

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä joulukuuta 2009 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 266/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen ja vanhempi hallitussihteeri Maija Kaukonen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ilkka Heikkinen, ympäristöministeriö
- metsänhoitaja Erkki Hallman, Metsähallitus
- johtaja Antti Heikkilä, Metsäkeskus, Etelä-Savo
- viranomaispäällikkö Ilkka Koivisto, Metsäkeskus, Häme-Uusimaa
- viranomaispäällikkö Tommi Lohi, Metsäkeskus, Lappi
- metsänhoitopäällikkö Hannu Heikkilä, Metsäkeskus, Lounais-Suomi

- erikoistutkija Heikki Smolander ja professori Olli Tahvonen, Metsätutkimuslaitos
- tulosalueen päällikkö Jouko Kostamo, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
- metsäasiantuntija Lea Jylhä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- varapuheenjohtaja, professori Erkki Lähde, Ekometsätalouden Liitto
- varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjien liitto ry
- metsäasiantuntija Jouni Väkevä, Metsäteollisuus ry
- metsäasiantuntija Sini Eräjä, Suomen luonnonsuojeluliitto
- sihteeri Sakari Hankonen, Pohjois-Pohjanmaan hyvän metsanhoidon yhdistys
- suojelujohtaja Jari Luukkonen, WWF Finland
- professori Timo Pukkala, Joensuun yliopisto
- tutkija Tero Laakso, Joensuun yliopisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- tutkija Tero Laakso, Joensuun yliopisto
- saamelaiskäräjät
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi metsälakia ja rikoslakia. Metsälakiin tehtäisiin perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia täydennyksiä ja täsmennyksiä. Lisäksi perustuslais-

ta johtuen esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännökset uudistushakkuun jälkeen tehtävässä taimikon perustamisessa käytettävistä

puulajeista ja määritelmä uudistushakkuun päättymisestä.

Metsän uudistushakkuun jälkeisiä taimikon perustamisen määräaikoja ja taloudellisesti kasvatuskelpoisen taimikon määrittelyä tarkennettaisiin. Lakiin ehdotetaan lisättäviksi myös säännökset kansallisesta metsäohjelmasta, säännös poliisiviranomaisen antamasta virka-avusta ja

metsäsuunnitelman määrittelyä koskeva säännös. Edellä esitettyjen muutosehdotusten aiheuttamina lakiin ehdotetaan myös pienempiä teknisluonteisia muutoksia. Rikoslakiin ehdotetaan tehtäviksi metsälakiin esitettävistä muutoksista johtuvat tekniset tarkistukset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Metsälaki (1093/1996) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että lain laajan sisällön ja laissa säädettyjen asiakokonaisuuksien tarkentavan sääntelytarpeen vuoksi metsälakiin sisältyy yli kymmenen valtuussäännöstä. Valtuussäännösten nojalla on annettu metsäasetus (1200/1996) sekä maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta (224/1997).

Vuonna 2000 tuli voimaan uudistettu perustuslaki. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että se sisältää muun muassa säädöstasoa koskevia sekä valtuussääntelyyn liittyviä vaatimuksia, jotka alempien säädösten on täytettävä. Esityksen perusteluissa onkin todettu, että sen tavoitteena on saattaa metsälaki perustuslaissa säädettyjen vaatimusten mukaiseksi. Siten lakiin ehdotetaan tehtäviksi perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia täydennyksiä ja täsmennyksiä. Esityksen perusteluissa on myös todettu, että perustuslain 80 §:n säännökset huomioon ottaen säädöstasoa on lisäksi tiettyjen asioiden osalta tarkistettava siten, että ne nostetaan asetuksesta ja ministeriön päätöksestä lakiin. Tähän liittyen myös lain nojalla annetut säädökset arvioidaan samanaikaisesti perustuslain edellyttämien vaatimusten kannalta.

