

## MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2001 vp

### Hallituksen esitys laiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä joulukuuta 2000 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 198/2000 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marja Hilska-Aaltonen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Kaisa-Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Osmo Voutilainen, työministeriö

- yli-insinööri Markku Airaksinen, Maanmittauslaitos
- tutkija Jukka Aarnio, Metsäntutkimuslaitos
- varametsäjohtaja Timo Nyrhinen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
- osastopäällikkö Pertti Litmanen, Metsäteollisuus ry
- liittosihteeri Lauri Ainasto, Puu- ja erityisalojen liitto
- toimialapäällikkö Simo Jaakkola, Koneyrittäjien liitto
- metsäpäällikkö Jouko Kostamo ja laatujärjestelmäpäällikkö Hannu Niemelä, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
- tutkija Markku Mäkelä, Metsäteho Oy.

Lisäksi Maanmittauslaitos, Pohjois-Karjalan Metsäkeskus ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund ovat antaneet kirjalliset asiantuntijalausunnot.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kestävän metsätalouden rahoituksesta annettua lakia (jäljempänä rahoituslaki).

Ehdotuksen mukaan metsätien tekemiseen sisältyvää tien perusparannuksen määrittelyä muutettaisiin siten, että perusparannukseksi katsottaisiin myös muiden kuin aikanaan metsänparannusvaroilla rahoitettuna metsäteinä rakennettujen yksityisteiden perusparannus.

Työllisyystyönä toteutettavaan nuoren metsän hoitotyöhön ja energiapuun korjuuseen myönnettävä tuki ehdotetaan maksettavaksi

mainitun lain tarkoituksiin valtion talousarviossa osoitetusta määrärahasta eikä työllisyysvaroista.

Lisäksi ehdotetaan, että juurikäävän torjuntaan myönnettäisiin tukea torjunta-ainekustannuksen lisäksi myös torjunta-aineen levityksestä aiheutuviin kustannuksiin. Lakiin ehdotetaan myös otettavaksi ministeriölle valtuutus asetuksella säätää levitykseen myönnettävän tuen perusteista sekä juurikäävän riskialueista, joilla voitaisiin myöntää tukea juurikäävän torjuntaan.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Juurikäävän torjunta-aineen leviytysten osalta laki on tarkoitettu saatettavaksi

voimaan asetuksella sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt mainitun tuen.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Valiokunta toteaa metsäteollisuuden kotimaisen raakapuun käytön nousseen viime vuosina ennätyskelliseen 55 miljoonan kuutiometrin ylittävään vuositason. Tämän lisäksi puuta tuodaan vuosittain ulkomailta noin 13 miljoonaa kuutiometriä. Metsäteollisuuden kapasiteetin kasvun myötä vuosittaiset hakkuut Suomessa ovat olleet viime vuosina puun saatavuuteen nähden aivan ylärajoilla.

Kansallinen metsäohjelma 2010:n tavoitteena on vuoteen 2010 mennessä kotimaisen teollisen puun käytön lisääminen 5—10 miljoonalla kuutiometrillä, puuteollisuuden viennin arvon kaksinkertaistaminen, energiapuun käytön lisääminen 5 miljoonalla kuutiometrillä sekä metsien hoitaminen puunkäytön lisäystä vastaavasti siten, että puuston kasvu ja tilavuus lisääntyvät edelleen.

Vielä 1990-luvulla vallinnut taimikon hoidon alhainen taso on voimakkaalla kampanjoinnilla saatu nousemaan lähemmäksi kansallisen metsäohjelman työmäärätavoitteita. Vuonna 2000 valtion tuella toteutetut nuoren metsän hoidon määrät nousivatkin tavoiteltuun 135 000 hehtaarin pinta-alaan, kokonaismäärän jäädessä noin 170 000 hehtaariin. Kansallisessa metsäohjelmassa tavoitteeksi yksityismetsien osalta on kuitenkin asetettu 200 000 hehtaaria vuodessa. Valiokunta katsookin, että puuntuotannon kestävyuden turvaamiseksi tehtävien töiden rahoittamista koskevien säädösten tarkistaminen on välttämätöntä kansallisen metsäohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

