

HE 150/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsityksen määräaikaisesta tukemisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki metsityksen määräaikaisesta tukemisesta. Laissa säädettäisiin metsitystuen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä. Lain nojalla voitaisiin metsittää niin sanottuja joutoalueita. Tuki myönnettäisiin EU-lainsäädännössä tarkoitettuna vähämerkityksisenä tukena. Ehdotettu metsitystuki olisi harkinnanvarainen.

Metsitystuen myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyviin menettelyihin sovellettaisiin ehdotetun lain lisäksi valtionavustuslakia.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa maankäyttösektorin yhtenä ilmastotoimenpiteenä on metsityksen edistäminen. Ehdotettu uusi tuki perustuu suoraan hallitusohjelmaan. Metsitystä ei nykyisin tueta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021 ja olemaan voimassa 31.12.2023 saakka.

HE 150/2020 vp

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	4
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	4
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	5
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	10
6 Lausuntopalaute	11
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	13
8 Lakia alemman asteinen sääntely	37
9 Voimaantulo	39
10 Toimeenpano ja seuranta	40
11 Suhde muihin esityksiin.....	41
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	41
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	41
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	41
LAKIEHDOTUS	50
Laki metsityksen määräaikaisesta tukemisesta	50

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on seitsemän strategista kokonaisuutta. Yksi kokonaisuus on ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi”. Tämän kokonaisuuden kolmantena tavoitteena on hiilinielujen ja -varastojen vahvistaminen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tämän tavoitteen osana olevia maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteitä arvioidaan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden kannalta. Ohjelman toimenpiteisiin sisältyy muiden ohella metsityksen edistäminen (s. 38, Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma). Edellä olevaan liittyen on todettu kehitettävien ohjauskeinoja ja kannustimia metsien ja maaperän hiilinielujen ja -varastojen vahvistamiseksi.

Hallitusohjelman strategian yksittäiseen kokonaisuuteen sisältyvät eri tavoitteet keinoineen ja toimenpiteineen tulisi toteuttaa niin, että edellytykset sekä hiilineutraalisuudelle että luonnon monimuotoisuudelle täytettäisiin. Edellä mainitun ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” –kokonaisuuden viidentenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen Suomessa. Tästä syystä jo lakiehdotuksen tavoitteessa on tuotu esiin myös luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen. Monimuotoisuuden kannalta tärkeitä kohteita ei saisi metsittää. Lakiehdotuksen tavoitteena olisi lisätä metsityksen tukemisella metsäpinta-alaa ja hiilinieluja luonnon monimuotoisuutta heikentämättä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä. Hallituksen esitystä varten ei perustettu työryhmää, vaan työn tukena oli ministeriön sisäinen valmisteluryhmä.

Metsitysasiakokonaisuutta käsiteltiin 6.3.2020 ja 27.4.2020 seminaareissa (Joutomaiden metsitys –työpajat) ennen esitysluonnoksen toimittamista lausunnoille.

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi 28.5.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä tarkemmin yksilöidyiltä vastaanottajilta lausuntoa luonnoksesta. Lausuntoa pyydettiin muun muassa neljältä ministeriöltä, Suomen metsäkeskukselta (jäljempänä *metsäkeskus*), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta (jäljempänä *ELY-keskukset*), Ruokavirastolta, metsäalan toimijoilta, kahdelta valtion tutkimuslaitokselta ja ympäristöjärjestöiltä. Lausuntoaika päättyi 6.7.2020 ja lausuntopyyntöön vastasi 32 tahoja. Lausuntopyyntö liitteineen, lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat saatavilla valtioneuvoston hankerekisterissä tunnuksella MMM029:00/2019 (<http://valtioneuvosto.fi/hankeet>).

2 Nykytila ja sen arviointi

Vuosina 1969–2002 metsitettiin noin 240 000 hehtaaria maatalousmaata, joka oli lähinnä peltoa. Kivennäismaiden osuus näistä alueista oli kaksikolmannesta loppujen ollessa turvemaita (Esa-Jussi Viitala, Metsittämisen tukijärjestelmät, 28.8.2019, Luonnonvarakeskus). Vuosina 1995–1999 Suomessa toteutettiin EU:n pellonmetsitysohjelmaa. Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) 6 §:ään sisältyi tuettavana työajina metsänuudistus. Metsänuudistuksen yhtenä toimenpiteenä oli metsätalouden käyttöön otettavan, metsänkasvatukseen soveltuvan alueen metsittäminen. Tällä tarkoitettiin lähinnä maatalousmaan metsittämistä tai muun sellaisen avoimen alueen metsittämistä, joka soveltui metsän kasvatukseen. Tämän tukimuodon mukaisia maksatuksia on tehty vuosina 2011–2019 yhteensä 9,3 miljoonaa euroa ja tuki on koskenut 12 822 hehtaaria. Edellä mainittu tukijärjestelmä kuitenkin poikkesi nyt esitettävästä siinä, että aiempi tukijärjestelmä oli nimenomaisesti kohdistettu myös maatalousmaahan. Esitettävä tukijärjestelmä kohdistetaan pääsääntöisesti muun kuin maatalousmaan ja muun kuin metsämaan metsittämiseen.

HE 150/2020 vp

Metsityksen tukemisesta ei tällä hetkellä ole voimassa olevaa lainsäädäntöä, koska kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki on kumottu 1.2.2015 ja siihen liittyvät maksatukset ovat päättyneet vuoden 2019 lopussa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä metsäpinta-alaa ja hiilinieluja. Tavoitteen toteuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden arvioidaan vuositasolla kohdistuvan noin 2000–3000 hehtaarille.

Esitettävän tukijärjestelmän edellytykset täyttävää potentiaalisesti metsitettävää alaa on arvioitu olevan noin 118 000 hehtaaria. Toteutettava metsitysala muodostunee kuitenkin huomattavasti pienemmäksi, sillä käytännön tilanteiden ja toimijoiden kiinnostuksen arviointi on vaikeaa. Myös useiden tukiehtojen, kuten muun muassa luonnon monimuotoisuus ja maisematekijät, huomioon ottaminen tulee varmistettavaksi vasta tuen hakuvaiheessa, ja ne voivat karsia tukeen hyväksyttävää alaa. Metsitettävien kohteiden haasteellinen hoidettavuus voi myös osaltaan vaikuttaa metsityshalukkuutta vähentävästi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi laki metsityksen määräaikaisesta tukemisesta. Laissa säädettäisiin metsitystuen myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyvistä asiakokonaisuuksista.

Lakiehdotuksella kannustettaisiin yksityisiä maanomistajia metsittämään muita kuin peltoalueita ja muuta kuin metsämaata. Kyseeseen tulisivat niin sanotut joustoalueet. Lakiehdotuksella luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet rajattaisiin tuen ulkopuolelle. Maataloustuotannossa olevia tai ympäristöarvoiltaan merkittäviä alueita ei siten metsitettäisi. Toisaalta kuitenkin peltoalueita, jotka ovat jääneet kokonaan aktiivisen viljelytoiminnan ulkopuolelle esimerkiksi niiden heikon viljelykunnan vuoksi, olisi mahdollista metsittää.

Metsitystuen myöntäminen edellyttäisi lakiehdotuksen mukaan useiden tekijöiden huomioon ottamista. Huomioon olisi otettava muun muassa alueen sopivuus metsänkasvatukseen, luonnon monimuotoisuuteen ja maisemaan liittyvät tekijät sekä alueen historia mahdollisen aiemman tuetun metsityksen osalta. Lakiehdotuksen mukaan metsäkeskus tekisi päätökset metsitystuen myöntämisestä. ELY-keskus olisi kuitenkin tärkeässä roolissa, koska sen tulisi lakiehdotuksen mukaan antaa jokaisesta hakemuksesta sitova lausunto tiettyjen metsitystuen myöntämisen edellytysten täyttymisestä.

Metsitystuki muodostuisi kustannuskorvauksesta ja hoitopalkkiosta. Metsittämisen perustamistoimenpiteiden kustannukset ja työmäärä vaihtelevat erilaisilla kasvupaikoilla. Turvepohjaisten alueiden metsittäminen vaatii enemmän toimenpiteitä kuin kivennäismaiden ja entisten turvetuotantoalueiden metsittäminen. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi yksilöityjä tukimääriä metsitettävälle alueille, vaan valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan tarkemmat säännökset asiasta. Esimerkiksi kustannuskehitys voi muuttua tukijärjestelmän aikana, jolloin tukimäärien päivittäminen olisi tällöin joustavampaa. Sekä kustannuskorvaus että hoitopalkkio olisivat kiinteitä eli kaikille maanomistajille maksettaisiin sama tukimäärä hehtaarilta. Kustannuskorvaus perustuisi metsittämisen perustamistöiden toimenpiteiden ja hoitopalkkio taimikkovaiheen hoidon laskennallisiin keskimääriin hehtaariohjaisiin kustannuksiin. Metsitystuki maksettaisiin kolmessa erässä. Ensin maksettaisiin kustannuskorvaus kertaluonteisesti, kun taas hoitopalkkio maksettaisiin kahtena samansuuruisena eränä.

Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin säädetty poikkeuksia. Ennak-

HE 150/2020 vp

koilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena eli niin sanotuna de minimis –tukena. Lakiehdotuksen mukainen tuki myönnettäisiin tällaisena tukena. Vähämerkityksistä tukea on tarkemmin selvitetty 7 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi valtioneuvostolle ja maa- ja metsätalousministeriölle yksilöidyt valtuudet antaa asetuksella tarkempia säännöksiä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakiehdotuksen mukainen rahoitus on harkinnanvaraista, ja ehdotettua metsitystoimenpidettä rahoitettaisiin valtion talousarviossa vuosittain käytettävissä olevan määrärahan puitteissa. Esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi on uudelle momentille 30.40.47 (Tuki joutoalueiden metsitykseen) esitetty 1,36 miljoonaa euroa. Momentin määräraha olisi kolmevuotinen siirtomääräraha. Momentille budjetoitaisiin määrärahan lisäksi myös myöntämisvaltuutta, jonka nojalla vuonna 2021 saisi tehdä lakiehdotuksen mukaisia metsityspäätöksiä enintään 5,4 miljoonalla eurolla. Viimeksi mainittu johtuen siitä, että metsityksen tukipäätöksellä valtio sitoutuu maksamaan metsitettävän alueen hoitopalkkiota metsittämisen perustamistöiden loppuun saattamisen jälkeen.

Metsitystukea koskeva tukijärjestelmä tulisi voimaan 1.1.2021. Vuonna 2021 tukijärjestelmän puitteissa arvioidaan käynnistettävän metsitystoimia noin 2 000 hehtaarilla vuodessa ja vuodesta 2022 eteenpäin noin 3 000 hehtaarilla vuodessa. Metsityksen valmistelun yhteydessä tehdystä metsityspotentiaalia koskevasta selvityksestä käy ilmi, että runsaasti metsitettäväksi soveltuvia alueita kohdentui erityisesti Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueille.

Metsityksen perustamistoimenpiteet on saatettava loppuun viimeistään metsäkeskuksen päätöksen antamista seuraavan toisen kalenterivuoden loppuun mennessä. Arviona on, että metsitykseen liittyvät toteutustyöt ja niiden mukaiset tuen maksatukset jakaantuisivat siten, että ensimmäisenä vuonna metsityksen perustamistoimenpiteistä toteutetaan 40 %, toisena vuonna 40 % ja kolmantena vuonna 20 %. Hoitopalkkioiden maksatus toisen ja kahdeksannen vuoden jälkeen perustamistöiden toteutuksesta jakaantuisi kolmelle vuodelle vastaavasti.

Vuosina 2021–2024 tukijärjestelmän arvioitu määrärahatarve olisi noin 16 miljoonaa euroa. Menokehitykseen sitä seuraavina vuosina vaikuttaisi tukijärjestelmän voimassaoloaika. Tukitaksot on tarkoitus vahvistaa valtioneuvoston asetuksella.

Vaikutukset metsäkeskuksen toimintaan

Uuden tukijärjestelmän myöntämismenettelyt edellyttävät ohjeistusta sekä uusia hakulomakkeita ja päätösmalleja metsäkeskuksen tietojärjestelmiin. Tuen hakukoulutus ja tukijärjestelmään liittyvä neuvonta on myös organisoitava. Lisäksi uudet tukimenettelyt edellyttävät metsäkeskuksen henkilökunnan kouluttamista. Edellä mainittujen arvioidaan aiheuttavan noin 30 000 euron kertaluonteisen kustannuserän.

Sähköisen asioinnin ja varsinkin automaattisen käsittelyn hyödyntäminen ovat olennaisia kustannuskehityksen hallinnassa ja resurssitarpeen muodostumisessa. Metsityspotentiaalia koskevan selvityksen mukaan arvioitu keskikoko metsitettävälle alueelle olisi 1,9 hehtaaria. Jos arvioidaan vuosittaisen metsitysalan olevan noin 3000 hehtaaria, tätä alaa vastaava hakemusmäärä olisi 1500 hakemusta. Arvioidut vuotuiset käsittelykustannukset kokonaisuudessaan edellä mainitulle hakemusmäärälle olisivat noin 300 000 euroa ja arvioitu vuotuinen henkilöresurssitarve olisi noin 3,4 henkilötyövuotta. Toisaalta on selvää, että käytännössä 1,9 hehtaarin keskimää-

HE 150/2020 vp

räistä pinta-alaa pienemmille kohteille kohdistuisi myös paljon hakemuksia, ja tällöin metsäkeskuksen henkilöresurssitarve kasvaisi merkittävästi. Arvion tekemistä kuitenkin vaikeuttaa osaltaan lisäksi se, että vaativien tapausten käsittely, jossa jouduttaisiin lausuntopyyntöön lisäksi olemaan yhteydessä sekä hakijaan että ELY-keskukseen, lisäisi hakemusten käsittelyn tarvitsemaa toimihenkilötarvetta.

Vähämerkityksinen tuki on raportoitava komission niin vaatiessa tuensaajittain. Metsäkeskuksen tietojärjestelmistä on tämän vuoksi saatava komission edellyttämät tiedot. Tätä asiakokonaisuutta on selvitetty tarkemmin lakiehdotuksen 21 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Metsitystuen valvonta toteutetaan samoin kuin muukin valvonta metsäkeskuksessa eli hallinnollisilla, asiatarkeuksilla ja kohteella tehtävillä tarkastuksilla.

Metsäkeskus on arvioinut tietojärjestelmämuutosten aiheuttavan noin 700 000 euron kertaluonteiset lisäkustannukset nykyisiin tietojärjestelmämenoihin.

Metsäkeskuksen eräänä tehtävänä on metsäkeskuslain 8 §:n mukaan vastata metsiin perustuvien ilmasto- ja energiatavoitteiden, metsien monimuotoisuuden säilymisen ja metsätalouden muun ympäristönsuojelun edistämisestä. Tähän liittyen metsäkeskus informoisi myös joutoalueiden soveltuvuudesta esimerkiksi kosteikkojen perustamiseen.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tukijärjestelmän täytäntöönpano tulisi eniten vaikuttamaan ELY-keskusten toimintaan sen tehtävien lisääntyessä. Lakiehdotuksen 12 §:n mukainen lausunnotmenettely edellyttäisi ELY-keskuksilta kiinteää yhteistyötä metsäkeskuksen kanssa. ELY-keskukset ovat arvioineet uuden lausunnonantomenettelyn aiheuttaman resurssitarpeen olevan noin 6-7 henkilötyövuotta valtakunnallisesti. Metsitettäviksi haettavien kohteiden ominaisuudet vaihtelevat hyvin paljon maantieteellisen sijaintinsa vuoksi. Tuen edellytysten täyttymisen arviointi lausunnonannossa voi siten vaatia vaihtelevan määrän henkilötyövuosia. Lausunnoissa on otettava kantaa laajaan asiakokonaisuuteen ja ne vaatisivat tapauskohtaisesti maastokäyntejä kesäaikana, jolloin asiantuntijoiden työajan osoittaminen metsityshakemusten ja muiden tehtävien edellyttämiin maastokäynteihin olisi haastavaa. Esimerkiksi käynnissä olevan Valtakunnallisen perinnebiotooppien inventointi 2019–2021 –ohjelman toteutusvaiheessa on alueellista vaihtelua ELY-keskuksissa. Tämän ohjelman kautta saatava tieto ei siten ole vielä käytettävissä kaikkien metsittämisen kohteeksi haettujen alueiden osalta. Toisaalta myös paikkatietoihin perustuvan aineiston hyödyntämisessä voi olla alueellista vaihtelevuutta.

Myös Ruokavirastolle aiheutuisi lisätehtäviä tukijärjestelmän tullessa voimaan. Ruokaviraston tehtävänä olisi lakiehdotuksen 22 §:n mukaisesti tehdä lakiehdotuksen noudattamisen valvonnan tarpeellisia metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Nämä tarkastukset olisivat pääosin asiakirjatarkastuksia, mutta ne voisivat olla myös maastossa tehtäviä tarkastuksia. Lakiehdotuksen 22 §:ssä tarkoitettujen metsitystukeen haettujen alueiden ja peltolohkokestereiden tietojen välillä tehtävät niin sanotut ristiintarkastukset tekisi Ruokavirasto. Metsitystuen takaisinperintäpäätökset olisivat Ruokaviraston vastuulla kuten myös kieltojen määrääminen lakiehdotuksen 24 §:n nojalla asiamiehelle ja avustajalle. Ruokavirastolle esitettävien uusien tehtävien arvioidaan aiheuttavan sille noin yhden henkilötyövuoden resurssitarpeen. Maanmittauslaitokselle aiheutuisi tehtäviä lähinnä metsityskohteiden kiinteistötietojen toimittamisesta metsäkeskukselle. Lakiehdotuksen 28 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa selvitetään Museoviraston ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten asemaa metsityksen tukijärjestelmän täytäntöönpanossa.

Metsityksen vaikutukset kasvihuonekaasutaseisiin ja hiilivarastoon

HE 150/2020 vp

Metsittämisen aikaansaama kasvihuonekaasujen (hiilidioksidi, metaani ja dityppioksidi) päästövähennys verrattuna aiemman maankäytön päästöihin perustuu kasvavan puuston sitoman hiilivaraston kasvuun ja maaperän kasvihuonekaasujen päästöjen pienenemiseen turvemaidella sekä maaperän hiilivaraston kasvuun kivennäismailla.

Metsityksen vaikutus kasvihuonekaasutaseeseen riippuu monesta tekijästä. Siihen vaikuttavat esimerkiksi kasvupaikka, erityisesti kasvupaikan maaperä, ilmasto ja säätila sekä valittu puulaji ja tehtävät metsänhoitotoimenpiteet. Lisäksi käytännössä tulee ottaa huomioon, että metsitys ei aina onnistu ensimmäisellä yrityksellä tai onnistuu vain osittain sekä kasvatusvaiheen mahdolliset tuhot. Kokonaisvaikutusta arvioidessa metsityksellä aikaansaadun hiilivaraston kertymisen lisäksi tulee ottaa huomioon myös alueen päästökehityksen jatkuminen, mikäli aluetta ei olisi metsitetty. Suomessa puuttomien alueiden metsitystä on tutkittu lähinnä maatalousmaan ja jonkin verran turvetuotantoalojen osalta.

Metsitytyillä pelloilla runkopuun keskimääräisen kasvun arvioidaan olevan ensimmäisten 20 vuoden aikana noin 2,4 m³ hehtaaria kohti vuodessa ja koko kiertoaikana noin 5,0 m³ hehtaaria kohti vuodessa. Maaperän kasvihuonekaasupäästöt vaihtelevat laajasti ensimmäisen 20 vuoden aikana metsityksestä, riippuen alueen aiemmasta maankäyttömuodosta ja maalajista. Kivennäismailla sijaitsevilla pelloilla metsitys johtaa hiilinieluun, mutta turvemaapohjaisilla pelloilla ala on metsittämisen jälkeenkin kasvihuonekaasujen päästölähde varsin pitkään. On olennaista huomioda, että turvemaidella metsitys kuitenkin pienentää kasvihuonekaasujen päästöjä merkittävästi verrattuna siihen, että aluetta ei metsitettäisi.

Hallituksen esityksen taustaksi tilattiin Luonnonvarakeskuksesta selvitys kasvihuonekaasujen päästövähennyksestä olettamalla, että joutoalueita metsitettäisiin 3000 hehtaaria tai 6000 hehtaarin suuruinen pinta-ala vuosittain yhteensä 15 vuoden ajan vuodesta 2021 lähtien.

Metsityksen aikaansaama kasvihuonekaasujen päästövähennys vaihtelee Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan laajasti (3,8-17,1 tonnia CO₂ ekv./ha/v) riippuen alueen aiemmasta maankäyttömuodosta, maalajista, puulajista ja metsityksestä kuluneesta ajasta. Maatalouskäytöstä poistuneen kivennäismaan metsitys pienentää kasvihuonekaasujen päästöjä keskimäärin 3,8 tonnia CO₂ ekv./ha/v verrattuna alkuperäiseen maankäyttöön ensimmäisen 15 vuoden aikana. Maatalouskäytöstä poistuneen turvemaan metsitys pienentää päästöjä 9,8 tonnia CO₂ ekv./ha/v. Joutoalueiden potentiaalia koskeneessa tarkastelussa maatalouskäytöstä poistuneista alueista 75 % sijaitsi kivennäismailla ja 25 % turvemaidella. Turvetuotannosta poistuneen alueen metsitys pienentää päästöjä 7,8 tonnia CO₂ ekv./ha/v vastaavana aikana.

Kun arvioitiin, että joutoalueiden metsityspinta-ala olisi 3000 hehtaaria vuodessa seuraavien 15 vuoden ajan vuodesta 2021 alkaen ja kivennäismaiden osuus metsityksen pinta-alasta olisi 75 % ja turvemaiden 25 %, pienenisivät kasvihuonekaasupäästöt aiempaan maankäyttöön verrattuna vuonna 2035 keskimäärin 0,1 miljoona tonnia CO₂ ekv./vuosi. Jos tarkastelujaksona on 45 vuotta, kasvihuonekaasujen päästöt pienenevät vastaavasti keskimäärin 0,2 miljoona tonnia CO₂ ekv./vuosi. Jos edellä kuvattu joutoalueiden metsityspinta-ala nostettaisiin kaksinkertaiseksi eli 6000 hehtaariin vuodessa, päästöt pienenisivät vuonna 2065 eli 45 vuoden tarkastelujakson kuluttua keskimäärin 0,4 miljoonaa tonnia CO₂ ekv./vuosi. Keskeinen vaikutus saavutettavaan päästövähennykseen olisi myös sillä, jos metsitystä painotettaisiin erityisesti turvemaidella niiden luontaista pinta-alaosuutta enemmän, sillä turvemaidella vaikutus kasvihuonekaasujen päästövähennykseen on yli kaksinkertainen kivennäismaihin verrattuna.

Osana hallitusohjelmassa linjattua maankäyttösektorin ilmastotoimenpidekokonaisuutta sekä muulla tutkimusrahoituksella tuotetaan lisää tietoa erilaisten toimenpiteiden tai alueiden ennallistumisen vaikutuksesta eri tyyppisten joutoalueiden kasvihuonekaasupäästöjen taseeseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Metsityksen vesistövaikutukset

HE 150/2020 vp

Käytöstä poisjääneillä pelloilla metsityksen vesistövaikutuksia on kokonaisuutena vaikea arvioida, sillä ne riippuvat merkittävästi siitä onko yksittäisillä metsitettäväksi tulevilla kohteilla ojien perkaus tai muu alalla toteutettava vesitalouden järjestely tarpeellinen. Vesitalouden järjestelyt toteutetaan minimoimalla toimenpiteistä johtuva ravinne- ja kiintoainekuormitus.

Käytöstä poisjääneiden peltojen metsityksessä kasvupaikan liiallinen märkyys on tietyillä kohteilla metsän kasvua rajoittava tekijä. Erityisesti turvepohjaisten peltojen metsityksessä saattaa olla tarpeen ojien kunnostus liiallisen märkyyn poistamiseksi ja muut vesitalouden järjestelyt. Kivennäismailla märkyys on harvemmin ongelmallista lukuun ottamatta esimerkiksi veden vaamia tulvamaita. Ojien perkaus tai muut alalla toteutettavat vesitalouden järjestelyt saattavat lisätä humusaineiden ja ravinteiden huuhtoutumista.

Suonpohjan metsitys edellyttää usein sen kuivatusta. Metsityskelpoisella suonpohjalla yleensä riittävä toimi on ojien kunnostus. Metsitys parantaa usein ympäristöntilaa lähtötilanteeseen verrattuna, koska kasvava puusto vähentää ravinne- ja kiintoainekuormitusta. Mikäli suonpohjan ravinteiden epätasapainoa joudutaan korvaamaan lannoitteilla, voi se lisätä ravinteiden huuhtoutumisen riskiä vesistöihin. Muita tekijöitä, jotka vaikuttavat vesistövaikutuksiin, on muun muassa jäännösturpeen määrä.

Muut ympäristövaikutukset

Esitetty metsitystukijärjestelmä kohdistuu maataloustuotannon ulkopuolisille alueille. Tukijärjestelmään sisältyvällä jäljempänä selvitetyllä lausunntomenettelyllä on olennainen merkitys luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden osalta. Lausunntomenettelyllä voidaan estää esimerkiksi perinnebiotooppien eli perinteisen karjatalouden muovaamien elinympäristöjen metsittäminen. Perinnebiotoopit ovat kaikkein runsaslajisin ja myös uhanalaisin elinympäristöryhmä Suomessa. Viimeisimmän luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin mukaan kaikki perinnebiotooppimme ovat uhanalaisia, valtaosa vieläpä äärimmäisen uhanalaisia, ja jopa neljännes Suomen uhanalaisista lajeista on niistä täysin riippuvaisia. Ympäristöministeriön käynnistämä Helmi-elinympäristöohjelma vahvistaa Suomen luonnon monimuotoisuutta ja turvaa luonnon tarjoamia elintärkeitä ekosysteemipalveluja. Ohjelman avulla pyritään muun muassa kunnostamaan perinnebiotooppeja ja ottamaan niitä hoidon piiriin. Turvemaidella on pääsääntöisesti yleensä niukasti monimuotoisuusarvoja, jolloin turvemaiden metsittäminen ei muodostu luonnon monimuotoisuuden kannalta kriittiseksi.

Erityisesti rehevillä kasvupaikoilla pintakasvillisuus saattaa tukahduttaa puuntaimia, ja tästä johtuen joudutaan pintakasvillisuutta poistamaan metsityksen perustamistoimenpiteiden yhteydessä maanmuokkauksella tai kemiallisesti. Vastaavasti taimikon hoidossa olisi huolehdittava tarvittaessa pintakasvillisuuden poistamisesta mekaanisesti (tallaamalla tai niittämällä) tai kemiallisesti. Metsityksessä pääosa metsitettävistä joutoalueista on todennäköisesti hylättyjä peltoja. Niiden metsityksessä ongelmana on maaperään varastoitunut siemenpankki. Rikkakasvien siemenpankki koostuu maan pinnalla ja muokkauksengeroksessa olevista elinkykyisistä siemenistä. Maanmuokkaus rikkakasvien torjunnassa varmistaa osaltaan puuntaimien kasvuun lähtöä, mutta toisaalta se lisää ilmaan joutuvien hiilipäästöjen ja vesistökuormituksen kasvua. Metsityksen edut pitkällä tähtäyksellä ovat kuitenkin hiilidioksidipäästöjen kannalta positiivisia. Metsityksen yhteydessä on vaikeissa rikkakasvitilanteissa mahdollista käyttää ohjeiden mukaisesti kasvinsuojeluaineita. Glyfosaatin hyväksyminen on voimassa vuoteen 2022. Aineen uudelleenarviointi on alkanut ja päätös sen hyväksyttävyydestä tehdään arvioinnin jälkeen.

Metsitys maan käyttötarkoituksen muuttamiseksi on hanketyyppinä esillä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU liitteen II 1 kohdan d alakohdassa. Liitteessä II mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava, mikäli niillä on laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia liitteen III arviointiperusteet huomioidaan.

HE 150/2020 vp

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, jäljempänä *YVA-laki*) 3 §:n mukaan kyseistä lakia ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa on pykälän mukaan myös sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, otettava huomioon hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. YVA-lain 11 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskus tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa. YVA-menettely ja siihen liittyvä käytäntö voisi joissakin hyvin harvoissa tapauksissa tulla sovellettavaksi myös metsityksen kohdalla. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos metsitystukea haettaisiin hyvin laajan entisen turvetuotantoalueen metsittämiseksi.

Niin sanottujen joutoalueiden metsittämiseen liittyisi lakiehdotuksen 13 §:n mukaan lausunto-menettely, jossa ELY-keskus antaisi sitovan lausunnon tiettyjen metsitystuen myöntämiseen liittyvien edellytysten täytymisestä. Metsitystuen myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin lakiehdotuksen 6 §:ssä. Lausunnon kautta varmistettaisiin, etteivät esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet tulisi metsitetyksi. Lausunnossa olisi tarvittaessa otettava kantaa siihen, onko alue vesitaloudeltaan metsänkasvatukseen sopiva.

Metsäkeskuksen käytettävissä on tällä hetkellä Suomen ympäristökeskuksen pohjavesialueita, luonnonsuojelualueita, luonnonsuojeluohjelma-alueita, Natura-alueita ja uhanalaisia eliölajeja kuvaavia aineistoja sekä Museoviraston muinaismuistokohteita kuvaava aineisto. Lisäksi metsäkeskuksella on käytössään kaava-aineistoja. Tarkoituksena on, että metsitystuen hakemusta verrattaisiin automaattisesti näihin aineistoihin. Vertailun jälkeen hakemus toimitettaisiin lausunnolle toimivaltaiseen ELY-keskukseen. Lausuntopyyntöissä selvitetäisiin metsäkeskuksessa tehdyn automaattivertailun tulokset asian joutuisan jatkokäsittelyn helpottamiseksi ELY-keskuksessa.

