

Asia: HE eduskunnalle laeiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä ja kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 29a ja 48§:n muuttam (HE 167/2022 vp)

Eduskunta
Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Esa-Jussi Viitala

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Luonnonvarakeskus kiittää tilaisuudesta lausua metsätalouden kannustinjärjestelmää koskevista laki- ja asetusesityksistä, koska ne ovat erittäin tärkeitä Suomen metsätalouden, metsäluonnon ja metsäteollisuuden kehityksen kannalta.

Metsätaloutta on tuettu Suomessa valtion suorilla tuilla jo noin 100 vuotta. Ensimmäiset 70 vuotta kyse oli tuesta metsänparannukseen, jolla tarkoitettiin erityisesti metsäteiden rakentamista ja soiden ojitusta. Vuonna 1997 tapahtui sitten merkittävä periaatteellinen muutos, kun metsätalouden tukia alettiin myöntää myös luonnon monimuotoisuuden edistämiseen: ympäristötukeen ja metsäluonnon hoitoon.

Metsätalouden tuet ovat osaltaan mahdollistaneet se, että Suomen metsien (puuston) kasvu on lisääntynyt jo sata vuotta ja sen myötä myös puuston määrä. Toisaalta tiedetään, että metsien hoitokäytäntöjen jonkinasteisesta monipuolistumisesta, joistakin muista myönteisistä muutoksista ja metsien lisääntyneestä suojelusta huolimatta luontokatoa ole saatu pysäytettyä Suomen metsissä. Sama koskee metsätalouden aiheuttamia vesistö päästöjä, joiden merkitys ja haitat on uusien tutkimustulosten mukaan selvästi aikaisemmin tiedettyä suurempia. Lisäksi ymmärrys siitä, että ilmastovaikutusten näkökulmasta metsän käyttöä ja käsittelyä tulee tarkastella huomattavan laajasti ottaen huomioon puuston lisäksi metsän rakenteet ja niiden kehitys eri aikaväleillä, mukaan lukien maaperä ja sen prosessien moninaisuus, on lisääntynyt selvästi viimeisen vuosikymmenen aikana.

2 Lausunto

Suomen ilmasto- ja muiden ympäristötavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2035 (tai 2030) mennessä edellyttää muutoksia metsätalouden nykyiseen tukijärjestelmään, joka on säilynyt lähes muuttumattomana 25 vuotta ja joka eräiltä osin suosii voimakkaasti puuntuotantoa ja epäsuorasti myös hakkuita. Seuraavassa on esitetty tutkimustiedon näkökulmasta keskeisimpiä tukijärjestelmän muutostarpeita käyttäen lähteinä Luken uusimpia aihetta koskevia synteisiraportteja: Hänninen ym. (2017), Viitala ym. (2018), Heiskanen ym. (2020), Lehtonen ym. (2021), Viitala ym. (2022) ja Lehtonen ym. (2022). Niihin on koottu ajantasainen tutkimustieto ja tehty sen perusteella myös ehdotuksia metsätalouden kannustinjärjestelmän kehittämiseksi.

1. Taimikonhoidolla voidaan vaikuttaa metsän rakenteeseen ja puulajikoostumukseen yleensä enemmän kuin millään muulla toimenpiteellä

metsänuudistamista lukuun ottamatta. Ehdotetun uuden tukijärjestelmän (kannustinjärjestelmän) mukainen taimikon ja nuoren metsän hoidon tuki suosisi edelleen avohakkuisiin perustuvaa metsänkasvatustapaa eikä kannustaisi tarpeeksi lehtisekapuuston jättämiseen rehevillä kasvupaikoilla. Riittävä lehtipuusto toimii lämpenevän ilmaston oloissa riskinhallinnan keinona niin metsänomistajille kuin koko yhteiskunnalle varsinkin kuusikoissa. Lisäksi se edistää luonnon monimuotoisuutta. Lehtipuuston osuuden lisääminen on ollut metsänhoidon keskeinen tavoite jo yli 30 vuotta, mutta tulokset ovat jääneet osin vaatimattomiksi. Taimikon ja nuoren metsän hoidon tukiehtojen avulla olisi mahdollista ohjata ja kannustaa yksityismetsänomistajia pitkäjänteisesti kasvattamaan lehtipuuston osuutta metsissään.

Taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen ehdoilla on keskeinen merkitys uudessa tukijärjestelmässä myös sen vuoksi, että valtion suorista tuista (kemera) kaksi kolmasosaa on käytetty tähän työlajiin, ja METKA-työryhmän esitykseen (MMM 2021) sisältyvän arvion mukaan tilanne säilyisi jokseenkin samana jatkossakin. Lehtonen ym. (2022) ovat esittäneet, että ilmasto- ja muista ympäristösyistä olisi perusteltua harkita ainakin seuraavia muutoksia tuen ehtoihin:

- i) rehevillä mailla kasvatuskelpoista lehtipuustoa tulee jättää hoitotoimenpiteissä tietty määrä, esimerkiksi 10 prosenttia;
- ii) vaihtoehtona edelliselle: tuki maksetaan korotettuna, jos rehevilla mailla jätetään kasvatuskelpoista lehtipuustoa vähintään 10 prosenttia;
- iii) taimikonhoidon alasta voidaan jättää perkaamatta 15 prosenttia riistatiheikköjen, suojavyöhykkeiden ja säästöpuiden ympäristöjen takia ilman tuen menetystä (asetusesityksen 7 pykälän mukaan osuus voisi olla "alle 10 % kuvion pinta-alasta" eli sama kuin nykyisessä kernerassa);
- iv) vaihtoehtona edelliselle: jos taimikonhoidon alasta 10 tai 15 prosenttia jätetään perkaamatta edellä mainituista perustelluista syistä, tuki maksetaan korotettuna. Vaihtoehtoon ii) tavoin tämä sisältää ajatuksen, että ympäristöhyödyistä maksetaan maanomistajalle.

Kaikki edellä mainitut muutokset olisivat perusteltavissa myös valtioneuvoston päätösten ja niitä koskevien ohjeistusten puitteissa, koska ne edistävät markkinattomien ympäristöhyötyjen tuotantoa ja EU:n ympäristötavoitteiden saavuttamista sekä edistävät riskien hajauttamista ylisukupolvisella aikajänteellä.

2. Ojitettuja suometsiä on Suomessa 5 miljoonaa hehtaaria, eniten Euroopassa. Ilmastovaikutusten kannalta on erittäin tärkeää, miten metsätalouden tuet ohjaavat tällaisten turvemaametsien käsittelyä ja käyttöä. Siirtymiselle jatkuvapeitteiseen metsänkasvatukseen rehevillä turvemaiden tarvitaan kannustimia, koska sillä on nykytiedon perusteella saavutettavissa merkittäviä ilmasto- ja vesistöhyötyjä. Uuden tukijärjestelmän mukaisella suometsän suunnittelutuella selvitetäisiin jatkuvapeitteiden metsänkasvatuksen mahdollisuuksia, mutta itse siirtymä tällaiseen metsänkäsittelyyn ei tuettaisi, vaikka siirtymä voi olla hidas ja metsänomistajalle kannattamaton ja jäädä siksi toteutumatta ilman taloudellisia kannusteita. Tutkimusten mukaan siirtymän kannattavuus metsänomistajalle riippuu olennaisesti mm. metsän rakenteesta lähtötilanteesta, johon metsänomistaja ei itse välttämättä pysty lainkaan vaikuttamaan vuosikymmeniin.

3. Metsäluonnon hoidon tukipolitiikkaan ja resursseihin yksityismetsissä tarvitaan merkittävä muutos, jos Suomi aikoo pysäyttää luontokadon metsissä seuraavan

10–15 vuoden kuluessa. Tällä hetkellä valtion metsätalouteen myöntämistä suorista tuista (kemera) vain 1–2 prosenttia (alle 1 milj. €/v) käytetään metsäluonnon hoitoon. METKA-työryhmän esitys (MMM 2021) ei sisällä tähän merkittäviä muutoksia, eikä tilanne tulisi muuttumaan myöskään uudessa kannustinjärjestelmässä, jos se toteutuu hallituksen esityksen mukaisena. Metsänomistaja ei edelleenkään hyötyisi metsäluonnon hoidosta taloudellisesti millään tavalla, vaikka se tuottaisi yhteiskunnalle monia ympäristöhyötyjä, usein jopa samanaikaisesti. Suomen metsätalouden, metsäluonnon ja metsäteollisuuden etu olisi lisätä metsäluonnon hoidon tukia ja muita resursseja yksityismetsissä selvästi. HELMI-ohjelmassa tehdään samankaltaisia toimenpiteitä mutta pääosin tai lähes kokonaan suojelualueilla ja yhteisöjen mailla. HELMI-ohjelmassakin korvataan vain toimenpiteen kustannukset (tavarat ja palvelut), toisin sanoen metsänomistaja ei yleensä hyödy HELMI-ohjelmankaan toimenpiteistä taloudellisesti millään tavalla.

