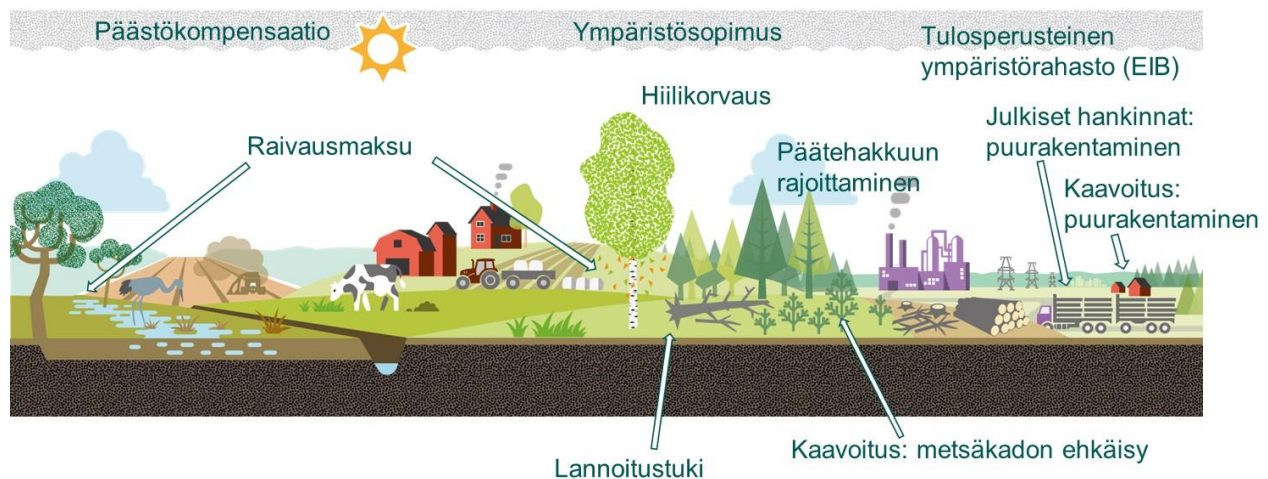


# Toimivat ohjauskeinot metsien ja maankäytön ilmastotavoitteille

Hilmari-hankkeen politiikkadialogi 19.4.2023

Yhteenvedo pienryhmäkeskusteluista

Hilmari-hankkeessa kehitetään ja arvioidaan ohjauskeinoja metsien ja maankäytön ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Hankkeessa on tarkastelun alla yhteensä 10 ohjauskeinoa (kuva 1). Näistä keinoista politiikkadialogin pienryhmiin valittiin tarkempaan tarkasteluun neljä keinoa: hiilikorvaus, päätehakkuun rajoittaminen, maankäyttömuutosmaksu ja ympäristösopimukset. Keinoja pohdittiin hankkeen aiemman työn pohjalta esiin nousseiden olennaisten ja kiinnostavien ongelmia näkökulmasta, kehitettiin ongelmiin ratkaisuja ja nostettiin esiin osallistujien näkökulmasta olennaisia huomioitavia muita haasteita. Lisäksi yhdessä pienryhmässä pohdittiin laajemmin uusien ohjauskeinojen tarvetta. Pohdintaa tehtiin kolmessa 6-7 hengen pienryhmässä. Osallistujat edustivat monipuolisesta metsäalan sidosryhmiä.



Kuva 1. Hilmari-hankkeen ohjauskeinot

## Hiilikorvaus

Hiilikorvauksen osalta ryhmän keskusteluun nostettiin seuraavat ongelmat:

- teollisuuden puunsaanti vaarantuu
- hiilikorvausjärjestelmän ymmärrettäväksi tekeminen metsänomistajille
- hiilikorvauksen tason määrittäminen,
- korvauksen hallinnollinen toteutus ja valvonta
- hiilikorvaus on ristiriidassa vapaaehtoisten päästömarkkinoiden kanssa
- valtiontuen de minimis- sääntö

Ongelmista ja niiden olennaisuudesta keskusteltiin vilkkaasti. Teollisuuden puunsaannin vaarantumista pidettiin mahdollisena, mutta samalla korostettiin, että kyse on myös siitä, millaisia toimia hiilikorvausjärjestelmä kannustaa ja toisaalta markkinoiden toiminnasta. Jos hiilikorvausjärjestelmä kannustaa puuntuotantoa lisääviin toimiin, kuten lannoitukseen ja metsittämiseen, nähtiin tämän edistävän teollisuuden puunsaantia tulevaisuudessa. Sen sijaan, jos järjestelmä ensisijaisesti kannustaa esimerkiksi kiertoaikojen pidentämiseen, voi puuta tulla vähemmän tarjolle. Paljon riippuu myös metsänomistajien innosta lähteä järjestelmään mukaan. Ongelmaa kyseenalaistettiin myös markkinanäkökulmasta. Hiilikorvaus nähtiin yhtenä kilpailevana puunkäytönmuotona, johon markkinoilla voidaan

sopeutua kehittämällä tuotteita ja niiden tuottamaa arvonlisää. Uudenlaisena ratkaisuna hiilikorvauksen järjestämiselle esiin nostettiin myös korvausten alueellinen kiintiöinti, joiden avulla voitaisiin kohdistaa korvauksia niille alueille, joilla on parhaat mahdollisuudet hiilen sidonnan ja hiilivarastojen lisäämiseen.