Valiokunta toteaa, että ne esitykseen sisältyvät säännökset, joilla vaikutetaan nimenomaisesti metsien hoitoon ja käyttöön, ovat ehdotetun lain 5 § (Kasvatushakkuu), 5 a § (Uudistushakkuu), 5 b § (Hakkuun toteutus) ja 8 § (Uuden puuston aikaansaaminen). Metsälakiin esitettävä 8 a § (Uuden puuston aikaansaatamisessa käytettävät puulajit) on sisällöltään voimassa olevan maa- ja metsätalousministeriön päätöksen mukainen eikä näin ollen muuta nykykäytäntöä.

Hakkuu

Muutoksiin, joilla metsälakia ehdotetaan eräiltä osin tarkistettavaksi sääntelyn selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi, kuuluu lain 5 §:n (Puuston hakkuu) jakaminen osaksi myös 5 a ja 5 b §:ään, jotka olisivat uusia. Esityksessä ehdotettu 5 § käsittelisi vain kasvatushakkuuta. Uudistushakkuuta koskevat säännökset sijoitettaisiin uuteen 5 a §:ään. Uuteen 5 b §:ään tulisivat säännökset hakkuun käytännön toteutuksesta, jotka olisivat voimassa olevan lain 5 §:n 3 momentin mukaisia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan sisällöllisiä muutoksia voimassa olevaan 5 §:ään ei tehtäisi, vaan erilaiset hakkuumuodot eriytettäisiin vain omiksi pykälikseen. Esityksen perusteluissa on todettu, että tämä selkeyttäisi asian säätelyä sekä lakiteknisesti että valtuussäännösten sisällön osalta ja lisäisi myös maanomistajan oikeusturvaa. Muutettavaksi esitettävä asiakokonaisuus olisi valtuussäännösten sisältö, ei varsinainen asiasisältö metsälaissa. Valtuussäännöksillä nostettaisiin säännökset ministeriön määräysten tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle.

Metsälain muutosesityksen 5 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin kasvatushakkuussa jätettävien puiden määrästä ja puuston laadusta maan eri osissa ja erilaisilla kasvupaikoilla ottaen huomioon kasvatuskelpoisten puulajien ominaisuudet. Nykyisin voimassa olevan 5 §:n 4 momentista käy ilmi, että metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä kasvatushakkuussa jätettävän puuston vähimmäismäärästä ja laadusta. Valiokunta toteaa, että ehdotettu valtuussäännös ei laajenna itse valtuutta nykyiseen valtuussäännökseen nähden, mutta se nostaa valtuuden nojalla annettavien säännösten normihierarkista tasoa ministeriötasolta valtioneuvoston tasolle.

Ehdotetun lain 5 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin uudistushakkuun edellytyksenä olevista puuston järeyden- ja ikävaatimuksista sekä puuston laatua ja puiden määrää koskevista sekä muista vastaavista edellytyksistä maan eri osissa ja erilaisilla kasvupaikoilla ottaen huomioon kasvatuskelpoisten puulajien ominaisuudet. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös puuston huonoon kasvuun tai erityiskäyttöön liittyvistä taikka muista vastaavista erityisistä syistä, jotka puoltavat uudistushakkuun tekemistä, ennen kuin puusto on saavuttanut riittävän järeyden tai iän. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nykyisin uudistushakkuuta koskeva valtuussäännös sisältyy myös edellä todettuun lain 5 §:n 2 momenttiin, josta käy ilmi, että metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä uudistushakkuun edellytyksistä. Valiokunta toteaa, että valtuutta ehdotetaan nyt täsmennettäväksi ja rajattavaksi. Siten säännöksellä ei laajenneta valtuuden asiasisältöä nykyiseen valtuussäännökseen nähden, mutta tältäkin osin nostetaan valtuussäännöksen nojalla annettavien säännösten normihierarkista tasoa ministeriötasolta valtioneuvoston tasolle.

