

## YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2003 vp

### Hallituksen esitys laiksi metsälain muuttamisesta

### *Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 23 päivänä syyskuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi metsälain muuttamisesta (HE 73/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- metsäneuvos Jouko Paloniemi, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Hannu Karjalainen ja ylitarkastaja Heikki Korpelainen, ympäristöministeriö

- metsänhoitopäällikkö Pauli Wallenius, Metsähallitus
- viranomaispäällikkö Pentti Erjala, Pohjois-Karjalan metsäkeskus
- varametsäjohtaja Timo Nyrhinen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- pääsihteeri Jouni Nissinen, Luonto-Liitto ry
- metsäasiantuntija Sini Harkki, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- tutkija Tero Laakso, Joensuun yliopisto.

Lisäksi valiokunta on saanut Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n lausunnon alueellisten metsänomistajien liittojen näkökannasta sekä oikeusministeriön ja Metsäteollisuus ry:n kirjalliset lausunnot.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Metsälakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka tavoitteena on parantaa metsä- ja ympäristöviranomaisten välisessä tiedonkulussa olevia ongelmia. Säännös velvoittaisi metsäkeskuksen toimittamaan alueelliselle ympäristökeskukselle, maanomistajalle ja tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja hakkuuoikeuden haltijalle tiedon metsänkäyttöilmoituksesta, joka kohdistuu alueellisen ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamassa asiakirjassa mainit-

tuun liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan.

Lakiin lisättäisiin myös säännös, jonka tavoitteena on parantaa maanomistajan ja hakkuuoikeuden haltijan oikeusturvaa mahdollistamalla ennakkotiedon saaminen metsälain 10 §:n soveltamisesta eli metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeästä elinympäristöstä metsänkäyttöilmoituksen kohteena olevassa metsässä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Lakiehdotuksen 14 b § liittyy komission liito-oravaa koskevassa valvontamenettelyssä esille tulleeseen tarpeeseen muuttaa metsälakia ja luonnonsuojelulakia. Luonnonsuojelulakia koskeva hallituksen esitys on myös parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Lakiehdotuksen 14 c §:n tavoitteena on maanomistajan ja hakukuoikeuden haltijan oikeusturvan lisääminen.

Suomen eliölajien uhanalaisuutta on arvioitu ensimmäisen kerran kokonaisvaltaisesti vuonna 1985 valmistuneessa Uhanalaisten eläinten ja kasvien suojelutoimikunnan mietinnössä (KM 1985:43), jossa liito-orava arvioitiin taantuneeksi lajiksi. Saman toimikunnan seurantatoimikunnan mietinnössä vuodelta 1991 (KM 1991:30) laji määriteltiin edelleen silmälläpidettäviin, taantuneisiin lajeihin. Vuonna 2000 valmistuneessa Uhanalaisten lajien II seurantaryhmän mietinnössä liito-orava oli sijoitettu luokkaan vaarantuneet lajit. Yksinomaan liito-oravaa koskevassa selvityksessä (Liito-oravan biologia ja suojelu Suomessa, 2001) liito-oravakannan kokonaisarvio, 14 500—54 200, todettiin epävarmaksi pienen tutkimusaineiston vuoksi ja jo tuolloin esitettiin pitkäaikaisseurannan järjestämistä kattavammilla seurantamenetelmillä.

Ympäristöministeriö on aloittanut tänä vuonna kolmevuotisen tutkimushankkeen Suomen liito-oravakannan koon selvittämiseksi ja kannan seurannan järjestämiseksi. Tutkimusmenetelmä on kattava, ja tavoitteena on saada sen tuloksena luotettava arvio kannan suuruudesta. Tähän mennessä on inventoitu vasta vajaa kolmannes liito-oravan levinneisyysalueesta, joten lopullista arviota ei ole vielä mahdollista ennakoida. Tässä vaiheessa voidaan kuitenkin esittää olettaimus, että liito-oravakanta on aiemmin arvioitua runsaampi. Ympäristövaliokunta pitää tutkimusta erittäin tärkeänä ja kiirehtii sen val-

mistumista, mikäli tutkimusmenetelmä sen sallii.

