



Yleiskaavan metsätaloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Sisällys

Yleiskaavan metsätaloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen	1
Tiivistelmä	2
1. Tausta	3
2. Yleiskaavojen metsävaikutukset	4
2.1. Yleiskaavojen metsätalousvaikutukset kaava-alueille ja suuralueille	4
2.2. Yleiskaavojen maanomistajakohtaiset metsätalousvaikutukset	5
3. Yleiskaavojen metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen	7
3.1. Metsätalousvaikutusten arvioinnin nykytila	7
3.2. Yleiskaava-aluekohtaisten metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen	7
3.3. Maanomistajakohtaisten metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen	8

Teksti:
Ari Kotiharju ja Airi Matila
Tapio Oy
17.2.2016

Tämä selvitys on osa Tapiossa 2015 toteutettavaa Metsätalouden ja kaavoituksen yhteensovittaminen-projektia, jossa kehitetään toimintatapoja metsäalan toimijoiden ja eri hallinnonalojen käyttöön.

Tiivistelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 § mukaan ”*alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää*” muun muassa ”*elinkeinolämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä*”. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 § edellyttää, että vaikutusten arvioinnissa huomioidaan vaikutukset mm. luonnonvaroihin sekä energiatalouteen.

Yleiskaavojen vaikutuksia metsävaroihin arvioitaessa otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain määräykset. Kun metsätalousalueeseen määrätään yleiskaavassa toimenpiderajoituksia, on niillä yleensä aina jonkinlaisia vaikutuksia metsätalouselinkeinoon harjoittamiseen. Samoin vaikutuksia voi olla alueella toimivien tuotantolaitosten puunhankintaan sekä työllisyyteen.

Yleiskaavoissa määrätty metsätaloustoimenpiteiden rajoitukset ovat usein tulkinnallisia. Kun yleiskaavassa annetaan puiden kaatamista koskevia määräyksiä, maankäyttö- ja rakennusasetus velvoittaa selvittämään myös välilliset vaikutukset.

Yleiskaavassa määrättyjen toimenpiderajoitusten vaikutukset puuntuotannon kannattavuuteen on arvioitava laskennallisesti sekä yleiskaava-alueetta koskien että metsänomistajittain. Maankäyttö- ja rakennuslain 39 § mukaan ”*yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa*”, siksi on syytä arvioida yleiskaavamerkintöjen ja määräysten vaikutukset maanomistajakohtaisesti.

Metsätalousvaikutusten arviointi on sisällyttävä aina yhtenä elementtinä kaavaan, jossa on metsätalousalueita. Jos metsätalousvaikutuksia ei ole koko kaava-alueella, tämä on ilmoitettava selkeästi ko. osiossa. Maanomistajakohtaisesti riittää arviointi tiloilla, joilla on vaikutuksia. Kun metsätalouteen verrattaville alueille ei yleiskaavamääräyksiin tule metsätalouden toimenpiteille rajoituksia, ei vaikutuksia tarvitse arvioida. Mikäli metsätalouden harjoittamista kuitenkin rajoitetaan yleiskaavalla, olisi syytä arvioida yleiskaavamerkintöjen ja määräysten aiheuttaman metsän tuoton vähenemisen tai muun taloudellisen menetyksen tai haitan suuruus välittömästi ja välillisesti. Tällainen laskelma voidaan tehdä julkisin varoin kerättyjä metsävaratietoja hyödyntäen sekä kaava-alue- että maanomistajakohtaisesti.

Yleiskaavan metsätaloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida metsävaratietoihin perustuvilla paikkatietoanalyysillä. Yleiskaava-alueen vaikutusten arvioinnissa kaavan laatijan tulisi pystyä paikkatietona rajaamaan ja luokittelemaan ne metsätalouteen osoitetut alueet, joille yleiskaavassa asetetaan rajoituksia metsätaloustoimenpiteille. Tämän jälkeen rajoitusten vaikutuksia verrattaisiin paikkatietona saatavissa oleviin metsävaratietoihin. Metsävaratietoja on mahdollista saada esim. Suomen metsäkeskuksesta.

Metsien inventointimenetelmät kehittyvät jatkuvasti. Arviointimenetelmää ei kannata rajata mihinkään yksittäiseen inventointimenetelmään tai tietolähteeseen. Paikkatietoanalyysi on tarkoituksenmukaista määrittellä ja toteuttaa siten, että laskennassa käytetään metsätietostandardien mukaisia metsävaratietoja. Laskenta voidaan toteuttaa eri tietolähteistä saatavaa metsävaratietoa hyödyntäen. Silloin kun alueelta on olemassa vanha yleiskaava, voidaan uutta yleiskaavaa laadittaessa huomioida se, missä määrin uusi kaava tuo muutoksia metsätalouden harjoittamiseen.

