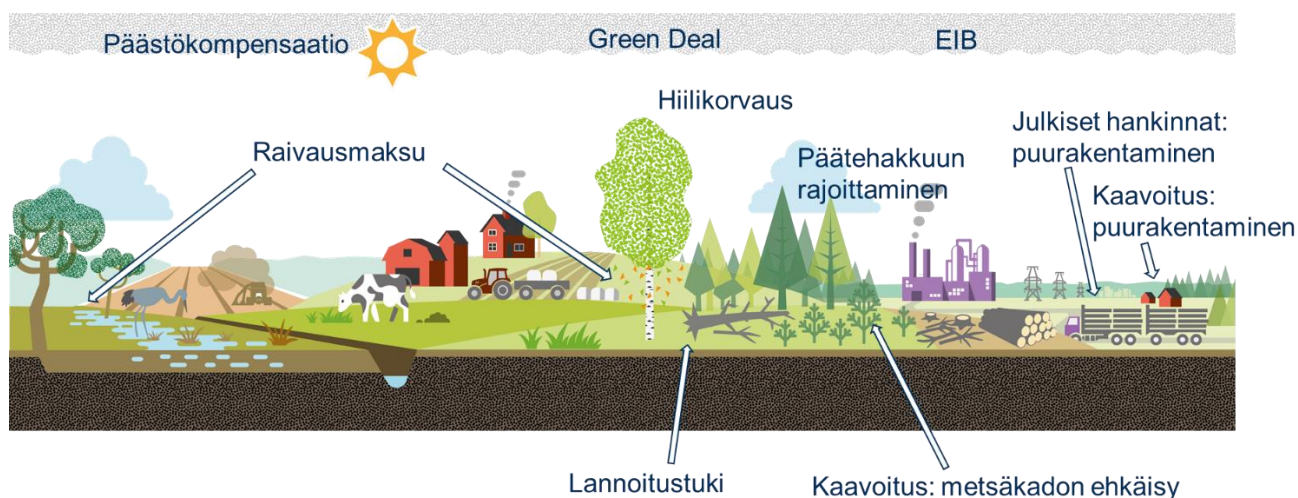


Ohjauskeinoja metsien ja maankäytön ilmastotavoitteille

- HILMARI-hankkeen politiikkadialogin 18.11.2021 yhteenveto

Työpajan kuvaus

Politiikkadialogin tarkoituksena oli keskustella sidosryhmien kanssa hankkeessa tuotetusta politiikkakeinovalikoimasta ja kehittää keinoja yhdessä eteenpäin (Kuva 1). Tilaisuuteen osallistui yhteensä noin 50 henkilöä, jotka edustivat laajasti metsäalan hallintoa, järjestöjä ja yrityksiä. Työskentely jakautui kahteen vaiheeseen, joista ensimmäisessä pohdittiin koko ohjauskeinovalikoimaa ja toisessa pureuduttiin ryhmittäin muutamiin ohjauskeinoihin.



Kuva 1. Ohjauskeinot ja niiden vaikutuskohteet

Havaintoja ohjauskeinoista

Keinoja on riittävästi, mutta ei liikaa

Osallistujat pitivät keinovalikoimaa monipuolisena ja innovatiivisena. Laajaa keinovalikoimaa, joka ei lähtökohtaisesti rajaa ulos mitään tiettyä ohjauskeinotyyppiä, pidettiin ylipäänsä sopivana tutkimushankkeen luonteelle. Osallistujat arvioivat, että tavoitteiden saavuttamiseksi tullaan tarvitsemaan sekä kannustavia että rajoittavia keinoja: Vapaaehtoisilla keinoilla voidaan saavuttaa paljon vaikutuksia kustannustehokkaasti, mutta rajoituksillakin on paikkansa, sillä ne asettavat vähimmäisehdot ilmastotavoitteiden edistämiseksi.