Uuden puuston aikaansaaminen

Voimassa olevan metsälain 8 §:n 1 momenttiin sisältyy velvoite taloudellisesti kasvatuskelpoi-

sen taimikon aikaansaamista uudistushakkuun jälkeen. Momentin sanamuodon mukaan uudistushakkuun jälkeen alueelle on saatava kohtuullisessa ajassa taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus ei välittömästi uhkaa. Käytännössä kohtuullisen ajan arviointi on ollut vaikeaa ja metsänomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista. Tämän vuoksi laista poistettaisiin aikaan perustuva määrittely kasvatuskelpoisen taimikon kehittämisessä. Taimikon kasvatuskelpoisuutta arvioitaisiin jatkossa sen pituuden ja elinvoimaisuuden perusteella. Ehdotetun 8 §:n 1 momentin mukaan uudistushakkuun jälkeen alueelle olisi saatava taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko. Se olisi saavutettu, kun kasvatuskelpoisten puiden keskipituus olisi 1,3 metriä eikä niiden kehittymistä uhkaisi välittömästi muu kasvillisuus. Valiokunta toteaa, että ehdotettu 1,3 metrin keskipituus olisi selkeä raja siihen, milloin metsänomistajan velvollisuus taimikon varhaishoittoon päättyy.

Voimassa olevan metsälain 8 §:n 2 momentin mukaan taimikon perustamista koskevat toimet voi saattaa loppuun joko viiden vuoden kuluttua hakkuun aloittamisesta tai kolmen vuoden kuluessa hakkuun päättymisestä. Esityksessä momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa taimikon perustamista koskevat toimenpiteet olisi saatettava loppuun kolmen vuoden kuluttua uudistushakkuun päättymisestä. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että määräajan tarkentamisella pyritään tehostamaan taimikon perustamistoimien toteuttamista välittömästi hakkuun jälkeen. Näitä toimia ovat taimikon perustamista tai taimettumista haittaavien puiden ja pensaiden raivaus sekä tarvittaessa maanpinnan käsittely sekä tietyissä turve- mailla tehtävissä uudistushakkuissa vesitalouden järjestely. Näiden lisäksi uudistettaessa metsää viljellen istutus tai kylvö on taimikon perustamistyö. Sen sijaan luontaisessa uudistamisessa taimien muodostuminen on asia, jota tarkastellaan eri aikajänteellä perustamistöiden jälkeen.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on myös todettu, että säätämällä uudistamisvelvoit-

teen alkamisajankohdaksi uudistamishakkuun päätyminen pyritään metsänomistajalle selkeyttämään se määräaika, jonka kuluessa uudistamishakkuualueella on tehtävä metsänuudistamiseen tähtäävät toimenpiteet. Samalla pyritään metsänomistajan aktivoimiseen, jotta metsänuudistamisen kustannukset sekä viljellen että luontaisessa uudistamisessa olisivat kohtuulliset. Uudistamiskustannukset kasvavat alueen heinittymisen ja vesakoitumisen vuoksi, jos metsän uudistamisen ajankohtaa siirretään pitkälle hakkuun päättymisestä.

Esityksessä ehdotetaan lain 8 §:n 2 momenttiin lisättäväksi myös määritelmä uudistushakkuun päättymisestä. Momenttiin lisättävän virkkeen mukaan uudistushakkuu katsottaisiin päättyneeksi, kun hakkuu olisi edennyt niin pitkälle, että hakkuualueelle on syntynyt metsänuudistamista edellyttävä aukko tai hakkuualueella ei enää olisi 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua kasvatuskelpoista puustoa. Nykyisin uudistushakkuun päätyminen on määritelty samansisältöisesti metsäasetuksen 3 §:n 2 momentissa.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että voimassa olevan metsälain 8 §:n 5 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä ja niiden toteuttamisen määräajasta, kohtuullisesta ajasta taimikon aikaansaamiseksi ja taimikon arviointiperusteista voidaan säätää tarkemmin asetuksella ja määrätä sen nojalla metsätalousasioissa toimivaltaisen ministeriön päätöksellä. Viimeksi mainittu lisädelegointi ministeriölle ehdotetaan poistettavaksi, koska poikkeuksellista tarvetta sen säilyttämiseen ei ole. Siten uusi 5 momentti sisältäisi valtuuden antaa lakia tarkentavia säännöksiä vain valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi uusi 5 momentti sisältäisi perustuslain edellyttämät täydennykset ja täsmennykset nykyisen valtuussäännöksen sisältöön. Koska ehdotettu uusi 8 a § sisältäisi eri puulajien käyttöä koskevat säännökset, tätä asiaa koskevia valtuussäännöksiä ei enää esitetä 8 §:n 5 momenttiin.