Hiilikorvausjärjestelmän tekemistä ymmärrettäväksi metsänomistajille ja korvauksen tason määrittämistä pidettiin olennaisina haasteina, mutta toisaalta niille löydettiin myös selkeitä ratkaisuja. Metsänomistajan kannalta haasteellisena pidettiin sitä, että sitoutuvan hiilen laskentaa on hankala ymmärtää ja hiilen sidonnan toteutumiseen metsässä liittyy metsänomistajasta riippumattomia riskejä. Korvauksen tason määrittämisessä hyvä korvaustaso voi näyttäytyä erilaiselta valtion ja metsänomistajan näkökulmasta. Ratkaisuina korostettiin järjestelmän tekemistä mahdollisimman selkeäksi ja metsänomistajien neuvontaan panostamista. Lisäksi metsänomistajan kannalta oikeudenmukaisena ja kannustava pidettiin mallia, jossa toimenpiteiden toteuttamisesta saa jonkunlaisen korvauksen tai alkumaksun siitä huolimatta onnistuuko varinaisessa lisäisessä hiilen sidonnassa.

Järjestelmän hallinnollisessa toteuttamisessa ongelmana pidettiin valvontaa ja todentamista, erityisesti jos järjestelmä herättää suurta kiinnostusta metsänomistajien parissa. Tärkeänä pidettiin mahdollisuutta hyödyntää ja kehittää mahdollisimman paljon jo olemassa olevia järjestelmiä ja Metsäkeskuksen rooli tässä pidettiin keskeisenä. Maksun toteuttamisen osalta todettiin, että alueellinen huutokauppajärjestelmä mahdollistaisi tehokkaan hinnanmuodostuksen, mutta se ei välttämättä toimisi käytännössä verrattuna yksinkertaiseen ja yleispätevämpään korvaukseen.

Kysymyksiä de minimis säännöstä ja ristiriitaisuutta vapaaehtoisten päästömarkkinoiden kanssa pidettiin vähemmän olennaisina. Niiden sijaan esiin nostettiin hiilivuodon ja ympäristövaikutusten ja vaikuttavuuden ongelmat, joiden yhteydessä korostettiin, että on tärkeää huomioida maaperän päästöt ja hyödyntää jonkinlaisia kriteerejä vaikutusten arvioinnin todentamiseen. Hiilivuodon ongelmaan esitettiin useita erilaisia ratkaisuja, mutta lopulta todettiin, että globaalissa mittakaavassa asiaa on hankala hallita ilman kansainvälisiä sopimuksia.

## **Maankäyttömuutosmaksu**

Maankäyttömaksun osalta keskustelijoita pyydettiin erityisesti pohtimaan maksun kohdistamista erilaisille toimijaryhmille: siihen liittyvää oikeudenmukaisuutta sekä ohjausvaikutusta. Lisäksi ongelmana esiin nostettiin maksun mahdollinen hallinnollinen raskaus.

Maankäyttömaksun eriyttämiseen eri toimijaryhmille suhtauduttiin skeptisesti. Keskustelijat pitivät tärkeänä, että maksun suuruuden tulisi perustua raivauksen päästövaikutukseen, ei raivauksesta vastuussa olevan toimijan maksukykyyn tai siihen, mitä syytä varten metsää raivataan. Osallistujat eivät siis nähneet perusteltuna vapauttaa esimerkiksi aurinkovoimalan perustamiseen liittyvää raivausta maankäytönmuutosmaksusta. Tämä nähtiin järkevänä myös hallinnollisen taakan näkökulmasta. Päästövaikutukseen liittyvää porrastusta pidettiin realistisena vaihtoehtona hallinnollisen toteutuksen kannalta, kunhan päästövaikutuksen määrittämiseen voitaisiin käyttää olemassa olevaa dataa. Esitettiin myös, että päästövaikutukseen laskettaisiin mukaan kasvupaikkatyyppin hiilinielun potentiaali, jotta välttyttäisiin ennakoivilta hakkuilta maksutason alentamiseksi.

Maankäytönmuutosmaksun tosiasiallisen vaikutuksen ennakoitiin kohdistuvan lähinnä pellonraivauksen estämiseen, varsinkin jos maksutaso asetettaisiin vastaamaan peltohehtaarin hintaa. Muiden toimintojen, kuten rakentamisen, kohdalla maksun ei nähty johtavan metsän raivauksen loppumiseen. Päästövaikutuksen mukaan porrastettu maksu voisi kuitenkin näissäkin toiminnoissa ohjata maankäytön muutoksen sellaisille alueille, joilla päästövaikutus, ja täten maksu, on alhaisempi. Tasamaksulla ei tällaista ohjaisvaikutusta välttämättä saavutettaisi. Toisaalta maksun asettaminen toisi joka tapauksessa esiin, että hiilinielujen hävittäminen ei ole hyväksyttävää.

Työryhmässä keskusteltiin myös parhaillaan valmistelussa olevasta maankäytönmuutosmaksusta ja yhtymäkohdista Hilmarin hankkeen työhön. Todettiin, että valmistelutyön ja Hilmarin hankkeen välillä on hyvä keskusteluyhteys.

### **Päätehakkuun rajoittaminen**

Päätehakkuun rajoittamisen osalta osallistujia pyydettiin pohtimaan teollisuuden puunsaannin mahdollista vaarantumista sekä rajoituksen määrittelyä erilaisissa tilanteissa, esimerkiksi jatkuvan kasvatuksen ja metsätuhotilanteiden yhteydessä. Esiin nostettiin myös aiemmissa hankkeen keskusteluissa esiin noussut omistusoikeuden rajoittamisen mahdollinen ongelma.

Työryhmän osallistajat kannattivat päätehakkuun rajoittamista metsien käytön ohjauskeinona, mikäli kyseessä olisi paluu metsälaissa aiemmin määritettyihin kasvupaikkakohtaisiin uudistamisen ikärajoihin ja läpimittoihin. Ohjauskeinon vaikutus kohdistuisi tällöin kiertoaikojen lyhenemisen hallintaan kiertoaikojen varsinaisen pidentämisen sijaan. Kiertoajan pidentämiseen voisi kannustaa erillinen vapaaehtoinen ohjauskeino, kuten hiilikorvaus. Alarajojen asettaminen uudelleen lakiin vähentäisi hetkellisesti teollisuuden puunsaantia ja voisi alueellisesti johtaa merkittäviinkin vaikutuksiin. Työryhmän osallistajat kuitenkin näkivät, että pidemmällä aikavälillä järeys- ja ikäkriteerit varmistaisivat puuston kehityksen ja sitä kautta myös teollisuuden puunsaannin. Toisaalta metsäsektoria kannustettiin jalostusasteen nostamiseen, jotta vähemmällä puuraaka-aineella saataisiin enemmän taloudellista hyötyä.

Myös koko kiertoajan kasvua ohjaavia malleja pidettiin tärkeinä, ja esitettiin että esimerkiksi harvennushakkuiden rajoittamista voisi olla syytä pohtia omana instrumenttinaan päätehakkuun rajoituksen rinnalla. Valvonnan lisääminen olisi olennaista ohjausvaikutuksen varmistamiseksi. Päätehakkuun rajoitukseen nähtiin tärkeäksi liittää erillinen toimintamalli metsätuhotilanteiden varalle. Ohjauskeinon vaikutuksia metsänomistajien omistusoikeuden rajoittamisen ei nähty ongelmallisena oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

### **Ympäristösopimukset**

Ympäristösopimuksia koskevassa keskustelussa lähdettiin liikkeelle kysymyksestä, koituuko sopimusten sovellettavuudesta ongelmia. Osallistajat olivat yksimielisiä siitä, että ympäristösopimuskumppanien valikointi on haasteellista, vaikka valtio olisi niissä aina yhtenä osapuolena. Käytännössä valtio sopisi joidenkin tavoitteiden saavuttamisesta esimerkiksi yksityishenkilöiden tai kuntien kanssa, ja sopimus perustuisi vapaaehtoisuuteen. Tavoitteina sopimuksissa voisi olla esimerkiksi päästöjen vähentäminen tai hiilinielujen kasvattaminen.

Ympäristösopimuksen etuna nähtiin joustavuus, sillä sopimuksella voidaan saavuttaa jotain, mitä ei olemassa olevan ohjauksen puitteissa muuten tapahtuisi. Toisaalta osallistajat

nostivat esiin myös joustavuuden aiheuttaman haasteen – kuinka valitaan puututtavat ongelmat ja toimijat, joiden kanssa sopimukset tehdään? Lisäksi olennainen kysymys on, kuinka toiminen tuloksellisuus osoitetaan.

