

8.7.2009

Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite
MMM:n lausuntopyyntö 27.5.2009, MMM049:00/2008

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Tapio pitää metsälain uudistamista sinänsä tarpeellisena. Metsälain muuttaminen uuden perustuslain mukaiseksi on perusteltua. Myös eräissä lain periaatteissa on uuden tarkastelun tarvetta ja käytännön kautta on saatu kokemuksia lain soveltamisesta. Sellainen metsälain yksityiskohtaisuuden lisääminen, jota lakiluonnos sisältää, tarkoittaa kuitenkin metsänhoitosuosityyppisten asioiden siirtämistä säätelyn piiriin. Esitetyt muutokset aiheuttavat esimerkiksi uusia ilmoitusvelvoitteita. Metsätalouden normiohjauksen lisääminen ei Tapion näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista eikä edistä tehokkaasti metsäsektorin kehittämistä. Muun muassa metsätalouden edistämisen ja myös lain valvonnan tekniset ratkaisut ovat viime vuosina kehittyneet ja ovat edelleen kehittymässä voimakkaasti. Lisäksi lähiaikoina käyttöön saadaan yhä tehokkaampia keinoja edistää metsäpolitiikan tavoitteiden ja lain toteutumista informaatio-ohjauksella. Säätelyn lisäämisen edellyttämä valvonta edellyttäisi metsäkeskusten resurssien lisäämistä.

Kyseessä on Suomen metsätalouden merkittävä perusta. Siksi lakiuudistus syytä tehdä huolellisesti niin, että tarkastellaan tiedossa olevia kehitystarpeita laajasti yhdellä kertaa. Metsätalouden toimintaympäristö on murroksessa. Myös monet organisaatiot uudistavat toimintaansa. Käsillä oleva suurten muutosten tilanne edellyttää sekin, että metsälain olennainen muuttaminen tehdään huolella laajasti ja perusteellisesti valmistellen. Tällä tavoin tarkastellen lakiluonnoksen valmistelu edellyttää vielä laajempaa ja laajapohjaisempaa työtä. Valmistelulle sekä muutosten vaikutusten arvioinnissa välttämättömille selvityksille tulisi varata riittävästi aikaa.

Yhteenvedona Tapio esittää lausunnossaan, että metsälain uudistaminen on sinänsä perusteltua. Tapio ei kannata kuitenkaan normiohjauksen lisäämistä. Kaikkiaan luonnoksen mukaista esitystä metsälain ja rikoslain muuttamisesta ei tulisi viedä eteenpäin, vaan säädösmuutokset tulisi valmistella uudelleen laajapohjaisesti. Työlle tulee myös varata sen merkittävyyden edellyttämä riittävä aika.

8.7.2009

Yksityiskohtaiset kannanotot

Lainvalmistelun asettamispäätös

Metsälain asettamispäätöksen (7.11.2008) mukaan ”Hankkeen tavoitteena on tarkistaa kaikki metsälain valtuussäännökset ja muuttaa ne sellaiseen muotoon, että ne täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset. Tarkoituksena on, että hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syksyllä 2009. Valtuussäännösten tarkistamisen johdosta tehdään myös metsäasetukseen ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksiin tarvittavat muutokset. Tavoitteena on, että metsälain muuttamisesta annettu laki ja uudet asetukset tulisivat voimaan 1.1.2010.”

Asettamispäätöksen mukaan tarkoituksena on tehdä metsälakiin vain perustuslain edellyttämät tekniluonteiset muutokset. Nyt lausunnolla olevan luonnoksen mukaan muutoksia tehdään huomattavasti laajemmin. Monet muutoksista ovat periaatteellisia ja merkittäviä. Valmistelu on tehty pääosin MMM:n virkamiestyönä ja käytettävissä on ollut asian merkittävyyteen nähden niukasti aikaa. Siten lain toimeenpanoon liittyviä käytännön seikkoja ja muutosesitysten vaikutuksia on valmistelussa selvitetty ja arvioitu niukasti. Toisaalta metsälain kehittämistä ajatellen muutostarpeita on myös jäänyt käsittelyn ulkopuolelle. Myös lain tiukentamiselle vaihtoehtoisia toimintatapoja olisi tarpeen selvittää.