Vaikutukset yrityksiin

Kestävän metsätalouden rahoituksen tukijärjestelmän toteuttamisessa metsäalan organisaatioilla kuten metsäpalveluyrittäjillä, metsäyhtiöillä ja metsänhoitoyhdistyksillä on ollut suuri merkitys metsänhoito- ja metsänparannushankkeiden aikaansaamisessa. Myös maanomistajien neuvonnassa näillä tahoilla on ollut tärkeä rooli. Metsityksen tukijärjestelmän toteuttamisessa edellä mainitut tahot ovat jatkossakin olennainen toimijataho. Ehdotetun uuden tukijärjestelmän osalta on vaikea arvioida sen vaikutuksia esimerkiksi koneyrittäjien toimeksiantojen määrän lisäykseen. Tämä johtuen muun muassa metsityskohteiden todennäköisesti pienehköistä pinta-aloista. Toisaalta kuitenkin maantieteellisesti tilanne voi vaihdella. Jos metsityskohteita yhdistetään suuremmiksi kokonaisuuksiksi toteuttajien taholta, niin silloin niillä voi olla vaikutuksia myös metsäpalveluyrittäjien toimintaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 11.3.2019 työryhmän, jonka tehtävänä on esiselvityksen laatiminen Euroopan unionin seuraavan rahoituskauden metsätalouden kannustejärjestelmästä. Työryhmän perustiedot löytyvät oheisesta linkistä, joka on maa- ja metsätalousministeriön Hankkeet- ja säädösvalmistelu –sivuilta [MMM004:00/2019](#). Jos metsitystukijärjestelmä olisi sisällytetty tähän valmisteluun, sen voimaansattaminen olisi huomattavasti myöhentynyt. Myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan seuraavan rahoituskauden ja valtioneuvoston päätösten valmistelu on viivästynyt. Vasta edellä tarkoitettua uuden kannustejärjestelmän notifiointin ja komission hyväksynnän jälkeen kannustejärjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön. Näiden tekijöiden johdosta metsitystukea ei kytketty edellä tarkoitettua esiselvityksen valmisteluun. Metsitystukijärjestelmä tulisi voimaan 1.1.2021 alkaen vähämerkityksisenä tukena. Kuten edellä on selvitetty, tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ennakoilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena.

HE 150/2020 vp

Metsityksen tukijärjestelmän valmistelun yhteydessä oli esillä metsityksen hankemuotoinen toteuttaminen. ELY-keskuksella on olennainen asema tukijärjestelmään hyväksyttävien alojen osalta, koska se antaisi sitovan lausunnon tukiedellytyksistä. Hankemuotoista toteuttamista ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi johtuen metsitystuen tukikriteerien lausunnotonmenettelyn soveltumattomuudesta kyseiseen järjestelyyn. Hankemuotoisessa menettelyssä kaikkien kriteerien varmistaminen kaikkien hankkeiden osalta samanaikaisesti olisi ollut hyvin työläs järjestely. Muun ohella metsitykseen haettujen alojen todennäköisesti pienehköt kokonaisalat eivät olisi olleet kustannustehokkuuden kannalta tarkoituksenmukaisia viedä läpi hankemuotoisessa toteuttamistavassa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Metsäpinta-alan lisääminen metsittämällä peltoja, laitumia tai muita avoimia alueita on yksi EU:n maaseutupolitiikan toimenpiteistä. Metsitystä voidaan tukea maaseutupolitiikan ja sitä toteuttavan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013, jäljempänä *maaseutuasetus*, nojalla. Metsittämistä on tuettu jo aiemminkin EU-varoin. EU:n metsäpinta-ala on kasvanut viimeisten 60 vuoden aikana johtuen siitä, että viljelystä tai laiduntamisesta on luovuttu, ja myös johtuen erilaisista metsitysohjelmista. EU:n jäsenvaltioissa metsäpinta-ala kasvoi edellisellä ohjelmakaudella eli vuosina 2007–2013 yhteensä 924 000 hehtaaria. Tästä maaseudun kehittämishjelman (RDP) metsitystuella metsitettiin 287 000 ha, joka vastaa siten kolmasosaa 924 000 hehtaarin EU:n koko metsäpinta-alan lisäyksestä kyseisinä vuosina. Ohjelmakaudelta 2007-2013 kerättyjen tietojen mukaan useimmissa tapauksissa metsitettiin vähäpätöisiä maatalouden maita. Maaseudun kehittämishjelmien rahoituksella tuettua metsitystä oli pääosin Espanjassa, Iso-Britanniassa, Puolassa, Unkarissa ja Liettuassa. Maaseutuasetuksen metsitystuki on siten osoittautunut keskeiseksi toimenpiteeksi vaikuttaessa metsäpinta-alan lisäämiseen EU:ssa.

Maaseutuasetuksen 21 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen tuki kattaa metsityksen ja metsämaan muodostamisen tukemisen. Maaseutuasetuksen mukaan metsitystukea voivat saada julkiset ja yksityiset maanomistajat ja näiden yhteenliittymät. Tuki voi kattaa perustamiskustannukset ja hehtaarikohtaisen vuotuisen palkkion menetettyjen maataloustulojen ja kunnossapitokustannusten korvaamiseksi enintään 12 vuoden ajan. Valtion ja muiden julkisten tahojen omistamien maa-alueiden osalta tukea voidaan myöntää vain tietyillä ehdoilla. Maaseutuasetuksen 22 artiklan mukaan tukea ei voida myöntää puiden lyhytkiertoviljelmiin, joulukuusten tai energiantuotantoon käytettävien puiden istuttamiseen.

Metsittämistoimenpide voidaan toteuttaa maaseutuasetuksen mukaan sekä maatalousmaalla että muulla kuin maatalousmaalla. Istutettavat lajit on mukautettava alueen ympäristö- ja ilmasto-olosuhteisiin, ja niiden on täytettävä ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset. Maaseutuasetuksen mukaan niihin sisältyy jäsenvaltioita koskevia useita täytäntöönpanovaihtoehtoja seuraavassa selvitettyllä tavalla.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tukea myönnetään hankkeille, joilla vältetään herkkien luontotyyppien, kuten turve- ja kosteikkoalueiden, epäasianmukainen metsitys, sekä kielteiset vaikutukset ekologisesti ja luonnonarvoiltaan arvokkaille alueille tai varmistetaan johdonmukaisuus Natura 2000 –alueita koskevien hoitosuunnitelmien kanssa. Jäsenvaltioiden on määriteltävä metsittämiseen hyväksyttävät puulajit ottaen huomioon sopeutuminen ilmastonmuutokseen ja luonnonkatastrofeihin, puulajien mahdollinen haitallinen luonne ja metsitettävien alueiden paikalliset olosuhteet. Nopeasti kasvavien puulajien osalta jäsenvaltion on määriteltävä hakkuita edeltävä vähimmäis- ja enimmäisaika. Niillä alueilla, joilla metsittäminen on vaikeaa vaikeiden ilmasto-olosuhteiden vuoksi, jäsenvaltiot voivat asetuksen mukaan sallia muiden monivuotisten puulajien, kuten paikallisiin olosuhteisiin soveltuvien pensaiden istuttamisen. Jos metsitys kattaa tietyn kynnsarvon ylittävän alueen, tukea myönnetään ekologisesti sopeutunei-

HE 150/2020 vp

den ja/tai ilmastonmuutokseen kestävien lajien yksinomaiseen istutukseen. Näiden lajien vaikutuksia olisi arvioitava sen varmistamiseksi, että ne eivät uhkaa biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja.

Maaseutuasetuksen mukaisesti metsitystä on tuettu kuluvalle ohjelmakaudella eli vuosina 2014–2020 useissa jäsenmaissa. Komission keräämien tietojen mukaan metsitystoimenpiteen käyttöönotaneissa jäsenmaissa oli tavoitteena metsittää yhteensä 565 000 hehtaaria vuosina 2014–2020 ja arvio tähän käytettävistä julkisista varoista on ollut jäsenmaista kerättyjen arvioiden mukaan yhteensä 2,3 miljardia euroa. Jos tarkastellaan metsätalouden toimenpiteisiin suunnattujen varojen käyttöä EU:ssa, metsitystuki edustaa ohjelmissa yhteensä 31 prosenttia kaikista julkisista menoeristä. Eniten määrärahoja metsitystoimenpiteisiin ovat kuluvalle ohjelmakaudella varanneet Puola ja Skotlanti. Niillä myös oli parhaat saavutukset metsitystoimenpiteissä kaudella 2007–2013. Lisäksi myös muun muassa Espanja, Portugali, Romania, Kreikka, Lietua, Irlanti, Latvia ja Italia ovat varanneet rahoitusta metsitystoimenpiteisiin. Esimerkiksi Latviassa metsitystukeen oli arvioitu käytettävän 10 miljoonaa euroa kuluvalle ohjelmakaudella. Vastaavasti Liettuassa oli varattu metsitystoimenpiteisiin 88,6 miljoonaa euroa ja Puolassa 301 miljoonaa euroa. Yhdeksän jäsenvaltiota ei ole käynnistänyt metsittämiseen liittyvää toimenpidettä kuluvalle ohjelmakaudella. Esimerkiksi Suomi, Ruotsi ja Viro eivät ole ottaneet metsitystukea käyttöön.

Pääosin jäsenmaissa käyttöön otetut metsitystoimenpiteet on toteutettu kansallisella tasolla, mutta Iso-Britanniassa, Saksassa, Italiassa, Ranskassa ja Espanjassa on alueellisia menettelytapoja. Maaseutuohjelmaan sisältyvät metsitystukijärjestelmät sisältävät tyypillisesti metsityspalkkion, hoitopalkkion ja tulonmenetykskorvauksen. Muutamissa jäsenmaissa EU:n maaseutuasetuksen mukainen metsitys on keskeisessä roolissa tuettaessa metsitystä, esimerkiksi Skotlannissa melkein kaikki istutukset tehdään metsätalouden toimenpiteiden tuella. Liettuassa maaseudun kehittämistoimenpiteet vastaavat noin 55 % metsämaiden lisäyksestä.

Kun on tarkasteltu ohjelmakaudella 2007–2013 metsitystuella metsitettyjä aloja, keskimääräisen maatalousmaan metsityksen pinta-ala oli noin yksi hehtaari, mutta noin 10 % metsitysprojekteista oli kooltaan yli 20 hehtaaria. Puolet metsitetystä alueesta oli lehtipuustoa, hieman alle neljäsosa oli havupuustoa ja neljäsosa sekametsää. Kun on arvioitu vuosina 2007–2013 metsitetyn alueen eli 287 490 hehtaarin vaikutuksia puuston määrään EU:ssa, on arvioitu, että kaudella 2014–2020 metsitettävä alue voisi tuottaa 2,3 miljoonaa kuutiometriä puuta vuosittain. Puuntuotannolle suurin merkitys metsityksellä on arvioitu olevan Iso-Britanniassa ja Espanjassa. Puuntuotannon lisäksi metsitys tuottaa yhteiskunnalle runsaasti myös muita julkishyödykkeitä.

Edellä kuvatut metsittämistoimenpiteet eri jäsenmaissa kohdistuvat pääsääntöisesti pellonmetsitykseen eivätkä ole siten vertailukelpoisia valmistellun joutoalueiden metsitystuen kanssa. Tähän esitykseen sisältyvää metsitystukijärjestelmää vastaavaa kansallista joutoalueiden tukijärjestelmää ei ole tiedossa muissa jäsenmaissa. Etelä-Euroopan olosuhteiden suuren eroavaisuuden vuoksi maakohtaista vertailua ei niiden osalta tehdä tässä esityksessä.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksen lausuntokierros järjestettiin 28.5—6.7.2020. Lausunnon antoivat seuraavat 32 tahoa: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, metsähallitus, Museovirasto, Ruokavirasto, Suomen metsäkeskus, Suomen riistakeskus, Suomen ympäristökeskus, 11 ELY-keskusta, Helsingin yliopiston maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, Bioenergia ry, Etämetsänomistajien liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, METO-Metsäalan asiantuntijat, Metsäteollisuus ry, Pääkaupunkiseudun Metsänomistajat PKMO, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Suomen luonnonsuojeluliitto, Tapio Oy, Vapo Oy ja Turun Seudun Metsänomistajat ry (TSMO). Lausuntopyyntö lähetettiin tiedoksi valtioneuvoston lainsäädännön arviointineuvostolle.

HE 150/2020 vp

Lausuntokierroksella saadussa lausuntopalautteessa moni lausunnonantaja piti lain tavoitetta kannatettavana ja hyödyllisenä. Usea taho toi kuitenkin esille huolensa perinnebiotooppien ja muiden luonnon monimuotisuusarvoiltaan tärkeiden alueiden säilymisestä. Lausunnoissa tuotiin lisäksi esille metsityksen kohdentamisen suunnittelun tärkeys luonnon monimuotoisuuden ja ilmastotavoitteiden kannalta. Esille otettiin myös turvepohjaisille alueille esityksen perusteella kohdistuvat vesitalouteen ja ilmastovaikutuksiin liittyvät riskit.

Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotusta täydennettiin julkisia hankintoja koskevien säännösten soveltamisen osalta. Lakiehdotuksen 3 §:ä täydennettiin tällä asiakokonaisuudella. Samalla siirrettiin lakiehdotuksen 2 §:stä valtioneuvostuslakia koskeva osuus mainittuun pykälään.

Lausuntopalautteessa pidettiin toisaalta metsitystukeen hyväksyttävän alueen perusmäärittelyä 5 §:n osalta selkeänä, kun taas toisaalta esitettiin sen vaativan tarkennusta esimerkiksi viljelykunnan määrittelyn osalta ja yhden hehtaarin pinta-alarajauksen osalta. Esityksen perusteluja on täydennetty viljelykunnan määrittelyn osalta. Mainitun pinta-alarajauksen osalta esitystä ei muutettu, koska vasta tukijärjestelmän toimeenpanossa sen esiintyvyyden laajuus antaisi kokonaiskuvan sen ongelmallisuudesta.

Useampi lausunnonantaja otti esille metsitystuen edellytykseksi säädetyn 0,5 hehtaarin minimalan pienentämisen. Lakiehdotuksen 6 § säilytettiin tältä osin kuitenkin jatkovalmistelussa ennallaan. Tämä johtuen kyseisen minimalan vaikutuksesta metsäpinta-alan ja hiilinielujen lisäämisen huomioon ottamisessa kansainvälisessä arvioinnissa, pienten luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden säilyttämisen varmistamisessa kuten myös hallinnollisen työmäärän hallinnan tarpeessa. Samaan pykälään liittyen esitystä on jatkovalmistelussa tarkistettu lausuntojen johdosta siten, että siitä on poistettu edellytyksenä ollut maatilojen rakennekehityksen huomioon ottaminen. Lausunnoissa on tuotu esiin kyseisen vaatimuksen vaikutukset maanomistajan päättävällän käyttämiseen omaisuutensa suhteen ja säännöksessä vaatimuksena olevan olennaisuus-ehdon käytännön soveltamisen vaikeus. Lisäksi on tuotu esiin, että jos vaatimus kokonaisuudessaan jätettäisiin lakiehdotukseen, niin silloin metsityshakemuksen pinta-alalle olisi asetettava raja, mistä lähtien rakennekehityksen erillinen arviointi olisi tarpeen. Lausuntopalautteen perusteella on katsottu tarkoituksenmukaiseksi poistaa edellytys.

Lakiehdotuksen 11 ja 13 §:ä (viimeksi mainittu esityksessä 14 §) on täydennetty YVA-menettelyyn liittyen oikeusministeriön ja ympäristöministeriön lausuntojen johdosta. Lakiehdotuksen 11 §:ä on lisäksi muutettu oikeusministeriön lausunnon johdosta siten, että siitä on eriytetty omaksi pykäläkseen yhteisomistukseen liittyvä metsitystuen hakeminen. Viimeksi mainitun osalta on myös täydennetty Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –perusteluja.

Oikeusministeriön lausunnon johdosta 21 § (esityksessä 22 §) tarkennettiin yksityiskohtaisemmaksi. Pykälä koskee maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston valvontatehtävää.

Lausuntopalautteen perusteella ehdotetun 22 §:n (esityksessä 23 §) säännöskohtaisia perusteluja täydennettiin. Täydennys sisälsi tarkennuksen tukipäätöksen noudattamisen arviointiin asiakirjojen avulla erityisesti suhteessa metsälain edellyttämiin toimiin.

Oikeusministeriön lausunnon johdosta lakiehdotuksen 23 §:ä (esityksessä 24 §) on täydennetty siten, että pykälään sisältyviä kiellon määräämisen edellytyksiä on tarkennettu. Myös 24 §:ä (esityksessä 25 §), jossa säädetään muutoksenhausta, on täydennetty oikeusministeriön lausunnon johdosta ELY-keskuksen lausunnon valituskiellolla. Myös Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –perusteluja on täydennetty viimeksi mainitun osalta.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että kaavaillussa laissa ei voida viitata sellaiseen toisen lain säännökseen, joka ei alun perinkään ole ollut voimassa kaavaillun lain tullessa voimaan. Edellä mainittu liittyy lakiehdotuksen 11 §:ssä (esityksessä 12 §) olleeseen viittaukseen rahoituslain 28 §:ään. Tämän johdosta Suhde muihin esityksiin –kohtaan lisättiin jatkovalmistelussa uusi kohta (11.1), jossa selvitetään rahoituslain voimassaoloajan jatkamista koskevaa hallituksen esitystä. Samaan pykälään liittyen oikeusministeriö toi lausunnossaan esille tuen hakemisen

HE 150/2020 vp

yhteisomistustilanteissa. Lausunnon johdosta esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty siten, että kyseistä asiaa koskien esitykseen on sisällytetty oma pykälä yhteisomistustilanteita koskien (12 §) ja lisäksi Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –perusteluja täydennettiin tämän asiakokonaisuuden osalta.

Oikeusministeriön lausunnon johdosta Toimeenpano ja seuranta –kohtaa täydennettiin henkilötietojen käsittelyn osalta kuten myös Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –perusteluja.

Esityksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –lukua on täydennetty oikeusministeriön lausuntopalautteen johdosta uudella Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle – osalla, jossa arvioidaan Suomen metsäkeskukselle annettavia viranomaistehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta.

Lausuntopalautteen perusteella jatkovalmistelun aikana on tehty myös muita vähäisempiä tarkistuksia lakiehdotukseen ja esityksen perusteluihin.

Tukijärjestelmän toimeenpanoon liittyen useassa lausuntopalautteessa tuotiin esille lisäresurssitarpeet, jotta tukijärjestelmä voidaan toimeenpanna. Valtiovarainministeriön mukaan tukijärjestelmän toteuttamisesta aiheutuvat menot katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Valtiovarainministeriö totesi lisäksi, että esitykseen on syytä täydentää, että tämä koskee myös Suomen metsäkeskukselle ja viranomaisille aiheutuvia menoja. Valtiovarainministeriön lausuntoon liittyen todettakoon, että tukijärjestelmän toimeenpanon edellyttämien resurssien riittävyyden varmistaminen ja siihen kytkeytyvä rahoituksen tarve on järjestettävissä valtiontalouden kehyspäätösten puitteissa valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen sisältyvien momenttien välisillä siirroilla. Tulevien vuosien osalta siirrot huomioidaan vuosia 2022–2025 koskevassa kehyspäätöksessä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tavoite. Lakiehdotuksen tavoitteena olisi lisätä metsitystä tukemalla metsäpinta-alaa ja hiilinieluja sekä vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä metsitettävillä kohteilla luonnon monimuotoisuutta heikentämättä. Suomen metsät ja niiden kestävä käyttö ovat tärkeä osa ilmastomuutoksen vastaista työtä. Esitettävällä tuella rahoitettaisiin viljelytoiminnan ulkopuolella olevan maan metsittämistä. Tavoite on saada erityisesti niin sanotuista joutoalueista uutta metsämaata. Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita ei kuitenkaan metsitettäisi kansallisen lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi suojeltavien lajien esiintymispaikat.

2 §. Metsitystuen myöntäminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan metsitystukea voitaisiin kohdistaa 5 §:ssä määritellylle alueelle ja rahoitus myönnettäisiin valtion talousarvion määrärahojen rajoissa eli tukijärjestelmä olisi budjettisidonnainen.

Pykälän toisen momentin mukaan metsitystuki myönnettäisiin vähämerkityksisenä tukena. Vähämerkityksistä tukea on selvitetty 7 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

3 §. Muiden säännösten soveltaminen ja valtionapuviranomainen. Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että metsitystukeen sovellettaisiin lisäksi valtionavustuslakia (688/2001) lukuun ottamatta sen 13 §:n 3 ja 4 momenttia. Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa on säännökset valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen muodoista ja menettelyistä sekä valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja tarkastuksista, valtionavustuksen palauttamisesta samoin kuin viranomaisten tietojensaantioikeuksista. Lisäksi laissa säädetään takaisinperinnästä ja sitä koskevasta valtionapuviranomaisen toimivallasta. Pääsääntöisesti valtionavustuslakia sovellettaisiin täydentävästi.

HE 150/2020 vp

Valtionavustuslain 13 §:n 3 momentissa säädetään valtionavustuksen saajan velvoitteista sellaisen omaisuuden käyttämisessä, jonka hankintaa tai perusparannusta on tuettu valtionavustuksella. Metsitystuessa ei ole kyse tällaisesta tuesta. Valtionavustuslain 13 §:n 4 momentti ei ole myöskään sovellettavissa metsitystukeen, koska myös tämä säännös liittyy valtionavustuksella hankitun omaisuuden käyttämiseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentti liittyy julkisia hankintoja koskevien säännösten soveltamiseen. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1—4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä, on hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö. Metsitystuki maksetaan valtion varoista valtionavustuksena ja valtio on todettu edellä mainitun 1 momentin 1 kohdassa. Metsitystuen tukimäärä perustuisi määrältään laskennallisiin keskimääriin hehtaarikohtaisiin kustannuksiin. Metsitystukea vastaanotettaisiin siten lähtökohtaisesti lähelle metsityksen aiheuttamien kokonaiskustannusten määrää eli yli puolet metsityksestä aiheutuvista kustannuksista. Metsitystuen saaja olisi siten hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö. Hankintalain 25 §:n 2 momentin mukaan kyseistä lakia ei kuitenkaan sovelleta hankintasopimuksiin, joiden ennakoitu arvo alittaa kansalliset kynnyсарvot. Kansallinen kynnyсарvo ilman arvonlisäveroa on tällä hetkellä 60 000 euroa. Aiemmin mainitun metsityspotentiaalia koskevan selvityksen mukaan arvioitu keskikoko metsitettävälle alueelle olisi 1,9 hehtaaria. Metsitystuen osalta kynnyсарvo voisi ylittyä todennäköisesti vain silloin, kun metsitystukihakemus kohdistuisi useiden kymmenien hehtaarien suuruiselle entiselle turvetuotantoalueelle. Toisaalta metsityksen toteuttamiseen voi kuitenkin sisältyä samanaikaisesti sekä hankintoja että omaa työtä. Ensiksi mainittuja voivat olla esimerkiksi maanmuokkaus sekä taimien ja muiden tarvikkeiden ostot, omaa työtä puolestaan esimerkiksi istutustyö ja alueella tehtävä raivaus. Tapauskohtaisesti ottaen huomioon myönnetyn tuen määrä ja hankintojen osuus metsityksen toteutuksessa 14 §:ssä tarkoitettuun tukipäätökseen olisi lisättävä tuen ehdoksi se, että metsityksen toteuttaminen olisi hankintojen osalta kilpailutettava hankintalain mukaisesti.

Ehdotetussa pykälässä määritettäisiin myös metsäkeskuksen ja Ruokaviraston toimivalta valtionapuviranomaisena lakiehdotuksen mukaisessa tukijärjestelmässä.

Metsäkeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka toiminnasta säädetään Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011, jäljempänä *metsäkeskuslaki*). Metsäkeskus on niin sanottua välillistä valtionhallintoa, jolle myönnetään valtionavustusta metsäkeskuslaissa säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi. Metsäkeskus ei siten ole viranomainen. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tukien takaisinperinnässä on kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä ja tähän liittyvä toimivalta esitetään siten osoitettavaksi lakiehdotuksen 3 §:n nojalla Ruokavirastolle. Ruokavirasto on tässä yhteydessä tarkoituksenmukainen viranomainen, koska se hallinnoi 5 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selvitettyä peltolohkorekisteriä. Ruokavirasto hoitaa myös kestävän metsätalouden rahoituslainsäätöön liittyvien tukien takaisinperinnän. Metsitystuen toimeenpanoon liittyvä toimivalta olisi muutoin metsäkeskuksella.

4 §. Tuensaaja. Tarkoituksena on ohjata metsitystuki pääasiassa luonnollisille henkilöille ja heidän omistamilleen maatalo- ja metsäkiinteistöille. Vastaava linjaus on tehty kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännössä. Esityksen tuensaajaa koskevat edellytykset mukailevat tämän vuoksi ehdotetussa 4 §:ssä vastaavia edellytyksiä voimassa olevassa kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoituslaissa (34/2015, jäljempänä *rahoituslaki*).

Metsitystuki kohdistettaisiin pykälän 1 momentin nojalla vain yksityisille maanomistajille.

Yksityinen maanomistaja määriteltäisiin ehdotetun pykälän 2 momentin 1–3 kohdassa seuraavasti. Yksityinen maanomistaja olisi luonnollinen henkilö (1. kohta), eräiden oikeuksien haltija ollessaan luonnollinen henkilö (2. kohta) ja yhteisö, yhteenliittymä ja kuolinpesä, kun niiden yhtiömiehenä, jäsenenä tai osakkaana olisi vain luonnollisia henkilöitä (3. kohta). Viimeksi mai-

HE 150/2020 vp

nitun kohdan osalta edellytettäisiin lisäksi, että yhteisön ja yhteenliittymän pääasiallisena tarkoituksena on maatala- tai metsätalouden harjoittaminen. Tämän arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, mikä on asianomaisen yhteisön tai yhteenliittymän yritys- ja yhteisötietojärjestelmään merkitty päätoimiala. Koska rekisterimerkinnot eivät kuitenkaan välttämättä ole ajantasaisia, pääasiallinen tarkoitus tulisi viime kädessä ratkaista asianomaisen yhteisön tai yhteenliittymän verotusta, liikevaihtoa ja tasetta koskevien tietojen perusteella.

Maatala- tai metsätalouden harjoittaminen säätiön pääasiallisena tarkoituksena lienee harvinaista. Tämän vuoksi yksityiseksi maanomistajaksi katsottaisiin ehdotetun pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan sellainen säätiö, jonka toiminnasta pääosan muodostaisi maatala- tai metsätalouden harjoittaminen. Ehdotettua edellytystä arvioitaisiin lähinnä säätiön liikevaihtoa ja tasetta koskevien tietojen perusteella. Arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota myös siihen, mikä on säätiön yritys- ja yhteisötietojärjestelmään merkitty päätoimiala.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin 5 kohdassa määriteltäisiin yksityisiksi maanomistajiksi myös yhteismetsän ja yhteisen alueen osakaskunta, silloin kun sen osuuksista vähintään puolet on luonnollisten henkilöiden omistuksessa. Esimerkiksi yhteismetsien omistuksessa voi olla vähäisessä määrin myös muuta kuin metsämaata, joka voisi olla hyväksyttävissä metsitettäväksi.

Ehdotetun 4 §:n 3 momentissa määritellään tietyillä edellytyksillä yksityiseksi maanomistajaksi luonnolliset henkilöt, jotka omistavat kiinteistön yhdessä yhtiön kanssa.

Rahastosijoittaminen on tarkoitus jättää pois metsitystukeen oikeutetuista tahoista, kuten myös rahoituslaissa on säädetty. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan yksityisenä maanomistajana ei pidettäisi niitä rahastoja, joista säädetään sijoitusrahastolaissa (213/2019) tai vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014). Tarkoituksena on, etteivät edellä mainitut erikoissijoitusrahastot tai yhtiömuotoiset rahastot eivätkä niiden rahasto-osuuksien omistajat tai osakkaat ole oikeutettuja tukeen. Perusteluina viitattaisiin rahoituslain muutosta koskevan hallituksen esityksen esitöihin, joissa asiaa on perusteltu yksityiskohtaisesti (kts. [HE 6/2017 vp](#), 2 Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset, 2.1 Tuensaaja –alakohta ja 3 Esityksen vaikutukset).

Ehdotetun pykälän 4 momentissa on valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus.

5 §. Metsitystukeen hyväksyttävä alue. Metsitystuki kohdistettaisiin ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan muulle alueelle kuin maatalousmaalle ja muulle kuin metsämaalle. Pykälässä on määriteltävä maatalousmaa ja metsämaa, ei muu alue. Muun alueen määrittely tyhjentävästi olisi ollut vaikeaa erilaisten metsitystukeen hyväksyttävien alueiden moninaisuuden vuoksi. Edellä on todettu metsitystuen mahdollisina kohteina niin sanotut joutoalueet. Muunkinlaisia alueita voitaisiin ilmoittaa metsitystukihakemuksella.

Metsitystuen tarkoituksena on metsittää joutoalueita eli sellaisia alueita, jotka eivät ole aktiivisessa maataloustuotannossa olevaa maatalousmaata tai jotka eivät ole metsämaata. Varsinaiset metsitystuen myöntämisen edellytykset säädettäisiin 6 §:ssä, jossa määriteltäisiin tarkemmin metsitettävälle alueelle asetettavat vaatimukset.

Aktiivisessa maataloustuotannossa olevalla maatalousmaalla tarkoitettaisiin ehdotetun 5 §:n 2–4 momentissa sellaista aluetta, jolle on haettu yhtä tai useampaa EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvan tukijärjestelmän mukaista tukea vuoden 2019 jälkeen mukaan lukien myös kansallisesti rahoitettavat tuet. Tällä haluttaisiin varmistaa se, että maataloustuotannossa olevia tai ympäristöarvoiltaan merkittäviä alueita ei metsitetä. Ympäristöarvoiltaan merkittäviä alueita olisivat muun muassa luonnonlaitumet, joista maksetaan luonnonhaittakorvausta. Luonnonhaittakorvauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (236/2015) 3 §:ssä säädetään luonnonhaittakorvauksen korvauskelpoisesta alasta. Ympäristöarvoiltaan merkittäviä alueita olisivat myös esimerkiksi vesistöjen suojavyöhykealat, maisema-alueet ja perinnebiotoopit, joita koskee voimassa oleva maatalouden ympäristösopimus. Viimeksi mainituista aloista säädetään ympäristökorvauksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (235/2015).

