



TAPIO

Selvitys ympäristöllisten tarjouskilpailujen järjestämisestä osana luonnonsuojelualueverkoston kehittämistä

Esa-Jussi Viitala, Lauri Saaristo, Airi Matila ja
Marja Hilska-Aaltonen

31.12.2024

Viitala, E-J, Saaristo, L., Matila, A. & Hilska-Aaltonen, M.: Selvitys ympäristöllisten tarjouskilpailujen järjestämisestä osana luonnonsuojelualueverkoston kehittämistä. Tapion raportteja 79.

Tapion raportteja 2025, sähköinen

ISBN: 978-952-7435-42-7

ISSN: 2342-804X(pdf)

Järjestysnumero: 79

Vastuuvapauslauseke

Tapio Oy (jäljempänä Tapio) vastaa palvelun toteuttajana ja raportin laatijana siitä, että raportti on laadittu ammattitaitoisesti, huolellisesti ja alalla vallitsevaa hyvää ammattikäytäntöä noudattaen. Raportti vastaa tilannetta sen antamishetkellä, eikä Tapio siten ole vastuussa myöhemmin esim. olosuhteiden muuttumisesta johtuneista seikoista. Toimeksiannon suorittamista varten Tapio on saanut toimeksiantajalta tai kolmansilta aineistoa ja laskentamalleja, joiden oikeellisuuteen ja todenmukaisuuteen Tapio on luottanut ilman eri tutkimusta tai todentamista, ellei kyse ole aineistosta, jonka oikeellisuuden tai todenmukaisuuden selvittäminen on nimenomaisesti kuulunut toimeksiantoon.

Tapio ei vastaa missään tapauksessa raportin välillisistä eikä epäsuorista vahingoista. Tapion vastuu rajoittuu kaikissa tapauksissa sille toimeksiannosta maksettuun määrään, ellei Tapion osoiteta menetelleen tahallisesti tai törkeän tuottamuksellisesti. Kolmannella taholla on oikeus luottaa lausuntoon vain siinä tarkoituksessa, mihin lausunto on nimenomaisesti pyydetty. Tapion vastuu kolmatta tahoa kohtaan ei voi olla suurempi, kuin mitä se on lausunnon pyytäneellä taholla kohtaan.

Alkusanat

Tarjouskilpailua käytetään vakiintuneesti julkisessa hallinnossa, mutta luonnonsuojelussa sitä ei ole samalla tavalla sovellettu. Nykyisellä METSO-ohjelmakaudella on pitäydytty perinteisissä toimintatavoissa niin keinovalikoiman kuin luonnonsuojelukorvausten hinnoittelukin osalta. Kysyntä- ja tarjontatilanne on kuitenkin viime vuosina muuttunut siten, että tarjontaa luonnonsuojelubiologisesti arvokkaista metsäkohteista on monin paikoin selvästi enemmän kuin julkisia varoja on käytettävissä niiden määräaikaiseen tai pysyvään suojeluun. Tämän seurauksena monet luonnonsuojelubiologisesti hyvätkin kohteet jäävät suojelun ulkopuolelle. METSO-ohjelmakauden vaihtuessa vuoden 2025 lopussa voisi olla tarpeen arvioida ja kehittää uusia metsäluonnon suojelun toteutustapoja. Yksi mahdollinen keino on ympäristöllinen tarjouskilpailu.

Ympäristöllisen tarjouskilpailun järjestämiseen liittyy monia avoimia kysymyksiä. Niiden selvittäminen on tärkeää, jotta tarjouskilpailumenettelyä voitaisiin kehittää mahdollisimman tehokas luonnonsuojelun tarkoituksiin. Erityisen haasteen toteutukseen tuo se, että tarjouskilpailun kohderyhmä eli maanomistajat ovat taustoiltaan ja tietotasoltaan hyvin erilaisia. Suojelun kustannustehokkuuden edistämiseksi olisi tärkeää selvittää, miten maanomistajien arvostukset pystytään ottamaan huomioon ympäristöllisissä tarjouskilpailuissa säilyttäen tarjouskilpailun peruslähtökohta eli se, että lopputulos on hyödyllinen molemmille osapuolille.

Tähän raporttiin on koottu Ympäristöministeriön tilauksesta loppuvuonna 2024 tehdyn selvityksen tulokset. Selvityksessä perehdyttiin keskeisiin kysymyksiin, jotka koskevat ympäristöllisten tarjouskilpailujen järjestämistä. Kiitämme tilaajaa mahdollisuudesta syventyä aiheeseen, jota tarkastelemalla luonnonsuojelualueverkoston kehittämiseen voidaan luoda uudenlaisia toimintatapoja.

Raportin luku 1 esittelee ympäristöministeriön toimeksiannon raamit selvitystyölle. Luvussa 2 tehdään katsaus ympäristöllisten tarjouskilpailujen taloustieteelliseen perustaan ja käytännön toteutuksiin kansainvälisesti ja Suomessa. Lisäksi arvioidaan mitä hyötyjä ja haittoja tarjouskilpailuihin ja korvaustason porrastamiseen luonnonarvojen mukaan voi liittyä. Sen jälkeen arvioidaan tarjouskilpailuihin ja korvaustason porrastamiseen liittyvää valtioneuvoston päätelyä. Luvun kirjoitti Esa-Jussi Viitala. Marja Hilska-Aaltonen, Lauri Saaristo ja Airi Matila tuottivat tausta-aineistoa luvun sisältöön. Luvussa 3 esitetään tuloksia sidosryhmäkyselystä ja luvussa 4 esitetään yleispiirteinen malli toimien pilotointiin. Airi Matila ja Lauri Saaristo toteuttivat sidosryhmäkyselyn ja kirjoittivat sitä koskevan luvun. Yleispiirteistä pilotointimallia koskevan luvun kirjoittivat yhdessä Lauri Saaristo, Airi Matila ja Esa-Jussi Viitala.

Helsingissä 31.12.2024

Esa-Jussi Viitala
Luonnonvarakeskus

Lauri Saaristo
Tapio Oy

Sisällysluettelo

ALKUSANAT	2
1 SELVITYKSEN TAUSTAA.....	4
2 KIRJALLISUUSKATSAUS	5
2.1 MITÄ HYÖTYJÄ TAI HAITTOJA YMPÄRISTÖLLISISTÄ TARJOUSKILPAILUISTA JA KORVAUSTASON PORRASTAMISESTA LUONNONARVOJEN MUKAAN MAHDOLLISETI OLISI?.....	5
2.2 MITEN YMPÄRISTÖLLINEN TARJOUSKILPAILU VOITAIIN JÄRJESTÄÄ JA MITEN KORVAUSTASOJEN PORRASTAMINEN LUONNONARVOJEN MUKAAN KÄYTÄNNÖSSÄ TOTEUTETTAISIIN?	14
2.3 LIITTYKÖ TARJOUSKILPAILUIHIN JA KORVAUSTASON PORRASTAMISEEN KIELLETYN JULKISEN TUEN KYSYMYKSIÄ?.....	19
2.4 MISSÄ TILANTEISSA TARJOUSKILPAILUT JA KORVAUSTASON PORRASTAMINEN VOISIVAT TOIMIA SUOJELUTARJONTAA LISÄÄVINÄ JA SUOJELUN KUSTANNUKSIA ALENTAVANA TOIMENA?	24
2.4.1 Luonnonsuojelualueverkoston kehittäminen tarjouskilpailuilla	24
2.4.2 Korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan.....	25
3 SIDOSRYHMÄKYSELY	26
3.1 MITÄ HYÖTYÄ LUVUSSA 2.4 KUVATTUJEN ESIMERKKIEN MUKAISET TARJOUSKILPAILUT TUOTTAISIVAT MIELESTÄSI? KETKÄ HYÖTYISIVÄT?	26
3.2 MITÄ HAITTAA LUVUSSA 2.4 KUVATTUJEN ESIMERKKIEN MUKAISET TARJOUSKILPAILUT TUOTTAISIVAT MIELESTÄSI? KEILLE AIHEUTUISI HAITTOJA?	27
3.3 MISSÄ TILANTEISSA METSÄNOMISTAJA VOISI MIELESTÄSI OLLA KIINNOSTUNUT TARJOAMAAN KOHDETTAAN SUOJELUUN PUUSTON KÄYPÄÄ ARVOA PIENEMMÄLLÄ KORVAUKSELLA?.....	28
3.4 MITÄ HYÖTYÄ LUVUN 2.4 ESIMERKKIEN MUKAINEN KORVAUSTASOJEN PORRASTAMINEN LUONNONARVOJEN MUKAAN TUOTTAISI MIELESTÄSI? KETKÄ HYÖTYISIVÄT?	28
3.5 MITÄ HAITTAA LUVUN 2.4 ESIMERKKIEN MUKAINEN KORVAUSTASOJEN PORRASTAMINEN LUONNONARVOJEN MUKAAN TUOTTAISI MIELESTÄSI? KENELLE HAITTOJA AIHEUTUISI?.....	29
3.6 VASTAAJIEN ARVIO KEHITTÄMISEN TÄRKEYDESTÄ JA KIIREELLISYYDESTÄ.....	29
4 YLEISPIIRTEINEN MALLI TOIMIEN PILOTOINTIIN	31
4.1 PILOTOINNIN LÄHTÖKOHDAT	31
4.2 TARJOUSKILPAILUN PILOTOINNIN TOTEUTUS	32
4.2.1 Säännöt.....	32
4.2.2 Kohdentaminen	33
4.2.3 Viestintä.....	33
4.2.4 Tarjousten tekeminen.....	34
4.2.5 Kohteiden valinta.....	34
4.2.6 Viranomaisten rooli.....	34
KIRJALLISUUSLUETTELO.....	36
LIITE 1. PÄÄTÖSMALLI TUKIEN JA KORVAUSTEN MAKSUTAVAN MÄÄRITTÄMISEKSI	40
LIITE 2. SIDOSRYHMÄKYSELYN VASTAUKSET.....	41

1 Selvityksen taustaa

Luonnonsuojelualueverkostoa on Suomessa kehitetty vuosien saatossa sekä säädöspерusteisten luonnonsuojeluohjelmien että vapaaehtoisten keinojen avulla. Vapaaehtoisista keinoista tärkein on ollut Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma (METSÖ-ohjelma), jonka toimikausi päättyy vuonna 2025. Osana ohjelman jatkokauden suunnittelua pyritään kehittämään myös uusia suojelukeinoja ja suojelun toteutustapoja.

METSÖ-ohjelmassa maanomistajille maksettava korvaus metsien suojelussa määritetään lähtökohtaisesti kohteen puuston hakkuuarvon perusteella. Korvauksen säädöspерusta on lunastuslain mukaisessa käyvän arvon periaatteessa, jota sovelletaan myös säädöspерusteisiin luonnonsuojelukorvauksiin. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että korvaukset nousevat sitä korkeammiksi, mitä puustoisempia kohteet ovat. METSÖ-ohjelman suosio on kasvanut viime vuosina ja sen rahoitustaso on niukka suojelutarjontaan nähden. Toisaalta ohjelmassa on todettu tarjonnan ja myös toteutuksen puutteita eräissä harvinaisemmissa luontotyypeissä.

Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa "Vahva ja välittävä Suomi" on todettu tarve selvittää METSÖ-ohjelman korvaustasojen porrastusta luonnonarvojen mukaan sekä ympäristöllisten tarjouskilpailujen järjestämistä. Edellä mainituilla keinoilla voisi olla vaikutusta sekä rahoituksen kustannustehokkuuteen että harvinaisempien luontotyyppien ohjautumiseen suojeluun.

Ympäristöministeriö haki selvityksen avulla esitystä toimintamallista, jossa voitaisiin ympäristöllisten tarjouskilpailujen avulla hakea suojelukohteita osana vapaaehtoista luonnonsuojelualueverkoston kehittämistä. Selvityksessä haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä hyötyjä tai haittoja korvaustason porrastamisesta luonnonarvojen mukaan ja ympäristöllisistä tarjouskilpailuista mahdollisesti olisi?
- Miten ympäristöllinen tarjouskilpailu voitaisiin järjestää ja miten korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan käytännössä toteutettaisiin?
- Missä tilanteissa korvaustason porrastaminen ja tarjouskilpailut voisivat toimia suojelutarjontaa lisäävänä ja suojelun kustannuksia alentavana toimenä?
- Liittykö korvaustason porrastamiseen ja tarjouskilpailuihin kiellettyyn julkiseen tukeen liittyviä kysymyksiä?
- Mikä on maanomistajien ja keskeisten sidosryhmien kanta korvaustasojen porrastamiseen luonnonarvojen mukaan ja ympäristöllisiin tarjouskilpailuihin?
- Millainen olisi yleispiirteinen malli toimien mahdolliseen pilotointiin?

Selvityksen toteuttajaksi valittiin Tapion ja Luonnonvarakeskuksen muodostama konsortio. Aluksi tarkasteltiin aihetta koskevaa kansallista ja kansainvälistä kirjallisuutta sekä niissä esitettyjä tuloksia ja päätelmiä. Kirjallisuuskatsauksen, tutkimuksen toteuttaneiden asiantuntijoiden työpajojen sekä sidosryhmien näkemysten perusteella laadittiin yleispiirteinen malli tarjouskilpailun kokeiluun. Sidosryhmien näkemyksiä kerättiin Zef.fi-palvelun avulla toteutetulla kyselyllä. Yleispiirteisen mallin ideointiin osallistui toteutuksesta vastannut asiantuntijaryhmä sekä tilaajan edustaja.

2 Kirjallisuuskatsaus

2.1 Mitä hyötyjä tai haittoja ympäristöllisistä tarjouskilpailuista ja korvaustason porrastamisesta luonnonarvojen mukaan mahdollisesti olisi?

Taloustieteen näkökulmasta luonnonsuojelun korvaustasoja on mahdollista porrastaa ottamalla huomioon maanomistajien arvostukset (preferenssit).¹ Ne voivat liittyä luonnonarvoihin ja niiden säilymiseen sekä omistajan näkemyksiin suojelusopimusten tai toimenpiteiden vaikutusten (hyötyjen ja haittojen) ajallisesta jakautumista. Koska kaikkia sopimusten ja toimenpiteiden vaikutuksia ei yleensä tiedetä, myös arvostukset riskejä ja epävarmuuksia kohtaan tulevat jollakin tavalla maanomistajan päätöksenteossa huomioon otetuiksi. Vaikka suunnittelija (yl. viranomainen) ei yksittäisten maanomistajien preferenssejä yleensä tiedä, asetelma voidaan tehdä sellaiseksi, että omistaja itse nämä suoraan tai välillisesti paljastaa joko kokonaan tai osittain.

Klassinen esimerkki maanomistajien preferenssin hyödyntämisestä on ympäristöllinen tarjouskilpailu. Vaikka se voi johtaa siihen, että maanomistajalle maksetaan alemmaa rahallista korvausta arvokkaan luontokohteen suojelusta kuin mitä hän ehkä saisi myydessään kohteen markkinoilla tai käsitellessään sen tavalla, joka alentaa sen luontoarvoja, omistajan voi kannattaa hyväksyä alempi korvaus maksimoidakseen aineellisen ja aineettoman **hyötynsä** (odotetun nettohyötynsä). Tarjouskilpailujen onnistumisen keskeinen edellytys onkin, että lopputulos on *hyödyllinen* molemmille osapuolille.

Metsien suojelussa annettuja tarjouksia voidaan antaa ja arvioida suojeltavan kohteen puuntuotannollisen arvon, laskennallisten tulonmenetysten, luonnonarvojen tai edellisten yhdistelmien perusteella. Jos arviointi perustuu vain kohteen luonnonarvoihin, voidaan puhua luonnonarvokaupasta. Vaikka tarjouskilpailua ja luonnonarvokauppaa voidaan pitää lähtökohtaisesti keskenään erilaisina menettelyinä, niiden sisältämiä elementtejä voidaan ja usein kannattaakin yhdistellä.

Seuraavaksi tarkastellaan ympäristöllistä tarjouskilpailua ja luonnonarvokauppaa sekä niiden yhdistelmiä hieman tarkemmin. Mainittakoon kuitenkin jo tässä, että METSO-ohjelman kehittämisen yhteydessä kokeiltiin useita julkista ja yksityistä rahoitusta yhdisteleviä keinoja, mukaan lukien tarjouskilpailua (2004–2005) ja luonnonarvokauppaa (2003–2007). Niistä tarjouskilpailu määritettiin lähinnä pysyvien suojelualueiden hankintakeinoksi, kun taas luonnonarvokauppa tähtäsi määräaikaisiin suojelusopimuksiin.

Tarjouskilpailu

Tarjouskilpailun taloustieteellinen perusta on huutokauppateoriassa, joka puolestaan on yksi peliteorian osa-alue. Menettelyä on kutsuttu käänteiseksi huutokaupaksi (*reverse auction*), koska tarjoustilanteessa hintoja ei nosteta, vaan lasketaan, ja sopimus tehdään alimman hintatarjouksen tekijän kanssa. Tarjouskilpailuissa voidaan soveltaa myös muita huutokauppateorian lähestymistapoja, mutta käänteinen huutokauppa on ollut ympäristöllisissä tarjouskilpailuissa selvästi yleisin toimintatapa.

Huutokauppateorian soveltaminen ympäristöllisissä tarjouskilpailuissa on osoittautunut huomattavan vaikeaksi, koska luonnonarvoja on usein vaikea määrittää ja mitata täsmällisesti.

¹ Preferenssien sijaan tai niiden rinnalla voidaan puhua vaihtoehtoiskustannuksista, joskin niillä tarkoitetaan hieman eri asioita.

Luonnonarvoja on myös vaikea verrata ja hinnoitella toisiinsa nähden, koska niiden merkitys ja niin ollen myös luonnonsuojelubiologinen arvo voi vaihdella merkittävästikin esimerkiksi paikallisesti ja alueellisesti olosuhteiden ja kohteen sijainnin mukaan.

Ympäristöllistä tarjouskilpailua sovellettiin tiettävästi ensimmäistä kertaa Yhdysvalloissa 1980-luvun puolivälissä. Kyseessä oli Yhdysvaltain maatalousviraston järjestämä ohjelma (*Conservation Reserve Program*), jolla kannustettiin maanviljelijöitä ekosysteemipalveluiden tuotantoon sellaisilla viljely- ja laidunalueilla, joilla oli korkea riski eroosioon tai jotka olivat muuten ekologisesti herkkiä muutoksille. Sopimukset tehtiin 10 tai 15 vuodeksi, ja niissä maanomistajat sitoutuivat siihen, että kyseisillä alueilla siirryttiin nurmiviljelyyn, alueet metsitettiin tai muutettiin luonnonniityiksi tai muuhun ympäristöhyötyjä tuottavaan maankäyttöön (Hellerstein 2017). Ympäristösopimukset voitiin uusida, mutta uusien sopimusten kesto riippui kohteen suojeluarvoista: mitä arvokkaampi kohde, sitä pitempiä sopimuksia voitiin tehdä. Ohjelman alkuvaiheen toteutus ei sisältänyt kovin vahvoja tarjouskilpailun piirteitä, mutta toteutusta on myöhemmin muutettu useaan kertaan ja välillä se on sisältänyt niitä selkeämmin (Hellerstein 2017).²

Viimeisen 20–25 vuoden aikana ympäristöllisiä tarjouskilpailuja on tutkittu melko paljon sekä teoreettisesti että empiirisesti. Rolfe ym. (2018) katsauksen mukaan menettelyä on sovellettu eniten Australiassa ja Yhdysvalloissa, lähinnä maataloudessa, mutta vaihtelevin järjestelyin ja painopistein. Pää tavoite on kuitenkin ollut luonnonsuojelun ja muiden ympäristöllisten toimenpiteiden kustannustehokkuuden lisääminen. Vaikka erilaisia kokeiluja on ollut paljon, Lundbergin ym. (2018) mukaan Yhdysvaltain *Conservation Reserve Program* oli 2010-luvun loppupuolella ainoa laajamittaisessa käytössä ollut tarjouskilpailumenettely.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että ympäristölliset tarjouskilpailut eivät ole toimineet käytännössä niin hyvin kuin teoreettisten mallien mukaan on odotettu. Yksi kompastuskivi on ollut se, että maanomistajat eivät ole osallistuneet tarjouskilpailuihin toivotulla tavalla. Heillä ei ole ollut riittäviä resursseja tai muita edellytyksiä tehdä tarjouksia, ja myös uudenlaisten sopimusten riskit on voitu kokea liian suuriksi. Toinen kompastuskivi on ollut se, että transaktiokustannukset ovat voineet nousta korkeiksi tarjouskilpailun kohderyhmän, ostajan tai molempien kannalta.

Latacz-Lohmann ja Hamsvoort (1997, 1998) esittivät tunnetuissa artikkeleissaan jo lähes 30 vuotta sitten, että maataloudessa ympäristöllinen tarjouskilpailu voi olla kustannustehokas keino mutta lopputulos riippuu transaktiokustannuksista ja siitä, kuinka paljon maanomistajat harjoittavat strategista käyttäytymistä (*bid shading*). Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että maanomistajat eivät tarjouksissaan paljasta omia preferenssejään tai vaihtoehtoiskustannuksiaan ainakaan kokonaan vaan käyttävät tarjoustensa perusteena myös odottamaa siitä, millaisia tarjouksia muut tekevät ja millä hinnalla sopimuksia tullaan yleensä tekemään. Mitä vähemmän maanomistajien omat preferenssit ja vaihtoehtoiskustannukset ohjaavat heidän tarjoushintojaan, sitä vähemmän tarjouskilpailulla saadaan aikaan tavoiteltuja kustannusvaikutuksia ostajan kannalta.

Metsien suojeluun tarjouskilpailua ei tiettävästi ole sovellettu muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Katsauksessaan Rolfe ym. (2018) mainitsevat vain Suomessa 20 vuotta sitten toteutetun luonnonarvokauppakokeilun. Hieman tuoreemmassa aiheesta koskevassa katsauksessa Kindu ym. (2022) mainitsevat lisäksi Tanskassa tehdyn selvityksen tarjouskilpailun

² Ohjelmassa on määritetty indeksi aikaansaaduille ympäristöhyödyille (*Environmental Benefits Index*) ja kattohinta (*bid cap*) hyväksytyille tarjouksille. Ympäristöhyötyjä kuvaava indeksi perustuu mm. eroosion torjuntaan, veden laatuun ja eliöstölle tuotettuun hyötyyn. Mitä alemman hintatarjouksen kattohintaan nähden maanomistaja tekee, sitä paremmat mahdollisuudet hänellä on päästä ohjelmaan mukaan.

soveltuvuudesta metsien suojeluun (Thorsen ym. 2018) sekä Rousseau ja Moonsin (2008) tutkimuksen, jossa selvitettiin tarjouskilpailun käyttöä metsityksessä Flanderin alueella Belgiassa. Metsityksessä ympäristölliset tarjouskilpailut ovat kuitenkin monessa suhteessa selvästi yksinkertaisempia suunnitella ja toteuttaa kuin metsien suojelussa.

Thorsen ym. (2018) kertasivat selvityksessään ympäristöllisen tarjouskilpailun teoreettisia perusteita ja toivat esiin, että maanomistajille voidaan lähtökohtaisesti maksaa korvauksia kahdella eri tavalla. Ensimmäisessä jokaiselle omistajalle maksetaan yksilöllinen hinta hänen tarjouksensa perusteella (*discriminatory price*). Tämä on periaatteessa taloudellisesti tehokas tapa hankkia luontoarvoja ja/tai luonnonhoitotoimia. Se voi kuitenkin johtaa siihen, että ne omistajat, jotka tietävät antavansa kustannuksiltaan alhaisen tarjouksen, antavat epävarmuuden vallitessa strategisesti tarjouksen, jossa hinta on hieman korkeampi kuin mitä heidän preferenssinsä tai vaihtoehtoiskustannuksensa suoraan edellyttäisivät.

Toisessa toteutustavassa ostaja hyväksyy yksittäisten maanomistajien tarjoukset (kustannushyötynäkökulmasta) edullisimmasta lähtien, kunnes joku tavoitetaso (esim. pinta-ala tai budjetti) on saavutettu. Kaikille kilpailukykyisen tarjouksen maanomistajille maksetaan sama korvaus kuin viimeisen hyväksytyt ja siten myös ostajalle kalleimman tarjouksen tehneelle maanomistajalle. Annettu tarjous ei siis määritä korvausta vaan ainoastaan sen, hyväksytäänkö tarjous vai ei. Tämän *first rejected price* -menettelyn, jota kutsutaan taloustieteellisessä kirjallisuudessa usein myös *uniform price* -huutokaupaksi, eduksi on katsottu se, että kaikki maanomistajat pystyvät tarjouksessaan paljastamaan ”todellisen” hintansa, kun he tietävät, että jos heidän tarjouksensa hyväksytään, heille tullaan joka tapauksessa maksamaan hieman enemmän. Lisäksi maanomistajat voivat kokea tulevaisuuden yhdenmukaisesti kohdelluksi. Menettelyn haitta on luonnollisesti se, että suurimmalle osalle sopimuksen tekevästä maanomistajista maksetaan ikään kuin ”liikaa” ensimmäiseen toteutustapaan verrattuna.

Molemmassa menettelyissä oletetaan, että saadut tarjoukset ovat kustannushyötysuhteiltaan keskenään vertailukelpoisia. Mitä heterogeenisempia tarjotut kohteet ja toimenpiteet ovat, sitä vaikeampi tarjouksia on arvioida ja pisteyttää yhdenmukaisesti kustannushyötysteikolla. Toisaalta tällaista arviointia on jouduttu ja joudutaan edelleen tekemään Suomessa esimerkiksi metsätalouden tukijärjestelmien (Kamera, Metka)³ mukaisten metsäluonnon hoitohankkeiden kohdalla ja METSO-kohteiden valinnassa. Luotettavat arvioinnit edellyttävät huolellista ennakoarviointia erilaisten paikkatietoaineistojen avulla, mutta käytännössä lähes aina myös maastokäyntejä ja mahdollisten toimenpiteiden toteutuksen asianmukaista seurantaa ja valvontaa.

Tarjouskilpailu vai kiinteä korvaus?

Taloudellisen tehokkuuden tavoittelu ympäristöllisen tarjouskilpailun avulla on teoriassa houkutteleva ajatus, mutta käytännön tilanteissa tehokkuusetujen saavuttaminen voi olla huomattavan vaikeaa. Useimmissa tutkimuksissa tehokkuusedut ovat jääneet epäselviksi tai niitä ei ole asian vaikeuden vuoksi edes yritetty selvittää. Sama koskee toimenpiteiden lisäisyyttä (*additionality*). Lundbergin ym. (2018) mukaan lisäisyyden toteutumista ei ole tarjouskilpailua koskevissa tutkimuksissa yleensä analysoitu, vaan se on ikään kuin oletettu tarjouskilpailujen lähtökohdaksi, mikä on tietysti hyvin rajoitettava oletus.

³ Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki (Kamera) 34/2015, Laki metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä (Metka) 71/2023.

Lundbergin ym. (2018) tulosten mukaan tarjouskilpailut ja kiinteät korvaukset soveltuvat erilaisiin tilanteisiin, ja tietyissä olosuhteissa kiinteät korvaukset (*fixed payments*) ekosysteemipalveluiden tuottamisesta voivat olla taloudellisesti selvästi tehokkaampi ratkaisu kuin tarjouskilpailut.

Lundberg ym. ovat laatineet mielenkiintoisen päätösmallin, jonka avulla voidaan määrittää, milloin ekosysteemipalvelujen tuotantoa kannattaa edistää maanomistajille suunnatulla i) *discriminatory price* -tarjouskilpailulla, ii) *uniform price* -tarjouskilpailulla ja iii) kiinteillä korvauksilla (*fixed payments*). Ensimmäinen ja perustavaa laatua oleva kysymys malissa on, voidaanko hyväksyä periaate, jossa samastakin tuotoksesta (lisäisestä ekosysteemipalvelusta) maksetaan erisuuruinen korvaus eri toimijoille (maanomistajille). Sen lisäksi toimintatavan valinta riippuu muun muassa

- 1) tavoitellun muutoksen suuruudesta ja laajuudesta nykytilaan verrattuna,
- 2) käytettävissä olevista resursseista (budjetista),
- 3) tuotosten (ekosysteemipalveluiden) arvon ja tuotantokustannusten (vaihtoehtoiskustannus, transaktiokustannus ja riskipreemio) välisestä korrelaatiosta,
- 4) tuotantokustannusten jakaumaa koskevasta informaatiosta (miten hyvin jakauma tiedetään),
- 5) tarjouskilpailun toteutustavasta (toistetaanko tarjouskilpailu) ja
- 6) tarjoajien strategisesta käyttäytymisestä (*bid shading*).

