

Asia: VN/27419/2020

Luonnon virkistyskäytön strategia

Yleinen lausunto

Voitte tässä lausua yleisesti luonnon virkistyskäytön strategiasta

Luonnonvarakeskus (Luke) lausuu asiassa seuraavaa:

Strategian päivitys on tarpeellinen. Luonnon virkistyskäytölle luotava oma matkailusta eriytetty strategia vahvistaa ulkoilun asemaa ja merkitystä valtionhallinnossa. Luonnonvarakeskuksen lausunto sisältää kuitenkin näkemyksiä, joissa on mukana sekä kestävä luonnon virkistyskäyttö että luontomatkailu.

Positiivista on, että strategiatyö tunnistaa laajasti sen, että kyseessä on monen eri ministeriön hallinonalaan kuuluva asia ja laaja joukko eri toimijoita on kytketty mukaan sen valmisteluun ja toimeenpanoon.

Johdanto

Voitte tässä lausua luvusta 1: Johdanto (1.1 Hallinnollinen tausta ja työn käynnistäminen, 1.2 Strategian tavoitteet)

Termi jokamiehen oikeudet on haluttu muuttaa jokaisen oikeuksiksi; olisiko tässä paikka yrittää vakiinnuttaa tai tehdä tutuksi uutta käsitettä?

Luvun 1 lopussa todetaan seuraavasti: ”Samat toimet, jotka edistävät luonnon virkistyskäyttöä paikallisten asukkaiden näkökulmasta, tukevat tyypillisesti myös luontomatkailuolosuhteiden kehittämistä niin kotimaisille kuin ulkomaisille matkailijoille”. Tässä yhteydessä jää hieman epäselväksi mitä näillä toimilla tarkoitetaan. Luontomatkailun ja paikallisten virkistyskäytön tilanteet ovat kuitenkin jonkin verran erilaisia eri puolilla Suomea. Matkailijoille on esimerkiksi pohjoisen

suurimmissa luontomatkailukohteissa luotu palvelurakenne majoitus- ja ravitsemis- ja ohjelmapalveluineen, joita paikalliset eivät juurikaan käytä lähiluonnossa virkistäytymiseen. Näiden palvelujen kestävyys tulisi jatkossa kiinnittää yhä enemmän huomiota. Virkistyskäytön ja luontomatkailun yhteensovittaminen vaatii jo nyt esimerkiksi kansallispuistossakin osittain toimintojen eriyttämistä. Lisäksi matkailuyrittäjien on hyvä tuntee paikallisten luonnonkäyttötapoja (metsästyks ja marjastusalueet) toimintojen yhteensovittamista varten.

Erityisesti pohjoisessa paikallisten ja matkailijoiden luonnon- ja virkistyskäytön yhteensovittamisessa on ollut runsaasti haasteita esimerkiksi metsästykseseen ja kalastukseen liittyen. Myös virkistyskäytön ja luontomatkailun kestävyys ja esimerkiksi hiilijalanjälki on kysymys, joka tulisi hahmottaa nykyistä paremmin. Teemaan kiinnitetään yhtä enemmän huomiota Suomessa ja muuallakin maailmassa. Norjan tuoreen matkailustrategian (REIS21) slogan onkin 'low foot-print high impact'.

Kaikkiaan luontoarvojen turvaaminen virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämisessä tulisi olla vielä selkeämmin johdannossa mukana. Suomen matkailun kasvutavoitteet ovat merkittävät, ja kansainvälisissä matkailijoissa on suomalaisia enemmän tietotaidoiltaan eritasoisia henkilöitä.

Millaista kasvavan ja myös todennäköisesti yhä monikulttuurisemman kävijämäärän käytön ohjausta ja opastusta mahdollisesti tarvitaan. Pohjoinen luonto on herkkä ja palautuu hitaasti, eikä jokamiehen oikeuksia ei ole tarkoitettu suurten kävijämäärien ohjaamisen.

