

Liite Luonto-Liiton lausuntoon luonnoksesta hallituksen esitykseksi Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

VALTION RETKEILYALUEISTA 23.11.2015

Suomen luonnonsuojeluliitto esittää Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevassa lausunnossaan (Dnr MMM004:00/2014), että valtion retkeilyalueet siirretään julkisten hallintotehtävien taseeseen. Tähän liitteeseen on koottu valtion retkeilyalueita koskevaa tietoa.

1. Nykytila

Valtion retkeilyalueet on perustettu Ulkoilulain 2. luvun nojalla
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730606>

Ulkoilulain mukaisia valtion retkeilyalueita oli enimmillään 8 kpl

- Tervalampi (liitetty sittemmin osaksi Nuuksion kansallispuistoa)
- Teijo (perustettu sittemmin kansallispuistoksi)
- Iso-Syöte (valtaosa liitetty sittemmin osaksi Syötteen kansallispuistoa)
- Evo
- Ruunaa
- Oulujärvi
- Kylmäluoma
- Hossa

Nykyisin näitä retkeilyalueita on jäljellä 6 kpl

- Evo
- Ruunaa
- Oulujärvi
- Iso-Syöte (jämät)
- Kylmäluoma
- Hossa (retkeilyaluetta on tarkoitus laajentaa liittämällä siihen Moilasenvaaran Natura-alue).

Kaikki nämä retkeilyalueet on perustamisensa jälkeen liitetty joko kokonaan tai osittain osaksi Natura-2000 verkostoa, jolloin niiden juridinen status on muuttunut ulkoilulain mukaisista retkeilyalueista huomattavasti luonnonsuojelupainotteisemmaksi. Kaikkien toteuttamistavaksi on kunkin alueen Natura- tietolomakkeessa merkitty ulkoilulaki. Tämä viittaa vain siihen mikä laki määrittää (metsälain ohella) toiminnan reunaehdot niillä alueen osilla, jotka eivät ole kyseisellä Natura-alueella suojeltuja luontotyyppisiä tai lajiesiintymiä. Kaikilla Natura 2000-ohjelmaan sisällytetyillä valtion retkeilyalueilla esimerkiksi boreaaliset luonnonmetsät, boreaaliset lehdot ja puustoiset suotkin on listattu suojeltaviksi, joten niiden heikentäminen on näillä alueilla luonnonsuojelulain nojalla kielletty. Tämä tarkoittaa, että näitä luontotyyppisiä edustavia metsikkökuvioita ei voi valtion retkeilyalueilla hakata.

Evon, Kylmäluoman, ja Hossan osalta näiden luontotyyppien kartoituksissa on esiintynyt puutteita, ja alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa ilmoitetut pinta-alaosuudet ja hehtaarimäärät ovat näiden luontotyyppien osalta todellista tilannetta pienempiä. Kartoitusten puutteellisuudet ovat olleet yksi merkittävä osatekijä siinä, että näiden alueiden Natura 2000 -ohjelmaan liittämisen jälkeenkin näitä luontotyyppisiä on lainvastaisesti hakkuin hävitetty jonkin verran. Luonnonsuojelulain suojaamien Natura 2000 -luontotyyppi- ja lajikohteiden ulkopuolellakaan ei valtion retkeilyalueilla voi

harjoittaa tavanomaista valtion metsätaloutta, koska sekä ulkoilulaki että sen perusteella laaditut retkeilyalueiden järjestyssäännöt rajoittavat niin metsien hakkuita kuin esimerkiksi tienrakennusta ja maanmuokkausta.

Ulkoilulain 16§:n mukaan:

”Valtion maalle, jolla ulkoilun kannalta on huomattava yleinen merkitys, voidaan perustaa retkeilyalue. Tällaisella alueella on metsätalouden harjoittaminen, metsästys ja kalastus samoin kuin maa- ja vesialueen muukin käyttö järjestettävä niin että ulkoilutoiminnan tarpeet tulevat riittävästi otetuiksi huomioon. Poronhoitoalueella on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen ettei porotalouden harjoittamista oleellisesti vaikeuteta.”

