MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
Luonnonvaraosasto
Metsäneuvos Niina Riissanen

VASTINE
9.11.2022

VN/32384/2021

Viite: Vastinekuuleminen 10.11.2022

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä ja kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 29 a ja 48 §:n muuttamisesta (HE 167/2022 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Tiivistelmä

Useassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota metsätalouden kannustejärjestelmän rahoituksen määrään ja toivottu rahoituksen painottamista enemmän ympäristötukeen ja metsäluonnon hoitoon. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että lausunnoissa esitettyyn toiveeseen määrärahojen lisäämisestä momentille 30.40.45 on vuoden 2023 osalta vastattu. Kohdentamisen osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sille kuuluu metsätalouden edistäminen. Kannustejärjestelmän kaikissa tuissa on pyritty sovittamaan yhteen taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. Kannustejärjestelmässä yhteiskunnalle syntyviä positiivisia ympäristövaikutuksia edistetään yksittäisten työlajien rahoituksella (esimerkiksi ympäristötuki, metsäluonnon hoito ja kulotus), mutta myös kaikissa työlajeissa ilmenevillä tukiehtovaatimuksilla.

Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata Koneyrittäjät ry:n esitystä taimikon ja nuoren metsän hoidon tukemisesta yhteishankkeina. Yhteishankkeina toteutettavia taimikon ja nuoren metsän hoitohankkeita olisi todennäköisesti vähän, mutta niitä varten tulisi kuitenkin tehdä tietojärjestelmämuutoksia. Yhteishankkeiden käsittely lisää myös hallinnollista työtä, koska kaikille yhteishankkeen tuensaajille tulee tehdä oma rahoituspäätös. Yksittäiselle tilalle myönnettävä tuki olisi pieni. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että hallinnon kustannukset on pidettävä kohtuullisena myönnettävän tuen suuruuteen nähden.

Useampi lausunnonantaja esitti, että taimikon ja nuoren metsän hoidossa tukiehtona olevaa maksimipituutta pitäisi korottaa tai vaihtoehtoisesti käyttää tukiehtona keskiläpimittaa. Maa- ja metsätalousministeriö pitää sidosryhmien esittämistä muutosvaihtoehdoista parempana erillisen pituusvaatimuksen asettamista havu- ja lehtipuille. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää keskipituutta koskevista vaatimuksista.

Useampi taho kiinnitti lausunnossaan huomiota terveyslannoituksen puuston määrää koskevaan vaatimukseen ja katsoivat, että se ohjaa tuhkalannoitusta liiaksi puolukkaturvekangasta vähäravinteisemmille kohteille. Valtakunnan metsien inventointitietojen mukaan valtioneuvoston asetusta koskevassa luonnoksessa oleva puuston määrää koskeva vaatimus ohjaa lannoitusta taimikkoa varttuneemmissa metsissä pääsääntöisesti puolukkaturvekankaille tai sitä ravinteikkaimmille soille.

Luontopaneeli piti lausunnossaan liian lyhyenä velvoitetta olla kunnostamatta ojia viiteen vuoteen, jos ojat on suometsän hoitosuunnitelmassa esitetty jätettäväksi kunnostamatta, ja ehdotti vähintään 20 vuoden määräaikaa. Jotta mahdollisilta lainsäädännöllisiltä ristiriidoilta vältyttäisiin, velvoitteen pituus ei maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan voi olla pidempi kuin suunnittelun aikajänne. Maa- ja metsätalousministeriö harkitsi suunnittelun aikajänteeksi kymmentä vuotta, mutta sai metsäsektorin toimijoilta palautetta, että se olisi liian pitkä käytännön metsätalouden toimenpiteiden ja niihin liittyvien vesiensuojeluratkaisujen suunnitteluun ja toteutukseen.

Luontopaneeli on lausunnossaan ehdottanut, että lakiin lisättäisiin velvoite muuttaa rummut esteettömiksi aina, kun kyseiseen metsätiehen kohdistuu jokin rahoitettava toimenpide. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tämä toteutuu kannustejärjestelmälakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin 5 kohdan perusteella.

Suomen luontopaneeli esitti ympäristötukisopimusten pidentämistä 20 vuotiseksi. Maa- ja metsätalousministeriö pitää esitystä perusteltuna, mutta aikaisemman kokemuksensa perusteella valtiontukisuuntaviivojen valossa mahdottomana. Suomen ympäristökeskus esitti, että Natura 2000-verkoston kuuluvien metsäkohteiden sekä METSO-ohjelman mukaiset luontotyypit tulee kirjata lakiehdotukseen 20 §:ään. Maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarvetta muuttaa lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin määritelmää siitä, mihin kohteisiin ympäristötukea voidaan myöntää. Sanamuoto on sama kuin voimassa olevassa kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslaissa ja se mahdollistaa ympäristötuen myöntämisen Suomen ympäristökeskuksen esittämille kohteille.

Useissa lausunnoissa esitettiin uusia tukia markkinattomien ilmasto- ja muiden hyötyjen tuottamiseksi. Näiden osalta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että uusien tuloperusteisten tukien ja kannustepalkkioiden säädösvalmistelu edellyttää parempaa tietopohjaa ja keskustelua eri sidosryhmien kanssa. Luonnonvarakeskus esitti juurikäävän torjunnan laajentamista pieniläpimittaisen puustoon. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotetut muutokset koskisivat ensisijaisesti metsätuhojen torjunnasta annettua lakia (1087/2013).

Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä perusteltuna MTK:n esitystä voimassa olevan ja kumotun metsätalouden rahoituslainsäädännön nojalla toteutettujen taimikon varhaishoidon tai nuoren metsän hoitotöiden hoito- ja kunnossapitovelvoitteen lyhentämistä viiteen vuoteen. Tukeen liittyvän velvoitteen jälkikäteinen lyhentäminen toisi metsäkeskukselle tarpeetonta hallinnollista lisätyötä. Lisäksi tukeen liittyvän lakisääteisen velvoitteen jälkikäteistä lyhentämistä voidaan pitää säädösvalmistelun ja hyvän hallinnon näkökulmasta poikkeuksellisena asiana. MTK:n esittämä muutos hoito- ja kunnossapitovelvoitteen laskemisajankohtaan ei maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeellinen. Maanomistajien ja toimijoiden saatavilla on tieto myös maksupäivästä.

Suomen yhteismetsät ry on lausunnossaan tuonut esille, että taimikon ja nuoren metsän hoidon de minimis –tuen enimmäistukimäärä rajoittaisi osalla tuensaantia ja vaati korvausta taloudellisesta haitasta. Maa- ja metsätalousministeriö haluaa korostaa, että myös yhteismetsät hyötyvät de minimis –tukeen siirtymisestä vähenevinä hallinnollisina kustannuksina. Yhteismetsien vaatimusta korvauksesta maa- ja metsätalousministeriö pitää poikkeuksellisena ja perusteettomana. Etuuden poistaminen tai heikentäminen ei sellaisenaan ole peruste korvaukseen.

Koneyrittäjät ry on lausunnossaan esittänyt, että lakiin lisättäisiin mekanismi, joka mahdollistaisi työlajien tukitasojen muuttamisen vastaamaan kulloinkin vallitsevaa hintatasoa. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä esitettyä mekanismia mahdollisena valtiotukisääntöjen perusteella. Hyväksytyn tukiohjelman soveltamisperiaatteiden väljentäminen sekä tuki-intensiteetin tai tukikelpoisten kustannusten nostaminen edellyttävät notifiointia.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan saamissa lausunnoissa oli useassa kohdin kiinnitetty huomiota asioihin, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetus on lausuntokierroksella 18.11.2022 asti, minkä jälkeen sen valmistelua jatketaan saadun palautteen perusteella.

Ministeriö esittää metsätalouden määräaikaista kannustejärjestelmää koskevaan lakiehdotukseen 5, 18 ja 33 pykäliin teknisluonteisia tarkistuksia.

Vastine

Rahoituksen määrä ja sen kohdentaminen

Useassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota metsätalouden kannustejärjestelmän rahoituksen määrään ja sen kohdentamiseen. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto on toivonut lisää rahoitusta luonnonhoidon toimenpiteisiin, kun taas Sahateollisuus ry kiinnitti huomiota siihen, että rahoitusmäärien tulisi olla tasapainossa eri hallinnonalojen eli maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalojen välillä. Kannustejärjestelmän mukaisia töitä voidaan rahoittaa valtion talousarvion kahdelta eri määrärahamomentilta. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä momentille 30.40.44 (Tuki puuntuotannon kestävyyden turvaamiseen) esitetään 47,5 miljoonaa euroa, kun tulevien vuosien kehys on noin 51 miljoonaa euroa ja momentille 30.40.45 (Metsäluonnonhoidon edistäminen) esitetään vuoden 2023 talousarviossa rahoitusta 17,5 miljoonaa euroa, kun tulevien vuosien kehitys on noin 8 miljoonaa euroa. Maa- ja metsätalousministeriö tiedostaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät tavoitteet METSO- ja HELMI-ohjelmissa ovat haastavat. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että lausunnoissa esitettyyn toiveeseen määrärahojen lisäämisestä momentille 30.40.45 on vuoden 2023 osalta vastattu. Pidemmän ajanjakson osalta vastaaminen ei ole mahdollista, koska rahoitus on harkinnanvaraista ja toimenpiteitä rahoitetaan vuosittain käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.

