Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuuleminen 5.9.2024 MMM/LVO/MBY Erno Järvinen

METSÄHALLITUKSEN TAVOITTEET LIITTYEN AVOHAKKUUALOITTEESEEN

Johdanto

Kansalaisaloitteessa KAA 9/2019 vp ehdotettiin, että valtion metsien käyttöön liittyvää lainsäädäntöä muutetaan siten, että valtion omistamilla alueilla ei jatkossa olisi pääsääntöisesti sallittua suorittaa metsälaissa tarkoitettuja uudistushakkuita. Avohakkuun ja uudistushakkuun käsitteet liittyvät tasaikäisrakenteiseen tai jaksolliseen metsänkasvatukseen, joka on Suomessa ollut useiden vuosikymmenten ajan ensisijainen metsänkäsittelymenetelmä. Kansalaisaloitteen tavoitteena oli siirtyminen jatkuvapeitteisen metsänkasvatuksen menetelmiin valtion metsissä. Jatkuvassa kasvatuksessa metsiä käsitellään lähinnä poiminta- ja pienaukkohakkuin ja metsä pyritään säilyttämään peitteisenä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta esitti mietinnössään 13/2021, että eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen sisältyvät lakiehdotukset ja hyväksyy kaksi lausumaa, jotka koskivat jatkuvan kasvatuksen lisäämistä valtion metsissä ja Metsähallituksen tuotto- ja tuloutustavoitteiden asettamista.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut valiokunnalle pyydetyn mukaisesti erilliset selvitykset kummankin lausuman osalta, ensimmäisen vuonna 2022 ja jälkimmäisen vuonna 2023.

Metsähallituksen tavoitteiden asettaminen, säädöstausta

Metsähallituksen liiketoiminnan tavoitteiden asettamista koskevat tärkeimmät säädökset:

Metsähallituslaki (2016/234) 1 §:

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos.

2 §: **Metsähallituksen yleistehtävä**

Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen tulee toimia tuloksellisesti.

Metsähallitus harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa tässä laissa säädettyjen ja valtion talousarviossa täsmennettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa.

Metsähallitus toimii liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti.

6§: Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet

Luonnonvarojen kestävän hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.

8§: Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy Metsähallituksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

9§: Ministeriön ohjaustoimivalta

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta asianomainen ministeriö päättää Metsähallituksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista, Metsähallituksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta sekä tarvittaessa peruspääoman muutosta koskevan eduskunnan päätöksen toimeenpanosta. Tulostavoite on asetettava niin, että Metsähallitus voi saavuttaa 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut, liiketaloudellisesti kannattavat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

12§: Hallituksen tehtävät

Metsähallituksen hallituksen tehtävänä on tehdä esitys Metsähallitusta koskevaksi talousarvioehdotukseksi sekä siihen liittyvä esitys Metsähallituksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi sekä tulostavoitteeksi ja tuloutustavoitteeksi.

Metsähallituksen liiketoiminnan tavoitteiden asettaminen käytännössä

Metsähallituksen liiketoiminnan tavoitteet asettaa Maa- ja metsätalousministeriö vuosittaisessa Metsähallituksen liiketoimintaa koskevassa päätöksessään. Tulostavoitteen asettamisessa otetaan huomioon talousarviovalmistelussa asetettu alustava Metsähallituksen liiketoiminnan tulostavoite, Metsähallituksen viimeisimmät ennusteet talouden kehittymisestä sekä omistajapolitiikassa ja/tai kehyssuunnittelussa määritelty suunnittelukauden tavoitetaso tuloutukselle. Ennen tulosohjauspäätöksen antamista sille tulee saada valtioneuvoston raha-asiain valiokunnan puolto. Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa Metsähallituksen liiketoimintaa. Ministeriön ohjaustoimivalta ulottuu Emo-Metsähallitukseen. Metsähallituksen tytäryhtiöitä, kuten Metsähallitus Metsätalous Oy:tä, ohjaa Metsähallituksen hallitus, jossa ovat mukana myös ohjaavien ministeriöiden (YM ja MMM) edustajat. Maa- ja metsätalousministeriö ei näin voi suoraan asettaa ohjauksessaan tavoitteita Metsähallituksen tytäryhtiöille.

