanaikaisesti näillä kohteilla. Lehtojen kasvillisuuden kannalta on usein eduksi, että lehto ei kuusetu. Pihkan valuttaminen kuusista ja tämän jälkeinen kuusten poisto tai jättäminen lahopuiksi edistää tämän kohdan tavoitteen toteutumista. Jos lehdossa tuotetaan osalla puustoa pakuria tai valutetaan mahlaa, tämä lisää kyseisten lehtipuiden kuolleisuutta ja aikaansaa puuston aukkoisuutta. Valoisuudella voi olettaa olevan myönteinen vaikutus kasvillisuudeltaan edustavien lehtojen kasvillisuuden säilymiseen.

g- kohta, Korkeiden alueiden erikoishakkuilla käsiteltävät osat (6.3.12).

En löytänyt alakriteeriä 6.3.12 sertifiointistandardista. Kun tiedossa ei ole, mitä erikoishakkuut tässä yhteydessä tarkoittavat, en voi ottaa kantaa siihen, kuinka esim. kuusen pihkanvalutus suhteutuisi kyseiseen metsänkäsittelytapaan.

h-kohta, Virkistysalueiden ne osat, joissa toimitaan erikoishakkuulla (5.5.5). Tavoite esim. pienaukkohakkuiden käytöstä ei sinällään vaikuta siihen, voidaanko tällaisilla alueilla valuttaa mahlaa, pihkaa tai tuottaa pakuria. Tosiasiassa virkistyskäytöstä voi seurata ilkeväkään mahdollisuus ja toisaalta virkistyskäyttäjien turvallisuus on otettava huomioon. Kysymystä olen käsitellyt aiemmin kyseisen alakriteerin yhteydessä.

i- kohta, Kulutuskohteet (6.2.7). Kyseinen alakriteeri 6.2.7 ei koske kulutusta, vaan kiinteitä muinaisjäännöksiä. Kiinteiden muinaisjäännösten kulottaminen on kielletty suoraan muinaismuistolain 1.2 §:n nojalla. Ennen kulutusta kulotettavilla kohteella (myös alueellisesti suppeammin esim. puuryhmässä) voidaan valuttaa pihkaa, tuottaa pakuria tai valuttaa mahlaa, ja tämän jälkeen polttaa kyseinen kohde.

Kriteeri 6.4 Edustava joukko alueen ekosysteemejä suojellaan ottaen huomioon metsätalouden laajuus ja voimakkuus sekä alueen luonnonvarojen ainutlaatuisuus. Suojelukohteet jätetään luonnontilaan ja merkitään kartoille.

TL: Tässä kriteerissä edellytetään, että kohteet jätettäisiin luonnontilaan. Kuitenkin esimerkiksi myöhemmin tarkasteltavassa alakriteerissä 6.4.1 S todetaan, että kohteet jätetään metsätalouden ulkopuolelle, mutta suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat alueilla mahdollisia.

Kriteeriä 6.4 ei siten tule lukea/tulkita sanamuodon mukaisesti. Kyseiset kohteet voidaan jättää luonnontilaan eikä niillä tehdä mitään. Kriteerin 6.4 tulkinnassa ilmeisesti oleellista on sen tarkoitus, eli että kohteet jätetään luonnontilaan. Jos kohteen ominaisuudet ovat toisenlaisia (kohde ei ole luonnontilainen), kohteella voidaan tehdä suojelutavoitteita tukevia hoitotoimenpiteitä. Hoitotoimenpiteiden tarkoitus on siten oleellista. Kriteeri 6.4 mahdollistaa sanamuodostaan huolimatta hoitotoimenpiteet, jotka tukevat suojelutavoitetta.

Kriteerien 6.4 ja 6.4.1 S tulkinnassa ja soveltamisessa on kuitenkin huomattava, että osa niiden kattamista kohteista on lakiperustaisia, eli lainsäädännössä säädetään (tai sen nojalla tehdyissä viranomaisen päätöksissä määrätään) siitä, mitä kyseisillä kohteilla on mahdollista tehdä. Sertifiointistandardilla ei voida muuttaa lain säännöksiä. Vaikka alakriteerissä 6.4.1 S puhutaan suojelutavoitteita tukevista hoitotoimenpiteistä ja kriteeri 6.4 nämä mahdollistaa, niin ensin on aina syytä varmistua siitä, mitä oikeudellisesta sääntelystä kyseisellä kohteella seuraa.

6.4.1.1 S Lakiperustaiset kohteet

TL: Näillä kohteilla sallitut toimenpiteet määräytyvät ensisijaisesti oikeudellisen sääntelyn perusteella. Tätä sääntelyä tarkastellaan toisessa yhteydessä erikseen. Käytännössä olennaisimpia kohteita voinevat olla lähinnä metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt.

Jos oikeudellinen sääntely mahdollistaa kohteella tehtäväksi joitakin toimenpiteitä, tämän jälkeen tulee arvioida niiden sallittavuutta sertifiointikriteerin 6.4.1 S valossa. Toimenpiteiden tulee siten tukea suojelutavoitteita. Toimenpiteiden tekeminen tässä tarkoituksessa on siten oleellista ja ensisijaista. Toinen kysymys on, voidaanko näihin toimenpiteisiin liittää esimerkiksi ajallisesti aikaisemmin sellaisia toimenpiteitä ja tavoitteita, jotka liittyvät myös uusien luonnontuotteiden tuottamiseen.

Esimerkiksi metsälain 10.2 §:n mukaan monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia kohteita. Näiden kohteiden ominaispiirteinä ovat 10.2 § 3 kohdan mukaan rehevät lehtolaikut, joiden ominaispiirteitä ovat lehtomulta, vaateliakasvillisuus sekä luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen puusto ja pensaskasvillisuus. Metsälain 10 a.1 §:n mukaan erityisen tärkeissä elinympäristöissä voidaan tehdä varovaisia hoito- ja

käyttötoimenpiteitä, joissa ominaispiirteet säilytetään tai vahvistetaan. Toimenpiteissä on säilytettävä elinympäristölle ominainen vesitalous, puuston rakenne, vanhat ylispuut, kuolleet ja lahoppuut sekä otettava huomioon kasvillisuus, maaston vaihtelevuus ja maaperä. Metsälain 10a.2 §:n mukaan vahvistavia hoito- ja käyttötoimenpiteitä ovat suunnitelmalliset luonnonhoitotoimet ja luonnontilan ennallistamistoimet. Ominaispiirteitä säilyttäviä hoito- ja käyttötoimenpiteitä ovat muun ohella varovaiset poimintaluonteiset hakkuut. Metsälain 10b.2 §:n mukaan rehevillä lehtolaikuilla elinympäristön puuston rakenne on säilytettävä siten, että hoito- ja käyttötoimenpiteiden yhteydessä tehdään vain varovaisia poimintaluonteisia hakkuuta.

Jos kosteassa tai tuoreessa lehdossa tarkoituksena on poistaa luonnonhoitotarkoituksessa yksittäisiä kuusia, jotta lehto ei kuusetu ja jotta pensas-, kenttä- ja pohjakerroksen kasvillisuus saa lisää valoa, tätä voitaneen pitää metsälain 10a.1 §:ssä tarkoitettuna lehdon ominaispiirteitä vahvistavana toimenpiteenä. Näin siksi, että vaateliaskasvillisuus on yksi lehdon ominaispiirre. Toiseksi jos tarkoituksena on jättää kyseiset kuuset elinympäristöön, tämä lisää kohteen lahoppuuta. Luonnontilainen tai sen kaltainen puusto on yksi lehdon ominaispiirre, joten tämä toimenpide tukisi myös sen tavoitteen saavuttamista. Lahoppuun tuottamiseksi myös yksittäisiä lehtipuita saattaisi olla mahdollista myös tappaa (kaulata tai kaataa) lahoppuun luomiseksi. Kuivasta lehdosta voinee vastaavasti tappaa yksittäisiä mäntyjä valoisuuden lisäämiseksi ja lahoppuun luomiseksi.

Jos toimenpiteiden pääasiallinen tarkoitus pysyy samana, niin seuraava kysymys on, onko mahdollista metsälain nojalla ensin tuottaa kyseisistä puuyksilöistä pihkaa eli vuolla kyseisiin puuyksilöihin esim. kalanruotokuvioita? Metsälain 10a.1 § edellyttää vahvistavien toimenpiteiden olevan suunnitelmallisia, eli tämänkin toimenpiteen tulee ehdottomasti liittyä kyseistä elinympäristöä koskevaan laajempaan luonnonhoitotoimenpidesuunnitelmaan. Samoin onko mahdollista ennen koivulahoppuun tuottamiseksi kasvattaa kyseisissä puuyksilöissä pakuria? Periaatteessa tämä saattaisi olla mahdollista, kunhan lopullinen tarkoitus liittyy elinympäristön ominaispiirteiden vahvistamiseen. Tulkinta jää tässä kuitenkin auki.

FSC-standardin 6.4.1 S kriteerin mukaan suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat alueella mahdollisia. Suojelutavoitteilla tarkoitetaan näiden lakiperustaisten kohteiden osalta todennäköisesti niitä koskevassa lainsäädännössä säädettyjä tavoitteita. Metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta suojelutavoitteilla tarkoitettaisiin metsälaissa säädettyjä tavoitteita. Tällä perusteella yllä kuvatut toimenpiteet saattaisivat olla myös kriteerien 6.4.1 S ja 6.4.1.1 S mukaisia.

6.4.1.2 S Muut aina säästettävät kohteet

TL: Kyseiset kohdetyypit (15 kpl) luetellaan kyseisessä alakriteerissä. Koska kyse on kriteerin 6.4.1 S alakriteeristä, kokonaisuus tulee ymmärtää sillä tavoin, että myös

näillä kohteilla suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat mahdollisia kriteerin 6.4.1 S mukaisesti.

FSC -standardin jaottelun mukaan näissä tyypeissä ei olisi kyse lakiperustaisista kohteista. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä on kuitenkin syytä tarkistaa kohteen oikeudellinen luonne.

Myös tämän ryhmän kohteita koskee sama tulkinnallinen kysymys kuin lakiperustaisia kohteitakin, eli onko mahdollista että suojelutavoitteita tukevien toimenpiteiden yhteydessä tai niihin liittyen, mutta ajallisesti aikaisemmin tehdään toimenpiteitä, jotka liittyvät myös uusien luonnontuotteiden tuotantoon. Yksi esimerkki tästä on esimerkiksi pakurin tuottaminen ja sen jälkeinen kyseisen puuyksilön kuoleminen ja lahoppuun syntyminen. Samoin pihkan tuottamiseen voi liittyä lahoppuun tuottaminen.

Toinen tulkinnallinen kysymys koskee sitä, mitkä ovat alakriteerissä lueteltujen kohteiden suojelutavoitteet. Kohdekohtaisesti voi määritelmistä lukea jotakin johtoa asiaan. Yleisemmällä tasolla johtoa saa siitä, että kriteerin 6.4 tarkoituksena on jättää kohteet luonnontilaan eli tarkoituksena olisi toimenpiteillä saada kohteita luonnontilaisen kaltaisemmiksi ja kehittymään kohti luonnontilaa. Lähtökohtaisesti tähän tavoitteeseen ja ajattelutapaan voisi liittyä myös lahoppuuston tuottaminen.

Kohdekohtaiseen analyysiin ei tässä voida ajanpuutteen vuoksi mennä.

6.4.1.3 S alakriteerin mukaan muuten huomioitavia kohteita ovat a) harjujen valorinteet, b) hakamaat ja metsäniityt.

TL: Nämä kohteet kuuluvat kriteerin 6.4.1 S alle, eli ne jätetään metsätalouden ulkopuolelle, mutta suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat alueilla mahdollisia. Nämä kohteet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että monissa tapauksissa suojelutavoitteita vastaava hoitaminen on niiden suojelutavoitteiden kannalta parempi vaihtoehto kuin niiden jättäminen kokonaan toimenpiteiden ulkopuolelle. Esimerkiksi harjujen valorinteilla, jolla tarkoitettaneen harjujen paahderinteitä, puuston normaalia pienempi tiheys on toivottavaa paahdekasvillisuuden kannalta. Tämä tavoite näkyy esimerkiksi uuden metsälain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (1308/2013) 11.6 §:ssä, jonka nojalla uudistamisvelvoitteeseen normaalisti kuuluvaa taimien tasaista jakautumista ei edellytetä harjujen paahderinteissä, ja niillä hyväksyttävien taimien hehtaarikohtainen määrä voi olla 700 taimea pienempi kuin normaalisti. Koska tällaiset kohteet ovat todennäköisesti palaneet usein (mutta ei niin intensiivisesti), rinteet eivät ole kuusettuneet ja palolle herkkiä koivuja ei ehkä ole niin runsaasti kuin kasvupaikoilla, joilla paloja ei ole esiintynyt niin usein. Tällainen luonnonmetsissä esiintynyt palodynamiikka voisi perustella sitä, että paahderinteiltä poistetaan tai tehdään lahoppuiksi kuusia ja koivuja. Ennen tätä näissä koivuissa saattaisi olla mahdollista kasvattaa pakuria ja kuusista valuttaa pihkaa.

Paahderinteillä pihkan valutus sekä männyistä että kuusista voisi myös tavallaan jäljitellä sitä, että metsäpalossa erityisesti kuusen runko voi vaurioitua palossa ja puu puolustautuu tuholaisia vastaan erittämällä vauriokohtaan pihkaa. Sama soveltuu periaatteessa myös mäntyyn, vaikka varsinkin vanhemmat paksukaarnaiset männyt kestävät pintapaloja kuusta paremmin. Jos pihkanvalutuksessa vaurioituneet puut kuten tietyltä puolelta runkoa aisatut männyt ja kuuset jätetään valutuksen jälkeen kohteelle, ne voisivat jäljitellä metsäpaloa, jossa tuuli on puhaltanut ”palokorojen” suunnasta.

Tästä ajattelutavasta voi seurata, että harjujen valo/paahderinteillä saattaa olla mahdollista valuttaa pihkaa tai kasvattaa pakuria.

Hakamaat ja metsäniityt ovat perinteisiä maatalouden ympäristöjä. Usein ne lienevät hevosten tai karjan laidunnuksen vuoksi harvapuustoisia. Pakuria esiintyy luontaisestikin tällaisissa ympäristöissä kun koivujen kuorikerros vahingoittuu eläinten toimesta. Suojelutavoitteiden kannalta pakurin kasvatusta tällaisissa ympäristöissä on mielestäni perusteltua. Samalla tullaan luoneeksi kohteille lahopuuta ja laidunnuksen puuttumisesta huolimatta puusto saadaan pakurin kasvatuksen avulla pysymään harvana.

Alakriteerin 6.4.1.5 S perusteella edellä kuvatut lakiperustaiset, muuten aina säästettävät sekä muuten huomioitavat kohteet merkitään metsäsuunnitelmiin ja säästetään heti.

TL: Säästäminen tulee ymmärtää tässä siten, että kriteerin 6.4.1 S mukaisesti suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat alueella mahdollisia.

Alakriteerin 6.4.2 S mukaan säästettävien kohteiden rajauksien tulee olla riittäviä kohteiden ominaispiirteiden säilyttämisen kannalta.

TL: Tällä kriteerillä ei voida vaikuttaa siihen, millä tavoin lakiperustaiset kohteet rajataan. Muiden kohteiden osalta kohteiden luontainen laajuus on rajausten luonnollinen lähtökohta. Kriteerin tausta-ajatuksena on, että jokaiselle kohdetyypille on määriteltynä jossakin sen ominaispiirteet. Ominaispiirteet tulisi myös pystyä käsitteellisesti suhteuttamaan kohteiden suojelutavoitteisiin, koska ne määrittelevät, mitkä hoitotoimenpiteet tukevat näitä suojelutavoitteita eli mitä kohteella saa tehdä.

6.4.3 S Alakriteerin mukaan metsänomistaja (> 20 ha) säästää vähintään 5 % sertifioitun alueen metsämaasta metsätalouden ulkopuolelle luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Suojeluosuuteen voidaan laskea kaikki metsämaat, jotka on jätetty pysyvästi metsätalouden ulkopuolelle tämän standardin indikaattoreiden (esimerkiksi 6.2.2, 6.4.1 ja 6.5.1, 6.5.7) toteuttamiseksi.

TL: Tässä kriteerissä määritellään minimiosuus metsämaalle, joka tulee jättää metsätalouden ulkopuolelle. Tämä alakriteeriä tulee lukea yhdessä kriteerin 6.4 kanssa, jossa edellytetään suojelukohteet jätettäväksi luonnontilaan, sekä siihen liittyvän alakriteerin 6.4.1 S kanssa, joka mahdollistaa paitsi metsätalouden

ulkopuolelle jättämisen myös suojelutavoitteita tukevien hoitotoimenpiteiden suorittamisen. Näillä 5 %:n piiriin kuuluvilla alueilla suojelutavoitteita vastaavat hoitotoimenpiteet ovat mahdollisia, poikkeuksena lakiperustaiset kohteet, joilla oikeudellinen sääntely voi estää tällaisten toimenpiteiden suorittamisen. Alakriteerissä 6.4.3 S mainittu metsätalouden ulkopuolelle jättäminen tarkoittaa siten myös suojelutavoitteita tukevien hoitotoimenpiteiden sallimista. Kriteeri ei siten luo tässä suhteessa uusia velvollisuuksia tai määrittele niitä muutoin.

Mielenkiintoista on, mitä kohteita voidaan laskea mukaan tähän 5 %:n alaan, joka jätetään metsätalouden ulkopuolelle (tai jolla suojelutavoitteita tukevat toimenpiteet ovat sallittuja). Alakriteerin luettelo on esimerkinomainen, ei tyhjentävä. Ensinäkin mukaan lasketaan valtakunnallisesti tai alueellisesti uhanalaisten lajien esiintymispaikat, joiden elinolosuhteiden säilymisen metsänomistaja turvaa (6.2.1 (-, S.B) ja 6.2.2 S). Elinolosuhteiden säilyminen ei aina merkitse kaikkien toimenpiteiden kieltämistä, koska esimerkiksi joillekin tietynasteisesti lahonnutta, tiettyä puulajia ja tietyn järeyksistä lahoppuuta edellyttävälle lajille voi olla hyödyksi, että tällaista puuta on jatkuvasti saatavilla. Samoin jotkin kasvilajit voivat vaatia tietynlaisia kasvuolosuhteita, joita voidaan hoitotoimenpiteiden ylläpitää tai luoda. Sallitut tai toivotut toimenpiteet ovat lajista riippuvaisia.

Toiseksi niihin voidaan laskea edellä tarkastellun alakriteerin 6.4.1 S eli lakiperustaiset kohteet. Koska alakriteerissä on kyse esimerkkiluettelosta, on luontevaa, että 5 %:n osuuteen voidaan laskea myös alakriteerien 6.4.1.2 S (muut aina säästettävät kohteet) ja 6.4.1.3 S (muuten huomioitavat kohteet) kohteet.

Kolmanneksi mukaan voidaan laskea alakriteerin 6.5.1 S (vesistöjen suojavyöhykkeet) kohteet. Tätä kriteeriä tarkastellaan myöhemmin tarkemmin.

Neljäntenä esimerkkinä mainitaan alakriteerin 6.5.7 S kohteet eli kunnostusojituksen yhteydessä valumavesien ohjautumisen suoraan vesistöön estävät vyöhykkeet. Näillä ilmeisesti tarkoitetaan esimerkiksi ns. pintavalutuskenttiä.

6.4.3.2 S alakriteerin perusteella nämä 5 %:n piirissä olevat alueet ovat pysyviä

6.4.4 S Kasvillisuudeltaan edustavat lehdot, jotka eivät kuulu indikaattorin 6.4.1 S mukaisiin kohteisiin, tulee hoitaa siten, että edellytykset vaateliaan ja monipuolisen lehtolajiston säilymiselle turvataan.

TL: Tätä alakriteeriä olen käsitellyt jo aikaisemmin. Lähtökohtaisesti tämä kriteeri mahdollistaa hoitotoimenpiteet ja niiden yhteydessä tai niitä ennen voidaan mahdollisesti esim. kasvattaa pakuria taikka valuttaa pihkaa.

6.4.5 S Metsänomistajan tulee huolehtia, että metsätaloustoimet, mukaan lukien ojitukset tai metsäteiden rakentaminen eivät vaurioita olemassa olevia suojelualueita, Natura 2000-alueita eikä indikaattorin 6.4.1 mukaisia elinympäristöjä.

TL: Tämä alakriteeri koskee lähtökohtaisesti kaikkia metsätaloustoimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä joudutaan arvioimaan suhteessa kolmeen alueryhmään eli suojelualueisiin, Natura 2000-alueisiin ja alakriteeri 6.4.1 S kohteisiin (lakiperusteiset kohteet). Ideana on, että näiden alueiden ulkopuolella tehtävien toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan suhteessa näihin alueisiin, ja jos toimenpiteet vaurioittaisivat näitä alueita, toimenpiteet eivät olisi kriteerin mukaisia. Idea on sama kuin jota sovelletaan luonnonsuojelulaissa Natura 2000 -alueiden ulkopuolella tehtäviin toimenpiteisiin, joilla voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -alueiden perusteena oleviin suojeluarvoihin. Tässä FSC -kriteerin tulkinnassa on muutama keskeinen kohta: mitä vaurioittaminen tarkoittaa (jotakin vakavampaa kuin heikentäminen) ja mihin vaurioittamista arvioidaan (eli mitkä ovat tarkasteltavat suojeluarvot). Suojelualueilla tarkoitettaneen tässä yhteydessä luonnonsuojelulain mukaisia suojelualueita. Tämä voidaan päätellä siitä, että alakriteerin 6.4.1 S kohteet mainitaan erikseen. Jos suojelualueilla tarkoitettaisiin kriteerin 6.4 kohteita, alakriteeriä 6.4.1 S ei olisi tarvinnut mainita erikseen.

Uusien luonnontuotteiden tuottamisen kannalta tämä alakriteeri kuitenkin merkitsee sitä, että näiden kolmen alueen osalta joudutaan niiden ulkopuolellakin arvioimaan uusien luonnontuotteiden tuottamiseen liittyvien toimenpiteiden sallittavuutta myös ns. tavallisessa talousmetsässä. On kuitenkin vaikea keksiä pikaisesti esimerkkiä siitä, missä tapauksissa tällaista vaurioittamista voisi tapahtua. Lähinnä tulee mieleen tilanne, jossa kuntan nostamisella vaikutetaan pintavesien ja ravinteiden valuntaan (esim. rinteessä) ja tällä on vaikutusta rinteessä tai sen juurella sijaitsevaan erityisen tärkeään elinympäristöön kuten lettoon.

Puhakka toteaa kriteereihin 6.3.5 - 6.4 liittyen, että tätä standardia laadittaessa tällaista uudenlaista toimintaa ei ole huomioitu. Tämän vuoksi joudutaan liikkumaan harmaalla alueella. Tällä hetkellä toimintaan suhtautuminen riippuisi auditoijan ratkaisusta. Tähän puolestaan vaikuttaisi toiminnan laajuus ja sen vaikutukset. Varsinaisen tuotannon lisäksi negatiivisia vaikutuksia saattaisi syntyä mm. tallautumisesta ja kulumisesta.

Hän myös kiinnittää huomiota siihen, että 10 %:n erityiskohteet sisältävät kahdentyyppisiä alueita: metsätalouden ulkopuolelle jätettävät 5 %:n alueet sekä erityishakkuukohteet toinen 5 %. Kansainvälisellä tasolla on ollut keskustelua siitä, mitä luonnonsuojelullisilla toimenpiteillä tarkoitetaan. Voidaan ajatella, että ensiksi mainitut 5 %:n alueet tulisi hoitaa niin, että päätarkoituksena ei ole taloudellinen hyöty.

Toisaalta nämä luonnonsuojelutoimenpiteet saattaisivat joissakin kohteissa tukea ja tehdä taloudellisesti mahdolliseksi sellaiset hoitotoimet, jotka muuten jäisivät tekemättä. Nykyinen standardi ei kuitenkaan näitä huomioi. Sen sijaan jälkimmäisen ryhmän, eli 5 %:n erityishakkuukohteiden osalta tällainen uudenlainen toiminta

saattaisi olla mahdollista helpommin, koska se edistää luonnonhoidollisten tavoitteiden toteutumista, ja näiden kohteiden osalta liikkumatilaa on enemmän.

Eroosio, pohjavedet ja ei-metsäinen käyttötarkoitus

6.5 Kriteeri kohdistuu eroosion estämiseen, metsävaurioiden minimoimiseen ja vesistöjen suojelemiseen

6.5.1 S Metsänomistaja jättää vesistöjen (mukaan lukien meren rannat) ja pienvesien ympärille maastonmuotojen ja maalajin perusteella määräytyvän suojavyöhykkeen. Suojavyöhykkeen leveys tulee olla: a) kaikilla lammilla ja järvillä vähintään 10 metriä, b) puroilla, joilla ja merenrannoilla vähintään 15 metriä, fladoilla ja kluuvijärvillä vähintään 30 metriä. Alakriteerin 6.5.1.1 S mukaan metsän hakkuut, maanmuokkaus, ojitus ja kantojen korjuu ei ole suojavyöhykkeellä sallittua. Suojavyöhykkeellä ei ajeta metsäkoneella, lukuun ottamatta välttämättömiä ylityksiä. Alakriteeriin kuuluvan huomautuksen mukaan suojavyöhykkeellä on mahdollista tehdä selkeästi ennallistavia tai luonnonhoidollisia hakkuita.

TL: Suojavyöhykkeen tarkoituksena on selvästi estää metsätaloustoimenpiteiden haitallisia vesistövaikutuksia. Tähän pyritään sillä, että suojavyöhykkeellä on maanmuokkaus, ojitus ja kantojen korjuu kiellettyä, eli maan pintakerros pidetään koskemattomana. Vaikka kuntannostoa ei kriteerissä mainitakaan, on kriteerin tavoitteet huomioon ottaen perusteltua, ettei suojavyöhykkeeltä nosteta kuntaakaan. Kriteeriä kirjoitettaessa 2011 tämä maankäyttötapa ei ole ollut ajankohtainen.

Koska suojavyöhykkeellä myös hakkuut ovat pääsääntöisesti kiellettyjä, puustolla on myös ajateltu olevan esim. ravinteiden pidätyksen kautta vesistövaikutuksiin liittyviä tehtäviä. Toisaalta voi ajatella, että puustolla on myös monimuotoisuuden säilyttämiseen ja edistämiseen liittyviä tehtäviä (esim. vaihettumisvyöhyke), koska huomautusten perusteella ennallistavat tai luonnonhoidolliset hakkuut ovat sallittuja.

Jos luonnonhoidolliset ja ennallistavat hakkuut ovat sallittuja, niin tällöin nousee esiin kysymys, olisiko myös esim. mahlan valutus tai pakurin kasvattaminen sallittua, koska tämä toiminta ei riko maanpintaa, ja luonnontuotteiden keruun jälkeen kyseisistä puista voi syntyä lahoppuuta tai vesiekosysteemiin liekoja. Toiseksi aikaisempina vuosikymmeninä hakkuut saatettiin yleensä ulottaa aivan vesirajaan saakka ja puusto uudistaa tasaikäiseksi viljelemällä. Tällaisessa tilanteessa ennallistavat hakkuut lienevät mahdollisia puuston rakenteen monipuolistamiseksi. Tällöin nousee esiin ajatus, onko mahdollista ennen hakkuuta valuttaa kyseisistä männyistä tai kuusista ensin pihkaa, ja tämän jälkeen hakata osasta kyseisiä puita korkeita kantoja, osa kaataa lahoppuiksi ja osa ehkä korjata pois. Ennallistamisen ajatus tai luonnonhoidon tavoite ei välttämättä tätä pihkanvalutusta estä, kunhan ennallistaminen ja luonnonhoito säilyvät toiminnan pääasiallisena tavoitteena.

6.5.2 Metsänomistaja (>10 000 ha) noudattaa kirjallisia ohjeita, joissa määritellään tavat välttää eroosion aiheuttamista, pinta- ja pohjavesien laadun heikkenemistä sekä puuston ja maaperän vaurioittamista metsätaloustoiminnassa.

TL: Jatkossa kun kuntan nostaminen saattaa muodostua nykyistä yleisemmäksi toiminnaksi, tällaisissa ohjeissa tulisi ottaa se huomioon yhtenä toimenpiteenä.

Tästä kriteeristä huolimatta kaikkien toimijoiden tulee noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi metsälain 6 §:n säännöksiä puusto- ja maastovaurioiden välttämiseksi.

6.5.8 S Metsänomistajan tulee turvata pohjavesien laadun säilyminen pidättäytymällä tärkeillä pohjavesialueilla (I ja II luokka) kunnostus- ja täydennysojituksista, lannoituksista, kemiallisten torjunta-aineiden käytöstä, kantojen nostosta sekä kulotuksista.

TL: Kriteerissä ei mainita maanmuokkausta, joten kriteerin tavoitteita ajatellen kriteeri ei koskisi myöskään kuntan nostamista. Kuntan nostamisessa ei kajota kivennäismaahan, joten kuntannosto ei rinnastu kantojen nostoon tai ojituksiin. Kuntannostossa ei myöskään todennäköisesti paljasteta kivennäismaata suurempina osuuksina (esim. 25 % uudistusalan pinta-alasta) kuin tehdään maanmuokkauksessa.

Metsätalouden kannalta tarkasteltuna maanmuokkaus on usein tarpeen onnistuneen metsänuudistamisen aikaansaamiseksi ja metsälain mukaisen uudistamisvelvoitteen täyttämiseksi. Tämä voi olla yksisyys siihen, miksi maanpinnan käsittelyä tai sen jotakin muotoja ei mainita kriteerin listauksessa. Kuntannostolle ei ole olemassa samanlaisia perusteluita, vaan sen osalta nostokohteille voi olla vaihtoehtoja.

Kriteeristä huolimatta voimassa olevan lainsäädännön velvollisuuksia tulee luonnollisesti noudattaa.

6.5.9 S Kriteerin mukaan metsänomistajan tulee jättää avo- ja siemenpuuhakkuiden, uudis-, kunnostus- ja täydennysojitusten sekä maanmuokkauksen ulkopuolelle kriteerissä tarkemmin määritellyt soistuneet painanteet sekä soistuneet vaihettumisvyöhykkeet.

TL: Kun kyseiset vyöhykkeet tulee jättää maanmuokkauksen ulkopuolelle, on kriteerin tavoitteiden kannalta perusteltua, että kyseiset kohteet jätetään myös kuntannoston ulkopuolelle. Käytännössä näillä soistuneilla kohteilla tuskin olisi ollut merkitystä kuntannoston kannalta.

Kun kriteeri on rajattu koskemaan ainoastaan avo- ja siemenpuuhakkuita, niin kriteerin tarkoituksena ei ole kieltää hakkuita kokonaan, vaan estää puuston lähes

kokonaan kerralla poistavat hakkuutavat. Esimerkiksi harvennushakkuita (kasvatushakkuita) ei kriteerissä mainita eikä esimerkiksi korvissa käytettävää suojuuspuuhakkuuta. Myöskään jo standardin kirjoittamishetkellä tunnettuja, erikäsirakenteisen metsän kasvatukseen liittyviä pienaukko- ja poimintahakkuita ei kriteerissä mainita.

Tätä taustaa vasten tällaisilla kohteilla puuston käyttäminen osittain mahlan valutukseen, pakurin kasvatukseen tai pihkan valutukseen näyttäisi olevan mahdollista. Jos näihin tarkoituksiin käytettävät puut myöhemmin hakattaisiin, hakkuun vaikutukset eivät saa olla avo- tai siemenpuuhakkuuseen verrattavia.

Metsän uusien luonnontuotteiden tuotannon kannalta tärkeä on myös kriteeri 6.10. Metsää ei muuteta viljelymetsäksi (plantaasimetsäksi) tai ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen poikkeuksena ne olosuhteet, joissa muuttaminen:

- a) Koskee vain hyvin rajoitettua osaa metsätalouksyksiköstä
- b) Ei tapahdu korkean suojeluarvon metsissä
- c) Mahdollistaa merkittäviä, ylimääräisiä ja varmoja pitkän ajan suojeleluhyötyjä metsätalouksyksikön alueella.

TL. Alakriteerissä 6.10.1 (koskee vain suurmetsänomistajia) tätä tarkennetaan niin, että metsänomistaja hoitaa metsiään siten, että 5 % osuutta suurempaa alaa sertifioidun alueen metsämaasta ei muuteta viljelymetsäksi tai ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen; ja siten että metsien muuttaminen mahdollistaa merkittäviä, ylimääräisiä ja pitkällä tähtäimellä toimivia suojelellisia hyötyjä. Alakriteerin huomautuksessa todetaan, että mahdollisuus maankäyttöluokan muutokseen tästä poikkeavasti on mahdollista virallisen suunnitteluprosessin (kaavoitus) kautta tai viranomaisen myöntämällä luvalla.

Kriteerissä 6.10 luetellaan kolme edellytystä, joiden kaikkien tulee täytyä. Muutos ei saa kohdistua HCV-metsiin (periaate 9), muutosten tulee koskea vain rajoitettua osuutta metsätalouksyksiköstä ja muutoksesta tulee seurata suojelellisia hyötyjä. Alakriteerissä sallitaan muutos vain 5 %:iin asti näiden edellytysten täytyessä. Tämä rajoittaa metsänomistajan omaa harkintavaltaa. Mutta jos muutos perustuisi viranomaisen myöntämään lupaan (jota metsänomistaja olisi voinut itse hakea), muutos olisi alakriteerin huomautuksen mukaan mahdollinen. Samoin jos muutos perustuisi kaavoitukseen (vaikka maanomistajan intressissä tapahtuvaan ranta-alueiden kaavoitukseen vapaa-ajan asumista varten), muutos olisi mahdollinen.

Metsälain sääntelyjärjestelmässä metsien monikäyttö ja muu kuin puuntuotannollinen käyttö voidaan ottaa huomioon kolmiportaisessa sääntelyssä. Osa tällaisesta käytöstä on toteutettavissa ns. tavallisissa talousmetsissä, eli alueilla, joilla noudatetaan metsälain 5, 5a sekä 8 ja 8a §:n säännöksiä. Jos käyttötarkoituksen merkitys tai painoarvo kasvaa, metsälain 5 b §:n hakkuuta erityiskohteissa koskevat säännökset voivat tulla sovellettaviksi. Kolmanneksi jos muun käyttötarkoituksen merkitys tai painoarvo kasvaa vielä tätä suuremmaksi, koko metsälain sääntely voi

väistyä metsälain 2.1 §:n luettelon kautta tai 3 §:n maankäyttömuodon muuttamista koskevan säännöksen nojalla. Kolmannen ryhmän tilanteissa alue voi edelleen olla ekologisessa mielessä metsää tai suota.

