

Hannu Karjalainen/YM  
Pentti Lähteenoja/MMM  
Kalevi Laaksonen/MTK  
17.12.2003

## **Luonnonhoitoalueen perustamista koskeva selvitys**

Valtioneuvosto teki 23.10.2002 periaatepäätöksen toimintaohjelmasta Etelä-Suomen, Oulun läänin ja Lapin läänin lounaisosan metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi (METSO). Toimintaohjelman kohdassa 6 valtioneuvosto on edellyttänyt, että

*maa- ja metsätalousministeriö yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa selvittää mahdollisuudet luonnonhoitoalueiden perustamiseen vuonna 2003; ja että*

*selvitykseen liittyy luonnonhoidon rahoitusjärjestelmien epäkohtien korjaaminen. Mahdollisuudet keinon käyttöön ja sen vaatimat kustannukset arvioidaan selvityksen yhteydessä.*

Luonnonhoitoalueiden perustamista on selvitetty ryhmässä, johon ovat kuuluneet hallitusneuvos Hannu Karjalainen ympäristöministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenoja maa- ja metsätalousministeriöstä sekä oikeustieteen tohtori Kalevi Laaksonen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y:stä.

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma sisältää lukuisan joukon erikseen selvitettäviä keinoja, joilla ohjelman tavoitteita pyritään turvaamaan. Keinot saattavat olla osittain päällekkäisiä, ja niiden käyttö muotoutuu todennäköisesti osaltaan vasta käytännön kokeilujen kautta. Myöskään se seikka, mitkä hankkeet on tarkoituksenmukaista toteuttaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toimien ja mitkä ympäristöministeriön hallinnonalan toimien kautta, ei vielä ole kaikilta osin selkiintynyt. Ryhmä on pitänyt lähtökohtana, että kokeiluhankkeet, ellei toisin ole tarkoitettu, toteutetaan yksityisten henkilöiden omistamissa metsissä.

Luonnonhoitoalueiden perustamisen suhteen valtioneuvoston periaatepäätöksessä on todettu, että alueiden toteuttaminen perustuu luonnonsuojelulakiin. Ryhmä esittää luonnonsuojelulain tarkistamista siten, että lakiin otettaisiin luonnonhoitoalueen perustamista koskeva uusi 25 a §.

Kun otetaan huomioon se, mitä edellä on todettu Metso-ohjelman toteutuskeinojen osittaisesta päällekkäisyydestä, ryhmässä on valmisteltu myös toinen ehdotus, jonka mukaan luonnonhoitoalueen perustamismenettely sisällytettäisiin kestävän metsätalouden rahoituslakiin uutena 19 b §:nä.

Ryhmä katsoo, että luonnonsuojelulain mukainen toteutustapa luonnonhoitoalueiden perustamissäännöksiä harkittaessa on ensisijainen toteutuskeino, vaikka molemmat

ehdotukset ovat sinänsä mahdollisia ja toteuttamiskelpoisia. Lopullinen ratkaisu asiassa jää asianomaisten ministeriöiden kesken ratkaistavaksi siinä vaiheessa, kun Metso-ohjelman keinovalikoiman suhde on selkeytynyt ja sen kokeiluhankkeista on saatu riittävästi kokemuksia. Luonnonhoitoalueen käyttöönottoa voitaisiin harkita, jos nykyisten ja Metsossa kokeiltavien uusien suojelukeinojen soveltamisalojen ulkopuolelle jää merkittävä määrä suojeltavia luonnonarvoja. Kalevi Laaksonen katsoo kuitenkin, että luonnonhoitoalueiden perustamisen tulee aina tapahtua luonnonsuojelulain mukaisessa järjestyksessä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan selvityksen yhteydessä tuli arvioida myös hankkeen vaatimat kustannukset.

Luonnonhoitoalueesta aiheutuu vaikeasti määritettäviä vaikutuksia. Suurimmat hyödyt liittyvät metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Merkittävimmät haitat aiheutuvat puuntuotannon vähenemisen myötä koituvista puunmyyntitulojen ja metsätöiden vähenemisestä. Luonnonhoitotyöt puolestaan kompensoivat puuntuotannollisia ja työllisyysmenetyksiä. Kaiken kaikkiaan luonnonhoitoalueen vaikutusten selvittäminen edellyttää erillistä tutkimusta ja selvitystä, jotka liittyvätkin oleellisena osana kuhunkin kokeiluhankkeeseen. Metso-ohjelman muidenkin kokeiluhankkeiden vaikutusten seurannan yhteydessä saataneen myös luonnonhoitoalueen vaikutusten arvioinnin kannalta käyttökelpoista tietoa.

