

MMM LVO
LUONNOS 17.9.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle metsätuhojen torjunnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Metsätuhojen torjunnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin sisällytettäisiin uusi säännös, joka koskee korvauksensaajia koskevia vaatimuksia. Lisäksi lain voimaantulosäännöstä muutettaisiin siten, että laajojen metsätuhojen torjunnasta aiheutuneista kustannuksista ja vahingoista maksettavia korvauksia koskeva säännös olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2021 saakka.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

1 Nykytila, käytäntö ja ehdotetut muutokset

Metsätuhojen torjunnasta annetun lain (1087/2013; jäljempänä *metsätuholaki*) tavoitteena on turvata metsien hyvä terveydentila. Lailla pyritään erityisesti pitämään metsien pahimpien tuhohyönteisten kannat riittävän alhaisella tasolla. Metsällä tarkoitetaan aluetta, johon sovelletaan metsälakia (1093/1996).

Ilmastomuutos on aikamme suurimpia haasteita, joihin myös metsien kasvatuksella ja puun käytöllä voidaan vaikuttaa. Metsät sitovat ilmakehän hiilidioksidia ja toimivat hiilinieluna ja -varastona. Hiilinielut hidastavat ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden kasvua ja täten hillitsevät ilmastomuutosta. Ilmastomuutoksen edetessä tulee metsänhoidossa kuitenkin varautua siihen liittyviin riskeihin.

Metsätuhojen torjunnassa lähtökohta on, että metsässä esiintyy aina jonkin verran tuhoja ja tuhonaiheuttajia, mutta laajojen ja suuria taloudellisia menetyksiä aiheuttavien metsätuhojen syntymiseen ja leviämiseen olisi pystyttävä vaikuttamaan jo ennalta. Parhaiten laajojen hyönteistuhojen estäminen tapahtuu siten, että tuhohyönteiskannat pidetään riittävän alhaisena. Torjuminen siinä vaiheessa, kun tuho on leviämässä, on paljon hankalampaa, ellei jopa mahdotonta.

Lain tavoitteena on metsien hyvän terveydentilan ylläpitäminen ja metsätuhojen torjuminen. Lain mukaan laajoja metsätuhoja voidaan torjua valtion varoin. Näin ne tulevat torjutuksi tehokkaammin ja niiden leviäminen pystytään pysäyttämään tai hidastamaan leviämistä.

Metsätuholain 9 §:ssä säädetään, että jos metsässä esiintyy poikkeuksellisen paljon metsätuhoja tai vaara laajan metsätuho leviämiseen tai syntymiseen on olemassa, maa- ja metsätalousministeriö voi metsätuho leviämisen tai syntymisen estämiseksi määrätä vaara-alueen maanomistajat poistamaan metsästä tarpeellisen määrän puita tai ryhtymään muihin välttämättömiin toimiin. Ministeriö voi samalla määrätä puiden poistamisen ajankohdasta sekä poistettavien puiden käsittelystä. Ministeriö voi myös määrätä Suomen metsäkeskuksen ryhtymään nopeita toimia vaativaan torjuntaan. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen metsäkeskuksen on tehtävä 1 momentissa tarkoitetun vaaran ilmetessä ministeriölle esitys torjunnasta. Kyseisenkaltaisen säännös on ollut Suomen lainsäädännössä vuodesta 1991. Lain tarkoittamissa tapauksissa torjuntatoimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ja taimikkovaiheen ohittaneen puuston kasvunmenetys korvataan maanomistajalle valtion varoista siltä osin kuin ne ylittävät säännöllisestä metsänhoidosta tai tavanomaisesta puutavaran korjuusta aiheutuvat kustannukset. Torjuntatoimien takia tuhoutuneesta taimikkovaiheen puustosta korvataan uudistamiskulut. Metsätuholakia säädettäessä todettiin, että edellä kuvattu korvauskäytäntö ja tarkemmin ottaen lain 10 §:ssä tarkoitetut korvaukset *laajojen metsätuhojen torjunnasta aiheutuneista kustannuksista ja vahingoista* saattavat sisältää valtiontukea. Tämän vuoksi metsätuholain 28 §:ssä säädettiin, että lain 10 § tulee voimaan kuitenkin vasta valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana eli sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Siihen saakka sovelletaan kumottavan

lain eli metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain (263/1991) 7 §:ää (*Korvaukset ja avustukset*).

