



INSPIRE-direktiivin toimeenpano loppusuoralla – ja lähtöviivalla

Viranomaisten hallussa olevien paikkatietoaineistojen saatavuuden parantamiseen ja käytön tehostamiseen tähtäävän ns. INSPIRE-direktiivin voimaantulosta tulee kuluneeksi toukokuun 15. päivänä kaksi vuotta. Kansallisen lainsäädännön tulisi olla mukautettu direktiivin mukaiseksi tähän päivään mennessä.

Juridisessa toimeenpanossa alkavat jo kalkkiviivat häämöttää

Direktiivin sisällön varmistuttua maa- ja metsätalousministeriö asetti jo helmikuussa 2007 ns. INSPIRE-työryhmän suunnittelemaan kansallista toimeenpanoa. Syyskuussa 2007 pidettiin Säätytalolla laaja seminaari, jonka tarkoituksena oli herätellä organisaatioita tulossa oleviin tehtäviin ja velvoitteisiin. Seminaariin osallistui lähes 50 organisaatiota ja yli 100 henkilöä. Seminaarin jälkeen direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluviksi arvioituille organisaatioille lähetettiin kysely, jonka avulla tarkennettiin työryhmän kuvaava toimeenpanon lähtötilanteesta (mm. aineistoista), odotuksista, haasteista ja direktiivin vaikutuksista.

Työryhmä katsoi, että kansallista tavoitetilaa, joka ilmenee muun muassa kansallisessa paikkatietostrategiassa, ei kaikilta osin saavuteta pelkästään direktiivin vaatimusten täytäntöönpanolla. INSPIRE-työryhmä ehdottikin loppuraportissaan tammikuussa 2008, että tällainen kan-

sallista paikkatietostrategiaa toteuttava direktiivin vähimmäisvaatimusta laajempi lähestymistapa otettaisiin täytäntöönpanon lähtökohdaksi. Lähestymistapaa kannatettiin myös valtaosassa työryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoissa. Ensimmäinen hallituksen esitysluonnos laadittiin maa- ja metsätalousministeriössä työryhmän ehdotuksen pohjalta keväällä 2008 ja lähetettiin lausuntokierrokselle. Ensimmäisestä luonnoksesta saaduissa keskeisten lausunnonantajien lausunnoissa direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle menevää täytäntöönpanoa kuitenkin vastustettiin. Koska direktiiviä laajempien lisätoimenpiteiden toteuttamiselle ei katsottu olevan riittäviä edellytyksiä, kevätkauden 2009 aikana eduskunnalle annettava esitys perustuu direktiivin minimitäytäntöönpanoon ja ehdotetussa laissa on tarkoitus säätää ainoastaan direktiivin edellyttämistä toimenpiteistä. Tämä ratkaisu on sinänsä selkeä koko direktiivin, sitä täydentävien komission säädösten (toimeenpanosäätöjen), kansallisen lain ja sitä täydentävän

asetuksen muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta. Kansallisten lisävaatimusten liittäminen tähän kokonaisuuteen olisi ollut tässä vaiheessa teknisesti erittäin haasteellista.

Lakiehdotuksen määrittelemä järjestelmä ei kata kokonaan kansallisen tavoitetilan mukaista paikkatietoinfrastruktuuria

Tästä rajauksesta johtuen tulevan lakiehdotuksen määrittelemä järjestelmä ei kata kokonaan kansallisen tavoitetilan mukaista paikkatietoinfrastruktuuria ja lain määrittelemien toimien rinnalla on toteutettava jatkossa myös muita toimenpiteitä. Osa direktiivin toimeenpanosta, kuten sähköisen asioinnin palveluiden ja maksuperusteiden kehittäminen, tulee joka tapauksessa jäämään muun julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämisen osaksi, koska soveltamisalat ovat näiltä osin käytännössä päällekkäisiä. Näitä alueita onkin jo käsitelty tammikuussa 2009 valmistuneessa valtiovarainministeriön johdolla valmistellussa julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjauksissa ja toimenpidesuunnitelmassa vuosille 2009–2012 (ns. SADe-hanke).

INSPIRE-direktiivi sisältää useita säännöksiä, joilla toimivaltaa direktiivin täytäntöönpanossa on siirretty komissiolle. Komissio tulee antamaan nämä ns. toimeenpanosäännöt pääsääntöisesti komission asetuksina, jolloin ne ovat jäsenvaltioita suoraan sitovia eivätkä vaadi erillistä kansallista täytäntöönpanoa. Ensimmäinen direktiiviä täydentävä metatiedon rakennetta koskeva toimeenpanosääntö tuli voimaan 24.12.2008. Säännössä kuvataan yksityiskohtaisesti aineistoista ja palveluista tuotettavan metatiedon rakenne, sisältö ja sovellettava koodisto. Verkkopalveluita sekä seuranta- ja raportointia koskevien sääntöjen sisältö hyväksyttiin 19.12.2008 ja ne tulevat kääntämisen jälkeen voimaan viimeistään syksyllä 2009. Verkkopalveluita koskeva sääntö kattaa tässä vaiheessa haku- ja katselupalvelut ja määrittelee vaatimukset ja aikataulun näiden palveluiden toteuttamiselle. Näiden palveluiden ensiversioiden tulee olla saatavilla 18 kuukauden kuluessa säännön voimaantulosta (2011 alkupuolella) ja sääntöjä kokonaan vastaavien palveluiden kahden vuoden kuluessa säännön voimaantulosta (2011 loppupuolella). Seuranta- ja raportointia koskeva sääntö sisältää yksityiskohtaiset määrittelyt direktiivin eri osa-alueiden toimeenpanon kehittämisen kuvaami-

seksi. Työohjelman mukaan komissio julkaisee ennen 15.5.2009 sääntöehdotukset tiedonsiirtoon käytettävistä latauspalveluista, tietojen vaihtoa jäsenmaiden ja komission toimielinten välillä koskevista periaatteista, koordinaattien muunnospalveluista sekä I liitteen aineistojen yhteentoimivuutta koskevista vaatimuksista. Työtä siis riittää sääntöjen valmistelussa, kommentoinnissa ja kääntämisessä vuoden 2009 aikana. Vaikka nämä säännöt ovat jäsenvaltioita suoraan sitovia eivätkä vaadi erillistä kansallista täytäntöönpanoa, niiden soveltamista pyritään tukemaan julkaisemalla tai päivittämällä kansallisia paikkatietotekniikkaa koskevia JHS-suosituksia.

Lakiehdotus perustuu laajasti hajautettuun toimintamalliin

Valmisteluprosessissa saatujen palautteiden ja toimeenpanosääntöjen täsmentymisen takia hallituksen esitys perustuu laajasti hajautettuun toimintamalliin, jossa INSPIRE-direktiivin tarkoittamaa paikkatietoa hallinnoiva viranomainen pitkälti itse vastaa direktiivin edellyttämistä toimenpiteistä. Keskitetysti toteutettaisiin ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joita ei voida hajautetusti toteuttaa direktiivin vaatimukset täyttävällä tavalla.

Ehdotetun paikkatietoinfrastruktuuria koskevan lain soveltamisalaan kuuluisivat vain INSPIRE-direktiivin mukaiset paikkatietoaineistot. Laissa määriteltäisiin yleisesti soveltamisalaan kuuluvat tietoryhmät, mutta tarkemmin lain tarkoittamat paikkatietoaineistot yksilöitäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lain soveltamisalaan kuuluvia paikkatietoaineistoja hallinnoiville viranomaisille säädettäisiin velvoite aineistoja kuvaavien metatietojen tuottamiseen ja aineistojen saattamiseen tietoverkkoon katselua ja siirtämistä varten. Tietoverkkoon saatettaisiin aineistosta yhteiskäyttöön soveltuva versio, jonka laadinnassa on otettava huomioon muun muassa henkilötietolain ja julkisuuslain vaatimukset. Paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen olisi annettava yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto myös muiden viranomaisten käyttöön silloin, kun tämä on tarpeen viranomaisen tehtävien suorittamiseksi.

Paikkatietoinfrastruktuurin toimivuutta ja yhtenäisyyttä varmistavat tukipalvelut toteutettaisiin keskitetysti ja niistä vastaisi Maanmittauslaitos. Tukipalveluita voisivat halutessaan käyttää myös muut tahot kuin lain soveltamisalaan kuuluvia aineistoja hallinnoivat viranomaiset. Maanmittauslaitos vastaisi myös direktiivin edellyttämän hakupalvelun käyttöön

DIREKTIIVIN SISÄLTÖ

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat viranomaisten hallussa olevat, sähköiset ja direktiivin liitteissä lueteltuihin tietoteemoihin kuuluvat paikkatietoaineistot sekä niihin liittyvät palvelut. Toimeenpano on vaiheistettu jakamalla aineistot kolmeen eri ryhmään. Direktiivi edellyttää, että näitä aineistoja hallussaan pitävät viranomaisorganisaatiot valmistavat aineistoista metatiedot ja tuovat lisäksi varsinaiset aineistot sovittuun yhteisen tietomallin mukaisena ns. jatkuvan rajapintapalvelun piiriin. Direktiivi ei velvoita uuden tiedon keräämiseen. Näiden organisaatioitasolle ulottuvien velvoitteiden lisäksi direktiivi edellyttää, että jäsenmaassa otetaan käyttöön yhteiskäyttöä tukevia yleisiä palveluita (mm. haku ja muuntaminen), tietopoliittisia periaatteita ja koordinaatorakenteita.

Lisätietoja lain ja asetuksen valmistelusta saat maa- ja metsätalousministeriön internet-sivuilta (www.mmm.fi/inspire) ja toimeenpanosääntöjen valmistelusta lisäksi komission internet-sivuilta (<http://inspire.jrc.ec.europa.eu>). Lisäksi toimeenpanoon liittyvää ohjeistusta ja muuta tukitietoa syntyy vuoden 2009 aikana vaiheittain maanmittauslaitoksen paikkatietojen yhteiskäytön internet-sivuille (<http://www.maanmittauslaitos.fi/paikkatiedot>).

Asetuksen valmisteluun liittyvissä kysymyksissä voi olla myös suoraan yhteydessä tämän artikkelin kirjoittajaan.

ottamisesta. Hakupalveluun liitettäisiin viranomaisten tuottamat metatiedot. Ehdotetun lain toimeenpanon yleinen ohjaus ja seuranta kuuluisivat maa- ja metsätalousministeriölle, jonka toimialaan paikkatietojen yhteiskäyttö kuuluu. Maa- ja metsätalousministeriö toimisi myös INSPIRE-direktiiviä koskevasta yhteydenpidosta komission kanssa vastaavana yhteystahona. Yhteistyötä tukevana direktiivin edellyttämänä koordinaatioelimenä olisi maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimiva paikkatietoasioita käsittelevä neuvottelukunta.

Käytännön toimenpanossa lähtöviiva lähestyy nopeasti

Lakia on tarkoitus täydentää valtioneuvoston asetuksella, jossa kuvataan lakia tarkemmin soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset ja aineistot, velvoitteiden aikataulut, tukipalvelut, neuvottelukunnan tehtävät ja seurannan vaatimukset. Neuvontatukipalveluiden tulisi asetusluonnoksen mukaisesti olla saatavilla Maanmittauslaitoksessa viimeistään 1.1.2010 alkaen. Metatietoja olisi asetusluonnoksen mukaisesti tuotettava 15.5.2010 mennessä ja liitettävä hakupalveluun 31.12.2010 mennessä (ainakin liitteiden I ja II aineistot). Uudet ja teknisesti uusitut aineistot tulisi saattaa rajapintapalveluiden piiriin vuoden 2011 alkupuolella. Tässä käytännön toimenpanossa olemme siis jo ”lämmittelyvaiheessa” ja lähestymme nopeasti varsinaista lähtöviivaa. Tässä vaiheessa eri toimijoiden olisikin hyvä tarkistaa toimintaansa kohdistuvat velvoitteet ja valmistautua niiden toimeenpanoon. Ensimmäinen tehtävä on vielä kerran selvittää onko oman organisaation hallinnassa lain (= direktiivin) soveltamisalaan kuuluvia aineistoja ja varmistaa, että ne ovat asianmukaisesti lueteltu tulevassa asetuksessa.



Pekka Lehtonen

Kirjoittaja on neuvotteleva virkamies maa- ja metsätalousministeriössä. Sähköposti antti.vertanen@mmm.fi.