HE 150/2020 vp

Metsitykseen voidaan kuitenkin hyväksyä edellisestä poiketen alue, joka on poistettu viljelykäytöstä vuoden 2019 jälkeen, sekä alue joka poistetaan viljelykäytöstä ennen metsitystuen hakemista, jos viimeksi mainitun viljelykunto on heikko, koko on enintään yksi hehtaari rajoittuen kokonaisuudessaan tai pääosin metsämaahan ja alueella on puuvartisten kasvien taimia, suokasvillisuutta tai muuta vastaavaa kasvillisuutta ei kuitenkaan niin, että alue on tässä laissa määriteltyä metsämaata. Alueen heikosta viljelykunnosta kertovia tekijöitä ovat esimerkiksi maan happamuus, huono tai toimimaton ojitus ja siitä johtuva märkyys sekä kasvukykyä heikentävät ravinnepuutteet.

Käytännössä edellä selvitettyt ruoantuotannossa olevat tai ympäristöarvoiltaan merkittävät alat ovat tunnistettavissa Ruokaviraston hallinnoimasta peltolohkorekisteristä. Peltolohkorekisteri on yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 70 artiklan sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmätyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 mukainen tunnistusjärjestelmä. Tätä tunnistusjärjestelmää käytetään maatalouden tukien hallinnoinnissa.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa olisi määritelty lakiehdotuksessa tarkoitettu metsämaa. Metsämaalla tarkoitettaisiin aluetta, joka on Tilastokeskuksen käyttämän kansallisen maankäyttöluokituksen määritelmän mukaista metsämaata. Tilastokeskuksen maankäyttöluokituksessa on ryhmässä F11 määritelty metsämaa. Metsämaa tarkoittaa tässä luokittelussa puun tuottamiseen käytettävää tai käytettävissä olevaa aluetta, jolla puuston keskimääräinen vuotuinen kasvu on 1,00 m³/ha kuorineen. Metsämaaksi luetaan myös sellainen muuhun maankäyttöluokkaan aiemmin kuulunut alue, jolle on saatu aikaan elinkelpoinen taimikko. Myös tilapäisesti puuton tai vähäpuustoinen alue kuten uudistamisala tai taimikko katsottaisiin metsämaaksi. Viimeksi mainittuja alueita koskee metsälain (1093/1996) mukainen metsän uudistamisvelvoite. Myös tuhoalue tai vastaava, jolla edellä mainittu tuottovaatimus täyttyy ja joka ei kuulu muuhun maankäyttöluokkaan, olisi metsämaata. Myös entinen maatalousmaa katsotaan metsämaaksi silloin, jos se on jo istutettu taikka se on metsittynyt tai vesoittunut siten, että viljellen toteutettava metsittäminen on estynyt (Pääloukat, Maankäyttöluokitus 2000, Metsämaa) (<https://www.stat.fi/meta/luokitukset/maankaytto/001-2000-05-01/f11.html>).

Metsitystuella ei saisi tukea sellaisia toimenpiteitä, jotka voimassa oleva lainsäädäntö velvoittaa muutoinkin tehtäväksi. Metsälain 2 luvussa (Puunkorjuu ja metsän uudistaminen) säädetään toimenpiteistä, jotka on tehtävä puunkorjuun jälkeen. Metsälaisissa säädetään muun muassa taimikon aikaansaamiseksi tehtävistä perustamistoimenpiteistä. Metsälain nojalla annetaan lisäksi tarkempia säännöksiä perustettavan taimikon saavuttamiseksi. Metsälain 8 §:n 1 momentin mukaan taimikko katsotaan saaduksi aikaan, kun se on riittävän tiheä, taimet ovat tasaisesti jakautuneina, niiden keskipituus on 0,5 metriä ja niiden kehittymistä ei uhkaa välittömästi muu kasvillisuus. Taimikkoalueet ovat metsämaata, eikä niiden osalta ole siten mahdollista hakea metsitystukea. Jos edellä mainitulle taimikolle tapahtuisi luonnonolojen aiheuttamia tuhoja, aluetta ei voitaisi näiden tuhojen korjaamiseksi hakea metsitystuen piiriin, koska alueella sovelletaan tuolloinkin metsälakia.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa otettaisiin huomioon myös metsälain 5 a §:stä se, että puuntuotannollisesti vähätuottoisten ojitettujen turvemaiden osalta ei ole säädetty uudistamisveloitetta uudistushakkuun jälkeen. Myös tällainen alue katsottaisiin lakiehdotuksessa metsämaaksi, jotta kyseinen alue jäisi selvästi metsitystuen ulkopuolelle.

6 §. Metsitystuen myöntämisen edellytykset. Ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin metsitystuen myöntämisen edellytyksistä. Kaikkien näiden edellytysten, pykälän ehdotetun 2 momentin edellytyksen lisäksi, olisi täyttyttävä yksittäisen hakemuksen osalta, jotta metsitystuki voidaan myöntää.

HE 150/2020 vp

Lähtökohtana metsitystuen myöntämiselle on se, että tukea maksettaisiin vain luontaisesti metsänkasvatukseen sopivien alueiden osalta (1 momentin 1. kohta). Metsitettäväksi haetun alueen maaperän osalta on otettava huomioon muun muassa sen ravinnemäärä ja –tasapaino sekä lämpösunnan riittävyys eri puulajien kasvatukseen. Lisäksi säännöksessä edellytettäisiin, että alue, jolle metsitystukea haettaisiin, olisi vesitaloudeltaan sopiva metsäksi. Erityisesti turvemailloilla vesitalouden hallinta on ensisijaista metsityksen onnistumisen kannalta.

Metsitettävän alueen olisi oltava vähintään 0,5 hehtaarin suuruinen yhtenäinen, keskimäärin vähintään 20 metriä leveä alue (1 momentin 2. kohta). Lakiehdotuksella tavoitellaan metsäpinta-alan ja hiilinielujen lisäämistä. Esimerkiksi YK:n ilmastopöytäkirjalle tehtävässä kasvihuonekaasuraportoinnissa käytetään tätä pinta-alamäärityksen arvoa metsästä. Ehdotettu 0,5 hehtaarin alaraja olisi siten tarpeen metsäpinta-alaan laskettavan kansainvälisen määrityksen vuoksi. Myös luonnonmonimuotoisuuden kannalta kyseinen pinta-ala olisi välttämätön, koska se rajaisi pienet, muutamien kymmenien aarien kokoiset kohteet pois. Viimeksi mainitut voivat olla tärkeitä mutta pienialaisia esiintymiä suojelluille luontotyypeille sekä uhanalaisten ja muiden harvinaisten lajien esiintymisalueita. Hyvin pieniä alueita ei ole myöskään yksittäisen päätöksen vaatiman hallinnollisen työn vuoksi tarkoituksenmukaista ottaa tukijärjestelmään.

Metsitystuen myöntäminen edellyttäisi, että alue, jolle metsitystä haetaan, on sellainen, että metsitys ei heikennä luonnon monimuotoisuutta (1 momentin 3. kohta). Kuten edellä on todettu, luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita ei saisi metsittää kansallisen lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Tärkeä velvoittava kansainvälinen sopimus on luonnon biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus ([78/1994](#))

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 29 §:ssä säädetään suojeltavista luontotyypeistä. Nämä ovat maa- tai vesialueita, joilla on tietynlaiset ympäristöolot sekä luonteenomainen kasvi- ja eläinlajisto. Luonnonsuojelulaissa suojeltuja luontotyyppejä ovat muun muassa merenrantaniityt, kajakadot ja lehdesniityt. Luonnonsuojelulain 46 §:ssä ja luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) 21 §:ssä säädetään uhanalaisista lajeista. Luonnonsuojelulain 46 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Esimerkiksi perinteisen karjatalouden harjoittamisen kautta syntyneet niityt, ahot, kedot ja hakamaat ovat usein uhanalaisten lajien elinympäristöjä. Luonnonsuojelulain 47 §:ssä ja luonnonsuojeluasetuksen 22 §:ssä säädetään erityisesti suojeltavista lajeista. Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeää esiintymispaikkaa ei saa hävittää eikä heikentää. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat. Natura 2000 –suojelualueet ovat viranomaisen tiedossa. Vain hyvin pienestä osasta luonnon monimuotoisuudelle tärkeistä maatalousalueista on olemassa paikkatietoa, jonka avulla metsityksen ulkopuolelle jätettävät alueet pystyisi helposti varmistamaan. Esimerkiksi monet pitkään viljelemättä olleet kivennäismaiden vanhat pellot ovat kehittyneet monimuotoisiksi ja niittyajistolle tärkeiksi paikoiksi, eikä niistä ole paikkatietoa. ELY-keskuksen lausunnolla on siten hyvin tärkeä merkitys arvioitaessa metsitettäväksi haetun alueen edellytyksiä metsitystukeen. Jäljempänä 13 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa selvitetään tarkemmin ELY-keskuksen lausuntoa.

Metsitystuen kohteeksi saatetaan joutoalueina esittää edellä selvitettyjä perinteisen karjatalouden muovaamia elinympäristöjä, joille niitto ja laidunnus ovat synnyttäneet omaleimaisen, monimuotoisen lajiston. Pykälän 1 momentin 3 kohta ei mahdollistaisi näiden luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden kohteiden metsitystä. ELY-keskuksissa toteutetaan parhaillaan aiemmin selvitettyä perinnebiotooppien inventointia, joka tuo lisää taustatietoa metsitystukeen sisältyvän lausuntomenettelynkin käyttöön.

Pykälän 1 momentin 4 kohta edellyttäisi kahden eri asiakokonaisuuden täyttymisen, jotta metsitystuki voitaisiin myöntää. Alue, jolle metsitystä haetaan, olisi oltava sellainen, että sen metsitys ei olennaisesti vaikeuta avoimen maaseutumaisen säilyttämistä eikä ole vastoin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisia kaavarajoitteita.

HE 150/2020 vp

Alueiden käyttöä ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki, jossa määritellään ne maakuntakaavoihin sisällytettävät alueet, joihin kohdistuu käyttöä rajoittavia määräyksiä.

Suomessa on 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-alueita, joilla turvataan edustavien ja elinvoimaisten maaseutumaisemien säilyminen. Nykyiset arvokkaat maisema-alueet on valittu valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 1995 <https://www.ymparisto.fi/download/no-name/%7B663604B4-44AC-4091-A77A-2A880F98BA63%7D/57774>. Maankäyttö- ja rakennuslaissa olevat valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet edellyttävät, että arvokkaat maisema-alueet otetaan huomioon alueiden käytössä. Ne tulee muun muassa sisällyttää maakuntakaavoihin.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että erilaiset hankkeet eivät vaaranna arvokkaiden maisema-alueiden arvoa. Tästä johtuen metsittämishakemusten osalta on erityisesti otettava huomioon edellä mainitut maisema-alueet sekä niiden sisältyminen kaavoihin. Metsitettäväksi haettujen alueiden osalta on siten varmistettava, että metsitystoimenpiteiden kautta ei olennaisesti vaikeuteta avoimen maaseutumaiseman säilyttämistä. Metsittämisestä ei saa muodostua olennaista haittaa maisema-alueille eikä myöskään paikallisesti arvokkaille kulttuuriympäristöille ja -maisemille.

Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet on inventoitu uudestaan vuosina 2010–2014. Tämä päivitysinventointi kuulemisineen tuotti valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista selvityksen. Valtioneuvostolle ei ole kuitenkaan vielä tuotu hyväksyttäväksi uutta ehdotusta arvokkaiksi maisema-alueiksi.

Alueen, jolle metsitystä haetaan, tulisi olla sellainen, että sen metsitys ei olisi vastoin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavarajoitteita. Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:ssä säädetään maakuntakaavamääräyksistä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset). Yleiskaavamääräyksiä koskevat vastaavat säännökset ovat mainitun lain 41 §:ssä ja asemakaavamääräyksiä koskevat 57 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ssä säädetään maakuntakaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Metsäkeskuksen olisi arvioidessaan metsitystuen myöntämisen edellytysten täyttymistä otettava edellä selvitetty huomioon. Metsitystuella ei saisi vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Metsäkeskuksen olisi toimittava samoin myös edellä mainitun lain 42 §:n osalta, jossa säädetään yleiskaavan oikeusvaikutuksista viranomaistoimintaan. Kyseisen 42 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Voidaan katsoa, että esimerkiksi sellaiset alueet, jotka on kaavassa osoitettu muuhun käyttöön kuin maa- ja metsätalouteen, eivät olisi hyväksyttäviä metsitettäväksi. Metsityksellä vaikeutettaisiin tällaisessa tapauksessa selvästi kaavan toteuttamista.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 5 kohdassa metsitystuesta on rajattu pois ne alueet, joiden osalta on jo kertaalleen maksettu joko julkista tai yksityistä rahoitusta metsittämistoimenpiteisiin. Erityisesti säännöksessä mainitaan maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetun lain (1303/1994) 15 §:n 2 momentin nojalla pellon metsittämisestä annetut säännökset. Tämä viittaus tarkoittaisi pellon metsittämistä koskevasta tuesta annettua valtioneuvoston päätöstä (928/1995), joka koski edellä Nykytila ja sen arviointi –kohdassa selvitettyä, vuosina 1995–1999 Suomessa toteutettua EU:n pellon metsitysohjelman. Myös kestävä metsätalouden rahoituksesta annettu laki mainitaan. Valtiontalouden kannalta on välttämätöntä ja yleisesti tarkoituksenmukaista, ettei samoja alueita julkisesti tai yksityisesti rahoitettuna metsitetä useita kertoja. Voitaneen päätellä, että jos alueen metsittäminen ei ole ensimmäisellä kerralla onnistunut, metsitys ei menesty uudellakaan kerralla. Lisäksi ne tilanteet rajattaisiin pois, joissa tuenhakija hakee usealta taholta rahoitusta metsitystä varten samanaikaisesti. Tästä olisi kuitenkin

HE 150/2020 vp

poikkeuksena 10 §:n 3 momentissa tarkoitettu toimintatapa, jossa tuenhakija voisi saada lakiehdotuksen mukaista hoitopalkkiota, jos tukea saataisiin metsityksen perustamistoimenpiteisiin muulta taholta kuin metsäkeskukselta. Ennen metsäkeskuksen päätöstä ei kuitenkaan viimeksi mainitussakaan tilanteessa saisi aloittaa perustamistoimenpiteitä. Tuen hakijan olisi ilmoitettava metsitystuen hakemuksella samanaikaisista hakemuksista.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin 6 kohdassa edellytetään, ettei metsittämisen perustamistoimenpiteitä aloitettaisi ennen kuin metsäkeskus on tehnyt myönteisen tai kielteisen tukipäätöksen.

Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen. Edellä 3 kohdan perusteluissa on todettu, että vain hyvin pienestä osasta luonnon monimuotoisuudelle tärkeistä maatalousalueista on olemassa paikkatietoa, jonka avulla metsityksen ulkopuolelle jätettävät alueet pystyisi helposti varmistamaan. Mainitulla edellytyksellä estettäisiin muun ohella tärkeiden monimuotoisuuskohteiden menettäminen. Myös arvokkaiden maisema-alueiden huomioon ottaminen vaarantuisi, jos 6 kohdan mukaista edellytystä ei olisi.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan joulukuusien kasvattamiseksi ei metsitystukea myönnettäisi. Tämä olisi aiheellista, kun otetaan huomioon lain tavoite. Joulukuusien kasvatusta myyntiin kestää kasvupaikasta riippuen 8–15 vuotta istutuksesta. Puiden näin lyhyellä kiertoaajalla ei kasvateta metsäpinta-alaa ja hiilinieluja. Metsitystuen velvoitteet kestäisivät kymmenen vuotta metsittämisen perustamistoimenpiteiden loppuun saattamisen ilmoittamisesta metsäkeskukselle.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa on valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus.

7 §. Ilmoitus vähämerkityksisestä tuesta. Vähämerkityksisen tuen myöntäminen perustuu komission 18.12.2013 antamaan asetukseen (EY) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (jäljempänä yleinen de minimis –asetus). https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_fi.pdf Yleisen de minimis –asetuksen alkuperäinen soveltamisaika päättyy 31.12.2020. Komissio on 2.7.2020 tekemällään päätöksellä jatkanut asetuksen soveltamisaikaa 31.12.2023 saakka.

Vähämerkityksisen tuen myöntämisen edellytyksenä on, että yhdelle yritykselle myönnetyn vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Tämän varmistamiseksi tuen myöntäjän on pyydettävä tuen hakijalta selvitys kaikista vähämerkityksisistä tuista mainitun jakson aikana. Tuen kokonaismäärää tarkasteltaessa on huomioitava kaikki tuenhakijan eri tukiviranomaisilta saama vähämerkityksinen tuki. Tähän liittyen yleisessä de minimis –asetuksessa on säädetty, että tuenmyöntäjän on aina vähämerkityksistä tukea koskevassa päätöksessään erityisesti todettava, että kyseessä on vähämerkityksinen tuki ja luonnollisesti tuen määrä. Tällöin tuenhakija tietää, mitkä kaikki tuet on laskettava yhteen toista vähämerkityksistä tukea haettaessa.

Metsitystuki on valtiontukea, johon liittyvä lainsäädäntö ja käytäntö poikkeavat esimerkiksi kansallisesta verolainsäädännön viitekehyksestä. Metsitystukea ei siten valtiontukioikeudellisesti voida kohdella samoin kuin sitä verotuksellisesti esimerkiksi yhtymällä kohdellaan. Verolainsäädännössä yhtymän tulo vahvistetaan, ja jaetaan osakkaille. Jos tästä johdettaisiin, että yhtymälle tuensaajana myönnetty metsitystuki olisi jaettava laskennallisesti kullekin osakkaalle, voitaisiin joutua ongelmalliseen tilanteeseen EU-valtiontukioikeudessa käytetyn yritys-käsitteen kanssa. EU-oikeudessa yrityksiksi katsotaan niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikki yksiköt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Määrittävä tekijä on taloudellinen toiminta, ei yrityksen oikeudellinen muoto. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yrityksiksi voidaan katsoa yksiköt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa yksin tai perheen voimin, ja henkilöyhtiöt. Yleisessä de minimis –asetuksessa keskeistä on se, että yritykselle myönnettävä vähämerkityksinen tuki pysyy määrältään enintään 200 000 eurossa kolmen peräkkäisen verovuoden aikana.

HE 150/2020 vp

Kansallisen verotuskäytännön mukaista jakomenettelyä ei metsitystuen osalta voida siten soveltaa valtiontuen osalta, vaan myönnetty metsitystuki on käsiteltävä kokonaisuutena esimerkiksi yhtymälle myönnettynä. Verotuksen kannalta jakomenettelyä tulee tässäkin tapauksessa kuitenkin noudattaa, sillä yhtymä itsessään ei ole erillinen verovelvollinen, vaan pelkästään verotuksessa käytetty laskentayksikkö. Metsäyhtymän metsätalouden puhdas pääomatulo tai tappiollinen pääomatulo jaetaan osakkaille verotuslaskennassa heidän omistusosuksiensa mukaisessa suhteessa. Metsitystuki on siten saajalleen veronalaista tuloa, jota verotetaan normaalin verotusmenettelyn mukaisesti. Jos tuensaaja kattaa tuella metsityksestä aiheutuneita kustannuksia, ei verotettavaa nettotuloa merkittävässä määrin pääse syntymään. Laskennallisiin keskimääriin hehtaarikohtaisiin kustannuksiin perustuva metsitystuki voi kuitenkin johtaa verotettavaan tuloon silloin, kun laskennallisesti maksetun tuen määrä ylittää metsityksestä todellisuuksessa aiheutuneet kustannukset. Vastaavasti, mikäli tuen määrä ei riitä kattamaan kaikkia metsityksestä aiheutuneita kuluja, aiheuttaa tämä - yhtymän osakkaan verotuksessa huomioitavan tappion.

Yleisen de minimis –asetuksen 6 artiklassa on tuen hakijalle säädetty velvoite ilmoittaa vähämerkityksisestä tuesta. Velvoitetta koskevan säännöksen mukaan ennen tuen myöntämistä jäsenvaltion on saatava kyseiseltä yritykseltä kirjallisessa tai sähköisessä muodossa ilmoitus kaikesta muusta sille tämän asetuksen tai muiden vähämerkityksisestä tuesta annettujen asetusten nojalla kahden edeltävän verovuoden ja kuluvan verovuoden aikana myönnetystä vähämerkityksisestä tuesta. Ehdotetussa 11 §:ssä säädetään siitä, että metsitystuen osalta tämä ilmoitus annettaisiin metsäkeskukselle toimitettavassa hakemuksessa.

Yleinen de minimis –asetus on suoraan sovellettavissa ilman erillistä kansallista täytäntöönpanoa. Asetuksen tulee jäsenvaltiossa olla voimassa yhteisön lainsäädännön mukaisessa muodossa. Asetusta ei tästä johtuen saa tulkita tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Lakiehdotuksessa on tarvittavissa kohdin todettu muun muassa toimivaltaisen tahon eli metsäkeskuksen, Ruokaviraston ja ELY-keskuksen tehtävät asetuksen toimeenpanossa, määritelty tukeen hyväksyttävä ala ja yksilöity tuenhakijan velvoitteet lain mukaisessa tukijärjestelmässä.

8 §. Metsityselvoite. Ehdotetussa 8 §:ssä säädetäisiin metsitykseen liittyvästä velvoitteesta.

Ehdotettu 1 momentti sisältäisi säännöksen metsitykseen liittyvästä sitoumuksesta. Sitoumus olisi kaksiosainen. Ensinnäkin tuen hakijan olisi sitouduttava huolehtimaan metsittämänsä alueen taimikkovaiheen hoidosta pykälässä säädettyllä tavalla. Toiseksi tuen hakijan olisi säilytettävä metsitetty alue metsämaana metsälain säännöksiä noudattaen. Tämä kokonaisuus olisi lain tarkoittama metsityselvoite. Sitoumus kestäisi kymmenen vuotta ja se alkaisi lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetystä toteutusilmoituksen toimittamisesta.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädetäisiin selvyiden vuoksi siitä, että metsityselvoite sitoisi tuensaajaa 14 §:ssä tarkoitetun päätöksen antamisen jälkeen. Tällöin ei jäisi epäselvyyksiä metsityselvoitteen velvoittavuudesta 17 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa.

Metsälain säännösten noudattaminen tarkoittaisi pykälässä sitä, että alue olisi säilytettävä metsämaana siten, että sitä ei esimerkiksi raivata pelloksi, siltä ei poisteta taimikkoa tai sitä ei oteta turvetuotantoalueeksi sitoumuskauden aikana. Aluetta olisi siten käytettävä vain metsätalouteen. Metsälain 3 §:ssä säädetään maankäyttömuodon muuttamisesta. Metsälain mainitun pykälän 1 momentin mukaan metsälaki ei estä metsätalousmaan ottamista muuhun käyttöön. Suhteessa metsälain 3 §:n 1 momentissa säädettyyn ehdotetussa 3 momentissa säädetäisiin selvyiden vuoksi siitä, että metsälain 3 §:n 1 momentin mukainen toiminta on metsityselvoitteen vastaista toimintaa.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädetäisiin metsityselvoitteen kestosta, joka olisi kymmenen vuotta. Lisäksi momentin mukaan sitoumus metsityselvoitteen noudattamisesta alkaisi lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetun toteutusilmoituksen toimittamisesta. Sitoumus annettaisiin 11 §:ssä tarkoitetulla hakemuksella.

HE 150/2020 vp

9 §. Metsityksen toteuttaminen. Pykälässä säädettäisiin metsityksen käytännön toimenpiteet ja määräaika niiden toteuttamiselle.

Metsityksen voisi toteuttaa joko istuttamalla tai kylvämällä. Säännöksessä kuitenkin rajoitettaisiin käytettävää metsänviljelytapaa siten, että turvepohjaisilla alueilla metsän viljelyn voisi tehdä vain istuttamalla ja kivennäismailla sekä entisillä turvetuotantoalueilla istuttamalla tai kylvämällä. Istutettavan tai kylvettävän puulajin olisi oltava kasvupaikalle soveltuva. Soveltuvuus tarkoittaa sitä, että valitaan sellainen puulaji, joka hyödyntää parhaiten kasvupaikan kuten esimerkiksi turvemaan tai kivennäismaan mahdollisuudet. Metsityksen toteuttamisessa voidaan käyttää useita puulajeja kasvupaikan soveltuvuuden mukaan. Eri puulajien määrällä voi vaikuttaa metsien monimuotoisuuteen. Puulajit ovat rakenteellisilta ominaisuuksiltaan erilaisia, ja ne ylläpitävät tämän vuoksi erilaista lajistoa. Myös metsän terveyden ja tuhonkestävyyden kannalta sekametsä on hyvä vaihtoehto. Myös käytettävän metsänviljelyaineiston (taimet tai siemenet) olisi oltava alkuperältään kasvupaikalle soveltuvaa. Alkuperältään kasvupaikalle soveltuvan metsänviljelyaineiston valinta on metsänviljelyn onnistumisen edellytys, sillä puut ovat perinnöllisesti sopeutuneet kasvupaikkansa ilmastoon. Metsänviljelyaineiston liian pitkät siirrot etelästä pohjoiseen lisäävät taimien paleltumisriskiä, kun taas alkuperältään pohjoiseen soveltuvat aineistot, jotka on siirretty etelään päin, kasvavat yleensä paikallisia alkuperä hitaammin. Siemenviljelyksiltä kerätyille siemenille ja niistä kasvatetuille taimille on määritelty käyttöalueet, joita on noudatettava. Väärän alkuperän käyttö saattaa lisäksi altistaa puuston hyönteis-, sien- ja nisäkästuhoille. Istutustiheyden olisi oltava puulajista riippuen 1 600–2 500 tainta hehtaarille. Lisäksi ennen metsitystoimenpiteitä maanpinta olisi tarvittaessa käsiteltävä esimerkiksi mätästämällä tai laikuttamalla. Metsitystä edeltävien vesitalouden järjestelyiden tulee perustua vain olemassa olevien ojien kunnostukseen ja siihen liittyviin vesitalouden järjestelyihin. Metsitystukea ei myönnettäisi, mikäli metsityksen toteuttaminen vaatisi alueen uudisojittamista. Maanpinnan käsittelyllä eli maanmuokkauksella pystytään vähentämään tuhoja, erityisesti myyrätuhoja, joiden riski on sitä suurempi, mitä rehevämpi kasvupaikka on kyseessä. Myös tarvittava pintakasvillisuuden torjunta olisi tehtävä ennen istutusta tai kylvöä. Metsityksen onnistumiseen vaikuttaa merkittävästi metsitettävän alueen ravinnetasapaino ja alueella olisikin tarvittaessa tehtävä metsityslannoitus. Jos metsitettäväksi haettu alue olisi lievästi vesoittunut, alueelta olisi tarvittaessa raivattava sinne kasvaneet vesat.

Metsityksen perustamistoimenpiteille asetettaisiin määräaika ehdotetun pykälän 2 momentissa. Perustamistoimenpiteet olisi saatettava loppuun viimeistään metsäkeskuksen päätöksen antamista seuraavan toisen kalenterivuoden loppuun mennessä. Jäljempänä 15 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa selvitetään mahdollisuutta saada yhden vuoden jatkoaika enintään kaksi kertaa metsityksen toteuttamiselle hakijasta riippumattoman ylivoimaisen esteen perusteella.

Ehdotettu 9 §:n 3 momentti sisältäisi säännökset metsityksen perustamistoimenpiteiden jälkeen tehtävistä toimenpiteistä. Rehevillä kasvupaikoilla pintakasvillisuus, kuten heinät, vadelma ja horsma, saattavat tukahduttaa kasvatettavia taimia. Lisäksi runsas pintakasvillisuus altistaa taimet jyrjähtäville ja sienitaudeille. Tämän vuoksi pintakasvillisuutta olisi tarvittaessa poistettava metsitetyltä alueelta kemiallisesti tai mekaanisesti eli tallaamalla tai niittämällä. Lisäksi olisi huolehdittava tarvittaessa taimikon täydennysistutuksesta tai -kylvöstä ja muusta taimikon jälkihoidosta, kuten taimikon varhaisperkauksesta ja mahdollisesta ravinne-epätasapainon korjauksesta lannoituksella.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa on valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus.

10 §. Metsitystuen määrä. Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan muu kuin 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa maankäyttösektorin ilmasto-ohjelman osana on metsityksen edistäminen. Lakiehdotuksen tavoitteena on lisätä metsäpinta-alaa ja hiilinieluja metsityksen tukemisella. Hallitusohjelman ilmasto-ohjelman toimenpiteitä tukevana

HE 150/2020 vp

lakiehdotukseen sisältyvän valtionavustuksen voidaan katsoa olevan välttämätöntä ja perusteltua valtionavustuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtionavustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus. Metsitystuen suuruuden olisi tarkoitus määräytyä laskennallisten keskimääräisten hehtaarikohtaisten kustannusten perusteella. Siten joissakin tilanteissa todelliset aiheutuneet kustannukset metsityksestä voivat olla suuremmat tai pienemmät. Jokaisen yksittäisen metsityshakemuksen aiheuttamien kustannusten tarkastelua ei katsota mahdolliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi metsäkeskuksen käytössä olevien resurssien puitteissa. Riskikohteiden valinnalla ja otantojen suuntaamisella saadaan valvonta kohdistettua metsitystuen kannalta suurimman riskin kohteille.

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan metsitystuki muodostuisi kustannuskorvauksesta ja hoitopalkkiosta. Kumpikin näistä perustuisi laskennallisiin keskimääräisiin hehtaarikohtaisiin kustannuksiin. Sekä kustannuskorvaus että hoitopalkkio olisivat kiinteitä. Ne eivät siten vaihtelisi tapauskohtaisesti esimerkiksi tuensajittain tai maantieteellisesti alueittain.