Suomi ilmoitti laajoja metsätuhoja koskevasta tukijärjestelmästä ensimmäistä kertaa Euroopan komission Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastolle (DG AGRI) joulukuussa 2014. Keväällä 2015 Suomi kuitenkin veti ilmoituksensa pois, sillä komissio ilmoitti muuttavansa Euroopan unionin maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 antamia Euroopan unionin suuntaviivoja (2014/C 204/01), jotta laajojen metsätuhojen torjuntaan olisi mahdollista myöntää valtionavustusta. Suuntaviivojen muutos tuli voimaan 24 päivänä marraskuuta 2015 komission ilmoituksella maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontukea vuosina 2014–2020 koskevien Euroopan unionin suuntaviivojen muuttamisesta (2015/C 390/05). Tämän jälkeen Suomi teki uuden virallisen ilmoituksen 16 päivänä joulukuuta 2016. Komissio pyysi Suomelta neljästi lisätietoja. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö tapasi komission edustajia 9 päivänä maaliskuuta 2018 Brysselissä. Käsittelyn aikana komissio ilmoitti, että se katsoo tukijärjestelmän oikeusperustan tulleen voimaan vuonna 1991 ja näin ollen katsoo sen olevan ilmoittamaton tuki. Suomessa puolestaan katsottiin Euroopan unioniin liityttäessä, että kyseessä ei ole valtiontuki, koska maanomistaja määrätään tuhojen torjuntaan, eikä hänellä ole lähtökohtaisesti oikeutta kieltäytyä siitä.

Komissio antoi päätöksensä 17 päivänä toukokuuta 2018. Komission päätöksen asiatunnus on SA.47083. Päätös on julkaistu suomen- ja ruotsinkielisenä komission verkkosivulla. Päätöksessä todetaan, että komissio on päättänyt olla vastustamatta ilmoitettua uutta tukiohjelmää, koska se soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

Komission päätöksessä tarkastellaan tuen kasautumista. Suomi on ilmoittanut, ettei metsätuholaissa tarkoitettu tuki kasaudu muiden tukien kanssa. Tähän liittyen ehdotetaan säädettäväksi, että metsätuholain 10 §:ssä tarkoitettua korvausta ei myönnettäisi, jos korvauksensaaja on saanut 10 §:ssä tarkoitettujen vahinkojen korvaamiseen muuta julkista tukea tai verojärjestelmän kautta myönnettävää tukea taikka näitä tukia yhdessä. Tällainen tuki perittäisiin takaisin, jos metsätuholaissa tarkoitettua korvauksen maksamisen jälkeen ilmenisi, että edellä mainittua kasautumista olisi tapahtunut. Metsätuholain uusi 10 a §:n 1 momentin säännös olisi samanlainen kuin kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 7 §:ssä tarkoitettu muuta julkista tukea koskeva säännös. Kyseinen tukijärjestelmä perustuu samoihin suuntaviivoihin kuin metsätuholain korvaukset.

Komission päätöksen ehtona on, että tuensaajina eivät voi olla vuosien 2014–2020 suuntaviivojen 35 kohdan 15 alakohdassa tarkoitettujen vaikeuksissa olevat yritykset. Tuensaajina eivät voi myöskään olla yritykset, joille on annettu sellaiseen komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tuki on todettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille

soveltumattomaksi. Nämä säännökset sisällytettäisiin metsätuholain uuden 10 a §:n 2 momenttiin. Vastaava säännös on kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 5 §:n 1 momentissa.

Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten mukaan yrityksellä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Maanomistajien katsotaan harjoittavan taloudellista toimintaa. Puun myynti on taloudellista toimintaa. Tästä syystä yrityksiä koskevia säännöksiä tulee soveltaa myös niihin maanomistajiin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä.

Vuosien 2014–2020 suuntaviivojen 737 kohdan mukaisesti suuntaviivoja sovelletaan 31 päivään joulukuuta 2020 asti. Ilmoitettu uusi tukiohjelma on komission päätöksen mukaisesti voimassa 31 päivään joulukuuta 2021 asti. Sen jälkeen sitä muutetaan tarvittaessa kyseisen päivämäärän jälkeen sovellettaviin mahdollisiin uusiin suuntaviivoihin.