Sen sijaan olisi toivottavaa, että kansainvälisen matkailun kasvu ohjautuisi matkailupalveluja tarjoaville yrittäjille, jotka ovat sitoutuneet kestävä matkailun periaatteisiin.

Kansallista biodiversiteettistrategiaa käsittelevässä osassa (kohta 2.7) todetaan "Luonnon virkistyskäytöllä voidaan edistää lajien ja luontotyyppien arvostusta ja luontoyhteyden elpymistä. Omakohtainen havainnointi luo edellytyksiä ymmärtää lajien elinolosuhteita ja luonnon tilaa". Myös tässä yhteydessä, kuten koko strategiassa, voisi pohtia kasvavan virkistys- ja matkailukäytön hallinnan ja ohjauksen tarpeita tulevaisuudessa sekä sektorin eri toimijoiden (mukaan lukien yritykset) vastuuta luontoresurssien turvaamisesta osaltaan.

Luonnon virkistyskäytön nykytila

Voitte tässä lausua luvusta 2: Luonnon virkistyskäytön nykytila (2.1 Käsitteet, 2.1 Seurantatietoa luonnon virkistyskäytöstä, 2.3 Luonnon virkistyskäytön mahdollisuudet Suomessa, 2.4 Luonnon virkistyskäytön resursointi, 2.5 Toimijoiden roolit, 2.6 Lainsäädäntö, 2.7. Luonnon virkistyskäyttöä koskevat muut strategiat ja toimet)

2.1 Käsitteet

Ehdotamme käsitteisiin lisättäväksi kestävyys eri ulottuvuuksien (ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys) lyhyttä avaamista. Kokonaiskestävyydestä puhutaan mm. Metsästrategian esittelyn yhteydessä, mutta sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyys näkökulman esille tuominen jo varhaisemmassa vaiheessa jäsentäisi strategiaa paremmin.

Esimerkiksi: Soini, K., Svets, K., Abernethy, P., Jokinen, M., Ojala, A. 2021. Sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys luonnonvarojen hallinnassa: Socially and Culturally Sustainable Natural Resource Governance (SOCCA). Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus, 62/2021. 55 s.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-269-8>

2.1 Seurantatietoa luonnon virkistyskäytöstä

Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi LVVI on syntynyt monen tahon yhteistyönä.

Ensimmäinen valtakunnallinen ulkoilututkimus valmistui vuonna 1980 sisäasiainministeriön rahoittamana. LVVI1 ja LVVI2 -seurantatutkimukset toteutti vuosina 2000 ja 2010 Metsätutkimuslaitos, joka kokosi koko maata koskevat ulkoilutilastot. LVVI-seurantaa on jatkanut Luonnonvarakeskus. Kolmatta Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi (LVVI) -seurantatutkimusta rahoittaneet tahot ovat ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä Luonnonvarakeskus.

LVVI1, LVVI2 ja LVVI3 -tutkimuksen aineistonkeruut on toteuttanut Tilastokeskus ensin Metsätutkimuslaitoksen ja sittemmin Luonnonvarakeskuksen toimeksiannosta.

2.3 Luonnon virkistyskäytön mahdollisuudet Suomessa

Mahdollisuudet eri käyttäjäryhmien kannalta: Lasten ja nuorten, aikuisväestön ja ikääntyvän väestön osalta (lähi)luonnon ja virkistyspalveluiden saavutettavuus ovat tärkeitä. Saavutettavuus tarkoittaa myös sitä, että osa kansalaisista voi tarvita myös tukea ja palveluita päästäkseen luontoon.

Lähiluonnon hyvän saavutettavuuden lisäksi kriteereissä alueiden laatuun tulisi kiinnittää huomiota. Tutkimustiedon pohjalta tiedetään, että laajat ulkoilualueet tarjoavat monipuolisia mahdollisuuksia harrastaa ja tuovat ulkoilijalle ja kävijöille heidän kaipaamaansa metsäntuntua, luontokokemuksia ja luonnosta haettavaa rauhaa ja hiljaisuutta.

Aluemaisten -sanaa/termiä tulisi selkiyttää (s.23) - mitä sillä tarkoitetaan?