Lain 8 a §:ään otettaisiin edellä todetun mukaisesti säännökset uudistushakkuun jälkeen tehtävässä taimikon perustamisessa käytettävistä puulajeista. Taimikon saisi perustaa käyttä-

mällä laissa määriteltyä metsänviljelyaineistoa, joka soveltuu alkuperältään uudistettavan alueen olosuhteisiin, tai luontaisesti uudistamalla. Tästä on nykyisin säädetty voimassa olevassa metsäasetuksessa sekä maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä metsälain soveltamisesta.

Valiokunta toteaa, että maa- ja metsätalousministeriössä on vireillä metsälain kokonaisuudistus. Tähän liittyen valiokunta edellyttää, että lakia alemmanasteisia säännöksiä uudistettaessa nyt ehdotettujen valtuussäännösten mukaisesti pidättäydytään sellaisista muutoksista, jotka muuttaisivat tässä laissa tarkoitettua metsänhoitoa ja käyttöä. (*Lausumaehdotus*)

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomauksin ja seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

4 a §. Metsäsuunnitelma. Esityksen perusteluista käy ilmi, että metsäsuunnitelman laatiminen sinällään ei ole pakollista. Jos metsänomistaja on kuitenkin erityislakien (koskevat esimerkiksi yhteismetsiä, seurakuntia tai metsänhoitomaksusta vapauttamista) osalta velvollinen tietyissä yhteyksissä esittämään metsäsuunnitelman, niin tällöin kyseisen asiakirjan olisi täytettävä säädetty minimisisältö, jotta se voidaan katsoa laissa tarkoitetuksi metsäsuunnitelmaksi. Tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 3 momentin valtuussäännöksestä poistetaan sana "laadinnasta".

8 a §. Uuden puuston aikaansaamisessa käytettävät puulajit. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksesta ei käy ilmi, tarkoitetaanko haavalla (*Populus tremula*) myös hybridihaapaa (*Populus X wettsteinii*). Hybridihaapa on kotimaisen ja amerikkalaisen haavan risteymä, eikä sitä voida pitää kotimaisena puulajina. Se on nopeimmin kasvavia käyttämiämme puulajeja, ja sen käytöstä on saadun selvityksen mukaan runsaasti

kokemusta ja tutkimustietoa. Valiokunta näkee tarkoituksenmukaiseksi lisätä maininnan hybridihaavasta pykälän 1 ja 3 momenttiin. Siten taimikon voisi perustaa Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvien puulajien lisäksi hybridihaavalla ja siperianlehtikuusella.

13 §. Suoja-alueet. Pykälän mukaan maa- ja metsätalousministeriö voisi tietyissä tapauksissa päättää pienialaisten alueiden muodostamisesta suojaluokiksi sekä antaa määräyksiä suojaluokilla sallittavasta metsän käytöstä. Määräykset sisältyisivät valituskelpoiseen hallintopäätökseen eivätkä siis olisi luonteeltaan yleisiä oikeussääntöjä. Tämän selventämiseksi valiokunta ehdottaa säännöksessä todettavaksi, että päätökseen voidaan liittää määräyksiä suojalu-

eilla sallittavasta, metsän säilymiseksi tarpeellisesti metsän käytöstä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

metsälain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 12 päivänä joulukuuta 1996 annetun metsälain (1093/1996) 26 §,

muutetaan 2 §:n 3 momentti, 3 §:n 3 momentti, 4 ja 5 §, 8 §:n 1, 2 ja 5 momentti, 10 §:n 4 momentti, 11 §:n 2 momentti, 12 §:n 3 momentti, 13 ja 14 §, 14 a §:n 3 momentti, 15 §:n 4 momentti, 18 §:n 2 momentti, 20 §:n 1 momentti, 22 §:n otsikko ja 1 momentti ja 25 §,

sellaisina kuin niistä ovat 8 §:n 2 momentti, 14 § ja 14 a §:n 3 momentti laissa 1224/1998, 18 §:n 2 momentti laissa 520/2002 ja 25 § osaksi laissa 137/1999, sekä

lisätään lakiin uusi 4 a, 5 a, 5 b, 8 a ja 21 a § seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2—4 §
(Kuten HE)