Toimien vaikuttavuuden näkökulmasta tärkeään rooliin nostettiin ilmastovaikutusten mittaaminen ja päästövähennysten aito lisäisyys. Samalla erityisesti ilmastovaikutusten mittaamiseen nähtiin liittyvän epävarmuutta ja tiedontarpeita. Ohjauskeinojen tueksi toivottiin myös konkreettisia arvioita niiden taloudellisista vaikutuksista. Ympäristövaikutuksia tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon ilmastotoimien lisäksi ympäristön tila laajasti. Lisäksi peräänkuulutettiin selkeitä, tutkittuun tietoon perustuvia mittareita tavoitteiden ja kehityksen seurantaan.

Myös keinojen oikeudenmukaisuus puhututti osallistujia. Huomiota tulisi kiinnittää etenkin ohjauskeinojen kannattavuuskysymyksiin ja toimintalogiikkaan maanomistajien näkökulmasta. Olisi myös tärkeää pitää huolta siitä, että toimet eivät jää kertaluonteisiksi, ja että toimet ja vastuu niistä jaetaan usealle toimijalle. Lisäksi toimien on oltava ennakoitavia ja ymmärrettäviä kaikille.

Keinojen yhteisvaikutusten analyysia pidettiin tärkeänä mutta haastavana. Keinojen tulisi tukea toisiaan eikä kilpailla keskenään. Toisaalta nähtiin, että kyse on lopulta erilaisten kestävyystavoitteiden tasapainottelusta erityyppisillä ohjauskeinoilla. Siksi vaikutuksia tulisi analysoida mahdollisimman laajasti. Todettiin, että hankkeen tavoitteena tulisi olla win-win-ratkaisujen tunnistaminen.

Poliittisten päättäjien suuntaan haluttiin viestiä, että tempoileva ja eri suuntiin vetävä keskustelu ohjauskeinoista ei ole omiaan lisäämään toimijoiden luottamusta. Päättäjiltä toivottiin yhtenäisempiä viestejä. Ohjauskeinojen suunnittelun haasteena nähtiin päätöksenteon siiloutuneisuus. Osallistujat olivat lisäksi huolestuneita keskustelukulttuurin polarisoitumisesta ja syyllistämisestä. Parempaa viestintää ohjauskeinoista ja niiden kehittämisestä siis tarvitaan.

Seuraavaksi esittelemme ryhmittäin osallistujien näkemyksiä tarkastelluista ohjauskeinoista. Keinokohtaiset havainnot on myös tiivistetty taulukkoon 1. s. 5-6.

Maankäytön muutoksen vaikuttaminen: kaavoitus, raivausmaksu

Kaavoitukseen yhdistetty maankäytön muutosten aiheuttamien päästövaikutusten kompensointi nähtiin periaatteessa kannatettavana, mutta monin tavoin haastavana ohjauskeinona. Kaavoittajilla ei toistaiseksi ole käytössä tietoon perustuvia työkaluja, joilla toimeenpanna tällaista ohjauskeinoja. Tarvitaan myös selkeät kuvaukset toimintaprosesseista ja harkintaa siihen, että keinon vaikutukset kohdistuvat oikeudenmukaisesti. Lisäksi tarvitaan tietotusta, koulutusta ja neuvontaa, jotta maanomistajat ovat muutoksista tietoisia.

Raivausmaksuun suhtauduttiin hieman varauksellisemmin. Pidettiin tärkeänä, että maksusta ei tule lupaa tuottaa päästöjä. Sen sijaan mukana tulisi pitää kannustimia vähentää päästövaikutuksia ja maksun tulisi olla viimesijainen keino. Käytännön toteutus nähtiin haastavana: vaatiiko raivausmaksu järeää lainsäädäntöä ja raskasta hallintoa? Pohdittiin myös eri toimijoiden valmiuksia ja mahdollisuuksia raivausmaksun maksamiseen. Reiluus ja kaikkien osapuolten näkemysten huomioiminen koettiin erityisen tärkeänä, jotta keinosta saataisiin myös maanomistajan kannalta hyväksyttävä.