1. Tausta

Metsänomistajat ja metsäalan toimijat ovat kokeneet, että yleiskaavamerkinnoillä ja -määräyksillä on haittavaikutuksia metsätalouden harjoittamiseen. Sen sijaan yleiskaavojen laatijat eivät usein tunnu tiedostavan, että kaavalla olisi vaikutuksia metsätalouteen. Tämän vuoksi koettiin tärkeäksi selvittää, miten yleiskaavojen vaikutusten arvioinneissa on huomioitu metsätalouselinkeino ja miten vaikutusten arviointia tulisi kehittää. Jotta kaavoittajat pystyisivät arviomaan vaikutusten merkitystä ja määrää, on syytä tiedostaa se, miten vaikutukset ilmenevät.

Toteutustapa

Tätä selvitystä tehtäessä tutustuttiin yleiskaavojen laadinnan yhteydessä tehtyihin vaikutusten arviointidokumentteihin. Lisäksi eri tahojen näkemyksiä vaikutusten arviointiin selvitettiin verkkokyselyn sekä haastattelujen avulla. Verkkokysely toteutettiin keväällä 2015 ja se oli julkisesti avoinna www.tapio.fi -verkkopalvelussa.

Verkkokyselyn vastaamisen aloitti 136 vastaajaa ja 91 vastaajista suoritti kyselyn loppuun saakka. Myös kyselyn kesken jättäneiden vastaajien antamat vastaukset hyödynnettiin kyselyn tuloksia analysoitaessa. Erityisen hyödyllisiä eri tahojen mielipiteiden selvittämisen kannalta olivat kyselyssä annetut kirjalliset vastaukset.

Metsätalouden näkökulma

Metsätalouselinkeinon toimintaedellytyksiä haittaavaksi on metsätalouden harjoittajien taholta koettu se, että eri kuntien laatimissa yleiskaavoissa metsätaloustoimenpiteiden rajoitukset vaihtelevat kattavuudeltaan sekä vaikutuksiltaan ja ovat vaihtelevassa määrin tulkinnanvaraisia. Näin ollen eri kunnissa ja erilaisten kaavamääräysten alueilla puuta myyvät metsänomistajat eivät ole tasavertaisessa asemassa.

Tarvitaan taitoja ja tietoja, kun arvioidaan yleiskaavamääräysten vaikutuksia metsätalouden harjoittajan toimintaan. Joissakin kunnissa yleiskaavamerkintöjen vuoksi puuntuotannon volyyymi laskee useita prosentteja. Joissakin kunnissa uudet yleiskaavat osataan jo laatia siten, että niillä ei ole vaikutuksia metsätalouteen.

Kansallinen metsästrategia

Se, että yleiskaavassa asetetaan metsätaloustoimenpiteille rajoituksia maa- ja metsätalouteen osoitetuille alueille, joilla metsälaki on voimassa, aiheuttaa päällekkäistä hallintoa sekä lakien tulkintaan liittyviä ristiriitatilanteita. Kansallisen metsästrategian 2025 mukaan Suomen tulisi olla kilpailukykyinen toimintaympäristö metsiin perustuville liiketoiminnoille. Tämä on sopusoinnussa maankäyttö- ja rakennuslain 5 § elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin liittyvien tavoitteiden kanssa.

Kansallisen metsästrategian 2025 yhtenä strategisena hankkeena on metsäalaa tukeva kaavoitus. Siinä pyritään selkeyttämään metsälain sekä maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat niin, että päällekkäinen ohjaus poistuu. Tähän pyritään selkeyttämällä maisematyölupamenettelyjä ja kaavamääräyksiä sekä kehittämällä toimintatapoja metsäalan asiantuntemuksen lisäämiseksi kuntien yleiskaavoituksessa. Tässä raportissa esitellään vaikutusten arvioinnin nykytilaa sekä vaikutusten arvioinnin kehittämisehdotuksia.

2. Yleiskaavojen metsävaikutukset

Yleiskaava tuo metsänomistajalle hyötyä muun muassa rakennusoikeuden määrittymisen myötä sekä selkeyttämällä maankäyttöä. Yleiskaavassa pelkästään metsätalouteen varatut alueet merkitsevät maanomistajalle maankäytön vaihtoehtojen rajoittamista tulevaisuuden maankäyttöhankeilta. Puiden kaatamista rajoittavien yleiskaavamääräysten suorat vaikutukset metsäelinkeinoon on mahdollista arvioida laskennallisesti. Kun yleiskaavassa annetaan puiden kaatamista koskevia määräyksiä, on tarpeellista arvioida sitä, miten tämä on vaikuttanut siihen, että yksittäiset metsänomistajat laiminlyövät metsätaloustoimenpiteitä tai luopuvat metsätalouden harjoittamisesta. Maankäyttö- ja rakennusasetus edellyttää kuitenkin myös välillisten vaikutusten selvittämistä.