Ehdotetun pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen, jonka perusteella tuki voitaisiin porrastaa siten, että turvepohjaisten alueiden osalta maksettaisiin korkeampi tuki kuin kivennäismaiden ja entisten turvetuotantoalueiden osalta. Metsitystuen määrä voitaisiin porrastaa myös luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden perusteella, jolloin edistettäisiin muun muassa lehtipuuvaltaisten ja sekapuustoisten metsitysalojen syntymistä. Tällöinkin on kuitenkin varmistettava kyseisten puulajien soveltuvuus kasvupaikalle. Turvepohjaisten alueiden osalta korkeampi tuki olisi perusteltua johtuen turvepohjaisten alueiden maalajien vaatimista erilaisista perustamistöiden kustannuksista ja työmäärästä. Luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden osalta korkeampi tuki olisi perusteltu sen vuoksi, että tuenhakijalle aiheutuisi esimerkiksi lehtipuuntaimien tai erikoistaimien hankinnasta suuremmat kustannukset kuin havupuutaimista.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan metsitystuki maksettaisiin vain hoitopalkkiona silloin, kun rahoitus perustamiskustannuksiin tulisi jotakin muuta kautta. Rahoittajana voisi olla yksityinen tai julkinen taho. Tämä suunniteltu perustamistoimenpiteiden rahoittamistapa olisi ilmoitettava 11 §:ssä tarkoitettulla hakemuksella. Olisi myös otettava huomioon se, että muun julkisen tahon myöntämä tuki olisi ilmoitettava vähämerkityksisenä tukena, jos se olisi sellaisenaan myönnettyä. Myös tässä rahoittamistavassa olisi edellytyksenä, että perustamistoimenpiteitä ei saisi aloittaa ennen metsäkeskuksen tukipäätöstä. Viimeksi mainitusta on säädetty 14 §:n 4 momentissa.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa on valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus.

11 §. Metsitystuen hakeminen. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Koska edellä mainituista seikoista on valtionavustuslaissa säännökset, niistä ei ole tarvetta säätää uudelleen lakiehdotuksessa. Toisaalta taas hakemuksen laatija ei välttämättä ole valtionavustuksen hakija ja siksi laatijaan liittyvistä asioista on lakiehdotuksessa erikseen säädettävä. Viimeksi mainituista on säädetty ehdotetun pykälän 1 momentissa (asiakirjan laatijan nimi ja yhteystiedot), lakiehdotuksen 23 §:ssä (Muistiinpano- ja tiedonantovelvollisuus) ja 24 §:ssä (Huomautus ja väliaikainen kieltö).

Tuen myöntäminen perustuu hakijan antamiin tietoihin. Valtionavustuslain esitöissä ([HE 63/2001](#)) on kuvattu valtionavustuslain 10 §:n ja silloisen hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n välistä suhdetta siten, että valtionapuviranomaisen hallintomenettelylain 17 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus keskittyy hakijan antamien tietojen oikeellisuuden tarkistamiseen ja valtionavustuksen myöntämisperusteiden arviointiin ja että tarvittaessa valtionapuviranomaisen on hallintomenettelylain 17 §:n mukaisten, menettelyn johtamiseen liittyvien velvoitteidensa nojalla ohjattava valtionavustuksen hakija esittämään tarvittavat ja riittävät tiedot. Tuen hakijalla

HE 150/2020 vp

olisi siten valtionavustuslain mukaisesti velvollisuus huolehtia siitä, että metsäkeskuksella on käytettävissään oikeat ja riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi. Metsäkeskus ei olisi itse velvollinen hankkimaan tarvittavia selvityksiä metsitystukeen liittyen. Poikkeuksena olisi lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettu ELY-keskuksesta pyydetty lausunto, jonka metsäkeskus hankkisi. Hallintolain (434/2003) 8 §, joka koskee viranomaisen neuvontavelvollisuutta, ja hallintolain 22 §, joka koskee asiakirjan täydentämistä, velvoittavat kuitenkin metsäkeskusta. Metsäkeskuksen on siten ohjattava hakijaa esittämään tarpeelliset ja riittävät tiedot. Tässä tarkoitetaan nimenomaan hakemusasiaan liittyvien tosiseikkojen selvittämistä. Oikeudellisten seikkojen selvittäminen kuuluu taas ensisijaisesti metsäkeskukselle. Edellä mainittujen yleissäännösten perusteella metsäkeskuksella olisi siten oikeus jättää tuki myöntämättä, jos hakija ei toimita oikeita ja riittäviä tietoja asian käsittelyä varten.

Ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaan metsitystukea haettaisiin kirjallisesti metsäkeskukselta. Hallintolain 19 §:ssä säädetään asian kirjallisesta vireillepanosta. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Metsitystuen myöntäminen ei voisi perustua suulliseen ilmoitukseen.

Ehdotettuun pykälään ei sisältyisi allekirjoitusvaatimusta. Sähköisesti esitettyjen hakemusten osalta metsäkeskuksen tulisi aina pyrkiä varmistamaan lähettäjän henkilöllisyydestä ja asiakirjan eheydestä. Hallintolain 22 §:n 2 momentissa säädetään, ettei asian vireillepanoon tarvittavaa asiakirjaa tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on lähettäjää koskevat tiedot eikä ole syytä epäillä asiakirjan todenperäisyyttä. Alkuperäisyyteen tai eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttaisivat metsäkeskuksen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai uudelleen allekirjoitettuna. Pykälän 2 momentissa edellytettäisiin kuitenkin, että hakemukseen on merkittävä tuen hakijan ja mahdollisen asiakirjan laatijan nimi ja yhteystiedot. Hakemuksen osalta on tärkeää varmistua siitä, kuka asianomaiset asiakirjat on laatinut. Lakiehdotuksen 24 §:ssä on tarkoitus säätää asiamiehelle ja avustajalle annettavasta huomautuksesta ja kiellosta. Mainittu säännös liittyy tilanteisiin, joissa kyseinen henkilö olisi laatinut toistuvasti hakemuksia ja toteutusilmoituksia, jotka sisältävät harhaanjohtavia tai virheellisiä tietoja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös siitä, että hakemuksessa on annettava 7 §:ssä tarkoitettu ilmoitus ja 8 §:ssä tarkoitettu sitoumus. Mainitussa 7 §:ssä säädettäisiin vähämerkityksisestä tuesta annettavasta ilmoituksesta. Lakiehdotuksen 8 § sisältää metsitykseen sisältyviin velvoitteisiin kytkeytyvän sitoumuksen. Tuen hakijan olisi sitouduttava huolehtimaan metsittämänsä alueen taimikkovaiheen hoidosta 9 §:ssä säädettävällä tavalla. Lisäksi metsitetty alue olisi säilytettävä metsämaana kymmenvuotisen sitoumuksen ajan.

Pykälän 2 momentissa edellytettäisiin myös, että tehdystä tai käynnissä olevasta YVA-menettelystä olisi ilmoitettava hakemuksessa.

Ehdotetun 11 §:n 3 momentissa on maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus.

12 §. Metsitystuen hakeminen yhteisomistustilanteessa. Metsitystukeen soveliaita alueita eli niin sanottuja joutoalueita on myös yhteisomistuksessa. Lähtökohtaisesti metsityksen toteuttaminen vaatisi alueen kaikkien yhteisomistajien suostumuksen. Näiden alueiden metsittämistä suunniteltaessa voi kuitenkin syntyä vaikeuksia sen vuoksi, että kaikkia yhteisomistuksessa olevan kiinteistön omistajia ei tavoiteta tai kaikki heistä eivät anna suostumustaan metsityksen toteuttamiseen. Siksi yhteisomistuksessa olevaa kiinteistöä hoitavien säädetyn osuuden omistavien yhteisomistajien tulisi voida saada aikaan lakiehdotuksen mukainen metsitys tarvittaessa myös ilman muiden yhteisomistajien suostumusta. Sen vuoksi ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yhteisomistuksessa olevan alueen sellaisilla yhteisomistajilla, jotka omistavat alueesta vähintään kuusikymmentä prosenttia ja joihin kuuluvat aluetta hoitavat yhteisomistajat, olisi yhteisesti oikeus hakea ja toteuttaa yhteisomistetun alueen osalta lakiehdotuksen mukainen metsitys

HE 150/2020 vp

ja ottaa vastaan metsitystuki. Myös yhdellä yhteisomistajalla, joka omistaa vähintään kuusi-kymmentä prosenttia alueesta ja joka on aluetta hoitava yhteisomistaja, olisi sama oikeus hakemuksen tekemiseen. Metsitystuki maksettaisiin kaikille kiinteänä tukena eli tuen suuruus määräytyisi laskennallisten keskimääräisten hehtaarikohtaisten kustannusten perusteella. Tuensaa- jien saama metsitystuki olisi siten hehtaarilta pääsääntöisesti yhtä suuri kaikilla. Vain jako ki- vennäismaiden ja entisten turvetuotantoalueiden osalta sekä toisaalta taas turvepohjaisten alu- eiden osalta aiheuttaisi eri tukitason. Tuensaa- jien tilanne vaihtelisi käytännössä eli joillakin ai- heutuisi enemmän kustannuksia hehtaarilta kuin toisilla johtuen tuen laskennallisesta keskimää- räisyydestä. Jos kustannuksia muodostuisi yli hehtaarille maksettavan tuen, tuen hakuun osal- listuneen yhteisomistajan olisi siten muiden hakijoiden kanssa yhdessä rahoitettava ylimenevä osa toimenpiteen kustannuksista. Ne yhteisomistajat, jotka eivät olisi hakuun osallistuneet, eivät siten joutuisi vastuuseen kustannuksista.

Metsitystoimenpide voitaisiin siten toteuttaa ilman kaikkien yhteisomistajien suostumusta. Muiden yhteisomistajien oikeudet olisi kuitenkin turvattava. Muiden yhteisomistajien oikeus- turvan varmistamiseksi metsitystuen hakijan olisi silloin, kun metsitettäväksi haettu alue on yh- teisomistuksessa, ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan hakemuksessa ilmoitettava, miten muiden yhteisomistajien informointi on toteutettu, jos kaikki yhteisomistajat eivät ole hakijoina. On tärkeää, että kaikki yhteisomistajat tietävät suunnitellusta metsityksestä. Ehdotetun pykälän 1 momentissa myös edellytetään, että hakijat lupuvat metsityksen toteuttamiskustannusten vaatimisesta muilta kuin toimenpiteeseen yhtyneiltä yhteisomistajilta. Lisäksi heidän olisi eh- dotetun 1 momentin mukaan sitouduttava yksin vastaamaan lakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitettun tukipäätöksen mukaisista vastuista, velvoitteista ja seuraamuksista. Näin vain metsityksen to- teuttamista hakeneet yhteisomistajat olisivat vastuussa edellä mainitun tukipäätöksen noudatta- misesta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan sellaisiin jakamattoman kuolinpesän osakkaisiin, joiden arvioitu osuus on vähintään kuusi-kymmentä pro- senttia hakemuksen kohteena olevasta alueesta tuen myöntämisaikana.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan muutoin yhteisomistajiin sovelletaan, mitä rahoituslain 28 §:n 2, 4 ja 5 momentissa säädetään. Rahoituslain 28 §:n 2 momentin mukaan kiinteistöä hoitavana yhteisomistajana pidetään sellaista yhteisomistajaa, joka on perintökaaren (40/1965) 24 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa sopimuksessa sovittu kiinteistön hoitajaksi, joka on yhteisomis- tajien tekemällä sopimuksella määritelty toimimaan rahoituslaissa tarkoitettuna kiinteistöä hoi- tavana yhteisomistajana tai joka on kiinteistöllä asuva yhteisomistaja, jos 1 tai 2 kohdassa tar- koitettua sopimusta ei ole tehty. Rahoituslain 28 §:n 4 momentin mukaan mitä 28 §:ssä sääde- tään kiinteistöstä, sovelletaan myös kiinteistön määrärahoon, jota hallitaan sovintojaolla.

Rahoituslain 28 §:n 5 momentissa säädetään päätöksen tiedoksisaannista. Säännöksen mukaan 28 §:ssä tarkoitettua päätöksen katsotaan tulleen yhteisomistajien tietoon, kun se on annettu tie- doksi yhdelle kiinteistöä hoitavista yhteisomistajista. Kuolinpesälle annettavasta tiedoksian- nosta säädetään hallintolain 57 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan tiedoksianto kuolin- pesälle toimitetaan sille pesän osakkaille, jonka hallussa pesä on, tai pesänhoitajalle. Jos kuolinpesä on usean osakkaan yhteisessä hallinnossa, tiedoksianto voidaan toimittaa yhdelle heistä. Osakkaan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille pesän osakkaille.

Metsitystukea koskevassa hakemuksessa olisi edellä selvitetyn mukaisesti ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan ilmoitettava, miten mahdollisia muita yhteisomistajia on informoitu hake- muksista ja miten heitä on neuvottu ilmoittamaan hakijoille mahdollinen kielteinen kantansa metsitystä koskevaan asiaan. Informoinnin osalta kuitenkin edellytetään, että muiden yhteis- omistajien tavoittaminen olisi mahdollista ilman suuria vaikeuksia. Esimerkiksi kuolinpesään voi kuulua ulkomailta asuvia osakkaita, jotka eivät ole olleet vuosiin yhteydessä muihin osak- kaisiin. Tällaisessa tilanteessa olisi kohtuutonta edellyttää osakkaan tavoittamista.

Ehdotetun 12 §:n 5 momentissa on maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu asetuksenantoval- tuus.

13 §. *Ennen tukipäätöstä hankittava lausunto.* Metsitystuen myöntämisen 6 §:n mukaisista edellytyksistä pääosa olisi sellaisia, joissa edellytettäisiin ELY–keskuksen asiantuntemuksen käyttämistä. Vaikka metsäkeskus tekisi lopullisen päätöksen metsitystuen myöntämisestä, sen olisi otettava huomioon ELY–keskuksen sitova lausunto. Lisäksi tietyt asiakokonaisuudet ovat sellaisia, että ne velvoittavat suoraan myös metsäkeskusta. Tällaisia ovat esimerkiksi osa luonnon-suojelulain säännöksistä. Toisaalta taas tietyt asiat velvoittavat metsäkeskusta maankäyttö- ja rakennuslain kautta.

ELY–keskuksen olisi otettava kantaa ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan metsityshakemuksen osalta sen edellytyksistä luonnon monimuotoisuuteen, avoimen maaseutumaiseman säilyttämiseen sekä kaavarajoitteisiin. Lisäksi metsityskohteen soveltuvuus vesitalouden kannalta olisi tarvittaessa otettava mukaan ELY–keskuksen lausuntoon. Tähän liittyen entisten turvetuotantoalueiden osalta ELY-keskus voisi harkintansa mukaan ottaa lausunnossaan esille myös mahdollisuuden alueen soveltuvuudesta kosteikkoalueeksi metsityksen sijaan, mikäli alue ei vesitalouden puolesta sovellu metsitettäväksi. ELY–keskus on myös metsäkeskuksen ohella hyvin selvillä aiempien metsityksen tukijärjestelmien toteutumisen nykytilanteesta. Aluekehitykseen liittyvät aluerakennäkökulmat, maaseudun kehittäminen sekä ympäristöasiat ovat ELY–keskusten tehtäviä. Nämä alueelliset tekijät on otettava huomioon metsitystuen hyväksymisessä, erityisesti jos on kyse laajoja alueita koskevasta hakemuksesta.

ELY–keskus tekee käytännön valvonnan maatalouden tukijärjestelmien hallinnoinnissa. Näin ollen sen olisi otettava kantaa myös siihen, täyttyykö erityisesti 5 §:n 4 momentissa rajanveto maatalousmaaksi katsottavan ja ei-maatalousmaan suhteen. Tämä tarkoittaisi muun ohella myös sen varmistamista, että metsitystukeen haettava lohko olisi poistettu maatalouskäytöstä.

Lausuntomenettely lisää metsäkeskuksen ja ELY–keskusten hallinnollisen työn määrää. Ehdotetun tukijärjestelmän valmistelun yhteydessä on tuotu esiin kevennetty lausuntomenettely. On harkittu, voitaisiinko 6 §:ssä tarkoitettujen metsitystuen myöntämisen edellytysten yksityiskohdaisemmalla määrittelyllä rajata pois esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden osalta tiettyjen kohteiden lausunnon antamisen tarve. Käytännön tilanteiden vaihtelevuuden vuoksi lakiehdotukseen on kuitenkin hyvin vaikeaa määrittellä luonnon monimuotoisuuden osalta yksiselitteisesti ja kattavasti muita kohteita kuin entiset turvetuotantoalueet, joissa ELY-keskuksen lausuntoa tästä asiakokonaisuudesta ei tarvittaisi. Maan eri osissa on hyvin suurta vaihtelevuutta luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeistä kohteista erilaisten kasvuolosuhteiden, kasvilajiston ja maankäytön historian, alueellisen sijoittumisen tai muun erityispiirteen vuoksi. Esimerkiksi pelkästään kohteen kasvilajiston määrää ei voida käyttää kriteerinä, koska kasvilajiston potentiaalinen määrä on suurempi maan eteläosissa kuin pohjoisosissa kasvukauden pituuden, lämpöolojen ja maan ravinnepitoisuuden vuoksi. Tuen hakijalta ei voida myöskään edellyttää monimuotoisuuden kannalta merkityksellisten lajien tunnistamista. Toisaalta kohde voi olla tärkeä sijoittumisensa vuoksi paikallisesti muodostamassa uhanalaisten eliöiden elinympäristöjen verkostoa.

14 §. *Tukipäätös.* Metsäkeskus tekisi päätöksen metsitystuen myöntämisestä tai epäämisestä lakiehdotuksessa ja valtioneuvostuslaissa säädetyillä edellytyksillä. Metsäkeskuksen tulisi päätöksenteossaan tuen edellytysten ohella ottaa huomioon ELY–keskuksen sitova lausunto.

YVA–menettelyä sovelletaan pääsääntöisesti suuriin, ympäristövaikutuksiltaan mittaviksi arvioiduihin hankkeisiin. Toisaalta taas muukin hanke voi olla vaikutuksiltaan sellainen, jolla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA–menettelyn soveltaminen voisi mahdollisesti tulla kyseeseen metsityshakemuksen kohdistuessa esimerkiksi hyvin laajaan alueeseen kuten entiseen turvetuotantoalueeseen. Tämän vuoksi ehdotetun pykälän 2 momentissa rajoitettaisiin metsäkeskuksen oikeutta tehdä tukipäätös silloin, jos metsityksen toteuttamiseen sovellettaisiin YVA–laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Tukipäätös saataisiin tehdä vasta sen jälkeen, kun metsäkeskus on saanut käyttöönsä YVA–lain 19 §:n mukaisen arviointiselostuksen ja siihen liittyvän yhteysviranomaisen perustellun päätelmän. Lisäksi 2 momentissa edellytettäisiin, että tukipäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon päätösharkinnassa.

HE 150/2020 vp

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan metsitystuki myönnetään edellyttäen, että metsitystoinenpito toteutetaan metsäkeskuksen hyväksymän hakemuksen tai metsäkeskuksen edellyttämien korvaavien toimenpiteiden mukaisesti. Valtionavustuslain 11 §:n 3 momentin mukaan valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa valtionavustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Metsäkeskuksella on tämän säännöksen nojalla oikeus ottaa ehdotetussa 14 §:ssä tarkoitettuun tukipäätökseen ehtoja ja rajoituksia, joiden avulla metsityksen voidaan katsoa toteutuvan kussakin kohteessa mahdollisimman hyvin kohteen olosuhteet huomioon ottaen. Metsitystuen hakemuksessa tuen hakijan on ilmoitettava muun ohella metsitettäväksi haetun alueen metsittämisen pääasiallinen puulaji tai puulajit, mahdollinen maanpinnan käsittelymenetelmä ja pintakasvillisuuden torjunnan toteuttamistapa. Jos hakemuksessa esitetyt toimenpiteet eivät olisi metsäkeskuksen mukaan toteuttamiskelpoisia, metsäkeskus voisi tukipäätökseen sisällyttää valtionavustuslain nojalla välttämättömiä metsitystuen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Näillä tarkennuksilla metsäkeskus voisi edellyttää esimerkiksi puulajin vaihtamista tai hakemuksessa ilmoitettuja toimienpiteitä korvaavia toimia. Hakemuksessa ilmoitettavia asioita on tarkemmin selvitetty Lakia alemman asteinen sääntely –kohdassa 11 §:n 3 momenttiin sisältyvän valtuussäännöksen perusteluissa.

Metsitystuen myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon erilaisia asiakokonaisuuksia. Jos toimenpiteet aloitettaisiin ennen päätöksen antamista, voitaisiin vaarantaa esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä kohteita tai arvokkaita maisema-alueita. Metsitystukea on myös saatettu hakea sellaiselle kohteelle, jolla ei edes ole edellytyksiä muodostua metsäksi eli kohteelle, joka ei ole metsänkasvatukseen sopiva. Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan metsityksen toimenpiteet saataisiin aloittaa vasta sen jälkeen, kun metsäkeskus on tehnyt myönteisen tukipäätöksen metsitystuesta. Tämä velvoittaisi myös niitä tahoja, joille myönnettäisiin 10 §:n 3 momentin nojalla vain hoitopalkkio.

Ehdotetun pykälän 5 momentti olisi osin informatiivinen. Yleisen de minimis –asetuksen 6 artikla sisältää säännökset siitä, mitä jäsenvaltion on ilmoitettava yritykselle, jos se aikoo myöntää yritykselle vähämerkityksistä tukea. On tärkeää, että yleisen de minimis –asetuksen edellyttämät asiakokonaisuudet ovat selkeästi tukipäätöksessä, koska päätöksen kautta asetuksen edellyttämät asiat informoidaan tuensaajalle. Ehdotetussa momentissa viitattaisiin myös valtioneutukilaissa edellytettyihin seikkoihin. Valtionavustuslain säännöksistä mainittakoon tässä yhteydessä 11 §, jossa säädetään valtionavustuspäätöksestä. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa valtionavustuslain 7 §:n (Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset) 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuslain 11 §:ssä edellytetään muun ohella myös, että tukipäätöksestä käy ilmi valtionavustuksen saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta. Tätä selvitystä vastaisi lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettu toteutusilmoitus.

Ehdotetun pykälän 6 momentti sisältää tukipäätöksen sisältöön liittyvän säännöksen, joka kytkeytyy metsitystuen diskonttaukseen ja siihen liittyvään informointivelvoitteeseen.

15 §. Tukipäätöksen raukeaminen. Tukipäätös ja oikeus metsitystukeen raukeaisi, jos metsitystä ei toteuteta 9 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa. Hakijasta riippumattomasta ylivoimaisesta esteestä johtuen metsäkeskus voisi hakemuksesta myöntää kaksi kertaa yhden vuoden jatkoajan metsityksen toteuttamiseen. Ylivoimaisena esteenä huomioitaisiin taimipula, sääolosuhteet tai muu yllättävä, ennalta arvaamaton tapahtuma. Yllättävä tapahtuma voisi olla muun muassa tuensaajan äkkinäinen sairastuminen tai onnettomuus. Jatkoajan myöntämismahdollisuus kaksi kertaa on erityisesti tukijärjestelmän soveltamisen alkuvuosina tarpeen esimerkiksi tarvittavan ikäisten taimien saatavuuden mahdollisen vähyyden vuoksi.

16 §. Toteutusilmoitus ja metsitystuen maksaminen. Ehdotetussa pykälässä kytkettäisiin toteutusilmoitus ja metsitystuen maksaminen toisiinsa.

HE 150/2020 vp

Kun perustamistoimenpiteet olisi tehty, siitä olisi viipymättä ilmoitettava metsäkeskukselle. Tämä ilmoitus olisi kuitenkin tehtävä viimeistään metsityksen perustamistoimenpiteiden teke-
miselle ehdotettua 9 §:n mukaista määräaikaan noudattaen, koska muutoin oikeus metsitystukeen
raukeaisi. Valtionavustuslain 29 §:ssä säädetään valtionavustuksen maksatuksen raukeamisesta,
jos valtionavustuksen maksamista varten ei ole esitetty tarvittavaa hyväksyttävää selvitystä
maksamista varten. Yksilöityjen määräaikojen asettaminen katsotaan lakiehdotuksessa tarpeel-
liseksi, jotta metsitykseen liittyviä maksatuksia ei jää epäselväksi ajaksi maksamatta. Samalla
varmistuisi se, että metsitysten toteuttamisia ei viivytetä tarpeettomasti. Toteutusilmoitus vas-
taisi myös valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 5 kohdassa tarkoitettua selvitystä valtionavus-
tuksen käyttämisestä.

Käytännössä voi tulla eteen tilanteita, joissa toteutusilmoituksella ilmoitetaan laajempi alue
metsitetyksi kuin on metsäkeskuksen tukipäätöksessä. Tuensaaja on kuitenkin oikeutettu vain
tukipäätöksessä vahvistetun suuruiseen metsitystukeen. Epäselvyyksien välttämiseksi ehdote-
tun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toteutusilmoituksen perusteella maksettava metsi-
tystuki saa olla määrältään enintään 14 §:ssä tarkoitettua tukipäätöksessä vahvistetun suurui-
nen.

Toteutusilmoituksen saatuaan metsäkeskus voisi maksaa metsitystuen kustannuskorvauksen.
Kustannuskorvaus maksettaisiin yhtenä eränä. Metsityksen hoitopalkkion maksaminen kytkey-
tyisi myös toteutusilmoitukseen. Palkkio maksettaisiin tuensaajalle sen jälkeen, kun kaksi ja
kahdeksan vuotta on kulunut siitä, kun metsäkeskus on vastaanottamansa toteutusilmoituksen
perusteella maksanut kustannuskorvauksen. Kummallakin kerralla maksettava erä olisi puolet
hoitopalkkiosta.

Valtionavustuksen maksamista koskevasta päätöksestä ei säädetä valtionavustuslaissa, jota on
tarkoitus soveltaa yleislakina metsitystukeen. Selvyyden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista sää-
tää ehdotetun 16 §:n 4 momentissa siitä, milloin olisi tehtävä erillinen hallintopäätös metsitys-
tuen maksamisesta. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on muun muassa käy-
tävä ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai vel-
voitettu. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Esimerkiksi silloin kun tukea ei
maksettaisi toteutusilmoituksen mukaisesti koko ilmoitetulle pinta-alalle tai kun hoitopalkkiota
ei maksettaisi esimerkiksi laiminlyödyn taimikon jälkihoidon takia, olisi tehtävä päätös metsi-
tystuen maksamisesta 14 §:ssä tarkoitettua tukipäätöksen lisäksi. Tällöin metsitystuen maksa-
mista koskevasta päätöksestä tulisi käydä ilmi maksettavan tuen määrä ja lisäksi perustelut,
miksi tuki ei ole 14 §:ssä tarkoitettua tukipäätöksen mukainen. Tuen saajalla olisi muutoksenha-
kumahdollisuus tähän maksatusta koskevaan päätökseen. Jos metsitystyö tehtäisiin 14 §:ssä tar-
koitetun tukipäätöksen ja toteutusilmoituksen laajuisena ja mukaisena, erillistä päätöstä tuen
lopullisesta määrästä ja maksatuksesta ei tarvittaisi. Tällöin tuensaajalle lähetettäisiin ilmoitus
metsitystuen maksamisesta. Tuensaajalle maksettaisiin sen suuruinen metsitystuki kuin hänelle
on tukipäätöksellä myönnetty.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa olisi maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu asetuksenan-
tovaltuus.

17 §. *Tukipäätöksen mukaisten velvollisuuksien ja oikeuksien siirtyminen.* Metsitettävän tai jo
lakiehdotuksen mukaisesti metsitetyn alueen uuden omistajan tai haltijan oikeusaseman selkiyt-
tämiseksi ehdotetaan, että tämä rinnastettaisiin omistus- tai hallintaoikeuden siirtymisen jälkeen
lakiehdotuksen mukaiseen tuensaajan oikeusasemaan. Alueen uutta omistajaa tai haltijaa kos-
kisi säännöksen mukaan ne velvollisuudet ja oikeudet, jotka sisältyisivät lakiehdotuksen
14 §:ssä tarkoitettuun tukipäätökseen. Tätä kokonaisuutta koskeva säännös olisi ehdotetussa
17 §:ssä. Säännöksellä vältettäisiin esimerkiksi takaisinperinnän estyminen tilanteissa, joissa
alueen uusi omistaja tai haltija lopettaa sitoumuksen voimassaoloaikana metsitetyn alueen käy-
tön metsämaana. Tällaisessa tapauksessa alkuperäinen tuensaaja ei ole toiminut tukipäätöksen
vastaisesti ja tuen takaisinperinnän kohdentaminen alkuperäiseen tuensaajaan ei olisi mahdol-
lista. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan metsitystukeen sovellettaisiin myös valtion-
avustuslakia. Valtionavustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista

HE 150/2020 vp

poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan tämän lain sijasta. Takaisinperintä voitaisiin siten ehdotetun 17 §:n nojalla kohdistaa uuteen omistajaan tai haltijaan, koska uutta tuensaaajaa velvoitaisi tukipäättökseen mukainen sitoumus. Toisaalta taas, jos alkuperäinen tuensaaaja olisi toiminut omistus- tai hallinta-aikanaan olennaisesti metsitystuen ehtojen vastaisesti, häneltä voitaisiin valtionavustuslain 21 §:n nojalla periä takaisin maksettu metsitystuki. Tilanteeseen sovellettaisiin viimeksi mainitun pykälän 4 kohtaa, jonka nojalla metsitystuki olisi takaisinperittävä, koska tapauksessa olisi olennaisesti rikottu valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja.

18 §. Metsitysvelvoitteen lakkauttaminen. Jos metsitetty alue tai osa siitä lunastetaan, metsäkeskuksen olisi ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan hakemuksesta lakkautettava metsitysvelvoite. Lunastustilanteissa alueen käyttötarkoitus yleensä muuttuu siten, ettei olisi perusteltua jättää metsitysvelvoitetta voimaan. Lunastus yksistään ei vielä olisi peruste velvoitteen lakkauttamiseen. Jos kuitenkin lunastuksen johdosta alueen käyttö metsätaloudelliseen tarkoitukseen olennaiselta osin estyisi, metsäkeskuksen tulisi lakkauttaa velvoite asiasta tiedon saatuaan. Näissä tilanteissa ei myöskään olisi perusteltua vaatia maanomistajaa palauttamaan saamaansa tukea.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa metsäkeskus voisi myös lakkauttaa metsitysvelvoitteen. Ehdotetussa momentissa tarkoitettut tilanteet ovat sellaisia, joissa velvoitteen jatkuminen ei olisi tarkoituksenmukaista tai mahdollista.