4. Tuhkalannoituksen maaperävaikutuksista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä on hyvin niukasti tutkimustietoa, eikä käytännössä lainkaan tavanomaisilta tuhkalanhoituskohteilta (Ptkg II ja Mtkg II). Siksi tuhkalanhoituksen tukeen tulee suhtautua huomattavasti varovaisemmin kuin yleensä tehdään. Tuhkalannoituksen tukea ei tulisi laajentaa nykykriteereitä (vähintään puolukaturvekangas Ptkg) karummille turvemaille, erityisesti varputurvekankailla (Vatkg), koska niillä sen kustannusvaikuttavuus voi jäädä heikoksi. Karujen soiden puusto hyötyy tuhkalanhoituksesta vain vähän, koska niillä puuston kasvua rajoittaa ensisijaisesti typen puute. Tutkimusten mukaan tuhkalanhoituksen aikaansaama kasvuvaste varputurvekankailla onkin merkittävästi heikompi kuin puolukaturvekankailla. Merkityksellistä saaduissa tutkimustuloksissa on myös se, että tutkituilla varputurvekankailla ilmeni fosforin puutosta jo kymmenen vuoden päästä tuhkalanhoituksesta, eli tuhkalanhoitus joudutaan uusimaan tällaisilla kohteilla huomattavasti useammin kuin esimerkiksi puolukaturvekankailla, joilla sen vaikutus voi kestää useita vuosikymmeniä. Pysyviä ravinne-epätasapainoja ei voida korjata muuten kuin toistuvien lannoituksin, jotka taas tarkoittavat toistuvia kustannuksia. Tuhkalannoituksen laajentamista aikaisempaa karummille soille voidaan pitää ongelmallisena myös siksi, että tuhkalanhoituksen yksityistaloudellista kannattavuutta ei ole varputurvekankailla tutkittu. Yksityismetsänomistajat kuitenkin maksaisivat toimenpiteen kustannuksista kaksi kolmasosaa. Mahdollisuus saada julkista tukea ohjaisi heitä investoimaan varputurvekankailla sellaiseen toimenpiteeseen, jonka yksityistaloudellista kannattavuutta ei tiedetä. Asetusehdotuksen 9 pykälän mukainen ehto, puuston määrä vähintään 70 m³/ha ennen terveyslannoitusta (turvemaille tuhkalanhoitusta), tarkoittaisi käytännössä sitä, että tuhkalanhoituksia alettaisiin tehdä myös varputurvekankailla (Viitala ym. 2022, s. 38, Lehtonen ym. 2022, s. 22-23).

5. Juurikäävän torjuntaa kannattaisi laajentaa nykyistä pieniläpimittaisempaan puustoon – joko tukien avulla tai velvoittavasti. Erityisen tärkeää tämä olisi energiapuukohteissa, joissa tuoreita kantoja syntyy paljon. Juurikäävän itiöt leviävät niiden kautta ja voivat seuraavien vuosikymmenten kuluessa laahottaa kuusen ja männyn arvokkaimman osan, tyvitukin, käytännössä arvottomaksi. Tutkimusten mukaan juurikääpä voi levitä jopa 2 cm:n läpimittaisiin tuoreisiin kantoihin. Nykyään kantokäsittely vaaditaan havupuuvaltaisilla kohteilla, kun kantojen läpimitta on yli 10 cm. Tällaiselle rajalle ei ole mitään luonnontieteellistä perustetta. Juurikäävän aiheuttamat tuhot ja niiden riskit tulevat kasvamaan ilmaston lämmetessä selvästi. Tätä kehitystä kannattaa alkaa jarruttaa Suomessa aikaisempaa pontevammin. Tästä hyötyvät metsänomistajat,

sahateollisuus ja muu puunjalostusteollisuus mutta laajemmin tarkasteltuna koko yhteiskunta. Olisi syytä selvittää, missä määrin on teknistaloudellisia mahdollisuuksia ja keinoja laajentaa juurikäävän torjuntaa 10 cm:n ja sitä hieman pienempiin kantoihin havupuuvaltaisilla puunkorjuukohteilla. Juurikäävän suurin pyy on kesällä tapahtuva puunkorjuu.

