



Maa- ja metsätalous-  
ministeriö

# Maankäytön muutosmaksua valmistelleen työryhmän loppuraportti

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2024:2

# Maankäytön muutosmaksua valmistelleen työryhmän loppuraportti

Maa- ja metsätalousministeriö Helsinki 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Maa- ja metsätalousministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-366-856-0

ISSN pdf: 1797-397X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Maankäytön muutosmaksua valmistelleen työryhmän loppuraportti

### Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2024:2

Julkaisija	Maa- ja metsätalousministeriö		
Yhteisötekijä	Maankäytön muutosmaksua valmistellut työryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	48

### Tiivistelmä

Valtioneuvosto antoi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta selonteon eduskunnalle heinäkuussa 2022. Samassa yhteydessä pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti käynnistää lisätoimia edistääkseen hallitusohjelman ja ilmastolain tavoitteita hiilinielujen kasvusta sekä Suomen hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä. Yksi näistä toimista oli rakentamista ja pellonraivausta koskevan maankäytön muutosmaksun lainsäädännön valmistelutyö.

Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö asettivat maankäytön muutosmaksun valmistelemiseksi työryhmän, jonka toimikausi oli 30.9.2022–30.11.2023. Työryhmä arvioi maksun erilaisia toteutustapoja ja niiden vaikutuksia sekä laati lakiesitysluonnosta maankäytön muutosmaksusta. Lisäksi työryhmä tunnisti useita erilaisia keinoja ja niiden yhdistelmiä, joilla pyritään vähentämään metsäkatoa.

Työryhmän laatima ehdotus maankäytön muutosmaksusta olisi veroluonteinen ohjauskeino, jota sovellettaisiin metsämaan raivaamiseen muuhun käyttöön. Ehdotettu maksun suuruus olisi 500 euroa täydeltä 10 aarilta eli 5 000 euroa hehtaarilta. Maksu olisi sama riippumatta jatkokäytöstä. Alle puolen hehtaarin yksittäiset alueet jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Asemakaava-alueet olisi rajattu maksun ulkopuolelle. Työryhmän esitystä ei viimeistely työryhmän toimikauden aikana, joten sen mahdollinen käyttöönotto vaatisi vielä lisävalmistelua.

**Asiasanat** maankäyttö, ilmasto, ilmastopolitiikka, päästöt, vaikutusten arviointi, maankäytön muutosmaksu, maankäyttösektori

<b>ISBN PDF</b>	978-952-366-856-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-397X
<b>Asianumero</b>		<b>Hankenumero</b>	VN/25386/2022

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-856-0>

## Slutrapport från arbetsgruppen som bereder lagstiftningen om en avgift för ändrad markanvändning

### Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2024:2

**Utgivare** Jord- och skogsbruksministeriet

**Utarbetad av** Arbetsgrupp som berett en avgift för ändrad markanvändning

**Språk** finska

**Sidantal**

48

### Referat

Statsrådet överlämnade en redogörelse om klimatplanen för markanvändningssektorn till riksdagen i juli 2022. Samtidigt beslutade statsminister Sanna Marins regering att vidta ytterligare åtgärder för att främja regeringsprogrammets och klimatlagens mål om att öka kolsänkan och göra Finland klimatneutralt senast 2035. En av dessa åtgärder var beredning av lagstiftning om en avgift för ändrad markanvändning, som gäller byggande och röjning av ny åkermark.

Jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet tillsatte en arbetsgrupp med uppgift att bereda lagstiftningen om en avgift för ändrad markanvändning. Arbetsgruppens mandatperiod var den 30 september 2022 – 30 november 2023. Arbetsgruppen bedömde olika sätt att genomföra avgiften och konsekvenserna av dem samt utarbetade ett utkast till lagförslag om en avgift för ändrad markanvändning. Dessutom identifierade arbetsgruppen ett antal metoder för att minska avskogning samt olika kombinationer av dessa metoder.

Arbetsgruppens förslag till en avgift för ändrad markanvändning är ett styrmedel av skattenatur, som ska tillämpas när skogsmark röjs för annan användning. Enligt arbetsgruppens förslag ska avgiften vara 500 euro för 10 ar, det vill säga 5 000 euro per hektar. Avgiften ska vara densamma oberoende av den fortsatta användningen. Enskilda områden på mindre än en halv hektar faller utanför lagens tillämpningsområde. Detaljplaneområden berörs inte av avgiften. Arbetsgruppens förslag färdigställdes inte under arbetsgruppens mandatperiod, så ett eventuellt ibruktagande av avgiften kräver ytterligare beredning.

**Nyckelord** markanvändning, klimat, klimatpolitik, utsläpp, bedömning av effekterna, avgift för ändrad markanvändning, markanvändningssektorn

**ISBN PDF** 978-952-366-856-0

**Ärendenummer**

**ISSN PDF** 1797-397X

**Projektnummer** VN/25386/2022

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-856-0>

## Final report of the working group preparing a fee for land use change

---

### Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2024:2

<b>Publisher</b>	Ministry of Agriculture and Forestry		
<b>Group author</b>	Working group preparing a fee for land use change		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	48

---

### Abstract

The Government approved the Climate Plan for the Land Use Sector in July 2022. As part of the approval, the Government of Prime Minister Sanna Marin decided to start preparation of further measures to promote the targets in the Government Programme and the Climate Act related to the strengthening of carbon sinks and achieving carbon-neutral Finland by 2035. One of these measures was the process to prepare a legislation on fee for land use changes from forest to built-up areas and agriculture.

The Ministry of Agriculture and Forestry and Ministry of the Environment appointed a working group for the term 30 September 2022–30 November 2023 to start the preparation of the legislation. The working group evaluated different ways to implement the fee on land use change and what the impacts would be and prepared a draft for legislation concerning the fee on land use change. Besides these, the working group identified different kinds of means that aim to reduce deforestation and their combinations.

The draft proposed by the working group would be a tax-like policy instrument that would apply to clearing forest land for other land uses. The proposed fee would be EUR 500 per each full 10 ares (1 are=100 square metres), i.e. EUR 5,000 per hectare. The fee would be the same independent of the future use of the area. Isolated areas less than half a hectare in size would be excluded from the scope of the act. The fee would not apply to areas covered by a local detailed plan. The proposal of the working group was not fully finalised during its term, which means that further preparation will be needed before the fee could be taken into use.

<b>Keywords</b>	land use, climate, climate policy, emissions, impact assessment, land use sector, fee for land use change		
-----------------	---	--	--

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-366-856-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-397X
<b>Reference number</b>		<b>Project number</b>	VN/25386/2022

---

<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-856-0">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-856-0</a>
--------------------	---

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Asian tausta ja valmistelu</b> .....	8
1.1	Maankäyttösektorin nykytila.....	8
1.2	Säädöstausta .....	10
1.2.1	Suomen ilmastolaki.....	10
1.2.2	Euroopan unionin asettamat ilmastovelvoitteet.....	11
1.2.3	Pariisin ilmastosopimus.....	13
1.3	Maankäytön muutosmaksua valmisteleva työryhmä, sen tehtävät ja toiminta .....	13
1.3.1	Työryhmän asettaminen ja tehtävä.....	13
1.3.2	Työryhmän toiminta .....	14
<b>2</b>	<b>Erilaiset keinot metsäkadon aiheuttamien ilmastopäästöjen minimoimiseksi</b> ...	16
2.1	EU:n metsäkatoasetus (EU) 2023/1115 .....	17
2.2	EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (YMP).....	18
2.3	EU:n taksonomia-asetus (EU) 2020/852 .....	19
2.4	Kansalliset ohjaukset .....	20
2.4.1	Peltojen kiinteistörakenteen kehittämissuunnitelma .....	20
2.4.2	Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma .....	22
2.4.3	Alueidenkäyttölain uudistus.....	23
2.4.4	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet .....	23
2.4.5	Maankäyttöpäätösten vaikutusten arvioinnin kehittäminen .....	24
2.4.6	Väylähankkeiden suunnittelu ja vaikutusten arvioinnin kehittäminen.....	25
2.4.7	Aurinkoenergian rakentamisen ja sijoittumisen suunnittelu ja ohjaaminen .....	26
2.4.8	Voimalinjojen sijoittumisen ohjaus.....	27
<b>3</b>	<b>Vaihtoehtojen tarkastelu</b> .....	28
3.1	Raivauskielto tai raivauksen luvanvaraisuus.....	28
3.2	Maankäytön muutosmaksun toteuttaminen erilaisilla maksuluokilla.....	29
3.3	Maankäytön muutosmaksu asemakaava-alueilla .....	31
3.4	Vertailu Ruotsin ja Norjan tilanteisiin.....	31
<b>4</b>	<b>Työryhmässä laaditun ehdotuksen kuvaus</b> .....	34
<b>5</b>	<b>Maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arviointi</b> .....	38
<b>6</b>	<b>Työryhmän johtopäätökset</b> .....	40

<b>Liitteet</b> .....	42
Liite 1. Sidosryhmien näkemyksiä.....	42
Liite 2. Maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arviointi .....	45
Liite 3. Maankäytön muutosmaksua valmistelleen työryhmän jäsenet .....	46
<b>Lähteet</b> .....	48



# 1 Asian tausta ja valmistelu

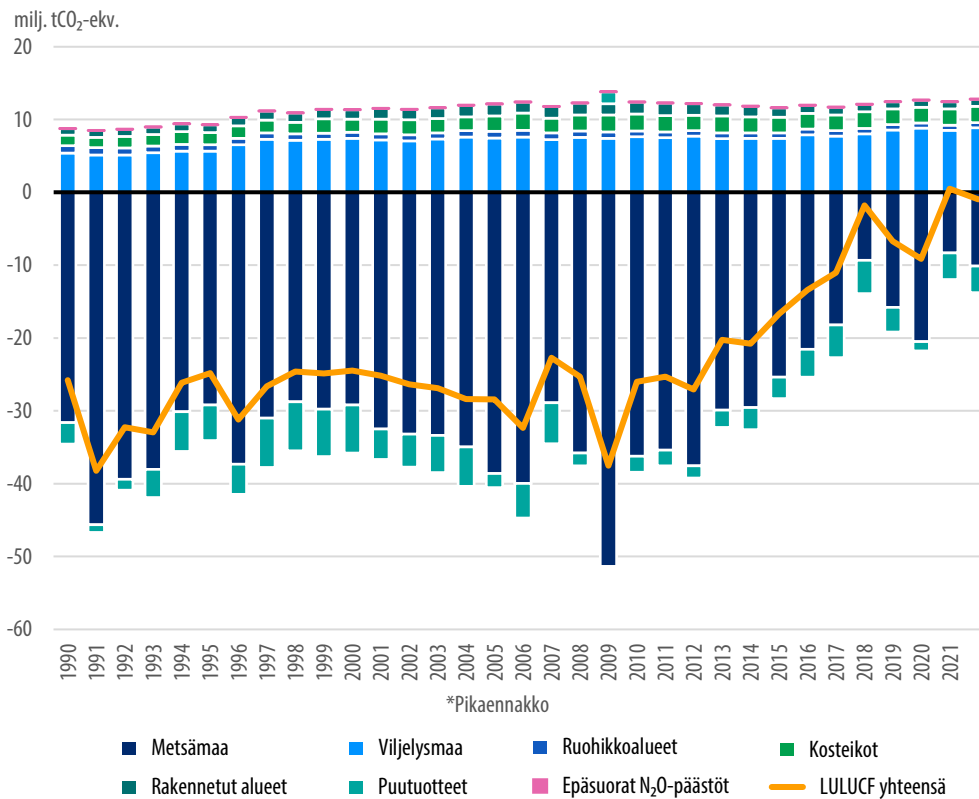
## 1.1 Maankäyttösektorin nykytila

Suomen maankäyttösektori on tuottanut vuodesta 1990 lähtien merkittävän nettonielun. Viimeisen kymmenen vuoden aikana tämän nettonielun määrä on supistunut, ja maankäyttösektorilla on ollut vuosia, jolloin sektori on ollut kokonaisuudessaan päästölähde. Metsien (metsämaa) nettonielu on pienentynyt, mutta metsät ovat säilyneet edelleen nettonieluna. Viljelysmaa, ruohikkoalueet ja kosteikot maankäyttöluokkien päästöjen osalta ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Rakennetun maan nettopäästöt ovat vähentyneet viime vuosina metsäkatoalan vähenemisen johdosta.

Maankäyttösektorin nettonielun pienenemiseen on vaikuttanut metsien korkeat hakkuumäärät, metsien kasvun hidastuminen ja ojitettujen turvemaiden maaperäpäästöjen laskentamenetelmän muutos. Havaitun hakkuukehityksen taustalla on rakenteellisia tekijöitä, kuten kasvanut globaali kysyntä metsäteollisuuden tuotteille. Metsäsektorin korkeasuhdanne on vauhdittanut tätä kehitystä. Lisäksi erityisesti nielujen tulevaan kehitykseen arvioidaan vaikuttavan Venäjän vuonna 2022 käynnistämän hyökkäyssodan aiheuttama metsäbiomassan tuonnin tyrehtyminen Venäjältä sekä Euroopan energiakriisi.

Kuviossa 1 on maankäyttösektorin päästöt ja poistumat viimeisimmän vahvistetun inventaariotiedon mukaan (vuosi 2021). Joulukuussa 2023 päivitettyjen vuoden 2022 ennakkotietojen ja inventaarion teknisen vertailutasokorjauksen mukaan näyttää kuitenkin siltä, että maankäyttösektori on ollut päästölähde ensimmäisen kerran jo vuonna 2018.