Lisäksi komissio toteaa päätöksessään, että aiempi ilmoittamaton ohjelma on vuosien 2007–2013 suuntaviivojen mukainen ja soveltuu siten sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Komissio katsoi, että metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetussa laissa ei vahvistettu aiemmalle ohjelmalle täsmällisiä edellytyksiä, kuten tuensaajien määritelmää, ennaltaehkäisevien toimenpiteiden tyyppiä, kestoa tai talousarviota. Kyseinen lakiteksti ei itsessään luonut oikeutta saada tukea. Maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä (dnro 1085/636/2008, 23.4.2008) tuen myöntämisestä vuonna 2008 ruskomäntypistiäisen torjuntaan vahvistettiin ennaltaehkäisevien toimenpiteiden kesto, kohdealue ja kustannusarvio ja määriteltiin toteutettavat toimenpiteet tarkasti. Tämän perusteella komissio katsoi, ettei hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annettu laki ollut tukea sen hyväksymisen ajankohtana, vaan vasta kun ministeriö pani sen täytäntöön ensimmäistä kertaa eli vuonna 2008. Tämän vuoksi komissio katsoi, että aiempi ilmoittamaton ohjelma on EU:n valtioneuvoston päätösten mukainen.

Edellä mainitun komission päätöksen johdosta metsätuholakiin on tarpeen lisätä säännös (uusi 10 a §) siitä, että tukea ei voida myöntää vaikeuksissa oleville yrityksille tai sellaisille yrityksille, joille on annettu perintämääräys. Koska laajaa metsätuhoa on kuitenkin torjuttava kaikilla alueilla, joilla se on tarpeen, riippumatta maanomistajasta, lisätään lakiin säännös siitä, että edellä mainituissa tapauksissa tuki myönnetään vähämerkityksellisenä tukena eli niin sanottuna de minimis –tukena. De minimis –tuki on enintään 200 000 euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa. Se katsotaan merkitykseltään niin vähäiseksi, ettei siitä tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle. Siihen kuitenkin lasketaan kaikenlaiset de minimis –tukena myönnettyt tuet. On hyvin epätodennäköistä, että yhden maanomistajan osalta tuhojen torjunta tulisi maksamaan enemmän kuin 200 000 euroa. Tilanteessa jossa näin kävisi, tai jos maanomistajan saama maksimisumma olisi de minimis –tuen osalta jo

täynnä, jouduttaisiin tuhon torjunta perumaan tämän maanomistajan osalta tai hän joutuisi kustantamaan torjunnan itse.

Lisäksi metsätuholain voimaantulosäännöstä (28 §:n 1 momentti) muutettaisiin siten, että siihen sisältyvän valtioneuvoston asetuksen voimassaoloaika olisi edellä mainitun komission päätöksen mukainen.

2 Esityksen vaikutukset

Vaikutukset maanomistajiin ja metsäteollisuuteen

Ehdotetulla muutoksella on positiivinen vaikutus maanomistajan asemaan. Muutos mahdollistaa laajojen metsätuhojen torjumisen valtion varoin.

Ehdotetulla muutoksella on positiivinen vaikutus metsäteollisuuteen. Muutos mahdollistaa laajojen metsätuhojen torjumisen tehokkaasti. Mitä terveempiä ja hyväkasvuisempia metsät ovat, sitä paremmin niistä riittää myös raaka-ainetta teollisuuden tarpeisiin.

Laajojen metsätuhojen torjunnalla katsotaan olevan yhteiskunnallista merkitystä. Maanomistajien ja metsäteollisuuden lisäksi metsien terveydentilan säilyminen hyvänä voidaan katsoa parantavan metsien muita käyttömuotoja, kuten virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Ympäristövaikutukset

