

23.6.2020

**ASIA: Lausuntopyyntö hallituksen esitykseen metsityksen tukemisen määräaikaiseksi laiksi****Taustaa ja SYKEN näkemyksiä hallituksen esityksestä**

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 28.5.2020 hallituksen esityksestä eduskunnalle metsityksen tukemisen määräaikaiseksi laiksi perustuu suoraan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan, jossa maankäyttösektorin yhtenä ilmastotoimenpiteenä on metsityksen edistäminen. Lakiehdotuksen tavoitteena olisi lisätä metsityksen tukemisella metsäpinta-alaa ja hiilinieluja luonnon monimuotoisuutta heikentämättä.

Suomen ympäristökeskus (jatkossa SYKE) pitää esitystä periaatteessa kannatettavana ilmastotavoitteiden edistämiseksi ja metsäpinta-alan lisäämiseksi. Esitys edistää myös EU:n Biodiversiteettistrategiaa 2030 uusien puiden istutuksen ja puihin sitoutuvan hiilen osalta. SYKEN arvion mukaan esitykseen voi sisältyä kuitenkin myös luonnon monimuotoisuutta ja esityksen ilmastotavoitteita merkittävästi vaarantavia toimenpiteitä, ellei metsityksen kohdentamista suunnitella riittävän huolellisesti.

Esityksessä mukana olevien alueiden metsitystä ei nykyisin tueta taloudellisesti ja esitetyn lain nojalla olisi mahdollista metsittää lakiesityksessä joutoalueiksi nimitettyjä alueita, jotka ovat pääsääntöisesti muita kuin maatalousmaan ja metsämaan kohteita. Lakiesityksen perusteluissa on arvioitu potentiaalista metsitettävää alaa olevan noin 118 000 hehtaaria ja toimenpiteiden arvioitaisiin kohdistuvan vuosittain noin 2 000–3 000 hehtaarille. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että pääosa metsitettävistä joutoalueista on todennäköisesti hylättyjä peltoja. SYKEN käsityksen mukaan osa näistä kohteista sopii hyvin metsitykseen, mutta mahdollisuudet lisätä luonnon monimuotoisuutta ja edistää samalla vesiensuojelua ovat jääneet esityksen ulkopuolelle. Osa kohteista voisi sopia esimerkiksi kunnostettaviksi perinneympäristöiksi tai muiksi monimuotoisuudelle arvokkaiksi elinympäristöiksi (lehdot, metsäluhdut, monimuotoisuuskosteikot).

Metsitystuki muodostuisi kustannuskorvauksesta ja hoitopalkkiosta. Metsitystuki kohdistettaisiin vain yksityisille maanomistajille. Esityksen mukaan turvepohjaisten alueiden metsittäminen vaatii enemmän toimenpiteitä kuin kiennäismaiden ja entisten turvetuotantoalueiden metsittäminen. Kustannuskorvausta olisi siten määrältään kahta erisuuruista. Tämä olisi perustelua johtuen turvepohjaisten alueiden maalajien vaatimista erilaisista perustamistöiden kustannuksista ja työmäärästä. SYKE on huolissaan turvepohjaisille alueille esityksen perusteella kohdistuvista vesitalouteen ja ilmastovaikutuksiin liittyvistä riskeistä. Turvepohjaisten alueiden monimuotoisuusarvoja voitaisiin todennäköisesti lisätä tehokkaammin muista kuin puuntuotannon näkökulmista ja edistää samaan aikaan myös ilmastomuutokseen sopeutumista ja vesiensuojelun tavoitteita.

Tuki myönnettäisiin esityksen perusteella EU-lainsäädännön tarkoittamana vähämerkityksisenä tukena. EU:n tukiperusteita on esitelty esityksen perusteluissa. Niiden mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava ettei metsitystä tehdä epäasianmukaisesti siten, että siitä aiheutuu kielteisiä vaikutuksia ekologisesti ja luonnonarvoiltaan arvokkaille alueille. EU:n tukiperusteiden mukaisesti tukea myönnetään hankkeille, joilla vältetään herkkien luontotyyppien, kuten turve- ja kosteikkoalueiden haitalliset vaikutukset. Lisäksi tuen myöntämisen yhteydessä tulee varmistaa johdonmukaisuus Natura 2000 -alueita koskevien hoitosuunnitelmien kanssa. SYKE pitää tärkeänä, että ELY-keskuksille turvataan tarvittavat resurssit niin lausunnon antoon metsitystukihakemuksista kuin niihin liittyvään selvitystyöhön. Lisäksi on syytä varmistaa huolellisesti, ettei tukea kohdenneta EU:n periaatteiden vastaisesti arvokkaihin elinympäristöihin, kuten perinneympäristöiksi kunnostettavissa oleville kohteille, kosteikkoihin ja turvemaille.

Metsitystuen myöntämisessä olisi esityksen mukaan otettava huomioon muun muassa alueen sopivuus metsänkasvatukseen, luonnon monimuotoisuuteen ja maisemaan liittyvät tekijät sekä alueen historia mahdollisen aieman tuetun metsityksen osalta. Lakiehdotuksella luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet rajattaisiin tuen ulkopuolelle. SYKE näkee ongelmallisena, että esitys keskittyy niin vahvasti puuntuotannon ja talousmetsien kasvatuksen lisäämiseen ja esittää jäljempänä lausunnossaan joitakin huomioita esityksen parantamiseksi.

## Luontoarvojen huomiointi

### Perinnebiotoopit

Luonnon monimuotoisuuden ja arvokkaiden luontotyyppien huomioon ottaminen korostuu esityksessä etenkin perinnebiotooppien osalta, joita ei pääsääntöisesti pyritä metsittämään ja ne otetaan huomioon saatavilla olevien aineistojen sekä ELY-keskukselta metsitettävistä kohteista edellytetyn lausunnon perusteella. Vaikka perinnebiotoopeista on käynnissä tuoreeltaan inventointeja ELY-keskuksissa (osana Helmi-ohjelmaa 2019-2021), eivät kaikki kohteet ole paikkatietoaineistoina eivätkä muutenkaan tiedossa. Maatalouden ympäristötukia saavat perinnebiotooppikohteet ovat ELY-keskusten tiedossa, mutta niiden lisäksi on syytä tarkastella laajasti tunnettuja perinneympäristökohteita ja vielä tuntemattomia sekä ennallistamiseen/hoitoon potentiaalisesti soveltuvia alueita. Luultavasti merkittävästä osasta metsitettäväksi esitettävistä kohteista luontotyyppiä voidaan arvioida kaukokartoituksen ja perinneympäristöistä jo koottujen selvitysten (valtakunnalliset ja maakunnalliset) avulla, mutta joidenkin kohteiden osalta on välttämätöntä tehdä maastotarkistuksia luontoarvojen selvittämiseksi. Tähän on syytä varata ELY-keskuksille riittävästi aikaa ja resursseja.

Vaikka tiedossa olevat arvokkaat perinnebiotoopit pyritään turvaamaan esityksessä, voivat käytöstä poistuneet heikkotuottoiset pellot olla usein hyviä vähenevän niittylajiston elinpaikkoja ja niillä voi olla potentiaalia kehittyä melko nopeasti perinnebiotoopeiksi sopivalla avoimuutta ylläpitävällä hoidolla. Kohteiden soveltuvuus perinnebiotooppien hoitoon tulee tarkastella huolellisesti metsityksen luvituksen ja ELY-keskuksen lausunnon yhteydessä. Tulee varmistaa, että maatalousrekisterien piirissä olevat luonnonhoito- ja monimuotoisuuspellot ja muut pitkäaikaiset monimuotoisuudelle merkittävät kesannot jätetään metsityksen ulkopuolelle. Periaatteessa metsittämisen taloudellinen tuki on suuri uhka maatalousluonnon monimuotoisuudelle, jos se johtaa heikkotuottoisten monimuotoisuudelle merkittävien maatalousalueiden metsittämiseen.

### Muut monimuotoisuudelle arvokkaat elinympäristöt

Esityksen tavoitteena on metsittää joutoalueita metsätalouskäyttöön ja metsittämisen sekä uudistumisen onnistumisen arviointi tapahtuu metsälain perusteella. Luultavasti monet käytöstä poistetut peltolohkot sopivat hyvin puuntuotantoon, mutta tuen kohdentamista tulisi voida tarkastella huolellisemmin myös monimuotoisuuden ja vesien suojelun näkökulmista. Monimuotoisuustavoitteiden ja ilmastovaikutusten osalta metsän uudistumisen tavoitteet ja onnistuminen tulisi voida määritellä metsälakia joustavammin.

Esityksessä tulisi ottaa luonnon monimuotoisuus keskeisemmin huomioon kuin vain perinnebiotooppien metsitystä välttämällä. Esimerkiksi suojeltujen lehtojen (niin luonnonsuojelulailta suojellut kuin metsälain lehdot) lähialueiden metsitettävillä pelloilla tavoitteena tulisi olla lisätä lehtopinta-alaa ja keskittyä myös puulajivalikoimassa lehtipuihin, erityisesti jalopuihin hemi- ja eteläboreaalilla metsäkasvillisuusvyöhykkeillä. Metsityksen tavoitteena tulisi olla selvemmin myös monimuotoisuuden lisääminen (lehtipuusto, sekapuusto) ja joidenkin erityisen arvokkaiden kohteiden siirto metsänkäsitteilyn ulkopuolelle. Myös luonnontilaisten lehtojen ja suojeltujen lehtojen lähialueiden käytöstä poistuneilla turvelloilla tulisi selvittää ovatko pellot olleet aiemmin lettoa (onko jäljellä oleva turve lettoturvetta) ja olisi siko niitä mahdollista ennallistaa letoksi sen sijaan että niitä metsittäisiin.

Nyt esityksessä korostuu metsittäminen metsänkasvatuksen tarpeisiin, jolloin esityksen merkittävin tavoite on tukea teollisuuden tarvitseman ainespuun tuotantoa. Osa metsitettävistä pelloista soveltuu hyvin tämän tavoitteen tueksi. Pysyvien hiilivarastojen luominen, turvemaiden peltojen turvekerroksessa jäljellä olevan hiilivaraston turvaaminen ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen lain tavoitteena voisi kuitenkin sopia paljon paremmin EU:n vähämerkityksen tuen perusteisiin. Mikäli esityksen päätavoitteeksi jää puuntuotannon tukeminen, esitys ei ole tasapainoinen vaan rajautuu liikaa perinteiseksi tuotantotueksi. Tätä riskiä korostaa se, että tukea hakisivat todennäköisesti etupäässä päätoimista metsätaloutta harjoittavat maanomistajat, jotka ovat Kemera- ja muista tukimahdollisuuksista parhaiten perillä. Tällöin tuki viime kädessä edistäisi heidän liiketoimintaansa.

Tarkoitukseen soveltuvilla maapohjilla ja sijainnilla tulisi suosia jalopuita metsitettävien peltojen uudistamisessa. Tällä voitaisiin edistää samanaikaisesti puuntuotantoa, monimuotoisuutta ja sopeutumista muuttuvaan ilmastoon. Perustamistuen määrä voisi olla suurempi jalopuumetsiköille ja sisältää mm. istutusalojen suojaamisen hirvieläimiltä.

Metsitystuen kohdentamista tulisi voida tarkastella osana metsäluonnonhoidon alueellista suunnittelua ja siihen

liittyviä muita tukia (luonnonhoito, ympäristötuki). Tällä tavoin voitaisiin suunnitelmallisesti lisätä metsäisten pienten suojelualueiden pinta-alaa ja edistää metsätalouden vesiensuojelua. Myös suojelualueiden pinta-alaa ja kytkeytyneisyyttä voitaisiin lisätä. Myös nämä näkökulmat tulisi sisällyttää lain tavoitteiksi sen tasapainon lisäämiseksi.

### Turvepohjaisten kasvupaikkojen metsitys

Käytännössä esityksen piiriin kuuluvia metsitettäviä turvepohjaisia kasvupaikkoja ovat käytöstä poistetut suopellot ja entiset turvetuotantoalueet. Näillä kohteilla metsitys voi edellyttää toimenpiteitä (mm. ojitus-mätästys, kuivatusojitus?), joilla on vesiensuojelua haittaavia vaikutuksia ja ainakin aluksi lisääntyviä hiilipäästöjä. Turvemaiden käsittely ja metsitys tulee toteuttaa erityisen huolellisesti ja suunnitelmallisesti, jotta vältetään haitallisilta vesistö- ja ilmasto-vaikutuksilta. Tietyillä turvemaan kohteilla voi olla perusteltua pohtia, onko mahdollista toteuttaa niin ilmaston kuin luonnon monimuotoisuuden kannalta parempia ja kestävämpiä ratkaisuja, kuten esimerkiksi vesitalouden ennallistaminen ja erilaisten kosteikkojen perustaminen. Esimerkiksi linnuston ja vesieliöstön monimuotoisuutta edistävät kosteikot voisivat olla metsänkasvatusta parempia ratkaisuja monimuotoisuuden, vesiensuojelun ja ilmaston kannalta. Turvemaiden metsityksen osalta on syytä olla erityisen tarkkana, ettei tukea suunnata EU:n tarkoittamaan epäasianmukaiseen metsitykseen. Maatalouden ja turvetuotannon piirissä olleiden turvemaiden muuttaminen metsiksi edellyttää huolellista tarkastelua ja vaihtoehtojen punnintaa. Maanpinnan käsittely ja vesien ohjaus voi saada aikaan jäännösturpeen hajoamista, mikä heikentää metsittämistä saatavia hyötyjä.

Turvemaihin kohdistuu EU:ssa (BD-strategia 2030, Green Deal) jatkuvasti lisääntyviä ennallistamistavoitteita. Jos kohteita ennallistamalla saadaan metsitystä merkittävämpiä monimuotoisuus-, ilmasto- ja vesistöhyötyjä, niin ennallistaminen tulee asettaa metsätaloudellisen metsänuudistustavoitteen edelle.

Myös osa kivennäismaan joutomaan pelloista (eroosioherkät maat, vesistöjen läheiset rinteet yms.) voivat olla sellaisia, että niiden metsittämisellä voidaan parhaimmillaan edistää vesiensuojelua ja monimuotoisuutta samanaikaisesti. Näitä alueita tulisi voida priorisoida metsityskohteiden valinnassa ja toisaalta arvioida myös mahdollisuudet kehittää kohteita perinneympäristöiksi niiden sijainnin ja lajiston perusteella.

Myös lannoitteiden käyttöä metsityskohteissa pitää tarkastella huolellisesti, ettei tuella edistetä haitallisia vesistö- tai monimuotoisuusvaikutuksia.

### ELY-keskusten rooli

ELY-keskuksella on olennainen asema tukijärjestelmään hyväksyttävien alojen osalta, koska ELY-keskus antaisi sitovan lausunnon tukiedellytyksistä. ELY-keskuksen olisi otettava kantaa ehdotetun esityksen mukaisesti metsityshakemuksen vaikutuksista luonnon monimuotoisuuteen, maatilojen rakenteen kehittämiskysymyksiin, avoimen maaseutumaiseman säilyttämiseen sekä kaavarajoitteisiin. Lisäksi metsityskohteen soveltuvuus vesitalouden kannalta olisi tarvittaessa otettava mukaan ELY-keskuksen lausuntoon. Lausunnon kautta varmistettaisiin, ettei esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita metsitetä (etenkin perinnebiotoopit, myös lajistoarvot). Lisäksi ELY:n lausunnossa olisi tarvittaessa otettava kantaa siihen, onko alue vesitaloudeltaan metsänkasvatukseen sopiva (esim. YVA-tarpeen määrittely). ELY:n rooli on tarpeellinen ja merkittävä lakiesityksen kannalta. Varsinaista arviota ELY:lle kohdistuvasta työmäärästä ei ole kuitenkaan esitetty. SYKE pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ELY-keskuksille osoitetaan riittävät lisäresurssit em. lausuntojen laadintaan ja niiden valmisteluun tarvittavaan työhön. Tämän toteuttamiseksi ELY:ille kohdistuvaa työmäärää tulisi arvioida edes karkealla tasolla. ELY-keskuksille on varattava lausunnon antamiseen myös riittävästi aikaa.

### Kasvihuonekaasutaseet ja hiilivaraston muutokset

Hallituksen esitys on yleisesti ottaen riittävästi perusteltu kasvihuonekaasutaseiden ja hiilivaraston muutosten näkökulmasta. Tältä osin SYKE ei esitä lakiehdotuksen pykäläteksteihin muutoksia. Alla esitetyt näkökulmat koskevat lähinnä kohtaa 4.2 Pääasialliset vaikutukset alakohta "Metsityksen vaikutukset kasvihuonekaasutaseisiin ja hiilivarastoon". Kommentit on annettu tutkimuksen näkökulmasta ja ne liittyvät epävarmuuksiin, jotka vaikuttavat tuen avulla mahdollisesti saataviin hiilinieluihin ja niiden pysyvyyteen.

Kuten esityksessä todetaan, metsityksen ilmastovaikutuksia on katsottava suhteessa nykyiseen maankäyttöön, ja metsityksellä voidaan olettaa olevan hyötyä silloin, kun metsitettävän alueen kasvihuonekaasupäästöt ovat pienempiä ja hiilinielu suurempi verrattuna nykyiseen maankäyttöön.