Muutamassa lausunnossa (LUKE, SYKE, Luontopaneeli jne.) on esitetty, että kannustejärjestelmän tukien tulisi painottua esitettyä enemmän ympäristönäkökohtien huomioimiseen. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskus esittää lausunnossaan kannustejärjestelmän tukien voimakkaampaa kohdentamista ilmasto- ja monimuotoisuustavoitteiden suuntaan. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sille kuuluu metsätalouden edistäminen ja että kannustejärjestelmän kaikissa tuissa on pyritty sovittamaan yhteen taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. Yksityismetsät ovat tärkeitä metsäteollisuuden puunhuollon ja metsien monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Kannustejärjestelmällä voidaan kannustaa yksityisiä metsänomistajia metsiensä kestävään hoitoon ja käyttöön tavalla, jolla yksityistalouden tavoitteiden ohella voidaan saavuttaa myös yhteiskunnan metsäpolitiikalle ja metsien käytölle asetetut tavoitteet. Kannustejärjestelmässä yhteiskunnalle syntyviä positiivisia ympäristövaikutuksia edistetään yksittäisten työlajien rahoituksella (esimerkiksi ympäristötuki, metsäluonnon hoito ja kulotus), mutta myös kaikissa työlajeissa ilmenevillä tukiehtovaatimuksilla. Viimeksi mainittu näkyy esimerkiksi terveyslannoituksen tuessa velvoitteena kiinnittää erityistä huomiota vesistö- ja ympäristövaikutuksiin, suometsän hoitosuunnitelman tuessa velvoitteena sovittaa yhteen puuntuotannon edellytysten parantaminen, vesiensuojelu, ilmatonmuutoksen hillintä ja monimuotisuuden turvaaminen sekä yksityistien perusparannuksen ja uuden metsätien tekemisen tuessa siinä, että vesieliöstön esteetön liikkuminen tulee mahdollistaa. Kannustejärjestelmän tuilla pystytään siten vaikuttamaan suunnittelun ja töiden toteuttamisen laatuun. Järjestelmästä myönnettävä tuki on suunnattu pääsääntöisesti luonnollisille henkilöille, jotka eivät harjoita ammattimaista metsätaloutta. Heidän näkökulmastaan on tärkeä, että he saavat tuen avulla ammattiapua toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kannustejärjestelmään sisältyvät metsänhoitoon kohdistuvat tuet ovat tehokas ja vaikuttava tapa edistää ympäristötavoitteiden toteutumista metsien hoidosta päätettäessä sekä hoitotöitä toteutettaessa.

Taimikon ja nuoren metsän hoito yhteishankkeena

Koneyrittäjät on lausunnossaan esittänyt, että taimikon ja nuoren metsän hoitoa pitäisi voida tukea yhteishankkeina. Koneyrittäjät on perustellut esitystä pienipiirteisellä metsänkäsittelyllä ja sillä, että yhteishankkeet auttaisivat metsänhoitorästien purkamisessa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että voimassa olevassa kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslaissa on ollut mahdollista toteuttaa taimikon varhaishoitoa ja nuoren metsän hoitoa yhteishankkeina. Tätä mahdollisuutta on kuitenkin hyödynnetty vain yksittäisissä tapauksissa. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että harvalukuisten tapausten johdosta tietojärjestelmien rakentamisen kustannukset olisivat suhteettoman isot yhteishankkeiden vähäiseen määrään nähden. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää taimikon ja nuoren metsän hoidon kohteen pinta-alasta. Lausuntokierroksella olevan valtioneuvoston asetusta koskevan luonnoksen mukaan pinta-alavaatimukseksi tulisi yksi hehtaari ja se voisi koostua useammasta kuviosta. Tämä alentaa nuoren metsän hoitona tehtävän kohteen pinta-alavaatimusta ja mahdollistaa Koneyrittäjien esille nostaman pienipiirteisen

metsänkäsittelyn. Taimikon ja nuoren metsän hoitotyön toteuttaminen kustannustehokkaasti ei edellytä sen toteuttamista yhteishankkeena. Taimikon ja nuoren metsänhoitotyöhön ei myöskään liity tukikelpoisia maanomistajien kesken jaettavia kustannuksia. Maa- ja metsätalousministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että yhteishankkeiden käsittely lisää hallinnollista työtä, koska kaikille yhteishankkeen tuensaajille tulee tehdä oma rahoituspäätös. Edellä mainituilla perusteilla maa- ja metsätalousministeriö ei pidä Koneyrittäjien esitystä kannatettavana.

Taimikon ja nuoren metsän hoito

Bioenergia ry esitti, että taimikon ja nuoren metsän hoidossa lehtipuuvaltaisten kohteiden maksimipituutta pitää korottaa 14 metriin tai käyttää näissä kohteissa keskiläpimittarajoitetta. Myös MTK esitti läpimittarajan säilyttämistä tai pituusrajan nostamista 14 metriin. Lisäksi MTK esitti pienpuun keruun määräehdon laskemista alemmaksi. Koneyrittäjät ry on lausunnossaan esittänyt harkittavaksi pituuden ylärajan nostamista 15 metriin riukuuntuneissa kohteissa. Sahateollisuus ry taas toi lausunnossaan esille, että pituusrajaa tulisi laskea, jotta varmistettaisiin tuen kohdistuminen ensisijaisesti ei-kaupallisesti kannattaviin leimikoihin.

Maa- ja metsätalousministeriö on teettänyt Luonnonvarakeskuksella selvityksen taimikoiden ja nuorten metsien pituus-läpimittavastaavuudesta (VN/32384/2021-MMM-48). Selvitys pohjautuu valtakunnan metsien inventointitietoihin. Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan 16 senttimetrin läpimittainen havupuu on maantieteellisestä sijainnista ja kasvupaikasta riippuen 11,4−13,4 metrin pituinen. Koivuilla vastaava pituus on 13,9−15,4 metriä. Taimikon tai nuoren kasvatusmetsän kehitysvaiheessa olevia koivikoita on noin 13 prosenttia kaikista taimikoista ja nuorista kasvatusmetsistä. Selvityksen perusteella on selvää, että siirryttäessä läpimitasta pituusvaatimukseen uusia tukiehtoja ei voida asettaa niin, että ne vastaisivat täysin voimassa olevia tukiehtoja.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että taimikon ja nuoren metsän hoidon tukiehdon muuttaminen keskipituudesta keskiläpimitaksi ei ole perusteltua. Taimikon ja nuoren metsän hoidon tukiehdoista on pyritty tekemään mahdollisimman yksinkertaiset, jotta tuki olisi maanomistajalle selkeä ja hallinnollisesti yksinkertainen. Metsätalouden kannustejärjestelmää pohtineen METKA-työryhmän näkemyksen mukaan rahoituskelpoisen kohteen keskipituus on keskiläpimittaa luotettavammin tunnistettavissa kaukokartoitusaineistosta, minkä johdosta työryhmä esitti tukiehdoksi keskipituusvaatimusta. Keskipituuteen perustuvan tukiehdon käyttäminen tehostaa hallintoa, koska se mahdollistaa muun muassa dronekuvausten hyödyntämisen maastotarkastuksissa. Keskipituus on mainittu kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentissa.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää sidosryhmien esittämistä muutosvaihtoehdoista parempana erillisen pituusvaatimuksen asettamista havu- ja lehtipuille. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää keskipituutta ja pienpuun keruun määrää koskevista vaatimuksista. Kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin vaatimus, ettei toimenpide saa olla kaupallisesti kannattava, tulee rajoittamaan harkintaa pituusvaatimuksen osalta. Mitä suuremmaksi puuston keskipituuden rahoitusehto asetetaan, sitä todennäköisemmin kohde on kaupallisesti kannattava ilman tukea.

Kuolleen puun korjuukielto

Suomen ympäristökeskus on lausunnossaan kysynyt, miten taimikon ja nuoren metsän hoidon yhteydessä tehtävän pienpuun korjuuseen liittyvää kuolleen puun korjuukieltoa valvotaan. Kuolleen puun korjuukieltoa valvotaan otantaan ja harkintaan perustuvilla maastotarkastuksilla. Heti toimenpiteen toteuttamisen jälkeen tehtävällä maastotarkastuksella voidaan tehdä havaintoja kannoista ja puutavarapinoista. Maa- ja metsätalousministeriö tiedostaa, että kuolleen puun erottaminen kaadetusta puusta voi olla vaikeaa.

Terveyslannoitus

Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota tuhkalannoituksen mahdollisesti aiheuttamaan ravinteiden (erityisesti fosforin) varastoitumiseen maaperään, mikä voi aiheuttaa myöhemmin riskin ravinteiden huuhtoutumiselle. Suomen ympäristökeskus esitti lausunnossaan, että terveyslannoitusta ei tule tehdä kohteilla, joissa vaaditaan usein toistuvaa lannoitusta. Luonnonvarakeskus ja

ympäristöministeriö kiinnittivät myös huomiota valtioneuvoston asetusta koskevassa luonnoksessa määritettyyn puuston vähimmäismäärään taimikkoa varttuneemmissa metsissä, ja katsoivat että puuston vähimmäismäärän käyttäminen tukiehtona ohjaa tuhkalannoituksia liiaksi puolukkaturvekankaan ravinteisuutta karummille soille. Luonnonvarakeskus esitti lausunnossaan, että puolukkaturvekangasta vähäravinteisempi varputurvekangas hyötyy tuhkalannoituksesta vain vähän, koska kasvuvaste on heikko ja kohteella voisi ilmetä fosforin puutosta jo kymmenen vuoden päästä lannoituksesta, jolloin lannoitusta joudutaan toistamaan säännöllisesti. Luonnonvarakeskuksen lausunnossa ei esitetty viitteitä alkuperäisiin tutkimuksiin, joista esitetyt seikat tuhkalannoitusta koskien voitaisiin todeta.

Maa- ja metsätalousministeriö oli Luonnonvarakeskuksen lausunnon johdosta erikseen yhteydessä Luonnonvarakeskuksen tuhkalannoituksen asiantuntijaan. Luonnonvarakeskuksen asiantuntijalta 18.10.2022 saadun tiedon mukaan nykykäsitys on Luonnonvarakeskuksen lausunnosta poiketen se, että typen saatavuus ei rajoita edellä mainittujen varputurvekankaiden puuston kasvua merkittävissä määrin ja että tuhkalannoituksella on puuston kasvua lisäävä pitkäaikainen vaikutus[1]. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei varputurvekankaita ole tarpeen lannoittaa toistuvasti esimerkiksi 10 vuoden välein. Ruotsissa karuilla soilla tehdyissä kokeissa tuhkalannoitus lisäsi karujen (varputurvekangas ja jäkäläturvekangas) rämeiden puuston kasvua 1,6–1,9 kuutiometriä hehtaaria kohden 26 vuoden ajalla Etelä-Ruotsissa[2]. Myös toistaiseksi julkaisemattomat Luonnonvarakeskuksen aikaisempien tuhkalannoituskokeiden tulokset osoittavat, että karuilla rämeillä (5 koetta, 15–69 vuotta tuhkalannoituksesta) tuhka saa aikaan jokseenkin yhtä suuren kasvureaktion kuin typpirikkailla rämeillä ja kasvureaktion kesto on jokseenkin samaa luokkaa. Edellä mainituista syistä johtuen maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei yksittäisiä varputurvekangaskuviota ole tarkoituksenmukaista rajata pois lannoitusalueesta, jos kuviot täyttävät puustoa koskevan vaatimuksen. Luonnonvarakeskus totesi hallituksen esityksessä antamassaan lausunnossaan, ettei tuhkalannoitus lisää haitallista vesistökuormitusta[3], eikä Luonnonvarakeskus myöskään esittänyt tuhkalannoituksen lisäävän ravinteiden varastoitumista maaperään siten, että ravinnevarastot tyhjentyisivät myöhemmin ja lisäisivät näin ravinteiden huuhtoutumista. Ravinnevarastojen tyhjentymisestä aiheutuvaa ravinnehuuhtoumien riskiä arvioitaessa maa- ja metsätalousministeriö haluaa asiaan liittyen muistuttaa, ettei tuhkalannoitusta tarvitse toistaa puuston kasvun lisäämiseksi säännöllisesti, esimerkiksi kymmenen vuoden välein. Lisäksi tulee huomioida, että joidenkin tutkimustulosten mukaan tuhkalannoituksen ei ole havaittu lisäävän turvemaakasvupaikkojen maaperän kasvihuonekaasupäästöjä[4,5] ja että tuhkalannoitus aiheuttaa mitattavia muutoksia vain osalla kasvupaikoista ja joka tapauksessa muutokset palautuvat tuhkalannoitusta edeltävään tilaan pitkän ajan kuluessa[6].