Alakriteeri 6.10.1 on mielenkiintoinen suhteessa metsälain 3 §:ään. Alakriteeri rajoittaa metsänomistajan oikeutta muuttaa metsäaluetta "ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen". Tarkoittaako ei-metsäinen tässä yhteydessä sitä, että alueella ei biologisessa mielessä kasva enää metsää? Eli kyse olisi esimerkiksi alueen raivaamisesta pelloksi tai aukeaksi pihaksi. Toisaalta metsien muuttamista plantaasimetsiksi ei pidetä hyväksyttävänä, vaikka niissäkin on kyse metsästä.

Vai tarkoittaako ei-metsäinen tässä metsänkäyttötapaa eli metsän käyttämistä muuhun kuin puuntuotantoon tai suojeluun? Eli jos metsä biologisessa mielessä otetaan vaikkapa hevoshaksi tai muuksi eläinten laitumeksi, niin onko kyseessä ei-metsäinen käyttötarkoitus? Samoin jos alue muutetaan joulukuusiviljelmäksi tai energiapuuviljelmäksi, niin onko kyseessä kriteerissä tarkoitettu plantaasimetsä (lyhyt kiertoaika, yksipuolinen metsän rakenne)?

Joka tapauksessa alakriteeri on merkittävä poikkeus siihen suomalaiseen lähtökohtaan, mikä näkyy esim. metsälain 3 §:ssä, että metsän käyttötarkoitusta on voinut muuttaa lähtökohtaisesti vapaasti, edellyttäen että käyttötarkoituksen muutos on ollut aito.

Kuntan nosto, mahlan valutus, pihkan valutus ja pakurin kasvatusta ei nykyisellä, vähäintensiivisellä tavalla harjoitettuna todennäköisesti muuta metsää ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen tai plantaasimetsäksi. Mutta jossakin vaiheessa joudutaan tekemään rajanveto suhteessa plantaasimetsään taikka ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen. Jos vaikkapa entiselle pellolle on perustettu koivikko, jota kastellaan ja lannoitetaan mahlan tuottamisen tarkoituksessa, niin voidaanko se katsoa jossakin vaiheessa lähinnä puutarhaksi, eli plantaasimetsäksi tai ei-metsäisessä käyttötarkoituksessa olevaksi? Entä jos kokonaisella koivikkokokuviolla kasvatetaan pakuria ympäryksellä se runkoihin? Tämän selvityksen piiriin ei kuulunut arvioida ruokasienten kasvatukseen liittyviä kysymyksiä. Mutta entä jos metsään tuodaan muualta kasvualustaa ja sienirihmasto tiettyjen sienten kasvatusta varten? Sieniä ei siis kasvatettaisi enää sisätiloissa sienimössä, vaan puoliviljellen metsässä. Lähestytäänkö tässä FSC -standardin näkökulmasta peltoviljelyä eli ei-metsäistä käyttötarkoitusta?

Yksiselitteistä vastausta ei tässä yhteydessä voi antaa. Voi vain esittää argumentteja suuntaan ja toiseen.

6.10.3 S (koskee kaikkia metsänomistajia) Metsänomistaja ei muuta korkean suojeluarvon alueiden (HCV) tai aina säästettävien elinympäristöjen (6.4.1) maankäyttömuotoa siten, että näiden luonnonsuojellisten tai muiden arvojen säilyminen vaarantuu. Alakriteerin huomautuksen mukaan mahdollisuus maankäyttöluokan muutokseen tästä poikkeavasti on mahdollista virallisen suunnitteluprosessin (kaavoitus) kautta tai viranomaisen myöntämällä luvalla.

TL: Tällä alakriteerillä täsmennetään kriteerin 6.10. b-kohdan edellytystä korkean suojeluarvon metsistä. Tämä alakriteeri näyttäisi kuitenkin poikkeavan jonkin verran lievempään suuntaan kyseisestä kriteeristä, koska 6.10 b-kohta näyttäisi kieltävän maankäyttömuutoksen kokonaan ("ei tapahdu"), kun taas 6.10.3 kieltää sellaiset maankäyttömuutokset, joiden seurauksena kohteen luonnonsuojelullisten tai muiden arvojen säilyminen vaarantuu. Toisin sanoen jos nämä arvot säilyvät, maankäyttötarkoitusta voitaisiin muuttaa.

Alakriteerin tarkoituksena on suojella siinä tarkoitettujen kohteiden luonnonsuojelullisia ja muita arvoja maankäyttömuodon muutoksilta. Nämä kohteilla maankäyttömuodon muuttaminen ei ole mahdollista, eivätkä ne siten voi kuulua alakriteerissä 6.10.1 mainittuun 5 %:n osuuteen.

Korkean suojeluarvon alueet (metsät) määritellään periaatteessa 9 ja tarkemmin standardin liitteessä 9. Liitteen 9 mukaan tällaisia alueita ovat muun ohella Natura 2000-alueet, lakisääteiset suojelualueet sekä valtakunnallisten suojeluohjelmien kohteet (a-kohta), maakuntakaavojen suojelualueet ja suojelualuevaraukset (b-kohta), alueet, joilla esiintyy laaja-alaisina ja yhtenäisinä kriteerin 6.4.1 S elinympäristöjä (c-kohta), kansainvälisesti arvokkaat lintualueet (IBA) ja kansallisesti arvokkaat lintukosteikot (FINIBA) (d-kohta), I- ja II-luokan pohjavesialueet (e-kohta) sekä erämaa-alueet (g-kohta). Osa näistä alueista on oikeudelliseen sääntelyyn perustuvia, osa taas määritellään muuhun perustuen (esim. kriteerin 6.4.1.2 S mukaiset aina säästettävät kohteet). Aina säästettävistä elinympäristöistä (6.4.1 S) osa kuuluu näihin korkean suojeluarvon alueisiin, koska niiden esiintyessä laajoina ja yhtenäisinä ne ovat liitteen 9 c-kohdan mukaan mainittuja korkean suojeluarvon alueita. Koska alakriteerissä 6.10.3 S mainitaan kriteerin 6.4.1 S elinympäristöt erikseen korkean suojeluarvon alueiden ohessa, nämä 6.4.1 S elinympäristöt ovat maankäyttömuodon muutoksia koskevan suojan piirissä riippumatta siitä, esiintyykö niitä laajasti ja yhtenäisesti.

Uusien luonnontuotteiden tuottamisen näkökulmasta oleellista on, että maankäyttömuodon muutoksen vaikutuksia arvioidaan suhteessa näiden alueiden luonnonsuojelullisiin ja muihin arvoihin. Kyse ei siten ole totaalisesta maankäyttömuodon muutoksen kiellosta. Tietoa kunkin alueen luonnonsuojelullisista ja muista arvoista voi saada esimerkiksi kohdetta sääntelevästä lainsäädännöstä (esim. metsälain 10.2, 10.3, 10a ja 10 b §:ssä säädetty erityisen tärkeät elinympäristöt), kohdetta koskevista päätöksistä (esim. kaavat selvityksineen) tai kohteiden muusta määrittelystä (esim. FSC-standardi). Jos kohteen luonnonsuojelulliset tai muut arvot eivät vaarannu, maankäyttömuodon muutos olisi kriteerin nojalla mahdollinen. Tärkeää on huomata, että *lainsäädäntö voi asettaa tätä kriteeriä tiukempia edellytyksiä maankäyttömuodon muutokselle tai estää sen kokonaan*. Kriteeriin perustuva arviointi ja oikeudellisen sääntelyn soveltaminen ovat eri asioita.

Korkean suojeluarvon metsiin kuuluu luonteeltaan hyvin erilaisia alueita, ja näiden alueiden luonnonsuojelulliset ja muut arvot (alueille säädetyt tai muuten asetetut tavoitteet) vaihtelevat suuresti. Tästä seuraa, että niiden vaikutus mahdolliseen maankäyttömuodon muutoksen vaihtelee. Esimerkiksi harjunsuojeluohjelman tavoitteena on harjun säilyttäminen geologisena muodostumana, mutta oikeudellisesti ajateltuna tällaisilla alueilla on mahdollista suorittaa monenlaista toimintaa maa-ainesten ottamista lukuun ottamatta. Samoin pohjavesialueita koskeva sääntely mahdollistaa monenlaista toimintaa. Myös Natura 2000 -alueilla maankäyttömuodon muutokset voivat olla mahdollisia riippuen suojeluarvoista ja täytöntöönpanolaista. Sen sijaan luonnonsuojelulain mukaisilla luonnonsuojelualueilla tai luonnonpuistoissa maankäyttömuodon muuttaminen on luonnollisesti rajoitetumpaa.

Kriteerin 6.4.1 S sisältöä olen tarkastellut aikaisemmin. Tämän kriteerin alaisuuteen kuuluvat lakiperustaiset kohteet (6.4.1.1 S), muuten aina säästettävät kohteet (6.4.1.2 S) ja muuten huomioitavat kohteet (6.4.1.3 S). Kriteeri 6.4.1 S alakriteereineen suojaa näitä kohteita metsätalouteen/metsäiseen käyttötarkoitukseen liittyviltä toimenpiteiltä. Kriteerin 6.10.3 S kautta ne saavat suojaa maankäyttömuodon muutoksia vastaan.

On tulkinnanvaraista, missä tapauksissa uusien luonnontuotteiden tuotanto ylittää kriteerissä 6.10 tarkoitetun maankäyttömuodon muutoksen rajan. Jos tämä raja ylittyy, joudutaan arvioimaan, vaarantaako se kohteena olevan alueen luonnonsuojelullisia tai muita arvoja. Jos arvioinnissa päädytään siihen, että vaarantumista tapahtuisi, maankäyttömuotoa ei voida muuttaa. Jos ei vaarantuisi, muutos olisi lähtökohtaisesti mahdollinen. Tämän jälkeen arvioitaisiin, jos kyseessä on suurmetsänomistaja, ettei pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna yli 5 %:n osuutta sertifioidusta alasta muuteta muuhun maankäyttötarkoitukseen. Jos raja ei ylity, muutos olisi tältä osin mahdollinen. Lisäksi jouduttaisiin arvioimaan, seuraisiko muutoksesta merkittäviä, ylimääräisiä ja varmoja pitkän aikavälin suojeluhyötyjä sertifioidulle metsätalouksyksikölle. Jos tällaisia hyötyjä syntyy, maankäyttömuodon muutos olisi mahdollinen.

Mistään en löytänyt tulkinta-apua sille, mitä näillä suojeluhyödyillä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Voi kuitenkin ajatella esimerkiksi niin, että jos uusien luonnontuotteiden tuotanto monipuolistaisi alueelta saatavia tuotteita, lisäksi mahdollisesti tulonmuodostusta ja riippuvuuden vähenemistä yhdestä tuotteesta (raakapuusta), tämä vähentäisi painetta hankkia tuloja esim. hakkuiden määrää lisäämällä, käyttämällä koko puuston poistavia hakkuutapoja uudistushakkuissa tai suuntaamalla hakkuita myös monimuotoisuuden kannalta tärkeille kohteille (esim. erityisen tärkeiden elinympäristöjen hakkaaminen lain minimiin asti).

2.4 PERIAATE 9: SUOJELUARVOLTAAN MERKITTÄVIEN METSIEN YLLÄPITO

Periaate 9:n mukaan suojeluarvoltaan merkittävien metsien käsittelyn tulee ylläpitää ja parantaa ominaisuuksia, joihin metsän suojeluarvo perustuu. Suojeluarvoltaan merkittäviä metsäkohteita koskevat päätökset tulee tehdä varovaisuusperiaate huomioon ottaen.

Kriteerin 9.1.1 mukaan metsänomistaja on perillä korkean suojeluarvon alueiden määrittelyn kannalta olennaisista tietolähteistä (liite 9). Edelleen metsänomistaja huomioi ja kartoittaa metsäsuunnitelman teossa korkean suojeluarvon alueet ja merkitsee nämä metsäsuunnitelmaan.

Kriteerin 9.3 mukaan metsäsuunnitelman tulee sisältää toimenpiteet, joilla varmistetaan suojeltavien ominaisuuksien säilyminen tai parantuminen varovaisuusperiaatteen mukaisesti. Kriteeri 9.3.1 S edellyttää, että metsänomistaja kirjaa määritelmän mukaisten korkean suojeluarvon alueiden suojeluarvojen turvaamisen tai lisäämisen edellyttämät toimenpiteet metsäsuunnitelmaan. Edelleen kriteerin 9.3.2 S mukaan metsänomistaja varmistaa korkean suojeluarvon alueiden suojeluarvojen turvaamisen tai lisäämisen toteuttamalla metsäsuunnitelmassa määritellyt toimenpiteet.

TL: Korkean suojeluarvon metsiä määrittelevän liitteen 9 sisältöä olen tarkastellut aikaisemmin. Koska näihin metsiin kuuluvat liitteessä 9 esimerkiksi pohjavesialueet sekä ottaen huomioon kansainvälisen FSC:n tyypittelyn (HCV1-HCV6, esim. vesistöjen suojelu, perinteisen kulttuurin kannalta tärkeä kohde) koskien korkean suojeluarvon metsiä, korkeat suojeluarvot eivät tarkoita tässä yhteydessä pelkästään monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyviä arvoja.

Periaatteesta 9 kriteereineen on syytä huomata, että ne eivät perustu pelkästään näiden suojeluarvojen säilyttämiseen vain näiden arvojen parantaminen on mahdollista. Tämä parantamisen tavoite näkyy esim. kriteerissä 6.4.1 S, jonka mukaan suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat mahdollisia.¹⁰⁸ Vastaava tavoite näkyy myös vesistöjen suojavyöhykkeitä koskevan alakriteerin 6.5.1.1 S yhteydessä, jossa kriteerin huomautuksessa todetaan suojavyöhykkeellä voitavan tehdä selkeästi ennallistavia tai luonnonhoidollisia hakkuita.

Periaatteen 9 toimintatapa on se, että nämä korkean suojeluarvon metsät ja niiden suojeluarvot määritellään, kohteet rajataan ja merkitään metsäsuunnitelmiin. Tämän jälkeen määritellään ne toimenpiteet, joilla suojeltavat arvot tai ominaisuudet säilytetään, taikka niitä parannetaan tai lisätään. Nämä toimenpiteet kirjataan suunnitelmaan, ja metsänomistajan tulee toteuttaa toimenpiteet suunnitelman mukaisesti.

¹⁰⁸ Näin siitä huolimatta, että kaikki alakriteerin 6.4.1 S kohteet eivät täytä korkean suojeluarvon metsien määritelmää liitteessä 9.

Jos korkean suojeluarvon metsissä halutaan toteuttaa uusien luonnontuotteiden tuotantoon liittyviä toimenpiteitä, ensin tulee luonnollisesti selvittää niiden sallittavuus. Niiden sallittavuus voi olla riippuvainen siitä, voidaanko ne tehdä suojeluarvoja säilyttävien tai lisäävien toimenpiteiden yhteydessä tai niitä ajallisesti aikaisemmin, mutta niihin liittyen (esim. pakurin kasvatus ja edelleen lahoppuun luominen). Jos tällaisia toimenpiteitä halutaan tehdä, ne tulee kirjata metsäsuunnitelmaan.

Kriteerin 9.4 mukaan suojeltavien ominaisuuksien ylläpitämiseen tai lisäämisen tähtäävien toimenpiteiden tehokkuus arvioidaan vuosittain. Tämä kohdistuu myös näihin mahdollisiin suojeluarvojen säilyttämiseen tai lisäämiseen liittyviin luonnontuotteiden tuottamista myös koskeviin toimenpiteisiin.

Puhakan mukaan korkean suojeluarvon alueilla (ns. HCV-alueet) voi olla haastavampaa toteuttaa minkäänlaista laajamittaisempaa tuotantotoimintaa, koska luontoarvojen arviointi ja vaikutusten selvittäminen voi olla kallista ja aikaa vievää. Usein nämä alueet eivät siten soveltuisi tuotantotoimintaa, koska riskit ovat suuremmat kuin tavanomaisissa talousmetsissä. Toisaalta periaatteessa luonnontuotteiden tuottamisen taloudellinen hyöty voisi mahdollistaa sellaiset luonnonhoidolliset toimet, jotka aidosti lisäävät alueen luontoarvoja, ja mikä ei olisi muutoin taloudellisesti mahdollista ainakaan samassa mittakaavassa.

3 YHTEENVETO JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

Suomen FSC-standardin (12.5.2011) nimenomaisesti, julkituotuihin lähtökohtiin ja tavoitteisiin kuuluu metsän eri tuotteiden ja palvelujen tuotanto. Tämä ilmaistaan normatiivisessa periaatteessa 5 toteamalla, että metsätalouden on tuettava metsän monien tuotteiden ja palvelujen tehokasta käyttöä taloudellisen kannattavuuden sekä erilaisten ympäristöön liittyvien ja yhteiskunnallisten hyötyjen varmistamiseksi. Painoarvoa tälle antaa se, että periaate on kirjoitettu velvoittavaan muotoon "metsätalouden on tuettava". Tämä on erinomainen lähtökohta uusien luonnontuotteiden tuotannon kannalta. FSC-standardi ei siis tältä osin vaikene tai ole neutraali, vaan nimenomaisesti tukee useiden luonnontuotteiden tuotantoa. Tätä kautta se vaikuttaa metsätaloudelle (metsien hoidolle ja käytölle) asetettaviin tavoitteisiin.

FSC-standardi ei varsinaisesti kohdistu ns. tavallisten talousmetsien perusmetsänhoitoon. Tosin standardissa on kriteerejä hakkuualalle jätettävistä elävistä puista (6.3.2 S) ja kuolleista puista (6.3.1), taimikonhoidossa ja hakkuissa jätettävistä lehtipuuosuuksista (6.3.4 S) sekä korjuuvaurioista (5.3.2 S). Näillä ns. tavallisen talousmetsän alueilla standardi antaa laajat mahdollisuudet uusien luonnontuotteiden tuotantoon. Tulkinnanvaraisuutta liittyy kuitenkin esimerkiksi siihen, voitaisiinko hakkuualalle jätetyissä tavallisissa elävissä säästöpuissa tuottaa esim. pihkaa tai pakuria.

Metsälain 5b.1 §:n mukaan jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä, hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Lain 5b.2 §:n mukaan tutkimus-, opetus- tai muussa erityiskäytössä oleva metsä voidaan käsitellä sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Tällaiset luonnontuotteiden tuotantoon perustuvat erityisen merkityksen omaavat metsät (metsälaki 5b.1 §) tai erityiskäytössä olevat metsät (metsälaki 5b.2 §) kuuluvat FSC-standardin systematiikassa nähdäkseeni pääsääntöisesti näihin ns. tavallisiin talousmetsiin. Toisin sanoen FSC-standardi ei näiltä osin aseta estettä metsälain 5b §:n soveltamiselle.

Tämä havainto koskee vain luonnontuotteiden tuotantoa. Sen sijaan tätä ei voida yleistää muihin metsälain 5b.1 §:ssä mainittuihin perusteisiin. Esimerkiksi uhanalaisten lajien esiintymistä voidaan pitää metsälain 5b.1 §:ssä tarkoitettuna monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta erityisenä merkityksenä. FSC-standardin osalta näitä kohteita koskee oma kriteerinsä (6.2.2), eivätkä ne siten ole FSC:n järjestelmässä ns. tavallisia talousmetsiä. Samoin kaavoissa virkistyskäyttöön varatut alueet voivat olla metsälain 5b.1 §:ssä tarkoitettuja metsiä, joilla on monikäytön kannalta erityistä merkitystä, tai ne ovat 5b.2 §:ssä tarkoitettuja erityiskäytössä olevia

metsiä. FSC-standardin järjestelmässä niitä kuitenkin koskee oma kriteerinsä (5.4.2 S, 5.5.5), eivätkä ne ole ns. tavallisia talousmetsiä FSC:n järjestelmässä.

FSC-standardissa on sen sijaan varsin runsaasti kriteerejä, jotka liittyvät erilaisiin erityiskohteisiin. Osa näistä kohteista on lakiperustaisia, osa taas standardissa määriteltyjä. Useimmiten näillä on ympäristöllinen tavoite, joka voi liittyä esimerkiksi monimuotoisuuden säilyttämiseen tai vesiensuojelutoimenpiteisiin. Nämä kohteet tulee yleensä jättää metsätalouden ulkopuolelle, mutta toisaalta niiden ominaisuuksia parantavat taikka luonnonhoidolliset tai ennallistavat toimenpiteet voivat olla sallittuja. Tulkinnallinen kysymys koskee sitä, onko näihin toimenpiteisiin liitettävissä, vai voiko niitä ajallisesti edeltää uusien luonnontuotteiden tuotanto. Esimerkkinä onko lahoppuun tuottamiseen liittyen mahdollista tuottaa ensin kyseisissä koivuyksilöissä pakuria? Standardin periaatteen 5 valossa tämä näyttäisi perustellulta tulkinnalta.

Kolmanneksi rajanveto siihen, a) milloin kyseessä on maankäyttömuodon muuttaminen ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen (tai plantaasimetsäksi), eli kyse on toiminnasta, jota standardi rajoittaa, sekä b) siihen, missä tapauksissa nämä maankäyttömuodon muutoksen kohteet säilyvät edelleen sertifioitavan alueen piirissä ja milloin taas ne jäävät sertifioitavan alueen ulkopuolelle, jäävät itselleni epäselväksi. Plantaasimetsä nähdäkseni voi säilyä sertifioitavan alueen piirissä, mutta metsän muuttamista sellaiseksi on rajoitettu. Mutta millä edellytyksillä alue siirtyy sertifiointin ulkopuolelle? Onko tuotettavalla metsätuotteella merkitystä tulkinnan kannalta?

Kehittämisehdotukseni on, että Suomen FSC-standardin päivityksen yhteydessä uusien metsätuotteiden tuotanto otetaan yhdeksi näkökulmaksi, jonka kautta kaikki metsien hoitoon ja käyttöön liittyvät kriteerit käydään läpi. Näin varmistetaan standardin soveltuminen myös niitä koskevaan tuotantoon metsässä. Uusiksi metsätuotteiksi tulisi tässä yhteydessä laskea paitsi tässä selvityksessä luetellut luonnontuotteet, myös mahdolliset muut kääpälajit sekä ruokasienten ja metsämarjojen tuotanto puoliviljellen siten, että metsään tuodaan tai luodaan niille kasvualusta ja muut kasvuolosuhteet. Tällainen arviointi tulisi suorittaa paitsi kivennäismaiden, myös turvemaiden ja soiden osalta. Kriteereihin tulisi myös tarpeen vaatiessa kirjoittaa nimenomaisesti niiden soveltaminen tietyn luonnontuotteen tuottamiseen liittyvään toimenpiteeseen, kuten kuntan nostamiseen.

Toiseksi päivitystyön yhteydessä tulisi nimenomaisesti tarkentaa sitä, voidaanko ja mahdollisesti millä tavoin ensisijaisesti ympäristötavoitteiden vuoksi tehtäviin toimenpiteisiin liittää tai ajallisesti niiden edellä suorittaa uusien luonnontuotteiden tuottamiseen liittyviä toimenpiteitä (edellyttäen, että lainsäädäntö ne kussakin tapauksessa mahdollistavat). Tämä koskee esimerkiksi niitä kriteerejä, joissa kohteet tulee jättää metsätalouden ulkopuolelle tai niillä voidaan suorittaa suojelutavoitteita

tukevia hoitotoimenpiteitä (esim. 6.4.1 S), tai joilla voidaan tehdä selkeästi ennallistavia tai luonnonhoidollisia hakkuita (esim. 6.5.1.1).

Kolmanneksi olisi syytä tarkentaa sitä, missä tapauksissa metsä katsotaan muutettavaksi plantaasimetsäksi tai ei-metsäiseen käyttötarkoitukseen, eli missä tapauksissa käyttötarkoituksen muutosta tulee rajoittaa. Voimassa olevassa metsälain sääntelyssä erityiskäyttö voidaan sen painoarvon mukaisesti ottaa huomioon osana ns. tavallisia talousmetsiä koskevaa sääntelyä, osana 5b §:n erityiskohteita koskevaa sääntelyä tai viimekädessä 3 §:n maankäyttömuodon muutoksen kautta. Metsälaki ei rajoita metsätalousmaan muuttamista muuhun käyttötarkoitukseen. Perusteluna on se, että metsätalousmaata ajatellaan Suomessa olevan riittävästi. Nyt tarkastelluissa luonnontuotteiden tuotantotavoissa ei välttämättä tapahdu metsälain 3 §:n täyttymistä. Sen sijaan intensiivisemmissä tuotantotavoissa tällainen 3 §:n soveltaminen saattaa tulla ajankohtaiseksi, jos luonnontuotteiden tuotanto lähestyy esim. elintarvikkeiden peltoviljelyä. Päivitystyön yhteydessä olisi arvioitava sitä, muodostuisiko nykyinen kriteeri esteeksi elintarvikkeiden tuotannolle metsässä, ja tulisiko kriteereitä mahdollisesti muuttaa.

Neljänneksi Euroopan unionin luonnonmukaista tuotantoa koskevien säännösten mukaan luonnonvaraisten keruutuotteiden osalta edellytetään, että keruualueella ei ole edellisen kolmen vuoden aikana käytetty lannoitteita tai kiellettyjä torjunta-aineita. Voimassa oleva FSC-standardi mahdollistaa esimerkiksi lannoitteiden käytön (6.3.8). FSC-metsäsertifiointi ei siten takaa, että FSC-sertifioidulta alueelta kerätyt luonnonvaraiset tuotteet täyttäisivät nämä edellytykset. FSC-standardin päivityksen yhteydessä tulisi ottaa kantaa siihen, säilytetäänkö metsäsertifiointi ja luomusertifiointi nykyiseen tapaan erillisinä, vai voitaisiinko metsäsertifiointia jollakin tapaa lähentää tai osittain yhdistää luomusertifiointiin luonnonvaraisten keruutuotteiden tai mahdollisesti tulevaisuudessa metsässä viljeltävien tai puoli-viljeltävien elintarvikkeiden osalta. Kummassakin järjestelmässä ollaan kiinnostuneita tuotantoehdoista, niiden noudattamisesta ja kerättyjen tuotteiden jäljitettävyydestä. Luonnonmukainen tuotanto on Euroopan unionin oikeudellisesti sääntelemä elintarvikkeiden tuotantotapa, jota koskevaa sääntelyä ollaan parhaillaan uudistamassa. Näkökulmana tulisi tällöin olla, millä tavoin metsäsertifiointia tulisi kehittää, jotta sitä voitaisiin hyödyntää osana luomusertifiointia. Yksinkertaisimmillaan kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että maanomistaja pystyisi luomusertifiointia varten toimittamaan todistuksen siitä, ettei luonnonmukaisessa tuotannossa kiellettyjä tuotantopanoksia ole käytetty metsäalueella.

Tätä selvitystä tehtäessä on käynyt ilmi, että maailmalla on metsäsertifioitu myös ei-puuaineisia tuotteita kuten kumia tai vaahterasiirappia. Tätä taustaa vasten Suomen FSC-järjestelmällä saattaisi olla kannuste tarkastella ja kehittää edelleen voimassa olevaa standardia uusien ei-puuaineisten tuotteiden tuottamisen näkökulmasta. Suomalaisesta näkökulmasta nykyisin metsäsertifiointi ja erilaiset

merkit liitetään mielikuvissa lähinnä puutavaraan tai papereihin. Tulevaisuudessa terassilautojen lisäksi asuntomessuilla saatettaisiin nähdä kestävästi tuotetulla kuntalla maisemoituja pihvoja ja julkisia alueita.

Metsässä tuotettavat elintarvikkeet ja niiden sertifiointi metsäsertifiointiin liittyen on myös uusi ulottuvuus. Standardia päivitettäessä standardia saattaisi olla tarpeen tarkastella myös elintarvikkeiden tuottamisen näkökulmasta. Jos vientimaissa on kysyntää FSC-leimatulle vaahterasiirapille, niin olisiko kysyntää myös FSC-leimatuille koivunmahlajuomille tai hilloille? Koska Euroopan unionin luomusasetuksen mukaan luomuun viittaavia nimityksiä tai merkkejä saadaan liittää vain niihin elintarvikkeisiin, jotka on tuotettu kyseisen luomusasetuksen mukaisesti, niin tämä tulee ottaa huomioon elintarvikkeiden metsäsertifiointia suunniteltaessa. Metsäsertifiointia on kuitenkin olemassa ilman luomuakin.

Metsäekosysteemillä tarkoitetaan tietyn alueen elollisen ja elottoman luonnon muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta. Metsäekosysteemiin kuuluvat siten esimerkiksi vesi ja sen kierto sekä ilma. Jos ja kun metsäsertifiointi ymmärretään koko metsäekosysteemiin kohdistuvana sertifiointina, eikä esimerkiksi vain sieltä hyödynnettävän puumassan sertifiointina, esiin nousee kysymys myös sellaisten raaka-aineiden tai tuotteiden kuin pohjaveden tai ilman metsäsertifiointista. Ns. luksusvesien lisäksi maailmalla näyttäisi olevan kiinnostusta ostaa Suomesta suuremmilla volyyymeillä puhdasta juomavettä. Samoin Kiinan savusumujen uutisoinnin yhteydessä on käynyt ilmi, että esim. Englannista on myyty raitista ilmaa painepulloissa Kiinaan ylipaineistettuja huoneistoja varten. Kun Suomessa esimerkiksi harjujen mäntykankailla ja vesistöjen läheisyyteen on aikoinaan perustettu tuberkuloosisairaaloita niillä esiintyvän ilman vuoksi (mäntyjen erittämät yhdisteet), niin tulevaisuudessa tällaisillekin tuotteille voi olla kysyntää. Harjualueilla luontaisesti syntynyt pohjavesi on raaka-aineena erilainen kuin pintavesistä puhdistamalla valmistettu. Standardia päivitettäessä tämän kaltaiset tulevaisuudessa mahdollisesti realisoituvat raaka-aineet ja niiden tuotantotavat saattaisi olla hyödyllistä ottaa ennakoivasti huomioon, vaikka tällä hetkellä tämän kaltaista tuotantoa ei vielä olisikaan.

Tero Laakso

**UUDET METSIEN EI-PUUAINEISET RAAKA-
AINEET JA SUOMEN
YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖ**

NYKYTILAN ANALYSOINTI JA KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET

ALKUSANAT

Käsillä oleva selvitys on yksi kolmesta loppuraporttistani Innovaatorahoituskeskus Tekesin rahoittamalle LUMO-INKA (Luonnontuotteista uutta liiketoimintaa) -hankkeelle. Tarkastelen tässä raportissani ympäristölainsäädännön merkitystä ja sen mahdollisia kehittämistarpeita uusien ei-puuaineisten raaka-aineiden ja niistä valmistettävien tuotteiden näkökulmasta. Tämän raportin rinnalla, mutta erillisessä raportissa, olen analysoinut Suomen FSC-metsäsertifiointia näiden raaka-aineiden näkökulmasta. Aikaisemmin on jo valmistunut Euroopan unionin ja kansallista elintarvikelainsäädäntöä koskenut raporttini.

Tämän raportin käsikirjoituksen ovat lukeneet Jukka Tikkanen ja Matti Vaara Itä-Suomen yliopiston metsätieteiden osastolta. Kiitän heistä saamistani kysymyksistä ja kommentteista. Lapin ELY-keskuksen ylitarkastaja Taina Kojolaa kiitän jokamiehenoikeuksia koskeneista esimerkeistä ja kommentteista.

Tutkimusjohtaja Jukka Tikkasta Itä-Suomen yliopiston metsätieteiden osastolta sekä tutkijatohtori Hilikka Heinosta oikeustieteiden laitokselta kiitän mahdollisuudesta työskennellä tämän tuoreen näkökulman parissa.

Parolassa Kalevalan päivänä 2017,

Tero Laakso

SISÄLLYS

ALKUSANAT	151
1 SELVITYKSEN KOHDE JA KYSYMYKSEN ASETTELU	154
2 YMPÄRISTÖLAINSAÄDÄNNÖN ANALYYSI	156
2.1 Metsälaki.....	156
2.1.1 Metsälain tarkoitus ja erityinen käyttö	156
2.1.2 Metsälain 5b §:n hakkuun kohteen ja erityiskäytössä olevan metsän tulkinta	159
2.1.3 Suhde tavanomaisiin hakkuita ja metsänuudistamista koskeviin säännöksiin	162
2.1.4 Metsälain 10.1 §:n periaate ja jättöpuut	163
2.1.5 Vaurioituneet puut ja metsätuholaki	165
2.1.6 Erityisen tärkeät elinympäristöt	167
2.2 Luonnonsuojelulaki	171
2.2.1 Sääntelyn lähtökohtia	171
2.2.2 Luonnonsuojelualueet	173
2.2.3 Lajirauhoitussäännökset.....	174
2.2.4 Natura 2000 -sääntely	179
2.3 Maa-aineslaki.....	183
2.3.1 Voimassa oleva lainsäädäntö.....	183
2.2.2 Oma kehittämis ehdotus pohdittavaksi	186
2.4 Kaavat ja maisematyölupa	187
2.5 Ympäristönsuojelulain ja vesilain sääntely erityisesti pohjavesiin liittyen	190
2.5.1 Ympäristönsuojelulaki	190
2.5.2 Vesilaki	199
2.6 Muinaismuistolaki	199
3 JOKAMIEHEN OIKEUDET	201
3.1 Yleisiä piirteitä.....	201
3.2 Oikeuksien sisällöstä	203
3.3 Metsälaiassa tarkoitettu erityinen käyttö ja jokamiehenoikeuksiin liittyvä erityiskäyttö.....	209

4 YHTEENVETOA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA	211
LÄHTEET.....	215

1 SELVITYKSEN KOHDE JA KYSYMYKSEN ASETTELU

Innovaatiorahoituskeskus Tekesin rahoittamassa LUMO-INKA (Luonnontuotteista uutta liiketoimintaa) -hankkeessa tehtävänäni oli laatia erillisselvitys metsien käyttöä sääntelevistä oikeudellis-hallinnollisista ohjauskeinoista ja niiden kehittämistarpeista uusien ei-puuaineisten tuotteiden näkökulmasta. Hankkeessa keskityttiin jokamiehenoikeuksien ulkopuolelle jääviin luonnontuotteisiin. Tässä nyt tehtävässä selvityksessä tarkastelun pohjana olevat luonnontuotteet olivat männyn ja kuusen pihka, kuusen kerkät, koivujen mahla, pakurikäävän (*Inonotus obliquus*) aikaansaamat pakurit sekä kunta. Mainitut luonnontuotteet liittyvät elintarvikkeiden, ravintolisien ja lääkkeiden valmistamiseen, kunta viherrakentamiseen.