Metsät ovat Suomessa tärkeä uusiutuva luonnonvara. Metsänomistajia pyritään aktivoimaan metsätalouselinkeinon harjoittamiseen ja puuntuotantoon muun muassa Kestävän metsätalouden rahoituslain tuilla. Maisematyöluvan hakeminen metsätaloustoimenpiteelle on jo sinänsä haitta metsätalouden harjoittamiselle ja näin ollen ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämiskaavojen kanssa. Joissain tapauksissa metsänomistaja saattaa yleiskaavamääräyksen vuoksi menettää mahdollisuuden hakea Kemera-tukea.

Kun metsätalouden maata yleiskaavoitetaan muihin tarkoituksiin, perustellaan maanomistajan saavan hyötyä muun muassa rakennuspaikkojen myötä. Kuitenkin esimerkiksi virkistykseen yleiskaavoitetuilla alueilla rakentaminen yleensä kielletään. Näin ollen yleiskaavamerkintä saattaa heikentää maanomistajan mahdollisuutta rakentaa omalle maalleen. Tämä haitta korostuu sellaisissa tapauksissa, joissa maanomistajan kiinteistöille ei yleiskaavassa osoiteta uusia rakennuspaikkoja tai muuta metsätaloutta korkeampaa tuottoa tuovaa maankäyttöä.

Metsälain 10 § määrää erityisen tärkeistä elinympäristöistä ja metsälain 10 b § elinympäristökohtaisesta käsittelystä. Yleiskaavan kaavamääräyksissä kaavamerkintöjen perusteena on usein metsälaki, jolloin tilanne johtaa päällekkäiseen lainsäädäntöön. Metsälain toimeenpanosta vastaa Suomen metsäkeskus eikä kunnanvaltuusto.

2.1. Yleiskaavojen metsätalousvaikutukset yleiskaava-alueille ja suuralueille

Luonnonvarakeskuksen (Luke) selvitys yleiskaavojen vaikutuksista metsätalouteen

Metsäntutkimuslaitos (nykyisin Luke) kokosi vuosina 2010–2013 yleiskaava-aineistoja paikkatietoaineistoksi 32 Etelä-Suomen kunnassa ja tulkitsi yleiskaavamerkintöjen edellyttämät käyttörajoitukset metsätaloustoimenpiteille. Tämä vuonna 2013 valmistuneen selvityksen mukaan yleiskaavamerkinnät voivat pienentää hakkuukertymiä ja kantorahatuloja parista prosentista jopa kymmeneen prosenttiin.

Koska yleiskaavamerkinnät ovat usein metsätalouden kannalta tulkinnanvaraisia, vaikutukset riippuvat Luken mukaan myös maanomistajien ja puun ostajien reaktioista kaavamerkintöihin ja maisematyölupavaatimuksiin. Selvityksen mukaan yleiskaavamerkinnät nostivat suojelupinta-alaa vain vähän, mutta lisäsivät rajoitetussa puuntuotannossa olevaa metsä- ja kitumaan pinta-alaa selvästi eli 5,5 %:iin. Rajoitukset koskivat lähinnä uudistushakkuista siten, että avohakkuu oli kielletty tai metsäalueita määrättiin säilyttämään puustoisina.

Yleiskaavamerkintöjen rajoitukset pienensivät suurimman kestävän hakkuukertymän ja vastaavien kantorahatulojen arviota noin 2 prosenttia. Jos nykyisten yleiskaavamerkintöjen tulkintaa kiristetään muun muassa maisematyölupamenettelyn avulla, suurin kestävä hakkuukertymä voi Metlan vaikutusarvioiden perusteella pienentyä jopa 6 prosenttia.

Metlan selvityksen mukaan yleiskaava-alueiden pinta-aloissa ja vaikutuksissa on suurta vaihtelua kuntien välillä. Tarkastellulla alueella yleiskaavat peittivät 19 % metsä- ja kitumaan pinta-alasta. Kuntien yleiskaavamääräysten vaihtelun vuoksi yksittäisen kunnan alueella yleiskaavojen vaikutukset voivat olla selvästi suuremmat kuin suuralueella.

Esimerkiksi Hyvinkäällä yleiskaavat peittivät 93 % kunnan metsä- ja kitumaan pinta-alasta. Kaavarajoitusten vuoksi suojelupinta-ala lisääntyi 1 % -yksiköllä (yhteensä 6,4 %) ja rajoitettuun puuntuotantoon siirtyi 17 % metsä- ja kitumaan pinta-alasta.

Hyvinkään kunnan alueella yleiskaavamerkintöjen rajoitukset pienensivät Luken mukaan suurimman kestävän hakkuukertymän ja vastaavien kantorahatulujen arviota noin 7 %. Kunnan painotukset sekä maanomistajien ja puun ostajien reaktiot maisematyöluopavaatimuksiin voivat Metlan selvityksen mukaan vähentää kestäviä hakkuumahdollisuuksia ja kantorahatuloja Hyvinkäällä jopa neljänneksellä.