Luonnonhoitoalueen välitöntä valtiontaloudellista vaikutusta edustaa maanomistajalle maksettava korvaus. Korvauksen suuruus riippuu ennen kaikkea siitä, miten suuressa määrin puuntuotannosta luovutaan luonnonhoitoalueella. Satakunnassa vuonna 2003 tehdyissä luonnonarvokaupoissa luonnonarvojen säilyttämisen arvo oli noin 170 euroa/ha/v. Vaihteluväli oli 50 – 280 euroa/ha/v. Luonnonarvokaupassa luovutaan sopimusalueella puuntuotannosta pääsääntöisesti kokonaan. Luonnonhoitoalue eroaa luonnonarvokaupasta kuitenkin siinä, että alueella hoidetaan aktiivisesti luonnonarvoja, jolloin metsiä voidaan hyödyntää myös taloudellisessa mielessä, mikä pienentänee maanomistajille maksettavaa korvausta luonnonarvokauppaan verrattuna. Jos luonnonhoitoalueella luovuttaisiin esimerkiksi 50-prosenttisesti puuntuotannosta, voisi korvaus Etelä-Suomessa olla tasoa 100 euroa/ha/v.

Maanomistajat ovat heille tehdyissä kyselytutkimuksissa osoittaneet suurta kiinnostusta vapaaehtoisuuteen perustuvaan metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen, myös luonnonhoitoalueiden perustamiseen.

Luonnonarvokauppakokeilussa kohteita tuli ensimmäisenä vuonna tarjolle Satakunnassa noin 1000 hehtaaria. Niistä arviolta puolet täytti asetetut luonnonsuojelubiologiset vaatimukset. Määrärahat riittivät runsaan 200 hehtaarin luonnonarvokauppoihin vuonna 2003. Jos luonnonhoitosopimuksia tehtäisiin noin 1000 hehtaaria vuodessa ja korvaus olisi keskimäärin noin 100 euroa hehtaarilta vuodessa, olisi vuotuinen kokonaiskustannus 100 000 euroa. Jos sopimukset tehtäisiin kymmeneksi vuodeksi kerrallaan ja maksettaisiin sopimuskauden alussa, kertyisi maksettavaa noin miljoonaa euroa vuodessa. Tämä kustannus tuottaisi ajan mittaan yhteensä 10 000 hehtaaria luonnonhoitoalueita.

Luonnonarvokauppakokeilua on rahoitettu puoliksi ympäristöministeriön ja puoliksi maa- ja metsätalousministeriön pääluokan varoilla. Luonnonarvokaupan palkkion taso on ollut keskimäärin sama kummallakin hallinnonalalla. Edellä esitetyt laskelmat

luonnonhoitoalueen taloudellisista vaikutuksista soveltuvat kummallekin hallinnonalalle.

Selvitys on laadittu kaksin kappalein, joista toinen on jätetty maa- ja metsätalousministeriölle ja toinen ympäristöministeriölle.

Jäljempänä seuraavat luonnonhoitoalueen perustamiseen liittyvät yksityiskohtaiset pykäläehdotukset perusteluineen.

Hannu Karjalainen

Pentti Lähteenoja

Kalevi Laaksonen

#### **A. Luonnonhoitoalueen perustaminen luonnonsuojelulain nojalla**

Luonnonhoitoalueen perustaminen on yksi niistä keinoista, joilla pyritään turvaamaan Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden säilymistä valtioneuvoston 23.10. 2002 tekemän periaatepäätöksen (toimintaohjelma Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lapin läänin lounaisosan metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi, ns. Metso-ohjelma) mukaisesti. Periaatepäätöksen keinovalikoima on varsin laaja käsittäen muun ohella lukuisia rahoitukseen liittyviä toimenpiteitä. Toimenpiteet toteutetaan yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kanssa. Periaatepäätöksessä edellytettiin tehtäväksi myös eräitä säädösmuutoksia.

Yhtenä periaatepäätöksen mukaisena toimenpiteenä oli selvittää mahdollisuudet erityisten luonnonhoitoalueiden perustamiseen. Luonnonhoitoalueet olisivat maanomistajan hakemuksesta perustettavia alueita, joilla luonnonsuojelu, metsien hoito ja käyttö sekä muu alueen taloudellinen käyttö sovitettaisiin yhteen. Alueet olisivat siten sekä rajoitetussa suojelu- että talouskäytössä.