Metsätuholakia sovelletaan alueisiin, joihin sovelletaan metsälakia. Metsälaki ei sovelleta luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla muodostetuilla suojelualueilla, valtion luonnonsuojelutarcoitukseen hankkimilla alueilla eikä muilla valtion omistamilla alueilla, joita hoidetaan Metsähallituksen tai valtion maata hallinnoivan viranomaisen suojelupäätöksen mukaisesti. Näin ollen laajojen metsätuhojen torjuntaa koskevia toimenpiteitä ei myöskään tehtäisi kyseisillä alueilla. Metsätuholain 9 §:n mukaan etusijalle on asetettava biologiset ja mekaaniset torjuntakeinot. Jos käytettäisiin esimerkiksi kemiallisia torjuntakeinoja, olisi niiden käyttö erikseen perusteltava. Torjunnassa olisi noudatettava kasvinsuojeluaineista annettua (563/2011). Kaikissa kolmessa tapauksessa, kun laajoja metsätuhoja on torjuttu valtion varoin (ruskomäntypistiäinen 2008, tähtikudospistiäinen 2011 ja 2012), käytettiin biologisia menetelmiä. Lisäksi torjunnassa arvioidaan mahdolliset vaikutukset luonnonsuojelualueisiin.

Terveet ja hyväkasvuiset metsät sitovat hiiltä. Vastaavasti vahingoittunut tai kuoleva puusto vapauttaa hiilidioksidia ilmakehään. Lisäksi vahingoittuneet ja kuivuvat puut ovat metsäpaloriski.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot....

4 Voimaantulo

Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian. Lisäksi tarkoituksena on, että samanaikaisesti saatettaisiin valtioneuvoston asetuksella voimaan lain 10 §. Edellä mainitun komission päätöksen mukaisesti lain 10 § ja ehdotettu uusi 10 a § olisivat voimassa 31 päivään joulukuuta 2021 asti.

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Metsätuholakiin sisällytettäisiin säännös, joka koskee korvauksensaajia koskevia vaatimuksia. Toisin sanoen tässä esityksessä on kyse valtiontuen myöntämisen edellytyksistä. Säännös on lain alaan kuuluva.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleislausekkeen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 52/2016 vp). Esityksessä katsotaan, että korvauksensaajia koskeva sääntely täyttää edellä olevat vaatimukset. Niille korvauksensaajille, jotka olisivat vaikeuksissa olevia yrityksiä tai joilla olisi vireillä perintämääräys, tuki myönnettäisiin vähämerkityksisenä tukena. Esityksessä pidetään erittäin epätodennäköisenä tällaisen tilanteen syntymistä. Toisaalta voidaan todeta, että Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely velvoittaa Suomen valtiota. Myös perustuslakivaliokunta on todennut unionin lainsäädännön ensisijaisuuden suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön (ks. esim. PeVL 14/2018 vp). Esityksessä katsotaan, että Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely on sellainen hyväksyttävä syy, jonka nojalla korvauksensaajiin voidaan soveltaa erilaisia edellytyksiä.

Edellä olevan perusteella katsotaan, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki metsätuhojen torjunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan metsätuhojen torjunnasta annetun lain (1087/2013) 28 §:n 1 momentti ja

lisätään lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

10 a §

Eräät Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat korvauksensaajia koskevat vaatimukset

Edellä 10 §:ssä tarkoitettua korvausta ei myönnetä, jos korvauksensaaja on saanut mainitussa pykälässä tarkoitettujen vahinkojen korvaamiseen muuta julkista tukea tai verojärjestelmän kautta myönnettävää tukea taikka näitä tukia yhdessä. Tämän lain nojalla myönnetty korvaus peritään takaisin, jos korvauksen maksamisen jälkeen käy ilmi, että 10 §:ssä tarkoitettujen vahinkojen korvaamiseen on käytetty muuta julkista tukea tai verojärjestelmän kautta myönnettävää tukea taikka näitä tukia yhdessä.

Edellä 10 §:ssä tarkoitetun korvauksen myöntämisen edellytyksenä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 noudattaminen vain siinä tapauksessa, että korvauksen saaja on vaikeuksissa oleva yritys tai jättänyt noudattamatta komission aiempaan päätökseen perustuvaa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 1 §:ssä tarkoitettua tuen takaisinperintäpäätöstä. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan tässä pykälässä metsätalouseläimillä toimivien yritysten osalta Euroopan unionin maa- ja metsätalouseläimien ja maaseutueläimien valtiontuesta vuosina 2014–2020 annettujen Euroopan unionin suuntaviivojen (2014/C 204/01) 35 kohdan 15 alakohdassa tarkoitettua yritystä.

28 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Lain 10 § tulee voimaan kuitenkin vasta valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2021.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2021.

Rinnakkaisteksti