Tapio toteaa, että luonnos metsälain muutokseksi ei ole asettamispäätöksen mukainen, vaan huomattavasti asettamiskirjeen määrittelyä laajempi.

2 § Soveltamisala

Yleis- ja asemakaava-alueilla sekä näitä kaavoja laadittaessa on usein haettava maisematyölupa metsänhakkuutöihin. Maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:ään tehty muutos, jonka perusteella maisematyölupa puiden kaatamiseksi voidaan myöntää suunnitelmallista metsänkäsittelyä varten enintään kymmeneksi vuodeksi ([11.6.2004/476](#)).

Tältä osin metsälain ja rakennuslain säädösten yhteensovittaminen on puutteellista. Lain perusteluissa tulisi ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:ään tullut muutos.

Tapio esittää, että metsälain soveltaminen yleis- ja asemakaava-alueilla ja erityisesti maisematyöluvan antamistilanteissa selvitetään tarkemmin.

4 § Kansallinen ja alueellinen metsäohjelma

Kansallinen metsäohjelma ei ole eikä sen jatkossakaan tulisi Tapion näkemyksen mukaan olla luonteeltaan säätelyohjausta. Säädökset ohjaisivat metsäohjelmat osaksi tavanomaista valtionhallinnon toiminnan suunnittelua. Tällöin kuitenkin asian kansainvälisestäkin huomionarvoisen vapaaehtoisen ja laajapohjaisen yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisen merkitys vähenee.

8.7.2009

4 a § Metsäsuunnitelma**Metsäsuunnitelman määrittely**

Metsäsuunnittelulla on useita määritelmiä. Lakiluonnoksen perusteluissa tulisi korostaa, että tämä määrittely koskee vain metsälaissa määriteltyjä tilanteita.

4 §:n 1 momentissa todetaan, että "Metsäsuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden on oltava suunnitelman laatimisajankohtana voimassa olevien metsälain säännösten ja niiden nojalla annettujen säädösten mukaisia. Sanamuodon voi ymmärtää myös niin, että toimenpiteet olisivat täsmälleen lakitasoa. Metsänhoidossa pyritään kuitenkin aina lakitason ylittävään laatuun, yleensä metsänhoitosuosituksen tasolle. Lisäksi pyritään metsänomistajan yksilöllisten tarpeiden mahdollisimman hyvään ja jatkuvasti entistä parempaan huomioon ottamiseen.

Metsäsuunnitelman sisällön, laadinnan ja tarkistamisen määrittely lain perusteluissa on hyvin yleinen. Tämä johtaa siihen, että lakiluonnoksen perusteluissa mainittu suunnitelmavelvoitteen mahdollisimman suuri yhtenäisyys ei toteudu.

Tapio ehdottaa säädöstekstiä tarkennettavaksi siten, että metsäsuunnitelman toimenpide-ehdotukset eivät saa olla voimassa olevien säädösten vastaisia. Metsäsuunnitelman sisällön, laadinnan ja tarkistamisen määrittelyä on tarpeen tarkentaa muun muassa lain perusteluissa.

5, 5 a ja b § Hakkuusäädökset**Uudistuskypsyys**

Uudistushakkuuta koskevaa säädöksen sisältöä ei ole esitetty muutettavaksi. On kuitenkin tarpeen, että uudistuskypsyyden säätelyn tarve ja perusteet selvitetään tarkemmin, sekä metsien käytön edistämisen että erityisesti perustuslain näkökulmasta. Nykyisen metsälain perustelut eivät ole tältä osin selkeät. Täsmennystä tarvitaan esimerkiksi siihen, mitkä ovat hakuiden rajoitusten, kuten uudistuskypsyyden minimivaatimusten, perusteet.