#### *Metsätien tekeminen*

Esityksessä ehdotetaan rahoituslain 6 §:n 1 momentin 7 kohtaa muutettavaksi siten, että perus-

parannukseksi katsottaisiin myös muiden kuin aikanaan metsänparannusvaroilla rahoitettujen, metsäteinä rakennettujen yksityisteiden perusparannus. Siten kyseisten teiden, joita käytetään metsätalouden tarpeisiin, perusparannukset olisivat rahoituslain määrittelyssä perusparannuksia eivätkä uuden metsätien rakentamista. Nyt perusparannukset on tältä osin katsottu uusien teiurien avaamiseksi, vaikka tosiasiallisesti on kyse jo olemassa olevien teiden teknisestä parantamisesta metsätalouden tämän ajan vaatimuksia vastaaviksi. Perusparannus olisi edelleen osa metsätien tekemisen työläjia, kuitenkin niin, ettei sitä rajoiteta yksityistielain mukaisen metsätiekäsitteen piiriin tai sidota aikaisempaan rahoitusmuotoon eli metsänparannusvarojen käyttöön. — Esityksen perusteluista ilmenevistä syistä valiokunta pitää ehdotettua muutosta perusteltuna.

Asian käsittelyn yhteydessä valiokunnassa on noussut esille kysymys siitä, mitä vaikutuksia ehdotetulla muutoksella ja kyseisen tuen saamisella on tien käyttöä koskevien rajoitusten määrittämiseen. Yksityisistä teistä annettuun lakiin (358/1962) (yksityistielaki) sisältyy säännöksiä, joissa määritellään valtiolta tai kunnalta saadun avustuksen vaikutuksia tien käyttörajoitusten määrittämiseen. Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin käynyt ilmi, että yksityistielaki on nyt kysymyksessä olevilta osin tulkinnanvarainen ja epäselvä. Yleisenä huomiona valiokunta toteaa, että mahdolliset selventävät lainmuutokset edellyttävät erityiselvitystä, jossa velvollisuutta pitää tie avoimena ja toisaalta sulkemisoikeutta sekä näiden suhdetta erilaisiin avustuksiin tarkastellaan kokonaisuutena.

#### *Työllisyystöiden rahoitus*

Jo nyt rahoituslain 11 §:ssä säädetään työllisyystöinä toteutettavan nuoren metsän hoidon ja

energiapuun korjuutöiden rahoituksesta. Työministeriössä on kuitenkin budjettiteknisistä syistä ja työllisyyslain soveltamiseen vedoten katsottu, ettei sitä kautta ole ollut tarkoituksenmukaista ohjata valtion tukea rahoituslaissa tarkoitettuihin työllisyystöihin. Esityksen perustelujen mukaisesti valiokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että nuoren metsän hoitoa ja energiapuun korjuuta samoin kuin metsätalouden työllisyyttä edistetään myös työllisyistöiden kautta. Valiokunta katsookin, että esityksessä säännökseen ehdotettu muutos, joka mahdollistaa kyseisten työllisyistöiden käynnistämisen, on hyvin tarpeellinen.

Asian käsittelyn yhteydessä on asiantuntijataholta kiinnitetty huomiota siihen, että työllisyistyöt tulisi tehdä ennakolta laaditun suunnitelman pohjalta ja että valtion tuen osuus tulisi laskea todellisista työkustannuksista. Asetuksessa kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen muuttamisesta (1415/1997) säädetään tältä osin (asetuksen 1 §), että työllisyistyönä tehtävää nuoren metsän hoitoa ja energiapuun korjuuta varten laaditaan suunnitelma silloin, kun se on toimenpiteen toteuttamisen vuoksi tarpeellista. Siten metsäkeskuksen viranomaispäällikölle on jätetty asiassa harkintavaltaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työllisyisehtoisten töiden rahoitus määräytyy puolestaan pääosin samojen periaatteiden mukaisesti kuin muidenkin töiden rahoitus ja on siten myös harkinnanvaraista. Muiden töiden osalta tätä harkintavaltaa töiden rahoituksen suhteen käytetään siten, että kun kyseessä on tilojen yhteisenä hankkeena, eli yhteishankkeena toteutettava metsätie tai kunnostusojitus, myönnetään valtion rahoitus todellisten, toteutuneiden kustannusten perusteella. Yhden tilan hankkeisiin, jotka voidaan tehdä myös maanomistajan omana työnä, valtion tukea myönnetään keskimääräisten kustannusten perusteella.