Näiden luonnontuotteiden tuotantoa (kasvatusta ja korjuuta) voidaan lyhyesti kuvata seuraavasti:

- * Pihkaa valutetaan kasvavista puista vuolemalla runkoihin kalanruotokuvioita tai aisaamalla. Pihka kerätään kaapimalla tai suoraan keräysastioihin.

- * Nuoria kuusen kerkkiä kerätään käsin keräysastioihin.

- * Koivun mahlaa kerätään yleensä viljavan kasvupaikan varttuneista istutuskoivikoista, joihin on rakennettu erityinen keruuputkistojärjestelmä.

- * Pakurikäpää lahottaa yleensä koivuja. Pakurikäpää voidaan ”ympätä” koivuihin kasvamaan ja vuosien päästä syntynyt pakuri irrotetaan esim. kirveellä rungosta.

- * Kuntaa eli kasvillisuuden peittämää metsänpohjaa kerätään rullille viherrakentamista varten harvapuustoisista, pätehakkuukäisistä männiköistä (parhaita mustikkaa kasvavat tuoreet kankaat).

Tässä tehtävä analyysi perustui sille oletukselle, että tarkasteltavien luonnontuotteiden tuotannossa (kuten mahlan tuotannossa) ei käytetä lannoitteita, kastelua eikä torjunta-aineita. Kasvupaikalle ei myöskään tuoda kasvualustaa (esim. kivennäismaata, multaa, turvetta, kuntaa, humusta tai lahoavaa puuainesta) kasvupaikan ulkopuolelta. Lisäksi lähdin siitä olettamasta, että kunnan nosto rinnastuu vaikutustensa perusteella maanmuokkaukseen (mutta ei ole niin voimakas toimenpide kuin esimerkiksi kantojen nosto uudistusalalta). Lähin vertailukohta voisi olla laikutus tai äestys. Jos kunnan noston ympäristövaikutuksista, kuten vesistövaikutuksista, julkaistaan tutkimustuloksia, ne tulee ottaa jatkossa huomioon.

Tämän tarkastelun pohjana oli yllä mainittujen uusien luonnontuotteiden tuotanto ja korjuu. *Suvantolaa ja Similää* mukailten moderni lainsäädäntö ei niinkään ole enää sallittuja ja kiellettyjä toimenpiteitä vaan pikemminkin sallittuja ja kiellettyjä

vaikutuksia.¹⁰⁹ Tämä tuo omat haasteensa tehtävälle analyysille, jonka syvällisempi suorittaminen yleisemmälläkin tasolla, ei siis konkreettisissa tapauksissa, olisi edellyttänyt muun ohella empiiristä tutkimustietoa toimenpiteiden vaikutuksista. Tämän vuoksi tässä selvityksessä ja käytettävissä olleessa ajassa voidaan hahmotella vain pääpiirteet.

Metsien hoitoon ja käyttöön liittyvästä sääntelystä tarkastelun kohteeksi otettiin metsälain (1093/1996), luonnonsuojelulain (1096/1996), maa-aineslain (555/1981), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisiin kaavoihin ja maisematyölupaan liittyvä sääntely sekä lähinnä pohjavesien suojeluun liittyvä vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) sääntely. Lyhyesti tarkasteltiin myös muinaismuistolakia (295/1963).

Hankkeessa keskityttiin jokamiehenoikeuksien ulkopuolelle jääviin luonnontuotteisiin. Käytännössä näiden tuotteiden korjuun jäämisestä jokamiehenoikeuksien ulkopuolelle ei liene epäselvyyttä. Joitakin jokamiehenoikeuksiin liittyviä kysymyksiä ja ulottuvuuksia käsitellään tästä huolimatta selvityksen lopussa lyhyesti.

¹⁰⁹ Luonnonsuojelun osalta *Suvantola ja Similä* 2011, s. 357.

2 YMPÄRISÖLAINSÄÄDÄNNÖN ANALYYSI

2.1 METSÄLAKI

2.1.1 Metsälain tarkoitus ja erityinen käyttö

Metsälakia (1093/1996) sovelletaan sen 2.1 §:n mukaan metsien hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Samassa lainkohdassa siinä luetellut alueet asetetaan alueperusteisesti metsälain soveltamisalan ulkopuolelle. Luettelosta voi päätellä, että näiden alueiden taustalla on alueen erityinen käyttötarkoitus, kuten luonnonsuojelu tai käyttäminen kaavassa osoitettuun käyttötarkoitukseen, kuten asumiseen tai teollisuusalueiksi ja liikenneväyliksi.

Mikä on sitten metsälain sääntelyn tarkoitus? Metsälain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Oikeuskäytännössä on linjattu, että hyvä tuotto tarkoittaa tässä hyvää puun määrällistä tuottoa. Monimuotoisuuden säilyttäminen taas tarkoittaa luonnon vaihtelevuuden ylläpitämistä. Metsälain aineelliset säännökset ilmentävät osaltaan niitä keinoja, miten näihin tavoitteisiin, hyvään puuntuotokseen ja monimuotoisuuden säilyttämiseen pyritään.

Onko metsälain tavoitteena sitten edistää muiden tavoitteiden saavuttamista tai ottavatko metsälain säännökset muutoin nämä muut tavoitteet huomioon? Metsälain säännöksistä voidaan päätellä, että metsälaki mahdollistaa muiden tavoitteiden ja tarkoitusten huomioon ottamisen metsien hoidon ja käytön, esim. hakkuiden, taimikonhoidon tai metsänuudistamisen yhteydessä, vaikka metsälaki ei itse tuota muun tarkoituksen mukaista toimintaa sääntelisikään. Metsälaki esimerkiksi mahdollistaa riistan elinympäristövaatimusten huomioon ottamisen taimikonhoidossa mahdollistamalla riistatiheikköjen jättämisen taimikonhoidon yhteydessä (viite), ja metsälain 5b.1 § mahdollistaa hakkuiden tekemisen metsän monikäytön kannalta erityisen merkityksen, kuten metson soidinpaikkojen perusteella, vaikka metsälaki ei näiden taustalla olevaa toimintaa eli metsästäystä sääntelekään. Vastaavasti ulkoiluun tai virkistyskäyttöön liittyvät tavoitteet voidaan ottaa huomioon tavallisten hakkuuta ja metsänuudistamista koskevien säännösten (metsälain 5, 5a, 8 ja 8a §) puitteissa, metsälain 5b.1 §:n monikäytön kannalta erityisenä merkityksenä tai metsälain 5b.2 §:n erityiskäytössä olevana metsänä, joihin luetaan metsälain esitöissä muun ohella ulkoilulain mukaiset valtion retkeilyalueet. Kaavoituksen kautta virkistyskäytölle tärkeät alueet voivat sulkeutua kokonaan metsälain soveltamisalan ulkopuolelle metsälain 2.1 §:n nojalla, tai ottaa metsälain 3.1 §:n nojalla muuhun käyttöön (esim. leveän latu-uran pohjaksi). Metsälaki ei kuitenkaan itse ulkoilua tai virkistyskäyttöä sääntelee.

Johtopäätöksenä on, että metsälaki tulee sovellettavaksi myös sellaisiin metsien hoitoa ja käyttöä koskeviin toimenpiteisiin, joilla voi olla muu tarkoitus ja tavoite, kuin puuntuotanto tai monimuotoisuuden säilyttäminen.

Tästä seuraa, että metsälaki tulee sovellettavaksi sellaisiin hakkuisiin, joilla pyritään edistämään vaikkapa jäkälän kasvatuksen tavoitteita. Tämä tavoite ilmenee myös metsälain alkuperäisistä esitöistä.¹¹⁰

Metsälain järjestelmässä metsien erilaiset käyttötarkoitukset ja niihin liittyvät erilaiset metsien hoidon ja käytön tavoitteet voidaan ottaa huomioon kolmiportaisella (määritelmästä riippuen neliportaisella) asteikolla. Kun tällaisen muun käyttötarkoituksen painoarvo tai merkitys on tavanomainen, se voidaan ottaa huomioon metsälain ns. tavallista talousmetsää koskevan sääntelyn (5, 5a, 8 ja 8a §) puitteissa. Kun käyttötarkoituksen painoarvo kasvaa erityiseksi merkitykseksi, metsälain 5b.1 § mahdollistaa hakkuiden suorittamisen tämän käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Erityinen merkitys voi liittyä monikäyttöön, maisemaan tai monimuotoisuuden säilyttämiseen. Alueellisesti tämä säännös rajoittuu hakkuun kohteeseen. Metsälain 5b.2 § taas mahdollistaa erityiskäytössä olevan metsän käsittelyn sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Esimerkkinä esitöissä mainitaan ulkoilulain mukaiset alueet, eli esimerkiksi valtion retkeilyalueet. Alueellisesti säännös ei rajaudu vain yhteen kohteeseen, esimerkiksi metsikköön, vaan laajemmalle alueelle. Toimenpiteiden osalta säännös koskee kaikkia käsittelytoimenpiteitä. Kolmanneksi jos käyttötarkoituksen merkitys kasvaa edelleen näitä suuremmaksi, sen kohde voidaan ottaa metsälain 3.1 §:n nojalla muuhun käyttöön, jolloin metsälaki ei tule jatkossa sovellettavaksi, tai metsälaki voi sulkeutua pois metsälain 2.1 §:n nojalla.

Metsälain 3.1 § ilmentää ajatusta, että metsälaki ei rajoita metsätalouden muuhun käyttöön ottamista. Sama ajatus ilmenee välillisesti myös metsälain 2.1 §:n luettelossa alueista, jotka jäävät metsälain soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä viranomaisen päätöksellä alueita voidaan varata sellaiseen käyttötarkoitukseen, joiden seurauksena metsälaki ei enää tule niillä sovellettavaksi. Tässä tarkoitettu muu käyttö on siten ensisijainen suhteessa metsälain mukaiseen käyttöön¹¹¹. Toisin sanoen metsälain mukainen käyttö on väistyvä maankäyttömuoto.

Kun metsälain sääntelyjärjestelmä perustuu siihen, että muu käyttö on peruste metsälain soveltamisalan rajaamiselle tuon muun käytön kattaman alueen ulkopuolelle, toisin sanoen metsälain lähtökohtana ei ole pyrkiä säilyttämään metsää

¹¹⁰ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta HE 63/1996 vp., s. 28 koskien monikäytön kannalta erityisen merkityksen perusteluja jäkälän keräykseen liittyen.

¹¹¹ Käytän tässä yksikköä metsälain mukainen käyttö. Metsälaki mahdollistaa kuitenkin monentyyppisiä metsän käyttöjä, kun ottaa huomioon esim. lain 5 b §:n, ja tässä suhteessa olisi oikeampaa käyttää monikkoa. Yksinkertaisuuden vuoksi käytän yksikössä olevaa ilmaisua, jotta ero muuhun käyttöön tulee selvemmin esiin.

metsälain mukaisessa käytössä ja sen soveltamisalan piirissä, tämä lain lähtökohta tulee ottaa huomioon myös metsälain muiden säännösten *tulkinnassa*. Kun maankäyttömuodon muuttaminen kokonaan on mahdollista, muita metsälain säännöksiä tulee tulkita tämän sallivan käytön lähtökohdan mukaisesti. Erityisesti tämä tulee ottaa tulkinnan lähtökohdaksi niiden metsälain säännösten yhteydessä, joista ilmenee tavoite muun käytön huomioon ottamiseen metsälain soveltamisalan piirissä olevissa metsissä. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi metsälain 5b.1 ja 5b.2 §.

Metsälain 3.1 §:n osalta maankäyttömuodon muuttaminen voi perustua maanomistajan omaan tahtoon.¹¹² Yleisenä edellytyksenä maankäyttömuodon muutokselle ja tätä kautta metsälain soveltamisalan rajautumiselle kyseisen alueen ulkopuolelle on, että muutoksessa on objektiivisesti arvioiden kyse aidosta maankäyttömuodon muutoksesta. Pelkkä ilmoitus ja maanomistajan tahto maankäyttömuodon muuttumisesta ei riitä, ellei muutos tosiasiallisesti merkitse maankäytön muuttumista. Esimerkiksi maanomistajan ilmoitus tietyn mustikkaa kasvavan metsikön muuttamisesta mustikkaviljelmäksi ei ole riittävää, elleivät muut tekijät perustele tällaista muuttumista. Toiseksi eräänlaisena erityisenä edellytyksenä niissä tapauksissa, joissa muuhun käyttöön ottaminen sisältää sellaisen toimenpiteen, johon vaaditaan viranomaisen lupa, alueeseen sovelletaan metsälain säännöksiä siihen saakka, kun lupapäätös on saanut lainvoiman tai lupaviranomainen on antanut suostumuksensa tällaiselle toimenpiteelle. Tarkkaan ottaen tältä osin on kysymys metsälain soveltamisalan ajallisesta ulottuvuudesta, ei sinänsä edellytyksestä maankäyttömuodon muuttamiselle. Tämän edellytyksen voi ajatella liittyvän siihen, että maankäyttömuodon muutoksen tulee olla aito.

Metsälain 3 §:n otsikkona on maankäyttömuodon muuttaminen ja 3.1 §:ssä säädetäänkin, ettei metsälaki estä metsätalousmaan muuhun käyttöön ottamista. Pykälän 2 ja 3 momentista kuitenkin ilmenee lisäksi pykälän liittyminen metsälain soveltamisalaan. Metsälain 3 §:n tarkoituksena on rajata metsälain soveltamisalaa muuhun käyttöön ottamisen perusteella. Tässä suhteessa pykälän otsikko on puutteellinen eikä metsälain 2 § otsikostaan huolimatta sisällä kaikkia niitä säännöksiä, jotka rajaavat metsälain soveltamisalaa.

Metsälain 3.1 §:n muuhun käyttöön ottaminen ei edellytä, että käytön kohde lakkaisi olemasta ekosysteemityyppinä metsää. Kun metsälain 2.1 §:ssä tarkoitettu metsä voi olla luonnontieteellisesti ajateltuna suota, jotakin rantaluontotyyppiä tai avotunturia, niin sama lähtökohta koskee luonnollisesti myös niitä. Eli metsän ei tarvitse muuttua joksikin toiseksi tyyppiä. Esimerkiksi vakituisen asunnon pihalualue voi kasvaa edelleen metsää, mutta maankäyttömuoto on muuttunut pois metsälain mukaisesta käytöstä. Sama ajatus ilmenee myös metsälain 2.1 §:stä, jossa

¹¹² Muuhun käyttöön ottaminen voi perustua myös muuhun kuin maanomistajan tahtoon, kuten lakiin tai viranomaisen päätökseen, ja maanomistaja saattaa jopa vastustaa muutosta. Esimerkiksi kiinteistötoimituksessa kiinteistölle voidaan perustaa kulkuyhteys rasitetienä, ja tuon tien tekeminen sisältää metsälaissa tarkoitettua muuhun käyttöön ottamisen.

tietyt kaavoitetut alueet säädetään metsälain ulkopuolelle niiden käyttötarkoituksen perusteella, vaikka luonnontieteellisessä mielessä niillä voi kasvaa edelleen metsää. Tällaisia alueita voivat olla esimerkiksi asemakaava-alueiden virkistykseen osoitetut alueet tai luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet.

2.1.2 Metsälain 5b§:n hakkuun kohteen ja erityiskäytössä olevan metsän tulkinta

Metsälain 5b.1 §:n mukaan jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä, hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Säännöksen nojalla siinä mainittujen edellytysten täytyessä, maanomistajalla on oikeus tehdä hakkuu säännöksessä kuvatulla tavalla. Vaikka säännöksessä mainitut edellytykset täytyisivätkin, maanomistajalla ei ole velvollisuutta suorittaa hakkuuta metsälain 5b.1 §:n mukaisesti, vaan hän voi suorittaa hakkuun esim. metsälain 5 tai 5a §:n mukaisesti niissä mainittujen edellytysten täytyessä.

Säännöksen edellytyksenä on monikäytön kannalta erityinen merkitys. Säännöksen alkuperäisten esitöiden mukaan monikäytön kannalta merkittäviä tekijöitä voisivat muiden ohella olla alueen ulkoilu- ja virkistyskäyttö, marjastus, riistan viihtyvyys taikka alueen muu poikkeava talouskäyttö, kuten jäkälän keräys. Esimerkkeinä muista merkitystä omaavista tekijöistä mainitaan puuston suojavaikutus tuulta, melua tai muuta vastaavaa vaikutusta vastaan.¹¹³ Jos hakkuun kohdetta käytetään mahlan valutukseen, pakurin kasvatukseen, kuusen tai männyn pihkan keräämiseen, kuusen kerkkien keräämiseen tai siltä nostettaisiin kuntaa, kyse on talouskäytöstä, joka poikkeaa tavanomaisesta. Lisäksi ne rinnastuvat perusteluissa mainittuun jäkälän keräykseen. Säännöksen perusteella hakkuussa säästettävät puut voitaisiin valikoida puulajien perusteella esimerkiksi siksi, että niistä valutetaan mahlaa tai kerätään pihkaa. Jos jätettävän puuston määrän kautta voidaan vaikuttaa näiden tuotteiden satoisuuteen tai nostettavan kunnan ilmiäsuun tai lajikoostumukseen, hakkuun voimakkuutta voitaisiin perustella tätä kautta.

Tulisiko sitten erityisen merkityksen olla olemassa jo hakkuun hetkenä, vai mahdollistaako säännös tulevaisuudessa konkretisoituvan merkityksen huomioon ottamisen jo hakkuun hetkenä? Säännöksessä käytetään ilmausta "...on... ..erityistä merkitystä...", mikä viittaisi siihen suuntaan, että erityisen merkityksen tulisi olla olemassa jo hakkuun hetkenä. Toisaalta metsänhoidollisesti ajateltuna hakkuulla vaikutetaan paitsi välittömästi hakkuun jälkeiseen metsän rakenteeseen ja muihin ominaisuuksiin (mm. valoisuuteen), myös hakkuun kohteen tulevaan rakenteeseen ja ominaisuuksiin. Esimerkiksi hakkuiden avulla voidaan vaikuttaa metsän kenttä- ja pohjakerrokseen pääsevän säteilyn (valon ja lämmön) määrään. Poronjäkälet viihtyvät valoisissa harvapuustoisissa mäntymetsissä. Jäkälänkeräyksen kannalta

¹¹³ HE 63/1996 vp., s. 28.

voi ajatella järkeväksi toiminnaksi, että jäkälänkeräykseen sinänsä selkeästi soveltuvalla kohteella suoritetaan ensin puuston harvennus, jolloin kasvillisuus elpyy, ja joidenkin vuosien jälkeen kerätään osa alueen jäkälästä ja jäljelle jääneet jätetään kasvamaan ja leviämään. Myös aikaisemmin mainitsemani metsälain 3.1 ja 2.1 §:stä ilmenevä sallivan käytön lähtökohta tukee tätä monikäytön kannalta erityisen merkityksen tulkitsemista tarkoittamaan myös tulevaisuudessa konkretisoitua monikäyttöä. Selvää on, että maanomistajan tulee metsälain 5b.3 §:n mukaisesti pystyä perustelemaan monikäyttöön liittyvä erityinen merkitys.

Myös monet riistanhoidolliset toimenpiteet perustuvat eteenpäin katsovaan näkökulmaan. Esimerkiksi pyyn elinympäristövaatimusten huomioiminen jollakin kohteella voinee perustua siihen, että se on ollut pyyn asuttu reviiri, vaikka tarkasteluhetkenä siellä ei pyitä havaittaisikaan. Tarkoitus on hakkuulla aikaansaada sellaiset olosuhteet, että pyy palaisi kyseiselle kohteelle esimerkiksi paikallisen kannan ollessa korkeammalla tasolla.

Kun metsälain 5b.1 §:ssä puhutaan monikäytön kannalta erityisestä merkityksestä, ymmärrän tämän tarkoittavan sitä, että kohteella on tavanomaiseen metsien monikäyttöön (ulkoiluun, marjanpoimintaan) verrattuna erityinen merkitys, ja perusteluissa kuvattu poikkeava talouskäyttö kuvaisi yhtenä esimerkkinä tätä. Esimerkiksi mahlanvalutuspaikan ei tarvitsisi olla tuon toiminnan kannalta erityisen merkittävä (esimerkiksi satoisa tai pinta-alaltaan laaja), vaan mahlan kerääminen myyntiä tai jalostusta varten olisi riittävää monikäyttöön liittyvän erityisen merkityksen edellytyksen täyttymiseksi.

Toisena edellytyksenä on, että hakkuu toteutetaan metsän erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Tästä erityisluonteesta riippuu, millä tavoin hakkuu voitaisiin toteuttaa. Tässä yhteydessä ei voida tarkemmin eritellä säännöksen mahdollistamia hakkuun lopputuloksia, vaan ne riippuvat osittain tapauskohtaisista olosuhteista.

Kasvatus- ja uudistushakkuu on määritelty puunkorjuuksi metsälain 2a.1 § 2 ja 3 kohdassa, ja puukorjuu edelleen puiden kaatamiseksi tai katkomiseksi lain 2a.1 § 1 kohdassa. Lain esitöiden mukaan katkomisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä tuhoalueen puiden käsittelyä, ei normaalia puiden kaatoa.¹¹⁴ On johdonmukaista laintulkintaa, että metsälain 5b.1 §:ssä tarkoitettu hakkuu tarkoittaisi myös tuhopuuston, eli vaikkapa tuulesa kaatuneen puuston korjuuta.¹¹⁵

Metsälain 5b.2 §:n mukaan tutkimus-, opetus- tai muussa erityiskäytössä oleva metsä voidaan käsitellä sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Säännöksen alkuperäisten perustelujen mukaan muita alueita, joissa saataisiin soveltaa käyttötarkoituksen edellyttämiä hakkuutapoja, olisivat muun muassa ulkoilulain

¹¹⁴ HE 75/2013 vp., s. 18.

¹¹⁵ Rikoslain puolella toimittaessa tulee pitäytyä sanamuodon mukaisessa tulkinnassa eli hakkuu tarkoittaa vain pystyssä olevien puiden kaatamista.

(606/1979) mukaiset alueet sekä puolustusvoimien harjoituskäytössä olevat alueet.¹¹⁶ Ulkoilulain mukaisiin alueisiin kuuluvat valtion retkeilyalueet. Metsälain vuoden 2013 uudistuksessa säännös säilyi sisällöllisesti muuttumattomana.

Mitä tarkoitetaan muussa erityiskäytössä olevalla metsällä? Esitöissä oleva viittaus ulkoilulain mukaisiin alueisiin (ja puolustusvoimien harjoitusalueisiin) avaa tulkintaa siitä, että säännöksen kohdealueet voivat olla laajuudeltaan hyvinkin laajoja. Kyse on lähtökohtaisesti laajemmasta kokonaisuudesta kuin yhdestä hakkuun kohteesta. Metsälain 5b.3 §:n perusteluvelvollisuudesta kuitenkin luonnollisesti seuraa, että hakkuun tai muun toimenpiteen perustelut on pystyttävä esittämään tästä käyttötarkoituksesta käsin. Toiseksi esitöissä mainittu esimerkki ulkoilulain mukaisista alueista osoittaa, että erityiskäyttö voi perustua samoihin perusteisiin kuin metsälain 5b.1 §:ssäkin, eli tässä tapauksessa ulkoiluun eli metsien monikäyttöön. Tämän perusteella poikkeava talouskäyttökin voi toimia perusteena metsän pitämiseksi metsälain 5b.2 §:ssä tarkoitettuna erityiskäytössä olevana metsänä. Metsäl. 5b.1 §:n tapauksessa erityinen merkitys kohdistuu kerrallaan yhteen hakkuun kohteeseen, mutta 5b.2 §:n tapauksessa erityiskäyttö on yksilöitävissä laajemmalle alueelle.

Metsälain 5b.2 §:n mukaan tutkimus- tai opetusikäytössä olevat metsät ovat säännöksessä tarkoitettuja erityiskäytössä olevia metsiä. Kuten perusteluissa todetaan, esimerkiksi tutkimusta voidaan tehdä yliopiston omissa metsissä, mutta myös vieraisissa metsissä.¹¹⁷ Jälkimmäisissä tapauksissa tätä erityiskäyttöä ei ole olemassa ennen kuin tutkimusta ryhdytään tekemään eli erityiskäyttö syntyy vasta toiminnan kautta ja perusteella. Sitä ei ole ennalta olemassa. Lain 5b.2 §:ssä olevaa ilmausta ”erityiskäytössä *oleva* metsä” on tulkittava tämän mukaisesti. Johdonmukainen laintulkinta perustelee edelleen sitä, että tämä samanlainen erityiskäytön luomisen mahdollisuus tulee olla olemassa myös silloin kun erityiskäyttö perustuu poikkeavaan talouskäyttöön. Toiseksi esimerkistä seuraa, ettei erityiskäyttöä ole aina mahdollista ennalta osoittaa vaikkapa kartoilta (kaavakartta, perustamispäätös), vaan erityiskäyttö voi perustua esimerkiksi maanomistajan ja erityiskäytön harjoittajan väliseen tapauskohtaiseen sopimukseen. Alueellisesti tarkasteltuna 5b.2 § voi kattaa hyvinkin laajoja alueita, kuten valtion retkeilyalueet, mutta tutkimustoimintaa vieraan metsissä koskeva esimerkki osoittaa, että lain tarkoittamassa erityiskäytössä voi olla se tutkimusalue, jolle on perustettu koejärjestelyt niitä ympäröivine suojavyöhykkeineen.

Metsälain systematiikasta käsin tarkasteltuna metsälain 5b.2 §:n erityiskäytössä oleva metsä on metsä, jonka käyttötarkoitus ei vielä ole painoarvoltaan, merkitykseltään tai luonteeltaan metsälain 3.1 §:ssä tarkoitettua muuta käyttöä, mutta jonka käyttötarkoitus on jotakin enemmän kuin ns. tavallisen talousmetsän käyttöä.

¹¹⁶ HE 63/1996 vp., s. 28-29.

¹¹⁷ HE 63/1996 vp., s. 28.

Metsälain 5b.2 §:n analyysi osoittaa, että uusien luonnontuotteiden tuottaminen voi olla perusteluissa mainittua muuta talouskäyttöä, joka voi tehdä metsästä erityiskäytössä olevan metsän. Edelleen kohteena olevan metsän ei tarvitse luonteeltaan olla tässä erityiskäytössä jo ennen tehtäviä toimenpiteitä, vaan erityiskäyttö voi syntyä tehtävien toimenpiteiden kautta. Metsänkayttöilmoituksessa on perusteltava metsälain 5b.3 §:n mukaisesti toteutettavat toimenpiteet. Metsäl 5b.2 § mahdollistaa metsän käsittelyn, eikä vain hakkuun, käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla.

Koska 5b §:n hakkuissa ei ole kysymys 5 §:ssä säädetystä kasvatushakkuusta, eikä 5a §:ssä säädetystä uudistushakkuusta, eikä 5b §:ään liity säännöstä uudistamisvelvoitteesta, niistä ei seuraa uuden puuston aikaansaamisvelvollisuutta.

2.1.3 Suhde tavanomaisiin hakkuita ja metsänuudistamista koskeviin säännöksiin

Metsälain 5 § sääntelee kasvatushakkuita ja 5a § uudistushakkuita. Hakkuilla tarkoitetaan lain 2a.1 §:n mukaisesti puiden kaatamista tai tuhoutuneen, jo kaatuneen puuston korjuuta. Mahlan valutus, kääpien ympääminen tai kääpien kerääminen, runkojen aisaaminen tai urien tekeminen niihin, kuusen kerkkien keruu taikka kunnan nostaminen eivät ole metsälain 5 tai 5a §:ssä tarkoitettua hakkuuta. Tämän vuoksi nämä säännökset eivät rajoita esimerkiksi sitä, paljonko kasvatuskelpoista puustoa alueelle tulisi jättää näiden toimenpiteiden jälkeen.

Metsälain 5a §:n uudistushakkuihin sekä joissakin tapauksissa metsälain 5 §:n kasvatushakkuihin liittyy uudistamisvelvoite, jolla on säännöksissä kytkentä hakkuihin ja edelleen puunkorjuuseen (kaataminen, tuhopuuston katkenta). Jos pakurikäpien kasvatuksen (eli sienien ympäämisen ja pakurien irrotuksen) taikka mahlan valutuksen (puuaineeseen asti tehtyjen urien) seurauksena lähes koko koivikon puusto kuolee, kyse ei ole uudistushakkuusta eli puiden kaatamisesta tai katkomisesta. Sen sijaan jos käsittelyssä vaurioitettu kuoleva puusto korjataan pois, niin onko kysymyksessä metsälain 2a.1 §:ssä tarkoitettu puun korjuu, eli puiden kaataminen tai säännöksen esitöiden mukaisesti metsätuhon aiheuttaman kaatuneen puuston katkominen¹¹⁸? Pystyssä olevien puiden kaataminen on kiistatta hakkuuta. Voi myös ajatella, että ihminen on vain välillisesti edesauttanut metsätuhon syntymistä, eli tässä tapauksessa lahottajasienien iskeytymistä koivuihin vaurioitetuista kohdista. Jos tällöin sienitauti aiheuttaa esim. puuston katkeilua ja tällainen puusto korjataan pois, olisi kyseessä metsälaissa tarkoitettu metsätuhossa vaurioituneen puuston katkominen ja tätä kautta puunkorjuu. Tästä seuraisi edelleen uudistamisvelvoite.

¹¹⁸ HE 75/2013 vp., s. 18.

Kuten edellä on todettu, uusien luonnontuotteiden tuottamiseen tarkoitettut alueet voitaneen katsoa metsälain 5b.1 §:n kohteiksi tai 5b.2 §:n erityiskäytössä oleviksi metsiksi, jolloin näiden säännösten mukaisesti toimittaessa uudistamisvelvoitetta ei voi syntyä.

Metsälain 6 §:ssä säädetään puunkorjuun toteutuksesta. Lain 6.1 §:n mukaan puunkorjuu on toteutettava niin, että vältetään käsittelyalueelle kasvamaan jätettävän ja käsittelyalueen ulkopuolella kasvavan puuston vaurioittamista. Lisäksi on vältettävä aiheuttamasta puuston kasvuolosuhteita heikentäviä maastovaurioita.

Momentin ensimmäisessä lauseessa välttämismääräys kytketään puunkorjuun toteuttamiseen, mutta maastovaurioita koskevassa toisessa lauseessa puunkorjuuta ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita. Jälkimmäisessä lauseessa käytetään kuitenkin sanaa ”lisäksi”, millä maastovaurioiden välttäminen kytketään puunkorjuuseen. Myös säännöksen esitöissä todetaan, että 1 momentissa säädettäisiin hakkuissa ja sen yhteydessä tehtävissä toimenpiteissä noudatettavasta huolellisuudesta.¹¹⁹ Säännöskokonaisuutta tulee siten tulkita niin, että maastovaurioiden välttäminen koskee puunkorjuuta ja sen yhteydessä tehtäviä toimenpiteitä.

Tästä seuraa, ettei kuntan nostaminen ole metsälain 6 §:ssä tarkoitettu maastovaurio, koska sitä ei aiheuteta puunkorjuun yhteydessä. Kuntan nostaminen on itsenäinen toimenpide. Tästä seuraa, että vaikka metsänhoidollisesti uudistuskypsässä metsässä suoritettaisiin kuntan nostamista, uudistushakkuun suorittaminen jostakin syystä lykkääntyisi ja kuntan nostamisen seurauksena puuston kasvuolosuhteet heikkenisivät, kyse ei olisi säännöksessä tarkoitettusta maastovauriosta.

Toiseksi säännöksestä seuraa, ettei mäntyjen ja kuusien kaulaamisessa tai urien tekemisessä kuoreen ole kysymys metsälain 6 §:ssä tarkoitetuista puustovaurioista, koska nämä toimenpiteet eivät liity puunkorjuuseen. Myöskään reikien poraamisessa tai urien tekemisessä koivun runkoihin mahlan valutuksen tai pakurin ympäjämissen tarkoituksessa ei ole kysymys tässä säännöksessä tarkoitetuista korjuuvaurioista.

2.1.4 Metsäl 10.1 §:n periaate ja jättöpuut

Metsälain 10.1 §:n mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että turvataan yleiset edellytykset metsien biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilymiselle. Säännöksen nykyinen sanamuoto (1085/2013) on lähes sama kuin sen alkuperäinen sanamuoto.¹²⁰ Säännös ei ole johdantolause erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskevalle säännökselle, vaan itsenäinen säännös.

¹¹⁹ HE 75/2013 vp., s. 22.

¹²⁰ Metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan (1093/1996).

Säännöksen alkuperäisten esitöiden mukaan tarkoitus on metsän luontaista kehitystä jäljittelemällä ylläpitää vaihtelevaa puulajikoostumusta ja metsiköiden puustorakennetta sekä säästää tilanteen niin salliessa vanhaa puustoa tai vanhoja järeitä puita sekä olemassa olevaa ja kehittyvää lahopuuta.¹²¹

Säännös on kirjoitettu velvoittavaan muotoon (...”tulee hoitaa ja käyttää siten...”). Se on kuitenkin luonteeltaan enemmän periaate kuin tarkkarajainen sääntö. Todennäköisesti rikosoikeuden täsmällisyysvaatimuksesta johtuen säännökseen ei ole liitetty koskaan rangaistusuhkaa. Joka tapauksessa säännöksen tarkoituksena on esitöidensä mukaisesti luonnonmetsän kehityksen jäljittely tavanomaisten hakkuuta ja metsänuudistamista koskevien säännösten (5, 5a, 8 ja 8a §) puitteissa. Kun käytännössä hakkuualoille jätetään usein yksittäin tai ryhmänä ns. säästö- tai jättöpuita, eli eläviä ja kuolleita puita, ne ilmentävät tämän periaatteen käytännön soveltamista. Käytännössä toisinaan tällaisia säästöpuuryhmiä saatetaan kulottaa palaneen puuaineksen aikaansaamiseksi eli metsäpalon jäljittelemiseksi.