Luvun 2.3 lopussa opastustiedon tarjonta -alaluvussa puhutaan ulkoilijoille tarjottavista tietopalveluista. Tässä yhteydessä olisi hyvä puhua tarpeista ohjata myös kävijöitä.

2.6 Lainsäädäntö

Ulkoilulaki: Vuodesta 1973 peräisin olevaa ulkoilulakia on esitetty päivitettäväksi, sillä nykyisellään se ei tue ulkoilun edistämistä riittävästi. Luonnonvarakeskus toteaa lain kaipaavan päivittämistä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL). Alueiden tarjonnan näkökulmasta laki ja sen ohjeistus on keskeisessä asemassa etenkin kuntien kaavoituksessa. Virkistysalueiden saavutettavuuteen liittyvät näkökulmat olisi siksi huomioitava lausuntokierroksella maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Hyödyt

Voitte tässä lausua luvusta 3: Hyödyt (3.1 Terveys ja hyvinvointi, 3.2 Talous ja työelämä, 3.3. Kansalaisuus, kulttuuri ja yhteisöllisyys, 3.4 Ympäristön tila ja virkistyskäytön kestävyys)

3.2 Talous ja työelämä

Luonnon virkistyskäytön taloudellisessa tutkimuksessa käytetään kahta näkökulmaltaan selvästi erilaista tarkastelutapaa: taloudellinen vaikutusanalyysi ja markkinattomien hyötyjen arvottaminen (yhteenvedo Ovaskainen, V., Horne, P., Pouta, E. & Sievänen, T. 2002. Luonnon virkistyskäytön taloudellinen arvo ja taloudelliset vaikutukset. Metsätieteen aikakauskirja 1/2002: 59-65).

Nämä mittaavat eri asioita ja vastaavat eri kysymyksiin, joten ne on syytä pitää selvästi erillään. Taloudellinen vaikutusanalyysi (regional economic impact) lähtee alueen kävijöiden tai matkailijoiden tosiasiallisesta rahankäytöstä ja seuraa sen vaikutuksia muualla taloudessa. Markkinattomien hyötyjen arvottaminen (non-market valuation) taas mittaa virkistyspalvelujen käyttäjien saamia hyötyjä, ja kytkeytyy läheisesti hyöty-kustannusanalyysin ajattelutapaan. On tärkeää, että strategiassa nämä kaksi lähestymistapaa tulevat selkeästi esille luvussa 3.2 (Talous ja työelämä), luvun johdantokappaleessa esimerkiksi otsikoimalla alaluvut

a) Vaikutukset työllisyyteen ja talouteen

b) Virkistyspalvelujen taloudellinen arvo ja hyvinvointivaikutukset

Strategia käsittelee lähinnä alalukua a). Taloudellisen vaikutusanalyysin näkökulma on lähinnä alue- ja kansantaloudellinen. Virkistysalueiden käyttöön tai luontomatkailuun liittyvää rahankäyttöä voidaan selvittää joko kävijöiden menojen avulla (menomenetelmä) tai alueen matkailu- ym. yritysten tulojen (tulomenetelmä) perusteella. Syntyvän maksuvirran taloudellisia vaikutuksia paikallis-, alue- ja kansantaloudessa sekä tulo- ja työllisyysvaikutuksia eri sektoreissa voidaan jäljittää panos-tuotosmallien tai kerroinmenetelmän avulla. Vaikutukset voidaan jakaa välittömiin, välillisiin ja johdettuihin. Välittömät vaikutukset liittyvät suoraan matkailijoita palvelevien yritysten liikevaihtoon, välilliset matkailumyyntiä tukevien välituoteostojen vaikutuksiin muissa yrityksissä. Vaikutusanalyysin lähtökohtana on siis yksittäisen kävijän rahankäyttö virkistykseen, mutta näkökulmana on sen merkitys muulle taloudelle. Tosiasialliset rahavirrat tulo- ja työllisyysvaikutuksineen ovat ratkaisevia esimerkiksi alueelliselle kehitykselle. Maksetut menot ovat luonteeltaan ryhmien tai alueiden välisiä tulonsiirtoja, eikä siten hyötyjä yhteiskunnallisen hyöty-kustannusanalyysin mielessä. Maksuvirrat kuvaavat virkistyskäyttöön liittyvän markkinatoiminnan

laajuutta eivätkä ota huomioon markkinattomia hyötyjä, jotka ovat keskeisiä virkistys- ja suojelualueiden yhteydessä.

