



Maa- ja metsätalousministeriö  
PL 30  
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö 4.7.2022

## **Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunto hallituksen esityksestä laiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä**

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää ELY-keskusten lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus pitää rahoitusjärjestelmän päivittämistä erittäin merkittävänä työvälteenä vaikuttaa metsätalouden kokonaiskestävyyteen ja tarkastelee esitystä erityisesti oman hallinnonalansa ja ELY-keskuksen valvomien lakien kannalta.

Lakiesityksen johdannossa todetaan, että ehdotettujen tukien tulee olla EU:n valtioneuvoston mukaisia edistään Suomen kansainvälisten sopimusten, sitoumusten sekä Euroopan Union tasolla annetun lainsäädännön, strategioiden ja ohjelmien tavoitteiden toteutumista. Suomi on sitoutunut kansainvälisten sopimusten kautta ilmastonmuutoksen hidastamiseen ja luonnon köyhtymisen pysäyttämiseen. Näitä ovat mm. Pariisin ilmastopöytäkirja 2015, EU:n biodiversiteettistrategia vuoteen 2030 ja Suomen biodiversiteettistrategia ja toimintaohjelma 2012–2020.

Lakiesityksen mukaan metsät ylläpitävät monimuotoista lajistoa, joka on välttämätön osa ekosysteemien toimintaa ja ekosysteemien välisiä ravintoverkkoja. Metsäekosysteemien säilyttäminen lajistoltaan rikkaina ja elinvoimaisina edellyttää muun muassa monimuotoisuudelle tärkeiden rakennepiirteiden säilyttämistä ja lisäämistä talousmetsissä sekä elinympäristöjen suojelua. Monimuotoiset metsät ovat edellytys myös Suomen metsäteollisuudelle. Jo nyt on nähtävissä ongelmia ilmastonmuutoksen ja köyhtyneen metsäluonnon vaikutuksista metsien elinvoimaisuuteen (esimerkiksi kirjanpaina- ja hirvieläintuhot ja kasvun hidastuminen liiallisen kuivatuksen vuoksi). Viime vuosien aikana näihin ongelmiin onkin herätty ja tunnustettu tarve metsälainsäädännön kokonaisvaltaiseen uudistamiseen.

Metsäluonnon uhanalaistumista ei ole pystytty Suomessa nykytoimin pysäyttämään, vaan metsäelinympäristöjen muutokset ovat johtaneet yli seitsemäsadan lajin uhanalaistumiseen. Joukossa on erityisesti vanhoissa metsissä, paloalueilla, lahoppuilla ja lehtimetsissä eläviä

lajeja eri eliöryhmistä, linnuista hyönteisiin ja kasveihin. Nykyisellä kestävänsä metsätalouden määräraikaisella rahoituksella (KEMERA-tuet) ei ole pystytty pysäyttämään uhanalaistumiskehitystä. Lakiesitykseen liittyvän LUKEn ja SYKEN selvityksen mukaan nykyisellä rahoituslailla ja sen edeltäjillä on tuettu toimenpiteitä, joilla on uuden tutkimuksen mukaan ollut myös haitallisia vaikutuksia ympäristöön.

Nykyisin voimassa oleva tukijärjestelmä on suunnattu suurelta osin tukemaan metsätaloutta ja puuntuotantoa. Metsäpolitiikkaa ohjaavassa kansallisessa metsästrategiassa 2025 (VNS 1/2014 vp) korostetaan kestävyysden eri osa-alueiden yhteensovittamista metsien käytössä. Uutta metsätalouden kannustejärjestelmää on pyritty kehittämään huomioimaan erityisesti palanut puu ja lahopuu sekä ilmastovaikutukset ja vesiensuojelu. Tehdyt linjaukset ovat erittäin tarpeellisia, mutta ne eivät kuitenkaan vaikuta riittävästi. Muutokset yhteiskunnassa ja metsänomistuksessa sekä asetetut monimuotoisuus- ja ilmastotavoitteet edellyttävät, että yhä suurempi osuus rahoituksesta ohjataan metsien ekologisen kestävyysden parantamiseen. Kuten myös lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, metsänhoito- ja metsänparannustyömäärät ovat olleet laskussa, kun taas ympäristötuen kysyntä on kasvanut vuosi vuodelta. Jatkossa rahoituksen ohjauksen tulisi olla joustavaa. Mikäli rahaa jää metsänhoidon perustoimenpiteistä, kuten esimerkiksi taimikonhoidosta käyttämättä, voitaisiin tätä rahaa ohjata luonnonhoidon rahoitukseen.