Kun näiden säästöpuiden yhtenä tarkoituksena on puuston ikä-, koko- ja mahdollisesti puulajirakenteen monipuolistamisen lisäksi tuottaa käsittelyalueelle lahopuuta, en näe estettä sille, että jätetyistä männyistä ja kuusista valutettaisiin pihkaa. Samoin jätettyjä koivuja voitaisiin käyttää pakurin tuotantoon tai mahlankin valutukseen. Jos näitä samoja puita olisi tarkoitus käyttää samanaikaisesti luontaisen uudistamisen yhteydessä siemenpuuna, luontaisen uudistamisen käytölle säädetyt edellytykset saattavat kuitenkin estää pihkanvalutuksen, mahlan valutuksen ja pakurin tuotannon. Valtioneuvoston asetuksessa metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä (1308/2013) 8.1 §:ssä säädetään luontaisen uudistamisen edellytykseksi, että uudistettavalla alueella tai sen reunalla kasvaa riittävästi siemeniä tuottamaan kykeneviä kasvatuskelpoisia puita. Säännöksessä kiinnitetään huomiota näiden puiden ominaisuuksiin, ei siihen, minkä seurauksena niiden ominaisuudet ovat mahdollisesti heikentyneet. Jos koivusta valutetaan mahlaa taikka männyn tai kuusen runkoa on vaurioitettu pihkan valuttamiseksi aisaamalla tai urittamalla, on hyvin epätodennäköistä, että puuta pidettäisiin tämän jälkeen siemeniä tuottamaan kykenevänä kasvatuskelpoisena puuna. Kyseiset toimenpiteet vaikuttavat vaikkapa latvusten veden saantiin. Mainittu säännös myös estää siemenpuiden käyttämisen näiden luonnontuotteiden tuotantoon. Kun uudistamisvelvoite on 8 §:n mukaisesti täytetty, siemenpuita voidaan tämän ajankohdan jälkeen käyttää näiden luonnontuotteiden tuotantoon.

Luontaisen uudistamisen edellytyksenä on, että myös maaperän perusteella on ennalta arvioiden riittävät edellytykset hyväksyttävien taimien syntymiselle luontaisesti (VNA 8.1 §). Suunnitelluilla maanpinnan käsittelytoimenpiteillä voidaan vaikuttaa taimien syntymiseen. Suoritettu kuntan nostaminen voidaan osaltaan ottaa huomioon maanpinnan käsittelyn vaikutuksia arvioitaessa, vaikka kyseinen toimenpide on alun perin suoritettu muussa kuin metsänhoidollisessa

¹²¹ HE 63/1996 vp., s. 32.

tarkoituksessa. Vastaavasti jos metsälain 8.4 §:n mukaisesti jouduttaisiin arvioimaan mahdollisen uudistamisvelvollisuuden raukeamisen yhteydessä sitä, onko kohtuulliset toimenpiteet tehty metsän uudistamiseksi, kuntan nostaminen ja sen vaikutukset tulee osaltaan ottaa huomioon, vaikka sen ensisijainen tavoite on liittynyt muuhun kuin metsänuudistamiseen.

2.1.5 Vaurioituneet puut ja metsätuholaki

Pakurin kasvatusta koivuissa, mahlan valutusta koivuista, sekä pihkan valuttamista kuusista ja männyistä on syytä lyhyesti tarkastella myös suhteessa metsätuhojen torjunnasta annetun lain (1087/2013) joihinkin säännöksiin. Metsätuholain 1 §:n mukaisena tarkoituksena on metsien hyvän terveydentilan ylläpitäminen ja metsätuhojen torjuminen. Lakia sovelletaan metsässä ilmeneviin metsätuhoihin, terminaali- ja tehdasvarastoihin sekä alueen sijainnista riippumatta puutavaran hakkuupaikkoihin ja välivarastoihin. Metsätuholla tarkoitetaan laissa 2.1 § 2 kohdan mukaan hyönteisten, muiden selkärangattomien eliöiden, sienten, bakteerien ja virusten metsässä kasvaville puille aiheuttamia sellaisia tauteja ja puiden kasvun tai laadun heikkenemistä, joista aiheutuu taloudellista vahinkoa. Vahingoittuneella puulla tarkoitetaan 5 kohdan sellaista vaurioitunutta mänty- ja kuusipuuta, josta metsätuhoja aiheuttavat hyönteiset voivat levitä.

Metsätuholain 3 §:ssä säädetään kuusipuutavaran ja kaarnoittuneen mäntypuutavaran poistamisesta hakkuupaikalta. Männyt tai kuuset, joista valutetaan pihkaa, eivät ole tässä tarkoitettua puutavaraa. Lain 5 §:ssä säädetään hakkuissa jääneiden kuusen rungonosien ja kaarnoittuneiden männyn rungonosien poistamisesta hakkuupaikalta tai välivarastosta. Pihkanvalutuksen kohteena olevat männyt ja kuuset eivät ole tässä tarkoitettuja hakkuussa jääneitä rungonosia. Lain 5.4 §:ssä säädetään nostettujen kantojen poiskuljettamisesta. Säännös ei siten koske luontaisesti syntyneitä kantoja tai hakkuussa syntyneitä kantoja.

Metsätuholain 6.1 §:ssä säädetään, että jos taimikkovaiheen ohittaneessa metsikössä on hehtaaria kohden enemmän kuin 10 kiintokuutiometriä *vahingoittuneita* kuusipuita, joiden tyviläpimitta on yli 10 senttimetriä, puiden omistaja on velvollinen poistamaan metsiköstä ja välivarastosta 10 kiintokuutiometriä ylittävän osan vahingoittuneista puista tietyssä määräajassa. Vastaava velvollisuus koskee lain 6.2 §:n nojalla vahingoittuneita kaarnoittuneita mäntypuita, mutta kiintokuutiomääräraja on 20 ja määräajat toiset. Alle hehtaarin kokoisessa metsikössä näitä kiintokuutiometrirajoja sovelletaan riippumatta metsikön pinta-alasta.

Kun otetaan huomioon, että lain 2.1 § 5 kohdan vaurioituneen puun määrittelyssä ei enää aikaisemmin voimassa olleen lain tapaan määritellä vaurioitumisen syytä, sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella on selvää, että säännös koskee myös ihmisen vaurioittamia puita. Myös metsätuholain esitöiden mukaan vioittumisen on

voinut aiheuttaa tuuli, lumi, metsäpalo, kuivuus, hyönteislaji, sienitauti, eläin, ihmisen toiminta tai muu tuhonaiheuttaja.¹²² Jos ihminen vahingoittaa säännöksen tarkoittamia eläviä mäntyjä ja kuusia, metsätuholain 6.1 ja 6.2 §:n mukaiset velvollisuudet kohdistuvat myös näihin puihin kiintokuutiorajojen ylittyessä. Kun lain 2.1 § 5 kohdan määritelmässä puhutaan puista, josta metsätuhoja aiheuttavat hyönteiset voivat levitä, niin oma tulkinnallinen kysymyksensä tietysti on, ovatko 6 §:ssä tarkoitetut kuuset ja männyt tällaisia puita. Lähden kuitenkin siitä, ottaen huomioon kirjanpainajan ja ytimennävertäjien perusbiologiset ominaisuudet, että säännöksen tyviläpimittarajat on määritelty siten, että nämä hyönteislajit voivat käyttää tällaisia puita lisääntymisalustana, eli ovat 2.1 § 5 kohdassa tarkoitettuja puita, joista hyönteiset voivat levitä.

Metsätuholain 6 §:n velvollisuudet kohdistuvat metsikköön. Metsiköllä tarkoitetaan metsätuholain 2.1 § 9 kohdan nojalla kasvupaikaltaan ja puustoltaan pääsääntöisesti yhtenäistä *metsän* osaa. Metsällä taas tarkoitetaan lain 2.1 § 1 kohdan mukaan aluetta, johon sovelletaan metsälakia. Tästä ketjusta voi päätellä, että metsätuholain 6 §:ssä tarkoitettu metsikkö sijaitsee metsälain soveltamisalalla. Määrittely on siten oikeudellinen, ei metsänhoidollinen tai biologinen. Metsätuholain 1.2 §:n soveltamisalasäännöksessä ei myöskään ole nimenomaista säännöstä metsiköistä, vaan metsässä ilmenevistä metsätuhoista (ks. määritelmä 2.1 § 2 kohta), terminaali ja tehdasvarastoista sekä alueen sijainnista riippumattomista hakkuupaikoista ja välivarastoista. Lain 6.1 §:n vahingoittuneita puita sisältävää aluetta tai metsikköä ei tässä yhteydessä mainita erikseen. Koska metsätuholain 1.2 §:stä ei muuta johdu, metsiköllä tarkoitetaan tässä yhteydessä metsälain soveltamisalan piirissä olevaa aluetta.

Tästä seuraa, että jos männyn tai kuusen pihkan valutus katsotaan tällaisen alueen muuhun käyttöön ottamiseksi, metsätuholain 6 §:n säännökset eivät tule siihen sovellettavaksi. Jos taas pihkan valutus katsotaan metsälain 6b.2 §:n erityiskäytössä olevaksi metsäksi, alue säilyy metsälain soveltamisalan piirissä, ja metsätuholaki soveltuu. Vastaavasti jos valutettavien puiden vähäisestä määrästä tai hajallaan olosta seuraisi, että metsää ei katsottaisi metsälain 5b.2 §:n erityiskäytössä olevaksi metsäksi, metsälaki ja metsätuholain 6 § tulisivat sovellettaviksi.

Tämä metsätuholain sääntely tulee ottaa huomioon harkittaessa kuusen ja männyn pihkan valuttamiseen ryhtymistä sekä valutettavien puiden sijoittelua.

Metsätuholain 6 §:n vahingoittuneiden puiden poistamista koskeva sääntely ei koske koivuja, joten sillä ei ole vaikutusta mahlan valuttamiseen tai pakurin kasvattamiseen.

¹²² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsätuhojen torjunnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 119/2013 vp), s. 30.

2.1.6 Erityisen tärkeät elinympäristöt

Uusien luonnontuotteiden tuotantoa on syytä arvioida myös metsälain erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskevan sääntelyn kautta.

Metsälain 10.2 ja 10.3 §:ssä määritellään erityisen tärkeät elinympäristöt. Metsälain 10a.1 §:n mukaan tällaisissa elinympäristöissä voidaan tehdä varovaisia hoito- ja käyttötoimenpiteitä, joissa elinympäristön ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan. Toimenpiteissä on säilytettävä elinympäristölle erityinen vesitalous, puuston rakenne, vanhat ylispuut, kuolleet ja lahot puut sekä otettava huomioon kasvillisuus, maaston vaihtelevuus ja maaperä.

Edelleen metsälain 10a.2 §:n mukaan ominaispiirteitä vahvistavia toimenpiteitä ovat suunnitelmalliset luonnonhoitotoimet ja luonnontilan ennallistamistoimet. Ominaispiirteitä säilyttäviä hoito- ja käyttötoimenpiteitä ovat varovaiset poimintaluonteiset hakkuut, yksittäisten kuokkalaikkujen tekeminen sekä Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvien puiden taimien istuttaminen tai niiden siementen kylväminen.

Näiden lisäksi 10a.2 §:ssä säädetään puutavaran kuljettamisesta ja purouoman ylittämisestä ja 10a.3 §:ssä kielletyistä toimenpiteistä. Lain 10b §:ssä on elinympäristökohtaisia säännöksiä niiden käsittelystä.

Metsälain 10a §:ssä ei nimenomaisesti mainita tai viitata uusien luonnontuotteiden tuottamiseen tai niihin liittyviin toimenpiteisiin. Metsälain 10a.1 §:ssä puhutaan kuitenkin yleisesti hoito- ja käyttötoimenpiteistä, joten metsälain 10a ja 10b §:n sääntely soveltuu kaikkiin tarkasteltaviin toimenpiteisiin.

Arviointini perustuu siihen lähtökohtaan, että metsälaki sääntelee tiettyyn tarkoitukseen liittyvää metsien hoitoa ja käyttöä, vaikka metsälaki ei itse tuota toimintaa sääntelisikään (esim. riistanhoito - metsästys).

Aikaisemmin voimassa ollut erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskenut sääntely perustui ominaispiirteiden säilyttämiselle ja oikeuskäytännössä sääntelyä tulkittiin tämän mukaisesti. Sääntely oli säilyttävää. Tämä muodostaa voimassa olevan sääntelyn ensimmäisen osan.

Esimerkiksi jos jokin puu olisi poistettavissa poimintahakkuuna ominaispiirteet säilyttäen, voidaan ajatella, että kyseisestä puuyksilöstä voitaisiin tätä ennen valuttaa pihkaa tai mahlaa taikka siinä kasvattaa pakuria. Kuusen nuorien kerkkien kerääminen alaoksista tuskin voi vaikuttaa ominaispiirteisiin.

Voimassa olevassa laissa toisen osan muodostavat varovaiset hoito- ja käyttötoimenpiteet, joilla ominaispiirteitä vahvistetaan. Näitä ovat suunnitelmalliset luonnonhoitotoimet ja luonnontilan ennallistamistoimet. Uusien luonnontuotteiden tuottamisen näkökulmasta nämä vaikuttavat mielenkiintoisemmilta.

Ominaispiirteiden vahvistamisessa on kuitenkin aste-ero ominaispiirteiden säilyttämiseen. Vahvistavien toimenpiteiden tulee aina tapahtua suunnitelmallisesti ja ne tulee tehdä luonnonhoidollisessa tai luonnontilan ennallistamisen tarkoituksessa. Toki ominaispiirteitä säilytettäessäkin huomio tulee kiinnittää ominaispiirteisiin, jotta voidaan toimia lain mukaisesti, ja toimenpiteet joudutaan suunnittelemaan esimerkiksi metsänkäyttöilmoitusta varten. Mutta ominaispiirteiden vahvistamisen osalta metsälain 10a.1 §:stä ilmenevä toimenpiteiden tarkoitusta ja suunnitelmallisuutta koskeva viesti on vahvempi. Ominaispiirteitä säilytettäessä puita voidaan poimia tulojen hankkimiseksi kunhan ominaispiirteet säilyvät, mutta ominaispiirteitä vahvistettaessa puita voidaan poimia, jos se on tarpeen luonnonhoidon tai ennallistamisen kannalta ja poiminta perustuu näihin tavoitteisiin tähtäävään suunnitelmaan. Toimenpiteet ovat siten tavoitesidonnaisempia ja suunnitellumpia.

Voidaanko sitten näihin luonnonhoitotoimenpiteisiin tai ennallistamistoimenpiteisiin liittää uusien luonnontuotteiden tuotantoa? Jos luonnonhoitotoimenpiteiden tarkoituksena on koivulahopuuston luominen, niin voidaanko tämä toteuttaa ympäällä koivuihin pakurikäppää, kunhan tämä perustuu suunnitelmaan? Entä onko mahdollista valuttaa mahlaa, kun seurauksena on puun kuoleminen ja lahoppuun syntyminen? Entä jos lahoppuun luomiseksi tai korven ennallistamiseksi aikaisemmin on kaulattu moottorisahalla kuusia, mutta nyt vastaavista kuusista valutettaisiin ensin pihkaa joko urittamalla ja myöhemmin ylempää aisaamalla? Olisiko mäntyjä mahdollista aisata ja "kelottaa" pihkanvalutuksen kautta? Ensisijainen tarkoitus tulee aina olla luonnonhoidollinen tai ennallistamiseen liittyvä, toimenpiteiden tulee vahvistaa kyseisen elinympäristötyypin ominaispiirteitä ja toimenpiteiden tulee perustua suunnitelmaan. Kysymys siitä, voidaanko näiden tavoitteiden puitteissa harjoittaa myös uusien luonnontuotteiden tuotantoa, jää tässä kuitenkin avoimeksi.

Metsälain 10a §:ssä säädetään erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyn yleisistä periaatteista ja kielletyistä toimenpiteistä. Metsälain 10b §:ssä säädetään elinympäristökohtaisesta käsittelystä. Metsälain 10b §:n esitöiden mukaan 10a §:ssä säädettyjä yleisiä periaatteita on tarpeen tarkentaa elinympäristökohtaisesti, jotta eri kohteilla turvattavia ominaispiirteitä ei vaarannettaisi.¹²³ Metsälain 10b §:n säännökset siten tarkentavat ja rajaavat metsälain 10a §:ssä säädettyjä velvollisuuksia. Näistä elinympäristötyypikohtaisista säännöksistä on huomattava, että ne on kirjoitettu *säilyttävään* muotoon lukuun ottamatta 10b.3 §:ää, joka menee vielä pidemmälle ja kieltää puunkorjuun kokonaan. Kun oikeuskäytännössä ominaispiirteiden säilyttämistä on tulkittu vakiintuneesti nimenomaan säilyttämisenä (ei vahvistamisena tai kehittämisenä), niin metsälain 10b §:n säilyttämistä on tulkittava tämän mukaisesti. Tämä elinympäristökohtainen säännös supistaa 10a §:n soveltamisalaa 10b §:ssä mainittujen elinympäristöjen osalta ja niissä

¹²³ HE 75/2013 vp., s. 32.

elinympäristöjen ominaispiirteiden vahvistamisen (luonnonhoidon ja ennallistamisen) osalta.

Uusien luonnontuotteiden tuottamista ja niihin liittyvien toimenpiteiden suorittamista on mahdollista tarkastella myös suhteessa joidenkin elinympäristötyyppien ominaispiirteisiin. Metsälain 10.2 §:n mukaan erityisen tärkeät elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia kohteita, jotka erottuvat ympäröivästä metsäluonnosta selvästi.

Metsälain 10.2 § 1 kohdan pienvesien välittömän lähiympäristön ominaispiirteenä on veden läheisyydestä ja puu- ja pensaskerroksesta johtuvat erityiset kasvuolosuhteet ja pienilmasto. Metsälain 10b.1 §:n elinympäristökohtaista käsittelyä koskevan säännöksen mukaan näissä elinympäristöissä voidaan tehdä varovaisia poimintaluonteisia hakkuita, jotka säilyttävät puuston luonnontilaisena tai luonnontilaisen kaltaisena siten, ettei elinympäristön luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen vesitalous muutu. Säännöksen esitöiden mukaan puuston säilyttäminen luonnontilaisena tai sen kaltaisena tarkoittaisi sitä, että puuston ikärakenne ei olennaisesti muutu poimintahakkuusta huolimatta, ja että kohteella olevat kuolleet, lahot ja kääpäiset puut jätettäisiin käsittelyn ulkopuolelle.¹²⁴ Metsälain 10b.5 §:n valtuussäännöksen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä (1308/2013) 15.1 §:n mukaan puuston rakenteen ja kerroksellisuuden säilyttämiseksi poimintaluonteisissa hakkuissa on säilytettävä lajistoltaan ja ikäsuhteiltaan vaihteleva puuston rakenne. Pensaskerroksen elinvoimaisuuden säilyttämiseksi poimintaluonteisten hakkuiden yhteydessä ei saa toteuttaa käsittelyalueen raivausta.

Lueteltujen pienvesien välittömän lähiympäristön yhtenä ominaispiirteenä pidetään siten luonnontilaista tai sen kaltaista puustoa. Jos elinympäristöstä puuttuu esimerkiksi järeä lahoppu, ja kun metsälain 10b.1 § mahdollistaa varovaiset poimintahakkuut ominaispiirteiden säilyessä, niin lahoppuun luominen kasvattamalla pakuria, valuttamalla mahlaa tai pihkaa niissä puuyksilöissä, jotka olisivat poimintahakkuin poistettavissa, ja jättämällä kyseiset puuyksilöt tämän jälkeen lahoppuiksi, saattaisi olla voimassa olevan metsälain 10.2, 10a ja 10b §:n mukaista. Koska puiden poistaminen olisi mahdollista metsälain 10b.1 §:n mukaisena säilyttämisenä, siinä ei olisi oikeudellisesti kysymys syntyvästä lahoppuusta huolimatta metsälain 10a.1 §:n mukaisesta ominaispiirteiden vahvistamisesta.

Tätä metsälain 10b.1 §:ää sovelletaan lueteltujen pienvesien lähiympäristöjen lisäksi metsälain 10.2 § 2 kohdan korpityyppisiin, lettoihin, vähäpuustoisiin kitu- ja joutomaiden soihin sekä luhtiin. Jos siis näillä elinympäristöillä ominaispiirteet olisivat säilytettävissä tiettyjä puuyksilöitä poimimalla, yllä kuvattu tulkintakysymys puustoon liittyvien ominaispiirteiden säilymisestä uusia

¹²⁴ HE 75/2013 vp., s. 32.

luonnontuotteiden tuottamisen yhteydessä kohdistuisi siten myös näihin elinympäristöihin.

Metsälain 10.2 § 3 kohdan mukaan erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat rehevät lehtolaikut, joiden ominaispiirteitä ovat lehtomulta, vaateliaskasvillisuus sekä luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen puusto ja pensaskasvillisuus. Metsälain 10b.2 §:n mukaan elinympäristön puuston rakenne rehevillä lehtolaikuilla on säilytettävä siten, että hoito- ja käyttötoimenpiteiden yhteydessä tehdään vain varovaisia, poimintaluonteisia hakkuuta. Myös lehtolaikkujen osalta puuston rakenne on säilytettävä ja ainoastaan poimintaluonteiset hakkuut ovat tällöinkin sallittuja. Jos esimerkiksi kuivassa lehdossa puuston rakenne olisi mahdollista säilyttää tiettyjä mäntypuuyksilöitä poimintahakkuin poistamalla, niiden käyttäminen pihkanvalutukseen ja sen jälkeen niiden poistaminen tai jättäminen kuolleiksi puiksi saattaisi olla mahdollista. Samaan ajattelutapaan perustuen pihkan valuttaminen poimintahakkuin poistettavissa olevista kuusista taikka pakurin kasvattaminen tai mahlan valutus poimintahakkuin poistettavissa olevista koivuyksilöistä saattaisi olla lainmukaista.

Metsälain 10.2 § 4 kohdan mukaan erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat kangasmetsäsaarekkeet ojittamattomilla soilla, tai soilla, joissa luonnontilainen vesitalous on pääosin säilynyt muuttumattomana. Tämän elinympäristötyypin osalta ei ole tarkempia säännöksiä metsälain 10b §:ssä. Kun metsälain 10a.1 §:n mukaan voidaan tehdä varovaisia toimenpiteitä, joissa on säilytettävä elinympäristölle ominainen vesitalous, puuston rakenne, vanhat ylispuut, kuolleet ja lahot puut sekä otettava huomioon muun ohella kasvillisuus, tämän säännöksen nojalla puuston rakenteen (ikä, koko ja puulajisuhteet) säilyttävät poimintatyyppiset hakkuut voisivat olla mahdollisia. Tällöin myös tarkastellut pihkan valutus, mahlan valutus ja pakurin kasvatusta kyseisissä puuyksilöissä voisivat olla myös sallittua.

Metsäl 10.2 § 5 kohdan mukaan erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat säännöksessä täsmennetyt rotkot ja kurut ja 6 kohdan mukaan siinä täsmennetyt jyrkänteet ja niiden välittömät alusmetsät. Metsälain 10b.3 §:n mukaan jyrkänteissä ja niiden välittömissä alusmetsissä ei saa toteuttaa puunkorjuuta. Rotkojen ja kurujen osalta erityistä säännöstä metsälain 10b §:ssä ei ole. Kun rotkot ja kurut ovat melko lailla saman tyyppisiä elinympäristöjä, jyrkänteitä ja niiden alusmetsiä koskevaa 10b.3 §:n säännöstä voidaan käyttää tulkinta-apuna siinä, mitkä toimenpiteet voisivat olla rotkoissa ja kuruissa sallittuja. Käytännössä lienee tuskin tarvetta ulottaa uusien luonnontuotteiden tuotanto näihin elinympäristöihin, jotka ovat toisinaan vaikeasti saavutettavissakin.

Lopuksi metsälain 10.2 § 7 kohdan mukaan erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat karukkokankaita puuntuotannollisesti vähätuottoisemmat hietikot, kalliot, kivikot ja louhikot, joiden ominaispiirre on harva puusto. Metsälain 10b.4 §:ssä on niitä koskeva erityinen käsittelysäännös, joka mahdollistaa varovaiset poimintaluonteiset hakkuut siten, että säilytetään vanhimmat ja kuolleet sekä lahot puut. Kyseiset

elinympäristöt ovat niin karuja ja vähätuottoisia, että niissä tuskin on käytännössä mielekästä yrittää tuottaa tarkasteltavia luonnontuotteita.

Kuusen kerkkien poimiminen erityisen tärkeiden elinympäristöjen nuorista kuusista siten, että elinympäristöjen ominaispiirteet säilyvät, näyttäisi olevan metsälain mukaan mahdollista. Tämä edellyttää että puuston ja pensaskerroksen rakenne säilyy. Tämä voi esimerkiksi rajoittaa keräämisen kohdistamista samalle elinympäristölle ja samoihin kuusiyksilöihin useana vuonna peräkkäin, jotta kuusilla säilyy elinvoimainen latvus.

Metsälain 10a.3 § kieltää kasvupaikalle ominaista kasvillisuutta vahingoittavan maanpinnan käsittelyn. Sen sijaan metsälain 10a.2 § sallii yksittäisten kuokkalaikkujen teon. Käytännössä kuntan nostamisessa on kyse sen verran isokokoisten kunttalaattojen tai -rullien nostamisesta, ettei kyse ole kuokkalaikkuihin verrattavasta toiminnasta. Kuntan nostaminen on siten metsälain erityisen tärkeillä elinympäristöillä kiellettyä.

2.2 LUONNONSUOJELULAKI

2.2.1 Sääntelyn lähtökohtia

Luonnonsuojelulain (1096/1996) tavoitteet liittyvät lain 1 §:n perusteella ennen muuta luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen. Tätä tavoitetta tarkennetaan ja konkretisoidaan 5 §:ssä säädetyn suotuisan suojelutason käsitteen kautta. Luonnonsuojelullailla pannaan täytäntöön Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivit siltä osin, kuin niiden täytäntöönpanosta ei säädetä metsästyslaissa (615/1993). Tästä seuraa, että mainitut direktiivit ja niihin liittyvä oikeuskäytäntö tulee ottaa lain säännösten tulkinnaassa huomioon. Lakia sovelletaan sen 2.1 §:n mukaisesti luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Luonnonsuojelun voi ajatella käsitteellisesti viittaavan luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen lähinnä sellaisenaan. Sen sijaan taas luonnonhoito tarkoittaisi luonnon aktiivista hoitamista sillä tavoin, että se edistää monimuotoisuuden säilymistä. Kyse voi olla esimerkiksi luonnon ennallistamisesta tai yksittäisistä luonnonhoitotoimista, jotka tehdään esimerkiksi jonkin lajin elinympäristövaatimuksiin perustuen.

Lain soveltamisala on yleinen ja laaja. Lain soveltamisala on alueellisesti riippumaton esimerkiksi kaavoitustilanteesta. Samoin lain soveltamisala ei kapene sen vuoksi, että esimerkiksi johonkin toimintaan vaadittaisiin viranomaisen lupa. Päinvastoin useassa ympäristölaissa on säännökset siitä, että luonnonsuojelulain säännökset tulee ottaa huomioon kyseisen lain mukaisessa viranomaispäätöksenteossa, kuten lupamenettelyssä. Tällä estetään se, että viranomainen myöntäisi luvan sellaiseen toimintaan, jonka luonnonsuojelulaki kuitenkin estäisi. Tällainen tilanne ei olisi kenenkään edun mukaista.

Suhteessa metsälakiin luonnonsuojelulain 2.2 §:ssä on säännös, jonka mukaan luonnonsuojelulakia ei sovelleta metsien hoitamiseen ja käyttämiseen siltä osin kuin siitä säädetään metsälaissa lukuun ottamatta säännöksessä lueteltuja luonnonsuojelulain säännöksiä. Käytännössä tällä yksinomaan metsälakia koskevalla sääntelytavalla ei liene suurtakaan käytännön merkitystä, koska luetellut ja sovellettavat luonnonsuojelulain säännökset kattavat keskeiset luonnonsuojelulain säännökset.

Metsälain 2.2 §:ssä on vastaaventyyppinen säännös, jonka perusteella kyseisessä lainkohdassa lueteltuja luonnonsuojelulain säännöksiä on noudatettava metsien hoitamisessa ja käyttämisessä metsälain lisäksi. Samoin on noudatettava mitä muussa laissa säädetään. Metsälain 16 §:n mukaista käsittelykieltoa ja 16a §:n väliaikaista käsittelykieltoa koskeva tulkinta metsäkeskuksessa on, että säännöksissä tarkoitettu tämän lain vastaisuus tarkoittaa metsälain vastaisuutta. Toisin sanoen käsittelykieltoa ei voida antaa jos toimenpide olisi muun lain, kuten luonnonsuojelulain vastainen.

Luonnonsuojelulain 2 luvussa säädetään luonnonsuojeluohjelmasta. Kaikki Suomessa tähän asti laaditut suojeluohjelmat ovat kuitenkin ns. vanhoja suojeluohjelmia, eli ne on hyväksytty ennen luonnonsuojelulain voimaantuloa 1.1.1997. Siitä seuraa, että niillä ei ole suoraan oikeusvaikutusta suhteessa yksityiseen henkilöön. Käytännössä ne saavat merkitystä useiden lainsäädännössä olevien säännösten kautta. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan 28.2 §:n nojalla myös vanhojen suojeluohjelmien tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Yksittäisistä suojeluohjelmista esimerkiksi harjijensuojeluohjelma saa oikeudellista merkitystä maa-aineslain (555/181) 3 §:n maa-ainesten ottamisrajoituksia koskevan säännöksen kautta. Käytännössä maa-aineslailla pannaan kyseinen suojeluohjelma täytäntöön.

Yksittäisten suojeluohjelmien merkitystä nyt tarkasteltavien metsän luonnontuotteiden keruun kannalta ei ole mahdollista tässä käydä yksityiskohtaisesti läpi erilaisten variaatioiden suuren lukumäärän vuoksi. Kuitenkin esimerkiksi harjijensuojeluohjelmalla voi olla merkitystä kuntan nostamiseen siinä tilanteessa, että kuntan nostaminen katsotaan maa-aineslain 1.1 §:ssä tarkoitetuksi ainesten ottamiseksi. Maa-aineslain tulkintaan palataan myöhemmin. Samoin kun rantojensuojeluohjelman tavoitteena on säilyttää alueet rakentamattomina ja osin luonnontilassa, tämä voi kanavoitua kaavoituksen kautta esimerkiksi yleiskaavan alueen käyttötarkoitusta kuvaaviin merkintöihin, kaavamääräyksiin ja mahdolliseen toimenpiderajoitukseen (maisematyölupa).

2.2.2 Luonnonsuojelualueet

Valtion maille perustetut luonnonsuojelualueet eivät ole kiinnostavia uusien luonnontuotteiden tuottamisen näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että luonnonsuojelulain 13 §:n mukaan esimerkiksi kansallis- ja luonnonpuistoissa on kiellettyä ottaa maa-aineksia tai vahingoittaa maa- ja kallioperää taikka ottaa tai vahingoittaa muun ohella puita. Poikkeuksista tähän säädetään ensinäkin lain 14 §:ssä ja ne liittyvät tilanteisiin, joissa luonnonsuojelualan hoito ja käyttö niitä edellyttävät eivätkä ne vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Toiseksi lain 15 §:ssä säädetään luvanvaraisista poikkeuksista. Näitä säännöksiä sovelletaan lain 17a §:n nojalla myös valtion muihin luonnonsuojelualueisiin. Näille alueille on laissa säädetty myös eräitä poikkeuksia, jotka liittyvät metsästyksen ja kalastukseen.

Sen sijaan yksityisessä omistuksessa olevien ns. muiden luonnonsuojelualueiden osalta kysymys on kiinnostavampi.¹²⁵ Luonnonsuojelulain 24.1 §:n nojalla tällainen alue voidaan perustaa alueelle, joka täyttää lain 10.2 §:ssä säädetyt edellytykset. Kyseisessä lainkohdassa säädetään 7 kohdan luettelona alueen luontoon liittyvistä ominaisuuksista, jotka ovat luonnonsuojelualan perustamisen yleisenä edellytyksenä. Tällainen ominaisuus on esimerkiksi se, että alueella on uhanalainen, harvinainen, harvinaistuva eliölaji tai ekosysteemi. Lisäksi on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Lain 24.2 §:n mukaan ELY-keskuksen päätökseen on otettava tarpeelliset määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. Päätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja ELY-keskus ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä.

Tällaisessa tilanteessa alueen rauhoitusmääräyksistä on sovittu ja ne ovat määräytyneet alueen suojelun tarkoituksen perusteella. Tämä tarkoitus ei välttämättä ole edellyttänyt kaikkien toimenpiteiden suorittamisen kieltämistä tällaisella alueella. Kustakin ELY-keskuksen päätöksestä ilmenee, mitä alueella on kiellettyä tai mahdollista tehdä. Tapauksesta riippuen esimerkiksi kuusen kerkkien kerääminen voi olla sellaista toimintaa, joka olisi alueella mahdollista.

Toinen ulottuvuus liittyy tällaisten alueiden hoitoon, jos sellaisesta on sovittu tai jos ELY-keskuksen päätös sen mahdollistaa. Joillakin kohteilla saattaisi luonnontieteellisesti ajateltuna olla toivottavaa tuottaa lahoppua esim. pidemmän ajan kuluessa lahoppujatkumon aikaansaamiseksi. Tällöin oikeudelliseksi kysymykseksi nousee, onko esimerkiksi pakurikäävän ymppeäminen valittuihin koivuyksilöihin tiettyä hetkenä sallittua, jos perimmäisenä tarkoituksena on tuottaa lahoppua kyseisellä alueella näistä puuyksilöistä. Sama oikeudellinen kysymys koskee esimerkiksi valittujen kuusien käyttöä pihkanvalutukseen ja lahoppuun luomiseen.

Luonnonsuojelualue voidaan perustaa yksityisen luonnonsuojelualan myös ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta, jos alue sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Säännökset tästä ovat luonnonsuojelulain

¹²⁵ Yksityisistä suojelualueista ks. *Suvantola ja Similä* 2011, s. 114 - 122.

24.3 §:ssä. Tällöin perustamisedellytykset ovat tiukemmat kuin lain 10.2 §:ssä säädetty. Näissäkin tapauksissa ELY-keskuksen päätöksestä ilmenee, mitä alueella on kielletty tekemästä tai mikä siellä on sallittua. Lain 24.3 §:n mukaan alueen rauhoitusmääräykset eivät saa rajoittaa maankäyttöä enemmän kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu, ellei maanomistaja ole muuhun suostunut.

