Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Muistio

31.10.2023

VN/23234/2023
VN/23234/2023-MMM-26

Lainsäädäntöneuvos Outi Kumpuvaara
Neuvotteleva virkamies Kaisa Pirkola

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousministeriön vastine maa- ja metsätalous-valiokunnalle toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin koskien hallituksen esitystä 48/2023 vp (HE eduskunnalle laiksi metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain 6 ja 29 §:n muuttamisesta)

Metsitystukijärjestelmän päättyminen

Metsitystukijärjestelmän päättymiseen otetaan kantaa useammassa asiantuntijalausunnossa. Bioenergia ry, Luonnonvarakeskus, Metsäteollisuus ry, Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) ja Suomen ympäristökeskus (SYKE) pitivät tärkeänä, että joutoalueiden metsitykseen kehitetään kannustimia tai että metsitystukijärjestelmää jatkettaisiin vuoden 2023 jälkeenkin hallituksen esityksestä poiketen. Myös Sahateollisuus ry korostaa lausunnossaan joutoalueiden metsitystä osana ilmastotoimenpiteiden kokonaisuutta.

Lausunnoissa korostetaan joutoalueiden metsityksen tarpeellisuutta osana Suomen metsä- ja ilmastopolitiikkaa. Joutoalueiden metsittämisen kannusteiden katsotaan olevan tärkeässä asemassa ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä. Useissa lausunnoissa korostettiin kokonaisuutena metsäpinta-alan lisäämisen, metsäkadon vähentämisen, metsävarojen riittävyyden tai lisäämisen, metsien kasvukunnon turvaamisen sekä hiilensidonnan lisäämisen tärkeyttä. Esimerkiksi Metsäteollisuus ry toteaa metsitystukijärjestelmän lopettamisen heikentävän merkittävästi mahdollisuuksia hidastaa metsäkatoa aikana, jolloin laajoja metsäalueita muutetaan uusiutuvan energian tuotantoa varten.

Asiantuntijalausunnoissa korostetaan myös pitkäjänteisyyttä tukijärjestelmien toimeenpanossa. Esimerkiksi Luonnonvarakeskus toteaa, että joutoalueiden metsitystuen päättäminen vain kolmen vuoden kuluttua tukijärjestelmän voimaantulosta ei edusta pitkäjänteistä tukipolitiikkaa, jota Suomen maankäyttösektorilla olisi tarpeen harjoittaa.

Lausunnoissa nostetaan esiin, että puuttomien avointen alueiden metsitys on keino vahvistaa hiilinieluja pitkällä aikajänteellä. Osassa lausunnoista tuodaan esiin, että valtion luopuessa joutoalueiden metsitystuesta, toiminta jää kokonaan yksityisen rahoituksen piiriin. Joutoalueiden metsitys on mainittu toimenpiteenä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISU) ja Suomella todettiin olevan EU-lainsäädännön takia paineita lisätä maankäyttösektorin nieluja MISU:n toimeenpanon jälkeenkin. EU:n LULUCF-asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi MISU:n mukaiset ilmastotoimet ja niiden laajentaminen ovat tärkeässä roolissa. Asiantuntijalausunnoissa nostettiin myös esille, että selvityksissä (LUKE, PTT) metsitystukea on pidetty kustannusvaikuttavuudeltaan ja hyväksyttävyydeltään hyvänä tukimuotona. Lisäksi SYKE toteaa

Postiosoite Postadress Postal Address Maa- ja metsätalousministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 30 00023 Valtioneuvosto	Hallituskatu 3 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.mmm@gov.fi

lausunnossaan, että lakkauttamisesta syntyvien kustannussäästöjen sijaan epäsuorat kustannukset EU:n ilmastovelvoitteiden vuoksi saattavat nousta säästöjä suuremmiksi.