Keväällä 2015 tehdyn hallitusohjelman tavoitteena on lisätä uusiutuvan kotimaisen energian sekä puun käyttöä. Hallitusohjelman tavoitteena on lisätä puun käyttöä 15 miljoonalla kuutiometrillä vuodessa nykyisellä hallituskaudella, mikä tarkoittaa yli 20 % lisäystä vuotuisen puunkäyttöön. Mikäli yleiskaavoitus vähentää hakkuumahdollisuuksia, lienee selvää, että maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 § nojalla tapahtuvassa luonnonvaravaikutusten arvioimisessa on syytä arvioida myös vaikutukset metsien hakkuumahdollisuuksiin.

Luken selvitys metsäkadosta

Luonnonvarakeskus on selvittänyt osana kasvihuonekaasulaskentaa maankäyttömuutosten määrän kehityksen. Viimeisimmät tulokset ja ennuste maankäyttömuodon muutoksista on esitetty Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 51/2015, Menetelmä maankäytönkehityksen ennustamiseen, Pintaalojen kehitys ja kasvihuonekaasupäästöt vuoteen 2040 -julkaisussa. Metsäpinta-alan pieneneminen on syytä ottaa huomioon yleiskaavan vaikutusten arvioinnissa jo senkin vuoksi, että sillä on vaikutusta energiapuun saatavuuteen ja lainsäädäntö vaatii arvioimaan vaikutukset energiavaroihin.

Selvityksessään Luonnonvarakeskus ennustaa metsämaan pinta-alan pienenevän trendinomaisesti tulevina vuosikymmeninä. Metsämaan ala oli vuonna 2013 noin 21,9 milj. ha ja sen ennustetaan olevan vuonna 2040 vajaa 21,8 milj. ha. Ala siis pienenee 150 000 ha eli noin 0,7 %. Rakennetun maan alan ennustetaan kasvavan vastaavasti 1,44 milj. hehtaaria, jolloin rakennetun maan nettolisäys on 176 000 ha. Metsämaata muutetaan pelloksi ja laidunmaaksi likipitään yhtä paljon kuin maatalousmaata metsitetään. Metsäkadon määrä selittyykin lähes kokonaan yhdyskuntarakenteen laajenemisella.

Suomessa on vuodesta 1990 alkaen otettu metsämaita muuhun käyttöön 226 000 hehtaaria. Kaksi kolmasosaa muuhun käyttöön otetusta metsämaasta on muuttunut rakennetuksi maaksi tai liikenneväyläksi. Samana aikana on metsitetty yhteensä 149 000 hehtaaria pääasiassa entisiä maatalousmaita. Uudelleen metsitetyt maat eivät suoraan vastaa menetettyjä metsämaita, sillä alueet ja lajisto ovat erilaisia (www.ilmasto-opas.fi, viitattu 30.11.2015).

2.2. Yleiskaavojen maanomistajakohtaiset metsätalousvaikutukset

Yleiskaavan metsätalouteen kohdistamat vaikutukset vaihtelevat maanomistajakohtaisesti vielä enemmän kuin yleiskaava- kunta- ja suuraluetasolla. Maankäyttö- ja rakennuslain 39 § mukaan *”yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa”*. Jotta tämän lainkohdan toteutuminen voitaisiin varmistaa, tulisi yleiskaavan vaikutukset metsätalouteen arvioida myös maanomistajakohtaisesti.

Yleiskaavan vaikutusten arvioinnissa voitaisiin ottaa oppia metsälain mukaisesta haitan arvioinnista. Metsälaissa on määritelty arviointiperusteet sille, milloin toimenpiteille asetetut rajoitukset aiheuttavat metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä tai haittaa, mikä ei ole vähäistä. Yleiskaavan metsätaloudellisten vaikutusten kohtuullisuudelle ei ole selkeää määritelmää maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Metsälain 11 § mukaan menetys katsotaan vähäiseksi, kun 10 §:n tarkoittamien erityisen tärkeiden elinympäristöjen käyttörajoitusten aiheuttama taloudellinen menetys on pienempi kuin neljä prosent-

tia sen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, jolla käsittelyalue sijaitsee, tai alle 3 000 euroa. Tätä suuremmat taloudelliset menetykset on korvattu metsänomistajille ympäristötukena valtion varoista.

