

Metsäenergian rooli uudessa metsätalouden kannustinjärjestelmässä

Harri Hänninen, Jussi Leppänen, Ville Ovaskainen,
Jussi Uusivuori ja Esa-Jussi Viitala

Suomen energiaekonomistien ja Metsäekonomistiklubin
seminaari 6.4.2017

Esityksen sisältö

1. Yleisiä lähtökohtia: metsä & energia
2. EU-normisto (metsätalouden tuet)
3. Luken raportti ja sen ehdotukset

1. Yleisiä lähtökohtia: metsä & energia

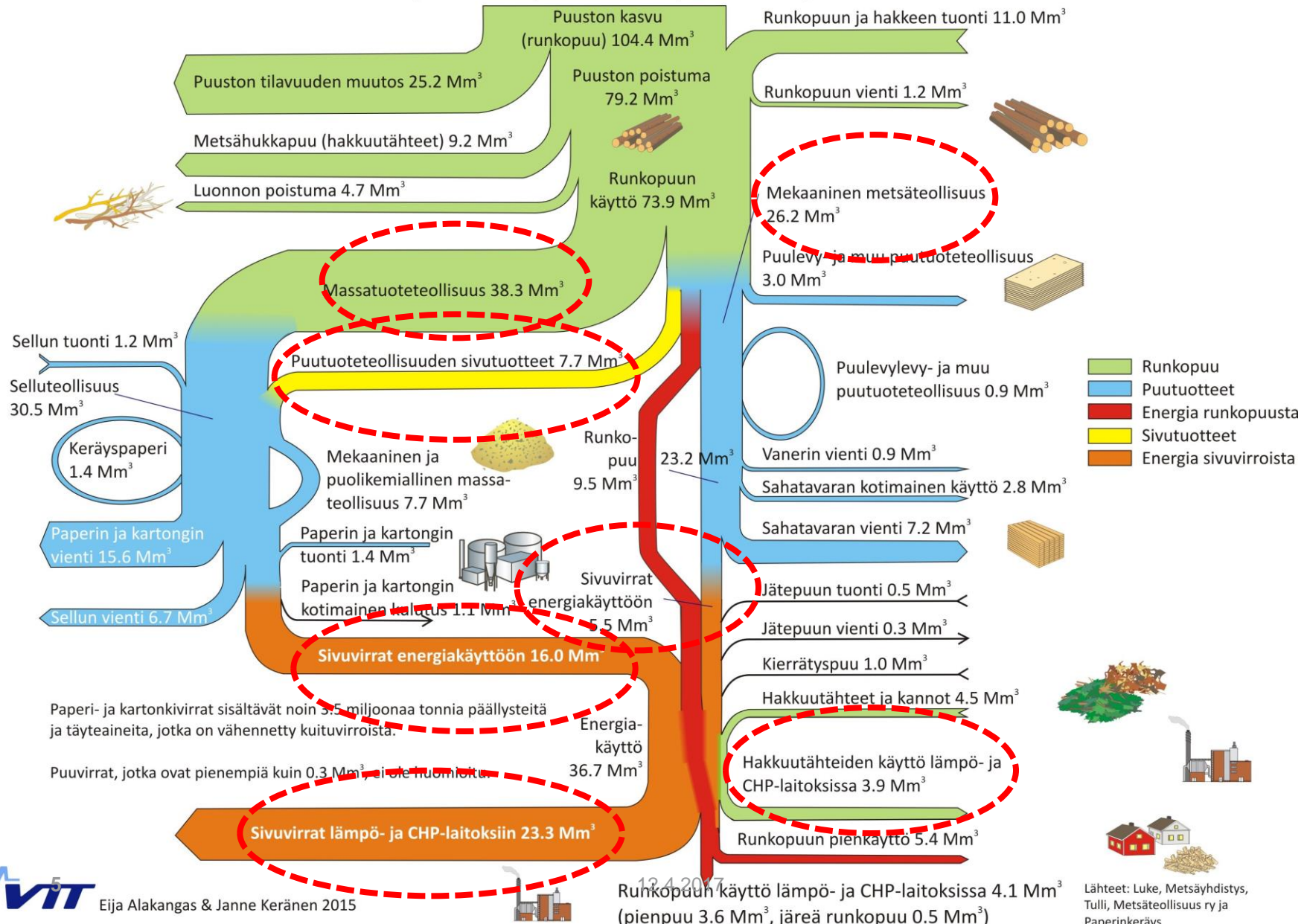
- Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030
 - ”Valmistauduttaessa EU:n vuonna 2021 alkavaan ohjelmakauteen arvioidaan metsätalouden kannustejärjestelmän uudistamista. Tässä työssä selvitetään tarve metsätalouden tuille vuoden 2020 jälkeen myös uusiutuvan energian tavoitteiden näkökulmasta.”
 - ”Puupolttoaineiden käyttöä ei edistetä tukijärjestelmän avulla, jos polttoaineiden käyttö on kannattavaa myös ilman tukea.”
 - ”Politiikkatoimia kehitettäessä otetaan huomioon metsäbiomassan saatavuus ja sen jalostusarvo eri käyttökohteissa.”
 - Metsätalouden alkutuotannon kannalta kysymys on ennen muuta
 - nuoren metsän hoitotuesta
 - metsähakesähkön tuotantotuesta
 - Välillisesti myös muista tuista: metsätiet, ympäristötuki jne.