Lisäksi osia nykyisistä valtion retkeilyalueista on osoitettu luonnonsuojelutarkoituksiin Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun yhteydessä (Evon suojelumetsät) ja viimeksi METSOhallitus -prosessin yhteydessä vuonna 2014 (Evo ja Ruunaa).

EVO

- Valtaosa alueesta kuuluu Natura 2000-ohjelmaan.
- Noin 43 % alueen pinta-alasta on metsätalouden ulkopuolella. Tämä koostuu suojelluista Natura-luontotyypeistä ja lajiesiintymistä, muista alueelle perustettuihin Metsähallituksen suojelumetsiin sisältyvistä alueista, sekä METSO 10 000 ja METSOhallitus –hankkeiden alueista.
- METSOhallitus –suojeluratkaisua ei jostain syystä ole otettu huomioon alueen lokakuussa 2015 julkaistussa hoito- ja käyttösuunnitelmassa, ja hoito- ja käyttösuunnitelma on siis tältä osalta virheellinen.
- Valtaosa Evon retkeilyalueen metsätalouden ulkopuolelle osoitetuista alueista muodostaa yhtenäisiä suojelukokonaisuuksia, joiden tulisi ehdottomasti kuulua Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan, ei tuottovaateen alaiseen peruspääomaan.

RUUNAA

- Alue on käytännössä kokonaan Naturassa
- Valtaosa alueen pinta-alasta on metsätalouden ulkopuolella, koostuen suojelluista Natura-luontotyypeistä ja lajiesiintymistä sekä METSOhallitus –suojeluratkaisun kohteista. Loppuosalla on käynnissä pitkäaikainen luonnonmukaisen metsänkäsitteilyn tutkimus- ja seurantahanke. Suojeluun osoitetut kohteet muodostavat laajan, yhtenäisen kokonaisuuden.
- Ottaen huomioon alueen ehdottomat pääkäyttömuodot (luonnonsuojelu, retkeily, virkistyskalastus), sekä se että metsätalouteen käytettävä alueen osa on varattu kokeelliseen toimintaan, koko alueen tulisi kuulua Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan, ei tuottovaateen alaiseen peruspääomaan.

OULUJÄRVI

- Vain osa alueesta (Oulujärven vesialueita ja pikkusaaria) kuuluu Natura 2000 -ohjelmaan. Manamansalossa sijaitsevat retkeilyalueen osat kuuluvat harjijensuojeluohjelmaan. Retkeilyalueeseen rajoittuu Luontopalveluiden hallussa oleva luonnonsuojeluun varattu palsta sekä yksityismaiden luonnonsuojelualueita.
- Metsätalouden piiristä on poistettu (Natura-suojeltujen kohteiden lisäksi) jokunen alue-ekologisen suunnitelman aarnikohteeksi merkitty kuvio. Valtaosa alueen metsistä on sellaisia, etteivät niiden hakkuut millään tavoin edistäisi alueen virkistyskäyttöarvojen säilymistä tai kehittymistä.
- Retkeilyalueelle on tekeillä uusi hoito- ja käyttösuunnitelma.

ISO-SYÖTE

- Alue kuuluu käytännössä kokonaan Natura 2000 -ohjelmaan.
- Alue on lähes kokonaan metsätalouden ulkopuolella (suojellut Natura-luontotyyppit kattavat 95 % alueen pinta-alasta).
- Tulisi ehdottomasti kuulua Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan, ei tuottovaateen alaiseen peruspääomaan.

KYLMÄLUOMA

- Alue on käytännössä kokonaan Naturassa
- Vähintään 60 % retkeilyalueesta koostuu kohteista, jotka joko ovat jo metsätalouden ulkopuolella, suojeltuna Natura-luontotyyppi- tai lajikohteina tai muusta syystä, tai joiden ainakin pitäisi olla luonnonsuojelulain Natura-pykälien mukaan metsätalouden ulkopuolella. Alueen boreaalisten luonnonmetsien kartoitusta on vähitellen täydennetty hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisen jälkeen, mutta vuonna 2012 ilmeni, että tässä työssä on sovellettu valtakunnallista ohjeistusta tiukempia kriteereitä. Tämän johdosta hakkuita oli kohdistettu myös boreaalisen luonnonmetsän kriteerit täyttäviin kohteisiin.
- Valtaosa alueen kohteista, jotka on joko osoitettu metsätalouden ulkopuolelle tai jotka olisi luonnonsuojelulain mukaan pitänyt osoittaa metsätalouden ulkopuolelle, muodostavat laajoja yhtenäisiä suojelukokonaisuuksia. Näiden tulisi ehdottomasti kuulua Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan, ei tuottovaateen alaiseen peruspääomaan. Alueen pääasialliset käyttömuodot huomioon ottaen tätä tulisi muidenkin alueiden osalta harkita.