ELY-keskus voi lain 24.4 §:n nojalla myöntää yksittäistapauksessa poikkeuksen luonnonsuojelualuetta koskevista rauhoitusmääräyksistä, jos poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja poikkeaminen on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta. Poikkeuksen saamista ei siten voi perustella millä tahansa syillä, vaan poikkeuksen tulee olla tarpeen alueen suojelun kannalta. Jos esimerkiksi suojelua koskevassa päätöksessä on kielletty puiden kaataminen ja muu vahingoittaminen, niin joissakin tapauksissa saattaisi olla perusteltua suojelun kannalta mahdollistaa luonnonhoitotoimenpiteet alueella. Niihin saattaisi liittyä esimerkiksi lahoppuun luominen, metsän luontaista uudistumista edistävien aukkojen luominen tai kuusten poisto lehdoista. Tällöin oikeudellinen kysymys on, olisiko tällaisiin toimenpiteisiin mahdollista liittää tässä tarkasteltavien uusien luonnontuotteiden tuottaminen tai kerääminen.

Luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisilla luontotyypeillä ei käytännössä liene merkitystä uusien luonnontuotteiden tuotannon kannalta. Myös lain 5 luvun säännökset maisema-alueista jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

2.2.3 Lajirauhoitussäännökset

Sen sijaan luonnonsuojelulain 6 luvun lajirauhoitussäännöksiä on syytä tarkastella joiltakin osin.¹²⁶ Niitä sovelletaan lain 37 §:n mukaan Suomessa luonnonvaraisina esiintyviin kasvi- ja eläinlajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä säädettyjä eläimiä ja taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja. Sieniin ja sienilajeihin sovelletaan mitä kasveista ja kasvilajeista on säädetty. Säännöksiä sovelletaan paitsi lajiin, myös alalajiin, rotuun, kantaan ja muotoon. Lain 44 §:n uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevia säännöksiä ja lain 49 §:n ns. direktiivilajeja koskevia säännöksiä sovelletaan vain näissä säännöksissä tarkoitettuihin lajeihin.

Tässä selvityksessä tarkoitettujen luonnontuotteiden erityisesti kuntan nostamisen kannalta keskeisiä ovat kasveja ja kasvilajeja koskevat säännökset. Keskityn seuraavassa kasvi- ja sienilajeja koskevaan sääntelyyn. Myös eläinlajien rauhoittamista koskevilla säännöksillä on merkitystä tarkasteltavien luonnontuotteiden kannalta, koska rauhoitussäännökset vaikuttavat lain 39 §:n kautta suoraan (esim. pesäpuusäätely), 47.2 §:n tärkeän ja 47.5 §:n merkittävän esiintymispaikan hävittämis- ja heikentämiskiellon kautta sekä 49.1 §:n lisääntymis-

¹²⁶ Lajirauhoitussäännöksistä *Suvantola ja Similä* 2011, s. 277 - 297 ja lajien tärkeiden tai merkittävien elinympäristöjen sekä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta *sama*, s. 153 - 166, sekä lyhyesti *Kuusiniemi* 2010, s. 517 - 520.

ja levähdyspaikkojen hävittämisen- ja heikentämiskieltojen kautta myös metsää koskeviin toimenpiteisiin.

Kasvi- ja sienilajit

Lain 42.1 §:n mukaan jos jonkin kasvilajin olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi, voidaan tällainen laji rauhoittaa asetuksella koko maassa tai jossakin osassa maata. Jos kasvilaji on rauhoitettu, kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juurineen ottaminen tai hävittäminen on luonnonsuojelulain 42.2 §:n nojalla kielletty. Sama koskee soveltuvin osin rauhoitetun kasvin siemeniä. Lain 45 §:n nojalla rauhoitetun kasvilajin yksilön, sen osan tai johdannaisen maahantuonti, maastavienti, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi ilman ELY-keskuksen lupaa on kielletty. Lain 44 §:ssä tarkoitettujen lajien yksilöitä koskevat kuitenkin kyseisen lainkohdan säännökset. Näiden säännösten perusteella rauhoitetun kasvilajin yksilön juurineen ottaminen ja myytäväksi tarjoaminen tai myyminen on kiellettyä.

Luonnonsuojelulain 48 §:ssä säädetään poikkeuksista rauhoitussäännöksiin. Lain 48.1 §:n mukaan mitä 42.2 §:ssä säädetään, ei estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä tai kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

Tästä säännöksestä seuraa, että rauhoitetun kasvilajin esiintyminen esimerkiksi uudistushakkuualalla ei estä metsänuudistamiseen usein liittyvää maanpinnan käsittelyä. Tässä yhteydessä rauhoitetun lajin yksilö saatetaan esimerkiksi nostaa juurineen maasta ja kääntää ylösalaisin sivuun. Maanpinnan käsittelyn seurauksena kasvupaikan olosuhteet saattavat myös muuttua siinä määrin, että lajin yksilö kuolee. En ole kuullut, että esimerkiksi ennen uudistushakkuuta ja maanpinnankäsittelyä rauhoitettujen kasvilajien esiintymistä käsittelyalueella kartoitettaisiin, joten epäselväksi jää, millä tavoin säännöksessä tarkoitettu rauhoitettujen kasvilajien vahingoittamisen välttäminen käytännössä toteutetaan metsien hoidon ja käytön yhteydessä.

Säännöskokonaisuudesta siten seuraa, että tietyn rauhoitetun kasvilajin yksilön nostaminen juurineen lapiolla on kiellettyä, mutta sen tuhoutuminen metsätaloudellisessa maanpinnankäsittelyn yhteydessä ei ole.

Tarkasteltavien luonnontuotteiden näkökulmasta oikeudellinen tulkintakysymys on, katsotaanko kuntan nostaminen tässä säännöksessä tarkoitettuun metsätalouteen kuuluvaksi. *Suvantola ja Similä* katsovat, että luonnonsuojelulain 48.1 §:n poikkeussäännöstä on tulkittava ahtaasti, joten esimerkiksi turpeenottoa se ei mahdollista. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2005:27 kyseessä olevan kaltaisessa turpeenottoasiassa on mahdollista, että ottoalueella on luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettuja kasveja. Niiden ottaminen tai hävittäminen on suoraan

luonnonsuojelulain nojalla kiellettyä. Hankkeelle on siten haettava poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä tai muutettava hanketta siten, että luonnonsuojelulain vastaisuus voidaan välttää.¹²⁷

Kuten myöhemmin maa-aineslain (555/1981) 1 §:n tulkinnan yhteydessä ilmenee, maa-aineksilla tarkoitetaan *Vihervuoren* mukaan kaikkia maaperän aineksia lukuun ottamatta turvetta.¹²⁸ Kuntan nostaminen pois kuljetettavaksi voidaan siten katsoa maa-ainesten ottamiseksi, eikä metsätalouteen kuuluvaksi. Tästä seuraa, että luonnonsuojelulain 48.1 §:n maa- ja metsätaloutta koskeva yleispoikkeus ei sovellu tässä selvityksessä tarkoitettuun kuntan nostamiseen. Kun maa-aineslain 1.2 §:n mukaan ottamislupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään, tulevat lajirauhoitussäännökset sovellettaviksi myös maa-ainesluvan edellytyksinä. Tällöin yhtenä mahdollisuutena on luonnonsuojelulain 48.2 §:ssä tarkoitettujen tapauskohtaisen poikkeuksen hakeminen ELY-keskukselta. Toinen mahdollisuus on kuntan nostamisen sijoittaminen alueella niin, ettei nostettavaan kunttarulliin tule mukaan rauhoitettuja lajeja.

Metsätalouden määrittely tällä tavoin saa analogista tukea myös toisaalta. Laajasti ymmärrettyyn metsätalouteen voisi väittää myös kuuluvan esimerkiksi kasvien ja niiden osien tai sienten kerääminen elintarvikkeeksi. Kuitenkin vakiintuneesti katsotaan, että rauhoitettuja kasveja tai sieniä (kuten kääpiä) on kiellettyä kerätä. Luonnonsuojelulain 48.1 §:ssä tarkoitettu metsätalous ei siten kata metsätuotteiden hyödyntämistä ja tuotantoa laajasti ymmärrettyinä. Säännöksessä tarkoitettu metsätalous näyttää siten tarkoittavan lähinnä luonnonsuojelulain kanssa samanaikaisesti säädetyn metsälain mukaista raakapuun tuottamista ja monimuotoisuuden säilyttämistä.

Jos 42.2 §:n mukaisesta rauhoituksesta poikkeaminen koskee luonnonsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettuja ns. direktiivilajeja, 42.2 §:n rauhoitussäännöksestä poikkeamisen edellytyksistä säädetään lain 49.3 §:ssä. Poikkeamisen edellytykset määräytyvät luontodirektiivin 16 artikla 1 kohdan ja lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla. Näiden ns. *direktiivilajien osalta 42 §:n mukaisista rauhoitussäännöksistä poikkeaminen ei ole mahdollista 48.1 §:ssä säädettyillä perusteilla, eli että aluetta käytettäisiin muun ohella maa- tai metsätalouteen tai rakennustoimintaan.*

Luonnonsuojelulain 46 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen on vaarantunut. Kyseiseen säännökseen ja uhanalaiseksi määrittelyyn ei liity suoraan oikeusvaikutuksia. Sen sijaan muiden säännösten kautta uhanalaisen lajin yksilön esiintymiselle voidaan antaa oikeudellista merkitystä.

Luonnonsuojelulain 47.1 §:n nojalla voidaan asetuksella säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhto on ilmeinen.

¹²⁷ *Suoantola ja Similä* 2011, s. 288.

¹²⁸ *Vihervuori* 2010, s. 302.

Lajin uhanalaiseksi määrittely on siten edellytys tämän säännöksen soveltamiselle. Lain 47.2 §:n mukaan erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Tämän kiellon voimaantulo edellyttää, että ELY-keskus määrittelee päätöksellään erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat.¹²⁹

Toiseksi luonnonsuojelulain 47.5 §:n nojalla lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ja liitteessä I lueteltujen lajien sekä luontodirektiivin liitteessä II lueteltujen lajien suotuisansuojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittävien esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. ELY-keskus tekee näidenkin lajien osalta päätöksen, jossa se määrittelee esiintymispaikan rajat.

Säännöksen tarkempi sisältö määräytyy säännöksessä tarkoitettujen hävittämisen ja heikentämisen kautta. Heikentäminen ja hävittäminen tulee kytkeä kunkin lajin esiintymispaikaltaan edellyttämiin ominaisuuksiin. Näiden ominaisuuksien tulee säilyä sillä tavoin, etteivät ne heikkene. Heikkenemisen tarkastelun aikajännettä ei ole säännöksessä määritelty tarkemmin, mutta ottaen huomioon lain 5 §:ssä säädetyn suotuisan suojelutason tavoitteen, joka ilmenee myös lain 48.2 §:n poikkeamista koskevasta säännöksestä, ominaisuudet eivät saa heikentyä välittömästi tehtyjen toimenpiteiden jälkeen niin ei myöskään ennalta arvioitavissa olevien kehityskulkujen seurauksena tulevaisuudessa. Tarkoiton tällä sitä, että jos jokin laji on riippuvainen esiintymispaikallaan esiintyvistä koivulahopuujatkumosta, niin toimenpiteellä ei saa heikentää lahoppuun syntymistä toimenpiteen jälkeen eikä myöskään metsän rakenteen kannalta ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa. Toisin sanoen esimerkiksi hakkuiden mietittäessä riittävää ei ole, että koivulahoppuuta syntyy vielä 5 vuoden kuluttua, vaan että sitä voi syntyä myös 20 vuoden kuluttua. Edellytyksenä tälle luonnollisesti on, että tarkasteluhetkellä olemassa olevan puuston perusteella koivulahoppuun syntyminen ylipäättään on mahdollista.

ELY-keskus, voi myöntää poikkeuksen luonnonsuojelulain 48.2 §:n nojalla edellä 47 §:ssä säädetystä tärkeää esiintymispaikkaa koskevasta kielloista. Jos hakemus koskee koko maata, päätöksen tekee ympäristöministeriö. Edellytyksenä on, että lajin suojelutaso pysyy suotuisana. Jos kysymyksessä on luonnonsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettu laji, poikkeus 47 §:ssä säädetystä kiellosta voidaan myöntää tapauskohtaisesti lain 49.3 §:ssä säädettyillä perusteilla eli jotka määräytyvät luonto- ja lintudirektiivin perusteella.

Tässä selvityksessä tarkoitettujen luonnontuotteiden keräämisessä nämä päätökset ja niihin laissa liittyvät hävittämis- ja heikentämiskiellot tulee ottaa huomioon.

Luonnonsuojelulain 49 §:n ns. direktiivilajeja koskevaa sääntelyä on edellä tarkasteltu jo lain 49.3 §:n poikkeamisen edellytysten osalta siltä osin kuin kyse on

¹²⁹ Erityisesti suojeltavien lajien elinympäristöjen suojelusta *Suivantola ja Similä* 2011, s. 153 - 157.

kasvi- ja sienilajeista. Sen lisäksi 49.2 §:ssä kielletään luontodirektiivin liitteessä IV (b) tarkoitettuihin kasvilajeihin kuuluvan yksilön, osan tai johdannaisen hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi. Säännös koskee selvästi esimerkiksi kerättyjä tai poimittuja kasveja tai niiden osia. Koska esimerkiksi lain 48.1 §:ssä säädetty metsätalouspoikkeus ei koske näitä direktiivikasvilajeja, kyseinen säännös ei voi toimia perusteena sille, että nostetussa kunnassa voisi olla mukana näitä direktiivilajeja. Jos nostettavassa kunnassa olisi mukana näitä lajeja, ja niiden hallussa pito kielletään 49.2 §:ssä, täytyisi tähän saada tapauskohtainen poikkeus luonnonsuojelulain 49.3 §:n nojalla.

Eläinlajit

Luonnonsuojelulain 38.1 §:n nojalla luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät ja linnut ovat rauhoitettuja. Jos näihin kuulumattoman eläinlajin olemassa olo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi, voidaan tällainen laji lain 38.2 §:n nojalla rauhoittaa asetuksella koko maassa tai jossakin osassa maata. Lain 39 §:ssä on eläinlajeja koskevat rauhoitussäännökset. Metsätalouden kannalta keskeisimmät ovat 39.2 §:n säännökset siitä, asianmukaisesti merkityt rauhoitetun linnun pesäpuut sekä suuren petolinnun pesäpuut, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja nähtävissä, ovat rauhoitettuja. Samoin 39.1 § 3 k:ssa kielletään rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen häiritseminen erityisesti lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

Kuten kasvi- ja sienilajienkin osalta lain 46 §:n nojalla laji voidaan säätää uhanalaiseksi ja 47.1 §:n nojalla erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Tällaisen erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty lain 47.2 §:n nojalla. ELY-keskus määrittää tällaisen esiintymispaikan rajat. Vastaavasti 47.5 §:n nojalla 5a.1 § 2 kohdassa tarkoitettujen direktiivilajien merkittävien esiintymispaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. ELY-keskus tekee näistä alueista päätöksen. Lain 48.1 §:n nojalla 39 §:n rauhoitussäännökset tai 42.2 §:n tärkeän esiintymispaikan hävittämisen ja heikentämiskieltoa koskevat säännökset eivät estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tämä yleispoikkeus ei siten koske 47.5 §:n mukaista merkittävien esiintymispaikkojen hävittämisen ja heikentämiskieltoa. ELY-keskus tai ympäristöministeriö voi myöntää poikkeuksen 39 tai 47 §:ssä säädetyistä rauhoitussäännöksistä, eli myös 47.5 §:n merkittäviä esiintymispaikkoja koskevista säännöksistä edellyttäen, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Poikkeuksen muodostavat luonnonsuojelulain 49 §:ssä säädetyt eläinlajit, joiden osalta poikkeamisedellytykset säädetään 49.3 §:ssä ja siinä mainituissa direktiivien säännöksissä.

Edelleen luonnonsuojelulain 49.1 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Tällä hetkellä kuuluisin näistä lajeista on liito-orava (*Pteromys volans*). Tästä kiellosta ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen lain 49.3 §:ssä säädettyillä perusteilla.¹³⁰

Vaikka tämän selvityksen kohteena olevat toimenpiteet eivät suoraan vaikuttaisikaan itse rauhoitettujen lajien eläinyksilöihin, toimenpiteet voivat lähtökohtaisesti vaikuttaa tällaisten lajien tärkeisiin esiintymispaikkoihin, merkittäviin esiintymispaikkoihin tai lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin. Kustakin lajista ja sen elinympäristövaatimuksista riippuu, mitä näihin paikkoihin liittyvät kiellot konkreettisesti tilanteessa merkitsevät.

Kun esimerkiksi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan on tulkittu tarkoittavan toiminnallista kokonaisuutta ja muun ohella kulkuyhteyksien säilyttämistä, niin kiellon kannalta on merkityksentöntä, missä tarkoituksessa kulkuyhteyden katkeaminen tapahtuisi. Toisin sanoen esimerkiksi pihkan- tai mahlanvalutuksen taikka pakurin kasvatuksen seurauksena ei saa olla, että liito-oravan edellyttämät kulkuyhteydet katkeavat.

Luonnonsuojelulain 57a ja 5a §:n luontovahinkoa koskevat säännökset liittyvät muun ohella lain 47.5 §:ssä säädettyihin esiintymispaikkoihin sekä lain 49.1 §:n mukaisiin lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin.

2.2.4 Natura 2000 -sääntely

Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset ovat luonnonsuojelulain 10 luvussa.¹³¹ *Suvantola ja Similä* ovat vuonna 2011 kiinnittäneet huomiota Euroopan unionin Naturaa koskevan sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon puutteisiin.¹³² Sitten luonnonsuojelulain muutoksella 1259/2014 luontodirektiivin heikentämiskieltoa, hankkeiden ja suunnitelmien arviointivelvollisuutta ja niiden kieltämistä sekä suojelun toteuttamista koskevaa kansallista sääntelyä on täydennetty. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan voida tarkastella Euroopan unionin direktiiviperustaisen sääntelyn ja sen kansallisen implementoinnin välistä suhdetta yksityiskohtaisemmin, vaan analyysin pohjana on kansallisen sääntelyn pääpiirteet.

Verkosto koostuu Suomessa lintudirektiivin perusteella Euroopan unionin komissiolle ilmoitetuista suojelualueista sekä erityisten suojelutoimien alueista, joista on säädetty ympäristöministeriön asetuksella sen jälkeen kun komissio tai neuvosto on luontodirektiivin perusteella hyväksynyt kyseiset alueet. Käytännössä Suomessa on viime vuosina valmisteltu enää lähinnä verkoston täydennyksiä.

¹³⁰ Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta ks. *Suvantola ja Similä* 2011, s. 159 - 166.

¹³¹ Natura 2000 -sääntelystä esim. *Kuusiniemi* 2010, s. 498 - 507.

¹³² *Suvantola ja Similä* 2011, s. 78 - 89, erit. 89.

Alueiden valinnan perusteena ovat olleet direktiiveissä määritellyt luontotyypit ja lajit. Nämä luontoarvot eli alueen suojelutavoitteet ilmenevät kunkin Natura-alueen tietolomakkeelta. Natura-alueiden suojelu toteutuu lähinnä kahta tietä: heikentämiskieltojen kautta sekä varsinaisena suojelun toteuttamisena.

Luonnonsuojelulain 64a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luontoarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Ensinäkin lain 65b §:n mukaan, jos toimenpiteestä saattaa aiheutua lain 64a §:ssä kielletty seuraus, toimenpiteestä vastaavan on ilmoitettava siitä ELY-keskukselle. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos toimenpide edellyttää viranomaisen lupaa tai 65a §:ssä tarkoitettua ilmoitusta. Lähtökohtaisesti jokaisen toimenpiteen osalta toimenpiteestä vastaavan on itse ensikädessä arvioitava, voiko toimenpiteestä aiheutua suojelun perusteena olevien luontoarvojen merkittävä heikkeneminen. Tämä ilmoitusvelvollisuus on laaja ja on riippumaton esimerkiksi siitä, että toimenpiteeseen olisi oikeus ryhtyä jonkin toisen lain nojalla ilman viranomaiselle tehtävää ilmoitusta (esim. kotitarvehakkuista ei edellytetä metsälain 14.2 §:n nojalla tehtäväksi metsänkäyttöilmoitusta).

Toiseksi luonnonsuojelulain 65a §:n mukaan jos laissa tai asetuksessa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden perusteella on tehty ilmoitus 65.1 §:ssä tarkoitettua hankkeesta tai suunnitelmasta, tuon viranomaisen on ryhdyttävä toimivallansa oleviin toimenpiteisiin sen keskeyttämiseksi, kunnes 65.1 §:ssä tarkoitettu arviointi on suoritettu. Lisäksi viranomaisen on ilmoitettava asiasta ELY-keskukselle. Tämän säännöksen tavoite kohdistuu siihen, että 65.1 §:ssä säädetty ns. natura -vaikutusten arviointi on suoritettu arviointia edellyttävissä tapauksissa. Käytännössä esimerkiksi metsäkeskukset ilmoittavat Natura-alueeseen kohdistuvasta metsänkäyttöilmoituksesta ELY-keskukselle harjajensuojeluohjelman alueita lukuun ottamatta. Metsäkeskuksella ei kuitenkaan vallitsevan tulokinnan mukaan ole metsälain 16 tai 16a §:n nojalla toimivaltaa keskeyttää luonnonsuojelulain 64a §:n vastaista hakkuuta.

Jos ELY-keskukselle luonnonsuojelulain 65a tai 65b §:n nojalla ilmoitetusta toimenpiteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua 64a §:ssä kielletty seuraus, ELY-keskuksen on luonnonsuojelulain 65c §:n nojalla 30 vuorokauden kuluessa ilmoituksen saapumisesta kiellettävä toimenpiteeseen ryhtyminen tai rajoitettava sitä. Ennen päätöksen tekemistä ELY-keskuksen on pyrittävä neuvottelemaan toimenpiteistä vastaavan kanssa toimenpiteen toteuttamisen vaihtoehtoista 64a §:ssä kielletyn seurauksen estämiseksi. Tämän luonnonsuojelulain 65c §:n kautta on tarkoitus estää Natura-alueiden luontoarvojen merkittävä heikentyminen niissä tilanteissa, joissa ELY-keskukselle tehdään toimenpiteestä ilmoitus.

Kolmanneksi luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n arviointi- ja lausunnot osoittavat hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Lain 65.2 - 65.4 §:ssä säädetään poikkeuksista tähän. Tämä säännös

koskee sanamuotonsa mukaisesti niitä tapauksia, joissa viranomainen myöntää luvan (esim. maa-aineslain mukainen ottamislupa) tai vahvistaa suunnitelman.

Luonnonsuojelulain 65.1 § edellyttää, että jos jonkin hanke tai suunnitelma, yksin tai yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura-alueen niitä luontoarvoja, joiden vuoksi alue on sisällytetty ohjelmaan, on hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaisia hankkeita ja suunnitelmia Natura-alueen ulkopuolellakin, joilla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.¹³³ Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että tällainen arviointi tehdään.

Luonnonsuojelulaissa heikentämiskieltoa valvotaan siten kolmen väylän kautta: 1) toimenpiteistä vastaan ilmoitusvelvollisuus ELY-keskukselle 65b §:n nojalla, 2) lakisääteinen ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle ja siihen liittyvä 65a §:n menettely sekä 3) laki edellyttää viranomaisen lupaa tai hyväksyvää suunnitelmaa ja siihen liittyvä 66 §:n menettely.

Natura 2000 -verkoston toteuttamisesta säädetään luonnonsuojelulain 68 §:ssä. Sen mukaan Natura 2000 -verkostoon sisällytetyillä alueilla on toteutettava suojelutavoitteita vastaava suojelu mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa siitä, kun komissio tai neuvosto on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Säännöksen perusteella alueen suojelutavoitteet määräävät sen, millainen suojelu kullakin alueella tai sen osalla tulee toteuttaa. Natura 2000 -verkoston toteuttaminen poikkeaa perinteisestä luonnonsuojelusta siinä, että eri alueilla ja saman alueen eri osilla voi suojelun toteuttamislaki olla eri. Luonnonsuojelulain lisäksi toteuttamislakina voivat olla esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki, maa-aineslaki, vesilaki, metsälaki tai ulkoilulaki. Niillä alueilla, joilla suojelutavoitteet voidaan saavuttaa vain luonnonsuojelulain keinoin, on käytetty esimerkiksi luonnonsuojelun alueen perustamismenettelyä. Jollakin toisella alueella taas erityyppiset keinot ovat voineet olla riittäviä suojeluarvojen säilyttämisen kannalta. Lain 68.1 §:n mukaan alueiden suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin.

Luonnonsuojelulain 68.2 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää Natura 2000 -verkoston alueiden luontoarvojen säilymistä, lisäämistä tai parantamista. Kun luonnonsuojelulain 72 §:n mukaan mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, koskee myös muuta yhteisöä tai toimielintä, joka sille laissa annetun toimivallan nojalla käyttää julkista valtaa. Tällainen on esimerkiksi Suomen

¹³³ *Suvantola ja Similä* (2011, s. 85) kiinnittävät huomiota siihen, että luonnonsuojelulain 65.1 §:n sanamuoto poikkeaa direktiivin sanamuodosta. Korkein hallinto-oikeus onkin Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen irtautunut kansallisen lain kirjaimesta. Toisin sanoen Suomessa noudatetaan oikeuskäytännön kautta luontodirektiiviä oikein, vaikka kansallisen lain kirjain olisi perusteltua muuttaa vastaamaan oikeuskäytäntöä. Natura-arvioinnista tarkemmin *Suvantola ja Similä* 2011, s. 214 - 234.

metsäkeskus. Lain 68.1 §:n mukaan viranomaisten on edistettävä Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologisia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista luonnonsuojelulain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä. Vastaavia toimenpiteitä on edistettävä myös laadittaessa erämaalain mukaisten erämaa-alueiden ja ulkoilulain nojalla perustettujen valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä ELY-keskuksen ja Metsähallituksen tekemiä Natura 2000 -alueita koskevia hoito- ja käyttösuunnitelmia ja alueiden tilaa koskevia arvioita.

Tärkeä on myös lain 68.2 §:n säännös siitä, että suojeluperusteet on myös otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja laadittaessa kaavan tarkoituksen ja tehtävän edellyttämällä tavalla sekä tehtäessä ympäristönhoitoa koskevia tukipäätöksiä. Säännöksestä seuraa, että Natura 2000 -alueita koskevat suojelutavoitteet kanavoituvat kaavoitukseen kunkin kaavatyypin mukaisesti. Jo aikaisemmin esimerkiksi suojeluohjelmat on tullut ottaa kaavoituksessa huomioon. Kun säännöksen lopussa mainitaan ympäristöhoitoa koskevat tukipäätökset, niin tästä seuraa, että esimerkiksi metsäkeskuksen päättäessä kestävä metsätalouden määräämääräisen rahoituslain (34/2015) 19 §:n mukaisesta ympäristötuesta tai 21 §:n mukaisista metsäluonnon hoitohankkeista, sen on toimittava luonnonsuojelulain säännöksen mukaisesti rahoituslain mahdollistamissa rajoissa.

Uusien luonnontuotteiden tuotannon ja keruun kannalta Natura 2000 -alueita koskevat säännökset saavat merkitystä lähinnä kahta tietä. Ensinäkin suojelutavoitteita vastaava suojelu on voitu toteuttaa tai toteutetaan eri lakien nojalla. Luontoarvot on voitu esimerkiksi ottaa huomioon kaavan aluevarauksissa, kaavamääräyksissä tai ne voivat toteutua maisematyölupamenettelyn kautta. Mutta tilanne vaihtelee tapauskohtaisesti.

Toiseksi Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelutavoitteita vastaava suojelu toteutuu lain 64a §:n mukaisen heikentämiskiellon kautta. Tätä heikentämiskielloa pyritään toteuttamaan 1. toimijan 65b §:n mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden ja sen pohjana olevan itsearviointin kautta, 2. lakisääteisen ilmoittamisvelvollisuuden ja ns. Natura-arvioinnin kautta sekä 3. lupatai hyväksymismenettelyn ja siihen liittyvän Natura-arvioinnin kautta. Esimerkiksi jos kuntan nostaminen katsotaan maa-aineslain mukaista ottamislupaa edellyttäväksi toiminnaksi, lupaviranomaisen tulee tarkistaa, täyttyykö arviointivelvollisuuskynnys. Jos se täyttyy, toiminnanharjoittajan tulee suorittaa arviointi. Jos se osoittaa hankkeen merkittävästi heikentävän suojelun perusteena olevia arvoja, lupaviranomainen ei saa myöntää lupaa. Jos taas maa-aineslain mukaista lupaa ei katsottaisi edellyttävän, toiminnanharjoittajan on itse arvioitava, saattaako toiminnasta aiheutua luontoarvojen merkittävä heikentyminen. Jos sellainen saattaa aiheutua, toiminnanharjoittajan tulee tehdä toiminnasta ilmoitus ELY-keskukselle. Koska luontoarvot eli lajit, niiden elinympäristövaatimukset sekä

luontotyyppit vaihtelevat suuresti, tässä on mahdotonta antaa yleispätevää vastausta Natura 2000- sääntelyn vaikutuksista uusien luonnontuotteiden tuottamiseen.

Olennaista on myös huomata, että säännöksissä tarkoitettu luontoarvojen merkittävä heikentäminen ei tarkoita laaja-alaisia toimenpiteitä, vaan myös suppeammalla alueella toteutettavat toimenpiteet voivat vaikuttaa intensiivisesti (voimaperäisesti) tai pitkäkestoisesti, jolloin merkittävyyden kynnyks voi ylittyä. Esimerkiksi voisi ajatella, että pihkan valuttaminen, pakurin kasvatus tai mahlan valutus voisivat vaikuttaa suojelun perusteena olevaan luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön heikentävästi.

2.3 MAA-AINESLAKI

2.3.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Maa-aineslain (555/1981) 1.1 §:n mukaan tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi, jollei 2 §:stä muuta johdu. Lain 2 §:ssä säädetään poikkeuksista soveltamisalaan. Nämä poikkeukset koskevat kaivoslakiin perustuvaa ainesten ottamista, rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottamista ja hyväksikäyttöä, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan, eikä myöskään sellaista ainesten ottamista vesialueilta, johon vesilain mukaan vaaditaan aluehallintoviraston lupa.

Vihervuori on todennut, että aineksen laadun osalta soveltamisalamäärittely ei ole geologinen, vaan yleiskielinen, mikä tietyllä tavalla väljentää sitä. Vakiintuneesti on hänen mukaansa lähdetty siitä, että sääntely kattaa raekooltaan saven, hiekan, soran ja lohkareiden väliin sijoittuvat kivennäismaalajitteet sekä näiden dominoivat vastaavat maalajit. Sääntely kattaa myös lajittumattomat sekoitukset kuten moreenin. Myös kiven (peruskallio) louhiminen kuuluu ottamisen määritelmän piiriin. Eloperäisistä aineksista mukaan kuuluu nimenomaisesti multa, mutta kokonaisuutena määritelmä kattaa myös humusta sisältävät kivennäismaat ja ne eloperäiset maat, joita ei voida pitää turpeena. Ulkopuolelle jää siten hänen mukaansa vain turve. Vihervuoren mukaan kokonaisuutena voi sanoa, että maa-aineslain voidaan sanoa lähtökohtaisesti *koskevan kaikkia maaperän aineksia paitsi turvetta*.¹³⁴

Tästä Vihervuoren avaamasta maa-aineslain 1.1 §:n tulkinnasta seuraa, että maa-aineslakia sovelletaan myös kuntan (karikekerros, humuskerros, kasvillisuus) ottamiseen pois kuljettavaksi. Tämä on *merkittävä* säännös tämän uuden luonnontuotteen hyödyntämisen näkökulmasta.

¹³⁴ *Vihervuori* 2010, s. 302.

Vihervuoren mukaan maa-aineslain rajautuminen ottamiseen merkitsee sitä, ettei merkittäväkään tasoittamistoimenpide, joka turmelee maa-aineslain 3 §:n suojaamia arvoja, kuulu lain piiriin, jos siihen ei sisälly lainkaan aineiden ottamista.¹³⁵ Ottaminen tarkoittaa ottamista pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Tämän lain lähtökohdan soveltaminen kuntaan merkitsisi sitä, että pelkkä kuntan siirtäminen alueella toiseen paikkaan olisi verrattavissa tasoitustoimenpiteeseen ja olisi mahdollista maa-aineslain estämättä.¹³⁶ Metsän uudistamiseen liittyvä maanpinnan käsittely merkitsee käytännöllisesti ajatellen kivennäismaan paljastamista ja tässä mielessä kuntan siirtämistä alueella toiseen paikkaan. Se että maa-aineslaki ei sääntele metsänuudistamiseen liittyvää maanpinnankäsittelyä on siten tässä suhteessakin perusteltua.

Maa-aineslain 2 §:ssä säädetään nimenomaisista poikkeuksista soveltamisalaan. Poikkeukset liittyvät kaivoslain mukaiseen aineiden ottamiseen, rakentamisen yhteydessä irrotettujen aineiden ottamiseen ja hyväksikäyttöön, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan, sekä sellaiseen aineiden ottamiseen vesialueilta, johon vesilain mukaan vaaditaan aluehallintoviraston lupa. Maa-aineslain 2 §:ssä ei ole poikkeussäännöstä, joka soveltuisi pelkän kuntan nostamiseen ilman kytkentää kaivoslain mukaiseen sääntelyyn tai rakentamiseen liittyviin lupiin ja suunnitelman hyväksymisiin. Tästä seuraa, että maa-aineslakia sovelletaan kuntan nostamiseen, jos se ei liity maa-aineslain 2 §:ssä mainittuihin toimintoihin.

Yleistäen voisi sanoa, että maa-aineslain 2 §:n poikkeusten taustalla on viranomaisen myöntämä lupa tai hyväksymä suunnitelma.

Kuntan ottamisen kuulumisesta maa-aineslain soveltamisalaan seuraa, että maa-aineslain 4.1 §:n mukaisesti tähän ottamiseen on saatava lupa.

Maa-aineslain 4.2 §:ssä säädetään poikkeuksesta luvanvaraisuuteen. Sen mukaan lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon.

Maa-aineslain 4.2 §:n säännös liittyy siten kotitarvekäyttöön. Jos maanomistaja nostaa kuntaa omaan rakentamiseensa liittyen vaikkapa pihan maisemointiin, poikkeussäännös tulee sovellettavaksi. Jos maanomistaja nostaa itse kuntaa myyntiä tai jos hän luovuttaa toiselle oikeuden nostaa kuntaa omaa tai myyntikäyttöä varten, kyse ei ole enää laissa tarkoitettusta kotitarvekäytöstä.

Luvanvaraisuudesta seuraa, että ottamisasian käsittely perustuu hakemukseen. Maa-aineslain 4.1 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hakemismenettelystä ja hakemuksessa esitettävistä tiedoista. Hakemuksen

¹³⁵ *Vihervuori* 2010, s. 302.