Yleisiä lähtökohtia: metsä & energia (2)

- Kokonaisvaltainen tukijärjestelmä vs. yksittäiset tuet:
 - Päästökauppa epäonnistunut, yksittäiset (uusiutuvan) energian tuet tilkkutäkki. *”Kaikki integroituu kaikkeen ja tulee kauhea sotku.”*
- Puun hiilistatus, mikä se on? Kuinka pysyvä se on? Ja minkä puun (runko, ranka, latvukset, oksat & neulaset, kokopuu, kanto...)?
 - Regulaatio (kansainvälinen ym.): Investointivarmuus vs. joustavuus.
- Puun energiakäytön (ja mobilisaation) ja metsäluonnon monimuotoisuuden ja muiden ympäristöarvojen konflikti. *”Metsien käyttö on hävittänyt Suomesta 52 metsälajia.”*
 - Trade-off, jota voidaan kuitenkin hieman loiventaa (mm. suojelutoimet)
- Polttoa vai korkeamman lisäarvon tuotteita (kaskadikäyttö)? Ja mitä tuotteita? Ja millaisia ovat ”uusien” tuotteiden ympäristö- ja ilmastovaikutukset?
 - Nuoren metsän hoitotuki; rajanveto aines- ja energiapuun välillä. Suoraan polttoon vai selluun, paperiin, kartonkiin ym. ja sitten polttoon? Vaikutus mh-töihin, kuitupuun tarjontaan ja puuston järeytymiseen?
- Onko biomassan poltto (polton lisääminen) vain välivaihe matkalla kohti tulevaisuuden primäärijärjestelmää (aurinko, vesi, tuuli, maalämpö, geo, akut ja muut varastot jne.)?
 - Millä aikataululla muutos tapahtuu ja miten vanhasta pyristellään irti? Kuinka kalliiksi investointivarmuuden luominen yhteiskunnalle tulee (vrt. tuulienergian tuet, jätteiden poltto- & toimitussopimukset)?

Puuvirrat Suomessa, 2013

Metsävarat (puuston runkotilavuus) 2 357 Mm³
(47 % <20 cm, 34 % 20-30 cm, 19 % >30 cm)



Yleisiä lähtökohtia: metsä & energia (3)

- Puun energiakäyttö muodostuu pääosin puuta jalostavan teollisuuden sivuvirroista.
- Ajanjaksolla 2015-2018 teollisuuden puunkäytön kapasiteetti lisääntyy erittäin paljon (8,5 milj. m³)
- Jos hakkuut lisääntyvät 10-15 milj. m³ (tavoite), lisääntyvät myös sivuvirrat merkittävästi: jäteliemet, sahanpuru, kuori ym.
 - Tarvitaanko puuntuotannon perinteisiä tukia (esim. nuoren metsän hoitotukea) energiapolitiikan tavoitteiden kannalta enää ollenkaan? Entä metsänhoito, puun tarjonta ja hiilensidonta?
 - Poltetaanko sivuvirrat suoraan vai jalostetaanko ne kehittyneemmiksi biopolttoaineiksi ja/tai biokemikaaleiksi? Erityisesti ligniini, sahanpuru, osa hakkeesta jne. Millä aikavälillä tämä muutos tapahtuu?
- Metsä- ja energiainvestoinnit usein suuria ja pitkäaikaisia (capex).
- Luken selvitys: Metsätalouden kannustinjärjestelmä 2020-luvulla, hiilikorvausjärjestelmä 2030-luvulla