Lundbergin ym. laatima malli tukien ja korvausten maksutavan määrittämiseksi on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

Tarjouskilpailun toteutus

Yleisin tapa toteuttaa suojelua koskevia ympäristöllisiä tarjouskilpailuja on ollut se, että joku taho (yl. viranomainen) ilmoittaa julkisesti etsivänsä arvokkaita luontokohteita määräaikaiseen tai pysyvään suojeluun. Samalla se pyytää maanomistajilta tarjouksia suojeltavista kohteista sekä hintoja, joilla he ovat halukkaita tarjoamaan kohteitaan tähän tarkoitukseen. Tarjouskilpailuja on toteutettu etenkin maataloudessa myös niin, että ne ovat koskeneet *toimenpiteitä*, kuten luonnonhoitoa tai ennallistamista. Tällöin kyse on ollut paitsi maanomistajien preferensseistä, myös toimenpiteiden rajakustannuksista.

Tarjouskilpailu voi olla avoin niin, että se koskee kaikenlaisia kohteita, tai se voidaan kohdistaa niin, että se koskee vain tiettyjä, ennalta määritellyt luonnonsuojelubiologiset tai muut kriteerit täyttäviä kohteita. Kriteerit voivat olla joko yleispiirteisiä tai tarkkoja. Käytännön toteutuksissa ja kokeiluissa on ollut tältäkin osin suuria eroja.

Ympäristöllisen tarjouskilpailun yhtenä keskeisimpänä puutteena luonnonsuojeluverkoston laajentamisessa on pidetty sitä, että vapaaehtoisesti tarjotut kohteet eivät välttämättä ole luonnonsuojelubiologisesti parhaita. Toisin sanoen tarjouskilpailuun voivat valikoitua mukaan pääasiassa sellaiset maanomistajat, joiden mailla ei ole luonnonsuojelubiologisesti arvokkaimpia kohteita. Lisäksi siihen voi valikoitua mukaan sellaisia maanomistajia, jotka suojelisivat arvokkaat luontokohteensa joka tapauksessa. Ilmiö tunnetaan ympäristöllisiä tarjouskilpailuja koskevassa kirjallisuudessa niin sanottuna haitallisena valikoitumisena (*adverse selection*) (esim. Arnold ym. 2013), ja se on yleinen ilmiö monissa muissakin yhteiskunnallisissa tilanteissa. Sen taustalla on asymmetrinen informaatio toimijoiden välillä, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa sitä, että luonnonsuojelualan ostajalla ei ole samaa informaatiota käytettävissään kuin tarjousten tekijöillä. Jos haitallista valikoitumista tapahtuu paljon, ympäristöllisen tarjouskilpailun edellytykset heikkenevät ja sen avulla aikaansaattava *lisäisyys* (*additionality*) ja vaikuttavuus voivat jäädä huomattavasti oletettua pienemmäksi.

Haitallisen valikoitumisen merkityksen luotettava selvittäminen on hyvin vaikeaa, koska todellisen vertailukohdan tietää vain maanomistaja itse. Yleensä tutkimuksissa asiaa kysytään suoraan maanomistajilta tyyliin, mitä he olisivat tehneet ilman korvausta, mutta vastauksen luotettavuus jää väistämättä epävarmaksi. Joidenkin tutkimusten mukaan pääomaa aktiivisesti lisäävien (*asset building*) toimenpiteiden, kuten metsityksen lisäisyyden arvioiminen voi olla helpompaa kuin passiivisten toimenpiteiden, kuten metsän suojelun (*activity restricting*) (ks. esim. Lundberg ym. 2018).

Tarjouskilpailu METSO-ohjelman kokeiluvaiheessa

Suomessa tarjouskilpailua esitettiin keinoksi edistää metsäympäristön suojelua 2000-luvun vaihteessa (Hautojärvi ym. 2002). Taustalla oli METSO-toimikunnan pysyvänä asiantuntijajäsenenä toimineen Olli Tahvosen ajatus, jota toimikunnassa päätettiin kokeilla sopivilla alueilla (Hellsten 2006). Tarkoitus oli saada tarjouskilpailun avulla luonnonsuojelubiologisen kriteeristön mukaisia alueita ennen muuta pysyvään suojeluun joko niin, että maanomistaja myy kohteen luonnonsuojelualueeksi tai alueesta muodostetaan yksityinen suojelualue.

Tarjouskilpailua kokeiltiin itäisellä Uudellamaalla, Pohjois-Savossa ja lounais-Lapissa vuosina 2004–2005. Vuoden 2005 loppuun mennessä oli hankittu valtiolle yksi kohde (16 ha), perustettu 8 yksityistä suojelualueita (79 ha) ja tehty 12 määräaikaista (20 vuoden) sopimusta (91 ha) (Mönkkönen ja Primmer 2006).

Tarjouskilpailun toteutus osoittautui hankalaksi, koska keskeiset toimijat (ml. viranomaiset) pyrkivät yhdenmukaistamaan tarjoustasoja. Kun menettelyllä ei todennäköisesti olisi saavutettu taloudellista etua ostajan eli valtion kannalta, järjestelyä ei otettu laajempaan käyttöön. Osaltaan asiaan lienee vaikuttanut myös se, että toisin kuin jäljempänä käsiteltävässä luonnonarvokaupassa, jota oli valmisteltu Satakunnassa pitkään ja jolle oli saatu lisäresursseja muun muassa maanomistajien informoimiseen ja luontokartoituksiin, tarjouskilpailua toteuttaneet ympäristöviranomaiset joutuivat toteuttamaan sitä omien töidensä ohella; lisäresursseja kohdennettiin ainoastaan maanhankintaan.

Koska tarjouskilpailussa alueet hankittiin pysyvään suojeluun luonnonsuojelulain nojalla, viranomaisena toimi alueellinen ympäristökeskus (nyk. ELY-keskus). Maanomistajat suhtautuivat 2000-luvun alussa ympäristöviranomaisiin huomattavasti epäluuloisemmin kuin metsäviranomaisiin Natura 2000 -luonnonsuojeluverkoston laajentamisen aiheuttaneiden ristiriitojen vuoksi, mikä sekä osaltaan saattoi vaikeuttaa tarjouskilpailun toteutusta (ks. esim. Paloniemi ym. 2006).

Toisin kuin samaan aikaan toteutetusta luonnonarvokaupan kokeilusta, tarjouskilpailun kokeilusta on hyvin vähän kirjallista materiaalia. Tieteellisiä tutkimuksia asiasta ei ole tiettävästi julkaistu lainkaan. Kotimaisessa ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa *luonnonarvokaupan* kokeiluun viitataan metsien suojelun ”tarjouskilpailuna”. Varsinainen tarjouskilpailukokeilu on ehkä sivuutettu tutkimuskirjallisuudessa sen vuoksi, että sen aineisto jäi pieneksi eikä tarjouskilpailun perusidea maanomistajien preferenssin hyödyntämisestä toteutunut kovin hyvin. Kuten jäljempänä käy ilmi, luonnonarvokaupasta on julkaistu tutkimuksia harvinaisen paljon, ja lisäksi useat niistä vaikuttavat toistavan samoja asioita. Tämän tyyppinen valikoituminen voi vääristää tieteellistä ja myös yleistä käsitystä tyyppillisen ympäristöllisen tarjouskilpailun toteutuksen haasteista ja mahdollisuuksista metsien suojelussa.

Kokemukset

Tarjouskilpailut toteuttaneiden ympäristöviranomaisten lyhyiden yhteenvetojen perusteella tarjouskilpailusta saadut kokemukset olivat pääosin myönteisiä mutta suojelupinta-alalla mitattuna tulokset jäivät vaatimattomiksi (Grönlund 2006, Holm 2006, Isoviita 2006, Seppälä 2006). Toteutustavat, kokemukset ja tulokset kuitenkin vaihtelivat alueittain.

Itäisellä Uudellamaalla metsänomistajilta saatiin kahden kokeiluvuoden aikana 15 tarjousta, joiden yhteispinta-ala oli 94 hehtaaria. Tarjotuista kohteista hyväksyttiin 87 % ja pinta-alasta 64 % (12 kohdetta, 60 ha). Sopimuksista valtaosa eli yhdeksän (31 ha) oli luonnonsuojelulain mukaisia määräaikaista 20 vuoden rauhoitus sopimuksia. Kahdessa kohteessa perustettiin yksityinen luonnonsuojelualue (14 ha) ja yksi kohde (16 ha) hankittiin valtiolle luonnonsuojelualueeksi. Suojelukohteet olivat pääosin runsaslahopuustoisia kangasmetsiä; mukana oli lisäksi muutamia lehtoja ja korpia. Ympäristökeskuksen arvion mukaan suojelluilla kohteilla oli vain vähäinen merkitys alueen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiselle. Paikallisesti merkitys oli suurempi, sillä kohteet sijaitsivat pääosin jo aiemmin suojeltujen kohteiden lähiympäristössä.

Ympäristökeskuksen mukaan tarjouksia saatiin vähän, koska henkilöresurssien puuttuessa tarjouskilpailua ei pystytty markkinoimaan riittävästi, eikä metsänhoitoyhdistyksistä löytynyt kuin muutama toimihenkilö, jotka aktiivisesti kertoivat maanomistajille suojeluvaihtoehtoista sopivissa kohteissa. Toisaalta tarjouksia tehneet maanomistajat olivat aidosti kiinnostuneita suojelusta, eikä heidän joukossaan juuri ollut sellaisia, jotka olisivat olleet kiinnostuneita suojelusta vain korvauksen takia.

Lounais-Lapin alueella maanomistajilta saatiin 41 tarjousta. Tarjoukset kattoivat yhteensä 1 240 hehtaaria, joista alustavien neuvottelujen jälkeen maastossa arvioitiin noin 900 hehtaaria. Vuoden 2006 puoliväliin mennessä sopimus oli tehty 11 kohteesta (113 ha) ja neuvotteluja käytiin vielä neljästä alueesta (34 ha). Yhtä YSA-aluetta (8 ha) lukuun ottamatta sopimukset tehtiin 20 vuoden määräajaksi. Suojeluun saatiin lähinnä runsaslahopuustoisia kangasmetsiä (87 ha). Pienialaisia kalliometsiä (15 ha), luonnontilaisia korpia (7 ha), lehtoja (5 ha) ja paahderinteitä (0,3 ha) saatiin hyvin vähän.

Pohjois-Savossa maanomistajien ja metsäalan toimijoiden suhtautuminen tarjouskilpailuun oli erittäin positiivista, mutta aktiivisesta tiedottamisesta huolimatta kohteita tarjottiin suojeltavaksi odotettua vähemmän. Tarjouksia saatiin eri puolilta maakuntaa yhteensä 33 kpl, yhteispinta-alaltaan 233 hehtaaria. Niistä hyväksyttiin noin neljäsosa (8 kohdetta ja 77 ha). Kaikissa tapauksissa perustettiin yksityinen suojelualue (YSA). Ympäristökeskus katsoi, että koska tarjottujen kohteiden suojeluvarot olivat pysyviä, määräaikaista suojeluratkaisut eivät olleet perusteltuja. Yksi tarjotuista kohteista myytiin valtiolle.

Suurin osa tarjotuista ja toteutetuista kohteista oli Pohjois-Savossakin runsaslahopuustoisia kangasmetsiä. Pienialaisesti esiintyi myös lehtoja ja korpia, lähinnä kuitenkin kangasmetsien osana. Tulvametsistä, metsäluhdista, puustoisista perinnebiotoopeista ja harjumetsistä ei saatu tarjouksia. Lehtoja toivottiin tarjottavaksi etenkin maakunnan lehtokeskusalueelta, mutta tämäkään ei toteutunut. Tarjotut kohteet vaihtelivat pinta-alaltaan välillä 1–54 hehtaaria ja toteutetut kohteet välillä 2–24 ha. Valtaosa toteutetuista kohteista oli pieniä ja niiden vaikutus oli lähinnä paikallinen. Kolme kohdetta sijaitsi lähellä metsiensuojelualueita. Varsinaista tarjouskilpailua hinnoilla ei syntynyt, sillä maanomistajien hintapyyntönä oli poikkeuksetta puuston käypä arvo.

Puustorakenne oli suojelluilla kohteilla talousmetsiä monipuolisempi: metsiä luonnehtivat muun muassa puuston erirakenteisuus, lehtipuusekoitteisuus, talousmetsiä korkeampi ikä ja lahoppun

runkaus. Suojeltujen metsien erityispiirteitä olivat lisäksi kookkaat haavat, jalopuut (lehmukset), vanhat raidat, vanhat lehtipuut ja kilpikaarnaiset männyt. Hylätyt kohteet puolestaan olivat pääsääntöisesti olleet aikaisemmin metsätaloustaloudessa, mikä oli selvästi nähtävissä mm. yksipuolisena puustorakenteena ja lahopuun niukkuutena. Osa kohteista hylättiin pienialaisuuden perusteella. Yksi suuri metsäkohde hylättiin, koska sen suojeluun olisi tarvittu merkittävä osa koko määrärahasta.

Pohjois-Savon ympäristökeskuksen arvion mukaan kaksivuotinen kokeiluhanke oli liian lyhyt ja henkilöresursseja kokeilun toteutukseen ei ollut riittävästi. Juuri kun tarjouskilpailussa oli päästy vaiheeseen, jossa oli saavutettu metsäpuolen ja maanomistajien hyväksyntä, hanke loppui. Tämä herätti epätietoisuutta maanomistajien keskuudessa.

Tarjouskilpailun kokeilu Tanskassa

Tanskassa tarjouskilpailua (käänteistä huutokauppaa) on kokeiltu metsien suojelussa pienimuotoisesti niin, että maanomistajille on annettu mahdollisuus tarjota toimenpiteitä, joilla luonnon monimuotoisuutta voidaan edistää heidän maillaan. Mahdolliset toimenpiteet on määritelty etukäteen kohtalaisen väljästi, eli maanomistajille on jätetty paljon liikkumavaraa sen suhteen, mitä he tarjoavat tekevänsä ja millä hinnalla.⁴

Vuonna 2021 Keski-Jyllannissa toteutetussa kokeiluhankkeessa saatiin 24 tarjousta yhteismäärältään 180 000 €. Ehdotukset olivat hyvin erilaisia, ja niiden kustannushyötysuhdetta arvioitiin myös maastokäynnein. Ehdotuksista noin kolmasosa voitiin toteuttaa annetun budjetin puitteissa, eli siinä mielessä kilpailu toimi. Toteutuneissa sopimuksissa oli yleensä kyse hakkuukypsien metsien pysyvästä suojelusta. Maanomistajille maksetut korvaukset olivat suuruusluokkaa 5 000–15 000 euroa hehtaaria kohti. Kokeilun toteuttivat Kööpenhaminan yliopisto ja Tanskan metsänomistajajärjestö (*Dansk Skovforening*), ja huutokauppa oli auki kaksi kuukautta julkisilla verkkosivuilla. Kokeiluun pyrittiin saamaan mukaan myös suojeluviranomaiset mutta tämä ei lopulta onnistunut.

Tutkimuksessa ei suoraan selvitetty, missä määrin menettelyllä pystyttiin alentamaan suojelun tai luonnonhoidon kustannuksia. Tällaisen analyysin toteuttaminen olisi kohtalaisen vaikeaa, koska se edellyttäisi luontokohteiden ja luonnonhoitotoimien arvon määrittämistä ja vertailua jollakin yhdenmukaisella tavalla. Varsinkin luonnonhoitotoimien osalta pitäisi lisäksi pystyä arvioimaan maanomistajien tarjoamien toimien vaikutukset eri aikaväleillä riittävän luotettavasti. Kokeilussa arvioitiin, että koska maankäyttö on Tanskassa yleisesti intensiivistä, suojelusta ei ainakaan tilatasolla aiheutunut ns. biodiversiteettivuotoa. Toisin sanoen suojelusopimuksen tehneet maanomistajat eivät vastaavasti käsitelleet muuta maaomaisuuttaan aikaisempaa intensiivisemmin.

Tutkimusten mukaan metsänomistajat ovat yleensä suopeampia määräaikaiseen kuin pysyvään suojeluun, koska jälkimmäisessä he menettävät päätävävaltansa kokonaan. Maanomistajien vähäinen osallistuminen tarjouskilpailuun puolestaan lisää todennäköisyyttä, että menettelyn edut jäävät saavuttamatta. Lundhede ym. (2019) esittivät ratkaisuksi, että sopimuksen tekemisen jälkeen metsänomistajalla olisi 15 tai 20 vuoden harkinta-aika, jonka kuluessa hän pystyisi perumaan päätöksensä alueen pysyvästä suojelusta. Peruessaan hän joutuisi kuitenkin i) maksamaan saamansa korvauksen valtiolle takaisin korkoineen tai ii) maksamaan metsän senhetkistä nykyarvoa vastaavan korvauksen valtiolle, ts. ostamaan metsän itselleen takaisin käyvällä arvolla. Näistä sovellettaisiin sitä vaihtoehtoa, jossa korvaus valtiolle olisi suurempi.

⁴ <https://sincereforests.eu/tag/denmark/>

Vaikka tämäntyyppinen ajatus joustavasta suojelusopimuksesta ei ole uusi⁵, sen toteuttaminen aiheuttaisi ylimääräistä epävarmuutta suojeluarvojen säilymisestä ja siten luonnonsuojelutavoitteiden toteutumisesta.

Ympäristöllisten tarjouskilpailujen kokeilut Suomen maataloudessa

Ympäristöllisten tarjouskilpailujen mahdollisuuksia on selvitetty myös Suomen maataloudessa. Iho ym. (2011, 2014) selvittivät TARVEKE-hankkeessa, missä määrin sitä voitaisiin käyttää suunnattaessa valtion tukea maanviljelijöille kipsin levitykseen ja sitä kautta vesistöjen fosforikuorman vähentämiseen. Innoittajana asiassa toimi METSO-ohjelman kokeiluvaiheen luonnonarvokauppa, jota Iho ym. (2011) pitivät ensimmäisenä metsäluonnon suojelua koskevana tarjouskilpailuna, mitä se mahdollisesti onkin – varsinaisen tarjouskilpailukokeilun ohella.

Tarkkojen ympäristövaikutusten puuttuessa tutkimuksessa muodostettiin Yhdysvaltain *Conservation Reserve Program* -mallia seuraten ympäristöhyötyjä kuvaava indeksi (*Environmental Benefit Index, EBI*), joka koostui kolmesta tekijästä: viljelysmaan sisältämästä fosforista, viljelysmaan kaltevuudesta ja viljelysmaan etäisyydestä vesistöön. Maanviljelijät ilmoittivat hintatarjouksensa lisäksi levityskohteen (peltolohkon) ja sen ominaisuudet edellä mainittujen kolmen tekijän osalta. Tarjous saattoi sisältää myös useita peltolohkoja. Tarjouskilpailun ehtojen mukaan kipsiä piti levittää neljä tonnia hehtaaria kohti. Kokeilu toteutettiin vuonna 2010 Nurmijärvellä.

Yhdeksän viljelijää jätti yhteensä 21 tarjousta, joista hyväksyttiin noin puolet eli kymmenen käyttäen valintakriteerinä EBI-ympäristöhyötyindeksin arvoa jaettuna viljelijän korvauspyynnöllä. Tarjotuista hehtaareista hyväksyttiin 112 hehtaaria eli noin 62 prosenttia. Vaikka kokeilun tulokset olivat periaatteessa lupaavia, niiden yleistettävyyttä jäi avoimeksi. Lisäksi ympäristöhyötyjen laskenta oli varsin suoraviivaista.

TARVEKE-hanke kesti 2,5 vuotta ja sen sisältämän tarjouskilpailun budjetti oli 25 000 euroa. Hankkeen rahoitti maa- ja metsätalousministeriö maaseudun kehittämisrahastosta. Loppuraporttiin sisältyi myös valtakunnallinen kysely, jossa selvitettiin viljelijöiden suhtautumista ympäristöllisiin tarjouskilpailuihin, sekä varsin laaja oikeudellinen analyysi tarjouskilpailun soveltuvuudesta Euroopan unionin ja Suomen kansalliseen maataloustukijärjestelmään. Lisäksi tehtiin seurantakysely, jossa kokeiluun osallistuneilta viljelijöiltä tiedusteltiin heidän näkemyksiään tarjouskilpailusta.

Hankkeessa tehtiin myös kirjallisuuskatsaus tarjouskilpailujen mahdollisuuksista maatalouden ympäristönsuojelun tehostamisessa (Iho ja Lehtimäki 2010). Siihen sisältyi sekä teoreettinen että empiirinen osio. Kirjallisuuskatsauksen olennaisin sisältö on otettu huomioon nyt käsillä olevassa raportissa.

⁵ Ks. esim. Viitala ym. (2020, 2021): Luonnontuottometsä- ja Forest Bank -toimintamallit.

Tarjouskilpailukokeilu turvemaapellojen vettämisessä

Vuosina 2024–2025 tarjouskilpailua kokeillaan pienimuotoisesti turvemaapellojen vettämisessä Luonnonvarakeskuksen TARJOKE-tutkimushankkeessa. Hanke toteutetaan 1.2.2024–15.12.2025 maa- ja metsätalousministeriön rahoituksella, ja sen yhteistyökumppanina toimii Valio.⁶

Hankkeen tavoitteena on kehittää tarjouskilpailumekanismi, jolla voidaan poistaa edullisimpia ja korkeimman ympäristöhyödyn turvemaapelloja viljelyksestä pysyvästi tai pitkäaikaisesti. Vettämisen seurauksena kohde ei enää ole maatalousmaata eikä tukikelpoinen, minkä takia tarjouskilpailu voi tässä tapauksessa olla tavanomaista edullisempi menettely julkiselle taloudelle. Ympäristöhyödyt määritetään ensisijaisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähenemisen perusteella mutta myös muita ympäristöhyötyjä voidaan ottaa huomioon.

Hankkeen rahoituksella toteutettiin keväällä 2024 Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella pienimuotoinen tarjouskilpailupilotti, jolla pyrittiin hankkimaan paksuturpeisten peltosten viljelyoikeuksia. Pilotoinnista tiedotettiin huhtikuun puolivälissä 2024, ja osallistumisen hakuaika päättyi noin puolitoista kuukautta myöhemmin 2.6.2024. Kaikki vettämiskelpoisten peltosten omistajat Pohjois-Pohjanmaalla pystyivät osallistumaan pilotointiin.

Ensimmäisessä vaiheessa maanomistajia pyydettiin ilmoittamaan kiinnostuksensa ja mahdollinen käsiteltävä peltolohko [www-lomakkeella](#). Sen jälkeen hankkeen tutkijat arvioivat paikkatiedon avulla, soveltuisiko peltolohko vetettäväksi. Lomakkeen täyttäminen ei sitonut maanomistajaa mihinkään. Ensimmäisen vaiheen lopuksi omistajille toimitettiin alustava tieto siitä, soveltuuko lohko vettämistarkoitukseen. Keskeinen kriteeri oli turvemaan paksuus, mitä arvioitiin paikkatiedon ohella maastomittauksin. Ensimmäiseen vaiheeseen osallistui seitsemän maanomistajaa, jotka tarjosivat kokeiluun yhteensä 32 lohkoa.⁷

Toisessa vaiheessa soveltuvien turvepeltolohkojen omistajille järjestettiin tarjouskilpailu, jossa tarjouksen kohteena oli kertakorvaus lohkon vettämisestä ja maatalousmaakäytöstä luopumisesta. Tarjous koski vain lohkon käyttötarkoituksen muuttamista (tutkimushanke vastaa vettämisen suunnittelu- ja toteutuskustannuksista). Tarjouksia jätti viisi maanomistajaa, joista osa tarjosi useampaa lohkoa: tarjoukset kattoivat yhteensä 11 lohkoa. Maanomistajien korvauspyynnöt vaihtelivat erittäin paljon. Pilotointiin valittiin lopulta yksi turvemaapeltolohko, joka tullaan vettämään vuoden 2025 aikana. Valinta tehtiin turvekerroksen paksuuden ja hintatarjouksen perusteella: kriteerinä oli kohteen hehtaarihinta jaettuna turvekerroksen keskimääräisellä paksuudella (€/cm).

Kyselytutkimukset metsänomistajien korvaustasoista

Olennaista tarjouskilpailussa on se, että maanomistajien henkilökohtaiset arvostukset ja vaihtoehtoiskustannukset saadaan esiin ja että ne heijastuvat tarjoushinnoissa. Kyselytutkimusten mukaan metsänomistajien metsänsä käyttöön liittyvät preferenssit vaihtelevat varsin paljon. Tällä perusteella voisi olettaa, että tarjouskilpailun kaltaisilla menettelyillä voisi olla onnistumisen mahdollisuuksia, jos hintatasoa ei pyritä yhdenmukaistamaan liikaa jostakin ulkoisesta syystä ja asetelma saadaan sellaiseksi, ettei metsänomistajien strateginen käyttäytyminen vähennä olennaisesti menettelyn kustannustehokkuutta.

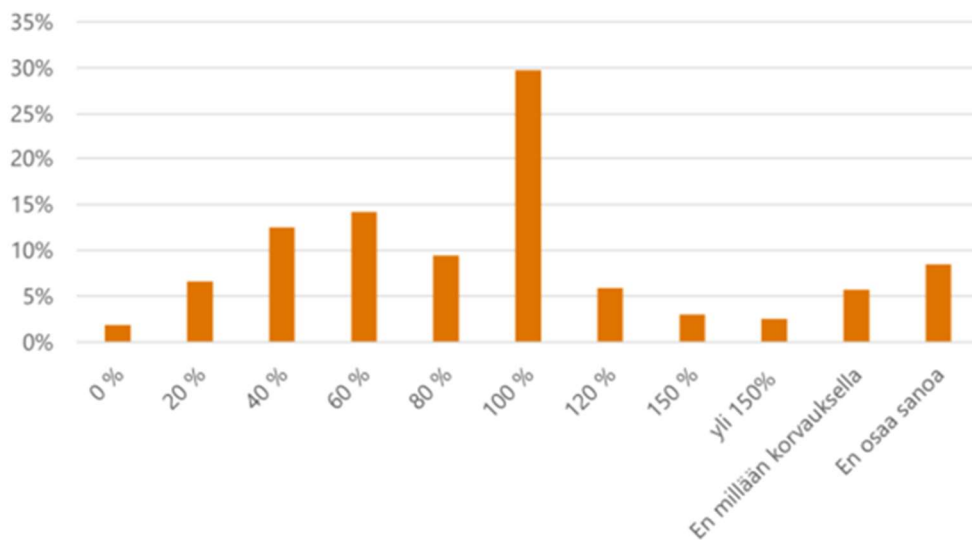
Esimerkkinä metsänomistajien heterogeenisista arvostuksista voidaan pitää Viitala ym. (2023, s. 61–65) tuloksia. Tutkimuksessa selvitettiin metsänomistajien halukkuutta siirtyä paksuturpeilla rehevillä turvemaidella jatkuvapeitteiseen metsänkasvatukseen. Metsänomistajille tilanne esitettiin

⁶ <https://www.luke.fi/fi/projektit/tarjoke>

⁷ Tutkija Henrik Wejberg (Luonnonvarakeskus), suull. 14.1.2025.