Ehdotettu alaluku b: Virkistyspalvelujen käyttäjille, ja myös yhteiskunnalle, koituvien hyötyjen taloudellista arvoa mitataan markkinattomien hyötyjen arvottamisen menetelmin. Näihin kansalaisten kokemiin hyötyihin strategiassa viitataan lyhyesti. Taloudellinen arvo mittaa sitä, kuinka paljon ihmiset ovat enimmillään valmiita maksamaan jostain tuotteesta, palvelusta tai esimerkiksi muutoksesta ympäristön laadussa. Usein taloudellinen arvo ylittää tuotteiden ja palveluiden markkinahinnan, erityisesti silloin, jos markkinahintaa ei ole. Taloudellista arvoa on myös markkinattomilla hyödykkeillä eli hyödykkeillä, joita ei osteta ja myydä markkinoilla eikä niillä siten olen markkinahintaa, kuten luonnon tarjoamilla, jokamiehenoikeuden nojalla tai julkispalveluina maksuttomilla virkistyspalveluilla. Virkistyspalvelujen osalta taloudellinen arvo tarkoittaa sitä, kuinka paljon ihmiset ovat enimmillään valmiita maksamaan virkistyskäynneistään.

Taloudellista arvoa mitataan arvottamistutkimuksessa tiedustelemalla suoraan ihmisten maksuhalukkuutta tai jäljittämällä virkistyskäytön kysyntäkäyrä käyntimäärien ja matkakustannusten avulla. Arvottamistutkimus mahdollistaa virkistyspalvelujen yksittäisille käyttäjille tai kansalaisille, ja siten koko yhteiskunnalle, tuottamien hyötyjen mittaamisen ja vertailun niiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Hyöty-kustannusanalyysin tavoitteena on arvioida, ylittävätkö kokonaishyödyt syntyvät kustannukset eli lisääkö palvelujen ylläpito koko yhteiskunnan hyvinvointia. Arvottamistutkimus siis tarkastelee virkistystä palvelujen käyttäjän näkökulmasta ja pyrkii muuntamaan suoraan havaitsemattoman hyvinvointivaikutuksen rahassa mitattavaksi vastineekseen.

Arvottamistutkimus mahdollistaa virkistyskäyttöön varatun alueen tuottamien hyötyjen ja palvelujen ylläpidosta syntyvien kustannusten vertailun. Tällainen analyysi toisi olennaista lisätietoa maankäyttöpäätöksiin. Vaikka viheralueiden virkistyskäyttö eivät ole samalla tavalla markkinahinnoista mitattavissa kuin vaikkapa asuntojen hinnat tai vuokratulot, virkistyskäyttö eivät ole sen vähäpätöisempiä. Kun tehdään kaavoitus- ja rakentamispäätöksiä, pitäisi arvioida miten rakentaminen vaikuttaa kaupunkilaisten ulkoiluun, lähiluonnossa virkistäytymiseen ja elämänlaatuun. Nämä ovat tiiviin kaupunkirakentamisen aiheuttamia kustannuksia, jotka tulisi ottaa huomioon yhtä lailla kuin rakentamisen hyödytkin. Menetelmiä, joilla lähiluonnon arvo saadaan konkretisoitua ja mukaan maankäytön päätöksentekoon, on olemassa ympäristötaloustieteessä ja niitä tulisi edelleen kehittää käytännön suunnitteluhaasteita tukeviksi.