¹³⁶ Näin luonnollisesti sillä edellytyksellä, ettei kuntaa siirretä alueella toiseen paikkaan sen poiskuljettamiseksi.

yhteydessä on esitettävä maa-aineslain 5.1 §:n mukaisesti ottamissuunnitelma, jollei hanke ole laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan vähäinen. Vihervuoren mukaan ottamissuunnitelma voi saada välitöntä oikeudellista merkitystä, koska nimenomaisia lupamääräyksiä asetetaan vain siltä osin kuin tarvittavat seikat eivät näy ilmi ottamissuunnitelmasta. Eli kääntäen hyväksytytty ottamissuunnitelma sitoo luvanhaltijaa, ellei lupapäätöksestä muuta ilmene.¹³⁷

Maa-aineslain 6 §:ssä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä. Ottaminen ei saa olla ristiriidassa maa-aineslain 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa.¹³⁸ Lain 3 §:n mukaan aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu: 1) kauniin maisemakuvan turmeltumista, 2) luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista, 3) huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia vaikutuksia luonnonolosuhteissa tai 4) tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.

Edelleen maa-aineslain 3.2 §:n mukaan alueilla, joilla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on lisäksi katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen, eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Maa-aineslain 3.3 § rajoittaa ainesten ottamista meren tai vesistön rantavyöhykkeeltä.

Ottamista ohjaa myös maa-aineslain 3.4 §, jonka mukaan ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävänä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.

Maa-aineslupan ratkaisee 7.1 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lupa on liitettävä lain 11 §:n mukaiset lupamääräykset, jolleivät nämä seikat käy ilmi ottamissuunnitelmasta.

Maa-aineslain säännösten tarkempaan sisällölliseen analyysiin ei tässä ole mahdollisuuksia.

Maa-aineslain 1.2 §:n mukaan ainesten ottamisessa on tämän lisäksi noudatettava, mitä muualla laissa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Maa-aineslain mukaisen maa-aineslupan lisäksi voidaan ottamiseen tarvita ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa tai vesilain mukainen vesilupa.

¹³⁷ *Vihervuori* 2010, s. 305.

¹³⁸ Alueita, joilla on voimassa toimenpiderajoitus yleiskaavan tai asemakaavan laatimista tai muuttamista varten, maa-aineslain 6.2 §:ssä säädettyä lisäedellytyksenä on, ettei ottaminen tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

2.3.2 Oma kehittämisehdotus pohdittavaksi

Jos ajatellaan metsälain soveltamisalan piirissä olevia metsiä, kuntan nostaminen tulee käytännössä tapahtumaan metsiköissä, joissa nostamisen jälkeen suhteellisen nopeasti tullaan suorittamaan metsälain 5a §:n mukainen uudistushakkuu tai metsälain 5 §:n kasvatushakkuusäänösten kattama pienaukkohakkuu. Tämä johtuu siitä, että kuntan nostaminen voi aiheuttaa puustolle juuristovaurioita ja vaikuttaa tätä kautta puuston terveyteen ja kasvuun. Toiseksi kuntan nostaminen vaikuttaa metsikön kasvuolosuhteisiin. Jos kuntan nostokohdille suoritetaan pienaukkohakkuu tai koko nostoalueelle uudistushakkuu, näitä negatiivisia seurauksia ei ennätä syntymään. Metsänhoidollisesti rationaalinen maanomistaja ei nostaisi kuntaa muualta. Koska hakkuussa ja siihen liittyvässä metsäkuljetuksessa kuntakerros vaurioituu aina jonkin verran, kuntan nostamista ei voi ajatella suoritettavaksi hakkuun jälkeen. Lisäksi avoimessa paahteisessa ympäristössä kuntakerroksen elinvoimaisuus ja tätä kautta nostettavan kuntan laatu ja uudelleen kasvuun lähtö voivat kärsiä.

Toiseksi kuntan nostamisen yhteydessä paljastuva kivennäismaa tai ohentuva humuskerros voitaisiin hyödyntää osana maanpinnan käsittelyä, joka liittyy metsälain mukaiseen metsän uudistamisvelvoitteeseen tai pienaukkohakkuihin liittyvään käytännön tavoitteeseen uuden puuston aikaansaamiseksi. Kivennäismaan paljastamista ajatellen ei ole suurta eroa otetaanko kunta kokonaan pois ja kuljetetaan muualle vai kaavitaanko kunta paljastetun kivennäismaan viereen (esim. laikutus, äestys).

Oma ehdotukseni harkittavaksi on, tulisiko maa-aineslain mukaisesta kuntan nostamisen luvanvaraisuudesta luopua niissä tapauksissa, joissa:

1) kuntan nostaminen kohdistuu metsälaissa tarkoitettuihin käsittelyalueisiin, joissa ottamista seuraavan kolmen vuoden kuluessa on tarkoitus suorittaa metsälain 5a §:ssä tarkoitettu uudistushakkuu tai metsälain 5 §:ssä kasvatushakkuihin luettava pienaukkohakkuu,

2) hakkuista ja mahdollisesta metsänuudistamisesta on tehty metsälain 14 §:ssä tarkoitettu metsänkäyttöilmoitus,

3) kuntaa ei nosteta laajemmalla pinta-alalla (esim. kivennäismaata ei paljasteta laajemmin) kuin joka vastaa tavanomaisen maanpinnan käsittelyn osuutta hakkuualueella tavanomaisessa metsänuudistamisessa (esim. 1 m² laikkuja 2 000 kpl/ha, eli 20 %, -> esim. 25 % enimmäisosuus lakiin),

4) kuntan nostamisessa noudatetaan tavanomaisia maa-aineslain 3 §:ssä säädettyjä rajoituksia ja lain 1.2 §:n mukaisesti ottamisessa noudatetaan, mitä muussa laissa säädetään (esim. luonnonsuojelulaki, maisematyölupa),

5) kuntan nostamisen aloittamisesta tehdään maa-aineslain noudattamista valvovalle 14 §:n mukaiselle viranomaiselle ilmoitus ennakolta ja

6) valvontaviranomaiselle säädetään toimivalta kieltää kunnan nostaminen ja 15 §:n mukaisesti toimivalta keskeyttää nostaminen, jos kunnan nostaminen olisi vastoin maa-aineslain säännöksiä.

Ensimmäinen edellytys olisi tarpeen, jotta maa-ainesten ottamisen luvanvaraisuudesta ei luovuttaisi kokonaan, vaan luvanvaraisuudesta luovuttaisiin ainoastaan niissä tapauksissa, joissa ottaminen kytkeytyy metsätaloudellisiin toimenpiteisiin. Julkisen vallan käyttäjä, eli Suomen metsäkeskus ei tee metsänkäyttöilmoituksen perusteella hallintopäätöstä, eikä ilmoituksen tekijällä ole velvollisuutta ryhtyä ilmoittamiinsa toimenpiteisiin. Tästä huolimatta ilmoituksen tekemistä voitaisiin kuitenkin pitää yhtenä osoituksena siitä, että tarkoituksena on suorittaa hakkuu ja sen jälkeen uudistaa metsä. Tämän vuoksi edellytettäisiin metsänkäyttöilmoitusta. Jos luvanvaraisuudesta luovuttaisiin, lain noudattamisen valvonnan kannalta olisi välttämätöntä, että valvontaviranomainen saa tiedon aiotusta kunnan nostosta. Tämän vuoksi ehdotan ennakoilmoitusmenettelyä, ja tehtävään ilmoitukseen liitettävä metsänkäyttöilmoitus konkretisoisi muun ohella ottamisalueen. Lain tavoitteiden saavuttamiseksi ja uskottavan valvonnan järjestämiseksi maa-aineslakia valvovalla viranomaisella tulisi olla toimivalta kieltää tai keskeyttää maa-aineslain vastainen ottaminen. Metsäkeskuksen tehtäväksi ei säädettäisi valvoa maa-aineslain noudattamista.

Maa-aineslain tavoitteiden saavuttaminen varmistettaisiin lupamenettelystä luopumisesta huolimatta siten, että kuntaa ei saisi nostaa maa-aineslain 3 §:n vastaisesti. Myös muun lainsäädännön noudattaminen varmistettaisiin sitä kautta, että nostamisessa tulisi noudattaa maa-aineslain 1.2 §:n mukaisesti, mitä muussa laissa säädetään. Kunnan nostamisessa tulisi siten noudattaa esimerkiksi luonnonsuojelulain säännöksiä, kaavojen suojelumääräyksiä tai velvollisuutta hakea maisematyölupaa.

Koska kunnan nostaminen tulee olemaan taloudellista toimintaa eikä niinkään kotitarvekäyttöä. Kunnan nostaminen tullee yleistyessään vaikuttamaan laajemmilla pinta-aloilla kuin maa-ainesten ottaminen kotitarpeeseen esimerkiksi kulkuyhteyksien kunnossapitoa varten. Tämän vuoksi ei ole perusteita rajoittaa maa-aineslain 3 §:n noudattamista lain 4.3 §:ssä kuvatulla tavalla.

Jos kunnan nostaminen edellyttäisi esimerkiksi vaikutustensa perusteella muun lain mukaista lupaa, kuten ympäristö-, vesi-, tai maisematyölupaa, velvollisuus muun lainsäädännön noudattamiseen johtaisi siihen, että tällaista lupaa tulisi hakea siitä huolimatta, että maa-aineslain osalta olisi siirrytty ilmoitusmenettelyyn. Lakien rajapinnat tulisi kuitenkin analysoida mahdollisessa lainvalmistelussa tarkemmin.

2.4 KAAVAT JA MAISEMATYÖLUPA

Metsätaloutta on kuvattu väistyväksi maankäyttömuodoksi. Tämä näkyy esimerkiksi metsälain 3.1 §:ssä, jonka mukaan metsälaki ei estä metsätalouden

ottamista muuhun käyttöön. Samoin metsälain 2.1 §:stä heijastuu ajatus, että kun erityinen käyttötarkoituksen painoarvo kasvaa riittävän suureksi tai metsätalousmaa otetaan muuhun käyttöön, metsälain soveltaminen lakkaa. Kaavoitus on yksi keskeinen väline, jolla maankäyttöä suunnitellaan ja alueita varataan eri käyttötarkoituksiin. Kaavoituksella myös sovitaan alueiden eri käyttötavoitteita yhteen.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) vaikutus tässä selvityksessä tarkasteltavien luonnontuotteiden tuotantoon syntyy lähinnä kahta tietä: kaavoituksen ja maisematyölupamenettelyn kautta.

Maankäytön suunnittelujärjestelmä ja kaavahierarkia koostuu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sekä maakunta-, yleis- ja asemakaavoista. Kaavoitukseen sisältyy ajatus, että ylempiasteinen kaavoitus ohjaa alempiasteista kaavoitusta (maakuntakaavojen osalta MRL 32.1 §, yleiskaavojen MRL 42.1 §). Kaavojen yleispiirteisyys tai yksityiskohtaisuus vaihtelee. Esimerkiksi maakuntakaavoituksen tehtävänä on toimia yleispiirteisenä kaavana maakunnan tasolla (MRL 28.5 §), kun taas asemakaavan tehtävä liittyy alueiden käytön yksityiskohtaiseen järjestämiseen (MRL 50 §). Samoin kaavoitukseen sisältyy syrjäyttämisaikajatus eli yksityiskohtaisempi kaava syrjäyttää alempiasteisen kaavan (maakuntakaavan osalta MRL 32.3 §, yleiskaavan MRL 42.3 §). Yksinkertaistaen kaavoituksella alueita varataan eri käyttötarkoituksiin ja varauksesta riippuen kaavan toteuttaminen kuuluu eri tahoille.¹³⁹

Kaavoille asetettavat sisältövaatimukset määritellään laissa (maakuntakaavan osalta MRL 28 §, yleiskaavan MRL 39 § ja asemakaavan MRL 54 §). Kaavoihin voi sisältyä tiettyyn aluevaraukseen liittyen suunnittelumääräyksiä alempiasteista kaavoitusta varten (maakuntakaavan osalta MRL 30.1 § ja yleiskaavan MRL 41.1 §). Kaavoilla on myös ns. viranomaisvaikutuksia, eli viranomaisten suunnitelmassa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä sekä päättäessä niiden toteuttamisesta, niiden tulee muun ohella pyrkiä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteellä vaikeuteta kaavan toteuttamista (maakuntakaavan osalta MRL 32.2 §, yleiskaavan osalta 42.2 §). Tämän lisäksi muussa lainsäädännössä voi olla säännöksiä, jotka vaikuttavat kyseisen lain soveltamiseen tai soveltamisessa. Esimerkiksi metsälakia ei sen 2.1 §:n perusteella sovelleta tietyillä kaavoitetuilla alueilla, tai tietty aluevaraus kaavamääräyksineen voidaan ottaa huomioon yhtenä seikkana arvioitaessa sitä, onko tietyllä hakuun kohteella merkitystä metsän monikäytön kannalta tai onko tiettyä metsäaluetta pidettävä erityiskäytössä olevana metsänä metsälain 5b §:n mukaisesti.

Kaavojen aluevarauksista ja niiden toteuttamisesta voi seurata, että tiettyä aluetta ei voida enää jatkossa käyttää tiettyjen luonnontuotteiden tuottamiseen, koska sen

¹³⁹ Kaavakarttoihin sisältyy alueiden käyttötarkoitusta osoittavien merkintöjen lisäksi myös paljon muunlaisia merkintöjä. Näiden merkintöjen tarkoitus ilmenee kyseisestä kaavakartasta. Kaavaselistuksesta voi olla hyötyä etsittäessä perusteluja tehdyille kaavamerkinnöille.

uusi käyttötarkoitus ei tätä enää käytännössä mahdollista. Esimerkiksi teollisuus- ja varastoalueeksi kaavoitetulla alueella luonnontuotteiden tuotanto loppuu kun alue otetaan tähän käyttötarkoitukseen. Toisaalta kun kaavoituksessa päätetään toimintojen sijoittamisesta sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämisestä tai rajoittamisesta, tämä voi edesauttaa uusien luonnontuotteiden tuotannon säilymistä ja itse tuotantoa joillakin alueilla.

Toiseksi kaavojen aluevarauksiin ja muihin merkintöihin voi liittyä suojelumääräyksiä. Esimerkiksi maakuntakaavojen osalta MRL 30.2 §:n mukaan jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Yleiskaavan osalta suojelumääräyksiä koskevat säännökset ovat MRL 41.2 §:ssä ja asemakaavan osalta MRL 57.2 §:ssä. Lisäksi yleiskaavassa voidaan antaa MRL 41.1 §:n nojalla yleiskaavamääräyksiä, joita kaavan tarkoitus huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa tai *muutoin käytettäessä*. Yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä *haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista*. Asemakaavan osalta MRL 57.1 §:ssä on vastaavat säännökset asemakaavamääräyksistä.

Nämä suojelumääräykset sekä yleiskaava- ja asemakaavamääräykset voivat vaikuttaa myös nyt tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamiseen. Koska nämä määräykset voivat olla sisällöltään hyvin erilaisia ja konkreettisista paikallisista olosuhteista riippuvaisia, mitään yleispätevää vastausta niiden vaikutuksesta tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamiseen ei voida antaa. Käytännössä esimerkiksi yleiskaavassa on voitu antaa määräyksiä puuston hakkuusta tai maanpinnan käsittelystä ranta-alueilla. Tällaisilla määräyksillä voi olla vaikutusta esimerkiksi kuntan nostamiseen.

Maisematyölupaan liittyvä sääntely on toinen kokonaisuus, joka voi vaikuttaa tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamiseen. MRL 128 §:n mukaan maisemaa muuttavaa maarakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (toimenpiderajoitus) 1) asemakaava-alueilla, 2) yleiskaava-alueilla, jos yleiskaavassa niin määrätään eikä 3) alueilla, joilla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty. Lupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka myönnetyn rakennus- tai toimenpideluvan mukaisten töiden suorittamiseen tai vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Edelleen maisematyölupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, johon tarvitaan maa-aineslaissa tarkoitettu lupa.

Maisematyöluvankaan osalta ei voida antaa yleispätevää vastausta siihen, missä määrin ja missä tilanteissa se vaikuttaa tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamiseen ja keruuseen. Esimerkiksi vaikutuksiltaan vähäiset toimenpiteet voivat olla erilaisia eri kohteilla. Jos maa-ainesten osalta käytäntö muotoutuu sellaiseksi,

että kuntan nostaminen katsotaan maa-ainesten ottamiseksi, maisematyölupaa koskevat säännökset eivät siihen tulisi tällöin sovellettaviksi. Jos taas nostaminen rinnastetaan metsätaloudelliseen maanpinnan käsittelyyn, maisematyölupaa koskeva sääntely tulee sovellettavaksi.

Kun yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden taikka rakennus- tai toimenpideluvan mukaisten töiden suorittamiseen ei vaadita maisematyölupaa, tämä avaa mahdollisuuden kuntan nostamiseen näiltä kohteilta. Esimerkiksi tielinjausten alle jäävältä osuudelta voitaisiin kuntaa nostaa ja hyödyntää viherrakentamisessa, jos nostaminen liittyy kaavan toteuttamiseen.

MRL 140 §:ssä säädetään maisematyöluvan myöntämisen edellytyksistä. Sen mukaan alueilla, joilla on voimassa asema- tai yleiskaava, lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen tai turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Alueilla, joilla kunta on määrännyt rakennuskiellon asemakaavan laatimista tai muuttamista varten tai jolle yleiskaavan laatimista varten on määrätty toimenpiderajoitus, lupa voidaan myöntää, jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Näissä kahdessa tilanteessa luvan myöntämisen edellytykset vaihtelevat jonkin verran.

Luvan myöntämisedellytysten osalta ei ole mahdollista antaa yleispätevää vastausta niiden vaikutuksesta uusien luonnontuotteiden keräämiseen. Esimerkiksi yleiskaavan osalta toimenpidettä ja sen lopputulosta tulee arvioida ensinäkin suhteessa alueen kaavassa osoitettuun käyttötarkoitukseen. Kun esimerkiksi yleiskaavassa alueita voidaan osoittaa virkistykseen, tulee arvioida, vaikeuttaako vaikkapa pakurin kasvatusta alueen käyttämistä sille varattuun tarkoitukseen. Kun pakurin kasvatuksen seurauksena koivut alkavat jossakin vaiheessa lahota ja puut muodostuvat turvallisuusriskiksi, voidaan ehkä katsoa, että pakurin kasvatusta vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Toiseksi jos pakuria tai pihkaa kerättäisiin tai mahlaa valutettaisiin laajemmilla pinta-aloilla, tästä voisi seurata laaja-alainen puuston kuoleminen, millä voisi edelleen olla vaikutusta maisema- tai kaupunkikuvaan. Kuntan nostamisella on myös vaikutusta maisemaan.

2.5 YMPÄRISÖNSUOJELULAIN JA VESILAIN SÄÄNTELY ERITYISESTI POHJAVEESIIN LIITTYEN

2.5.1 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain (527/2014) keskeinen tavoite on ympäristön pilaantumisen torjuminen. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Lakia sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Laissa *pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla* tarkoitetaan lain 5.1 § 3 kohdan mukaan laitoksen perustamista tai käyttämistä ja siihen kiinteästi liittyvää toimintaa taikka *alueen käyttämistä* tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Laitoksella tarkoitetaan esimerkiksi sellutehdasta tai lämpövoimalaa. Kun laissa puhutaan alueen käyttämisestä, tällä tarkoitetaan esimerkiksi suoalueen käyttämistä turvetuotantoon. Turvetuotanto voi aiheuttaa pilaantumista esimerkiksi alueen kuivatusvesien johtamisen tai pölypäästöjen kautta. Toiminnan järjestäminen voi tarkoittaa esimerkiksi alueen käyttöä kauppamerenkulun satama-alueena.¹⁴⁰

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan laissa sen 5.1 § 2 kohdan mukaan sellaista *päästöä*, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa: a) terveyshaittaa, b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille, c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista, d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä, e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä, f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai sen käytölle tai g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Päästöllä puolestaan tarkoitetaan lain 5.1 § 1 kohdan mukaan ihmisen toiminnasta aiheutuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään. Kun esimerkiksi turvetuotantoalueelta johdetaan vesistöön kuivatusvesiä, joissa mukana voi olla kivennäismaata, humusta, ravinteita ja raskasmetalleja, kyseessä on lain tarkoittama päästö. Jos näistä päästöistä aiheutuu haittaa luonnolle, kuten vesistön kalakannoille, tai haittaa omaisuuden käytölle, kuten loma-asuntojen käytölle, kyse on lain tarkoittamasta ympäristön pilaantumisesta.

Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan laissa sen 5.1 § 8 kohdan mukaan luonnollista henkilö tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Toiminnanharjoittajan tulee lain 6 §:n mukaisesti olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvilläolovelvollisuus). Toiminnanharjoittajan on myös lain 7.1 §:n mukaan järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida ehkäistä kokonaan, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Edelleen toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön ja viemäriverkostoon mahdollisimman vähäisiksi. *Nämä velvollisuudet ovat jokaisella pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajalla riippumatta siitä, edellyttääkö toiminta ympäristönsuojelulain mukaan ympäristölupaa, rekisteröintiä, ennakoilmoitusta vai ei.*¹⁴¹

¹⁴⁰ Kumpula 2010, s. 547.

¹⁴¹ Näin myös Kumpula 2010, s. 550.

Esimerkiksi metsätaloudessa metsätalousmaan kunnostusojitukset edellyttävät harvoin ympäristölupaa. Siitä huolimatta ympäristönsuojelulain 5 ja 6 § ovat velvoittavia ja kohdistuvat myös kunnostusojitukseen. Tämän vuoksi näiden velvollisuuksien täyttämiseksi ojitussuunnitelmiin liittyvät yhtenä osana vesiensuojelurakenteet, eli kaivuukatkot, lietekuopat, pintavalutuskentät ja laskeutusaltaat.

Jokaisella pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajalla on myös ympäristönsuojelulain 14 §:n pilaantumisen torjuntavelvollisuus, jos toiminnasta aiheutuu tai välittömästi uhkaa aiheutua terveyshaittaa tai muuta merkittävää ympäristön pilaantumista.

Ympäristönsuojelulain 10 §:n nojalla valtioneuvosto voi asetuksella antaa tarkempia määräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi muun ohella metsätaloudessa (10.2 § 6 kohta). Tällaista asetusta ei ole kuitenkaan annettu metsätalouden osalta.

Esimerkiksi metsälaissa tarkoitetun metsätalousmaan käyttäminen puuntuotantoon taikka kerkkien, pakurin, mahlan, pihkan tai kuntan tuotantoon on ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua alueen käyttämistä, joten ympäristönsuojelulaki tulee tällä perusteella sovellettavaksi. Pelkästään kuusen kerkkien keräämisestä, pakurin ymppäämisestä ja keräämisestä tai pihkan keräämisestä en oikein voi ajatella syntyvän sellaisia päästöjä, joista voisi aiheutua ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristön pilaantumista. Eri asia on, että osana laajempaa kokonaisuutta, eli osana metsätalouden harjoittamista, jossa samanaikaisesti tuotetaan useita tuotteita, voisi tapahtua ympäristön pilaantumista. Päästöjä voi syntyä esimerkiksi hakkuiden, maanmuokkauksen, ojituksen, lannoituksen ja kulituksen seurauksena. Samoin yli 20 asteen pakkasella koneiden hydraulikkaletkujen rikkoontuminen puunkorjuun yhteydessä on mahdollista.

Jos tarkastellaan mahlan tuotantoa, tässä selvityksessä määritelty tuotantotapa, jossa mahlaa tuotetaan ilman lannoitteita, kastelua ja torjunta-aineita, tuskin voi aiheuttaa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua pilaantumista. Tilanne voi muuttua toiseksi, jos käytettäisiin näitä intensiivisiä keinoja ja toiminta muistuttaisi enemmän vaikkapa puutarhataloutta. Samoin jos mahlan valutusta tarkastellaan laajemmin osana metsätaloutta, tästä kokonaisuudesta voi syntyä sellaisia päästöjä että ympäristön pilaantumisen vaara on mahdollinen.

Kolmanneksi kuntan nostaminen voi maanmuokkauksen tapaan aiheuttaa päästöjä. Päästöjä voi syntyä itsenäisesti tarkastellen, että laajemmin osana metsätalouden harjoittamista.

Yllä olevasta seuraa, että ympäristönsuojelulaki tulee sovellettavaksi. Toiminnanharjoittajalla on selvilläöolovelvollisuus, ja toiminnassa ympäristön pilaantumisen ennaltaehkäisyn ja päästöjen minimoinnin periaatteet tulevat sovellettaviksi.

Ympäristönsuojelulaissa on myös kaksi merkittävää pilaamiskieltoa, jotka ovat ehdottomia. Toisin sanoen niiden vastaiseen toimintaan ei voi saada edes lupaa.

Lisäksi ne koskevat kaikkea pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa riippumatta siitä, edellyttääkö toiminta ympäristölupaa, rekisteröintiä, ilmoitusta vai ei.

Ympäristönsuojelulain 16 §:ssä säädetään maaperän pilaamiskiellosta. Sen mukaan maahan ei saa päästää tai jättää jätettä tai muuta ainetta taikka eliöitä tai pieneliöitä siten, että seurauksena on sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu näihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Lain 17 §:ssä säädetty *pohjaveden pilaamiskielto* taas tarkoittaa sitä, että ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua, 2) toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää, tai 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua.

Pohjaveden pilaamiskielto koskee kaikkea pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa riippumatta ympäristöluvan tarpeesta. Jos esimerkiksi turvemaalla metsien kunnostusojituksen, hakkuiden ja metsänlannoituksen seurauksena poisjohdettavien kuivatusvesien mukana esimerkiksi nitraatteja joutuu tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveteen siinä määrin, että pohjaveden laatu olennaisesti huonontuisi, kyseessä olisi pohjaveden pilaamiskiellon rikkominen. Samoin jos kivennäismaalla hakkuiden ja kulotuksen (tai lannoituksen) seurauksena nitraatteja joutuisi tällaisella alueella pohjaveteen siinä määrin, että pohjaveden laatu olennaisesti huonontuisi, kyse olisi myös pohjaveden pilaamiskiellon rikkomisesta.

Maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellon kannalta ei ole merkitystä sillä, onko aine joutunut maaperään tai pohjaveteen vahingossa, huolimattomuudesta, piittaamattomuudesta tai tahallisesti.¹⁴²

Pohjaveden pilaamiskielto ja maaperän pilaamiskielto tulevat sovellettaviksi tämän selvityksen kohteena olevien luonnontuotteiden tuotannossa. Erityisesti toimittaessa tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön tarkoitettulla pohjavesialueella kielto tulee muistaa ottaa huomioon.

Lainsäädännöllinen perusta pohjavesien kartoitukselle ja luokittelulle on laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004), sen 2a luvussa. Pohjavedet luokitellaan nykyisin kahteen luokkaan (1 ja 2) ja aikaisemmasta kolmiportaisesta luokittelusta (I, II, ja III) on luovuttu. Päätöksen pohjavesialueiden määrittämisestä ja

¹⁴² Kumpula 2010, s. 551 - 552.

luokituksesta tekee ELY-keskus (10a ja 10b §). Pohjavesialueen rajauksella tai luokituksella ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia.¹⁴³ Välillisesti luokittelu saa merkitystä muun lainsäädännön soveltamisen yhteydessä, esim. ympäristönsuojelulain 17 §:n pohjaveden pilaamiskiellon tai maa-ainelain 3 §:n luvanmyöntämisedellytysten kautta. Luokittelu voi olla myös peruste metsälain 5b §:n soveltamiselle.

Ympäristöluvanvaraisia ovat lain 27 §:n mukaan ne toiminnot, joista säädetään lain liitteessä 1 (direktiivilaitokset ja muut laitokset). Lisäksi luvanvaraisia ovat: 1) toiminnot, joista saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta, 2) jätevesien johtaminen, josta saattaa ojan, lähteen tai noron pilaantumista sekä 3) toimintaa, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruuksuhteista annetun lain 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Näissä kolmessa jälkimmäisessä tapauksessa toiminnan luvanvaraisuus määräytyy siten toiminnan vaikutusten perusteella.

Näiden lisäksi pohjavesialueella ympäristöluvanvaraisia ovat lain 28 §:n mukaan lain liitteessä 2 määritellyt asfalttiasemat, energiantuotantolaitokset ja jakeluasemat. Samoin ympäristöluvan tarvitsevat lain liitteissä 1 ja 2 mainituissa laitoslueteloissa määritellyt laitoksia vähäisemmät toiminnot, jos toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on lain 49 §:n mukaan, että toiminnasta lupamääräykset ja sijoituspaikka huomioon ottaen ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa: 1) terveyshaittaa, 2) merkittävää muuta lain 5.1 § 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa, 3) 16 - 18 §:ssä tarkoitettua seurausta, 4) erityistä luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella, 5) naapuruuksuhde lain 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta tai 6) eräitä saamelaisiin tai kolttiin liittyviä vaikutuksia.

Kuusen kerkkien, pihkan ja mahlan keräämisen sekä pakurin ymppäämisen ja keräämisen voi katsoa olevan sellaista toimintaa, ettei niistä synny sellaisia päästöjä, jotka voisivat aiheuttaa pilaantumista. Näin ollen niille ei tarvita ympäristölupaa. Jos kuntaa nostettaisiin vastaavilta osuuksilta hehtaaria kohden kuin metsätaloudellisessa paljastetaan kivennäismaata maanpinnan käsittelyn yhteydessä ja välittömästi ennen uudistushakkuuta tai pienaukkohakkuuta, voi ajatella, että kunnan nostamisen ympäristövaikutukset olisivat saman tyyppisiä kuin metsätaloudellisessa maanpinnan käsittelyssä (laikutus, äestys). Kunnan nostamisessa ei käsitellä kivennäismaata, kuten mätästyksissä (kääntö-, laikku- ja naveromätästys). Siinä ei myöskään johdeta kuivatusvesiä pois uudistusalalta kuten ojitusmätästyksessä. Kun metsätaloudellisiin maanpinnankäsittelyihin ei tarvita ympäristölupaa, ei sitä tämän perusteella tarvittaisi kuvattuun kunnan nostoonkaan. Kunnan nostamisella ei myöskään pyritä eikä siitä ymmärtääkseni seuraa maaveden

¹⁴³ *Salila* 2015, s. 19.

pinnan laskua, kuten ojituksessa. Tällöin myöskään alunamaiden¹⁴⁴ ojituksiin liittyvät haasteet eivät ajankohtaistu.

Tämän selvityksen kohteena olevien luonnontuotteiden keräämisessä ei ole kysymys ympäristönsuojelulain 116 §:ssä ja lain liitteessä 2 säädetyistä rekisteröitävistä toiminnoista. Lain 30 §:ssä säädetään niistä poikkeustilanteista, joissa rekisteröitävälle toiminnalle tulisi hakea ympäristölupaa. Kyseinenkään säännös ei siten voi ajankohtaistua näiden luonnontuotteiden osalta. Edelleen lain 118 §:ssä säädetään siitä, milloin on tehtävä rakentamisesta, yleisötilaisuudesta tai muusta tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toimenpiteestä tai tapahtumasta kirjallinen ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Mistään tarkastelun kohteena olevasta toiminnasta ei voi olettaa syntyvän säännöksessä tarkoitettua erityisen häiritsevää melua tai tärinää.

Ympäristönsuojelulain osalta tarkasteltujen luonnontuotteiden tuotantoon lähinnä keräämiseen tulevat siten sovellettaviksi alussa mainitut selvilläolovelvollisuus, velvollisuus ehkäistä ennakoita ympäristön pilaantuminen ja rajoittaa päästöt mahdollisimman vähäisiksi sekä maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot.

2.5.2 Vesilaki

Vesilakia (587/2011) sovelletaan lain 1 luvun 2 §:n mukaan *vesitalousasioihin*. Vesitaloushankkeella tarkoitetaan puolestaan 1 luvun 3 §:n 1 kohdan mukaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön hoitoa ja käyttöä. *Vesitaloushankkeella* tarkoitetaan 9 kohdan mukaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Pohjavedellä tarkoitetaan 7 kohdan mukaan maa- ja kallioperässä olevaa vettä ja pohjavesiesiintymällä 8 kohdan mukaan kyllästyneeseen vyöhykkeeseen yhtenäisenä vesimassana varastoitunutta pohjavettä.

Tärkeää on huomata, että maa-alueella suoritettava toimenpide, kuten maa-ainesten ottaminen tai ojitus, on vesilain järjestelmässä vesitaloushanke, ja vesilaki tulee niihin sovellettavaksi.

Kaikkia vesitaloushankkeita niiden luvanvaraisuudesta riippumatta koskee vesilain 2 luvun 7 §: Sen mukaan vesitaloushanke on toteutettava sekä vesivaroja ja vesialueita muutoin käytettävä siten, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, jos hankkeen tai käytön tarkoitus voidaan saavuttaa

¹⁴⁴ Joutuessaan ilman kanssa kosketuksiin rikkiyhdisteet happamoittavat maata ja vettä (syntyy rikkihappoa), mikä puolestaan vaikuttaa metallien liukoisuuteen. Tällöin esimerkiksi alumiini ja rauta voivat liueta vesistöihin. Se puolestaan voisi aiheuttaa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua pilaantumista. Vastaavasti kuivatusvedet voivat happamoittaa vastaanottavaa vesistöä.

ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna. Säännös koskee kaiken tyyppisiä hankkeita ja vesialueen käyttöä. Periaate on otettava huomioon luvanvaraisissa ja lupakynnyksen alapuolelle jäävissä hankkeissa, yleiskäyttöoikeuksiin perustuviissa toimenpiteissä sekä vesialueiden ja vesivarojen muussa hoidossa ja käytössä.¹⁴⁵

Yleinen etu voi liittyä esimerkiksi pohjaveden laatuun tai määrään. Esimerkiksi metsätalousmaalla toteuttavat vesitaloushankkeet, eli hankkeet, joilla voi olla vaikutusta pohjaveteen, tulee valita ja toteuttaa sillä tavoin, ettei siitä aiheudu pohjavesiin liittyvän yleisen edun loukkausta. Näin siitä huolimatta, että metsätalousmaalla toteutettava toimenpide ei vaatisi vesilain mukaista vesilupaa.

Toiseksi kaikkia vesitaloushankkeita koskee vesilain 1 luvun 11 §, jossa säädetään eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. Säännöksen mukaan luonnontilaisen, enintään 10 hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty. Maa-alueella tehtävissä vesitaloushankkeissa eli toimenpiteissä, jotka voivat vaikuttaa vesiympäristöön, tulee näiden vesiluontotyyppien säilyminen ottaa huomioon.