**Kuvio 1.** Maankäyttösektorin päästöt ja poistumat maankäyttöluokittain / Mt CO<sub>2</sub>-ekv. Lähde Tilastokeskus 2023.



Luonnonvarakeskus on tuottanut vuosina 2021 ja 2022 maankäyttösektorille useita skenaarioita<sup>1</sup>, joiden mukaan maankäyttösektorin arvioidaan pysyvän merkittävänä nettonieluna tulevana vuosikymmeninä. Käsitös toimintaympäristöstä on kuitenkin nopeasti muuttunut edellä mainittujen skenaariotarkasteluiden jälkeen. Uudet maankäyttösektorin vaihtoehtoskenaariot valmistellaan vuosina 2023–2024 ottaen huomioon päivitettyt oletukset ja menetelmät. On todennäköistä, että maankäyttösektorin skenaariot ja projektiot muuttuvat merkittävästi.

<sup>1</sup> Maanavilja, ym. (2021). Hiilineutraali Suomi 2035: Maankäyttö- ja maataloussektorin skenaariot. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-263-3> ja Ollila, P., ym. (2022). Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukainen skenaariotarkastelu vuoteen 2040. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-460-9>.

## 1.2 Sääöstäusta

Maa- ja metsätalousministeriön johdolla valmisteltiin pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti vuosina 2021–2022 kokonaisvaltainen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU). Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on osa uudistetun ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää. Suunnitelmaan kirjattuna päämääränä on kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti edistää maankäytön, metsätalouden ja maatalousmaan päästöjen vähentämistä, nielujen aikaansaamien poistumien vahvistamista sekä sopeutumista ilmastonmuutokseen. Valtioneuvosto antoi suunnitelmasta selonteon eduskunnalle heinäkuussa 2022.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti käynnistää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä lisätoimia edistääkseen hallitusohjelman ja ilmastolain tavoitteita hiilinielujen kasvusta sekä Suomen hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä. Yksi näistä toimista oli rakentamista ja pellonraivausta koskevan maankäytön muutosmaksun lainsäädännön valmistelutyö.

### 1.2.1 Suomen ilmastolaki

Suomen uudistettu ilmastolaki (423/2022) tuli voimaan 1.7.2022. Laissa säädetään kansallisesta hiilineutraaliustavoitteesta vuodelle 2035 sekä hiilinegatiivisuustavoitteesta sen jälkeen. Hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen vaatimuksena on, että päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasupäästöt saavat vuonna 2035 olla korkeintaan yhtä suuret kuin maankäyttösektorin nettomääräinen poistuma siten laskettuna kuin nämä päästöt ja poistumat raportoidaan kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä. Lain perustelujen mukaan kansallisten ilmastopolitiikan suunnitelmien nojalla tarkentuu, millä päästö- ja poistumatasolla hiilineutraaliustavoite on tarkoitus saavuttaa.

Lisäksi laissa asetetaan päästövähennystavoitteet vuosille 2030 (vähintään -60 %), 2040 (vähintään -80 %) sekä 2050 (vähintään -90 %, pyrkien kuitenkin 95 %:iin) verrattuna päästöjen tasoon vuonna 1990. Lakiin on kirjattu myös tavoite nielujen vahvistamisesta osana hiilineutraaliustavoitetta.

Ilmastolain 12 §:ssä säädetään maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta. Säännöksen mukaan valtioneuvosto hyväksyy maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman vähintään joka toinen vaalikausi. Suunnitelmassa esitetään 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla sekä toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan

maankäyttösektorilla. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma kattaa esimerkiksi maatalousmaiden kasvihuonekaasupäästöihin ja hiilen sitomiseen, metsien maaperään, puuston päästöihin ja nieluihin, maankäytön muutoksiin sekä ilmasto-kosteikkoihin kohdentuvia toimia. Vuonna 2022 hyväksytyn maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman yhtenä toimenä oli rakentamista ja pellonraivausta koskevan maankäytön muutosmaksun lainsäädännön valmistelutyö maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön johdolla.

Ilmastolain 16 §:ssä säädetään ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannasta. Säännöksen mukaan valtioneuvoston on seurattava muun muassa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet sekä ilmastolaissa asetetut ilmastotavoitteet, kuten hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että Suomen hallitus sitoutuu vastaamaan päästövähennystavoitteisiin ja etenemään hiilineutraalius-tavoitteeseen sekä sen jälkeen hiileneutraaliisuuteen.

## 1.2.2 Euroopan unionin asettamat ilmastovelvoitteet

Kansallisen ilmastolain tavoitteiden lisäksi Suomen toimintaa ohjaavat myös EU-tason velvoitteet. EU-säädöksissä määritellyt ilmastotavoitteet päästökauppa-, taakanjako- ja maankäyttösektorilla ovat osa EU:n kansallisesti määriteltyä panosta Pariisin sopimuksen alla.

Euroopan unioni sitoutui joulukuussa 2020 Eurooppa-neuvoston päätöksellä vähentämään kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Tavoitteen korottamisella 40 %:sta 55 %:iin on pyritty varmistamaan, että eurooppalaisessa ilmastolaissa asetettu tavoite ilmastoneutraaliudesta vuonna 2050 on mahdollista saavuttaa. Sekä uusi vuoden 2030 tavoite että tavoite ilmastoneutraalista Euroopan unionista vuoteen 2050 mennessä on sisällytetty EU:n ilmastolakiin, joka tuli voimaan 2021. Komission

vuonna 2021 antamasta lainsäädäntöpakettista – niin kutsutusta 55-valmiuspaketista – päästiin alustavaan sopuun EU:n keskeisten instituutioiden välisissä neuvotteluissa syksyllä 2022<sup>2</sup>.

EU:n 55-valmiuspakettiin sisältyy myös uudistettu asetus maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (LULUCF-asetus EU 2023/839). Asetuksen tavoitteena on, että laskentasääntöjen mukaiset maankäyttösektorin laskennalliset kasvihuonekaasujen poistumat ovat vähintään sen laskennallisten päästöjen tasolla kaudella 2021–2025. Tämä no-debit -sääntö koskee sekä EU:ta kokonaisuutena että yksittäisiä jäsenmaita.

Kaudelle 2026–2030 uudistetun asetuksen keskeiset elementit ovat: EU-tason nettonielutavoite -310 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. vuodelle 2030, siirtyminen kasvihuonekaasuinventaarioperusteiseen laskentajärjestelmään sekä siirtyminen jäsenmaakohtaisiin koko maankäyttösektoria koskeviin nielutavoitteisiin. EU:n LULUCF -asetuksen mukaa Suomen maankäyttösektorin hiilinielua tulee vuoteen 2030 mennessä vahvistaa -2,9 miljoonaa tonnia CO<sub>2</sub>-ekv. suhteessa vuosien 2016–2018 toteutuneeseen nieluun. Tällä hetkellä Suomen absoluuttivelvoite vuodelle 2030 on 11,6 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. Absoluuttiset luvut saattavat edelleen muuttua kasvihuonekaasuinventaarion menetelmäkorjausten seurauksena.

Suomella on metsäisenä maana käytössä erilliskompensaatio metsäkadosta johtuville päästöille kauden 2021–2025 osalta, mutta vuodesta 2026 eteenpäin tätä joustoa ei ole enää käytettävissä.

Suomen ei ole mahdollista saavuttaa LULUCF-asetuksen mukaista laskennallista ylijäämää kaudella 2021–2025<sup>3</sup>. Luonnonvarakeskuksen vuoden 2022 lopulla tekemän selvityksen mukaan<sup>4</sup> alijäämää syntyisi 50–80 Mt CO<sub>2</sub> -ekv. edellyttäen, että maankäyttösektorin sisäiset joustot ovat käytettävissä. Arvio tarkentuu vielä teknisten korjausten ja menetelmämuutosten jälkeen. Jos maankäyttösektori on joustojen käytön jälkeen edelleen kaudella 2021–2025 alijäämäinen, siirtyy alijäämä kansallisessa tilinpidossa taakanjakosektorille. Taakanjakosektorin omat velvoitteet ovat Suomelle tiukat, minkä vuoksi suuren LULUCF-vajeen paikkaaminen taakanjakosektorilla ei todennäköisesti ole mahdollista.

2 Ympäristöministeriö 2022: Ilmastovuosikertomus 2022. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164392>

3 Maa- ja metsätalousministeriö 2023: Maankäyttösektorin selvitys- ja valmistelutyöryhmän loppuraportti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-711-2>

4 Luonnonvarakeskus 2022: Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025 velvoitteen toteutuminen. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022123074123>

### 1.2.3 Pariisin ilmastopimus

Pariisin ilmastopimus (YK, 2015) tuli voimaan marraskuussa 2016. Sopimuksen on ratifioinut 194 osapuolta, ja se kattaa 98 prosenttia globaaleista kasvihuonekaasupäästöistä. Sopimus koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa ja se on voimassa toistaiseksi. Pariisin sopimukseen kirjattuna tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa celsiusasteessa, pyrkien rajoittamaan keskilämpötilan nousu 1,5 celsiusasteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna.

Pariisin sopimuksen keskeisiä elementtejä on osapuolten velvollisuus laatia niin kutsutut kansallisesti määritellyt panokset (Nationally Determined Contribution, NDC), joilla osapuolet ilmoittavat päästövähennys- ja sopeutumistavoitteensa sekä kertovat suunnitelluista ilmastotoimistaan. Panoksia tulee kiristää vähintään viiden vuoden välein ja niiden on vastattava osapuolen korkeinta mahdollista tavoitetasoa.

## 1.3 Maankäytön muutosmaksua valmisteleva työryhmä, sen tehtävät ja toiminta

### 1.3.1 Työryhmän asettaminen ja tehtävä

Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö asettivat maankäytön muutosmaksun valmistelemiseksi poikkihallinnollisen työryhmän, jonka toimikausi oli 30.9.2022–30.11.2023. Työryhmässä oli jäseniä laajasti myös muista ministeriöistä: työ- ja elinkeinoministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä. Henkilövaihdoksen vuoksi oikeusministeriö ei nimennyt itselleen jäsentä työryhmän kahteen viimeiseen kokoukseen marraskuulle 2023. Työryhmän asettamispäätös, pöytäkirjat ja jäsenluettelo löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta.<sup>5</sup>

Työryhmän tehtävänä oli arvioida maksun erilaisia toteutustapoja ja niiden vaikutuksia sekä laatia lakiesitysluonnos maankäytön muutosmaksusta. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli tunnistaa muita mahdollisia keinoja metsäkadon aiheuttamien ilmastopäästöjen minimoimiseksi. Valmistelutyön tuli olla synergiassa muiden toimeksiantoon kytkeytyvien strategioiden, ohjelmien ja hankkeiden kanssa.

<sup>5</sup> Valtioneuvoston hankeikkuna, maankäytön muutosmaksun lainsäädännön valmistelutyö. <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM032:00/2022>

### 1.3.2 Työryhmän toiminta

Työryhmä kokoontui yhteensä 12 kertaa aikavälillä 30.9.2022–31.5.2023. Lisäksi työryhmä kokoontui syksyn 2023 aikana vielä kaksi kertaa viimeistelemään maankäytön muutosmaksun vaikutusten arviota sekä työryhmän loppuraporttia. Työryhmä kutsui kokouksiinsa kuultavaksi kasvihuonekaasuinventaarion, maankäyttösektorin päästöjen ja rakennetun ympäristön asiantuntijoita. Työskentelyn pohjana käytettiin mm. Luonnonvarakeskuksen tekemää selvitystä ”Metsäkadon ilmastohaitta ja hillinnän ohjauskeinot Suomessa”<sup>6</sup> ja ympäristöministeriön toimeksiannosta laadittua selvitystä rakentamisen maankäytön muutosmaksusta<sup>7</sup>.

Osana työryhmän työskentelyä järjestettiin vuorovaikutustilaisuuksia aamukahvitilaisuuksien muodossa eri sidosryhmien ja toimijoiden kanssa. Aamukahvitilaisuuksissa esiteltiin työryhmän toimeksiantoa ja keskusteltiin sidosryhmien esiin nostamista keskeisistä näkökulmista lainvalmisteluun liittyen; siitä millainen maankäytön muutosmaksun tulisi olla ja kuinka maksun tulisi määräytyä erilaisissa maankäytön muutoksen tilanteissa, joissa metsämaa raivataan pelloksi tai metsä kaadetaan rakentamisen vuoksi sekä muista mahdollisista ohjauskeinoista, joilla voidaan vähentää metsämaan raivaamista pelloiksi ja rakennetuksi ympäristöksi. Vuorovaikutustilaisuuksista saatua palautetta hyödynnettiin valmistelussa. Sidosryhmien huomioiden kooste löytyy liitteestä.

Työryhmä tarkasteli toimeksiantonsa mukaisesti maankäytön muutokseen vaikuttavia erilaisia ohjauskeinoja, joiden kokonaisuus on kuvattu luvussa 2. Lisäksi tehtävänä oli arvioida maankäytön muutosmaksun toteuttamisen erilaisia vaihtoehtoja, joita tarkastellaan luvussa 3.1. sekä valmistella esitys maankäytön muutosmaksun toteuttamisesta, joka esitellään luvussa 3.2.

Työryhmän alkuperäisen aikataulusuunnitelman mukaan hallituksen esitys maankäytön muutosmaksusta rakentamisen ja pellonraivauksen aiheuttaman metsäkadon ja ilmastopäästöjen minimoimiseksi oli tarkoitus lähettää lausunto-kierrokselle keväällä 2023. Lakiesitysluonnosta ei kuitenkaan ehditty saamaan valmiiksi pääministeri Sanna Marinin hallituskauden aikana.