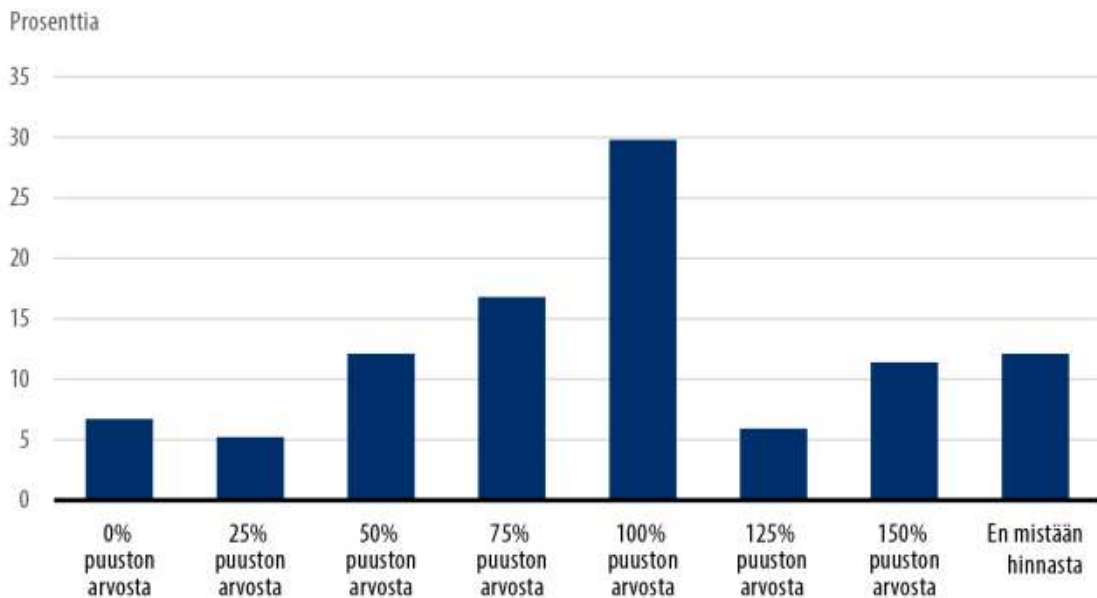
niin, että hyötynä oli haitallisten vesistöpäästöjen ja kasvihuonepäästöjen vähentäminen, haittana puuntuotannon alenemisen kautta mahdollisesti koituvat tulonmenetykset omistajalle siirtymäjaksolla. Metsänomistajilla oli mahdollisuus valita itselleen sopiva korvaus siirtymästä aiheutuviin taloudellisiin menetyksiin; erilaisia korvaustasoja oli yhdeksän.

Vastaajista 30 % ilmoitti korvausvaatimukseensa tasan 100 % arvioiduista tulonmenetyksistä (**kuva 1**). Noin 45 % oli valmis tekemään sopimuksen jatkuvapeitteiseen metsänkasvatukseen siirtymisestä korvauksella, joka alitti arvioidut tulonmenetykset. Vain 11 % vastaajista vaati korvauksen, joka ylitti aiheutuneet tulonmenetykset siirtymäjaksolla. Pieni osa (6 %) ei ollut valmis ehdotettuun sopimukseen millään korvaussummalla. Tulokset viittaavat siihen, että maanomistajien yksilöllisten preferenssien huomioon ottaminen voisi olla taloudellisesti tehokas tapa edistää siirtymää jatkuvapeitteiseen metsänkasvatukseen rehevillä turvemailla.



Kuva 1. Metsänomistajien korvausvaatimukset, % tulonmenetyksistä (Viitala ym. 2023, s. 65).

Vuonna 2022 toteutetussa LUONTEVA-hankkeen metsänomistajakyselyssä saatiin varsin samankaltainen korvaustasoa kuvaava vastausjakauma (Räty ym. 2022). Kysymys oli siitä, kuinka suuren rahakorvauksen metsänomistajat vaatisivat, jotta he jättäisivät pysyvästi yli kolme kertaa enemmän säästöpuita kuin vuonna 2021 voimassa olleessa PEFC-sertifikaatissa vaadittiin. Korvaus maksettaisiin kertakorvauksena sopimuksen alussa. Noin 40 % metsänomistajista oli valmis jättämään kyseisen säästöpuumäärän ilman täyttä korvausta (**kuva 2**).



Kuva 2. Metsänomistajien korvausvaatimukset säästöpuuiden jättämisestä (yli kolminkertainen määrä PEFC-sertifikaatin vaatimukseen verrattuna), % tulonmenetyksistä (Räty ym. 2022, s. 117).

Metsänomistajilta kysyttiin myös todennäköisyyttä, jolla he olisivat valmiita tekemään edellä mainitun runsaan säästöpuuratkaisun, jos puuta ostava yritys tai jokin muu yksityinen taho maksaisi korvauksena 50 prosenttia jätettävien säästöpuuiden arvosta. Hieman yli 20 prosenttia vastaajista oli valmiita tekemään sopimuksen erittäin tai melko todennäköisesti, ja noin 30 prosenttia mahdollisesti. Noin puolet vastaajista suhtautui siis asiaan vähintään varovaisen myönteisesti.

Viitala ym. (2020, s. 5–7) ovat esittäneet tiiviin yhteenvedon metsänomistajien preferenssien vaihtelusta ja niiden hyödyntämismahdollisuuksista metsien suojelussa.

Tarjouskilpailun kohdentamisen haasteet

Ympäristöllisen tarjouskilpailun yhtenä merkittävänä heikkoutena on pidetty sitä, että luonnonsuojelukohteiden valintaa ohjaa ensisijaisesti tarjonta – eivät luonnonsuojelubiologiset prioriteetit. Asiaan voidaan jossain määrin vaikuttaa tarjouspyynnön sisällöllä, mutta sisällön oikeanlainen määrittäminen voi olla vaikeaa, jos maanomistajien halukkuudesta antaa tarjouksia erityyppisistä kohteista ja toimenpiteistä ei ole mitään ennakkotietoa.

Jos tarjouspyyntö on luontokriteereiltään avoin, tarjouksia voidaan saada runsaasti, mutta niiden laatu voi olla heikko ja kohteiden tarkistaminen mahdollisine maastokäynteineen voi vaatia paljon resursseja. Jos tarjouspyynnön kohteet taas rajataan liian tarkasti suojelubiologisin kriteerein, tarjonta voi jäädä vähäiseksi ja hintataso korkeaksi. Lisäksi tarjottavat kohteet voivat olla pääosin pienialaisia ja siten myös sijainniltaan hajanaisia.

Tarjouskilpailuun voidaan toisaalta sisällyttää kriteerejä, joiden avulla yhtenäisiä kokonaisuuksia tai kytkeytyvyyttä olemassa oleviin suojelualueisiin painotetaan esimerkiksi samaan tapaan kuin nykyisessä METSO-ohjelmassa. Lisäksi maanomistajia voidaan kannustaa yhteistarjouksiin. Parkhurstin ym. (2002) esittämässä mallissa maanomistajalle maksetaan ylimääräinen korvaus (*agglomeration bonus*) jokaisesta lisäsuojeluhehtaarista, joka sivuaa jotakin muuta ehdotettua

suojelualueetta. Sen seurauksena naapurimaanomistajille syntyy taloudellinen kannuste nivoa yhteen suojelualue-ehdotuksiin. Tämän niin kutsutun kasautumisbonuksen käyttöä on ehdotettu myös Suomessa (Pykäläinen ja Kurttila 2006).

Toisaalta on huomautettu, että liian suuri kasautumisbonus saattaa johtaa maanomistajan mielenkiinnon laimenemiseen tarjouksen tekemistä kohtaan tilanteessa, jossa senhetkiset naapurimaanomistajat eivät ole kiinnostuneita antamaan tarjousta, mutta heitä seuraavat omistajat voisivat olla. Tällöin maanomistajan voi kannattaa jäädä odottamaan tilanteen muuttumista, joskaan tarkkaa informaatiota mahdollisesta muutoksesta hänellä lienee vain harvoin. Lisäksi on huomautettu, että jos kohteen sijainti painottuu tarjousten luonnonsuojelubiologisen laadun pisteytyksessä tai muussa arvioinnissa liian paljon, se antaa joidenkin sijainniltaan keskeisten maa-alueiden omistajille mahdollisuuden nostaa oman tarjouksensa hintaa, minkä seurauksena tarjouskilpailun tehokkuus heikkenee (Hanley ym. 2012).

Mainittakoon, että Satakunnan luonnonarvokaupan kokeilussa sopimuskohteet olivat valtaosin pieniä ja niiden etäisyys laajoihin lakisääteisiin suojelualueisiin (kansallispuistot, luonnonpuistot, soiden suojelualueet ja harjujen suojelualueet) oli varsin pitkä, 18 kilometriä, mutta Lohjan seudun MetsäVasu-yhteistoimintaverkostohankkeessa useimmat kohteet sijaitsivat alle 500 metrin päässä tavallisimmin lehtojen suojelualueesta. Syrjäsen ym. (2006, s. 147) mukaan ero johtui todennäköisesti siitä, että sijaintikriteeriä painotettiin kohteiden valinnassa eri tavoin: Lohjalla enemmän kuin Satakunnassa.

Ympäristöllisten tarjouskilpailujen muita toteutuksia Suomessa

Suomessa on toteutettu muutamia kiinnostavia ympäristöllisiä tarjouskilpailuja viime vuosina. Toinen niistä koskee uusiutuvaa energiaa ja toinen kierrätyslannoitteita.

Uusiutuvan energia tarjouskilpailut

Tarjouskilpailujen käyttö energiamarkkinoilla on yleistynyt nopeasti viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Vuoteen 2005 mennessä uusiutuvan energian tukien tarjouskilpailuja oli maailmanlaajuisesti järjestetty vain kuudessa maassa, mutta vuoteen 2021 mennessä niitä oli järjestetty jo 131 eri maassa (Lempinen ym. 2024). EU:ssa kehitys on ollut samansuuntaista julkisen talouden niukentuneiden resurssien ja muuttuneen valtiontukisääntelyn vuoksi.

Suomessa Energiavirasto järjesti vuosina 2018–2019 ensimmäisen uusiutuvan energian tuen tarjouskilpailun. Siinä yritykset esittivät tarjouksia tuesta, jolla ne olivat valmiita tuottamaan sähköä esittämänsä määrän vuosina 2022–2033. Energiavirasto julkaisi arvion tarjouskilpailun onnistumisesta syyskuussa 2024 (Lempinen ym. 2024). Arvion tarkoitus on edesauttaa sitä, että tukiohjelmat ja muut valtion järjestämät tarjouskilpailut osattaisiin jatkossa toteuttaa paremmin. Arviointiin velvoittaa myös laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.

Tarjouksia jätettiin 26 ja noin kolmikertainen määrä kilpailutuksen kohteena olevaan sähkön tuotantomäärään verrattuna. Tältä osin tarjouskilpailun ehtojen, edellytysten ja velvoitteiden mitoitusta voitiin pitää onnistuneena. Tarjouksia hyväksyttiin edullisuusjärjestyksessä siihen asti, kunnes kilpailun kohteena oleva sähkön tuotantomäärä täyttyi. Tarjouskilpailun taloudellisen tehokkuuden arvioiminen osoittautui kuitenkin vaikeaksi, koska vertailukohta on aina jossain määrin hypoteettinen ja perustuu oletuksiin siitä, olisivatko hankkeet toteutuneet ilman tukia.

Viime vuosina Energiavirasto on järjestänyt useita muitakin energiaan liittyviä tarjouskilpailuja. Ne on toteutettu *Tarjouspalvelu.fi* portaalissa.⁸ Tarjouspyyntöjen aiheet, kuvaukset ja määräajat näkyvät sähköisessä palvelussa ilman kirjautumista, mutta tarjouspyyntödokumenttien lataaminen ja tarjouksien jättäminen vaatii rekisteröitymisen ja kirjautumisen palveluun. Rekisteröityminen on maksutonta ja käyttäjätunnuksen saa välittömästi rekisteröitymisen yhteydessä.

Merkittävin ero metsäluonnon suojelua koskeviin ympäristöllisiin tarjouskilpailuihin on se, että kaupankäynnin kohde eli sähkö on homogeeninen tuote, mitä luontoarvot eivät yleensä ole. Luontoarvot myös vaihtelevat paikallisesti. Lisäksi sähköllä on valmiiksi markkinahinta, joskaan sitä ei etukäteen yleensä tiedetä. Kolmas ero on, että sähköntuottajat ovat alansa ammattilaisia ja lähtökohtaisesti voitontavoittelijoita, kun taas metsänomistajien tietotaso luonnosta ja metsästä vaihtelee erittäin paljon ja myös omistuksen tavoitteet ovat moninaisempia. Lisäksi uusiutuvan energian tuet ovat määräaikaista, kun sen sijaan luonnonsuojelualueverkoston kehittämisessä tarjouskilpailun kautta olisi yleensä kysymys pysyvistä suojelusopimuksista.

Biokaasulaitosten ravinnekiertotuki

Maataloudessa on käytetty tarjouskilpailua biokaasulaitosten ravinnekiertotuen toteutuksessa. Tukiohjelma valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriössä ja sen perustuu valtioneuvoston asetukseen 81/2024.⁹ Tukea oli valmisteltu pitkään, ja myös ravinnekierrätyksen erilaisia toteutustapoja oli tutkittu ja kokeiltu paljon 2010-luvulla.

Kyseessä on määräaikainen toimintatuki biokaasulaitoksille vuosille 2024–2026. Tuen tavoitteena on edistää kotieläinten lannan ja vesienhoidosta peräisin olevan kasvibiomassan käyttöä biokaasun ja orgaanisten kierrätyslannoitevalmisteiden raaka-aineena sekä edistää kierrätyslannoitteiden markkinoiden syntymistä. Ravinnekiertotukea maksetaan biokaasulaitokseen vastaanotettujen ja lannoitevalmisteiseksi prosessoitujen tukikelpoisten fosforikilojen mukaisesti ja se myönnetään tarjouskilpailumenettelyssä.

Tarjouskilpailu käynnistettiin *haeavustuksia.fi*-palvelun kautta 13.3.2024 ja se päättyi noin kuukautta myöhemmin 10.4.2024. Tukea saavat biokaasulaitokset valittiin asettamalla tarjoukset pienimmästä suurimpaan, kunnes tukeen varattu budjetti (9 milj. €) oli käytetty tai tuen muut reunaehdot olivat täyttyneet. Valtionapuviranomaisena toimi Varsinais-Suomen ELY-keskus, joka vastaa tuen toimeenpanosta eli määrärahojen myöntämisestä ja maksamisesta.¹⁰

Tarjouskilpailun kahden ensimmäisen viikon kuluessa hausta voitiin pyytää vastauksia kirjallisiin kysymyksiin, ja kysymykset vastauksineen julkaistiin Varsinais-Suomen ELY-keskuksen sivuilla.

Tarjouskilpailussa hakija ilmoitti tarvittavan tuen määrän euroina fosforikiloa kohden (€/Pkg), jota kutsuttiin vertailuluvuksi. Tuen määrä laskettiin kertomalla tarjouskilpailussa saatu tukitaso (*vertailulukku*) tukikelpoisen syötteen sisältämällä fosforin kokonaismäärällä. Tuen vaikuttavuutta pyrittiin edistämään antamalla tarjouskilpailussa etua sellaisille biokaasulaitoksille,

- jotka sijaitsivat fosforiylijäämäisessä maakunnassa (Varsinais-Suomi, Satakunta, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa) [€/Pkg-vertailulukua alennettiin 10 %],
- joilla oli käytössä korkean jalostusasteen teknologiaa (kuiva-ainepitoisuus > 80 %) [vertailulukua alennettiin 15 %] ja

⁸ <https://tarjouspalvelu.fi/UX/TP/Index/?p=2070>

⁹ Valtioneuvoston asetus biokaasulaitoksille kierrätyslannoitevalmisteiden tuotannon edistämiseen vuosina 2024–2026 myönnettävästä tuesta, 81/2024.

¹⁰ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/biokaasulaitosten-ravinnekiertotuen-haku-kaynnistyy>

- joiden ympäröivien vesistöjen tila oli tyydyttävä tai huonompi 25 km säteellä laitoksesta [vertailulukua alennettiin 5 %].

Yhteensä vertailulukua (€/Pkg) voitiin siis alentaa toimijan ilmoittamasta enintään 30 prosenttia. Tällä tavoin pyrittiin mm. edistämään ravinnekierätyksen kohdistumista alueille, jossa sille on eniten tarvetta. Tuki on kuitenkin valtakunnallinen ja kaikki tukiehdot täyttävät Manner-Suomen biokaasulaitokset pystyivät osallistumaan tarjouskilpailuun.

Varsinais-Suomen ELY-keskus myönsi 30.5.2024 toimintatukea viidelle biokaasua tuottavalle laitokselle yhteensä yli 5 miljoonaa euroa lannan ja vesikasvien vastaanottamiseen, lannoitevalmisteiksi prosessointiin ja markkinoille saattamiseen. Sen mukaan tuet kohdentuivat alueille, joilla fosforikuorman vähentäminen on erityisen tärkeää. ELY-keskus arvioi, että vesistöjen fosforikuormituksen vähentäminen ravinnekierätyksen avulla on 6–50 kertaa edullisempaa kuin kuormituksen jälkikäteen korjaaminen tavanomaisin hoitokalastuksin ja niitoin.

Tarjouskilpailu oli tarkoitus toteuttaa vain kerran, mutta koska määrärahaa jäi käyttämättä, ELY-keskus on ilmoittanut harkitsevansa toisen hakukierroksen järjestämistä. Asiasta päättää maa- ja metsätalousministeriö.

On epäselvää, missä määrin tarjouskilpailulla lopulta onnistuttiin vähentämään valtion kustannuksia. Se, että tukea jäi käyttämättä, indikoi, ettei tarjouksia ollut riittävästi eikä tarjouskilpailulla välttämättä saatu aikaan suunniteltua vaikutusta. Asetuksen (81/2024) 14 pykälässä todetaan: *”Jos 1 momentissa tarkoitettuja tarjouksia on vähemmän kuin tukeen käytettävissä olevaa määrärahaa, tukea voidaan myöntää korkeintaan 80 prosentille niistä hakemuksista, jotka saavat pienimmän vertailuluvun.”*

Biokaasulaitosten toimintatuki toteutettiin EU:n valtioneuvoston ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen [(EU) 651/2014] ympäristösuojelua koskevan artiklan 43 perusteella. Tukea ei myönnetä maatalon omaan toimintaan, koska maatalouteen ja metsätalouteen myönnettävässä tuessa tulee noudattaa Euroopan komission tiedonantoa ”Maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtioneuvoston tukea koskevat suuntaviivat” (2022/C 485/01), eikä ravinnekierätyksiä ole näiden suuntaviivojen mukainen.¹¹

Koska kyseessä on *toimintatuki*, se ei vertaudu suoraan mihinkään nykyiseen metsätalouden tukeen tai suojelukorvaukseen. Ajatuksellisesti lähin vertailukohta lienee Metkan mukainen tuki metsäluonnon hoitoon, joka ei kuitenkaan ole oikeudelliselta luonteeltaan toimintatuki vaan *investointituki*. Sitä käsitellään jäljempänä.

Kuten edellä mainittu uusiutuvan energia tuki, biokaasulaitosten ravinnekierätyksiä on määräaikainen. Mielenkiintoisinta siinä on tapa, jolla erilaisia laitoksia ja niiden tarjouksia priorisoitiin ympäristö- ja muiden tekijöiden mukaan.

Luonnonarvokauppa

Luonnonarvokaupassa kaupan kohteena ovat ensisijaisesti luontoarvot – ei kohteen puuston arvo tai muu kiinteistömarkkinoilla arvotettava ominaisuus. Luontokohteen pysyvästä suojelusta, määräaikaista rauhoittamisesta tai luonnonhoitotoimista maksettavat korvaukset eivät tällöin perustu (pääosin tai yksinomaan) maanomistajalle aiheutuviin puunmyyntitulojen menetyksiin tai niiden viivästyneeseen taikka luonnonhoitotoimista aiheutuviin lisäkustannuksiin vaan kohteen

¹¹ Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetukseksi biokaasulaitoksille myönnettävästä määräaikaista ravinnekierätyksestä. Maa- ja metsätalousministeriö 18.9.2023. VN/26720/2023-MMM-1.

luonnonarvoihin. Perusajatus on siis se, että luonnonarvoille luodaan markkina. Kuten jäljempänä käy ilmi, luonnonarvokauppaan voi sisältyä – ja usein kannattaakin sisällyttää tarjouskilpailun piirteitä. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa, koska arvokkaat luontokohteet voivat olla keskenään hyvin erilaisia. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.

Luonnonarvokauppaa kokeiltiin vuosina 2003–2007 Lounais-Suomen metsäkeskuksen alueella pääosin valtion rahoituksella. Vuosittainen rahoitus oli 0,4 miljoonaa euroa, josta suurin osa käytettiin korvauksiin maanomistajille. Toisena rahoittajana oli Suomen Luonnonsuojelun säätiö.

Luonnonarvokaupan kokeilussa maanomistajalla oli mahdollisuus tarjota arvokkaita alueita, joiden luontoarvoja hän lupautui ylläpitämään tai lisäämään, saaden siitä palkkion, jonka suuruutta hän sai itse esittää viranomaisille. Maksettavan korvauksen suuruudesta voitiin myös neuvotella maanomistajan kanssa. Sopimus oli määräaikainen, 10 tai 20 vuotta, ja se oli mahdollista toteuttaa joko kestävän metsätalouden rahoituslain (1094/1996) 19a § tai luonnonsuojelulain (1096/1996) 25 § perusteella. Sopimuksen päätyttyä alueen käyttö jatkui maanomistajan haluamalla tavalla. Korvaus maksettiin metsänomistajalle heti sopimuksen teon jälkeen ja se oli verovapaata tuloa.¹² Kestävän metsätalouden rahoituslain perusteella solmittu sopimus oli mahdollista purkaa tietyin ehdoin maanomistajan vaihtuessa, mutta luonnonsuojelulain nojalla tehdyt sopimukset siirtyivät uudelle omistajalle.

Vaikka maanomistajat pystyivät tarjoamaan kaikenlaisia kohteita luonnonarvokauppaan, kohteiksi toivottiin erityisesti lehtoja, runsaslahopuustoisia metsiä, luonnoltaan arvokkaita suomensiä, pienvesien reunametsiä sekä perinnebiotooppeja. Kohteiden puuston rakenteen tuli täyttää tietyt etukäteen määritetyt vaatimukset, mutta neuvotteluissa niiden osalta voitiin jonkin verran myös joustaa.

Sopimuksessa oli selkeästi määritelty maanomistajan velvollisuudet, sopimuksen irtisanomisehdot sekä menettelyt tapauksissa, joissa kohde vaihtoi omistajaa esimerkiksi myynnin tai perinnön kautta. Kuollutta puuta voitiin poistaa kohteilta, jos metsätuholain mukainen kynnyssarvo ylittyi. Viranomaiset valvoivat sopimusehtojen täyttymistä, mutta valvontaa ei tehty erikseen vaan muun toiminnan ohessa.

Luonnonarvokaupan tulokset

Kokeilussa 356 maanomistajaa tarjosi kohteita, joiden pinta-ala oli yhteensä 3 700 hehtaaria. Sopimuksia solmittiin maastokäyntien ja neuvottelujen jälkeen 158, joiden yhteisala oli 1 520 hehtaaria. Näin ollen 40–45 prosentille tarjotusta alasta ja halukkaista metsänomistajista tehtiin sopimus. Keskimääräinen sopimusala oli 9 hehtaaria.

Luonnonarvokaupan alkuvaiheessa sopimusten piiriin saatiin pääasiassa runsaslahopuustoisia kangasmetsiä – ja vähemmän korpikohteita, lehtoja, maankohoamisrannikon metsiä, puustoisia perinnebiotooppeja, tulvametsiä ja harjumetsiä (Gustafsson ja Nummi 2007, s. 91). Vaikka kokeiluhankkeen jatkuessa kohteiksi pyrittiin etsimään pääosin muita kuin runsaslahopuustoisia kangasmetsäkohteita, lopullisissa tuloksissa ne painottuivat. Sopimuksia tehtiin myös kohteista, jotka eivät täyttäneet etukäteen määriteltyjä luonnonsuojelubiologisia kriteereitä. Tällaisten alueiden ottamista mukaan perusteltiin sillä, että ne sijaitsivat kriteerien mukaisten kohteiden välittömässä läheisyydessä (Gustafsson ja Nummi 2007, s. 91).

¹² Vuodesta 2012 lähtien ympäristötuki on ollut metsätalouden pääomatuloa ja sitä on verotettu sen mukaisesti (ks. esim. Hänninen ym. (2017, 2021). Lisäksi ns. peruskorvausta on hieman alennettu, mutta tämän muutoksen vaikutus on yleensä melko vähäinen.

Kaikkiaan 15 kohteella sovittiin erilaisista hoitotöistä. Osa metsänomistajista sitoutui lisäämään metsän lahoppuun määrää kaatamalla puita maahan ja jättämällä ne korjaamatta. Toiset osallistuivat kokeiluihin, joissa lisättiin lehtipuun määrää metsässä pienaukkoja hakkaamalla. Lisäksi lampaat hoitivat muutamaa aluetta laiduntamalla metsän aluskasvillisuutta. Nämä hoitokohteet olivat pinta-alaltaan yhteensä 180 hehtaaria (Gustafsson ja Nummi 2007, s. 93).

Jälkikäteen tehdyissä arvioissa luonnonarvokaupan katsottiin suunnan metsänomistajien suojelutoimia jossain määrin uudella tavalla. Hankkeen aikana toteutetun maanomistakyselyn mukaan eteläsuomalaiset metsänomistajat olivat tyypillisesti suojelleet etenkin pienvesiä, kalliomuodostelmia, lintuvesiä, jalopuumetsiköitä ja itselleen rakkaita paikkoja (Paloniemi 2008, s. 47).

Luonnonarvokauppa sai yleisesti ottaen hyvän vastaanoton sekä maanomistajilta että viranomaisilta. Hyväksynnän on katsottu kiteytyneen kolmeen ulottuvuuteen: vapaaehtoisuuteen, tilapäisyyteen ja vuoropuheluun luonnonsuojelun ja metsätalouden välillä (Paloniemi 2008). Lisäksi metsänomistajat kokivat neuvottelevansa suojeluasioista metsäammattilaisten kanssa, vaikka todellisuudessa osa sopimuksista laadittiin luonnonsuojeluviranomaisen eli alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Maanomistajat olivat myös yleensä tyytyväisiä maksettuihin korvauksiin (Juutinen ym. 2005).

Kokeilua ei voitu kuitenkaan jatkaa EU:n valtioneuvoston päätösten takia. Ne mahdollistivat kestävän metsätalouden tukijärjestelmän (Kemera) mukaisten ympäristötukikorvausten maksamisen maanomistajille vain tulonmenetysten tai toimenpiteistä aiheutuneiden lisäkustannusten perusteella – ei luonnonarvojen perusteella. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleiden uusien metsätalouden valtiontukien suuntaviivojen (2022/C 485/01) myötä tilanne on tältä osin kuitenkin muuttunut eikä samanlaista estettä luonnonarvokaupan toteutukselle enää ole.¹³

Luonnonarvokaupassa on nähty paljon samoja piirteitä kuin vuonna 1995 alkaneessa Itävallan metsäluonnon suojelun ohjelmassa *Natural Forest Reserves Programme*, jossa niin ikään korostettiin suojelun vapaaehtoisuutta ja tilapäisyyttä (Paloniemi 2008, s. 15, Paloniemi ja Varho 2009). Lähemmän tarkastelun perusteella ohjelmien erot olivat kuitenkin selviä. Ensinnäkin Itävallan ohjelmassa ei pyritty luomaan markkinoita luonnonarvoille, vaan korvaukset perustuivat maanomistajille kohteiden määräaikaisista rauhoituksista aiheutuneisiin tulonmenetyksiin. Lisäksi korvaukset tulonmenetyksistä maksettiin luonnonarvokaupasta poiketen vuosittain. Kolmas merkittävä ero oli se, että suurin osa Itävallan suojeluohjelman piirissä olevista metsistä oli ollut alun perin valtion tai muun julkisen tahon omistuksessa. Itävallan ohjelman sisältöä on kuvannut tarkemmin Mayer ja Tikka (2006).