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan ympäristön pilaantumisen torjuntaan pilaantumisen kohteesta riippumatta ja vesilakia vesitalousasioihin. Lähtökohtaisesti myös näiden lakien lupajärjestelmät ovat erillisiä.

Vesistön pilaantumiseen vaaraa aiheuttavaan vesitalousasiaan, joka ei edellytä vesilain mukaista lupaa, sovelletaan vesilain 1 luvun 2 §:n mukaisesti ympäristönsuojelulakia. Vesilain soveltamisalan piiriin kuuluu monenlaista toimintaa, jotka kaikki eivät edellytä vesilain mukaista lupaa. Tällaisessa tilanteessa pilaantumisen vaaraa aiheuttavat asiat kuuluvat ympäristönsuojelulain puolelle.

Ojitus on tästä eräänlainen poikkeus. Vesilain 5 luvun 3 §:n mukaan ojituksella on oltava vesilain mukainen lupa, jos ojitus voi aiheuttaa ympäristönsuojelulain 5.1 § 2 kohdassa tarkoitettua pilaantumista vesialueella. Ojitusta koskeva vesilain 5 luvun 3 pykälä on laadittu siten, että se näissä tapauksissa ikään kuin "kaappaa" asian vesilain puolelle ja samalla aikaansaa toiminnan luvanvaraisuuden. Vesilain mukainen luvanvaraisuus perustuu tässä tapauksessa pilaantumiseen.

Jos hankkeeseen vaaditaan vesilain nojalla vesilain mukainen lupa ja hankkeesta aiheutuu ympäristönsuojelulain 5 §:ssä tarkoitettua pilaantumista tai sen vaaraa vesialueella, mutta hanke ei edellytä ympäristölupaa, on vesilain 3 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa sovellettava, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään lupamääräysten antamisesta. Tällöin vesilain mukaisessa vesiluvassa annetaan määräykset ympäristön pilaantumisen

¹⁴⁵ Leinonen 2015, s. 501.

torjunnasta. Tässä tilanteessa vesilain mukainen luvanvaraisuus määräytyy vesilain säännösten perusteella, eikä perustu pilaantumiseen. Näissä tapauksissa ei ole määriteltävissä yhtä päästökohtaa.¹⁴⁶

Oman ryhmänsä ovat ns. sekahankkeet eli joissa edellytetään sekä vesilain mukaista lupaa että ympäristölupaa. Näissä tapauksissa on määriteltävissä selkeä päästö. Säännöksen klassinen soveltamisesimerkki on kalanviljelykassin lupa-asia. Ympäristönsuojelulain 47 §:n mukaan vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskeva ympäristölupahakemus sekä samaa toimintaa koskeva vesilain mukainen hakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä. Vesilain 11 luvun 12 §:ssä on vastaavat säännökset.¹⁴⁷

Vesilain 3 luvun 2 §:ssä säädetään vesitaloushankkeiden yleisestä luvanvaraisuudesta.¹⁴⁸ Näitä vesilain 3 luvun säännöksiä sovelletaan kaikkiin vesitaloushankkeisiin, ellei toisin säädetä. Leinonen muistuttaa, että vesitaloushankkeen luvanvaraisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, toteutetaanko hanke vesi- vai maa-alueella.¹⁴⁹ Säännöksen mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos: 1) aiheuttaa tulvaa tai yleistä veden vähyyttä, 2) aiheuttaa luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista, 3) melkoisesti vähentää luonnon kauneutta, ympäristön viihtyisyyttä tai kulttuuriarvoja taikka vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön, 4) aiheuttaa varaa terveydelle, 5) olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa haittaa tai vahinkoa veden otolle tai käytölle talousvetenä, 6) aiheuttaa haittaa tai vahinkoa kalastukselle tai kalakannoille, 7) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vesiliikenteelle, 8) vaarantaa puron uoman luonnontilan säilymisen taikka 9) muulla edellä mainittuun verrattavalla tavalla loukkaa yleistä etua.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Ks. esim. *Salila* 2015, s. 11. Esimerkinä hän mainitsee happamien maiden ojituksen.

¹⁴⁷ *Salila* 2015, s. 11 ja *Seppälä* 2015, s. 262.

¹⁴⁸ Vesilain 3 luvun 2 §:ssä säädetään luvanvaraisuudesta vaikutusten perusteella. Sen lisäksi vesilain 3 luvun 3 §:ssä säädetään aina luvanvaraisista hankkeista, eli hankkeista, jotka aina edellyttävät vesilain mukaista lupaa niiden vaikutuksista riippumatta. Viimeksi mainittu säännös ei ole relevantti tässä tarkasteltavien luonnontuotteiden tuottamisen kannalta. Vesilainmukaisten hankkeiden luvanvaraisuudesta ks. *Leinonen* 2015, s. 503 - 511.

¹⁴⁹ *Leinonen* 2015, s. 508 - 509.

¹⁵⁰ Näiden lisäksi vesilain 3 luvun 2 §:n 2-4 momenteissa säädetään eräistä muista vaikutusten perusteella luvanvaraisista hankkeista (ks. *Leinonen* 2015, s. 510 - 511). Näistä metsätalouden kannalta voi olla merkityksellinen esimerkiksi 3 luvun 3 § 1 momentti, jonka mukaan lupa tarvitaan sellaisen noron tai ojan tai sen vedenjuoksun muuttamiseen, josta aiheutuu vahinkoa toisen maalle eikä asianomainen ole antanut tähän suostumustaan eikä kyse ole 5 luvun ojituksesta. Jos esimerkiksi oja tukittaisiin ennallistamisen tarkoituksessa ja tästä seuraisi toisen maan vettyminen ja metsän kasvun heikkeneminen eikä toinen ole antanut

Säännöksestä voidaan nostaa esiin esimerkiksi tilanne, jossa hanke muuttaa pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta. Kyse voisi olla esimerkiksi sellaisista toimenpiteistä, joilla on vaikutusta pohjaveden muodostumiseen (esimerkiksi haihtumisen lisääntyminen, veden liikkuminen pintavaluntana sen sijaan, että se imeytyisi maavedeksi/pohjavedeksi) ja tätä kautta vaikuttaa antoisuuteen tai pohjavedenpinnan tasoon. Toiseksi jos toimenpide muuttaa *rantaa* tai vesiympäristöä ja tällä muutoksella on laissa tarkoitettu seuraus, hanke vaatii vesilain mukaisen luvan. Ranta on uutuus uudessa vesilaissa. Jää nähtäväksi, millä tavoin hallinto- ja oikeuskäytännössä sitä aletaan soveltaa. Kun säännöksessä mainitaan ranta, niin maalla rantavyöhykkeellä tehtäviä toimenpiteitä joudutaan arvioimaan vesilaissa tarkoitettujen vaikutusten kautta. Kyse voi olla esimerkiksi eroosiotyyppisistä tilanteista. Voidaan ajatella tilanne, jossa harjun yhteydessä esiintyy lössimäistä hietaa ja liian voimakkaan maanpinnankäsittelyn ja sateiden seurauksena hietä valahtaa puroon mataloittaen sitä ja tuottaen haittaa kalakannoille.¹⁵¹

Jos tarkastellaan yhtä metsätalouden kannalta keskeistä vesitaloushanketta eli ojitusta, sen osalta vesilain 5 luvun 3 §:ssä säädetään ojituksen luvanvaraisuudesta. Sen mukaan ojitus edellyttää vesilupaa, jos ojitus voi aiheuttaa vesilain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja seurauksia eli vesilain yleisessä luvanvaraisuussäännöksessä kuvattuja seurauksia.¹⁵² Leinojen mukaan tässä tarkoitettuja seurauksia voivat olla esimerkiksi ojituksen aiheuttama vesistön samentuminen ja kiintoaineen kasautuminen sekä ojituksen aiheuttama pohjaveden purkautuminen.¹⁵³

Toiseksi ojitus edellyttää vesilain 5 luvun 3 §:n mukaan vesilain mukaista vesilupaa, jos ojitus voi aiheuttaa ympäristönsuojelulain 5.1 § 2 kohdassa tarkoitettua pilaantumista vesialueella. Tässä on kyseessä siis tilanne, jossa pilaantumisen vaara synnyttää vesilain mukaisen luvanvaraisuuden. Lisäksi pilaantumisen vaarasta huolimatta edellytetään vain vesilain mukaista lupaa. Tämä johtuu ympäristönsuojelulain 27.2 § 1 kohdasta, jonka mukaan ympäristölupa on oltava toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta. Koska pilaantumisen vaaran vuoksi ojitusten osalta kyse on vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta, ympäristölupaa ei

suostumustaan ojan tukkimiselle, vaadittaisiin vesilain mukainen lupa kyseisen säännöksen nojalla.

¹⁵¹ Vanhassa jo nyt kumotussa suojametsälaissa (196/1922) oli säännös (6.1 §), jonka mukaan sellaisten kalavesien rannoilla, jotka eivät yksinomaan kuulu rannan omistajalle älköön metsää, jos se edistää kalan viihtymistä, siten hakattako, että se tulee sanottuun tarkoitukseen hyödyttömäksi.

¹⁵² Poikkeuksena on tilanne, jos kyseessä olisi yksinomaan puron yläpuolisella alueella suoritettavan ojituksen aiheuttamasta puron virtaaman muuttumisesta.

¹⁵³ *Leinonen* 2015, s. 559.

tarvita.¹⁵⁴ Leinosen mukaan luvan tarve koskee lähinnä laajoja ojitushankkeita. Pilaantuminen voi ilmetä kuivatusvesien johtamisesta aiheutuvana vastaanottavan vesistön ravinnekuormituksen lisääntymisenä tai happamalla sulfaattimailla vesistön happamoitumisena. Sen sijaan sementumista tai kiintoaineen kulkeutumista tavanomaisen ojituksen kuivatusvesien mukana ei tule katsoa pilaantumiseksi.¹⁵⁵

Näiden vesilain mukaista lupaa määrittävien säännösten merkitys nyt tarkasteltavien luonnontuotteiden kannalta on siinä, että ne määrittävät lupakynnyksen, jonka alapuolella käytännössä yleensä pyritään toimimaan. Kuusen kerkkien, pihkan tai pakurin keräämisen osalta en oikein osaa ajatella tilannetta, että lupakynnys ylittyisi. Samoin jos mahlaa ainoastaan kerätään puista ilman muita toimenpiteitä kuten kastelua tai lannoitusta, lupakynnyksen ylittymistä tuskin voi ajatella tapahtuvan.

Kuntan nostamisen vaikutuksia pohjaveden antoisuuteen tai sen muuhun käyttökelpoisuuteen en pysty tässä tarkemmin arvioimaan. Koska olosuhteet vaihtelevat paljon sekä esimerkiksi ottamisen osuus (paljastetun kivennäismaan osuus), ottamisen pinta-alat ja mahdollinen keskittyminen samoille alueille lähelle taajamia, ei yksiselitteistä vastausta voi antaa. Koska kunta vaikuttaa maan vedenpidätyskykyyn, pintavaluntaan ja haihtumiseen, kuntan nostamisen vaikutuksia pohjaveteen ei voi sulkea kokonaan poiskaan.

Vesilakiin sisältyy joitakin säännöksiä, joiden nojalla tulee tehdä ilmoitus. Esimerkiksi vesilain 5 luvun 6 §:n mukaan hankkeesta vastaavan on tehtävä muusta kuin vähäisestä ojituksesta ilmoitus valvontaviranomaiselle vähintään 60 vuorokautta ennen ojitukseen ryhtymistä. Samoin vesilain 2 luvun 15 §:n nojalla hankkeesta vastaavan on ilmoitettava eräistä ruoppauksista, maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta sekä pinta- ja pohjaveden ottamisesta vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista valtion valvontaviranomaiselle. Nämä säännökset eivät tule sovellettaviksi nyt tarkasteltavien luonnontuotteiden korjuuseen. Jos metsätaloutta tarkastellaan laajemmin kokonaisuutena, esimerkiksi ojitus voi liittyä useamman luonnontuotteen tuotantoon.

Muuta vesilain sääntelyä, kuten lupaedellytyksiä tai lupamääräyksiä, ei tässä yhteydessä ole mahdollista tarkastella.

2.6 MUINAISMUISTOLAKI

Muinaismuistolain (295/1963) 1.2 §:ssä säädetään ns. kajoamiskiellosta. Säännöksen mukaan ilman tämän lain nojalla annettua lupaa kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu

¹⁵⁴ Näin myös *Salila* 2015, s. 80.

¹⁵⁵ *Leinonen* 2015, s. 559.

siihen kajoaminen on kielletty. Tämä kajoamiskielto on voimassa suoraan lain nojalla, eikä sen syntyminen edellytä viranomaisen ennalta tekemää päätöstä. Lain 2 §:ssä määritellään nämä kiinteät muinaisjäännökset ja niitä ovat muun ohella erilaiset maa- ja kiviröykkiöt, haudat, asumusten jäännökset sekä asuin- ja työpaikat, erilaiset linnoitukset ja vallit, huomattavat kulkutiet sekä kiinteät luonnonesineet, joihin liittyy vanhoja tapoja, tarinoita tai huomattavia historiallisia muistoja. Kiinteään muinaisjäännökseen kuuluu paitsi itse kiinteän muinaisjäännöksen kattama alue, myös sellainen suoja-alue, joka on välttämätön jäännöksen säilymiseksi.

Tämän lisäksi muinaisjäännöksen rajoista voidaan lain 5 §:n perusteella myös sopia maanomistajan ja Museoviraston kesken, ELY-keskus voi päättää niistä tai muinaisjäännöksen rajat on voitu määritellä kiinteistötoimituksessa tai lunastuksen yhteydessä. Lain 8 §:n mukaan ELY-keskuksen tulee tarvittaessa antaa kiinteän muinaisjäännöksen arvoa turvaavia määräyksiä ja ne voidaan ulottaa koskemaan myös suoja-alueen ulkopuolella olevaa aluetta, jollei omistajalle aiheudu huomattavaa haittaa.

Muinaismuistolailalla on merkitystä käytännön metsätalouden kannalta. Se rajoittaa maanmuokkausta ja myös kuntan nostamista kiinteiden muinaisjäännösten alueelta suoraan lain nojalla. Jos maanpinnankäsittelyn yhteydessä törmätään kiinteään muinaisjäännökseen, työ tulee tältä osin keskeyttää. Muinaismuistolaki ei estä kohteen päällä olevan puuston poistamista, mutta korjuussa kohdetta ei saa vahingoittaa, eli esimerkiksi koneella ei saa ajaa sen ylitse, sille ei saa kasata hakkuutähteitä, kasata puutavaraa, nostaa kantoja eikä kulottaa. Käytännössä niille ei myöskään istutettane uutta puustoa.

Koska kiinteä muinaisjäännös voi vahingoittua kantojen korjuussa, vastaavaa lähestymistapaa tulee soveltaa myös pakurin kasvatukseen, mahlan valutukseen ja pihkan valutukseen. Eli näiden toimenpiteiden jälkeen puusto voi kuollessaan kaatua ja vahingoittaa kohdetta. Näin ollen jos näitä toimenpiteitä suoritetaan kohteella, vahingoittunut puusto tulee hakata pois ennen kuin se esimerkiksi kaatuu juurineen. Toiseksi toimenpiteissä tulee huomioida, ettei esimerkiksi tallautuminen tai keruuputkistojen asennus vahingoita muinaisjäännöstä. Itse en suosittelisi näitä keruutoimenpiteitä mahdollisella kiinteällä muinaisjäännöksellä tai sen läheisyydessä. Koska esimerkiksi vanhat puut, yleensä kai männyt, voivat olla lain 2 § 9 k:n perusteella kiinteitä muinaisjäännöksiä, niitä ei voida käyttää esimerkiksi pihkanvalutukseen.

Nykyisen ohjeistuksen mukaan Toisen maailmansodan aikaiset taistelupaikat ja kaivannot voivat olla kiinteitä muinaisjäännöksiä, vaikka niillä ei ole vielä 100 vuoden ikää.

Jos toimenpiteiden yhteydessä maastosta epäillään löydetyn ihmisen luita, tulee tieto tästä toimittaa poliisille. Mahdollinen hautapaikka on myös rikoslain hautarauhaa koskevien säännösten suojaama.

3 JOKAMIEHENOIKEUDET

3.1 YLEISIÄ PIIRTEITÄ

Jokamiehenoikeudet perustuvat muuhun kuin alueen omistukseen tai hallintaan taikka alueeseen perustettuihin erityisiin oikeuksiin. Jokamiehenoikeuksissa on kysymys käyttövallasta toiselle kuuluvaan kiinteään omaisuuteen. Termillä yleiskäyttöoikeus tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin jokamiehenoikeus. Jokamiehenoikeudet ovat vain osittain nimenomaisesti kirjoitetussa oikeudessa säänneltyjä, merkittävän osan jäädessä kirjoittamattoman oikeuden varaan.¹⁵⁶

Jokamiehenoikeuksiin liittyviä säännöksiä on muun ohella rikoslaissa, vesilaissa, kalastuslaissa ja luonnonsuojelulaissa. Jokamiehenoikeuksien sisältöä ja ulottuvuutta on määritelty esimerkiksi vastakohtaispäätelmällä (*e contrario*) siitä, mitä rikoslaissa ei ole säädetty rangaistavaksi. Toisaalta lainsäädännössä osa jokamiehenoikeuksista on voitu säännellä nimenomaisesti, kuten oikeus kulkea vesistöissä tai poimia tiettyjä luonnontuotteita (RL 28 luku 14 §, jokamiehen oikeudet). Tulkinta-apua on mahdollista saada lakien esitöistä, kuten Ympäristöministeriön julkaisussa on tehty siteeraamalla RL 28 luvun 14 §:ää koskevaa hallituksen esitystä (HE 66/1988, esityksessä pykälän numero oli 13 §), joissa on kuvattu muun ohella aikaisemman haaskaus- nimisen tunnusmerkistön ja säädettävän 28 luvun 14 §:n tarkoitusta.¹⁵⁷ Lakien esitöihin saattaa myös sisältyä kuvauksia siitä, mitä niiden kirjoittamishetkenä on pidetty jokamiehenoikeuksiin kuuluvana. Oikeuskirjallisuus on lisäksi tärkeä lähde jokamiehenoikeuksien sisältöä selvitettäessä. Kirjoitetun oikeuden säännöksistä huolimatta merkittävä osa jää kuitenkin kirjoittamattoman oikeuden varaan.

Jokamiehenoikeuksille on tyypillistä, että ne eivät edellytä maanomistajan suostumusta. Tähän liittyy myös se, että jos henkilöllä on jokamiehenoikeuden nojalla oikeus tehdä jotakin, maanomistaja ei saa kieltää tai evätä tämän oikeuden käyttämistä esimerkiksi kyltein. Luonnonsuojelulain (1096/1996) 36 §:n mukaan maa- tai vesialueelle ei saa pystyttää sellaista kulkemisen, maihinnousun tai muun jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta. Jokamiehenoikeuden käyttäjällä ei myöskään ole velvollisuutta kertoa henkilöllisyyttään tai toimintansa syytä ulkopuoliselle henkilölle. Viranomaisten tai muiden julkista valtaa käyttävien toimivallasta säädetään erikseen.

Toiseksi jokamiehenoikeuksille on tyypillistä, että ne ovat pääsääntöisesti maksuttomia. Jokamiehen ei tarvitse maksaa maanomistajalle oikeuden

¹⁵⁶ *Vihervuori* 2010, s. 353. Kun jokamiehenoikeus ymmärretään käyttöoikeudeksi toiselle kuuluvaan alueeseen, tämän vastinparina on omistajan sietämisvelvollisuus.

¹⁵⁷ Jokamiehenoikeudet ja toimiminen toisen alueella 2012, s. 83 - 84.

käyttämisestä. Eräissä tapauksissa oikeuden käyttäminen voi edellyttää maksun suorittamista valtiolle (esim. kalastuslain (379/2015) 7.2 §:n perusteella 18 - 65-vuotiaan tulee maksaa kalastuksenhoitomaksu valtiolle viehekalastusta varten).¹⁵⁸

Kolmanneksi jokamiehenoikeudet kuuluvat jokaiselle henkilölle esimerkiksi kansalaisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Jokamiehenoikeudet kuuluvat myös nimityksestään huolimatta kaikille henkilöille sukupuolesta riippumatta. Jokamiehenoikeus termi on myös hieman harhaanjohtava siinä, että oikeudet kuuluvat paitsi luonnollisille henkilöille, myös esimerkiksi oikeushenkilöille ja sitä löyhemmille yhteenliittymille. Esimerkiksi vesilain (587/2011) 3.1 §:ssä tarkoitettua kulkemista aluksella tai uittoa voivat harjoittaa myös oikeushenkilöt.¹⁵⁹

Jokamiehenoikeudet ovat myös riippumattomia toiminnan tarkoituksesta. Esimerkiksi luonnonvaraisten marjojen ja sienten poiminta on sallittua jokamiehenoikeutena riippumatta siitä, kerätäänkö niitä omaan käyttöön vai ansaintamielessä. Samoin esimerkiksi vesilain puolella puutavaran uitto ja osa alusliikenteestä ovat selkeästi taloudellista toimintaa.

Viidenneksi tärkeä jokamiehenoikeuksiin liittyvä ominaisuus on, että toiminta on olennaisilta osiltaan haitatonta omistajalle.¹⁶⁰ Jokamiehenoikeuksiin kuuluu vain sellainen toiminta, joka aiheuttaa vain vähäistä haittaa omistajalle. Esimerkiksi RL 28:11 hallinnan loukkauksena voidaan tuomita vain sellainen teko, josta on aiheutunut vähäistä suurempaa haittaa.

Jokamiehenoikeudet voivat riippua myös ajasta ja paikaista. Esimerkiksi viljapellolla ei voida kulkea jokamiehenoikeuden nojalla kylvön ja puimisen välisenä aikana. Sen sijaan puinnin jälkeen kulkemisesta ei aiheudu omistajalle haittaa, joten kulkemiseen on oikeus. Aidatulla laitumella ei ole oikeus kulkea silloin kun sillä on elämiä, poikkeuksena hyvin laajat yhtenäiset laitumet. Jos eläimet eivät ole talvella laitumella jaloittelemassa, kulkeminen on mahdollista. Se, että laidun on talvisinkin aidattu, ei ole ratkaiseva tekijä jokamiehenoikeuksien kannalta, vaan onko alue kyseisellä hetkellä erityiskäytössä ja aiheutuisiko toiminnasta maanomistajalle haittaa.

Jokamiehenoikeudet väistyvät kokonaan tai osittain erityiseen käyttötarkoitukseen otetuilla alueilla. Edellä viitatu pelot ja laitumet ovat erityiskäytössä tietynä aikana. Samoin esimerkiksi asunnon pihapiiri on kotirauhan suojaama. Muita alueita voivat olla esimerkiksi turvallisuusperusteella maa-ainesten ottamisalueet tai hakkuutyön välitön lähiympäristö.

¹⁵⁸ Muut yleiskalastusoikeudet eli onkiminen, pilkkiminen ja silakan kalastus yhdellä pystysuunnassa liikuteltavalla koukulla eivät edellytä kyseisen maksun maksamista.

¹⁵⁹ Tähän asiaan on kiinnittänyt huomiota *Vihervuori* 2010, s. 353.

¹⁶⁰ *Vihervuori* 2010, s. 354. Haitattomuus voidaan ymmärtää siten, ettei aiheuteta haittaa, häiriötä tai vahinkoa.

Jokamiehenoikeuksien sisältöä analysoitaessa on tärkeää kiinnittää huomiota kahteen tekijään: toimintaympäristöön sekä itse toimintaan toisen alueella.¹⁶¹ Tällä tavoin on mahdollista eritellä oikeuksien sisältöä tarkemmin. Toisaalta kun jokamiehenoikeudet perustuvat hyvin pitkälti muuhun kuin kirjoitettuun oikeuteen, toiminta ja olosuhteet voivat vaihdella, niin aina ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta jokamiehenoikeuksien sisällöstä. Erityisesti tämä koskee sellaisia uusia toiminnan tapoja ja toimintaympäristöjä, joista ei ole vielä muodostunut vakiintuneita tapoja.

Jokamiehenoikeuksien vahvaa asemaa lainsäädännössä kuvastaa se, että kansallispuistoissa ja ns. muilla luonnonsuojelualueilla luonnonsuojelulain 18.2 §:n mukaan liikkumista tai maihinnousua voidaan rajoittaa tai ne voidaan kieltää vain, jos alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyttäminen sellaista vaatii. Rajoitukselle on oltava siten asialliset syyt. Vastaavalla tavalla yksityisen luonnonsuojelualan osalta ELY-keskuksen päätökseen voidaan lain 24.2 §:n nojalla ottaa tällainen kieltäminen tai rajoitus vain edellyttäen, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyttäminen sitä vaatii.

3.2 OIKEUKSIEN SISÄLLÖSTÄ

Rikoslain 28 luvun 11 §:n (hallinnan loukkaus) mukaan joka luvattomasti 1) ottaa haltuunsa, siirtää tai piilottaa toisen hallinnassa olevaa irtainta omaisuutta, 2) käyttää toisen pihamaata kulkutienään taikka toisen hallinnassa olevaa maata rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla tai 3) ottaa haltuunsa toisen hallinnassa olevaa maata taikka rakennuksen tai sen osan, on tuomittava... ..hallinnan loukkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Hallinnan loukkauksena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta.

Edelleen rikoslain 28 luvun 14 §:n (jokamiehen oikeuksista) mukaan tämän luvun (TL: 28 luku varkaudesta, kavalluksesta ja luvattomasta käytöstä) säännökset eivät koske maassa olevien kuivien risujen, maahan pudonneiden käpyjen tai pähkinöiden taikka luonnonvaraisten marjojen, sienten, kukkien tai, jäkälää ja sammalta lukuun ottamatta, muiden sellaisten luonnontuotteiden keräämistä toisen maalta.

Ympäristöministeriön jokamiehen oikeuksia käsittelevän julkaisun mukaan *marjoja ja sieniiä* voidaan *viljellä* myös *metsämaalla*. Tällöin niiden elinolosuhteita ja satoisuutta parannetaan käyttämällä erityisiä tuotantopanoksia kuten maanmuokkausta, kitkemistä, lannoitusta tai kasvuston hoitoa. Edelleen julkaisun mukaan erityiseen käyttöön otetun metsämaalla sijaitsevan viljelmän tulee erottua selvästi luonnonvaraisista oloista, jotta jokamiehenoikeudella harjoitettava marjastus ja sienestys syrjäytyvät. Esimerkiksi pelkkä metsän lannoitus ei tee tavallisesta

¹⁶¹ Näin on tehty esimerkiksi ympäristöministeriön julkaisussa *Jokamiehenoikeudet ja toimiminen toisen alueella* (2012).

metsämaasta sellaista viljelmää, joka syrjäyttäisi jokamiehen oikeuden. Sieni- ja marjaviljelmän voi aidata erityisen käytön osoittamiseksi.¹⁶²

Ympäristöministeriön julkaisussa mainitaan myös *kääpien kerääminen*. Julkaisun mukaan kääpien keräämisestä ei ole erikseen säädetty. Käävät ovat luonnonvaraisia sieniä ja sienien kerääminen kuuluu jokamiehen oikeuksiin. Kääpien kasvutapa vaihtelee, ja puussa kasvavan käävän saa irrottaa puuta tai kantoa vahingoittamatta. Esimerkiksi pakurikääpä on kasvutavaltaan sellainen, että sen irrottaminen puuta vahingoittamatta ei ole mahdollista. Monivuotiset käävät kasvavat keruun jälkeen takaisin. Luonnonsuojelulla rauhoitettuja kääpiä ei saa kerätä.¹⁶³

Luonnonvaraisten marjojen ja sienien kerääminen on selkeästi jokamiehen oikeuksiin kuuluvaa rikoslain säännöksen perusteella. Käävät ovat sieniä, ja näin ollen niiden kerääminen (itiöemien kerääminen) kuuluu jokamiehen oikeuksiin. Myös pakurikääpä on sieni, mutta tarkkaan ottaen kerättävä pakuri ei ole itiöemä, vaikka onkin sienien aikaansaama. Koska kuitenkin pakurin irrottaminen kasvavasta puusta aiheuttaisi sille vaurioita eli omistajalle haittaa, pakurin kerääminen ei kuulu jokamiehen oikeuksiin.

Jos keräyksen kohteena olisi sellainen kääpä, jonka irrottamisesta kasvavasta, elävästä puusta ei seuraisi vahinkoa, näitä kääpiä saisi kerätä. Vastaavasti irrotettaessa kannosta kääpiä on vaikea ajatella siitä aiheutuvan maanomistajalle haittaa.

Kääpiin liittyy myös kysymys niiden *luonnonvaraisuudesta*. Jos käävän luontaisella esiintymisalueella kääpää ympätään esimerkiksi eläviin, kasvaviin puihin kasvamaan, onko kyseessä säännöksessä tarkoitettu luonnonvarainen sieni? Esimerkiksi *Vihervuori* katsoo, että viljellyt marjapensaat eivät kuulu jokamiehen oikeuksien piiriin, vaikka pihapiiri tai puutarha olisi autioitunut.¹⁶⁴ Esimerkiksi viinimarjapensaat ovat useimmiten jalostettuja lajikkeita, joten tässä mielessä ne eivät ole luonnonvaraista kantaa ja siten mahdollisesti rikoslaissa tarkoitettulla tavalla luonnonvaraisia. Toisaalta käytetty termi viljely voisi viitata siihen, että se olisi ratkaiseva tekijä luonnonvaraisuuden määrittelyssä. Kysymys siitä, tarkoitetaanko luonnonvaraisuudella tässä yhteydessä lajin esiintymistä luontaisella levinneisyysalueellaan vai lajin yksilön luontaista esiintymistä (luontaista leviämistä) mainitulla paikalla, jää tässä auki.¹⁶⁵ Kysymyksellä

¹⁶² *Jokamiehen oikeudet* 2012, s. 85.

¹⁶³ *Jokamiehen oikeudet* 2012, s. 87.

¹⁶⁴ *Vihervuori* 2010, s. 356.

¹⁶⁵ Jos luonnonvaraisuus määriteltäisiin suppeammin tarkoittamaan vain luontaisesti levinneitä kasvin tai sienien yksilöitä (erotuksena istutetuista tai kylvetyistä yksilöistä), jokamiehen oikeuksien väistyminen edellyttäisi, että tällaiset yksilöt tai niistä sisältävät alueet eroavat tai ne osoitetaan eroavaksi selkeästi ympäristöstään. Käytännön elämän kannalta pitkäaikaiseen käytäntöön ja kokemukseen sekä sen siirtymiseen sukupolvelta toiselle perustuen oletus on, että esimerkiksi metsässä esiintyvät sienet ovat jokamiehen oikeudella poimittavissa.

luonnonvaraisuudesta on myös kytkentä esimerkiksi maatalous- ja elintarvikelainsäädäntöön: Euroopan unionin luonnonmukaista tuotantoa koskevassa sääntelyssä on omat säännöksensä luonnonvaraisten keruutuotteiden tuotannolle ja keräämiselle sekä toisaalta viljelylle.

Jos kääpiä kasvatetaan elävissä puissa, kannoissa tai maassa olevissa rungoissa tietyssä metsikössä (tietyllä alueella), niin tekeekö tämä kyseisestä alueesta *erityiseen käyttöön otetun*? Koska tällaisella alueella kulkemisesta ei ole kääpien kasvulle ja tätä kautta maanomistajalle haittaa, niin on perusteltua katsoa, että kyse ei ole erityiseen käyttöön otetusta alueesta. Samoin esimerkiksi marjanpoiminnasta tällaisella alueella ei ole omistajalle haittaa. Sen sijaan jos alueelle tuodaan muualta kääpien kasvualustaa ja kääpiä ympäntään ("kylvetään") kasvamaan, oltaisiin lähempänä erityiseen käyttöön ottamista. Kyseessä olisi viljelty sieni, se kasvaisi tiheämmin kuin luontaista leviämistä vastaavalla luontaisella kasvutiheydellä, ja sienien kasvualustaa olisi runsaammin kuin kyseisellä alueella tavanomaisesti esiintyisi. Tällaisen alueen aitaaminen tai nauhoittaminen sekä asiallisten informaatiotaulujen asettaminen voisi kertoa jokamiehelle, että kyseiset käävät tuolla alueella ovat osittain puoli-viljeltyjä. Tapauksesta riippuen tällainen aitaaminen ei kuitenkaan poistaisi jokamiehenoikeuksia kokonaan (kuten ei laitumen tai hevoshaan aitaaminenkaan).

Edellä olevasta voidaan päätellä, että rikoslain termillä luonnonvarainen ja jokamiehenoikeuksien yleisten oppien termillä erityiseen käyttöön otettu on asiallinen yhteys.

Ympäristöministeriön julkaisun perusteella erityiset tuotantopanokset tekevät alueesta erityiseen käyttöön otetun. Toisaalta julkaisun mukaan pelkkä lannoitus ei tee metsämaasta sellaista viljelmää, että jokamiehenoikeudet syrjäytyisivät.¹⁶⁶ Metsätaloudellisessa tarkoituksessa tehty metsän kasvatuslannoitus (tarkoitus lisätä puuston vuotuista kasvua) tai terveyslannoitus (tarkoitus korjata ravinteiden tasapainoeroa ja tätä kautta lisätä puuston terveyttä ja kasvua) eivät tee metsästä viljelmää, vaikka myös esimerkiksi kenttäkerroksen kasvillisuus hyötyisi lannoituksesta. Samoin metsänuudistamisen yhteydessä tehty maanpinnan käsittely vaikkapa äestämällä tai laikuttamalla ei tee kohteesta viljelmää, vaikka korvasieni voi hyötyä maanpinnan rikkoontumisesta. Hakkuut vaikuttavat latvuspeittävyyyteen ja edelleen maan pinnalle tuleva säteily (valon ja lämmön) määrään, mikä voi hyödyttää joitakin lajeja. Pelkkä tavanomaisten hakkuiden suorittaminen ei kuitenkaan tee kohteesta erityiskäytössä olevaa. Käytettävien tuotantopanosten ja niiden käyttötarkoituksen tulee poiketa tavanomaisesta, jotta ne aikaansaisivat tässä tarkoitettua marja- tai sieniviljelmän (erityiskäyttöön otettu alue).