Pykälän 2 momentin 1 kohta koskisi kaavoituksessa tapahtuvia muutoksia. Jos alue tai sen merkittävä osa kaavassa osoitettaisiin muuhun käyttöön kuin metsämaaksi, metsäkeskus voisi lakkauttaa alueen metsitysvelvoitteen. Tämä kuitenkin edellyttää tapauskohtaista harkintaa, koska käyttömuodon muuttaminen kaavoituksessa ei välttämättä aiheuta metsätalouden harjoittamiselle rajoituksia. Momentin 2 kohta koskisi metsitetyn alueen siirtymistä sopimusalaksi. Jos alueesta tai sen merkittävästä osasta tehtäisiin metsätalouden ympäristötukisopimus tai muu vastaava sopimus, on perusteltua, että sopimuksen velvoitteet tulevat esitetyn metsitysvelvoitteen sijaan.

Pykälän 2 momentin 1 ja 3 kohdat koskevat tilanteita, joissa alue osoitetaan kaavassa muuhun käyttöön tai lain nojalla asetetaan alueeseen kohdistuvia käyttörajoituksia tai toimenpidekieltoja. Ne syntyvät maanomistajasta riippumattomasta syystä, ja eroavat tämän vuoksi 2 kohdan tilanteesta.

Metsäkeskuksen olisi lakkautettava alueen metsitysvelvoite ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan, jos maanomistaja lopettaa alueen tai sen merkittävän osan käytön metsämaana alle kymmenen vuoden kuluttua toteutusilmoituksen tekemisestä. Esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita alueen raivaaminen pelloksi tai alueen ottaminen turvetuotantoalueeksi. Tällaisissa tilanteissa on perusteltua, että metsitysvelvoite lakkautetaan.

19 §. Metsitystuen palauttaminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan tuensaaajan olisi palautettava metsitystuki silloin, kun tuensaaaja lopettaa metsitetyn alueen tai sen merkittävän osan käytön metsämaana metsitysvelvoitteen aikana. Momentissa olisi myös viittaus valtionavustuslain 20 §:ään metsitystuen palauttamisen perusteiden osalta. Valtionavustuslain 20 §:n mukaan valtionavustuksen saajalla on yleinen velvoite palauttaa perusteetta, virheellisesti tai liikaa saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan velvollisuutena on lisäksi valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan palauttaa valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaisesti.

Ehdotetussa 19 §:n 2 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi niistä tilanteista, joissa metsitystuen palautusvelvollisuutta ei muodostu. Näitä tilanteita olisivat 18 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa selvitetty alueen lunastukseen, kaavoitukseen, käyttörajoituksiin ja toimenpidekieltoihin liittyvät tilanteet.

HE 150/2020 vp

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että lakiehdotuksen tai valtionavustuslain 20 §:n nojalla palautettava tuki olisi maksettava takaisin metsäkeskukselle. Valtionavustuslain 20 §:n mukaan palautusvelvollisuus ei koske niitä tilanteita, joissa palautettava määrä on enintään 100 euroa.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös tuen palauttamiseen liittyvästä koron maksusta. Valtionavustuslain 24 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittäväälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä. Ehdotetussa momentissa säädettäisiin, että useassa erässä maksetun tuen osalta valtionavustuslain 24 §:ssä tarkoitettua korkoa maksettaisiin viimeisestä metsitystuen maksatuksesta tai tuen loppuun maksamisesta lukien. Valtionavustuslain mainittua säännöstä koskevissa esitöissä todetaan, että korkoa on maksettava siihen päivään saakka, jona valtionavustus maksetaan takaisin. Ehdotettu säännös on hallinnollisesti yksinkertaisempi ratkaisu kuin se, että korkoa maksettaisiin kunkin erän maksamisesta lukien. Metsitystuki maksettaisiin kolmessa erässä, ensin kustannuskorvaus ja sen jälkeen hoitopalkkio kahdessa erässä.

20 §. Metsitystuen takaisinperintä. Ehdotetussa 20 §:ssä säädettäisiin takaisinperinnästä ja takaisinperintään liittyvästä toimivallasta metsäkeskuksen ja Ruokaviraston välillä. Takaisinperintäpäätösten toimeenpanosta vastaisi Ruokavirasto. Esityksen tuen takaisinperinnästä Ruokavirastolle tekisi metsäkeskus.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, keneltä tuki peritään takaisin. Yleensä tuki peritään takaisin tuensaajalta. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin esimerkiksi rahoituslain ympäristötukeen liittyvät velvoitteet sekä hoito- ja kunnossapitovelvollisuus, jolloin tuki peritään takaisin siltä, joka on rikkonut kyseisiä velvoitteita. Metsitystuen takaisinperinnän lähtökohtana olisi, että metsitystuki perittäisiin takaisin siltä tuensaajalta, joka ei omistus- tai hallinta-aikanaan ole noudattanut metsitystuen ehtoja ja metsityselvoitetta. Tätä periaatetta tukisi lakiehdotuksen 17 §, jossa säädettäisiin metsitystukeen liittyvien velvollisuuksien siirtymisestä. Metsitystuen ehtojen noudattaminen tarkoittaa kaikkia tuen ehtoja, joista yksi tärkeä ehto on metsitetyn alueen säilyttäminen metsämaana sitoumusajan. Jos metsitetyn alueen uusi omistaja tai haltija lopettaa sitoumuksen voimassaoloaikana metsitetyn alueen käytön metsämaana, metsitystuki voitaisiin periä pois uudelta taholta, vaikka sitä ei olisikaan tälle taholle maksettu. Ehdotetulla säännöksellä ehkäistäisiin osaltaan keinotekoiset omistus- ja hallintaoikeuden siirrot takaisinperinnän välttämiseksi. Jos metsitystuki perittäisiin pois, samalla luonnollisesti lakkaisi alueen hoitovelvoite. Pykälän ehdotetussa 6 momentissa säädettäisiin takaisinperinnän kohteesta kiinteistön ollessa yhteisomistuksessa.

Ehdotetun 20 §:n 2 momentin mukaan metsitystuen takaisinperinnän perusteista säädettäisiin muutoin valtionavustuslaissa. Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä. Mainitun pykälän 1 kohdan mukaan takaisinperintäperusteena on valtionavustuslain 20 §:n mukaisen palautusvelvollisuuden laiminlyönti. Pykälän 2 kohdan mukaan tuen takaisinperintään on peruste, kun valtionavustusta käytetään olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty. Lisäksi pykälän 3 kohdan mukaan maksamisen lopettamisen tai takaisinperinnän perusteena on väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen seikasta, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin. Myös virheellisen tiedon antamisen ohella olennaisen tiedon salaaminen on pykälän mukaan maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän peruste. Pykälän 4 kohdan mukaan maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteena on se, että valtionavustuksen saaja pykälän 1—3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkoo valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä ja valtionavustus päätöksen otettuja ehtoja.

Metsitystuen myöntämisen yhtenä edellytyksenä lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan olisi, että alueella, jolle metsitystä haetaan, ei ole samanaikaisesti vireillä muuta hakemusta tai hakemuksia metsitykseen liittyen. Jos hakemuksella ilmoittaa, että metsityksen perustamistyöt kustannetaan muulla kuin metsitystuella, tuen hakija voisi muiden edellytysten täyt-

HE 150/2020 vp

tyessä saada hoitopalkkion. Käytännössä voi tulla kuitenkin ilmi tilanne, että hakija olisi hakenut tukea suunnittelemaalleen metsitykselle myös muuta kautta, eikä ilmoita siitä metsitystukea hakiessaan metsäkeskukselle. Tällöin tuen hakija syyllistyy väriin tietojen antamiseen. Tällaiseen tilanteeseen sovellettaisiin valtionavustuslain 21 §:n 3 kohtaa. Toiminta aiheuttaa takaisinperintäseuraamuksia. Myös jos tarkastuksessa todetaan tai muutoin selviää, että metsitettäväksi ilmoitettu alue on jo ollut metsitettynä tai toimenpiteet on aloitettu, tuen hakija syyllistyy väriin tietojen antamiseen. Metsitystuen myöntämisen edellytyksenä on lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan, että metsitystä ei saa aloittaa ennen kuin metsäkeskus on tehnyt päätöksen tukiasiassa.

Valtionavustuslain 28 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuksen, sille maksettavan koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Tämän mukaisesti ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuslain nojalla metsitystuen takaisinperintään ei saisi enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut viimeisen hoitopalkkion erän maksamisesta. Momentissa ehdotetaan kuitenkin lisäksi säädettäväksi tilanteesta, jossa takaisinperinnän perusteena on metsämaana säilyttämisen rikkominen. Tällöin valtionavustuslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräaika laskettaisiin mainitun velvoitteen voimassaoloajan päättymisestä. Tämä velvoite on voimassa kymmenen vuotta metsityksen toteutusilmoituksen toimittamisesta metsäkeskukselle.

Ehdotetun 20 §:n 3 momentissa säädettäisiin tuen takaisinperintään liittyvästä koron maksusta. Metsitystuen takaisinperinnässä sovellettaisiin koron osalta samaa käytäntöä kuin edellä selvitetyssä tuen palauttamisessa. Korkoa maksettaisiin myös tässä viimeisestä metsitystuen maksuksesta tai tuen loppuun maksamisesta lukien. Momentissa ehdotetaan lisäksi koron maksun takarajasta. Korkoa takaisinperinnän yhteydessä olisi maksettava siihen päivään saakka, jona metsäkeskus tekee Ruokavirastolle esityksen tuen takaisinperinnästä. Jos metsäkeskuksella olisi toimivalta tehdä takaisinperintäpäätös, koron maksu päättyisi kyseisen päätöksen tekopäivänä. Säännöstä voidaan perustella sillä, että takaisinperintäasian käsittely on tavanomaista pidempi muun muassa sen vuoksi, että sekä metsäkeskus että Ruokavirasto kumpikin esimerkiksi kuuluvat hallinnon asiakasta ennen asian ratkaisemista. Takaisinperintäprosessin ajallinen kesto hallinnossa ei täten voisi aiheuttaa ylimääräisiä korkoseuraamuksia.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että metsäkeskuksen tulisi tehdä Ruokavirastolle esitys tuen takaisinperimiseksi saatuaan tiedon takaisinperinnän perusteesta. Sen jälkeen Ruokavirasto päättäisi takaisinperinnästä. Takaisinperintään sovellettaisiin valtionavustuslain 5 luvun säännöksiä kuitenkin niin, että ehdotetussa momentissa säädettäisiin takaisinperittävän määrän alarajaksi 100 euroa. Tämä määrä katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi, etenkin kun otetaan huomioon takaisinperintään sisältyviin vaiheisiin liittyvistä hallintotoimista aiheutuvat kaikki kustannukset sekä metsäkeskuksessa että Ruokavirastossa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin takaisinperinnästä yleisen de minimis -asetuksen noudattamatta jättämisen vuoksi. Vähämerkityksisen tuen myöntämisen edellytyksenä on, että yhdelle yritykselle myönnetyn vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Metsäkeskuksen tulisi tehdä Ruokavirastolle esitys metsitystuen takaisinperimiseksi, jos sen tietoon tulisi mainitun rajan ylittäminen.

Pykälän 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä tilanteista, joihin on sovellettu yhteisomistuksessa olevaa kiinteistöä koskevaa menettelysäännöstä. Ehdotettu säännös muodostaisi poikkeuksen ehdotettuun pykälän 1 momenttiin. Momentin mukaan, jos metsitystuen myöntämiseen on sovellettu yhteisomistuksessa olevia kiinteistöjä koskevia menettelysäännöksiä, tukea ei 1 momentista poiketen voida periä takaisin sellaiselta yhteisomistajalta, joka ei ole ottanut vastaan tukea, ellei tällainen yhteisomistaja tai uusi yhteisomistaja ole itse osallistunut tuen takaisinperimisen perusteena olevaan toimintaan. Jos uusi omistaja esimerkiksi osallistuu sitoumusaikana metsitysalueen muuttamiseen muuksi kuin metsämaaksi, metsitystuki voitaisiin periä myös tältä.

21 §. Metsäkeskuksen valvontatehtävä. Valtionavustuslain 16 §:n 1 momentin nojalla tarkastukset voidaan kohdistaa valtionavustuksen saajaan. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan metsäkeskus valvoo ja tarkastaa metsitystuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä edellytyksiä ja metsitystukeen liittyvien velvoitteiden noudattamista. Valtionavustuslaki tulee sovellettavaksi lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin nojalla ja siksi ehdotetun lainkohdan viittaus valtionavustuslain 15–17 §:ään valvonnan ja tarkastuksen osalta on luonteeltaan informatiivinen. Tarkastusten olisi oltava valtionavustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan tarpeellisia. Valtionavustuslaissa säädetyt tarkastuksiin liittyvät valtuudet on osoitettu viranomaiselle. Metsäkeskuksen niitä toimihenkilöitä, jotka ratkaisevat ja valmistelevat hakemuksia eli käyttävät julkista valtaa, koskee metsäkeskuslain 15 §:n nojalla rikosoikeudellinen virkavastuu. Mainittu pykälä sisältää viittaussäännöksen niihin hallinnon yleislakeihin, joita metsäkeskuksen tulee noudattaa. Metsäkeskuksen toimihenkilöitä koskee siten viranomaiseen rinnastettava virkavastuu ja he toimivat suhteessa tuenhakijaan kuten valtionapuviranomainen. Pykälän 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia ei saisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Metsäkeskuksen tarkastukset ovat joko paikan päällä eli maastossa suoritettavia tarkastuksia tai asiakirjatarkastuksia. Asiakirjatarkastuksia ei ole tarpeen tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, vaan metsäkeskus pyytää tarkastusta varten asiakirjat joko tuensaajalta tai tuensaajan asiamieheltä.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkastukseen liittyvästä menettelystä. Ehdotettua momenttia sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun maastotarkastuksessa tai muussa tarkastuksessa on havaittu metsityksen toteuttamisessa vähäisiä, mutta kuitenkin korjattavissa olevia puutteita. Tällöin metsäkeskuksen tulisi ensin asettamassaan määräajassa antaa tuensaajalle mahdollisuus korjata puutteet.

Pykälän 2 momentti ei koskisi asiakirjoissa annettavia tietoja. Siltä osin kuin asiakirjoissa olisi puutteita, sovellettaviksi tulisivat hallintolain säännökset liittyen asiakirjan täydentämiseen (22 §) ja asianosaisen selvitysvelvollisuuteen (31 § 2 momentti). Lisäksi sovellettavaksi tulevat valtionavustuslain säännökset. Valtionavustuslain 10 §:ssä säädetään valtionavustuksen hakijan velvollisuudeksi antaa oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Mainitun lain 14 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Lakiehdotuksessa metsitystuen myöntäminen perustuu olennaiselta osin asiakirjoissa annettuihin tietoihin eikä metsäkeskuksella ole resursseja tarkastaa jokaisen asiakirjan tietoja maastossa. Näin ollen siltä osin kuin kyse on puutteellisista tiedoista, metsäkeskuksen on pyydettävä tuen hakijalta tai saajalta mainittujen yleissäännösten perusteella lisäselvitystä. Sen sijaan siltä osin kuin asiakirjoissa annetaan metsäkeskukselle sellaisia virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja, jotka ovat olennaisia arvioitaessa tuen saamisen edellytysten täyttymistä ja laskettaessa tuen määrää, ei enää ole kyse valtionavustuslain 10 ja 14 §:ssä tarkoitettujen tiedonantovelvoitteiden noudattamisesta. Tällaisten virheellisten ja harhaanjohtavien tietojen antaminen on myös valtionavustuslaissa säädetty takaisinperinnän peruste. Sellaisessa tilanteessa ei ole perusteita sille, että hakijalle tai tuensaajalle annettaisiin mahdollisuus virheellisten ja harhaanjohtavien tietojen korjaamiseen. Tällöin on useimmiten kyse vilpillisestä ja tahallisesta menettelystä, joka saattaa myös täyttää avustusrikkomuksen tai avustuspetoksen tunnusmerkistön. Luonnollisestikin metsäkeskuksen olisi valtionapuviranomaisena otettava virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon olennaisuuden arvioinnissa huomioon suhteellisuusperiaate. Valtionapuviranomainen viime kädessä ratkaisee, miten kussakin tilanteessa edellä mainittuja hallintolain ja valtionavustuslain säännöksiä sovelletaan.

Vähämerkityksisestä tuesta ei ole ennakoilmoitusvelvollisuutta komissiolle. Yleisen de minimis –asetuksen mukainen vähämerkityksinen tuki on kuitenkin raportoitava komission niin vaatiessa. Tästä menettelystä on säännökset yleisen de minimis –asetuksen 6 artiklassa (Seuranta). Tähän liittyen metsäkeskukselle osoitettaisiin tehtäväksi ehdotetun pykälän 3 momentissa metsitystukea koskevien tietojen säilyttäminen ja kokoaminen yleisen de minimis –asetuksen edellyttämällä tavalla. Kun metsäkeskus valmistelee metsitystuen tukijärjestelmän soveltamisen yksityiskohtia ja tähän liittyviä hallintoasioita koskevien tietojen tallentamista Toimeenpano ja

HE 150/2020 vp

seuranta –kohdassa selvitettyyn metsätietojärjestelmään, myös tämä asiakokonaisuus on otettava huomioon. Yleisen de minimis –asetuksen 6 artiklan 5 kohta sisältää lähtökohtaisen 20 työpäivän ajan, jolloin komissiolle tulee sen niin pyytäessä toimittaa mainitun kohdan mukaiset tiedot.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa on maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus.

22 §. Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston valvontatehtävä. Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriöön sovelletaan, mitä rahoituslaissa säädetään maa- ja metsätalousministeriön tehtävästä valvoa metsäkeskuksen toimintaa sekä ministeriön oikeudesta saada tuen käyttöä ja seurantaa koskevia tietoja sekä tuen hakijaa ja saajaa koskevia tietoja ja tehdä metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Ehdotetun 22 §:n 2 momentissa säädettäisiin Ruokaviraston valvontatehtävästä. Ruokaviraston tehtävään valvoa metsäkeskuksen toimintaa sovellettaisiin, mitä 1 momentissa säädetään maa- ja metsätalousministeriön valvontatehtävästä. Maa- ja metsätalousministeriö voisi määrätä Ruokaviraston tekemään metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Seuraavassa selvitettyjä voimassa olevan rahoituslain säännöksiä sovellettaisiin metsitystuen valvonnassa metsäkeskuksen valvontaan.

Rahoituslain 44 §:ssä säädetään maa- ja metsätalousministeriön ja 45 §:ssä Ruokaviraston valvontatehtävästä. Rahoituslain 44 §:n 1 momentin mukaan ministeriön valvontatehtävä kohdistuu metsäkeskuksen ja Ruokaviraston toimintaan. Valvonnan tarkoituksena on varmistaa rahoituslain noudattaminen. Ministeriöllä on oikeus saada metsäkeskukselta ja Ruokavirastolta valvontatehtäväänsä liittyviä yleisiä käyttö- ja seurantatietoja. Nämä tarkastukset ovat pääosin asiakirjatarkastuksia, mutta ne voivat olla myös paikan päällä tehtäviä tarkastuksia eli maastossa tehtäviä tarkastuksia. Tarkastukset liittyvät rahoituslain säännösten noudattamisen varmistamiseen. Ministeriön tarkastusoikeuden ja tarkastusten tekemisen osalta noudatetaan valtioneuvoston 16 ja 17 §:n säännöksiä.

Rahoituslain 44 §:n 2 momentissa säädetään maa- ja metsätalousministeriön tietojensaantioikeudesta. Ministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada metsäkeskukselta ja Ruokavirastolta tietoja sellaisista tuen hakijaa ja saajaa koskevista seikoista, joilla on olennaista merkitystä rahoituslain noudattamisen varmistamiseksi tuen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Rahoituslain 45 §:n mukaan Ruokavirasto tekee rahoituslain noudattamisen valvonnassa tarpeellisia metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Ruokavirasto voi tarkastaa esimerkiksi metsäkeskuksen suorittamia maastotarkastuksia ja niihin liittyvien hallintoasioiden käsittelyä koskevia asiakirjoja. Koska maa- ja metsätalousministeriölle kuuluu metsäkeskuksen valvonta rahoituslain 44 §:n nojalla, on perusteltua, että ministeriö määrää tarkemmin tarkastusten toteuttamisesta kuten esimerkiksi tarkastusten määristä ja niiden kohdentamisesta.

Rahoituslain 45 §:n 2 momentissa säädetään Ruokaviraston tietojensaantioikeudesta metsäkeskukselta. Säännös on sisällöltään vastaavanlainen kuin maa- ja metsätalousministeriön tietojensaantioikeus metsäkeskukselta ja Ruokavirastolta 44 §:n 2 momentin mukaan.

Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentissa säädettäisiin Ruokavirastolle velvollisuus tehdä metsäkeskuksen pyynnöstä metsitystukeen haettujen alueiden ja peltolohkokesterin tietojen välillä niin sanottuja ristiintarkastuksia. Pyyntö voitaisiin esittää tarkoituksenmukaisin väliajoin ja sillä pyrittäisiin varmistamaan, että metsitystukeen olisi haettu vain lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettuja metsitystukeen hyväksyttäviä alueita. Ristiintarkastuksella voitaisiin varmistaa, että tukeen ei haettaisi aktiiviviljelyksessä olevia tuotannossa olevia, peltoalatuksia saavia alueita. Poikkeustapauksessa, kuten lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin jälkimmäisenä tarkoitettussa tilanteessa,

HE 150/2020 vp

alue olisi kuitenkin mahdollista hyväksyä tukikelpoiseksi alueeksi, vaikka se olisikin ollut tukihauksen piirissä. Viimeksi mainitut alueet ovat yleensä alueita, jotka ovat peltoalatuokien valvonnassa osoittautuneet näiden tukien haussa tukikelvottomiksi.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa on maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus.

23 §. Muistiinpano- ja säilyttämisvelvollisuus sekä tiedonantovelvollisuus. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa metsitystuen valvonnassa tarvittavien tietojen ja asiakirjojen saatavuus niin kauan kuin se on tarpeen Euroopan unionin lainsäädännön ja valtionavustuslain noudattamisen valvomiseksi.

Ehdotetun 23 §:n 1 momentin mukaan tuensaajalla olisi metsitykseen liittyvä muistiinpanovelvollisuus. Muistiinpanojen olisi perustuttava metsitykseen liittyviin tositteisiin, jotka on numeroitava muistiinpanomerkintöjen mukaisesti. Muistiinpanovelvollisuus voitaisiin täyttää myös kirjanpidon avulla. Momentissa edellytettäisiin myös, että muistiinpanoja tai kirjanpitoa sekä tositteita olisi säilytettävä kymmenen vuotta metsitystuen viimeisen erän maksamisesta. Yleisen de minimis –asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asianomainen jäsenvaltio varmistaa tarkoituksenmukaisin keinoin, kuten eriyttämällä toiminnot tai kustannukset, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetyillä aloilla harjoitettaviin toimintoihin ei myönnetä vähämerkityksistä tukea mainitun asetuksen mukaisesti. Myönnettävän metsitystuen osalta on siten varmistettava, että se ei päädy alkutuotannon tukemiseen, vaan se on kohdistettu tuettuun metsityshankkeeseen. Tuensaajan on voitava osoittaa, että myönnetty metsitystuki ja metsitykseen liittyvät kustannukset eriytetään maatalouden ja metsätalouden välillä. Tämän eriyttämisen toteutumisen varmentaminen voidaan hoitaa osin kansallisen lainsäädännön velvoitteiden avulla. Yksityinen maanomistaja on verolainsäädännön mukaan metsätaloudestaan muistiinpanovelvollinen eli metsätalouden tuloista ja menoista on tehtävä muistiinpanot. Muistiinpanojen on perustuttava tositteisiin. Tulo- ja menotositteet on numeroitava muistiinpanomerkintöjen mukaisesti. Kirjanpitovelvolliset pitävät kirjanpitoa, josta myös voidaan varmentaa eriyttäminen. Ehdotettu kymmenen vuoden määräaika puolestaan kytkeytyy EU:n valtioneuvoston päätöksiin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 17 artiklan mukaan komission toimivaltuuksiin perä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa. Myös valtionavustuslain 28 §:ssä säädetään takaisinperinnän osalta kymmenen vuoden määräajasta. Jäsenvaltiolla on yleisen de minimis –asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan velvollisuus säilyttää yksittäistä vähämerkityksistä tukea koskevat asiakirjat kymmenen verovuoden ajan tuen myöntämispäivästä. Lisäksi vähämerkityksisen tuen ohjelmaa koskevat asiakirjat on säilytettävä kymmenen verovuoden ajan siitä päivästä, jolloin ohjelmasta myönnetään viimeinen yksittäinen tuki.

Ehdotetun pykälän 1 momentti sisältäisi tuensaajalle myös veloitteen säilyttää tiettyjä muitakin asiakirjoja. Säännöksen mukaan tuensaajan olisi lisäksi vastaavan ajan eli kymmenen vuotta metsitystuen viimeisen erän maksamisesta säilytettävä tarvittaessa asiakirja, josta käy ilmi met-sitystuen alueen maalaji. Tällainen asiakirja voisi olla viljavuustutkimus- tai analyysi, maa-analyysi tai muu näihin verrattava selvitys. Asiakirjalla voitaisiin varmistaa tuensaajan ilmoit-tama maalaji, koska se vaikuttaa maksettavan metsitystuen suuruuteen silloin, jos tukea on por-rastettu turvepohjaisuuden ja kivennäismaan perusteella.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus kohdistu-maan myös metsityksen toteuttamisessa mahdollisesti käytettyyn ulkopuoliseen toteuttajaan. Ulkopuolinen taho toteuttaessaan metsityshanketta hoitaa usein koko metsitykseen liittyvän työketjun. Tällöin myös hankkeeseen liittyvät kustannukset maksaa ensin ulkopuolinen taho ja laskuttaa sen jälkeen nämä kustannukset tuensaajalta. Esimerkiksi taimiaineiston hankintaan ja koneurakointiin liittyvät alkuperäiset tositteet eivät ole tuensaajalla vaan ulkopuolisella taholla. Kuten edellä on todettu, myönnettävän metsitystuen osalta on varmistettava, että tuki kohdis-tettaisiin vain tuettuun metsityshankkeeseen. Tästä johtuen hankkeeseen liittyvät todelliset kus-

tannukset on voitava varmistaa. Hakemuksen ja toteutusilmoituksen laatijaan tai muuhun tuensaajan käyttämään asiamieheen ja avustajaan ei ehdotettua velvollisuutta kohdistettaisi. Viimeksi mainittuihin kohdistuisi kuitenkin ehdotetun pykälän 3 momentissa tarkoitettu tietojenanto velvollisuus.

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin mukaan metsitystuki myönnetään edellyttäen, että metsitystoimenpiteet toteutetaan metsäkeskuksen hyväksymän hakemuksen tai metsäkeskuksen edellyttämien korvaavien toimenpiteiden mukaisesti. Metsäkeskuksen olisi voitava varmentaa, että tätä on noudatettu. Esimerkiksi taimikon perustamisessa käytettyjen taimimäärien on tullut olla riittäviä. Näiden hankinnasta saadut tositteet ja muut mahdolliset selvitykset metsitykseen liittyen olisi säilytettävä. Myös tästä johtuen ehdotetun 23 §:n 1 momentissa säädettäisiin metsitykseen liittyvästä asiakirjojen säilyttämisestä. Käytännössä voi tulla eteen tilanteita, joissa alueelle istutettu tai kylvetty puulaji ei olekaan menestynyt esimerkiksi luonnontuhon vuoksi. Jos alueelle on kuitenkin syntynyt luontaisesti metsälain vähimmäisvaatimukset täyttävä taimikko, tilanne ei edellyttäisi jatkotoimia metsäkeskukselta, jos tukipäätöksen edellyttämät toimet on alkujaan tehty riittävän huolellisesti.

Valtionavustuslain 14 §:ssä säädetään valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta. Metsitystukeen liittyen ei ole siten tarpeen erikseen säätää tuensaajan osalta tästä. Metsitystuessa tuensaaja voi antaa hakemuksen ja toteuttamissuunnitelman laatimisen sekä metsityksen toteutuksen ulkopuolisen tehtäväksi. Valtionavustuslain 12 §:n 4 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Tämän vuoksi on perusteltua, että myös edellä mainitut ulkopuoliset tahot olisivat velvollisia antamaan metsäkeskukselle tuen maksamiseksi ja tukipäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Tämä tiedonantovelvollisuus tukee myös ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen kokonaisuuksien valvontaa.

24 §. Huomautus ja väliaikainen kieltö. Ehdotetussa 24 §:ssä säädettäisiin asiamiehelle ja avustajalle annettavasta huomautuksesta ja kiellosta. Säännös liittyy tilanteisiin, joissa asiamies tai avustaja olisi laatinut toistuvasti hakemuksia ja toteutusilmoituksia tai edellä mainittuja asiakirjoja siten, että ne sisältävät harhaanjohtavia tai virheellisiä tietoja. Ehdotetussa pykälässä asiamiehellä ja avustajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Ehdotettu kieltöä koskeva säännös eroaa hallintolain 12 §:n 2 momentin esiintymiskiellosta siinä, että ehdotettu kieltö olisi yleisempi mutta se olisi määräaikainen. Hallintolain esiintymiskieltö on taas kytketty yksittäiseen hallintoasiaan. Hallintolain esiintymiskieltö koskee esiintymistä asianomaisessa viranomaisessa. Metsäkeskuksen toimialue on koko Manner-Suomi. Hallintolain esiintymiskieltöä koskevan säännöksen soveltaminen tarkoittaisi, että sen mukaan määrätty esiintymiskieltö olisi voimassa koko Manner-Suomen alueella. Ehdotetussa pykälässä kuitenkin edellytettäisiin, että kiellon voimassaoloalue rajataan maantieteellisesti. Hallintolain esiintymiskieltö ei sovellu hyvin sellaiseen toimintaan, jossa yhden asiamiehen tai avustajan hoidettavana on useita lyhyen ajan sisällä hoidettavia hakemusasioita. Ehdotetussa pykälässä tarkoitettulle asiamies- tai avustajatoiminnalle on luonteenomaista, ettei asiamiehen tai avustajan ole tarpeen yksittäisessä viireillä olevassa asiassa useaan kertaan asioida metsäkeskuksessa.

