

Leena Lehtinen  
Tmi Lex Leena Lehtinen  
Venäjä-oikeuden tutkimusjohtaja, Lapin yliopisto  
Tampere 16.2.2008

### ***Metsäalan sijoitushankkeet Venäjän lainsäädännön valossa***

#### *Uudistettu metsälaki on sijoitusmyönteinen*

Uudistettu metsälaki on lainsäädännöllinen avaus sijoitustoiminnalle Venäjän metsätalouteen ja puunjalostusteollisuuteen. 1.1.2007 voimaanastunut uusi metsälaki määrittelee useita oikeudellisia instrumentteja edistämään pitkäaikaista sijoitustoimintaa metsäalalla.

Metsämaiden omistusoikeus pysyy kylläkin käytännöllisesti katsoen täysin valtiolla ja eritoten keskusvallalla, federaatiolla, mutta merkittävä muutos yksityisen intressin vahvistamisen suuntaan on metsävuokraoikeuden vaihdantakelpoisuus: Yksityisyrittäjien metsävuokraoikeus voidaan siirtää, sijoittaa yhtiöön tai antaa saatavan vakuudeksi. Ali- ja edelleenvuokrauksen sekä panttauksen salliminen tekevät oikeudellisesti mahdolliseksi metsävuokran käytön sijoituskohteena. Metsävuokran kiinnityskelpoisuus edellyttää kylläkin metsäpalstan kirjaamista maarekisteriin, ja kiinteistönmuodostus metsämailla on vasta alullaan, mutta laki on tältä osin suuntaa antava ja oikeudellista puitteistoa luova.

Uudistetussa metsälainissa on määritelty metsien hyödyntämisen yhdeksi tarkoituksena metsäteollisuuden kehittäminen (12§) ja metsien yhdeksi käyttömuodoksi puunjalostus (25§). Varsinaisissa talousmetsissä (lesnyj fond) sallitaan puunjalostuslaitosten rakentaminen ja käyttö (21§). Näillä lainmuutoksilla yksinkertaistetaan metsämaiden osoittamista välittömään jatkojalostuskäyttöön. Raskassoutuisen byrokratian vähentäminen on omiaan myötävaikuttamaan sijoitustoimintaa.

Sijoitustoiminnasta metsien käytön alalla on uudistetussa metsälainissa oma erillinen pykälänsä (22§). Tämän mukaan sijoituksia metsien hyödyntämiseen säädellään pääomasijoituksista 25.2.1999 annetulla lailla ( Zakon "Ob investicionnoj dejatel'nosti v RF, osushchestvljaemoj v forme kapital'nyh vlozhenij" No39-FZ).

Metsälaki säätelee, että pääomainvestointilain mukaisia sijoituksia voidaan tehdä sekä metsäinfrastruktuurin että puunjalostusinfrastruktuurin uudistamiseen ja rakentamiseen. Metsäinfrastruktuurilla laki tarkoittaa metsäteiden, varastojen yms. rakentamista kaikkia metsän käyttömuotoja ajatellen – mukaan lukien puunhakkuu ja -korjuu sekä puun jatkojalostus.

#### *Etusijoitushankkeet pääomasijoituslain mukaan*

Pääomasijoituslaki on säädetty noin kymmenen vuotta sitten tarkoituksella määrittellä investointitoiminnan oikeudellisia ja taloudellisia puitteita erityisesti kun kyse on ns. pääomapanoksista. Pääomapanoksia ovat mm. yritysten uudis- ja modernisointirakentaminen, koneiden ja laitteiden hankkiminen, uudistaminen, suunnitteleminen jne. Sijoitushanke kattaa pääomapanoksen tietyn kokonaisuuden suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Pääomasijoituslaki määrittelee erikseen etusijoitushankkeen (prioritetnyj investicionnyj projekt): Se on sijoitushanke, jossa pääomapanos on vähintään lainsäädännössä erikseen määriteltävän summan suuruinen, ja joka on sisällytetty Venäjän federaation (VF) hallituksen vahvistamaan luetteloon.

Etusijoitushankkeista on näin ollen aina vahvistettava mm. määrälliset kriteerit vähintään federaation lain tai asetuksen tasoisella säädöksellä. Federaation hallituksen on tehtävä päätös konkreettisista hankkeista.