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa (1096/1996) luonnonsuojelun keinovalikoimaa on sitä edeltäneeseen luonnonsuojelulakiin verrattuna huomattavasti lisätty ja monipuolistettu. Tarkoituksena on ollut, että kuhunkin suojelutilanteeseen voitaisiin valita sellainen suojelumenetelmä, jolla suojelun tavoitteet ja tästä maanomistajalle aiheutuva haitta olisivat kussakin tilanteessa tasapainoisessa suhteessa. Sellaisia tilanteita varten, jossa ei edellytetä alueen kokonaisvaltaista suojelua, koskee erityisesti voimassa olevan lain 25 §:n säännös alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta. Alueen määräaikainen rauhoittaminen edellyttää aina, että maanomistaja ja luonnonsuojeluviranomainen sopivat, miten aluetta sopimuksen voimassaolon aikana käytetään. Sopimus olisi voimassa enintään 20 vuotta kerrallaan.

Luonnonhoitoalueen perustaminen muistuttaisi monessa suhteessa alueen määräaikaista rauhoittamista, mutta olisi yleensä tätä laaja-alaisempi. Myös tällaisen alueen perustaminen edellyttäisi aina maanomistajan ja luonnonsuojeluviranomaisen yhtäpitävää tahdonilmaisua sekä alueen käytöstä että käytön rajoituksista maksettavista korvauksista. Metso-ohjelman periaatteen mukaisesti suojelutoimenpiteiden pitäisi kohdistua sellaisiin kohteisiin, joita luonnonsuojelulain mukaiset ohjelmat tai lain muut kohteet eivät kattaisi. Luonnonhoitoalueeseen voisi tuki sisältyä esimerkiksi luonnonsuojelulain nojalla suojeltuja luontotyyppisiä tai metsälain mukaisia erityisen tärkeitä elinympäristöjä, mutta suojelun lisähyödyn pitäisi kohdistua lakisääteisiin kohteisiin välittömästi liittyviin alueisiin.

Kullekin luonnonhoitoalueelle on tarkoitus laatia luonnonhoitosuunnitelma, jossa erityisten luonnonhoitotoimenpiteiden lisäksi ilmenevät tavanomaiset metsätalouteen liittyvät toimenpiteet. Suunnitelman laatisivat yhteistyössä alueen omistaja, ympäristökeskus ja metsäkeskus. Samassa yhteydessä sovittaisiin luontoarvojen säilyttämiseksi tarvittavien töiden kustannuksista ja alueen käytön rajoituksista aiheutuvista korvauksista. Alueet olisi mahdollista perustaa joko pysyviksi tai määräaikaikaisiksi, kuitenkin enintään 20 vuodeksi kerrallaan.

Pykäläehdotus:

## **L a k i**

### **luonnonsuojelulain muuttamisesta**

#### 25 a §

##### *Luonnonhoitoalueen perustaminen*

Alueellinen ympäristökeskus voi metsäluonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseksi maanomistajan hakemuksesta perustaa luonnonhoitoalueen, jolla luonnonsuojelu, metsien hoito ja käyttö sekä alueen muu taloudellinen käyttö sovitetaan yhteen. Alue voidaan perustaa myös määräajaksi, kuitenkin enintään 20 vuodeksi kerrallaan.

Päätökseen 1 momentin mukaisen luonnonhoitoalueen perustamisesta on otettava tarpeelliset määräykset alueen metsien suojelusta, hoidosta ja käytöstä siten kuin niistä alueelle laadittavassa luonnonhoitosuunnitelmassa on sovittu maanomistajan, alueellisen ympäristökeskuksen ja alueellisen metsäkeskuksen kesken.

Luonnonhoitoalueen perustamispäätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja alueellinen ympäristökeskus ole sopineet alueen suojelua, hoitoa ja käyttöä koskevista määräyksistä, tähän liittyvästä luonnonhoitosuunnitelmasta ja aluetta koskevista korvauksista.