2. EU-normisto (metsätalouden tuet)

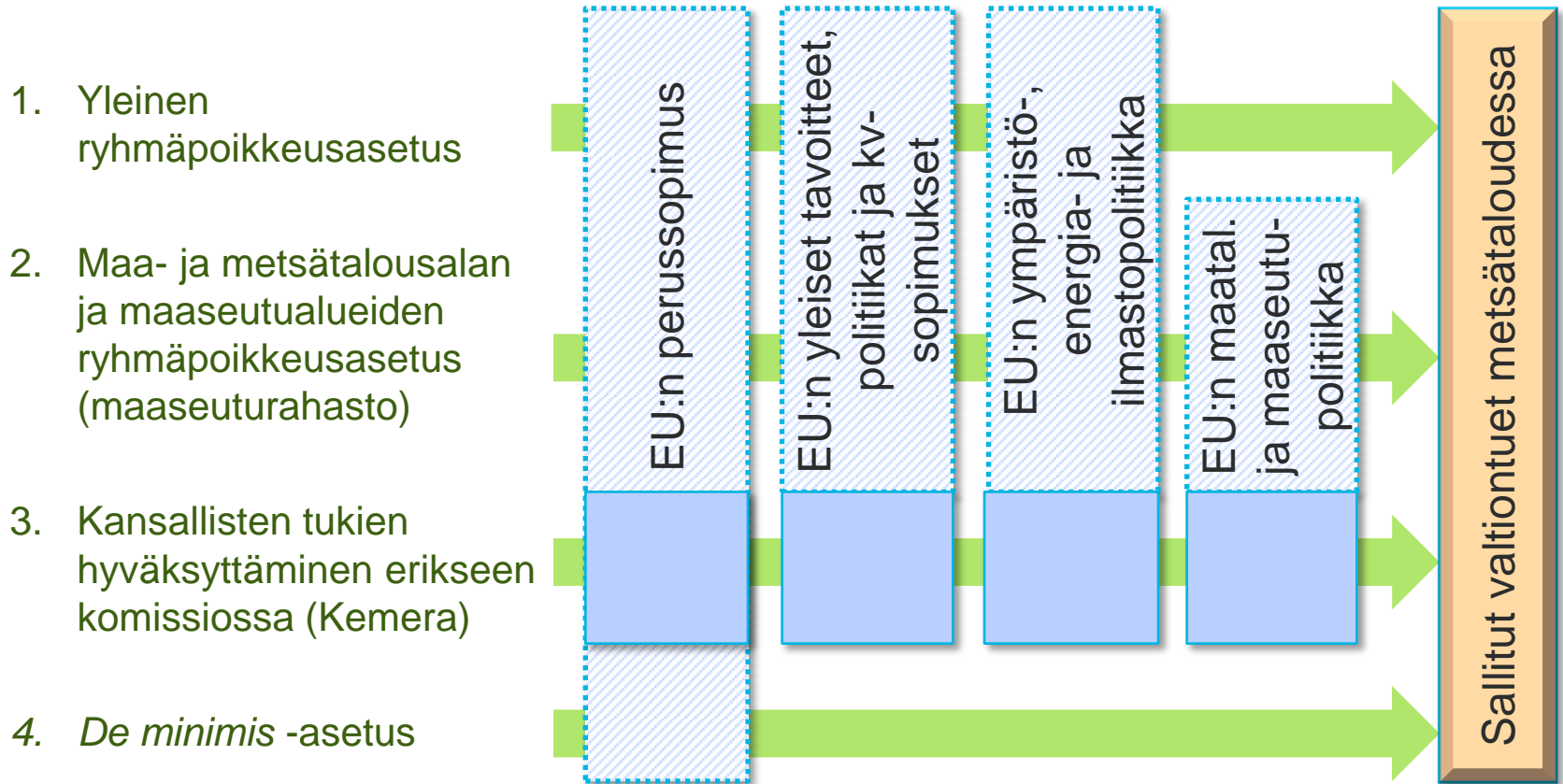
- EU-normit ohjaavat voimakkaasti valtiontukia
 - ✓ Perussopimus, EU-asetukset, komission suuntaviivat
- Valtiontukien hyväksyttävyyys ei periaatteessa riipu siitä, mistä varoista tai mitä kautta niitä myönnetään (poikkeus: *de minimis*).
 - ✓ Kaikkien valtiontukien tulee olla yhdensuuntaisia EU:n tavoitteiden, linjausten ja kansainvälisten sopimusten kanssa (lue: tukia pitää pystyä perustelemaan niillä).
- EU:n valtiontukisääntely muuttui eräiltä osin merkittävästi vuosina 2013-2014
 - ✓ Komission ennakkohyväksynnän painopiste suuriin ja merkittäviin tukiiin/tukiohjelmiin
 - ✓ Ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalaa laajennettiin
 - Vuosina 2014-2016 jopa 90 % kaikista EU-maiden tuista otettiin käyttöön ilman komission ennakkohyväksyntää.
 - *De minimis* -asetuksen käyttö lisääntynyt huomattavasti