Pääomasijoituslaissa on määritelty oleellisia erityiskohteluita etuhankkeille. Tuontitulleja, veroja ja muita maksuja muuttavan lainsäädännön ja määräysten kielteinen vaikutus sijoittajan taloudellisen toiminnan ehtoihin sitoudutaan eliminoimaan etuhankkeiden osalta hankkeen alussa (ns. isoisäklauzuuli). Taloudellisen toimintaympäristön lainsäädännöllisen vakauden kestosta päättää VF:n hallitus, ja lain lähtökohta on enintään seitsemän ensimmäistä vuotta. Pääomasijoituslaki antaa VF:n hallitukselle valtuudet päättää lakien ja määräysten muuttumattomuuden turvaamisesta yksittäisen sijoittajan yksittäiselle etuhankkeelle yli 7 vuoden ajaksi, mikäli kyse on sijoituksesta tuotantoon tai infrastruktuuriin.

Etuhankkeista päätetään federaation tasolla, ja pääomasijoituslain mukainen toimintaympäristön vakaus koskee vain federaation lakien ja määräysten vaikutusta. Pääomasijoituslaki ei siis takaa alue- ja paikallistason verojen ja maksujen vakautta, muuttumattomuutta. Pääomasijoituslaki sallii alue- ja paikallistason päättää omista sijoitustoimintaa edistävästä ohjelmista ja eduista oman budjettinsa, omaisuutensa ja lainsäädäntönsä rajoissa.

#### *Etusijoitushankkeet metsälainsäädännön mukaan*

Uudistetun metsälain normi pääomasijoituslain mukaisesta sijoitustoiminnasta metsätaloudessa on johtanut asian tarkempaan sääntelyyn. Venäjän hallitus on antanut asetuksen nro 419 30.6.2007 etuinvestointihankkeista metsänkäytön alalla (Postanovlenie o prioritnyh investicionnyh projektah v oblasti ocvoenija lesov ).

Hallituksen asetuksessa on säännöstö etuhankkeiden luettelon valmistelusta ja vahvistamisesta. Asetuksella määritellään metsäalan etusijoitushankkeen vähimmäisarvoksi 300 miljoonaa RUR, ja yksittäinen hanke voi koostua useammasta erillisestä sijoituksesta jopa eri liittovaltiotietojen alueella.(3§)

Asetuksen mukaan teollisuus- ja energiaministeriö ylläpitää metsäalan etusijoitushankkeiden luetteloa, mutta myös luonnonvaraministeriöllä on päätösvaltaa yksittäisten etuhankkeiden seurannassa samoin kuin toimeenpanosäädösten valmistelu- ja vahvistusvaltaa yhdessä taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriön kanssa. Metsäalan etusijoitushankkeiden oikeudellinen paikka valtion keskushallinnossa onkin tämän asetuksen valossa epäselvä.

Asetuksen mukaan metsäalan yritys tekee yksittäisestä etusijoitushankkeesta hakemuksen alue- tai paikallishallinnon viranomaiselle, joka tekee teollisuus- ja energiaministeriölle esityksen ko. hankkeen sisällyttämisestä etusijoitushankkeiden luetteloon. Ministeriö voi hylätä esityksen, mikäli joko yritys tai alue-/paikallisviranomaisella ei ole noudattanut asetuksen määräyksiä.

Mikäli yrityksen hakemusta ei ole hyväksytty alue- tai paikallisviranomaisessa tai ministeriössä, on yrityksellä oikeus viedä asia tuomioistuimeen. Samoin silloin, kun ministeriö poistaa hankkeen etusijoitushankeluettelosta.

#### *Asetus ristiriidassa pääomasijoituslain ja metsälain kanssa*

Hallituksen asetus metsäalan etuhankkeista viittaa kylläkin metsälakiin, mutta ei nimenomaisesti sen pykälään 22 eikä täsmällisesti pääomasijoituslakiin. Asetus on ristiriidassa pääomasijoituslain

kanssa jopa oleellisissa kysymyksissä. Onkin vaikeata arvioida sitä, mitä asetus metsäalan etusijoitushankkeilla tarkoittaa. Epäselvää on, onko asetuksen mukaisesti vahvistetuille sijoitushankkeille tarkoitettu sellainen kohtelu, jonka pääomasijoituslaki edellyttää myönnettäväksi etusijoitushankkeille.

Pääomasijoituslain oleellinen sisältö on se, että VF:n hallitus määrittelee hankkeelle ajanjakson, jonka aikana sijoituksesta tulisi kannattava ja voittoa tuottava. Hallituksen määrittelemänä kateaikana pääomapanostus tulisi katetuksi hankkeen tuotoilla (srok okypaemosti). Tämän kateajan on voimassa isoisäklauusuuli eli lainsäädännön vakaus.

Metsäalan etuhankeasetuksen mukaan kateajasta ei päättä VF:n hallitus, vaan se määritellään hakemuksessa, sijoitushankkeessa ja metsänvuokrasopimuksessa (20§). Metsänvuokrasopimukset tehdään lain mukaan 10-49 vuodeksi. Asetuksessa ei ole mitään mainintaa sijoitushankkeen kateajan ja vuokra-ajan suhteesta.

30.6.2007 vahvistetussa VF:n hallituksen asetuksessa metsäalan etusijoitushankkeista määritellään, että metsän hyödyntämistä varten hyväksytyille etuhankkeille vuokrataan federaation omistuksessa olevaa metsää kateajaksi puolilta alhaisemmalla hinnalla.

Vuokranalennus onkin ainoa taloudellinen etu, joka metsäasetuksella etusijoitushankkeille määritellään. Asetuksessa ei ole minkäänlaista mainintaa mahdollisista tulli- ja veroalennuksista esim. hanketta varten maahantuotaville koneille ja laitteille tai muille investointihyödykkeille. Tällaiset edut olisivat luonteenomaisia todellisille etusijoitushankkeille, joista pääomasijoituslaissa puhutaan.

Metsänvuokra on tämän asetuksen mukaisesti välttämätön elementti etusijoitushankkeissa. Asetuksen valossa puunhakkuu näyttää olevan ensisijainen tai ainakin välttämätön syy sopimuksen tekemiselle. Hakemuksessa on mm. määriteltävä tarvittavat metsäresurssit. Puiden saatavuus on sijoittajalle keskeinen motiivi.

Metsälain valossa sijoittajan tarkoituksena ei aina ole puiden saanti omaan käyttöön. Metsälain mukaan käytettäessä metsiä puunjalostukseen on metsää kylläkin vuokrattava, mutta tällaisessa tapauksessa puut metsäpalstalla ovat Venäjän federaation omaisuutta (46§ ja 20§). Metsälain tarkoittamassa sijoitushankkeessa puunjalostuksen alalla ei sijoittajan ensisijaisena tavoitteena ole näin ollen puiden hankinta. Etusijoitushankeasetuksen nojalla myönnettävä vuokranalennus ei olisi merkittävä etu sijoittajalle puun jatkojalostukseen.

#### *Aluetasolla päätökset metsäalan etusijoitushankkeista asetuksen mukaan*

Metsäalan etusijoitushankkeita koskeva asetus ei rajaa alueellisia ja paikallisia viranomaisia pois etuhankkeiden päätöksentekoprosessista, vaan päinvastoin aluetasolla tehdään keskeiset päätökset. Hakemukset jätetään käsiteltäväksi liittovaltiosubjektin hallintoelimille eli samalle viranomaiselle, joka päättää federaationkin omistuksessa olevien metsien vuokraamisesta.

Asetuksessa määrätään, että yrityksiä tekemistä sijoitushakemuksista tehdään ensimmäisessä vaiheessa valintapäätös alueen lainsäädännön mukaisesti (10§). Hakemuksessa on mm. kuvattava sijoittajan toimenpiteet hankkeen ansiosta aikaansaatavien taloudellisten ja sosiaalisten etujen ja budjettihyötyjen saavuttamiseksi. (8§) Tällaiset arviointikriteerit saattavat hyvinkin olla luonteeltaan paikallisia eikä suinkaan ”federatiivisia”, kuten olisi pääomasijoituslain mukaan toimittaessa.

Etusijoitushankkeen toteuttamista kontrolloi metsäasetuksen mukaan alue- tai paikallisviranomainen (18§). Sen esityksestä teollisuus- ja energiaministeriö voi poistaa hankkeen etusijoitushankkeiden luettelosta (19§).

#### *Asetuksen mukainen sijoitushankemenettely uuden metsälain vuokrausperiaatteiden kiertämistä*

Uudistetun metsälain keskeinen muutos aiempaan on se, että julkisessa omistuksessa olevat metsät annetaan hyödynnettäväksi vain huutokaupan kautta. Metsälakiin ja metsänvuokra-asetukseen kirjattiin poikkeuksia tähän pääsääntöön, joista yksi on metsän vuokraaminen etuhankkeen käyttöön. Etuhankeasetus on tämän merkittävän poikkeuksen konkretisointia. Asetus säätää, että etusijoitushankkeille annetaan metsiä vuokralle ilman huutokauppaa (11§b).

Asetuksessa määritellään pakolliset lisäehdot metsänvuokrasopimuksen purkuperusteiksi. Näiden vuokranantajan yksipuolisesti päättämien ehtojen mukaan vuokranantaja voi purkaa metsänvuokrasopimuksen, mikäli vuokralle ottaja on sijoitushankkeen toteuttamisessa viivästynyt yli vuoden, tai on kieltäytynyt perustamasta tai modernisoimasta metsäinfrastruktuuria tai puunjalostusinfrastruktuuria, tai on viivästynyt yli 6 kk raportoinnissa (11§g).

Sijoittajan on asetuksen mukaan raportoitava hankkeesta vuosittain alueviranomaiselle (17§). Raportin perusteella alueviranomainen arvioi, onko sijoittaja täyttänyt hankesuunnitelman mukaiset velvollisuutensa. Ellei, aluehallinto ehdottaa ministeriölle hankkeen poistamista etuhankeluettelosta eli erityisstatuksen lakkauttamista. Tämän seurauksena sijoittajan tulee mm. maksaa normaalin suuruinen vuokra taannehtivasti koko metsänvuokrausajalta.

Metsäalan etusijoitushankkeita koskeva asetus luo käytännöllisesti katsoen mekanismin kiertää laissa ja metsänvuokrausasetuksessa määriteltäviä vuokrallepanomenettelyjä ja -ehtoja. Alennettu vuokra on ainoa taloudellinen etu sijoittajalle metsäalan etusijoitushankkeen statuksesta.

#### *Todelliset etusijoitushankkeet sääntelemättä metsäalalla toistaiseksi*

Metsäalan etusijoitushankkeita koskevassa asetuksessa aluetasolla on huomattava päätösvalta, kun taas pääomasijoituslain mukaan keskeinen päättäjä on federaation hallitus. Asetuksen nojalla ei myönnetä metsähankkeille tulli- tai verohelpotuksia, jotka olisivat tyypillisiä pääomasijoituslain mukaisille hankkeille.

Vuokrattaessa metsää puunjalostuslaitoksen rakentamista varten ei vuokra voi määräytyä sellaisten kriteerien pohjalta, joita on nyt hyväksytyssä metsäalan etusijoitushankkeita koskevassa asetuksessa. Myös vuokrasopimuksen purkuperusteet ovat tuotannolliseen sijoitushankkeeseen sopimattomia.

Voidaankin todeta, että metsätalouden ja -teollisuuden kehittämiseen tarkoitettuja sijoituksia ei ole toistaiseksi Venäjällä säännelty etusijoitushankkeen statuksen myöntämiseksi pääomasijoituslain ja myös metsälain tarkoittamalla tavalla. On myös todettava, että ulkomaisten sijoittajien asema on epävarma, sillä nyt annettu asetus metsäalan etusijoitushankkeista edellyttää yrityksen olevan Venäjän yritysrekisterissä. Pääomasijoituslaki sen sijaan koskee myös ulkomaisten yritysten ja ulkomaalaisyritysten hankkeita Venäjällä, ja siten myös ulkomaalaissijoittajien etuhankkeita. Metsäalan tuotannollisissa sijoituksissa on otettava myös huomioon Venäjän ulkomaalais-sijoituslaki ja kansainväliset sijoitustensuojasopimukset.