Keskimääräisten kustannusten käyttämistä valtion tuen perusteena on perusteltu muun ohella sillä, että yhden tilan hankkeissa se on hallinnollisesti tarkoituksenmukaista. Yhden tilan hankkeen kokonaiskustannukset ovat melko alhaiset, joten hankkeen todellisten kustannusten

selvittäminen, ottaen huomioon tarkastuksen vaatima työmäärä, olisi epäsuhdassa hankekohittaiseen tuen määrään nähden. Esimerkiksi metsänuudistamisessa keskimääräiset kustannukset on määritelty eri työvaiheiden osalta erikseen tukivyöhykkeittäin. Metsäkeskus tarkastaa eri työvaiheiden toteutumisen ja niiden tarkoituksenmukaisuuden metsänuudistamisen onnistumisen kannalta. Jos valtion tuki maksettaisiin todellisten kustannusten perusteella, metsäkeskuksen tulisi tarkastaa eri työvaiheiden maksutositteet ja palkkalistat samoin kuin tietyllä otannalla myös ilmoitettujen kustannusten yhdenmukaisuus todellisuuden kanssa. Kun valtion tuki määräytyy keskimääräisten kustannusten perusteella, tuen saajalle voidaan ilmoittaa jo etukäteen valtion tuen rahamäärä hehtaaria kohti. Sekä metsänuudistamisessa että nuoren metsän hoidossa keskikustannukset on määritelty erikseen maanomistajan omalle työlle ja erikseen tilan ulkopuolisella työvoimalla teetetylle työlle.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on toisaalta esitetty harkittavaksi, että vaikka tuki tavanomaisissa töissä määräytyisikin edelleen keskimääräisten kustannusten perusteella, kustannuksiltaan kaikkein kalleimmilla yhden tilan hankkeilla valtion tukea voitaisiin myöntää todellisten kustannusten perusteella. Tuolloin olisi kuitenkin myös harkittava kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamista siten, että työstä, johon valtion tukea myönnetään todellisten kustannusten perusteella, laadittaisiin suunnitelma ennen töiden toteuttamista. Viranomaispäälliköllä tulee olla mahdollisuus varmistua jo etukäteen kustannuksista. Samalla voitaisiin myös ennakoida valtion tuen tarve.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää tarpeellisena, että selvitetään edellytykset siirtyä valtion osuuden määrittämisessä myös yhden tilan hankkeiden osalta ainakin osittain todellisten kustannusten huomioon ottamiseen.

#### *Juurikäävän torjunta*

Esityksessä ehdotetaan rahoituslain 23 §:n 2 momentin säännöstä muutettavaksi siten, että juurikäävän torjunnassa voitaisiin valtion tukea

myöntää ainekustannusten ohella myös torjunta-aineen levityksestä aiheutuviin kustannuksiin. Lainkohdassa annettaisiin myös maa- ja metsätalousministeriölle valtuus säätää juurikkävän levinneisyyden riskialueista sekä torjunta-aineen levitykseen myönnettävän tuen perusteista.

Kiinnittäen erityistä huomiota siihen, että juurikkäpä aiheuttaa tällä hetkellä satojen miljoonien markkojen menetykset vuositasolla, valiokunta pitää muutosehdotusta tärkeänä.

*Eräitä muita tarkistamistarpeita metsätalouden rahoitusta koskeviin säännöksiin*

Valiokunta kiinnittää aluksi huomiota siihen, että se on jo edellä pitänyt tarpeellisena, että selvitetään edellytykset siirtyä valtion osuuden määrittämisessä myös yhden tilan hankkeiden osalta ainakin osittain todellisten kustannusten huomioon ottamiseen.

