



18.6.2020

Maa- ja metsätalousministeriö
Kirjaamo

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 28.5.2020 (VN/13250/2020)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE METSITYKSEN TUKEMISEN MÄÄRÄAIKAISEKSI LAIKSI

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa yllä mainitusta esitysluonnoksesta. Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan seuraavaa.

Monimuotoisuus

Lakiehdotuksen tavoitteena on lisätä metsäpinta-alaa ja hiilinieluja luonnon monimuotoisuutta heikentämättä. Esitettävällä tuella rahoitettaisiin viljelytoiminnan ulkopuolella olevan maan metsittämistä. Tavoitteen toteuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden arvioidaan vuositasona kohdistuvan noin 2000–3000 hehtaarille, ja esitettävän tukijärjestelmän edellytykset täyttävää potentiaalisesti metsitettävää alaa on arvioitu olevan noin 118 000 hehtaaria. Lakiehdotuksella luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet rajattaisiin tuen ulkopuolelle. Peltoalueita, jotka ovat jääneet kokonaan aktiivisen viljelytoiminnan ulkopuolelle esimerkiksi niiden heikon viljelykunnan vuoksi, olisi mahdollista metsittää.

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, sekä esimerkiksi vesistöjen suojavyöhykealat, maisema-alueet ja perinnebiotoopit, joita koskee voimassa oleva maatalouden ympäristösopimus.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä lain varsinaista tavoitetta lisätä metsäpinta-alaa ja hiilinieluja luonnon monimuotoisuutta heikentämättä. Ympäristöministeriö toteaa, että tämä ei yksinään takaa sitä, että perinnebiotooppeja tai muita ympäristöarvoiltaan merkittäviä alueita ei metsitettäisi. Osa arvokkaista kohteista on voinut olla hoitamatta pitkänkin aikaa, mutta omaa edelleen merkittäviä arvoja. Monille varsinkin karuhkoilla mailla sijaitseville entisille pelloille on jo vuosien tai jopa vuosikymmenten saatossa kehittynyt riittymäistä luontoa. Perinnebiotoopit ovat rikkaimpia luontotyyppejämme ja samalla ne ovat lähes poikkeuksetta äärimmäisen uhanalaisia. Kun valtakunnallinen perinnebiotooppien inventointi on vielä kesken, ELY-keskukselta pyydettävä lausunto on korostetusti merkittävässä



roolissa. Ympäristöministeriö pitää erittäin hyvänä lausunnon pyytämistä ELY-keskukselta ja sitä, että metsitystä ei voi aloittaa, ennen kuin lausunto on saatu.

Ympäristöministeriö toteaa, että tällä hetkellä on myös valmistelussa laki- ja asetusehdotus tukijärjestelmästä niiden perinnebiotooppien kunnostukseen ja hoitoon, jotka jäävät maatalouden ympäristösopimusjärjestelmän ulkopuolelle ja on suunniteltu kunnostettavan osana Helmi-ohjelmaa. Myös näiden alueiden tulisi ympäristöarvoiltaan merkittävänä jäädä metsitettävien alueiden ulkopuolelle.

Turvemaiden osalta tulee vanhojen turvetuotantoaluiden metsittämisen yhteydessä ottaa huomioon mahdollisesti läheisyydessä olevat soidensuojelualueet ja luonnonsuojelulain 64 a §:ssä säädetty Natura 2000 -alueen luonnonarvojen heikentämiskielto. Lisäksi luonnonsuojelulain 65 §:n mukaan ”jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.” Istutettava metsä saattaa tulevaisuudessa entisestään kuivattaa suojelusoita puuston haihdunnan kautta, joten etenkin suojelualueisiin rajoittuvat turvetuotantoalueet tulisi ensisijaisesti muuttaa kosteikoiksi.

Erityisesti rehevillä kasvupaikoilla pintakasvillisuutta joudutaan poistamaan metsityksen perustamistoimenpiteiden yhteydessä maanmuokkauksella tai kemiallisesti. Luonnoksen mukaan glyfosaatin käyttöä pidetään ympäristövaikutuksiltaan lähes riskittömänä. Ympäristöministeriö toteaa, että glyfosaatin käytön on osoitettu vahingoittavan tarhamehiläisten bakteerikantaa ja siten edistävän pölyttäjäien määrän vähenemistä ja niiden elinympäristöjen häviämistä.