## **B. Luonnonhoitoalueen perustaminen kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla**

Luonnonhoitoalueella metsätalous olisi pääasiallinen käyttömuoto. Eri käyttömuotojen osuuksia arvioitaisiin lähinnä pinta-alan perusteella. Luonnonhoitoalueella sovitettaisiin yhteen luonnonsuojelua, metsätaloutta ja muuta käyttöä. Luonnonsuojelua olisi esimerkiksi alueen käyttö biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen, vesiensuojeluun tai ilmansuojeluun. Muu käyttö voisi olla esimerkiksi virkistys-, retkeily-, opetus-, tutkimus-, maanpuolustus-, riistanhoito- tai porotalouskäyttöä. Luonnonhoitoalueen perustaminen edellyttäisi luonnonsuojelubiologisten kriteerien mukaisia luontoarvoja tai muita erityisiä arvoja. Luonnonsuojelubiologiset kriteerit julkaistiin toukokuussa 2003 osana Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmaa, ja niitä päivitetään tarpeen mukaan. Muu erityinen arvo olisi esimerkiksi alueen sopivuus edellä mainittuun muuhun käyttöön. Metsätalouteen, luonnonsuojeluun ja muihin käyttömuotoihin kuuluvat hoito- ja käyttötoimenpiteet esitettäisiin luonnonhoitoalueelle vahvistettavassa luonnonhoitosuunnitelmassa. Luonnonhoitoalueen perustamispäätös tehtäisiin kerrallaan samalle ajanjaksolle kuin luonnonhoitosuunnitelma vahvistettaisiin enintään 20 vuodelle.

Metsäkeskus tekisi luonnonhoitoalueen perustamispäätöksen maanomistajan hakemuksesta. Ainoastaan maanomistaja voisi hakea luonnonhoitoalueen perustamista. Siten esimerkiksi lesken hallintaoikeuden nojalla ei voisi hakea luonnonhoitoalueen perustamista kuolinpesään kuuluvalla alueella. Hakemukseen liitettäisiin esitys luonnonhoitosuunnitelmaksi. Metsäkeskuksen viranomaistoiminta sopii maanomistajan kanssa luonnonhoitoalueen sisällöstä. Metsäkeskuksen tulisi olla yhteistyössä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa ennen luonnonhoitoalueen perustamispäätöstä.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 2 §:n nojalla tukikelpoinen yksityinen maanomistaja voisi saada täysimääräisen tuen luonnonhoitosuunnitelman laadintakustannuksiin. Lisäksi tukea voisi saada osittaisena eri käyttömuotojen yhteensovittamisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä luonnonhoitotoimenpiteiden kustannuksiin. Yhteensovittamisen kustannuksina voitaisiin muun ohella ottaa huomioon saamatta jäävät puun myyntitulot. Luonnonhoitotoimenpiteisiin myönnettävää tukea määritettäessä otettaisiin huomioon toimenpiteiden kustannukset ja niistä mahdollisesti saatavat tulot.

Luonnonhoitosuunnitelma olisi oikeudelliselta luonteeltaan suosituksenomainen. Tämän vuoksi luonnonhoitoalueen perustamispäätöstä ei merkittäisi kiinteistörekisteriin. Jos tila vaihtaa omistajaa, uusi omistaja voisi halutessaan toimia luonnonhoitosuunnitelman mukaan. Uusi tukikelpoinen omistaja voisi myös saada tukea luonnonhoitosuunnitelman mukaan suorittamiensa luonnonhoitotoimenpiteiden kustannuksiin.

Pykäläehdotus

## **Laki**

### **kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

#### 19 b §

##### *Luonnonhoitoalue*

Luonnonhoitoalueella metsätalous on pääasiallinen käyttömuoto, ja alueella on luonnonsuojelubiologisten kriteerien mukaisia luontoarvoja tai muita erityisiä arvoja. Luonnonsuojelu, metsätalous ja luonnonhoitoalueen muu käyttö sovitetaan yhteen alueelle laadittavassa luonnonhoitosuunnitelmassa. Luonnonhoitosuunnitelma vahvistetaan ja luonnonhoitoalue perustetaan enintään 20 vuodeksi kerrallaan.

Maanomistaja voi hakea luonnonhoitoalueen perustamista metsäkeskukselta. Hakemukseen liitetään luonnonhoitosuunnitelma. Metsäkeskuksen on oltava yhteistyössä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa ennen luonnonhoitoalueen perustamispäätöstä.

Luonnonhoitosuunnitelman laadintakustannukset voidaan rahoittaa kokonaan tuella. Lisäksi tukea voidaan maksaa alueen eri käyttömuotojen yhteensovittamisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä luonnonhoitotoimenpiteiden kustannuksiin.