Esimerkkejä rajoituksista

Pohjois-Sysmän ranta- ja kyläyleiskaava (2010) määrää, että ma -alueella *”Maisemaan olennaisesti muuttavat metsänkäsittelytoimet on kielletty ranta-alueella”*. Kaavamerkinnästä ja -määräyksestä ei voi päätellä, kuinka kauas rannasta käsittelyn rajoitukset ulottuvat ja toisaalta maisemaa olennaisesti muuttava metsänkäsittelytoimenpide on erittäin tulkinnanvarainen ilmaisu. Po. alueet saattavat kuitenkin yksittäisen maanomistajan osalta kattaa toista sataa metriä rantaviivaa ja ulottua yli sadan metrin päähän rannasta. Näin ollen ma -alueen kaavamääräyksen vaikutus maanomistajan hakkuutoihin saattaa tulkinnasta riippuen nousta jopa kymmeneen tuhansiin euroihin.

Asikkalassa Ruotsalaisen rantaosayleiskaavaan liittyen maanomistaja oli muistutuksessaan esittänyt kymmenien hehtaareiden suuruisen maisematyölupaa edellyttävän MY alueen muuttamista M alueeksi. Kaavoittajan vastineessa 12.11.2012 oli todettu, että *”MY/37 rajausperuste on arvokas kallio-alue (KAO 040228), joka tulee Metsälain 10 §:n mukaan. Näin ollen alueen sisällyttämistä ma-2/6 Kymenvirran maisema-alueen rajaukseen, jossa perusteena on maakunnallisesti arvokas maisema, ei yhdenmukaistaminen ole perusteltua. MY/37 kaavamääräys ei itsessään estä alueen käyttämistä maaja metsätalouden harjoittamiseen. Kaavamääräyksessä on kirjattu, miten ja minkälaisia perusteita alueelle suoritettavissa toimenpiteissä on noudatettava. Tulkintamme mukaan merkintä ei kohtuuttomasti vaikeuta alueen käyttöä ma- ja metsätalouteen, eikä kaavalla aseteta sellaisia reunaehtoja, jotka eivät alueelle kohdistuisi joka tapauksessa.”*

(Luontoselvityksen tiedot: Pinta-ala:72,8 ha; Uhanalaiset ja harvinaiset lajit: Mustalinnunherne (NT) Arvokas kallioalue (KAO040228). Alueella on monipuolinen kasvillisuus. Kohteelle sijoittuu mm. arvokkaita lehtoja.)

Vaikutti siltä, että Asikkalan kaavoittaja aikoi maisematyölupamenettelyllä rajoittaa normaalin metsätalouden harjoittamista kymmenien hehtaareiden suuruisella alueella ja määrätä toimenpiteistä metsälain perusteella. Metsälain tarkoittamia kohteita valvova viranomainen on kuitenkin kunnanvaltuuston sijaan Suomen metsäkeskus. Kaavoittajan näkemys on siinäkin mielessä outo, että metsälain tarkoittamat elinympäristöt ovat pienialaisia, eivätkä useiden kymmenien hehtaareiden suuruisia.

Maisematyölupaprosessi

Maisematyölupaprosessi saattaa myös pienentää puusta saatavaa yksikköhintaa. Metsänomistajan mahdollisuus hyödyntää suhdanteita ja saada paras mahdollinen hinta puutavaralleen saattaa estyä, mikäli hakkuuta varten joudutaan hakemaan maisematyölupa, jonka prosessi viivästyttää puukaupan solmimista. Toisaalta puunostajat saattavat vältellä sellaisia leimikoita, joihin liittyy ympäristöperusteisia kaavamerkintöjä tai maisematyölupamenettelyjä. Tällaisten vaikutusten arviointiin ja todentamiseen tarvitaan lisäselvityksiä.

On havaittu, että taimikonhoidon toteutuksen vuodenaika vaikuttaa kustannuksiin noin 35 %. Mikäli taimikonhoito viivästyy yhden kasvukauden verran, on myös tällä kustannusvaikutus. Taimikonhoidon toteutuksen ajoittaminen optimaaliseen vuoteen ja ajankohtaan on tärkeää, mutta yleiskaavassa mahdollisesti määrätty maisematyölupavaatimus tekee ajoituksesta hankalaa, ja saattaa nostaa toteutuskustannuksia.

Tapion toteuttaman maisematyölupaan liittyvän kyselyn perusteella kuntatyöntekijät arvioivat maisematyöluvan käsittelyajaksi keskimäärin 20 päivää, mutta useiden vastaajien mukaan on syytä varautua jopa yli 3 kuukauden käsittelyaikoihin. Metsätaloustoimenpiteiden toteutuksen ajoitus riippuu usein työvoiman saatavuudesta sekä lumi- routa- yms. olosuhteista. Mikäli yleiskaavassa määrätty maisematyölupa käsittelyaikoihin viivästyttää toimenpidettä siten, että sitä ei voida toteuttaa optimaaliseen ajankohtaan, saattavat toimenpiteen kustannukset nousta useita kymmeniä prosentteja tai

toimenpide voi jäädä kokonaan toteuttamatta. Näin ollen maisematyöluopavaatimuksella saattaa olla suuri negatiivinen vaikutus metsätalouselinkeinon toimintaedellytyksille yksittäisen metsänomistajan kannalta.

3. Yleiskaavojen metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen

3.1. Metsätalousvaikutusten arvioinnin nykytila

Usein yleiskaavan vaikutusten arviointiin liittyvissä asiakirjoissa ei ole mitään mainintaa siitä, että vaikutuksia metsävaroihin tai metsätalouteen olisi arvioitu. Näin on usein menetelty siitä huolimatta, että alueille, joilla on harjoitettu metsätaloutta, on yleiskaavassa asetettu käytön rajoituksia, jotka eivät perustu aiemmin tehtyihin suojelupäätöksiin tai muuhun lainsäädäntöön. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki nimenomaan määrää arvioimaan vaikutukset luonnonvaroihin, ja metsävarat ovat etenkin Suomessa erittäin merkittävä luonnonvara.

Mikäli metsätalousvaikutukset ovat yleiskaavan vaikutusten arviointiasiakirjoissa mainittu, ovat vaikutusten arvioinnit olleet varsin suurpiirteisiä. Todetaan esimerkiksi, että ”Maa- ja metsätalouselinkeinon toimintaedellytykset heikkenevät”. Lisäksi on saatettu todeta, että yleiskaavan toteuttaminen vähentää metsien talouskäyttöä. Tämä on varmasti totta, mikäli metsätalouskäytössä olleille alueille tulee yleiskaavan myötä käytön rajoituksia.

Esimerkiksi Östersundomin yhteisen yleiskaavan ehdotusvaiheen vaikutusten arviointiasiakirjoissa todetaan, että ”Maa- ja metsätalouselinkeinon toimintaedellytykset heikkenevät”. Lisäksi todetaan, että metsätalouden kannalta sekä Sipoonkorven kansallispuiston perustaminen että Östersundomin yleiskaavan toteuttaminen lisäävät metsien virkistyskäyttöä ja luonnonsuojelua ja vähentävät metsien talouskäyttöä. Ehdotusvaiheen vaikutusten arvioinnissa on myös maininta, että ”kaava ei sisällä metsätalousalueita.” Östersundomin yhteisen yleiskaavan internetmateriaaleissa kerrotaan, että ”puun kaato edellyttää maisematyöluvan saamista, jos kyseessä on yli 3 hehtaarin suuruinen avohakkuu tai hakkuu luonnollista uusiutumista varten, tai hakkuu alueella, joka on merkitty vahvistetussa maakunta- tai yleiskaavassa suojelumerkinnällä (S, SL, s, sl).” Näin ollen yleiskaavan vaikutukset metsätalouteen saattavat riippua maisematyöluvan suorista ja välillisistä kustannuksista ja sisällöstä. Juuri tätä täsmällisempiä ja perusteellisempia metsätalousvaikutusten arviointeja kaavojen vaikutusten arvioinneissa ei ole tehty.

Yleiskaavojen vaikutusten arviointiin liittyvissä asiakirjoissa ei mainita, että kaavoja laadittaessa olisi käytetty talousmetsien paikkatietoihin, pinta-alaan, kasvupaikaluokitukseen, puumäärään, metsän käsittelyjen rajoitusten voimakkuuteen, yleiskaavamääräysten aiheuttamaan lisätyöhön tai puuston arvoon perustuvia arviointimenetelmiä.

Kaavan laatijan olisi mahdollista käyttää koko kaava-alueen vaikutusten arvioinnissa samankaltaisia menetelmiä, joita Luonnonvarakeskus käytti selvityksessään. Yksittäiseen maanomistajaan kohdistuvien metsätalousvaikutusten arvioinnissa voitaisiin käyttää samankaltaisia menettelyjä, joita metsälaissa käytetään 10 § tarkoittamien erityisen tärkeiden elinympäristöjen käyttörajoitusten aiheuttamaa taloudellista menetystä arvioitaessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 § määrää tavoitteeksi ”**riittävään** vaikutusten arviointiin perustuen edistää” mm. ”elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä”. Verkkokyselyssä vastauksissa jotkut kuntien työntekijät olivat sitä mieltä, että ”yleiskaavan metsätaloudellisia vaikutuksia **ei arvioida riittävästi** koko kaava-alueella koskien”. Väittämän, yleiskaavan metsätaloudelliset vaikutukset arvioidaan maanomistajakohtaisesti, kanssa eri mieltä oli vielä useampi kyselyyn vastanneista kuntien työntekijöistä. Tuntuu oudolta, että monet yleiskaavojen laadintaan osallistuvat kuntien työntekijät eivät pidä maanomistajakohtaisista vaikutusten arviointia tarpeellisena. vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 39 § mukaan ”yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa”.

3.2. Yleiskaava-aluekohtaisten metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen

Yleiskaavaa laatiessaan kaavoittaja voi arvioida metsätalousvaikutukset samankaltaisilla menetelmillä, joita Luonnonvarakeskus (Luke) on käyttänyt yleiskaavojen vaikutuksia arvioidessaan. Kyselyssä näitä menetelmiä ei kuntatyöntekijöiltä saatujen vastausten mukaan ole käytetty.

Kaavamääräykset eivät yksiselitteisesti kerro sitä, mitkä metsänkäsittelytoimenpiteet ovat sallittuja ja mitkä eivät. Esimerkiksi maisema huomioitava hakkuissa ilmaisu voi merkitä toiselle hakkuualan rajausta ja toiselle avohakkuukieltä. Jotta yleiskaavan metsätalousvaikutukset pystyttäisiin arvioimaan, tulisi metsätaloustoimenpiteille määrättävät rajoitukset aiempaa selkeämmin kirjata yleiskaavamääräyksiin.

Suomen hallituksen tavoitteena on puunkäytön lisääminen. Niin sanottujen passiivisten metsänomistajien aktivoiminen on erittäin tärkeää puunkäytön lisäämistavoitteiden kannalta. Vaikutusten arviointia tehtäessä on syytä tiedostaa, että maisematyölupa on haitta, joka vaikeuttaa niin sanottujen passiivisten metsänomistajien aktivoitumista ja saattaa lisätä riskiä passivoitumiselle. Tämä asia pitäisi huomioida välillisenä vaikutuksena, kun yleiskaavan vaikutusten arviointia tehdään.

Yleiskaavojen metsätaloudellisten vaikutusten arviointia helpottaisi, mikäli metsätalouden harjoittamiseen käytetyillä alueilla voitaisiin toimia metsälain mukaisesti ilman ylimääräisiä yleiskaavassa määrättyjä rajoituksia. Toinen tapa edesauttaa yleiskaavan laadintaan liittyvien metsätalousvaikutusten arviointia on sisällyttää kaikki käytönrajoitukset kaavamääräyksiin yksiselitteisesti eikä erotella yleisiä määräyksiä ja aluevarauskohtaisia määräyksiä.

Yleiskaavan metsätaloudellisia vaikutuksia voi arvioida metsävaratietoihin perustuvilla paikkatietoanalyysillä. Tämä edellyttää sitä, että yleiskaavan laatija vertaa metsätalouteen osoitetuille alueille suunniteltuja kaavamääräyksiä paikkatietona alueen metsävaratietoihin. Yleiskaava-alueen vaikutusten arvioinnissa kaavan laatijan tulisi pystyä paikkatietona rajaamaan ja luokittelemaan ne metsätalouteen osoitetut alueet, joille yleiskaavassa määrätään maankäyttö- ja rakennuslain nojalla rajoituksia metsätaloustoimenpiteille. Tämän jälkeen rajoitusten vaikutuksia verrattaisiin paikkatietona tarkimpiin ja ajantasaisimpiin saatavissa oleviin metsävaratietoihin.

Paikkatietoanalyysissä yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten alueet voitaisiin luokitella esimerkiksi kahteen luokkaan siten, että muodostettaisiin kaikki hakkuut kielletty -luokka ja hakkuita rajoitettu -luokka. Näin saadaan alueiden pinta-alat, joita yleiskaavan tuoma muutos koskee a) hakkuut kielletty b) hakkuita rajoitettu. Vertaamalla kohteita metsävaratietoihin voidaan tehdä laskelma siitä, kuinka paljon hakkuut vähenevät. Nämä voidaan edelleen muuttaa euroiksi, työpaikoiksi, kunnan verotuloiksi yms.

Luonnonvarakeskuksen (Luke) kattavat metsävaratiedot ovat avointa aineistoa. Metsien inventointimenetelmät kehittyvät jatkuvasti, minkä vuoksi arviointimenetelmää ei kannata rajata mihinkään yksittäiseen inventointimenetelmään tai tietolähteeseen. Paikkatietoanalyysi on tarkoituksenmukaisinta määrittellä ja toteuttaa siten, että laskennassa käytetään metsätietostandardien mukaisia metsävaratietoja. Näin ollen laskenta voidaan toteuttaa eri tietolähteistä saatavaa metsävaratietoa hyödyntäen. Silloin kun alueelta on olemassa vanha yleiskaava, voidaan uutta yleiskaavaa laadittaessa huomioida se, missä määrin uusi kaava tuo muutoksia metsätalouden harjoittamiseen.

Puukorjuun vähenemisen työllisyysvaikutukset voidaan selvittää, kun metsävaratiedoista on laskettu arvio hakkuukertymän vähenemiselle. Luonnonvarakeskuksen metsätaloustilastollisen vuosikirjan mukaan vuonna 2013 metsäsektori työllisti Suomessa miljoonaa hakattua teollisuuspuun kuutiometriä kohti 428 henkilöä metsätaloudessa ja 732 henkilöä metsäteollisuudessa. Metsäsektorilla työllistyi siis yhteensä 1160 henkilöä miljoonaa hakattua teollisuuspuun kuutiometriä kohti eli 860 kiintokuutiometrin puunkäyttö työllisti yhden henkilön. Tämän lisäksi tulevat kerrannaisvaikutukset muille sektoreille. Puunkorjuussa 5000 kiintokuutiometrin korjuu tarjoaa työtä yhden henkilötyövuoden.

3.3. Maanomistajakohtaisten metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen

Rakennuspaikkojen ja rakennusoikeuden jakautumisessa tasapuolisesti maanomistajien kesken pyritään varmistamaan yleiskaavoja laadittaessa yksityiskohtaisilla laskelmilla. Maanomistaja- ja kiinteistökohtaisia vaikutusten arviointeja, joissa pyrittäisiin arvioimaan yleiskaavassa määrättävien metsätaloustoimenpiderajoitusten vaikutuksia metsän tuottoon ja hakkuukertymän arvoon, voitaisiin tehdä vastaavasti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 § mukaan ”yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa”. Näin ollen menettely, jossa yleiskaavan metsätaloustalouden kohtuullisuus arvioitaisiin maanomistajakohtaisesti, olisi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen. Arvioinnille ei olisi tarvetta niillä yleiskaava-alueilla, joissa puiden kaatamista ja muita metsätaloustoimenpiteitä ei rajoiteta.

Metsälain toimeenpanossa 10 §:n tarkoittamien erityisen tärkeiden elinympäristöjen käyttörajoitusten aiheuttama taloudellinen menetys arvioidaan euromääräisenä. Menetys katsotaan vähäiseksi, kun 10 §:n mukaisten kohteiden käyttörajoitusten aiheuttama taloudellinen menetys on pienempi kuin neljä prosenttia poikkeusluvan hakijan sen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, jolla käsittelyalue sijaitsee, tai alle 3 000 euroa.

Niissä tapauksissa, joissa yleiskaavassa määrätään käytön rajoitus, on sen vaikutus yleensä mitattavissa euromääräisenä kuviokohtaisesti. Näin ollen yleiskaavan laatijan tulisi saatavissa olevien metsävaratietojen perusteella tai maastomittauksin selvittää puusto- ja maaperätiedot yleiskaavarajoituksen alueella kuvioittain. Tämän jälkeen kuviokohtaisten vaikutusten perusteella voidaan laskea kiinteistökohtaiset vaikutukset ja kullekin kiinteistölle koituvan taloudellisen menetyksen määrä.

Yleiskaavassa määrätty rajoitus on voimassa toistaiseksi. Esimerkiksi jos metsänomistajan metsä kaavoitetaan taimikkovaiheessa virkistysalueeksi, niin metsänomistaja saattaa lopettaa taimikonhoitotoimenpiteet, koska ei voi olla varma, saako hän myöhemmin hakata alueelle kasvavan puuston vai aikooko kunta ostaa alueen. Näin ollen metsänomistaja saattaa joutua lopettamaan metsätalouden harjoittamisen tällaisella alueella. Taimikon puuston arvo on lähellä nollaa, eikä se sen vuoksi voi olla vaikutusten arvioinnissa haitan määrän mittarina.

Taloudellinen menetys jonkin metsäalueen jäämisestä metsätalouden ulkopuolelle ei pelkästään riipu alueella yleiskaavan laadintavaiheessa olevan puuston määrästä. Taloudellisen menetyksen mittarina olisi syytä pikemminkin käyttää kunkin kiinteistön osalle tulevaa tuottoarvon menetystä. Tässä arvioinnissa voidaan soveltaa tuottoarvomenetelmää. Tässä menetelmässä merkittävää olisi metsätalouden ulkopuolelle jäävän alueen puuntuotantokyky, joka riippuu suuresti kasvupaikkaluokasta ja maantieteellisestä sijainnista. Tuottoarvomenetelmässä erilaiset kustannukset ja tuotot diskontataan nykypäivään. Näin ollen se tulee huomioiduksi, että joutuessaan luopumaan puuntuotannon harjoittamisesta, taimikkokuvion omistaja menettää todellisuudessa taimikkokuvion tuottoarvon, eikä pelkästään taimikon puuston arvoa.

Siihen, millainen taloudellinen menetys aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 39 § tarkoittamalla tavalla kohtuutonta haittaa maanomistajalle, ei tässä selvityksessä oteta kantaa. Jotta maankäyttö- ja rakennuslain 39 § vaatimuksia voitaisiin valvoa, olisi kohtuuton haitta syytä määritellä maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä täsmällisemmin ja ottaa esimerkkiä metsälainsäädännöstä.