Kasvatushakkuussa jätettävän puuston vähimmäismäärä ja laatu

Nykyisen metsälain 5 §:ssä on annettu valtuus toimivaltaiselle ministeriölle antaa tarkempia yleisiä määräyksiä kasvatushakkuussa jätettävän puuston vähimmäismäärästä ja laadusta. Tämän perusteella nykyisessä MMM:n päätöksen 3 §:ssä metsälain soveltamisesta (14.3.1997 / 224) on määritelty mm. vaurioitunut puu, jota ei lasketa metsälain valvonnassa kasvatuskelpoiseen puustoon.

Lakiluonnoksen 5 b§:ssä on lisäksi käsitelty hakkuualueen ulkopuolella olevaa puustoa ja maastovaurioita. Näistä kummastakaan ei ole

8.7.2009

toistaiseksi ollut tarkempaa säädöstä. Luonnoksen perusteella ei näistä olisi enää mahdollisuutta säätää alemmanasteisella säädöksellä.

Kaikkiaan esitetyllä muutoksella saattaa olla olennaisia vaikutuksia, vaikka luonnoksen perusteluissa todetaan, että sisältöä ei muutettaisi. Esimerkiksi korjuuvaurion määrittelyn poistuminen ao. valtuutuksen poistamisen seurauksena olisi tällainen. Erityinen kysymys on myös kokopuukorjuun laatu ja kohdevalinta, jotka energiapuun korjuun nopean kasvun myötä ovat aiempaa merkittävämpiä kysymyksiä. On harkittava ja selvitettävä huolellisesti ovatko tällaiset korjuun laatuun liittyvät vaatimukset säädöspohjaisia asioita vai kannattaako asiat jättää puukauppasopimusten yhteydessä sovittaviksi. Hakkuuseen liittyvien säädösten rakenne on luonnoksessa suunniteltu muutettavaksi, mutta sisältöön liittyviä kysymyksiä olisi selvitettävä tarkemmin. Tämä on hyödyllistä toteuttaa tiiviissä yhteistyössä puukaupan osapuolten ja muiden toimijoiden kesken.

Tapio esittää, että lakiluonnoksen 5, 5 a ja b §:n vaatimusten tarvetta ja sisältöä harkitaan uudelleen mukaan lukien ao. säädösten ja alempien säädösten keskinäinen suhde. Muutosten vaikutuksia on tarpeen selvittää tarkasti.

8 § Taimikon perustamistoimenpiteet

Metsätaloudellisesti kannattamattomat suoalueet

Tapio pitää oikean suuntaisena lakiluonnokseen 8 §:n 1. momentin kohtaa siitä, että metsätaloudellisesti kannattamattomilla suoalueilla ei tarvitse saada aikaan kasvupaikalle taloudellisesti kasvatuskelpoista taimikkoa.

Tapion ”Hyvän metsänhoidon suositukset turvemaille” hankkeessa selvitettiin yksityistaloudellisesta näkökulmasta taloudellisen toiminnan rajoja vähätuottoisilla turvemaille. Asiaan voi kuitenkin liittyä muitakin olennaisia kysymyksiä, joita ei ole vielä selvitetty. Tällaisia ovat fosforin, hiilidioksidin ja metaanin vapautumisen määrä ja merkitys uudelleen vettyviltä soilta ja toisaalta vesiensuojelutoimien mahdolliset hyödyt tällaisessa tilanteessa. Metsätaloudellisesti kannattamattomien suoalueiden määrä on Suomessa siinä määrin suuri, että sekä vesiensuojelu- että kasvihuonekaasupäästökysymykset on tarpeen selvittää mikäli lakia tältä osin muutetaan. MMM:n johtamassa kansallisessa suo- ja turvestrategiassa asia tulee käsiteltäväksi syksyn ja talven 2009 aikana.

Luonnosteksti on mahdollista ymmärtää niin, että kannattamattomiksi määritellyillä kohteilla peitteinen metsänhoito olisi mahdollista. Peitteisen metsänhoidon soveltamisesta metsätaloudellisesti kannattamattomilla suoalueilla ei ole kuitenkaan todettu mitään lakiluonnoksen perusteluissa. Tulkintakiistojen välttämiseksi asia tulisi perusteluissa käsitellä. Metsätaloudellisesti kannattamattomien suoalueiden käsittelyyn liittyen kannattaisi selvittää peitteisen metsänhoidon käytön mahdollisuus, sillä käsiteltävällä saattaisi olla hyötyjä sekä ta-

8.7.2009

loudelle, vesiensuojelulle että mahdollisesti kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi.