Esityksessä katsotaan, että erillinen asiamiehelle ja avustajalle asetettava kieltöä koskeva säännös on perusteltu erityisesti maanomistajien oikeusturvan kannalta. Toisena perusteena on viranomaisen hallinnollisen työn vähentäminen ja myös mahdollisten virheellisten päätösten aiheuttama valtion varojen ohjautumisen estäminen tukikelvottomiin kohteisiin. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Metsitystuen myöntäminen perustuu hakemusasikirjoissa annettuihin tietoihin. Tällöin muodostuu ongelmaksi, jos metsäkeskuksen tiedossa on, että yksittäinen asiamies tai avustaja toistuvasti toimittaa metsäkeskukselle eri maanomistajien puolesta hakemuksia, joissa on harhaanjohtavia tai virheellisiä tietoja esimerkiksi siitä, miten metsitystyö aiotaan toteuttaa tai on toteutettu. Kieltö voitaisiin määrätä vain, jos kyse on harhaanjohtavista ja virheellisistä tiedoista. Kieltoa ei siten voitaisi asettaa pelkästään toistuvien puutteellisten tietojen perusteella. Metsäkeskuksella ei ole

HE 150/2020 vp

valtionapuviranomaisena resursseja tarkastaa jokaisen hakemusasiakirjan tietojen oikeellisuutta maastossa. On myös maanomistajien oikeusturvan kannalta tärkeää, että Ruokavirasto voisi antaa asiamiehelle tai avustajalle kiellon toimia asiamiehenä tai avustajana, jotta maanomistajat välttyisivät tekemästä toimeksiantoja sellaisen tahon kanssa, jonka laatimat asiakirjat ovat toistuvasti osoittautuneet harhaanjohtaviksi ja virheellisiksi. Yleinen kiello on myös hallinnollisesti kevyin ratkaisu. Esityksen tavoitteena on myös vähentää hallinnollista työtä. Sen vuoksi on perusteltua, että kiello annetaan asiamiehelle tai avustajalle yleisenä eikä erikseen jokaisen hakuksen yhteydessä, koska yhdellä asiamiehellä tai avustajalla voi olla esimerkiksi puolen vuoden aikana useiden kymmenien maanomistajien toimeksiantoja tai avustajalla maanomistajia avustettavina.

Pykälässä ehdotetut huomautus ja kiello ovat hallinnollisia seuraamuksia. On mahdollista, että pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa täyttyy myös avustusrikkomuksen tai avustuspetoksen tunnusmerkistö. Näin ollen on mahdollista, että hallinnollista ja rikosoikeudellista seuraamusta koskevat asiat ovat samanaikaisesti vireillä.

Pykälän 1 momentin mukaan metsäkeskus voisi antaa asiamiehelle tai avustajalle huomautuksen. Huomautus annettaisiin esimerkiksi silloin, kun asiamiehen tai avustajan laatimissa hakemusasiakirjoissa on virheellisiä tietoja, joilla on olennainen vaikutus tuen saantiin, määrään ja ehtoihin. Jos harhaanjohtavien tai virheellisten tietojen antaminen olisi toistuvaa, Ruokavirasto voisi metsäkeskuksen esityksestä ehdotetun 2 momentin nojalla kieltää henkilöä laatimasta metsitystukeen liittyviä asiakirjoja. Jotta kiello voitaisiin antaa, asiamiehen tai avustajan mainitun menettelyn on tullut olla toistuvaa ja se on johtanut siihen, että metsäkeskus olisi harhaanjohtavien tai virheellisten tietojen johdosta ilman asian esiin tulemistä tehnyt 14 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä virheellisesti myönteisinä tai maksanut virheellisesti metsitystukea 16 §:ssä tarkoitettujen toteutusilmoitusten perusteella. Pykälässä tarkoitettu huomautus ja kiello kohdistuisivat asiamiehen tai avustajan toimintaan ainoastaan siltä osin kuin kyse on asiakirjojen laatimisesta. Kiello ei kohdistuisi asiamiehen muuhun toimintaan. Huomautuksen ja kiellon soveltamisala olisi siten rajattu.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettu kiello olisi asiamies- tai avustajakohtainen. Koska kiello ei kohdistu asianomaiseen organisaatioon, maanomistaja voisi pyytää asiamiehen tai avustajan tilalle toisen henkilön samastakin asiantuntijapalveluja tarjoavasta organisaatiosta. Luonnollisesti maanomistajalla olisi mahdollisuus mainitussa tilanteessa hankkia asiantuntijapalvelu muultakin asiantuntijapalveluja tarjoavalta organisaatiolta. Säännöksellä ei ole tarkoitus rajoittaa sopimusvapautta. Tästä syystä esityksessä arvioidaan, ettei asiamiehelle tai avustajalle asetettava kielloa koskeva säännös vaikeuta maanomistajan mahdollisuuksia käyttää hallintoasian hoidossa apuna asiamiestä tai avustajaa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kiellon voimassaoloajasta ja sen alueesta. Kiello voitaisiin asettaa enintään vuodeksi. Vuoden mittainen kiello voitaisiin kuitenkin asettaa vain, jos toiminta olisi ollut laajamittaista. Jos toiminta on esimerkiksi ulottunut useiden maakuntien alueille tai jos toimeksiantoja olisi ollut vuodessa yli viisi tapausta, joissa toiminta olisi ollut virheellistä, kiello voitaisiin antaa vuoden mittaisena.

Ruokaviraston olisi asetettava kiellon voimassaoloalue. Alueen määrittämisessä voitaisiin hyödyntää alueellisia rajoja, kuten esimerkiksi kunta- tai maakuntarajoja. Kieltoa ei näin ollen olisi pääsääntöisesti mahdollistaa ulottaa koko Manner-Suomen alueelle. Kieltoa koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta. Muutoksenhausta säädettäisiin 25 §:ssä. Ehdotettuun 24 §:ään ei ole tarpeen sisällyttää säännöstä liittyen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*). Mainitun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammatillisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyysden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa

HE 150/2020 vp

kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista”. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp s. 96) mainitaan elinkeinonharjoittajan toiminnan ympäristövaikutuksia koskevat tiedot ja elinkeinonharjoittajan maksulaininlyönnejä koskevat tiedot esimerkkeinä asiakirjoista, jotka eivät mainitun kohdan mukaan ole salassa pidettäviä. Esityksessä katsotaan, että pykälässä tarkoitettu kielto on asiamiehen toiminnasta häiritsee kärsivien maanomistajien oikeuksien valvomiseksi merkityksellinen tieto.

Rahoituslain 27 §:n vastaavatyypin säännöksen menettelyä on käytetty metsäkeskuksessa lain viiden vuoden voimassaoloaikana siten, että asiamiehille on annettu huomautuksia 32 kpl, tehty esityksiä Ruokavirastolle määräaikaisen kiellon antamiseksi 3 kpl ja Ruokavirasto on tehnyt päätöksiä kiellon antamisesta 3 kpl. Viime vuosina on tehty rahoituslain nojalla noin 37 000 hakemusta ja noin 33 000 toteutusilmoitusta vuodessa. Huolimatta menettelyn vähäisestä käytöstä rahoituslain puolella huomautuksen antamista ja kieltoa koskeva menettely katsotaan tarpeelliseksi sisällyttää lakiehdotukseen. On perusteltua varmistaa mahdollisuus käyttää menettelytapoja, joilla voidaan estää väärinkäytöksiä. Säännöksen olemassaolo ei sinällään estä keneltäkään liiketoiminnan harjoittamista, mutta se voi hillitä yksittäisten mahdollisesti epäasiallisesti toimivien elinkeinonharjoittajien toimintaa.

25 §. Muutoksenhaku. Metsitystuen myöntämisestä, epäämisestä ja muun lakiehdotuksen nojalla mahdollisesti annettavan metsäkeskuksen päätöksen muutoksenhausta säädettäisiin ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valtiovastuulaisissa. Valtiovastuulain säännösten perusteella mainituissa tapauksissa metsitystuen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena olisi pakollinen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Takaisinperintää sekä asiamiehelle ja avustajalle annettua kieltoa koskevaan päätökseen ei kuitenkaan sisällytetä pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä, koska niissä tapauksissa oikaisuvaatimusmenettely ei todennäköisesti johtaisi alkuperäisen päätöksen muuttamiseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan ELY-keskuksen lakiehdotuksen 13 §:n mukaiseen lausuntoon ei saisi hakea muutosta valittamalla. Metsäkeskuksen on noudatettava ELY-keskuksen sitovaa lausuntoa päätöksenteossa metsitystuessa. Hakijan oikeusturva ei kuitenkaan vaarannu, koska hän saisi valittaa tukipäätökseen kokonaisuutena normaalia valitusreitillä käyttäen eikä ensin erikseen ELY-keskuksen lausuntoon. Muutoksenhakukieltoa on tarkemmin selvitetty Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -perusteluissa.

26 §. Koneellinen allekirjoitus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettu metsäkeskuksen päätös tuen myöntämisestä, maksamisesta ja epäämisestä voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 16 §:ssä säädetään päätösasiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta. Mainitun lain 20 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen.

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätös tulee julkiseksi, kun se on ”allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu”. Muunlainen varmentamistoimi kuin allekirjoittaminen on siten mahdollinen. Hallintolaisissa ei ole säännöstä, joka nimenomaisesti edellyttäisi hallintopäätöksen allekirjoittamista. Päätöksen allekirjoittamisen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan hyvään hallintoon. Säännöstä, jonka mukaan päätös voidaan allekirjoittaa koneellisesti, voidaan perustella sillä, että kyseessä ovat automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistetut massaluonteiset asiakirjat. Kyseessä ei ole kuitenkaan päätöksenteon automatisointi. Lisäksi koneellisen allekirjoituksen käyttäminen on yksinkertaisempi menettely kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 16 §:ssä tarkoitettu asiakirjan sähköinen allekirjoittaminen. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin koneellinen allekirjoitus metsäkeskuksen metsitystukeen liittyvissä asioissa.

HE 150/2020 vp

Ehdotettu pykälä ei koski Ruokaviraston toimivaltaan kuuluvia päätöksiä. Ruokavirasto päättää muun muassa metsitystuen takaisinperinnästä (20 §) ja asiamiestä ja avustajaa koskevasta kiellosta (24 §). Mainitut päätökset eivät ole luonteeltaan massaluonteisia, minkä vuoksi niiden osalta ei ole perusteltua säätää allekirjoituksesta.

27 §. Maastomittaukset. Ehdotetun pykälän mukaan maastossa tehtävissä mittauksissa käytettäisiin metsätaloudessa yleisesti käytettäviä mittaus- ja arviointimenetelmiä. Tukien tarkastuksessa maastossa mitataan tukeen hyväksytyjä pinta-aloja. Viimeisen hoitopalkkion tarkastuksen yhteydessä voidaan mitata runkolukumääriä, joilla arvioidaan metsityksen toteuttamista istutusmäärien kautta. Lisäksi tarkastetaan puulajivaltaisuutta sen varmistamiseksi, onko käytetty hyväksytyjä puulajia- tai lajeja. Tarkoituksena ei ole luoda erillisiä maastomittauksien käytäntöjä. Lakiehdotuksen toimeenpanossa hyödynnettäisiin mahdollisuuksien mukaan jo olemassa olevia tietoja kohteiden pinta-alasta ja kasvupaikan ominaisuuksista. Jos kyseessä on esimerkiksi viljelykäytöstä poistetun peltolohkon metsittäminen, tarvittava pinta-ala saataisiin mahdollisesti peltolohkokisteristä. Näitäkin aloja tietenkin mitattaisiin myös maastossa. Maastomittausmenetelmiä ei yksilöitäisi lakiehdotuksen nojalla annettavissa alemman asteisissa säädöksissä. Metsäalalla jo käytössä olevat maastomittauksen mittausmenetelmät olisivat käytössä. Samoin mahdollisia uusia mittausmenetelmiä hyödynnettäisiin, kuten esimerkiksi droneja.

28 §. Metsäkeskuksen yhteistyö viranomaisten kanssa. ELY-keskukset olisivat tahoja, joiden kanssa metsäkeskuksen tulisi olla laajassa yhteistyössä metsityksen tukijärjestelmän toimeenpanossa. ELY-keskukset antavat lakiehdotuksen mukaan lausunnon jokaisesta metsitystukihakemuksesta muun muassa niiden ympäristöllisistä edellytyksistä ja mahdollisista aiempien tukien myöntämisestä hakemuksessa ilmoitetulle alalle. Jotta metsitystukihakemusten käsittely etenee joustavasti, on metsäkeskuksen ja ELY-keskusten luotava keskenään toimiva menettely hakemusten käsittelyyn. Mahdollisuuksien mukaan olisi tarpeen luoda myös menettely, jolla saataisiin selkeästi jo alkuvaiheessa hylättävät hakemukset selville tarpeettoman työn välttämiseksi. Hakemusten käsittelyssä myös kuntien ja kuntien yhteistoiminta-alueiden kanssa metsäkeskuksen on oltava kiinteässä yhteistyössä. Paikallistuntemus on olennaista, kun arvioidaan esimerkiksi alueellisten kehittämissuunnitelmien huomioon ottamista.

Kuten edellä on todettu, viranomaisten on suunnitellussaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta muun ohella otettava huomioon, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Tässä yhteydessä kuntien kanssa tehtävä yhteistyö on tärkeää kuten myös tarvittaessa yhteistyö maakuntien liittojen kanssa.

Kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muinaismuistolain nojalla (295/1963). Näiden kohteiden suojelemiseen on velvollisuus metsityksen yhteydessä suoraan ilman lakiehdotuksen sääntelyä. Museovirasto ylläpitää muinaisjäännösrekisteriä, joka kattaa koko Manner-Suomen. Rekisteri sisältää perustiedot kiinteistä muinaisjäännöksistä ja tietoja muista arkeologisista kohteista (Kulttuuriympäristön palveluikkuna, www.kyppi.fi). Metsäkeskuksen käytettävissä on, kuten jo aiemmin on selvitetty, Museoviraston muinaismuistoja kuvaava aineisto. Käytännössä voi kuitenkin tulla esiin tilanteita, joissa olisi oltava yhteydessä Museovirastoon tai kulttuuriympäristötehtäviä hoitavaan alueelliseen vastuumuseoon varmistettaessa metsityskohteen hyväksyttävyyden suhteessa muinaismuistolakiin. Tällainen on esimerkiksi tilanne, jossa rauhoitetun kiinteän muinaisjäännöksen alueella ja sen välittömässä läheisyydessä suunnitellaan metsityksen toteuttamista.

29 §. Voimaantulo. Ehdotettu 29 § sisältää voimaantulosäännöksen.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa ehdotetaan valtioneuvostolle annettavaksi valtuus säätää tarkemmin eräistä tuensaajaa koskevista edellytyksistä. Asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin siitä, mikä katsotaan 4 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuksi pääasialliseksi tarkoitukseksi harjoittaa maatalo- tai metsätaloutta ja siitä, milloin maatalo- tai metsätalouden harjoittamisen voidaan katsoa muodostavan pääosan säätiön toiminnasta. Edellä 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa

HE 150/2020 vp

on selvitetty tarkemmin näiden edellytysten täyttymisen arviointia esimerkiksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietojen avulla.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin metsitystuen myöntämisen edellytyksistä. Näistä eräiden sisällöstä ehdotetaan annettavaksi pykälän 3 momentissa valtioneuvostolle valtuus säätää tarkemmin. Valtioneuvosto voisi antaa tarkempia säännöksiä luontaisesti ja vesitaloudeltaan metsänkasvatukseen sopivista alueista ja alueellisten seikkojen huomioon ottamisesta. Asetuksella voitaisiin tarkemmin yksilöidä edellä 6 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainitut maaperän ravinnemäärän ja –tasapainon samoin kuin eri puulajien kasvatuksen vaatiman riittävän lämpösunnan huomioon ottaminen. Lisäksi vesitalouden hallinnan osalta tarkempia säännöksiä annettaisiin erityisesti turvemaiden osalta. Alueellisesti olisi tarvetta antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi siitä, miten eri osissa maata voidaan käyttää luonnon monimuotoisuutta koskevan edellytyksen arvioinnissa hyödyksi erilaisia kartoitusaineistoja, koska tiettyjen kohteiden luontotyyppiä voidaan arvioida kaukokartoituksen ja perinneympäristöistä jo koottujen valtakunnallisten ja maakunnallisten selvitysten avulla.

Metsityksen toteuttamisesta säädettäisiin lakiehdotuksen 9 §:ssä. Ehdotetun 9 §:n 4 momentin valtuutuksella valtioneuvosto voisi antaa tarkempia säännöksiä käytettävistä puulajeista, taimi- ja siemenmääristä erilaisilla kasvupaikoilla, metsänviljelyaineiston alkuperästä, ennen metsityksen toteuttamista tehtävistä toimenpiteistä, taimikon jälkihoidosta ja muista metsityksen toimenpiteistä. Edellä 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on selvitetty ennen metsityksen toteuttamista tehtävistä toimenpiteistä, kuten esimerkiksi metsityslannoituksesta ja lievästi vesoituneiden alueiden raivaamisesta, sekä lisäksi taimikon kasvun varmistamiseksi tehtävistä toimenpiteistä.

Lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentissa ehdotetaan valtioneuvostolle annettavaksi valtuus antaa tarkemmat säännökset metsitystuen kustannuskorvauksen ja hoitopalkkion määrästä. On katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että yksilöityjä tukimääriä metsitettävillä alueilla ei säädettäisi laissa. Kuten edellä on todettu 4.1 Keskeiset ehdotukset –kohdassa, kustannuskehityksen seuraaminen ja tarvittaessa tukitasojen muuttaminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista tehdä tukijärjestelmän voimassaoloaikana valtioneuvoston asetuksen kautta. Valtioneuvoston asetuksella määritettäisiin kustannuskorvauksen ja hoitopalkkion taso laskennallisten keskimäärien hehtaarikohtaisten kustannusten perusteella.

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa ehdotetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annettavaksi tarkempia säännöksiä tuen hakemisesta ja hakemuksessa ilmoitettavista tiedoista. Lähtökohtana olisi, että hakemukseen ei sisällytettäisi erillistä suunnitelmaa, jonka metsäkeskuksen olisi hyväksyttävä. Suunnitelma metsityksen toteuttamisesta voitaisiin liittää hakemukseen, mutta siitä on käytävä ilmi kaikki vastaavat asiat kuin edellytettäisiin alla selvitettyllä hakemuslomakkeella ilmoitettavaksi. Metsäkeskus valmistellessaan tukipäätöstä arvioisi sen, ovatko hakemuksessa esitetyt toimenpiteet sellaisia, että niiden avulla voidaan katsoa saavutettavan paras mahdollinen lopputulos metsityksen onnistumiseksi. Hakemuksen sisällöstä olisi sen vuoksi tarkoituksenmukaista antaa tarkat yksityiskohtaiset säännökset. Hakemuksena olisi käytettävissä sähköinen versio metsäkeskuksen nettisivuilta ja myös erillinen paperiversio olisi saatavissa. Ministeriön asetuksessa säädettäisiin hakemuksella ilmoitettavina tietoina muun ohella seuraavat tiedot: 1) tuenhakijan nimi, henkilötunnus, Y-tunnus ja yhteystiedot; lisäksi tuenhakijan mahdollisesti valtuuttaman henkilön nimi ja yhteystiedot, 2) metsitettäväksi haettua aluetta tai alueita koskevan kiinteistön tai kiinteistöjen nimet ja kiinteistötunnukset sekä kiinteistön sijaintikunta, 3) metsitettäväksi haetun alueen tai -alueiden sijainti riittävällä tarkkuudella kartalla tai paikkatietoina ilmaistuna sekä sen tai niiden pinta-ala, 4) metsitettäväksi haetun alueen tai alueiden maalaji, arvio ravinnetasapainosta, metsittämisen pääasiallinen puulaji tai puulajit, mahdollinen maanpinnan käsittelymenetelmä, pintakasvillisuuden torjunnan toteuttamistapa sekä huomioon otettavat vesitaloudelliset tekijät ja 5) hakemuksen laatijan nimi ja yhteystiedot.

HE 150/2020 vp

Edellä selvitettyistä hakemuksella ilmoitettavista tiedoista esimerkiksi Y-tunnus tai henkilötunnus voi olla tarpeen metsäkeskuksen tietojärjestelmissä hakijan yksiselitteiseksi tunnistamiseksi. Hakemuksella tulisi ilmoittaa myös siitä, onko hakijalla samanaikaisesti vireillä metsitykseen liittyvää rahoituksen hakemista. Lisäksi siitä tulisi ilmoittaa, onko hakemuksessa ilmoitettua aluetta jo aiemmin rahoitettu yksityisellä rahoituksella. Metsäkeskus saa julkisen rahoituksen selville omalla selvityksellään ja lausuntopyyntöillä ELY-keskuksesta. Hakijan olisi myös annettava vähämerkityksistä tukea koskeva ilmoitus ja sitouduttava metsitysvelvoitteen noudattamiseen.

Lakiehdotuksen 12 §:n 5 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annettaisiin tarvittaessa tarkempia säännöksiä tuen hakemisesta yhteisomistustilanteessa. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi yhteisomistajien informointiin liittyvät seikat. Hakemuksella olisi ilmoitettava, miten informointi on tehty. Hakemuksella annettavilla tiedoilla rajattaisiin 14 §:n mukaisen tukipäätöksen mukaiseen vastuuseen vain hakemuksen tehneet yhteisomistajat. Ilmoitus olisi tehtävä oikein erityisesti niiden yhteisomistajien oikeusturvan kannalta, jotka eivät ole metsitystuen hakijoina.

Lakiehdotuksen 16 §:n 4 momentissa olisi maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu asetuksen-antovaltuus. Ministeriön asetuksella määriteltäisiin toteutusilmoituksessa ilmoitettavat asiat ja säädettäisiin metsityksen maksatukseen liittyvistä käytännön menettelyistä. Yleisen de minimis-asetuksen mukaisen tuen maksatukseen liittyy tuen diskonttaus, silloin kun tuki maksetaan erissä. Metsitystuki maksetaan kolmena eränä, ensimmäinen erä on kustannuskorvaus ja seuraavat erät ovat hoitopalkkion eriä. Diskonttaaminen tapahtuu tiettyjen teknisten sääntöjen mukaan, joiden käytännön toteuttamisesta ministeriö antaisi säännökset asetuksella.

Ehdotetun 21 §:n 4 momentin nojalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädettäisiin metsäkeskuksen tehtäviin kuuluvien tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta sekä muista valvonnan järjestämisen teknisistä yksityiskohdista. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Metsäkeskuksen tehtäviin kuuluisi siten sen myöntämän metsitystuen valvonta. Ministeriön asetuksella voitaisiin antaa yleiset linjaukset tarkastusten kohdistamisesta metsityskohteille.

Lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädettäisiin Ruokaviraston tehtäviin kuuluvien tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta sekä muista valvonnan järjestämisen teknisistä yksityiskohdista. Ruokavirasto tekisi lakiehdotuksen noudattamisen valvonnassa tarpeellisia metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. On perusteltua, että ministeriö määräisi tarkemmin Ruokaviraston tarkastusten tarkemmasta toteuttamisesta.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2021 ja on voimassa 31.12.2023 saakka. Kuten aiemmin on selvitetty yleisen de minimis -asetuksen alkuperäinen soveltamisaika päättyy 31.12.2020. Komissio on kuitenkin 2.7.2020 tekemällään päätöksellä jatkanut asetuksen soveltamisaikaa 31.12.2023 saakka. Tukijärjestelmän toteuttaminen vain kolmivuotisena eli vuosina 2021–2023 ei ole hallituksen esityksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista. Tavoitteiden, taloudellisten seikkojen ja hallinnollisten toimenpiteiden vuoksi tarkoituksena olisi jatkaa tukijärjestelmän voimassaoloa vuoden 2024 alusta lukien nykyisen yleisen de minimis -asetuksen jälkeen annettavan uuden asetuksen mukaisesti. Jos asetuksen sisältö muuttuu nykyiseen verrattuna, niin lakiehdotukseen olisi tehtävä tarvittavat sisältömuutokset ja voimassaoloajan jatkamisen edellyttämät muutokset vuoden 2023 aikana siten, että laki tulisi voimaan 1.1.2024.

Kuten edellä todetaan, yleisen de minimis-asetuksen voimassaolo päättyy vuoden 2023 lopussa. Jos asetuksen voimassaoloa ei jatkettaisikaan tai annettaisi vastaavaa uutta asetusta heti vuoden

HE 150/2020 vp

2024 alusta, on tarkoituksenmukaista varmistaa metsitystuen toimeenpanon jatkuvuus kesken-eräisten hakemusten osalta. Tästä johtuen ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että lain voimassaolon päättyessä vireillä oleviin hakemuksiin sovellettaisiin lakiehdotusta myös lain voimassaolon päättymisen jälkeen 30 kesäkuuta 2024 saakka. Yleisen de minimis –asetuksen 7 artiklan siirtymäsäännösten 4 kohdan mukaan asetuksen voimassaolon päättyessä vähämerkityksistä tukea koskeviin ohjelmiin, jotka täyttävät kyseisen asetuksen edellytykset, sovelletaan tätä asetusta edelleen kuuden kuukauden ajan. Yleisen de minimis –asetuksen säännökset mahdollistaisivat siten ehdotetun menettelyn.

Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentin mukaan lakiehdotuksen mukaista metsitystukea voitaisiin hakea vasta 1 päivästä maaliskuuta 2021. Kyseessä on uusi tukijärjestelmä, johon esitetään sisällytettäväksi useita tuen myöntämisen edellytyksiä. Tukijärjestelmää koskevaa tietojärjestelmää ei ole mahdollista saada käyttöön vuoden 2020 loppuun mennessä ja myöskin uuden tukijärjestelmän tiedottamiseen ja koulutukseen on varattava aikaa. Tästä johtuen esitetään kahden kuukauden aikaa vuoden 2021 alussa, jolloin metsitystukea ei voitaisi hakea.

10 Toimeenpano ja seuranta

Metsäkeskus toimisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena. Metsitystuen toimeenpanoon liittyvä toimivalta olisi siten metsäkeskuk-sella lukuun ottamatta takaisinperintöjä, jotka kuuluisivat Ruokaviraston toimivaltaan. Ruokavirasto tekisi myös aiemmin selvitettyjä ristiintarkastuksia metsitystuen hakuun liittyen sekä määräisi kieltoja asiamiehelle ja avustajalle.

Metsäkeskuksen tehtävänä on metsäkeskuslain mukaan metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja metsätietoihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Nämä tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Lainsäädännön toimeenpanoon liittyviä hallintoasioita koskevat tiedot talletetaan metsäkeskuksen metsätietojärjestelmään.

Metsätalouteen liittyvä keskeisin henkilötietojen käsittelyä koskeva säädös on Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettu laki (419/2011, jäljempänä *metsätietolaki*). Metsätietolain 3 §:n 2 momentin mukaan tietojärjestelmän käyttötarkoituksena on metsäkeskuk-selle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Metsätietolaissa säädetään näiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojalaki) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/67 ja tietosuojalakia (1050/2018) sekä tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen ja niiden luovuttamiseen julkisuuslakia. Metsäkeskuk-sen julkisista hallintotehtävistä säädetään metsäkeskuslain 8 §:ssä, jonka mukaan näitä ovat säännöksessä lueteltujen lisäksi myös muiden metsäkeskuk-selle tai metsäkeskuk-sille säädettyjen tehtävien hoitaminen. Metsätietolaki on metsäkeskuk-selta koskeva eräänlainen yleislaki, joka käy ilmi edellä selvitetystä metsätietolain 3 §:stä, jossa todetaan, että tietojärjestelmän käyttö-tarkoituksena on metsäkeskuk-selle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Metsätie-to lain sääntely on tarkoitettu koskemaan kaikkea metsäkeskuk-sen julkisten hallintotehtävien hoitamista. Muussa lainsäädännössä kuten esimerkiksi metsälaissa, metsätuhojen torjunnasta annetussa laissa (1087/2013) tai metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä, ei ole säännöksiä siitä, että henkilötietojen osalta niitä käsitellään metsätietolain mukaisessa metsätie-tojärjestelmässä. Koska tarpeettomia viittaussäännöksiä tulee välttää, ei lakiehdotuksessa viitata metsätietolakiin. Lakiehdotuksen mukaista metsitystukea koskevat asiakirjat olisivat siten osa metsätietojärjestelmää. Metsitystukea koskevat tiedot olisivat julkisiin hallintotehtäviin liittyviä hallintoasioita koskevia tietoja ja on loogista, että kyseisten tietojen käsittelyyn sovelletaan samoja säännöksiä kuin muidenkin julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvien tietojen kä-sittelystä. Tämä on perusteltua niin metsäkeskuk-sen näkökulmasta metsälainsäädännön sovel-tajana ja toimeenpanijana kuin metsäkeskuk-sen asiakkaiden näkökulmasta. Metsäkeskuk-sen asiakkaiden näkökulmaan liittyen voidaan ensinnäkin todeta, että metsäkeskus informoi tieto-suojalakiin asetusten edellyttämällä tavalla rekisteröityjä. Lisäksi keskuk-sen avoimella verkkosi-

HE 150/2020 vp

vulla on tietoa metsäkeskuksen tietosuoja- ja tietojenluovutuskäytännöistä. Henkilötietojen suoja ja asiakirjojen julkisuutta tarkastellaan myös perustuslakiosion perusoikeuksia käsittelevässä osassa.

Metsitystuen toimeenpanoon liittyen ei olisi tarpeen erikseen säätää oikeudesta saada osoitetietoja väestötietojärjestelmästä tai oikeudesta saada kiinteistöjä koskevia tietoja Maanmittauslaitokselta, koska julkiset tiedot voidaan luovuttaa ilman erityissäännöksiä lakisääteisen tehtävän hoitamista varten. Metsätietolain 13 e §:ssä säädetään tietojen saannista salassapitosäännösten estämättä verohallinnolta. Mainitun säännöksen nojalla metsäkeskuksen on mahdollista saada julkisten hallintotehtävien hoitamista varten esimerkiksi kuolinpesän asianhoitajan nimi, henkilötunnus, yritys- ja yhteisötunnus sekä yhteystiedot (13 e §:n 1 momentin 1 kohta). Näin ollen metsitystuen toimeenpanoa varten ei tarvita erityissäännöksiä edellä mainituista tiedoista.