Asiantuntijalausunnoissa tuodaan esille, että koska hallitus ei esitä korvaavaa järjestelmää valtion rahoituksen ehtyessä, vastuu siirtyy kokonaan yksityiselle sektorille. Hiilikompensaatiomarkkinoilta hankittavalla yksityisellä rahoituksella tehtävän metsityksen vuotuisen määrän ylläpitämistä edes nykytasolla pidetään epävarmana. Luonnonvarakeskus viittaa myös vuoden 2021 arvioonsa, jonka mukaan metsityksen suorat kustannukset yhdessä pellolle perustetun taimikon hoidon kustannusten kanssa ovat niin korkeita, että metsitys jää heikkotuottoisena investointina tekemättä, jos taloudellisia kannustimia tähän ei ole. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa, että liitto on huolissaan vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden kriteerien heikkoudesta, markkinan uskottavuudesta, metsityksen toteutumisesta kotimaassa ja hankkeiden kyvystä ehkäistä toimien ympäristöhaittoja ja tukijärjestelmän lakkauttamisen sijaan parempi vaihtoehto olisi kohdentaa tukea ilmasto- ja luontovaikutusten näkökulmasta parhaille kohteille ja tarvittaessa alentaa tukitasoja.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu, että metsitystukijärjestelmästä luovutaan. Hallituksen esitys on hallitusohjelman mukainen ja esityksellä varmistettaisiin, että vuosina 2021-2023 metsitystukilain nojalla tehtyjen tukipäätösten maksatukset jatkuisivat.

Siirtymävaiheen sääntelystä yleisesti

Osassa asiantuntijalausuntoja kommentointiin myös esitykseen sisältyvää siirtymävaiheen sääntelyä, mistä säädettäisiin 29 §:ssä. Lakiehdotuksen mukaan määräaikaisen, vuoden 2023 loppuun saakka voimassa olevan lain voimassaoloa jatkettaisiin vuoden 2038 loppuun saakka. Metsitystukea voisi kuitenkin hakea vain vuoden 2023 loppuun saakka ja tukea voitaisiin myöntää vain kesäkuun 2024 loppuun saakka. Muun muassa SLC toteaa, että se kannattaa lain voimassaolon jatkamista. Myös Metsäteollisuus ry kannattaa lausunnossaan lain voimassaolon jatkumista vuoteen 2038 saakka. Suomen metsäkeskus toteaa, että se pitää esityksen 6 ja 29 §:n muutosehdotuksia perusteltuna.

29 § 2 mom. ja oikeusturva

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia metsitystukilain voimaantuloa koskevaan 29 §:ään. Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että oikeusministeriön käsityksen mukaan kyseiseen lain voimaantuloa koskevaan säännökseen ehdotetut muutokset ovat joiltakin osin tulkinnanvaraisia ja perustuslainkin näkökulmasta mahdollisesti ongelmallisia.

Esityksen 29 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että sellaiset hakemukset, joita ei ole käsitelty viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2024, raukeavat. Esityksen taustalla on EU:n yleisen de minimis –asetuksen soveltamisajan päättyminen vuoden 2023 lopussa. Kyseisen asetuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksen voimassaolon päättyessä vähämerkityksistä tukea koskeviin ohjelmiin, jotka täyttävät tämän asetuksen edellytykset, sovelletaan tätä asetusta edelleen kuuden kuukauden ajan. Näin ollen voimassa olevan yleisen de minimis –asetuksen nojalla ei ole mahdollista myöntää metsitystukea kesäkuun 2024 jälkeen. On kuitenkin todennäköistä, että kuuden kuukauden määräaika ratkaista kaikki hakemukset on riittävä, kun huomioidaan ennakoitu hakemusten lukumäärä sekä niiden ratkaisemisesta saatu aikaisempi kokemus.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota hakemusten raukeamista koskevaan esitykseen ja katsoo, että ehdotus koskettaa kansalaisen oikeusturvaa ja hallinnon oikeusperiaatteista etenkin luottamuksensuojaperiaatetta. Oikeusministeriö pitää lausunnossaan kansalaisen oikeusturvan, perustuslaissa turvatun viivytyksettömän ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen sekä luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena sääntelyratkaisua, jossa yhtäältä säädetään hakemuksen jättämisen viimeisestä määräajasta,

mutta hakija ei voi luottaa siihen, että viranomainen ehtisi käsitellä hakemuksen ennen sen raukeamista. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 29 §:n 2 momentti tulisi poistaa lakiesityksestä. Myös SLC korostaa lausunnossaan, että kaikkien tukihakemusten käsittely määräaikaan mennessä on tärkeää maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hakemusten raukeamista koskevan ehdotetun 29 §:n 2 momentin toisen virkkeen poistaminen edistäisi oikeusministeriön näkemyksen mukaisesti perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvan periaatetta samoin kuin hallintolain 6 §:stä ilmenevää luottamuksensuojaperiaatetta. Kun otetaan huomioon, että metsitystukea koskevat hakemukset tulee jättää viimeistään joulukuun 2023 loppuun mennessä, on todennäköistä, että hakemukset ehdittäisiin käsitellä kesäkuun 2024 loppuun mennessä. Ottaen huomioon oikeusturvan ja luottamuksensuojan periaatteet olisi näin ollen tarkoituksenmukaista poistaa ehdotettu 29 §:n 2 momentin toinen virke, jossa on ehdotettu säädettäväksi hakemusten raukeamisesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös ehdotetun 29 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen muotoiluun. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tuen hakemisen ja tuen myöntämisen määräaikoja koskevan virkkeen muotoilu on siinä määrin selkeä, ettei sitä ministeriön näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista muuttaa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa myös, että siirtymäsääntelyä koskevia sääntelyvaihtoehtoja ja säännöksen muotoiluja on käyty läpi oikeusministeriön laintarkastuksen kanssa ennen lausuntokierrosta.

Lain määräaikaisuus ja säännösten soveltaminen lain voimassaolon päättymisen jälkeen

Metsitystukilaki on määräaikainen ja sen voimassaoloa ehdotetaan esityksessä jatkettavaksi vuoden 2038 loppuun saakka johtuen metsitystuen maksatuksista ja tuensaajaa koskevasta metsitysvelvoitteesta, joka kestää kymmenen vuotta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tiettyjen tuen takaisinperintään liittyvien säännösten soveltamista lain voimassaolon päättymisen jälkeen, mistä säädettäisiin lain 29 §:n 4 momentissa. Oikeusministeriö nostaa lausunnossaan esiin, että voimassa olevaan lakiin voisi sisältyä muitakin säännöksiä, joiden tulisi olla voimassa vuoden 2038 jälkeen. Oikeusministeriö nostaa esiin metsitystuen palauttamista koskevan 19 §:n, valvontatehtäviä koskevat 21 ja 22 §:t sekä muistiinpano- ja säilyttämisvelvollisuutta sekä tiedonantovelvollisuutta koskevan 23 §:n.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esitetyn 4 momentin sääntelyä voisi olla tarkoituksenmukaista laajentaa niin, että viitattaisiin muihinkin kuin takaisinperintää koskeviin säännöksiin. Koska ei voida ennakolta yksilöidä mahdollisia tulevia tilanteita, voisi lain soveltamista koskevan sääntelyn muotoilla niin, että viittaisi laajemmin lain säännöksiin ja yksilöisi pois sellaiset säännökset, joita ei sovellettaisi lain voimassaolon päättymisen jälkeen.

Näin ollen maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esityksen 4 momentin sääntelyn voisi korvata esimerkiksi seuraavalla säännöksellä: *”Tämän lain muita kuin tuen myöntämistä ja maksamista koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin tämän lain nojalla myönnettyyn tukeen lain voimassaoloajan päätyttyä.”* Maksamisella viitattaisiin esimerkiksi lain 16 §:ssä oleviin metsitystuen maksamista koskeviin säännöksiin. Vastaavantyyppinen lain soveltamista koskeva siirtymäsääntely sisältyy esimerkiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä annettuun lakiin (71/2023).

Liitteet

Jakelu Maa- ja metsätalousvaliokunta

Tiedoksi