Keskustelussa käsiteltiin myös valtion hankintalainsäädäntöä ja esitettiin kysymys, onko valtiolla oikeus tehdä maantieteellisesti paikannettuja hankintoja esimerkiksi hiilensidonnain edistämiseksi, vai voisiko saman palvelun tuottaa ulkomailla. Keskustelussa päädyttiin tulokseen, että kiinteistöjä koskevissa hankinnoissa ei tarvitse kilpailuttaa samaa palvelua tuotettavaksi toisaalla. Osallistajat esittivät myös muita avonaisia kysymyksiä ja reunaehdoja ympäristösopimukseen liittyen, kuten onko kyseessä tuki ja mikäli on, niin tällöin siinä tulee huomioida kustannusvastaavuus. Tämän lisäksi sopimuksia koskevana peruseriaatteena on, että tuen kohteen tulee olla tarkkarajainen, kohdistettu ja tarpeellinen.

Eräänä konkreettisenä esimerkkinä ympäristösopimuksesta esitettiin puurakentaminen jollain alueella niin, että rakennukset toimivat pitkäkestoisina hiilivarastoina. Ympäristösopimuksella voitaisiin myös tukea puurakentamista niin, että tuella kavennettaisiin eroa puurakenteisten ja muiden rakennusten kustannusten välillä. Lisäksi ympäristösopimuksilla voitaisiin pyrkiä kehittämään puutuotteiden jalostusastetta niin, että hakkuiden tarve vähenee. Myös biohiilen käytön edistäminen nähtiin potentiaalisena ympäristösopimusten käyttökohteena paitsi tuhkaa tuottavien metsäteollisuusyhtiöiden kanssa, myös maataloudessa valtion ja maanomistajien välillä tehtävänä sopimuksena. Jälkimmäisen sopimuksen etuina olisivat etenkin toimenpiteen aito lisäisyys, mitattavuus ja pysyvyysaste.

### **Uudet ideat ja keinojen yhteensopivuuden ongelmat**

Ympäristösopimuksia käsitelleessä ryhmässä ehdotettiin, että maankäytön muutosmaksun voisi kompensoida puurakentamisella, sillä tämä olisi kerrostalojen ja julkisen rakentamisen tapauksessa lisäistä. Ryhmässä ehdotettiin harkittavaksi myös lahja- ja perintöverosta luopumista puurakennusten osalta, mikä osaltaan kannustaisi rakentamista. Näiden lisäksi ryhmä keskusteli metsäkatoa aiheuttavien toimien kompensointivelvoitteesta niin, että aiheutettu kato tulisi kompensoida 10 prosentin lisällä. Tätä voisi Iso-Britannian tavoin soveltaa liikennesuunnitteluun, jossa esimerkiksi tiehankkeet aiheuttavat usein huomattavaa metsäkatoa ja metsäympäristöjen sirpaloitumista.

### **Integrointia koskeva pohdinta**

Politiikkadialogin viimeisessä osuudessa keskusteltiin siitä, kuinka hiilinielujen hallinta ja ennallistaminen voidaan integroida metsäpolitiikkaan ja metsänhoidon käytäntöihin. Erityistä huomiota kohdistettiin EU:n ennallistamisasetukseen, jonka luonnos painottaa muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

- lahopuun määrän kasvattaminen
- maaperän orgaaninen hiili
- kytkeytyneisyys
- eri-ikäiset metsät
- heikentyneiden alueiden palauttaminen/ennallistamisvelvoite

Keskustelussa todettiin, että asetusehdotuksen pääpaino on rakennepiirteiden palauttamisessa. Näin ollen avoin kysymys on, riittääkö rakenteellisen diversiteetin tuominen metsäympäristöön vai vaaditaanko metsien siirtämistä suojeluun. Keskustelussa myös todettiin, että mikäli ratkaisuihin painotetaan ensisijaisesti metsähiilen hintaa, johtaa se

todennäköisesti huonoihin lopputulemiin monimuotoisuuden kannalta. Lisäksi painotettiin, että tulisi löytää keino luonnontilaisten soiden ojittamisen estämiseksi.

## Lopuksi

Yleisesti keskustelijat suhtautuivat kaikkiin pohdittuihin ohjauskeinoihin positiivisesti ja niiden eteenpäin kehittämistä pidettiin tärkeänä. Eri ohjauskeinot nähtiin kuitenkin osana laajempaa metsä- ja ilmastopolitiikan kokonaisuutta, jolloin niistä ei aina ole mielekästä keskustella toisistaan irrallisina. Keskusteluissa todettiin myös, että mikäli metsänomistajat halutaan saada mukaan ilmastotavoitteisiin, pitää olla tarjolla monipuolinen valikoima erilaisia keinoja, jotta erilaiset metsänomistajat löytävät heille sopivat toimet.