Maa- ja metsätalousministeriö seuraisi ehdotetun metsitystukijärjestelmän toimivuutta. Metsäkeskus seuraisi tukijärjestelmän toteutumista myönnettyjen tukimäärien ja pinta-alojen osalta sekä tuen valtakunnallista kohdentumista.

Kuten edellä on selvitetty, tiedot metsitystuesta tallennettaisiin metsätietojärjestelmään. Lakiehdotuksen 21 §:ssä metsäkeskuksen tehtäväksi säädettäisiin metsitystukea koskevien tietojen säilyttäminen ja kokoaminen yleisen de minimis –asetuksen edellyttämällä tavalla. Yleisen de minimis –asetuksen mukainen vähämerkityksinen tuki on raportoitava komissiolle sen niin vaatiessa. Metsitystukijärjestelmästä ei siten olisi säännöllistä raportointivelvollisuutta komissiolle. Raportointimenettelystä on säännökset mainitun asetuksen 6 artiklassa (Seuranta). Asetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaan komissiolle on muun ohessa toimitettava tieto erityisesti yksittäisen yrityksen saamasta, yleisessä de minimis –asetuksessa ja muissa vähämerkityksisestä tuesta annetuissa asetuksissa tarkoitetun vähämerkityksisen tuen kokonaismäärästä.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Maa- ja metsätalousministeriössä on käynnissä hanke (MMM001:00/2020), jolla rahoituslain voimassaoloa jatkettaisiin, kunnes valtiontukia koskeva EU-lainsäädäntö seuraavalle rahoituskaudelle ja siihen perustuva kansallinen lainsäädäntö valmistuvat. Hallituksen esitys kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 48 §:n muuttamisesta annetaan vuoden 2020 budjettilakina. Rahoituslain 48 § sisältää voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Voimassaoloa ehdotetaan mainitussa esityksessä pidennettäväksi kolmella vuodella eli vuoden 2023 loppuun asti. Rahoituslain voimassaoloaika päättyisi mainitun esityksen mukaan samana päivänä kuin lakiehdotuksen. Tästä johtuen lakiehdotuksen viittaukset rahoituslakiin sen jälkeen, kun lakiehdotus on tullut voimaan, olisivat voimassa olevaan lainsäädäntöön.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perusoikeudet

Esityksessä on perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin viisi liityntää, jotka ovat liityntä yksityiselämän suojaan, elinkeinovapauteen, omaisuudensuojaan, vastuuseen ympäristöstä ja oikeusturvaan. Esitykseen ei ole sisällytetty henkilötietojen suojaan ja asiakirjojen julkisuuteen liittyviä säännöksiä eikä esityksellä näin ollen ole suoraa liityntää henkilötietojen suojaan ja julkisuusperiaatteeseen.

HE 150/2020 vp

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä, kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (PeVL 40/2002 vp, PeVL 46/2001 vp ja PeVL 43/2010 vp). Mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön liittyen lakiehdotuksen 21 §:n 1 momenttiin on sisällytetty nimenomainen maininta siitä, etteivät metsäkeskuksen tekemä tarkastus voi ulottua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Lakiehdotuksen 21 §:n 1 momenttiin on noudatettavan menettelyn osalta sisällytetty myös viittaus hallintolakiin.

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Metsätalouteen liittyvä keskeisin henkilötietojen käsittelyä koskeva säädös on metsätietolaki. Metsätietolaissa säädetään metsäkeskuksen tehtävien hoitamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/67 ja tietosuojalakia (1050/2018) sekä tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen ja niiden luovuttamiseen julkisuuslakia. Metsitystä koskevan tukijärjestelmän toimeenpanoon liittyviä hallintoasioita koskevat tiedot, kuten hakemukset ja tukipäätökset, talletetaan metsäkeskuksen metsätietojärjestelmään. Koska metsätietolaki on metsäkeskusta koskeva eräänlainen yleislaki, niin sen mukaista menettelyä sovelletaan myös lakiehdotuksen mukaiseen metsitystä koskevaan tukijärjestelmään suoraan metsätietolain 3 §:n nojalla. Metsätietolain 3 §:ssä todetaan, että tietojärjestelmän käyttötarkoituksena on metsäkeskukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Erityislainsäädännössä ei ole erikseen säädetty metsätietolain noudattamisesta, koska se velvoittaa metsäkeskusta suoraan metsätietolain nojalla. Tästä johtuen myöskään lakiehdotuksessa ei ole viittaussäännöstä metsätietolakiin.

Lakiehdotukseen ei ole sisällytetty henkilötietojen suojaan tai asiakirjojen julkisuuteen liittyviä säännöksiä. Näitä asioita koskeva sääntely sisältyy metsätietolakiin. Metsätietolain 1 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuojasetusta ja tietosuojalakia sekä tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen ja niiden luovuttamiseen julkisuuslakia. Metsätietolakia on viimeksi muutettu laissa 88/2019. Kyseisen lain esitöissä (HE 26/2018 vp) on arvioitu metsätietolain suhdetta tietosuojasetukseen ja siihen liittyen erityisesti tietosuojasetuksen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan. Tässä esityksessä ei sen vuoksi ole tarpeen erikseen arvioida metsätietolain säännösten suhdetta tietosuojasetukseen. Metsäkeskus on metsäkeskuslain 1 §:n mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat kyseisessä laissa tarkoitettuja viranomaisia, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Metsätietolain tietojenluovutussäännökset täydentävät julkisuuslain säännöksiä. Metsätietolaissa on kuitenkin yksi erityissäännös, jossa poiketaan julkisuuslaista. Säännös koskee ympäristötietojen luovuttamista (13 d §). Erityissäännöksen taustalla olevaa EU-lainsäädäntöä sekä henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista ympäristötietojen luovuttamisen osalta tarkastellaan metsätietolain esitöissä (HE 170/2017 vp). Metsätietolain säännöksissä on sovitettu yhteen henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate eikä näin ollen tässä esityksessä ole tarpeen asiaa enemmälti käsitellä. Edellä olevan perusteella katsotaan, ettei tällä esityksellä ole suoraa liityntää henkilötietojen suojaan ja julkisuusperiaatteeseen.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Tämän yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan muun muassa omistusoikeutta.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan yhteisomistuksessa olevan alueen sellaisilla yhteisomistajilla, jotka omistavat alueesta vähintään kuusikymmentä prosenttia ja joihin kuuluvat alueita hoitavat yhteisomistajat, on yhteisesti oikeus hakea ja toteuttaa yhteisomistetun alueen osalta lakiehdotuksen mukainen metsitys ja ottaa vastaan metsitystuki. Lakiehdotuksen 12 §:n säännökset rajoittaisivat siten niiden yhteisomistajien oikeutta määrätä omaisuudestaan, jotka

HE 150/2020 vp

eivät halua ryhdyttäväksi metsitykseen. Missään vaiheessa metsitys sinällään ei aiheuta omistusoikeuden menetyksiä. Esitettyä päätösvaltajärjestelyä voidaan pitää perusteltuna muun muassa sen vuoksi, että metsitystuessa on kyse niin sanottujen joutomaiden metsityksestä. Nämä alueet eivät yleensä ole olleet kenenkään yhteisomistajan aktiivisessa käytössä tai hyödyntämisen piirissä. Metsityksen toteutuessa asianmukaisesti alueen maankäyttömuoto muuttuu metsämaaksi ja sen kautta aiemman joutomaan arvo kasvaa kaikkien yhteisomistajien osuuksien mukaisesti. Metsityksen voitaisiin siten katsoa olevan kaikkien yhteisomistajien edun mukainen eikä metsityksen sen vuoksi voida olevan hakemukseen ja toimenpiteeseen osallistumattoman yhteisomistajan oikeusturvan kannalta kielteinen asia.

Ottaen huomioon lakiehdotuksen 1 §:ssä tavoitteena olevan metsäpinta-alan ja hiilinielujen lisäämisen voidaan katsoa, että ehdotetun päätösvaltajärjestelyn piiriin kuuluvaa metsityksen toteuttamista voidaan pitää tärkeänä yleisen edun kannalta. Yhteisomistajien oikeusturvan kannalta puolestaan on tärkeää se, että tukea haettaessa on edellytetty lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentissa, että kaikilta yhteisomistajilta on tiedusteltava mielipidettä metsityksen suhteen ja miten heitä on neuvottu ilmoittamaan hakijoille mahdollinen kielteinen kantansa asiaan. Kuten säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, poikkeuksena olisi vain tilanteet, joissa kaikkien yhteisomistajien tavoittaminen ei olisi mahdollista ilman suuria vaikeuksia. Tällainen olisi esimerkiksi tilanne, jos yksi tai useampi yhteisomistaja olisi asunut ulkomailla pitkään pitämättä yhteyttä muihin yhteisomistajiin. Tällaista yhteisomistajaa ei aina kyetä tavoittamaan. Merkitävää on myös se, että lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin säännös edellyttää, että tukea hakevat yhteisomistajat luopuvat metsityksen toteuttamiskustannusten vaatimisesta muilta kuin toimenpiteen hakemiseen osallistuneilta yhteisomistajilta. Lisäksi ehdotetuilla säännöksillä rajattaisiin metsitykseen liittyvät metsäkeskuksen tukipäätökseen kirjatut vastuut, velvollisuudet ja seuraamukset vain niiden vastattavaksi, jotka osallistuvat hakemuksen tekemiseen. Esimerkiksi jos metsitykseen liittyen jouduttaisiin tuen palauttamis- tai takaisinperintätilanteeseen, ne jotka eivät ole hakemukseen liittyneet, eivät joutuisi näissä tilanteissa vastuuseen. Myöskään omistusoikeutta ei menetetä alueen metsityksen kautta. Päätösvaltajärjestelyä ei edellä esitetyn perusteella voida katsoa kohtuuttomaksi niiden osalta, jotka eivät ole osallistuneet metsitystuen hakemiseen.

Arvioitaessa päätösvaltajärjestelyyn liittyvää rajausta eli omistajan määräämisvallan rajoitusta, sen voidaan katsoa olevan täsmällinen ja tarkkarajainen, koska se on alaltaan rajattu koskiessaan vain tietynlaista omaisuuden käyttöä koskevaa tilannetta. Lisäksi rajauksen yhteydessä omistajan vastuut on määritetty siten, että tämä ei joudu vastuuseen sellaisen toimenpiteen osalta, johon liittyvää tukea tämä ei ole hakenut.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lakiehdotuksen 24 §:ssä säädettäisiin asiamiehelle ja avustajalle annettavasta huomautuksesta ja kiellosta. Se eroaa hallintolain 12 §:n 2 momentin esiintymiskiellosta siinä, että ehdotettu kiello olisi yleinen ja määräaikaan. Hallintolain esiintymiskiello kohdistuu yksittäiseen hallintoasiaan. Lakiehdotuksessa säädetty kiello olisi ajallisesti ja sisällöllisesti rajattu. Kiello voitaisiin määrätä enintään vuodeksi tietyillä edellytyksillä, joilla pyrittäisiin rajamaan kiello vain olennaisiin tapauksiin. Menettelyn esiintyvyys maantieteellisesti tai tapausten lukumääräinen paljous mahdollistaisi kiellon määräämisen vuodeksi. Kiello koskisi metsitystukeen liittyvien asiakirjojen laatimista. Kiello olisi voimassa Ruokaviraston määrittämällä alueella.

Asiamiehelle ja avustajalle määrättävällä kiellolla voidaan arvioida olevan vaikutusta asiamiehen ja avustajan elinkeinon harjoittamiseen. Asiamiehenä tai avustajana toimiva henkilö ei voisi laatia metsitykseen liittyviä asiakirjoja Ruokaviraston määrittämällä alueella. Maanomistajien oikeusturvan takia voisi olla perusteltua, että kiello koskisi koko metsäkeskuksen aluetta eli Manner-Suomea ja että näin ollen estettäisiin maanomistajien kannalta epäedullinen toiminta koko Manner-Suomessa. Elinkeinovapauden näkökulmasta maantieteellisesti näin laaja kiello voisi muodostua elinkeinonharjoittajalle kohtuuttomaksi. Esityksessä arvioidaan, että nämä vastakkaiset intressit voidaan parhaiten sovittaa yhteen siten, että Ruokavirasto voisi maantieteel-

HE 150/2020 vp

lisesti rajata kiellon voimassaoloalueen. Asiamiehellä ja avustajalla olisi oikeus hakea päätökseen muutosta. Kiellolla voidaan katsoa puututtavan asianomaisen henkilön elinkeinovapauteen sellaisella tavalla, joka saattaa olla katsottavissa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Koska metsäkeskus ei ole viranomainen, ehdotetaan asiamiehen kiellon määräämistä koskevan toimivallan antamista Ruokavirastolle.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lainkohdan perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu myös maisemaan osana kulttuuriympäristöä. Edelleen perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Terveellisyyteen sisältyy tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus, johon maisema osaltaan merkittävästi vaikuttaa. Mainitun perusoikeuden toteutumista edistää lakiehdotuksen kolme pykälää. Näitä ovat lakiehdotuksen 1 § (Lain tavoite), 6 § (Metsitystuen myöntämisen edellytykset) ja 13 § (Ennen tukipäätöstä hankittava lausunto), joista viimeinen pykälä koskee ELY-keskuksen sitovaa lausuntoa metsitystuen hakemuksesta. Lausunnolla ELY-keskus ottaa kantaa lakiehdotuksen 6 §:n edellytyksiin, joista perustuslain 20 §:n perusoikeuden huomioon ottaminen korostuu erityisesti luonnon monimuotoisuuden ja avoimen maaseutumaiseman säilyttämisen tarkastelussa metsitystuen haun yhteydessä.

Hyvän hallinnon takeet säädetään perustuslain 21 §:ssä perusoikeudeksi. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lakiehdotuksen 25 §:ssä on säännökset muutoksenhausta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valituskiellosta ELY-keskuksen lakiehdotuksen 13 §:n mukaiseen sitovaan lausuntoon. Sitovan lausunnon voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä. Sitova lausunto sisältää harkintaa. Muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena olevassa oikaisuvaatimusmenettelyssä metsäkeskus ei voisi muuttaa tukipäätöstään ELY-keskuksen lausunnon vastaiseksi. Hallinto-oikeudelle tehtävässä valituksessa myös ELY-keskuksen lausunnon osalta voidaan valituksessa esittää perusteita, joista johtuen tukipäätöstä tulisi valittajan näkemyksen mukaan muuttaa. Tällöin käsiteltäisiin normaalia valitusreittiä käyttäen yhdellä kertaa tukipäätökseen liittyvät kaikki asiakokonaisuudet. Esityksessä katsotaan, että erillinen valitusoikeus ELY-keskuksen lausunnosta pitkittäisi metsitystuen hakemisen käsittelyprosessia. Tämä johtuen siitä, että metsäkeskuksen tukipäätöksen sisältö kaikkein ehtooneen varmistuisi vasta sen jälkeen, kun ELY-keskuksen lausunnosta tehty valitus olisi käsitelty loppuun. Jos hakija olisi tyytymätön tukipäätökseen hän tekisi tällöin toisen valituksen alkuperäiseen metsityshakemukseensa liittyen. Sitovaa lausuntoa koskeva muutoksenhakukiello siten lyhentää muutoksenhakuprosessia. Hyvään hallintoon kuuluu myös asioiden käsittely viivytyksettä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVL 16/2019 vp ja PeVL 68/2014 vp) todennut, että perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Hyvän hallinnon vaatimukset ja asianomaisen oikeusturva eivät vaarantuisi sen kautta, että valitusoikeus on metsityspäätöksen kokonaisuuden osalta sisältäen myös ELY-keskuksen lausunnon. Metsitystuen hakijan oikeusturvan kannalta on keskeistä, että hänellä on valitusmahdollisuus metsitystukea koskevan päätöksen perusteista mukaan lukien ELY-keskuksen lausunto ja että muutoksenhakuprosessi ei muodostu kohtuuttoman pitkäksi. Edellä olevan perusteella esitys täyttää tältä osin hyvän hallinnon vaatimukset.

Esityksessä tarkoitettua tukea käsitellessään metsäkeskuksen olisi noudatettava, mitä hallintolaissa ja kielilaissa (423/2003) säädetään. Asiaa koskeva säännös on metsäkeskuslain 15 §:ssä.

HE 150/2020 vp

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan metsitystukeen sovellettaisiin myös valtionavustuslakia. Valtionavustuslaki sisältää ehdotettua lakia tarkempia säännöksiä liittyen tukiasian käsittelyyn.

Lakiehdotuksessa tarkoitetun metsitystuen myöntäminen perustuu asiakirjoissa annettuihin tietoihin. Sekä hallintolain että valtionavustuslain lähtökohtana on, että tuen hakijaa ja saajaa tulee ohjata antamaan viranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot. Siltä osin kuin kyse on asiakirjoissa olevista puutteista, tarkoituksena on, että sovellettaviksi tulevat sekä hallintolain että valtionavustuslain asianomaiset säännökset. Lakiehdotukseen ei tältä osin ole sisällytetty erityissäännöksiä. Sen sijaan siltä osin kuin kyse on maastossa tai muussa yhteydessä tehtyjen tarkastusten yhteydessä havaituista puutteista, lakiehdotukseen on sisällytetty erityissäännös, jonka mukaan metsäkeskuksen on annettava tuensaajalle mahdollisuus vähäisten ja kohtuullisen helposti korjattavien puutteiden korjaamiseen. Tämän lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyvän säännöksen voidaan katsoa edistävän hyvää hallintoa ja tuensaajien oikeusturvaa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVL 46/2006 vp) todennut, että erilaisten tukien takaisinperinnän ja lupien peruuttamisien yhteydessä se on pitänyt välttämättömänä sitoa toimenpide vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että asianosaiselle annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteellisuuksien korjaamiseen ja ettei mainittuja toimenpiteitä tule toteuttaa ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä (PeVL 46/2006 vp). Esityksessä katsotaan, että huomautusta koskeva säännös on tarpeen ainoastaan asiamiehen ja avustajan toiminnan osalta. Toinen tärkeä seikka asiaan liittyen on se, että tukipäätökseen kirjataan mahdollisimman selkeästi maanomistajaa koskevat velvoitteet, jotta edellä mainitun kaltaisilta tilanteilta voidaan välttyä. Tähän liittyen voidaan todeta, että valtionavustuslain 11 § edellyttää, että valtionavustuksen myöntöpäätöksestä käy ilmi "valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla" valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Takaisinperinnän perusteet määräytyisivät pääosin valtionavustuslain mukaan. Lakiehdotukseen on kuitenkin ollut tarpeen sisällyttää eräitä valtionavustuslakia täydentäviä säännöksiä takaisinperintään liittyen. Lakiehdotuksessa tarkoitettu metsityselvoite olisi voimassa kymmenen vuotta metsäkeskukselle toimitetusta toteutusilmoituksesta, joka tehdään metsittämisen perustamistoimenpiteiden loppuunsaattamisesta. Lakiehdotuksessa otettaisiin huomioon tilanteet, joissa omistusoikeus vaihtuu metsityselvoitteen voimassaoloaikana.

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin mukaan metsitystuki peritään takaisin tuensaajalta, joka ei omistus- tai hallinta-aikanaan ole noudattanut metsitystuen ehtoja ja metsityselvoitetta. Muutoin lakiehdotuksen 20 §:n mukaan takaisinperinnän perusteista säädettäisiin valtionavustuslaissa. Tästä johtuen muita säännöksiä takaisinperinnän perusteista ei sisällytettäisi lakiehdotukseen. Valtionavustuslain 21 §:ssä säädetään velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään ja 22 §:ssä valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Valtionavustuslain 22 §:ä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 63/2001 vp) todetaan, että valtionavustuslain 21 §:ssä säädetyissä tilanteissa kyse on valtionavustuksen saajan olennaisella tavalla virheellisestä ja vilpillisestä menettelystä. Puolestaan lain 22 §:ssä on sen sijaan kyseessä eräät olosuhteiden muutokset sekä eräät valtionavustuksen saajan menettelyt, jotka eivät välttämättä aina ole sillä tavalla olennaisia, että niiden seurauksena pitäisi järjestelmällisesti olla valtionavustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä. Lisäksi valtionavustuslain 26 §:ssä säädetään kohtuullistamisesta. Kohtuullistaminen tulee kyseeseen, jos takaisinperintä on kohtuuton valtionavustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden. Mainitun säännöksen mukaan erityisen painavasta syystä takaisin perittävä määrä, sille laskettava korko tai viivästyskorko jätetään kokonaan perimättä.

HE 150/2020 vp

Lakiehdotuksen 25 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on selvitetty metsitystuen muutoksenhaun yksityiskohtia kuten esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettelyä ja muutoksenhakua takaisinperintää koskevaan päätökseen.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen lakiehdotuksen voidaan katsoa täyttävän hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevat vaatimukset.

Lainsäädäntövallan delegointi

Lainsäädäntövallan delegointia rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä yksityiskohdista. Valtuutuksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Lakiehdotuksen mukainen metsitystuki on harkinnanvarainen ja se rahoitetaan vuosittain käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Metsitystuen myöntämisen perusteista säädettäisiin lakiehdotuksessa. Metsitystuen käsittelyyn sovellettaisiin pääsääntöisesti myös valtionavustuslakia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden arvioinnissa kiinnitetään yleisesti huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 131/II-132/I ja PeVL 11/1999 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut lausuntokäytännössään, että valtioneuvoston asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 16/2002 vp).

Kun arvioidaan sitä, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, perustuslakiuudistuksen yhteydessä on todettu lähtökohtana, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta perustuslain 67 §:stä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 80 §:n 1 momentin eräänä lähtökohtana se, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisheikoissa asioissa (PeVL 33/2004 vp).

Valtioneuvostolle ehdotetaan annettavaksi valtuus tarkempien säännösten antamiseen lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa, 6 §:n 3 momentissa, 9 §:n 4 momentissa ja 10 §:n 4 momentissa. Maa- ja metsätalousministeriölle puolestaan ehdotetaan annettavaksi valtuus tarkempien säännösten antamiseen lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa, 16 §:n 5 momentissa, 21 §:n 4 momentissa ja 22 §:n 4 momentissa. Näiden valtuussäännösten tarkempaa sisältöä on käsitelty edellä Lakia alemman asteinen sääntely –kohdassa.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin metsitystuen hakijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Metsityselvoitteen sisältö ja metsitystuen määräytymisen perusteet määriteltäisiin lakiehdotuksessa. Valtioneuvosto antaisi oikeuksista, esimerkiksi tukimäärät, ja velvollisuuksista, esimerkiksi metsityksen toteuttamisesta, tarkemmat säännökset. Valtioneuvosto ei antaisi yleisiä uusia oikeussääntöjä, vaan antaisi yksityiskohtaisempia säännöksiä lakiehdotuksessa jo määritellyistä asiakokonaisuuksista.

Valtioneuvosto antaisi tarkemmat säännökset lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentin nojalla metsitystuen kustannuskorvauksen ja hoitopalkkion määrästä. Perusteet metsitystuen määrälle säädettäisiin lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan metsitystuen suuruus määräytyisi laskennallisten keskimääräisten hehtaarikohtaisten kustannusten perusteella. Metsäkeskuksesta on saatavissa tähän määrittämiseen tarvittavaa tausta-aineistoa muiden metsätalouden tukijärjestelmien toimeenpanosta. Näiden aineistojen pohjalta voidaan valtioneuvoston asetuksella vahvistaa tukitasot kustannuskorvaukselle ja hoitopalkkiolle.

HE 150/2020 vp

Valtioneuvostolla on talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää norminantovaltaa samoin kuin toimivalta antaa budjetin määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä. Perustuslain säännöksillä lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksen antamisesta ei ollut tarkoitus vaikuttaa valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan sitä rajoittavasti (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/II ja PeVL 47/2001 vp ja PeVL 39/2005 vp). Valtioneuvoston toimivallasta on perustuslakiuudistuksen jälkeen lisätty yleissäännös (7 c §) valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988). Pykälän 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Maa- ja metsätalousministeriölle annettavat valtuudet koskisivat teknisluonteisia asiakokonaisuuksia, joiden voidaan katsoa olevan luonteeltaan sellaisia, että niiden merkitys ei vaadi niiden käsittelyä valtioneuvostossa. Metsitystuen hakemiseen liittyvät menettelyt sekä metsitystuen hakemuksen ja toteutusilmoituksen sisältövaatimusten vahvistaminen ovat luonteeltaan teknisluonteisia. Ministeriö antaisi tarkempia säännöksiä myös metsitystuen maksamiseen liittyvästä menettelystä ja metsitystuen diskonttaamisen teknisestä toteuttamisesta. Ministeriön asetuksella säädettäisiin myös metsäkeskuksen ja Ruokaviraston tehtäviin kuuluvien tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta sekä muista valvonnan järjestämisen teknisistä yksityiskohdista.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Metsäkeskus ei ole viranomainen, vaan se on metsäkeskuslain 1 §:n mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Metsäkeskukselle on eri laeilla säädetty tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Esityksen mukaan metsäkeskuksen tehtävänä olisi metsitystuen myöntäminen, maksaminen ja valvonta sekä huomautuksen antaminen asiamiehelle ja avustajalle. Myös metsitystuen takaisinperintää ja asiamiehelle ja avustajalle määrättävää kieltoa koskevan esityksen tekeminen Ruokavirastolle olisi metsäkeskuksen tehtävänä. Ruokavirastolle esitettävät tehtävät eli metsitystuen takaisinperintä ja edellä mainitun kiellon antaminen ovat katsottavissa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviksi tehtäviksi. Tuen takaisinperintää ja kiellon antamista koskevat asiat on myös rahoituslaissa katsottu merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviksi tehtäviksi. Ruokavirasto on viranomainen, joten sille voidaan antaa myös merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Erikseen on kuitenkin arvioitava, sisältävätkö metsäkeskukselle annettavat tehtävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä, jotka koskevat voimakeinojen käyttöä.

Perustuslakivaliokunta on linjannut (PeVL 45/2006 vp), että viranomaistehtäviä ovat muun muassa päätökset uhkasakon asettamisesta ja valtionavustusten takaisinperintäpäätökset. Metsitystuen takaisinperintä olisi Ruokaviraston tehtävänä. Metsäkeskukselle jäisi takaisinperintäasioissa esityksen tekeminen Ruokavirastolle eikä kyse tältä osin olisi merkittävän julkisen vallan käytöstä. Esityksessä katsotaan, ettei pelkkä tuen myöntäminen, maksaminen ja valvonta ole merkittävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena sitä, että työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisia toimeenpanotehtäviä hoitavat työttömyyskassat, jotka eivät ole viranomaisia (PeVL 46/2002 vp). Valiokunta toteaa edellä mainitussa lausunnossaan, että valiokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 4) mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen merkitsee myös julkisuuslain noudattamista ja sitä, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

HE 150/2020 vp

Metsäkeskuslaissa on viittaukset hallintolakiin, julkisuuslakiin, kielilakiin (423/2003) ja saamen kielilakiin (1086/2003). Henkilötietojen suojaa ja julkisuusperiaatetta tarkastellaan tämän perustuslakiosion perusoikeuksia käsittelevässä osassa. Henkilötietojen suojaa ja asiakirjajulkisuutta koskevat erityissäännökset ovat metsätietolaissa. Erityissäännöksissä on otettu huomioon henkilötietojen suojan lisäksi julkisuusperiaate. Metsäkeskuksen niitä toimihenkilöitä, jotka ratkaisevat ja valmistelevat hakemuksia eli käyttävät julkista valtaa, koskee metsäkeskuslain 15 §:n nojalla rikosoikeudellinen virkavastuu. Oikeusturvaa ja hyvää hallintoa edistävät lisäksi esitykseen sisällytetyt erilaiset menettelytapasäännökset koskien tukien myöntämistä, maksamista ja valvontaa. Näiden lisäksi tukiin sovellettaisiin valtionavustuslain säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (PeVL 40/2002 vp, PeVL 46/2001 vp ja PeVL 43/2010 vp). Mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön liittyen lakiehdotukseen sisältyy nimenomainen maininta (21 §) siitä, etteivät metsäkeskuksen tekemät tarkastukset voi ulottua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Asiamiehelle annettava kiello voidaan katsoa asianomaisen henkilön perusoikeuksiin puuttumiseksi. Vaikka kiello on ajallisesti, sisällöllisesti ja alueellisesti rajattu ja vaikka kielloa koskevasta päätöksestä on muutoksenhakuoikeus, ehdotettu kiello saattaa olla katsottavissa puuttumiseksi merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tämän vuoksi esitetään, että metsäkeskuksen tehtäviin kuuluisi ainoastaan kiellon antamista koskevan esityksen tekeminen Ruokavirastolle. Ruokavirasto päättäisi kiellon antamisesta.

Esityksessä tarkoitettujen tukien osalta olisi tarkoituksenmukaista, että vastedeskin takaisinperittävät tuet voitaisiin ulosmitata ilman tuomiota tai päätöstä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetyssä järjestyksessä. Mainitulla lailla kumottiin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettu laki (367/1961). Lakiehdotukseen ei ole ollut tarpeen sisällyttää säännöstä, jonka mukaan takaisinperittävä tuki voitaisiin ulosmitata ilman tuomiota tai päätöstä, koska tällainen säännös on valtionavustuslain 35 §:ssä. Mainitussa pykälässä viitataan kumottuun verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettuun lakiin. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa on kuitenkin siirtymäsäännös, jossa todetaan, että jos muussa laissa tai asetuksessa viitataan verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettuun lakiin, sovelletaan kyseisen lain vastaavaa säännöstä. Koska tukien takaisinperinnästä päättäisi metsäkeskuksen sijaan Ruokavirasto, sääntely ei tältä osin ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Metsäkeskuksen tekemiin hallintopäätöksiin olisi muutoksenhakuoikeus. Esityksen mukaan muutoksenhakuun sovellettaisiin valtionavustuslain säännöksiä. Metsäkeskuksen päätösten osalta ensimmäisenä pakollisena vaiheena olisi oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Takaisinperintää ja asiamiehelle ja avustajalle annettavaa kielloa koskevaan Ruokaviraston päätökseen ei kuitenkaan sovellettaisi pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä. Näistä päätöksistä voisi lakiehdotuksen 25 §:n mukaan valittaa suoraan hallinto-oikeuteen.