Kannan koosta riippumatta liito-oravan suojelun tason kannalta on keskeistä se, että laji on luontodirektiivin liitteen IV (a) mukainen yhteisön tärkeänä pitämä eläinlaji, joka edellyttää tiukkaa suojelua. Liitteen IV (a) mukaisten lajien suojelua koskee luontodirektiivin 12 artikla, joka edellyttää muun ohella lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen ja hävittämisen kieltämistä. Lisäksi liito-orava on luontodirektiivin liitteen II mukainen yhteisön tärkeänä pitämä eläinlaji, jonka suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita, eli lajin elinympäristöjä suojellaan Natura 2000-verkoston avulla.

Ympäristövaliokunta toteaa edellä esitettyyn viitaten, että Suomen on toteutettava luontodirektiiviin perustuva liito-oravan suojelu riippumatta siitä, minkä suuruinen lajin kanta nyt on ja onko se uhanalainen. Tätä tarkoittava lakiesitys on siten hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti, koska komissio on jo aloittanut valvontamenettelyn Suomea vastaan liito-oravan suojelusta. Käynnissä olevan liito-oravaselvityksen valmistuttua tilanne tulee arvioida uudelleen, jos selvitys osoittaa, että liito-oravakanta on niin runsas ja vakaa, ettei sitä voida enää pitää uhanalaisena lajina. Suojelun lieventäminen edellyttäisi siinä tilanteessa luontodirektiivin liitteen IV (a) tarkistamista, mihin käytännössä ainoastaan komissiolla on muodollinen aloiteoikeus. Liitteen tarkistamishdotus saattaisi asiantuntijoiden mukaan myös johtaa yhden lajin sijasta kaikkien liitteen lajien uhanalaisuusarviointin uudelleensuorittamiseen. Tämän johdosta on arvioitavissa, että muutoksen aikaansaaminen kesittäisi suhteellisen pitkään. Siksi valiokunta toteaa,

*että hallituksen tulee ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin luontodirektiivin liitteen IV (a) tarkistamiseksi, mikäli käynnissä oleva selvitys osoittaa liito-oravakannan olevan niin runsaan ja vakaan, ettei sitä voida enää pitää kyseisessä liitteessä tarkoitettuna uhanalaisena lajina.*

### **Yksityiskohtaiset perustelut**

#### **1. Ilmoitukset liito-oravasta**

Lakiehdotuksen 14 b §:ssä ehdotetaan metsäkeskukseen kohdistuvan lakisääteisen ilmoitusmenettelyn käyttöönottamista. Metsäkeskuksen tulisi säännöksen mukaan ilmoittaa välittömästi alueelliselle ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuoikeuden haltijalle siitä, että sille saapunut metsänkäyttöilmoitus kohdistuu sellaiseen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, joka on mainittu alueellisen ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamassa asiakirjassa.

Käynnissä oleva komission valvontamenettely, jossa on kiinnitetty huomiota muun muassa metsä- ja ympäristöviranomaisten välisen yhteistyön tehostamistarpeeseen, on perusteena lain tasolle otettavalle ilmoitusvelvollisuussäännökselle. Ympäristövaliokunta katsoo, että viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen olisi mahdollista ilman lakiin otettavaa säännöstäkin. Ehdotettu säännös on kuitenkin perusteltu siksi, että liito-oravan suojelusta aiheutuvilla käytön rajoituksilla, jotka perustuvat liito-oravan esiintymisestä saatuun tietoon, on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ulottuva vaikutus ja siksi laintasoista sääntelyä on tässä tapauksessa pidettävä perusteltuna. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevat tiedot ovat usein puutteellisia erityisesti talousmetsien osalta. Tiedot on usein saatu pääasiassa metsäkeskusten metsäsuunnittelun ja metsälain 10 §:n erityisten tärkeiden elinympäristöjen kartoitustyön yhteydessä. Säännöstä voidaan siten pitää ilmei-

sen tarpeellisena yhtenäisen tietopohjan aikaansaamiseksi.

Ympäristövaliokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että lakiehdotus rajaa metsäkeskuksen tiedonantovelvollisuuden ainoastaan alueelliselta ympäristökeskukselta saamiinsa lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeviin tietoihin. Metsäkeskus tekisi ilmoituksen välittömästi asiakirjojen perusteella tutkimatta alueella, pitääkö tieto paikkansa. Rajausta voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, että ympäristökeskukselta saatua tietoa voidaan pitää luotettavana. Tietojen oikeellisuuden varmistamisella on erityistä merkitystä, koska jopa olemassa oleva tieto liito-oravan esiintymisestä on todettu puutteelliseksi ja jopa osin virheelliseksi ja liito-oravan suojelun tiukkuus johtaa välittömiin oikeusvaikutuksiin maanomistajan ja hakkuoikeuden omistajan kannalta. Ympäristövaliokunta on huolissaan siitä, että liito-oravan suojeluun liittyvä oikeudellinen ja tiedollinen epävarmuus saattaa johtaa joissain tilanteissa suojelun kannalta kielteiseen kehitykseen. Lakiehdotuksen tulee siksi olla tältäkin osin mahdollisimman selkeä.

Ympäristövaliokunta korostaa samanaikaisesti, että hyvään viranomaisyhteistyöhön kuuluu mahdollisimman suuri avoimuus ja tietojen välittäminen ilman lakisääteistä velvollisuuttaakin. Valiokunta pitää tiedottamisen parantamista yhtenä muutosehdotuksen kannatettavana tavoitteena. On tärkeää, että alueellinen ympäristökeskus tiedottaa mahdollisista liito-oravahavainnoista viipymättä samanaikaisesti maanomistajalle ja metsäkeskukselle. Samoin ympäristökeskuksen tulee välittömästi tiedon saatuaan ilmoittaa, jos alueella ei enää ole liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikkaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan alueelliset ympäristökeskukset ovat saattaneet kiittävästi metsäkeskusten tietoon tiedossaan olevat liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikat. Valiokunta katsoo, että järjestelmän selkeyden vuoksi tulee korostaa alueellisen ympäristökeskuksen roolia. Viranomaisten tulee ilmoittaa ympäristökeskukselle mahdollisista liito-oravahavainnoista, ja se suorittaa tarvittavat kenttätut-

kimukset havainnon varmentamiseksi. Jos tiedonkulku halutaan varmistaa samalla tavoin kuin on ehdotetun 14 b §:n tavoitteena, tulee harvita mahdollisuutta säätää alueellisen ympäristökeskuksen vastaavasta velvollisuudesta ilmoittaa liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikoista maanomistajalle ja metsäkeskukselle. Laintasoinen sääntely olisi valiokunnan mielestä perusteltua siksi, että liito-oravan esiintymisestä saadulla tiedolla on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ulottuva vaikutus. Valiokunta esittääkin maa- ja metsätalousvaliokunnan harvittavaksi sitä,

*tulisiko alueellisen ympäristökeskuksen tiedonantovelvollisuudesta säätää laissa samaan tapaan kuin nyt ehdotetaan säädettäväksi metsäkeskuksen osalta.*

Ehdotetun 14 b §:n toimivuus perustuessaan metsänkäyttöilmoitusten tekemiseen edellyttää, että metsänkäyttöilmoitukset käytännössä tehdään lain edellyttämällä tavalla. Metsänkäyttöilmoituksia tehdään vuosittain noin 80 000—100 000, joista noin 800—1 000 myöhässä. Valiokunta tähdentää, että metsänkäyttöilmoituksia koskevien viranomaiskäytäntöjen tulee olla yhdenmukaisia ja lakia noudattavia kaikkien metsäkeskusten alueella. Valiokunta korostaa edelleen, että ilmoitusten laiminlyönteihin tulee suhtautua tiukasti, sillä ehdotetun säännöksen valvontafunktio ei voi toimia, ellei ilmoituksia tehdä ajoissa.