Metsähallituksen omistajapolitiikka 2024-2027

Metsähallitukselle laaditaan omistajapolitiikka hallituskausittain. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen omistajapolitiikan laadinnan pohjana oli voimassaolevat omistajapoliittiset tavoitteet 2020-2024. Valmistelutyö organisoitiin kolmikantaiseen valmisteluryhmään (MMM-YM-MH), joka kokoontui säännöllisesti käsittelemään yhteisesti hyväksytyn työsuunnitelman mukaisia aiheita syksyllä 2023. Valmistelussa peilattiin voimassaolevia omistajapoliittisia linjauksia päivitettyyn tilannekatsaukseen ja arvioitiin muutostarpeita ja mahdollisia tarpeita kokonaan uusiin linjauksiin teemoittain. Uusista omistajapoliittisista linjauksista käytiin saamelaiskäräjälain 9§ mukaiset neuvottelut. Vuosien 2024-2027 omistajapolitiikkaan sisällytettiin uusina kirjauksia linjaukset vihreän siirtymän toteuttamisesta edistämällä uusiutuvan energian tuotantoa, erityisesti tuulivoimaa, valtion maa- ja merialueilla. Helmi-ohjelman täydennyksenä Metsähallitus aloittaa vuonna 2024 monikäyttömetsien pienvesielinympäristöjen hoitotöiden suunnittelun ja toteutuksen valtion monikäyttömetsien pien- ja virtavesien kunnostuksesta tehdyn kokonaisselvityksen pohjalta. Niillä arvioidaan olevan pidemmällä aikavälillä merkittävä vaikutus monikäyttömetsien pienvesielinympäristöjen tilan paranemiseen.

Metsähallitukselle omistajapolitiikassa asetettavat tavoitteet toteuttavat toimialakohtaisia strategioita, kuten Kansallista metsästrategiaa 2035, Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiaa, EU:n biodiversiteettistrategiaa, Kansallista luonnon virkistyskäytön strategiaa 2030, kalataloushallinnon strategiaa ja julkisen riistakonsernin strategiaa. Lisäksi Metsähallitus toteuttaa toiminnassaan YK:n kestävän kehityksen (Agenda 2030) tavoitteita sekä toimii Metsähallituksen oman strategian sekä valtion kiinteistöstrategian linjausten mukaisesti.

Valmisteluvaiheen jälkeen Metsähallituksen uusi omistajapolitiikka on kuitenkin viipynyt poliittisessa keskustelussa. Tarkoitus on saada omistajapolitiikka käsiteltyä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa syyskuussa 2024.

Metsähallituksen tavoitteet suhteessa avohakkuualoitteeseen

Metsähallituksen tavoitteista erityisesti seuraavat liittyvät avohakkuualoitteeseen ja sen käsittelyn yhteydessä annettuihin eduskunnan lausumiin:

1) Tulos- ja tuloutustavoite
2) Hiilensidonta- ja hiilivarastotavoite koskien valtion monikäyttömetsiä
3) Peitteellisen metsänkäsittelyn lisäämistavoite
4) Monimuotoisuus- ja luonnonhoitotavoitteet koskien valtion monikäyttömetsiä

Metsähallituksen tulos- ja tuloutustavoite

Metsähallituksen liiketoiminnan tulokseen ja tuloutukseen vaikuttavat monet eriaikaiset rahavirrat. Metsähallitukselle asetetaan vuosittainen tulos- ja tuloutustavoite koskien Emo-Metsähallituksen liiketoimintaa. Metsähallituksella on omaa liiketoimintaa (mm. kiinteistökehitys sisältäen tuulivoimahankkeet), joiden tuotot tulevat näin suoraan osaksi Emo-Metsähallituksen liiketoiminnan tulosta.

Metsätalous, jota siis harjoitetaan tytäryhtiössä (Metsähallitus Metsätalous Oy), ei vaikuta suoraan Emo-Metsähallituksen tulokseen. Valtion talouskäytössä oleviin metsiin on annettu sopimukseen perustuva vastikkeellinen yksinoikeus Metsähallitus Metsätalous Oy:lle. Tytäryhtiö maksaa käyttöoikeussopimuksessa määriteltyä kiinteää käyttöoikeuskorvausta vuosittain emolle. Korvauksen suuruus on nykyisin 95 miljoonaa euroa vuodessa. Korvauksen suuruus ei riipu siitä, paljonko vuosittain hakataan vaan tulovirta metsätaloudesta Emo-Metsähallitukselle on vuosittain tasainen tämän käyttöoikeuskorvauksen muodossa. Metsähallitukselle asetettavilla tulos- ja tuloutustavoitteilla ei näin ole suoraa linkkiä tai vaikutusta valtiolla harjoitettavan metsätalouden kestävyyteen tai hakkuumääriin. Käyttöoikeuskorvauksen lisäksi Emo-Metsähallitus saa tuottoina osinkoja osakeyhtiömuotoisilta tytäryhtiöiltään. Käyttöoikeussopimus on tarkoitus tarkistaa vielä vuoden 2024 aikana.

Metsähallituksen tuloutus eli se osa Emo-Metsähallituksen liiketoiminnan tuloksesta, joka maksetaan vuosittain valtion kassaan, on ollut päättyvällä omistajapolitiikkakaudella 110-114 miljoonan euron tasoa. Kehyssuunnittelussa 2025-2028 on päädytty nostamaan Metsähallituksen valtiolle maksamaa tuloutusta n. 5-10 miljoonalla eurolla vuosittain siten, että vuonna 2025 valtion kassaan maksettaisiin n. 120-125 miljoonaa euroa ja vuonna 2028 n. 140 miljoonaa euroa. Kuten edellä on avattu, tuloutustason nosto ei suoraan edellytä hakkuutasojen nostoa vaan se on ajateltu katettavan pääosin merituulivoimahankkeiden tuotoilla. Lisäksi puumarkkinatilanteen arvioidaan jatkuvan hyvänä lähivuosien aikana. Vuosittaisen tuloutuksen tarkka määrä päätetään Metsähallituksen hallituksen esityksen pohjalta lopullisesti Valtioneuvostossa, kun se hyväksyy Metsähallituksen tilinpäätöksen aina huhtikuussa. Eduskunta päättää osana normaalia talousarviokäsittelyä, mihin budjetin tulorahoitus mukaan lukien Metsähallituksen tuloutus talousarviossa käytetään.

Metsähallituksen hakkuiden suunnittelu ja metsätalouden kestävyys

Tavoitteita valtion metsien hakkuille ei aseteta Metsähallituksen tulosohjauksessa vaan hakkuutasot suunnitellaan aina pidemmälle aikavälille osana Metsähallituksen laajasti sidosryhmiä osallistavaa alueellista luonnonvarasuunnitteluprosessia. Alueellisissa luonnonvarasuunnitelmissa määritetään suurimmat kestävät hakkuukertymät valtion talouskäytössä oleville metsille. Tällöin huomioidaan sertifioinnin lisäksi myös kaikki muut tekijät, jotka vaikuttavat hakkuumahdollisuuksiin. Metsähallituksen tulos- ja tuloutustavoitteet eivät suoraan vaikuta hakkuiden suunnitteluun. Suurin yksittäinen hakkuiden suunnitteluun ja määrään vaikuttava kestävyystekijä on Metsähallituksessa sen lakisääteiset yhteiskunnalliset velvoitteet. Yhteiskunnallisilla velvoitteilla tarkoitetaan sitä, että olennaisena

osana luonnonvarojen kestävää hoitoa ja käyttöä Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset. Metsähallituksen panostus yleisiin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin oli laskennallisesti noin 110 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Koko maan tasolla valtion metsien hakkuusuunnitetta on alennettu Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista johtuen yhteensä -2,8 milj. m3, josta monimuotoisuuskohteiden välitön hakkuusuunnitetta alentava vaikutus on vuosittain -1,8 milj. m3. Metsähallituksen hakkuut vuonna 2023 olivat 6,3 miljoonaa m3. Tämä on 92,6 % luonnonvarasuunnitelmien yhteenlasketusta suurimmasta kestävästä hakkuusuunnitteesta (6,8 miljoonaa m3), jossa on siis jo huomioitu - 2,8 miljoonan m3:n alennus yhteiskunnallisten velvoitteiden johdosta. Toteutuneet hakkuut ovat olleet viime vuosina Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien summana määritellyn suurimman kestävän hakkuusuunnitteen alapuolella.

Peitteellisen metsänkäsittelyn lisääminen valtion monikäyttömetsissä

Metsähallitukselle oli asetettu jo edelliselle omistajapolitiikkakaudelle tavoite myös peitteisen metsänkäsittelyn lisäämiseksi talous- eli monikäyttömetsissä. Tavoitteena oli pyrkiä 25% osuuteen peitteellisen metsänkäsittelyn osalta uudistusluonteisissa hakkuissa. Tämä tavoite on saavutettu. Seurannassa on kuitenkin huomattu, että esim. myrsky- ja tykkytuhot vaikuttavat peitteellisen metsänkäsittelyn toteutumaan sitä nostavasti ja aiheuttavat isoakin vaihtelua vuosittaiseen seurantaan. Tavoitteena uudella omistajapolitiikkakaudella on edelleen monipuolistaa valtion metsien käsittelyä. Kun metsänkäsittelytavan valintaan on aidosti mahdollisuus ja perusteet, peitteistä metsänkäsittelyä tulee soveltaa valtion monikäyttömetsissä niillä alueilla, mihin se metsänhoidollisesti ja ekologisesti parhaiten sopii. Rajoitetussa metsätalouskäytössä olevilla alueilla (esim. erityisesti virkistyskäyttöön varatut alueet), peitteellinen metsänkäsittely on ensisijainen käsittelytapa.

Valtion monikäyttömetsien hiilensidonnan ja hiilivaraston lisääminen

Vuosia 2020-2024 koskevissa omistajapoliittisissa linjauksissa Metsähallitukselle asetettiin ensimmäistä kertaa hiilinielujen ja hiilivarastojen kasvutavoite. Metsähallituksen liiketoiminnan piiriin kuuluvissa valtion monikäyttömetsissä tavoitteena oli kasvattaa niiden hiilinielua vähintään kymmenellä prosentilla ennen vuotta 2035 vertailtuna valtakunnan metsien 12. inventoinnin tasoon. Myös uudessa omistajapolitiikassa prosentuaalinen kasvutavoite pysyy edelleen samana.

Metsähallituksen osalta hiilinielujen ja -varastojen vahvistamiseen liittyy olennaisesti myös metsien kasvun lisääminen mm. lannoittamalla sekä käyttämällä jalostettua metsänviljelyaineistoa, muiden maankäytöstä aiheutuvien päästöjen vähentäminen, metsäkadon ehkäiseminen, ennallistaminen, metsittäminen sekä ekosysteemien hoito.

Monikäyttömetsien puuston hiilivarasto oli laskennallisesti 128 miljoonaa tonnia hiiltä vuonna 2023 (118 milj.t.C VMI12). Monikäyttömetsien puuston hiilinielun kasvu oli 2,7 % verrattuna VMI 12 puuston hiilinielun tasoon. Metsiä ja maankäyttösektorin hiilinieluja ja –varastoja koskeviin laskelmiin sisältyy edelleen epävarmuustekijöitä liittyen muun muassa maaperän hiililaskentaan, erilaisten laskentatekniikoiden vertailtavuuteen sekä pidemmän tähtäimen ilmaston ja luonnon muutosten vaiku-

tusten mallintamiseen ja määrittämiseen (skenaariot). Mikäli hiilinielun laskentamekanismit muuttuvat tai tarkentuvat seurantajakson aikana, myös VMI 12 –pohjainen vertailutaso tarkistetaan vastaavilla laskentamekanismeilla.

Monimuotoisuus ja luonnonhoito valtion monikäyttömetsissä

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja edistäminen ovat myös olennainen osa Metsähallituksen metsätaloutta. Metsähallituksen metsätaloudelle asetettu kokonaiskestävyyden taso on selvästi korkeampi kuin sertifioinnissa.

Metsähallitus kehittää valtion monikäyttömetsän luonnon monimuotoisuudelle tärkeitä rakennepiirteitä aktiivisilla luonnonhoitotoimilla. Aktiivisen luonnonhoidon päätavoitteina on esimerkiksi monimuotoisuuden tai uhanalaisten lajien elinympäristöjen turvaaminen. Luontokohteiden hoitotöitä Metsähallituksessa ovat 1) soiden ennallistaminen, 2) paahdeympäristöjen hoito, 3) purojen kunnostus, 4) vaellusesteiden poistaminen virtavesiympäristöissä, 5) haitallisten vieraslajien torjunta, 6) lehtojen hoito ja 7) muut työt, kuten tulenkäyttö palojatkumoalueilla. Aktiivisen luonnonhoidon keinoihin kuuluu myös luonnon monimuotoisuudelle tärkeän lahopuun lisääminen monikäyttömetsissä (tekopökkelöitä 100 000 pökkelöä/vuosi) ja kaiken kuolleen puun säästäminen hakkuissa. Luonnonhoitotoimille on asetettu ekologiseen tarvearvioon perustuvat määrälliset tavoitteet vuoteen 2030 asti. Tavoitteet sisältyvät Helmi-ohjelmaan ja niitä toimeenpannaan valtion metsien osalta Metsähallituksen tulosohjauksessa.

Metsähallituksen monikäyttömetsien luontokohteet turvataan pääasiassa alue-ekologisen suunnittelun keinoin. Tavoitteena alue-ekologisessa suunnittelussa on luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen sekä metsien monikäytön ja luontaiselinkeinojen harjoittamisen edellytyksien turvaaminen. Suunnittelulla varmistetaan niin metsä- ja luonnonsuojelulain mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen säilyminen kuin eliölajien leviämismahdollisuudet. Lisäksi sovitetaan yhteen riistan elinympäristöjen, maisema-arvojen, kulttuurikohteiden, virkistyskäytön ja luontomatkailun tarpeita. Alue-ekologisen suunnittelun vaikuttavuus on arvioitu v. 2023.