Strategia yhteen vetää joitain arvottamistutkimusten tuloksia, mutta ei tarjoa tietoa siitä, millaista analyysiä nämä arvottamistiedot tukevat. Tämä tulisi lisätä strategiaan. Lisäksi esitämme tutkimustulosten yhteenvedoon muutamia korjauksia:

Lankia ym. (2015) tutkimuksen mukaan kodin lähelle tehtävien lähiulkoilukertojen arvo on 2-7€/käynti. Lähiulkoilukertojen arvo maakunnissa on keskimäärin 138 milj. €/vuosi. Korkeimmillaan se

on Uudellamaalla (yli 550 milj €). Arvo on laskettu matkakustannusmenetelmällä käyntimäärien ja käyntien matkakustannusten perusteella. Tutkimuksia luonnon virkistyskäytön taloudellisesta arvosta on tehty matkakustannusmenetelmän lisäksi myös ehdollisen arvottamisen menetelmällä, valintakoemenetelmällä ja yhdistetyllä matkakustannus-ehdollisen käyttäytymisen menetelmällä (esim. Tyrväinen & Väänänen 1998, Tyrväinen 1999, Ovaskainen ym. 1992, 2001, Huhtala & Pouta 2008, Juutinen ym. 2011, Mäntymaa ym. 2021).

Kattava ajantasainen yhteenveto löytyy väitöskirjasta Lankia T 2020
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/311912>

3.3. Kansalaisuus, kulttuuri ja yhteisöllisyys

Aiheen ulkomaalaiset Suomen luonnon virkistyskäyttäjinä (ja luontomatkailijoina) käsittely. Luontomatkailu on paljolti ulkomaalaisten varassa (ei-korona-aikana) ja vaatii huomattavan paljon reittejä myös kansallispuistojen ulkopuolella.

Kansallispuistoissakin on ollut ongelmia juuri käytäntöjä tuntemattomien – sekä suomalaisten että ulkomaalaisten – kanssa. Ehdotamme mainintaa siitä, että jokamiehen oikeudet koskevat myös ulkomaalaisia ja että Metsähallitus on pyrkinyt retkietiketin avulla viestimään eri kielillä käyttäytymissäännöistä. Retkeilyn ja virkistyskäytön lisääntyessä muunkin valistuksen tarpeen voisi huomioida. Aktiviteettien lisääntyminen mainitaan, mutta siinäkin eri käyttäjäryhmien väliset ristiriidat jäävät käsittelemättä.

3.4 Ympäristön tila ja virkistyskäytön kestävyys

Strategiassa on mahdollisuus pohtia myös laajemmin virkistyskäytön ja luonnonsuojelun suhdetta. Miten suositummat kohteet kestävät käyttöä esimerkiksi kaupunkialueilla ja missä määrin luontoalueiden mitoitusta nykyisin tai tulevaisuudessa pitäisi pystyä ohjaamaan. Kasvukeskuksissa kasvava luontoalueiden käyttöpaine ja pinta-alan väheneminen rakentamisen vuoksi tulee jatkossa todennäköisesti heikentämään nykyisiä luontoarvoja. Näillä kysymyksillä on luonnollisesti merkittävä yhteys työn alla olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin, jolla toivottavasti ohjataan aiempaa paremmin terveyttä edistävän kaupunkiympäristön suunnittelua ja rakentamista. Tulevaisuudessa myös harrastusten moninaistuminen, eri käyttäjäryhmien lisääntyminen ja monikulttuurinen käyttö lisäävät yhteensovittamisen tarpeita.

Ekosysteemitilinpito

EU:n tilastoasetusta (Regulation (EU) No 691/2011) ympäristötilinpidon tilastoinnista on suunniteltu laajennettavaksi kolmella uudella modulilla: metsätilinpito, ympäristöperusteiset tuet ja maksut sekä ekosysteemipalvelut. Suunnitelman mukaan ekosysteemipalveluiden tilinpitotietojen toimittaminen tulisi jäsenmaille pakolliseksi arviolta vuonna 2026 tai 2027 ja vapaaehtoinen tietojen toimitus Eurostatille alkaa vuonna 2022 tai 2023. Suunnitteilla olevan tilastoasetuksen tarkka tietosisältö on