6 Assmuth, A., Lintunen, J., Wejberg, H., Koikkalainen, K., Uusivuori, J. & Miettinen, A. 2022. Metsäkadon ilmastohaitta ja hillinnän ohjauskeinot Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 31/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 96 s.

7 Timonen 2020. Selvitys rakentamisen maankäyttömuutosmaksusta. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162167/YM\\_2020\\_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162167/YM_2020_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu, että maankäytön muutosmaksun käyttöönotto vaikutusarvioidaan. Vaikutusten arviointi tehtiin työryhmäpuheenjohtajien ohjeistuksesta virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä syksyn 2023 aikana. Valmistelun aikana konsultoitiin työryhmässä mukana olleita ministeriöitä kunkin sektorin keskeisten kysymysten osalta. Lisäksi Pellervon taloustutkimukselta tilattiin erillisselvitys maankäytön muutosmaksun maa- ja metsätalousvaikutuksista. Raportti maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arviosta on tämän loppuraportin liitteenä (liite 2).



## 2 Erilaiset keinot metsäkadon aiheuttamien ilmastopäästöjen minimoimiseksi

Suomi on Euroopan metsäisin maa (noin 75 % maa-alasta). Metsäkato ja sen kompensoinnin vaikeus on ollut Suomen haasteena jo pitkään. Yhteiskunnan kehittäminen ja yhdyskuntarakentaminen johtavat suurella todennäköisyydellä metsän muuttamiseen muuhun maankäyttöön. Tästä seuraa puolestaan sekä päästöjä että hiilinielujen pienenemistä. Suomi on 1990-luvun lopusta lähtien toiminut globaalilla tasolla maailman metsäkadon hillitsemiseksi.

Maankäytön muutosmaksun tavoitteena olisi hillitä metsäkatoa ja siitä aiheutuvia ilmastopäästöjä. Maankäytön muutosmaksu kytkeytyisi osaksi metsäkadon ehkäisyyn liittyvien toimien kokonaisuutta, johon liittyvät EU:n metsäkatoasetus, EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) metsäkatoa ehkäisevät toimet, kestävän rahoituksen kriteerit (taksonomia), alueiden käytön suunnittelun ohjauskeinot sekä kansallisista ohjauskeinoista esimerkiksi peltorakenteen kehittäminen sekä alueidenkäytön suunnittelun kehittäminen.

Luonnonvarakeskuksen selvityksen<sup>8</sup> mukaan tarve metsäkatoa hillitseväille ohjauskeinolle tai -keinoille on nykyisessä toimintaympäristössä merkittävä johtuen maataloustukijärjestelmän sisältämistä kannustimista peltopinta-alan kasvattamiseen (esim. koska raivioita ei YMP-ehtojen mukaan voida rajata maatalouden suorien tukien ulkopuolelle), maatalouden rakennemuutoksen jatkumisesta, peltomarkkinoiden toiminnan ongelmista sekä kasvavasta tarpeesta uusiutuvan energian infrastruktuurin rakentamiselle. Jatkossa oikeus suoriin tukiin kuuluu automaattisesti (ilman tukioikeuksien siirtoa) myös raivioille, jolloin kannustimet pellonraivaukseen osaltaan kasvavat. Toisaalta on syytä huomata, että uusi yhteisen maatalouspolitiikan kausi tähtää osaltaan pellonraivauksen vähentämiseen ehdollisuuden toimien osalta.

---

8 Assmuth, A., Lintunen, J., Wejberg, H., Koikkalainen, K., Uusivuori, J. & Miettinen, A. 2022. Metsäkadon ilmastohaitta ja hillinnän ohjauskeinot Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 31/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 96 s.

## 2.1 EU:n metsäkatoasetus (EU) 2023/1115

EU:n metsäkatoasetuksella pyritään minimoimaan EU:n osuus maailmanlaajuiseen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen sekä vähentämään EU:n osuutta kasvihuonekaasupäästöistä ja monimuotoisuuden heikkenemisestä. Asetus tuli voimaan 29.6.2023, jonka jälkeen alkoi 18 kuukauden siirtymäaika.

EU:n metsäkatoasetuksen määritelmän mukaista metsäkatoa tapahtuu, kun metsää raivataan pysyvästi maatalouskäyttöön ja raivauksen jälkeen alueella tuotetaan asetuksessa listattuja tuotteita. Suomessa tuotettavista tuotteista asetus koskee naudanlihaa sekä puu- ja paperituotteita. Toimijoiden, jotka saattavat näitä tuotteita EU:n sisämarkkinoille, tulee jatkossa pystyä osoittamaan, ettei näiden tuotteiden tuotantoketjussa ole raivattu metsää 31.12.2020 jälkeen. Mikäli tuote ei täytä metsäkatoasetuksen vaatimuksia sitä ei saa asettaa myyntiin EU:n sisämarkkinoille.

EU:n metsäkatoasetuksen ohjaava vaikutus kohdistuu Suomessa erityisesti nautakarjan tuotantoketjuun ja tätä kautta välillisesti myös lypsykarjatalouteen. Esimerkiksi vuoden 2020 jälkeen nautakarjatiloiilla metsäalueista raivattua laidun-alaa ei metsäkatoasetuksen siirtymäajan jälkeen voi enää käyttää laiduntamiseen. Metsäkatoasetus ei vaikuta nurmirehun tuotantoon. Tarkkaa tietoa sellaisista uusista alueista, jotka metsäkatoasetuksen mukaan voitaisiin pitää metsäkatoa aiheuttaneina, ei ole suoraan saatavilla. Metsäkatoasetuksen mukaan toimijan, joka saattaa markkinoille asianomaisia hyödykkeitä (Suomen tapauksessa pääsääntöisesti nautakarjasta saatuja tai tehtyjä hyödykkeitä) tulee varmistua, ettei hyödykettä ole tuotettu tilalla, jolla on aiheutunut metsäkatoa, tai riski sille on korkeintaan merkityksetön.

Maankäytön muutosmaksu olisi nautakarjatalouden osalta täydentävä ohjauskeino siltä osin, kun metsäkatoasetus rajoittaa metsänraivausta. Metsäkatoasetuksen velvoittavuutta ei voisi kiertää maksamalla maankäytön muutosmaksua uudesta asetuksen piiriin kuuluvasta raivauksesta.

Metsäkatoasetusta tullaan tarkastelemaan uudelleen 2 ja 5 vuoden päästä sen voimaantulosta. On siis mahdollista, että asetuksen piiriin tultaisiin myöhemmin lisäämään myös muita tuotteita, mikä vaikuttaisi maatalouden toimintaedellytyksiin Suomessa.

## 2.2 EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (YMP)

Vuoden 2023 alusta käynnistynyt EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskausi ohjaa osaltaan pellonraivauksen vähentämiseen. Suomen nykyisessä YMP-strategia-suunnitelmassa on arvioitu, että pellonraivauspaineen vähentäminen voi tuoda merkittäviä päästövähennyksiä. Pellonraivausta on Suomessa pyritty jo aiemmin hillitsemään siten, että raivatuille lohkoille ei ole myönnetty uusia tukioikeuksia vuoden 2004 jälkeen. Olemassa olevia YMP-tukioikeuksia on kuitenkin ollut mahdollista siirtää, ostaa tai vuokrata myös vuoden 2004 jälkeen raivatuille pelloille.

Nykyisessä YMP-suunnitelmassa mukana oleva ehdollisuuden hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus, jolla hillitään uusien peltojen raivausta erityisesti turvemaista, mutta myös muista uusista maista, on ilmastotavoitteiden kannalta keskeinen osa vihreää arkkitehtuuria.

Ehdollisuus koskee kaikkia viljelijöitä ja on kaikkien EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien saamisen ehtona. Osa ehdollisuuden vaatimuksista on myös kansallisten tukien saamisen ehtona. Jos ehdollisuuden vaatimuksia ei noudata, mahdolliset seuraamukset kohdistuvat lähes kaikkiin viljelijätukiin. Yhtenä ehdollisuuden vaatimuksena on, että vuodesta 2023 alkaen raivaamalla tai muutoin maatalousmaaksi otettuja turve- ja muita aloja koskee vaatimus nurmikasvustosta. Viljelijän on säilytettävä pysyvästi nurmella ne maatalousmaan alat, joita vaatimus koskee. Nurmikasvuston voi uusina suorakylvönä tai kevennetyllä muokkauksella niin, että uusi kasvusto kylvetään välittömästi aiemman kasvuston muokkauksen jälkeen. Tällaisen maatalousmaan kyntäminen on kielletty. Käytännössä tämä tarkoittaa, että uusia alueita raivattaisiin todennäköisesti käytännössä vain nurmirehun tuotantoon tai lannanlevitysalana, ehdollisuuden vaatimusten tehdessä muun tuotannon tukikelvottomaksi.

Vuodesta 2025 alkaen turvemaiden suojeluvaatimus laajenee. Tavoitteena on runsashiilisen maaperän suojelu. Turvemaalla tarkoitetaan maata, jonka muokkauskerroksen orgaanisen aineksen pitoisuus on vähintään 40 prosenttia. Jos viljelijä uudistaa nurmelta nurmelle lohkon, joka on pysyvää nurmea ja turvemaata, voi sen kyntää vain kerran neljässä vuodessa. Vaatimus koskee aloja, jotka ovat olleet maatalousmaata jo ennen vuotta 2023.

Toimien tultua voimaan raivaus maatalouden tarpeisiin tulee vähenemään, sillä metsäkatoasetus ja YMP-ohjaus rajoittavat merkittävästi näiden alojen käyttömahdollisuuksia. Arvio on, että pellonraivaus vähenisi noin 900 hehtaaria vuodessa turvemailla ja 800 hehtaaria vuodessa kivennäismailla. Arvio perustuu aiempien tukijärjestelmän muutosten vaikutuksiin.

EU:n metsäkatoa koskevan lainsäädännön vaikutukset kohdistuvat karjan- kasvatukseen. Näiden metsäkatoa vähentävien toimenpiteiden yhteenlasketun pinta-alan on arvioitu olevan noin 1 700–1 900 hehtaaria. EU:n metsäkatoasetus on kuitenkin lisännyt epävarmuutta erityisesti nautakarjankasvatuksen osalta, joten on mahdollista, että yhdistettynä nämä ohjaukeinot vähentävät pellonraivausta arvioitua enemmänkin tehostaen yhteisen maatalouspolitiikan sekä EU:n metsä- katoasetuksen ohjausta.

## 2.3 EU:n taksonomia-asetus (EU) 2020/852

EU:n taksonomia-asetuksella ((EU) 2020/852) luodaan luokitusjärjestelmä ympäristön kannalta kestävinä sijoituskohteina pidettäville taloudellisille toiminnoille. Jotta taloudellinen toiminta voisi olla ympäristön kannalta kestävää taksonomia-asetuksen tarkoittamassa mielessä, sen tulisi merkittävästi edistää yhtä tai useampaa ympäristötavoitetta, eikä se saisi aiheuttaa yhdellekään ympäristö- tavoitteista merkittävää haittaa. Kestävän rahoituksen taksonomia-asetuksen velvoittavat säännökset, jotka ovat raportointivelvoitteita, koskevat tällä hetkellä tiettyjä rahoitustuotteita ja yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä, joilla on yli 500 työntekijää. Suomessa tällaisia yhteisöjä ovat pörssiyhtiöt, luottolaitokset ja vakuutusyhtiöt. Yritysten kestävyysraportointia koskeva direktiivi tulee laajenta- maan taksonomian soveltamisalaa ja kattamaan myös pienemmät pörssiyhtiöt ja suuret perheyhtiöt.

Maataloudelle ja elintarvikkeiden valmistukselle ei toistaiseksi ole asetettu teknisiä arviointikriteerejä delegoiduissa asetuksissa eivätkä raportointivelvoitteetkaan toisaalta suoraan koske tavanomaisia maatiloja, eikä kriteereillä sitä kautta ole suoraa ohjausvaikutusta pellonraivaukseen. Uusien rakennusten rakentamisen osalta ”Biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemin suojelu ja ennallistaminen” DNSH -kriteerin mukainen taksonomiavaatimus on, että uutta rakennusta ei ole rakennettu maa-alueelle, joka vastaa kansallisessa kasviuonekaasumäärien laskennassa käytettyä metsän määritelmää tai sellaisen puuttuessa YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) metsän määritelmää.

Green building council Finlandin laatimien taksonomia-asetuksen tulkintaohjeiden mukaan<sup>9</sup> metsäalueen kriteeri ei täytyisi, jos rakennettava tontti sijaitsee kunnan tai kaupungin asemakaava-alueella, ja sen pääasiallinen käyttötarkoitus on

9 Green Building Council Finland (2022). Tulkintoja EU-taksonomian DNSH 2, 4 ja 6 kritee- reihin. <https://figbc.fi/media/tulkintoja-eu-taksonomian-dnsh-2-4-ja-6-kriteereihin.pdf>

kaavassa määritetty muuksi kuin metsäksi. Metsäksi ei katsota myöskään kunnan tai kaupungin asemakaava-alueella sijaitsevia puisto- tai lähivirkistysalueita. Jos metsäksi määritelty alue asemakaavoitetaan taksoniakriteereiden voimaantulon jälkeen, alue katsottaisiin kuitenkin metsäksi.