Ympäristöministeriön julkaisun mukaan sieni- tai marjaviljelmän tulee *erottua selvästi* luonnonvaraisista oloista, jotta jokamiehenoikeudella harjoitettava marjastus ja sienestys syrjäytyvät. Edelleen julkaisun mukaan sieni tai marjaviljelmän voi aidata erityisen käytön osoittamiseksi.¹⁶⁷ Aikaisemmin olen viittänyt jo siihen, ettei

¹⁶⁶ *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 85.

¹⁶⁷ *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 85.

pelkkä aitaaminen tee kohteesta erityiskäytössä olevaa ja sulje jokamiehenoikeuksia ulkopuolelle. Esimerkiksi satoisan puolukkapaikan aitaaminen ja omaan käyttöön varaaminen ei tee kohteesta erityiskäytössä olevaa. Erityiskäytössä olemisen tulee toisin sanoen perustua muuhun seikkaan kuin aitaamisen. Aitaaminen on ikään kuin väline, jolla informoidaan ulkopuolisia siitä, että kyseessä on erityiskäyttöön tarkoitettu alue. Aita ei kuitenkaan luo tätä erityiskäyttöä. Tästä ovat luonnollisesti poikkeuksena tilanteet, joissa aita tarvitaan kyseisessä erityiskäytössä, esimerkiksi pitämässä karja laitumella. Voi tietysti ajatella, että joissakin tapauksissa jonkinlaista aita voitaisiin tarvita metsässä olevan viljelmän suojaamiseksi esimerkiksi riistanisäkkäiltä. Tällaisessa tilanteessa aita osoittaisi erityiskäytössä olevan alueen rajat.

Aitaamiseen liittyy läheisesti kysymys erilaisista *tauluista*. Luonnonsuojelulain 36 § kieltää pystyttämästä maa- tai vesialueelle sellaista jokamiehenoikeuden käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta. Säännöksestä seuraa, että jonkin jokamiehenoikeuden kieltämisen sisältävän taulun pystyttäminen edellyttää, että erityinen käyttötarkoitus on sellainen, että se syrjäyttää jokamiehenoikeuden taulussa kuvatulla tavalla taulun tarkoittamalla alueella ja siinä mainittuna tai tarkoitettuna ajankohtana. Jos erityiskäyttö ei ole tällaista, taulua ei saa pystyttää.

Sen sijaan maanomistajalla on mahdollisuus sijoittaa luonnonsuojelulain 36 §:n estämättä informatiivinen taulu, jossa kerrotaan taulussa rajatun alueen olevan esimerkiksi sieniviljelmä, jonne on tuotu kasvualustaa muualta ja tietyn lajin sientä on ympätty ("kylvetty") alueella luontaisesti esiintyvään ja sinne tuotuun kasvualustaan. Tällöin kyseessä ei ole luonnonsuojelulain 36 §:ssä tarkoitettu kieltö.

Hallintokäytännön kannalta tarkasteltuna Lapin ELY-keskuksen ylitarkastaja Taina Kojola kertoi kahdesta heidän alueellaan esiintyneestä tapauksesta. Näissä oli kysymys jokamiehelle tai maanomistajalle kuuluvien keruuoikeuksien välisestä rajanvedosta. Näitä tapauksia ei käsitelty tuomioistuimissa.

Ensimmäisessä tapauksessa maanomistaja oli vinyt metsään useita mehiläis- ja pistiäispesiä, ja vetosi siihen, että kyseessä oli maa-alue, jonka tuotantoon hän oli sijoittanut, ja mustikat olivat sato, jonka eteen hän oli tehnyt työtä. Lopputulos oli, että jokamiehenoikeudet säilyivät alueella, koska kasvillisuus, luontotyyppi ja ympäristö olivat luonnontilaisia. Toisin sanoen metsä oli edelleen metsä, eikä ympäristöstään selvästi erottuva, rajattu alue, johon olisi kohdistettu selvästi havaittavia tuotantopanoksia, niin kuin pellon muokkaus ja ojat. Missään ei myöskään ollut kirjausta maankäyttömuodon muuttumisesta metsätalosalueesta pelloksi tms.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Taina Kojola, sähköpostiviesti 2.2.2017.

Toisessa tapauksessa kihokkien osalta päädyttiin siihen, että kihokkien kerääminen juurineen vaati maanomistajan luvan, koska juurineen otettu kihokki on pois maanomistajan ansaintamahdollisuuksista (vrt. puunkaato, jäkälänkeruu).¹⁶⁹

Lapin ELY-keskuksen alueella myös kerran nousnut esiin tapaus, jolla on kytkentä jokamiehenoikeuksia rajoittaviin kyltteihin. Tapaus ei edennyt tuomioistuimeen.

Metsän laidalta on jouduttu poistattamaan seuraamusuhalla lainvastainen kyltti, jossa luki perusteettomasti, että alueella olisi tehty myrkytyksiä.¹⁷⁰

Ympäristöministeriön julkaisun mukaan eläviä tai kuolleita puita ei saa kaataa tai vahingoittaa eikä niistä saa ottaa varpuja, oksia, juuria, tuohia, kuoria, lehtiä, niiniä, pihkaa tai muita puun osia ilman maanomistajan suostumusta. Myös maahan kaatuneen puun ottamiseen tarvitaan maanomistajan suostumus. Sen sijaan maahan pudonneita risuja, lehtiä, neulasia, tuohta ja kaarnaa voi kerätä jokamiehen oikeudella.¹⁷¹ Tässä tehty rajanveto perustuu paitsi rikoslain 28 luvun 14 §:n sanamuotoon, myös sitä koskevaan hallituksen esitykseen, jota on siteerattu ympäristöministeriön julkaisussa.¹⁷²

Kuusen kerkkien kerääminen tarkoittaa kasvavan, elävän kuusen oksien keräämistä, joten se ei kuulu jokamiehenoikeuksiin. Aikaisemmin voimassa ollut haaskausrikoksen tunnusmerkistö kielsi myös *pihkan* ottamisen kasvavasta puusta, joten puun rungon pinnalla esiintyvän jo valuneen pihkan ei voi katsoa kuuluvan rikoslain 28 luvun 14 §:ssä mainittuihin muihin sallittuihin luonnontuotteisiin, jota voisi kerätä jokamiehenoikeuden nojalla. Pihkan valuttaminen tekemällä uria puun runkoon tai aisaamalla runkoa osittain puolestaan merkitsisi kasvavan puun vahingoittamista ja tätä kautta haitan tuottamista maanomistajalle. *Mahlan valuttaminen* koivujen rungosta tekemällä niihin uria vahingoittaa koivuja. Koivu on herkkä runkovaurioille, ja vaurioiden kautta lahottajasienet pääsevät runkoon. Mahlan valuttaminen eläviä oksia katkaisemalla ei myöskään kuulu jokamiehenoikeuksiin, koska aikaisemmin voimassa ollut haaskauksen tunnusmerkistö kielsi ottamasta kasvavasta puusta varpuja ja oksia, eli katkomasta oksia tässä tarkoituksessa. Mahla voitaneen myös rinnastaa pihkaan yhtenä puusta saatavana ”nesteenä”. Voimassa olevan rikoslain 28 luvun 14 §:n muihin luonnontuotteisiin ei siten säännöksen esitöihin perustuen voida lukea mahlaa, eikä mahlan valuttaminen siten kuulu säännöksessä tarkoitettuihin jokamiehenoikeuksiin.

Ympäristöministeriön julkaisun mukaan luonnonvaraisia rauhoittamattomia kukkia, yrttejä ja muita vastaavia kasveja voi poimia jokamiehenoikeudella. Kasvien

¹⁶⁹ *Taina Kojola*, sähköpostiviesti 2.2.2017.

¹⁷⁰ *Taina Kojola*, sähköpostiviesti 2.2.2017.

¹⁷¹ *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 87.

¹⁷² *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 83 - 84.

kerääminen ja siirtäminen juurineen pienessä mittakaavassa esim. herbaarioon on sallittua edellyttäen, että toisen maahan ei jää pysyviä jälkiä siten, että niistä aiheutuu vähäistä suurempaa haittaa maanomistajalle. Sammalta ja jäkälää ei rikoslain perusteella voi kerätä ilman maanomistajan suostumusta.¹⁷³ Edelleen julkaisun mukaan maa-ainesten ottaminen ei lähtökohtaisesti ole jokamiehenoikeutta. Niiden ottoon tarvitaan maanomistajan suostumus. Tarkkaa määritelmää sille, missä määrin maa-aineksia saa ottaa jokamiehenoikeudella, ei ole syntynyt. Vallitsevan käytännön mukaan esimerkiksi yksittäisten kivien poimimista ei pidetä varkautena tai hallinnan loukkauksena. Maa-ainesten kuljettaminen kottikärryillä ei ole sallittua. Maata ei saa myöskään kaivaa niin, että se muuttuu ulkonaisesti toiseksi RL 28:11).¹⁷⁴

Koska rikoslain nojalla sammalen ja jäkälän ottaminen ei kuulu jokamiehenoikeuksiin, niitä sisältävän kunnan ottaminen on myös tällä perusteella kiellettyä. Kun rikoslain 28 luvun 14 §:ssä puhutaan marjojen, sienten, kukkien ja muiden sellaisten luonnontuotteiden keräämisestä, tämä viittaisi lähinnä kasvinosien keräämiseen, ei koko kasvuston nostamiseen. Vanha haaskausrikoksen tunnusmerkistö kielsi ruohon niittämisen sekä sammalen, jäkälän, turpeen, mullan, saven, hiekan, soran tai kiven ottamisen. Kun tunnusmerkistössä oli tarkoituksella jätetty pois marjat, sienet ja kukat, niiden ottaminen toisen maalta oli yleensä luvallista.¹⁷⁵ Kun rikoslain säännös viittasi nykyterminologiaa käyttäen maa-aineksiin, turpeeseen sekä sammaleeseen ja jäkälään, säännöksen tarkoituksena lienee ollut jättää kangasmailla kivennäismaakerros ja kunttakerros, lehdoissa multa sekä soilla ja turvemaidella turve jokamiehenoikeuden ulkopuolelle. Koska kunttakerroksella ei ole ollut taloudellista käyttötarkoitusta kuin vasta viime vuosia, sitä ei ole voitu säännöksessä ymmärrettävästi mainita. Aikaisempina vuosikymmeninä sen sijaan sammaleita ja jäkälää on voitu käyttää karjataloudessa kuivikkeena. Tämän vuoksi ne on ehkä haluttu jättää jokamiehenoikeuksien ulkopuolelle. Ruohon niittäminen viittaa luonnonheinän niittämiseen eläinten rehuksi, mikä sekin oli jätetty jokamiehenoikeuksien ulkopuolelle. Mainituilla perusteilla voidaan katsoa, ettei kunnan nostaminen kuulu jokamiehenoikeuksiin.

Kasvavasta metsässä kunnan nostaminen merkitsee muutoksia metsän kasvuolosuhteissa ja voi tätä kautta aiheuttaa vahinkoa maanomistajalle. Nostaminen voi myös vahingoittaa juuristoa ja aiheuttaa edelleen vahinkoa puustolle. Tämän vähäistä suuremman haitan aiheutumisen kautta kunnan nostaminen ei myöskään ole sallittua. Sen sijaan avohakkuualalla kunnan nostamisesta ei samalla tavalla ole välttämättä aina jokaisessa tapauksessa haittaa, pikemminkin kivennäismaan paljastaminen voi parantaa uudistamistulosta. Toisaalta rehevillä kasvupaikoilla kivennäismaan paljastuminen lisää lehtipuusekoituksen määrää taimikossa, mikä ei aina ole toivottua, koska se lisää taimikon perkauksen tarvetta. Tätä kautta kunnan nostaminen aiheuttaisi omistajalle

¹⁷³ *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 87.

¹⁷⁴ *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 90.

¹⁷⁵ *Jokamiehenoikeudet* 2012, s. 83.

haittaa. Joka tapauksessa on selvää, ettei kuntan nostaminen kuulu jokamiehenoikeuksien piiriin.

3.3 METSÄLAISSA TARKOITETTU ERITYINEN KÄYTTÖ JA JOKAMIEHENOIKEUKSIIN LIITTYVÄ ERITYISKÄYTTÖ

On syytä kiinnittää huomiota jokamiehenoikeuksien yhteydessä tarkoitetun erityisen käytön, esimerkiksi marja- ja sieniviljelmän, sekä toisaalta *metsälaissa tarkoitetun erityiskäytön* suhteeseen. Nimitysten samankaltaisuudesta huolimatta nämä termit on pidettävä erillään. Kuten metsälain analyysin yhteydessä on todettu, metsälaissa metsän monikäyttö tai muu kuin puuntuotannollinen käyttö, otetaan huomioon kolmiportaisesti. Ns. tavallisissa talousmetsissä muu kuin puuntuotannollinen käyttö, kuten riistanhoito metsästystä varten, voidaan ottaa huomioon tavallisten puunkorjuuta ja uuden puuston aikaansaamista koskevien säännösten puitteissa (metsälaki 5, 5a, 8 ja 8a §).

Kun muun kuin puuntuotannollisen käyttötarkoituksen merkitys tai panoarvo kasvaa, metsälain 5b §:n hakkuuta *erityiskohteissa* koskevat säännökset voivat tulla sovellettaviksi. Jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta *erityistä merkitystä*, hakkuu voidaan metsälain 5b.1 §:n nojalla tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Lain 5b.2 §:n nojalla tutkimus-, opetus- tai muussa *erityiskäytössä* oleva metsä voidaan käsitellä sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Alkuperäisen metsälakia koskeneen hallituksen esityksen mukaan tällaisia alueita olisivat muun muassa ulkoilulain (606/1973) mukaiset alueet. Ensiksi mainittu erityinen merkitys voisi puolestaan liittyä erikoisten kasvi- ja eläinlajien esiintymispaikkoihin, asutuksen läheisyyteen, harjuihin ja vesistöjen rantoihin, alueen ulkoilu- ja virkistyskäyttöön, marjastukseen, riistaan, jäkälän keräykseen sekä puuston suojavaikutukseen esim. tuulta tai melua vastaan.¹⁷⁶ Kun esimerkiksi alueen ulkoilu- ja virkistyskäyttö ja marjastus voi tehdä hakkuun kohteesta metsälain 5b.1 §:n mukaisen kohteen, tai ulkoilulain mukainen valtion retkeilyalue lain 5b.2 §:ssä tarkoitetun erityiskäytössä olevan metsän, niin tästä voidaan välittömästi päätellä, ettei metsän metsälain 5b §:n mukaisesta statuksesta seuraa oikeudellisesti suoraa se, että kyse olisi jokamiehenoikeuksien tulkinnessa tarkoitetusta erityiskäytössä olevasta metsästä, jossa jokamiehenoikeudet syrjäytyisivät. Metsälain 5b §:n tarkoituksena on määritellä sallitut metsän hakkuu- ja käsittelytavat metsälain järjestelmässä, ei määritellä jokamiehenoikeuksien rajoja.

¹⁷⁶ Hallituksen esitys metsälaiaksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta, *HE 63/1996 vp.*, s. 28. Esimerkiksi palleroporonjäkälä viihtyy valoisissa mäntymetsissä, ja metsälain säännöksen tavoitteena on ollut mahdollistaa metsän hakkaaminen tavanomaista talousmetsää harvemmaksi valoisuuden lisäämiseksi.

Metsälain 5b §:n soveltamisesta tarkasteltavaan metsään ei toisaalta seuraa, ettei kohde voisi olla jokamiehenoikeuksien tulkinnan yhteydessä tarkoitettu erityiskäytössä oleva metsä, esimerkiksi marja- tai sieniviljelmä. Metsälain 5b §:n säännösten soveltaminen osoittaa, että säännöksen soveltamisen perusteena olevalla erityisellä käyttötarkoituksella on kohonnut painoarvo verrattuna tavanomaiseen tilanteeseen. Lisäksi kun metsälain esitöissä hakkuun kohteen erityiseksi merkitykseksi mainitaan poikkeava talouskäyttö, kuten jäkälän keräys,¹⁷⁷ sääntelyn tarkoituksena on ollut kattaa ne tilanteet, joissa metsää käytetään maanomistajan tavoitteiden mukaisesti muiden metsätuotteiden kuin raakapuun tuottamiseen. Tämä käyttö voi tarkoittaa jokamiehenoikeuksien ulkopuolella olevia tuotteita, kuten jäkälää, mutta myös esitöissä mainittua marjastusta, eli jokamiehenoikeuksien piiriin kuluvia tuotteita.

¹⁷⁷ HE 63/1996 vp., s. 28.

4 YHTEENVETOA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

Olen tässä raportissa analysoinut varsin yleisellä tasolla keskeisen ympäristölainsäädännön merkitystä uusien luonnontuotteiden tuotannon, eli mahlan ja pihkan valutuksen, kuusen kerkkien keräämisen, pakurin kasvatuksen ja keräämisen sekä kuntan nostamisen näkökulmasta. Tehtävänä on ollut myös arvioida, rajoittavatko jotkin säännökset perusteettomasti näiden uusien luonnontuotteiden tuotantoa. Samoin tarkoituksena on ollut laatia sääntelyä koskevia kehittämisehdotuksia tehdyn analyysin pohjalta.

Metsälain osalta nousi esiin kysymys uusien tuotantotapojen sijoittumismahdollisuudesta metsälain kolmiportaisessa systematiikassa ns. tavalliset talousmetsät, hakkuun kohteen erityinen merkitys ja erityiskäytössä olevat metsät sekä maankäyttömuodon muuttaminen. Osa tarkastelluista tuotantotavoista on mahdollista toteuttaa ns. tavallisia talousmetsiä koskevien säännösten puitteissa. Sen lisäksi maanomistajan niin halutessa metsälain 5b.2 §:n erityiskäytössä olevia metsiä koskeva sääntely avaa hyviä mahdollisuuksia uusien luonnontuotteiden tuottamiselle. Tämän säännöksen soveltamisen käytännön esteiksi voivat muodostua säännöksen mahdollinen heikko tunnettavuus ja sen soveltamista tukevan ei-velvoittavan ohjeistuksen puuttuminen. Säännöksen käytännön soveltaminen oikeuskäytännön puuttuessa saattaa myös olla täsmentymätöntä, mikä voi aiheuttaa epävarmuutta säännöksen mahdollisissa soveltajissa. Metsälain 5b.1 §:n hakkuun kohdetta koskeva säännös voi myös joissakin tapauksissa tukea uusien luonnontuotteiden tuottamista.

Metsälain lähtökohtana on, että metsälain mukainen metsien hoito ja käyttö on väistyvä maankäyttömuoto. Jos esimerkiksi metsälain 5b.2 §:n soveltaminen muodostuisi metsälain valvonnassa esteeksi uusien luonnontuotteiden tuottamiselle, metsälain 3.1 § avaisi näissä tilanteissa mahdollisuuden katsoa tällainen toiminta muuksi maankäyttömuodoksi. Metsälaki ei todennäköisesti tule muodostumaan esteeksi uusien luonnontuotteiden tuottamiselle, koska jos tuotantoa ei jostakin syystä katsottaisi mahdolliseksi esimerkiksi metsälain 5b.2 §:n mukaisena erityiskäytössä olevana metsänä, maanomistajalla olisi tällöin mitä ilmeisimmin oikeus metsälain 3.1 §:n mukaiseen maankäyttömuodon muutokseen. Tällainen muutos ei edellytä metsälain nojalla annettavaa lupaa, mutta lain noudattamisen valvoja voi metsälain 16 tai 16a §:n mukaista käsittelykieltoa tai väliaikaista käsittelykieltoa taikka 20 §:n mukaista korjaavia toimenpiteitä koskevassa päätöksessä katsoa, että kyseessä ei ole metsälain 3 §:ssä tarkoitettu metsätaloukseen muuhun käyttöön ottaminen. Edellä mainitut ovat valituskelpoisia päätöksiä, joihin voi hakea muutosta metsälain 23 §:n mukaisesti.

Koska erilaisten uusien luonnontuotteiden tuottaminen sekä niiden mahdollinen yhteistuotanto perinteisen puuntuotannon kanssa muodostavat hyvin heterogeenisen joukon, yleispätevää vastausta esimerkiksi metsälain 5b.2 §:n erityiskäytössä olevan metsän sekä toisaalta lain 3 §:n mukaisen maankäyttömuodon muutoksen väliselle rajanvedolle ei voi antaa.

Metsälain erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskeva sääntely saattaa joissakin tapauksissa mahdollistaa uusien luonnontuotteiden tuottamisen yhdistämisen elinympäristöjen käsittelyyn. Nämä tilanteet ovat kuitenkin säännösten tulkinnasta riippuvaisia ja edellyttävät tapauskohtaista, konkreettisiin olosuhteisiin perustuvaa harkintaa.

Metsälakiin liittyy myös kysymys kuntan nostosta suhteessa metsälain mukaiseen uudistamisveloitteeseen joissakin tapauksissa kuuluvaan *maanpinnankäsittelyyn*. Ne kohdat, joista kunta on irrotettu ja viety pois, voidaan tapauskohtaisesti laskea mukaan osaksi tehtyä maanpinnankäsittelyä. Tapauskohtaista harkintaa vaaditaan sen vuoksi, että harkittaessa sitä, onko kohtuulliset toimenpiteet tehty uudistamisvelvollisuuden täyttämiseksi jotta uudistamisvelvoite raukeaisi, tai onko ylipäätään tehty maanomistajan uudistamisveloitteeseen kuuluvat taimikon perustamistoimenpiteet, vaadittava maanpinnankäsittely voi edellyttää muunlaista käsittelyä kuin pelkän kivennäismaan paljastamista (kuten esim. mätästystä).

Kuntan nostamisen perimmäinen tarkoitus on kuitenkin muu kuin uuden puuston aikaansaaminen. Tämä on olennainen asia. Kuten analyysissä on ilmennyt, Vihervuoren tulkintaan nojautuen kuntan nostaminen ja poiskuljettaminen katsottaneen maa-aineslain mukaiseksi maa-ainesten ottamiseksi. Toiseksi kun kuntan nostamista ei tehdä metsälain mukaisessa metsänuudistamisen tarkoituksessa, luonnonsuojelulain säätelyssä lajirauhoitussäännöksiin liittyvät metsätalouspoikkeukset eivät voi tulla sovellettaviksi.

Metsälain lisäksi myös metsätuholaki tulee ottaa huomioon. Esimerkiksi vahingoittuneiden puiden poistamista koskeva sääntely on relevanttia, koska myös ihmisen vahingoittamat puut katsotaan uuden lain mukaan vahingoittuneiksi puiksi. Näin ollen myös niitä koskevat lain kuutiomäärärajat. Niillä on vaikutusta siihen, kuinka paljon esimerkiksi pihkanvalutusta kuusista voidaan keskittää yhdelle hehtaarille.

Luonnonsuojelulain osalta keskeisiksi nousi kolme kokonaisuutta: yksityiset luonnonsuojelualueet, lajirauhoitussäännökset ja niihin kuuluvat poikkeukset sekä Natura 2000-sääntely. Koska suojelun tarkoitus ei suojelualueilla aina merkitse kaiken toiminnan kieltämistä (esim. soidensuojelualueella voidaan metsästää), niin luontoarvoista, suojelun tavoitteista sekä suojelusopimuksista ja -päätöksistä riippuu, millaisia toimenpiteitä näillä alueilla on mahdollista suorittaa. Toiseksi suojelun kannalta voi olla myönteistä luonnonhoitotoimenpiteiden suorittaminen. Näihin toimenpiteisiin saattaa joissakin tapauksissa olla mahdollista yhdistää myös uusien luonnontuotteiden tuottamista (esim. pakurin kasvatus ja lahopuun

luominen), ja tätä kautta jopa luoda taloudellinen kannuste tällaisten luonnonhoitotoimenpiteiden suorittamiselle myös laajemmassa mittakaavassa.

Toiseksi edellä olen viitannut siihen, että lajirauhoitussäännöksiin liittyvä metsätalouspoikkeus ei välttämättä ole sovellettavissa kuntan nostamiseen, koska sitä ei suoriteta uuden puuston aikaansaamisen tarkoituksessa. Sen sijaan sitä pidettäneen maa-ainesten ottamisena. Tämän voi arvioida johtavan epätyytyttävään tilanteeseen, kun metsätalouspoikkeuksen vuoksi samalla kohteella voitaisiin tehdä laikutus ja kaapia kunnat laikun sivuun, mutta samaa kuntaa ei tuon säännöksen vuoksi voitaisi nostaa ja kuljettaa kohteelta pois, koska kyseessä ei olisi metsätalouden harjoittaminen. Maa-aineslain järjestelmässä rauhoitusten merkitystä arvioitaisiin puolestaan maa-aineslain 3 §:n ottamisen rajoitusten kautta.

Kolmanneksi Natura 2000 -alueilla ja niiden ulkopuolellakin toimittaessa suojelun perusteena olevien luontoarvojen merkittävän heikentämisen kieltä ja siihen liittyvät ilmoitus- ja arviointivelvollisuudet tulee ottaa huomioon. Natura-sääntely ei kuitenkaan jokaisessa tapauksessa estä tällaisella alueella tai sen ulkopuolella toimimista, vaan vaikutukset ovat tapauskohtaisia. Tapauksesta riippuen pinta-alaltaan pienikin toimenpide voi saada aikaan laissa tarkoitetun merkittävän heikkenemisen.

Kuten Vihervuori on maa-aineslain 1.1 §:n osalta todennut, *maa-aineslaki* koskee lähtökohtaisesti kaikkia muita maaperän aineksia kuin turvetta. Tästä seuraisi, että kuntan nostamiseen vaadittaisiin maa-aineslain 4.1 §:n mukainen maa-aineslupa. Oma kehittämisehdotukseni on, että niissä tapauksissa, joissa kuntan nostaminen liittyy metsälain mukaiseen hakkuuseen ja sitä seuraavaan uuden puuston aikaansaamiseen, lupaperustaisuudesta luovuttaisiin ja siirryttäisiin ennakoilmoitusmenettelyyn. Tarkemmat edellytykset tälle olen esittänyt edellä maa-aineslakia koskevassa jaksossa.

Tälle selvitykselle varatussa aikataulussa ei ollut mahdollista ryhtyä tarkemmin selvittämään maa-aineslain soveltamista kunnissa kuntan nostamiseen liittyen. Saattaa olla, että käytännön toiminnassa maa-aineslakia on sovellettu toisella tavalla kuin mihin Vihervuoren tulkinta olisi johtanut. Joka tapauksessa tämän tehdyn selvityksen perusteella voi sanoa, että kuntan nostamiseen liiketoimintana tulee liittymään tulkinnanvarainen kysymys siitä, onko kysymyksessä maa-aineslaissa tarkoitettu aines ja tuleeko maa-aineslaki sovellettavaksi. Tämä mahdollisuus tulee ottaa huomioon.

Maakäyttö- ja rakennuslain mukaiset *kaavat ja maisematyölupa* tulevat ohjaamaan myös uusien luonnontuotteiden tuottamista. Tämä ohjaus voi liittyä esimerkiksi alueiden varaamiseen virkistystä varten, mistä käytännön seurauksena voi olla, ettei turvallisuusperusteella puiden vahingoittaminen esimerkiksi pihkan tai mahanvalutuksen taikka pakurin kasvatuksen tarkoituksessa ole mahdollista. Samoin kaavamääräyksistä tai maisematyöluvasta voi seurata tällaisia rajoituksia sekä rajoituksia myös kuntan nostamiselle. Mitään yleispätevää vastausta ei kuitenkaan ole mahdollista antaa.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain sääntely vaikuttaa uusien luonnontuotteiden tuottamiseen, vaikka lupakynnys ei ylittyisi. Jos tarkastellaan pelkästään analyysin perustana olevien luonnontuotteiden keruuta kuntan nostamista lukuun ottamatta, niin pilaantumista tuskin voinee aiheutua. Sen sijaan jos tarkastellaan niiden tuottamista osana laajempaa kokonaisuutta, eli osana metsien hoitoa ja käyttöä, niin esimerkiksi ojitukset ja lannoitukset voivat aiheuttaa pilaantumista. Samoin jos luonnontuotteiden tuotanto kehittyisi jatkossa intensiivisemmäksi, kuten mahlan tuotannossa käytettäisiin kastelua ja lannoitusta, pilaamisulottuvuus tulisi ottaa huomioon. Tästä huolimatta jo nykyisessä muodossaan näiden luonnontuotteiden tuotannossa ympäristönsuojelulain selvilläolovelvollisuus ja pilaantumisen ehkäisyvelvollisuus ovat oikeudellisesti sitovaa normistoa. Pohjaveden pilaamiskielto on ehdoton.

Vesilain sääntely tulee ottaa huomioon kuntan nostamisen osalta pohjavesialueilla, jos nostolla on vaikutusta esimerkiksi pohjaveden muodostumiseen tai tasoon. Käytettävissä olleessa ajassa ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta selvittää asiaa syvällisemmin ja etsiä esimerkiksi empiirisiä tutkimustuloksia teemaan liittyen. Toiseksi, jos luonnontuotteiden tuotantoa tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta, esimerkiksi ojitusta koskeva sääntely ohjaa toimintaa.

Muinaisuistolain kajoamiskielto rajoittaa uusien luonnontuotteiden tuotantoa kiinteillä muinaisjäänöksillä ja niiden suoja-alueilla suoraan lain nojalla.

Jokamiehenoikeuksien näkökulmasta kaikki tarkastellut tuotantotavat eli pihkan valutus, kuusen kerkkien kerääminen, koivun mahlan valuttaminen, pakurikäävän kerääminen ja sen ympääminen runkoihin sekä kuntan nostaminen, jäävät jokamiehenoikeuksien ulkopuolelle.

Tässä hankkeessa tarkastelun kohteena ei ollut ruokasienten tai metsässä kasvavien marjojen tuottaminen. Jos tulevaisuudessa niitä aletaan aktiivisemmin kasvattaa, eli niiden kasvatuksessa ruvetaan käyttämään uusia tuotantopanoksia, joudutaan tekemään rajanvetoa suhteessa rikoslain 28 luvun 14 §:ssä mainittuun luonnonvaraisuuteen ja luonnontuotteisiin sekä suhteessa jokamiehen oikeuksia koskeviin yleisiin oppeihin kuuluvaan ilmaisuun erityiseen käyttöön otettu alue. Tähän liittyy myös kysymys konkreettisesta informoimisesta tällaisten alueiden alueellisesta ulottuvuudesta, vaikutuksista erilaisten jokamiehenoikeuksien sisältöön ja rajoitusten ajallisesta kestosta. Luonnonsuojelulaki kieltää lakiin perustumattomien kieltotaulujen asettamisen.

Luonnonvaraisuuden määrittelyllä on myös kytkentä muun ohella Euroopan unionin luonnonmukaista tuotantoa koskevaan sääntelyyn tai alkutuotannon määrittelyyn. Tätä sääntelyä on tarkasteltu erillisessä raportissa.

LÄHTEET

Ekroos, Ari: Ympäristönkäytön suunnittelu. Teoksessa: Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. S. 135 - 267.

Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta, HE 63/1996 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta, HE 75/2013 vp.

Kuusiniemi, Kari: Metsien käyttö. Teoksessa: Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. S. 289 - 299.

Kuusiniemi, Kari: Luonnonsuojelu. Teoksessa: Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. S. 491 - 526.

Kumpula, Anne: Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa: Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. S. 543 - 609.

Leinonen, Jukka: Uusi vesilaki. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) - Leinonen, Jukka - Marttinen, Kari - Salila, Jari - Seppälä, Mika ja Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015. S. 479 - 628.

Salila, Jari: Ympäristönsuojelulain tavoitteet, rakenne ja soveltamisala. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) - Leinonen, Jukka - Marttinen, Kari - Salila, Jari - Seppälä, Mika ja Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015. S. 1 - 24.

Seppälä, Mika: Lupamenettely. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) - Leinonen, Jukka - Marttinen, Kari - Salila, Jari - Seppälä, Mika ja Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015. S. 203 - 279.

Suvantola, Leila ja Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.

Tuunanen, Pekka - Tarasti, Markus ja Rautiainen, Anne (toim.): Jokamiehen oikeudet ja toimiminen toisen alueella. Lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä. Suomen Ympäristö 30/2012, Ympäristöministeriö, Helsinki 2012. Pdf-julkaisu.

Vihervuori, Pekka: Maa-ainekset. Teoksessa: Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. S. 301 - 318.

Vihervuori, Pekka: Luonnon virkistyskäyttö. Teoksessa: Ekroos, Ari - Kumpula, Anne, Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet, Juva 2010, s. 353 - 367.

SÄHKÖPOSTIVIESTIT

Kojola, Taina, ylitarkastaja, Lapin ELY-keskus, 1.2.2017

TERO LAAKSO

Biotalousessa ollaan kiinnostuneita metsien muidenkin kuin puuaineisten raaka-aineiden tuottamisesta. Selvityksessä tarkasteltiin elintarvike- ja ympäristölainsäädäntöä sekä FSC-metsäsertifiointia viiden tällaisen raaka-aineen näkökulmasta. Selvityksen yleisenä johtopäätöksenä oli, että sääntelyä on runsaasti, ja että uudet raaka-aineet ja tuotantotavat nostavat siitä esiin uudenlaisia tulkinta- ja soveltamishaasteita. Liiketoiminnan kehittäminen saattaa edellyttää oikeustilan selkiennyttämistä esimerkiksi oikeudellista sääntelyä täsmentämällä.

TERO LAAKSO

Monet alalla pitkäänkin toimineet yrittäjät ja muut toimijat kokevat luonnonraaka-aineiden tuotantoa ja markkinointia säätelevän lainsäädännön haasteelliseksi. Ensinnäkin, metsien kaupalliseen käyttöön tarjoamien raaka-aineiden ja liiketoimintamahdollisuuksien kirjo on mittava. Toiseksi, yksittäisenkin luonnonraaka-aineen arvoketju kohtaa monenlaistasäätelyä ylittäessään toimialojen rajoja.

Tämän julkaisun kolmessa raportissa tarkastellaan ei-puuaineisten raaka-aineiden tuotantoa ja jalostamista elintarvikelainsäädännön ja ympäristölainsäädännön näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan ja analysoidaan FSC-metsäsertifiointin merkitystä ja kehittämistarpeita ei-puuaineisten raaka-aineiden tuotannossa. Selvitykset on tarkoitettu luonnontuote-alasta kiinnostuneille yrittäjille, opiskelijoille ja päättäjille yleispiirteiseksi johdatteluksi aihepiiriin. Liiketoimintaa suunnitteleville suositellaan raaka-aine- ja tuotekohtaista tutustumista voimassa olevaan lainsäädäntöön.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

uef.fi

**PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND**
Reports and Studies in Forestry and Natural Sciences

ISSN:1798-5684
ISSNL:1798-5684