6. Metsätalouden tukijärjestelmää olisi mahdollista kehittää huomattavasti nykyistä monipuolisemmaksi ottamalla käyttöön laaja joukko uudentyyppisiä tulosperusteisia tukia ja kannustinpalkkioita markkinattomien ilmasto- ja muiden ympäristöhyötyjen tuottamiseksi. Tulosperusteisuus antaisi mahdollisuuksia toimien kohdentumiseen sinne, missä ne ovat kustannustehokkaimpia. Euroopan komission luonnos metsätalouden valtiontukien suuntaviivoiksi rahoituskaudelle (2023–2029) tarjoaa ensimmäistä kertaa mahdollisuuden tällaisiin tukiin. Suomen kannattaisi tarttua näihin uusiin mahdollisuuksiin. Ilman tällaisia muutoksia tukipolitiikassa Suomi tuskin tulee saavuttamaan ainakaan biodiversiteettitavoitteitaan metsien osalta seuraavan 10–15 vuoden kuluessa. Uudet valtiontukisäännöt mahdollistavat myös luontoarvokaupan, jota kokeiltiin Suomessa 15 vuotta sitten mutta josta jouduttiin luopumaan komission kannan takia. Lakiesityksen mukaan näitä uusia mahdollisuuksia hyödynnettäisiin Suomen metsätaloudessa 2020-luvulla hyvin niukasti. Ainoa muutos nykyiseen kemeraan olisi, että ympäristötukikohteilla voitaisiin maksaa kannustinpalkkio lahoppuusta. Muutos on perusteltu mutta sen vaikutus jäänee kokonaisuuden kannalta vähäiseksi.

7. Tukihankkeiden automaattisen käsittelyn lisääminen sisältää merkittäviä riskejä erityisesti siinä tapauksessa, että käytettävissä oleva paikkatieto on puutteellista tai virheellistä esimerkiksi uhanalaisten lajien tai arvokkaiden ekosysteemien tunnistamisen osalta. Suometsissä tukien suuntaaminen suoraviivaisesti vain puuston määrän perusteella voi joiltakin osin johtaa tehoittomaan tai jopa epätoivottuun ohjausvaikutukseen. Erityisen suuri mahdollisuus tähän on sellaisilla turvemaakohteilla, joilla olennaisimmat ilmasto- ja vaikutukset eivät liity puuston määrään vaan maaperään ja sen ominaisuuksiin.

8. Uudessa kannustinjärjestelmässä kunnostusojitusten toteuttamista (ojien perkaamista ja täydennysojitusta) ei enää tuettaisi. Tällaista toimintaa edistettäisiin kuitenkin edelleen suometsän suunnittelutuella. Sen kautta voitaisiin tukea myös päätehakuiden suunnittelua turvemailla, mitä ei voida pitää kovin perusteltuna ilmasto- ja vesistövaikutusten näkökulmasta ainakaan rehevillä paksuturpeisilla turvemailla. On epäselvää, miten komissio suhtautuu päätehakuiden epäsuoraan tukeen turvemailla. Sama koskee suunnittelutukea siltä osin kuin sitä kautta tuetaan uusien ojien kaivamista (täydennysojitusta). Täydennysojituksella tarkoitetaan kokonaan uusien, olemassa olevaa oja- tai täydentävien ojien kaivamista. VMI-tietojen perusteella voidaan arvioida, että 2000-luvuilla "kunnostetuista" ojista lähes joka neljäs on kaivettu ensimmäistä kertaa (Viitala ym. 2022, s. 44–45). Komission kemera-tukia koskevan päätöksen (European Commission 2015, Euroopan komissio 2015) perusteella näyttäisi siltä, että Suomi ei ole aikaisemmin välttämättä ilmoittanut tuen hyväksymispyynnön yhteydessä komissiolle, että kunnostusojitus sisältää varsin paljon uusien ojien kaivamista ja siten turvemaiden lisäkuivatusta, tai sitten komissiossa ei ole tätä huomattu tai ymmärretty.

Muutamia asiavirhekorjauksia

Sivu 4: Yksityiset metsänomistajat omistavat noin 44 prosenttia metsämaasta.

Korjaus: Yksityisten metsänomistajien metsätilat kattavat noin 60 prosenttia metsämaasta. (Metsätilastollinen vuosikirja 2021).

Sivu 10: Metsätalouden kannustejärjestelmän tuensaaajat olisivat pääosin luonnollisia henkilöitä, joilla ei ilmeisesti pääsääntöisesti edes ole y-tunnusta. Korjaus: Metsätalouden kannustejärjestelmän tuensaaajat olisivat pääosin luonnollisia henkilöitä, joiden omistamilla metsätiloilla on pääsääntöisesti arvonnäisäverovelvollisuuden edellyttämät y-tunnukset. Vuoteen 2020 asti metsänomistajan oli hakeuduttava arvonnäisäverovelvolliseksi, jos hänen yksittäisenä vuotena saamansa puunmyyntitulo ylitti 10 000 euroa; vuonna 2021 raja kohosi 15 000 euroon (Arvonnäisäverolaki 1501/1993). Vaikka myyntituloraja ei olisikaan ylittynyt, metsänomistajat ovat yleensä hakeutuneet arvonnäisäverovelvollisiksi ostopanosten arvonnäisäveron vähentämismahdollisuuden takia. Verotusyhtymän metsäveroilmoitus annetaan yhtymän nimissä ja yhtymän y-tunnuksella, joten verotusyhtymissä y-tunnus on ollut yksilöimisen vuoksi välttämätön.

Lähteet

European Commission 2015. State aid – Finland SA.41046 (2015/N). State aid for the financing of sustainable forestry. C(2015) 2639 final. 24.4.2015. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257129/257129_1657154_70_2.pdf

Euroopan komissio 2015. Valtiontuki – Suomi SA.41046 (2015/N). Valtiontuki kestävän metsätalouden rahoitukseen. C(2015) 2639 final. 24.4.2015. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257129/257129_1657152_68_2.pdf

Heiskanen, M., Bergström, I., Kosenius A.-K., Laakso, T., Lindholm, T., Mattsson, T., Mäkipää, R., Nieminen, M., Ojanen, P., Rankinen, K., Tolvanen, A., Viitala, E.-J. & Peltoniemi, M. 2020. Suometsien hoidon tuet ja niiden ilmasto-, vesistö- ja biodiversiteettivaikutukset: Kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoituslain (Kemeralain) mukaisten tukien tarkastelu. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 81 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-953-8>

Hänninen, H., Leppänen, J., Ovaskainen, V., Uusivuori, J. & Viitala, E.J. 2017. Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-355-0>

Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H., Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nieminen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkinen, P., Rätty, M., Saarnio, S., Smolander, A., Soinne, H., Tolvanen, A., Tuomainen, T., Uotila, K., Viitala, E.-J., Virkajärvi, P., Wall, A. & Mäkipää, R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet : Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 65/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 122 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-275-9>.

Lehtonen, H., Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Wall, A.,

11.10.2022

Wejberg, H. & Viitala, E.-J. 2022. Tehokkaat ohjauskeinot maa- ja metsätalouden ilmastovaikutusten edistämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 83 s. (Julkaistaan lokakuussa 2022.)

Metsätilastollinen vuosikirja 2021. Luonnonvarakeskus, Helsinki 2021. 204 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-325-1>

MMM 2021. Metsätalouden kannustejärjestelmä 2020-luvulla. Työryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:2. Helsinki

Viitala, E.-J., Hänninen, H. & Leppänen, J. 2018. De minimis -tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2018. Luonnonvarakeskus, Helsinki. 93 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-649-0>

Viitala, E.-J., Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Wall, A., Wejberg, H. & Lehtonen, H. 2022. Maa- ja metsätalouden kannustinjärjestelmien ilmastovaikutukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 21/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 97 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-388-6>

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 11.10.2022 klo 08:39:07.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:

Esa-Jussi Viitala

Jussi Leppänen

Liitteet:

Tiedoksi: