

30.8.2023

SYKE/2023/1480-2

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 11.8.2023

Asiantuntijalausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain 29 §:n muuttamisesta

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Voimassa oleva, vuonna 2021 voimaan tullut joutoalueiden metsitystukilaki on määräaikainen ja lain voimassaolo päättyy vuoden 2023 lopussa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annettua lakia. Esitysehdotuksessa säädettäisiin tukijärjestelmän päättymiseen liittyvästä siirtymävaiheesta. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti varmistaa, että aiemmin myönnettyihin tukiin liittyvät maksatukset jatkuisivat. Samoin tavoitteena on tuensaaajia koskevan metsitysvervoitteen jatkuminen siirtymävaiheen ajan. Lakia muutettaisiin niin, että määräaikaisen, vuoden 2023 loppuun saakka voimassa olevan lain voimassaoloa jatkettaisiin vuoden 2038 loppuun saakka. Metsitystukea voisi kuitenkin hakea vain vuoden 2023 loppuun saakka ja tukea voitaisiin myöntää vain kesäkuun 2024 loppuun saakka.

Voimassa olevan metsitystukilain nojalla tukea voidaan myöntää joutoalueiden, kuten maatalouskäytön ulkopuolelle jääneiden peltolohkojen ja turvetuotannosta poistuneiden alueiden metsittämiseen. Lisäksi tukijärjestelmässä on varmistettu, että ympäristö- ja luontoarvoiltaan merkittäviä alueita, kuten luonnon monimuotoisuuden tai maiseman kannalta arvokkaita alueita ei metsitetä. Tämän seurauksena tuen piirissä tapahtuvan metsityksen vaikutukset ruoan tuotantoon tai luonnon monimuotoisuuden ja maiseman kannalta arvokkaiden alueiden menettämiseen ovat oletettavasti vähäisiä.

Luonnonvarakeskuksen (2021) arvion mukaan metsityksen suorat kustannukset yhdessä pellolle perustetun taimikon hoidon kustannusten kanssa ovat niin korkeita, että metsitys jää heikkotuottoisena investointina tekemättä, jos taloudellisia kannustimia ei ole. Näin ollen on perusteltua arvioida, että lakiesitys osaltaan kasvattaa Suomen maankäyttösektorin kasvihuonekaasupäästöjä. Osa metsitystuen piirissä olevista alueista saattaa kuitenkin metsittyä luonnostaan ilman erillisiä metsittämistoimia. Tämä voi osaltaan vähentää lakiesityksen maankäyttösektorin nettopäästöjä lisäävää vaikutusta.

Luonnonvarakeskuksen (2021) arvion mukaan kasvihuonekaasujen nettopäästöt vähenevät metsitystä seuraavan ensimmäisen 15 vuoden aikana keskimäärin noin 4 Mt CO₂-ekv./ha vuodessa metsittämällä kivennäismaita ja keskimäärin noin 10 Mt CO₂-ekv./ha vuodessa metsittämällä turvemaita. Kokonaisuudessaan, jos metsityspinta-alat vastaisivat maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISUssa) tavoiteltua 3000 hehtaaria vuodessa, olisi metsityksen kokonaisvaikutus nettopäästöihin keskimäärin 0,1 Mt CO₂-ekv. Pidemmällä 45 vuoden aikavälillä vaikutuksen nettopäästöihin arvioidaan olevan noin kaksinkertainen.

Suomi on Luonnonvarakeskuksen (2022) ja Suomen ympäristökeskuksen (Soimakallio & Pihlainen 2023) arvioiden mukaan jäämässä EU:n LULUCF-asetuksen maankäyttösektorille asetetuista velvoitteista jopa useilla kymmenillä miljoonilla hiilidioksidiekvivalenttitonneilla kaudella 2021-2025. Jotta kuilu velvoitteiden ja toteutuvan

maankäyttösektorin kasvihuonekaasutaseen välillä olisi mahdollisimman vähäinen, tarvitaan ohjauskeinoja nettopäästöjen vähentämiseksi. Tätä taustaa vasten MISUssa tavoiteltua metsityksen tuomaa vähennystä nettopäästöissä voidaan pitää hyvin tarpeellisena, vaikkei sen avulla päästökaulukilua suhteessa velvoitteisiin saada kurottua kuin vähäisessä määrin.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että lain muuttamisella saavutettaisiin vuosina 2024-2026 noin 5-7,5 miljoonan euron vuotuiset suorat säästöt valtiontalouteen riippuen vältettyjen tukihakemusten määrästä. Hallituksen esityksessä on myös arvioitu, että tämä voi kuitenkin aiheuttaa epäsuoria vaikutuksia, jotka liittyvät hiilinielujen ja -varastojen vahvistamista ja ylläpitämistä koskevien kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden täyttämiseen.

Oleellinen kysymys lakiesityksen kansantaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa onkin se, kuinka suuret epäsuorat kustannukset siitä aiheutuu suhteessa suoriin kustannussäästöihin. Epäsuorat kustannukset riippuvat siitä, millä keinoilla Suomi aikoo toteuttaa EU:n ilmastovelvoitteet ja kompensoida kuilun päästövelvoitteiden ja kasvihuonekaasutaseen välillä ja kuinka suuri kustannus kompensoimisesta lankeaa valtiolle. Arvioiden mukaan suorat päästövähennyskustannukset ovat metsityksessä selvästi alhaisemmat verrattuna taakanjakosektorin lisäksi päästövähennystoimiin (Semkin ym. 2019), joita aiheutuvat epäsuorat kustannukset saattavat heijastella. Epäsuorat kustannukset saattavatkin muodostua suoria kustannussäästöjä suuremmiksi, jolloin lakiesitys aiheuttaisikin säästöjen sijasta kansantaloudellisia kustannuksia. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu epäsuorien kustannusten suuruutta, mitä voidaan pitää oleellisena puutteena arvioitaessa lakiesityksen hyötyjä ja haittoja.

Lausunnon ovat laatineet johtava tutkija Sampo Soimakallio ja erikoistutkija Sampo Pihlainen

Lähdeviitteet:

Luonnonvarakeskus 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet - Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021

Luonnonvarakeskus 2022. Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025

velvoitteen toteutuminen. <https://www.luke.fi/fi/documents/suomen-lulucfsektorin-20212025-velvoitteen-toteutuminen>

Semkin, N., Lyyra, S., Kauko, M., Tontti, M., Rantanen, N., Nousiainen, A., Kämäräinen, K., Patronen, J. Päästövähennystoimenpiteiden kustannustehokkuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportteja 2019:65.

Soimakallio, S., Pihlainen, S. 2023. Metsänielujen kehityssuunnat vuosina 2021–2025 ja suhde EU-velvoitteisiin sekä ohjauskeinot nielujen vahvistamiseksi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2023.

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus / Elektronisk underteckning / Electronic Signature

Asiakirja: SYKE/2023/1480-2 Lausunto

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti. / Följande personer har undertecknat detta dokument elektroniskt. / This document has been electronically signed by the following persons:

Jyri Seppälä, Suomen ympäristökeskus,
ilmastoratkaisut

Sampo Soimakallio, Suomen ympäristökeskus,
kestävyys

* Allekirjoittajat ovat yllä organisaationimen mukaisessa
aakkosjärjestyksessä. / The signers above are in alphabetical
order according to their organization's name. / De ovan nämnda
undertecknaren är i bokstavsordning efter organisationens
namn.