Metsityksen onnistuessa puuston hiilivaraston kehittymisen voidaan olettaa tuottavan pysyvän lisäyksen alueen hiilivarastoon. Runkopuun hiilivaraston lisäys tapahtuu kuitenkin vain ensimmäisinä vuosikymmeninä (n. 20 – 40 v), jos perustettua metsää hoidetaan tulevaisuudessa tasaikäisrakenteisen metsänhoidon menetelmillä (so. harvennukset ja päätehakkuu). Puuston hiilivarasto ei ensimmäisten vuosikymmenien jälkeen kasva, vaan se vakioituu tietylle tasolle, jos puustoa käsitellään hakkuin. Saavutettava taso riippuu puulajista, kasvupaikasta, käytetystä metsänhoidosta jne. Eli metsityksen hyötyjä tarkastellessa alkuvuosikymmenten kasvulukujen tarkastelu on tarkoituksenmukaisempaa kuin koko kiertoajan aikaisten kasvulukujen tarkastelu.

Metsään pysyvästi muodostuvan hiilivaraston lisäksi puun korjuussa poistuva biomassa tuottaa myös ilmastohyötyjä puutuotteiden varastojen lisääntyessä ja biomassan/puutuotteiden korvatussa fossiilispohjaisia tuotteita ja/tai fossiilista energiaa.

Metsitysalueen maaperän hiilivaraston lisäys muodostuu puiden kariketuotannon (maanalainen ja maanpäällinen) ja maaperähajoamisen suhteesta. Karikesadanta riippuu puiden kasvunopeudesta. Turvemaiden maaperähajoaminen voi olla turpeen hajoamisen takia hyvin suurta ja maaperä voi toimia metsityksestä huolimatta suurena päästölähteenä. Metsityksen ilmastohyötyjä onkin verrattava nykyiseen maankäyttöön.

Metsitysalueen puuntuotoskyky voi vaihdella paljon ja se riippuu muun muassa sen ravinnetilasta ja vesitaloudesta. Näillä molemmilla on vaikutus myös tuleviin kasvihuonekaasutaseisiin. Metsityksen hyöty riippuu vertailutilanteesta, mutta myös metsityksen itsensä vaikutuksesta alueen kasvihuonekaasutaseeseen, erityisesti maaperän taseeseen. Metsityksen ja tulevan metsänhoidon vaikutukset alueen kasvihuonekaasutaseisiin sisältävät paljon epävarmuuksia.

- Puiden haihduttava vaikutus voi alentaa vedenpinnan tasoa ja lisätä maaperähajoamista turvemilla.
- Liiallinen vesi tai vedenpinnan nousu turvetuotantoalueen kuivatuksen heikentyessä heikentää puuntuotoskykyä ja lisää anaerobisen hajoamisen takia maaperän metaanipäästöjä, joilla on suurempi ilmastovaikutus kuin hiilidioksidilla.
- Ravinteikkailla turvemilla on suuret typpioksiduulipäästöt, mutta toisaalta niillä on hyvä puuntuotoskyky.

Erityisesti turvemaiden metsityksessä ravinnepuutteet tai ravinteiden epätasapaino voivat vaikeuttaa metsitystä, jota on korjattava joko taimivaiheessa tai myöhemmin lannoituksella. Typpilannoitus lisää puiden ja maaperän hiilivarastoa, mutta sillä voi olla vaikutuksia typpioksiduulipäästöihin sekä kivennäis- että turvemilla. Tuhkalannoitus voi toimia osana kiertotaloutta, mutta sen kokonaisvaltaisia ympäristövaikutuksia on tutkittu vähän.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Kimmo Syrjänen, Jukka-Pekka Jäppinen, Janne Heliölä, Tapio Lindholm, Mikko Kuussaari, Sonja Forss ja Kaisu Aapala Biodiversiteettikeskuksesta (SYKE/BK) sekä Antti Kilpeläinen ja Kimmo Silvo Kestävän tuotannon ja kulutuksen keskuksesta (SYKE/KTK).

Pääjohtaja



Lea Kauppi

Biodiversiteettikeskuksen johtaja



Petri Ahlroth

Tiedoksi:

Ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkonen, YM  
Ylijohtaja Tarja Haaranen, YM  
SYKE, kirjaamo  
SYKE/BK  
SYKE/KTK