HOSSA (SISÄLTÄEN MYÖS MOILASENVAARAN ALUEEN)

- Alue on valtaosin Naturassa.
- Lähes 80 % alueen pinta-alasta on metsätalouden ulkopuolella. Tämä koostuu sekä kohteista, jotka joko ovat jo metsätalouden ulkopuolella suojeltuina Natura-luontotyyppi- tai lajikohteina tai muusta syystä. Lisäksi alueilla on kohteita, joiden pitäisi olla luonnonsuojelulain Natura-pykälien mukaan olla metsätalouden ulkopuolella, mutta joiden kohdalla näin ei tällä hetkellä ole.
- Lisäksi retkeilyalueella on muita kohteita (katajikkoja, kausikosteikkoja, rantametsiä), jotka tulisi jättää metsätaloustoimien ulkopuolelle luonnonarvojensa vuoksi.
- Jäljelle jäävä vajaa 20 % alueen pinta-alasta koostuu mm. nuorista, verrattain äskettäin ensiharvennetuista männiköistä, joista rauhaan jätettyinä kehittyisi boreaalista luonnonmetsää, nuorista männiköistä joiden luonnonarvot pitkällä tähtäimellä hyötyisivät ennallistavasta ensiharvennuksesta, harvennuksin lainvastaisesti heikennetyistä boreaalisista luonnonmetsistä jotka sopisivat polttamalla tehtävän ennallistamisen kohteeksi, sekä verrattain pienialaisista avohakkuista, joista osa on ollut laillisia ja osa on kohdistunut lainvastaisesti boreaalisiin luonnonmetsiin.
- Valtaosa metsätalouden ulkopuolella olevista kohteista ja muista arvokohteista muodostaa laajoja, yhtenäisiä suojelukokonaisuuksia, joiden tulisi ehdottomasti kuulua Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan, ei tuottovaateen alaiseen peruspääomaan. Valtaosa muustakin alueesta olisi alueen pääasiallinen käyttö (luonnonsuojelu, retkeily, virkistyskalastus, poronhoito, metsästys) huomioon ottaen järkevää siirtää muuhun omaan pääomaan; edellisen kymmenvuotiskauden hakkuut ovat pitäneet huolen siitä että tiettyjä ennallistavia harvennuksia lukuun ottamatta minkään merkittävän hakkuutulon saaminen alueelta ei puuston hitaan kasvun vuoksi olisi mahdollista useaan vuosikymmeneen.
- Alueelle on tekeillä hoito- ja käyttösuunnitelma, jonka luonnokset ovat sisältäneet lukuisia

lainvastaisuuksia koskien Natura-luontotyyppien puutteellista suojelua.

- Valtaosaa alueesta koskee myös aktiivinen kansallispuistohanke.