### **Taimikon ja nuoren metsän hoito**

Esityksessä todetaan, että taimikonhoitotyössä tulee poistaa kasvatettavan puuston kasvua haittaavaa puustoa. Hoidettavan jakson taimien keskipituuden ollessa enintään kolmen metriä ei hoidon jälkeen saa olla kasvatettavan havupuuston tai lehtipuuston kasvua haittaavaa tai latvavaurioita aiheuttavaa etukasvuista lehtipuustoa. Hoitotyössä tulee välttää lehtipuuston tarpeetonta poistamista. Käytännössä edellä mainitut kirjaukset kuitenkin voivat johtaa koko lehtipuuston poistoon käsittelyalueilta. Tällä on merkittävä vaikutus metsälajiston monimuotoisuuteen, koska hyvin monet lajit ovat riippuvaisia nimenomaan lehtipuista. Suomen talousmetsissä on tarpeen lisätä sekapuustoisuutta ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja monimuotoisuustavoitteiden vuoksi. Yksi tehokkaimmista keinoista olisi edellyttää taimikonhoidossa luonnontilaan jääviä säästöpuuryhmiä, suojaiteheikköjä ja erityisesti norojen, pienvesien ja vesistöjen varsille suojaistoja, joissa säilytetään lehtipuustoisuutta.

Kuten esityksessä todetaan, taimikonhoito lisää kasvatettavien yksilöiden elinvoimaisuutta ja terveyttä ja siten sopeutumiskykyä ääriolosuhteisiin sekä vastustuskykyä mahdollisia uusia taudinaiheuttajia vastaan. ELY-keskus korostaa, että tämän edellytyksenä kuitenkin on, että taimikot kasvatetaan sekapuustoisina.

## **Terveyslannoitus**

Esityksessä todetaan, että lannoitevalmiste tulee levittää siten, että vesistöjen rannoille jätetään lannoittamaton suojakaista. ELY-keskus toteaa, että vesistöjen tunnistaminen erityisesti pienten vesistöjen ja perattujen purojen sekä norojen osalta on puutteellista. Lisäksi tulee huomioida pohjavesialueet ja varmistaa, ettei lannoittamisesta aiheudu pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa. Lannoitukset tulee suunnitella siten, että vesistöjen tunnistamisessa käytetään olemassa olevia paikkatietoaineistoja.

Terveyslannoituksen rahoituksen saamisen edellytykseksi on todettu, että alueen vesitalouden pitää olla kunnossa. Lisäksi todetaan, että valtioneuvoston asetuksella voidaan tarkemmin määrittellä, milloin tämä toteutuu. Liitteenä olevassa asetusluonnoksessa ei kuitenkaan ole määritelty mitä vesitalouden kunnossa olo tarkoittaa. ELY-keskus toteaa, että tuhkalannoituksella pyritään osaltaan kasvattamaan haihdutusta ja siten välttämään tarpeettomia ojituksia. Vesitalouden kuntoa koskeva edellytys voi johtaa tulkintaongelmiin ja tarpeettomiin kunnostus- ja täydennysojituksiin. Esitetään harkittavaksi, että tämä edellytys poistetaan tai muotoillaan toisin.

ELY-keskus huomauttaa, että tuhkalannoitusta ei tule kohdentaa metsiin, jotka kärsivät liiallisen ojituksen aiheuttamasta kuivuudesta, eivät lannoitteen sisältämien ravintoaineiden puutteesta.

