

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
Mmv@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnä 10.11.2020 klo 09.00 / HE 150/2020 vp

HE 150/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsityksen määräämisestä tukemisesta

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan, jossa maankäyttösektorin yhtenä ilmastotoimenpiteenä on metsityksen edistäminen. Lakiesityksen tavoitteena on lisätä metsityksen tukemisella metsäpinta-alaa ja hiilinielua luonnon monimuotoisuutta heikentämättä.

Esitys on periaatteessa kannatettava metsänpinta-alan lisäämiseksi kivennäismailla. Esitys saattaa osaltaan edistää myös EU:n biodiversiteettistrategiaa 2030 uusien puiden istutuksen ja puihin sitoutuvan hiilen osalta. Esitykseen voi kuitenkin edelleen sisältyä luonnon monimuotoisuutta ja ilmastotavoitteita merkittävästi vaarantavia toimenpiteitä ellei metsitystä kohdenneta oikein.

Esityksen perusteluissa arvioidaan, että pääosa metsitettävistä joutoalueista on todennäköisesti hylättyjä peltoja. Koska luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita on vaikea määritellä laissa kattavasti, metsitys vaatii ELY-keskuksen lausunnon, jolla rajataan esimerkiksi kasvillisuudeltaan monimuotoisiksi kehittyneet vanhat pellot metsityksen ulkopuolelle. Lausuntomenettely on esityksen tärkein kohta luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta.

Luonnon monimuotoisuuden kannalta esityksessä on hyvää myös, että metsitys ei lähtökohtaisesti kohdistuisi nykyisille maatalouden ympäristökorvauksen piirissä oleville maille, kuten perinnebiotoopeille ja luonnonhoitopelloille. Jos viljelijä jättää alueen pois maatalouden tukien piiristä ennen metsitystuen hakemista, metsitettäväksi voidaan hyväksyä korkeintaan hehtaarin kokoinen pääosin metsään rajoittuva ja viljelykunnoltaan heikko alue. Pienialainenkin avoin viljelemätön alue voi olla monimuotoisuuden kannalta arvokas osana elinympäristöjen verkostoa, eivätkä alueen rajautuminen pääosin metsään ja heikko viljelykunto vähennä sen monimuotoisuusarvoa. Pinta-alarajoitus ja muut rajoitukset kuitenkin hillinnevät maatalouden ympäristökorvauksen piirissä olevien alueiden siirtymistä laajamittaisesti metsitykseen. Tämä auttaa säilyttämään maatalousympäristössä niiden lajistolle tärkeitä avoimia viljelemättömiä alueita silloinkin, kun yksittäiset alueet eivät ole monimuotoisuuden kannalta erityisen arvokkaita. Osa kohteista voi sopia kunnostettaviksi perinneympäristöiksi tai muiksi monimuotoisuudelle arvokkaiksi elinympäristöiksi (lehdot, metsäluhdet, monimuotoisuuskosteikot). Näihin kuuluvat etenkin maapohjaltaan rehevät alueet, joiden metsittäminen on kallista ja saattaa edellyttää mm. kasvintorjunta-aineiden käyttöä ja toistuvaa taimikoiden hoitoa.

Turvepohjaisille alueille kohdistuu vesitalouteen ja ilmastovaikutuksiin liittyviä riskejä (tietysti käytöstä poistetut turvetuotantoalueet, turvepohjaiset entiset pellot ja nurmet). Turvepohjaisten alueiden monimuotoisuusarvoja voitaisiin todennäköisesti lisätä tehokkaammin muista kuin puuntuotannon näkökulmista tehtävällä metsityksellä ja edistää samaan aikaan myös ilmastomuutoksen hillintää ja vesiensuojelun tavoitteita.

Tuki myönnettäisiin EU-lainsäädännön tarkoittamana vähämerkityksisenä tukena. Esityksessä korostuu joutoalueiden metsittäminen metsänkasvatuksen tarpeisiin, jolloin esityksen merkittävin tavoite on tukea teollisuuden tarvitseman ainespuun tuotantoa. Osa metsitettävistä pelloista soveltuu hyvin tämän tavoitteen tueksi. Kuitenkin pysyvien hiilivarastojen luominen, turvemaiden peltojen ja käytöstä poistettujen turvetuotantoalueiden turvekerroksessa jäljellä olevan hiilivaraston turvaaminen ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen lain tavoitteena voisi kuitenkin sopia paljon paremmin EU:n vähämerkityksisen tuen perusteisiin. Mikäli esityksen päätavoitteeksi jää puuntuotannon tukeminen, esitys rajautuu liikaa perinteiseksi tuotantotueksi. Ilmastotavoitteisiin voitaisiin vastata paremmin, jos osa metsitettävistä alueista valittaisiin jo alun perin kehitettäväksi uusiksi suojelualueiksi tai virkistysmetsiksi. Tällöin voitaisiin turvata puuston ja maaperän pitkän aikavälin hiilivarasto sekä lisätä monimuotoisuutta.

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 tietojen sekä ELY-keskukselta 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 tunnettuja perinneympäristökohteita ja vielä tuntemattomia sekä ennallistamiseen/hoitoon soveltuvia alueita. 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 esityksessä turvaamaan, voi osa käytöstä poistuneista heikkotuottoisista pelloista olla taantuvan ja uhanalaisen niittylajiston elinpaikkoja, ja niillä voi olla potentiaalia kehittyä melko nopeasti perinnebiotoopeiksi sopivalla avoimuutta ylläpitävällä hoidolla.

Lakiesityksessä on myönteinen tavoite välttää monimuotoisuudelle haitallisia vaikutuksia tukipäätöksen valmistelussa ja ELY-keskuksen merkittävän roolin kautta. Metsäkeskuksen on metsitystuen myöntämistä tai epäämistä koskevaa tukipäätöstä tehdessään otettava huomioon 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu ELY-keskuksen sitova lausunto, mikä auttaa kielteisten monimuotoisuusvaikutusten välttämistä.

Monimuotoisuuden lisääminen osana metsitystä

Esityksen tavoitteena on metsittää joutoalueita metsätalouskäyttöön ja metsittämisen onnistumisen arviointi tapahtuu metsälain perusteella. Monimuotoisuustavoitteiden ja ilmastovaikutusten osalta metsän uudistumisen tavoitteet ja onnistuminen tulee voida määritellä metsälakia joustavammin.

Esityksessä tulee huomioida luonnon monimuotoisuus mahdollisimman kattavasti. Luonnontilaisten lettojen ja suojeltujen lettojen lähialueiden käytöstä poistuneilla turvepelloilla tulisi selvittää ovatko pellot olleet aiemmin lettoa (onko jäljellä oleva turve lettoturvetta) ja olisiko niitä mahdollista ennallistaa letoksi sen sijaan että niitä metsitettäisiin. Tarkoitukseen soveltuvilla maapohjilla ja sijainnilla tulee suosia jalopuita metsitettävien peltujen uudistamisessa. Tällä voitaisiin edistää samanaikaisesti puuntuotantoa, monimuotoisuutta ja sopeutumista muuttuvaan ilmastoon. Perustamistuen määrä voisi olla suurempi jalopuumetsiköille ja sisältää mm. istutusalujen suojaamisen hirvieläimiltä.

Lakiesityksen 10§:ään lausuntokierroksen jälkeen tehty lisäys ”Metsitystuen määrä voidaan porrastaa myös luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden perusteella” on erittäin kannatettava. Perusteluissa tähän tarkoitukseen soveltuvia toimenpiteitä voisi tarkentaa ja monimuotoisuuden lisäämistä voisi edistää pontevammin lakiesityksessä - esimerkiksi erillisen pykälän avulla.

Aluesuunnittelua lisää metsityksen kohdentamiseen

Metsitystuen kohdentamista tulee tarkastella osana metsäluonnonhoidon alueellista suunnittelua ja siihen liittyviä muita tukia (luonnonhoito, ympäristötuki). Tällä tavoin voidaan suunnitelmallisesti lisätä metsäisten pienten suojelualueiden pinta-alaa ja kytkeytyneisyyttä sekä edistää metsätalouden vesiensuojelua.

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, kuivatus-ojitus), 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 ilmastovaikutuksilta.

Tietyillä turvemaan kohteilla on perusteltua pohtia, onko mahdollista toteuttaa ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden kannalta parempia ja kestävämpiä ratkaisuja, kuten vesitalouden ennallistaminen ja erilaisten kosteikkojen perustaminen. Esimerkiksi linnuston ja vesieliöstön monimuotoisuutta edistävät kosteikot voivat 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 metsittämisestä saatavia hyötyjä.

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 ja kasvintorjunta-aineiden 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 varmistetaan, ettei esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita metsitetä (etenkin perinnebiotoopit, myös lajistoarvot). Lisäksi ELY-keskuksen lausunnossa on tarvittaessa otettava kantaa siihen, onko alue vesitaloudeltaan metsänkasvatukseen sopiva.

Kasvihuonekaasutaseet ja hiilivaraston muutokset

Hallituksen esitys on yleisesti ottaen riittävästi perusteltu kasvihuonekaasutaseiden ja hiilivaraston muutosten näkökulmasta. 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 mm. puulajista, kasvupaikasta, käytetystä metsänhoidosta. 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, jos puutuotteiden varastot lisääntyvät ja biomassa/puutuotteet korvaavat fossiilipohjaisia 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 puuntuotantokyky vaihtelee 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 kasvihuonetaseeseen, erityisesti maaperän taseeseen.

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