Uudenlainen ohjaus: tulosperusteiset ympäristörahasotot ja ympäristösopimukset erityisesti turvemaiden käyttöön liittyen

Uudenlaisten ohjauskeinojen etuna nähtiin joustavuus ja mahdollisuus tuottaa sellaisia vaikutuksia, joita perinteisimmillä ohjauskeinoilla ei saada aikaan. Vaikuttavuus-rahastojen nähtiin soveltuvan tehokkaiden ratkaisujen etsimiseen erityisen monimutkaisiin ongelmiin. Etuna on, että julkisen sektorin näkökulmasta voidaan saada aikaan säästöjä. Haasteina nostettiin esiin mittaamiseen ja ansaintalogiikkaan liittyvät kysymykset. Mittarit ja tavoitteet on määriteltävä tarkasti ja vaikutusten on oltava aidosti lisäisiä ja todennettavissa. Ongelmia voi aiheuttaa myös vaikutusten aikaikkuna: kauan vaikutuksen pitää säilyä ja miten sitä valvotaan? Arveltiin myös, että toimien ja vaikutusten taloudellista arvoa voi olla vaikea laskea etukäteen. Ansaintalogiikkaan liittyen nähtiin tärkeänä, että metsänomistajat, eli toimien toteuttajat, hyötyvät rahastosta selkeästi.

Ympäristösopimusten nähtiin mahdollistavan uudenlaisten toimintatapojen kokeilemisen ja voivan myös toimia muiden keinojen käynnistämisen tukena. Keskeisenä haasteena esiin nostettiin olemassa oleva valtioneukisääntely ja sen vaikutukset sopimusten rakentumiselle. Tällä hetkellä valtioneukisääntely estää korvausten maksamisen yhteiskunnallisista hyödyistä kuten luontoarvoista. Korvauksia voi saada vain taloudellisista menetyksistä. Ryhmässä toivottiin, että valtioneukisääntelyn uudistukset selkeyttäisivät myös ympäristösopimusten tilannetta. Pohdittiin myös, voisiko ympäristösopimusten osapuolena olla yksittäisen

maanomistajan sijaan maanomistajien kollektiivi. Tässä ideassa haasteena kuitenkin nähtiin ansaintalogiikka ja kannustimet yksittäisten maanomistajien näkökulmasta sekä kilpailuoikeudelliset kysymykset. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna esiin nostettiin maanomistajien rooli myös rahaston sijoittajina.

Metsän puihin sidottu hiili: Hiilikorvaus, päätehakkuun rajoitus, lannoitustuki

Keskustelu tässä ryhmässä koettiin haasteellisena tiedonpuutteen vuoksi. Toisaalta myös muissa ryhmissä sivuttiin näitä keinoja ja osa havainnoista onkin niistä peräisin. Lannoitustuen etuna esiin nousi mahdollisuus nopean aikavälin hiilensidonnan tehostamiseen. Toisaalta osallistujia huolestuttivat vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja vesistöihin, jotka kuitenkin tutkijoiden mukaan ovat kontrolloitavissa oikeanlaisella lannoituksella. Lisäksi esiin nostettiin keinon tarpeellisuus, jos lannoitus on metsän lisääntyneen kasvun kautta metsänomistajalle kannattavaa ilman tukeakin. Päätehakkuun rajoittaminen ei herättänyt suurta kannatusta. Osallistajat olivat sitä mieltä, että vapaaehtoisuus olisi parempi tapa kiertoaikojen pidentämiseen. Kiertoaikojen säätelyn poistamisesta on niin vähän aikaa, että sen palautus ohjauskeinona vaikuttaisi poukkoilevalta politiikalta.

Hiilikorvaus nähtiin keinona, joka mahdollistaisi hiilensidonnan tekemisen taloudellisesti houkuttelevaksi metsänomistajille ja voisi pitää sisällään esimerkiksi lannoituksen ja päätehakkuun viivästymisen. Keskustelussa kannatettiin hiilensidontaa osana puuston arvomuodostusta siten, että lisäksi osasta hiilensidontaa tulisi saada korvaus. Keinoiksi ehdotettiin joko tiheämpää metsää tai päätehakkuiden viivästymistä. Myös ojitettujen turvemaiden vedenpinnan nosto ansaitsisi korvauksen, koska hiilitase paranee ja vesistöpäästöt vähenevät. Toisaalta tuotiin esiin, että erityisesti suometsissä hiililaskenta on haastavaa ja epävarmaa. Hiilikorvausten monimutkaisuus ja käytännön toteutuksen mietitytti. Miten saada yksinkertaiset ja kaikkia tasapuolisesti kohtelevat säännöt korvaukselle? Esiin nousi myös huoli teollisuuden puunsaannin vaarantumisesta ja puurakennuksiin sidotun hiilen korvaaminen.