## **Ilmastovaikutukset**

Esityksessä todetaan metsillä olevan keskeinen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä. Lisäksi todetaan, että metsäsektorilla tähän koko yhteiskunnan toimintaan vaikuttavan tavoitteen toteutumiseen voidaan vaikuttaa vahvistamalla hiilinieluja, ylläpitämällä hiilivarastoja sekä vähentämällä metsämaan kasvihuonekaasupäästöjä. Lisäksi todetaan, että metsien hoidossa tulisi suosia niitä metsänkäsittelytapoja, jotka vahvistavat puuston kasvua ja lisäävät hiilen sidontaa sekä samanaikaisesti välttää maaperään sitoutuneen hiilen vapautumista. Ilmastonmuutos lisää metsien kasvuun ja terveyteen liittyviä riskejä. ELY-keskus yhtyy näkemykseen, että metsänhoitotapoja tulee sopeuttaa muuttuvaan ilmastoon mm. jatkuvapeitteistä metsänkasvatusta edistämällä.

Perusteluissa todetaan, että metsien kykyyn toimia hiilinieluna ja -varastona voidaan vaikuttaa oikea-aikaisilla metsänhoitotoimenpiteillä. Taimikonhoidolla ja nuoren metsän hoidolla voidaan turvata tulevaisuuden raakapuun riittävyys, mutta pelkästään hiilinielun ja -varastojen kannalta tarkastellessa metsät sitovat hiiltä tehokkaimmin

ilman ihmistoimenpiteitä. Kuten perusteluissa myöhemmin todetaan, taimikoiden hoitamatta jättäminen olisi tutkimusten ja asiantuntija-arvioiden perusteella järkevää hiilensidonnin lisäämiseksi (s. 26). ELY-keskus toteaa, että metsätalouden ilmastotoimenpiteitä tulee tarkastella kokonaisuutena. Esimerkiksi kiertoajan pidentämisen mahdollisuutta kannattaa tarkastella yhtenä tukimuotona ja todeta, että sillä on merkittävä vaikutus hiilinieluihin ja -varastoihin.

### **Suometsänhoidon kokonaisuus**

ELY-keskus valvoo vesilakia (587/2011) ja arvioi mm. ojitusten luvantarvetta. Lisäksi ELY-keskus on vastuuviranomainen vesienhoidon suunnittelussa ja siten vastuussa myös vesiensuojelurakenteiden riittävyyden arvioinnista sekä valvonnasta vesilain puitteissa.

Suometsien hoidon osalta kannustejärjestelmä on menossa merkittävästi eteenpäin, mikäli uudella järjestelmällä pystytään aidosti vähentämään tarpeettomia ojituksia. ELY-keskus tuo esille, että osa ojituksista toteutetaan ilman KEMERA-tukea, eikä metsänkasvun kannalta tarpeettomiin ojituksiin puuttumiselle ole tällä hetkellä olemassa lainsäädännöllistä keinoa. Ojituksia toteutetaan edelleen myös jouto- ja kitumaille, vaikka ojitus näillä alueilla ei ole puuston kasvun kannalta tarkoituksenmukaista ja aiheuttaa merkittäviä ilmastopäästöjä. Myös turvemaiden ylikuivattaminen on yleistä. Esityksessä onkin otettu hyvin lähtökohdaksi, että tehokkain vesiensuojelutoimenpide on pidättäytyminen turhista ojituksista ja ojakohtainen kuivatustarpeen tarkastelu.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan monet vesilain valvonnan puitteissa tulleista ojituseroista olisivat olleet vältettävissä jatkuvaan kasvatukseen ja tuhkalannoitukseen siirtymällä. On myös ojitushankkeita, joiden kohdalla on voitu todeta, ettei alueella ole todellista tarvetta kuivatukselle tai ojituksella ei ole saatu aikaan tarvittavaa kuivatusta. Uusi rahoitusjärjestelmä pyrkii vähentämään tällaisia metsänkasvun varmistamisen kannalta turhia ja ympäristölle haitallisia ojituksia.