vielä päättämättä, mutta LVVI aineisto toimii tämänhetkisen arvion mukaan hyvänä lähtöaineistona virkistyspalveluiden ekosysteemitilinpidoille. Ehdotuksessa tietojen toimitustiheys on seuraava: 'every three years for a three-year reference period for ecosystem extent and ecosystem condition accounts' ja 'on a yearly basis for ecosystem services accounts'. Toimitustiheyteen LVVI-tutkimuksen nykyinen tiedonkeruutiheys (10 vuoden välein) eri riitä.

Ecosystem services -osio tilinpidossa mittaa ekosysteemipalveluiden (esim. virkistäytymismahdollisuudet) tarjonnan ja käytön määrää ja arvoa. 'Ecosystem extent' ja 'ecosystem condition accounts' viittaa taas siihen, että seurataan erilaisten ekosysteemien laajuutta ja ekosysteemin tilaa, joka perustuu mm. luonnontieteellisiin aineistoihin.

Suomen osalta virkistyspalveluiden tarjontaa ja käyttöä mitattaessa on huomioitava jokamiehen oikeuksien mahdollistama virkistäytyminen, ja toisaalta se, että virkistyspalveluiden käytön kannalta erityisesti asutuskeskittymien virkistysaluetarjonta on keskeisessä asemassa ja että syrjäisemmille alueille virkistyskäyttöä kohdistuu vähemmän.

Esim. Oinonen, S., Lankia, T., Neuvonen, M., Hurskainen, P., Pohjola, J., Saikkonen, L., 2021. Ekosysteemitilinpito Suomessa. Julkaisussa: Kärkkäinen, L. & Koljonen, S. (toim.). Arvio EU:n biodiversiteettistrategian vaikutuksista Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 75/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. s. 266–269

Ehdotamme myös luvun 3.4 viimeiseen kappaleeseen lisäystä: Luontokohteiden suunnittelussa ja maankäyttöratkaisuissa on mahdollista etsiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan kunnioittaa luontoa, turvata luonnon aineettomia arvoja, tukea ihmisten hyvinvointia sekä mahdollistaa luontoon pohjautuvaa palveluliiketoimintaa. Keskeistä on sovittaa luonnonvarojen erilaisia käyttömuotoja yhteen luonnon virkistyskäytön kanssa sekä huomioida erilaisten käyttäjäryhmien tarpeita.

Tulevaisuuden näkymät

Voitte tässä lausua luvusta 4: Tulevaisuuden näkymät

Ehdotetaan ilmastomuutoksen vaikutusten lisäämistä yhdeksi tulevaisuuden ulkoiluun vaikuttavaksi osatekijäksi. Ilmastomuutos vaikuttaa ulkoilun olosuhteisiin monin eri tavoin, esimerkiksi lumisen kauden pituuteen, hiihtoon sopivien olosuhteiden syntymiseen, jääpeitteen kestoon ja vahvuuteen, hellejaksojen kestoon ja useuteen, sateisuuteen tai kuivuuteen. Ympäristömuutoksista myös vesien laadun heikkeneminen tai paraneminen vaikuttaa luonnon vesien käyttöön virkistystarkoituksessa.

Seurantatieto ulkoilusta tarjoaa mahdollisuuden arvioida myös tulevaa virkistyskäytön kysyntää.

Tavoitteet ja toimintalinjaukset vuoteen 2030 mennessä

Voitte tässä lausua luvusta 5: Tavoitteet ja toimintalinjaukset vuoteen 2030 mennessä (5.1 Missio, 5.2 Visio, 5.3. Strategiset tavoitteet, 5.4 Toimintalinjaukset)

-

Toimeenpano ja seuranta

Voitte tässä lausua luvusta 6: Toimeenpano ja seuranta (6.1 Jatkotyö ja strategian päivittäminen, 6.2 Seuranta, mittarit ja indikaattorit, 6.3 Viestintä)

-

Kotro Jaana
Luonnonvarakeskus