Luonnonarvokaupan tulosten arviointia

Juutisen ym. (2005) mukaan taloudellisessa mielessä kaupankäynti luonnonarvoilla ei toiminut parhaalla mahdollisella tavalla, koska metsänomistajat eivät useinkaan esittäneet omaa hintapyyntöään neuvotteluiden alussa. Tämän vuoksi neuvottelut käynnistettiin yleensä suojeluviranomaisen tekemän hinta-arvion pohjalta. Tällöin oli mahdollista, että osa metsänomistajista olisi ollut valmis tekemään sopimuksen viranomaisen arviota pienemmällä hinnalla. Kokemus palkkion määrittelyn vaikeudesta rajoitti halukkuutta arvioida palkkiota itse, mutta Juutisen mukaan maanomistajien vastauksissa oli myös viitteitä siitä, että he yrittivät neuvotella itselleen mahdollisimman suuren palkkion. Metsänomistajien ympäristömyönteisyys ei siten välttämättä realisoitunut alhaisina palkkiovaateina.

¹³ Asiaa käsitellään tarkemmin valtioneuvoston päätösten takia koskevan luvun 2.3 yhteydessä.

Mäntymaan ym. (2009) mukaan kyseessä oli omistajien strateginen käyttäytyminen, jota on pidetty keskeisenä ongelmana ympäristöllisissä tarjouskilpailussa (ks. esim. Latacz-Lohmann ja Hamsvoort 1997, 1998). Jossain määrin kyseessä saattoi olla myös metsänomistajien taipumus karttaa riskiä tilanteessa, jossa tarjottiin mahdollisuutta tehdä aivan uudenlaisia sopimuksia. Tutkimustuloksia tällaisesta riskinkarttamisesta ja sen vaikutuksista ei kuitenkaan ole. Asiaa olisi empiirisesti erittäin vaikea selvittää.

Korvaustaso

Luonnonarvokohteista maanomistajille maksettu palkkio vaihteli paljon. Vuosina 2003–2006 se oli keskimäärin 157 €/ha/v (Paloniemi 2008). Kun suojeleminen kesti 10 vuotta, tämän johti korvaustasoon 1 570 €/ha. Samaan aikaan valtion maksoi talouskäytössä olevista mutta pysyvään suojelemaan tarkoitettuista metsistä noin 1 400 €/ha ja luonnonsuojeluohjelmiin sisältyvistä metsistä 2 000 €/ha (Paloniemi ja Varho 2009). Tällä perusteella Paloniemi ja Varho päättelivät, että luonnonarvokauppa näytti johtavan valtion kannalta melko korkeisiin kustannuksiin. Kuten Juutinen (2005) oli jo aikaisemmin todennut, tällainen suoraviivainen vertailu ei kuitenkaan anna täsmällistä kuvaa luonnonarvokaupan kustannustehokkuudesta, koska metsänomistajien aloitteeseen pohjautuvassa luonnonarvokaupassa ei saada välttämättä parhaita kohteita kaupankäynnin piiriin. Toisaalta Juutinen huomautti, että vaikka luonnonarvokauppa tulisi lopulta kalliimmaksi kuin maan osto, tämä ei tarkoita sitä, että luonnonarvokaupalle ei olisi perusteita.

Luonnonarvokaupan korvaustaso on tietysti asia, jota tulee tarkastella erityisen huolellisesti. Paloniemi ja Varho (2009) käyttivät vertailukohtana Hanneliuksen (2004) lehtiartikkelissaan esittämiä hintoja valtion pysyvään suojelemaan hankkimista kohteista. On kuitenkin epäselvää, missä määrin niiden hinnat soveltuivat vertailuun.

Kuten Tuuri ja Hannelius (2007) ovat todenneet, puuston määrä kohteella vaikuttaa olennaisesti pysyvään suojelemaan maanomistajille maksettaviin korvauksiin. Tuohon aikaan monet valtiolle ostetut kohteet olivat soidensuojelualueita ja vanhoja metsiä. Myös alueen pinta-ala vaikuttaa: pienten alueiden hinta on yleensä suuria korkeampi. Lisäksi on huomattava, että luonnonarvokauppaa koskeva kokeilu toteutettiin pääosin Satakunnassa, kun taas Metsähallituksen pysyvää suojelemaan kohteita koskevat vertailukaupat koskivat koko Etelä-Suomea Oulun korkeudelle saakka.

Juutinen ym. (2008) pyrkivät selvittämään määräaikaisen ja pysyvän suojelemaan keskinäistä edullisuutta vuosien 2003 ja 2004 aineistoilla ja päätyivät siihen, että lopputulos riippuu monista seikoista, mukaan lukien korkotasosta, mikä oli tietysti odotettua. Näihinkin tuloksiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, mikä johtuu Juutisen ym. tutkimuksen oletuksista, aineistoista ja menetelmistä.

Kaikkiaan voidaan todeta, että luonnonarvokaupan mukaisten määräaikaisten suojelemaan sopimusten kustannustehokkuus pysyvään suojelemaan verrattuna jäi jokseenkin epäselväksi. Sen sijaan tulos luonnonarvokauppasopimusten *hallintokustannuksista* ympäristötukisopimukseen verrattuna oli varsin selkeä: ympäristötukisopimusten ja luonnonarvokaupan sopimusten laadinta ja hallinto maksoi toteuttavalle organisaatiolle suurin piirtein saman verran, 250–300 euroa hehtaaria kohti (esim. Syrjänen ym. 2006, s. 152). Hallintokustannukset koostuivat mm. kohteen arvioinnista, neuvotteluista ja hallinnollisesta menettelystä.

Lisäisyys

Luonnonarvokaupan kustannustehokkuuden kannalta toinen olennainen kysymys on, suojellaanko luonnonarvokaupassa kohteita, jotka metsänomistajat olisivat joka tapauksessa suojelleet omatoimisesti. Vaihtoehtoisen kehityskulun luotettava selvittäminen on vaikeaa, koska

siinä joudutaan käytännössä tukeutumaan kyselytutkimuksiin. Juutisen ym. (2005) mukaan maaomistajien vastausten perusteella luonnonarvokaupalla saatiin aidosti lisättyä suojeltujen metsien pinta-alaa, mutta samalla kuitenkin maksettiin omistajille myös niiden kohteiden suojelusta, jotka olisi suojeltu korvauksetta joka tapauksessa. Samatyypinen haitallinen valikoituminen (*adverse selection*) on tietysti lähtökohtaisesti mahdollista kaikessa luonnonsuojelussa.¹⁴ Yksi varhainen ajatus luonnonarvokaupassa olikin ohjata korvauksia nimenomaan niille maanomistajille, jotka olivat vapaaehtoisesti jo säästäneet arvokkaita luontokohteita.

Luonnonarvokauppaa koskevia sopimuksia tehtiin etenkin suurten metsätilojen omistajien kanssa. Sopimuksia tehneiden omistajien metsätilojen koko oli peräti 199 hehtaaria, kun keskimääräinen tilakoko Lounais-Suomessa oli noin 26 hehtaaria. Toinen silmiinpistävä piirre sopimuksissa on, että niitä tehtiin keskimääräistä selvästi enemmän sellaisten omistajien kanssa, joilla oli metsällinen koulutus ja jotka asuivat keskimääräistä suuremmissa kaupungeissa.

Tilakoko liittyy omistajan tietotason ja lisäksi siihen, että ison metsätilan omistajalla on lähtökohtaisesti parempi mahdollisuus kestää taloudellista riskiä siitä, että luonnonarvokauppa ei olisi toteutunut hänen metsissään suunnitellulla tavalla tai että korvaustaso olisi jäänyt liian alhaiseksi. Metsällinen koulutus puolestaan antoi mahdollisuuksia paikallistaa luontokohteita ja arvioida korvausvaatimuksia. Mäntymaan ym. (2009) mukaan sopimuksia tehtiin eniten sellaisten metsänomistajien kanssa, jotka olivat metsätaloudellisesti aktiivisia.

Luonnonarvokauppaan hankittujen alueiden ekologisista ominaisuuksista on myöhemmin verrattu i) sellaisiin metsiin, joita oli tarjottu luonnonarvokauppaan, mutta joista ei ollut sopimusta syntynyt, sekä ii) sellaisiin yksityisten ja yritysten omistamiin metsiin, joita Satakunnan luonnonsuojelupiiri oli pitänyt arvokkaina mutta jotka eivät päätyneet luonnonarvokaupan piiriin. Tutkimuksissa kohdevalinnan onnistumisen kriteereinä käytettiin lahopuun määrää ja laatua sekä kääpä- ja jäkälälajiston monimuotoisuutta.

Sopimuskohteiden ekologinen laatu

Tulosten mukaan sopimuksen piiriin päätyneissä metsissä oli keskimäärin enemmän lahopuuta kuin siihen tarjotuissa mutta hylätyksi tulleissa metsissä. Myös kääpä- ja jäkälälajistoltaan luonnonarvokauppaan ostetut kohteet osoittautuivat tarjottuja mutta sopimusten ulkopuolelle jääneitä kohteita monimuotoisemmiksi. Sopimuskohteet eivät kuitenkaan olleet luonnonsuojelubiologisesti Satakunnan parhaita metsiä: lahopuun määrä vaihteli sopimuskohteissa melko paljon eikä alueella sijaitsevia kaikkein lahopuustoisimpia metsiä saatu mukaan sopimukseen. Sopimuskohteita enemmän lahopuu- ja kääpähavaintoja löytyi Satakunnan luonnonsuojelupiirin arvokkaiksi katsomista, suojelemattomista metsistä. Se, että arvioinneissa tarkasteltiin vain lahopuuta sekä kääpä- ja jäkälälajistoa, rajoittaa luonnollisesti niiden yleistettävyyttä.

Tuloksista ovat raportoineet tarkemmin mm. Hämäläinen (2006), Mönkkönen ja Primmer (2006) ja Mönkkönen ym. (2006).

Muita huomioita

Luonnonarvokaupan tarkastelun yhteydessä on hyvä huomata, että se perustui poikkeuksellisen laajaan ja tiiviiseen alueelliseen yhteiskehittelyyn, johon osallistuivat 1990-luvun lopusta lähtien Satakunnan luonnonsuojelupiiri, Länsi-Suomen metsänomistajien liitto ja Maataloustuottajien

¹⁴ Haitallinen valikoituminen koskee myös monia muita toimintoja, tukia ja korvauksia. Ilmiö on yleisesti tunnettu talous- ja muussa yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa.

Satakunnan liitto sekä myöhemmin myös valtakunnalliset järjestöt Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (MTK). Yhteiskehittelyn aikana myös keksittiin toteutustavalle nimi ”luonnonarvokauppa” (Hakila 2002).

Luonnonarvokaupan käytännön toteutuksen suunnittelusta vastasi Satakunnassa yhteistyöryhmä, jossa oli edustajia Lounais-Suomen metsäkeskuksesta, Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta, Länsi-Suomen metsänomistajien liitosta, MTK Satakunnasta ja Satakunnan luonnonsuojelupiiristä. Yhteistyöryhmän käsitteli kaikki tarjoukset ja keskusteli myös siitä, tehdäänkö sopimus ja tehdäänkö se metsä- vai ympäristökeskuksen kanssa. Hellstenin (2006, s. 20, 22) mukaan erikoista oli se, että järjestötoimijat olivat mukana päätöksenteossa.

Luonnonarvokaupasta on julkaistu poikkeuksellisen paljon tieteellisiä artikkeleita ja raportteja. Jokseenkin kaikissa tieteellisissä julkaisuissa on sivuutettu se, että luonnonarvokauppaa ei voitu ottaa laajempaan käyttöön vuonna 2007 päättyneen kokeiluvaiheen jälkeen Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen takia. On epäselvää, olisiko sitä muutenkaan otettu laajempaan käyttöön kokeilun tulosten perusteella. Ainakin jotkut Suomen luonnonsuojeluliiton edustajat esittivät kokeilun jälkeen, että valtion niukat resurssit metsien suojeluun tulisi ohjata luonnonarvokaupan sijasta pysyvien suojelukohteiden hankintaan (ks. Paloniemi ja Varho 2009, s. 96).

Huomion arvoinen on myös Hakilan (2006) havainto, että luonnonarvokaupassa pääasiallisena sopimustapana oli rajata alue ja käyttää sitä yksinomaan luontoarvojen tuottamiseen. Sellaista sopimista, että aluetta olisi käytetty kohtuullisesti myös puuntuotantoon – suojeltavia luontoarvoja heikentämättä tai ainakaan tuhoamatta – ei juuri tapahtunut. Periaatteessa olisi kuitenkin mahdollista tehdä sopimuksia myös sellaisista kohtalaisen suurista alueista, joiden ydin on luonnonsuojelullisesti arvokas, mutta isompi ympäröivä alue luonnonarvoiltaan heikompaa. Jälkimmäistä aluetta voitaisiin sitten kehittää arvokkaaksi tai se voitaisiin säilyttää pienemmän alueen suojavaikkeenä. Tällaiseen tarkoitukseen Viitala ym. (2020, 2021) ovat esittäneet yhdysvaltalaisen esimerkin mukaan ”Luonnontuottometsää”.

Luontoarvot.fi

Luonnonarvokaupasta on pyritty sittemmin kehittämään myös sellaisia sovelluksia, jotka perustuvat yksityisten toimijoiden väliseen vaihdantaan. Yksi esimerkki on MTK:n kehittämä *Luontoarvot.fi* -markkinapaikka, joka avattiin kesällä 2022.¹⁵

Luontoarvot.fi -markkinapaikassa metsänomistajat voivat tarjota metsissään olevia monimuotoisuuskohteita ostettavaksi, vuokrattavaksi tai muuten käytettäväksi. Kohteet voivat vaihdella yksittäisistä säästöpuista pysyviin suojelualueisiin tai riistatiheiköistä soiden ennallistamiseen. Vastaavasti luontoarvoista kiinnostuneet henkilöt, yritykset ja muut toimijat voivat julkaista hankintailmoituksia tai ostotarjouksia haluamistaan luontokohteista, rakennepiirteistä tai vaikkapa ennallistamistoimista. Palvelu on osallistujille ilmainen mutta kohteisiin tutustuminen vaatii rekisteröitymisen. Arvottaminen ja hinnoittelu tapahtuvat ostajan ja myyjän välillä palvelun ulkopuolella. Myös sopimukset tehdään palvelun ulkopuolella.

Joulukuussa 2024 palvelussa tarjottiin suojeltavaksi tai ennallistettavaksi noin kymmentä kohdetta ja rekisteröityneitä ostajia on noin 15.

Palvelua kehitetään Sitran rahoituksella vuosina 2023–2025. Sitä kehitetään myös Luontoarvoilla lisäarvo Lappiin -hankkeessa EU:n maaseuturahaston ja Lapin ELY-keskuksen rahoituksella.¹⁶ Palveluun on tarkoitus lisätä toiminnallisuuksia mm. sopimusten solmimiseen liittyen. Tavoitteena

¹⁵ <https://www.luontoarvot.fi/>

¹⁶ <https://www.mtk.fi/luontoarvot-lappi>

on yhdistää se myös ekologisiin kompensatioihin, erityisesti luonnonsuojelulain (9/2023) 66 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa luontotyyppin hävittämisen- ja heikentämiskiellosta poiketaan esimerkiksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen vuoksi.

Muut yksityisrahoitteiset menettelyt

Luonnonarvokaupan sovelluksina voidaan pitää myös niitä metsäyhtiöiden maanomistajien kanssa tekemiä puukauppasopimuksia, joissa omistajia kannustetaan käyttämään luonnonläheisiä metsänkäsittelymenetelmiä tai jättämään päätehakkuisia säästöpuita. Esimerkki ensimmäisestä on Metsä Group Plus -hoitomalli, jossa maanomistajalle (osuuskunnan jäsenelle) maksetaan lisäbonusta siitä, että rehevien ojitettujen kuusivaltaisten turvemaiden hakkuissa käytetään pienaukko- ja poimintahakkuita avohakkuiden sijasta. Jälkimmäisestä taas Stora Enson menettely, jossa se maksaa päätehakkuuleimikon myyneelle maanomistajalle 0,5 €/m³ lisähinnan pääpuulajeista, jos hakkuussa jätetään säästöpuita noin kaksi kertaa PEFC-sertifikaatin vaatima määrä. Näistä ensin mainittua voidaan pitää metsänomistajan kannalta taloudellisesti läpinäkyvämpänä menettelynä. Lehtosen ym. (2023, s. 28) mukaan jälkimmäisessä vertailukohta ja siten myös lisähinnan toteutuminen voi jäädä epäselväksi.

Luonnonhoitosopimukset Ruotsissa

Ruotsin yksityismetsätaloudessa luonnonhoitosopimukset (*naturvårdsavtal*) ovat olleet käytössä vuodesta 1994, joskin ne yleistyivät vasta 2000-luvun alussa. Myös tämäntyyppisiin sopimuksiin on mahdollista sisällyttää maanomistajien preferenssejä, jotka alentavat luontoarvojen hankkijan kustannuksia.¹⁷

Järjestelyssä maanomistaja tekee metsä- tai luonnonsuojeluviranomaisten kanssa (*Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen*) kanssa sopimuksen, jossa omistaja sitoutuu suojelemaan ja edistämään luonnonarvoja molempien osapuolien hyväksymän suunnitelman mukaisesti. Sopimuksen pituus voi olla 1–50 vuotta, mutta yleensä se on ollut 50 vuotta, koska valtio on halunnut suojella arvokkaita alueita mahdollisimman pitkään ja lyhyissä sopimuksissa alkuvaiheen kustannukset ja hallinnointikustannukset voivat nousta suhteellisen korkeiksi. Tosin viime vuosina on alettu tekemään yhä enemmän myös lyhyempiä sopimuksia, osin ilmeisesti sen takia, että metsänomistajat ovat tottuneet viranomaisten joustavuuteen suojeluasioissa. Viranomaiset pyrkivät yleensä jatkamaan sopimuksia, jos kyseessä on yhteiskunnan tavoitteiden kannalta arvokas alue.¹⁸

Vuodesta 2007 luonnonhoitosopimusten piiriin on voitu ottaa myös muita arvokkaita elinympäristöjä kuin metsiä, esimerkiksi kosteikkoja, puronvarsia ja muita vesiympäristöjä sekä hakamaita ja niittyjä. Vuodesta 2015 sopimuksia on voitu tehdä myös silloin, kun kyseessä on virkistyskäytön tai muuten sosiaalisen kestävyuden kannalta arvokas alue. Lähes 90 prosenttia tuen kohteena olevasta pinta-alasta on kuitenkin metsää.

Vuonna 2023 sopimusten piirissä oli 35 100 hehtaaria metsää, josta lähes puolet (45 %) oli luonnontilaista havumetsää. Seuraavaksi yleisimmät kohteet ovat luonnontilaiset lehtimetsät (12 %), hakamaat ja metsäiset laidunmaat (11 %) sekä jalopuumetsät (10 %). Yhteensä kohteita oli noin 5 500. (Sveriges officiella statistik 2023)

¹⁷ Mayer ja Tikka (2006) ovat esittäneet, että maanomistajille ei makseta täysimääräistä korvausta luonnonhoitosopimuksista aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Omistajien preferenssien merkitystä ja omarahoitusosuutta ei ole kuitenkaan tietävästi selvitetty.

¹⁸ Luonnonhoitosopimuksia (*naturvårdsavtal*) on kuvattu julkaisussa Viitala ym. (2020, s. 19–20, 23).

Kohteiden määräaikaiseen suojeluun on viimeisen 30 vuoden aikana käytetty yhteensä noin 52 miljoonaa euroa (600 milj. kruunua). Vuonna 2023 uusia sopimuksia tehtiin kuitenkin vain 28, noin 200 hehtaarille, eli vähiten 25 vuoteen. Tämä johtui pääasiassa valtion rahoituksen vähenemisestä. Vuodesta 2020 lähtien rahoitusta on jouduttu ohjaamaan ylemmän maa- ja ympäristötuomioistuimen (*Svea hovrätt, Mark- och miljöverdomstolen*) päätöksen johdosta maanomistajille, joilta on evätty oikeus uudistushakkuihin tunturialueilla. Uusia luonnonhoitosopimuksia on ylipäänsä tehty 2020-luvulla vähän, keskimäärin vain noin 50 vuodessa (noin 300 hehtaaria), kun enimmillään 2000-luvun alussa niitä tehtiin vuosittain kymmenkertaisesti.

Luonnonhoitosopimusten yhtenä tarkoituksena on luoda kustannustehokkaasti suojavyöhykkeitä olemassa olevien pysyvien suojelualueiden ympärille ja muodostaa ekologisia käytäviä niiden välille. Sopimusalueiden keskikoko on kuitenkin tähän tarkoitukseen usein liian pieni, hieman yli seitsemän hehtaaria. Vain muutama alue on sadan hehtaarin suuruusluokkaa (Sveriges officiella statistik 2023). Tukikohteiden pienialaisuus johtuu osittain siitä, että yksittäisen kohteen enimmäispinta-ala asetettiin alun perin viisi hehtaaria. Vuonna 2008 se nostettiin 20 hehtaariin.

Maanomistajalle maksetut korvaukset perustuvat omistajalle suojelusta aiheutuviin kustannuksiin ja tulonmenetyksiin. Valtio maksaa korvauksen kahdessa eri muodossa. Puuston arvoon perustuva tuki (vuodessa 1,2 % kantohinta-arvosta) maksetaan yleensä kertakorvauksena sopimusjakson alussa. Näin ollen esimerkiksi 50 vuoden suojelusta omistaja saa kertakorvauksena 60 prosenttia alueen puuston arvosta. Lisäksi omistajalle maksetaan allekirjoituspalkkio (noin 800 euroa). Suojelusta (ml. luonnonhoitotoimista) koituvat kustannukset kuuluvat tavallisesti maanomistajalle, samoin kuin mahdolliset hakkuu- ja muut tulot sopimusjakson aikana. Korvauksia verotetaan elinkeinotulona kuten Ruotsissa muitakin metsätuloja. Niiltä osin kuin tuki ei kata maanomistajan odotettuja kustannuksia ja tulonmenetyksiä, järjestely perustuu hänen omiin luonto-, ympäristö- ja aikapreferensseihinsä. On vaikea arvioida, kuinka paljon sopimukset perustuvat maanomistajan preferensseihin – asia luultavasti vaihtelee tapauskohtaisesti.

Viime vuosina tehdyissä luonnonhoitosopimuksissa maanomistajille maksettu korvaus on ollut keskimäärin vajaa 35 000 kruunua hehtaaria kohti (n. 3 300 €/ha), kun suojelualueiden ostoissa se on ollut noin viisinkertainen (Sveriges officiella statistik 2023).

Ennallistamissopimukset Ruotsissa

Ruotsin yksityismetsätaloudessa tehdään myös 50 vuoden pituisia sopimuksia soiden ennallistamisesta (*återvatningsavtal*).¹⁹ Niissä maanomistajalle maksetaan korvausta puuston kasvun alenemisesta ja maaperän kantavuuden heikkenemisestä. Ennallistama koskevan suunnittelutyön ja tarvittavat toimenpiteet toteuttaa ja maksaa metsäviranomainen (*Skogsstyrelsen*). Sopimus ei estä maanomistajaa tekemästä hakkuita ja saamasta niistä puunmyyntituloja. Kuten luonnonhoitosopimus, ennallistamissopimus pysyy voimassa omistajan vaihtuessa.

Omistaja voi päätehdä ennallistamiskohteen ennen sen vettämistä, tietyissä tilanteissa myös kasvatusmetsän. Varsinkin kuusten poistamiseen kannustetaan. Vettämistä johdosta puuston kasvu yleensä hidastuu; maanomistajalle maksettavissa korvauksissa puuston kasvun katsotaan vähenevän keskimäärin 25 prosenttia. Lisäksi maan kantavuus heikkenee, jolloin puunkorjuuta ei voida enää välttämättä tehdä raskailla metsäkoneilla lukuun ottamatta pitkiä pakkas- tai

¹⁹ www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/stod-och-bidrag/atervatningsavtal

kuivuusjaksoja. Sen ja puuston kasvun vähenemisen yhteisvaikutuksena kohteen maan arvon (*markvärdet*) katsotaan alenevan 35 prosenttia.

Kertakorvaus maksetaan maanomistajalle kohteen boniteetin ja sijainnin mukaan käyttäen lähtökohtana Maanmittauslaitoksen tuottamia yksinkertaistettuja maan arvoja. Korkeimpia korvaukset ovat Etelä-Ruotsissa parhailla boniteeteilla (38 675 kr/ha) ja matalimpia Pohjois-Ruotsissa heikoimmilla boniteeteilla (1 750 kr/ha). Omistaja voi jatkaa puuston kasvatusta kohteella vettämisen jälkeen ja tehdä esimerkiksi poiminta- tai pienaukkohakkuuta sopimusjakson aikana. Nämä tulot hän saa pitää.

Ennallistamissopimukset pyritään kohdentamaan ennen muuta reheville soille, koska niillä kasvihuonekaasupäästöt ovat yleensä suurimmat. Lisäksi priorisoidaan kohteita, joilla ennallistamisen vaikutus kohdistuu vain yhdelle metsätilalle, ojat toimivat, turvekerroksen paksuus on vähintään 30 cm (vähintään yhden hehtaarin alalla), ennallistaminen ei estä suoristettujen luonnonpurojen tai muiden pienvesien ympärivuotista virtausta, ennallistaminen ei haittaa tiestön tai muun infrastruktuurin käyttöä eikä ennallistettavalla alalla ole valmiiksi paljon korkean luontoarvon kohteita (osuus pinta-alasta).

2.2 Miten ympäristöllinen tarjouskilpailu voitaisiin järjestää ja miten korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan käytännössä toteutettaisiin?

Tarjouskilpailun järjestäminen

Ympäristöllisen tarjouskilpailun järjestämisessä ja korvaustasojen porrastamisessa tulisi hyödyntää aikaisemmin saatuja kokemuksia METSO-ohjelman kokeiluvaiheen tarjouskilpailusta ja luonnonarvokaupasta.

Teoreettisesti voidaan osoittaa, että ympäristölliselle tarjouskilpailulle on sitä paremmat edellytykset, mitä homogeenisempi hyödyke (luonnonarvo) on kyseessä, mitä heterogeenisempia tarjoajat ovat, mitä enemmän tarjouksia saadaan ja mitä enemmän tarjotun luontokohteen ekologinen tila riippuu yhden maanomistajan päätöksistä. Tarjouskilpailut voivat olla yksi- tai monivaiheisia ja niitä voidaan toistaa määrävälein, mutta toisaalta mitä enemmän tarjouksia tekevien tahojen informaatio todennäköisistä sopimushinnoista lisääntyy, sitä enemmän asetelma luo mahdollisuuksia strategiseen käyttäytymiseen ja sitä pienemmäksi tarjouskilpailusta saatava hyöty voi muodostua (Latacz-Lohmann ja Hamsvoort 1997, 1998).

Tarjouskilpailussa viranomainen tai muu taho ilmoittaa hyvissä ajoin pyytävänsä tarjouksia luonnonsuojelukohteista, ja metsänomistajat ilmoittavat tarjouksensa määräaikaan mennessä. Tarjouspyyntö voi olla avoin eli koskea kaikenlaisia luontokohteita, tai kohteet voidaan etukäteen määrittellä joko tiukoin tai yleisin luonnonsuojelubiologisin kriteerein. Tarjouskilpailulla voidaan hakea kohteita pysyvään tai määräaikaiseen suojeluun taikka luonnonhoitotoimiin.

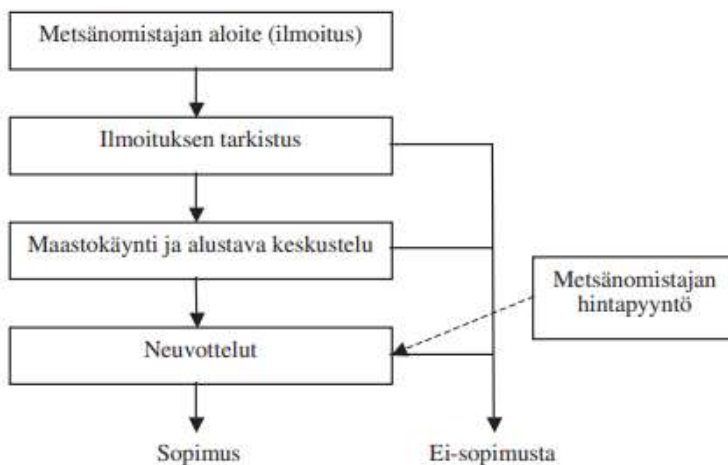
Tarjoukset saatuaan viranomainen tai sen valtuuttama taho arvioi kohteet ennalta valituin kriteerein ja tekee päätöksen, mitkä kohteet pyritään hankkimaan pysyvään suojeluun, määräaikaiseen rauhoitukseen tai luonnonhoitoon. Olennaista on määrittää etukäteen, ovatko maanomistajien tarjoukset sitovia ja voidaanko korvaustasoista vielä neuvotella prosessin myöhemmässä vaiheessa.

Tarjouksia joudutaan vertailemaan paitsi hinnan myös laadun eli luonnonsuojelubiologisten kriteerien perusteella. Tähän tarvitaan jonkinlainen pisteytysmenetelmä. Siinä tulee ottaa huomioon esimerkiksi se, että luonnonsuojelubiologisesti tällä hetkellä heikompi mutta hinnaltaan halvempi kohde voi olla pitemmällä aikavälillä arvioituna edullisempi hankinta kuin nyt luonnonsuojelubiologisesti arvokkaampi mutta selvästi kalliimpi kohde. Tällaisen arvion ja pisteytystaulukon tekeminen on hyvin vaativa tehtävä, koska pohjimmiltaan siinä on kyse luonnonarvojen dynaamisesta hinnoittelusta. Pisteytyksessä joudutaan ottamaan huomioon myös epävarmuudet ja mahdolliset riskit esimerkiksi harvinaisten lajien populaatioiden häviämisestä tai yksipuolistumisesta sekä mahdolliset vaikutukset harvinaistuneiden luontotyyppien tilojen heikkenemiseen.

Tarjouskilpailun ja luonnonarvokaupan mukaisen kaupankäynnin tulisi vastata mahdollisimman pitkälle tavanomaisten markkinahyödykkeiden tehokasta kaupankäyntiä. Jos aloite lähtee myyjältä, tämä yleensä esittää ensimmäisen hintapyynnön. Sen jälkeen viranomainen tarkistaa paikkatiedon ja maastokäyntien avulla, onko sopimuksille luonnonsuojelubiologisia edellytyksiä. Jos maanomistaja on läsnä maastokäynnillä, osapuolet voivat samalla keskustella alustavasti kaupankäyntiin liittyvistä asioista ja näin suojeluviranomaisella on mahdollisuus tunnustella, mitkä ovat metsänomistajan motiivit kaupankäyntiin. Osapuolten vapaamuotoinen keskustelu maastokäynnin ohessa luo rakentavan lähtökohdan varsinaista sopimusneuvottelua silmällä pitäen. Se voi myös lisätä metsänomistajien myönteistä suhtautumista suojeluun ja vahvistaa

luottamusta toimintatapaa kohtaan. Jos sopimus näyttää edelleen mahdolliselta, neuvotteluja voidaan jatkaa ja päätyä varsinaiseen sopimukseen.

Kuvassa 3 on esitetty luonnonarvokaupan eteneminen sitä koskevassa Satakunnan kokeiluhankkeessa. Vaikka kuvassa prosessi alkaa metsänomistajan aloitteesta, sitä ennen metsä- ja ympäristöviranomaiset ja muut paikalliset yhteistyötahot olivat tiedottaneet laajasti ja melko pitkään kokeilusta ja viranomaisten pyrkimyksestä saada tarjouksia metsänomistajilta suojeltavista luontokohteista.



Kuva 3. Luonnonarvokaupan kokeiluhankkeen vaiheet (Juutinen 2005).

Luonnonarvokaupan käytännön toteutus ei kuitenkaan yleensä edennyt näin suoraviivaisesti. Suurin syy oli se, että metsänomistajat eivät yleensä esittäneet alussa hintapyyntöä. Suojeluviranomainen tulkitsi syntyneen tilanteen siten, että metsänomistajilla ei ollut riittäviä tietoja hintapyynnön jättämiseen. Asian korjaamiseksi se esitti oman hinta-arvion metsänomistajalle tavoitteenaan kohdella metsänomistajia tasapuolisesti. Hinta-arvion esittäminen kuitenkin ikään kuin paljasti suojeluviranomaisen aikeet, ja siten ne metsänomistajat, jotka olisivat mielessään olleet valmiit sopimukseen heille esitettyä hinta-arviota alhaisemmalla hinnalla, saattoivatkin vaatia hinta-arvion mukaisen palkkion.

Jos metsänomistaja on neuvottelutilanteessa epävarma johtuen monimuotoisuuden turvaamisen ja sen kaupankäynnin hahmottamisen vaikeudesta, hinta-arvion esittäminen aiheuttaa helposti niin sanotun lähtöpisteongelman. Tällöin sopimushinnat asettuvat lähelle viranomaisen hinta-arviota. Juuri näin Juutinen (2005) tulkitsi käyneen luonnonarvokaupan kokeilussa ainakin vuoden 2003 aineiston perusteella. Menettelyn seurauksena tarjouskilpailun perusajatus joko liudentui tai katosi. Lisäksi suojeluviranomaisten hinta-arvio muodostui sekä puuston arvosta että monimuotoisuustekijöistä. Samalla katosi ajatus, jonka mukaan luonnonarvokauppa olisi perustunut yksinomaan luontoarvoille ja sitä kautta luonut markkinat niille.

Tutkimuksensa johtopäätöksissä Juutinen (2005) pohti keinoja, kuinka luonnonarvokaupan toteutustapaa voitaisiin parantaa. Ne voidaan tiivistää kolmeen suositukseen. Ensinnäkin metsänomistajien hintapyyntöjä ei tulisi yhdenmukaistaa (ainakaan viranomaisten taholta). Toiseksi metsänomistajien *yleistä tietämystä* luonnonarvokaupan luonteesta ja palkkioiden suuruuteen vaikuttavista tekijöistä tulisi lisätä. Kolmas suositus oli, että metsänomistajia olisi hyvä kehottaa jo hyvissä ajoin ennen varsinaisia neuvotteluja miettimään hintapyyntöään. Heille tulisi

kertoa etukäteen, että hintapyyntöä tullaan myöhemmin kysymään neuvottelutilanteessa. Hintapyynnön määrittämisen tueksi metsänomistajille voitaisiin myös antaa tietoja hänen oman luontokohteensa *ekologisista piirteistä* ja aiemmin sopimuksen piiriin tulleiden kohteiden piirteistä.

Informaatiolla aikaisemmin tehtyjen sopimusten *hinnoista* on lähtökohtaisesti kahdentyyppisiä vaikutuksia. Yhtäältä se lisää maanomistajan tietotasoa ja kykyä tehdä tarjouksia mutta toisaalta se voi vähentää tarjouskilpailun tehokkuutta. Jälkimmäinen johtuu siitä, että omistajan mahdollisuudet strategiseen käyttäytymiseen lisääntyvät. Hän pystyy arvioimaan tarjoustaan entistä enemmän suhteessa aiemmin toteutuneisiin tarjouksiin ja muiden omistajien odotettavissa oleviin tarjouksiin. Kun informaatio lisääntyy tarpeeksi, voidaan osoittaa, että *discriminatory price* -tyyppinen tarjouskilpailu alkaa vastata lopputulokseltaan *uniform price* -tarjouskilpailua, ts. tarjoustasot yhdenmukaistuvat (Lundberg ym. 2018).

Korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan

Lounais-Suomen luonnonarvokaupan kokeiluhankkeessa viranomaiset hinnoittelivat kohteiden luonnonarvot ja maksoivat korvauksia **taulukossa 1** esitettyjen kriteerien mukaisesti. Eniten voitiin maksaa puuntuotannon menetyksestä, puustoisista palokohteista ja lehtipuukohteista. Lisäksi voitiin maksaa suurista lehtipuista, vanhoista männyistä, kuolleesta puusta (pystypuu ja maapuu), puuston eri-ikäisrakenteisuudesta, kohteen suuresta pinta-alasta (5–10 ha, yli 10 ha), ojittamattomuudesta, sijainnista luonnonsuojelualueen lähellä ja harvinaisten lajien esiintyvyydestä.

Taulukko 1. Luonnonarvojen hinnoittelutaulukko luonnonarvokaupan kokeilussa (Paloniemi ja Varho 2009).²⁰

Criteria	Explanation	Price (€/ha/year)
Area size	Bigger areas are more beneficial in terms of biodiversity conservation than small areas.	5–10 ha = +10 €/ha/a > 10 ha = 20 €/ha/a
Tree stand	Timber value is calculated by the special computer programme, taxation (20%) is reduced from the price and then interest (1%) is added to the price.	0–100 €/ha/a
Loss of income	Loss of income is most often a result of the decaying of timber.	0–40 €/ha/a
Forest structure	The ages and sizes of the trees in the forests in economic use are often almost the same. Instead, the old-growth forests have trees with various ages and sizes, and such forest structure gives an extra bonus.	10–20 €/ha/a
Large deciduous tree	Intensive forestry has decreased the amounts of deciduous trees in the forests, causing endangering processes. Especially aspen is essential for many species.	Large aspens: 10–50 €/ha/a Other large deciduous tree species: 5–40 €/ha/a
Old pines with thick bark	The forest sites with old pines are nowadays rare, which endangers certain species.	5–25 €/ha/a
Decaying wood	The economic usage of forests has caused remarkable qualitative and quantitative reduction of decayed wood. Therefore, both the amount and grade of decayed wood are assessed in the NVT. The criterion of highest category is fulfilled when the amount is over 20 m ³ /ha.	Standing decayed coniferous wood: 5–45 €/ha/a Standing decayed deciduous wood: 15–50 €/ha/a Decayed wood on ground: 5–45 €/ha/a
Burnt wood	Nowadays forest fires occur very seldom, and therefore the burnt wood, and the species dependent on it, has become rare. The criterion of highest category is fulfilled when amount is over 100 m ³ /ha.	25–100 €/ha/a
Hardwood forests	Hardwood forests have become rare, because they have been cut down to fields, and the species dependent on such biotopes have become rare as well. The criterion of highest category is fulfilled when amount of hardwood is over 100 m ³ /ha.	20–100 €/ha/a
Unmanaged water system	Extensive drying of mires and other wetlands has endangered many species. When the water system of the site is unmanaged or normalised after management, the bonus is paid.	0–20 €/ha/a
Special plant species or diversity of polypore species	Some rare species increase the conservational biological values of the site, and therefore a bonus is paid if they exist on a site.	0–20 €/ha/a
Location	A bonus is paid when the site is situated near already existing nature conservation areas.	0–20 €/ha/a
Recreation and scenery values	A bonus is paid when the site increases social sustainability (for example is situated near the village or onshore, or has a nature trail or skiing trail).	0–20 €/ha/a
Conservational management	A bonus is paid for the active practices (such as producing decaying wood, normalising the water system or grazing of pastures) that are meant to benefit nature conservation.	0–40 €/ha/a

Samantyyppisiä pisteytys- ja hinnoitteluperiaatteita voitaisiin soveltaa korvaustasojen porrastamisessa myös nykyään. Erityisen suuren painoarvon voisivat saada esimerkiksi jotkut voimakkaasti harvinaistuneet tai harvinaiset lehtotyyppit ja puustoiset korvet Etelä-Suomessa, paahderinteet ja harjukohteet. Kohteiden valinnan ja arvostusten tulisi tukea paitsi luonnonsuojeluverkoston täydentämistä, myös EU:n ennallistamisasetuksen tavoitteita.²¹ Koska määräaikainen suojelu (rauhoitus) on useissa monimuotoisuudelle tärkeissä luontokohteissa epävarma ja kallis menettely, tarjouskilpailuun ja luonnonarvokauppaan tulisi sisältyä myös pysyvän suojelun vaihtoehto. Aikaisempaan tapaan suojelun piiriin tulisi saada myös sellaisia kohteita, jotka ovat olemassa olevien suojelualueiden lähellä tai välissä, mikä mahdollistaisi mm. ekologisten käytävien ja puskurivyöhykkeiden luomisen ja laajentamisen.

Tukea tällaisen pisteytyksen laatimiseen voidaan saada sekä lajeja että luontotyyppejä koskevista arvostuskäytännöistä ja niiden kehittämisestä. **Lajien** osalta hinnoittelua on jo pitkään toteutettu rauhoitettujen lajien ohjeellisten arvojen määrittelyssä.²² Se on tehty perustuen kyseisen lajin uhanalaisuuteen, uusiutumiskykyyn ja kannan kokoon tai esiintymispaikkojen määrään. Hitaasti lisääntyvät, harvinaiset ja korkeassa uhanalaisuusluokassa olevat lajit saavat korkeammat arvot

²⁰ Korvausperusteiden vaihtelu on esitetty yksityiskohtaisemmin julkaisuissa Gustafsson ja Nummi (2004) ja Mäntymaa ym. (2009).

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991 luonnon ennallistamisesta.

²² Ympäristöministeriön asetus rahoitettujen eläinten ja kasvien ohjeellisista arvoista, 9/2002.

kuin nopeammin lisääntyvät, yleisemmät ja vähemmän uhanalaiset lajit. Ohjeelliset arvot on annettu viimeksi vuonna 2002 mutta niitä ollaan parhaillaan päivittämässä. Ympäristöministeriön luonnos uudeksi asetukseksi julkistettiin 16.1.2025.²³

Luontotyyppien ja luonnonhoidon osalta pisteytystä on kehitetty Tapion ja Luonnonvarakeskuksen hankkeessa ”Lehtokartoituksen käytäntöjen kehittäminen” vuonna 2024 (Siitonen 2024). Kehittäminen tehtiin MMM:n tilauksesta ja liittyy ministeriön hallinnonalalla suunnitteilla olevana tulosperusteisten luonnonhoitotukien pilotointiin.

Luonnonhoidon pisteytys muodostui hankkeessa tehdyn ehdotuksen mukaan kahdesta tekijästä, jotka on arvioitava erikseen: i) kohteen ekologinen laatu ja ii) hoitotarve. Kehittämistyön tulosten mukaan hoidon kannalta edullisimpia, ekologisesti tehokkaimpia ja todennäköisesti myös kustannustehokkaimpia ovat sellaiset kuviot, jotka kuuluvat arvokkaimpiin (harvinaisimpiin, uhanalaisimpiin) lehtotyyppeihin tai joissa on runsaasti arvokkaita rakennepiirteitä ja lajistoa, mutta jotka rakenteeltaan ja toiminnaltaan poikkeavat luontotyyppin edustavasta tilasta ja ovat ilman hoitoa kehittymässä huonompaan suuntaan. Hoitotoimenpiteiden toteutukseen tulisi valita vain kohteita, joiden ekologista laatua pystytään luonnonhoidon avulla parantamaan.

Hankkeessa ehdotettiin priorisointipisteytykseen kahta tapaa. Ensimmäisessä arvioidaan laatu karkealla luokituksella, joka perustuu lähinnä puuston rakennepiirteisiin tai vaihtoehtoisesti myös lajistoon. Luokituksen avuksi tarvitaan sanallinen kuvaus kohteesta silloin, kun se on erinomaisessa (1), hyvässä (2), heikentyneessä (3) tai pahoin heikentyneessä (4) tilassa.

Toinen vaihtoehto on laatia kriteereille kvantitatiiviset mittarit ja pisteytys. Hankkeessa esitettiin kohdevalintaa varten kuusi kriteeriä, joiden perusteella kohteelle voidaan antaa 1–3 pistettä. Maksimipistemäärä on siis 18 pistettä. Kriteerit edustavat mitattavissa olevia puustotunnuksia (4 kpl) ja lahoppuun määrää, sekä sanallisesti kuvattua puuston vertikaalista ja horisontaalista tilajakaumaa.

Myös luonnonsuojelulain (9/2023) mukaisen ekologisen kompensaation määrittelyssä käytettävä **luonnonarvohehtaarin** käsite voi tarjota hyödyllisen lähestymistavan luonnonarvon mukaan tehtävän korvaustason porrastamisen käytännön toteutukseen. Luonnonarvohehtaari kertoo osuuden luonnontilasta, joka kussakin tarkasteltavassa kohteessa on jäljellä. Luontotyyppin laatu (josta käytetään myös käsitteitä tila tai kunto) vaihtelee arvojen 0 ja 1 välillä kymmenesosan nousevissa luokissa. Alue, joka on kokonaan luonnontilassa, saa arvon 1, ja alue, joka on kokonaan tuhottu eikä paikalle ominaista luontoa ole lainkaan jäljellä, saa arvon 0. Jos luonnontilaa ei voida arvioida johonkin luokkaan, se arvioidaan vaihtoehtoisista ylempään luokkaan. Puustoisia luontotyyppiryhmiä ovat metsät, suot, kalliot ja kivikot, perinnebiotoopit ja tunturit. Niiden lisäksi luontotyyppejä ovat sisävedet ja rannat sekä Itämeri.²⁴

²³ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=3932e499-c98d-4b25-9f57-a784ea9a464e>

²⁴ Ympäristöministeriön asetus vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta, 933/2023.

2.3 Liittykö tarjouskilpailuihin ja korvaustason porrastamiseen kielletyn julkisen tuen kysymyksiä?

Metsiä koskevat ympäristölliset tarjouskilpailut voidaan laatia niin, että ne koskevat

1. metsäluonnon hoitoa,
2. metsätalouden määräaikaista ympäristötukea,
3. luonnonsuojelulain mukaista määräaikaista rauhoitusta tai
4. luonnonsuojelulain mukaista pysyvää suojelua.

Kahdella ensin mainitulla tarkoitetaan tässä niitä toimenpiteitä, jotka sisältyvät metsätalouden määräaikaiseen Metka-tukijärjestelmään, jota rahoitetaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta. Kahta jälkimmäistä toimenpidettä puolestaan toteutetaan luonnonsuojelulain nojalla ja ympäristöministeriön hallinnonalan rahoituksella. Luonnonhoitoa ja ennallistamista toteutetaan myös ympäristöministeriön hallinnonalan HELMI-ohjelmassa.

Seuraavaksi tarkastellaan, missä määrin ympäristölliset tarjouskilpailut soveltuvat edellä mainittujen toimenpiteiden toteutukseen Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta. Valtioneuvoston päätöksessä metsänomistajia pidetään taloudellisina toimijoina (ks. esim. Viitala ym. 2018).

Metsäluonnon hoito

Metsäluonnon hoitotoimenpiteiden järjestäminen tarjouskilpailun kautta ei ole uusi asia. Vastaavaa menettelyä on toteutettu vuodesta 1997 lähtien metsätalouden tukijärjestelmissä (Kemera, Metka). Metsäkeskus valitsee kohteet, joissa se katsoo olevan tarvetta ja mahdollisuuksia metsäluonnon hoitotoimille ja pyytää tarjouksia toimenpiteiden yksityiskohtaisesta suunnittelusta ja toteutuksista. Kohteet voidaan valita esimerkiksi alueellisen metsäohjelman tai maakuntaohjelman tavoitteiden perusteella.²⁵

Toiminnan mittakaava on jäänyt hyvin vaatimattomaksi. Viime vuosina luonnonhoitohankkeita on toteutettu metsätalouden tukijärjestelmien puitteissa vain noin 500 hehtaaria vuodessa; joidenkin maakuntien alueella niitä ei ole toteutettu lainkaan. Tukea tähän on käytetty vuosittain alle miljoona euroa. Osittain kyse on ollut siitä, että metsäluonnon hoitohankkeiden on edellytetty olevan yhteishankkeita eli kattavan useita kiinteistöjä. Tällaisten hankkeiden suunnittelu ja toteutus on yleensä työlästä, minkä takia toteuttajia on toisinaan vaikea löytää. Luonnonhoitohankkeiden valmistelu ja tarjouskilpailujen järjestäminen vaativat henkilöresursseja myös metsäkeskukselta. Metsäluonnon hoitohankkeiden järjestämistä ja merkitystä ovat kuvanneet tarkemmin Viitala ym. (2022, s. 57–60) ja Rätty ym. (2022, s. 132–137).

Uudessa, vuoden 2024 alussa voimaan tulleessa metsätalouden tukijärjestelmässä (Metka) tukea metsäluonnon hoitoon voidaan myöntää aikaisemmasta poiketen myös *yhden maanomistajan tilalla* toteutettavaan hankkeeseen. Tämä tuskin kuitenkaan tulee lisäämään merkittävästi luonnonhoidon toteutusta metsätalouden tukijärjestelmän kautta. Perusongelmana voidaan pitää sitä, että metsänomistajalle korvataan vain luonnonhoidosta aiheutuneet *suunnittelu- ja toteutuskustannukset* (investointikustannukset) Toisin sanoen, vaikka metsänomistaja tuottaa ympäristöhyötyjä yhteiskunnalle, hän ei itse hyödy tästä taloudellisesti millään tavalla. Lehtonen ym. (2022, s. 18) ja Viitala ym. (2023, s. 58) ovatkin katsoneet, että luonnonhoidon tuki pitäisi

²⁵ <https://www.metsakeskus.fi/fi/metsatalouden-tuet/metka-tuet/tietoa-luonnonhoitohankkeista>

järjestää aivan uudelta pohjalta niin, että maanomistaja hyötyisi luonnonhoidon toteutuksesta myös taloudellisesti. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleet EU:n valtiontuen suuntaviivat maa- ja metsätalouselalla ja maaseutualueilla mahdollistaisivat tämän.²⁶ Asiaa on kuvattu tarkemmin julkaisuissa Rätty ym. (2022, s. 132–136), Lehtonen ym. (2022, s. 16–18) ja Viitala ym. (2023, s. 48–50).

Jos metsäluonnon hoitohankkeet järjestettäisiin niin, että *maanomistajille maksettaisiin luonnonhoidon tuottamista markkinattomista ympäristöhyödyistä*, tuen kohdistamisessa omistajille voitaisiin käyttää tarjouskilpailua edellä mainittujen EU:n valtiontukisuuntaviivojen puitteissa. Tarjouskilpailuja voitaisiin soveltaa myös siinä tapauksessa, että tukea maksettaisiin maanomistajalle aiheutuneista *tulonmenetyksistä*, jos samalla asetetaan korvauksille sellainen kattohinta (*bid cap*), joka ei ylitä toimenpiteestä omistajalle aiheutuvaa tulonmenetystä ja mahdollista kannustinpalkkiota (+20 %). Tarjouskilpailun kautta maanomistajille maksettavaan metsäluonnon hoidon tukeen voitaisiin soveltaa myös vähämerkityksellistä tukea (ns. *de minimis* -tukea) koskevia valtiontukisääntöjä.

Helmi-ohjelma

HELMI-ohjelmassa luonnonhoitohankkeita hallinnoi ELY-keskus. Tuki toimenpiteiden toteutukseen myönnetään tavaroina ja palveluina, joten maanomistaja ei näistäkään toimenpiteistä taloudellisesti hyödy. HELMI-ohjelman toteutusta ja merkitystä sekä rajanvetoa ja mahdollisia päällekkäisyyksiä metsätalouden tukijärjestelmien kanssa on kuvattu julkaisussa Rätty ym. (2022, s. 137–139) ja Lehtonen ym. (2022, s. 30–31). Niissä on kuvattu myös HELMI-ohjelman toteutusta valtiontukioikeudellisesta näkökulmasta.

Kuten metsäluonnon hoitohankkeissa, HELMI-hankkeissa ympäristöllisten tarjouskilpailujen toteuttaminen edellyttäisi, että maanomistajille maksettaisiin korvauksia tulonmenetyksistä tai markkinattomien ympäristöhyötyjen tuottamisesta. Tämä olisi mahdollista ainakin silloin, jos tuki maksettaisiin vähämerkityksellisenä tukena.

HELMI-ohjelman toteutuksen valtiontukioikeudelliset perusteet ja rajanveto Metkatukijärjestelmän kanssa tulevat jatkossa korostumaan, kun Suomessa aletaan suunnitella ja toimeenpanna EU:n ennallistamisasetuksen²⁷ edellyttämiä toimenpiteitä.

Metsätalouden ympäristötuki

Vuoden 2023 alusta voimaan tulleet Euroopan unionin suuntaviivat valtiontuille maa- ja metsätalouselalla (2022/C 485/01) mahdollistavat myös sen, että metsätalouden ympäristötukea voidaan maksaa uudella tavalla. Perinteisesti sitä on voitu maksaa vain perustuen maanomistajalle luontokohteen määräaikaisesta suojelusta koituviin laskennallisiin *tulonmenetyksiin* (hakkuutulojen viivästymiseen) tai kohteilla tehdyistä luonnonhoidon toimenpiteistä aiheutuneisiin *lisäkustannuksiin*. Vuoden 2023 alusta tulonmenetysten lisäksi maanomistajalle on voitu maksaa enintään 20 prosentin kannustinpalkkio (*incentive payment*). Suomessa tämä mahdollisuus on otettu käyttöön vuoden 2024 alusta voimaan tullessa Metkatukijärjestelmässä niin, että kun ympäristötukikohteella on tietty määrä vähintään 15 cm läpimittaista lahopuuta (yli 20 m³/ha tai yhteensä vähintään 10 m³), metsänomistajalle voidaan maksaa ympäristötukea, jossa tulonmenetykset korvataan 120 prosenttisesti. Ylimääräinen 20 prosentin korvaus maksetaan siis kohteen luonnonarvoista.

²⁶ Communication of the Commission: Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas (2022/C 485/01).

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991 luonnon ennallistamisesta.

Kuten edellä on tuotu esille, toinen uusi tärkeä vaihtoehto EU:n uusissa metsätaloutta koskevilla valtiontuen suuntaviivoissa on, että maanomistajalle voidaan maksaa tukea sillä perusteella, kuinka paljon omistaja tuottaa *markkinattomia* ympäristöhyötyjä metsissään. Hyöty voi olla esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintää, monimuotoisuuden edistämistä, vesien tilan parantamista tai maaperän tilan parantamista. Tätä tukimuotoa ei ole otettu käyttöön uudessa Metka-tukijärjestelmässä, vaikka esimerkiksi Viitala ym. (2022, 2023) ovat sen pilotointia vahvasti suosittelleet.

Edellä mainitut metsätalouden tuet ovat määräaikaista kattaen lähtökohtaisesti yhden EU:n rahoituskauden eli seitsemän vuotta. Ympäristötuen osalta Suomi on saanut poikkeuksellisesti luvan 10 vuoden sopimukseen. Tuet on notifioitu EU:n komissiossa, mikä tuottaa oikeusvarmuuden siitä, että niille on EU:n hyväksyntä.

EU:n valtiontukisääntely ei asettane estettä sille, että metsätalouden ympäristötuen suuntaamisessa käytettäisiin hyväksi tarjouskilpailua. Ottaen kuitenkin huomioon, että ympäristötukikohteet ovat valtaosin metsälain (1093/1996) 10 §:n mukaisia monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä ja niitä ympäröiviä tai niihin muuten liittyviä alueita, tarjouskilpailujen mahdollisia vaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti. Joiltakin osin tarjouskilpailut voisivat johtaa metsälain 11 §:n mukaisten poikkeuslupien lisääntymiseen, mikä tuskin olisi metsäluonnon monimuotoisuuden säilymisen ja edistämisen kannalta suotuisa lopputulos. Näin ollen tarjouskilpailun soveltamista metsälain 10 §:n mukaisiin kohteisiin ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena.

Sen sijaan metsälain 10 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jääviä ympäristötukikohteita voitaisiin etsiä tarjouskilpailulla esimerkiksi niin, että tarjouskilpailun järjestäjä ilmoittaa kattohinnan (*bid cap*), jolla sopimuksia voidaan tehdä. Kattohinta vastaisi maanomistajalle aiheutuneita tulonmenetyksiä ja tarvittaessa myös kannustinpalkkiota. Periaatteessa menettelyllä voitaisiin edistää suojelun kustannustehokkuutta ottaen huomioon, että Suihkosen ym. (2011) tulosten mukaan ympäristötuen laskentatapa voi johtaa maanomistajan tulonmenetysten ylikompensointiin. On kuitenkin mahdollista, että tällaisesta ympäristötukijärjestelmästä tulisi liian monimutkainen sekä viranomaisten että maanomistajien kannalta.

Myös tuotetuista *markkinattomista ympäristöhyödyistä* voitaneen valtiontuen suuntaviivojen mukaan maksaa tarjouskilpailun perusteella. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että ympäristöhyödyt pystytään arvioimaan riittävällä luotettavuudella ja tarkkuudella ja lisäksi maanomistajille maksetut palkkiot pystytään perustelemaan. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, millaista tämän näytön tulee olla, koska komissio ei ole tiettävästi vielä soveltanut kyseistä valtiontuen myöntämisperustetta ainakaan metsätaloudessa. Jonkinlaista harkintaa jouduttaneen tekemään silloin, jos tarjouskilpailussa voidaan päätyä siihen, että markkinattomien ympäristöhyötyjen tuottamisesta maksetaan maanomistajalle enemmän kuin mitä tulonmenetyshakkuutulojen viivästymisestä olisi. Jos tilanne koetaan valtiontukisääntelyn kannalta jostakin syystä ongelmalliseksi, voidaan tässäkin tapauksessa soveltaa kattohintaa tai tuki voidaan myöntää vähämerkityksisenä tukena.

Luonnonsuojelulain mukaiset määräaikaiset rauhoitukset

Ympäristöministeriön hallinnonalalla rahoitetaan enintään 20 vuodeksi kerrallaan tehtäviä rauhoitus sopimuksia yksityisten maanomistajien kanssa. Kysymys on yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, joka tehdään luonnonsuojelulain (9/2023) 48 §:n nojalla. Tuki myönnetään valtionavustuslain (688/2001) 5 pykälän mukaisena erityisavustuksena maanomistajalle.

Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi (HE 76/2022 vp) ei eritellä näiden määräaikaisten sopimusten valtiotukioikeudellista luonnetta mutta tiettävästi sopimuskäytäntöä ei ole notifioitu komissiolle. Tämä viittaa siihen, että tukia ei ole myönnetty Euroopan unionin ympäristönsuojelua koskevien valtiontukien suuntaviivojen perusteella.²⁸ On vaikea nähdä, että niitä olisi myöskään myönnetty jäljempänä mainitun yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella, koska se sallii lähinnä investointituet.²⁹

Valtiontukisääntelyn kannalta ensimmäinen kysymys on, voidaanko 20 vuotta kestävä rauhoitus sopimuksen perusteella maksettavien tukien katsoa kohdistuvan yrityksen tai muun yhteisön taloudelliseen toimintaan. Yleinen ajatus hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi on, että laissa tarkoitettujen **lajien, luontotyyppien ja maisemien hoidon ja kunnostuksen** tukijärjestelmän tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden edistäminen tavalla, joka ei keskimäärin edistä tuen saajan taloudellista toimintaa, eikä tuen saaja siten tyypillisesti saa tuesta rahassa mitattavaa hyötyä (HE 76/2022 vp, s. 154). Koska määräaikaista rauhoitus sopimuksia on tehty vähän ja pääasiassa erityiskohteisiin (mm. valkoselkätikkametsien säilyttämiseksi), kysymys rauhoituksen perusteella maksettavien korvausten valtiotukioikeudellisesta luonteesta ei ole kovin merkittävä. Asiaa kannattaisi kuitenkin selvittää.

Todettakoon, että samantyyppinen kysymys koskee aikaisemmin mainittuja Ruotsissa tehtäviä, jopa 50 vuotta kestäviä luonnonhoito- ja ennallistamissopimuksia (*naturvårdsavtal*, *återvåtningsavtal*), joissa korvataan kustannuksia ja maanomistajien tulonmenetyksiä. Sopimukset ovat EU:n valtiotukisääntöjen näkökulmasta huomattavan pitkiä, ja on epäselvää, millä valtiotukiperusteella ne on tehty. Ruotsi ei ole notifioinut niitä ainakaan osana metsätalouden tukijärjestelmäänsä.

Toinen kysymys on, voitaisiinko luonnonsuojelulain 48 § mukaisissa rauhoitus sopimuksissa soveltaa tarjouskilpailua. Hallituksen esityksen (HE 76/2022 vp) mukaan yksityisen omistaman alueen määräaikaista rauhoittamista koskeva sopimus olisi julkisen vallan käyttöön liittyvä hallintosopimus, jota koskisivat hallintolain 3 §:n 2 momentin säännökset hyvän hallinnon periaatteiden ja menettelyllisten oikeusturvavaatimusten noudattamisesta. Kyseisen momentin mukaan ”*hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee*”. Tämän momentin ei voitane katsoa estävän tarjouskilpailun toteuttamista, mutta asia voi vaatia tarkempaa oikeudellista selvitystä. Siltä osin, kun kyseessä ei ole ylikompensaatio, so. tarjouskilpailun kautta maanomistajille maksetut korvaukset vastaavat aiheutuneita tulonmenetyksiä tai alittavat ne, on vaikea nähdä selvää valtiotukioikeudellista syytä, miksi tarjouskilpailua ei voitaisi soveltaa myös luonnonsuojelulain 48 §:n mukaisissa määräaikaissa rauhoituksissa.

Luonnonsuojelulain mukainen pysyvä suojelu

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta hyväksyttiin 2007. Sopimuksen sääntöjen nojalla luonnonsuojelu on jäsenvaltioiden asia. Käytännössä valtio voi ostaa ja myydä alueita luonnonsuojelutarkoituksiin ilman, että toiminta katsottaisiin valtiotukisäännösten piiriin kuuluvaksi. Alueiden pysyvä suojelu luonnonsuojelulain nojalla onkin ollut pääasiallinen keino laajojen suojelupinta-alojen saavuttamiseksi. Kun lisäksi otetaan huomioon, että

²⁸ Komission tiedonanto. Vuoden 2022 suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiotuelle (2022/C 80/01).

²⁹ Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

luonnonsuojeluverkoston laajentamiseen pyrkivän ympäristöllisen tarjouskilpailun tarkoitus olisi hankkia luonnonsuojelualueita pysyvään suojeluun tavanomaisia menettelyjä edullisemmin ja maanomistajien vapaaehtoisuuteen tukeutuen, on vaikea nähdä menettelylle valtiontukioikeudellisia esteitä. Tarjouskilpailua käytettäisiin yksityisten luonnonsuojelualueiden perustamisessa ja muussa vapaaehtoisessa suojelussa – ei alueiden lunastuksissa suojelutarkoituksiin.³⁰

Luonnonsuojelulain (9/2023) 47 § mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella päätöksellään perustaa yksityisen luonnonsuojelualueen. Edellytyksenä on, että alueelle annettavista yksityiskohtaisista rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista mahdollisista korvauksista on ennalta sovittu alueen omistajan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä (HE 76/2022 vp, s. 175). Sopimus sisältää kirjaukset alueen tulevista rauhoitusmääräyksistä ja maksettavista korvauksista sekä muista mahdollisista luonnonsuojelualueen perustamiseen liittyvistä yksityiskohdista. Kuten luonnonsuojelulain 48 § mukaisessa määräaikaissessa rauhoituksessa, kyseessä on julkisen vallan käyttöön liittyvä hallintosopimus, jota koskevat hallintolain 3 §:n 2 momentin säännökset hyvän hallinnon perusteiden ja menettelyllisten oikeusturvavaatimusten noudattamisesta.

Ympäristösuojelua koskevat muut tuet

Ympäristönsuojelua edistäviä **investointi- ja toimintatukia** voidaan myöntää yrityksille myös ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella.³¹ Tukea voidaan tyypillisesti myöntää vain osalle investointien tai toiminnan kustannuksista, mutta jos tuet toteutetaan tarjouskilpailujen kautta, tuki-intensiteetti voidaan useissa tapauksissa nostaa 100 prosenttiin.³²

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ympäristönsuojelua koskevan artiklan 45 mukaan tukia voidaan myöntää

- a) ympäristövahinkojen korjaamiseen, mukaan lukien maaperän, pintaveden tai pohjaveden laatuun tai meriympäristöön kohdistuneet vahingot;
- b) luontotyyppien ja ekosysteemien ennallistamiseen;
- c) biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai palauttamiseen ekosysteemien hyvän tilan saavuttamisen edistämiseksi tai jo hyvässä kunnossa olevien ekosysteemien suojelemiseksi ja
- d) luontopohjaisten ratkaisujen toteuttamiseen ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi.

Kahdessa ensin mainitussa toiminnossa tuki-intensiteetti voi olla 100 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Kahdessa jälkimmäisessä se voi olla enintään 70 prosenttia mutta pienten yritysten kohdalla sitä voidaan korottaa 20 prosenttiyksikköä ja keskisuurten yritysten kohdalla 10 prosenttiyksikköä.

Ympäristöön myönnettävät tuet ovat pääosin **investointitukia**, joita voidaan myöntää yritysten unionin normit ylittävään ympäristönsuojeluun. Niitä voidaan antaa myös ympäristönsuojelun

³⁰ Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) määrää, että ”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (*kohteenkorvaus*)” (30 §).

³¹ Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

³² Artiklan 2 mukaan ’tarjouskilpailulla’ tarkoitetaan ”syrjimätöntä tarjouskilpailua, johon osallistuu riittävä määrä yrityksiä ja jossa tuki myönnetään joko tarjouksentekijän tekemän alkuperäisen tarjouksen tai selvityshinnan perusteella. Lisäksi tarjouskilpailuun liittyvä talousarvio tai määrä on siinä mielessä tiukasti rajoitettu, että se johtaa tilanteeseen, jossa kaikki osallistujat eivät voi saada tukea.”

parantamiseen, jos unionin normit puuttuvat. Taustalla on ajatus, jonka mukaan valtiontuki oikaisee tällaisissa olosuhteissa tai tällaisin tavoittein toimivien yritysten suhteellista taloudellista asemaa sisämarkkinoilla. Ympäristönsuojeluun myönnettävän tuen soveltamisala on lähtökohtaisesti hyvin laaja. Artiklan 2 mukaan *”ympäristönsuojelulla tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan tai ennalta ehkäisemään fyysiselle ympäristölle tai luonnonvaroille tuensaajan omasta toiminnasta aiheutuvia haittoja ... tai edistämään luonnonvarojen järkiperaistä käyttöä, mukaan lukien energiansäästötoimenpiteet ja uusiutuvien energialähteiden käyttö”*.

Suomen metsätaloudessa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista mahdollisuutta tukea ympäristönsuojelua ei ole tiettävästi sovellettu. Tämä johtunee lähinnä kahdesta seikasta. Ensinnäkin metsätaloutteen sovelletaan lähtökohtaisesti maa- ja metsätalouden ryhmäpoikkeusasetusta (EU) 2022/2472. Tällöinkin jäsenvaltiot voivat päättää, myönnetäänkö tuki sen vai maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivojen (2022/C 485/01) perusteella. Toiseksi, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella ympäristönsuojeluun voidaan myöntää vain investointi- ja toimintatukea – ei korvauksia aiheutuneista tulonmenetyksistä tai palkkioita aikaansaaduista ympäristöhyödyistä niin kuin uusien maa- ja metsätalosalaa koskevien suuntaviivojen mukaan voidaan tehdä. Tarkkaa rajanvetoa ryhmäpoikkeusasetusten ja maa- ja metsätalouden suuntaviivojen soveltuvuudesta metsiin liittyvässä ympäristönsuojelussa ei tiettävästi ole vaan kyse on tapauskohtaisesta harkinnasta.

2.4 Missä tilanteissa tarjouskilpailut ja korvaustason porrastaminen voisivat toimia suojelutarjontaa lisäävinä ja suojelun kustannuksia alentavana toimena?

2.4.1 Luonnonsuojelualueverkoston kehittäminen tarjouskilpailuilla

Tarjouskilpailuilla tavoiteltaisiin lisää luonnonsuojelualueita nykyistä pienemmillä kustannuksilla tai vaihtoehtoisesti käytössä olevalla määrärahalla suojeltaisiin nykyistä laajempi pinta-ala. Tarjouskilpailussa viranomaisen määrittäisi sen, miltä maantieteelliseltä alueelta, millä kriteereillä ja mitä luontotyyppisiä haluttaisiin suojella tarjouskilpailun voimassaolon aikana.

Tarjouskilpailusta viestittäisiin suunnatusti potentiaalisten luonnonsuojelualueiden maanomistajille ja kysyttäisiin heidän kiinnostustaan tarjouksen antamiseen. Viranomaisen valitsisi saamiensa tarjousten ja laatimiensa kriteerien perusteella ne maanomistajat, joiden kanssa jatkettaisiin neuvottelua.

Tarjouskilpailun suunnittelussa tulisi arvioida huolellisesti, miten tarjouskilpailu kannattaa toteuttaa ja mikä sen vaihtoehto olisi. Lundberg ym. (2018) ovat tiivistäneet valinnan kolmeen vaihtoehtoon ja esittäneet kunkin vaihtoehdon edut ja haitat **taulukon 2** mukaisesti. Vaikka taulukossa on kyse lisäisten ekosysteemipalveluiden (*ecosystem services*) tuottamisesta yleisesti, sitä voidaan soveltaa myös metsien pysyvään suojeluun. Tällöin vaihtoehto ”kiinteät korvaukset” tarkoittaa korvauksia maanomistajan tuottamista (lisäistä) ekosysteemipalveluista, esimerkiksi luonnonarvoista – ei käyvän arvon mukaisia korvauksia tulonmenetyksistä.

Strateginen käyttäytyminen (*bid shading*) viittaa taulukossa siihen, että maanomistajat eivät paljasta todellisia preferenssejään tai vaihtoehtokustannuksiaan vaan antavat korkeampia hintatarjouksia. Haitallinen valikoituminen (*adverse selection*) puolestaan tarkoittaa sitä, että tarjouksia antavat myös sellaiset toimijat, jotka tekisivät toimenpiteitä joka tapauksessa (tai

suojelun tapauksessa jättäisivät niitä tekemättä), minkä seurauksena korvausten tai tukien vaikutus (lisäisyys) jää odotettua vähäisemmäksi.

Taulukko 2. Erilaiset tavat maksaa korvauksia/tukia ekosysteemipalveluiden tuottamisesta sekä niiden edut ja haitat. Koostettu Lundbergin ym. (2018) esittämää taulukkoa mukailten.

Toimintatapa	Edut	Haitat
Discriminatory auction yksilölliset korvaukset (<i>differentiated payments</i>)	+ Talousteorian mukaan tehokkain korvaustapa (tietyin edellytyksin). + Helposti ymmärrettävä, kun korvaukset vastaavat annettua tarjousta.	- Riski strategiselle käyttäytymiselle. - Tasapuolinen kohtelu ei toteudu. - Korkea riski haitalliselle valikoitumiselle.
Uniform auction samanlaiset korvaukset (<i>uniform payments</i>)	+ Matala riski strategiselle käyttäytymiselle. + Poliittisesti toteutettavissa. + Voi auttaa määrittämään optimaalista korvaustasoa.	- Korkea riski haitalliselle valikoitumiselle. - Ostajalle yl. kalliimpi kuin yksilölliset korvaukset.
Ei tarjouskilpailua kiinteät korvaukset (<i>fixed payments</i>)	+ Tunnettu toimintatapa. + Poliittisesti toteutettavissa. + Todennäköisesti muita vaihtoehtoja alemmat transaktiokustannukset (tarjousten tekijöille ja hallinnolle). + Potentiaalisesti matalampi riski haitalliselle valikoitumiselle.	- Optimaalisen korvaustason määrittäminen on vaikeaa.

Tarjouskilpailua koskevan menettelyn valinta on tärkeä, koska sillä voi olla kauaskantoisia seurauksia. Jos tarjouskilpailu perustuu *uniform price* -menettelyyn, on ehkä vaikea perustella maanomistajille, miksi myöhemmin käyttöön otettaisiinkin *discriminatory price* -menettely, tai päinvastoin. Lisäksi kahden rinnakkaisen menettelytavan, tarjouskilpailun ja perinteisen suojelukorvausmallin, soveltaminen samanaikaisesti voisi aiheuttaa sekaannusta ja joillekin (kokeilussa mukana oleville tai sen ulkopuolelle jääneille) maanomistajille kokemuksen eriarvoisesta kohtelusta.

2.4.2 Korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan

Korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan tarkoittaisi suurempia kohdekohtaisia korvauksia korkeamman luonnonarvojen kohteille. Korvauksen taso madaltuisi sen mukaan, mitä pienempi merkitys kohteella olisi luontoarvojen turvaamiseksi.

Kun maanomistaja ilmaisisi kiinnostuksensa vapaaehtoiseen luonnonsuojeluun, viranomaisen selvittäisi kohteen puuston arvon lisäksi kohteen luonnonarvot luonnonsuojelualueverkoston kehittämiseksi. Tällöin arvioitaisiin kohteen luontotyyppin kiinnostavuus, kohteen sijainti ja luontoarvojen kehityspotentiaali, jotka määrittäisivät korvaustasojen porrastusta.

Esimerkiksi luonnonsuojelun alueen vieressä hakkuilla käsitellystä lehdestä maksettaisiin puuston arvoa, sisältäen odotusarvon, suurempi korvaus, mikäli kohteella olisi korkea luonnonarvojen kehityspotentiaali ja kohdetta olisi hoidettu luonnonarvojen vahvistamiseksi. Tällöin valtion ei välittömästi tarvitse investoida hoitotyöhön.

3 Sidosryhmäkysely

Maanomistajille ja keskeisten sidosryhmien jäsenille lähetettiin kysely marraskuun lopussa 2024. Kyselyllä hankittiin tietoa maanomistajien ja keskeisten sidosryhmien kannasta ympäristöllisiin tarjouskilpailuihin ja korvaustasojen porrastamiseen luonnonarvojen mukaan. Vastausaika päättyi 5.12.2024. Kyselyllä koottiin yhteen metsäalan sidosryhmien jäsenten ja metsänomistajien näkemyksiä uudenaikaisiin METSO-suojelun keinoihin, joiden käyttöä pääministeri Orpon hallitus haluaa hallitusohjelmassaan selvittää.

Kyselyn saatesanoissa tuotiin esille METSO-ohjelman suosion kasvaminen, mutta todettiin ohjelman rahoitustason olevan niukka potentiaalisten luonnonsuojelualueiden tarjontaan nähden. Lisäksi todettiin, että eräitä harvinaisia luontotyyppisiä tarjotaan liian vähän suojelun tavoitteisiin nähden, ja että hallitusohjelmassa mainituilla tarjouskilpailulla ja korvaustasojen porrastamisella voisi olla vaikutusta valtion rahoituksen riittävyyteen sekä kohteiden saatavuuteen.

Kyselyyn valittiin sidosryhmien jäseniä hyödyntämällä kansallisen metsäneuvoston luetteloa sidosryhmistä ja jäsenyyksistä.³³ Metsänomistajien osalta kyselyn kohderyhmää koottiin metsänomistajien yhdistysten verkkosivuilta, tällöin kohderyhmään valittiin henkilöitä Länsi-Suomen Luontoarvoyhdistys Koppelo ry:n, Etämetsänomistajine Liiton ja sen jäsenyhdistysten verkkosivuilta. Kysely lähetettiin yli 70 henkilölle.

Kyselyyn vastasi reilu 20 henkilöä, vaikkakin reilu 60 henkilöä avasi vastaajan sähköpostiin lähetetyn verkkokyselyn sivun. Vastaajien osalta ei seurattu sitä, kuka vastasi ja kuka ei vastannut kyselyyn. Vastaukset annettiin nimettöminä. Kysyjiltä ei myöskään tiedusteltu sitä, mistä ja kenen miltä taustasta hän vastaa kysymyksiin. Kyselystä lähetettiin yksi muistutus.

Seuraaviin kappaleisiin on koottu ryhmiteltynä vastaukset järjestykseen eri hyötyjen ja haitasta kärsivien näkökulmista. Useita mainintoja saaneet kannat ovat ylimpänä. Yksityiskohtaisemmat tulokset on esitetty liitteessä 2.

3.1 Mitä hyötyä luvussa 2.4 kuvattujen esimerkkien mukaiset tarjouskilpailut tuottaisivat mielestäsi? Ketkä hyötyisivät?

Monimuotoisuus, valtio, veronmaksajat ja yhteiskunta hyötyjinä

Useimmat vastaajien toivat esille, että hyötyinä olisi kustannustehokkuus ja siten määrärahojen säästyminen (9 mainintaa). Myös arveltiin, että tarjouskilpailun avulla saataisiin arvokkaimpia kohteita suojeltavaksi, parannettaisiin luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyyttä ja voitaisiin paremmin keskittää suojelua luontotyyppisiin myös alueellisesti (4 mainintaa).

Metsänomistajat erimuotoisissa omistuksissa hyötyjinä

Useimmin vastaajat arvelivat suojelumyönteisten metsänomistajien kiinnostuvan tarjouskilpailusta (3 mainintaa). Vastaajat tunnistivat tarjouskilpailusta hyötyviksi myös sellaiset metsiään hyödyntämättömät metsänomistajat, jotka asuvat kaukana metsistään tai joille tuleekin

³³ <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM021:00/2023>

tarve saada taloudellista hyötyä metsästään. Tällöin mainittiin metsän sijaintialueina Pohjois-Suomi ja Itä-Suomi.

Muita näkökulmia hyötyihin

Yksittäisinä hyötyinä tarjouskilpailuista yksi vastaaja toi esille menetelmän kehittymisen, luonnonarvosuunnitelman tarpeen syntymisen sekä rahoittajien ja tarjouksia valmistelevien yksityisten tahojen roolien selkeytymisen. Yksi vastaaja arveli yrityksen innostuvan lunastamaan annettuja tarjouksia kompensaation mahdollisuutena.

3.2 Mitä haittaa luvussa 2.4 kuvattujen esimerkkien mukaiset tarjouskilpailut tuottaisivat mielestäsi? Keille aiheutuisi haittoja?

Haittaa monimuotoisuudelle, valtiolle, veronmaksajille ja yhteiskunnalle

Moni vastaaja oli sitä mieltä, että tarjouskilpailu sopii huonosti luonnonsuojeluun (8 mainintaa). Kyselyssä näkemyksiä ei kuitenkaan pyydetty perustelemaan, joten tämän näkemyksen takana olevia mielipiteitä ei pystytä tuomaan esille. Hintaa painottavan tarjouskilpailun arveltiin aiheuttavan kohteiden laadun heikkenemistä (6 mainintaa).

Tarjouskilpailussa valtion rahan vähyyys tai metsänomistajan tarjouksen hylkääminen aiheuttavat mielipahaa metsänomistajille (2 mainintaa). Huolena tuotiin esille, että tiettyihin luontokohteisiin suunnattu tarjouskilpailu saattaisi aiheuttaa sekavan hallinnollisen tilanteen luonnonsuojeluviranomaisen ja metsäviranomaisen välille.

Haittaa metsänomistajille erilaisissa omistusmuodoissa

Moni vastaaja näki hinnoittelun vaikeuden haittana ja pohti, onko maanomistajilla aidosti tietotaitoa tehdä realistisia tarjouksia (5 mainintaa). Arveltiin, että suunnattu tarjouskilpailu ei kohtelisi maanomistajia yhtäläisesti, kun vain osalla olisi mahdollisuus saada suojeluun tuloa tätä kautta (4 mainintaa). Mikäli tämä johtaisi ulkopuolelle jääneiden kohteiden niin sanottuun harmaaseen suojeluun, olisi tämä maanomistajien tasavertaisen kohtelun ja omaisuudensuojan kannalta kielteistä (3 mainintaa).

Pohjois- ja Itä-Suomen alueilla aktiivisesti metsiään hoitavat ja kasvattavat metsänomistajat kärsisivät lisäsuojelusta, koska heidän alueellaan on jo paljon tai jopa liikaa suojeltuja metsäalueita. Ekologisen kompensaation ja muiden vaihtoehtojen kanssa maanomistajalla voi olla miettimistä, koska neuvontapalveluitakaan ei alalla juuri ole.

Haittaa muille näkökohdille

Mielenkiintoisesti vastaajat olivat pohtineet haittoja ja nostivat esille huolia, jotka ovat toisaalta ratkottavasti hyvällä tarjousmenettelyn pilotoinnilla ja viestinnällä. Pohdittiin, että jotkut toimijat saattavat vastustaa ajatusta. Kuka rahoittaa tarjousten eli luonnonarvosuunnitelmien tekemisen? Haitaksi koettiin, jos tarjousten läpimenoprosentti on pieni, voi syntyä turhautuminen, hinnan lasku ja varovaisuus.

Oltiin myös sitä mieltä, että luontoarvoilla pitäisi olla yleisesti hyväksytyt hinnat (lahopuu, vanhat puut, monimuotoisuus, kalliorinteet ym.). Pohjois- ja Itä-Suomen alueille luonnonsuojelualueet laajenisivat, vaikka niitä on näillä alueilla jo liikaa. Tämä heikentäisi puuta jalostavien yritysten halua perustaa jalostuslaitos näille alueille.

3.3 Missä tilanteissa metsänomistaja voisi mielestäsi olla kiinnostunut tarjoamaan kohdettaan suojeluun puuston käypää arvoa pienemmällä korvauksella?

Metsänomistajat voivat olla valmiita tarjoamaan metsiään suojeluun puuston käypää arvoa pienemmällä korvauksella erityisesti silloin, kun luontoarvot ovat heille taloudellista hyötyä tärkeämpiä. Monet mainitsivat metsänomistajan halun jättää metsän kehittymään luonnontilaisemmaksi, mikä motivoi erityisesti niitä omistajia, jotka arvostavat luonnon säilymistä tuleville sukupolville (15 mainintaa). Lisäksi etäällä asuvilla omistajilla tai perikunnilla, jotka eivät aktiivisesti hyödynnä metsiään, saattaa olla vähemmän taloudellista painetta, mikä tekee heistä potentiaalisia suojelijoita. Tärkeäksi koettiin myös suojelun nopeuttaminen tilanteissa, joissa määrärahat ovat rajalliset.

Muina tilanteina metsänomistajan kiinnostukselle hyväksyä pienempi korvaus mainittiin sellaiset luontokohteet, joihin liittyy tunnearvoa, esimerkiksi maisemallisesti merkittävät alueet tai henkilökohtaisesti tärkeät paikat, kuten lapsuuden marjametsät. Myös kohteen pienialaisuus, mahdollisuus hyödyntää sitä muissa tarkoituksissa tai toive estää muun maankäytön tulo alueelle voivat vaikuttaa kiinnostukseen tarjota kohdetta käypää arvoa pienemmällä korvauksella. Muina maankäytönmuotoina mainittiin matkailu ja metsästys.

Arveltiin, että metsänomistajan taloudellinen tilanne ja metsän tuoton osuus kokonaistuloista vaikuttavat suoraan valmiuteen hyväksyä pienempi korvaus. Lisäksi määräaikainen suojelu ja joustavat ehdot lisäisivät kiinnostusta suojeluun pienemmällä korvauksella.

3.4 Mitä hyötyä luvun 2.4 esimerkkien mukainen korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan tuottaisi mielestäsi? Ketkä hyötyisivät?

Monimuotoisuus, valtio, veronmaksajat ja yhteiskunta hyötyjinä

Moni vastaaja arveli, että monimuotoisuuden turvaamiseen käytettävissä olevien määrärahojen käytön tehokkuus parantuisi (6 mainintaa). Korvausten porrastamisen avulla saataisiin sellaisia arvokkaita kohteita, joita ei muutoin saataisi suojeluun, mainittiin kuusi kertaa. Korvausten porrastaminen yhdistäisi suojelun ja käytännön tekemisen (4 mainintaa) sekä suojelun hyväksyttävyyttä lisääntyisi yhteiskunnassa (2 mainintaa).

Vastaajat arvelit, että ymmärrys monimuotoisuudelle arvokkaista rakennepiirteistä ja muista ominaisuuksista lisääntyisi (2 mainintaa). Kaiken kaikkiaan ajateltiin, että luontoarvojen mukainen porrastus olisi oikea tapa ja se lisäisi vaihtoehtoja luonnonsuojelun keinoihin.

Metsänomistaja erilaisissa omistusmuodoissa hyötyjänä

Metsänomistajat voisivat hyötyä porrastuksesta erityisesti niissä tapauksissa, joissa he ovat jo aktiivisesti edistäneet luonnonhoitoa. Esimerkiksi lehtoesimerkin mukaan tällaiset metsänomistajat saisivat paremman korvauksen luonnonarvoista kuin pelkästään metsän taloudellisen arvon perusteella (8 mainintaa).

Pohjois- ja Itä-Suomen alueilla metsiä omistavat mutta kaukana metsistään asuvat etämetsänomistajat ja perikunnat voisivat olla kiinnostuneita. Yksi vastaaja arveli, että nämä etämetsänomistajat eivät juurikaan hyödynnä omistamiaan metsiään taloudellisesti eivätkä myöskään virkistysmielessä.

Muut asiat hyötyjinä

Porrastus voisi tuottaa hyötyjä myös yleisemmällä tasolla lisäämällä tietoisuutta ja arvostusta luonnon monimuotoisuuden merkityksestä. Korvaustasojen porrastus herättäisi metsänomistajissa ja metsäpalveluiden toimijoissa tarkempaa huomiota luontoarvoihin sekä siihen, miten näitä arvoja voidaan ylläpitää ja lisätä.

3.5 Mitä haittaa luvun 2.4 esimerkkien mukainen korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan tuottaisi mielestäsi? Kenelle haittoja aiheutuisi?

Haittaa monimuotoisuudelle, valtiolle, veronmaksajille ja yhteiskunnalle

Vastaajat toivat esille haittana, että kohteiden arvottaminen olisi objektiivisesti hankalaa. He pohtivat, pysyisikö arvottamisen tulokset samoina koko maassa ja onko arvottaminen tekijästä riippumatonta (7 mainintaa). Vastaajat epäilivät, että menettely toisikin lisää kustannuksia valtiolle säästöjen sijaan (2 mainintaa).

Huolena mainittiin myös, että kaikki arvokkaat kohteet eivät välttämättä tulisi suojelluksi, jos maanomistaja tiedostaisi kohteensa ainutlaatuisuuden ja pyytäisi siitä paljon korvausta. Nykyisellään luontoarvojaan eniten menettäneet alueet jäisivät edelleen metsätalouskäyttöön, eivätkä päätyisi suojeluun ja ennallistumaan lähemmäs luonnontilaa, todettiin yhdessä vastauksessa.

Yhdessä vastauksessa tuotiin esille, että metsäalan toimijoiden olisi hankalampi markkinoida METSO-ohjelmaa metsänomistajille, mikäli korvausperuste olisi epäselvä. Huolena tuotiin, että luonnonsuojelu on vähentänyt puuta käyttävien yritysten kiinnostusta investoida puuta jalostaviin tuotantolaitoksiin, ja sitä kautta valtion verot pienenevät.

Haittaa metsänomistajille erilaisissa omistusmuodoissa

Maanomistajat eivät välttämättä kokisi korvaustasojen porrastamisen menetelmää yhdenvertaisena kohteluna (3 mainintaa). Runsaspuustoisen alueen maanomistaja saattaisi valita puuntuotannollisen vaihtoehdon, mikä tämä tuottaisi hänelle kuitenkin paremmin kuin porrastettu korvaustaso.

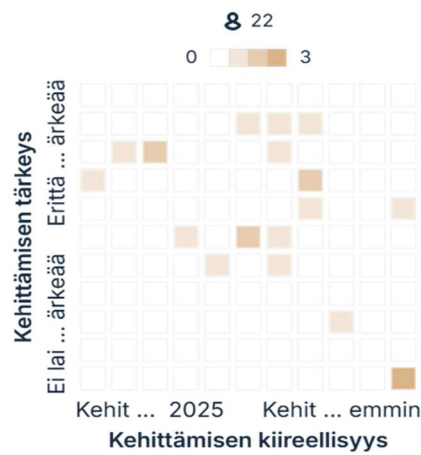
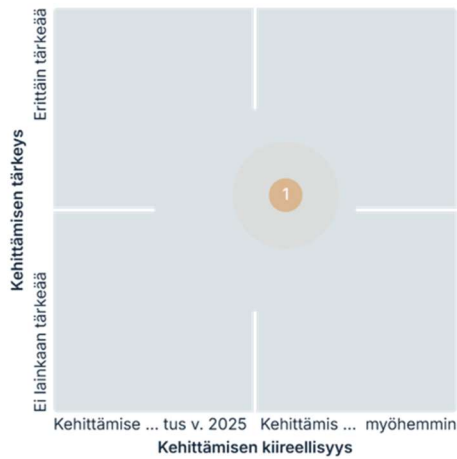
Arveltiin, että haittaa kärsisi sellainen maanomistaja, jonka metsiä on käsitelty voimakkaimmin vaikkapa edellisen metsänomistajan aikana. Pohjois- ja Itä-Suomen alueilla metsiä omistavat aktiivisesti metsiä hoitavat ja kasvattavat metsänomistajat kärsisivät lisäsuojelusta, tuotiin esille yhdessä vastauksessa.

3.6 Vastaajien arvio kehittämisen tärkeydestä ja kiireellisyydestä

Tarjouskilpailu

Vastaajia pyydettiin arvioimaan tarjouskilpailujen kehittämisen tärkeyttä ja kehittämisen ajankohtaa luonnonsuojelualueverkoston laajentamisen keinona xy-kuvaajalla. Hänen piti klikata ruudukossa kohtaa, joka kuvaisi hänen arviotaan parhaiten. X-akseli kuvasi, kuinka kiireellisenä vastaaja piti tarjouskilpailun kehittämisen aloittamista. Asteikkona oli Ei lainkaan tärkeää ... Erittäin tärkeää.

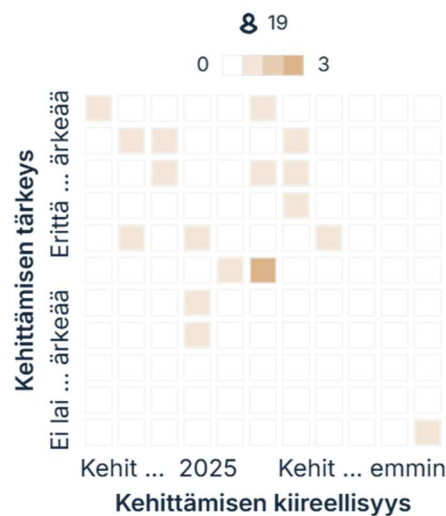
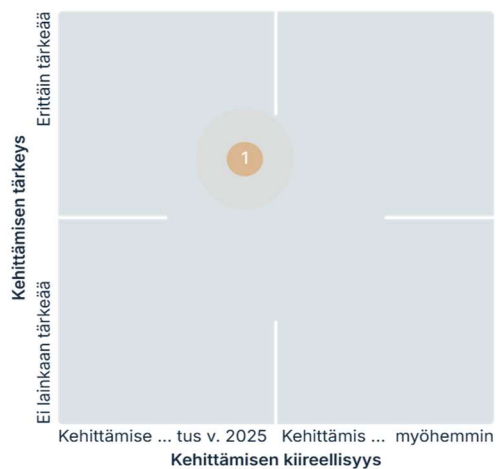
Y-akseli puolestaan kuvasi, kuinka tärkeänä vastaaja piti tarjouskilpailun kehittämistä. Asteikkona oli Kehittämisen aloitus vuonna 2025 ... Kehittämisen aloitus vuonna 2030 tai myöhemmin.



Tähän kysymykseen vastasi 22 henkilöä. Keskimäärin vastaajat ovat sitä mieltä, että tarjouskilpailun kehittäminen on keskimäärin tärkeää ja kehittäminen voitaisiin aloittaa noin vuonna 2027. Vastauksissa oli kuitenkin hajontaa.

Korvausten porrastaminen

Vastaajia pyydettiin arvioimaan korvaustasojen porrastamisen kehittämisen tärkeyttä ja kehittämisen ajankohtaa luonnonsuojelualueverkoston laajentamisen keinona. Heitä pyydettiin klikkaamaan ruudukossa kohtaa, joka kuvaisi heidän arviotaan parhaiten. X-akseli kuvasi, kuinka kiireellisenä pidettiin korvaustasojen porrastamisen kehittämisen aloittamista. Asteikkona oli Ei lainkaan tärkeää..... Erittäin tärkeää. Y-akseli puolestaan kuvasi, kuinka tärkeänä pidettiin korvaustasojen porrastamisen kehittämistä. Asteikkona oli kehittämisen aloitus vuonna 2025 kehittämisen aloitus vuonna 2030 tai myöhemmin.



Kaikkiaan 19 vastaajaa antoi arvionsa. Keskimäärin vastaajat pitivät korvaustasojen porrastamista luonnonarvojen mukaan tärkeänä. Kehittämisen aloituksen ajankohdaksi ehdotettiin noin vuotta 2026. Keskimäärin ottaen korvaustasojen porrastamista kannatettiin enemmän kuin tarjouskilpailua.

4 Yleispiirteinen malli toimien pilotointiin

Selvitystyön toimeksiantoon sisältyi esitys yleispiirteisestä mallista tarjouskilpailun ja luonnonsuojelukorvausten porrastamisen pilotointiin, mikäli selvityksen tulokset osoittaisivat tällaiset toimintatavat kiinnostaviksi ja toteuttamiskelpoisiksi. Selvityksen perusteella ei noussut esille selkeitä esteitä sille, etteivätkö tarjouskilpailu ja suojelukorvausten porrastaminen soveltuisi kokeiltavaksi Suomessa luonnonsuojelualueverkoston laajentamisen työkaluina.

Toimien toteuttamiskelpoisuuden tarkempi selvitys edellyttäisi kuitenkin pilotointia, ja siinä yhteydessä myös niiden kannattavuuden selvittämistä. Kannattavuuden osatekijöitä ovat esimerkiksi tarjouskilpailun toteutuksen kustannukset eri toimijoille, sekä kilpailun avulla suojeltavien alueiden kustannushyötysuhde verrattuna vallitsevien käytäntöjen mukaiseen.

Kokeiltava malli vaatii huolellista harkintaa. Se päätettiin tilaajan toivouksesta jättää tässä selvityksessä yleiselle tasolle niin, että sitä pystyy jatkossa täsmentämään. Mallin ideoinnin toteutti selvityksestä vastannut Tapion ja Luonnonvarakeskuksen asiantuntijaryhmä.

4.1 Pilotoinnin lähtökohdat

Toimeksiannon mukaisesti tässä selvityksessä koottiin ideoita pilotointiin, joka koskee luonnonsuojelualueverkoston kehittämistä. Tavoitteena olisi tarjouskilpailu, jonka avulla suojeltaisiin pysyvästi uusia alueita. Suojelun vaihtoehtoisina keinoina pilotissa tulisi olla mukana sekä yksityisten luonnonsuojelualuiden (YSA) perustaminen että maakauppa.

Pilotoinnin alueellista kohdentamista voidaan harkita monenlaisista lähtökohdista. Yksi vaihtoehto on hyödyntää esimerkiksi maakunnallisissa LUMO-ohjelmissa määritettäviä monimuotoisuuskeskittymiä. Monimuotoisuuskeskittymät ovat maakunnallisesti tärkeitä alueita monimuotoisuuden turvaamisessa. Keskittymien alueella elinympäristöjen tilaa pyritään parantamaan kokonaisvaltaisesti suojelun ja ennallistamisen keinoilla.

Pilotin toteutus voitaisiin ajoittaa METSO-ohjelman jatkokauteen, 2020-luvun loppuvuosiin. Toteuttajatahona voisi olla tuleva alueellinen elinvoimakeskus, jonne nykyisten ELY-keskusten toteuttama METSO- ja Helmi-ohjelmien suojelu on siirtymässä. Viranomaisen hyödyntäisi tarvittaessa ostopalveluna yritysten apua maanomistajien suuntaan tehtävässä viestinnässä, maanomistajien neuvonnassa ja muissa tarjouskilpailun käytännön järjestelyissä.

Pilotin kiinnostavuuden kannalta olisi tärkeää, että tarjouskilpailun kohteeksi valitun maakunnan tai muun alueen maanomistajat tietävät kokeilun olevan kertaluonteinen ja että tarjouksia otetaan vastaan tietyn määräajan puitteissa. Tanskassa vuonna 2021 toteutetussa pienimuotoisessa kokeiluhankkeessa tarjouksia otettiin vastaan kahden kuukauden ajan ja Suomessa keväällä 2024 toteutetussa biokaasulaitosten ravinnekierroksessa kuukauden ajan. Ottaen huomioon, että metsänomistajien tavoitettavuus ja tietotaso vaihtelevat paljon ja kyseessä olisi heille aivan uudenlainen toimintatapa, tarjouksia tulisi luultavasti ottaa vastaa jonkin verran pitempään. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että tarjousten tekeminen edellyttää huolellista arviointia, mikä metsäkohteiden kohdalla on usein työlästä ja voi viedä paljon aikaa.

Tarjouskilpailuissa voitaisiin myös jäljitellä METSO-ohjelman kokeiluvaihetta 2000-luvun alkupuolella, jossa tarjouskilpailun kokeilu kesti kolme vuotta. Näin menetellessä kilpailu

jouduttaisiin kuitenkin sulkemaan esimerkiksi puolivuositain, jotta saatuja tarjouksia pystyttäisiin vertailemaan keskenään eikä maanomistajien odotusaika venyisi liian pitkäksi. Jos tarjouskilpailun luonnonsuojelubiologisia kriteerejä tai kohdealuetta ei samalla muutettaisi, kyseessä olisi käytännössä tarjouskilpailun toistaminen, minkä menettelyn on todettu vähentävän tarjouskilpailun tehokkuutta. METSO:ssa kolme vuotta kestänyt tarjouskilpailun kokeilujakso koettiin liian lyhyeksi (ks. luku 2.1) mutta se sisälsi myös ajanjakson metsänomistajien informoimiseksi ja tarjouksia arvioitiin lähtökohtaisesti sitä mukaa kun niitä jätettiin. Samoin toimittiin luonnonarvokaupassa vuosina 2003–2007.

Tarjouskilpailun kokeilun toteutuksessa voitaisiin soveltaa myös selkeitä vaiheita ja aikataulutuksia esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- a) viestintä tulevasta alueellisesta tarjouskilpailusta, kesto noin yksi vuosi;
- b) tarjousten vastaanotto, kesto 2–6 kuukautta;
- c) tarjousten läpikäynti ja kohteiden valinta, kesto 2–4 kuukautta.

Yleisenä tavoitteena olisi, että maanomistajien ei tarvitsisi odottaa päätöksiä tarjoustensa hyväksymisestä liian kauan. Puoli vuotta voisi olla kohtuullinen aika, mutta vuosi luultavasti jo liian pitkä.

Toteutuksessa voitaisiin hyödyntää Suomen 100-vuotisjuhlavuoteen sisältyneen luontolahjakampanjan ideaa, jossa yksityisten maanomistajien suojeluun lahjoittama pinta-ala tuplattiin valtion maiden lisäksi suojelulla. Menettelyllä voitaisiin tuottaa maanomistajille lisäkannustin tarjouskilpailuun osallistumiselle. Jos kokeilualueita olisi useita, em. lisäkannustin voitaisiin kohdistaa yhdelle niistä, esimerkiksi alueelle, jossa on eniten tarvetta lisäsuojelulle, jolloin voitaisiin selvittää lisäkannustimen vaikuttavuutta. Lisäkannustimen sisällyttäminen kokeiluun edellyttäisi kuitenkin erillistä poliittista päätöstä.

4.2 Tarjouskilpailun pilotoinnin toteutus

4.2.1 Säännöt

Tarjouskilpailun järjestäjä määrittelee, millainen määräraha tarjouskilpailuun käytetään, millä aikavälillä ja alueella kilpailu järjestetään sekä millaisella korvauskäytännöllä kilpailu toteutetaan. Määräraha voisi olla esimerkiksi 1–5 milj. €. Kilpailu voidaan kohdentaa yhteen tai useampaan maakuntaan.

Järjestäjän tulee lisäksi päättää, toteutetaanko tarjouskilpailu yksivaiheisena vai kaksivaiheisena, onko se tarkoitus toistaa myöhemmin, ja millä perusteella korvauksia maksetaan. Tutkimuskirjallisuuden perusteella yksivaiheisen tarjouskilpailun toteutus voisi olla yksinkertaisinta ja tehokkainta. Tarjouskilpailun toistaminen samanlaisena on mahdollista mutta toistojen lisääntyessä sen tehokkuus saattaa heikentyä. Lisäksi eri vaiheissa tarjouksia jättäneet maanomistajat joutuvat eriarvoiseen asemaan, jos myöhemmin järjestettävissä tarjouskilpailuissa on käytettävissä informaatiota esimerkiksi toteutuneista korvaustasoista.

Korvauskäytännön osalta pilotissa tulee valita, millä tavalla korvauksia maksetaan. Vaihtoehtoja ovat *discriminatory price* ja *uniform price (first rejected price mechanism)*, jotka menettelyt on kuvattu luvuissa 2.1. ja 2.4. Molemmilla menetelmillä on etuja ja haittoja. Ensin mainitussa tarjouskilpailun järjestäjä voi myös ilmoittaa kattohinnan (*bid cap*) hyväksytyille tarjouksille.

Kattohinnan soveltaminen voi kuitenkin olla vaikeaa tai ainakin monimutkaista tilanteessa, jossa tarjotut kohteet ovat ominaisuuksiltaan ja niin ollen myös suojelubiologiselta ja taloudelliselta arvoltaan hyvin erilaisia. Kattohinnan soveltaminen edellyttäne sitä, että erilaiset luontokohteet jaetaan kohtalaisen homogeenisiin kategorioihin, joiden kategorioiden sisällä kohteita voidaan sitten verrata toisiinsa.

Kilpailun tarjousten arvioinnin pisteytys tulee päättää ennen tarjouskilpailua ja julkaista kilpailusta tehtävän viestinnän yhteydessä.

4.2.2 Kohdentaminen

Tarjouskilpailun järjestäjä määrittelee, millaisista kohteista tarjouksia toivotaan. Vaihtoehtoina on rajata suojeluun ostettaville kohteille tarkat kriteerit tai toteuttaa kilpailu siten, että maanomistajat voivat tarjota hyvin monenlaisia kohteita. Lisäksi harkittavana vaihtoehtona nähtiin tarjouskilpailun kohdentaminen tietyn alueen METSO-suojeluehdotusten jonoon. Vaihtoehtoja ovat ainakin seuraavat:

- **Kohdistettu menettely.** Viranomaisen rajaa tarkasti, millaisista kohteista halutaan tarjouksia. Kohdistettu menettely sopii tilanteeseen, jossa päätarkoituksena on saada sellaisia kohteita, joista muuten on ollut pulaa. Tällaisessa yksilöidyssä tarjouskilpailussa kohteiden seulominen etukäteen paikkatiedosta on tärkeää, jotta kilpailua pystytään markkinoimaan halutunlaisten kohteiden maanomistajille.
- **Avoin menettely.** Toteutus tehdään tavalla, jossa viranomaisen ei erikseen määrittele, mitä halutaan eli tarjouspyyntö voi olla hyvin avoimesti määritelty. Tällöin tarjouskilpailu antaa mahdollisuuden todeta, millaisia kohteita suojeluun ylipäätään on tarjolla. Täysin avoimessa tarjouskilpailussa tarjoukset voivat olla laidasta laitaan, joka kuluttaa paljon viranomaisen resursseja, jos asioita varmistetaan maastokäynnein. Toisaalta, jos tavoitteena on keskimääräisen hehtaarikustannustason alentaminen suojelussa, avoin tarjousmenettely voisi tuottaa laajemman hintahaitarin ja kohteiden joukon.
- **Jonomenettely.** Tarjouskilpailu kohdennetaan METSO-suojeluehdotusten jonoon sellaisella alueella, jossa suojelukohteiden tarjonta on runsasta eikä kaikkia tarjottuja kohteita pystytä järkevässä määräajassa toteuttamaan. Jonoon tehdään priorisointi, jossa luonnonsuojelubiologisesti tai muuten heikompien kohteiden omistajille annetaan mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Tarjouskilpailuun kohdennetaan tietty määräraha, jonka puitteissa jatketaan neuvotteluja niiden maanomistajien kanssa, jotka ovat jättäneet kustannushyötysuhteeltaan parhaat tarjoukset.

4.2.3 Viestintä

Tarjouskilpailun järjestäjä tai tämän yhteistyökumppani toteuttaa kilpailuun liittyvän viestinnän. Viestimistä toteutetaan hyvissä ajoin ennen tarjouskilpailun käynnistymistä sekä tarjouskilpailun voimassaolon aikana. Potentiaalisia kohteiden omistajia lähestytään ja pyydetään heiltä hintatarjouksia määräaikaan mennessä. Viestinnässä on tärkeä antaa riittävästi informaatiota erilaisista hintatasoista suojelun toteutukseen liittyen. Tällä tiedonvälityksellä vahvistetaan maanomistajien kykyä muodostaa omiin preferensseihinsä perustuva tarjous sekä lisätään luottamusta kilpailua kohtaan. On kuitenkin tärkeää, että maanomistajia ei Lounais-Suomen luonnonarvokauppakokeilun tai niin ikään METSO-ohjelman suunnitteluvaiheessa toteutetun tarjouskilpailukokeilun tapaan ohjata ostajan suunnalta tarjoushinnan muodostamiseen.

Viestinnässä tulee myös korostaa suojelun vapaaehtoisuutta. On tärkeää korostaa, että kilpailuun osallistumalla maanomistaja ei sitoudu tarjotun kohteen osalta suojeluun ennen, kuin varsinainen sopimus suojelusta on syntynyt. Kilpailuun osallistumisen ei tule kaventaa maanomistajan mahdollisuuksia erilaisiin maankäyttöratkaisuihin niiden tarjottujen kohteiden osalta, joissa suojelu ei toteudu.

Ensikontaktin tehneille metsänomistajille voidaan lähettää tietopaketti, joka sisältää luonnonsuojelubiologisten kriteerien esittelyn. Samat asiat voidaan esittää tarjouskilpailun verkkosivuilla. Sivustolla voi olla myös kuvia ja kuvauksia sellaisista kohteista, jotka kiinnostavat ostajaa.

4.2.4 Tarjousten tekeminen

Maanomistajat pohtivat kohteita hinnoittelua viestinnän perusteella ja laativat tarjouksen. Useat tarjouskilpailusta kiinnostuneet maanomistajat todennäköisesti tarvitsevat asiantuntijatuken tarjouksen laatimiseen, kohdevalintaan, rajauksiin ja hinnoitteluun. Mikäli tällaista tukea ei ole tarjolla tarjouskilpailun toteuttajan tai hänen järjestämänsä palveluntarjoajan kautta, maanomistajat voisivat kääntyä esimerkiksi paikallisten kansalaisjärjestöjen tai yhdistysten puoleen. Näiden ei kuitenkaan tulisi pyrkiä yhdenmukaistamaan tarjoustasoa.

4.2.5 Kohteiden valinta

Tarjouskilpailun järjestäjä toteuttaa kohteiden valinnan kilpailun kriteereiden perusteella. Tarjouskilpailuun jätettyjen kohteiden arviointia tehdään sekä hinnan että kohteiden laadun perusteella. Arvioinnissa hyödynnetään tarjouskilpailun kriteereissä ilmoitettua pisteytystä.

4.2.6 Viranomaisten rooli

Siltä osin, kun kyse olisi luonnonsuojelulain mukaisista suojelu- tai luonnonhoitotoimenpiteistä, viranomaisena toimisi alueellinen elinvoimakeskus. Sen työtä tukisivat metsäkeskus ja paikalliset metsänhoitoyhdistykset ja luonnonsuojelupiirit sekä muut paikalliset ja valtakunnalliset toimijat samaan tapaan kuin luonnonarvokaupan kokeilussa Satakunnassa vuosina 2003–2007 ja tietyiltä osin myös tarjouskilpailun kokeilussa 2003–2005.

Hiedanpään (2008, s. 61–62) mukaan Satakunnan kokeilussa maa- ja metsätalousministeriö määräsi ehdon, jonka mukaan ostajat (alueellinen metsäkeskus tai alueellinen ympäristökeskus) eivät saaneet ottaa ensikontaktia luonnonarvojen potentiaaliin myyjiin, vaan metsänomistajan oli aina ensin otettava kontakti luonnonarvojen ostajaan eli viranomaiseen. Ministeriön mukaan viranomaisen yhteydenotto asettaisi maanomistajat eriarvoiseen asemaan.

Satakuntaan perustettu luonnonarvokaupan laajapohjainen yhteistyöryhmä ei ollut samaa mieltä. Sen mukaan viranomaisen ensikontakti ei olisi ollut ongelma, koska jos myös ostajalle olisi sallittu aktiivinen ja aloitteellinen mahdollisuus ilmaista, millaisista kohteista on kysyntää, toimintaan olisi tullut enemmän tavanomaisen markkinatalouden piirteitä. Lisäksi viranomaiset käsitelivät tarjoukset saapumisjärjestyksessä, jolloin mitään erioikeuksia ei olisi yhteistyöryhmän mukaan päässyt syntyään.

Vuosina 2003–2005 toteutetussa tarjouskilpailun kokeilussa ympäristökeskusten viranomaiset olivat varsin vähän yhteydessä suoraan metsänomistajiin. Tietoa pyrittiin levittämään ennen muuta median ja tiedotustilaisuuksien lisäksi erityisesti metsänhoitoyhdistysten ja niiden liittojen kautta. Maanomistajiin otettiin yhteyttä pääsääntöisesti vain sellaisissa tapauksissa, joissa sopimusalueen viereisellä palstalla oli samankaltaiset luontoarvot (Hellsten 2006, s. 22). Tosin käytännöt vaihtelivat alueittain: Itä-Uudellamaalla oli suoria yhteenottoja maanomistajiin, mutta Pohjois-Savossa niitä ei ollut lainkaan. Lounais-Lapissa järjestettiin tiedotustilaisuuksia kaikissa kokeilun alueen kunnissa; lisäksi yhdistettiin tarjouskilpailu ja metsäkeskuksen luonnonhoitohanke, mitä on pidetty hyvänä esimerkkinä alueellisesta yhteistyöstä eri viranhaltijoiden kesken.

Näitä näkemyksiä ja kokemuksia olisi hyvä hyödyntää tarjouskilpailun mahdollisessa uudessa kokeilussa.

Kirjallisuusluettelo

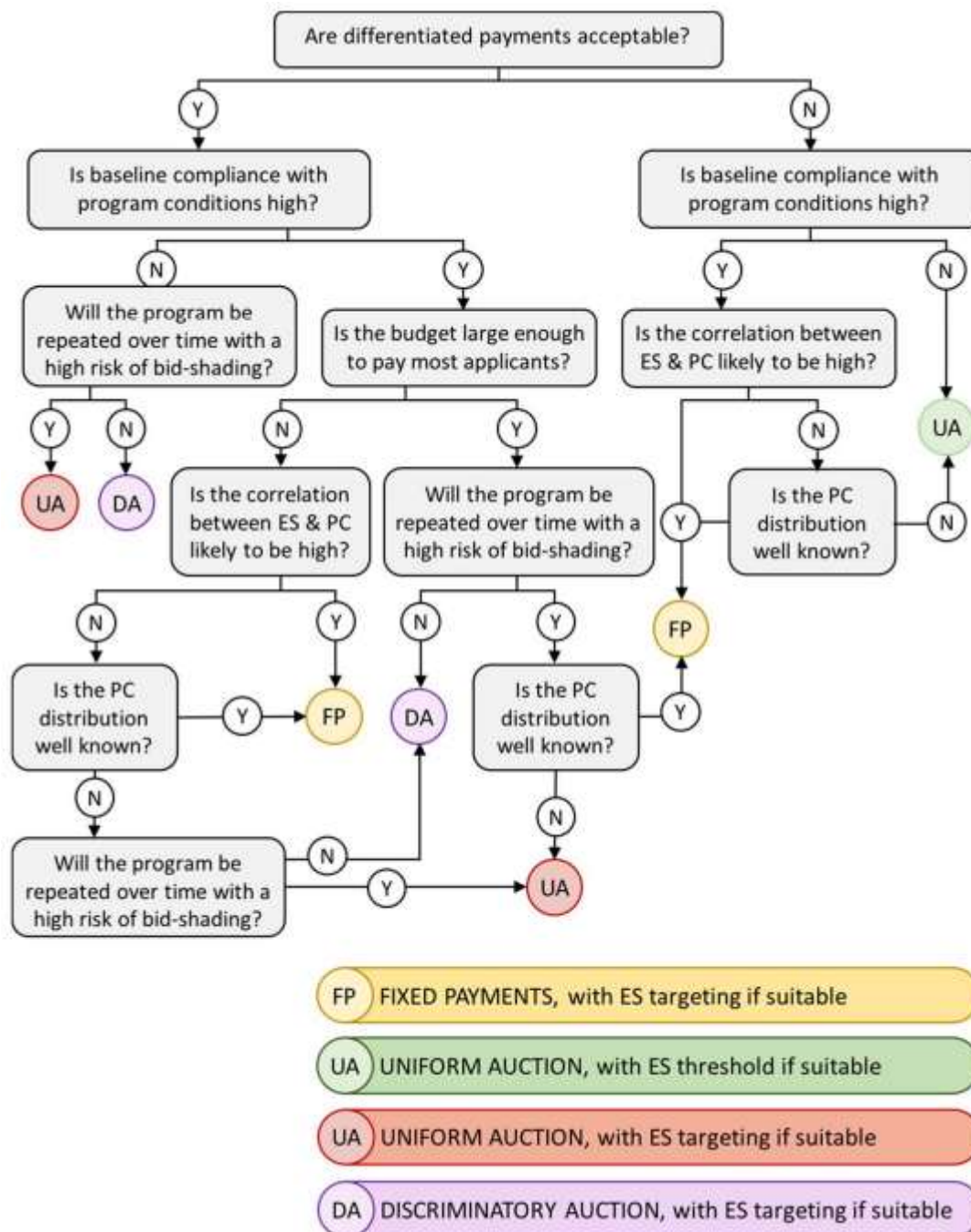
- Arnold, M.A., Duke, M.J. & Messer, K.D. 2013. Adverse selection in reverse auctions for ecosystem services. *Land Economics* 89:387–412. <https://doi.org/10.3368/le.89.3.387>
- Grönlund, A. 2006. Tarjouskilpailu: Toimenpiteen toteuttaminen, Pohjois-Savon tarjouskilpailuhanke. Teoksessa: Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T. & Kumela, H. (toim.). METSO:n seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 110–113. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649461>
- Gustafsson, L. 2008. Luonnonarvokaupan kokeiluhanke 2003–2007. Tuloksia ja ajatuksia jatkosta. Metsäkeskus Lounais-Suomi. 46 s.
- Gustafsson, L., Nummi, T., 2004. Luonnonarvokauppa vuonna 2003. Luonnonarvokaupan kokeilun vuosiraportti. Lounais-Suomen metsäkeskus, moniste 15 s. + liite.
- Gustafsson, L. & Nummi, T. 2007. Toimenpiteen toteuttaminen. Teoksessa: Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T. & Kumela, H. (toim.). METSO:n seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 89–100. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649461>
- Hakila, R. 2002. Voiko luonnonarvoja tuottaa kaupallisesti? *Maaseudun uusi aika* 1: 68–78.
- Hakila, R. 2006. Johdatus Lumomaahan. Luonnon monimuotoisuus ja maaseudun kehittäminen. Pyhäjärvi-instituutin julkaisuja, Sarja A nro 29. Eura. <https://pyhajarvi-instituutti.fi/wp-content/uploads/2021/05/Johdatus-Lumomaahan.pdf>
- Hanley, N., Banerjee, S., Lennox, G.D. & Armsworth, P.R. 2012. How should we incentivize private landowners to ‘produce’ more biodiversity? *Oxford Review of Economic Policy* 28(1):93–113. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grs002>
- Hannellius, S. 2004. Metla selvitti Metsähallituksen tilakauppoja. Puustoiset tilat kannattavia sijoituksia. *Metsä.fi. Metsähallituksen lehti* 1.
- Hautojärvi, S., Kuusinen, M., Heinonen, P. & Schildt, V. (toim.). 2002. Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lapin läänin lounaisosan metsien monimuotoisuuden turvaamisen toimenpideohjelma. Suomen ympäristö 583. Ympäristöministeriö.
- Hellerstein, D.M. 2017. The US Conservation Reserve Program: The evolution of an enrollment mechanism. *Land Use Policy* 63:601–610. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.07.017>
- Hellsten, H.K. 2006. Viranhaltijat luonnonarvokaupan ja tarjouskilpailun osallistajina. Ympäristönsuojelutieteen pro gradu -tutkielma. Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Helsingin yliopisto. 62 s + liitteet.
- Hiedanpää, J. 2008. Instituution synty: tapaus luonnonarvokauppa. *Hallinnon tutkimus* 27(3):55–68. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100666/58203>
- Holm, J.-P. 2006. Tarjouskilpailu: Toimenpiteen toteuttaminen, Lounais-Lapin tarjouskilpailuhanke. Teoksessa: Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T. & Kumela, H. (toim.). METSO:n seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 104–109. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649461>
- Hämäläinen, T. 2006. Luonnonarvokaupan ekologinen tehokkuus Satakunnan metsien monimuotoisuuden suojelussa. Ympäristönsuojelutieteen pro gradu -tutkielma. Bio- ja ympäristötieteiden laitos. Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/18899>
- Hänninen, H., Leppänen, J., Ovaskainen, V., Uusivuori, J. & Viitala, E.-J. 2017. Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2017. Luonnonvarakeskus. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-355-0>

- Hänninen H., Hamunen K., Viitala E.-J. & Kurttila M. 2021. Metsätalouden määräaikainen ympäristötuki: mitä tapahtuu sopimusten päätyttyä? Metsätieteen aikakauskirja vuosikerta 2021 artikkeli 10578. <https://doi.org/10.14214/ma.10578>
- Iho, A. & Lehtimäki, J. 2010. Tarjouskilpailut maatalouden ympäristönsuojelussa. Kirjallisuuskatsaus. MTT Raportti 11. MTT. Jokioinen. <http://www.mtt.fi/mtrraportti/pdf/mtrraportti11.pdf>
- Iho, A., Lankoski, J., Ollikainen, M., Puustinen, M., Arovuori, K., Heliölä, J., Kuussaari, M., Oksanen, A. & Väisänen, S. 2011. Tarjouskilpailu maatalouden vesiensuojeluun ja luonnonhoitoon: järjestelmän kehittäminen ja pilotointi. TARVEKE-hankkeen loppuraportti. MTT Raportti 33. MTT. Jokioinen. <http://www.mtt.fi/mtrraportti/pdf/mtrraportti33.pdf>
- Iho, A., Lankoski, J., Ollikainen, M., Puustinen, M. & Lehtimäki, J. 2014. Agri-environmental auctions for phosphorus load reduction: experience from a Finnish pilot. Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 58:205–222. <https://doi.org/doi:10.1111/1467-8489.12049>
- Isoviita, P. 2006. Tarjouskilpailu: Tausta. Teoksessa: Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T. & Kumela, H. (toim.). METSO:n seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 101–102. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649461>
- Juutinen, A. 2005. Luonnonarvokaupan kustannustehokkuus: kokeiluhanke Lounais-Suomen metsäkeskuksen alueella. Metsätieteen aikakauskirja 2/2005: 163–174. <https://doi.org/10.14214/ma.5793>
- Juutinen, A., Horne, P., Koskela, T., Matinaho, S., Mäntymaa, E. & Mönkkönen, M. 2005. Metsänomistajien näkemyksiä luonnonarvokaupasta: kyselytutkimus luonnonarvokaupan kokeiluhankkeeseen osallistuneille. Metlan työraportteja 18. <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/535934/mwp018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Juutinen, A., Mäntymaa, E., Mönkkönen, M. & Svento, R. 2008. Voluntary agreements in protecting privately owned forests in Finland – To buy or lease? Forest Policy and Economics 10(4):230–239. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2007.10.005>
- Kindu, M., Mai, T.L.N., Bingham, L.R., Borges, J.B., Abildtrup, J. & Knoke, T. 2022. Auctioning approaches for ecosystem services – Evidence and applications. Science of the Total Environment, Volume 853, 158534. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.158534>
- Latacz-Lohmann, U. & van der Hamsvoort, C. 1997. Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application. American Journal of Agricultural Economics 79(2): 407–418. <https://doi.org/10.2307/1244139>
- Latacz-Lohmann, U. & van der Hamsvoort, C. 1998. Auctions as a means of creating a market for public goods from agriculture. Journal of Agricultural Economics 49(3):334–345. <https://doi.org/10.1111/j.1477-9552.1998.tb01276.x>
- Lehtonen, H., Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Mäkipää, R., Nieminen, M., Rämö, J., Wall, A., Wejberg, H. & Viitala, E.-J. 2022. Tehokkaat ohjaukset maa- ja metsätalouden ilmastovaikutusten edistämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 83 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-506-4>
- Lempinen, A., Magnusson, R. & Ripatti, P. 2024. Uusiutuvan energian tarjouskilpailun arviointi. Energiavirasto. <https://energiavirasto.fi/documents/11120570/199257651/Uusiutuvan+energian+tuen+tarjouskilpailun+arviointi+2024.pdf/5daebc6a-06b4-6000-7f4c-8157af1d71cf/Uusiutuvan+energian+tuen+tarjouskilpailun+arviointi+2024.pdf?t=1726569409730>
- Lundberg, L., Persson, U.M., Alpizar, F. & Lindgren, K. 2018. Context Matters: Exploring the Cost-effectiveness of Fixed Payments and Procurement Auctions for PES. Ecological Economics 146:347–358. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.11.021>

- Lundhede, T., Strange, N., Termansen, M., Jacobsen, J.B., Vedel, S.E. & Thorsen, B.J. 2019. Using Data Envelopment Analysis on Auction Data for Biodiversity Conservation. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport 284. https://static-curis.ku.dk/portal/files/214827227/IFRO_Report_284.pdf
- Mayer, A.L. & Tikka, P.M. 2006. Biodiversity conservation incentive programs for privately owned forests. *Environmental Science & Policy* 9:614–625. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2006.07.004>
- Mäntymaa, E., Juutinen, A., Mönkkönen, M. & Svento, R. 2009. Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: A case of privately owned forests in Finland. *Forest Policy and Economics* 11(7):498–507. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.05.007>
- Mönkkönen, M., Sippola, A.-L. & Hämäläinen, T. 2006. Luonnonarvokaupan ekologinen tehokkuus. Teoksessa: Horne, P., Koskela, T., Kuusinen, M., Otsamo, A., & Syrjänen, K. (toim.). *Metson jäljillä. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman tutkimusraportti*. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 270–272. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649457>
- Mönkkönen, M. & Primmer, E. 2006. Uudet keinot. Teoksessa: Horne, P., Koskela, T., Kuusinen, M., Otsamo, A. & Syrjänen, K. (toim.). *METSOn jäljillä. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman tutkimusraportti*. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 86–98. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649457>
- Paloniemi, R. 2008. Luonnonsuojelu arjessa. Metsänomistajien näkemyksiä ja kokemuksia yksityismetsien tilapäisestä luonnonsuojelusta ja sen uudistumisen prosessista. *Environmentalica Fennica* 26. <http://hdl.handle.net/10138/22279>
- Paloniemi, R., Massa, I. & Tikka, P. 2006. Metsänomistajat ja virallinen luonnonsuojelu. *Maaseudun uusi aika* 3:5–20.
- Paloniemi, R. & Varho, V. 2009. Changing ecological and cultural states and preferences of nature conservation policy: The case of nature values trade in South-Western Finland. *Journal of Rural Studies* 25:87–97. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.06.004>
- Parkhurst, G.M., Shogren, J.F., Bastian, C., Kivi, P., Donner, J. & Smith, R.B.W. 2002. Agglomeration bonus: an incentive mechanism to reunite fragmented habitat for biodiversity conservation. *Ecological Economics* 41(2):305–328. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00036-8](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00036-8)
- Pykäläinen, J. & Kurttila, M. 2006. Metsätähti-malli luonnonarvokaupan kohteiden arviointiin yksityismetsissä. Teoksessa: Store, R. & Heino, E. (toim.). *Ekologinen tietämys ja metsäsuunnittelu menetelmiä, näkökulmia ja tutkimustuloksia*. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 956. Metsäntutkimuslaitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-40-1953-9>
- Rolfe, J., Schilizzi, S., Boxall, P., Latacz-Lohmann, U., Iftekhar, S., Star, M. & O'Connor, P. 2018. Identifying the causes of low participation rates in conservation tenders. *International Review of Environmental and Resource Economics* 12(1):1–45. <https://doi.org/10.1561/101.00000098>
- Rousseau, S. & Moons, E. 2008. The potential of auctioning contracts for conservation policy. *European Journal of Forest Research* 127:183–194. <https://doi.org/10.1007/s10342-007-0196-0>
- Räty, M., Koivula, M., Piirainen, S., Korhonen, K. T., Haltia, E., Pynnönen, S., Viitala, E.-J., Raatikainen, R., Granander, M., Kotiharju, S., Nieminen, T. M., Hamberg, L., Korhonen, A., Louhi, P., Tuominen, S., Siitonen, J., Juutinen, A. & Partanen, J. 2022. Talousmetsien luonnonhoidon tehostamisen vaihtoehdot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:67. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-224-4>
- Seppälä, J. 2006. Tarjouskilpailu: Toimenpiteet toteuttaminen, Itäisen Uudenmaan tarjouskilpailuhanke. Teoksessa: Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T. & Kumela, H. (toim.). *METSOn seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti*. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö,

- Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 102–103. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649461>
- Siitonen, J. 2024. Lehtojen hoitotarpeen pisteytys – taustaraportti. Luonnonvarakeskus, 11.10.2024.
- Suihkonen, L., Ahtikoski, A., Hynynen, J., Hänninen, R. & Loiskekoski, M. 2011. Määräaikaiset suojelukorvaukset ja laskennalliset tulonmenetykset vapaaehtoisessa metsien monimuotoisuuden turvaamisessa. Metlan työraportteja 207. Metsäntutkimuslaitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-40-2316-3>
- Syrjänen, K., Horne, P., Koskela, T. & Kumela, H. (toim.). METSO:n seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus. ss. 101–102. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021100649461>
- Thorsen, B.J., Strange, N., Jacobsen, J.B., Termansen, M. & Lundhede, T. 2018. Auction mechanisms for setting aside forest for biodiversity. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report 267. Fredriksberg. https://static-curis.ku.dk/portal/files/194648689/IFRO_Report_267.pdf
- Tuuri, A. & Hannelius, S. 2007. Metsähallituksen metsätilakaupat luonnonsuojelua ja metsätaloutta varten 2004 ja 2005. Metlan työraportteja 55. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-40-2050-6>
- Viitala, E.-J., Hänninen, H. & Leppänen, J. 2018. De minimis -tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2018. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 94 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-649-0>
- Viitala, E.-J., Hujala, T., Hänninen, H. & Leppänen, J. 2020. Luonnontuottometsä: Yhdysvaltalaisen Forest Bank -toimintamallin soveltaminen Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 65/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 75 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-043-4>
- Viitala E.-J., Hujala T., Hänninen H., Leppänen J. & Selkimäki M. 2021. Markkinapohjainen metsien luontoarvojen suojelukeino Yhdysvalloissa: tausta, toimintaperiaate ja kokemukset. Metsätieteen aikakauskirja vuosikerta 2021 artikkeli 10377. <https://doi.org/10.14214/ma.10377>
- Viitala, E.-J., Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Wall, A., Wejberg, H. & Lehtonen, H. 2022. Maa- ja metsätalouden kannustinjärjestelmien ilmastovaikutukset: Synteesiraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 21/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 99 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-388-6>
- Viitala, E.-J., Ahtikoski, A., Haltia, E., Hökkä, H., Mäkipää, R., Nieminen, M., Saarinen, M., Sarkkola, S., Tolvanen, A. & Valkonen, S. 2023. Tehokkaat ohjauskeinot jatkuvapeitteisen metsänkäsittelyn edistämiseksi runsasravinteisilla turvemaidilla. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 100/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 80 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-809-6>

Liite 1. Päätösmalli tukien ja korvausten maksutavan määrittämiseksi



ES = ekosysteemi service (ekosysteempipalvelu, esim. suojele),
 PC= total provision cost (incl. opportunity cost, transaction costs, risk premiums) (ekosysteempipalvelun tuotantokustannus, esim. suojelelun kustannus, sisältäen vaihtoehtoiskustannukset, transaktiokustannukset ja riskipreemiot).

Kuvan lähde: Lundberg ym. (2018).

Liite 2. Sidosryhmäkyselyn vastaukset

Mitä hyötyä luvussa 2.4 kuvattujen esimerkkien mukaiset tarjouskilpailut tuottaisivat mielestäsi? Ketkä hyötyisivät?

Monimuotoisuus, valtio, veronmaksajat ja yhteiskunta hyötyjinä

- Toisi kustannustehokkuutta toimintaan ja määrärahoja säästyisi, 8 mainintaa
- Luonnonsuojeluun käytettävien määrärahojen käytön vaikuttavuus paranisi
- Maanomistajat eivät välttämättä maksimoi rahallista hyötyä vapaaehtoisessa suojelussa.
- Valtio voisi lisätä kytkeytyneisyyttä suojelualueilla ja suurempia alueita kuin muilla keinoin olisi mahdollista.
 - Kohteiden laatu voisi nousta.
 - Suojelu pystyttäisiin keskittämään haluttuihin kohteisiin esimerkiksi lehtoihin Keski-Karjalan alueella.
 - Mahdollistaisi arvokkaimpien kohteiden valinnan rahoitettavaksi.
 - harvinaisempia luontotyyppisiä suojelun piiriin talouden kannustamana
 - heikompi tasoisia kohteita suojeluun kustannustehokkaasti nopeammin

Maanomistajat erimuotoisissa omistuksissa hyötyjinä

- Suojelunmyönteiset maanomistajat voisivat tarjota kohdetta pienemmällä summalla suojeltavaksi, 3 mainintaa
- Pohjois- ja Itä-Suomen alueilta metsiä omistavat kaukana metsistään asuvat etämetsänomistajat ja perikunnat, jotka perineet metsän eivätkä hyödynnä omistamiaan metsiään taloudellisesti eivätkä virkistyskäytössä.
- Jos metsänomistaja on säästänyt metsää, voi tulla tarve jollakin tavalla saada metsästä rahaa.
- Maanomistajat, joilla on monimuotoisuudeltaan arvokkaimpia kohteita.

Muita näkökulmia hyötyihin

- Tarjouskilpailu edistäisi vakiomuotoisten luonnonarvosuunnitelmien syntymistä. Toisin sanoen tarjouskilpailuun osallistumista varten tarvitaan kuvaus luontoarvoista, suunnitelma niiden kehittämisestä ja perusteltu hintaehdotus. Tämä mahdollistasi myös selkeämmän roolituksen rahoitusta myöntävien tahojen ja valmistelevien yksityisten tahojen välillä.
- Mahdollista olisi myös, että tarjouksia lunastaisivat kompensatiokauppana myös yritykset.
- Olisi yksi hyvä lisäkeino vapaaehtoisen suojelun toteuttamiseen.

Mitä haittaa luvussa 2.4 kuvattujen esimerkkien mukaiset tarjouskilpailut tuottaisivat mielestäsi? Keille aiheutuisi haittoja?

Haittaa monimuotoisuudelle, valtiolle, veronmaksajille ja yhteiskunnalle

- Tarjouskilpailu sopii luonnonsuojeluun huonosti, 8 mainintaa
- Kohteiden laadun aleneminen, jos katsotaan vain hintaa, 4 mainintaa
- Tarjouskilpailun toteutus voi aiheuttaa valituksia ja sitä kautta lisäbyrokratiaa sekä vaikeuttaa viranomaisen työtä. 4 mainintaa
- Valtion rahan puute johtaa omistajan suojelualoitteen torjumiseen.
- Tärkeiden suojelukohteiden hinta saattaa nousta.
- Huonoa diplomatiaa, jos omistaja tajuaa, että hänen rakas metsänsä ei kelpaa suojeluun.
- Pitää olla tarkkana ja herkkä siitä, ettei viranomainen valitsisi kohteita ilman maanomistajan suostumusta. Mahdollisuus sanoa ”ei” on erittäin tärkeä prosessin kaikissa vaiheissa.
- Suunnitteluvaiheessa kohteiden varaaminen mahdolliseen tarjouskilpailun kautta tulevaan suojeluun voisi aiheuttaa sekavan hallinnollisen tilanteen, jos kyseessä on metsämaa, jolla metsälaki on voimassa eikä aluetta vielä ole varsinaisesti suunniteltu suojelukäyttöön.

Haittaa maanomistajille erilaisissa omistusmuodoissa

- Hinnoittelun vaikeus on haitta, onko maanomistajilla aidosti tietotaitoa tehdä realistisia tarjouksia? 5 mainintaa
- Suunnattu tarjouskilpailu ei kohtelisi maanomistajia yhtäläisesti, kun vain osalla olisi mahdollisuus saada suojeluun tuloa tätä kautta, 4 mainintaa
- Mikäli tämä johtaisi kuitenkin ulkopuolelle jääneiden kohteiden niin sanottuun harmaaseen suojeluun, olisi tämä maanomistajien tasavertaisen kohtelun ja omaisuudensuojan kannalta kielteistä. 3 mainintaa
- Pohjois- ja Itä-Suomen alueilla metsiä omistavat aktiivisesti metsiä hoitavat ja kasvattavat metsänomistajat kärsivät lisäsuojelusta, koska heidän alueellaan on jo liikaa suojeltuja metsäalueita.
- Ekologisen kompensaaion ja muiden vaihtoehtojen kanssa maanomistajalla voi olla miettimistä, koska neuvontapalveluitakaan ei alalla juuri ole.

Haittaa muille näkökohdille

- Jotkut toimijat saattavat vastustaa ajatusta.
- Kuka rahoittaa tarjousten eli luonnonarvosuunnitelmien tekemisen?
- Jos tarjousten läpimenoprosentti on pieni, voi syntyä turhautuminen, hinnan lasku ja varovaisuus.

- Luontoarvoilla pitäisi olla yleisesti hyväksytyt hinnat (lahopuu, vanhat puut, monimuotoisuus, kalliorinteet ym.).
- Pohjois- ja Itä-Suomen alueille luonnonsuojelualueet laajenisivat, vaikka niitä on näillä alueilla jo liikaa. Tämä heikentäisi puuta jalostavien yritysten halua perustaa jalostuslaitos näille alueille.

Missä tilanteissa metsänomistaja voisi mielestäsi olla kiinnostunut tarjoamaan kohdettaan suojeluun puuston käypää arvoa pienemmällä korvauksella?

- Kun metsänomistaja pitää luontoarvoja rahaa tärkeämpänä ja haluaa jättää metsänsä puuston kasvamaan ja kehittymään luonnontilaisempaan suuntaan, 15 mainintaa.
- Perikunnat tai metsänomistajat, jotka eivät ole hyödyntäneet etäällä asuinpaikastaan omistamaa metsää, 2 mainintaa.
- Jos haluaa nopeuttaa suojeluprosessia tilanteessa, jossa suojelun määrärahat ovat vähissä, 2 mainintaa.
- Kohde sijaitsee esimerkiksi maisemallisesti tärkeällä paikalla, esimerkiksi lähellä asutusta tai omaa kotia. Kohteeseen liittyy tunnearvoja, esimerkiksi lapsuuden marjametsä. Kohde on pienialainen. Jos pystyy hyödyntämään suojelualueitaan muissa tarkoituksissa metsästyksen, matkailuun tai muuhun elinkeinoon.
- Jos halutaan estää jonkin toisen maankäyttömuodon tulo alueelle.
- Pienempään korvaukseen ollaan tyytyväisiä, jos tiukan suojelun vaihtoehdosta voidaan tinkiä perustettaessa yksityistä luonnonsuojelualueita.
- Mitä varakkaampi metsänomistaja ja mitä pienempi osuus kokonaistuloista tulee metsästä, sen valmiimpi metsänomistaja on.
- Jos suojelu on määräaikainen.

Mitä hyötyä luvun 2.4 esimerkkien mukainen korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan tuottaisi mielestäsi? Ketkä hyötyisivät?

Monimuotoisuus, valtio, veronmaksajat ja yhteiskunta hyötyjinä

- Monimuotoisuuden turvaamiseen käytettävissä olevien määrärahojen käytön tehokkuus parantuisi, 6 mainintaa
- Saadaan sellaisia arvokkaita kohteita, joita ei muutoin saataisi suojeluun, 5 mainintaa
- Yhdistäisi suojelun ja käytännön tekemisen, 4 mainintaa
- Suojelun hyväksyttävyyttä lisääntyisi, 2 mainintaa
- Ymmärrys monimuotoisuudelle arvokkaista rakennepiirteistä ja muista ominaisuuksista lisääntyisi, 2 mainintaa
- Luontoarvojen mukainen porrastus olisi oikea tapa.

- Lisää vaihtoehtoja suojelun keinoihin.

Metsänomistaja erilaisissa omistusmuodoissa hyötyjänä

- Lehtoesimerkin mukaan aktiivista luonnonhoitoa tehneet hyötyisivät, 5 mainintaa.
- maanomistajat saisivat paremman korvauksen kuin pelkästään taloudellinen arvo, 3 mainintaa
- Pohjois- ja Itä-Suomen alueilta metsiä omistavat kaukana metsistään asuvat etämetsänomistajat ja perikunnat, joita eivät hyödynnä omistamiaan metsiään taloudellisesti eivätkä myöskään virkistysmielessä.

Muut asiat hyötyjinä

- porrastuksen siirtovaikutuksena omistajien ja metsäpalveluiden toimijoiden silmä herkistyy luontoarvoille ja sille, millä tavoin ne säilyvät tai lisääntyvät.

Mitä haittaa luvun 2.4 esimerkkien mukainen korvaustasojen porrastaminen luonnonarvojen mukaan tuottaisi mielestäsi? Kenelle haittoja aiheutuisi?

Haittaa monimuotoisuudelle, valtiolle, veronmaksajille ja yhteiskunnalle

- Kohteiden arvottaminen objektiivisesti on hankalaa. Pysyisikö arvottamisen tulokset samoina koko maassa ja arvottamisen tekijästä riippumatta? 7 mainintaa
- Menettely voi tuoda lisää kustannuksia valtiolle, 2 mainintaa.
- Kaikki arvokkaat kohteet eivät välttämättä tulisi suojelluksi, jos maanomistaja tiedostaa kohteensa ainutlaatuisuuden ja pyytää sitä paljon.
- Nykyisellään luontoarvojaan eniten menettäneet alueet jäisivät edelleen metsätalouskäyttöön, eivätkä päätyisi suojeluun ja ennallistumaan lähemmäs luonnontilaa.

Haittaa metsänomistajille erilaisissa omistusmuodoissa

- A. Maanomistajat eivät välttämättä koe menetelmää yhdenvertaisena kohteluna, 3 mainintaa.
- B. Rungas puustoisissa alueissa maanomistaja saattaisi valita puuntuotannollisen vaihtoehdon.
- C. Haittaa kärsisi se maanomistaja, jonka metsiä on käsitelty voimakkaimmin.
- D. Pohjois- ja Itä-Suomen alueilla metsiä omistavat aktiivisesti metsiä hoitavat ja kasvattavat metsänomistajat kärsisivät lisäsuojelusta

Haittaa muille asioille

- A. Toimijoiden hankalampi markkinoida METSOa, jos korvauseruste ei ole selkeä.
- B. Suojelu on vähentänyt puuta käyttävien yritysten kiinnostusta investoida puuta jalostaviin tuotantolaitoksiin.
- C. Moraalikato voi olla ongelma.

TAPIO 


Luke
LUONNONVARAKESKUS