Valiokunta toteaa myös, että viime aikaisessa metsiin liittyvässä ympäristöpoliittisessa keskustelussa on korostunut kulotuksen merkitys useiden uhanalaisiksi luokiteltujen eliöiden elin- ehtojen turvaajana. Kulotusten määrät eivät kuitenkaan ole lisääntyneet rahoituslain mukaista valtion tukea saavien yksityisten metsänomistajien keskuudessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osasyynä asiaan ovat vaikuttaneet valtion tuen alhainen osuus keskimääräisiksi määritellyistä työ- ja kulkukustannuksista ja todellisiin kustannuksiin verrattuna alhaiseksi määritetty kulotuksen keskimääräinen toteutuskustannus. Metsänuudistamiseen liittyen kulotetun alueen maanpinta joudutaan yleensä rikkomaan äestämällä tai laikuttamalla, jotta metsänuudistaminen onnistuu. Ottaen huomioon kulotuksesta aiheutuvien keskimääräisten kustannusten määrittämisen vaikeuden valiokunta katsoo, että tulee selvittää, voidaanko kulotus rahoittaa kokonaan valtion varoista siten, että metsäkeskukset päättävät varojen käyttämisestä samoin perustein kuin muidenkin metsäluonnonhoitohankkeiden osalta.

Lopuksi valiokunta toteaa, että parin viime vuoden aikana valtion talousarvioissa on varattu kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten töiden toteuttamiseen määrärahat, joiden puit-

teissa on tullut toteuttaa kansallisessa metsäohjelmassa asetetut metsänhoitotöiden määrälliset tavoitteet. Vuosittaiset metsänhoito- ja perusparrannustöiden kokonaistyömäärät ovat kuitenkin jääneet koko maan tasolla tarkasteltaessa tavoitteita pienemmiksi. Valiokunta painottaakin sitä, että puuntuotannon kestävyden turvaamiseksi tehtävien töiden rahoittamista koskevien säädösten nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä laajempi tarkistaminen on välttämätöntä kansallisen metsäohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyn huomautuksin ja jäljempänä esitettävien muutosehdotuksin.

*Yksityiskohtaiset perustelut*

*11 §. (Työllisyystöiden rahoitus)* Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tuotu esiin tarve määritellä täsmällisemmin työllisyystyö, johon voidaan soveltaa korkeampaa tukitasoa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työllisyysasetuksen (1363/1997) 2 §:ssä oleva määritelmä pitkäaikaistyöttömästä tai 12 §:ssä olevat säännökset ylimääräisestä valtionavusta vaikeimmilla työttömyysalueilla eivät kuitenkaan työn kausiluonteisuuden takia sellaisinaan sovellu käytettäväksi, kun kyseessä ovat työttömänä olevat metsätyöntekijät. Sen vuoksi työministeriön tulisi antaa tarkemmat työvoiman käyttöä koskevat ohjeet, joiden mukainen työ katsottaisiin 11 §:n mukaiseksi työllisyystyöksi. Valiokunta ehdottaakin, että pykälässä annetaan työministeriölle nimenomainen valtuus asetuksella säätää työttömän työvoiman käytöstä kyseisiin töihin.

Esityksessä pykälää ehdotetaan muutettavaksi muun ohella siten, että työllisyystyönä toteuttavassa energiapuun korjuussa voitaisiin tuen enimmäismäärää korottaa ministeriön vahvistamalla markkamäärällä kiintokuutiometriä kohti. Valiokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä

siten, että se kirjoitetaan asetuksenantovaltuuden muotoon.

Lisäksi valiokunta ehdottaa, että pykälän viittauksessa toimivaltaiseen ministeriöön toimivaltainen ministeriö lausutaan nimeltä. Muutosehdotus perustuu eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (EV 262/1998), jossa edellytetään, että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiehdotuksissa osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä ja että nykyiset tämän käsitteen varaan rakentuvat kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä.

23 §. (*Tuen määrä*) Ehdotetun 2 momentin mukaan tukea voitaisiin myöntää muun ohella torjunta-aineen levityksestä aiheutuviin kustannuksiin. Momentissa säädettäisiin myös maa- ja metsätalousministeriön valtuudesta säätää asetuksella juurikkävän levinneisyyden riskialueista ja torjunta-aineen levitykseen myönnettävän tuen perusteista.

Valiokunta toteaa, että perussäännökset asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sisältyvät perustuslain 80 §:ään. Lainsäädäntövallan delegointia rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perus-

tuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä yksityiskohdista. Tämän vuoksi ja myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 23/2000 vp) ilmenevistä syistä valiokunta pitää asianmukaisena, että tuen myöntämisen perusteista säädetään yksityiskohtaisemmin lain tasolla. Valiokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä tältä osin.

