

Luontopaneelin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä ja kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 29 a ja 48 §:n muuttamisesta

Luontopaneeli kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi metsätalouden määräaikaiseksi kannustejärjestelmäksi. Luontopaneeli pitää metsätalouden kannustejärjestelmän uusimista erittäin tarpeellisena Suomen luonnon monimuotoisuuden sekä ilmastotyön näkökulmista. Hallitusohjelmassa uudistuksen yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi onkin esitetty hiilensidonnan kasvattaminen ja luonnon monimuotoisuuden parantaminen.

Luontopaneeli katsoo, että kannustejärjestelmän uudistamisessa ensisijaista olisi ohjata tukia luonnon monimuotoisuuden ja ilmaston suojeluun sekä varmistaa, ettei tukia suunnata ympäristölle haitalliseen toimintaan. Vaikka hallituksen esityksessä biodiversiteetti- ja ilmastonäkökulmat nousevat esiin voimassa olevaa rahoituslakia voimakkaammin, vaikuttaa uusikin järjestelmä ohjaavan vahvimmin tasaikäiseen metsänkasvatukseen taimikoiden ja nuorten metsien hoidon tuen suosiessa jaksollista kasvatusta. Uuden kannustejärjestelmän tulisi ohjata metsänomistajia huomattavasti esitettyä voimakkaammin metsänkäsittelytapojen monipuolistamiseen, luonnon monimuotoisuuden ja vesistöjen tilan parantamiseen sekä ilmastonäkökulmien huomioimiseen osana metsätaloutta.

Luontopaneeli on nostanut esiin tarpeen uudistaa metsätalouden kannustejärjestelmää ja ehdottanut, että metsien tilan parantamiseksi tuet tulisi kohdentaa luonnon monimuotoisuuden ja ilmaston suojeluun (Ahlvik ym. 2021). Paneeli on esittänyt, että tukia tulisi suunnata vesiensuojelutoimiin (kosteikot, putkipadot), valuma-aluekohtaisiin vesiensuojelusuunnitelmiin, metsäammattilaisten täydennyskoulutushankkeisiin ja metsänhoitotoimiin, joissa selvästi pyritään turvaamaan sekä ilmasto- että luonnon monimuotoisuusnäkökulmat, sekä talousmetsissä jatkuvapeitteisen kasvatuksen kohteisiin ja kiertoajan pidentämiseen.

Kannusteet luonnon monimuotoisuuden parantamiseksi

Nykyisessä kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslaissa (Kemera) painottuu puuntuotannon tukeminen ja ympäristötavoitteiden edistämiseen käytetty rahoitus on ollut pientä. Suurin osa Kemera-tuista on suunnattu puuntuotannon edistämiseen taimikon varhishoidon ja nuoren metsän hoidon tukina. Vuosittain myönnettyistä 55 miljoonasta tukieurosta vain noin viisi miljoonaa on myönnetty ympäristötukena (Berninger ym. 2020). Hallituksen esityksessä uudeksi metsätalouden kannustejärjestelmäksi (METKA) ei esitetä merkittävää muutosta tukimuotojen jakautumiseen. Vaikka järjestelmän uudistamisen keskeisiä tavoitteita ovat olleet luonnon monimuotoisuuden parantaminen ja hiilensidonnan kasvattaminen, on tuki näiden tavoitteiden saavuttamiseksi jäämässä edelleen pieneksi suhteessa puuntuotannon tukemiseen.

Luonnonvarakeskuksen monitieteisen tutkijaryhmän toteuttaman Kemera-lain ympäristövaikutusten arvioinnin tuloksena suositeltiin, että uuden kannustejärjestelmän tulisi kannustaa tasaikäisen metsänkasvatuksen sijasta ennemminkin jatkuvapeitteiseen, eri-ikäisrakenteisen metsänkasvatuksen edistämiseen (Heiskanen ym. 2020). Luontopaneeli katsoo, että tämä suositus ei ole hallituksen

esityksessä toteutumassa ja uusi kannustejärjestelmä vaikuttaisi tukevan edelleen lähtökohtaisesti kiertoaikoihin ja jaksollisuuteen perustuvaa metsätaloutta. Luontopaneeli toivoo esitystä muutettavan niin, että se kannustaisi selkeästi esitettyä voimakkaammin metsänkäsittelytapojen monipuolistamiseen, kuten eri-ikäisrakenteisten ja monipuulajisten metsien kasvattamiseen. Täsmätuet voisivat sisältää esimerkiksi avohakkuun sijasta tehtävien yläharvennusten tukemista korvaamalla peitteiseen metsänkasvatukseen tähtäävän metsäsuunnitelman laatimista.

Ympäristötukeen liittyvä kannustinkorvaus, jolla kannustetaan metsänomistajia tarjoamaan ympäristötukeen kohteita, joissa on runsaasti luonnon monimuotoisuudelle arvokasta kuollutta puuta, on Luontopaneelin näkökulmasta erittäin kannatettava. Luontopaneeli kiittää myös esityksessä olevaa kuolleen puun korjuukieltä. Hallituksen esityksessä kannustinkorvauksen määrän mainitaan hieman epämääräisesti ja tulkinnanvaraisesti perustuvan kuolleen puun ekologiseen arvoon, jolle ei toistaiseksi ole markkinoilla määräytyvää arvoa. Luontopaneeli katsoo, että kannustinkorvauksen perusteiden tulisi olla selkeitä niin, että kannustinkorvaus varmasti ohjaa lahoppuun määrän lisääntymiseen.

Maanomistajan ja metsäkeskuksen välisen ympäristötukisopimuksen määräaika on esityksessä asetettu ympäristönäkökulmasta lyhyeksi, ainoastaan 10 vuodeksi. Metsäluonnon turvaamisen näkökulmasta on riski, jos sopimuksen purkamisen myötä 10 vuoden kuluttua sitoutuminen metsän biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi lakkaa. Luontopaneeli katsoo, että todellisten luonnon monimuotoisuushyötyjen näkökulmasta selkeästi pidempi, vähintään 20 vuoden, sopimusaika olisi perusteltu.

Metsäammattilaisten täydennyskoulutus ja viestintä ovat erittäin oleellisessa roolissa, kun metsien hoidossa edistetään luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonäkökulmien huomioimista. Luontopaneeli katsoo, että ympäristötukisopimuksen valmisteluun saatavan tuen yhteyteen voitaisiin edellyttää neuvontaa metsänomistajille eri vaihtoehtoista ja niiden luonnon monimuotoisuus- ja ilmastovaikutuksista.

Metsätien tekemisen ja perusparannuksen tuet

Luontopaneeli pitää hyvänä uudistuksena, että tuen saamisen edellytyksenä on vesieliöstön esteettömän liikkumisen mahdollistaminen siltä osin kuin kyse on rumpuihin ja siltoihin liittyvistä toimenpiteistä (17 §). Luontopaneeli ehdottaa lisäksi, että lakiin lisättäisiin velvoite muuttaa rummut esteettömiksi aina, kun kyseiseen metsätiehen kohdistuu jokin rahoitettava toimenpide. Suomessa on selvitysten mukaan arviolta 90 000 – 95 000 vesistörumppua, joista kolmasosan arvioidaan olevan kokoaikaisia ja joka toisen ainakin ajoittaisia/osittaisia liikkumisesteitä kaloille ja muille vesieliöille sekä maaeläimille (Karppinen 2020). Esteiden poistaminen on vuosia kestävä urakka, johon on järkevintä ryhtyä aina, kun tiellä tehdään mitä tahansa parannustoimenpiteitä. Esteiden poistamiselle on ilmaistu tuki mm. hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019), Suomen biodiversiteettistrategiassa (Valtioneuvosto 2012) ja vesipuitedirektiivissä. Tällä velvoitteella voitaisiin osaltaan ennakoida myös Euroopan komission ennallistamisesta, jonka nykyisessä versiossa edellytetään virtavesissä olevien esteiden mittavaa poistamista ennallistamisasetuksen artikla 7 mukaisesti silloin kun ne vaikuttavat asetuksen artikla 4 mukaisiin luontotyyppeihin tai lajien elinympäristöihin.

Taimikon ja nuoren metsän hoito

Asetusluonnoksen 7 §:ssä todetaan, että ”Hoitotyössä tulee poistaa kasvatettavan puuston kasvua haittaavaa puustoa. Hoitotyössä tulee välttää lehtipuuston tarpeetonta poistamista. Kohteelle voi jättää pienialaisia luonnontilaan jääviä alueita, suojatiheikköjä, säästöpuuryhmiä tai pienvesien ja vesistöjen suojavyöhykkeitä.”

Luontopaneeli toteaa ensinnäkin, että lehtipuiden ja pienialaisten luonnontilaan jäävien alueiden säästäminen on tärkeää ja säästäminen tulee tehdä nimenomaan jo päätehakkuiden yhteydessä sekä jaksollisen kasvatuksen kierron alkuvaiheessa ja säästää läpi koko kierron. Toiseksi, kun yksityisen metsänomistajan taloudelliseen hyötyyn tähtääviä toimia, kuten taimikon hoitoa, tuetaan veronmaksajien rahoista, tulee toimien yhteydessä *edellyttää* - ei pelkästään suositella – lehtipuiden säästämistä sekä suojatiheikköjen, säästöpuuryhmien ja suojavyöhykkeiden jättämistä. Kaikkia näitä toimia on yli kaksi vuosikymmentä jo suositeltu, mutta muutokset metsässä ovat olleet hitaita ja luontokato edelleen vakava uhka niiden lajistolle. Luontopaneeli toivoo, että tukien saamisen edellytyksenä kautta linjan olisi luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen minimointi. Etusijalla tulisi olla suojavyöhykkeiden, tiheikköjen yms. säästäminen jo päätehakkuiden yhteydessä, mikä takaisi esimerkiksi vesistöjen suojavyöhykkeiden jatkuvuuden metsänkäsittelytoimista ja tuista riippumatta.

Suometsien tuet

Luonnonvarakeskuksen Kemera-arvioinnin mukaan suometsän hoidon tukeen liittyvä kunnostusojitus on aiheuttanut lisääntyviä vesistö- ja kasvihuonekaasupäästöjä ja ylläpitänyt ojituksen aiheuttamaa luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä (Heiskanen ym. 2020). Tutkijaryhmä suositti, että luonnon monimuotoisuudeltaan tärkeillä suometsäalueilla tulisi kannustaa soiden aktiiviseen ennallistamiseen ja että joidenkin suometsäkohteiden osalta tulisi harkita tukia ja sääntelyä, jotka mahdollistaisivat kevyemmän metsätalouden, ja metsätaloudesta vähittäisen luopumisen. Luontopaneeli pitää suometsään kohdistuvien tukien muutoksia positiivisina, mutta edelleen osittain riittämättöminä. Säännösten olisi hyvä olla selkeämmin luontokadon ehkäisemiseen velvoittavia.

Tämänhetkinen muotoilu HE-luonnoksessa sisältää paljon epävarmuuksia jatkuvapeitteisen metsänkasvatuksen lisäämiseksi. Esityksessä todetaan esimerkiksi: ”Suunnitelman laadintaan myönnettävän tuen myönteinen ilmastovaikutus syntyy epäsuorasti informaatio-ohjauksen avulla, joka edistää niiden suometsän käsittelyvaihtoehtojen toteutumista, jossa taloudellisten tavoitteiden lisäksi minimoidaan kielteiset ilmastovaikutukset. Esityksen arvioidaan konkreettisesti lisäävän peitteisen metsänkäsittelyn yleisyyttä suometsissä, sillä suunnitelmassa tulee selvittää edellytykset peitteiseen metsänkasvatukseen koko suunniteltavalta suoalueelta.” Hallituksen esityksessä todetaan, että peitteisellä metsänkasvatuksella voidaan mm. vähentää vesistöpäästöjä ja auttaa hiilivaraston säilymisessä. Näiden ja muiden positiivisten vaikutusten vuoksi lailla tulee pelkkään epävarmaan ja hitaasti vaikuttavaan informaatio-ohjaukseen luottamisen sijaan velvoittaa aina käyttämään jatkuvapeitteistä metsänkasvatusta metsikoissa, joissa on siihen edellytykset.

Mikäli jatkuvapeitteisen metsänkasvatuksen ensisijaisuuden turvaamista ei pystytä tekemään METKA-lain turvin, peitteisen metsänkasvatuksen ensisijaisuus ojien perkaamiseen nähden olisi luonnon monimuotoisuus- ja ilmastosyistä tarpeen lisätä pikaisesti vesilakiin, jolla säännellään ojituksia. Vesilain uudistaminen olisi joka tapauksessa hyvä toteuttaa ojitusten haittojen minimoimiseksi ja kiireellisten ilmasto- ja luontohyötyjen saavuttamiseksi.

HE-luonnoksessa todetaan, että ”Suometsän hoitosuunnitelmassa tulisi arvioida kaivatusojaston sekä vesien johtamiseen käytetyn ojaston kunto ja ojien kunnostusta tulisi esittää vain siltä osin, kuin se olisi tarpeellista puuston kasvun kannalta tarkoituksenmukaisen kuivatustilan ylläpitämiseksi.

Maanomistajalle tulisi määrääjäksi asetettu velvoite olla kunnostamatta niitä ojia, joiden kunnostamista ei metsänkasvun kannalta katsota välttämättömäksi.” Luontopaneeli pitää liian lievänä vaatimusta, jonka mukaan ”suunnitelman valmistumisesta viiden vuoden aikana ei kunnosteta ojia, jotka suunnitelmassa on tarkoitettu jätettäväksi kunnostamatta”. Suunnitelman ympäristövaikutukset on arvioitu ja vesiensuojelutoimenpiteet on suunniteltu suunnitelman mukaisesti tehtävien kunnostus- ja täydennysojitusten mukaisesti, joten viiden vuoden määräaika on riittämätön. Luontopaneeli ehdottaa vähintään 20 vuoden määräaika.

Luontopaneeli pitää ymmärrettävänä esityksen toteamusta, että ”ei olisi tarkoituksenmukaista laissa säätää yksityiskohtaisesti käytettävistä vesiensuojelutoimenpiteistä.” Luontopaneeli kuitenkin toivoo, että HE:n perusteluihin lisätään toteamus, että pelkät lietekuopat ja satunnaiset laskeutusaltaat ja kaivuukatkat eivät ole riittäviä vesiensuojelutoimenpiteitä yksinään. Kunnostusojitusten vesistövaikutusten sääntelyssä ja sen tulkinnessa on nykyisellään monia puutteita (Halonen ym. 2020, Pappila 2016). Alustavassa asetustekstissä todetaan, että ”Suometsän hoitosuunnitelman suunnittelualueen pinta-alan tulee olla vähintään viisi hehtaaria.” Pinta-alan tulee olla riittävä, vähintään HE:ssä mainittu 5 ha, jotta saadaan tarpeeksi suuri osa valuma-aluetta tarkasteluun mm. vesiensuojelutoimenpiteiden riittävyyden arvioimiseksi.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Minna Pappila (metsä- ja biodiversiteettioikeuden dosentti, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus), Jaana Bäck (metsätieteiden professori, Helsingin yliopisto) sekä Outi Silfverberg (tiedekoordinaattori, Luontopaneeli).

Lausunnossa käytetyt lähteet:

Lassi Ahlvik, Christoffer Boström, Jaana Bäck, Irina Herzon, Jukka Jokimäki, Kirsi Pauliina Kallio, Tarmo Ketola, Liisa Kulmala, Alekski Lehtikainen, Tiina M. Nieminen, Elina Oksanen, Minna Pappila, Juha Pöyry, Heli Saarikoski, Aki Sinkkonen, Ilari Sääksjärvi ja Janne S. Kotiaho (2021). Luonnon monimuotoisuus ja vihreä elvytys. Suomen Luontopaneelin julkaisuja, Kannanotto 1/2021.

<https://doi.org/10.17011/jyx/SLJ/2021/1>

Berninger, Kati; Heiskanen, Marko; Laakso, Tero; Mattsson, Tuija; Mäkipää, Raisa; Ojanen, Paavo; Pekkonen, Minna; Tolvanen, Anne; Viitala, Esa-Jussi; Peltoniemi, Mikko (2020). Metsätalouden kannustinjärjestelmää muutettava – suometsien hoidon ympäristövaikutukset huomioitava paremmin. Luke Policy Brief 2/2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-955-2>

Halonen, Lea; Pappila, Minna; Similä, Jukka: Metsätalouden vesistövaikutukset ja niiden sääntely soilla ja turvemaidella. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020, s. 55–125.

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 määraaikaisen rahoituslain (Kemera-lain) mukaisten tukien tarkastelu. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 81 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-953-8>

Karppinen, Antti: Esteellisen vesistörummun kunnostamisopas. 2020. Metsähallitus.
<https://www.eraluvat.fi/erapalvelut/hankkeet/esteet-pois>

Pappila, Minna: Ojitusilmoitukset ja ympäristövaikutusten ennakointi – tarkastelussa metsätalouden kunnostusojitukset. Ympäristöjuridiikka, 4/2016, 7–38.

Valtioneuvosto 2012. Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020.
http://www.ym.fi/fi/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Strategia_ja_toimintaohjelma

Valtioneuvosto. 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>.