Lakiluonnoksessa tai sen perusteluissa ei ole esitetty arviota metsätaloudellisesti kannattamattomien soiden määrästä tai rajaamisesta.

Tapio käyttää suosituksissaan ojitetuista soista termiä "turvemaat". Suoalueella voi tämän terminologian mukaisesti olla sekä ojitettuja että ojittamattomia soita. Esitämme, että mikäli tästä asiasta säädetään, "suoalue" -termin sijaan käytettäisiin termiä "turvemaat".

Tapio esittää, että ennen lakiluonnoksen viemistä käsittelyssä eteenpäin luonnoksen 8 § 1. momentin metsätaloudellisesti kannattamattomien turvemaiden uudistamisvelvoitteen perusteet tarkistetaan.

Taimikon perustamistoimenpiteet, yleistä

Metsänuudistamisen laadun parantaminen on kannatettava tavoite. Taimikoiden varhaishoito (heinän- ja vesakontorjunnan) lisääminen on Tapion näkemyksen mukaan kuitenkin ensisijaisempi kehittämissuunnitelma. Valtaosalla uudistamiskohteista metsänviljelytyöt tehdään joko välittömästi tai metsälaissa säädetyn ajan kuluessa. Taimikoiden kehittymistä sen sijaan hidastaa puutteellinen varhaishoito. Kaikkiaan nykyisen lain 8 §:n tavoitteenasettelu on hyvä. Tavoite ja enimmäisaika uudistamistoimille on määritelty, mutta keinot, joilla metsänomistaja vaatimukset täyttää ovat varsin vapaasti hänen päätettävissään.

Lakiluonnoksessa nyt esitetty muutos on nykytilanteeseen nähden merkittävä. Mikäli lakiluonnos tältä osin tulisi voimaan, on odotettavissa havaittujen metsälain rikkomisten määrän merkittävä kasvu ainakin joksikin aikaa. Olisikin arvioitava mitä asia vaikuttaa esimerkiksi laittomien hakkuiden tulkintaan, jota parhaillaan käsitellään EU:n FLEGT-lisätoimiasetuksen valmistelussa. Myös esimerkiksi vapaaehtoisen metsäsertifioinnin edellytykset heikentyisivät.

Uudistamiselle varattu aika

Tapion käsityksen mukaan on perusteita harkita uudistamiselle annettun määräajan lyhentämistä vuodella, vaikkakin tältä osin laki tiukentuisi. Asiaa on kuitenkin tarpeen valmistella ja arvioida huolellisesti osana kokonaisuutta ennen säädösmuutoksen tekemistä. Tähän kysymykseen viitataan myös edempänä lausunnon kohdassa 14 a§.

Maanmuokkaus

Maanmuokkaus ei ole kaikilla kasvupaikoilla välttämätön tai suositeltava toimenpide. Tapion metsänhoitosuosituksissa, luontaisen uudistamisen kohteissa, kuivilla ja karukkokankailla sekä turvemaiden korjauksissa ei suositella muokkausta. Monia erikoiskohteita ei myöskään muokata esimerkiksi kivisyyden, kallioisuuden tai metsien monikäytön vuoksi. Käytännössä eteen saattaa tulla myös tilanteita, joissa esimerkiksi taimia ei ole saatavilla ja muokkausta siirretään

8.7.2009

tämän vuoksi. Muokkausvelvoitteesta poikkeamisen prosessia (miten metsänomistaja toimii kun ei tarvitse muokata) ei ole määritelty.

Lakiluonnoksessa esitetään, että muokatut kohteet saavat kahden vuoden lisäajan uudistamistoille. Lisäajan myöntämisen prosessia ei ole lakiluonnoksessa tai perusteluissa kuvattu. Kantaa ei myöskään ole otettu siihen, miten tieto muokkauksesta saatetaan metsäkeskusten tietoon. Jos metsäkeskuksen tulisi olla yhteydessä kaikkiin metsänomistajiin, joilla on uudistamiskohteita, kasvaisi viranomaistyön määrä huomattavasti. Jos tieto halutaan saada metsänomistajilta, asiasta pitäisi säätää. Joka tapauksessa tietovirran hoitaminen edellyttäisi sekä metsäkeskusten että muiden toimijoiden toimintojen ja tietojärjestelmien kehittämistä.

Kohteelle soveltuvan maanmuokkauksen määrittely on haastavaa. Muokkauksen laatua ja menetelmän soveltuvuutta ei voi luotettavasti arvioida ilman maastokäyntiä olosuhteiden suuren vaihtelun vuoksi. Laissa ei tulisi luetteloita muokkausmenetelmiä, koska se rajoittaa työmenetelmien käyttöä ja kehittämistä. Toisaalta lakiluonnoksessa tai sen perusteluissa ei ole kuvattu, mitkä olisivat kasvupaikalle soveltuvan muokkausmenetelmän kriteerit. Kriteerit tulisi määritellä kasvupaikoittain, ja nämä jäisivät valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäväksi. Tapion arvion mukaan lakiluonnoksen 8 ja 8 a §:ien säädösehdotukset ovat liian yksityiskohtaisia tai keskeneräisiä ja hankalasti vietävissä käytäntöön.

Tapio esittää, että metsänuudistamisen velvoitteisiin liittyvät ja uudistamisen laadun parantamiseen tähtäävät säädösmuutokset valmistellaan ja vaikutukset arvioidaan huolellisesti ennen lakimuutoksen esittämistä eteenpäin.

8 a§ Taimikon kasvua edistävät toimenpiteet

Taloudellisesti kasvatuskelpoisen taimikon määrittelyn sisällyttäminen metsälakiin ja ao. säädösten tarkentaminen ovat perusteltuja. Tämä selventää myös lakiluonnoksen perusteluissa esitetyllä tavalla metsälain ja kestävä metsätalouden rahoituslain rajanvetoa siltä osin, minkä kokoisia kohteita rahoituslain perusteella voidaan rahoittaa. Rahoituslakia ei kuitenkaan tulisi käyttää metsälain muutoksen perusteena siltä osin, kun metsälaissa määritellään tarkkaa pituusrajaa kasvatuskelpoiselle taimikolle.

Taloudellisesti kasvatuskelpoisen taimikon määrittely pituuteen perustuvaksi on metsänomistajan kannalta selkeä raja. Valvontamenetelyä ei ole kuitenkaan kuvattu. Epäselvyyttä voi aiheuttaa esimerkiksi tilanne, jossa taimikossa on etukasvuista lehtipuuta. Jos kasvatuskelpoisuus katsotaan etukasvuisen ja kasvupaikalle hyväksyttävän lehtipuun perusteella, lain vaatimustaso laskee nykyisestä.

Tapio esittää, että taimikon pituuteen perustuvan valvontakriteerin toimivuus selvitetään huolellisesti ennen lakimuutoksen esittämistä eteenpäin.

8.7.2009

8 b§ Uuden puuston aikaansaamisessa käytettävät puulajit

Lakiluonnoksessa on aiempaa yksityiskohtaisemmin määritelty puulajien käytön periaatteita. Tämän muutoksen osalta tulee varmistaa, että asetuksella ei aiheuteta lisäkustannuksia käytännön toimintaan.

11 § Poikkeuslupa

Poikkeusluvan perusteena on, että "toimenpidettä varten on myönnetty ympäristötukea tai muuten riittävä tuki valtion varoista". Tapion käsityksen mukaan lakiluonnoksen määrittely on sekä ajallisesti että sanan "riittävä" osalta liian epämääräinen metsänomistajan oikeusturvan kannalta.

Tapio esittää, että poikkeusluvan myöntämisen perusteita täsmennetään.

14 § Metsänkäyttöilmoitus

Pienikokoisen puuston raja on tarkoitus säilyttää nykyisenä 13 cm:n keskiläpimittana ennen hakkuuta. Raja on sellainen, että valtaosalla ensiharvennuksia ei metsälain perusteella tarvitsisi tehdä metsänkäyttöilmoitusta. Käytännössä näistäkin lähes poikkeuksetta on tehty metsänkäyttöilmoitus, sillä ensiharvennukset ovat usein osa laajempaa leimikkoa. Säädöksen tarvetta ja sisältöä tulisi selvittää tarkemmin. Metsänkäyttöilmoituksen sisällön vastaavuus tulossa olevan FLEGT – säädöksen vaatimusten kanssa on hyödyllistä täsmentää.

14 a§ Hakkuuilmoitus ja taimikon perustamisilmoitus

Hakkuuilmoituksen tekemistä lakiluonnoksen 5 §:n mukaisista kasvatushakkuista ei ole lakiluonnoksessa perusteltu. Kasvatushakkuiden ilmoittamisella ei ole vaikutusta uudistamisvelvollisuuden parempaan toteutumiseen, jolla hakkuuilmoitusta on perusteltu. Kasvatushakkuiden ilmoittamisella toki saataisiin metsävaratietojen päivitystieto metsäkeskukselle. Asian osalta etenemistie on ainakin tällä hetkellä pyrkiä sopimaan lainsäädännön ja tietosuojaperiaatteiden puitteissa metsäkeskusten ja muiden toimijoiden kesken tietojen välittämisestä.

Lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla säädettynä hakkuuilmoitus lisäisi merkittävästi hakkuisiin liittyvää hallintoa sekä metsäkeskuksissa että toimijoiden parissa. Tehtävien ilmoitusten määrä olisi selvästi suurempi kuin nyt käytössä olevien metsänkäyttöilmoitusten määrä. Myös metsänomistajien vastuut kasvavat. Toimijoiden tulisi toimittaa tieto metsänomistajille hakkuun ajankohdasta, mistä ei ole lakiluonnoksessa säädöksiä.

Lakiluonnoksen perusteluissa hakkuuilmoitusta on perusteltu sillä, että metsänomistajan oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että uudistamisen määräajan alkamiselle on selkeä alkamishetki. Tapion käsityksen mukaan uudistamisvelvoitteen päättymisajan osalta metsän-

8.7.2009

omistajan oikeusturva ei ole ollut erityisen ongelmallinen. Säädöspuustaisen hakkuuilmoituksen vaihtoehtona voidaan esimerkiksi kehittää edelleen hakkuista ilmoittamista osana metsäkeskusten, metsänomistajien ja muiden toimijoiden sähköisen asioinnin kokonaisuutta.

Kaikkiaan uudistamistöiden vauhdittamiseksi lienee löydettävissä muunlaisia keinoja. Perustamistöille annetun ajan lyhentäminen neljään vuoteen riittävän pitkän siirtymäajan kuluessa on yksi arvioitava mahdollisuus. Nykyisen käytössä olevan menettelyn mukaan. Metsäkeskus aloittaisi tällöin vuotta aiemmin yhteydenotot metsänomistajiin, joilta ei ole saatu taimikon perustamisilmoitusta. Tämän kaltainen muutos voitaisiin toteuttaa nykyisillä toimintatavoilla ja järjestelmillä.

Tapio ei näe perusteita säädöspohjaiselle hakkuuilmoitukselle ja esittää ilmoituksen poistamista lakiluonnoksesta.

18 § Metsärikos ja metsärikkomus

Taimikon perustamis- ja hakkuuilmoitusten sanktiointi

Tällä hetkellä metsänhoitoyhdistys tai metsäpalveluyritys käytännössä tekee taimikon perustamisilmoituksen. Käytännön muuttamiseen ei ole tarvetta. Metsänuudistamispalveluiden sopimuksia voitaisiin tarkentaa niin, että metsänomistaja ja palvelun tuottaja sopivat perustamisilmoituksen tekemisestä.

Tapio ei pidä taimikon perustamis- ja hakkuuilmoitusten sanktiointia perusteltuna ja esittää asian huolellista selvittämistä ennen lakimuutoksen esittämistä eteenpäin.

TAPIO

Ritva Toivonen
johtaja