Lakiehdotuksen mukaan metsäkeskuksen velvollisuutena on ilmoittaa metsänkäyttöilmoituksen kohdistumisesta liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan *välittömästi*. Koska metsänkäyttöilmoitus tulee tehdä vähintään 14 vuorokautta ennen hakkuun aloittamista, jää näin myöhään tehtyjen metsänkäyttöilmoitusten tarkistamiselle ja ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiselle aikaa hyvin vähän. Tämä edellyttää, että metsäkeskusten viranomaistoimintojen resursointi hoidetaan siten, että nopea käsittely voi käytännössä toteutua. Myös alueellisten ympäristökeskusten voimavarat saattavat osoittautua riittämättömiksi, kun niiden tulisi pystyä nopeasti tarkistamaan saamiensa liito-oravaha-

vaintojen luotettavuus. Alueellisen ympäristökeskuksen tiedottamisvelvollisuudesta laissa säätäminen korostaisi tarvetta tehtävän hoitamiseen tarvittavien voimavarojen turvaamisesta. Lisäksi on mahdollista, että voimavaratarvetta ei pystytä luotettavasti ennalta arvioimaan liito-oravakantaa koskevien tietojen puutteellisuuden vuoksi. Siksi ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

*että se mietinnössään edellyttää lain täytäntöönpanemiseksi tarvittavien resursien täysimääräistä turvaamista.*

## **2. Ennakkotieto erityisen tärkeästä elinympäristöstä**

Metsälain 10 §:n mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan. Metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat esimerkiksi lähteiden ja jyrkänteiden lähiympäristöt. Elinympäristöistä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

Ehdotettua mahdollisuutta hakea ennakkotietoa siitä, pidetäänkö metsänkäyttöilmoituksen kohteena olevaa aluetta metsälain 10 §:ssä tarkoitettuna erityisen tärkeänä elinympäristönä, on pidettävä tarpeellisena, sillä kyseisestä, suoraan lain nojalla tapahtuvan suojelun toteutumisesta on ilmennyt erilaisia tulkintoja. Metsälakia säädettyäessä katsottiin, että metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt voidaan kiistatta tunnistaa ilman maastossa tehtävää rajausta. Tämä lähtökohta ei ole käytännössä toteutunut, koska 10 §:ssä tarkoitettujen elinympäristöjen tunnistamiseksi tarvitaan ennakkotietomenettelyä. Valiokunta katsoo, että metsälain kokonaisuudistus näyttäisi olevan tarpeen saattaa vireille. Metsälain ja luonnonsuojelulain välisen suhteen lisäksi selventämistä ja kehittämistä edellyttäisivät lain osallistumisoikeuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin liittyvät kysymykset.

Ympäristövaliokunta katsoo, että ennakkotietoa koskeva 14 c § edistää metsäluonnon monimuotoisuuden säilymistä toteutumista, ja kannattaa sen hyväksymistä, vaikka ennakkotieto

oikeudellisesti arvioituna onkin omaa laatuaan ja esimerkiksi sen voimassaoloon liittyviä ongelmia.

Metsälain 14 §:ssä säädetään metsänkäyttöilmoituksesta. Aiotusta hakkuusta ja uudistushakkuun osalta uudistamistavasta sekä, siten kuin asetuksella säädetään, 10 §:n mukaisten elinympäristöjen muusta käsittelystä maanomistajan taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan on tehtävä metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoitus vähintään 14 päivää ja enintään kaksi vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista, jollei metsäkeskus hakemuksesta myönnä poikkeusta määräajasta.

Ennakkotiedon hakemisaika on sidottu metsänkäyttöilmoituksen tekemistä koskevaan aikaan, eli ennakkotietoa on haettava viimeistään 14 vuorokautta ennen hakkuiden aloittamista. Mahdollinen 14 vuorokauden käsittelyaika asettaa metsäkeskuksen raskaan haasteen eteen. Ehdotuksen 14 c §:n 2 momentin mukaan metsäkeskuksen tulee käsitellä ennakkotietoa koskeva hakemus olosuhteet huomioon ottaen kiireellisesti. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi lumiolosuhteet saattavat estää kiireellisen käsittelyn. Jos ennakkotietoa haettaisiin samalla kertaa kuin metsänkäyttöilmoitus tehdään, ennakkotieto annettaisiin olosuhteet huomioon ottaen pääsääntöisesti 14 vuorokauden määräajassa asiakirjatarkastelun perusteella. Tarvittaessa metsäkeskuksen toimihenkilö varmistaisi asian maastossa.

Ympäristövaliokunta on edellä lausunnoissaan jo viitannut lyhyistä määräajoista johtuvaan lisävoimavaratarpeeseen. Valiokunta esittää lisäksi huolensa siitä, onko 14 vuorokauden määräaika ennakkotiedon hakemiselle riittävä, kun otetaan huomioon ennakkotietoratkaisun vahva oikeudellinen suoja ja siitä johtuva tarve selvittää asia luotettavasti ja perusteellisesti. Valiokunta katsoo myös, että ennakkotiedon hakuaika ei ilmene selkeästi ehdotetussa 14 c §:ssä. Tästä syystä ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

*että se harkitsisi mahdollisuutta pidentää ennakkotiedon hakemiselle säädettyä metsänkäyttöilmoituksen tekemisvelvollisuutta seuraavaa 14 vuorokauden minimaalia esimerkiksi 21 tai 30 vuorokauden säätämällä tästä erikseen 14 c §:n 1 momentissa.*

Puukaupan sopimusehtojen mukaan on yleistä, että metsänhakkuusopimuksen voimassaoloaika sopimuksen allekirjoittamisesta lukien on kaksi vuotta. Lakiehdotus merkitsee, että ennakkotiedon voimassaoloaika saattaa päättyä jo ennen kuin metsänkäyttöilmoituksen mukaista hakkuuta on edes aloitettu. Valiokunta katsoo, että jos ennakkotiedon hakuaikaa pidennettäisiin edellä esitetyllä tavalla ja tiedon luotettavuus näin varmistettaisiin, olisi kohtuullista harkita myös ennakkotiedon voimassaoloajan pidentämistä. Siksi ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

*että se harkitsisi 14 c §:n 3 momentin muuttamista siten, että ennakkotiedon voimassaoloaikaa pidennettäisiin esimerkiksi kolmeen vuoteen.*

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan hakemuksesta annettavasta hallintopäätöksestä perittäisiin lähtökohtaisesti omakustannushinta, joka kattaisi suoritteen tuottamisesta metsäkeskukselle aiheutuneet kustannukset. Ympäristövaliokunta tähdentää, että maksun tulisi olla kohtuullinen, ettei siitä käytännössä muodostu estettä suojelun toteuttamiselle. Maa- ja metsätalousministeriön tulisi valmistella ohjeet maksuperusteista siten, että kustannukset eivät muodostuisi hakijalle kohtuuttomiksi. Tästä syystä ympäristövaliokunta esittää, että maa- ja metsätalousvaliokunta esittäisi hyväksyttäväksi lausuman

*maksun suuruuden kohtuullisuuden varmistamisesta.*

**YmVL 25/2003 vp — HE 73/2003 vp**

***Lausunto***

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle lausuntoaan,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset ovat metsäluonnon suoje-  
lun lähtökohdista kannatettavia,*

*että maa- ja metsätalousvaliokunta täsmentää säännösehdotuksia siten kuin tässä lausunnossa esitetään ja*

*että maa- ja metsätalousvaliokunta muutoinkin mietintöä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
vpj.	Satu Hassi /vihr	Mikaela Nylander /r (osittain)
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Heikki A. Ollila /kok
	Hanna-Leena Hemming /kok	Eero Reijonen /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Jukka Roos /sd (osittain)
	Tuomo Hänninen /kesk	Satu Taiveaho /sd (osittain)
	Antti Kaikkonen /kesk (osittain)	Ahti Vielma /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Pia Viitanen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.