Summa-arvomenetelmän soveltamisella metsänarvioinnissa on Suomessa pitkät perinteet. Sen soveltavuudesta – kun pyritään markkina-arvoon – asiantuntijat ja käytännön arvioijat ovat kuitenkin erimielisiä. Uuden lähestymistavan tarjoaa markkina- ja tuottoarvopohjainen menetelmä (kokonaisarviointi), jossa metsäkiinteistömarkkinoilta analysoitua korkoa/korkoja ja arvioitavan kohteen kasvuennusteita käyttämällä päästään suoraan ilman eri korjauksia arvioitavan kohteen todennäköiseen markkina-arvoon.

Markku Airaksinen

Summa-arvosta kokonaisarvoon

Summa-arvomenetelmä noudattaa metsänarvonlaskennan perinnettä

Maamme ensimmäisen sukupolven tutkijakunta haki metsälliset oppinsa Saksasta, jossa jo 1800-luvun puolivälissä oli kehitetty metsänarvonlaskentaan matemaattisesti moitteettomat kaavat. Niistä kuuluisin **Faustmannin** (1849) kaava kuvaa tasaikäistä metsää kasvatettaessa saatavat hakkuutulot ja metsänhoidon ja hallinnon kulut eri ajankohtina yhdeltä kiertoajalta, jota toistetaan samanlaisena teoriassa ikuisuuteen. Eri ajankohtien maksut muunnetaan sekä prolongaus- että diskonttaustekniikalla saman ajankohdan arvoon. Kaavalla laskettiin arvot paitsi paljaalle maalle myös eri ikävaiheiden metsiköille. Vaikka monien tutkijoiden kirjoituksissa metsätilojen arvioinnin ensi sijaiseksi lähtökohdaksi suositeltiin maksettujen aitojen kauppahintatietojen käyttöä, arvioinnin käytännöksi vakiintuivat jo 1930-luvulla edellä mainitut laskennalliset arvot. Niistä kehittyi alalle vähitellen summa-arvomenetelmä. Summa-arvomenetelmän voidaan katsoa tulleen meillä käyttöön metsänarvonlaskennan sovelluksena vuoden 1937 Tapion taskukirjassa.

Menetelmän käyttöönotto edellytti valmiita taulukkotietoja odotusarvoista. Niitä oli mahdollista laskea, kun oli tutkimustietoa pääpuulajien tuotomalleista sekä kantohinta- ja kustannustietoja. Näistä perusteista lähtien Faustmannin kaavalla laskettiin summa-arvomenetelmän kolmelle eri omaisuusosalle valmiit taulukkoarvot; paljaan maan arvot met-

sätyyppien mukaan, taimikoiden arvot pääpuulajeittain ja metsätyypeittäin sekä nuorille kasvatusmetsille odotusarvot/odotusarvoisat niin ikään pääpuulajeittain ja metsätyypeittäin. Taulukkoarvoja laadittiin eri maakunnille ja sen mukaan, minkä ikäisestä tai pituisesta metsästä kulloinkin on kyse. Summa-arvomenetelmän käyttöä ovat pitäneet yllä sen pedagoginen selkeys, helppo käyttö ja tarkoitukseen laaditut helppokäyttöiset laskentaohjelmistot.

Summa-arvomenetelmää on käytetty myös riita-asioita ratkottaessa eri oikeusasteissa. Kun sen käyttö on ollut näin ikään kuin legalisoitu, ennakkoratkaisuihin vetoamiset ovat olleet omiaan hidastamaan uusien menetelmien kehittämistä ja kriittistä suhtautumista ristiriitaisiin tuloksiin. Tästä esimerkkinä Korkeimman oikeuden (KKO) tuomiot nro:t 1869/1990 ja 0115/1991, jotka koskevat maanhankintaoikeuslain (391/78) nojalla suoritettuja lunastuksia.

Summa-arvomenetelmän kritiikkiä

Faustmannin kaavaa sovellettaessa vaikein ja kiistellyin seikka liittyy laskelmissa käytettävän koron suuruuteen. Sillä on ratkaiseva merkitys tulosten kannalta, koska laskelmien aikajänne on kymmeniä, jopa yli sata vuotta. Metsätaloudellisenä korkokantana on pidetty 3 prosenttia Saksasta peräisin olevan ajattelun mukaan. Käytettävän diskonttokoron sovellusalue jää väistämättä kapeaksi ja sen taso alhaiseksi. Korkeahkon koron käyttö, 4–7 prosenttia, johtaisi paljaalle metsämaalle negatiiviseen arvoon. Tulos olisi ristiriit-