2. Lakiesitys käsittelee valtion retkeilyalueita osin ristiriitaisesti ja epätarkoituksenmukaisesti

Yllä esitetystä käy selkeästi ilmi, että valtion retkeilyalueet eivät nykytilassaan ole suinkaan identtisiä sen suhteen missä määrin niitä voidaan käyttää (lakiesityksen tarkoittamassa mielessä) taloudelliseen toimintaan, kun otetaan huomioon luonnonsuojelulain, ulkoilulain, metsälain ja aiempien muiden suojelupäätösten (suojelumetsien perustaminen, METSO-suojelupäätökset) asettamat rajoitteet. Iso-Syötteen pinta-alasta on edes teoreettisesti mahdollista käyttää metsätalouteen 5%, Hossasta alle 20%, ja Kylmäluomasta korkeintaan 40 % (ja mitä todennäköisimmin paljon vähemmän jos boreaalisten luonnonmetsien kartoitus saatetaan asiallisesti loppuun). Ruunaan taloudellinen käyttömahdollisuus sijoittunee noin samalle tasolle Hossan kanssa. Kaikilla näillä kohteilla alueen pääkäyttömuoto on luonnonsuojelu ja siihen sovitettu virkistyskäyttö. Oulujärvellä luonnonsuojelu ja virkistyskäyttö ovat todennäköisesti yhtä vahvoja alueen pääkäyttömuotoina. Ainoastaan Evolla metsätalous voidaan lukea yhdeksi retkeilyalueen käyttömuodoista, koska ainakin teoreettisesti jonkinlaisen metsätalouden piirissä voi olla yli 50% retkeilyalueen pinta-alasta. Kaikilla valtion retkeilyalueilla valtaosa niistä alueista, joita ei ole mahdollista hyödyntää metsätaloudessa, muodostaa laajoja ja yhtenäisiä kokonaisuuksia.

Alle (lukuun 3.) on koottu metsähallituslakiesityksen pykäläkohtaisista perusteluista ne osat, joilla on merkitystä valtion retkeilyalueiden kannalta. Ne tukevat sitä, että retkeilyalueet tulee siirtää Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan koska nämä osat ovat:

- alueita joiden metsätaloudellinen hyödyntäminen on erikseen suojelu- tai kaavoituspäätöksillä tai muilla sen kaltaisilla maankäyttöpäätöksillä estetty (16§, 25§, 26§)
- alueita joiden käyttömuodot ovat luonnonsuojelu ja virkistyskäyttö (Iso-Syötteen, Hossan ja Kylmäluoman tapauksessa edellä mainittujen ohella myös porotalous), jotka on selkeästi lakiesityksessä määritelty MH:n julkisten hallintotehtävien yksikön toimialaksi, ja tällaisiin tarkoituksiin varatut alueet on määritelty kuuluvaksi julkisten hallintotehtävien yksikön hallintaan (16§, 26§).

Vähintäänkin nämä alueet tulee osoittaa julkisten hallintotehtävien yksikön hallintaan.

Kaiken edellä esitetyn kanssa räikeässä ristiriidassa on kuitenkin 16§:n perusteluissa esitetty ”... koska retkeilyalueet kuuluvat tuottovaateen alaiseen omaisuuteen ”. Kyseinen kirjaus on erittäin omituinen ja ristiriidassa edellä esitettyjen lakiesityksen pykälien ja periaatteiden kanssa, koska:

1) Lakiesityksessä todetaan useassa kohtaa, että alueet joilla ei ole mahdollista harjoittaa lain tarkoittamaa (metsä)taloustoimintaa osoitetaan muuhun omaan pääomaan (jolla ei ole tuottovaadetta) eikä suinkaan tuottovaateen alaiseen peruspääomaan, ja valtaosalla valtion retkeilyalueiden pinta-alasta edellä mainittu taloudellinen toiminta ei ole mahdollista,

2) Lakiesityksessä määritellään selkeästi julkisten hallintotehtävien (kuten luonnonsuojelu ja virkistyskäyttö) kannalta tarpeellisten alueiden kuuluminen julkisten hallintotehtävien yksikön hallintaan, ja

3) Kirjaus näyttää perustuvan tulkintaan, jonka mukaan kaikki sellaiset Metsähallituksen hallinnoimat Natura-alueet, joista vain pientäkin osaa voidaan lain tai muiden suojelupäätösten

estämättä käyttää metsätalouteen tms., sijoitettaisiin tällä perusteella kokonaisuudessaan Metsähallituksen tuottovaateen alaiseen peruspääomaan. Tämä tulkinta ja sen perustelut eivät ole kestäviä, ja ne ovat ristiriidassa lain muiden perustelujen kanssa.

Kirjaus valtion retkeilyalueiden kuulumisesta tuottovaateen alaiseen omaisuuteen tulee poistaa lain perusteluista alueiden käyttötarkoituksen ja muiden perusteluiden kanssa ristiriitaisena. Lisäksi valtion retkeilyalueet tulee kirjata julkisten hallintotehtävien hallinnoimaan muuhun omaan pääomaan.