Viitaten edellä 11 §:n kohdalla esitettyyn (viimeinen kappale) valiokunta ehdottaa, että esityksen mukaisessa ehdotuksessa olevat viittaukset ministeriöön täsmennetään viittaukseksi maa- ja metsätalousministeriöön.

*Voimaantulosäännös.* Viitaten perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 14/2000 vp) valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että lain 23 §:n 2 momentti tulisi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

## **Laki**

### **kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan kestävän metsätalouden rahoituksesta 12 päivänä joulukuuta 1996 annetun lain (1094/1996) 6 §:n 1 momentin 7 kohta, 11 § ja 23 §:n 2 momentti seuraavasti:

6 §  
(Kuten HE)

11 §  
*Työllisyystöiden rahoitus*

Nuoren metsän hoitoon, joka teetetään työttömällä työvoimalla, siten kuin työministeriön asetuksella erikseen säädetään (työllisyystyö),

voidaan tukea myöntää enintään 80 prosenttia toteuttamiskustannuksista. Työllisyystyönä toteutettavassa energiapuun korjuussa voidaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuen enimmäismäärää korottaa *maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa vahvistetulla* markkamäärällä kiinkuutiometriä kohti.

23 §

*Tuen määrä*

*Juurikäävän torjuntaan, joka tehdään juurikäävän leviämisen riskialueella kivennäismaalla suoritettavan hakkuun yhteydessä toukokuun*

*alun ja lokakuun lopun välisenä aikana, voidaan hakkuutyön suorittajalle myöntää tukea torjunta-ainekustannuksia vastaava määrä sekä tukea torjunta-aineen levityksestä aiheutuviin kustannuksiin (poist.). Juurikäävän leviämisen riskialueista sekä tuen kohteesta ja määrästä säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 . Lain 23 §:n 2 momentti tulee kuitenkin voimaan vasta valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Kalli /kesk  
jäs. Hannu Aho /kesk  
Nils-Anders Granvik /r  
Pertti Hemmilä /kok  
Matti Kangas /vas  
Tapio Karjalainen /sd  
Marja-Leena Kempainen /skl  
Katri Komi /kesk

Lauri Kähkönen /sd  
Esa Lahtela /sd  
Eero Lämsä /kesk  
Pertti Mäki-Hakola /kok  
Olli Nepponen /kok  
Erkki Pulliainen /vihr  
Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.

## VASTALAUSE

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä ei riittävästi korosteta sitä ongelmaa, joka syntyy hallituksen kestävänsä metsätalouden rahoituksesta annetun lain muutoksen myötä. Lainmuutoksella tien perusparannuksen määrittelyä muutetaan siten, että myös muiden teiden kuin aikanaan metsänparannusvaroilla tehtyjen teiden perusparantaminen käy mahdolliseksi. Vaarana on, että muutetulla rahoituslailla voidaan rahoittaa uusien tieryhmien perusparantaminen ja laajentaa metsätiekäsitetä, jolloin kansalaisilta suljettujen tieryhmien määrä mahdollisesti kasvaisi. Tämä puolestaan kaventaisi käytännössä lain tasolla tunnustettujen kansalaisten jokamiehen-oikeuksien toteutumista.

Muutettava laki ja yksityistielaki ovat kansalaisten tienkäyttöoikeuksien osalta osoittautuneet valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä varsin ristiriitaisiksi. Siksi on perusteltua, että hallitus ryhtyy valmistelemaan mahdollisimman pikaisesti teiden käyttöoikeuksien lainsäädännön kokonaisuudistusta, jolla taataan kansalaisille esteetön liikkumisoikeus niillä teillä, joihin on käytetty julkista rahoitusta.

Edellä olevan perusteella toteamme, että valiokunnan mietinnön perusteluissa olisi pitänyt todeta, että lain soveltaminen ei saa vaarantaa kansalaisten tienkäytön mahdollisuuksien toteutumista laajentamalla käytännössä teiden sulke-  
mista.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2001

Matti Kangas /vas  
Tapio Karjalainen /sd  
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd  
Unto Valpas /vas