Taimikkoa varttuneempien metsien puuston vähimmäismäärää koskeva vaatimus on METKA-työryhmän esityksen mukainen. Valtioneuvoston asetusta koskevassa luonnoksessa puuston vähimmäismäärä (70 kuutiometriä hehtaarilla) on asetettu siten, että sen täyttävät taimikkoa varttuneemmat metsikkökuviot ovat pääsääntöisesti ravinteisuudeltaan vähintään puolukkaturvekangasta vastaavia tai sitä ravinteikkaampia. Puusto-

---

[1] Moilanen, M., Saarinen, M., & Silfverberg, K. (2010). Foliar nitrogen, phosphorus and potassium concentrations of Scots pine in drained mires in Finland. Silva Fennica (Helsinki, Finland : 1967), 44(4). https://doi.org/10.14214/sf.129

[2] Sikström, U., Almqvist, C., & Jansson, G. (2010). Growth of Pinus sylvestris after the application of wood ash or P and K fertilizer to a peatland in southern Sweden. Silva Fennica (Helsinki, Finland : 1967), 44(3). https://doi.org/10.14214/sf.139

[3] Piirainen, S., Domisch, T., Moilanen, M., & Nieminen, M. (2013). Long-term effects of ash fertilization on runoff water quality from drained peatland forests. Forest Ecology and Management, 287, 53–66. https://doi.org/10.1016/j.foreco.2012.09.014

[4] Ernfors, M., Sikström, U., Nilsson, M., & Klemedtsson, L. (2010). Effects of wood ash fertilization on forest floor greenhouse gas emissions and tree growth in nutrient poor drained peatland forests. The Science of the Total Environment, 408(20), 4580–4590. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2010.06.024

[5] Klemedtsson, L., Ernfors, M., Björk, R. ., Weslien, P., Rütting, T., Crill, P., & Sikström, U. (2010). Reduction of greenhouse gas emissions by wood ash application to a Picea abies (L.) Karst. forest on a drained organic soil. European Journal of Soil Science, 61(5), 734–744. https://doi.org/10.1111/j.1365-2389.2010.01279.x

[6] Björk, R. G., Ernfors, M., Sikström, U., Nilsson, M. B., Andersson, M. X., Rütting, T., & Klemedtsson, L. (2010). Contrasting effects of wood ash application on microbial community structure, biomass and processes in drained forested peatlands: Wood ash effects on drained forested peatlands. FEMS Microbiology Ecology, no–no. https://doi.org/10.1111/j.1574-6941.2010.00911.x

raja on siis asetettu niin korkeaksi, ettei se mahdollistaisi yhtenäisten karujen, heikkokasvuisten ja vähäpuustoisten karujen soiden laajamittaista lannoittamista, vaan tuki ohjautuisi pääsääntöisesti ravinteisuudella puolukkaturvekangasta ja sitä ravinteikkaammille soille. Täten tuki ohjautuisi pääsääntöisesti samoille kohteille kuin voimassa olevan lain aikana. Toisaalta nykyisestä poiketen lannoitusalue voisi sisältää myös puustoisia metsikkökuvioita, jotka ovat ravinteisuudeltaan varputurvekangasta vastaavia, jos ne täyttävät puustoa koskevan vaatimuksen. Tyypillisesti tällöin kyseessä on puustoinen suo, joka muodostuu ravinteisuudeltaan eri tasoisten kuvioiden mosaiikista. Edellä mainitun varputurvekangasta koskevaa kasvuvastetta ja sen pysyvyyttä koskevan sekä vesistövaikutuksia koskevan ajantasaisen tiedon perusteella maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kun lisäksi otetaan huomioon tuhkalannoituksen ympäristövaikutukset sekä taloudellinen tarkoituksenmukaisuus, ei ole perusteita muuttaa puuston määrään perustuvaa tukikelpoisuutta koskevaa puuston vähimmäismäärän perustuvaa vaatimusta. Puuston vähimmäisvaatimuksia koskeva säännös on kannustejärjestelmälakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin 1 kohdassa.

Maa- ja metsätalousministeriöllä oli esitettyä puuston vähimmäismäärää koskevaa rajaa asetettaessa käytettävissä Luonnonvarakeskuksen maa- ja metsätalousministeriölle toimittama selvitys (VN/32384/2021-MMM-49), joka perustuu valtakunnan metsien inventoinnista saatuun ajantasaiseen tietoon puuston tilavuuksista eri kasvupaikoilla erottaen toisistaan suot ja kankaat sekä Etelä- ja Pohjois-Suomen. Ajantasaisen valtakunnan metsien inventointitiedon perusteella esitetty puuston vähimmäisraja (70 kuutiometriä hehtaarilla) ohjaa lannoitusta kasvatusmetsissä pääsääntöisesti puolukkatarvekankaan ravinteisuutta ja sitä ravinteisemmille soille, mutta siten, että suolla voi olla myös varputurvekangasta ravinteisuudeltaan vastaavia kuvioita, jos niiden puuston määrä on riittävä. Puuston vähimmäismäärää koskevan ehdon ohjausvaikutuksen arvioimisessa terveyslannoituskohteiden valinnassa tulee lisäksi samanaikaisesti puuston määrän kanssa ottaa huomioon kannustejärjestelmälakiehdotuksen terveyslannoituskohteen tukikelpoisuutta koskevat vaatimukset. Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että kohteella on huolehdittu tarpeellisista metsänhoitotöistä, ja lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan, ettei kohteella ole merkittäviä hakkuutarpeita.

Tuki suometsän hoitosuunnitelman laadintaan

Luonnonvarakeskus katsoi, että suometsän hoitosuunnitelman laadintaan myönnettävä tuki edistäisi epäsuorasti ojien perkaamista ja täydennysojien kaivamista. Luonnonvarakeskus katsoi myös, että tuki ohjautuisi myös päätehakkuiden suunnitteluun turvemailla, mitä ei voitaisi pitää kovin perusteluna ilmasto- ja vesistövaikutusten näkökulmasta. Lisäksi lausunnossa tuotiin ilmi, ettei komission kanta päätehakkuiden epäsuoraan tukeen turvemailla tai täydennysojien suunnitteluun ole ennakkoon tiedossa. Lausunnon mukaan valtakunnan metsien inventoinnin perusteella voitaisiin arvioida, että 2000-luvulla kaivetuista ojista neljäsosa olisi uusia ojia ja kolme neljäsosaa vanhojen ojien perkaamista.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa Luonnonvarakeskuksen lausunnossa esitettyihin seikkoihin liittyen, että suometsän hoitosuunnitelman tuki kattaa kaikki hyvän metsänhoidon suosituksissa kuvatut metsänhakkuu- ja hoitotoimenpiteet, koska hakkuu- ja hoitotoimenpiteiden yhtäaikaisella suunnittelulla voidaan parantaa ilmasto-, vesistö-, ja monimuotoisuustavoitteiden toteutumista sovittaen ne yhteen metsien käyttöön liittyviin taloudellisiin tavoitteisiin. Suometsän hoitosuunnitelmaa koskevat säännökset ovat kannustejärjestelmälakiehdotuksen 15 §:ssä. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että hakkuu- ja hoitotyöt tulee suunnitella siten, että siinä kuvatuilla toimenpiteillä vedenpinnan taso turpeessa pysyy sillä tasolla, joka mahdollistaa puuston hyvän kasvun, mutta toisaalta estää turpeen syvempien kerrosten kuivumisen, joka lisää ilmasto-, ja vesistöpäästöjä. Kuivatustilaan voidaan vaikuttaa puuston määrää säätelemällä, tuhkalannoituksella ja ojien kunnostamisella. Tästä syystä kaikkien näiden keinojen punninta tulee olla osa suunnitelmaa. Tuen saamisen ehtona on, että ojien tarpeetonta kunnostamista vältetään ja selvitetään ensi sijaisesti muut keinot säädellä kuivatusta. Pakollisena osana suunnitelmaa tulee esittää vesiensuojelusuunnitelma, joka kattaa kaikki suunniteltavan suoalueen vesistökuormitusta aiheuttavat toimet, ml. uudistamishakkuut. Koska suon eri osat ovat kytkeytyneitä toisiinsa hydrologian välityksellä, voi yhden suon osan käsittelyllä olla vaikutusta huomattavan laajalle alalle ympäristöönsä. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista rajata jotain yksittäistä hakkuulajia suunnitelman laadinnan ulkopuolelle, koska suunnitelman tulee kattaa joka tapauksessa mahdollisemman suuri osa suoalueesta. Tähän liittyen tulee myös huomioida, että kaikkien suokuvioiden osalta on tehtävä arviointi,

soveltuvatko ne jatkuvaan kasvatukseen. Lisäksi edellytetään, että valmis suunnitelma sisältää kuvauksen luontokohteista, mikä mahdollistaa maanomistaja niin halutessa esimerkiksi kohteiden ennallistamisen.

Luonnonvarakeskuksen lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös täydennysojiin ja niiden suunnittelun mahdollisuuteen osana suometsänhoidon suunnittelua. Kuten Luonnonvarakeskuskin lausunnossaan toteaa, täydennysojituksella tarkoitetaan olemassa olevan ojaston täydentämistä uusilla ojilla. Täydennysojitus ei ole sama asia kuin uudisojitus. Uudisojituksella tarkoitetaan aikaisemmin ojittamattoman alueen kuivattamiseksi tehtävää uusien ojien kaivamista, joiden suunnitteluun ja kaivamiseen ei voi saada tukea nykyisin voimassa olevasta tukijärjestelmästä, eikä niiden suunnittelu olisi mahdollista osana suometsän hoitosuunnitelmaa. Valtakunnan metsien inventoinnin täydennysojia koskevat tiedot eivät sisällä tietoa siitä, onko täydennysojien kaivamiseen saatu tukea, vai onko täydennysoja kaivettu esimerkiksi metsänuudistamisen yhteydessä maanomistajan omalla kustannuksella. Luonnonvarakeskuksen ja Suomen metsäkeskuksen loppuvuodesta 2021 valtakunnan metsien inventoinnin tulosten läpikäymisen yhteydessä ei inventointiaineistosta löytynyt uudisojia, joita olisi tehty kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain varoin.

Kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan suunnitelman tulee sisältää muun muassa kuvaus suunnittelualueella seuraavan viiden vuoden aikana tehtävistä metsänkäsittelytoimenpiteistä, piennarteistä, lasku-, kuvatus- ja täydennysojiin ja eroosiohaittojen korjaamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Lakiehdotuksen 15 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa suunniteltavista hyväksyttävistä toimenpiteistä. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, ettei täydennysojien suunnittelulla voida ulottaa kuivatusta aikaisemmin ojittamattoman suon osalle, jolloin kyseessä olisi uudisojitus. Siltä osin kuin vesitalouden parantaminen katsotaan suunnitelmassa välttämättömäksi, valtioneuvoston asetukseen on tarkoitus sisällyttää säännös, jolla velvoitettaisiin hyödyntämään ensi sijaisesti olemassa olevaa ojaverkostoa eikä täydennysojien ja vanhojen ojien samanaikainen suunnittelu olisi mahdollista. Liiallista kuivatusta rajoitettaisiin myös ojatiheydelle asetetulla enimmäismäärällä. Olemassa olevalla ojitusalueella täydennysojien kaivaminen voisi olla perusteltua, jos aikaisempi ojitus on suunniteltu kuivatusteknisesti virheellisesti tai ojien perkaaminen aiheuttaa täydennysojien kaivamista enemmän vesistöhaittoja. Täydennysojien kaivaminen olisi sallittua myös vesien ohjaamiseksi vesiensuojelurakenteeseen.

Edellä mainitun perusteella maa- ja metsätalousministeriö arvioi, että esitetyn sisältöinen kokonaisvaltainen suometsänhoidon suunnitelman laadinnan tuki edistää ilmasto-, monimuotoisuus- ja vesistövaikutusten minimointitavoitteita komissiossa valmisteilla olevien metsätaloutta koskevien valtiontuen suuntaviivojen (jäljempänä *suuntaviivaluonnos*) mukaisesti.

Velvoite olla kunnostamatta ojia

Luontopaneeli piti lausunnossaan liian lyhyenä velvoitetta olla kunnostamatta ojia viiteen vuoteen, jos ojat on suometsän hoitosuunnitelmassa esitetty jätettäväksi kunnostamatta, ja ehdotti vähintään 20 vuoden määräaikaa.

Maa- ja metsätalousministeriö harkitsi suunnittelun aikajänteeksi kymmentä vuotta, mutta sai metsäsektorin toimijoilta palautetta, että kymmenen vuoden suunnittelun aikajänne on liian pitkä käytännön metsätalouden toimenpiteiden ja niihin liittyvien vesiensuojeluratkaisujen toteutukseen. Suunnitelmassa tulee esittää tarpeelliset vesiensuojelutoimet ja ne tulee myös toteuttaa sillä uhalla, että suunnitteluun saatu tuki peritään takaisin. Koska suunnittelun aikajänne on viisi vuotta tarkoittaa tämä, että maanomistajan tulee miettiä esimerkiksi seuraavan viiden vuoden hakkuuaikomukset ja näihin liittyvät vesiensuojelutoimenpiteet. Jos suunnitelmassa olisi esimerkiksi suunniteltu alueelle jatkuvan kasvatuksen hakkuita, mutta alueen luontainen uudistuminen ei olisi tyydyttävää, voisi maanomistaja päätyä kahdeksan vuoden päästä toteuttamaan alueella uudistushakkuun. Uudistushakkuusta taas voisi seurata metsälain (1093/1996) uudistamisvelvoitteen mukaan myös tarve ojien kunnostamiseen. Jos ehdotetussa kannustejärjestelmälaissa olisi asetettu 20 vuoden velvoite olla kunnostamatta ojia, voisi tämä johtaa ristiriitaan metsälain vaatimusten kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kannustejärjestelmälle ei voida asettaa vaatimuksia, jotka voisivat johtaa ristiriitaan muun lainsäädännön kanssa. Tämän johdosta velvoitteen pituus voi olla vain suunnittelun aikajänteen pituinen.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota Luontopaneelin ehdottaman velvoitteen pituuteen myös tukien hallinnoinnin näkökulmasta. Aiemmassa kumottuun kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin (1094/1996) perustuneessa tukijärjestelmässä metsänuudistamisen, kunnostusojituksen ja metsätien tekemisen tukeen liittyvä hoito- ja kunnossapitovelvoite kesti 15 vuotta. Voimassa olevassa laissa hoito- ja kunnossapitovelvoite on näiden tukien osalta 10 vuotta. Voimassa olevan lain esitöissä (HE 138/2014 vp, s. 54) hoito- ja kunnossapitovelvoitteen voimassaoloajan lyhentämistä perustellaan muun muassa tarkoituksenmukaisuussyillä sekä hallinnon tuottavuuden kehittämisellä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tarkoituksenmukaisuussyyt ja hallinnon tuottavuuden kehittäminen ovat perusteita myös sille, ettei velvoite olla kunnostamatta ojia ole pidempi kuin viisi vuotta.

Metsätien tekeminen

Koneyrittäjät esitti lausunnossaan, että kannustejärjestelmälakiehdotuksen 17 §:n otsikko muutettaisiin muotoon metsätien tekeminen ja perusparannus. Metsätien tekeminen käsite pitää sisällään uuden metsätien tekemisen sekä yksityistien perusparannuksen. Lakiin on haluttu yksi lyhyt termi, jolla voidaan viitata molempiin tukiin kannustejärjestelmälakiehdotuksessa sekä kannustejärjestelmää koskevissa asetuksissa. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä otsikon tarkistamista tarkoituksenmukaisena, koska tällöin jouduttaisiin tarkistamaan myös muita lakiehdotusten pykäliä. Todettakoon, että vastaavasti otsikoitu pykälä on voimassa olevassa kestävän metsätalouden rahoituslaissa.

Luontopaneeli on lausunnossaan ehdottanut, että lakiin lisättäisiin velvoite muuttaa rummut esteettömiksi aina, kun kyseiseen metsätiehen kohdistuu jokin rahoitettava toimenpide. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tämä toteutuu kannustejärjestelmälakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin 5 kohdan perusteella. Kyseinen kohdan mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että siltä osin kuin kyse on rumpuihin ja siltoihin liittyvistä toimenpiteistä mahdollistetaan vesieliöstön esteetön liikkuminen. Luontopaneeli ehdotti mainittuun 5 kohtaan muotoilua: vesieliöstön esteettömän liikkumisen mahdollistaminen aina kun tiellä tehdään rahoitettavia perusparannustoimia. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kaikilla teillä ei ole rumpuja tai siltoja, jolloin toimenpidettä ei voi velvoittaa tehtäväksi kaikissa hankkeissa. Sen sijaan niissä kohteissa, joissa on rumpuja ja siltoja vesieliöstön esteetön liikkuminen tulisi huomioida.

Ympäristöministeriö on lausunnossaan tuonut esille, että metsätieverkko vie merkittävän määrän kasvullista metsäpinta-alaa ja vähentää metsänieluja. Ympäristöministeriö on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että metsäautotiet pirstovat metsäalueita ja että metsätiet lisäävät reunametsiä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että uusia metsäautoteitä on voimassa olevan kestävän metsätalouden määräaikaisen tukijärjestelmän rahoituksella rakennettu 35–98 kilometriä vuodessa, kun taas yksityisteiden perusparannusta on tehty 459–1089 kilometriä vuodessa. Myös ehdotetun kannustejärjestelmän pääpaino on teiden perusparannuksessa. Ehdotetun kannustejärjestelmälain 19 §:ssä edellytettäisiin, että uuden tien linjauksessa voidaan pääsääntöisesti käyttää aikaisempaa kulku-uraa, eikä yhtenäisenä säilyneitä metsäalueita pirstota. Tämä on uusi vaatimus, joka tulee vähentämään ympäristöministeriön lausunnossaan mainitsemia haittoja.

Ympäristötuki

Suomen Luontopaneelin lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että ympäristötukisopimuksen pituudeksi on määritelty 10 vuotta. Voimassa olevan kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain nojalla tehtävät ympäristötukisopimukset tehdään myös 10 vuodeksi. Luontopaneelin mielestä monimuotoisuushyötyjen näkökulmasta vähintään 20 vuoden sopimusaika olisi perusteltu. Maa- ja metsätalousministeriö on samasta syystä useamman kerran esittänyt komissiolle, että ympäristötukisopimukset tehtäisiin 20-vuotisiksi. Komissio ei kuitenkaan ole hyväksynyt näin pitkää sopimuskautta. Suuntaviivaluonnoksessa sopimuskausi on lähtökohtaisesti 7 vuotta eli suuntaviivojen voimassaoloaika. Erityisestä syystä sopimuskausi voi olla pidempi. Maa- ja metsätalousministeriö on joutunut perustelemaan nykyisen ympäristötuen 10 vuoden sopimuskauden komissiolle. Luontopaneelin ehdottama 20 vuoden sopimuskausi olisi lähes kolme kertaa pidempi kuin suuntaviivaluonnoksessa asetettu sopimuskauden enimmäispituus, mikä lienee yksi syy siihen, ettei komissio hyväksy niin pitkää sopimuskautta. Lisäksi pitää huomata, että komissio tarkastelee valtiontukisääntöjä säännöllisin väliajoin ja tekee valtiontukisääntöihin tarkistuksia. 20-vuotinen sopimuskausi veisi komissiolta mahdollisuuden vaikuttaa ympäristötukisopimusten sisältöön tuona aikana. Maa- ja metsätalousministeriö

toteaa, että valtiontukisäännöistä ja komission säännöllisestä valtiontukisääntöjen uudelleentarkastelusta johtuen ympäristötukisopimuksen sopimuskautena on syytä jatkossakin olla korkeintaan 10 vuotta.

Suomen ympäristökeskus esitti, että kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 20 §:n pykäläkohtaisissa perusteluissa esitetyt Natura 2000-verkoston kuuluvien metsäkohteiden sekä METSO-ohjelman mukaiset luontotyypit tulee kirjata lakiehdotukseen. Maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarvetta muuttaa kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin määritelmää siitä, mihin kohteisiin ympäristötukea voidaan myöntää. Ympäristötukea voidaan myöntää, jos metsien hoitoon tai käyttöön liittyvässä toimenpiteessä otetaan huomioon metsän biologinen monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonhoito tai metsien muu kuin puuntuotannollinen käyttö laajemmin kuin metsälaissa säädetään yksityisen maanomistajan velvollisuudeksi. Sanamuoto on sama kuin voimassa olevassa kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslaissa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tämä sanamuoto ei rajaa tuen myöntämistä esimerkiksi vain metsälain 10 §:ssä tarkoitettuihin erityisen tärkeisiin elinympäristöihin, vaan se mahdollistaa myös tuen myöntämisen muillekin kohteille kuten nytkin.

Suomen ympäristökeskus pitää kannustejärjestelmälakiehdotuksen 11 §:n pykäläkohtaisten perustelujen mainintaa, jonka mukaan kannustinkorvausta maksetaan kuolleen puun ekologiseen arvoon perustuen, spekulatiivisena ja kaipaa siihen tarkennusta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kyseisessä kohdassa tarkoitetaan, että kuolleella puulla on monimuotoisuuden näkökulmasta arvo, joka ei muodostu markkinoilla määräytyvän hinnan perusteella. Kuitenkin tiedetään, että kuolleen puun järeys sekä tietyllä alueella sijaitsevan kuolleen puun määrä vaikuttavat kuolleen puun tuottaman monimuotoisuushyödyn suuruuteen. Monimuotoisuushyötyä voidaan mitata esimerkiksi niiden uhanalaisten tai harvinaisten lajien määrällä, joiden esiintyminen riippuu kuolleen puun esiintymisestä. Tämän vuoksi ympäristötuen kannustinkorvaukseen on tarkoitus ottaa raja-arvot kuolleen puun koolle sekä vähimmäismäärälle. Raja-arvojen määrittelyssä tavoitteina on ohjata kannustinkorvausta ympäristötuen ehdot täyttäville kohteille, joissa on keskimääräistä enemmän kuollutta puuta.

Suomen ympäristökeskus katsoi lausunnossaan, että merkittävä osa ympäristötuesta ohjautuu pääosin metsälakikohteisiin ja ettei uusia elinympäristöjä tai kohteita saada tehokkaasti turvattua. Luonnonvarakeskuksen tekemän selvityksen[7] mukaan ympäristötukisopimusten pinta-alasta metsälain 10 §:n tarkoittamia elinympäristöjä on ollut 66 prosenttia vuosin 2008-2019. Aikasarjan viimeisinä vuosina metsälain 10 §:n kohteiden osuus on ollut muiden kohteiden osuutta pienempi. Maa- ja metsätalousministeriö muistuttaa, että ympäristötukisopimuksilla korvataan metsänomistajalle vähäistä taloudellista menetystä suurempi haitta. Jos ympäristötukea ei myönnettäisi, voisi maanomistaja hakea metsälain 11 §:n tarkoittamaan poikkeuslupaa erityisen tärkeän elinympäristön käsittelyyn niin, että haitta jää vähäiseksi.

Luontopaneeli katsoi, että ympäristötukisopimuksen valmisteluun saatavan tuen yhteyteen voitaisiin edellyttää neuvontaa metsänomistajille eri vaihtoehdoista ja niiden luonnon monimuotoisuus- ja ilmastovaikutuksista. Ympäristötukisopimuksia tehneiden metsänomistajien näkemyksiä selvitettiin Luonnonvarakeskuksen tekemässä tutkimuksessa[8]. Sen mukaan 83 prosenttia ympäristötukisopimuksen solmineista metsänomistajaista oli kokenut saaneensa riittävästi tietoa suojelun vaikutuksesta kohteen luontoarvoihin ja 23 prosenttia metsänomistajista koki, ettei saanut riittävästi tietoa muista suojeluvaihtoehdoista. Kyselyssä ei selvitetty, onko maanomistajille kerrottu eri vaihtoehtojen ilmastovaikutuksista. Kyselyyn vastanneista metsänomistajista 60 prosenttia koki, että heidän tietonsa luonnon monimuotoisuudesta on lisääntynyt ja 48 prosentilla kiinnostus luontokohteiden pysyvään suojeluun oli lisääntynyt. Näiden tutkimustulosten valossa maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että Luontopaneelin toive neuvonnasta ympäristötukisopimusten valmistelun yhteydessä toteutuu jo nyt.

---

[7] Siitonen, J., Määttä, K., Punttila, P. & Syrjänen, K. 2021. Metsälain arvioinnin jatkoselvitys 10 §:n muutosten vaikutuksista monimuotoisuuden turvaamiseen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 6/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 76 s.

[8] Koskela, T., Hamunen, K. & Vehmasto, E. 2022. Ympäristötukisopimukset ja luonnonhoitohankkeet: Vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 69/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 85 s.

Kulotus

Suomen ympäristökeskus on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota kulotuksen säästöpuumääriin. Maa- ja metsätalousministeriö haluaa oikaista Suomen ympäristökeskuksen lausunnossa olleen väärinkäsityksen. Säästöpuiden määrävaatimuksesta on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Lausuntokierroksella olevan valtioneuvoston asetusta koskevan luonnoksen (29 § 2 momentti) mukaan säästöpuiden määrävaatimus ei pienene pinta-alan kasvaessa. Säästöpuita tulee jättää vähintään 20 kuutiometriä ja yli neljän hehtaarin alalla vähintään 5 kuutiometriä hehtaarilla. Tämä tarkoittaa, että kahden hehtaarin kohteella säästöpuita tulisi jättää vähintään 20 kuutiometriä, samoin kuin neljän hehtaarin kohteella, mutta esimerkiksi viiden hehtaarin kohteella säästöpuiden määrävaatimus olisi vähintään 25 kuutiometriä ja kuuden hehtaarin kohteella 30 kuutiometriä.

Juurikäävän torjunta

Luonnonvarakeskus on lausunnossaan esittänyt, että juurikäävän torjuntaa kannattaisi laajentaa nykyistä pieniläpimittaisempaan puustoon – joko tukien avulla tai lailla velvoittavasti. Luonnonvarakeskuksen mukaan tulisi selvittää, missä määrin on teknistaloudellisia mahdollisuuksia ja keinoja laajentaa juurikäävän torjuntaa läpimitaltaan kymmenen senttimetrin ja sitä hieman pienempiin kantoihin havupuuvaltaisilla puunkorjuukohteilla.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että juurikäävän leviämisen ehkäisemiseen tulee kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota, koska juurikäävän aiheuttamat tuhot ja niiden riskit kasvavat ilmaston lämmetessä. Juurikäävän torjuntavelvoitteesta säädetään metsätuhojen torjunnasta annetussa laissa (jäljempänä *metsätuholaki*). Maa- ja metsätalousministeriössä nähdään tarpeellisena selvittää, missä määrin on olemassa teknis-taloudellisia mahdollisuuksia ja keinoja laajentaa juurikäävän torjuntaa kymmenen senttimetrin ja sitä hieman pienempiin kantoihin havupuuvaltaisilla puunkorjuukohteilla. Pieniläpimittaisten puiden hakkuut voidaan toteuttaa esimerkiksi ns. giljotiinikourilla, joihin ei ole toistaiseksi mahdollista integroida kantokäsittelylaitetta, jolla torjunta-aine hakkuun yhteydessä levitettäisiin. Kehitystyötä tämän osalta tulisi siksi edistää. Jos juurikäävän torjunta voitaisiin teknisesti suorittaa myös pieniläpimittaisemman puunkorjuun yhteydessä teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla, voitaisiin lainsäädäntöä harkita muutettavaksi läpimittarajan osalta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että torjunnan osittainen tukeminen (pieniläpimittaiset kannot, 10 cm tai alle) kannustejärjestelmän puitteissa aiheuttanee sekaannusta tuensaantiin liittyvien perusteiden määrittelyn yhteydessä. Tuettujen kohteiden rajaaminen ja tuen tuki-intensiteetin määrittely voisi osoittautua haastavaksi, koska usein samalta hakkuukohteelta korjataan useampia puutavaralajeja samanaikaisesti. Sen vuoksi maa- ja metsätalousministeriö ei lähde esittämään, että kannustejärjestelmässä tuettaisiin juurikäävän torjuntaa pieniläpimittaisemman puunkorjuun yhteydessä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotetut muutokset koskevat ensisijaisesti metsätuholakia ja sen velvoitteita. Ehdotukset otetaan harkintaan mahdollisten tulevien metsätuholain muutosesitysten yhteyteen, mikäli tekniset haasteet torjunta-aineen levittämiselle saadaan ratkaistua.

Metsäluonnon hoito sekä uudet tuet markkinattomien ilmasto- ja muiden hyötyjen tuottamiseksi

Luonnonvarakeskus toi lausunnossaan esille, ettei metsänomistaja edelleenkään hyötyisi metsäluonnon hoidosta taloudellisesti millään tavalla ja että olisi eduksi lisätä metsäluonnon hoidon tukia ja muita resursseja nykyisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö painottaa maanomistajien metsäluonnonhoidosta saamaan hyötyyn liittyen, että kannustejärjestelmän tuki liittyy elinkeinotoiminnan tukemiseen ja että kannustejärjestelmän tulee olla yhteensopiva kulloinkin voimassa olevien valtiotukisääntöjen kanssa. Tämä rajoittaa metsäluonnon hoidosta maksettavan tuen määrää ja tuen myöntämisen perusteita.

Luonnonvarakeskuksen ja WWF:n lausunnoissa ehdotettiin kannustejärjestelmän kehittämistä huomattavasti monipuolisemmaksi ottamalla käyttöön laaja joukko uudentyyppisiä tulosperusteisia tukia ja kannustepalkkioita markkinattomien ilmasto- ja ympäristöhyötyjen tuottamiseksi. Näissä lausunnossa ei kuitenkaan yksilöity tarkemmin, mitä nämä uuden tyyppiset tuet ja kannustepalkkiot koskisivat, luonnonarvokauppaa lukuun ottamatta. Lausunnoissa esitettyjä uusia tukia ei kuvattu tarkemmin eikä maa- ja metsätalousministeriölle näin ollen syntynyt käsitystä, millaisia ehtoja tuen saamiseen voisi liittyä, kuinka ne kohdennettaisiin ja mitä myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia niiden käyttöönotosta seuraisi ja kuinka paljon valtion varoja näihin tukiin tulisi varata.

Mainituissa lausunnoissa yleisellä tasolla ehdotettu uusi mahdollinen markkinattomien ilmasto- ja muiden hyötyjen tuki poikkeaisi merkittävästi periaatteeltaan ja toteutukseltaan nykyisen ja nykyistä edeltävien metsiin liittyvän elinkeinotoiminnan tuista, joten kertynyttä tietoa tukijärjestelmän toiminnasta tai vaikutuksista ei juurikaan voitaisi hyödyntää uudenlaisten ilmasto- ja ympäristöhyötyjen korvaamiseen liittyvien tukien valmistelussa ja eri toteutusvaihtoehtojen vertailussa sekä vaikutusten arvioinnissa. Luonnonvarakeskus on tehnyt selvityksiä muiden maiden metsätalouden tuista ja tähän liittyen olisi ollut hyvä, että Luonnonvarakeskuksen lausunnossa olisi kuvattu mahdollisia ulkomaisia esimerkkejä tällaisista tuista. WWF:n ja Luonnonvarakeskuksen esitykset uudeksi tueksi jäivät siten konkretiaa vaille.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan uusien tuloperusteisten tukien ja kannustepalkkioiden säädösvalmistelu edellyttää parempaa tietopohjaa ja keskustelua eri sidosryhmien kanssa. Hyvään säädösvalmisteluun sisältyy eri toteuttamisvaihtoehtojen vertailu ja punninta sekä riittävien tietojen hankkiminen vaikutusten arvioimiseksi. Tämä vaatimus korostuu erityisesti Luonnonvarakeskuksen ja WWF:n esittämissä tarkemmin yksilöimättömissä tulosperusteisissa tuissa tai kannustimissa, jotka koskevat markkinattomia ympäristöhyötyjen tuottamista, koska tuilla voisi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia puun saatavuuteen ja käyttöön raaka-aineena ja sitä kautta koko kansantalouteen. Tuki voisi häiritä jo olemassa olevien markkinaehtoisten toimintojen syntymistä (hiilimarkkina) ja tuki voisi muodostua kustannustehottomaksi ja kansantaloudelle erittäin kalliiksi esimerkiksi, koska tuki ei synnyttäisi aidosti lisäisiä vaikutuksia tai tuella saavutetut tulokset olisivat lyhytaikaisia. Maa- ja metsätalousministeriön näkemys on, ettei kannustejärjestelmään ole ainakaan tässä vaiheessa mahdollista lisätä tulosperusteisia uusia tukimuotoja.

Luonnonvarakeskuksen ja WWF:n lausunnoissa viitattiin luonnonarvokauppakokeiluun esimerkkinä nopeasti käyttöön otettavasta tulosperusteisesta tuesta tai kannustinpalkkiosta, jolla olisi mahdollista korvata markkinattomia ilmastohyötyjä. Luonnonarvokauppakokeilu toteutettiin Lounais-Suomen alueella vuosina 2003–2007. Vaikka luonnonarvokaupasta saatiinkin osin myönteisiä kokemuksia ja kokeilu osoitti maanomistajien valmiuden monimuotoisuuden edistämiseen, voidaan kokeilun toteutustavasta löytää puutteita[9]. Maa- ja metsätalousministeriön näkemys on, että ongelmallista kokeilussa oli tuella saatavien ekologisten hyötyjen ja kustannusten paikoin alhainen vaihtosuhde, mikä aiheutui siitä, ettei tavoitteeksi asetettuja monimuotoisuushyötyjä määritelty ennakolta riittävän yksityiskohtaisesti, eikä niiden esiintymistä maisematasolla huomioitu riittävästi tukien suuntaamisessa tai korvauksen suuruuden määrittelyssä[10,11,12] Tämä johti tuella saavutettujen hyötyjen määrän vaihteluun yksittäisten tukikohteiden välillä sekä tukimekanismin paikoitellen alhaiseen hyötysuhteeseen. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan luonnonarvokaupan kaltaisen tuen käyttöönotto edellyttäisi, että saatavilla olisi enemmän tietoa korvattavista luontoarvoista sekä luontoarvojen määrästä ja niiden kohdentumisesta maisematasolla. Lisäksi tulisi määritellä tarkemmin se tukimekanismin

[9] Juutinen A. (2005). Luonnonarvokaupan kustannustehokkuus: kokeiluhanke Lounais-Suomen metsäkeskuksen alueella. Metsätieteen aikakauskirja vuosikerta 2005 numero 2 artikkeli id 5793. https://doi.org/10.14214/ma.5793

[10] Juutinen, A., Mäntymaa, E., & Ollikainen, M. (2013). Landowners' conservation motives and the size of information rents in environmental bidding systems. Journal of Forest Economics, 19(2), 128–148. https://doi.org/10.1016/j.jfe.2012.12.001

[11] Juutinen, A., & Ollikainen, M. (2010). Conservation Contracts for Forest Biodiversity: Theory and Experience from Finland. Forest Science, 56(2), 201–211.

[12] Juutinen, A., Ylisirniö, A.-L., & Mönkkönen, M. (2009). Does a voluntary conservation program result in a representative protected area network?: The case of Finnish privately owned forests. Ecological Economics, 68(12), 2974–2984. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.06.015

toteutustapa, joka ohjaisi tuen kustannustehokkaasti luontoarvoiltaan parhaille kohteille ja jossa maksettavan tuen määrä olisi suhteessa sillä saatavan monimuotoisuushyödyn suuruuteen.

Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan lisäksi todeta, että silloinen luonnonarvokauppaa koskeva sääntely (laki 624/2003) vaikuttaa täsmällisyydeltään väljältä. Luonnonarvokaupan osalta tuen määrästä ei säädetty mitään. Toisin sanoen tuen määrä jäi silloisten metsäkeskusten ja maanomistajien välisten neuvottelujen varaan. Silloisessa lainsäädännössä ei arvioitu, onko tältä osin kyseessä merkittävä julkisen vallan käyttö, vaikka silloiset metsäkeskukset kuten nykyinen Suomen metsäkeskus eivät ole viranomaisia. Vertailukohtana voidaan todeta, että muiden tukien osalta tuen määrän määräytymisen perusteet kävivät lainsäädännöstä ilmi. Tuen määrän määräytymisen avoimuus vaikuttaa ongelmalliselta maanomistajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Silloisen lainsäädännön mukaan kohteet valittiin luonnonsuojelubiologisilla perusteilla. Tältäkään osalta asiasta ei säädetty tarkemmin.

Automaattinen päätöksenteko

Luonnonvarakeskuksen lausunnossa nähdään automaattiseen päätöksentekoon liittyvän riskejä siinä tapauksessa, että käytettävissä oleva paikkatieto on puutteellista tai virheellistä esimerkiksi uhanalaisten lajien tai arvokkaiden ekosysteemien tunnistamisen osalta. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että metsäkeskus tarkastaa vain osan saapuneista hakemuksista maastossa, koska muutoin verrattain pienten tukien hallinnoinnin kulut olisivat suhteettoman suuret suhteessa myönnettyjen avustusten suuruuteen. Jos maastotarkastusta ei tehdä, päädytään automaattisessa päätöksentekoprosessissa ja metsäkeskuksen toimihenkilön tekemässä asian käsittelyssä kyseisten paikkatietojen osalta samaan lopputulokseen. Ongelmana ei silloin ole automaattinen päätöksenteko, vaan mahdolliset puutteelliset ja virheelliset paikkatiedot. Metsäkeskus on jo pitkään kiinnittänyt huomiota metsä- ja luontotietojen laatuun omassa toiminnassaan. Metsäkeskus tekee yhteistyötä ympäristöhallinnon kanssa, jotta sillä olisi käytettävissään ympäristöhallinnon julkiset tiedot lajeista ja suojelluista kohteista.

Hoito- ja kunnossapitovelvoitteen pituus

MTK piti positiivisena sitä, että taimikon ja nuoren metsän hoidon tukeen liittyvä hoito- ja kunnossapitovelvoite olisi jatkossa viisi vuotta. MTK katsoi, että uuden lain voimaantulon myötä hoito- ja kunnossapitovelvoitteen tulisi olla sama eli viisi vuotta taimikon ja nuoren metsän hoitokohteilla, jotka ovat saaneet kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain nojalla tukea.

Edellä olevaan liittyen maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 35 §:n mukainen hoito- ja kunnossapitovelvoite on taimikon varhaishoidon tuessa seitsemän vuotta ja nuoren metsän hoidon tuessa kymmenen vuotta.

Lainkirjoittajan oppaan 20.4.1 luvun mukaan Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Lisäksi mainitussa luvussa todetaan, että muista perustuslain säännöksistä, kuten omaisuudensuojaa koskevista säännöksistä, saattaa kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä perusteltuna puuttua metsäkeskuksen tekemiin hallintopäätöksiin jälkikäteen. *EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa* kyse olisi komission hyväksymään tukiohjelmaan tehtävästä muutoksesta, joka pitäisi ilmoittaa komissiolle. Ministeriön näkemyksen mukaan on tulkinnanvaraista, voitaisiinko ilmoitus tehdä ns. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta annetun komission asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan mukaisessa yksinkertaistetussa menettelyssä. Kyse on kuitenkin muutoksesta, jolla muutettaisiin tuen myöntämisen edellytyksiä, minkä vuoksi asia ei välttämättä ole hoidettavissa yksinkertaistetussa menettelyssä. Joka tapauksessa ministeriö ei näe perusteita muuttaa valtiontukiohjelmaa, joka on kohta päättymässä ja tehdä kyseiseen tukiohjelmaan liittyvää ilmoitusta komissiolle. Metsätalouden tukiin liittyvissä päätöksissä on maininta tukeen liittyvästä hoito- ja kunnossapitovelvoitteesta, jos asianomaiseen tukeen liittyy suoraan lain nojalla tämä velvoite. Maa- ja metsätalousministeriön mu-

kaan *tuensaajien kannalta ja myös hyvän hallinnon näkökulmasta* on selkeämpää, ettei metsäkeskuksen tukipäätöksessä mainittuun hoito- ja kunnossapitovelvoitteen kestoon jälkikäteen puututa.

Ministeriön näkemyksen mukaan tukeen liittyvän velvoitteen jälkikäteinen lyhentäminen toisi metsäkeskukselle tarpeetonta hallinnollista lisätyötä. Tukeen liittyvän lakisääteisen velvoitteen jälkikäteistä lyhentämistä voidaan pitää säädösvalmistelun ja hyvän hallinnon näkökulmasta poikkeuksellisena asiana. Edellä olevan perusteella ministeriö katsoo, ettei MTK:n vaatimukselle ole perusteita.

Hoito- ja kunnossapitovelvoitteen voimassaoloajan alkamisen ajankohta

MTK esitti 25.10.2022 pidetyssä valiokuntakuulemisessa ja lausunnossaan, että kannustejärjestelmälakiehdotuksen 40 §:n mukaisen hoito- ja kunnossapitovelvoitteen määräajan laskemisen alkuajankohtana tulisi käyttää toteutusilmoituksen jättämistä tuen loppuun maksamisen sijaan. Lisäksi MTK esitti, että 58 §:ää tulisi muuttaa niin, että voimassa olevan ja kumotun metsätalouden rahoituslainsäädännön mukaista taimikon ja nuoren metsän hoidon tukea saaneilla kohteilla hoito- ja kunnossapitovelvoite olisi yhdenmukainen kannustejärjestelmälakiehdotuksen 40 §:n mukaisen hoito- ja kunnossapitovelvoitteen kanssa eli että hoito- ja kunnossapitovelvoite olisi viisi vuotta ja sen alkamisajankohta laskettaisiin toteutusilmoituksen jättämisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maanomistaja saa metsäkeskukselta maksatusilmoituksen, joten metsänomistajalla on tiedossa maksupäivä. Jos tuensaaja ei enää itsellään käytettävissä olevien tietojen perusteella pysty tarkistamaan, milloin tuki on maksettu loppuun, tuensaaja voi aina tiedustella kyseistä päivämäärää metsäkeskuksesta. Metsäkeskuksen on tarkoitus kehittää sähköistä palveluaan siten, että maanomistajat ja toimijat voisivat kyseisestä palvelusta tarkistaa hoito- ja kunnossapitovelvoitteen päättymisajankohdan. Edellä mainituilla perusteilla maanomistajilla ja metsäsektorin toimijoilla ei pitäisi olla ongelmia hoito- ja kunnossapitovelvoitteen keston määräytymisen kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei hoito- ja kunnossapitovelvoitteen keston laskemisajankohdan määrittelyn muutos eli tuen loppuun maksun vaihtaminen toteutusilmoituksen toimittamisajankohtaan edellyttäne asian teknisluonteisuuden vuoksi notifiointia. Sen sijaan hoito- ja kunnossapitovelvoitteen jälkikäteinen lyhentäminen parilla vuodella edellyttänee notifiointia, koska silloin on kyse tuen myöntämisen edellytysten muuttamisesta, mitä ei voida enää pitää teknisluonteisena asiana. Valiokunnan kuulemisessa 25.10.2022 saattoi ministeriön näkemyksen mukaan syntyä väärinkäsitys siitä, mikä asia edellyttää notifiointia. Kuten edellä on todettu, hoito- ja kunnossapitovelvoitteen laskemisajankohdan muutokselle ei ole perusteita.

Korvaus yhteismetsille tukijärjestelmään tehtävän muutoksen perusteella

Suomen yhteismetsät ry on lausunnossaan tuonut esille, että taimikon ja nuoren metsän hoidon de minimis –tuen enimmäistukimäärä rajoittaisi yli 10 000 yhteismetsän osakaskiinteistön omistajan tuensaantia. Suomen yhteismetsät ry vaati lausunnossaan, että metsätalouden kannustejärjestelmäuudistuksessa yhteismetsäomistukselle aiheutuvat taloudelliset haitat korvataan täysimääräisesti yhteismetsien omistajille ja yhteismetsän omistajat pidetään näin tasa-arvoisessa asemassa muiden yksityisten metsänomistajien kanssa ja aktiivisen metsänhoidon taso yhteismetsissä saadaan säilytettyä.

Maa- ja metsätalousministeriö tunnistaa Suomen yhteismetsien lausunnossa esille tuodun näkökohdan yhteismetsien merkittävästä ja myönteisestä roolista yhtenä metsänomistamisen muotona, jolla edistetään aktiivista ja kestävää metsien käyttöä, sekä sen, että osalla isoista yhteismetsistä vähämerkityksisentuen enimmäismäärä tulisi täyttymään. Hallituksen esityksessä on päädytty esittämään taimikon ja nuoren metsä hoidon tukea vähämerkityksisenä tukena, koska tukeen siirtyminen pääosin sujuvoittaisi tuen käyttöä ja vähentäisi sen myöntämisen hallinnollisia kustannuksia. Vähämerkityksiseen tukeen siirtyminen siis vähentäisi myös yhteismetsien hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi tulee huomioida, että isot yhteismetsät voivat suunnitella ja toteuttaa taimikon ja nuoren metsän hoidon työt yksittäisiä metsänomistajia kustannustehokkaammin.

Suomen yhteismetsät ry peräänkuulutti eri maanomistusmuotojen yhdenvertaista kohtelua. Suomen yhteismetsät ry:n lausunnosta ei selviä tarkemmin, miten lausunnossa on päädytty siihen, että vähämerkityksinen tuki olisi yhdenvertaisuuskysymys. Ministeriön näkemyksen mukaan yhteismetsiä ei voi suoraan verrata ainakaan luonnollisiin henkilöihin tuensaajina. Vähämerkityksisen tuen enimmäismäärä voi täyttyä myös esimerkiksi sillä, jolla on muuta yritystoimintaa ja siihen saatuja vähämerkityksisiä tukia, jos yrityskokonaisuus muodostaa EU-sääntelyssä tarkoitetun yhden yrityksen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valtiontuen oikeusperustan valinta eli se, notifioidaanko tuki vai myönnetäänkö tuki vähämerkityksisenä tukena, on poliittinen päätös, joka perustuu kokonaisarviointiin. Lisäksi on huomattava, että muut metsäalan sidosryhmät antoivat vahvan tuen vähämerkityksisen tuen käyttöönotolle, koska jälkikäteen haettavan tuen katsottiin olevan hallinnollisesti yksinkertaisempi. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että metsätalouden kannustejärjestelmän rahoitus on harkinnanvaraista ja että rahoitus on aina riippuvaista eduskunnan vuosittain tekemistä valtion talousarviota koskevista päätöksistä. Yhdelläkään tuensaajaryhmällä ei ole subjektiivista oikeutta tukeen. Suomen yhteismetsät ry ei ehkä ymmärtänyt, että sen esittämä korvauskin olisi luonteeltaan valtiontukea ja sille täytyisi löytää oikeusperusta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ainoa kyseeseen tuleva valtiontuen oikeusperusta tällaiselle korvaukselle olisi vähämerkityksinen tuki. Ministeriö korostaa, että poliittiseen päätöksentekoon kuuluu olennaisena osana mahdollisuus tehdä uusia linjauksia. Etuuden poistaminen tai heikentäminen ei siis sellaisenaan ole peruste korvaukseen. Kaiken kaikkiaan Suomen yhteismetsät ry:n vaatimusta voidaan pitää poikkeuksellisena ja perusteettomana.

Tiekunta tuensaajana

Koneyrittäjät ja Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisivat halunneet tiehankkeiden tuensaajaksi tiekunnan. Hallituksen esityksen perusteluissa sivulla 37 on lyhyesti perusteltu, miksi tiekunta ei voi olla tuensaajana. Tässä yhteydessä on tarpeen vielä tuoda asian taustaa esiin. Valtiontuella tarkoitetaan EU-oikeudessa etuutta valtion varoista, joka kohdistuu taloudelliseen toimintaan. Ehdotetut metsätalouden tuet, jotka myönnetään avustuksena valtion varoista, ovat valtiontukea. Maanomistajat ovat valtiontukisääntöjen puitteissa taloudellisen toiminnan harjoittajia ja saavat etuuden valtion varoista. Valtiontukisäännöissä (tässä: valtiontuen suuntaviivat) asetetaan vaatimuksia, jotka tuen myöntämisessä on otettava huomioon. Osa vaatimuksista liittyy tuensaajaan kuten esimerkiksi se, että tuensaajan ei saa olla vaikeuksissa oleva yritys. Valtiontukisäännöt edellyttävät, että valtiontukisääntöjen vastainen valtiontuki peritään takaisin etuuden saajalta. Tämä tarkoittaa, että kannustejärjestelmän tuki tulee tällaisessa tapauksessa periä takaisin etuuden saaneelta maanomistajalta. Valtionavustuslaissa (688/2001) on lähtökohtana, että avustusta on haettava ja että mahdollisessa takaisinperintätilanteessa avustus peritään takaisin siltä, jolle avustus on myönnetty. Jotta voitaisiin samanaikaisesti noudattaa sekä valtiontukisääntöjä että valtionavustuslakia, ei käytännössä ole muuta vaihtoehtoa kuin myöntää tietuki maanomistajalle. Yksityistielain (560/2018) nojalla myönnettävät avustukset eivät ole valtiontukea, mikä mahdollistaa tuen myöntämisen tiekunnalle. Yksityistielain mukaiset avustukset eivät täytä valtiontuen ns. valikoivuuskriteeriä eli eivät siksi ole valtiontukea. Yksityistielain nojalla myönnettävät avustukset eivät ole valikoivia, koska tuen myöntämisen edellytyksissä ei ole tiettyyn taloudelliseen toimintaan kuten metsätalouden edistämiseen liittyviä vaatimuksia.

Tukitasojen tarkistustarpeen huomioiminen laintasolla

Koneyrittäjät on lausunnossaan esittänyt, että lakiin lisättäisiin mekanismi, joka mahdollistaisi työlajien tukitasojen muuttamisen vastaamaan kulloinkin vallitsevaa hintatasoa. Tukitasoja tulisi olla mahdollista tarkistaa siten, että tukitasoa muutettaisiin aktiivisesti muun muassa maailmanmarkkinoilla määräytyvän polttoaineen hinnan vaihteluista seuraavaa kustannusinflaatiota seuraten. Koneyrittäjät katsoi, että mekanismista tulisi säätää lain tasolla. Maa- ja metsätalousministeriö ymmärtää tämän toiveen, mutta ei pidä esitettyä mekanismia mahdollisena valtiotukisääntöjen perusteella. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 4 artiklassa säädetään tietyistä voimassa olevaan tukeen tehtävistä muutoksista. Kyseisen artiklan mukaan komissiolle voidaan ilmoittaa yksinkertaistetussa ilmoitusmenettelyssä muun muassa hyväksytyn tukiohjelman soveltamisperiaatteiden tiukentaminen sekä tuki-intensiteetin tai tukikelpoisten kustannusten alentaminen (4 artiklan 2 kohdan c alakohta). Tämä

tarkoittaa, että muun muassa hyväksytyn tukiohjelman soveltamisperiaatteiden väljentäminen sekä tukiintensiteetin tai tukikelpoisten kustannusten nostaminen edellyttävät varsinaista notifiointia. Asiassa ei siten notifioitujen tukien osalta ole kansallista liikkumavaraa, vaan tukitasojen muutokset on ilmoitettava komissiolle. Taimikon ja nuoren metsän hoidon tuki myönnettäisiin vähämerkityksisenä tukena eli tukea ei notifioitaisi. Valtiontukisäännöt eivät siten estäisi lain tasolla ottamasta huomioon kustannustason vaihteluja kyseisen yksittäisen tuen osalta.

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kannustejärjestelmän tuet ovat harkinnanvaraisia ja toimenpiteitä rahoitetaan vuosittain käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Harkinnanvaraisuus tarkoittaa, että maanomistajilla ei ole subjektiivista oikeutta lain mukaiseen rahoitukseen. Kun otetaan huomioon rahoituksen harkinnanvaraisuus ja se, että eduskunta vuosittain päättää valtion talousarviosta, ei löydy perusteita sille, että laintasolla olisi jonkinlainen velvoittava säännös tukitasojen tarkistamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö maa- ja metsätalousministeriö arvioisi säännöllisin väliajoin tukitasojen riittävyyttä. Tukitasojen tarkistaminen on aina myös poliittinen päätös ja siinä otetaan huomioon muun muassa valtion talousarviossa kannustejärjestelmän toimeenpanoon osoitetut määrärahat ja muut metsätalouteen liittyvät näkökohdat.

Muita huomioita

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota seikkoihin, joista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto katsoi, että käsittelemättömien riistatiheikköjen ja säästöpuuryhmien jättämisen pitäisi olla tukiehtona taimikon ja nuoren metsän hoidon tuelle. Metsäteollisuus ry:n mielestä pienpuun keruuseen liittyvän kuolleen pystypuun vaatimus ei tulisi olla ehdoton. Sahateollisuus ry:n näkemyksen mukaan tukea tulisi voida myöntää myös kahta hehtaaria pienemmille kohteille. Suomen ympäristökeskus esitti muutoksia kulotuksen säästöpuiden määrään ja laatuvaatimuksiin. Näistä asioista säädettäisiin siis valtioneuvoston asetuksella. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valtioneuvoston asetus on lausuntokierroksella 18.11.2022 asti ja sen valmistelua jatketaan saadun palautteen perusteella.

Luonnonvarakeskus on esittänyt väitteitä kestävän metsätalouden määräaikaista rahoituslakia koskevasta notifiointiprosessista, mutta ei ole perustellut niitä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei vuonna 2015 päättynyt notifiointiprosessi liity nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Notifiointiprosessista voidaan kuitenkin todeta, että komissiolle on toimitettu kaikki sen pyytämät tiedot. Todettakoon, että valtiontuen hyväksymisprosessissa fokus on tuen sisämarkkinavaikutuksissa, ei ympäristövaikutuksissa. Komissiossa valtiontukiohjelman hyväksymispäätöksen teki kilpailuasioiden pääosasto, mutta se kuuli myös muita osastoja kuten ympäristöasioiden pääosastoa. Tulevasta notifiointiprosessista voidaan todeta, että siinä painottuvat todennäköisesti aiempaa enemmän ympäristönäkökohdat, koska ympäristöön liittyviä säännöksiä on enemmän kuin aikaisemmissa suuntaviivoissa.

Kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen tarkistamistarve

Maa- ja metsätalousministeriö on hallituksen esityksen antamisen jälkeen huomannut, että kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 5, 18 ja 33 §:ää on tarpeen korjata. Jäljempänä kannustejärjestelmälakiehdotuksen poistettavat kohdat on merkitty sinisellä ja yliviivattuna sekä uudet muotoilut punaisella merkittynä.

Ensimmäinen muutostarve koskee 5 §:n 3 momentin viimeistä virkettä. Virkkeeseen pitäisi lisätä hoidonsana jotta lauseella viitattaisiin yksiselitteisesti taimikon ja nuoren metsän hoidon työlajiin. Kannusjärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 5 §:än 3 momenttia tulisi sen vuoksi tarkistaa seuraavasti:

5 §
Eräiden valtiontukisääntöjen noudattaminen

(1 ja 2 momentti kuten lakiehdotuksessa)

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, taimikon ja nuoren metsän hoidon tukeen liittyvissä asioissa noudatetaan, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013, jäljempänä *de minimis –asetus*, säädetään. Mitä 1—3 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske taimikon ja nuoren metsän hoidon tukea.

Toinen muutostarve koskee 18 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja 18 §:n 3 momenttia. Pykälässä säädetään yksityistien perusparannusta koskevan tuen myöntämisen lisäedellytyksistä. Muutostarve koskee yksityistein perusparannuksen yhteydessä tehtävän uuden tien rakentamisen ehtoja. Perusparannuksen yhteydessä toteutettavalle uuden tien määrälle on tarpeen asettaa enimmäismäärä, jotta perusparannuksen yhteydessä tehtävän uuden tien määrä olisi vähäinen. Sen vuoksi kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa 5 kohdassa säädetään enimmäispituudesta. Vastaavasti myös lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentissa säädettäisiin valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset uuden tien enimmäispituudesta. Kannusjärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 18 §:n 1 ja 3 momentteja tulisi sen vuoksi tarkistaa seuraavasti:

18 §
Yksityistien perusparannusta koskevat tuen myöntämisen lisäedellytykset

Yksityistien perusparannusta koskevan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että:
1) perusparannettava tie on rakennettu vähintään tien rakentamisaikaisten, varsitien rakentamista koskeneiden teknisten vaatimusten mukaisesti;
2) perusparannettava tie on huonossa kunnossa tai teknisesti vanhentunut;
3) toteuttamissuunnitelmaan on liitetty maaperätutkimus, kantavuuden mittauspöytäkirja tai muu selvitys, josta käy ilmi, että perusparannettavan tien suunniteltu kantavuus mahdollistaa ympärivuotisen puunkuljetukseen kelirikkoaikoja lukuun ottamatta;
4) perusparannettava tie täyttää tien tavoitekantavuutta, vähimmäispituutta ja -leveyttä sekä tien vaikutusalueen enimmäistietiheyttä ja arvioitua metsätalouden kuljetusten osuutta koskevat vaatimukset;
5) siltä osin kuin yksityistien perusparannukseen liittyy uuden metsätien tekemistä, uusi tie täyttää tavoitekantavuutta, ~~vähimmäispituutta ja levyttä~~ enimmäispituutta ja vähimmäisleveyttä sekä tien vaikutusalueen enimmäistietiheyttä koskevat vaatimukset;
6) perusparannettavan tien kunnossapidosta on huolehdittu.

(2 momentti kuten lakiehdotuksessa)

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset tien tavoitekantavuutta, vähimmäispituutta ja -leveyttä, tien vaikutusalueen enimmäistietiheyttä, arvioitua metsätalouden kuljetusten osuutta ja uuden tien tavoitekantavuutta, ~~vähimmäispituuden ja leveyden~~ enimmäispituuden ja vähimmäisleveyden sekä tien vaikutusalueen enimmäistietiheyden osuutta koskevista vaatimuksista ja tien kunnossapidosta huolehtimista koskevasta edellytyksestä sekä muista tässä pykälässä säädetyistä tuen myöntämisen edellytyksistä.

Kolmas muutostarve koskee 33 §:ää. Pykälä koskee EU-lainsäädännöstä johtuvien takaisinperintävelvoitteiden ilmoittamista tukipäätöksissä. Pykälän mukaan tukipäätöksessä olisi kerrottava, että metsäkeskus olisi velvollinen perimään tietyissä tilanteessa tuen takaisin. Näin ei kuitenkaan ole tarkoitus toimia, koska takaisinperintää koskevat asiat on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Sen vuoksi kannustejärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentissa säädetään takaisinperintään liittyen, että metsäkeskus tekee Ruokavirastolle esityksen takaisinperinnästä ja että Ruokavirasto päättää takaisinperinnästä. Kannusjärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 33 §:ää tulisi sen vuoksi tarkistaa seuraavasti:

33 §
Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet tukipäätöksissä

Sen lisäksi, mitä de minimis -asetuksessa säädetään vähämerkityksistä tukea koskevassa tukipäätöksessä ilmoitettavista tiedoista, taimikon ja nuoren metsän hoitoa koskevasta tukipäätöksestä tulee käydä ilmi, että ~~metsäkeskus on velvollinen perimään~~ mainitun asetuksen ~~vastaisen tuen~~ vastainen tuki peritään takaisin.

Muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tukipäätöksiin on erikseen merkittävä ne vaatimukset, joita Suomi on velvollinen noudattamaan Euroopan komission hyväksymän metsätalouden tukiohjelman täytäntöönpanossa. Tuensaajaa on informoitava siitä, että ~~metsäkeskus on velvollinen perimään tuen~~ tuki peritään korkoineen takaisin, jos komission hyväksymispäätöksen vaatimuksia ei ole noudatettu tuen myöntämisessä. Tuensaajaa on myös samalla informoitava siitä, että ~~metsäkeskus on velvollinen perimään tuen~~ tuki peritään takaisin myös, jos Euroopan unionin lainsäädännössä sitä muutoin edellytetään. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin siitä, mitkä tukea koskevat vaatimukset on merkittävä tukipäätöksessä komission hyväksymispäätökseen perustuviksi.

Pykälää tulisi siis muuttaa siten, että mainitut kolme virkettä muutetaan passiiviin (= tuki peritään). Sen vuoksi muotoilut, joissa viitataan metsäkeskuksen takaisinperintävelvoitteisiin, ehdotetaan samalla poistettavaksi. Todettakoon, että EU-velvoitteita koskevasta takaisinperinnän perusteesta säädettäisiin lakiehdotuksen 51 §:ssä. Mainittu 33 § koskee vain tuensaajan informointia kyseisestä takaisinperinnän perusteesta.