Hiilensidonta

Luonnoksen vaikutusarviossa on esitetty arvioita metsityksen vaikutuksista kasvihuonekaasutaseisiin ja hiilivarastoon. Ympäristöministeriö pitää hyvänä, että hiilinieluja vahvistetaan ja maaperäpäästöjä voidaan vähentää. Toisaalta metsittämisellä on pieni vaikutus maankäyttösektorin kokonaisuudessa, suurempi vaikutus päästöihin on esim. metsien raivaamisen vähentämisellä.

Suomessa puuttomien alueiden metsitystä on tutkittu lähinnä maatalousmaan ja jonkin verran turvetuotantoalojen osalta. Luonnoksessa on tuotu esille kasvihuonekaasuihin liittyvät epävarmuudet. Mm. päästöihin liittyvä vaihteluväli hehtaaria kohden on suuri, ja turvemaiden metsitysalueiden todetaan olevan päästölähde 20 vuoden ajan metsittämisestä. Metsityksen etujen todetaan



kuitenkin pitkällä tähtäyksellä olevan hiilidioksidipäästöjen kannalta positiivisia. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kasvihuonekaasuvaikutusten arvio ei ole kovin selkeä. Esimerkiksi luonnoksessa ei ole aukaistu, mitä tarkoitetaan pitkällä aikavälillä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentissa säädettäisiin metsitysvelvoitteen kestosta, joka olisi kymmenen vuotta. Kuitenkin metsäkeskuksen olisi lakkautettava alueen metsitysvelvoite ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan, jos maanomistaja lopettaa alueen tai sen merkittävän osan käytön metsämaana ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut toteutusilmoituksesta. Esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita alueen raivaaminen pelloksi tai alueen ottaminen turvetuotantoalueeksi. Tällaisissa tilanteissa olisi perusteltua, että metsitysvelvoite lakkautetaan. Vaikka lakkauttamiseen liittyikin tuen palauttamisvelvoite (18 §), mahdollistaa em. pykälät toiminnan, joka tekee tyhjäksi metsitystuen alkuperäisen tavoitteen, ts. metsäpinta-alan ja hiilensidonnan lisäämisen. Kun vielä ottaa huomioon, että turvemaiden metsitysalueet voivat ehdotuksen mukaan olla päästölähteitä 20 vuoden ajan metsittämisestä, ei metsitysvelvoitteen lakkauttamisen tulisi lainsäädännön johdonmukaisuuden ja tosiasiallisen vaikuttavuuden vuoksi olla mahdollinen alueen ottamiseksi turvetuotantoalueeksi ehdotetun kymmenen vuoden aikana.

Maa- ja metsätalousministeriö seuraisi ehdotetun metsitystukijärjestelmän toimivuutta. Toimivuuden seurantaan olisi hyvä sisällyttää myös arvio tuen vaikutuksista kasvihuonekaasutaseisiin ja hiilivarastoihin. Etenkin turvemaiden osalta olisi hyvä arvioida, mikä on kohteen metsittämisen ilmastohyöty verrattuna esimerkiksi ennallistamiseen tai kosteikon perustamiseen.

Ympäristövaikutusten arviointi

Esitysluonnoksessa käsitellään metsitystuen myöntämistä käytöstä poistettujen joutoalueiden metsittämiseksi. Luonnoksessa on tunnistettu, että metsitys maan käyttötarkoituksen muuttamiseksi on hanketyyppinä esillä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2011/92/EU, muutettu direktiivillä 2014/52/EU, YVA-direktiivi) liitteen II 1 kohdan d alakohdassa. Liitteessä II mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava, mikäli niillä on laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia direktiivin liitteen III arviointiperusteet huomioon ottaen.

Ympäristöministeriö toteaa, että kansallisessa lainsäädännössä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-menettely) säädetään laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, YVA-laki) ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (277/2017, YVA-asetus). YVA-lain 3 §:n 1 momentin mukaan kyseistä lakia ja YVA-menettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla



todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyssä arvioitavat hankkeet ja niiden muutokset luetellaan lain liitteessä 1. Liitteessä 1 lueteltuihin hankkeisiin sovelletaan aina YVA-menettelyä.