EU-normisto (metsätalouden tuet)

Metsätalouden tukien myöntämisen vaihtoehdot:

1. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus
2. Maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus (maaseudun kehittämissuunnitelma & EU:n maaseuturahasto)
3. Kansallisten tukien/tukiohjelmien hyväksyttäminen erikseen komissiossa (Kemera)
4. *De minimis* -asetus

Metsätalouden tuet: Kemera on "relikti" ja *de minimis* on "ohituskaista"



Metsätalouden tukien kanavat EUssa

Metsätalouden tuki myönnetään kansallisen maaseutuohjelman puitteissa ja se on

- i) EUn maaseuturahaston osarahoittamaa
TAI
- ii) EUn maaseuturahaston osarahoittamien toimenpiteiden kansallista lisärahoitusta

- Maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus (702/2014)

Metsätalouden tuki myönnetään maaseutuohjelman *ulkopuolella pelkästään* kansallisista varoista seuraaviin toimenpiteisiin:

- 1) Yleinen tutkimus ja kehitystyö
- 2) Tietämyksen siirto ja tiedotus
- 3) Neuvontapalvelut
- 4) Tilusjärjestelyt

- Maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus (702/2014)
- Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Metsätalouden tuki myönnetään *pelkästään* kansallisista varoista muihin kuin edellä mainittuihin neljään toimenpiteeseen

- Yleinen ryhmäpoikkeusasetus
- *De minimis* -asetus
- Tukien/tukiohjelman erillinen hyväksyttäminen komissiossa -> suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta

EU-reunaehdot metsätalouden tuille

1. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

- ✓ Mahdollistaa melko laajan kirjon perustamis-, investointi-, kehittämis- ja toimintatukia myös metsäalan pk-yrityksille
- ✓ Tuet painottuvat Itä- ja Pohjois-Suomeen
- ✓ Ei sovellu kovin hyvin metsätalouden alkutuotantoon (metsien ja metsäluonnon hoito sekä mp-investoinnit)

2. Maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus (maaseuturahasto EAFRD)

- ✓ Sallii kattavan joukon metsätalouden tukia (yli 13 tukimuotoa)
- ✓ 90 % metsätalouteen suunnatusta EU-rahoituksesta kanavoidaan maaseuturahaston kautta (EU-tasolla)
- ✓ Maaseuturahaston varojen käyttö metsätalouteen on Suomessa kansallisin päätöksin rajattu vähäiseksi
- ✓ Varoja on kohdennettu lähinnä tiedonvälitykseen ja yhteistyöhön (metsänomistajat, metsäpalvelu- ja koneyritykset ym.) sekä energia- ja polttopuun korjuuseen (pk-yrityksille)
- ✓ Metsätalouden alkutuotantoon tukia ei Suomessa myönnetä.

EU- reunaehdot metsätalouden tuille

3. Kansallisten tukien/tukiohjelmien hyväksyttäminen erikseen komissiossa (Kamera)

- ✓ Hyväksynnän saaminen voi olla jatkossa entistä vaikeampaa.
- ✓ Kansalliset tuet joudutaan perustelemaan komissiolle ottaen korostetusti huomioon EU:n tavoitteet ja politiikat (ympäristö, maaseutu, ilmasto, energia jne.).
- ✓ Tukiohjelmaa voidaan *ehkä* edelleen räätälöidä kansallisesti mutta tuet myös maksetaan 100 %:sti kansallisista varoista.

4. *De minimis* -tuki

- ✓ Soveltuu Suomen yksityismetsätalouteen periaatteessa hyvin, jopa erittäin hyvin.
- ✓ Tukea voidaan myöntää mille tahansa toimenpiteelle millä tahansa tukitasolla, kunhan enimmäisraja (200 000 €) ei ylitä.
- ✓ Tuen yritysکوhtainen enimmäismäärä tai hankekohtainen enimmäistukitaso ei saa myöskään ylittyä -> tuen seuranta.
- ✓ Tuen saajat, painopisteet ja ehdot voidaan määrittää kansallisesti.

3. Luken raportti ja sen ehdotukset

- Ehdotukset metsätalouden kannustinjärjestelmäksi
- Ehdotusten perustelut
- Maavertailut

Ehdotukset esitetään yleisellä tasolla

Julkaisun verkko-osoite

<http://jukuri.luke.fi/handle/10024/538067>



Ehdotusten lähtökohdat

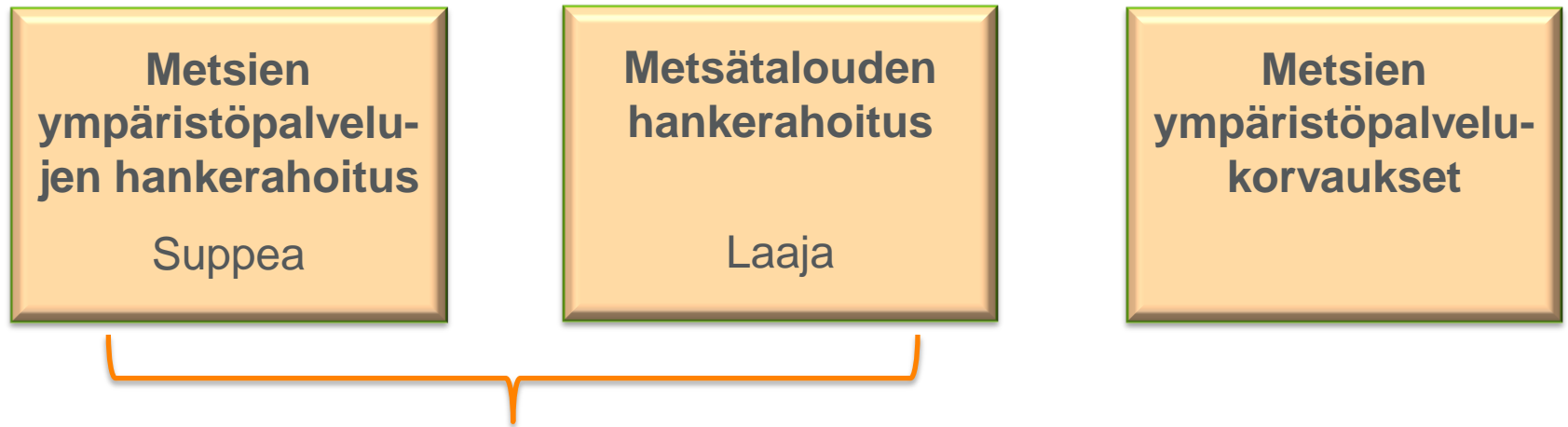
Tuen painopiste siirtyy yksittäisistä puuntuotannon toimenpiteistä

- metsien markkinattomien ympäristöhyötyjen tuotantoon ja haitallisten ulkoisvaikutusten vähentämiseen
- metsätalouden yleisten toimintaedellytysten parantamiseen ja osaamisen kehittämiseen

Tämä tarkoittaa sitä, että

- perusmetsänhoitoa ei pääsääntöisesti enää tueta
- puuntuotantoa voidaan tukea metsätalouden yleisten toimintaedellytysten parantamisen tasolla (mm. infra)
- tai edellyttäen, että toimenpiteillä on samalla merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia (ns. kaksoisetu- eli *win-win* -tilanne)

Kolme ehdotusta kannustinjärjestelmäksi



- Perustuvat pääosin hankehakuihin (priorisointi)
- Rahoitus maaseuturahastosta ja/tai kansallisin varoin

- Perustuu osittain hiilivuokriin
- Edelläkävijän rooli

1) Metsien ympäristöpalvelujen hankerahoitus

Kannustimet koskevat *vain aidosti markkinattomia* hyötyjä, esim.

- metsänomistajien neuvontahankkeiden toteuttaminen
- metsien kasvua ja metsäalaa lisäävät toimet hiilinielujen kasvattamiseksi (esim. jalostetun siemenmateriaalin tuottaminen ja käyttö, peltojen metsitys)
- puurakentamisen edistäminen hiilinielujen tuottamiseksi
- suojelu- ja luonnonhoitohankkeet metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi
- biottisten tuhojen (hyönteistuhot ja kasvitaudit) ennaltaehkäisy ja metsän terveyden säilyttämiseksi perustellut kunnostushakkuut
- metsätalouden vesistökuormituksen vähentäminen metsien hakkuiden ja hoidon yhteydessä
- tutkimus- ja innovaatiohankkeet, t&k-toiminta

Toteutus: hankehaku tai suora tuki (esim. *de minimis*)

2) Metsätalouden hankerahoitus

Edellä vaihtoehdossa (1) esitettyjen lisäksi metsätalouden toimintaedellytyksiä parantavat toimet ja ne *puuntuotannon toimet*, joilla positiivisia ulkoisvaikutuksia, kuten

- metsätalouden tietojärjestelmien ylläpito ja niihin liittyvien palveluiden kehittäminen
- metsien kiinteistörakenteen ja omistusjärjestelyjen kehittäminen (esim. tilusjärjestelyt)
- metsäteiden peruskorjaukset ja kunnossapito
- metsätuhojen uhkien ennaltaehkäisy, valmiusjärjestelmän kehittäminen ja ylläpito
- energiapuun toimitusketjun ja logistiikan kehittäminen
- taimikoiden hoito metsän kasvun sekä maisema- ja virkistysarvojen edistämiseksi
- ympäristöpalveluiden kaupallistamiseen liittyvien edellytysten luominen

Toteutus: hankehaku tai suora tuki (esim. *de minimis*)

3) Metsien ympäristöpalvelukorvaukset

Muilta kohdiltaan pääosin samankaltainen kuin **vaihtoehto (1)** [vain markkinattomat hyödyt] mutta hiilen sidonta hoidetaan hiilikorvauksilla (ei pellon metsityksiä yms.)

- metsänomistajalle maksetaan hiilivarannon ylläpidosta hiilen arvon ja korkotason mukainen korvaus (hiilivuokra)

Koska tämä todennäköisesti johtaisi päätehakkuiden viivyttämisiin (kiertoajan pidentämiseen),

- korvaus maksettaisiin vain varttuneista, tukkipuuvaltaisista metsistä, jolloin syntyisi kannustin edistää metsien kasvua (taimikonhoito ja harvennukset → puuston järeytyminen)
- lisäksi puutuotteiden omistajille (tai rakennuttajille) maksetaan hiilivarannon ylläpidosta siihen sitoutuneen hiilen arvon ja korkotason mukainen korvaus → kannustin uudistaa metsää

Hiilikorvaukset metsäsektorilla: miksi?

- Metsäsektorin hiilinielut voivat tarjota kustannustehokkaan tavan hillitä ilmaston muutosta
- Metsien ja niiden käytön ilmastovaikutuksia (ulkoisvaikutuksia) ei toistaiseksi ole otettu huomioon ohjauskeinoissa
- Hiilikorvaukset sisäistäisivät metsien ja niiden käytön ilmastolliset ulkoisvaikutukset
- Suomen kannattaa valmistautua hiilikorvausten mahdolliseen käyttöönottoon, jolloin järjestelmään voi vaikuttaa
- Hiilikorvausten voimassa ollessa ei tarvittaisi EU:n
 - metsien hiilinielujen referenssitasojärjestelmää
 - biomassoihin kohdistuvia ilmastollisia kestävyyskriteerejä (muita kestävyyskriteerejä kylläkin)

Lisätarkastelutarpeita

- Maakohtaisten tarkastelujen syventäminen – ei kannata keksiä pyörää uudelleen
 - Itävalta, Ruotsi, Viro, ...
 - Tukien rahoituslähteiden selvittäminen (miten kansallinen rahoitus on toteutettu, *de minimis* vai muu?)
 - Miten tuet perusteltu, miten kytketty EU-kontekstiin?
 - Miten hankehaut toteutettu?
- Hiilivuokrajärjestelmän toteutustavat
 - Miten vuokrataso määritetään, miten rahoitetaan?
 - Miten tilan puuston hiilivaranto todennetaan ja seurataan?
 - Miten puurakenteen hiilivaranto todennetaan, kenelle maksetaan, mitä hiilivuokralle tapahtuu puurakenteen elinkaaren päättyessä?