Lausunnolla olevassa asetusluonnoksessa todetaan (s.141) että toteuttamissuunnitelmaan on liitettävä vesilain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus, jos vesiensuojelutoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää kyseistä ilmoitusta. ELY-keskus toteaa, että suometsän hoidon pinta-alavaatimus on niin suuri, että vesilain tarkoittama vähäistä suuremman ojitushankkeen määritelmä useimmissa tapauksissa ylittyy, jolloin hankkeista on tehtävä ojitusero ELY-keskukseen. Lakiehdotuksen mukaan toteuttamissuunnitelmasta tulisi tarvittaessa pyytää lausunto luonnonsuojeluun liittyen. ELY-keskus esittää tähän ja muihinkin lakiehdotuksen kohtiin harkittavaksi tarvittaessa yleisemmän lausunnon pyytämistä ELY-keskukselta, jotta ympäristölainsäädäntö tulisi huomioiduksi kokonaisvaltaisesti. Herkillä alueilla toimittaessa

pienetkin ojitukset voivat vaatia lupaharkintaa, tarkastelu tehdään aina alapuolisen vesistön perusteella. Lisäksi asiakohdalla on yhteys vesienhoidon suunnitteluun.

Suunnitelman hyväksymisen ja tuen kohdentamisen yhteydessä tulee jatkossa varmistettavaksi, että ojituksen vaihtoehdot on aidosti tarkasteltu ja ojituksen tarve on asianmukaisesti perusteltu. Esimerkiksi suunnitelman tulee sisältää tieto nykyisestä vedenpinnankorkeudesta ja kuivatusvarasta ojaston eri osissa. Tällainen tarkastelu edellyttää oikea-aikaiseen maastokäyntiin perustuvaa asiantuntija-arviointia. Ojitusilmoitusten käsittelyssä on ELY-keskuksissa tullut esille puutteita suunnitelmien laatijoiden asiantuntemuksessa. ELY-keskus katsookin tarpeelliseksi kiinnittää erityishuomiota siihen, että suunnitelmien laatijoilta ja käytännön toteuttajilta vaaditaan osoitettua riittävää ja ajantasaista osaamista.

ELY-keskus pitää hyvänä sitä, että esityksessä on huomioitu happamat sulfaattimaat. Mikäli vesiensuojelusuunnitelma laaditaan alueelle, jolla esiintyy happamia sulfaattimaita, tulee suunnitelmassa esittää keinot ja arvio niiden tehokkuudesta happamuushaittojen vähentämisessä. ELY-keskus toteaa, että happamien sulfaattimaiden kaivuu on aina merkittävä riski, jolloin ojitus voi aiheuttaa välittömiä haittoja vesieliöille ja heikentää alapuolisten vesistöjen tilaa. Kaikissa tapauksissa haitat eivät ole vältettävissä vesiensuojelurakenteilla, vaan ainoastaan pidättäytymällä kaivusta. Sulfaattimaille suunnitellut ojitukset ylittävät helposti lupatarpeen, mikä on syytä arvioida toimivaltaisessa viranomaisessa. ELY-keskus huomauttaa, että myös mustaliuskealueet muodostavat merkittävän happamoitumisriskin, joka tulee ottaa huomioon suunnittelussa. GTK:n kartoitus mustaliuskealueista valmistunee syksyllä.

Sivulla 132 on todettu, että hyväksyttäviä vesiensuojelutoimenpiteitä kiintoaine- ja ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat lietekuoppien, laskeutusaltaiden, kosteikkojen, kaivu- ja perkauskatkojen, vesistöjen suojakaistojen, patojen ja pintavalutusalueiden sekä muiden kiintoainesta pidättävien sekä eroosiota ja ravinteiden kulkua vesistöön vähentävien vesiensuojelurakenteiden tekeminen ja kunnostaminen. Lakiesityksen taustaselvityksessä on todettu, että kaikkein käytetyimmät vesiensuojeluratkaisut eli laskeutusaltaat ja kaivukuopat ovat eroosioaineksen pidättämisessä melko tehottomia ja toisinaan jopa lisäävät kiintoainekuormitusta (Nieminen ym. 2018). Edellä olevaan viitaten ELY-keskus korostaa, ettei lietekuoppia tule pitää riittävänä vesiensuojelurakenteena. Myös laskeutusaltaiden teho on hyvin alhainen erityisesti siksi, ettei niissä usein ole lainkaan pidättävää kynnystä. Tehokkaimpien vesiensuojelumenetelmien eli pintavalutus kenttien ja putkipatojen käyttö on käytännössä edelleen hyvin marginaalista. Nämä tulisikin mainita lakitekstissä ensimmäisinä priorisoituina ja muiden menetelmien käyttöä harkittaisiin vasta sen jälkeen, mikäli ko. menetelmät eivät ole alueella mahdollisia.

ELY-keskus toteaa, että myös metsäautoteiden tai piennarteiden rakentamisessa voi syntyä merkittäviä vesistö- tai ympäristövaikutuksia ja tätä kautta vesilain mukainen vähäistä merkittävämpi vaikutus, jolloin myös tiehankkeista tulee tarpeen mukaan toimittaa ojitusselitys ELY-keskukseen luvan tarpeen arviointia varten.

### **Metsätiet**

Lakiesityksessä todetaan, että uusia metsäteitä suunniteltaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei uudella metsätiellä pirstota muuten yhtenäisiä metsäalueita. ELY-keskus yhtyy lakiesityksen pohjana olleen Luken taustaselvityksen näkemykseen siitä, että uusien metsäautoteiden rakentamista ei tulisi enää tukea, jos toimenpide johtaa yhtenäisenä säilyneen metsäalueen pirstomiseen. Metsien pirstoutuminen on haitallista monimuotoisuudelle.

### **Metsäluonnon hoito, erityiset elinympäristöt ja ympäristötuki**

Esityksen perusteluissa viitataan hallitusohjelmaan, jonka mukaan ”Kestävän metsätalouden rahoitusjärjestelmä uudistetaan painottaen aktiivista ja oikea-aikaista metsien hoitoa ja luonnonhoitotoimia sekä ottaen huomioon hiilensidonnassa kasvattaminen ja luonnon monimuotoisuuden parantaminen. Järjestelmään sisältyy metsätieverkon ylläpito.” Lisäksi todetaan yhä suurempi tarve metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamiselle, sillä metsäluonnon köyhtymiskehitystä ei ole onnistuttu pysäyttämään.

Metsäluonnon hoitoon esitetty määrärahan lisäys mahdollistaa ympäristötuen ja luonnonhoitotöiden pinta-alojen kaksinkertaistamisen. ELY-keskus pitää erittäin tarpeellisena ja perusteltuna luonnonhoidon ja ympäristötuen korottamista, mutta ottaen huomioon metsien monimuotoisuuskehitys, tulisi tämän rahoituksen tason olla huomattavasti esitettyä korkeampi. Ympäristötukea tulisi kohdentaa nykyistä laajemmin monimuotoisuudelle arvokkaisiin elinympäristöihin, kuten metsävaratiedoissa tarkoitettuihin muihin arvokkaisiin elinympäristöihin, METSO-ohjelman kriteerit täyttäviin elinympäristöihin sekä esimerkiksi arvokkaisiin uhanalaisiin suoluontotyyppeihin, joista vain pieni osa on metsälain 10 §:n tarkoittamia arvokkaita elinympäristöjä. Esityksen mukaan ympäristötuelle on kuitenkin nimenomaan tarkoitus välttää metsälain poikkeusluvalla oikeutettuja hakkuita metsien monimuotoisuuden kannalta tärkeissä elinympäristöissä. Tukirahoja ei tulisi pääasiallisesti käyttää maanomistajia muutenkin velvoittavien toimenpiteiden rahoitukseen.

ELY-keskus korostaa, että määriteltäessä monimuotoisuuden ja luonnon kannalta erityisen tärkeitä alueita, tulee niiden arvioinnissa käyttää luonnontieteellisiä määritelmiä ja parasta ekologista tietoa pelkästään metsätaloudellisten määritelmien lisäksi. Esimerkiksi

metsälaissa tarkoitettujen monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden soiden määrittelyssä käytetään nykyisin geologista määritelmää 30 cm:n turvekerroksesta. Luonnonarvoja tarkastellessa tulisi kuitenkin käyttää luonnontieteellistä määritelmää ja tarkastella alueella kasvavaa suokasvillisuutta, ei pelkästään alueen turvekerroksen paksuutta, jolloin ohutturpeiset suot jäävät määritelmän ulkopuolelle.

Esityksessä todetaan, että potentiaaliset luonnonhoitokohteet tulee selvittää suometsän hoidossa ja metsänomistaja voi hakea tukea metsäluonnon hoitoon metsänhoidon kannustejärjestelmälain 27§:n perusteella. Lakivalmistelun yhteydessä tulisi selvittää soveltuisiko myös luonnonsuojelulain 22§ mukainen tuki näiden kohteiden käytännön hoitotoimenpiteisiin suometsänhoidon suunnitelman pohjalta.

Esityksen mukaan ympäristötukeen voidaan jatkossa sisällyttää kuolleesta puusta maksettava kannustinkorvaus, joka on enintään kaksikymmentä prosenttia mainitusta ympäristötuen kokonaismäärästä. ELY-keskus katsoo, että kannustinkorvaus on erittäin tarpeellinen ja perusteltu lisäys tukijärjestelmään. Lakivalmistelun yhteydessä tuli selvittää mahdollisuus myös hakkuiden yhteydessä vastaavaan kannustinkorvaukseen, jolla voitaisiin tukea talousmetsien lahopuuatkumoa. Myös kulotusten ja kulotuksessa poltettavan puuston korvaaminen on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan erittäin kannatettavaa. Edellä mainituissa toimenpiteissä jätettävän kuolleen puun ja lahopuun korvauksen verovapaus edistäisi luonnonhoidon menetelmien käyttöönottoa talousmetsissä.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että nykyisin ympäristötukikohteiden pinta-ala on pieni. Tämä johtuu osittain metsälainsäädäntöön tehdyistä muutoksista sekä sellaisista arvokkaiden luontokohteiden määrittelyyn tehdyistä tulkintamuutoksista, jotka eroavat luonnontieteellisestä tarkastelusta. Esimerkiksi luonnontilaisten purojen osalta merkittäviä kohteita on poistettu metsälain 10§:n turvaamien kohteiden joukosta siksi, että suojavyöhyke on hakattu uuden tulkinnan mukaan liian kapeaksi (kuitenkin aiemman ohjeistuksen mukaisesti) tai siksi että monimuotoisuuskohteen pinta-ala on liian suuri. Ekologiselta kannalta laajemmat kohteet ovat kuitenkin pääsääntöisesti merkittävimpiä monimuotoisuudelle. Muutokset ovat johtaneet ekologisesti merkittävien kohteiden hakkuisiin ja niiden luonnonarvojen häviämiseen.

ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että erilaisilla toimijoilla tulee olla yhteinen käsitys asiaan liittyvistä termeistä ja käsitteistä ja tarvittaessa ne tulee erikseen määritellä; esim. metsätalouden käsitteet/luonnontieteelliset käsitteet, ojituksen hyötyala, suometsä jne.

Lausunnon valmisteluun on osallistunut vesien ja maatalouden ympäristönsuojeluryhmän päällikkö Anne Polso.

Ympäristönsuojelupäällikkö

Päivi Kentala

Ylitarkastaja

Toni Etholén



Tämä asiakirja KEHA/7369/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/7369/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Kentala Päivi 05.08.2022 15:07

Esittelijä Etholén Toni 05.08.2022 14:55