3. Valtion retkeilyalueiden kannalta oleellisia pykäläkohtaisia perusteluja lausunnolla olevassa lakiesityksessä

5§ Perustelut: *Pykälän 1 momentissa todettaisiin informatiivisena asiana Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien toimiala, joka olisi tehtävissään hoitaa ja käyttää liikelaitoksen hallinnassa tätä tarkoitusta varten olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta. Lisäksi 1 momentissa todettaisiin, että julkisten hallintotehtävien hoitoon uskotulla maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta.*

16§ Perustelut: *Tarkoitus on, että julkisten hallintotehtävien yksikön käyttöön osoitettaisiin sellainen valtion maa- ja vesiomaisuus, joka on Metsähallitukselle osoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta tarpeellista. Julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetulla omaisuudella ei olisi tuottovaatimusta ja se kuuluisi muuhun omaan pääomaan. Lähtökohta on, että peruspääomaan osoitettaisiin maa- ja vesiomaisuus, jota hyödynnetään taloudellisesti tai jonka taloudellista hyödyntämistä ei ole erikseen suojelu- tai kaavoituspäätöksillä tai muilla sen kaltaisilla maankäyttöpäätöksillä estetty. Maa- ja vesiomaisuus, joka ei liity julkisten hallintotehtävien hoitoon ja jolle ei perustellusta syystä asetettaisi tuottovaatimusta, sijoitettaisiin muuhun omaan pääomaan erillisenä tase-eränä.*

... Momentin 4 kohdan mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitava yksikkö hoitaisi luonnon virkistyskäytön, kulttuuriomaisuuden vaalimisen sekä luontotyyppien ja lajien suojelun tehtäviä Metsähallituksen hallinnassa olevilla valtion maa- ja vesialueilla.

... Momentin 4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaisiin julkisten hallintotehtävien taseeseen kuuluvien alueiden lisäksi myös tuottovaateen alaisilla maa- ja vesialueilla. Ulkoilulain nojalla perustettuja valtion retkeilyalueita yksikkö hoitaisi yhteistyössä Metsähallituksen liiketoiminnan tai perustettavan metsätaloutta harjoittavan osakeyhtiön kanssa, koska retkeilyalueet kuuluvat tuottovaateen alaiseen omaisuuteen ja niillä harjoitetaan myös metsätaloutta. Julkisia hallintotehtäviä hoitava yksikkö antaisi retkeilyalueita koskevat järjestyssäännöt. Metsähallituksen metsätalouskäytössä olevilla alueilla yksikkö hoitaisi luontotyyppien ja lajien suojelun tehtäviä yhteistyössä liikelaitoksen muun henkilöstön kanssa.

25§ Perustelut: *Peruspääomaa olisi edelleen maa- ja vesiomaisuus, joka on taloudellisesti hyödynnettävissä. Peruspääomalle asetettaisiin tuottovaade. Julkisten hallintotehtävien käyttöön osoitettaisiin omaisuus, joka on tarpeellista näiden tehtävien hoitamiseksi. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarpeellinen omaisuus kuuluisi muuhun omaan pääomaan eikä sillä olisi tuottovaadetta. Muuhun omaan pääomaan kuuluvaksi erilliseksi tase-eräksi voitaisiin perustellusta syystä osoittaa maa- ja vesiomaisuus, joka ei liity julkisten hallintotehtävien hoitoon ja joka ei myöskään ole mainittavan taloudellisen hyödyntämisen piirissä, minkä vuoksi omaisuudelle ei asetettaisi tuottovaadetta.*

26§ Perustelut: Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettun omaisuuden ytimen muodostaisivat luonnonsuojelulain 10 §:ssä tarkoitettut kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet sekä erämaa-alueet.

... Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettuun omaisuuteen kuuluisivat lisäksi valtioneuvoston vahvistamiin luonnonsuojelulain nojalla toteutettaviin suojeluohjelmiin kuuluvat valtion alueet, Natura2000-verkostoon kuuluvat valtion alueet, joiden talouskäyttö ei ole mahdollista, vahvistetuissa kaavoissa suojelualueiksi varatut Metsähallituksen alueet ja suojelutarkoituksiin hankitut alueet sekä muu Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta tarpeellinen omaisuus, josta Metsähallituksen tasetta koskevassa valtioneuvoston päätöksessä päätetään.