Todennäköisesti taksonomian tämänhetkisten kriteerien suora metsäkatoa ehkäisevä vaikutus olisi pieni. Taksonomian ohjaus on myös sisäisesti ristiriitaista, sillä toisaalta kielletään metsään tai pelloille rakentaminen, mutta samalla esimerkiksi siirtolinjojen tai uusiutuvaa energiaa tuottavien laitosten rakentamisen katsotaan merkittävästi edistävän ilmastonmuutoksen hillintää kriteeristön mukaisesti. Tämän ristiriidan osalta ei ole täysin selvää, kuinka taksoniakriteerit tulisivat näiden hankkeiden osalta sovellettavaksi. On tärkeää huomioida myös, että taksoniavaatimukset pellolle rakentamisen osalta tukevat osaltaan ruuan- tuotannon edellytyksiä. Taksoniakriteerit nykymuodossaan ovat hyvin vaikeasti sovellettavat.

Suomi on suurimmaksi osaksi metsämaata, ja jo olemassa olevien taksonomian kriteerien myötä metsämaalle rakentamiselle kohdistuu korkeampi rahoitus- kustannus, joka nostaa kokonaiskustannuksia.

## 2.4 Kansalliset ohjauskeinot

### 2.4.1 Peltojen kiinteistörakenteen kehittämisohjelma

Peltojen tilusrakenne Suomessa on maantieteestä ja historiallisista syistä pirstaleinen. Maatilojen koko on lähes kaksinkertaistunut 2000-luvulla, mutta lohkojen keskikoko ei ole kasvanut vastaavasti. Pitkät välimatkat ja pieni lohkokoko tuovat merkittävästi ylimääräisiä lisäkustannuksia maatalousyrittäjille.

Peltojen kiinteistörakenteen kehittämisohjelmassa<sup>10</sup> selvitettiin tilusrakenteen kehittämisen esteitä ja toteutettiin hankkeita ongelman ratkaisemiseksi. Keskeisin keino tilusrakenteen kehittämisessä on tilusjärjestelyt. Jatkossa on tärkeää, että tilusjärjestelyissä huomioidaan monipuolisesti erilaiset ympäristövaikutukset ja varmistetaan riittävä rahoitus ja resurssit tilusjärjestelyjen toteuttamiseen.

10 Maa- ja metsätalousministeriö (2022). Peltojen kiinteistörakenteen kehittämisohjelma. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164469>

Maataloustuotantoon kehittäville tiloille ei ole aina riittävästi peltoa tarjolla. Usein voi olla kannattavampaa pitää pellot omassa viljelyksessä pinta-alatuet optimoiden ja kustannukset minimoiden, kuin luovuttaa ne tuotantoon kehittäville tiloille. Tämä lisää tukien pääomittamista pellon vuokra- ja ostohintoihin. Korkeat hinnat hidastavat peltojen siirtymistä tuotannon lopettamisvaiheessa olevilta tiloilta tuotantoa jatkaville tiloille.

Peltojen kiinteistörakenteen kehittämissuunnitelmassa on esitetty toimenpiteitä, jotka vievät kohti parempaa tilusrakennetta.<sup>11</sup> Nämä toimenpiteet liittyvät tilusrakenteen kehittämiseen, tukipolitiikan kehittämiseen sekä omistus- ja hallintaratkaisujen ja neuvonnan kehittämiseen. Tavoitteena on, että peltolohkot olisivat viljelykelpoisuudeltaan nykyaikaiseen maataloustuotantoon soveltuvia.

Tilusrakenteen kehittämisen toimet:

- Varmistetaan tilusjärjestelyjen rahoitus ja resurssit pitkäjänteisesti vastaamaan tavoitteena olevan 10 000 hehtaarin vuotuisen tilusjärjestelyalan toteutumista. Tilusjärjestelyissä huomioidaan maataloustuotantoon oleellisesti kuuluvat ympäristövaatimukset.
- Varmistetaan riittävät varat tilusjärjestelytoiminnan tarpeisiin tehtävään valtion maanhankintaan. Ely-keskusten tilusjärjestelytoimintaan liittyvää maanhankintaan liittyvää yhteistyötä tiivistetään ja turvataan maanhankintatoimintaan tarvittavat resurssit.
- Toteutetaan pilottihanke, jossa kokeillaan valtion maanhankintojen kautta kohdentaa huonosti tuottavia peltoja ja muita alueita ilmaston sekä ympäristön kannalta parhaaseen käyttöön.
- Toteutetaan pilottihanke vapaaehtoisten tilusvaihtojen vauhdittamiseksi selvittämällä näiden toteuttamisen kannustimia ja hallinnollisia esteitä.

Tukipolitiikan kehittäminen:

- Myönnetään korvauskelpoisuus tilusjärjestelyjen yhteydessä tilusrakenteen parantamiseksi otetuille uusille pelloiksi muutetuille aloille.
- Toteutetaan tilojen välinen Ely-keskusten sisällä tapahtuva korvauskelpoisuuden siirtomahdollisuus.

11 Maa- ja metsätalousministeriö (2022). Peltojen kiinteistörakenteen kehittämissuunnitelma. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164469>

- Helpotetaan peltolohkotasolla lohkojen rajoikaisujen ja viljelyesteiden poistoa myöntämällä korvauskelpoisuus uusille pienille pelloiksi muutetuille aloille.
- Luovutaan luonnonhaittakorvauksen kotieläinkorotuksesta ja maksetaan tuki kotieläintuotannolle muuta kautta.
- Laaditaan kansallinen strategia suomalaisen maatalouden tavoiteltavasta rakenteesta ja kuinka tulevaisuuden tukipolitiikalla siihen pyritään vaikuttamaan.

Omistus- ja hallintaratkaisujen sekä neuvonnan kehittäminen:

- Toteutetaan NEUVO 2027 -toimenpiteeseen kiinteistöoikeuden ja maankäyttöön liittyvän sopimusoikeuden neuvontaosuus. Lisätään neuvontajärjestöille koulutusta aiheesta.
- Edistetään peruskuivatustoimintaa ojitusyhteisöjä aktivoimalla ja neuvontaa kehittämällä.
- Kasvatetaan viljelijöiden yritysosaamista jatkuvasti kehittyvän tuotantoteknologian käytössä ja sen tuottaman uuden tiedon hyödyntämisessä.

## 2.4.2 Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma

Ravinteiden kierrätyksellä voidaan vähentää pellonraivaamistarvetta lannanlevityksen osalta. Erityisen suuri kiertotalouspotentialiaali on erilaisten orgaanisten sivuvirtojen tehokkaammassa hyödyntämisessä esimerkiksi uusiutuvan energian ja lannoitevalmisteiden raaka-aineena. Kierrätetyistä biomassoista voidaan valmistaa myös turvetta korvaavia kasvualustoja ja kuivikkeita. Suomen nykyisen kaltaisen kasvinviljelyn tarvitsema mineraalilannoitteiden fosfori voitaisiin pidemmällä aikavälillä korvata lähes kokonaan nykyisin muodostuvien orgaanisten sivuvirtojen sisältämällä fosforivarannoilla. Pelkästään tuotantoeläinten lannan sisältämällä fosforilla voitaisiin kattaa lähes 65 % Suomen peltojen fosforilannoitustarpeesta. Raaka-aineiden kierto on tärkeää suunnitella ja toteuttaa siten, ettei valmistusprosessista ja lopputuotteiden käytöstä aiheudu haittoja ympäristölle tai ihmisille.

Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma koostuu ravinteiden kierrätyksen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) edistämisestä sekä biokaasu-, lannankäsittely-, ravinnekierrätys- ja hiilensidontainvestointituki -ohjelmasta. Pitkällä tähtäimellä kokoiluohjelman toimet tulisi saada pysyviksi toimiksi.

### 2.4.3 Alueidenkäyttölain uudistus

Metsänraivausta rakennetuksi maaksi voidaan vähentää alueiden käytön ohjauksen kehittämällä.

Ympäristöministeriö asetti 3.11.2023 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen uudeksi alueidenkäyttölainsiksi. Alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset uudistetaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Työryhmän toimikausi on 10.11.2023–30.9.2024. Tavoitteena on, että hallitus voi antaa laki-esityksen eduskunnalle kevätistuntokaudella 2025.

Uusi alueidenkäyttölaki koostuisi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sekä kaavoitusta ja merialuesuunnittelua koskevista säännöksistä. Kaavojen toteuttamista ja maapolitiikkaa koskevista säännöksistä on tarkoitus muodostaa toinen laki, jonka valmistelu tapahtuu tätä varten asetettavassa erillisessä työryhmässä. Käynnistyvät lakiuudistukset ovat jatkoa vuonna 2018 alkaneelle maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukselle, jossa alueidenkäytön säännösten uudistus jäi kesken. Eduskuntaan etenivät viime hallituskaudella rakentamisen osuus ja alueidenkäytön digitaalisuutta koskevat säädökset.

Ilmastovaikutusten arvioinnin lisääminen kaavoitusta ja infrahankkeiden suunnittelua koskevaan lainsäädäntöön korostaisi hiilinielujen säilyttämisen tarkastelua osana muuta hankkeen suunnittelua.

### 2.4.4 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linjaavat alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Valtioneuvosto päätti tavoitteista ensimmäisen kerran vuonna 2000. Niitä tarkistettiin osittain vuonna 2008 sekä uudistettiin kokonaan vuonna 2017.

Alueidenkäyttötavoitteiden avulla taitetaan yhdyskuntien ja liikenteen päästöjä, turvataan luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriympäristön arvoja sekä parannetaan elinkeinojen uudistumismahdollisuuksia. Niillä myös sopeudutaan ilmastonmuutoksen seurauksiin ja sään ääri-ilmiöihin. Kestävän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämällä voidaan merkittävästi vaikuttaa ilmastonmuutokseen, talouteen ja energiavarmuuteen. Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Energian loppukäytöstä rakennusten osuus on noin 38 prosenttia ja liikenteen osuus noin



17 prosenttia. Liikenne tuottaa noin 40 prosenttia taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöistä, ja siitä noin puolet aiheutuu henkilöautoliikenteestä, johon alueidenkäyttö vaikuttaa merkittävässä määrin.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää maakunta-, yleis- ja asemakaavojen ohella. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoivat valtakunnallisesti merkittävässä asioissa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 §:ssä säädettyjä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.

Alueidenkäyttötavoitteiden perustelujen mukaan metsillä on keskeinen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä. Riittävän yhtenäisten pelto- ja metsäalueiden säilyminen on tärkeää biotalouden, huoltovarmuuden, maiseman ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Tämän vuoksi alueiden käytössä on tarpeen ottaa huomioon maa- ja metsätalouden kannalta toimivat ja riittävän yhtenäiset alueet. Metsäkadon ehkäisyyn keskeisimmin liittyvä tavoite on:

- Huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden sekä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.

## 2.4.5 Maankäyttöpäätösten vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Rakentamis- ja energiasektorin puolella on toimia sille, että uusiutuvan energian rakentaminen tulisi ensi sijassa keskittää jo käytössä olevaan infrastruktuuriin. Vaikutusarvioinnin kehittämisen avulla voidaan osaltaan pyrkiä vähentämään metsäkatoa rakennetuksi maaksi. Suurimpia metsänraivausta aiheuttavia hankkeita tulevaisuudessa rakennetun maan osalta ovat energiahankkeet, erityisesti aurinkovoimalat.

Yhtenä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpiteenä on työkalun kehittäminen kaavoittajille maankäytön muutosten ilmastovaikutuksen arvioimiseksi. Toimenpidettä toteutetaan Hiilikartta -hankkeessa, jossa tuotetaan kaavoittajien käyttöön paikkatietopohjainen, selaimessa toimiva työkalu kaavan aiheuttamien hiilivarasto- ja nieluvaikutusten arviointiin. Työkalu laskee muutoksen suunnittelualueen nykytilan sekä suunnitelman aiheuttaman tilanteen välillä ja sillä voi vertailla erilaisia suunnitteluvaihtoehtoja. Hankkeessa luodaan olemassa olevista tietoaineistoista jalostettuja sekä mallinnettuja aineistoja, joita voidaan

hyödyntää kaavoituksessa, mutta myös muussa maankäyttöön liittyvässä toiminnassa. Mallinnettuja aineistoja voidaan käyttää myös muissa vähähiilisyys-, arviointi- ja suunnittelutyökaluissa.

#### 2.4.6 Väylähankkeiden suunnittelu ja vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Maantie- ja rataverkon kehittämistä ohjaavat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki (503/2005) ja ratalaki (110/2007). Lisäksi liikenneverkon kehittämistä ja kunnossapitoa ohjaa valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (Liikenne 12 -suunnitelma) ja sen tavoitteet. Suunnitelman tavoitteita ovat tehokkuus, kestävyys ja saavutettavuus, jotka kaikki tähtäävät ilmastomuutoksen hillitsemiseen.

Ympäristövaikutuksia on arvioitu Liikenne 12 -suunnitelmasta laadittujen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin (SOVA) osana. Liikenne 12 -suunnitelman mukaisesti liikennejärjestelmän kehittäminen perustuu ajantasaiseen tietopohjaan. Maanteiden ja rautateiden suunnittelu etenee vaiheittain ja tarkentuu suunnittelun edetessä. Vaiheiden suunnittelutarkkuus ja päätöksenteko sovitetaan yhteen alueidenkäytön suunnittelun kanssa. Hankesuunnittelun lakisääteiset vaiheet ovat yleissuunnitelman laatiminen ja tie- tai ratasuunnitelman laatiminen. Yleissuunnittelu vastaa yleiskaavatasoista tai asemakaavatasoista maankäytön suunnittelua. Yleissuunnitelmassa määritellään tien ja rautatien likimääräinen paikka ja tilantarve sekä suhde ympäröivään maankäyttöön. Yleissuunnitteluvaiheessa suoritetaan yleensä myös ympäristövaikutusten arviointimenettely. Yleissuunnitelma on ohjeena tiesuunnitelmaa ja ratasuunnitelmaa laadittaessa. Tie- ja ratasuunnitelman laatiminen on hankkeen toteutukseen tähtäävää tien tai rautatien yksityiskohtaista suunnittelua.

Olennainen osa väylähankkeiden suunnittelua on hankkeiden vaikutusten arviointi. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 13 §:n, samoin kuin ratalain 5 §:n mukaan väylät on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa siten että mm. ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Hankkeen ympäristö- ja muut vaikutukset sekä toimenpiteet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi on selvitettävä em. lakien edellyttämällä tavalla laadittaessa yleissuunnitelmaa ja rata- tai tiesuunnitelmaa. Väylähankkeiden ympäristövaikutusten arviointia ohjaa laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, ns. YVA-laki). Lisäksi Väylävirastossa on laadittu ohjeita väylähankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista. Myös pienemmistä väylähankkeista arvioidaan ympäristövaikutukset. Väylähankkeiden hankearviointi on lakisääteinen kaikissa merkittävässä maantie- ja ratahankkeissa.

Niin YVA-lain ja sen perusteluiden kuin Väyläviraston oman ohjeistuksen mukaan osana YVA-menettelyä tehdään nykyisinkin ilmastovaikutusten arviointia. Myös hankearviointimenettelyn sekä hankearviointien kehittämiseksi tavoitteena on mm. ilmastoon ja ilmastomuutokseen liittyvien vaikutusten kattavampi tunnistaminen ja niiden arviointi osana päätöksentekoa tukevan tiedon tuottamista. Tähän suuntaan ohjaa enenevässä määrin myös esim. EU-sääntely. Esimerkiksi uudistettavana olevassa Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevassa asetuksessa (TEN-T-asetus) vaadittaisiin komission ehdotuksen mukaisesti jatkossa TEN-T-verkon hankkeilta, joista tehdään YVA-menettely, myös ns. ilmasto-kestävyyden (climate proofing) ja ”Do no significant harm”-periaatteen noudattamisen varmistamista. Neuvottelut uudesta asetuksesta ovat kesken.

Hankkeen suunnitteluprosessin aikana tehtävällä vaikutusten arvioinnilla on jo nykyisin suuri merkitys väylähankkeiden ratkaisuille. Ympäristö- ja ilmastovaikutusten arviointia kehittämällä voidaan kyseisiä vaikutuksia arvioida entistä kattavammin ja yhdenmukaisemmin esimerkiksi hankearviointien osana. Tällä tavoin edelleen mahdollistetaan laajemman vaikutustietopohjan hyödyntäminen päätöksenteon tukena. Ilmastovaikutusten arviointia kehitetään muun muassa ottamalla huomioon rakentamisen aikaiset päästövaikutukset.

### 2.4.7 Aurinkoenergian rakentamisen ja sijoittumisen suunnittelu ja ohjaaminen

Ympäristöministeriö on asettanut ohjausryhmän, jonka johdolla valmistellaan opasaineisto suurten aurinkovoimaloiden kaavoitukseen ja lupamenettelyyn. Ohjausryhmä pyrkii yhtenäistämään kaavoitusta ja rakentamista ja selvittää aurinkovoimaloiden merkittävimmät ympäristövaikutukset. Lisäksi se antaa näkemyksensä kaavoitus- ja lupamenettelyjen soveltamisesta, kun voimaloita sijoitetaan erilaisiin kohteisiin. Ohjausryhmän toimikausi on 15.3.2023–15.4.2024.

Suomessa on uusiutuvan energian edistämiseksi siirrytty tuotantotukiohjelmista harkinnanvaraisiin ja erityisesti uutta teknologiaa edistäviin investointitukiin. Siten valtaosa Suomessa rakentuvista uusiutuvan energian tuotantolaitoksista rakentuu markkinaehtoisesti, eivätkä sisälly tukiohjelmiin. Esimerkiksi maatuuli-voimalle ei enää myönnetä tukea, ja todennäköisesti myös teollisen mittakaavan aurinkosähköhankkeet voidaan rakentaa jo lähitulevaisuudessa markkinaehtoisesti ilman valtiontukia. Siten, vaikka tukiohjelmissä tai yksittäisissä harkinnanvaraisissa tukipäätöksissä voitaisiin asettaa lisäehtoja tai rajoituksia maankäyttömuutoksiin liittyen, koskisi tämä ainoastaan yksittäisiä hankkeita eikä näin ollen olisi hyödynnettävissä yleisenä ohjauskeinona.

EU:n uusiutuvan energian rahoitusmekanismin (RENEWFM) mukaiseen aurinko-energiainvestointien rahoitukseen liittyy edellytys, jonka mukaan hanketasolla metsän poisto rajoitetaan enintään 25 prosenttiin aurinkopaneelien asentamiseen tarvittavasta pinta-alasta.

### **2.4.8 Voimalinjojen sijoittumisen ohjaus**

Voimalinjojen rakentamisen sääntelyä on tarkoitus kehittää. Yhtäältä johdonrakentamistarvetta voidaan vähentää ohjaamalla tuotannon liittymisjohtojen rakentamista verkonhaltijan kokonaisvaltaisemmin suunnitellun verkonrakentamisen piiriin. Toisaalta erillisten linjojen rakentamismahdollisuuksien helpottaminen lisänee osaltaan jossain määrin suurjännitejohtojen rakentamista. Verkon rakentamista ohjaavalla sääntelyllä ei kuitenkaan vaikutettaisi voimalinjojen sijoittumiseen maatyypin perusteella.

## 3 Vaihtoehtojen tarkastelu

Työryhmässä on tarkasteltu toimeksiannon mukaisesti erilaisia vaihtoehtoja metsäkadon vähentämiseksi. Tarkasteltuja vaihtoehtoja olivat raivauskielto tai sen luvanvaraisuus, maankäytön muutosmaksun toteuttaminen eri maksutasoilla sekä maankäytön muutosmaksu asemakaava-alueilla. Lisäksi on tehty vertailua Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön. Työryhmässä päädyttiin erilaisten vaihtoehtojen tarkastelun osalta tasamaksuun kaikelle maankäytölle, perustuen erityisesti hallinnolliseen toteutettavuuteen sekä eri sektoreiden tasapuoliseen kohteluun. Maksu olisi veroluonteinen ohjauskeino. Omaisuudensuoja asettaa tiettyjä reuna-ehtoja ohjauskeinoon toteuttamiselle kaikissa tarkastelluissa vaihtoehtoisissa. Varallisuus oikeuden haltijalla on omaisuudensuojan yleisperiaatteen perusteella legitiimi oikeus odottaa, että viranomaistahot kohtelevat hänen omaisuuttaan riittävän johdonmukaisella ja ennakoitavalla tavalla.

### 3.1 Raivauskielto tai raivauksen luvanvaraisuus

Maankäytön muuttumista metsästä muuhun maankäyttöön voitaisiin ehkäistä kieltämällä metsänraivaus muuhun käyttöön kokonaan esimerkiksi jonkin siirtymäajan jälkeen. Metsänraivauksen kieltäminen olisi kuitenkin monella tavoin ongelmallista. Suomessa metsän pinta-alaosuus on suuri, joten raivauksen täyskielto estäisi infrastruktuurin sekä asuin- ja liikekiinteistöjen tarpeellista kehittämistä ja aiheuttaisi näin kohtuutonta yhteiskunnallista haittaa. Uusiutuvaan energiaan perustuvaan energiajärjestelmään siirtyminen tulee joka tapauksessa edellyttämään energiantuotanto- ja siirtoinfrastruktuurin rakentamista. Maataloudessa raivauskielto estäisi osalla tiloista laajentamisen. Raivauskielto estäisi metsän raivaamisen muuhun käyttöön myös silloin, kun tästä maankäytön muutoksesta yhteiskunnalle koitua hyötyä olisi sen haittoja suurempi. Todennäköisesti raivauskieltoa pidettäisiin laajasti ei-hyväksyttävänä. Se olisi yhteiskunnan kannalta tehoton, joustamaton ja hankaloittaisi merkittävästi elinkeinotoimintaa, eikä jättäisi tilaa maanomistajan omalle päätöksenteolle. Kiellon toteuttamismahdollisuutta olisi tarkasteltava myös perustuslain omaisuudensuojan reunaehtojen näkökulmasta.

Metsänraivaus muuhun käyttöön voisi olla myös luvanvaraista. Käytännössä tämä toteutettaisiin laatimalla sektorikohtaiset kriteerit, joiden perusteella metsänhävitykseen voisi hakemuksesta saada luvan. Yhteiskunnan intressissä olisi kieltää sellainen metsänhävitys, jonka ilmastohaitta on suuri ja sallia vähäistä ilmasto-haittaa aiheuttava tarpeellinen raivaus. Vaikutukset yhtäältä ilmastonmuutoksen torjuntaan ja toisaalta metsänhävityksestä hyötyvään elinkeinotoimintaan voisivat tällöin liittyä lupakriteerien määrittelyyn. Näiden kriteerien laatiminen ja arvioiminen olisi hyvin monimutkainen kokonaisuus. Viranomaiset eivät lähtökohtaisesti tiedä, kuinka suuren taloudellisen hyödyn raivauslupaa hakeva taho toimenpiteellä saisi, eli kuinka suuri olisi menetys luvan epäämisestä. Raivaushankkeiden välillä on suuria eroja niiden tuottamassa taloudellisessa hyödyssä ja lupien myöntäminen olisi vaikeaa toteuttaa hallinnollisesti tehokkaalla tavalla. Luvan saamisen edellytyksenä voi olla myös maanomistajan antama riittävän laaja selvitys siitä, miksi raivauksen vaihtoehdot eivät tule kyseeseen. Tämä varmistaisi osaltaan, että vaihtoehtoisia toimintamalleja on harkittu. Mitä tiukemmat kriteerit olisivat, sitä lähempänä ohjauskeino olisi metsänhävityskieltoa. Ennakoitavuuden kannalta metsänhävityksen luvanvaraisuus olisi ongelmallista, sillä maanomistaja ei voisi etukäteen tietää, päättääkö viranomainen myöntää raivausluvan. Metsänhävityksen luvanvaraisuus olisi hallinnollisesti raskasta toteuttaa, koska päätöksen teon pitäisi perustua monipuoliseen raivauksen haittojen ja hyötyjen arviointiin jokaisessa yksittäistapauksessa.

### 3.2 Maankäytön muutosmaksun toteuttaminen erilaisilla maksuluokilla

Maksun suuruus voitaisiin eriyttää esimerkiksi maanomistajan tai hallinto-oikeuden haltijan mukaan, alueellisesti eri puolille Suomea, raivattavan kohteen ominaispiirteiden (kuten esimerkiksi poistettavan biomassan laadun ja määrän tai maaperän laadun mukaan) tai maan uuden käyttötarkoituksen mukaan.

Valmistelutyössä tunnistettiin kysymys maksun mahdollisesta eriyttämisestä maaperän mukaan eli käytännössä turve- ja kivennäismaiden erottelu eri maksuluokkaan suhteuttaen maksun suuruutta niiden raivaamisen aiheuttaman ilmasto-haitan perusteella.

Raivausmaksun suuruuden määrittäminen voitaisiin tehdä päästöpotentiaalın mukaan. Maankäyttösektorin päästölaskennassa on kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia, jotka on otettava huomioon maksun perusteissa. Toteuttamiskelvoton ääripää olisi perustaa maksu kullekin kohteelle laskettuihin ilmastohaittoihin.

Hallinnollisesti toteutettavissa oleva ja ilmastohaitan parempaan huomiointiin pyrkivä ratkaisu voisi olla kahden eri suuruisen raivausmaksuluokan asettaminen sen mukaan, tapahtuuko raivaus kivennäis- vai turvemaalla.

Haasteena maaperätyypin huomioimisessa raivausmaksun määrittämisen yhteydessä on puutteellinen riittävän tarkka paikkatieto maaperän ominaisuuksista. Maanomistajalla ei useinkaan ole tarkkaa tietoa hallinnoimansa alueen maaperätyypistä, eikä osaamista asian määrittämiseksi omaehtoisesti. Tämä vaikuttaa keskeisesti raivausmaksun toteutettavuuteen. Hallinnollisesti yksinkertaisin menetely raivausmaksun toteuttamiseen on omaehtoinen maksu, jonka edellytyksenä on, että maksun määräytymisperusteet ovat selkeästi maksuvelvollisen tiedossa etukäteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maanomistajalla on oltava tarpeeksi luotettava mahdollisuus ennakkoon selvittää, sijaitseeko raivattava alue määritelmät täyttävällä turvemaalla. Lainsäädännössä tulisi määriteltäväksi, millä kriteereillä raivattava alue lasketaan turvemaaksi. Määritelmän haasteena on, että maalaji sekä turvekerroksen paksuus voivat vaihdella raivattavan alueen sisällä merkittävästi, mikä tekee ennakkoselvittämisestä aineistojen perusteella haastavaa.

Maaperän huomioiminen maksun määräytymisperusteena voitaisiin mahdollisesti toteuttaa myös arvioimalla erikseen ilmoitettava kohde ja luokittelemalla se viranomaisen toimesta joko kivennäis- tai turvemaaksi ja määräämällä maksu tämän perusteella. Tämä vaihtoehto kuitenkin lisää hallinnollista taakkaa ja viranomaisen tarvitsemää resursointia merkittävästi, joten sitä ei ole tarkemmin tarkasteltu tässä vaiheessa, sillä työryhmän toimeksiantona on ollut mahdollisimman yksinkertainen järjestelmä.

Maksun eriyttäminen maaperän ominaisuuden perusteella saattaisi olla ongelmallista hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen sekä oikeusvarmuuden kannalta. Maaperän luokituksen ollessa toisinaan tulkinnanvarainen, mahdollinen päätös maaperän luokituksesta ei välttämättä olisi varma tai pysyvä. Maaperän luokituksesta tehtävästä päätöksestä tai arviosta saatettaisiin valittaa herkästi luokituksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Tässä mielessä järjestelmän nojautuminen maaperän luokitukseen voisi olla ongelmallista. Kaikkien maaperätyyppien yhtäläinen kohtelu poistaisi ongelmat liittyen oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiseen. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja viime kädessä perustuslain yhdenvertaisuussäännös asettavat tiettyjä reunaehtoja malleille, joissa maanomistajia kohdellaan eri tavoin. Yhdenvertainen kohtelu on keskeinen kysymys myös sellaisessa mallissa, jossa maankäytön muutosmaksu

kohdistettaisiin rajatusti maan uuden käyttötarkoituksen mukaan. Tällaisessa mallissa maksu tulisi maksettavaksi vain tietyille osalle maanomistajia riippuen siitä, mihin käyttötarkoitukseen metsää raivataan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin. Erilaiselle verokohtelulle tulee kuitenkin olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Mahdollista yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia. Omaisuudensuojaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvää tarkempaa tarkastelua sekä punnintaa tehtäisiin tarkemmin mahdollisessa maankäytön muutosmaksun jatkovalmistelussa.

### 3.3 Maankäytön muutosmaksu asemakaava-alueilla

Metsäkatoa tapahtuu kaupunkialueilla, ja ilmastonmuutoksen hillintä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen on yhä tärkeämpää. Valmistelun aikana tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, että maankäytön muutoksen maksuvelvollisuus koskisi metsänraivausta myös asemakaava-alueilla. Kyse olisi lähinnä rakentamiseen kohdistuvasta maksusta, eli maanomistaja tai vuokraoikeuden haltija maksaisi pinta-alakohtaisen maksun tilanteessa, jossa metsää kaadetaan rakentamisen vuoksi. Maankäytön muutosmaksun käyttöönotto asemakaava-alueilla todettiin kuitenkin monin tavoin ongelmalliseksi. Ohjauksena maksu olisi tehoton ja osin päällekkäinen kaavoituksen kanssa. Tarpeellista rakentamista ei ole perusteltua pyrkiä estämään, vaikeuttamaan tai hillitsemään asemakaava-alueilla ainoastaan metsäkadon perusteella. Maksulla ei vaikutettaisi uuden rakentamisen sijoittumiseen, sillä maankäytön suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat nimenomaan asemakaavoituksen keinoin. Maankäytön muutosmaksulla ei myöskään pystyttäisi merkittävästi vaikuttamaan asemakaava-alueella tapahtuvasta rakentamisesta aiheutuviin ilmastopäästöihin.

### 3.4 Vertailu Ruotsin ja Norjan tilanteisiin

Maankäytön muutosmaksun valmistelun poikkihallinnollinen työryhmä selvitti eri maiden osalta voimassa olevaa lainsäädäntöä ja ohjaukskeinoja maankäytön muutoksen hillitsemiseksi. Keskeisimpien verrokkimaiden osalta Ruotsissa ja Norjassa on käytössä maankäytön muutosmaksuun rinnastettavia ratkaisuja.



Ruotsissa kunnalle on tehtävä ilmoitus muun maan kuin maatalousmaan, kuten metsämaan, raivaamista rehun viljelyä, elintarvikkeiden viljelyä tai muuta vastaavaa maataloustuotantoa varten (2 kap. 4 § miljöprövningsförelöningen). Ilmoitus tehdään kunnan verkkosivuilta löytyvällä lomakkeella, ja ilmoitus on tehtävä, jos raivattava alue on enemmän kuin 0,5 ha. Lähtökohtaisesti toimenpidettä ei saa suorittaa, ennen kuin kuusi viikkoa on kulunut ilmoituksen jättämisestä. Ilmoituksesta voidaan periä kunnan määräämä asian käsittelyä koskeva maksu.

Sen sijaan hakkuu, jonka tarkoituksena on muuttaa metsämaata laitumeksi, edellyttää neuvottelua läänihallituksen (länsstyrelsen) kanssa, jos toimenpide uhkaa muuttaa merkittävästi luonnonympäristöä. Asiassa tulee arvioitavaksi esimerkiksi, onko alueella erityistä metsäarvoa, ottaen huomioon esimerkiksi kuinka vanhoja puut ovat. Lainsäädännössä ei säädetä ilmastonäkökohtien huomioon ottamisesta (12 kap. 6 § miljöbalk 1998:808, 2 kap. 4 § miljötillynsynsförelöningen 2011:13).

Norjassa uusien peltojen raivausta koskevassa asetuksessa ei mainita metsiä. Siinä kuitenkin kielletään soiden raivaaminen pelloiksi (§ 5a. Forskrift om nydyrking). Pykälän mukaan suon uusi raivaus viljelypelloksi on kielletty. Kuitenkin kunta voi poikkeuksellisesti sallia toimenpiteen erityistilanteissa. Pykälässä luetellut erityistilanteet koskevat esimerkiksi tilanteita, jossa maanomistaja menettää muita tuotantoalueita tai maanomistajan ainoa viljelyresurssi on suo. Poikkeus voidaan myöntää vain, jos toimenpiteen tarve osoittaa, että luonnon- ja kulttuurimaisemien arvojen sekä ilmaston huomioimisen on väistytävä. Tässä arvioinnissa tulee painottaa esimerkiksi viljeltävän suoalueen kokoa, maanomistajan pääsyä muille viljelyalueille ja mahdollisuutta käyttää dokumentoituja kasvihuonekaasuja vähentäviä viljelymenetelmiä. Hakijan on dokumentoitava, että haetulla toimenpiteellä on merkittävä merkitys toiminnan ylläpitämiselle. Mainitussa asetuksessa suolla tarkoitetaan alueita, joissa on suokasvillisuutta ja vähintään 30 cm paksu turvekerros (§ 3.).

Miljødirektoratet selvityksessä käsitellään mahdollista maankäytön muutosmaksua<sup>12</sup>. Selvityksen mukaan luontoverolla verotettaisiin luontoon kohdistuvaa maankäyttöä. Maankäytön muutosmaksulla tai luontoverolla ympäristölle kohdistuvasta vahingosta verotettaisiin ja sen avulla rakentajat voisivat uusissa hankkeissa sisällyttää ympäristövahingoista aiheutuvia kustannuksia enemmän rakennuskustannuksiin. Selvityksessä tuodaan esille, että tällainen vero ei välttämättä

12 Miljødirektoratet (2018). Tiltak og virkemidler for redusert klimagassutslipp fra avskoging i Norge. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M1043/M1043.pdf> s. 18

sovellu itsenäiseksi välineeksi, vaan sitä voidaan käyttää täydentämään esimerkiksi kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön mukaista lupalainsäädäntöä. Selvityksessä huomautetaan, että maankäytön muutosten vaikutuksia tulee tarkastella kokonaisuutena, eikä vain metsäkadon vaikutusten näkökulmasta. Maankäytön muutosmaksua tai luontoveroa ei tarkastella selvityksessä tyhjentävästi, vaan siinä tuodaan esille tarve selvittää asiaa tarkemmin. Maankäytön muutosmaksu tai luontovero mainitaan Solbergin hallituksen ilmastosuunnitelmassa, mutta hallitus ei aikonut edistää sitä<sup>13</sup>.

---

13 Norway's Climate Action Plan for 2021-2030. "4.5.4 Tax on greenhouse gas emissions resulting from land-use change. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/?ch=2%23kap4-5-4%20>

## 4 Työryhmässä laaditun ehdotuksen kuvaus

Työryhmä on toimikautensa aikana valmistellut luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi metsämaan raivausmaksusta. Maankäytön muutosmaksu on yksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa mainituista toimista, joka osaltaan edistää Suomen hiilineutraaliustavoitteen ja EU:n maankäyttösektoria koskevien velvoitteiden saavuttamista. Ehdotettu maankäytön muutosmaksu olisi taloudellinen ohjauskeino.

Lain tavoitteena olisi ehkäistä metsämaan raivaamista ja muuhun käyttöön ottamisesta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä, hiilinielujen heikkenemistä sekä metsäkatoa. Tavoitteena ei ole estää tarpeellista maankäytön muutosta.

Lakia sovellettaisiin metsämaan raivaamiseen (sekä siihen liittyvän maksun maksamiseen). Metsämaalla tarkoitettaisiin aluetta, jolla puuston vuotuinen kasvu on vähintään yksi kuutio hehtaarilla. Lain alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät puuntuotoskyvyltään heikommat kitumaa ja joutomaa. Rajauksen tarkoituksena on, että raivausmaksu tulisi maksettavaksi niillä alueilla, joilla metsän raivaamisesta seuraavat muutokset ovat merkittäviä kasvihuonekaasupäästöjen, hiilinielujen ja metsäkadon kannalta.

Raivaamisella tarkoitettaisiin puuston poistamista ja muita valmistelevia toimia alueen ottamiseksi metsämaasta muuhun maankäyttöön. Puuston poistaminen viittaisi puuston pysyvään poistamiseen. Määritelmässä tarkoitetut muut valmistelevat toimet kattaisivat esimerkiksi kantojen poistamisen, ojittamisen, kyntämisen, maanrakennus- ja maansiirtotyöt sekä muut vastaavat toimet, joilla aluetta valmisteltaisiin otettavaksi metsämaasta muuhun maankäyttöön. Alueen ottamisella metsämaasta muuhun maankäyttöön tarkoitettaisiin puolestaan raivattavan alueen siirtymistä metsämaasta esimerkiksi maatalousmaaksi, rakennetuksi maaksi, metsäautotieksi tai metsätalouden pysyväksi varasto- ja tonttialueeksi. Näin ollen talousmetsissä tehtävät metsälain mukaiset hakkuut, joiden jälkeen metsä uudistetaan metsälain uudistamisvelvoitteen mukaisesti, eivät olisi määritelmän mukaista raivaamista.

Lakia ei sovellettaisi metsämaan raivaamiseen asemakaava-alueilla. Soveltamisalan rajausta perustuisi siihen, että ilmastonmuutoksen hillintään ja rakentamisesta johtuviin kasvihuonekaasupäästöihin kokonaisuutena voidaan tehokkaammin vaikuttaa asemakaavoituksella ja siihen kuuluvalla vaikutusten selvittämällä ja arvioinnilla.

Metsämaan omistaja tai käyttöoikeuden, hallintaoikeuden tai muun erityisen oikeuden haltijan, joka muuttaa metsämaan muuhun käyttöön, olisi suoritettava valtiolle maankäytön muutosmaksu. Maksukausi olisi kalenterivuosi. Tavoitteeseen pyrittäisiin keinolla, jonka arvioidaan olevan vaikuttava, tarkkarajainen, oikeasuhtainen sekä toimeenpantavissa hallinnollisesti kustannustehokkaasti.

Maankäytön muutosmaksua maksettaisiin 500 euroa täydeltä 10 aarilta eli 5 000 euroa hehtaarilta. Maksun määrä olisi lakiluonnoksen soveltamisalan perusteella sama kaikille toimijoille, yhtäläinen eri puolella Suomea ja riippumaton raivattavan kohteen ominaisuuksista, kuten biomassan määrästä ja laadusta tai maaperän laadusta. Maksua ei eriytettäisi myöskään uuden maankäyttömuodon mukaan, eikä se näin ollen riippuisi toimijan maksukyvyistä tai toiminnan taloudellisesta tuloksesta. Maksun suuruuden määräytyminen ei olisi harkinnanvaraista eikä sen määrittämisessä otettaisi huomioon raivaustoiminnoista aiheutuvia kustannuksia tai hyötyjä maanomistajalle tai hallintaoikeuden haltijalle. Vakiosuuruisen maksun tarkoituksena olisi luoda ennakoitavissa oleva, helposti ymmärrettävä, hyväksyttävä, hallinnollisesti kustannustehokas ja toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Maksun arvioidaan olevan suuruudeltaan sellainen, että se ohjaisi maankäyttöä metsänraivausta vähentävään suuntaan. Päästöhaitan osalta maksu vastaisi päästöoikeuden hinnalla 25€/CO<sub>2</sub>-ekv. kivennäismaalla metsänpoistosta aiheutuvaa haittaa eli käytännössä alhaisin metsänraivauksen arvioitu ilmastohaitta.

Pinta-alaltaan pienet, alle puolen hehtaarin yksittäiset alueet jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Maankäytön muutosmaksua ei tulisi maksettavaksi esimerkiksi pienimuotoisen rakentamisen tai tuottavuutta parantavan peltolohkojen kulmien oikaisun yhteydessä. Pienten raivausten merkitys metsäkatoon ja päästöihin on vähäinen, ja maksusta johtuva hallinnollinen taakka olisi suhteettoman suuri sekä hankkeeseen ryhtyvän että viranomaisen kannalta. Maksuvelvollisuutta ei pitäisi kuitenkaan voida välttää raivaamalla peräkkäisinä vuosina useita alle puolen hehtaarin alueita. Tämän vuoksi maksua määrättäessä otetaan huomioon saman omistajan tai haltijan viimeisen kolmen vuoden aikana raivatun metsämaan kokonaispinta-ala.

Huomioon ei otettaisi ennen lain voimaantuloa raivattuja alueita. Maksuvelvollisuuden määräytymisen tavoin myös raivausten pienialaisuus arvioitaisiin linjakohtaisesti eikä maanomistajakohtaisesti, kun kyseessä olisi esimerkiksi väylähanke tai voimalinjojen rakentaminen alueen käyttöoikeuden perusteella.

Maksuvelvollisuus syntyisi, kun maksuvelvollinen raivaa vähintään 0,5 hehtaaria metsätalousmaata otettavaksi muuhun käyttöön tai ottaa metsämaata muuhun käyttöön sellaisessa tilanteessa, jossa raivaustoimenpiteet eivät ole välttämättömiä. Maksu olisi voimassa metsämaaksi katsottavalla alueella.

Maksu olisi veronluonteinen, ja maksuvelvollisen tulisi huolehtia siitä omaaloitteisesti. Tämän menettelyn edellytyksenä on, että maksuvelvollinen pystyisi luotettavasti selvittämään maksuvelvollisuuden syntymisen ja maksun suuruuden etukäteen. Tämän vuoksi tulee kehittää sähköinen asiointipalvelu hyödynnettäväksi maksun ennakoarvioinnissa. Sähköiseen asiointipalveluun rakennettaisiin toiminto, jonka avulla saadaan näkyville metsämaan sijainti kartalla. Lisäksi järjestelmässä olisi rajaustyökalu, jonka avulla voidaan arvioida maksun suuruus raivattavalta alueelta. Ennakoarvioinnilla katsotaan myös olevan ohjaava vaikutus, sillä tieto tulevasta maksusta voi vaikuttaa raivauspäätökseen.

Maksun toimivaltaiseksi viranomaiseksi ehdotettiin ELY-keskusta ja Suomen metsäkeskukselle toimeenpanoa tukevaa roolia. Työryhmä kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että uuden hallitusohjelman myötä valtionhallintoon on tulossa aluehallinto-uudistus. Mikäli maankäytön muutosmaksun valmistelua päätetään edistää tulee viranomaistahoa vielä tarkastella erikseen.

Maksuvelvollisen tulisi ilmoittaa kalenterivuoden aikana toteutetut raivaukset toimivaltaiselle viranomaiselle vuosittain määrättyyn päivämäärään mennessä. Tätä varten maksua valvovalle viranomaiselle tarvittaisiin järjestelmä ilmoitusten vastaanottamista varten sekä järjestelmä maksun suorittamiseen. Ilmoitus sekä maksu tehtäisiin samalla kertaa. Maksuvelvollinen maksaisi ilmoittamansa raivausalan mukaisen määrän maksujärjestelmässä määräpäivään mennessä.

Asiointi ja maksaminen täytyy järjestää myös viranomaisen toimipisteessä. Tästä johtuen tarjottaisiin mahdollisuus tehdä ilmoitus ja suorittaa maksu viranomaisen toimipisteessä samaa järjestelmää käyttäen.

Ilmoitusten valvonnassa on tarpeen tehdä viranomaisten kesken yhteistyötä hyödyntäen Suomen metsäkeskuksen sekä Ruokaviraston aineistoja.

Mikäli valvonnan perusteella huomattaisiin raivattu kohde, josta maksua ei ole suoritettu, viranomaisen kehottaisi ilmoittamaan ja maksamaan arviomaksuunpanouhalla. Maksunkorotusta ei olisi tarpeen määrätä, mikäli viive on vähäinen. Jos maksuvelvollinen ilmoittaa ja maksaa, mutta laiminlyönti on sen laatuinen tai pituinen, että veronlisäys ei ole riittävä seuraamus, tekisi viranomaisen maksuunpanopäätöksen maksunkorotuksesta. Mikäli maksuvelvollinen ei edelleenkään reagoisi tai lisäilmoitus ja tiedot eivät olisi riittävät, tekisi viranomaisen arviomaksuunpanopäätöksen, jolla määrää maksettavaksi maksun, verolisäyksen määräämäänsä eräpäivään asti ja maksunkorotuksen.

Jos maankäytön muutosta ei olisi tapahtunut kolmen vuoden kuluessa metsänkäyttöilmoituksesta, palautuu alue metsälain ja uudistamisvelvoitteen piiriin. Mikäli maksuvelvollinen on tänä aikana ilmoittanut ja maksanut raivausmaksun hakisi hän palautusta toimivaltaiselta viranomaiselta erillisellä lomakkeella ja toimivaltainen viranomaisen tekisi tästä palautuspäätöksen.

## 5 Maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arviointi

Maa- ja metsätalousministeriössä on työryhmän jäseniä konsultoiden syksyn 2023 aikana laadittu virkatyönä arviota maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutuksista. Selvitys on kokonaisuudessaan tämän raportin liitteenä (liite 2).

Vaikutusarviointi pohjautuu hallitusohjelman kirjaukseen maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arvioinnista. Lähtökohdaksi on otettu työryhmässä päädytty malli tasamaksusta kaikelle maankäytölle. Arvion mukaan maankäytön muutosmaksun ohjausvaikutus olisi merkittävämpi pellonraivauksesta aiheutuvan metsäkadon hillitsemisessä kuin rakentamisesta aiheutuvan metsäkadon hillitsemisessä.

Vaikutusten arvioinnin pohjalta näyttää siltä, että jo melko pienellä maksulla olisi merkittävää ohjausvaikutusta maatalouden pellonraivauksiin. Pellonraivaustarve on merkittävin nautakarjataloudessa sekä maidontuotannossa johtuen lannanlevityksen ja rehuntuotannon alan kasvattamisesta. Yhteisen maatalouspolitiikan ohjaus ei näiden tarpeiden osalta vaikuta merkittävästi pellonraivaamismahdollisuuksiin. EU:n metsäkatoasetus kuitenkin vaikuttaa osaltaan nautakarjan tuotannossa.

Rakennetun maan osalta maksun ohjausvaikutus olisi pienempi, johtuen hankkeiden korkeammista kokonaiskustannuksista sekä niiden johdosta syntyvästä maan arvon noususta. Rakennushankkeiden osalta muita sijoittumismahdollisuuksia ei myöskään aina välttämättä ole. Ohjausvaikutus rakennetun ympäristön osalta kohdistuisi erityisesti pienempiin hankkeisiin, joissa ehdotettu maksu muodostaisi suhteellisen suuren osuuden hankkeen kokonaiskustannuksista. Ohjausvaikutusta arvioidaan myös olevan laajoja pinta-aloja kattavilla kannattavuudeltaan heikoilla hankkeilla, joissa maksun kustannusvaikutus muodostuisi hankkeen alkuvaiheessa suureksi.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituskaudella ei tehdä kansallisesti sellaisia päätöksiä, jotka lisäävät maatalouteen kohdistuvia kustannuksia. Hallitusohjelma ei sisällä vastaavaa vaatimusta muille maankäytön muutosmaksun kohteena oleville toimialoille. Maankäytön muutosmaksun voidaan katsoa lisäävän kustannuksia pellonraivaushankkeisiin ryhtyvien maatalousyrittäjien osalta. Toisaalta maksu voisi toimia myös kannustimena maanomistajille ja viljelijöille muiden kuin raivaamista edellyttävien ratkaisuiden etsimiseen. Toimivat peltojen vuokra- ja myyntimarkkinat

sekä tilusjärjestelyt vähentävät raivauksen tarvetta. Biokaasulaitosten rakentamisen ja ylläpidon tukeminen karjatalousalueilla vähentäisi lannanlevitykseen tarvittavaa pinta-alaa, mikä osaltaan vähentäisi mahdollista pellon raivaustarvetta. Lisäksi peltojen vuokra- ja myyntimarkkinoiden toimivuutta on tärkeä jatkossa edistää. Tässä yhteydessä on tärkeää säilyttää myös kehittämishaluisten pienten tilojen laajentamisen mahdollisuudet.

Rakennetun ympäristön osalta maankäytön muutosmaksusta muodostuu lisäkustannus hankkeille, mikä kuitenkin on vältettävissä vaihtoehtoisilla sijoittumisratkaisuille silloin, kun ne ovat mahdollisia. Esimerkiksi hallitusohjelman mukaisesti aurinkovoimarakentamista tulisi ohjata rakennettuun ympäristöön, turvetuotannosta vapautuneille alueille ja joutomaille pyrkien välttämään tuotannossa olevien peltojen ja metsämaan merkittävä käyttöä aurinkovoimaan. Maankäytön muutosmaksu tukisi hankkeiden ohjautumista pois metsämaalta, mutta samalla kasvaa riskinäiden hankkeiden sijoittumisesta metsän sijaan hyville kivennäismaapelloille, mikä ei ole toivottava kehityssuunta.

Hallitusohjelmassa kirjataan, että Suomi vastaa päästöjen vähennystavoitteisiin ja etenee hiilineutraalisuustavoitteeseen ja hiilinegatiivisuuteen ilman, että arjen kustannukset nousevat tai kilpailukyky heikkene. Maankäytön muutosmaksun ei voida katsoa kasvattavan suoraan arjen tai maatalouden kustannuksia, sillä maksun voi välttää jättämällä raivauksen tekemättä. Maankäyttösektorin haastavat LULUCF-tavoitteet lisäävät painetta löytää uusia tehokkaita toimenpiteitä päästöjen vähentämiseen ja hiilinielujen kasvattamiseen. Maankäytön muutosmaksu edistäisi ohjauskeinona hallitusohjelman kirjausta maaperäpäästöjen vaikuttavasta ja kustannustehokaasta vähentämisestä laajentaen ja tehostaen olemassa olevia keinoja, kuten yhteisen maatalouspolitiikan ja EU:n metsäkatoasetuksen ohjausta maataloudessa sekä rakentamisen osalta vaikutusten arvioinnin ohjausvaikutusta.

Maankäytön muutosmaksun mahdollinen toteuttaminen edellyttäisi edelleen merkittävää valmistelutyötä sekä tietojärjestelmien ja tietopohjan kehittämistä. Uusien tietojärjestelmien valmisteluun voi liittyä myös käytännön haasteita. Maankäytön muutosmaksu lisäisi väistämättä hallinnollista taakkaa sekä hanke-toimijoiden että viranomaisten osalta.

Maankäytön muutosmaksu olisi uudentyyppinen taloudellinen ohjauskeino. Mikäli maksu päätettäisiin ottaa käyttöön olisi säädöksen toteutumista ja sen vaikutuksia perusteltua seurata jo melko pian voimaantulon jälkeen.

Työryhmä kiinnittää huomiota, että vaikutusten arviointia on todennäköisesti vielä tarpeen täydentää, mikäli valmistelua jatkettaisiin.



## 6 Työryhmän johtopäätökset

Alkuperäisen aikataulusuunnitelman mukaan hallituksen esitysluonnos maankäytön muutosmaksusta oli tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle keväällä 2023. Lakiesitystä ei kuitenkaan ehditty saamaan valmiiksi pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella. Työryhmän toimikauden viimeisten kuukausien aikana on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti laadittu vaikutusten arviointia maankäytön muutosmaksun käyttöönnotosta.

Työryhmä on tunnistanut useita erilaisia keinoja ja niiden yhdistelmiä, joilla voidaan vähentää metsäkatoa ja siitä aiheutuvia ilmastopäästöjä. Työryhmä pitää tarpeellisenä kehittää ja toteuttaa laajasti näitä erilaisia keinoja metsäkadon ehkäisemiseksi ja siten kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti Suomi toimii aktiivisesti EU-vaikuttamisessa. Maankäytön muutosmaksun vaikutusten arviointi sekä työryhmän työ tukevat Suomen EU-vaikuttamista.

Maankäytön muutosmaksu voisi edistää maankäyttösektorin tavoitteiden saavuttamista kansallisena ohjauskeinona ottaen huomioon Suomen erittäin haastavan tilanteen EU LULUCF -velvoitteen saavuttamiseksi kaudella 2021–2025. Lisäksi EU komissio edellyttää jäsenmailta kansallisten NECP-suunnitelmien (National Energy & Climate Plan) yhteydessä lisäisiä politiikkatoimia EU 2050 -tavoitteen saavuttamiseksi.

Maataloudessa päästövähennystoimia on tehty pääasiassa yhteisen maatalouspolitiikan tarjoamalla toimenpiteillä. Yhteisen maatalouspolitiikan kautta ei kuitenkaan ole mahdollista tai aina tarkoituksenmukaista toteuttaa kaikkia maatalouden ilmastonmuutoksen hillitsemistoimenpiteitä, vaan käyttöön on tärkeä ottaa myös kansallisia toimenpiteitä. Pellonraivauksen rajoittamisella voitaisiinkin vähentää uuden turvemaan viljelyyn ottamista, jolloin estetään turpeen hajoamista ja siitä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä.

Rakennetun ympäristön osalta metsäkadon vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat keskittyneet hankkeiden vaikutusten tunnistamiseen ja siihen liittyvään kehitystyöhön. Mahdollinen maankäytön muutosmaksu toisi hankkeiden toteuttamiseen liittyvään päätöksentekoon metsäkadon huomioimisen vahvemmin mukaan. Ohjausvaikutus olisi kuitenkin maataloutta pienempi.

Maankäytön muutosmaksua valmistelleen poikkihallinnollisen työryhmän keskusteluissa päädyttiin yksinkertaisuuden, tasapuolisuuden ja ohjausvaikuttavuuden vuoksi esittämään tasamaksua kaikelle maankäytön muutokselle. Mikäli ohjauskeino otettaisiin käyttöön tulisi sen vaikuttavuutta arvioida melko pian, jo kahden tai kolmen vuoden kuluttua sen voimaantulosta, ja sen pohjalta harkita lain mahdollista täydentämistä tai soveltamisalan muutoksia.

Työryhmä arvioi, että erilaisten keinojen yhdistelmällä täydennettynä esitetyn kaltaisella maankäytön muutosmaksulla voitaisiin merkittävästi vähentää metsänraivausta maataloudessa ja jonkin verran rakennetussa ympäristössä. Arvioitu potentiaalinen kasvihuonekaasujen päästövähennys olemassa olevilla ohjauskeinoilla yhdistettynä mahdolliseen maankäytön muutosmaksuun olisi suuruusluokalta noin 0,7–0,9 miljoonaa CO<sub>2</sub> ekv. tonnia vuosittain.

Työryhmä toteaa, että maankäytön muutosmaksun käyttöönotto edellyttäisi uusien tietojärjestelmien rakentamista, joiden kautta hoidettaisiin raivausilmoituksen vastaanottaminen sekä maksun suorittaminen. Maankäytön muutosmaksun toimeenpano edellyttäisi lisäksi tietopohjan vahvistamista maankäyttömuutosten seurannan osalta. Uusien tietojärjestelmien ja toimeenpanojärjestelmän valmisteluun liittyy aina riskejä toteutettavuuteen liittyen. Arviona on, että ehdotetun kaltainen ohjauskeino tulisi lisäämään sekä viranomaisten että toimijoiden hallinnollista taakkaa.

Työryhmä pitää perusteltuna, että maankäytön muutosmaksun valmistelutyötä jatkettaisiin siten, että ylläpidetään mahdollisuus ottaa ohjauskeino käyttöön. Työryhmä tunnistaa, että jatkovalmistelu edellyttäisi erillistä linjausta sekä hallituksen esityksen viimeistelystä virkatyönä.

Työryhmä toteaa, että mikäli valmistelua jatkettaisiin, voitaisiin hallituksen esitys maankäytön muutosmaksusta antaa eduskunnalle aikaisintaan syksyllä 2024, jolloin se voisi tulla voimaan alkuvuodesta 2025. Tähän vaikuttaa kuitenkin hyvin paljon se, kuinka jatkovalmistelussa saadaan ratkaistua käytännön toteutukseen liittyviä kysymyksiä.

## Liite 1. Sidosryhmien näkemyksiä

### Sidosryhmien kommentteja

<p><b>Maksun toteutus</b></p>	<p>Oikeudenmukainen ja tehokas kohdentuminen: tulee olla vaikuttavaa ja kohdistua sinne, missä päästöjä syntyy eniten. Turvemailla ilmastovaikutus on suurempi ja tulisi näkyä ohjauksessa. Todellinen ohjausvaikutus edellyttää maksun porrastamista käyttötarkoituksen näkökulmasta. Maksun pitäisi kohdentua metsäkatoon, hiilensidontaan ja päästöjen minimointiin, ei luontoarvoihin.</p> <p>Tilanteissa, joissa maanomistaja ei päätä maankäytön muutoksesta ei maksu saa koitua maanomistajalle, vaan aiheuttajalle, esim. siirtolinjat.</p> <p>Rakentamisen osalta maksun voisi määräytyä jo kaavoitusvaiheessa. Maksun tulisi ohjata rakentamista olemassa olevaan rakennettuun ympäristöön. Maksun täytyy mahdollistaa lisä- ja täydennysrakentaminen, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntäminen tärkeää, koska se tukee ilmastotavoitteita. Miten otetaan huomioon se, että metsää raivataan sinänsä hyväksyttävään tarkoitukseen, esim. puhtaan energian rakentamista varten?</p>
<p><b>Maksun määräytyminen ja näkemykset suuruudesta</b></p>	<p>Raivattavan puuston tilanne, jäävä puusto, uusi maankäyttömuoto ja erityisesti maaperätyypin tulisi vaikuttaa maksun suuruuteen. Hiilensidontaa lisäävät tai päästöjä vähentävät keinot voisi ottaa huomioon maksua määrättäessä. Luonnonmetsien raivaaminen voisi olla kalliimpaa, jolloin rakentaminen suuntautuisi muualle.</p> <p>Muutosmaksun tulisi koskea myös tilannetta, jotta peltoa muutetaan toiseen käyttöön (huoltovarmuus) ja esim. turpeenottoa. Maksun tulee olla riittävän suuri, että sillä on vaikutus, maksulla ei kuitenkaan pidä karkottaa investointeja.</p> <p>Nähtiin myös, että peltoon ja rakentamiseen tarvitaan eri kriteerit, koska muuten ei kohdistu rakentamiseen käytännössä lainkaan, mutta pellonraivaus päättyy. Porrastus esimerkiksi sen mukaan, kuinka paljon hiilensidonta vähenee maankäytön muutoksen seurauksena.</p> <p>Voisiko maksun mahdollisesti välttää kompensoivalla toimella esim. metsittämällä?</p>

## Sidosryhmien kommentteja

### Muut ohjaukeinoet

Päällekkäisiä ohjaukeinoja tulee välttää. Vastaavia aloitteita on vireillä, ohjaukeinojen tulee ohjata samaan suuntaan. Olemassa olevat ja tulevat metsäkatoon ja päästöihin vaikuttavat ohjaukeinoet:

- Metsäkatoasetus vaikuttaa pellonraivaukseen ja naudanlihan tuotantoon
- CAP27, pysyvät nurmet ja tukioikeudet
- EU-maaperäterveysäännökset valmisteilla
- MMM:n ohjelma peltojen kiinteistörakenteesta ja tilusjärjestelyistä
- Ennallistamisasetus

Maataloudessa tulisi katsoa kokonaisuus ja vähentää tekijöitä, jotka kannustavat pellonraivaukseen, kuten esimerkiksi tilusjärjestelyiden edistäminen ja lannanlevitykseen liittyvät ratkaisut. Eläinsuojien ympäristölupaehdoissa voitaisiin ottaa huomioon, mihin rakennetaan. Maatalouden investointituessa voitaisiin ottaa huomioon, onko pelto hankittu raivaamalla vai ostamalla tai vuokraamalla. Metsittäminen tulisi pitää mukana toimenpidepaletissa, mutta on ilmastotavoitteiden näkökulmasta liian hidasta ja kallista verrattuna metsäkadon ehkäisyyn. Tarvitaan maksun rinnalle lisäksi muita toimia, jotka edistävät esim. toimivia peltomarkkinoita tai yritysten kykyä hankkeiden vaikutustenarviointiin.

Metsäkadon huomioon ottaminen maankäytön suunnittelussa. Rakennettu ympäristön osalta kompensatiot täydentävänä mekanismina. Tarvitaan kannusteet ja veloitteet siirtolinjojen yhteisrakentamiseen sekä liityntäjohdon määritelmä lainsäädännössä.

Luvanvaraisuus ja tukiharkinta: turvemaidelle ympäristölupa. Ehdotettiin myös raivauskieltoa turvemaille.

Suurimmat aurinkovoimahankkeet kooltaan yli 800 hehtaaria, eikä tällä hetkellä ei ole mitään maankäytön ohjausta, toisin kuin tuulivoimassa. Aurinkopaneelikenttien metsäkatovaikutuksen arviointi tukiharkinnassa.

Lunastuslain korvaustasojen nosto vaikuttaisi tavoitteeseen positiivisesti.

## Sidosryhmien kommentteja

---

### Vaikutukset

Maankäytön kannattavuus romahtaa nopeasti pienilläkin maksuilla.

Onko toimijalla vaihtoehtoisia kohteita tai mahdollisuus vaikuttaa maksun suuruuteen tai määräämiseen? Onnistuuko tehdä vähemmän metsäkatoa aiheuttavasti?

Jos maksu on niin iso, että on merkitystä, tulee toisaalta myös negatiivisia vaikutuksia: pellolle rakentaminen, investointien ohjautuminen muualle.

Vaikutuksia arvioidessa tulee ottaa huomioon alueellinen näkökulma: turvemaat keskittyvät tietyille alueille, maksu voi vaikuttaa alueen kehittymiseen yksittäisessä kunnassa.

---

## **Liite 2. Maankäytön muutosmaksun käyttöönoton vaikutusten arviointi**

Julkaistaan omana raporttinaan osoitteessa  
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-756-3>

## Liite 3. Maankäytön muutosmaksua valmistelleen työryhmän jäsenet

Työryhmän jäsen	Organisaatio	Toimikausi
Granholm, Heikki (pj)	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Honkatukia, Outi (pj)	ympäristöministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Eronen, Satu (siht.)	ympäristöministeriö	30.9.2023–31.8.2023
Harju, Ilkka	valtiovarainministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Hindström, Susan	liikenne- ja viestintäministeriö	30.9.2022–24.4.2023
Irjala, Antti	ympäristöministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Junnila, Jaana	ympäristöministeriö	30.9.2022–20.1.2023
Kalliokoski, Tuomo	ympäristöministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Kaskinen, Satu	liikenne- ja viestintäministeriö	28.6.2023–30.11.2023
Ketelimäki, Ada	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Koljonen, Sanna	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–29.6.2023
Konttajärvi, Sauli (varajäsen)	Väylävirasto	30.9.2022–1.5.2023
Koskelainen, Katja	Väylävirasto	8.5.2023–30.11.2023
Laiho, Tuomas (varajäsen)	valtiovarainministeriö	30.9.2022–2.12.2022
Lehtosalo, Heini	maa- ja metsätalousministeriö	1.1.2023–30.11.2023
Liinamaa, Armi	valtiovarainministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Linnamaa, Pentti	ympäristöministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Mattila, Hanna (varajäsen)	ympäristöministeriö	30.9.2022–31.5.2023
Nippala, Jaakko	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Nyholm, Elina	oikeusministeriö	30.9.2022–31.7.2023
Ovaska, Eeva (varajäsen)	liikenne- ja viestintäministeriö	1.5.2023–28.6.2023
Salila, Jari	oikeusministeriö	30.9.2022–3.3.2023
Särkänne, Katariina	työ- ja elinkeinoministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Tölli, Hannu	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–31.12.2022

<b>Työryhmän jäsen</b>	<b>Organisaatio</b>	<b>Toimikausi</b>
Vainio-Mattila, Birgitta	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Valjus, Ilari (varajäsen)	valtiovarainministeriö	22.2.2023–30.11.2023
Vanhanen, Jukka	valtiovarainministeriö	30.9.2022–30.11.2023
Vanhatalo, Johanna (siht.)	maa- ja metsätalousministeriö	1.9.2023–30.11.2023
Virtanen, Tia-Maria (siht.)	maa- ja metsätalousministeriö	30.9.2022–31.8.2023
Cederlöf, Karin	maa- ja metsätalousministeriö	Säädösvalmistelun asiantuntijana työryhmän 13:ssa ja 14:ssä kokouksessa



## LÄHTEET

- Assmuth, A., Lintunen, J., Wejberg, H., Koikkalainen, K., Uusivuori, J. & Miettinen, A. 2022. Metsäkadon ilmastohaitta ja hillinnän ohjaukset Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 31/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 96 s.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-409-8>
- Green Building Council Finland (2022). Tulkintoja EU-taksonomian DNSH 2, 4 ja 6 kriteereihin. <https://figbc.fi/media/tulkintoja-eu-taksonomian-dnsh-2-4-ja-6-kriteereihin.pdf>
- Luonnonvarakeskus 2022: Suomen LULUCF-sektorin 2021–2025 velvoitteen toteutuminen. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022123074123>
- Maa- ja metsätalousministeriö 2023: Maankäyttösektorin selvitys- ja valmistelutyöryhmän loppuraportti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-711-2>
- Maa- ja metsätalousministeriö (2022). Peltojen kiinteistörakenteen kehittämissuunnitelma. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164469>
- Maanvilja, ym. (2021). Hiilineutraali Suomi 2035: Maankäyttö- ja maataloussektorin skenaariot. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-263-3>
- Miljødirektoratet (2018). Tiltak og virkemidler for redusert klimagassutslipp fra avskoging i Norge. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M1043/M1043.pdf>
- Norway's Climate Action Plan for 2021-2030. "4.5.4 Tax on greenhouse gas emissions resulting from land-use change. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/?ch=2%23kap4-5-4%20>
- Ollila, P., ym. (2022). Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukainen skenaariotarkastelu vuoteen 2040. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-460-9>
- Tilastokeskus 2023: Vuonna 2022 kasvihuonekaasupäästöt laskivat 4 % edellisvuodesta. <https://www.tilastokeskus.fi/julkaisu/cl8a46vp7vq8n0bvyqi4724gw> (loppuraportin kuva 1)
- Timonen 2020. Selvitys rakentamisen maankäyttömuutosmaksusta. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162167/YM\\_2020\\_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162167/YM_2020_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Valtioneuvoston hankeikkuna, maankäytön muutosmaksun lainsäädännön valmistelutyö. <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM032:00/2022>
- Ympäristöministeriö 2022: Ilmastovuosikertomus 2022. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164392>

## **Maa- ja metsätalousministeriö**

Hallituskatu 3 A, Helsinki  
PL 30, 00023 Valtioneuvosto  
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-856-0 PDF

ISSN: 1797-397X PDF