Puurakentaminen: julkiset hankinnat, kaavoitus

Puurakentamista pidettiin yleisesti kannatettavana asiana, joka vaatii kannusteita niin julkisessa rakentamisessa kuin rakentamisessa laajemminkin. Tarkastelussa olleita ohjauskeinoja: puurakentamisen edistämistä julkisten hankintojen kautta sekä puurakentamisen edistämisen ottamista valtakunnalliseksi alueidenkäyttötavoitteeksi pidettiin mahdollisina. Toisaalta keskustelijat kaipasivat osin myös järeämpiä keinoja puurakentamisen edistämiseen ja painottivat, että ei saisi keskittyä liikaa julkiseen rakentamiseen. Kannusteita tulisi luoda myös yksityiselle puolelle.

Kaavoitusta pidettiin yleisesti hyvänä keinona edistää puurakentamista. Valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite voi tuottaa luottamusta alan tulevaisuuteen ja sitä kautta kannustaa yritysten panostuksia alaan. Samoin julkisin varoin toteutettava puurakentaminen mahdollistaisi osaamisen ja rakennustekniikoiden kehittymisen, ja edistäisi koulutusta alalla. Toisaalta julkisiin hankintoihin asetettava velvoite mahdollisimman vähäpäästöisestä rakentamisesta nähtiin myös haastavana ja esiin nostettiin kuntien heikko taloudellinen tilanne ja puurakentamisen usein kalliimpi hinta. Myös osaamistasossa esimerkiksi kaavoitukseen liittyen on paljon eroja. Yleisesti tiukkoja velvoitteita ei nähty hyvänä asiana, mutta pelkkien nykyisten tavoitteiden oheen kaivattiin kuitenkin sitovuutta ja rahoitusta. Lisäksi painotettiin, että puurakentamiseen liittyvien tavoitteiden olisi hyvä saada seurakseen toteutumisen seuranta ja mittareita.

Puurakentamisen korostamisessa nähtiin haasteena eri materiaalien vastakkainasettelu. Puurakentamisen sijaan voisikin olla paikallaan puhua vähähiilisestä rakentamisesta ja korostaa eri toimijoiden yhteistyötä päästöjen vähentämiseksi. Lopulta

keskustelussa nostettiin myös esiin, että käynnissä oleva maankäyttö- ja rakennuslain uudistus toteutuessaan tulee jo lisäämään vähähiilistä rakentamista merkittävästi.

Vapaaehtoiset päästökompensaatiot

Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden etuna pidettiin toimen vapaaehtoisuutta. Nähtiin, että maanomistajien olemassa olevaa kiinnostusta ja tämän pohjalle jo syntynyttä markkinaa tulisi hyödyntää politiikkakeinoja suunnitellessa. Vapaaehtoiset päästökompensaatiot nähtiin nimenomaan mahdollistavana keinona.

Samaan aikaan todettiin, että päästökompensaatioiden käsitteiden ja reunaehtojen määrittelyyn tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Suurimmaksi haasteeksi nostettiin niin kutsuttu kaksoislaskenta. Tämä tarkoittaa kysymystä siitä, lasketaanko päästöjen vähennys valtion ilmastotavoitteisiin vai voivatko yksityiset toimijat laskea vähennykset omiin hiilineutraalisuustavoitteisiinsa. Jos yksityiset toimijat eivät voi hyödyntää päästövähennyksiä omassa markkinoinnissaan ja esittää niihin liittyviä väittämiä, markkinoita kompensaatioille ei välttämättä synny tehokkaasti. Kaksoislaskennan poisto myös antaisi vahvan poliittisen signaalin siitä, että valtio tukee yksityisiä toimijoita kunnianhimoisissa ilmastotoimissa. Nykyinen tilanne, jossa päästövähennykset lasketaan valtion tavoitteisiin, ei kannusta toimijoita pyrkimään lainsäädännön määrittelemän tason ylittäviin keinoihin. Ryhmässä pohdittiin, miten kaksoislaskennan poisto voitaisiin toteuttaa ja mitä siitä seuraisi. Olisiko esimerkiksi mahdollista, että osa päästövähennyksestä jyvitetäisiin valtiolle ja osa metsänomistajille, jotka voisivat sitten myydä niitä eteenpäin.