YVA-menettelyä sovelletaan tämän lisäksi yksittäistapauksissa YVA-lain 3 §:n 2 momentin nojalla myös sellaiseen muuhun hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muutokseen, josta todennäköisesti aiheutuu laadultaan tai laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, hankeluettelohankkeiden vaikutuksiin rinnastettavissa olevia merkittäviä ympäristövaikutuksia. Päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa on huomioitava YVA-lain 3 §:n 3 momentin mukaisesti hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. Päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa tekee ELY-keskus (YVA-lain 11 §). YVA-direktiivin liitteen II hankkeisiin, joihin myös metsitys maan käyttötarkoituksen muuttamiseksi lukeutuu, sovelletaan tätä yksittäistapauspäätöksentekoa. Metsitystukea koskevan lain mukaisten hankkeiden mahdollinen YVA-menettely onkin huomioitu lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentissa.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvilta hankkeilta edellytetään lupamenettelyä. Myös YVA-lain mukaisille hankkeille tulee olla osoitettavissa lupamenettely. Hankkeen alistamisesta lupamenettelyyn säädetään YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa. Kansallinen säätämistapa on sellainen, että YVA-hankkeiden lupamenettelyistä säädetään sektorikohtaisissa lupasäädöksissä. Näitä säädöksiä ovat muun muassa ympäristönsuojelulaki (527/2014), vesilaki (587/2011), kaivoslaki (621/2011) ja laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005). YVA-direktiivin lupamenettelyitä koskevia vaatimuksia sisältyy direktiivin 1, 6, 7, 8, 8 a, 9, 9 a, 10 ja 11 artikloihin.

Metsälainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä YVA-direktiivin eikä YVA-lain hankeluettelon mukaisten metsähankkeiden lupamenettelystä, vaikka metsähankkeet ovat esillä YVA-direktiivin liitteen II lisäksi myös YVA-lain liitteessä 1 (hankeluettelo) kohdassa 2 alakohdassa f ("yli 200 hehtaarin laajuisen, yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kuivattamalla ojittamattomia suo- ja kosteikkoalueita, poistamalla puusto pysyvästi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon"). Ympäristöministeriö näkee YVA-direktiivin täytäntöönpanon kannalta ongelmallisena, ettei edellä mainituille hankkeille ole kansallisessa lainsäädännössä osoiteta lupamenettelyä ja että tällainen olisi ensi tilassa rakennettava. Lupamenettelyn soveltamisalan tulisi kattaa myös YVA-lain hankeluettelon mukaiset metsähankkeet. Ympäristöministeriö ehdottaa jatkokeskusteluja asiassa mahdollisimman pian. Lupalainsäädäntöön liittyvien velvoitteiden hoitaminen on kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön vastuulla.

Ympäristöministeriö katsoo, että hallituksen esitykseen ja ehdotettuun lakiin olisi hyvä sisällyttää viittaus YVA-velvoitteeseen. YVA-menettelyä edellyttävän



metsityshankkeen tukipäätöstä ei tulisi tehdä ennen kuin metsäkeskuksella on käytössään YVA-lain mukainen arviointiselostus ja perusteltu päätelmä. Ehdotetun 13 §:n 2 momentin muotoilu näyttäisi viittaavan tällaiseen käytäntöön. Ympäristöministeriö ehdottaa kuitenkin, että jo hakemusvaiheessa metsitystuen hakijan olisi ilmoitettava tukihakemuksessaan metsäkeskukselle, mikäli metsityshankkeesta on tehty YVA-menettely tai sellainen on parhaillaan käynnissä. Tämä asia voisi olla esillä ehdotetussa 11 §:ssä, jossa säädettäisiin metsitystuen hakemisesta.

Ympäristöministeriö ehdottaa myös, että ehdotetun 13 §:n 2 momentin muotoilua muutettaisiin seuraavalla tavalla: "Jos metsityshankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (277/2017) tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, tukipäätöstä ei saa tehdä ennen kuin metsäkeskus on saanut käyttöönsä YVA-lain 19 §:n mukaisen arviointiselostuksen ja siihen liittyvän yhteysviranomaisen perustellun päätelmän". Kyseisellä muotoilulla YVA-menettely tulee huomioitavaksi kokonaisuudessaan eikä pelkästään arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän osalta.

Ylijohtaja

Tarja Haaranen

Neuvotteleva virkamies

Maarit Loiskekoski