4 a §

Metsäsuunnitelma

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Metsäsuunnitelman ajantasaisuudesta, sisällystään (*poist.*) ja tarkistamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5, 5 a ja 5 b §
(Kuten HE)

8 §
(Kuten HE)

8 a §

*Uuden puuston aikaansaamisessa käytettävät
puulajit*

Edellä 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun taimikon saa perustaa männyn, kuusen, rauduskoivun, hieskoivun ja haavan sellaisilla siemenillä tai taimilla, jotka soveltuvat alkuperältään ja muilta ominaisuuksiltaan uudistettavan alueen olosuhteisiin. Taimikon voi perustaa myös muilla Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvilla puulajeilla *sekä hybridihaavalla* ja siperianlehtikuusella, jos siihen on erityisiä syitä ja jos puulajin siemenet tai taimet soveltuvat alkuperältään ja muilta ominaisuuksiltaan alueen olosuhteisiin.

(2 mom. kuten HE)

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvista muista kuin 1 momentissa nimetyistä puulajeista, eri puulajien soveltuvuudesta maan eri osiin ja eri kasvupaikoille, Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvien muiden kuin 1 momentissa nimettyjen puulajien *sekä hybridihaavan* ja siperianlehtikuusen soveltuvuudesta taimikon perustamiseen ja näiden puulajien erityisen käytön edellytyksistä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomien puulajien käytöstä metsänviljelyyn.

10—12 §
(Kuten HE)

13 §

Suoja-alueet

Jos metsän säilyminen asutuksen tai viljelyksen suojaamiseksi tuulille erittäin alttiilla meren tai sisävesien saarilla ja rannoilla taikka ylänkeillä ja jyrkänkeillä taikka maanvyörymien ehkäisemiseksi vaatii suurempia rajoituksia metsän käytössä kuin mitä 5, 5 a, 5 b, 6, 8 ja 8 a §:ssä säädetään, maa- ja metsätalousministeriö voi päättää pienialaisten, metsän säilymisen ja sen suojavaikutuksen kannalta arimpien alueiden muodostamisesta suoja-alueiksi sekä *sisällyttää päätökseensä* määräyksiä suoja-alueilla sallittavasta, metsän säilymiseksi tarpeellisesta metsän käytöstä. Ennen päätöksen antamista on kuultava 12 §:n 1 momentissa mainittuja tahoja.

14 ja 14 a §
(Kuten HE)15 §
(Kuten HE)18 §
(Kuten HE)20, 21 a ja 22 §
(Kuten HE)25 §
(Kuten HE)Voimaantulosäännös
(Kuten HE)**Valiokunnan lausumaehdotus**

Eduskunta edellyttää, että lakia alemmanasteisia säännöksiä uudistettaessa

nyt säädettyjen valtuussäännösten mukaisesti pidättäydytään sellaisista muutoksista, jotka muuttaisivat tässä laissa tarkoitettua metsänhoitoa ja käyttöä.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Mats Nylund /r
vpj.	Pertti Hemmilä /kok	Lauri Oinonen /kesk (osittain)
jäs.	Lasse Hautala /kesk (osittain)	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Petri Pihlajaniemi /kok (osittain)
	Anne Kalmari /kesk	Kari Rajamäki /sd
	Johanna Karimäki /vihr (osittain)	Arto Satonen /kok (osittain)
	Lauri Kähkönen /sd	Katja Taimela /sd
	Esa Lahtela /sd	Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.