Ryhmässä pohdittiin myös, löytyisikö nykyisestä toiminnasta aidosti lisäisiä katvealueita, joilla koko kaksoislaskennan ongelma pystyttäisiin välttämään. Toisaalta esitettiin, että jos tällaisia löytyisi laajassa mittakaavassa, ne kannattaisi lisätä virallisiin laskelmiin, jolloin kaksoislaskennan ongelma jälleen palaisi. Lisäisyyden suhteen nähtiin tärkeänä, että hiilivuoto huomioitaisiin. Jos päästökompensaationa esimerkiksi suojellaan metsää, suunniteltu hakkuu voi siirtyä muualle. Huomiota kiinnitettiin kuitenkin myös siihen, että päästökompensaatiomarkkinan mittakaavan ja hintatason kasvaessa hakkuu ei välttämättä olekaan maanomistajalle aina kannattavin vaihtoehto.

Uudet keinoehdotukset

Tarkastelussa olleiden keinojen kehittämisen ohella keskusteluista nousi esiin muutama uusi keinoehdotus. Yhtenä ehdotuksena oli päästökompensaatioita ja hiilikorvausta liippaava markkinapaikka maanomistajille, jonne he voisivat tarjota hiilensidontaa tai muitakin luontoarvoja ilman metsän omistusoikeuden menetystä. Toinen ehdotus koski Komission maaperästrategiassa olevaa maankäytön muutosten hierarkiaa ja sen mahdollista soveltamista ja merkityksen pohdintaa hankkeen puitteissa. Lisäksi mainittiin turvemaiden ojituskielto.

Lopuksi

Keskustelut kannustavat monipuolisuuteen ohjauskeinovalikoimassa, mutta myös keinojen yhteisvaikutusten arviointiin. Kaikista keinoista tunnistettiin haasteita ja kehittämistarpeita, mutta osa keinoista vaikutti lupaavammilta kuin toiset. Työpajan perusteella jatkopohdintaa vaativat erityisesti päätehakkuiden rajoittamisen mukana pitäminen, puurakentamisen keinojen kehittäminen ja mahdollisuudet yhdistää niitä esimerkiksi ympäristösopimuksiin. Myös raivausmaksujen yhdistämistä maankäytön muutosten aiheuttamien päästöjen kompensointiin kannattaisi pohtia. Lisäksi uusien ohjauskeinojen osalta keskustelu painottui oikeudellisiin kysymyksiin ja niiden toimivuutta metsäsektorin toimijoiden näkökulmasta voidaan tarkastella vasta kun on voitu määritellä keinolle soveltuva kohdistus.

Taulukko 1. Päähavainnot yksittäisiin politiikkakeinoihin liittyen.

Ohjauskeino	Haasteet	Mahdollisuudet	Ratkaisut	Tiedontarpeet
Metsäkadon päästöjen kompensointi kaavoituksessa	Kaavoittajilla ei ole tietoon perustuvia työkaluja päästöjen huomioimiseen. Lainsäädännön haasteet Kohdistuksen määrittely: metsäkadon päästöt, vai kaavan ilmastovaikutukset? Selkeys ja ymmärrettävyys myös maanomistajalle, oikeudenmukaisuus	Voi mahdollistaa ilmastovaikutusten paremman huomioimisen maankäyttöpäätöksissä ja vaihtoehtojen etsinnän. Nostaa esiin maankäytön muutosten aiheuttamaa metsäkatoa.	Työkalujen kehittäminen kaavoituksen tueksi Selkeät ohjeet ja prosessikuvaukset Tiedotus, koulutus ja neuvonta	Yhteensopivuus lainsäädäntöön Vaihtoehtoratkaisujen määrittäminen maankäytössä Kokonaisvaikutukset
Raivausmaksu	Maanomistajan hyväksyntä Lainsäädännön haasteet Maksun vaikuttavuus ja tasapuolisuus Tuoko maksu luvan saastuttaa?	Voi kannustaa etsimään vaihtoehtoisia toteutustapoja hankkeille.	Maksuun vaikuttaminen haittaa lieventävillä ratkaisuilla Yhdistäminen kompensaatioon	Yhteensopivuus lainsäädäntöön, maksun perusteiden määrittely
Tulosperusteiset ympäristörahasot	Ansaintalogiikka ja kannustimet toimijoiden näkökulmasta Vaikutusten mittaaminen ja verifiointi Aikajänne	Joustavuus Julkisen sektorin säästöt Tehokkaita ratkaisuja kompleksisiin ongelmiin	Maanomistajat kaksoisroolissa rahaston sijoittajina	Vaikutusten taloudellisen arvon laskeminen Rahaston ratkaistavaksi soveltuvien ongelmien kartoitus
Ympäristösopimukset	Ansaintalogiikka ja kannustimet toimijoiden näkökulmasta Valtiontukisääntelyllä korvauksia vain taloudellisista menetyksistä	Uusien toimintatapojen testaus, lisäkannuste	Sopijapuolena maanomistajien kollektiivi Valtiontukisääntelyn kehittäminen	Kilpailuoikeudelliset kysymykset

Ohjauskeino	Haasteet	Mahdollisuudet	Ratkaisut	Tiedontarpeet
Lannoitustuki	Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja vesistöihin Tarpeellisuus, jos lannoitus muutenkin kannattavaa	Mahdollista saada nopeita tuloksia	Yleiset reunaehdot, metsätyyppikohtainen ohjeistus	
Hiilikorvaus	Hiililaskenta esim. suometsissä, yleisesti käyttöönottoon liittyvä monimutkaisuus Sopimusten siirtyminen omistajavaihdosten yhteydessä Vaikutus puun saatavuuteen teollisuudelle	Hiilensidonnasta rahallisesti houkuttelevaa; vapaaehtoisuus Myös puurakennuksille	Aito lisäisyys Mallia määraaikaisten suojelusopimusten siirroista Metsänhoidon ohjeistus	Laskentaan ja vertailutasoihin liittyvät kysymykset
Päätehakkuun rajoitus	Politiikan poukkoilevuus Vapaaehtoisuus hiilen sidonnassa pakkoa parempi			
Puurakentaminen: julkiset hankinnat	Julkinen rakentaminen ei riitä Rakentamisen kustannukset, kuntien osaaminen Rakennuksen elinkaarivaikutukset ja todennettu vähäpäästöisyys	Voi kannustaa puurakentamiseen laajemmin: innovointi, osaamisen kehittyminen	Valtion rahoitus tai tuki riskien pienentämiseksi MRL-uudistus vie jo vahvasti rakentamista vähähiiliseen suuntaan	Puurakentamisen päästöt muihin materiaaleihin verrattuna Päästölaskennan reunaehdot
Puurakentaminen: valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite	Puurakentamisen painottaminen osin ongelmallista Pelkkä tavoite ei välttämättä riitä – seuranta Kaavoitusosaaminen	Kaavoituksella suuri mahdollisuus vaikuttaa päästöihin, loisi pitkän ajan luottamusta toimijoille.	Eri materiaalien vastakkainasettelun välttäminen, yhteistyö Seuranta ja mittarit Osaamisen tukeminen	Laskenta
Vapaaehtoiset päästökompensaatiot	Kaksoislaskenta Vuoto	Vapaaehtoisuus, edelläkävijät voi tehdä enemmän Markkinaehtoisuus	Kaksoislaskennan poisto: katvealueiden perkaaminen Aito lisäisyys	Reunaehtoien määrittely Laskennan katvealueet