Metsäkeskuslaissa säädetään metsäkeskusorganisaatiosta. Kyseinen laki oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 53/2010 vp), että silloiset metsäkeskukset ovat hoitaneet yksityismetsätalouden edistämisen ja valvontatehtäviä erinimisinä organisaatioina jo vuodesta 1928 alkaen, joten kyse on hyvin vakiintuneesta hallinnollisesta ratkaisusta. Todettakoon, että metsäkeskus hoitaa nykyisin rahoituslakiin perustuen kyseisen lain täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Se myös toimeenpani Nykytila ja sen arviointi –kohdassa selvitetyn kestävänsä metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaisen tukijärjestelmän, johon sisältyi yhtenä toimenpiteenä metsätalouden käyttöön otettavan, metsänkasvatukseen soveltuvan alueen metsittäminen.

HE 150/2020 vp

Edellä olevan perusteella esityksessä katsotaan, että lakiehdotuksessa tarkoitettujen lain toimeenpanotehtävien antaminen metsäkeskukselle täyttää perustuslain 124 §:n vaatimuksen siitä, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

metsityksen määräraikaisesta tukemisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on metsitystä tukemalla lisätä metsäpinta-alaa ja hiilinieluja sekä vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä metsitettävillä kohteilla luonnon monimuotoisuutta heikentämättä.

2 §

Metsitystuen myöntäminen

Metsitystukea voidaan valtion talousarviossa vuosittain osoitetun määrärahan rajoissa kohdistaa 5 §:ssä tarkoitettujen metsitystukeen hyväksyttävien alueiden metsitykseen.

Metsitystuki myönnetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 (*yleinen de minimis –asetus*) tarkoitettuna vähämerkityksisenä tukena.

3 §

Muiden säännösten soveltaminen ja valtionapuviranomainen

Metsitystukeen sovelletaan lisäksi valtionavustuslakia (688/2001) lukuun ottamatta sen 13 §:n 3 ja 4 momenttia.

Metsitystuella rahoitettavaan hankintaan sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016) siltä osin kuin hankinta kuuluu kyseisen lain soveltamisalaan.

Metsitystukea koskeissa asioissa valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena toimii Suomen metsäkeskus, jäljempänä *metsäkeskus*. Metsäkeskuksen myöntämän metsitystuen takaisinperintää koskevien päätösten osalta valtionapuviranomaisena toimii kuitenkin Ruokavirasto.

4 §

Tuensaaja

Metsitystuen tuensaaja voi olla vain yksityinen maanomistaja.

Tässä laissa yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan:

- 1) luonnollista henkilöä;
- 2) maanvuokraoikeuden, testamenttiin perustuvan käyttöoikeuden, lesken hallintaoikeuden, eläkeoikeuden tai muun vastaavan oikeuden haltijaa, jos haltija on luonnollinen henkilö;
- 3) sellaista yhteisöä, yhteenliittymää ja kuolinpesää, jonka yhtiömiehenä, jäsenenä tai osakkaana on vain luonnollisia henkilöitä ja jossa yhteisön ja yhteenliittymän pääasiallisena tarkoituksena on maatala- tai metsätalouden harjoittaminen;
- 4) säätiötä, jonka toiminnasta pääosan muodostaa maatala- tai metsätalouden harjoittaminen;

HE 150/2020 vp

5) yhteismetsän sellaista osakaskuntaa ja yhteisalueissa (758/1989) tarkoitettua yhteisen alueen osakaskuntaa, jonka osuuksista vähintään puolet on luonnollisten henkilöiden omistuksessa.

Edellä 2 momentissa säädetyn lisäksi yksityiseksi maanomistajaksi katsotaan myös ne luonnolliset henkilöt, jotka omistavat kiinteistön yhdessä yhtiön kanssa, jos heidän omistusosuutensa kiinteistöstä on vähintään 50 prosenttia ja jos yhtiön pääasiallisena tarkoituksena on maatala- tai metsätalouden harjoittaminen. Yksityisenä maanomistajana ei pidetä niitä rahastoja, joista säädetään sijoitusrahastolaissa (213/2019) tai vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014).

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä siitä, mikä katsotaan 2 ja 3 momentissa tarkoitetuksi pääasialliseksi tarkoitukseksi harjoittaa maatala- tai metsätaloutta ja siitä, milloin maatala- tai metsätalouden harjoittamisen voidaan katsoa muodostavan pääosan säätiön toiminnasta.

5 §

Metsitystukeen hyväksyttävä alue

Metsitystukeen hyväksyttävää aluetta on muu kuin maatalousmaa ja muu kuin metsämaa.

Maatalousmaalla tarkoitetaan tässä laissa yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan e alakohdassa määriteltyä maatalousmaata sekä aluetta, jonka osalta maksetaan tukea vain maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001) annetun lain nojalla.

Maatalousmaalla tarkoitetaan myös eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain (1360/2014) 5 §:n nojalla ympäristökorvauksesta annetuissa säännöksissä määriteltyä tai mainittua lakia edeltävän lainsäädännön nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettua ympäristösopimusalaa, joka on tehty suojavyöhykkeestä, maisemasta ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi, perinnebiotoopista tai kosteikosta, sekä viimeksi mainitun lain 6 §:n nojalla luonnonhaittakorvauksesta annettujen säännösten mukaista luonnonlaidunta, jonka osalta maksetaan luonnonhaittakorvausta.

Maatalousmaalla ei kuitenkaan tarkoiteta viljelykäytöstä poistettua aluetta, joka ei ole ollut Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamien tukijärjestelmien hakemuksen kohteena vuoden 2019 jälkeen. Maatalousmaalla ei myöskään tarkoiteta ennen metsitystuen hakemista viljelykäytöstä poistettua aluetta, joka on ollut edellä tarkoitettua tukihakemuksen kohteena vuoden 2019 jälkeen, jos alueen viljelykunto on heikko, koko on enintään yksi hehtaari rajoittuen kokonaisuudessaan tai pääosin metsämaahan ja alueella on puuvartisten kasvien taimia, suokasvillisuutta tai muuta vastaavaa kasvillisuutta mutta alue ei kuitenkaan ole tässä laissa määriteltyä metsämaata.

Metsämaalla tarkoitetaan tässä laissa aluetta, joka on Tilastokeskuksen käyttämän kansallisen maankäyttöluokituksen määritelmän mukaista metsämaata (F11) sekä aluetta, jonka osalta ei metsälain (1093/1996) 5 a §:n 2 momentin nojalla tarvitse täyttää uudistamisvelvoitetta alueen puuntuotannollisen vähätuottoisuuden vuoksi.

6 §

Metsitystuen myöntämisen edellytykset

Metsitystuen myöntämisen edellytyksenä 5 §:ssä säädetyn lisäksi on, että alue, jolle metsitystukea haetaan:

- 1) on luontaisesti ja vesitaloudeltaan metsänkasvatukseen sopiva;
- 2) on vähintään 0,5 hehtaarin suuruinen yhtenäinen, keskimäärin vähintään 20 metriä leveä alue;
- 3) on sellainen, että sen metsitys ei heikennä luonnon monimuotoisuutta;
- 4) on sellainen, että sen metsitys ei olennaisesti vaikeuta avoimen maaseutumaiseman säilyttämistä eikä ole vastoin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisia kaavarajoitteita;

HE 150/2020 vp

5) ei ole aiemmin ollut metsitettynä valtion rahoituksella maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetun lain (1303/1994) 15 §:n 2 momentin nojalla pellon metsittämisestä annettujen säännösten tai kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) nojalla ja uudelleen raivattu maatalousmaaksi taikka muutoin ollut metsitykseen liittyen julkisen tai yksityisen rahoituksen kohteena taikka ei ole samanaikaisesti vireillä olevan muun julkiselle tai yksityiselle toimijalle toimitetun hakemuksen kohteena metsittämistä varten lukuun ottamatta 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimintatapaa.

6) on sellainen, että sillä ei ole aloitettu mitään metsittämisen perustamistoimenpiteitä.

Metsitystukea ei saa myöntää joulukuusien kasvattamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset luontaisesti ja vesitaloudeltaan metsänkasvatukseen sopivista alueista ja alueellisten seikkojen huomioon ottamisesta.

7 §

Ilmoitus vähämerkityksisestä tuesta

Metsitystuen myöntämisen edellytyksenä edellä säädetyn lisäksi on, että tuen hakija antaa metsäkeskukselle yleisen de minimis -asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen.

8 §

Metsitysvelvoite

Metsitystuen hakijan on sitouduttava huolehtimaan metsitettävän alueen taimikkovaiheen hoidosta 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja säilyttämään alue metsämaana metsälain säännöksiä noudattaen (*metsitysvelvoite*).

Metsitysvelvoite sitoo tuensaajaa 14 §:ssä tarkoitetun päätöksen antamisen jälkeen.

Metsälain 3 §:n 1 momentin mukainen toiminta on metsitysvelvoitteen vastaista toimintaa.

Metsitysvelvoite kestää kymmenen vuotta ja se alkaa 17 §:ssä tarkoitetun toteutusilmoituksen toimittamisesta.

9 §

Metsityksen toteuttaminen

Metsitys on toteutettava turvepohjaisilla alueilla istuttamalla ja kivennäismailla sekä entisillä turvetuotantoalueilla istuttamalla tai kylvämällä. Puulajin on oltava kasvupaikalle soveltuva. Metsityksessä käytettävän metsänviljelyaineiston on oltava alkuperältään kasvupaikalle soveltuvaa. Istutustiheyden on oltava puulajista riippuen 1 600–2 500 tainta hehtaarille. Ennen metsityksen toteuttamista tarvittaessa maanpinta on käsiteltävä, tehtävä metsityslannoitus ja pintakasvillisuuden torjunta sekä lievästi vesoittuneilla aluilla vesojen raivaaminen.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut metsityksen perustamistoimenpiteet on saatettava loppuun 14 §:ssä tarkoitetun tukipäätöksen antamista seuraavan toisen kalenterivuoden loppuun mennessä.

Taimikon kasvun varmistamiseksi on tehtävä tarvittava heinäntorjunta. Tarvittaessa on huolehdittava taimikon täydennysistutuksesta tai -kylvöstä ja muusta taimikon jälkihoidosta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä käytettävistä puulajeista, taimi- ja siemenmääristä erilaisilla kasvupaikoilla, metsänviljelyaineiston alkuperästä, ennen metsityksen toteuttamista tehtävistä toimenpiteistä, taimikon jälkihoidosta ja muista metsityksen toimenpiteistä.

10 §

HE 150/2020 vp

Metsitystuen määrä

Metsitystuki myönnetään tuensaajalle avustuksena, joka muodostuu kustannuskorvauksesta ja hoitopalkkiosta. Kustannuskorvaus lasketaan metsittämisen perustamistoimenpiteiden laskennallisten keskimääräisten hehtaarikohtaisten kustannusten perusteella ja se on kiinteä korvaus. Hoitopalkkio lasketaan alueen metsittämisen taimikkovaiheen hoitotoimenpiteiden laskennallisten keskimääräisten hehtaarikohtaisten kustannusten perusteella. Hoitopalkkio on kiinteä palkkio, joka maksetaan kahdessa erässä.

Metsitystuen määrä voidaan porrastaa aiheutuneiden laskennallisten keskimääräisten kustannusten ja työmäärän perusteella siten, että turvepohjaisten alueiden osalta maksetaan korkeampi tuki kuin kivennäismaiden ja entisten turvetuotantoalueiden osalta. Metsitystuen määrä voidaan porrastaa myös luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden perusteella.

Metsitystuki myönnetään tuensaajalle vain hoitopalkkiona, jos metsitettävän alueen metsityksen perustamistoimenpiteet tehdään muutoin kuin tässä laissa tarkoitetuin varoin. Tällöin tuen hakijan on ilmoitettava 11 §:ssä tarkoitettulla hakemuksella, millä varoilla metsityksen perustamistoimenpiteet tehdään.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset metsitystuen kustannuskorvauksen ja hoitopalkkion määrästä.

11 §

Metsitystuen hakeminen

Metsitystukea haetaan kirjallisesti metsäkeskukselta. Hakemuksessa on annettava myös 7 §:ssä tarkoitettu ilmoitus ja 8 §:ssä tarkoitettu sitoumus.

Hakemuksessa on ilmoitettava:

1) jos hakemuksen kohteena olevasta alueesta on tehty tai on käynnissä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettu menettely;

2) tuen hakijan ja mahdollisen asiakirjan laatijan nimi ja yhteystiedot.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tuen hakemisesta ja hakemuksessa ilmoitettavista tiedoista.

12 §

Metsitystuen hakeminen yhteisomistustilanteessa

Yhteisomistuksessa olevan alueen sellaisilla yhteisomistajilla, jotka omistavat alueesta vähintään kuusikymmentä prosenttia ja joihin kuuluvat aluetta hoitavat yhteisomistajat, on yhteisesti oikeus hakea metsitystukea ja toteuttaa yhteisomistetun alueen osalta metsitys ja ottaa vastaan metsitystuki. Edellytyksenä on kuitenkin, että he luopuvat metsityksen kustannusten vaatimisesta muilta kuin toimenpiteeseen yhtyneiltä yhteisomistajilta ja he sitoutuvat yksin vastaamaan 14 §:ssä tarkoitettun tukipäätöksen mukaisista vastuista, velvoitteista ja seuraamuksista. Myös yhdellä yhteisomistajalla, joka omistaa vähintään kuusikymmentä prosenttia alueesta ja joka on aluetta hoitava yhteisomistaja, on sama oikeus.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaisiin jakamattoman kuolinpesän osakkaisiin, joiden arvioitu osuus on vähintään kuusikymmentä prosenttia hakemuksen kohteena olevasta alueesta tuen myöntämisaikana.

Muutoin yhteisomistajiin sovelletaan, mitä kestävä metsätalouden määräraikaisen rahoituslain (34/2015) 28 §:n 2, 4 ja 5 momentissa säädetään.

Sen lisäksi, mitä 11 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, hakemuksessa on myös ilmoitettava, miten metsitettäväksi haetun alueen niille yhteisomistajille, jotka eivät ole tuen hakijoina, on ilmoitettu suunnitellusta metsityksestä ja miten heitä on neuvottu ilmoittamaan hakijoille mahdollinen kielteinen kantansa asiaan. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos heidän tavoittamisensa ei ole mahdollista ilman suuria vaikeuksia.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuen hakemisesta yhteisomistustilanteessa.

HE 150/2020 vp

13 §

Ennen tukipäätöstä hankittava lausunto

Metsäkeskuksen on pyydettävä ennen 14 §:ssä tarkoitetun tukipäätöksen tekemistä toimivaltaiselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lausunto hakemuksesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on lausunnossaan otettava kantaa 6 §:n 1 momentin 3–6 kohdassa säädettyjen edellytysten toteutumiseen sekä tarvittaessa 5 §:n 4 momentin asiakokonaisuuksiin ja metsitettävän alueen vesitalouteen. Jos hakemus kohdistuu kokonaisuudessaan entiselle turvetuotantoalueelle, lausunnossa ei kuitenkaan tarvitse ottaa kantaa 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn edellytyksen toteutumiseen. Lausunto on sitova.

14 §

Tukipäätös

Metsäkeskuksen on metsitystuen myöntämistä tai epäämistä koskevaa tukipäätöstä tehdessään otettava huomioon 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sitova lausunto.

Jos metsityksen toteuttamiseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetussa laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, tukipäätöstä ei saa tehdä ennen kuin metsäkeskus on saanut käyttöönsä mainitun lain 19 §:n mukaisen arviointiselostuksen ja siihen liittyvän yhteysviranomaisen perustellun päätelmän. Tukipäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon päätösharkinnassa.

Metsitystuki myönnetään edellyttäen, että metsitystoimenpiteet toteutetaan metsäkeskuksen hyväksymän hakemuksen tai metsäkeskuksen edellyttämien korvaavien toimenpiteiden mukaisesti.

Metsityksen toimenpiteet saadaan aloittaa vasta sen jälkeen, kun metsäkeskus on tehnyt myönteisen tukipäätöksen metsitystuesta. Viimeksi mainittu koskee myös 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimintatapaa.

Sen lisäksi, mitä valtionavustuslaissa säädetään, metsäkeskuksen tukipäätöksestä on käytävä ilmi:

- 1) metsitystuen tukiehdot;
- 2) että tuki on luonteeltaan vähämerkityksistä;
- 3) että tuki myönnetään yleisessä de minimis –asetuksessa säädettyillä ehdoilla ja sen mukaisesti;
- 4) yleisen de minimis –asetuksen julkaisutiedot Euroopan unionin virallisessa lehdessä;
- 5) myönnetyn vähämerkityksisen metsitystuen määrä.

Tukipäätöksestä on myös käytävä ilmi, että kustannuskorvaus ja kumpikin hoitopalkkion erä diskontataan yleisessä de minimis –asetuksessa säädetyllä tavalla. Mainitussa asetuksessa tarkoitettu tuen myöntämisaikajako on tässä pykälässä tarkoitettuna tukipäätöksen allekirjoituspäivä.

15 §

Tukipäätöksen raukeaminen

Jos tuensaaja ei toteuta metsitystä 9 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa, metsäkeskuksen tukipäätös ja oikeus metsitystukeen raukeaa.

Metsäkeskus voi ennen 9 §:n 2 momentissa säädetyn määräajan päättymistä hakemuksesta jatkaa tukipäätöksen voimassaoloaikaa, jos määräajan noudattamatta jättäminen johtuu taimipulasta, sääolosuhteista tai muusta yllättävästä, ennalta arvaamattomasta tapahtumasta taikka muusta ylivoimaisesta esteestä. Tukipäätöksen voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kaksi kertaa kalenterivuodeksi kerrallaan.

16 §

HE 150/2020 vp

Toteutusilmoitus ja metsitystuen maksaminen

Metsäkeskukselle on tehtävä metsitystukeen hyväksytyyn alueen metsittämisen perustamistoimenpiteiden loppuunsaattamisesta toteutusilmoitus viivytyksettä, kuitenkin viimeistään 9 §:n 2 momentissa säädetyn määräajan päättyessä. Toteutusilmoitukseen on merkittävä asiakirjan laatijan nimi ja yhteystiedot. Toteutusilmoituksen perusteella maksettava metsitystuki saa olla määrältään enintään 14 §:ssä tarkoitettussa tukipäätöksessä vahvistetun suuruinen.

Metsitystuen kustannuskorvaus maksetaan tuensaajalle kertakorvauksena sen jälkeen, kun metsäkeskus on vastaanottanut toteutusilmoituksen.

Metsitystuen hoitopalkkion ensimmäinen erä maksetaan tuensaajalle kahden ja toinen erä kahdeksan vuoden kuluttua siitä, kun metsäkeskus on vastaanottamansa toteutusilmoituksen perusteella maksanut kustannuskorvauksen. Kummallakin kerralla maksettava erä on puolet hoitopalkkiosta.

Metsäkeskuksen on tehtävä päätös metsitystuen maksamisesta, jos kustannuskorvausta ei makseta 14 §:ssä tarkoitetun tukipäätöksen ja toteutusilmoituksen mukaisena tai jos hoitopalkkiota ei makseta tukipäätöksen mukaisena.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä toteutusilmoituksen sisällöstä, metsitystuen maksuun liittyvästä menettelystä ja metsitystuen diskonttaamisen teknisestä toteuttamisesta.

17 §

Tukipäätöksen mukaisten velvollisuuksien ja oikeuksien siirtyminen

Tukipäätöksessä yksilöidyn alueen omistus- tai hallintaoikeuden siirtymisen jälkeen tuensaajan oikeusasemaan tulee tämän lain mukaisine velvollisuuksineen ja oikeuksineen alueen uusi omistaja tai haltija. Mainitut velvollisuudet ja oikeudet sisältyvät tukipäätökseen.

18 §

Metsitysvelvoitteen lakkauttaminen

Jos metsitetty alue tai osa siitä lunastetaan ja alueen käyttö metsätaloudelliseen tarkoitukseen tällöin olennaiselta osin estyy, metsäkeskuksen on hakemuksesta lakkautettava metsitysvelvoite saatuaan asiasta tiedon.

Metsäkeskus voi lakkauttaa metsitetyn alueen metsitysvelvoitteen, jos velvoitteen jatkuminen ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista sen vuoksi, että

- 1) alue tai sen merkittävä osa kaavassa osoitetaan muuhun käyttöön kuin metsämaaksi;
- 2) alueesta tai sen merkittävästä osasta tehdään metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettu ympäristötukisopimus tai muu vastaava sopimus; tai
- 3) alueeseen kohdistetaan lain nojalla asetettuja käyttörajoituksia tai toimenpidekieltoja.

Jos tuensaaja lopettaa alueen tai sen merkittävän osan käytön metsitysvelvoitteen mukaisena metsämaana alle kymmenen vuoden kuluessa toteutusilmoituksen tekemisestä, metsäkeskuksen on lakkautettava alueen metsitysvelvoite.

19 §

Metsitystuen palauttaminen

Tuensaajan on palautettava metsitystuki silloin, kun kyse on 18 §:n 3 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Metsitystuen palauttamisen perusteista säädetään muutoin valtionavustuslain 20 §:ssä.

HE 150/2020 vp

Tuensaajalla ei ole velvollisuutta palauttaa metsitystukea 18 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa.

Metsitystuki, joka on tämän lain tai valtionavustuslain 20 §:n nojalla palautettava, on maksettava takaisin metsäkeskukselle. Jos tuki on maksettu useassa erässä, valtionavustuslain 24 §:ssä tarkoitettua korkoa palautettavalle määrälle on maksettava viimeisestä metsitystuen maksatuksesta tai tuen loppuun maksamisesta lukien.

20 §

Metsitystuen takaisinperintä

Metsitystuki peritään takaisin tuensaajalta, joka ei omistus- tai hallinta-aikanaan ole noudattanut metsitystuen ehtoja ja metsitysvelvoitetta. Takaisinperinnän vuoksi lakkaa alueen metsitysvelvoite.

Metsitystuen takaisinperinnän perusteista säädetään muutoin valtionavustuslaissa. Valtionavustuslain 28 §:n 2 momentin nojalla metsitystuen takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut viimeisen hoitopalkkion erän maksamisesta. Jos kyse on metsityksen alueen säilyttämistä metsitysvelvoitteen mukaisena metsämaana koskevan velvoitteen rikkomisesta, valtionavustuslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräaika lasketaan kuitenkin velvoitteen voimassaoloajan päättymisestä.

Jos tuki on maksettu useassa erässä, valtionavustuslain 24 §:ssä tarkoitettua korkoa takaisinperittäväälle määrälle on maksettava viimeisestä metsitystuen maksatuksesta tai tuen loppuun maksamisesta lukien. Mainitun pykälän mukaista korkoa on maksettava siihen päivään, jona metsäkeskus tekee 4 momentissa tarkoitettua esityksen Ruokavirastolle.

Metsäkeskuksen on tehtävä Ruokavirastolle esitys metsitystuen takaisinperimiseksi, jos sen tietoon tulee valtionavustuslain 21 tai 22 §:ssä säädetty takaisinperinnän peruste. Sen jälkeen Ruokavirasto päättää tuen takaisinperinnästä. Jos takaisinperittävä määrä on enintään 100 euroa, se saadaan jättää perimättä.

Metsäkeskuksen on tehtävä Ruokavirastolle esitys metsitystuen takaisinperimiseksi myös, jos sen tietoon tulee, että tuki on myönnetty yleisen de minimis -asetuksen säännösten vastaisesti. Ruokaviraston on tällöin määrättävä tuki takaisinperittäväksi.

Jos metsitystuen myöntämiseen on sovellettu yhteisömuotoisissa olevia kiinteistöjä koskevia menettelysääntöjä, tukea ei 1 momentista poiketen voida periä takaisin sellaiselta yhteisömuotoiselta, joka ei ole ottanut vastaan tukea, ellei tällainen yhteisömuotoisista tai uusi yhteisömuotoisista ole itse osallistunut tuen takaisinperimisen perusteena olevaan toimintaan.

21 §

Metsäkeskuksen valvontatehtävä

Metsäkeskus valvoo ja tarkastaa metsitystuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä edellytyksiä ja metsitystukeen liittyvien velvoitteiden noudattamista. Valvonnasta ja tarkastuksesta säädetään valtionavustuslain 15–17 §:ssä. Tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Tarkastusta ei saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Metsäkeskuksen on annettava tuensaajalle mahdollisuus maastotarkastuksessa tai muussa tarkastuksessa todettujen puutteiden korjaamiseen, jos puutteet ovat vähäisiä ja kohtuullisen helposti korjattavissa.

Metsäkeskuksen tehtävänä on myös metsitystukea koskevien tietojen säilyttäminen ja kokoaminen yleisessä de minimis -asetuksessa edellytetyllä tavalla.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään metsäkeskuksen tehtäviin kuuluvien tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta sekä muista valvonnan järjestämisen teknisistä yksityiskohdista.

HE 150/2020 vp

22 §

Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston valvontatehtävä

Maa- ja metsätalousministeriöön sovelletaan, mitä kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoituslaissa säädetään maa- ja metsätalousministeriön tehtävästä valvoa metsäkeskuksen toimintaa sekä ministeriön oikeudesta saada tuen käyttöä ja seuranta koskevia tietoja sekä tuen hakijaa ja saajaa koskevia tietoja ja tehdä metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Ruokaviraston tehtävään valvoa metsäkeskuksen toimintaa sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään maa- ja metsätalousministeriön valvontatehtävästä. Maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä Ruokaviraston tekemään metsäkeskuksen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Ruokaviraston on metsäkeskuksen pyynnöstä tehtävä tarkoituksenmukaisin väliajoin Ruokaviraston ylläpitämän peltolohkorekisterin tietojen ja niiden alueiden, joille metsitystukea on haettu keskinäinen vertailu 5 §:ssä tarkoitetun metsitystukeen hyväksyttävän alueen varmistamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään Ruokaviraston tehtäviin kuuluvien tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta sekä muista valvonnan järjestämisen teknisistä yksityiskohdista.

23 §

Muistiinpano- ja säilyttämisvelvollisuus sekä tiedonantovelvollisuus

Tuensaajalla on metsitykseen liittyvä muistiinpanovelvollisuus. Muistiinpanojen on perustuttava metsitykseen liittyviin tositteisiin, jotka on numeroitava muistiinpanomerkintöjen mukaisesti. Muistiinpanovelvollisuus voidaan täyttää myös kirjanpidon avulla. Muistiinpanot, kirjanpito ja tositteet on säilytettävä kymmenen vuotta metsitystuen viimeisen erän maksamisesta. Tuensaajan on lisäksi säilytettävä asiakirja, josta käy ilmi metsitettävän alueen maalaji.

Edellä 1 momentissa säädetty koskee myös 3 momentissa tarkoitettua ulkopuolista toteuttajaa.

Edellä 11 §:ssä tarkoitettun hakemuksen ja toteutusilmoituksen laatijaan tai muuhun tuensaajan käyttämään asiamieheen ja avustajaan sekä metsityksen toteuttamisessa käytettyyn ulkopuoliseen toteuttajaan sovelletaan, mitä valtionavustuslain 14 §:ssä säädetään valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta.

24 §

Huomautus ja väliaikainen kieltö

Metsäkeskus voi antaa huomautuksen asiamiehelle ja avustajalle, joka antaa metsitystukeen liittyvissä hakemuksissa ja toteutusilmoituksissa tai edellä mainituissa asiakirjoissa metsäkeskukselle harhaanjohtavia tai virheellisiä tietoja.

Ruokavirasto voi metsäkeskuksen esityksestä kieltää asiamiestä ja avustajaa laatimasta 1 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja, jos harhaanjohtavien tai virheellisten tietojen antaminen on metsäkeskuksen antamasta huomautuksesta huolimatta ollut toistuvaa ja jos mainittu asiamiehen tai avustajan menettely ilman sen esiin tulemistä olisi johtanut siihen, että metsäkeskus olisi harhaanjohtavien tai virheellisten tietojen johdosta tehnyt virheellisen 14 §:ssä tarkoitetun päätöksen metsitystuen myöntämisestä tai maksanut virheellisesti metsitystukea 16 §:ssä tarkoitettun toteutusilmoituksen perusteella.

Kieltoa koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi kiellon voimassaoloaika. Kielto voidaan asettaa enintään vuodeksi ja se on rajattava maantieteellisesti. Vuoden mittainen kieltö voidaan asettaa vain, jos toiminta on ollut laajamittaista.

HE 150/2020 vp

25 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta valtionapuviranomaisen päätökseen säädetään valtionavustuslaissa. Takaisinperintää sekä asiamiehelle ja avustajalle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevassa asiassa muutosta haetaan kuitenkin valittamalla hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä.

Edellä 13 §:ssä tarkoitettuun lausuntoon ei saa hakea muutosta valittamalla.

26 §

Koneellinen allekirjoitus

Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettu metsäkeskuksen päätös tuen myöntämisestä, maksamisesta ja epäämisestä voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

27 §

Maastomittaukset

Tähän lakiin liittyvissä maastossa tehtävissä mittauksissa käytetään metsätaloudessa yleisesti käytettäviä mittaus- ja arviointimenetelmiä.

28 §

Metsäkeskuksen yhteistyö viranomaisten kanssa

Tämän lain toimeenpanossa metsäkeskuksen on toimittava tarvittavassa yhteistyössä Ruokaviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Maanmittauslaitoksen, Museoviraston ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten kanssa.

29 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023.

Tämän lain voimassaolon päättyessä vireillä oleviin hakemuksiin sovelletaan tätä lakia myös lain voimassaolon päättymisen jälkeen 30 kesäkuuta 2024 saakka.

Tämän lain mukaista metsitystukea voidaan kuitenkin hakea vasta 1 päivästä maaliskuuta 2021.

Helsingissä 5.10.2020

Pääministeri

HE 150/2020 vp

Sanna Marin

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä