



Maisematyölupamenettelyn sujuvoittaminen ja uudet tavat edistää metsien maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista — väliraportti

Airi Matila, Tommi Tenhola ja Arto Koistinen

Matila, A., Tenhola, T. & Koistinen, A. 2018. Maisematyölupamenettelyn sujuvoittaminen ja uudet tavat edistää metsien maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista — väliraportti
Tapion raportteja nro 33.

ISBN 978-952-5632-69-9

ISSN 2342-804X(pdf)

© Tapio Oy

Sisällys

TIIVISTELMÄ	3
1 JOHDANTO	4
1.1 Taustaa	4
1.2 Tavoitteet	5
2 MAISEMATYÖLUPAKÄYTÄNTÖJEN SUJUVOITTAMINEN	6
2.1 Sujuvoittamisen vaihtoehtojen luonti	6
2.2 Näkökulmia sujuvoittamisen vaihtoehtoihin	6
2.3 Lainsäädännölliset selvitykset vaihtoehtoista	11
2.4 Analyysi sujuvoittamisen vaihtoehtoista ja jatkotyöstäminen	13
3 UUSIA TAPOJA EDISTÄÄ MAISEMA-ARVOJEN TURVAAMISTA JA MAISEMAN HOITAMISTA	15
3.1 Nykytilan kuvaus	15
Lainsäädännölliset ohjauskeinot	15
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	16
Maisemainventoinnit ja -selvitykset	16
Informaatio-ohjaus (neuvonta, viestintä, kampanjat)	17
Tekniset ratkaisut maisema-arvojen tunnistamiseen ja havainnollistamiseen (visualisointi)	17
Sopimuksellisuuden työkalut (sopimusmallit, rahoitus)	17
Maisemasuunnittelu, maisema osana elinkeinoa ja maankäyttöä	18
Käytäntö muissa Pohjoismaissa	18
3.2 Tarpeiden ja uusien tapojen edistämisen kartoitus	19
Maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen tunnistetut tarpeet	19
Maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämisen uudet tavat	21
3.3 Uusien tapojen jatkotyöstäminen	24
LÄHTEET	25
LIITTEET	27
LIITE 1	Tietolähdeselvitys nykyisistä tavoista edistää metsien maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista
LIITE 2	Lainsäädännöllinen selvitys: Maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittaminen sekä maisema-arvojen huomioimisen nykytila
LIITE 3	Voimassa olevien yleiskaavojen M-alueille kohdistuvat MRL 128 § maisematyölupavaatimukset – erilaiset maisematyölupaprosessit sekä yleiskaavojen muuttamisen prosessi
LIITE 4	Selvitys käytännöistä muissa Pohjoismaissa

Tiivistelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain 1.5.2017 voimaan tulleen muutoksen myötä yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisille alueille ei enää voi asettaa puiden kaatamista koskevaa maisematyölupaa. Voimassa olevia hyväksyttyjä yleiskaavoja on noin 2000 kappaletta ja niissä noudatetaan aiemman MRL 128 §:n säännöksiä.

Metsät ja kaavoitus -hankkeen tavoitteena on selkeyttää maisematyölupakäytäntöjä ennen 1.5.2017 voimassa olevien hyväksyttyjen yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Hankkeessa ideoitiin ja kuvattiin erilaisia vaihtoehtoja maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittamista varten. Vaihtoehtoja kartoitettiin muun muassa kirjallisuudesta, kuntien verkkosivuilta sekä haastattelemalla kuntia, sidosryhmiä ja metsätalouden toimijoita. Vaihtoehtoista laadittiin lisäksi lainsäädännöllinen selvitys.

Tuloksena löydettiin seitsemän vaihtoehtoa maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseen. Vaihtoehtoja kehitetään ja pilotoidaan yhdessä kuntien kanssa 2019.

1. Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena
2. Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä
3. Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §
4. Selvitetään maisematyölupakäsittelijöiden koulutus- ja pätevyystarpeet
5. Maisematyölupamenettelyn päätöksenteko siirretään viranhaltijalle ja kartoitetaan tarpeettomat työvaiheet
6. Kaavamuutos tai kaavan päivittäminen tai uudistaminen
7. Lisätään yhteistyötä ja vuorovaikutusta

Hankkeessa lisäksi kehitetään ja pilotoidaan uusia tapoja, joilla voidaan edistää maisemien arvojen turvaamista ja maisemanhoitoa muutoin kuin kaavoituksella. Uusien tapojen kehittämisen taustaksi käytiin läpi nykyisiä tapoja kirjallisuuden, lainsäädännön sekä muiden Pohjoismaiden käytännön pohjalta.

Uusina tapoina tunnistettiin muun muassa sopimuksellisuus, maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäyttösopimus, maisemakampanjat, maanvaihdot, kumppanuudet ja maiseman visualisoinnit. Uusien tapojen kehittäminen jatkuu työpajoissa ja pilotoinneissa 2019.

Metsät ja kaavoitus -hanke on kolmivuotinen. Hankkeen toteuttavat yhteistyössä Tapio Oy, Suomen metsäkeskus ja MTK ry. Lainsäädännöllisen selvityksen laati Linnunmaa Oy ja maisematyölupamenettelyn sujuvoittamisen kahden vaihtoehdon selvityksen FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy. Hankkeen ohjausryhmässä ovat mukana maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto, Espoon kaupunki, Suomen metsäkeskus, Metsäteollisuus ry, Metsähallitus Metsätalous Oy, MTK ry ja Tapio Oy. Hanketta rahoittaa maa- ja metsätalousministeriö.

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Kansallisella metsästrategialla 2025 tavoitellaan, että kaavoitusjärjestelmä tukee metsätalouden ja monipuolisen liiketoiminnan mahdollisuuksia. Tähän tavoitteeseen päästään selkeyttämällä metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain rajapintoja päällekkäisen ohjauksen poistamiseksi sekä selkeyttämällä maisematyölupamenettelyä ja kaavamääräyksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 1.5.2017 voimaan tulleen muutoksen myötä yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisille alueille ei enää voi asettaa puiden kaatamista koskevaa maisematyölupaa. Muutos koskee vain uusia laadittavia yleiskaavoja.

Hyväksyttyjä voimassaolevia yleiskaavoja on noin 2000 kappaletta. Niissä on maa- ja metsätalousvaltaisia alueita, joissa saatetaan edellyttää maisematyölupaa puiden kaatamiseen. Maisematyölupaprosessin sujuvoittamisen kannalta on tärkeää, että kuntien päättäjät ja virkamiehet näkevät metsätalouden olevan osa maisemanhoitoa ja luonto- ja maisema-arvojen tulevan huomioiduiksi metsälain mukaisessa toiminnassa.

Maisematyölupamenettelyn selkeyttämisen tarve on noussut esille useissa viime vuosien hankkeissa ja selvityksissä (esim. Huhtinen, T. & Vainio, A. 2016). Maisematyölupaa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin (MRL 128 §). MRL 192 § mukaan muun muassa kunnan jäsenillä ja niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, on valitusoikeus maisematyölupapäätöksestä.

Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja määräyksiin sekä maisematyölupaan -selvitys (Matila et al. 2015), Metsänomistajan kaavoitusapu –esite (Tenhola et al. toim. 2016) ja Kaavoituksen metsäapu -esite (Tenhola et al. toim. 2018) kokoavat näkökulmia metsiin ja kaavoitukseen. Nykyään kannustetaan metsänomistajia, kaavoittajia ja metsäalan toimijoita yhteistyöhön kaavan laadinnan aikana.

Luonnonvarakeskus on laatinut katsauksen metsätalousvaikutusten arvioinnin nykytilaan ja mahdollisuuksiin sekä määritellyt Metsien käyttöön liittyvät kaavoituksen tausta-aineistot -verkkopalvelun vaatimukset (Kärkkäinen, L. et al. 2017). Aineistoissa on tietoja maisematyölupien vaikutuksista metsätaloudelle.

Maisematyöluvista päättävien on tärkeää tunnistaa, mitä metsänhoidollisia vaikutuksia syntyy, jos maisematyölupaa ei myönnetä tai se myönnetään metsän dynamiikkaan vaikuttavilla rajoituksilla. Nämä voivat johtaa alueen metsänhoidollisen tilan heikentymiseen.

Maisema-arvot ovat meille tärkeitä ja siksi maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista edistetään eri tavoilla. Suomessa on vuodesta 2006 asti ollut voimassa eurooppalainen maisemayleissopimus, joka edistää maisemien suojelua, hoitoa ja suunnittelua sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Valtioneuvosto teki 1995 periaatepäätöksen valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinneissa 2010-2014 käytettiin yhtenä kriteerinä alueen elinvoimaisuutta ja nykyistä toimivuutta (Maaseutumaaisemat). Uudenmaan liiton Missä maat mainioimmat -julkaisussa todetaan, että yhtenä valintakriteerinä Uudenmaan maakunnallisesti ja

seudullisesti arvokkaille kulttuuriympäristöille on elinvoimainen maaseutu. Uudenmaan liiton mukaan maaseudun kulttuurimaisema säilyy ja kehittyy vain silloin, kun maaseutu pysyy asututtuna ja alueella harjoitetaan maa- ja metsätaloutta.

Maisemanarvotustutkimusten mukaan ihmiset arvostavat enemmän hoidettuja kuin hoitamattomia metsiä (esim. Silvennoinen 2017). Kaavalla ei voida velvoittaa metsien hoitamiseen (Maankäyttö- ja rakennuslaki).

Uudenmaan maakunnassa toteutettavassa Suomen metsäkeskuksen johtamassa hankkeessa edistetään maaseudun elinkeinojen toimintaedellytyksiä lisäämällä maankäytön suunnittelijoiden, kuntien ja metsätalouden toimijoiden sekä metsänomistajien yhteistyötä ja osaamista (Metsätalous ja kaavoitus). Yhteistyön kehittäminen on tärkeää, sillä metsänhoidon rajoitteet ja kiellot voivat johtaa siihen, että metsä jää kokonaan hakkuu- ja hoitotoimien ulkopuolelle. Tällöin metsän maisema- ja virkistysarvot kärsivät. Maiseman huomioon ottaminen on oleellinen osa kestävästä metsätaloudesta (Matila & Lindén 2012).

Viime aikoina on kehitetty menettelytapoja metsänomistajan ja yrittäjän välisiin sopimustilanteisiin, joita voidaan hyödyntää maisema-arvojen turvaamisessa ja maiseman hoitamisessa (Lahti et al. 2016). Sopimuksesta hyötyvät molemmat osapuolet. Vaikka toimivia sopimuskäytäntöjä on jo olemassa, kuntien päätöksentekijöiden ja kaavoittajien tietoisuuteen tarvitaan uusia tapoja maisema-arvojen turvaamisen ja hoitamisen edistämiseen.

1.2 Tavoitteet

Hankkeen päätavoitteena on selkeyttää maisematyölupakäytäntöjä ja selvittää tapoja, joilla voidaan edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista muutoin kuin kaavoituksen kautta. Hankkeen pyrkimyksenä on näin ollen edistää metsätalouden monipuolisten mahdollisuuksien hyödyntämistä osana kuntien elinvoimaisuutta.

Osatavoitteina on

- kehittää ja pilotoida ennen 1.5.2017 hyväksytyjen voimassa olevien yleiskaavojen maisematyölupakäytäntöjä maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla
- kehittää ja pilotoida muita kuin kaavoitukseen perustuvia uusia tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista
- lisätä yhteistyötä maankäytön suunnittelijoiden, maanomistajien ja metsätalouden toimijoiden välillä
- viestiä ja kouluttaa onnistuneista ratkaisuista ja jalkauttaa hyviä käytäntöjä

Hankkeen pääkohderyhmänä ovat kuntien päätöksentekijät ja maisematyöluvasta vastaavat viranomaiset. Yhteistyötä lisäämällä maisematyölupia myöntävät viranomaiset tunnistavat, mitä metsätalouden eri toimenpiteet tarkoittavat ja miten toimenpiteet seuraavat toisiaan talousmetsien hoidossa. Lisääntyvän yhteistyön myötä tunnistetaan metsänhoidon toimenpiteiden merkitys metsätalouden kannattavuudelle.

Hanke jakautuu viiteen osatehtävään, jotka ovat

1. Kehitetään ja pilotoidaan maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittamista (2018-2019)
2. Kehitetään uusia tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista (2018-2019)

3. Viestintä (2018-2020)
4. Kuntapäätäjien ja maisematyöluvista vastaavien viranomaisten tiedon kartuttaminen ja hankkeen tulosten jalkautus 2020
5. Hankkeen hallinnointi (2018-2020)

2 Maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittaminen

2.1 Sujuvoittamisen vaihtoehtojen luonti

Voimassa olevia ennen 1.5.2017 hyväksyttyjä yleiskaavoja on noin 2000 kappaletta. Näiden yleiskaavojen M-, MU- ja MY-alueiden maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittamista varten haluttiin koota laaja valikoima potentiaalisia vaihtoehtoja, joista valittaisiin mielenkiintoisimmat ja tärkeimmät vaihtoehdot eteenpäin työstettäväksi. Potentiaalisia vaihtoehtoja kartoitettiin kirjallisuudesta ja kuntien verkkosivuilta sekä ideoimalla. Kaikkiaan kuvattiin 14 potentiaalista vaihtoehtoa, joita työstettiin hankkeen ohjausryhmän kokouksessa syyskuussa 2018.

Ohjausryhmän kokouksessa käytiin läpi potentiaaliset vaihtoehdot. Keskustelun tuloksena eteenpäin työstettäväksi valittiin viisi vaihtoehtoa. Niiden soveltuvuutta jatkotyöstämistä varten selvitettiin haastatteluissa ja toisaalta juridiikan kannalta. Ohjausryhmän antamien ehdotusten mukaisesti haastateltaviksi valittiin kaavoituksen parissa työskenteleviä kuntien ja sidosryhmien ammattilaisia. Ensimmäisen haastattelun yhteydessä tuli esiin yksi uusi vaihtoehto, joka otettiin mukaan.

Tarkastelussa oli siten seuraavat vaihtoehdot:

1. Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena
2. Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä
3. Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §
4. Maisematyölupakäsittelijöille koulutus- ja pätevyysvaatimukset
5. Maisematyölupamenettelyn päätöksenteko siirretään viranhaltijalle ja prosessista poistetaan tarpeettomat työvaiheet
6. Kaavamuutos tai kaavan päivittäminen tai uudistaminen

2.2 Näkökulmia sujuvoittamisen vaihtoehtoihin

Haastattelut toteutettiin lokakuussa 2018. Kaikkiaan haastateltiin kymmentä henkilöä, joista kahdeksan työskenteli kunnissa ja kaksi henkilöä oli metsätalouden paikallisia toimijoita. Haastateltaville soitettiin, sovittiin haastattelusta ja lähetettiin maisematyölupamenettelyn sujuvoittamisen vaihtoehdot ennakkoon tiedoksi. Osa haastateltavista vastasi sähköpostitse ja osa puhelinhaastattelussa. Puhelinhaastattelut tallennettiin ja kirjoitettiin puhtaaksi myöhemmin.

Haastattelussa pyydettiin vastaajaa kertomaan, miten he ovat sujuvoittaneet tai voisivat sujuvoittaa maisematyölupamenettelyä M, MY, MU ja VL-alueilla. Myös pyydettiin

kertomaan sujuvoittamisen kokemuksista ja hyödyistä sekä ehdottamaan uusia vaihtoehtoja. Ohessa haastatteluista tehty yhteenveto.

Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena

Tämä vaihtoehto sai kannatusta. Seitsemän haastatellun mielestä on mahdollista määritellä vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena. Kahden haastatellun mielestä kunnan sisäisen ohjeen laatiminen ei ole mahdollista. Yksi haastateltu ei ottanut asiaan kantaa. Seuraavia näkökohtia tuotiin esille:

”Yleispätevien ohjeiden laatiminen on haasteellinen tehtävä. Maasto, kuviot jne vaihtelevat ja tarvitaan tapauskohtaista harkintaa. Mutta toisaalta kirjalliset ohjeet varmistavat, että viranomaisen linja pysyy samana vaikka viranhaltijat vaihtuvat. Antaa siten tasapuolisuutta/yhdenvertaisuutta maanomistajille. Toisaalta taimikonhoito ja harvennukset eivät juuri muuta maisemaa. Maanmuokkaus on joskus pohdituttanut ja uudistushakkuu.” Haastateltu 3

”Vuoden 2012 jälkeen hyväksytyissä osayleiskaavoissa maisematyölupaa koskevia vaatimuksia on kevennetty maa- ja metsätalousalueilla siten, ettei maisematyölupaa tarvita taimikon hoitoon, kasvatushakkuuseen eikä myrsky- ja hyönteistuhojen korjaamiseen. Näin ollen vuoden 2012 jälkeen hyväksytyissä osayleiskaavoissa vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla on määritelty kaavamääräyksissä.” Haastateltu 4

”Ennen vuotta 2012 hyväksytyjen osayleiskaavojen osalta olisikin aiheellista määritellä vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla kunnan sisäisenä valmistelun ohjeena.” Haastateltu 4

”Nyt, onko kuluvan valtuustokauden aikana mahdollista päivittää maisematyölupaa koskevat kaavamääräykset kaikilla yleiskaavojen maa- ja metsätalousalueilla. Mikäli tähän päädytään, määritellään kaikkien osayleiskaavojen osalta vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla kunnan sisäisenä valmistelun ohjeena.” Haastateltu 4

Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä

Tämä vaihtoehto sai kannatusta. Kuuden haastatellun mielestä on mahdollista sujuvoittaa prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä. Neljä haastateltua ei ottanut vaihtoehtoon kantaa. Seuraavia näkökohtia tuotiin esille:

”On otettu käyttöön lupapiste.fi. Se on kuitenkin keskeneräinen järjestelmä maisematyöluvan osalta, ja siihen ei istu esimerkiksi hakkuusuunnitelmat. Järjestelmän toimittajan pitää tehdä vielä töitä. Kunnat ovat ostaneet palvelun järjestelmän toimittajalta mutta sisältö on kuntien ”omistamaa”. Meillä asia on ratkaistu, että viranhaltijalta voi pyytää erillisen neuvontapyynnön, jolloin viranhaltija arvioi ennakkolausuntona maisematyöluvan mahdollisen tarpeen. Ennakkolausunto on ilmainen.” Ennen hakemuksen vireille laittamista, tehdään hankkeesta neuvontapyyntö sähköisesti osoitteessa www.lupapiste.fi (Rakentaminen, purkaminen tai maisemaan vaikuttava toiminta).” Haastateltu 3

”Meillä on käytössä Trimblen e-lupa. Asiakas voi täyttää maisematyölupahakemuksen netissä ja liittää siihen haluamansa liitteet. Luvan tarve arvioidaan tässä kohtaa. Liitteitä voi lisätä pitkin prosessia. E-lupa sujuvoittaa prosessia, mikäli asiakas pystyy ohjelmaa käyttämään.” Haastateltu 4

”Meillä ongelmana maisematyölupien osalta on tähän asti ollut valvonnan puute. Nykyisin rakennusvalvonnan tehtäviin kuuluu niiden maisematyölupien valvonta, joiden päätöslauselmassa on esitetty valvontaa edellyttävä ehto. Toinen ongelma on kaavamääräyksiä noudattamatta jättäminen. Alueelle olisi pitänyt hakea maisematyölupa yleiskaavamääräyksen mukaan, koska kyseessä on valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö ja hakatulla alueella oli luontoarvoja.” Haastateltu 4

”Aina on kehitettävää. Tosin meillä on käytössä hyvin yksinkertainen lomake ja suunnitelmana on ”normaalitapauksissa” riittänyt leimikkokartta ja -seloste.” Haastateltu 8

Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §

Neljän haastatellun mielestä tämä sujuvoittamisen vaihtoehto on käyttökelpoinen. Neljä haastateltua kertoi, että heillä ei käytetä tätä vaihtoehtoa. Kaksi haastateltua ei ottanut kantaa tähän vaihtoehtoon. Seuraavia näkökohtia tuotiin esille:

”Hyvä juttu, varsinkin jos maanomistajalla on isoja metsätiloja kaava-alueilla.” Haastateltu 1

”Tästä ei ole kokemusta, miten tähän lienee kirjattu lakipykälään. Osataanko hyödyntää? Onko tarpeen? Miten luvan käsittelijä osaa päätellä puuston kasvua 10 vuoden päähän? Tuliko lupa tällöin kalliiksi?” Haastateltu 2

”Edellyttää vaiheittaista ja kokonaisvaltaista metsäsuunnitelmaa. Tätä voisitte metsänomistajille tähdentää.” Haastateltu 8

”Kaupungin kokemuksen perusteella juuri tämä on erittäin hyvä käytäntö.” Haastateltu 10

Maisematyölupakäsittelijöille koulutus- ja pätevyysvaatimukset

Tämä sujuvoittamisen vaihtoehto sai hyvän vastaanoton. Kuusi haastateltua kannatti tätä, kahden haastatellun mielestä pätevyysvaatimukset eivät toimisi. Kaksi haastateltua ei ottanut kantaa. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia näkökantoja:

”Kannatetaan mutta kuka tekee arvion mikä koulutus maisematyölupankäsittelijöille tarvitaan ja mikä pätevöittää työhön? Lupakäsittely ei saisi mennä liian akateemiseksi.” Haastateltu 1

”Tämä on outoa valtakunnallista käytäntöä, sillä esimerkiksi rakennuslupia käsitteleville on koulutus- ja pätevyysvaatimukset.” Haastateltu 2

”Rakennusalan ihmiset eivät tunne metsätaloutta eivätkä tunne metsänhakkuiden maisemavaikutuksia. Kaiken kaikkiaan maisematyölupa-asia on pieni siivu MRL:sta ja siten ehkä tuollainen pätevyysvaativuus ei toimisi.” Haastateltu 3

”Meillä lupavalmistelijoilla on soveltuva AMK-tutkinto ja kokemusta lupavalmistelusta.”
Haastateltu 4

”Tilanne paranisi todella paljon, jos lupakäsittelijöillä olisi edes jonkinlainen käsitys metsän hoidosta ja -kasvatuksesta. Tuntuu, että pienissä kunnissa osataan mutta isoissa kunnissa on byrokraattinen ja pyydetään turhia selvityksiä, kun lupakäsittelijä ei tunne asiaa.” Haastateltu 9

”Tämä voisi olla askel eteenpäin sujuvoittamaan prosessia, ehdottomasti hyödyllinen.”
Haastateltu 10

Maisematyölupamenettelyn päätöksenteko siirretään lautakunnasta viranhaltijalle ja maisematyöluvan prosessia kevennetään poistamalla tarpeettomat työvaiheet

Haastatellut kannattivat lämpimästi tätä vaihtoehtoa. Peräti kahdeksan haastateltua vastasi, että maisematyölupamenettelyn päätöksenteko on jo siirretty tai voitaisiin siirtää viranhaltijalle. Kaksi henkilöä ei ottanut asiaan kantaa. Seuraavia näkökantoja tuotiin esille:

”Meillä maisematyöluvut valmistellaan kaupunkisuunnittelussa ja ne ratkaisee kaupunkikehityslautakunta. Maisematyölupamenettelyn päätöksentekoa ei ole toistaiseksi esitetty siirrettäväksi lautakunnasta viranhaltijalle, mikä on poliittisesti herkkä asia. Päätöksenteon siirtäminen edellyttäisi myös muutosta johtosäätöön. Meillä lautakuntakäsittelystä johtuva viive on lyhyt, koska kaupunkikehityslautakunta kokoontuu joka toinen viikko. Maisematyölupaprosessissa ei juuri ole keventämisen mahdollisuuksia. Prosessi on lain mukainen ja ainoa kevennysmahdollisuus on vähäisyyden harkinnassa.”
Haastateltu 4

”Menee viranhaltijalle. Jälkitarkastus olisi hyödyllinen.” Haastateltu 7

”Mahdollisuus on siirtää viranhaltijalle, joka nopeuttaisi käsittelyaikaa. Voi johtaa vastaavasti hakemuksen mukaisten selvitysten lisääntymiseen ennen päätöksentekoa?”
Haastateltu 8

”Turhia työvaiheita voisi karsia, kuten turhat kuulutukset vähäisiin töihin, turhat katselmukset, turhat valvojat, turhat selvityspyynnöt esimerkiksi nimenkirjoitusoikeudesta.” Haastateltu 10

Kaavamuutos tai kaavan nopeutettu päivittäminen/uudistaminen

Tämä vaihtoehto maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi ei innostanut haastateltuja. Peräti kahdeksan haastateltua ei ottanut kantaa tähän vaihtoehtoon. Kaksi haastateltua puolsi ja he toivat esille seuraavia tietoja:

”Ollaan siirtymässä jatkuvasti päivittyvään yleiskaavaan, jolloin yleiskaava päivittyy aina valtuustokauden aikana.” Haastateltu 4

”Mahdollista ja syytä tehdäkin ongelmallisimmissa tapauksissa, mutta myös valitettavan hidasta ja kankeaa.” Haastateltu 10

Joku muu käytäntö, joka tuli esille haastattelussa

Haastatellut toivat esille seuraavia näkökohtia:

"Tähän kehitettävänä ideana olisi myös yhteiset maisematyölupahakemukset, esim. useampi kiinteistö hakisi kerralla yhteisellä hakemuksella, katsottaisiin koko kokonaisuutta varmasti." Haastateltu 6

"Vuoropuhelu ja vuorovaikutus kaikkien kanssa tärkeää." Haastateltu 7

"Kaavamuutos on kallis, hidas ja raskas prosessi, usein monta maanomistajaa yms. vaikeuttaa. Voisiko tältä osin vielä lainsäädäntöä muuttaa? Nopeuttaa kaavamuutosta esim. vain tältä osin tehtäviin kaavamuutoksiin tai poistaa luvanhakuvollisuus niiden vanhojen kaavojen osalta, joissa ei ole metsänkäsittelylle asetettu kaavassa ehtoja?" Haastateltu 8

"Eri toimijoiden vuoropuhelu ja neuvottelu toimivat hyvin uutena käytäntönä. "Ennakkokäsitykset" olleet tiukkoja. Keskustelu helpottaa molempien elämää." Haastateltu 3

"Kaavassa V-alkuiset alueet, pitäisikö kuitenkin hankkia kunnan haltuun aktiivisella maapolitiikalla. Kaavassa olevat SL-alueet, joilla ei vielä luonnonsuojelulain mukaista suojelua, saisi myydä valtiolle. Näillä kohteilla on epäselvää kemera-rahoitus, maanomistaja voisi pyytää hakkuulle luvan, jolloin ls-viranomainen ratkaisee suojelun tai hakkuun puolesta." Haastateltu 3

"Tärkeää on, että kunnan tarpeet ja maanomistajan tarpeet saadaan sovitettua yhteen. Viranomaisella on harkintavalta." Haastateltu 3

"Tiiviimpi yhteistyö Metsäkeskuksen ja metsänhoitoyhdistyksen kanssa voisi edistää luonto-, maisema- ja kulttuuriympäristöarvojen turvaamista ja maisemanhoitoa. Yhteistyöhön liittyy yhteisten tavoitteiden määrittely. Lisäksi suunnitelmat ja muu aineisto pitäisi saada sähköiseen muotoon siten, että ne olisivat yhteensopivassa muodossa kaikkien osapuolten käytössä." Haastateltu 4

"Meillä ongelmana maisematyölupien osalta on tähän asti ollut valvonnan puute. Nykyisin rakennusvalvonnan tehtäviin kuuluu niiden maisematyölupien valvonta, joiden päätöslauselmassa on esitetty valvontaa edellyttävä ehto. Toinen ongelma on (maisematyölupa)kaavamääräyksien noudattamatta jättäminen." Haastateltu 4

"On toimittanut metsätoimijoille selkeät kartat, joissa on osoitettu alueet, joille maisematyölupa vaaditaan. Lisäksi asian voi tarkistaa kaupungilta." Haastateltu 5

"Olisiko mahdollista järjestää nykyisille käsittelijöille (valmistelijat, esittelijät ja päättäjät) koulutusta?" Haastateltu 8

2.3 Lainsäädännölliset selvitykset vaihtoehtoista

Valituista kuudesta vaihtoehtoista tehtiin myös lainsäädännölliset selvitykset. Analyseissä tarkasteltiin sitä, miten nykylainsäädäntö soveltuu vaihtoehdon käyttöönottamiseen vai edellyttääkö vaihtoehdon käyttöönottaminen lainsäädännön muuttamista. Työt tilattiin kahdelta konsultilta, Linnunmaa Oy:ltä ja FCG Oy:ltä. Molemmat selvitykset ovat tämän julkaisun liitteinä 2 ja 3.

Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena

Maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi voidaan määritellä vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena. Nykyinen lainsäädäntö ei aseta esteitä kunnan sisäisen ohjeen laatimiselle. Sisäisen ohjeen etuna on, että se luo yhtenäisen linjan kunnan päätöksenteolle ja lisää maisematyölupa-asioiden käsittelyn läpinäkyvyyttä. Sisäisen ohjeen avulla sekä maisematyölupia käsittelevät viranhaltijat että metsänomistajat tietävät etukäteen, millaisilta metsänhoidollisilta toimenpiteiltä ei edellytetä maisematyölupaa.

Kunnan laatima sisäinen ohje ei ole viranhaltijoita sitova oikeudellinen päätös. Viranomaisella on ohjeesta huolimatta oikeus käyttää tapauskohtaista harkintaa, jos käsiteltävänä olevan tapauksen erityispiirteet näin vaativat. Luvanhakijan oikeusturvan parantamiseksi ohjeen selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta vältetään tilanteita, joissa luvanhakija ryhtyy luvatta maisematyölupaa edellyttämiin toimenpiteisiin siksi, että oli tulkinnut kunnan sisäistä ohjetta vähäiseksi määritellyistä toimenpiteistä väärin. Luvanhakijoiden neuvomiseksi ohjeeseen on hyvä kirjoittaa kuvaus tapauksista, joiden osalta tulee ottaa yhteyttä lupaviranomaiseen ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.

Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä

Kunnissa käytössä olevat maisematyöluvan hakulomakkeet vaihtelevat suuresti. Maisematyölupahakemukseen liitettävistä selvityksistä säädetään tavallaan maankäyttö- ja rakennuslain 131 §:ssä. Tarkalleen ottaen pykälässä säädetään rakennuslupahakemukseen liitettävistä selvityksistä, mutta sitä sovelletaan soveltuville osin maisematyölupamenettelyyn. Säännös jättää osin tulkinnanvaraiseksi, millaisia selvityksiä maisematyöluvan hakijalta voidaan edellyttää. Selvää on, että hakemuksessa tulee olla selvitys metsäalueen haltijasta sekä jonkinlainen suunnitelma aiotuista metsänhoidollisista toimenpiteistä.

Lupahakemuksen yhteydessä vaadittavien tietojen vaihtelevuus kuntien välillä asettaa luvanhakijat eriarvoiseen asemaan. Jos halutaan, että maisematyöluvan hakulomakkeet vastaavat nykyistä paremmin toisiaan, lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että siinä määritellään nykyistä selkeämmin, mitä tietoja maisematyölupahakemuksessa tulee pyytää. Jos halutaan, että maisematyölupa-asian vireillelaitto sähköisesti onnistuu kaikissa Suomen kunnissa, nykyistä lainsäädäntöä tulisi muuttaa. Sähköisen asiainnin varmistamiseksi laissa tulisi määrätä, että maisematyölupa tulee voida saattaa vireille sähköisesti.

Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi (MRL 143 §)

Maisematyölupa on voimassa kolme vuotta siitä, kun lupa on tullut lainvoimaiseksi. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin sen, että suunnitelmalliselle metsänkäsittelylle maisematyölupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi. Tarvetta ei ole lainsäädännön muuttamiselle, mutta vaihtoehdon tunnettuutta tulisi lisätä esimerkiksi tiedottamalla.

Maisematyölupakäsittelijöille koulutus- ja pätevyysvaatimukset

Maisematyölupien käsittelijöille ei ole asetettu maankäyttö- ja rakennuslaissa koulutus- ja pätevyysvaatimuksia samoin kuin esimerkiksi rakennustarkastajille. Tämä mahdollistaa sen, että maisemalupa-asioita käsittelevien viranhaltijoiden koulutus- ja työtaustat vaihtelevat suuresti. Jotta kunnissa olisi käytössä riittävästi metsätaloutta ja metsänhoitoa koskevaa osaamista, nykyistä lainsäädäntöä tulisi muuttaa asettamalla minimivaatimukset maisematyölupien käsittelijöiden pätevyydelle.

Lainsäädännössä voitaisiin ensinnäkin edellyttää tietynlaista koulutus- tai työkokemustaustaa maisematyölupien käsittelijöiltä. Toisaalta laissa voitaisiin säätää yleispiirteisemmin, että maisematyölupien käsittelijällä tulee olla riittävä tietämys metsänhoidosta ja metsätaloudesta. Eräs vaihtoehto on rajata pätevyysvaatimukset koskemaan vain osaa luvankäsittelijöistä. Tällöin lainsäädännössä voitaisiin edellyttää, että esimerkiksi vähintään yhdellä kunnan maisematyölupia käsittelevistä viranhaltijoista tulee olla tietty koulutus tai muualta saatua tietämystä metsänhoidosta ja metsätaloudesta.

Maisematyölupamenettelyn päätöksenteko siirretään viranhaltijalle ja prosessista poistetaan tarpeettomat työvaiheet

Kunnallinen päätöksenteko perustuu kuntalakiin ja kunnan hallintosäännön määräyksiin. Maisematyöluvan haku-, valmistelu- ja päätöksentekoprosessi vaihtelee kunnittain ja prosessia ohjaa kunnan hallintosääntö. Jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava hallintosääntö, jonka sisällön määrittelee kuntalain 90 §. Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset ainakin niistä asioista, jotka kuntalaissa luetellaan. Valtuusto päättää hallintosäännön sisällöstä ja muutoksista. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä. Kun halutaan siirtää maisematyölupaprosessin päätöksen toimivaltaa esimerkiksi eri virkamiehelle tai lautakunnasta virkamiehelle, tulee tämä tehdä kunnan hallintosääntöä muuttamalla.

Kaavamuuotos tai kaavan päivittäminen tai uudistaminen

Yleiskaavan M-alueille määrätty maankäyttö- ja rakennuslain 128 § mukainen maisematyölupa voidaan muuttaa nykyisen lainsäädännön mukaiseksi yleiskaavan muuttamisella. Yleiskaavan muuttamiseen ryhdyttäessä tulee huomioida maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämien sisältövaatimusten täyttäminen kaavan kannalta kokonaisuudessaan. Kunnalle kohdistuu yleiskaavan muuttamisesta aina kuluja. Näin ollen yleiskaavamuuotukseen ryhtymiseen vaikuttaa voimassa olevan yleiskaavan ajantasaisuus sekä maakäytön ohjauksen muut päivitystarpeet.

Metsätalouden vaiheyleiskaavoitus voisi olla vaihtoehto sellaisille kunnille, joiden useissa yleiskaavoissa rajoitetaan puiden kaatamista MRL 128 § perusteella ja siten virkamiehiltä kuluu paljon työaikaa maisematyölupamenettelyyn. Vaiheyleiskaava on mahdollista laatia

laajalle alueelle, ja saadessaan lainvoiman se voi korvata usean voimassa olevan yleiskaavan määräyksiä M-alueilla tai vaiheyleiskaavassa arvioituilla alueilla. Vaiheyleiskaava vähentäisi todennäköisesti kokonaisuudessaan kunnalle koituvia kustannuksia selvitysten sekä kokonaisprosessin vaatiman ajallisen keston osalta.

2.4 Analyysi sujuvoittamisen vaihtoehtoista ja jatkotyöstäminen

Maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittamisen vaihtoehtojen arviointia varten koottiin kriteerejä ohjausryhmätyöskentelynä. Kriteereiksi valittiin seuraavat:

- 1) Mitkä ovat vaihtoehdon kustannukset ja hyödyt?
- 2) Sujuvoittaako vaihtoehto maisematyölupakäytäntöä?
- 3) Turvaako vaihtoehto maisema-arvot ja luontoarvot?
- 4) Turvaako vaihtoehto talousmetsien taloudellisen hyödyntämisen?
- 5) Onko vaihtoehto houkutteleva kunnille?
- 6) Onko vaihtoehto toteutuskelpoinen nykylainsäädännöllä?

Kriteerien mukaisesti analyysi koottiin taulukoksi (taulukko 1), jota työstettiin ohjausryhmän kokouksessa marraskuussa 2018. Tällöin todettiin, että haastatteluissa ja lainsäädännöllisissä selvityksissä mukana olleet vaihtoehdot ovat sinällään hyviä ja realistisia ja soveltuvat pilotointiin. Ohjausryhmä täsmensi sanallisesti vaihtoehtoja ja totesi, että tarvitaan myös uusi vaihtoehto, jolla voidaan lisätä yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

Ohjausryhmän keskustelussa tuotiin esille, että seitsemän vaihtoehtoa on isohko määrä pilotointia ajatellen. Päädyttiin kuitenkin siihen, että nämä seitsemän vaihtoehtoa otetaan mukaan jatkotyöskentelyyn. Kunnat ovat erilaisia ja siksi tarvitaan monipuolinen valikoima vaihtoehtoja maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittamiseen.

- Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena
- Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä
- Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §
- Selvitetään maisematyölupakäsittelijöiden koulutus- ja pätevyystarpeet
- Maisematyölupamenettelyn päätöksenteko siirretään viranhaltijalle ja kartoitetaan tarpeettomat työvaiheet
- Kaavamuutos tai kaavan päivittäminen tai uudistaminen
- Lisätään yhteistyötä ja vuorovaikutusta

Maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseen valittuja vaihtoehtoja pilotoidaan yhdessä kuntien kanssa vuonna 2019. Pilotointi toteutetaan kahden kunnan tai kuntaryppään kanssa. Piloteissa tarkennetaan vaihtoehtoja ja selvitetään kuntien mahdollisuuksia ottaa niitä käyttöön. Pilottikunta voi harkita tarpeisiinsa sopivien vaihtoehtojen käyttöönottoa hankkeen aikana mahdollisuuksiensa mukaan. Pilotointi toteutetaan työpajatyöskentelyllä kuntien, maanomistajien ja metsäalan toimijoiden kesken.

Pilotoinnin kokemusten perusteella vaihtoehdot viimeistellään ja kootaan vaihtoehtojen tuottamat hyödyt kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Maisematyölupamenettelyn sujuvoittamisen vaihtoehtojen jalkautusta ja käyttöönottoa varten laaditaan esite kuntien päätöksentekijöille ja kaavoittajille.

Taulukko 1. Analyysi maisematyölupamenettelyn sujuvoittamisen vaihtoehtoista.

Vaihtoehto/Kriteeri	1) Mitkä ovat kustannukset ja hyödyt?	2) Sujuvoittaako vaihtoehto maisematyölupakäytäntöä?	3) Turvaako vaihtoehto maisema-arvot ja luontoarvot?	4) Turvaako vaihtoehto talousmetsien taloudellisen hyödyntämisen?	5) Onko vaihtoehto houkutteleva kunnille?	6) Onko vaihtoehto toteutuskelpoinen nykylaisäädännöllä?
Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MU- ja MY-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena	Kunnissa voidaan omana työnä laatia sisäinen ohje, vaihtoehto tuottaa merkittäviä taloudellisia säästöjä	Kyllä, voidaan sujuvoittaa 100 %, kun ohjeeseen sisällytetään kaikki metsätalouden työt	Kyllä, talousmetsän sukkessio pitää hyväksyä osana maiseman dynamiikkaa, luontoarvot turvataan metsä- ja luonnonsuojelulain mukaisesti	Kyllä, koska alue on metsätalouden käytössä ilman maisematyöluvasta aiheutuvia rajoitteita ja kustannuksia sekä riski oikeusprosesseista poistuu	Kyllä, koska vähentää lupakäsittelijöiden työtä, poistaa riitautusten ja korvausvaatimusten riskin	Nykylainsäädäntö ok
Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä	Hyötynä sähköinen yhtenäinen helposti päivitettävä lomake, kirjalliset lomakkeen täyttöohjeet parantavat maisematyöluvan hakemisen ja päätöksenteon laatua	Kyllä, voidaan sujuvoittaa 100 %, kriteerit varmistavat, että viranomaisen linja pysyy samana, vaikka viranhaltijat vaihtuvat	Kyllä, talousmetsän ja virkistysmetsän sukkessio turvaavat maisema- ja luontoarvot po. maankäyttömuodon tavoitteen mukaisesti	Kyllä, voidaan sujuvoittaa jopa 100 %, mikäli viranhaltija neuvoo veloituksetta aluevarauksen mukaisesti toimenpiteen suunnittelua ja toteutusta	Kyllä, yhtenäistää toimintaa, viranomaisen linja pysyy yhtenäisenä, poistaa tarpeettomat lupahakemukset, säästää työkustannuksia	Nykylainsäädäntö ok. Pitäisikö kuitenkin sisällyttää lakiin?
Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §	Tarvitaan toimintatavan kehittämistä, saavutettavat hyödyt vaikeaa arvioida	Kyllä, jos hakeminen saadaan virtaviivaiseksi	Kyllä, talousmetsän ja virkistysmetsän sukkessio turvaavat maisema- ja luontoarvot po. maankäyttömuodon tavoitteen mukaisesti	Kyllä, sellaiselle maanomistajalle, jonka omistamalla maalla ko. kunnassa on runsaasti MRL:n 128 §:n kohteita	Mitä hyötyjä kunnalle?	Nykylainsäädäntö ok
Selvitetään maisematyölupakäsittelijöiden koulutus- ja pätevyystarpeet	Kustannuksia syntyy, hyötynä valtakunnallisesti tasainen laatu	Kyllä, pätevyyden perusteella osataan laatia hyviä päätöksiä	Kyllä, talousmetsän ja virkistysmetsän sukkessio turvaavat maisema- ja luontoarvot po. maankäyttömuodon tavoitteen mukaisesti	Kyllä, antaa käsittelijöille tietoa talousmetsän sulautumisesta maisemaan ja metsä- ja luonnon-suojelulaista talousmetsien luontoarvojen turvaamisessa	Kyllä, koska se systematisoi kunnan toimintaa kuten jo nyt on rakennusluvuissa sekä nostaa maisematyöluvan käsittelyn statusta kunnassa	Tarvitseeko sisällyttää lakiin?
Maisematyölupamenettelyn päätöksenteko siirretään viranhaltijalle ja kartoitetaan tarpeettomat työvaiheet	Toteutus on edullinen, hyötynä säästöt työkustannuksissa	Kyllä, lyhentää hakemuksen käsittelyn aikaa ja päätöksen lainvoimaan tulon aikaa	Kyllä, talousmetsän ja virkistysmetsän sukkessio turvaavat maisema- ja luontoarvot po. maankäyttömuodon mukaisesti	Kyllä, talousmetsän ja virkistysmetsän sukkessio turvaavat maisema- ja luontoarvot po. maankäyttömuodon mukaisesti	Kyllä, säästää kunnan resursseja	Nykylainsäädäntö ok
Kaavamuuotos tai kaavan päivittäminen tai uudistaminen	Toteutus maksaa, hyötynä ajantasainen kaava	Kyllä, voidaan sujuvoittaa 100 % M-, MU- ja MY-alueiden osalta	Kyllä, talousmetsän sukkessio turvaa maisema- ja luontoarvot po. maankäyttömuodon mukaisesti	Kyllä, kaava laaditaan MRL:n 128 § osalta nykyisen lainsäädännön mukaisesti	Kyllä, kun kaavassa on muuttunutta ympäristötietoa tai alueiden käytön varaukset eivät toteudu	Nykylainsäädäntö ok
Lisätään yhteistyötä ja vuorovaikutusta	Kustannukset ovat vähäiset, merkittäviä hyötyjä	Kyllä, kun yhteistyö toteutuu muiden vaihtoehtojen yhteydessä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Nykylainsäädäntö ok

3 Uusia tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista

3.1 Nykytilan kuvaus

Uusien tapojen kehittämisen taustaksi selvitettiin nykyisiä tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista. Tapoja kartoitettiin kirjallisten lähteiden, lainsäädännön ja pohjoismaiden käytäntöjen pohjalta. Lainsäädännöllisen selvityksen laati Linnunmaa Oy (liite 2). Katsauksen Pohjoismaista laati Suomen metsäkeskus.

Kotimaista kirjallisuutta, tutkimuksia, selvityksiä, hankekuvauksia, oppaita ja suosituksia käytiin pääasiassa läpi viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Kirjalliset lähteet on koottu taulukoksi liitteeseen 1. Taulukossa lähteet on jaettu sisällön mukaan neljään ryhmään sen mukaan, mikä arvioitiin kussakin tapauksessa sisällössä keskeisimmäksi edistämistavaksi. Ryhmät olivat informaatio-ohjaus (7 lähdettä), tekniset ratkaisut maisema-arvojen tunnistamiseen ja havainnollistamiseen (3 lähdettä), sopimuksellisuuden työkalut sekä maisemasuunnittelu (9 lähdettä) sekä maisema osana elinkeinoa ja maankäyttöä (10 lähdettä).

Lainsäädännölliset ohjauskeinot

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maisema-arvojen huomiointi realisoituu käytännössä kaavoituksessa, johon vaikuttavat eri lähtökohdista lähestyvät säännökset ja soft law -instrumentit. Kansalliseen lainsäädäntöön on vaikuttanut maisema-arvojen huomioimisen osalta kansainvälinen oikeus, josta keskeisimpänä voidaan mainita Euroopan unionin lainsäädäntö. Euroopan unioni ei ole antanut nimenomaisia maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä säännöksiä, mutta useat direktiivit ovat vaikuttaneet suomalaiseen lainsäädäntöön esimerkiksi siten, että ne on huomioitu MRL:a säätäessä.

Puiden kaatamista koskevaa maisematyölupapalveloitetta ei voi enää asettaa 1.5.2017 alkaen hyväksyttävien kaavojen metsätalouteen soveltuvalla alueella, vaikka alueelle olisi tunnistettu esimerkiksi maisema-arvoja kaavan laadinnassa suoritettun inventoinnin yhteydessä. Kunta itsehallinnollisena elimenä voi valita M-merkinnän sijaan muun merkinnän, jotta maisematyölupapalveloite voidaan asettaa alueelle. Johtaako tämä tilanteeseen, jossa tuomioistuin arvioi yleiskaavan MRL 39.2 §:n mukaisten sisältövaatimusten täyttymistä?

MRL:n maisema-arvojen huomiointia koskevia säännöksiä tarkasteltaessa tulee huomioida toimenpidelupapalveloitteiden ja suojelumääräysten ero. Suojelumääräykset eivät ole toimenpiderajoituksen tavoin ehdollisia. Oleellista kaavan suojelumääräysten asettamisessa on, että ne vastaavat tarkoitusta ja perustuvat riittäviin selvityksiin.

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulain mukaiset maisema-alueet eroavat luonnonsuojelualueista siinä suhteessa, ettei niissä suojella alkuperäistä luontoa, vaan sellaista, jota ihmiskäsi on pitkään muokannut. Tämän vuoksi luonnonsuojelulain mukaisella maisema-alueella vakiintunut taloudellinen toiminta, kuten maa- ja metsätalous, voi hyvin jatkua. Luonnonsuojeluun verrattuna maisemansuojelua koskeva sääntely on siis olennaisesti lievempää. LSL 34.1 §:n nojalla maisema-alueen perustamispäätöksessä annetut määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa, joten maisema-alueilla ei voi nähdä olevan kovin keskeistä merkitystä metsänhoidon kannalta.

Suomessa on tällä hetkellä kuusi luonnonsuojelulain nojalla perustettua maisema-aluetta: Skärlandetin maisemanhoitoalue, Hyypänjoen maisemanhoitoalue, Kairalan–Luiron maisemanhoitoalue, Simon maisemanhoitoalue, Suomussalmen vienalaiskylien maisema-alue ja Saijan maisema-alue.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat valtioneuvoston näkemys valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäyttökysymyksistä. Niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomiointi alueidenkäytön suunnittelussa ja viranomaisten toiminnassa. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n nojalla valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.

Hallituksen esityksessä (101/1998) on huomioitu, että merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön voi kohdistua myös kansallismaisemiin, valtakunnallisesti merkittäviin maisemakokonaisuuksiin ja valtakunnallisesti tärkeisiin kulttuuriympäristöihin. Myös alueeltaan suppeissa kohteissa tietyt omaleimaiset näkökohdat saattavat korostaa valtakunnallista merkittävyyttä. Hallituksen esityksessä on todettu, että maisemansuojelun tavoitteisiin liittyy usein sellaista erilaisten tarpeiden yhteen sovittamista, joka luontevasti soveltuu kaavoituksessa ratkaistavaksi.

Maisemainventoinnit ja -selvitykset

Ministeriöt ja Museovirasto ovat laatineet maisema-arvoihin kohdistuvia valtakunnallisia inventointeja. Näitä ovat:

- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1995; ympäristöministeriön mietintö 66/1992),
- Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisu 16/1993) ja
- Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983).

Lisäksi ympäristöministeriö, Museovirasto, maakuntamuseot, alueelliset ympäristökeskukset, maakuntien liitot ja kunnat ovat julkaisseet luetteloita ja muuta aineistoa arvokkaista rakennetuista kulttuuriympäristöistä. Kansallismaisema -julkaisuun (ympäristöministeriö 1993) on valittu 27 maisema-aluekokonaisuutta. Valtakunnallisesti arvokas alue toimii lähtökohtana luonnonsuojelulain mukaisen maisema-alueen perustamisessa.

Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1995 esittelee yli sata valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi tehtiin vuosina 2010–2014 ja se tuottaa selvityksen, jonka on tarkoitus korvata vuonna 1995 periaatepäätöksellä hyväksytty valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden inventointi.

Informaatio-ohjaus (neuvonta, viestintä, kampanjat)

Metsäammattilaisille, metsänomistajille ja päätöksentekijöille on tuotettu useita suosituksia ja oppaita maisemanhoitoon ja maisema-arvojen turvaamiseen. Metsänhoitosuosituksissa on kuvattu maiseman huomioon ottamista metsätaloudessa, eri toimenpiteiden vaikutuksia maisemaan ja suosituksia metsämaiseman hoitoon. Metsähallituksen Metsätalouden ympäristöoppaaseen on koottu suositukset maiseman huomioon ottamiseksi toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa valtion monikäyttömetsissä.

Maiseman hoitamiseen liittyviä viestintä- ja neuvontakampanjoita on toteutettu paikallisesti. Esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen toteuttama Etelä-Savon Metsämaisema mieleiseksi on tiedonvälityshanke, jonka tavoitteena on tuoda esille uusia mahdollisuuksia metsän taloudelliseen hyödyntämiseen ja maisema-arvojen korostettuun huomioimiseen metsänkäsittelyssä. Hanke on tuonut metsänomistajien, metsäammattilaisten ja vapaa-ajanasukkaiden sekä matkailuyrittäjien tietoisuuteen maisemanvuokrauksen menettelytapoja, malleja ja välineitä.

Informaatio-ohjausta on maiseman hoitoon ja suunnitteluun, sen sijaan taloudellisia asioita on käsitelty paljon niukemmin.

Tekniset ratkaisut maisema-arvojen tunnistamiseen ja havainnollistamiseen (visualisointi)

Jo pitkään on kehitetty tutkimuksessa uudenlaisia teknologiaan perustuvia työkaluja maisema-arvojen tunnistamiseen, havainnollistamiseen ja visualisointiin. Visualisointiin tarvittaisiin kehitystyötä käytännön sovellusten saamiseksi. Maisema-arvojen tunnistamisen työkalujen kehittämiseen tarvittaisiin kuitenkin lisää kehitystyötä valtakunnallisesti.

Uuden teknologian myötä on tulossa jo maanomistajillekin räätälöitäviä työkaluja.

Sopimuksellisuuden työkalut (sopimusmallit, rahoitus)

Sopimusmalleja on kehitetty noin kymmenen vuoden ajan sekä tutkimus- että kehityshankkeissa. Selkeitä toimintamalleja on saatu valmiiksi mutta niiden käyttö on edelleen vähäistä. Sopimuskäytäntöihin on siis jo pitkään ollut kiinnostusta, malleja sekä suosituksia, mutta jostain syystä niiden tunnettuus on vähäistä ja käyttö ei ole vakiintunut.

Maisemasuunnittelu, maisema osana elinkeinoa ja maankäyttöä

Maisematutkimuksella on selvitetty kansalaisten kokemuksia maiseman tuottamista esteettisistä arvoista. Maisemasuunnitteluhankkeissa osallisia ovat olleet päättäjät, maanomistajat ja kansalaiset. Hankkeiden myötä on tarjolla opastusta ja palvelua maisemasuunnitteluun. Maisemasuunnitteluhankkeissa pohditaan usein maiseman merkitystä elinkeinoille ja maankäytölle. Paikallisilla hankkeilla on suuri merkitys, mutta niiden rinnalle ovat nousemassa valtakunnallisesti viestittävät toimintamallit esimerkiksi maisemanhoitoverkostot.

Käytäntö muissa Pohjoismaissa

Suomen metsäkeskus on selvittänyt maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämisen käytäntöjä muissa Pohjoismaissa. Selvitys on raportin liitteenä 4.

Selvityksessä käsitellään maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämisen tapoja Pohjoismaissa, pohditaan niiden hyödyntämismahdollisuuksia ja etsitään mahdollisia uusia tapoja metsätalouden ja maisema-arvojen yhteensovittamiseen Suomessa. Selvitys keskittyy tarkastelemaan, mitä eri maiden lainsäädäntö sanoo maisemasta ja miten kansainväliset ja kansalliset sopimukset vaikuttavat maiseman huomioon ottamiseen.

Selvityksessä perehdytään kansalliseen lainsäädäntöön ja sähköpostikyselyllä pyritään selvittämään maisema-arvojen turvaamiseen ja maiseman hoitamiseen liittyviä menetelmiä.

Maisemaselvityksessä keskityttiin resurssien ja sähköpostivastauksien puitteissa Ruotsiin ja Norjaan. Ruotsin, Norjan ja Suomen maisemaa säätelevä lainsäädäntö on pääpiirteiltään varsin yhtenevä. Maisemasta säädetään paikallisessa ympäristölainsäädännössä tarkemmin luonnonsuojelulaissa. Myös maankäyttö- ja rakennuslaissa, muinaismuistolaisissa ja metsälaissa voi olla mainintoja maiseman huomioon ottamisesta.

Maankäyttö ja rakennuslailla ohjataan maiseman huomioon ottamisesta vahvimmin Norjassa ja Suomessa. Ruotsissa maankäyttö- ja rakennuslaki ei niinkään vaikuta metsätalouteen. Ruotsissa ja Norjassa Eurooppalainen maisemayleissopimus ei aiheuta uutta lainsäädäntöä vaan jo voimassa ollut lainsäädäntö huomioi luonnon- ja kulttuurimaisemat.

Norjassa Ympäristökeskus (Miljødirektoratet) ja Ruotsissa Museovirasto Ruotsin (Riksantikvarieämbetet) voivat myöntää tukia kulttuurimaiseman hoitoon, mutta jos maisemaa suojellaan, se suojellaan luonnonsuojelulain perusteella.

Maisema-arvojen huomioon ottamisessa vaikuttaa olevan samoja haasteita Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Lainsäädäntö alueiden suojelemiseksi on selkeää ja korvauksista suojelusta säädetään samoilla periaatteilla. Ongelmia vaikuttavat tuottavan se, miten maisema nähdään yleisenä arvona ja maanomistajan oikeuksia ei aina kyetä huomioimaan.

3.2 Tarpeiden ja uusien tapojen edistämisen kartoitus

Uusien tapojen tavoitteena on edistää maisema-arvojen turvaamista ja maisemanhoitoa ensisijaisesti vapaaehtoisin toimenpitein. Tarkastelun kohteena on yleiskaavojen M ja V alueet. Työssä selvitetään uusien tapojen soveltuvuus myös ranta-asemakaava-alueiden ja asemakaava-alueiden M alueilla. Uusiksi tavoiksi voitiin tulkita myös nykyinen tapa, jolle haluttiin yleisempää käyttöä.

Hankkeessa kartoitettiin tarpeita ja uusia tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista. Kartoitus kohdennettiin tunnistettujen maisema-arvojen turvaamiseen ja maiseman hoitamiseen, joita toteutetaan hyväksytyjen ja laadinnassa olevien yleiskaavojen M-, MU-, MY- ja VL-alueiden metsissä. Myös uudet tavat maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen kohdennettiin yleiskaava-alueiden M-, MU-, MY- ja VL-alueiden metsiin.

Kartoitustyö toteutettiin haastattelemalla kuntien kaavoituksen parissa työskenteleviä ammattilaisia ja sidosryhmien edustajia. Sidosryhmiksi määriteltiin esimerkiksi ympäristöministeriö, maakuntahallinto, tiedekorkeakoulut, kaavakonsultit, viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja matkailutoimijat.

Haastattelut toteutettiin lokakuussa ja marraskuun alkupuolella 2018. Kaikkiaan haastateltiin 20 henkilöä, joista 11 henkilöä oli kunnista ja 9 sidosryhmän edustajaa. Haastatelluille soitettiin, sovittiin haastattelusta ja lähetettiin kysymykset ennakoon. Osa haastatelluissa vastasi sähköpostitse ja osa puhelinhaastattelussa. Puhelinhaastattelut tallennettiin ja kirjoitettiin puhtaaksi myöhemmin.

Maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen tunnistetut tarpeet

Haastateltaville esitettiin seuraava kysymys: Mitä tarpeita/millaisia tarpeita olet tunnistanut maisema-arvojen turvaamiseen ja maiseman hoitamiseen, joita toteutetaan hyväksytyjen ja laadinnassa olevien yleiskaavojen M-, MU-, MY- ja VL-alueiden metsissä?

Haastatelluista 9 henkilöä toi esille kuntien tarpeen maisema-arvojen turvaamiseen ja maiseman hoitamiseen yleiskaavassa metsätalouteen ja virkistykseen varatuissa metsissä. Kaksi henkilöä puolestaan katsoi, että metsätalouteen ja virkistykseen varatuissa metsissä saattaa olla tai on vähäinen tarve maisema-arvojen turvaamiseen. Yksi henkilö puolestaan totesi, että yleiskaavassa ei ole tarvetta turvata metsien maisema-arvoja määräyksillä. Kaksi haastateltua yhdisti maisema-arvojen turvaamiseen virkistyskäyttöön ja neljä henkilöä yhdisti maisema-arvojen turvaamisen luonnon monimuotoisuuteen. Kaksi henkilöä ei ottanut kantaa tarpeeseen.

Maisema-arvoihin liittyvät tarpeet kohdistettiin seuraaviin maisemakohtiin:

- *Arvokkaat kulttuuriympäristöt kuten RKY ja maakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt, jotka tulisi säilyttää osana maisemakuvaa*
- *Luontoarvot kuten Natura- ja luonnonsuojelualueiden lähiympäristöt sekä maakunnalliset ekologiset yhteydet, joissa tulisi ylläpitää yhtenäinen metsäpeite ja riittävä leveys*
- *Yllä mainittujen lisäksi on lukuisia paikallisia ja alueellisia kulttuuri-, luonto-, ja virkistyskohteita, joissa maisemallisia arvoja tulee ylläpitää*
- *Laadukkaat, helposti saavutettavat ja turvalliset virkistys- ja retkeilyalueet nykyiselle sekä nopeasti kasvavalle väestölle*

- *Maisemallisesti arvokkailla alueilla mm. läjitys ja muut merkittäviä maisemallisia muutoksia aiheuttavat toiminnot*
- *Metsänhoidon ohjaus tarpeen maisemavaikutuksiltaan merkittävissä hakkuissa*
- *Metsänhoito happamalla sulfaattimailla erityisesti taimenjokien läheisyydessä, haastateltu 9*

Vähäinen tarve tai saattaa olla tarve maisema-arvojen turvaamiselle yleiskaavassa sanallistettiin seuraavasti:

”Meillä yleiskaavoja koskevat maisematyöluvat kohdistuvat lähinnä ranta-alueilla sijaitseviin maisema/ympäristöarvojen vaalimiseen, alueellamme on kaikilla rannoilla rantaosayleiskaavat. Hyvin on selvitty tähän asti normimaisematyöluvilla ja paikalla käynnillä.” Haastateltu 11

Maisema-arvojen turvaamiselle ei ole tarvetta yleiskaavassa sanallistettiin seuraavasti:

”Maisema-arvoihin liittyviä määräyksiä M- tai V-alkuisille alueille ei yleiskaavoissa kuitenkaan juurikaan ole. En minä enkä aikaisemmat kaavoittajat ole kokeneet tarpeelliseksi lisätä kaavoihin maisemamääräyksiä. ... M-alueet ovat maa- ja metsätalouselinkeinon harjoittamiseen varattuja alueita, ja esimerkiksi suunnittelutarveratkaisulauseunnoissani aina muistutan rakentajia siitä, että heidän pitää varautua siihen, että alueen pääkäyttötarkoituksena olevan maa- ja metsätalouden harjoittamisesta voi koitua muutoksia maisemassa ja kausiluonteisia pöly- haju- ym. haittoja. Itse näen yksityiset M-alueet pääasiassa maa- ja metsätalouselinkeinolle varattuina alueina, ja metsän sukkessio eri vaiheineen pitäisi hyväksyä osana maiseman dynamiikkaa.” haastateltu 10

Maisema-arvojen turvaamisen tarve yhdistyy monimuotoisuuteen sanallistettiin seuraavasti:

”Maisema on muuttuva ja palautuva, enemmän olen huolissani luonnon monimuotoisuudesta. Lajit ja luontotyytit häviävät, eivätkä välttämättä enää palaa. ... Maisemaksi voi ajatella myös ekologiset yhteydet/viherverkostot, joiden metsien käsittelyyn tarvittaisiin ohjeistusta ja osittain myös säilyttäviä määräyksiä esimerkiksi kaavoissa. Työkalua ei tällä hetkellä oikein ole, kun maisematyölupaa ei voi käyttää näillä alueilla. Ekologisten yhteyksien osalla voi jossain määrin olla ylimitoitettua varata niitä suojelualueiksi, mutta muuta keinoa ei nyt oikein tunnu löytyvän.” haastateltu 18

Maisema-arvojen turvaamisen tarve yhdistyy virkistykseen sanallistettiin seuraavasti:

”Maisema-arvot liittyvät ulkoilureitteihin ja ympäristöarvoihin.” haastateltu 5

”Etelä on jossain vaiheessa kaupungin laajentumissuunta, jonne tulee nykyisen maaseutumaisen asumisen tilalle kerrostaloja yms. -> virkistyspaine tulee olemaan aivan erilainen.” haastateltu 6

Maisema-arvoihin liittyvä määrittelyn ongelma sanallistettiin seuraavasti:

”On tärkeitä erottaa luonnonsuojelun ja maisemansuojelun tarpeet. Maisemansuojelu on luonnonsuojeluun verrattuna luonteeltaan toisenlaista toimintaa. Maisemien suojelu ja metsien käyttö eivät sinänsä ole toisiaan poissulkevia asioita. Maisemia vaalittaessa

kysymys on siitä millä tavoin metsienkäsittelyn toimet suunnitellaan ja toteutetaan niin, että maisemalle aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa.” haastateltu 13

”Kysymykset ovat mielestäni hankalia, eikä niihin voi antaa yksiselitteisiä vastauksia. Siksi vastaukseni on lähinnä pohdiskeleva. Asia on hankala jo lähtökohtaisesti siksi, että maisema-arvojen turvaamisen käsite on hieman ongelmallinen. Maisema käsitykseen sisältyvät myös metsäiset luontoarvot ja niiden huomioiminen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tätä ei ole suoranaisesti sanottu, mutta asia tulee ilmi muun muassa ympäristöministeriön ohjeistuksessa. Kun asia on avattu ja tiedostettu kaikkien toimijoiden keskuudessa, voidaan lähteä miettimään ratkaisuja.” haastateltu 19

Maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämisen uudet tavat

Haastateltaville esitettiin seuraavat kaksi kysymystä: Mitkä voisivat olla sinun mielestä kunnille soveltuvia uusia tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista? Miten seuraavista soveltuisivat sinun mielestä kunnille uusiksi tavoiksi?

Sopimuksellisuus, kuten maisema-arvokauppa

Seitsemän haastateltua oli sitä mieltä, että maisema-arvokauppa on sopiva uusi tapa, mutta he eivät tarkemmin yksilöineet sopimisen kohdetta. Kahden haastatellun mielestä sopimuksellisuus sopii kunnan toimintaan. Neljä haastateltua toi esille, että soveltuu lähinnä maanomistajien ja esimerkiksi matkailuyrittäjien ja kesämökkiläisten välisiin sopimuksiin. Seitsemän haastateltua ei ottanut kantaa sopimuksellisuuteen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia näkökantoja ja pohdintoja:

”Sopimuksellisuus voisi toimia. Tulisi liittymään ulkoilureitteihin sitten mahdollisesti ulkoilureittitoimitus tehtynä, sen jälkeen voisi ajatella maisema-arvo ja voisi kuulostaa aika hyvältä työvälineeltä, että niitten sen ympäristössä olevista metsistä voisi saada tehdä sopimuksia.” Haastateltu 5.

”Meillä on ajateltu tähän asti, että yleiskaavat laaditaan niin, ettei synny korvauksiin johtavia haittoja maanomistajalle. Maisema-arvokauppa (ja maankäyttösopimukset, maanvaihdot, uudet rahoitusmallit jne.) tarkoittavat, että kaavalla olisi synnytetty jotain korvattavaa haittaa, mitä on jo kaavoja laadittaessa pyritty välttämään. Mikäli kuitenkin jotain korvattavaa tulisi jossain vaiheessa esille, olisi käyttökelpoinen. Toisaalta silloin olisi aiheellista kysyä, onko maa- ja metsätalousaluemerkintä ollut alueelle sopiva vai olisiko pitänyt merkitä esim. suojelualueeksi. Tämän kohdan tavat sopivat parhaiten kaavoitukseen liittymättömiin tapoihin suojella maisemaa. Kaavoitukseen liittyvät tavat pitäisi hoitaa kaavoituksen yhteydessä.” Haastateltu 8

”Kunnasta puuttuu taho, jolla olisi riittävästi kokonaisnäkemystä ja tietoa laatia yhteistä etua ajavia sopimuksia. Myöskään sellaisia sopimusinstrumentteja ei ole käytössä, joilla se onnistuisi. Haasteena myös mm. miten sopimuksella saataisiin katettua kaikki maanomistajat. Sopimuksellisuus tulee kalliiksi, eikä oletettavasti palvele laajojen maisema-alueiden arvojen säilyttämistä.” Haastateltu 9

”Kaupunki tuskin lähtee käymään maisema-arvokauppaa. Jos alue on tärkeä, niin ostetaan kaupungille vapaaehtoisesti tai ääritapauksessa pakkolunastetaan.” Haastateltu 6

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäyttösopimus

Tämä uusi tapa vaikutti vastausten perusteella haasteelliselta, sillä peräti 12 haastateltua jätti vastaamatta. Kolme henkilöä oli sitä mieltä, että MRL:n maankäyttösopimus sopii hyvin, kun taas 5 henkilöä oli sitä mieltä, että tämä tapa ei sovi maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia pohdintoja:

”maisema-arvon määrittely; voidaan määritellä kaavassa ja soveltaa kiinteistökohtaisesti. Miten sopimuksella määriteltäisi rakentaminen & arvojen säilyttäminen. Maankäyttösopimuksessa sopiminen tarkoittaisi käytännössä korvauksista sopimista, joten kysymys palautuu maisema-arvojen suojelun hintaan ja korvausvastuun kohdentumiseen. Maankäyttösopimuksissa voisi olla mahdollista sopia esim. viheryhteyksien ylläpitämisestä.” Haastateltu 9

”Tämä on erittäin hyvä työkalu. Kuntien tulisi enemmän hankkia raakamaata ja riittävän hyvissä ajoin. Tätä pitää viestiä erityisesti päättäjille. Samalla hankkisivat riittävästi raakamaata myös virkistyskäyttöä varten.” Haastateltu 16

”Soveltuu huonosti, koska kaavoituksessa tavoitellaan kunnalle taloudellista etua tai toimijan sijoittumista ja sopimus asettaa kaavoituksen tuottajan asemaan, maankäyttösopimuksessa maisema- ja luontoarvoille tarvitaan kolmas ulkopuolinen valvojataho.” Haastateltu 20

Maisemakampanjat, -kilpailut tms.

Kymmenen henkilöä oli sitä mieltä, että maisemakampanjat, maisemakilpailut ja muut vastaavat sopivat maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Kahden haastatellun mielestä ne eivät sovi ja kahdeksan henkilöä ei ottanut kantaa kysymykseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia pohdintoja:

”Pitäisi kehittää. Meillä on paljon tekemistä näissä. ... monia väärinymmärryksiä maanomistajien kaavan tulkinnassa. tavoitteiden ymmärtämistä laaja-alaisemmin ja että ”täältä” osataan kuunnella asianosaisia riittävällä sydämellä lämmöllä ja laajuudella.” Haastateltu 5

”Liian epävarma keino eikä toteutumista voida valvoa, mahdollisesti virallisen menettelyn ohella, mutta tällä sitä ei voida korvata.” Haastateltu 9

”Soveltuu hyvin: harvennushakkuiden, lahoppuun ja metsän yleisen arvostusta varten tarvitaan kasvatusta myös mediassa.” Haastateltu 20

Vuorovaikutuksen kehittäminen, tiedonvälitys

Kolmetoista henkilöä oli sitä mieltä, että vuorovaikutuksen kehittäminen ja tiedonvälitys sopivat maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Seitsemän henkilöä ei ottanut kantaa kysymykseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia pohdintoja:

”Vuorovaikutuksen kehittäminen ja tiedonvälitys ovat varmaan aina ajankohtaisia ja parannettavaa löytyy. Maiseman ja käsittelytapojen visualisointi ja muu digitalisaation hyödyntämiseen tiedon hallinnassa ja vuorovaikutuksessa on varmasti käyttömahdollisuuksia.” Haastateltu 8

”Kaavatietojen ja selvitystietojen välittäminen ja sen kehittäminen keskeistä metsäviranomaiselle metsänomistajien ohjeistamiseen ja metsänkayttöilmoituksien käsittelyyn. On kestävätilanne, että hakkuupäätöksiä tehdään vajavaisin tiedoin.”
Haastateltu 9

Maiseman ja käsittelytapojen visualisointi ja muu digitalisaation hyödyntäminen tiedon hallinnassa ja vuorovaikutuksessa

Kaksitoista henkilöä oli sitä mieltä, että maiseman ja käsittelytapojen visualisointi ja muu digitalisaation hyödyntäminen tiedon hallinnassa ja vuorovaikutuksessa sopivat maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Kahdeksan henkilöä ei ottanut kantaa kysymykseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia pohdintoja:

”Luottamusmiehille olisi hyvä näyttää näitä visualisointeja”. Haastateltu 1

”Nähdäkseni voisi olla hyötyä siitä, että pystyttäisiin paremmin viestimään ja myös tutkimaan miltä metsä voisi näyttää ja tuntua. Tässä digitalisaation keinot kuin myös perinteisemmät visualisointikeinot käyttökelpoisia.” Haastateltu 20

Maanvaihtojen mahdollisuuksien selvittäminen

Kahdeksan henkilöä oli sitä mieltä, että maanvaihtojen mahdollisuuksien selvittäminen sopii maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Neljän henkilön mielestä tämä tapa ei sovi. Kahdeksan henkilöä ei ottanut kantaa kysymykseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraava pohdinta:

”Varmaankin kyse silloin arvokkaimmista ja kriittisimmistä kohteista.” Haastateltu 17

Kumppanuuksien hakeminen

Kuusi henkilöä oli sitä mieltä, että kumppanuuksien hakeminen sopii maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Yhden henkilön mielestä tämä tapa ei sovi. Kolmesta henkilöä ei ottanut kantaa kysymykseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia pohdintoja:

”Voisi toimia maanomistaja-kunta-matkailuyrittäjä.” Haastateltu 1

”Vaikea hahmottaa mitä tarkoittaa. Ehkä joku tiedotuskampanja tähän tarkoitukseen.”
Haastateltu 6.

Rahoitusvaihtoehtojen selvittäminen

Yksitoista henkilöä oli sitä mieltä, että rahoitusvaihtoehtojen selvittäminen sopii maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämiseen. Yhdeksän henkilöä ei ottanut kantaa kysymykseen. Vastauksissa tuotiin esille seuraavia pohdintoja:

”METSO-rahoitus: metsäkeskus & ELY-keskus, EU:n maatalouden ympäristötuen monimuotoisuusalueet.” Haastateltu 4

”Eli tiedottaminen olemassa olevista rahoitusvaihtoehdoista kaivataan. Kestävän metsätalouden rahoituksen ja yleiskaavan tavoitteiden yhteensovittaminen tuntuisi järkevältä.” Haastateltu 8

Muita uusia tapoja

”Maisema-arvojen tunnistamiseen tarvitaan maanomistajille lisää koulutusta; esim. lahopuun määrä on keskeinen arvo, jota ei osata arvostaa riittävästi. maisema-arvot olisi hyvä viedä koulujen opetusohjelmiin, ympäristöoppi takaisin.” Haastateltu 20

”Lisää retkeilyjä näille maastokohteille.” Haastateltu 1

”Voisi olla koulutustilaisuuksia, joita vaikka VYL järjestää ja käydään maastossa perehtymässä erilaisiin maisemakohteisiin ja hoidon ratkaisuihin.” Haastateltu 2

”Kaavoittajille maastokurssi kaavoittajan pätevyyssehtoihin. FISE serti.” Haastateltu 20

”.... muutenkin tiedon lisääminen eri osapuolten kesken olisi tosi tärkeää -> välttyttäisiin monelta ristiriidalta. väärinkäsitykset syntyvät, kun kuntalaiset ottavat yhteyttä meihin, kun jossakin kaadetaan metsää. ne ei ymmärrä, että kaupunki käytännössä vain omaa metsäänsä niin kuin semmoiset keinot katsoa.” Haastateltu 5

”Avoin suunnitteluprosessi voisi tuoda tähän molemminpuolista ymmärrystä. Se voisi auttaa myös metsänomistajia löytämään sellaisia metsänkäsitteilytapoja, jotka parhaiten sopivat kussakin tapauksessa olevan kohteen käsittelyyn.” Haastateltu 13.

”Metsänkäyttömenetelmiä voisi kaava-alueilla suunnitella uusista lähtökohdista. ... Tärkeätä on myös yleistajuinen ja konkreettinen tieto metsätaloudesta, sen menetelmistä, tavoitteista ja vaikutuksista sekä menetelmien vaihtoehtoista. Näitä vaihtoehtoja on myös syytä hakea ennakkoluulottomasti, varsinkin kun perinteisen metsänhoidon menetelmät näyttävät jatkuvasti kirvoittavan monenlaisia konflikteja.” Haastateltu 13

3.3 Uusien tapojen jatkotyöstäminen

Uusia tapoja maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoidon edistämiseen on tarkoitus ideoida ohjausryhmän työpajassa alkuvuonna 2019. Työpajaan on tarkoitus kutsua myös sidosryhmiä.

Uusia tapoja tullaan pilotoimaan maakunnissa muutamassa tilaisuudessa, joihin kutsutaan osallistujia kunnista, maanomistajista, metsäalan toimijoista ja järjestöistä. Pilotointi toteutetaan työpajatyöskentelyllä. Pilotoinnissa selvitetään myös sopimuksellisuuden mahdollisuudet kunnissa ja osapuolten tahtotila vapaaehtoisten tapojen käyttöön.

Alueellisten työpajojen kokemusten ja havaintojen perusteella parhaimmat tavat viimeistellään ja kootaan niiden tuottamat hyödyt kunnalle ja maanomistajalle. Maisema-arvojen turvaamisen ja maisemanhoidon edistämisen uusien tapojen jalkautusta ja käyttöönottoa varten laaditaan esite kuntien päätöksentekijöille ja kaavoittajille. Esite julkaistaan Tapion verkkosivuilla.

Lähteet

- Ekroos, A., Katajamäki, H., Kinnunen, H., Lehtovuori, P. & Staffans, A. 2018. Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018.
- Huhtinen, T. & Vainio, A. 2016. Metsämaa kaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 22. Ympäristöministeriö Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75152/YMra_22_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen – Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke) Jama, Teemu; Lehtovuori, Panu; Rajaniemi, Juho; Siikonen, Mari; Mäntynen, Jorma; Rantanen, Annuska; Joutsiniemi, Anssi; Koskela, Katja; Kärkinen, Timo; Saarikoski, Petri; Saarniaho, Karoliina (2018-01-25) Ympäristöministeriön raportteja 4/2018
- Kansallinen metsästrategia 2025 (2015). Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015. Maa- ja metsätalousministeriö 6/2015. Maa- ja metsätalousministeriö: Helsinki. <http://mmm.fi/documents/1410837/1504826/Kansallinen+mets%C3%A4strategia+2025/c8454e55-b45c-4b8b-a010-065b38a22423>
- Lahti, E., Matila, A., Koistinen, A., Kniivilä, M., Haltia, E. & Lilja-Rothsten, S. 2016. Miten sovin metsäympäristön hyödyntämisestä? Työkaluja sopimiseen, ideoita tekemiseen. Tapio Oy ja PTT.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. ym.fi/mrluudistus
- Maaseutumaisemat. Verkkosivu. <http://www.maaseutumaisemat.fi/>
- Matila, A. & Lindén, M. 2012. Talousmetsät sulautuvat maisemaan. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisuja. http://tapio.fi/wp-content/uploads/2015/06/Talousmetsat_sulautuvat_maisemaan1.pdf
- Matila, A., Kotiharju, A. ja Tenhola, T. 2015. Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja -määräyksiin sekä maisematyölupaan. Tapion raportteja nro 3. Saatavissa: <http://tapio.fi/julkaisut-ja-raportit/tapio-raportteja-nro-2-metsatalouden-nakokulmia-yleiskaavamerkintoihin-ja-maarayksiin-seka-maisematyolupaan/>
- Kärkkäinen, L., Haakana, H., Hirvelä, H., Lempinen, R. ja Packalen, T. 2017. Metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen kaavoituksessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 43/2017. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 32 s.
- Silvennoinen H. (2017). Metsämaiseman kauneus ja metsänhoidon vaikutus koettuun maisemaan metsikkötasolla. <https://doi.org/10.14214/df.242>. saatavissa: <https://dissertationesforestales.fi/article/7732/keyword/vuodenajan+vaikutus>
- Tasavallan presidentin asetus Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 14/2006. Finlex. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2006/20060014>.
- Tenhola, T., Kotiharju, A. & Matila, A. (toim.). 2016. Metsänomistajan kaavoitusapu. Esite. Tapio Oy. Saatavissa: http://tapio.fi/wp-content/uploads/2016/11/Metsänomistajan_kaavoitusapu_03112016_3.pdf
- Tenhola, T., Kotiharju, A. & Matila, A. (toim.). 2018. Kaavoituksen metsäapu. Esite. Tapio Oy. Saatavissa: http://tapio.fi/wp-content/uploads/2018/01/Kaavoituksen-metsaapu_esite.pdf

Metsätalous ja kaavoitus – Skogsbruk och planläggning. Verkkosivu. Suomen metsäkeskus. Saatavissa:
<https://www.metsakeskus.fi/metsatalous-ja-kaavoitus-skogsbruk-och-planlaggning>

Metsämaisema mieleiseksi. Verkkosivu. Suomen metsäkeskus.
<https://www.metsakeskus.fi/metsamaisema-mieleiseksi>

LIITE 1 Tietolähdeselvitys nykyisistä tavoista edistää metsien maisema-arvojen turvaamista ja maiseman hoitamista

Edistämistapa	Käyttäjät/ kohderyhmät	Lähtökohta	Käyttökohde/ -tapa
Informaatio-ohjaus (neuvonta, viestintä, kampanjat)		Informaatio-ohjausta on maiseman hoitoon ja suunnitteluun, taloudellisia asioita käsitelty niukemmin	
- Metsän hoidon suositukset -julkaisu ¹	metsäammattilaiset metsänomistajat muut päätöksentekijät	toimenpiteiden vaikutukset maisemaan ja suosituksia metsämaiseman hoitoon: perusteet ja menetelmät	metsätalouden toimenpiteiden suunnittelu
- Luonnon- ja maisemanhoitoa taidolla -julkaisu ²	metsänomistajat (yksityiset, kunnat, srk:t) sekä ely-keskukset, muut yhteisöt	innostaa maanomistajia tunnistamaan ja vaalimaan metsiensä kauniita ja monimuotoisia paikkoja	metsätalouden toimenpiteiden suunnittelu
- Talousmetsät sulautuvat maisemaan -julkaisu ³	metsäammattilaiset metsänomistajat muut päätöksentekijät	vinkejä vapaaehtoiseen maisemasuunnitteluun	metsätalouden toimenpiteiden suunnittelu
- Maisemasuunnittelu, esimerkkejä ja mallikohteita puuntuotantoalueille -julkaisu ⁴	metsäammattilaiset metsänomistajat muut päätöksentekijät	esimerkkejä vapaaehtoiseen maisemasuunnitteluun	metsätalouden toimenpiteiden suunnittelu
- Metsähallitus Metsätalous Oy:n ympäristöopas -julkaisu ⁵	metsäammattilaiset metsähallituksessa	metsänhoito-ohjeen kanssa ympäristöopas muodostaa kattavan ympäristöohjeistuksen	metsätalouden toimenpiteiden suunnittelu (Metsähallituksessa)
- Metsämaisema mieleiseksi -tiedonvälityshanke ⁶	metsänomistajat, metsäammattilaiset, vapaa-ajan asukkaat, matkailuyrittäjät Etelä-Savossa	tietoisuuteen maisemanvuokrauksen menettelytapoja, malleja ja välineitä	vuorovaikutusta esitteiden ja tilaisuuksien avulla sekä mediassa
- Uudenmaan maaseutumaisemat -opas	maanomistajat, yleisopas	yleistä Uudenmaan maaseutumaisemista ja vinkejä maisemanhoitoon	maisemaan vaikuttavien toimenpiteiden suunnittelu
Tekniset ratkaisut maisema-arvojen tunnistamiseen ja havainnollistamiseen (visualisointi)		Visualisointiin ja maisema-arvojen tunnistaminen (työkalut) tarvitaan lisää kehitystyötä valtakunnallisesti ja käytännön sovellusten saamiseksi	
- Visuaalinen maisema monitavoitteisessa	visualisoinnin kehittäjille	visuaalinen maisema huomioon monitavoitteisessa metsäsuunnittelussa	tekniisten ratkaisujen suunnittelu

¹ Äijälä, O., Koistinen, A., Sved, J., Vanhatalo, K. & Väisänen, P. (toim.) 2014. Metsänhoidon suositukset. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisu. www.metsanhoitosuosituks.fi

² Matila, A., Nissinen, M., Koivumäki, J. ja Lindén, M. 2014. Luonnon- ja maisemanhoitoa taidolla. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisu.

³ Matila, A. & Lindén, M. 2012. Talousmetsät sulautuvat maisemaan. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisu.

⁴ Matila, A. & Lindén, M. 2012. Maisemasuunnittelu, esimerkkejä ja mallikohteita puuntuotantoalueille. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisu.

⁵ Kaukonen, M., Eskola, T., Herukka, I., Karppinen, H., Karvonen, L., Korhonen, I., Kuokkanen P. ja Ervola, A. (toim.) 2018: Metsähallitus Metsätalous Oy:n ympäristöopas. 130 s.

⁶ <https://www.metsakeskus.fi/metsamaisema-mieleiseksi>

<https://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/metsamaisema-mita-maiseman-vuokraus-on.pdf>

<https://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/metsamaisema-metsamaisemasta-tuloja-metsanomistajalle.pdf>

metsäsuunnittelussa -tutkimusartikkeli ⁷			
- Monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen yhteensovittaminen metsänhoidossa -tutkimushanke ⁸	(politiikka)päätäjät metsäsuunnittelijat ja metsänhoidon ohjauksen suunnittelijat	MELA- ja Motti-laskelmin metsienkäytön ja käsitteilytapojen vaikutus ekosysteemipalveluiden muutokseen (ml. maisemataso)	metsäsuunnittelu sekä metsänkäsittelyohjeiden ym. ohjauskeinojen suunnittelu. Auttaa alueellisten ja valtakunnallisten metsäohjelmien sekä metsäpolitiikan suunnittelua
- Metsämaiseman herkkyyssuokitus Kainuun ja Kuusamon vaaramaan maisemamaakuntaan -tutkimushanke ⁹	(ko. alueen) metsäammattilaiset ja muut suunnittelijat	Malli (alueen näkyvyys, käyttöpaine ja maiseman vetovoimaisuus, ei puusto) ja kriteeristö: lopputuloksena kartta	maisemaa muuttavien toimenpiteiden suunnittelu
Sopimuksellisuuden työkalut (sopimusmallit, rahoitus)		Sopimuskäytäntöihin olemassa jo malleja ja suosituksia – käytännöt eivät vakiintuneita	
- Kuusamon yksityismetsien luontohelmet tutuksi – kehittämishanke (pilotointi) ¹⁰	matkailuyrittäjät, metsänomistajat	sopimusmalli luontokohteen hyödyntämisestä matkailukäyttöön metsänomistajaa ja luontomatkaileuyrittäjää varten	sopimusten teko
- Virkistysarvokaupan toimintamalli (opastus) ¹¹	maanomistajat, virkistyspalvelu- yrittäjät	korvausta alueen virkistysarvojen (esim. maisema-arvot) säilyttämisestä tai virkistyskäyttöön liittyvistä oikeuksista	sopimusten teko
- Maisema- ja virkistysarvokauppa Ruka- Kuusamon alueella toimintamallin kriittinen ennakoarviointi -tutkimus ¹²	matkailuyrittäjät, metsänhoitoyhdistys, metsänomistajat	analysoitu maisema- ja virkistysarvokaupan toteuttamisedellytyksiä Ruka- Kuusamon alueella	pohjaselvitys/-tietoa
- Miten sovin metsäympäristön hyödyntämisestä? Työkaluja sopimiseen, ideoita tekemiseen -opas ¹³	metsänomistajat, metsiä hyödyntävät luonto-, matkailu- ja hyvinvointialojen yrittäjät	käytännön apua metsänomistajan ja yrittäjän välisiin sopimistilanteisiin; eväitä uusien yhteistyömallien kehittämiseen.	käytännön sopimistilanteet, yhteistyömallien kehittäminen
- Metsämaiseman vuokraus ja sen paikallinen soveltaminen -selvitys ¹⁴	maisemanvuokrauksen kehittäjille	kuvataan maisemanvuokrauksen periaatteita	pohjaselvitys
- Maisema- ja virkistysarvokauppa: eri maiden kokemuksia ja lähtökohtia	maisema- ja virkistysarvokaupan kehittäjille	lähtökohtia Suomen oloihin sopivalle maisema- ja virkistysarvokaupan käytännölle	pohjaselvitys

⁷ Nousiainen, I., Tahvanainen, L. & Tyrväinen, L. 1999. Visuaalinen maisema monitavoitteisessa metsäsuunnittelussa. Metsätieteen aikakauskirja 3/1999: 505–522.

⁸ <https://www.luke.fi/projektit/monieko/>

⁹ Store, R.; Karjalainen, E.; Koivuniemi, J. 2014. Metsämaiseman herkkyyssuokituksen laatiminen Kainuun ja Kuusamon vaaramaan maisemamaakuntaan. MMM:n yhteistutkimushankkeen loppuraportti.

¹⁰ <https://www.metsakeskus.fi/tiedotteet/kuusamon-yksityismetsien-ohjattuun-luontomatkaileuun-tehdään-ensimmäistä-sopimusta>

¹¹ https://www.mtk.fi/metsa/metsien_virkistyskaytto/virkistysarvokauppa/fi_FI/virkistysarvokauppa_toimintamalli/

¹² Rantonen, J-P. 2015. Maisema- ja virkistysarvokauppa Ruka-Kuusamon alueella: Toimintamallin kriittinen ennakoarviointi. Itä-Suomen Yliopisto, luonnontieteiden ja metsätieteiden tiedekunta, metsätieteiden osasto, metsätieteen pro gradu, erikoistumisala metsäekonomia ja -politiikka. 72 s.

¹³ Lahti, E., Matila, A., Koistinen, A., Kniivilä, M., Haltia, E. & Lilja-Rothsten, S. 2016. Miten sovin metsäympäristön hyödyntämisestä? Työkaluja sopimiseen, ideoita tekemiseen. Julkaistu 11/2016 www.tapio.fi.

¹⁴ Matila, A. (toim.) 2008. Metsämaiseman vuokraus ja sen paikallinen soveltaminen -selvitys. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Moniste 14 s.

suomalaisen käytännön kehittämiseksi ¹⁵			
- Maisema-arvokauppa ja luontomatkailu -artikkeli ¹⁶	maisema-arvokaupan kehittäjille	käsittelee mm. metsien virkistys- ja maisemahyötyjen tuotteistamisen mahdollisuuksia Suomessa.	katsaus
- Leader-rahoitus sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman tuet ¹⁷	hankkeet, hankekehittäjät	Paikallistason maisemanhoitoon Leader-rahoitusta sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman tukia.	hankkeiden rahoituskeino
- Kestävän metsätalouden rahoituslakiin perustuva tuki (Kamera) ¹⁸	hankkeet, (maanomistajat, hankkeiden toteuttajat)	Metsäluonnon hoitohankkeisiin tarkoitettua tuki mm. metsäluonnon hoitoa ja metsien monikäyttöä sekä maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoja korostaviin, alueellisesti merkittäviin hankkeisiin	hankkeiden rahoituskeino
Maisemasuunnittelu, maisema osana elinkeinoa ja maankäyttöä		Maisemasuunnitteluun on tarjolla opastusta ja palvelua, Paikallisista hankkeiden rinnalle nousemassa valtakunnallisesti viestittävät toimintamallit	
- Metsämaiseman kauneus ja metsänhoidon vaikutus koettuun maisemaan metsikkötasolla -tutkimusjulkaisu ¹⁹	metsä- ja maisemasuunnittelun kehittäjät	millainen metsä koetaan kauniina, ja miten metsänkäsittely vaikuttaa maisemaan	pohjatietoa koetusta maisemasta
- Maiseman huomioon ottaminen metsätaloudessa -raportti ²⁰	metsäsuunnittelun ja muille metsätalouden kehittäjät	kehittämissuunnitelmia, kuinka maisema voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon metsätaloudessa	pohjatietoa: mm. lainsäädäntö, kaavoitus,
- Maisema, opas arvokkaiden maisema-alueiden maankäytön suunnitteluun. ²¹	päättäjät, maanomistajat, kansalaiset	työkalu alueen erityispiirteiden huomioon ottamiseen, kun uusia toimenpiteitä suunnitellaan ja kohdennetaan arvokkaille maisema-alueille	maankäytön suunnittelu
- Maisemaselvitys -opas ²²	kuntien päättäjät, kaavoittajat, lupa-asioiden käsittelijät sekä konsultit	maisemasta ja maisemaselvityksen tavoitteista ja sisällöstä	maisemaselvityksen sisällön määrittely

¹⁵ Temisevä, M., Tyrväinen, L. & Ovaskainen, V. 2008. Maisema- ja virkistysarvokauppa: Eri maiden kokemuksia ja lähtökohtia suomalaisen käytännön kehittämiseksi. Metlan työraportteja / Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 81. 40 s. (PDF). <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp081.htm>

¹⁶ Tyrväinen, L., Mäntymaa, E. & Ovaskainen, V. 2014. Maisema-arvokauppa ja luontomatkailu. Julkaisussa: Tyrväinen, L., Kurttila, M., Sievänen, T. & Tuulentie, S. (toim.). Hyvinvointia metsästä. Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki. Kirjokansi 90: 175-184.

¹⁷ http://www.kulttuuriymparistomme.fi/fi-FI/Hoida_ja_suojele/Kulttuuriympariston_hoito/Maisemanhoito

¹⁸ <https://www.metsakeskus.fi/kamera-tuet>

¹⁹ Silvennoinen H. 2017. Metsämaiseman kauneus ja metsänhoidon vaikutus koettuun maisemaan metsikkötasolla. <https://doi.org/10.14214/df.242>

²⁰ Karjalainen, E., Mäkinen, K., Tyrväinen, L., Silvennoinen, H. ja Store, R. 2010. Maiseman huomioon ottaminen metsätaloudessa. Metlan työraportteja 165. <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2010/mwp165.htm> X

²¹ Hirvonen, A., Koski, K., Ahro, J., Söyrinki, R. ja Pakkanen, H. 2016. Maisema, opas arvokkaiden maisema-alueiden maankäytön suunnitteluun. ProAgria Etelä-Suomi ry, Etelä-Suomen maa- ja kotitalousnaiset. https://www.maaajakotitalousnaiset.fi/sites/default/files/attachment/maisemaopas_korjattu_2018_pieni.pdf

²² Nyman, M. 2013. Maisemaselvitys. Tietoa maisemasta ja suuntaaviivoja suunnittelun tueksi. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Opas 9 / 2013

- Maisemasuunnittelu -palvelu (maa- ja kotitalousnaiset) ²³	sidosryhmät ja maanomistajat	Selvitetään alueen maiseman ja luonnon arvot yhdessä asukkaiden kanssa.	ostettavissa oleva suunnittelupalvelu eri toimijoille
- Maisa – Maiseman ekosysteemipalveluiden pilotti 2018-2020 ²⁴	maiseman omistajat, oheis- ja ohjelmapalveluiden tarjoajat, neuvojat ja alueelliset kehittäjät	merkityssisältöjen yhdistäminen maisemaan tuo uusia liiketoimintamahdollisuuksia hyvinvointi-, maatala- ja kulttuurimatkailuun	Laaja-alainen maiseman ekosysteemipalveluiden tuotteistaminen
- Uudet keinot metsä- ja vesialueiden kestävä virkistys- ja matkailukäytön kehittämiseksi ja turvaamiseksi - selvitys/tutkimus ²⁵	päätäjät ja muut luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden turvaamiseen rahoitus pohjaa suunnittelevat tahot	Luontoympäristön ja tähän liittyvien kulttuuristen arvojen vaalimiseen tarvitaan mukaan julkisen sektorin lisäksi myös luontoa matkailu- ja virkistyskäytössä hyödyntävä yrityssektori ja asiakkaat.	pohjatietoa: yrityssektorin ja asiakkaiden ottaminen mukaan kulttuuristen arvojen vaalimiseen
- MoTaSu - Ruka-Kuusamo -pilotti ²⁶	Paikalliset toimijat (mm. kunnat, mhy, Suomen metsäkeskus, matkailu- ja ohjelmapalveluyrittäjät, Metsähallitus	kehittää alueellista metsän suunnitteluprosessia monipuoliseksi informaatiopalveluprosessiksi niin, että alueen yrittäjien toiveet ja tarpeet saadaan välitettyä metsänomistajien tietoon nykyistä paremmin	esimerkki paikallisesta kehittämisestä
- Kylään maisemaan – maisema kylien identiteetin ja matkailun veturina 2018-2020 -hanke ²⁷	ohjelmapalveluiden tuottajat, maanomistajat, kuntien toimijat	pilotoidaan palvelumuotoilun menetelmin kolmella maisema-alueella toimintamalli, joka päättyy (ohjelmapalvelun) tuotteistukseen	valtakunnallinen viestintäkanava, uuden matkailuyritystoiminnan tukeminen
- Mahdollisuutena maisema, MAMA -hanke ²⁸	maaseutuyrittäjät (Etelä-Savo, Keski-Suomi)	toimintatapoja ja keinoja maatalousalueiden luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidossa	Esimerkki paikallisesta kehittämisestä: maisemanhoitoverkostot

²³ <https://www.maajakotitalousnaiset.fi/sisalto/maisemasuunnitelmat-1369>

²⁴ Maisa – maiseman ekosysteemipalveluiden pilotti 2018-2020 <https://www.maajakotitalousnaiset.fi/hankkeet/maisamaaiseman-arvo-maaseudun-ekosysteemipalveluiden-pilotti-2018-2020-10517>

²⁵ Liisa Tyräinen, Tuija Sievänen, Henna Konu, Kaisa Aapala, Olli Ojala, Jani Pellikka, Martina Reinikainen, Virpi Lehtoranta, Juho Pesonen, Anja Tuohino Tammikuu 2018. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 88/2017. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23805>

²⁶ Maisema ja metsänhoito Ruka-Kuusamon alueella -opas http://www.oamk.fi/cdn/fileuploads/monipuolinen_metsa776talous_10062013_lopullinen.pdf

²⁷ Kylään maisemaan – maisema kylien identiteetin ja matkailun veturina 2018-2020. <https://www.maajakotitalousnaiset.fi/palvelut/hankkeet>

²⁸ <https://www.proagria.fi/hankkeet/mahdollisuutena-maisema-mama-hanke-1493>

Lainsäädännöllinen selvitys:
Maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittaminen
sekä maisema-arvojen huomioimisen nykytila

Tapio Oy

20.11.2018

Linnunmaa Oy

Otsikko Lainsäädännöllinen selvitys: Maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittaminen sekä maisema-arvojen huomioimisen nykytila	Pvm 20.11.2018	Projektinumero 13800
Tilaaaja Tapio Oy Airi Matila airi.matila@tapio.fi +358 40 779 2258	Työryhmä Linnunmaa Oy, Eija Miettinen, eija.miettinen@linnunmaa.fi , +358 40 632 8445 Linnunmaa Lex Oy, Tiina Juntunen, tiina.juntunen@linnunmaalex.fi , +358 44 765 4414	
Sivuja 35 s.	Jakelu Tilaaaja 1 kpl Linnunmaa Oy 1 kpl	

Vastuuvapauslauseke

Raportin tiedot ja johtopäätökset perustuvat valmiin raportin julkaisuhetkellä voimassaoleviin, julkisiin tietolähteisiin, kuten voimassaolevaan lainsäädäntöön sekä Asiakkaan Linnunmaalle toimittamiin Asiakkaan toimintaa ja tuotteita tai näihin liittyviä suunnitelmia koskeviin tietoihin. Asiakas vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.

Sisällys

LÄHTEET	III
1 Johdanto.....	1
2 Vaihtoehtoja maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi.....	2
2.1 Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena.....	2
2.2 Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä.....	3
2.3 Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §.....	5
2.4 Maisematyölupakäsittelijöille koulutus- ja pätevyysvaatimukset	6
3 Metsien maisema-arvojen huomioimisen nykytila	8
3.1 Yleistä ohjauskeinoista ja maankäytön ohjauksesta	8
3.2 Lainsäädännölliset ohjauskeinot.....	9
3.2.1 Perustuslaki: vastuu ympäristöstä, kansanvaltaisuus.....	9
3.2.2 Kansainväliset sopimukset.....	10
3.2.3 Unionin oikeus	10
3.2.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki	11
3.2.5 Luonnonsuojelulaki: maiseman suojelu ja maisema-alue	14
3.2.6 Metsälaki: hakkuu erityiskohteissa	17
3.2.7 Rikoslaki: ympäristön turmeleminen	17
3.3 Muut ohjauskeinot.....	19
3.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	19
3.3.2 Inventoinnit ja selvitykset	20
4 Johtopäätökset	22
4.1 Vaihtoehtoja maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi.....	22
4.2 Metsien maisema-arvojen huomioimisen nykytila	24

LÄHTEET

Kirjallisuus

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. WSOY pro Oy, Juva 2010.

Haila, Yrjö: Ympäristön politisoituminen ja oikeuden refleksiivisyyden haaste. Teoksessa: Hurri, Samuli (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot: kritiikki, politiikka, kulttuuri: Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Tutkijaliitto. Helsinki 2008.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä, 1991.

Hovila, Ilari: Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex 2013/13.

Juvalainen, Ulpu: Metsäluontotyyppien suojele vesien käytössä. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, 29.5.2008.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

Kurkela, Matti S.: Laki ja oikeus; lainoppi ja oikeustiede. Defensor Legis 3/2009.

Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY lakitieto. Juva 2001.

Linkola, Hannu – Eloranta, Laura – Forss, Sonja – Heikkilä, Tapio ja Heliölä, Janne: Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista annetut lausunnot ja kannanotot. Ympäristöministeriön raportteja 14/2018. Grano Oy, 2018.

Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Helsinki 2005.

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa, teoksessa Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII (2005).

Pappila, Minna: Metsien käytön paradigmat ja legitimizeetti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2010. Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.

Pölönen, Ismo ja Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja (V 2011, s. 121–184)

Tolvanen, Jukka Pekka: Maankäytön luonnonsuojellinen sääntely. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 11 Yleiskaavamerkinnot ja -määräykset

Warsta, Matias ja Ekroos, Ari: Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2006. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Helsinki 2006.

Äijälä, O. – Koistinen, A. – Sved, J. – Vanhatalo, K. ja Väisänen, P. (toim.) Metsänhoidon suositukset. Metsätalouden kehittämisskeskus Tapion julkaisuja. 2014.

Oikeustapaukset

KHO 2003:60

KHO 1998:79

KKO 2006:88

Turun hovioikeuden tuomio numero 18/147794, asianumero R 18/292

Virallislähteet

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

HE 164/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta

HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

YmVm 2/2017 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Verkkosivut

Ilomantsin kunta 2018. Maisematyö lupa. <http://www.ilomantsi.fi/maisematyolupa>. (Luettu 8.11.2018).

Joensuun kaupunki 2018. Maisematyö lupa. <http://www.joensuu.fi/maisematyolupa2> (Luettu 8.11.2018).

Joensuun kaupunki 2018. Tonttipuun poisto. <http://www.joensuu.fi/tonttipuun-poisto1>. (Luettu 8.11.2018).

Kajaanin kaupunki 2018. Maisematyö lupa. <http://www.kajaani.fi/fi/palvelut/maisematyolupa>. (Luettu 8.11.2018).

Rovaniemen kaupunki 2018. Lomakkeet ja formaatit. Ohjeet maisematyö luvan ja puunkaato luvan hakemiseen. <https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Rakentaminen/Rakennusvalvonta/Lomakkeet>. (Luettu 8.11.2018).

Ruka-Kuusamon metsät 2014. Kaavojen merkitys. <http://www.oamk.fi/hankkeet/motasu/rukanmetsat/docs/metsa-toimija/?sivu=kaavoitus>. (Luettu 8.11.2018).

1 Johdanto

Tässä selvityksessä käsitellään maisematyölupakäytäntöjen sujuvoittamisen mahdollisuuksia ja metsätalouden näkökulmasta maisema-arvojen huomioimiseen kohdistuvaa ja vaikuttavaa lainsäädäntöä ja soft law -aineistoa. Maisematyöluvasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, myöhemmin MRL) 128 §:ssä. Maisematyölupa tarvitaan maisemaa muuttavaan maanrakennustyöhön, puiden kaatamiseen tai näihin verrattaviin toimenpiteisiin. Velvollisuuteen hakea maisematyölupaa vaikuttaa se, millainen kaava toimenpidealueella on voimassa ja milloin kaava on tullut voimaan.

Maisematyölupa on aina pakollinen asemakaava-alueella lukuun ottamatta rantaa-alueita. Ranta-alueiden osalta tuli 1.5.2017 voimaan lakimuutos 230/2017, jolla säädettiin, että rantaa-alueella maisematyölupaa tarvitsee hakea maisemaa muokkaaviin toimenpiteisiin ainoastaan silloin, jos rantaa-alueella näin määrätään. Muutos ei kuitenkaan koske ennen 1.5.2017 voimaan tulleita rantaa-alueita, joten rantaa-alueilla, joilla on voimassa ennen mainittua päivämäärää voimaan tullut rantaa-alue, maisematyölupaa tulee kuitenkin hakea.

Yleiskaava-alueilla maisematyölupaa tulee hakea, jos yleiskaavassa näin määrätään. Lakimuutoksella 230/2017 säädettiin, että maisematyölupaa ei voida edellyttää puiden kaatamiselle maa- ja metsätalousvaltaisiksi merkityillä alueilla. Myös tämä muutos koskee vain 1.5.2017 tai sen jälkeen voimaan tulleita kaavoja. Tapion tietojen mukaan Suomessa on voimassa noin 2000 ennen 1.5.2017 voimaan tullutta yleiskaavaa. Näissä kaavoissa mahdollisesti olevat määräykset maisematyölupavelvollisuudesta ovat yhä voimassa.

Luvussa 2 analysoidaan neljää Tapion Metsät ja kaavoitus -hankkeessa kehitettävää vaihtoehtoa, jolla sujuvoitettaisiin maisematyölupamenettelyä kaavassa maa- ja metsätalousvaltaisiksi merkityillä alueilla. Analyysissä tarkastellaan sitä, miten nyky-lainsäädäntö soveltuu vaihtoehtojen käyttöönottamiseen vai edellyttääkö vaihtoehtojen käyttöönottamisen lainsäädännön muuttamista.

Maisema-arvojen huomiointi realisoituu käytännössä kaavoituksen kautta, johon vaikuttavat näkökulmaa eri lähtökohdista lähestyvät säännökset ja soft law -instrumentit. Säädöksiä maiseman huomiointiin löytyy niin maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä, luonnonsuojelulainsäädännöstä kuin metsälainsäädännöstä. Kansalliseen lainsäädäntöön myös maisema-arvojen huomioimisen osalta on vaikuttanut kansainvälinen oikeus, josta meidän näkökulmasta keskeisimpänä voidaan mainita Euroopan unionin lainsäädäntö. Unioni ei ole antanut nimenomaisia maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä säännöksiä, mutta useat direktiivit ovat vaikuttaneet suomalaiseen lainsäädäntöön esimerkiksi siten, että ne on huomioitu MRL:ä säätäessä. Maisema-arvojen huomioimista koskevaan lainsäädäntöön olennaisesti vaikuttavat soft law -instrumentit pitävät sisällään esimerkiksi erilaiset inventoinnit.

2 Vaihtoehtoja maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi

2.1 Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena

Maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n 2 momentissa säädetään, että maisematyölupaa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Laissa ei määritellä, mitä vähäiset toimenpiteet ovat, mutta ympäristövaliokunta mainitsee esimerkkeinä vähäisistä toimenpiteistä taimikon hoitotoimenpiteet, kasvatushakkuut, myrsky- ja hyönteistuhojen korjaamisen sekä ylipäänsä toimenpiteet, joiden maisemalliset vaikutukset jäävät vähäisiksi.¹ Eräs keino sujuvoittaa maisematyölupamenettelyä on määritellä kunnan sisäisenä ohjeena, mitä ovat vaikutukseltaan vähäiset maa- ja metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kyseisen kunnan alueella. Ohjeen laatimisessa voidaan hyödyntää edellä mainittua ympäristövaliokunnan näkemystä sekä ottaa huomioon kunnan mahdolliset erityispiirteet, jotka vaikuttavat puiden kaatamista aiheutuvien vaikutusten merkittävyyteen. Esimerkiksi ranta- tai matkailualueilla tehtävillä hakkuilla voi olla merkittävämpiä maisemallisia vaikutuksia kuin kaukana taajamista ja vesistöistä tehtävillä hakkuilla. Kunnan sisäinen ohje vaikutuksiltaan vähäiseksi määritellyistä toimenpiteistä luo yhteistä linjaa kunnan päätöksenteolle. Ohjeen avulla sekä viranomaispäätöksen tekijöille että luvanhakijoille on etukäteen selvää, millaisilta metsänhoidollisilta toimenpiteiltä ei edellytetä maisematyölupaa.

Kunnan sisäisen ohjeen laatiminen ei ole lakisääteinen velvollisuus, eikä ohjeen laatimiselle ole lakisääteisiä muotovaatimuksia. Se, minkä organisaation tai viranhaltijan toimivaltaan sisäisen ohjeen laatiminen kuuluu, riippuu kuntaorganisaation rakenteesta ja kunnan hallintosäännöstä². Esimerkiksi Kuusamossa kaupungin yhdyskuntatekniikan lautakunta teki 29.5.2013 linjauksen vähäisistä toimenpiteistä, joilta ei edellytetä maisematyölupaa.³ Joensuussa kaupungin kaupunkirakennelautakunta puolestaan määräsi 16.2.2016 antamallaan päätöksellä noudatettavaksi ohjeen, joka koskee yksittäisten puiden kaatamiseen liittyvää maisematyölupaprosessia.⁴

Jos kunnassa laaditaan sisäinen ohje vaikutukseltaan vähäisistä toimenpiteistä, joilta ei edellytetä maisematyölupaa, ohjeesta tai sen hyväksymistä koskevasta päätöksestä ei voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Kuntalain (410/2015) 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Myös hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n 2 momentissa säädetään, että valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Maisematyölupamenettelyä ohjaava kunnan sisäinen ohje on juuri tällainen hallinnon sisäinen määräys tai asian valmistelua koskeva päätös, johon ei edellä mainittujen säännösten vuoksi voi hakea muutosta.

Vaikka kunnassa olisi sisäinen ohje vähäiseksi määritellyistä toimenpiteistä, ohjeistus ei poista viranomaisen mahdollisuutta käyttää tapauskohtaista harkintaa. Sitovuuden ja valitusoikeuden osalta maisematyöluvan käsittelyä koskevaa ohjetta voidaan verrata ratkaisussa KHO 1998:79 tarkasteltuun kunnanvaltuuston päätökseen, jolla hyväksyttiin ranta-alueiden yleiskaavoitusta

¹ YmVm 2/2017 vp, s. 8.

² Kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaan jokaisella kunnalla tulee olla hallintosääntö. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä asioista, kuten toimielimistä ja johtamisesta.

³ Ruka-Kuusamon metsät 2014. Kaavojen merkitys. (<http://www.oamk.fi/hankkeet/motasu/rukanmetsat/docs/metsatoimija/?sivu=kaavoitus>). (Luettu 8.11.2018)

⁴ Joensuun kaupunki 2018. Tonttipuun poisto. (<http://www.joensuu.fi/tonttipuun-poisto1>). (Luettu 8.11.2018)

jatkettaessa käytettävät mitoitusperusteet. Kyseisessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnanvaltuuston hyväksymällä päätöksellä ei voitu sitovasti ratkaista, millaisin mitoitusperustein yleiskaava tullaan myöhemmin hyväksymään. Näin ollen kyseessä oli yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen valmistelusta, eikä mitoitusperusteiden hyväksymistä koskevasta päätöksestä saanut valittaa kuntalain perusteella.

Koska maisematyölupaa koskevan asian käsittelyssä voidaan käyttää tapausharkintaa kunnan sisäisestä ohjeesta huolimatta, ohjeessa tulee ilmaista hyvin selkeästi ne tapaukset, joissa maisematyölupaa ei edellytetä, mutta myös ohjeistus metsänomistajille siitä, millaisissa rajatapauksissa metsänomistajan tulisi keskustella maisematyöluvan tarpeesta lupaviranomaisen kanssa. Ohjeen selkeys ja luvanhakijan neuvonta on tärkeää maisematyöluvan hakijan oikeusturvan kannalta. Selkeillä ohjeilla ja neuvoilla pienennetään riskiä, että metsänomistaja ryhtyy luvatta maisematyölupaa edellyttäviin toimenpiteisiin tulkittuaan kunnan sisäistä ohjetta väärin. Eräs vaihtoehto tällaisten tapausten vähentämiseksi on ilmoitusmenettelyn käyttöönotto. Esimerkiksi Kuusamossa pinta-alaltaan alle yhden hehtaarin kokoiset uudistushakkuut on määritelty vähäiseksi toimenpiteeksi, mutta hakkuusta tulee tehdä ilmoitus Kuusamon kaupungille Metsäkeskukselle tehtävän metsänkäyttöilmoituksen lisäksi.⁵ Tämänkaltaisen ilmoitusmenettelyn avulla viranomainen saa etukäteen tiedon aiotusta hakkuusta ja voi tarvittaessa pyytää luvanhakijaa tekemään maisematyölupahakemuksen. Samalla luvanhakijan oikeusturva paranee, jos hän saa epävarmoissa tapauksissa viranomaiselta tiedon siitä, edellytetäänkö hakkuulta maisematyölupaa vai ei.

2.2 Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista lupamenettelyistä ja lupaharkinnasta säädetään lain 19 luvussa. Rakennuslupahakemuksen sisällöstä säädetään MRL 131 §:ssä (41/2014), mutta säännöstä sovelletaan MRL 130.2 §:n mukaan soveltuville osin myös maisematyölupamenettelyyn. Pakollisia tietoja rakennuslupahakemuksessa ovat 1) selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa sekä 2) rakennussuunnitelmaan sisältyvät pääpiirustukset, jotka rakennussuunnittelija varmentaa nimikirjoituksellaan (MRL 131.1 §). Maisematyöluvan osalta tämä tarkoittaa sitä, että lupahakemuksessa on oltava selvitys siitä, että maisematyöluvan hakija hallitsee aluetta, jolta puita aiotaan kaataa. Lisäksi hakemukseen tulee sisältyä suunnitelma aiotuista toimenpiteistä.

Eri kuntien käytännöt siitä, minkälaista suunnitelmaa vaaditaan, vaihtelevat. Esimerkiksi Joensuun kaupungin maisematyölupahakemuksessa pyydetään vapaamuotoista selostusta toimenpiteistä, jota hakija voi tarvittaessa täydentää liitteillä.⁶ Sen sijaan Rovaniemellä maisematyöluvassa on esitettävä muun muassa puiden keskipituus, runkolukujen kappalemäärä hehtaarilla ennen ja jälkeen hakkuiden sekä valtapuiden poistumaprosentti.⁷ Luvanhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta on ongelmallista, että eri kunnissa maisematyölupahakemusta varten edellytetään suuresti toisistaan poikkeavia tietoja. Lupahakemukseen vaadittavien tietojen kokoamiseen kuuluu aikaa ja mahdollisesti myös rahaa. Kunnittain vaihtelevat käytännöt asettavat

⁵ *Ruka-Kuusamon metsät* 2014. Kaavojen merkitys. (<http://www.oamk.fi/hankkeet/motasu/rukanmetsat/docs/metsatoimija/?sivu=kaavoitus>). (Luettu 8.11.2018)

⁶ *Joensuun kaupunki* 2018. Maisematyöluva. <http://www.joensuu.fi/maisematyolupa2> (Luettu 8.11.2018)

⁷ *Rovaniemen kaupunki* 2018. Lomakkeet ja formaatit. Ohjeet maisematyöluvan ja puunkaatoiluvan hakemiseen. <https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Rakentaminen/Rakennusvalvonta/Lomakkeet> (Luettu 8.11.2018)

luvanhakijat eriarvoiseen asemaan, joten maisematyöhakemuksen sisältövaatimusten yhtenäistäminen valtakunnallisesti yhdenmukaistasi metsänomistajien asemaa. Maisematyölupahakemuksia voidaan pyrkiä yhdenmukaistamaan esimerkiksi neuvomalla kuntia, laatimalla hakemusmalleja kuntien käytettäväksi tai muuttamalla maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että siinä määriteltäisiin nykyistä selkeämmin, mitä tietoja maisematyölupahakemuksessa tulee pyytää.

Metsälain 14 §:n 1 momentin (1085/2013) mukaan maanomistajan tulee tehdä metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoitus aiotusta kasvatushakkuusta, uudistushakkuusta, metsätuhon johdosta tehtävästä hakkuusta ja muusta hakkuusta sekä metsälaissa määriteltyjen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelystä. Metsänkäyttöilmoituksen sisältövaatimuksista säädetään metsänkäyttöilmoituksesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (1320/2013). Asetuksen 1 §:n mukaan ilmoituksessa tulee antaa muun muassa tiedot käsittelyalueen sijainnista, omistustiedoista sekä hakkuun tarkoituksesta ja toteuttamistavasta. Jotta välttyttäisiin siltä, että maisematyöluvan hakija joutuu ilmoittamaan vastaavat tiedot useaan kertaan eri viranomaisille, metsänkäyttöilmoitusta voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän maisematyölupahakemuksen osana. Metsänkäyttöilmoitusta voitaisiin käyttää vähintäänkin osittain maisematyölupahakemuksessa vaadittuna suunnitelmana aiotuista metsänhoitotoimenpiteistä. Mahdollisuus käyttää samoja asiakirja eri viranomaisten kanssa asioitaessa keventäisi luvanhakijan hallinnollista taakkaa.

Sen lisäksi, että lupahakemuksessa on oltava selvitys alueen haltijasta ja suunnitelma aiotuista toimenpiteistä, lupaviranomainen voi MRL 131.2 §:n mukaan edellyttää hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen, että lupahakemukseen liitetään myös muita tietoja. Hakijaa voidaan säännöksen 1 kohdan mukaan edellyttää liittämään hakemukseen joko ote alueen peruskartasta tai asemakaava-alueella ote asemakaavasta sekä kiinteistörekisterin ote ja tarvittaessa tonttikartta, jos asiakirjat eivät jo ole rakennusvalvontaviranomaisen käytettävissä. Lisäksi MRL 131.2 §:ssä 6 kohdassa säädetään yleisluontoisesti, että luvanhakijalta voidaan edellyttää muita lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavia olennaisia selvityksiä.⁸ MRL 131 §:ssä vaadittujen tietojen lisäksi lupahakemukseen tulee tarvittaessa liittää osoitus naapureiden kuulemisesta. MRL 133.1 §:n (465/2016) mukaan lupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapureille, jollei ilmoittaminen ole ilmeisen tarpeetonta hankkeen vähäisyyden, sijainnin tai kaavan sisällön vuoksi. MRA 65 §:n (278/2017) mukaan luvanhakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit ovat tietoisia hankkeesta ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Jos luvanhakija ei anna selvitystä naapureiden kuulemisesta, kunnan viranomaisen tulee järjestää naapurien kuuleminen.

Laadittaessa maisematyölupahakemuslomaketta on hyvä huomata, että vain MRL 131 §:n 1 momentissa vaaditut selvitykset – eli selvitys rakennuspaikan hallinnasta ja suunnitelma aiotuista toimenpiteistä – sekä osoitus naapurien mahdollisesta kuulemisesta ovat lain mukaan pakollisia lupahakemukseen liitettäviä selvityksiä. MRL 131 §:n 2 momentissa listattuja muita selvityksiä voidaan *tarvittaessa* edellyttää hankkeen laajuuden tai laadun näin vaatiessa. Lupahakemuksen täyttämisen helppouden kannalta lomakkeella tulisi pyytää laissa pakolliseksi asetettujen tietojen lisäksi ainoastaan sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä asian ratkaisemiseksi. Esimerkiksi MRL 131 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että tonttikarttaa tai otetta alueen peruskartasta, asemakaavasta tai kiinteistörekisteriotteesta tulee pyytää vain, jos ne eivät jo ole rakennusvalvontaviranomaisen käytettävissä.

⁸ Lisäksi MRL 132.2 §:ssä säädetään selvityksistä, joita voidaan edellyttää käytännössä vain rakennuslupaa haettaessa. Tällaisia selvityksiä ovat MRL 131 §:n 2 momentin 2–5 kohdassa luetteloidut selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista sekä näiden edellyttämästä perustamistavasta ja tarvittavista muista toimenpiteistä, energiaselvitys, selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista ja/tai pätevän henkilön laatima selvitys rakennuksen kunnosta. Nämä selvitykset eivät sovellu puiden kaatamiselta edellytettävään maisematyölupaan.

Pelkistetty hakulomake on hakijalle helppo ja nopea täyttää. Selkeyden vuoksi eri lupatyypeille olisi hyvä laatia omat lupahakemuksensa. Esimerkiksi Kajaanissa⁹ ja Rovaniemellä¹⁰ on käytössä yksi lomake, jolla voi hakea maisematyöluvan lisäksi myös muita lupia, kuten rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai purkamislupaa. Laajoissa hankkeissa, joissa hankkeen toteuttaminen vaatii useita eri lupia, tämänkaltaisen yhdistelmälomake voi olla toimiva, koska hakijan ei tarvitse täyttää perustietoja moneen kertaan. Yksittäistä maisematyölupaa haettaessa eri hakemustyyppisiä yhdistelevä lomake voi kuitenkin olla tarpeettoman monimutkainen. Etenkin, jos luvanhakija hakee maisematyölupaa ensimmäistä kertaa, hänen voi olla hankala hahmottaa, mitä tietoja tarvitaan maisematyölupapäätöksen tekemistä varten ja mitkä tiedot ovat tarpeen ainoastaan rakennuslupa-asiaa varten. Jos kunnassa on käytössä yhdistelmälomakkeita, niiden rinnalle olisi hyvä tehdä lupakohtaiset hakemuslomakkeet. Hakijan kannalta olisi hyvä, jos lomakkeen yhteydessä tai muussa sopivassa yhteydessä olisi kirjallisia ohjeita lomakkeen täyttämisestä. Ohjeissa voitaisiin muun muassa mainita esimerkkejä asiakirjoista, joilla luvanhakija voi todistaa toimenpidealueen olevansa haltija.

Maisematyöluvan hakemisen sujuvoittamiseksi hakulomakkeen tulisi olla helposti luvanhakijoiden saatavilla. Koska metsänomistaja saattaa asua eri paikkakunnalla kuin missä hänen metsänsä sijaitsee, on kaikkein helpointa, jos lupa-asian saa vireille sähköisesti. Esimerkiksi Ilomantsin kunnan verkkosivuilla todetaan, että hakemuslomakkeita saa kunnan rakennusvalvonnasta, eikä sähköistä vaihtoehtoa ole kunnan verkkosivujen perusteella tarjolla.¹¹ Lomakkeen hankkiminen pitkien etäisyyksien päästä voi olla hankalaa ja hidasta, vaikka viranomainen lähettäisikin hakemuslomakkeen hakijalle postitse tai sähköpostin liitteenä. Nykyinen lainsäädäntö ei edellytä, että maisematyölupahakemus tulisi voida saattaa vireille sähköisesti, joten lupahakemuksen tarjoaminen ainoastaan paperisena on sallittua. Sähköinen asiointi kuitenkin helpottaa suuresti lupahakemuksen vireillelaittoa, koska hakemuksen voi täyttää ajasta ja paikasta riippumatta. Jos halutaan varmistaa, että maisematyöluvan hakeminen on mahdollista sähköisesti jokaisessa Suomen kunnassa, nykyistä lainsäädäntöä tulee muuttaa. Sähköisen asioinnin varmistamiseksi laissa tulisi määrätä, että maisematyölupa tulee voida saattaa vireille sähköisesti. Hakulomakkeen yksinkertaisuus ja lupahakemuksen ajasta ja paikasta riippumaton saatavuus nopeuttavat maisematyöluvan hakemista ja siten myös lupapäätöksen saamiseen kuluvaa aikaa.

2.3 Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi MRL 143 §

Maisematyöluvan voimassaolosta säädetään MRL 143 §:ssä. Maisematyölupa raukeaa, jos toimenpidettä, jolle lupa on myönnetty, ei ole suoritettu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun lupa on tullut lainvoimaiseksi. Toisin sanoen lupa on voimassa kolme vuotta ja koko toimenpide, jolla lupa on myönnetty, tulee suorittaa tuona aikana. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää luvan voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella, jos oikeudelliset edellytykset toimenpiteeseen ovat yhä voimassa. Jos määräaikaa pidennetään työn loppuunsaattamista varten, luvan voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

⁹ Kajaanin kaupunki 2018. Maisematyölupa. <http://www.kajaani.fi/fi/palvelut/maisematyolupa>. (Luettu 8.11.2018)

¹⁰ Rovaniemen kaupunki 2018. Lomakkeet ja formaatit. Ohjeet maisematyöluvan ja puunkaato-luvan hakemiseen. <https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Rakentaminen/Rakennusvalvonta/Lomakkeet> (Luettu 8.11.2018)

¹¹ Ilomantsin kunta 2018. Maisematyölupa. <http://www.ilomantsi.fi/maisematyolupa> (Luettu 8.11.2018)

MRL 143 §:n 3 momentissa (476/2004) säädetään, että maisematyölupa voidaan myöntää suunnitelmallista metsänkäsittelyä varten enintään kymmeneksi vuodeksi. Mahdollisuus hakea lupaa kymmeneksi vuodeksi tuli voimaan 1.9.2004. Hallituksen esityksessä muutosta perusteltiin sillä, että maisematyöluvan kolmen vuoden mittainen voimassaoloaika on osoittautuneet liian lyhyeksi varsinkin laaja-alaisissa ja pitkäkestoisissa metsänhakuissa. Laajoissa hakkuissa mahdollisuus hakea jatkoaikaa luvan voimassaololle ei ole välttämättä antanut luotettavaa perustetta hakkuiden toteuttamiseen.¹² MRL 143.3 §:n mukaan ehtona enintään kymmenen vuoden maisematyöluvan myöntämiselle on, että lupaa haetaan suunnitelmalliselle metsänkäsittelylle. Hallituksen esityksen mukaan metsänkäsittelyä on pidettävä suunnitelmallisena, jos se perustuu kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa (1094/1996) tarkoitettuun metsäsuunnitelmaan tai muuhun suunnitelmaan, josta ilmenevät metsänkäsittelytavat, aluetta koskevat perustiedot ja hakkuun ajoitus.¹³ Kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki on sittemmin kumottu ja metsäsuunnitelmasta säädetään nykyisin metsälain 4 a §:ssä (1085/2013).

Säännöstä enintään kymmeneksi vuodeksi myönnettävästä maisematyöluvasta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi laajuudeltaan pienehköön puiden kaatamiseen eikä rakennettujen alueiden lähiympäristössä tehtävään puiden kaatamiseen.¹⁴ Säännös ei myöskään tarkoita sitä, että lupa myönnettäisiin automaattisesti kymmeneksi vuodeksi, vaan lupaviranomaisella on oikeus käyttää tapauskohtaista harkintavaltaa luvan voimassaoloajasta päättäessään. Hallituksen esityksen mukaan sopivaksi katsottavaa voimassaoloaikaa harkittaessa tulee ottaa huomioon voimassa olevan kaavan sisältö tai laadittavana olevan kaavan tarkoitus ja laatimisvaihe.¹⁵

Lainsäädännöllisiä esteitä kymmeneksi vuodeksi myönnettävän maisematyöluvan käytön lisäämiseksi ei ole. Toki luvanhakijan ja lupaviranomaisen tulee huomioida pitkäaikaisen maisematyöluvan myöntämiselle määritellyt rajaehdot – metsänhoidon suunnitelmallisuus, metsänkäsittelyn laajuus sekä toimenpidealueen sijainti ja kaavatilanne – mutta esimerkiksi taajama-asutuksesta etäällä sijaitsevilla yleiskaava-alueilla kymmeneksi vuodeksi myönnettävä lupa voi hyvin tulla kysymykseen. Enintään kymmeneksi vuodeksi myönnettävän maisematyöluvan käyttöä voidaan lisätä nykyisestä parantamalla vaihtoehtoon tunnettuutta. Aiheesta tulisi tiedottaa niin metsänomistajille, jotta he tietäisivät hakea lupaa pidemmäksi ajaksi kuin kolmeksi vuodeksi, kuin myös lupaviranomaisille. Lupaviranomaisten tiedottaminen olisi tärkeää, jotta he tuntisivat lakisääteiset ehdot, joiden nojalla maisematyölupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi ja jotta he voisivat ohjeistaa luvanhakijoita hakemaan maisematyölupaa laajoille metsänkäyttöhankkeille kolmea vuotta pidemmäksi aikaa.

2.4 Maisematyölupakäsittelijöille koulutus- ja pätevyysvaatimukset

Maisematyöluvan ratkaisee MRL 130 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen, jollei toimivaltaa ole siirretty muulle viranomaiselle. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, joka ei kuitenkaan voi olla kunnanhallitus (MRL 21.1 §). Jos toimivalta ratkaista maisematyölupa-asia halutaan siirtää pois kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta, on toimivallan siirrosta sovellettava kuntalain määräyksiä (MRL 21.4 §). Kuntalain 91.1

¹² HE 164/2003 vp, s. 11

¹³ HE 164/2003 vp, s. 11

¹⁴ HE 164/2003 vp, s. 11

¹⁵ HE 164/2003 vp, s. 11

§:n mukaan kunnanvaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille lukuun ottamatta sellaisia asioita, joista valtuuston on lainsäädännön nojalla päätettävä. Valtuusto voi kuntalain 91.2 §:n mukaan antaa viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen, mutta näin siirrettyä toimivaltaa ei voi enää siirtää eteenpäin.

Maisematyölupahakemuksen ratkaisemista koskeva toimivalta voidaan siis siirtää monijäseniselle toimielimelle, mutta myös viranhaltijalle, jolloin asian ratkaisee yksittäinen henkilö. Hallintopakkoa tai oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa MRL 21.4 §:n mukaan siirtää yksittäiselle viranhaltijalle. Toisin kuin eräissä muissa maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuvissa viranomaistehtävissä, maisematyöluvan käsittelijälle ei ole asetettu lakisääteisiä koulutus- tai pätevyysvaatimuksia. Esimerkiksi rakennustarkastajilla tulee maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 4 §:n 3 momentin mukaan olla tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Samoin kaavan laatijalla tulee olla suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus (MRA 3 §). MRL 54 b §:ssä säädetään kaavoitusmittauksen valvojan pätevyysvaatimuksista. Kaavoitusmittauksen valvojan tulee olla soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri, insinööri tai tekniikko.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että maisemalupa-asioita käsittelevien viranhaltijoiden koulutus- ja työtaustat vaihtelevat eri kuntien välillä. Tämän myötä metsänkäsittelyä koskevan maisematyölupahakemuksen käsittelijällä ei välttämättä ole lainkaan koulutuksen tai työkokemuksen tuomaa tietämystä metsänhoidosta ja metsätaloudesta, jollei hän ole perehtynyt aiheeseen omatoimisesti tai osallistunut työnantajan tukemiin koulutuksiin. Lakiin kirjatut koulutus- tai pätevyysvaatimukset maisematyöluvan käsittelijöille yhtenäistäisivät maisematyölupien käsittelyä eri kunnissa, kun lupien käsittelijöiltä vaadittaisiin tietty lähtötaso.

Vaihtoehtoja lakisääteisten koulutus- tai pätevyysvaatimusten muotoiluun on useita. Maisematyöluvan käsittelijöiltä voidaan ensinnäkin edellyttää tietynlaista tutkintoa tai tehtävään soveltuvaa työkokemusta. Toisaalta lainsäädännössä voidaan määrätä yleispiirteisemmin, että maisematyölupien käsittelijällä tulee olla riittävä tietämys metsänhoidosta ja metsätaloudesta. Koulutus- tai pätevyysvaatimus voidaan myös rajata koskemaan vain osaa luvankäsittelijöistä. Tällöin voitaisiin säätää esimerkiksi, että vähintään yhdellä kunnan maisematyölupia käsittelevistä viranhaltijoista tulee olla tietty koulutus tai muualta saatua tietämystä metsänhoidosta ja metsätaloudesta. Tämänkaltaisella muotoilulla lainsäädännössä voitaisiin huomioida sekä maisematyölupien käsittelijöiden taustojen että maisematyölupahakemuksissa esiin nousevien tapausten moninaisuus. Samalla kuitenkin varmistettaisiin, että kunnissa on käytettävissä myös metsänhoitoon ja metsätalouteen liittyvää osaamista metsätaloushankkeita koskevien maisematyölupien käsittelyyn.

3 Metsien maisema-arvojen huomioimisen nykytila

3.1 Yleistä ohjauskeinoista ja maankäytön ohjauksesta

Maankäytön ohjauskeinot voidaan jakaa hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus perustuu oikeusnormeihin sekä niitä konkretisoiviin hallinnollisiin päätöksiin. Esimerkkinä hallinnollis-oikeudellisista ohjauskeinoista voidaan mainita suunnittelujärjestelmät, kuten oikeusvaikutteinen kaavoitus. Taloudellinen ohjaus voidaan jakaa esimerkiksi verotuksen keinoin toteutettaviin sanktioihin ja kannustimiin. Informaatio-ohjauksella pyritään vaikuttamaan toimijoiden tietoa lisäämällä. Perinteisten ohjauskeinojen rinnalle on noussut myös sopimusten käyttö ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi oikeudellisen sääntelyn sijasta tai sen rinnalla¹⁶. Osin sopimusinstrumentteja on istutettu myös lainsäädännön sisälle, kuten esimerkiksi LSL 25.1 §:n nojalla tehtävät sopimukset luonnon- tai maisemansuojelun edistämiseksi.

Kunnan maapolitiikan hoidossa suhde kaavoituspolitiikkaan on keskeinen. Maankäytön suunnittelulla ohjataan alueiden käyttöä ja rakentamista. Yleispiirteisemmät ja laajempaa aluetta koskevat tavoitteet (valtakunnalliset, maakunnalliset) tulee huomioida kunnan maankäytön suunnittelussa, sekä yleispiirteisemmässä, kuten yleiskaavassa, että yksityiskohtiin menevässä, kuten asemakaavassa. Kaavoitusjärjestelmä on siis asteittain tarkentuva. Yhtenä maapolitiikan tehtävänä on edistää kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista. Maapolitiikkaa tarkasteltaessa sen mukaan kuinka voimakkaasti keinoilla puututaan maanomistajan oikeusasemaan, esimerkiksi maapoliittiset ohjelmat ja maankäyttöstrategiat tulee Hovilan¹⁷ mukaan katsoa lieviksi ohjauskeinoiksi. Ne asemoidaan usein maakunnallisen ohjauksen ja kunnallisen kaavoituksen väliin. Toisin sanoen niillä harvemmin on suoraan maanomistajan oikeusasemaan vaikuttavia seurauksia. Tästä huolimatta ne kuitenkin välillisen, tarkentuvaan kaavoitukseen kohdistuvan vaikutuksensa kautta voivat vaikuttaa maanomistajan oikeusasemaan. Yleiskaavoituksen oikeusvaikutteisilla aluevarauksilla on keskeistä merkitystä myös maapolitiikan ohjauksessa. Pääasiassa informaatio-ohjauksen piiriin kuuluvat strategiat, kuten maapoliittiset ohjelmat ja tulevia aluevarauksia hahmottelevat maankäyttöstrategiat, vaikuttavat maapolitiikan suunnitteluun, valmisteluun ja varsinaisten päätösten sisältöön. Yleiskaavoitusta lukuun ottamatta ei maankäyttöstrategioiden sisällöstä ja kattavuudesta ole lainsäädännössä suoranaisia mainintoja. Kuntien maapolitiikan strategisen ohjauksen laativimisen oikeudellisen velvoittavuuden puuttuessa sen sisältö voi vaihdella suuresti kunnittain.¹⁸

Ohjauskeinotutkimuksen keinoin esimerkiksi maankäyttöstrategiat voidaan sijoittaa osaksi oikeudellista päätöksentekoympäristöä, jossa niitä arvioidaan niihin sisältyvien tavoitteenasettelujen ja toimeenpanoehdotusten kautta. Strategiat vaikuttavat lähtökohtaisesti poliittisella päätöksenteon tasolla, kuten esimerkiksi kaavoituksen aloittamisen ajoitukseen ja kohdistamiseen. Myös valinta käytettävien maapolitiikan keinojen (esimerkiksi toimenpiderajoitukset kaavoituksessa ja alueiden lunastukset) välillä on usein vahvasti poliittista harkintaa. Poliittisen ja kunnan itsehallinnollisen, demokraattisen päätöksenteon avulla laadittavat maankäyttöstrategiat voivat käytännössä ohjata tällaisia päätöksiä. Oikeudellisesti velvoittamattomiin tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella laadittuihin strategioihin tai ohjelmiin voidaan sitoutua poliittisesti, mutta niiden merkitys oikeudellisesta näkökulmasta realisoituu vasta niiden vaikuttaessa maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa siirrytään tavoitetasolta toimeenpanotasolle. Vaikka maankäyttöstrategia on tarkoituksenmukaisuusharkintaan pohjautuva dokumentti, vapaata harkintaa rajoittavat kuitenkin oikeudelliset reunaehdot, tässä tapauksessa pääosin MRL:n

¹⁶ Kuusiniemi, 2001

¹⁷ Hovila, 2013

¹⁸ Hovila, 2013

sääntelykokonaisuus ja sen sisältämät yleiset opit (teoriat, periaatteet ja käsitteet). Maankäyttöstrategioiden päätöksentekoa ohjaavalla luonteella voi kuitenkin olla alueiden käytön kannalta erityistä merkitystä.¹⁹ Näin ollen poliittisen ja oikeudellisen aineksen vaikutus päätöksentekoon tulisi nähdä kokonaisuutena, jossa kyseiset osa-alueet limittyvät toisiinsa²⁰.

Maankäyttöstrategioiden tosiasiallista velvoittavuutta arvioitaessa voidaan käyttää apuna myös suomalaisessa oikeustieteessä vakiintunutta soft law -käsitettä. Käsitteellä tarkoitetaan yksinkertaistettuna aineistoa, joka ei ole muodollisesti oikeudellisesti velvoittavaa, mutta johon ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa tosiasiallisesti tukeudutaan. Soft law toimii tyypillisesti alueilla, joissa oikeuden ja politiikan rajapinnat ovat epämääräisiä. Soft law -instrumenttien systematisoinnissa strategiat ja ohjelmat luokitellaan ensisijaisesti poliittisiksi asiakirjoiksi. Soft law -käsitteen teorian avulla voidaan kuitenkin havaita, että tällaisella aineistolla voi olla oikeudelliseen ratkaisutoimintaan heijastuvia vaikutuksia, vaikka niitä ei ole esitetty sitovaksi tarkoitettussa oikeudellisessa muodossa.²¹ Maankäyttöstrategioiden oikeudellista statusta arvioitaessa tulee huomioida, että ne ovat läpäisseet kunnallisen, demokraattisen päätöksentekojärjestelmän, jolloin niiden voidaan kunnan itsehallinnon kautta saavuttaneen oikeudellisesti merkittävemmän aseman.

3.2 Lainsäädännölliset ohjauskeinot

3.2.1 Perustuslaki: vastuu ympäristöstä, kansanvaltaisuus

Perusoikeudet ovat yleisiä, kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia yhteiskunnan kehityksen ohjaamisvälineitä ja pysyviä oikeuksia. Perusoikeudet ovat yksilöille kuuluvia oikeuksia, joita julkisen vallan kuuluu suojella ja edistää. Perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (309/1993) mukaan tietyn ryhmän erityiset oikeudet eivät ole perusoikeuksia. Perusoikeuksien yleisen luonteen vuoksi tässä alaluvussa asiaa käsitellään vain pintapuolisesti niiden perusoikeuksien osalta, joilla on käsillä olevan aiheen kannalta keskeisin asema.

Perustuslain (731/1999) ympäristöperusoikeussäännöksen (20 §) mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Toisaalta ympäristöperusoikeussäännöstä tarkasteltaessa metsien käytön valossa, voidaan perusoikeuksiin kuuluva omaisuuden suoja nähdä myös keskeisenä. Sen laajan tulkinnan mukaisesti ketään ei saa estää käyttämästä omistamaansa tai hallitsemaansa omaisuutta normaalilla tavalla. Esimerkiksi kaavoitusmonopoli, rakentamisrajoitukset ja ympäristönormit ovat merkittävästi murentaneet omistusoikeuden kaikkivaltaa ja koskemattomuutta²².

Voidaan myös katsoa, että ympäristöperusoikeussäännöstä toteutetaan erityisesti MRL:n kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevien säännösten avulla. Keskeinen lähtökohta on, että julkisen vallan, jolla kaavoituksessa ja rakentamisessa keskeisesti tarkoitetaan kuntaa, on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi tässä yhteydessä tulee mainita perustuslain 18 §:n mukainen oikeus

¹⁹ Hovila, 2013

²⁰ Esim. Tuori, 2007, s. 47–53 ja Jyränki, 2003, s. 56.

²¹ Määttä, 2005

²² Kurkela, 2009, s. 461–469

hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lainsäädännössä korostetaan suunnitteluprosessien ja -käytäntöjen muuttamista vuorovaikutteisempaan suuntaan. Kuntalaisten osallistumisen lisääminen kunnan kaavoituksessa on koettu tärkeäksi edellytykseksi hyvän elinympäristön luomisella ja säilyttämiselle.²³

3.2.2 Kansainväliset sopimukset

Suomea velvoittaa neljä maisema- ja kulttuuriympäristön suojelua koskevaa kansainvälistä sopimusta:

- Unescon yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi;
- Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelun yleissopimus;
- eurooppalainen yleissopimus arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta; sekä
- eurooppalainen maisemayleissopimus.

Kyseiset sopimukset velvoittavat maita kulttuuri- ja luonnonperinnön, rakennustaiteellisen perinnön, arkeologisen perinnön, sekä luonnon- ja kulttuurimaisemien, suojelualueiden ja arkiympäristön turvaamiseen ja huomioimiseen alueiden käytön suunnittelussa ja rakentamisessa.

Näistä nyt kyseessä olevan aiheen kannalta voidaan pitää kenties merkityksellisimpänä vuonna 2000 allekirjoitettua eurooppalaista maisemayleissopimusta (13/2006), joka velvoittaa valtioita tunnustamaan maisemat olennaiseksi osaksi ihmisten ympäristöä, toteuttamaan maisemansuojelua edistävää politiikkaa sekä luomaan menettelyjä, joissa yleisö voi osallistua maisemapolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sopimus on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä eurooppalaisen maisemayleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (922/2005). Suojeltavia maisemia ovat sopimuksen mukaan niin luonnonmaisemat kuin ihmisen muokkaamat maisematkin. Sopimuksen myötä jäsenvaltiot sitoutuvat ottamaan käyttöön keinoja maiseman suojeluun, hoitoon ja suunnitteluun. Maisemayleissopimus on ensimmäinen kansainvälinen sopimus, joka koskee yksinomaan maisemaa. Sopimuksen velvoittavuus kohdistuu kuitenkin viranomaisiin, joita se velvoittaa vaalimaan maisema-arvoja.

Suomessa maisemayleissopimuksen ei katsottu edellyttävän erityisiä muutoksia lainsäädännössä. Monissa ympäristölaeissa maisema-arvot on eriasteisesti otettu huomioon. Metsäalalla maisema on otettu huomioon vain pehmeässä sääntelyssä. Met-sänhoitosuosituksissa on suosituksia maisema-arvojen huomioon ottamiseksi.²⁴

3.2.3 Unionin oikeus

Kansallista toimintavapautta rajoittaa 3.2.2 alaluvussa esitettyjen kansainvälisten sopimusten lisäksi EU:n ympäristöoikeus. Unioni ei ole antanut nimenomaisia maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä säännöksiä, mutta useat direktiivit ovat vaikuttaneet suomalaiseen lainsäädäntöön esimerkiksi siten, että ne on huomioitu MRL:a säätäessä.²⁵ Tästä huolimatta

²³ Juvalainen, esim. s. 88

²⁴ Pappila, 2010

²⁵ Haila, 2008, s. 274–275

uuden MRL:n mukainen maankäytön suunnittelu- ja kaavajärjestelmä on kansainvälisesti katsoen hyvin omaleimainen. Unioni ei ainakaan toistaiseksi ole ryhtynyt maankäytön suunnittelua koskevaan harmonisointiin.²⁶

Unionin oikeutta tarkasteltaessa tulee huomioida toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate, joka on ja on ollut yksi keskeisimmistä periaatteista liittyen jäsenvaltioiden ja EU:n suhteeseen. Subsidiariteettiperiaate edellyttää, että unionin tasolla käsitellään asioita vain, mikäli jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. Lisäksi Unionin oikeudessa keskeinen läheisyysperiaate korostaa yleisesti asioiden käsittelyä lähellä kansalaisia.

3.2.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Kunnan itsehallinnollinen rooli

Kunta on paikallisen tason julkishallinnon yksikkö, joka hoitaa itsehallinnon nojalla sille laissa säädettyjä tehtäviä, kuten maankäytön suunnittelua. Maankäytön suunnittelulla viitataan maakunnille kuuluvaan maakuntakaavoitukseen ja kunnille kuuluvaan yleis-, asema- ja ranta-asemakaavoituksen ja maankäyttösuunnitelmien laatimiseen. Kaavoitus on kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeinen, sillä sen kautta kunta vaikuttaa kehitykseensä ja alueen elinympäristön tulevaisuuteen. Hallituksen esityksen (101/1998) valtion ympäristöviranomaisten roolin kehittäminen ennakko-ohjauksen ja asiantuntija-avun suuntaan sekä kunnallisen päätösvalan lisääminen maankäytössä ovat MRL:n tavoitteita. Valtio ei enää ympäristöministeriön välityksellä valvo kuntien kaavoitusta, vaan alueelliset ohjaustehtävät siirtyivät MRL:n myötä kaikkien kuntien osalta alueellisille ympäristökeskuksille (nykyisille ELY-keskuksille). Ohjauksen tehtävä on lain tavoitteiden mukaisen tuloksen saavuttaminen, kun taas valvonnalla viranomainen seuraa, että kaavoitus pysyy laillisissa rajoissa. Kaavoitusjärjestelmää voidaan kuvata myös siten, että yleis- ja asemakaavoitus kuuluu kunnan tehtäviin, valtio ohjaa ennakollisesti ja hallinto-oikeus ratkaisee kaavan lainmukaisuuden valitusten pohjalta.

Kunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta laatia minkälaisia kaavoja tahansa. Kaavalla voidaan sitovasti ohjata rakentamista ja maankäyttöä, mutta kaava ei saa olla voimassa olevan oikeuden vastainen. Esimerkiksi kaavassa ei voida antaa oikeutta muunlaiseen poikkeuslupien myöntämiseen kuin laki määrää. MRL:n harkintaa rajoittavien säännösten ja kaavoille asetettujen sisältövaatimusten lisäksi kunnan kaavoittamista ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakunnallisten suunnitelmat ja kaavat. Esimerkiksi MRL 39.2 §:n 8 kohdan nojalla maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen tulee ottaa huomioon yleiskaavaa laadittaessa.

Kuten muussakin ympäristölainsäädännössä, myös MRL sisältää ns. joustavia normeja kuten ”kaunis maisemakuva”. Lainsäätäjä on tietoisesti jättänyt harkintavaltaa tulkitsijoille. Joustavilla normeilla ei kuitenkaan tarkoiteta, että viranomaisen harkinta olisi vapaata tai kontrolloimatonta, vaan merkityssisältö voi määräytyä eri oloissa eri tavoin²⁷. Vaikka suurin osa ihmisistä liittääkin hyvään elinympäristöön samankaltaisia tekijöitä, edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle on tavoitteena varsin suhteel-

²⁶ Prusi, 2013

²⁷ Hollo, 1991, s. 10

linen. Hyvää elinympäristöä on lähtökohtaisesti MRL:n yhteydessä arvioitava ihmisen näkökulmasta. Elinympäristöjen luominen jää kuitenkin sen toteuttajien – useimmiten yksityisten tai kunnan – vastuulle.²⁸ Kunnan itsehallinnon merkitys kaavoituksessa on MRL:n myötä vuosituhanen taitteessa lisääntynyt. Harkintavaltaa on siis siirretty paikalliselle tasolle väljällä sääntelyllä, mutta harkintavallan käyttämisellä on kuitenkin aiemmin tässä kappaleessa lyhyesti esille tuodut oikeudelliset rajat.

Toimenpiderajoitukset ja maisematyölupa

Metsäalueilla, huomioiden myös niihin rajautuvat alueet, voi olla tarpeen ohjata maankäyttöä ja sovittaa yhteen MRL 5 §:ssä asetettujen alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden vuoksi esimerkiksi rakentaminen, metsätalous, luonnonsuojelu ja ulkoilu. Esimerkiksi MRL:n ekologiset ja sosiaaliset ulottuvuudet sekä vuorovaikutteinen suunnittelu ovat ilmenneet kaavoissa metsätalouteen vaikuttavina merkintöinä ja määräyksinä sekä velvollisuutena hakea metsätaloustoimille maisematyölupaa.²⁹ Toimenpiderajoitukset ja maisematyöluvan käyttö liittyvät MRL:n ja metsälain alueelliseen soveltamiseen.

Maisematyölupapalveloitetta ei voida enää asettaa puiden kaatamiselle maa- ja metsätalousvaltaisiksi alueeksi osoitetulla alueella 1.5.2017 alkaen hyväksytyissä yleiskaavoissa. Laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (251/2016) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella tarkoitetaan yleiskaavan M-alkuisia aluevarausmerkintöjä. Näille alueille ei täten ole mahdollista sisällyttää sellaisia rasteri-, kohde- tai viivamerkintöjä, joihin kohdistuu maisematyölupapalveloite. Tässä kappaleessa esitetty ei siten koske puun kaatoa kyseisillä alueilla.

Yleiskaavoitusta käytetään ennen esimerkiksi luonto- ja maisema-arvoiltaan tärkeiden metsäalueiden käytön ohjaukseen. Maisemallisesti arvokasta aluetta, arvokasta harjualetta tai muuta geologista muodostumaa ilmentävään merkintään voidaan liittää määräys maisemaa muuttavan toimenpiteen luvanvaraisuudesta. Esimerkiksi maisemallisesti arvokkaan alueen merkinnällä osoitetaan paikallisesti, maakunnallisesti tai valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuurimaisemien alueet. Niiden tunnusmerkkeinä on yleensä ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen ilmeneminen maisemassa, historiallinen jatkuvuus, visuaalinen eheys ja luonteenomainen mittakaava. Arvokkaan harjualetan tai muun geologisen muodostuman merkinnällä voidaan ilmentää esimerkiksi maakunnallisten inventointien avulla kartoitettuja luonnon- ja maisemansuojelun kannalta arvokkaita kallioalueita. Näillä merkinnöillä osoitettujen alueiden arvoja ja luokituksia on syytä kertoa joko merkintään liittyvässä kuvauksessa tai kaavaselostuksessa.

Mikäli merkintään liitetään määräys maisemaa muuttavan toimenpiteen luvanvaraisuudesta, on kyse MRL 43.2 §:n mukaisesta *toimenpiderajoituksesta*, josta poikkeamiseksi toimenpiteelle vaaditaan *maisematyölupa* MRL 128 §:n mukaisesti. Lupaa ei voida myöntää, jos toimenpide vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen tai turmelee kaupunki- tai maisemakuva. Toimenpiderajoitus voidaan määrätä myös yleiskaavan laatimista varten. Pois lukien 1.5.2017 alkaen hyväksytyjen yleiskaavojen M-alkuiset aluevaraukset, maiseman muuttamista koskeva toimenpiderajoitus voidaan liittää esimerkiksi seuraaviin yleiskaavamerkinnöillä varustettuihin kohteisiin:

- alue, jolla on säilytettäviä ympäristöarvoja,
- Natura 2000 -verkostoon kuuluva tai siihen ehdotettu alue (jos alueella muita suojeltavia luonnon- tai maisema-arvoja kuin minkä vuoksi alue kuuluu Natura-verkostoon),

²⁸ Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi ja Vihervuori, 2010, s. 137

²⁹ Pölonen ja Malin, 2011, s. 125.

- maisemallisesti arvokas alue,
- maisemallisesti arvokas peltoalue,
- arvokas harjualue tai muu geologinen muodostuma,
- tärkeä (I) tai vedenhankintaan soveltuva (II) pohjavesialue,
- vesialue.

Toisin kuin suojelumääräykset, toimenpiderajoitukset eivät ole ehdottomia, vaan lupamenettelyn piiriin kuuluvia, minkä vuoksi niiden asettamista koskien ei ole sisällytetty samankaltaista maanomistajaan kohdistuvaa kohtuullisuusharkintaelementtiä. MRL 39.4 §:n mukaan yleiskaava ei kuitenkaan saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

MRL:n muutossäädöksen (230/2017) myötä 1.5.2017 toimii vedenjakajana puiden kaatamista koskevien toimenpiderajoitusten suhteen yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella. Jos maa- ja metsätalouteen osoitetulle alueelle on *ennen 1.5.2017* voimaan tulleessa yleiskaavassa osoitettu aiemassa kappaleessa mainittu toimenpiderajoitus, jonka seurauksena toimenpide edellyttää maisematyölupaa, alueella on metsää hoidettaessa ja käytettäessä noudatettava metsälaki (1093/1996) sekä haettava maisematyölupaa maisemaa muuttavaa toimenpidettä, kuten puiden kaatamista varten. Metsälain ja maisematyöluvan yhtäaikaisen soveltamisen johdosta maisematyölupapäätöksessä voidaan rajoittaa metsänhakuuta, vaikka metsälaki sen muutoin sallisi, tai asettaa toimenpiteelle metsälain edellyttämästä poikkeavia määräyksiä tai rajoitteita MRL 140 §:n mukaisten maisematyöluvan edellytysten täyttämiseksi.

Toisaalta, vaikka lupamääräysten antaminen on mahdollista, tulee huomioda, että hallintolain (434/2003) 6 §:n nojalla, suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimenpiteelle asetettavien rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden – tässä tapauksessa maisematyöluvan myöntämisen edellytysten täyttymiseen nähden. Tämä tarkoittaa sitä, että annettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä luvan myöntämiseksi. Näin ollen ne voivat kohdistua ainoastaan alueen kaavassa varattuun tarkoitukseen käyttämisen ja kaupunki- tai maisemakuvan turmelemisen suojelemiseksi sille tasolle, että lupa voidaan myöntää.

Maisematyöluvan myöntämisen edellytyksenä on MRL 140 §:n nojalla, ettei toimenpide turmele maisemakuvaa. Maisematyölupaa myönnettäessä voidaan siis tarpeen mukaan ottaa huomioon myös toimenpiteen vaikutukset laajemmalle alueelle. Tämä tarkoittaa sitä, että maisemakuvan arvioimiseksi myös esimerkiksi hakkuukohteen ulkopuoliset tekijät voivat vaikuttaa siihen, kuinka maisemakuvan muuttumista arvioidaan. Maiseman turmelemisen objektiivinen arviointi on kuitenkin haasteellista, ellei jopa mahdotonta. Maiseman ollessa paikkasidonnainen, MRL 140 §:n mukaisten maisematyöluvan edellytysten täyttymisen arvioinnissa naapurin kuuleminen voi tuoda esille seikkoja, jotka johtavat toimenpiteen rajoittamiseen MRL 141 §:n nojalla. Pölönen ja Malin ovat tuoneet esille, että esimerkiksi maisema- ja luontoarvojen vaaliminen sekä virkistysnäkökohdat tulevat usein esille MRL:n mukaisessa menettelyissä annettujen mielipiteiden kautta.³⁰ Mikäli metsää hoidettaessa ja käytettäessä metsätalousmaaksi ei sovelleta MRL 128 §:n mukaista maisematyölupavelvoitetta, kuten puita kaadettaessa 1.5.2017 alkaen hyväksytyjen yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla, ei metsänomistajalla ole metsälakiin tai MRL:iin perustuen velvollisuutta rajoittaa toimenpidettä naapuriin kohdistuvan haitan, kuten maisemahaitan, vuoksi.

³⁰ Pölönen ja Malin, s. 139.

Yleiskaavan suojelumääräykset

MRL 41.2 §:n nojalla yleiskaavassa voidaan antaa *tarpeelliset suojelumääräykset* esimerkiksi alueen maisema-arvojen, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vaalimiseksi. Hallituksen esityksen (101/1998) mukaan MRL 41.2 §:ssä mainitut kulttuurihistorialliset arvot liittyvät tavallisesti rakennettuun ympäristöön, mutta ne voivat koskea myös yleisemmin maisemaa tai esimerkiksi kiinteitä muinaisjäänneksiä lähiympäristöineen. Suojelumääräykset voivat hallituksen esityksen mukaan koskea sekä rakentamista että muita toimenpiteitä. Suojelumääräykset eivät ole ehdollisia MRL 43.1 §:n tarkoitetun rakentamisrajoituksen tavoin. Näin ollen, kun maisemaa muuttavat toimenpiteet ovat suojelumääräyksellä kiellettyjä, lupaa niiden toteuttamiseksi ei voida myöntää maisematyöluvan edellytyksiä koskevan MRL 140 §:n nojalla. Tällöin kysymyksen voi tulla ainoastaan MRL 171 §:n mukainen poikkeaminen.

Oleellista suojelumääräysten asettamisessa on, että ne vastaavat tarkoitusta ja perustuvat riittäviin selvityksiin. Suojelumääräysten tulee olla kaavan tavoitteiden mukaisia ja siten tukea alueen pääkäyttötarkoituksen tavoitteita. Toisaalta suojelu voi myös asettaa reunaehdoja käyttötarkoitukselle, jolloin pääkäyttötarkoituksen tulee tukea suojelutavoitetta. Suojelumääräyksillä voidaan rajoittaa muun muassa metsän käsittelyä, ojitusta ja rakennusten purkamista sekä muuta maisemaa muuttavaa toimintaa.³¹

Koska yleiskaavan suojelumääräyksiin ei liity MRL 101 §:n mukaista lunastus- tai korvausvelvollisuutta eikä niiden sitovuus ja kohtuullisuus yleensä tule jatkotoimenpiteiden yhteydessä enää harkittavaksi, tämän ehdottoman luonteensa vuoksi suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. Kohtuullisuuteen voidaan vaikuttaa määräyksen alueellisella rajaamisella, sisällöllisesti lievällä määräyksellä tai rajaamalla ajallisesti määräyksen soveltamisalaa. Muista kaavamääräyksistä poikkeavan vaikutuksensa vuoksi kaavasta tulee myös ilmetä, mitkä määräykset ovat suojelumääräyksiä.

3.2.5 Luonnonsuojelulaki: maiseman suojelu ja maisema-alue

Luonnonsuojelulain (1096/1996, jäljempänä LSL) 1 §:n mukaisena tavoitteena on muun muassa luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen. Kyseisen lain 2.1 §:n nojalla sitä sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Lisäksi LSL 2.3 §:n mukaan luonnonsuojelusuunnittelussa ja maiseman suojelussa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Hallituksen esityksen (79/1996) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan taloudellisilla näkökohdilla tarkoitetaan sekä valtiontaloutta, aluetaloutta ja kuntien taloutta että laajemmin yhteiskuntataloutta. Sosiaalisia näkökohtia ovat esimerkiksi työllisyysvaikutukset ja kansalaisten virkistystarpeisiin liittyvät näkökohdat. Sivistyksellisen näkökohtana voidaan pitää esimerkiksi vanhan rakennuskannan huomioon ottamista maisemansuojelussa. Lainkohdassa tarkoitettuja alueellisia erityispiirteitä ovat esimerkiksi Lapin ja saariston muusta maasta poikkeavat olosuhteet. Lisäksi LSL:n soveltamisesta puhuttaessa tulee mainita, että sen 6.3 §:n nojalla kuntien tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.

Maiseman suojelu

³¹ Ympäristöministeriö, s. 16

Luonnonsuojelulaiksi annetun hallituksen esityksen (79/1996) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maisemansuojelussa *ei ole kysymys koskemattoman luonnon säilyttämisestä*. Maisemansuojelulla pyritään säilyttämään maiseman kauneusarvoja, joihin *ihmiskäsi usein on jo vuosikymmeniä vaikuttanut*. Näin ollen alueella vakiintunut taloudellinen toiminta – nimenomaan maa- ja metsätalous – voi hyvin jatkua. Luontoa saa tällöin muuttaa, kunhan maiseman kauneusarvot eivät siitä kärsi. Näin ollen maisemansuojelun kannalta oleellista on alueenkäyttömuoto ja toimenpiteiden sallittavuuden arvioinnissa käyttömuodon mahdollisilla muutoksilla on todennäköisemmin vaikutusta kuin alueen aiemman käytön mukaisella käytöllä. Hallituksen esityksen mukaan maisemansuojelua koskevat säännökset ovat eräissä suhteissa samantapaiset, mutta sääntely olennaisesti lievempää kuin luonnonsuojelualueilla. Hallituksen esityksen mukaan luonnonsuojelussa luonto pyritään säilyttämään mahdollisimman alkuperäisenä ja sen vuoksi kieltämään kaikki luontoa muuttavat toimenpiteet. Maisemansuojelussa taas suojelun kohteena on maiseman kauneusarvo, jonka syntyyn ihmiskäsi on yleensä myötävaikuttanut. Tämä merkitsee sitä, että *aluetta edelleen voidaan käyttää taloudelliseen toimintaan, nimenomaan maa- ja metsätalouteen, mutta myös rakentamiseen*.

Maiseman suojelua koskevat säännökset on annettu LSL 5 luvussa (32–36 §) sekä luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) 13–15 §:ssä. Näissä säännöksissä on säädetty maiseman suojelun instrumenttina toimivasta maisema-alueesta.

Maisema-alue

LSL 32 §:n nojalla luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa *maisema-alue*, johon usein viitataan myös *maisemanhoitoalueena*. LSL 33 §:n nojalla valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö ja muusta maisema-alueesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) maakunnan liiton esityksestä. Valtakunnallisia maisema-alueita on tällä hetkellä neljä ja maakunnallisia maisema-alueita kaksi. Luonnonsuojelulain nojalla perustettu maisema-alue ei kuitenkaan ole LSL:n tarkoittama luonnonsuojelualue, joten sitä ei voi osoittaa SL-merkinnällä. LSL 32 §:n mukaiset maisema-alueet on kuitenkin otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa riippumatta siitä, onko maisema-alueet merkitty voimassa olevaan kaavaan.

Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1995 valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä toimii lähtökohtana maisema-alueiden perustamisessa. Valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset maisema-alueet, kaikkiaan 156 kohdetta, käsittävät lähinnä maaseudun kulttuurimaisemia kylien ja yksittäisen asutuksen ympäristössä. Näiden alueiden arvo perustuu usein esimerkiksi peltojen ja laidunten luomaan avoimeen maisemaan sekä maiseman kulttuuriarvoihin kuten monimuotoiseen luontoon. Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet on inventoitu uudestaan vuosina 2010–2014. Päivitysinventointi tuottaa valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista selvityksen, jonka on tarkoitus korvata vuonna 1995 periaatepäätöksellä hyväksytty valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden inventointi. Valtioneuvosta ei ole vielä antanut asiasta päätöstä.

LSL 32 §:n mukaisten maisema-alueiden osalta on huomattava, etteivät ne koske tiettyjä laissa ominaispiirteiltään tai lajistoltaan määriteltyjä kohteita. Hallituksen esityksen (79/1996) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maisema-alueet eroavat luonnonsuojelualueista siinä suhteessa, ettei niissä suojella alkuperäistä luontoa, vaan sellaista, jota ihmiskäsi on vuosikymmeniä, ehkä vuosisatoja, muokannut muun muassa viljelemällä ja puutarhanhoidolla sekä rakennuksia ja teitä rakentamalla. Näin ollen alueella vakiintunut taloudellinen toiminta voi hyvin jatkua. Esimerkkeinä maisematyypeistä, joihin säännöstä voitaisiin soveltaa, voidaan mainita rakennusten, viljelysten ja vanhojen puiden muodostamat maatalousmaisemat, jokilaaksot, vaaramaisemat, vanhat kylänraitit ja ranta-alueet. Usein luonto ja vanha asutus yhdessä muodostavat maisemallisesti kauniin kokonaisuuden.

Perustetut maisema-alueet tulee ottaa huomioon kaavoituksessa. Jos alueelle laaditaan vahvistettava yleis-, asema- tai ranta-
asemakaava, tulevat maiseman suojelemiseksi tarvittavat toimenpiteet ja niiden yhteensovittaminen muuhun alueelle kaavail-
tuun toimintaan siinä yhteydessä yksityiskohtaisesti tutkituiksi ja maankäytöllisesti ratkaistuiksi. Se, minkälaisen muodon mai-
sema-alue saa laadittavassa kaavassa, määräytyy muun muassa alueenkäytön tarpeiden sekä LSL 34.1 §:n nojalla perustamis-
päätöksessä asetettujen määräysten perusteella. Luonnonsuojelulaiksi annetun hallituksen esityksen (79/1996) yksityiskohtais-
ten perustelujen mukaan mainitut kaavat korvaavat aikaisemmat maisema-alueita koskevat, perustamispäätöksessä annetut
määräykset. Esimerkiksi Lapin ELY-keskus on katsonut, että maisema-alueen asettaminen suunnittelun lähtökohdaksi tarkoittaa
ensisijaisesti kaavalla osoitettavien aluevarausten ja niihin liittyvien määräysten kokonaisuutta siten, että edistetään maisemal-
listen tavoitteiden toteutumista yhdessä muiden VAT:ien kanssa.³²

LSL 34.1 §:n nojalla perustamispäätöksessä annetut määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle *merki-
tyksellistä haittaa*. Lisäksi ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää LSL 34.2 §:n nojalla *poikkeuksen* maisema-alueita kos-
kevista määräyksistä. Käytännön tasolla, esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus on Köyliönjärven maisemanhoitoalueen
(maisema-alue) perustamisesta 15.10.2018 antamassaan lausuntopyyntönsä³³ todennut, että maisemanhoitoalueen perusta-
minen ei tuo lisärajoituksia maiden ja metsien käyttöön.

Luonnonsuojelulaiksi annetun hallituksen esityksen (79/1996) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maisema-alueen perus-
tamispäätökseen voitaisiin ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Jos määräykset kos-
kevat talousmetsiä, niitä olisi valmisteltava yhteistyössä metsäviranomaisten kanssa. Tähän liittyen luonnonsuojeluasetuksen
13 §:ssä on säädetty, että ympäristöministeriön on oltava yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa maatalous- ja
metsämaisemia koskevaa valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamispäätöstä valmisteltaessa. Lisäksi maakun-
nan liiton valmisteltaessa esitystä metsämaisemien suojelua koskevan maisema-alueen perustamiseksi, sen on oltava yhteis-
työssä metsäkeskuksen kanssa.

Koska sama alue voi olla sekä LSL:n mukaisesti perustettua maisema-alueita että yleiskaavan maisemallisesti arvokasta aluetta,
siihen voi kohdistua sekä maisema-alueen perustamispäätöksessä että yleiskaavassa annettuja määräyksiä. Tämän huomioi-
miseksi on LSL 34.3 §:ssä on säännelty, että maisema-alueita koskevia *rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei
sovelleta* alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. LSL:n mukaiset määräykset voidaan pitää
sellaisenaan voimassa viittaamalla kaavamääräyksissä LSL:n maisema-alueen perustamispäätöksen määräyksiin.³⁴

Määräystä, joka velvoittaisi maanomistajan ryhtymään joihinkin aktiivisiin toimiin, ei voida antaa kaavassa eikä maisema-alu-
etta perustettaessa. Sen sijaan esimerkiksi metsänistutusta koskeva kielto voidaan antaa kaavan suojelumääräyksenä avoimen
maisematilan säilyttämiseksi.³⁵

Sopimus maisemansuojelun edistämiseksi

³² Linkola, Eloranta, Forss, Heikkilä ja Heliölä, 2018

³³ Diaarinumero VARELY/1617/2018

³⁴ Esim. Ympäristöministeriö, s. 53 ja Pölonen ja Malin, s. 157

³⁵ Ympäristöministeriö, s. 53

Lisäksi LSL 25.1 §:n nojalla ELY-keskus ja maanomistaja voivat luonnon- tai maisemansuojelun edistämiseksi tehdä sopimuksen 10.2 §:n tarkoitetun alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta joko kokonaan tai tiettyjen toimenpiteiden osalta. Sopimus voidaan tehdä enintään 20 vuodeksi kerrallaan. Valtio voi luonnollisesti tehdä yksityisoikeudellisia, maiseman suojeluun liittyviä sopimuksia ilman nimenomaista säännöstäkin. Ongelmana on tällöin luonnonsuojelulaiksi annetun hallituksen esityksen (79/1996) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, että ne eivät esimerkiksi omistusoikeuden vaihtuessa sido kolmatta osapuolta. Tämän vuoksi 25.2 §:ssä on säädetty, että sopimus on voimassa, vaikka alue siirtyy uudelle omistajalle. Sopimuksellisuudessa tosin keskeistä on myös se, ettei siihen ole velvoitetta, vaan täten kyseisellä säännöksellä mahdollistetaan vapaaehtoisen suojeluinstrumentin käyttö. Maiseman ja luonnonkauneuden aseman selkiyttämiseksi mainittakoon tässä kohtaa myös se, että erityinen luonnonkauneus on yksi luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksistä LSL 10.2 §:n 4 kohdan mukaisesti.

3.2.6 Metsälaki: hakkuu erityiskohteissa

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella metsälaki on voimassa sen 2.1 §:n 6 kohdan nojalla metsän hoitamisen ja metsätalousmaaksi käyttämisen osalta maa- ja metsätalouteen sekä virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla. Täten M- ja V-alkuisilla alueilla on rinnakkain voimassa sekä MRL:iin perustuvat kaavat merkintöineen ja määräyksineen että metsälaki. Tällaisilla alueilla metsää hoidettaessa ja käytettäessä metsätalousmaaksi on noudatettava sekä kaavamääräyksiä että metsälakia. Yleiskaavan muilla alueilla metsälaki ei ole voimassa.

Metsälain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsälainsäädännössä ei näin ollen ole erityisesti kiinnitetty huomiota metsien maisema-arvoihin. Metsälaissa maisema on kuitenkin huomioitu 5.1 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan, jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä, hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Metsänhoitosuosituksissa on huomioitu myös maisemanhoitoa.³⁶

Metsälain 10.1 §:n mukaan metsiä on hoidettava ja käytettävä siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilymiselle turvataan. Säännöksen tarkoituksena on muun muassa ylläpitää vaihtelevaa puulajikoostumusta jäljittelemällä metsän luontaista kehitystä. Samalla voidaan katsoa edistettävän maisemanhoitoa. Tähän liittyen on kuitenkin todettava, ettei säännöksestä voida johtaa konkreettista vastuuta yksittäiselle henkilölle. Toisaalta metsälain 5 b §:n nojalla silloin, kun hakkuun kohteella on erityistä merkitystä muun muassa metsän monimuotoisuuden ja maiseman kannalta, hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen säilyttävällä tavalla, mahdollistaa metsälain 10.1 §:n mukaisen käyttäytymisen. Metsätalouteen varatuilla alueilla maisema-arvojen huomioiminen on mahdollista toteuttaa muun lainsäädännön ja vapaaehtoisuuteen perustuvan huomioimisen kautta. Ennen 1.5.2017 hyväksyttyjen kaavojen osalta maisema-arvoja on huomioitu yleiskaavojen osalta myös maisematyöluvan kautta.

3.2.7 Rikoslaki: ympäristön turmeleminen

³⁶ Esim. Äijälä, Koistinen, Sved, Vanhatalo ja Väisänen (toim.) 2014.

Tämän selvityksen laadinnan vuoksi suoritettun oikeuskäytäntökatsauksen³⁷ perusteella M-alueeksi merkityillä alueilla, joilla ei ole voimassa puiden kaatamiseen kohdistuvia toimenpiderajoituksia, vakiintuneella, hyväksytyllä tavalla suoritettuja hakkuita ei ole rinnastettu ympäristön pilaantumiseen. Oikeuskäytännöstä löytyi mainitussa oikeuskäytäntökatsauksessa ainoastaan kaksi tapausta³⁸, joissa vastoin toimenpiderajoituksia suoritettujen hakkuutoimenpiteiden on katsottu johtaneen ympäristön turmelemiseen tai ympäristörikkomukseen muun muassa maisemankuvan heikentymisen seurauksena.

Esimerkiksi korkeimman oikeuden (KKO) tapauksessa 2006:88 arvioitiin sitä, oliko vastoin rantakaavan määräyksiä ja ilman maisematyölupaa metsän kaataminen ollut omiaan aiheuttamaan vakavuudeltaan ympäristön pilaantumiseen rinnastettavaa ympäristön haitallista muuttumista, eli oliko kyseessä rikoslain 48 luvun 1 §:n mukainen ympäristön turmeleminen.

Tapauksessa rantakaavan M-S -alueilla (maa- ja metsätalousalue, maisemansuojelualue), jolla kaavamääräyksen mukaan alueen metsänhoidossa pyritään nykyisen maiseman säilymiseen eikä rantaviivan tai maaston muokkaamista sallita, oli suoritettu seuraavat toimenpiteet:

- Kuviolla 634 oli suoritettu 1,8 hehtaarin alueella uudistushakkuu ja sen jälkeen maanmuokkaus ja metsän istutus. Huomionarvoista tämän uudistushakkuualueen osalta on, että kuvio sijaitsi osittain loma-asuntojen käyttöön suunnatulla lähivirkistysalueella, jolla kaavamääräyksen mukaan alueen puustoa ei saa kaataa.
- Kuviolla 635, jolla oli 17.11.1997 päivätyn metsänkäyttöilmoituksen mukaan vuonna 1997 suoritettu 2,5 hehtaarin alueella uudistushakkuu, oli vuonna 1999 poistettu suojuspuusto ja seuraavana keväänä suoritettu maan muokkaus ja metsän istutus.
- Lisäksi kuvion 634 alueelle oli osittain ojitettu metsäautotie ja kuvion 635 alueelle oli raivattu ja tasattu metsäkoneen kulku-ura, joita ei oltu merkitty kaavassa.

Edellä yksilöityihin, kaavassa metsätalous- ja maisemansuojelualueiksi merkittyihin kuvioihin kohdistuneiden toimien osalta KKO on päätöksessään todennut avohakkuun ja tieurien aiheuttaneen vakavan haitallisen muutoksen ympäristössä, minkä vuoksi vastaajan on katsottu tältä osin syyllistyneen tahalliseen ympäristön turmelemiseen. KKO on päätöksessään todennut, että tarkasteltavana olevat hakkuut oli tehty vakiintuneella, hyväksytyllä tavalla eikä sellaisia voitaisi pitää ympäristön turmelemisena, ellei erityisistä luonnonarvoista tai maankäyttömääräyksistä muuta seuraa. Toisin sanoen ilman rantakaavassa asetettuja määräyksiä hakkuut olisivat rikoslain näkökulmasta olleet normaalia metsänhoitoa.

KKO on päätöksessään todennut, että eri säännöksistä ilmenee, että silloin, kun muutoksesta ei aiheudu terveyden vaaraa tai vahinkoa luonnolle tai omaisuudelle, vaan esimerkiksi maisemakuvan huonontumista, muutokselta edellytetään verraten *laajaa tai voimakasta vaikutusta suojattuihin ympäristöetuihin*. Ottaen huomioon hakattujen alueiden laajuus sekä niiden sijainti ja toimenpiteiden toteuttamistapa, toimenpiteet eivät tapauksessa olleet vain vähäisesti maisemaan vaikuttavia ja siten toimenpiteet olivat turmelleet maisemakuvaa ja melkoisesti vähentäneet alueen viihtyisyyttä. Muutokset olivat KKO:n mukaan vakavuudeltaan ympäristön pilaantumiseen verrattavia.

³⁷ Oikeuskäytäntökatsaus kattaa julkisista tietolähteistä saatavilla olevat tuomioistuinten ratkaisut, joissa on ollut kyse metsänhakkuiden ja puiden kaatamisen osalta ympäristön turmelemisesta tai ympäristörikkomuksesta ainakin osin maisemakuvaan kohdistuvan haitan vuoksi.

³⁸ Toinen löydetty tapaus on Turun hovioikeuden tuomio (18/147794) 2.11.2018 (vailla lainvoimaa 12.11.2018). Tapauksessa hovioikeus katsoi, että alueen luonne, kaavamääräykset sekä aiemmat tapahtumat huomioon ottaen oli selvää, että A ja B olivat olleet tietoisia luvantarpeesta sekä siitä, että heidän menettelynsä oli ollut omiaan aiheuttamaan ympäristöolosuhteiden kiellettyä muuttumista. Alue oli asemakaavassa merkitty toimenpidelupavolliseksi ja säilytettäväksi luonnontilaisena. Julkaistun materiaalin perusteella ei ole pääteltävissä muita alueeseen kohdistettuja kaavamerkintöjä, joten tiedossa ei ole, onko alue merkitty esim. M-alueeksi. Hovioikeus katsoi tapauksessa B:n ja A:n menettelyn olleen tahallista ja täyttäneen ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön. Koska syyksiluettujen kaadettujen puiden määrä oli vain kaksitoista, tekoa voitiin pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Näin ollen A ja B olivat syyllistyneet ympäristön turmelemisen sijasta ympäristörikkomukseen.

Tämän KKO:n ratkaisun perusteella ei ole pääteltävissä, että muissakin tilanteissa metsänhakuun voitaisiin katsoa johtavan ympäristön turmeltumiseen ja siten rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rikoslain 48 luvun 1.3 §:n mukaisesti MRL:n vastaisuus (ranta-asetuksen vastaisuus ja maisematyöluvan puuttuminen) oli tapauksessa rangaistavuuden edellytyksenä. Ratkaisun perusteella on kuitenkin pääteltävissä tapauskohtaisen harkinnan voivan johtaa siihen, että avohakkuiden ja tieurien voidaan katsoa turmelevan maisemakuvaa ja vähentävän alueen viihtyisyyttä myös silloin kun kyseessä ei ole laaja avohakkuu. Lisäksi voidaan päätellä, aiheuttamisperiaatteen soveltuvan metsänhakkuuseen. Näin ollen metsänomistaja voi olla velvollinen hakkaamatta jättämiseen niissä tapauksissa, kun se johtaisi ympäristön pilaantumiseen.

Tapaus koskee myös rantakaavassa muulla aluevarausmerkinnällä merkityille alueille kohdistuneita toimia, jotka osin kohdistuivat alueille, joilla ei ollut voimassa toimenpiderajoituksia. Toisaalta KKO myös viittasi ratkaisussaan kaavamääräysten sijaan hakkuiden vaikutuksiin rantakaavassa metsätalousalueeksi (M) merkittyjen alueiden (kuviot 611 ja 497) osalta todeten, etteivät muutokset olleet vaikutuksiltaan niin suuria tai niin laajalle levinneitä, että kysymyksessä olisi vakavuudeltaan ympäristön pilaantumiseen verrattava muutos. Kyseisillä alueilla oli suoritettu noin 1,2 ja 0,4 hehtaarin suuruista alueilla uudistushakkuut. Kyseisten alueiden käyttöä ei oltu kaavamääräyksillä rajoitettu, minkä vuoksi voidaan katsoa, että kyseinen ratkaisu korostaa toimenpiderajoitusten merkitystä rangaistavuutta arvioitaessa.

3.3 Muut ohjaukeinit

3.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva lainsäädäntö

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat valtioneuvoston näkemys valtakunnallisesti merkittävistä alueidenkäyttökysymyksistä. Niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomiointi alueidenkäytön suunnittelussa ja viranomaisten toiminnassa. Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on säädetty MRL:n 3 luvussa. MRL 24 §:n nojalla valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Lisäksi maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät lain yleistavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan kaavoituksessa aina tapauskohtaisesti kunkin kaavan tehtävien mukaisesti ottamalla huomioon olosuhteet sekä tarvittava yhteen sovittaminen muiden tavoitteiden kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edesauttavat ohjauksen ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta maan eri osissa.³⁹ Tavoitteilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.

Rakennuslainsäädännön uudistamiseksi annetun hallituksen esityksen (101/1998) yksityiskohtaisten, 22 §:ää koskevien perustelujen mukaan valtakunnallisten tavoitteiden on turvattava kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ja parannettava mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Uusissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on eritoten mainittu Eurooppalaisen maisemayleissopimus (SopS 14/2006) tavoitteisiin liittyvänä kansainvälisenä sopimuksena.

³⁹ Juvalainen, 2008, esim. s. 333

Hallituksen esityksessä (101/1998) on huomioitu, että merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön voi kohdistua myös kansallismaisemiin, valtakunnallisesti merkittäviin maisemakokonaisuuksiin ja valtakunnallisesti tärkeisiin kulttuuriympäristöihin. Myös alueeltaan suppeissa kohteissa tietyt omaleimaiset näkökohdat saattavat korostaa valtakunnallista merkittävyyttä. Hallituksen esityksessä on todettu, että maisemansuojelun tavoitteisiin liittyy usein sellaista erilaisten tarpeiden yhteen sovittamista, joka luontevasti soveltuu kaavoituksessa ratkaistavaksi.

Uudet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Joulukuussa 2017 uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tulleet voimaan 1.4.2018. Tavoitteiden uudistamisella pyrittiin vastaamaan alueidenkäytön tulevaisuuden haasteisiin ja edistämään kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa. Uudistetut tavoitteet jakautuvat viiteen kokonaisuuteen, jotka ovat:

- toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen
- tehokas liikennejärjestelmä
- terveellinen ja turvallinen elinympäristö
- elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat ja
- uusiutumiskykyinen energiahuolto.

Maiseman kannalta olennaisin tavoite on elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat. Alueidenkäyttötavoitteissa on tunnistettu, että kulttuuriympäristöt muuttuvat varsinkin talouteen, elinkeinoelämään ja väestönkehitykseen liittyvien muutosten seurauksena. Lisäksi rakennetun ympäristön vajaakäyttö tai käytön puute ovat suurimpia haasteita kulttuuriympäristöjen arvojen säilyttämiselle. Rakennetun ympäristön laadukkaalla kehittämisellä on alueidenkäyttötavoitteissa katsottu voitavan edistää kulttuuriympäristön monimuotoisuutta ja ajallista kerroksellisuutta. Niiden merkitys alueiden identiteetille ja vahvuuksiin perustuvalla elinkeinoelämälle sekä asukkaiden viihtyisyydelle on katsottu olevan voimistumassa muun muassa kansainvälistymisen myötä.

Alueidenkäyttötavoitteiden mukaan suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa nämä alueet ja ottaa huomioon siten, että niiden arvot turvataan. Tämän voidaan katsoa vaikuttavan maisema-arvojen huomioimiseen esimerkiksi kaavoitusjärjestelmän kautta. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla.

Lisäksi uusissa alueidenkäyttötavoitteissa on huomioitu, että riittävän yhtenäisten pelto- ja metsäalueiden säilyminen on tärkeää maiseman ohella biotalouden, huoltovarmuuden ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Tämän vuoksi alueiden käytössä on tarpeen ottaa huomioon maa- ja metsätalouden kannalta toimivat ja riittävän yhtenäiset alueet.

3.3.2 Inventoinnit ja selvitykset

Inventointien oikeudellinen asema

Esimerkiksi inventointien merkitys maisema-arvojen huomiomisessa juontaa merkityksensä lähinnä niiden vaikutuksesta kaavoitusprosessiin. Inventointien voidaan laajan tulkinnan mukaan katsoa olevan ns. soft law -lähteitä, joiden merkityksestä on kerrottu lyhyesti aiemmin alaluvussa 3.2.1. Pääperiaatteena voidaan todeta, että inventoinnin ja erilaiset selvitykset toimivat

lähinnä poliittista päätöksentekoa tukevana tietona ja aineistona kaavoitusprosessissa. Näin ollen niillä ei suoraan ole vaikutusta maanomistajien oikeusasemaan, mutta kaavoitusjärjestelmän kautta ne voivat toimeenpanotasolla tosiasiallisesti saavuttaa oikeudellista merkitystä.

Kaavoituksen tehtävänä on muun muassa ympäristön taloudellisten arvojen turvaaminen eli alueelle ominaisten erityispiirteiden säilyttäminen ja kehittäminen taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi tämän kokonaisuuden ja siihen liittyvien arvotekijöiden tunnistamiseksi tarvitaan inventointia ja kartoitusta.⁴⁰ MRL 39.2 §:ssä asetettujen yleiskaavan sisältövaatimusten 8 kohdassa tarkoitettu *maisema* voi olla kulttuuri- tai luonnonmaisema. Maisemaan liittyvien kaavamerkintöjen ja -määräysten peruste voi olla aikaisemmin tai yleiskaavoituksen yhteydessä tehdyissä selvityksissä ja inventoinneissa. Tällaisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi ympäristöministeriön maisema-alueiden inventointia, joka on otettava yleiskaavoituksessa huomioon jo valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteella.⁴¹

Kysymys siitä, miten inventoinnit muodollisesti ei-velvoittavana aineistona sitovat kuntia kaavoituksessa itsehallinnollisina toimijoina, määräytyy lähinnä kaavoitusta koskevassa oikeuskäytännössä. Määttä⁴² on todennut, että oikeudellista merkitystä laissa sääntelemättömällä kartoituksella (inventoinnilla) on ennen kaikkea alueiden käytön suunnittelussa, mutta maisema-alueinventoinneilla voi olla merkitystä myös ympäristölupapäätöksenteossa. Samalla tavoin inventoinnit toimivat kriteeristönä arvioitaessa MRL:ssä edellytetyn maiseman ja kulttuuriperinnön vaalimisen toteutumista kaavoituksessa. Esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen mahdollistaneen maakuntakaavan aluevarausmerkinnän vahvistamatta jättämiseen johtaneessa ratkaisussa (KHO 2003:60) korkein hallinto-oikeus mainitsee yhtenä kyseessä olevaa aluevarausta koskevana selvityksenä Museoviraston julkaisun ”Rakennettu kulttuuriympäristö. Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt”. Koska aluevaraus sijoittui valtakunnallisesti merkittäväksi ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi ympäristöksi luokitellulle alueelle, kaavassa ei ollut ratkaisun perustelujen mukaan otettu riittävästi huomioon MRL 28.3 §:n 6 kohdan vaatimusta erityisen huomion kiinnittämisestä maiseman ja kulttuuriperinnön vaalimiseen.

Lisäksi esimerkkinä voidaan mainita maa-aineslain (555/1981) 3.1 §:ia, jonka mukaan maa- aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu esimerkiksi kauniin maisemakuvan turmeltumista. Viranomais- ja tuomioistuinpäätöksenteossa kauniin maisemakuvan turmeltumisen arviointi on lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla oikeusharkintaa. Lainsäätäjä oli säännöstä muotoillessaan tietoinen sellaisen lakia täydentävän aineiston olemassaolosta, jonka avulla kaunis maisemakuva tulee soveltamiskäytännössä täsmentymään. Näin ollen kyse ei ole niin avoimesta säännöksestä kuin vain lain sanamuotoon huomiota kiinnitettäessä voitaisiin ajatella. Säännös täsmentyy inventointien avulla.⁴³

Maisema-arvoihin kohdistuvat inventoinnit

Lähtökohtina kaavoituksessa otetaan huomioon viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit. Päätöstä tehtäessä näitä maiseman osalta ovat:

⁴⁰ Prusi, 2013

⁴¹ Pölönen ja Malin, s 140

⁴² Määttä, s. 359

⁴³ Lohi, s. 276

- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (valtioneuvoston periaatepäättös vuodelta 1995; ympäristöministeriön mietintö 66/1992),
- Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisu 16/1993) ja
- Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983).

Lisäksi muun muassa ympäristöministeriö, Museovirasto, maakuntamuseot, alueelliset ympäristökeskukset, maakuntien liitot ja kunnat ovat julkaisseet luetteloita ja muuta aineistoa arvokkaista rakennetuista kulttuuriympäristöistä. *Kansallismaisema* -julkaisuun (ympäristöministeriö 1993) on valittu 27 maisema-aluekokonaisuutta.

Valtioneuvoston periaatepäättös vuodelta 1995 valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämistä toimii lähtökohtana maisema-alueiden perustamisessa. Näiden alueiden arvo perustuu usein esimerkiksi peltojen ja laidunten luomaan avoimeen maisemaan sekä maiseman kulttuuriarvoihin kuten monimuotoiseen luontoon. Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet on inventoitu uudestaan vuosina 2010–2014. Päivitysinventointi tuottaa valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista selvityksen, jonka on tarkoitus korvata vuonna 1995 periaatepäättöksellä hyväksytty valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden inventointi.

4 Johtopäätökset

4.1 Vaihtoehtoja maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi

Tämän selvityksen toisessa luvussa on analysoitu neljää Tapio Oy:n Metsät ja kaavoitus -hankkeessa kehitettävää vaihtoehtoa maisematyölupamenettelyjen sujuvoittamiseksi. Analyysissä on tarkasteltu sitä, miten nykylainsäädäntö soveltuu vaihtoehtojen käyttöönottoon vaihtoehtojen käyttöönoton lainsäädännön muuttamista.

Määritellään vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena

Eräs keino maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseksi on määritellä vaikutuksiltaan vähäiset metsätalouden toimenpiteet M-, MY- ja MU-alueilla kunnan sisäisenä ohjeena. Nykyinen lainsäädäntö ei aseta esteitä kunnan sisäisen ohjeen laatimiselle. Sisäisen ohjeen etuna on, että se luo yhtenäisen linjan kunnan päätöksenteolle ja lisää maisematyölupa-asioiden käsittelyn läpinäkyvyyttä. Sisäisen ohjeen avulla sekä maisematyölupia käsittelevät viranhaltijat että metsänomistajat tietävät etukäteen, millaisilta metsänhoidollisilta toimenpiteiltä ei edellytetä maisematyölupaa.

Huomionarvioista on, että kunnan laatima sisäinen ohje ei ole viranhaltijoita sitova oikeudellinen päätös. Viranomaisella on ohjeesta huolimatta oikeus käyttää tapauskohtaista harkintaa, jos käsiteltävänä olevan tapauksen erityispiirteet näin vaativat. Luvanhakijan oikeusturvan parantamiseksi ohjeen selkeyteen tuleekin kiinnittää erityistä huomiota, jotta vältetään tilanteita, joissa luvanhakija ryhtyy luvatta maisematyölupaa edellyttämiin toimenpiteisiin siksi, että oli tulkinnut kunnan sisäistä ohjetta vähäiseksi määritellyistä toimenpiteistä väärin. Luvanhakijoiden neuvomiseksi ohjeeseen on hyvä kirjoittaa kuvaus tapauksista, joiden osalta tulee ottaa yhteyttä lupaviranomaiseen ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Lisäksi eräs luvanhakijan oikeusturvaa parantava keino on edellyttää ilmoituksen tekemistä tietyntyyppisistä toimenpiteistä ennen töiden aloittamista. Ilmoituksen perusteella lupaviranomainen voi perehtyä suunniteltuun hakkuuseen etukäteen ja tarvittaessa pyytää lisätietoja tai vaatia metsänomistajaa hakemaan maisematyölupaa.

Sujuvoitetaan prosessia selkeyttämällä maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä

Toinen ehdotettu keino maisematyölupamenettelyn sujuvoittamiseen on selkeyttää maisematyöluvan hakulomaketta ja kriteerejä. Kunnissa käytössä olevat maisematyöluvan hakulomakkeet vaihtelevat suuresti. Joissakin kunnissa on käytössä lomake, jolla voi hakea paitsi maisematyölupaa myös muita maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia. Eri lupien käsittelyyn tarvitaan erilaisia tietoja, joten tällaiset yhdistelmälomakkeet voivat olla tarpeettoman monimutkaisia. Luvan hakemisen helpottamiseksi yhdistelmälomakkeiden rinnalle tulisi laatia lupakohtaiset hakulomakkeet.

Siitä, mitä selvityksiä maisematyölupahakemukseen tulee liittää, säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 131 §:ssä. Tarkalleen ottaen pykälässä säädetään rakennuslupaan liitettävistä selvityksistä, mutta sitä sovelletaan soveltuvilta osin maisematyölupamenettelyyn. Säännös jättää osin tulkinnanvaraiseksi, millaisia selvityksiä maisematyöluvan hakijalta voidaan edellyttää. Selvää on, että hakemuksessa tulee olla selvitys metsäalueen haltijasta sekä jonkinlainen suunnitelma aiotuista metsänhoidollisista toimenpiteistä. Suunnitelmalta vaadittu tarkkuus ja sisältö vaihtelevat kunnittain. Joensuussa käytössä olevassa hakulomakkeessa haki-jaa pyydetään kertomaan omin sanoin toimenpiteistä, joille lupaa haetaan, ja lisäämään tarvittaessa liitteitä, kun taas Rovaniemen kaupungin maisematyöluvan hakuohjeissa todetaan, että lupahakemuksessa tulee esittää muun muassa tietopuiden keskipituudesta ja runkojen kappalemäärästä hehtaarilla ennen ja jälkeen hakkuiden.

Lupahakemuksen yhteydessä vaadittavien tietojen vaihtelevuus kuntien välillä asettaa luvanhakijat eriarvoiseen asemaan. Lupahakemuksessa vaadittavien tietojen yhdenmukaisuutta ja hakulomakkeiden selkeyttä voitaisiin parantaa neuvomalla kuntia sekä tarjoamalla mallilomakkeita kuntien käyttöön. Jos halutaan varmistaa, että maisematyöluvan hakulomakkeet vastaavat nykyistä paremmin toisiaan eri kunnissa, lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että siinä määritellään nykyistä selkeämmin, mitä tietoja maisematyölupahakemuksessa tulee pyytää. Luvan hakemisen sujuvoittamiseksi olisi tärkeää myös edistää sähköistä asiointia. Metsänomistaja saattaa asua eri paikkakunnalla kuin missä suunniteltu hakkuualue sijaitsee, joten luvanhakijan kannalta on monesti helpointa, jos maisematyölupa-asian saa vireille sähköisesti. Jotta varmistetaan, että maisematyölupa-asian vireillelaitto sähköisesti onnistuu kaikissa Suomen kunnissa, nykyistä lainsäädäntöä tulisi muuttaa. Sähköisen asiointin varmistamiseksi laissa tulisi määrätä, että maisematyölupa tulee voida saattaa vireille sähköisesti.

Opastetaan maanomistajaa hakemaan maisematyölupaa 10 vuodeksi (MRL 143 §)

Maisematyölupa on tyypillisesti voimassa kolme vuotta siitä, kun lupa on tullut lainvoimaiseksi. Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin sen, että suunnitelmalliselle metsänkäsittelylle maisematyölupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi kolmen vuoden sijaan. Maisematyöluvan hakeminen suunnitelmallisemme metsänhoidolle ei vaadi lainsäädännön muuttamista, mutta sen sijaan vaihtoehdon tunnettuutta tulisi lisätä tiedottamalla. Tiedotus tulisi kohdistaa sekä metsänomistajille että lupaviranomaisille. Lupaviran-omaisten tiedottaminen olisi erityisen tärkeää siksi, jotta he tuntisivat ehdot, joiden nojalla maisematyölupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi, ja jotta he osaisivat kertoa vaihtoehdosta myös luvanhakijoille.

Maisematyölupakäsittelijöille koulutus- ja pätevyysvaatimukset

Maisematyölupien käsittelijöille ei ole asetettu maankäyttö- ja rakennuslaissa lakisääteisiä koulutus- ja pätevyysvaatimuksia samoin kuin esimerkiksi rakennustarkastajille. Tämä mahdollistaa sen, että maisematyölupa-asioita käsittelevien viranhaltijoiden koulutus- ja työtaustat vaihtelevat eri kuntien välillä. Voi olla, että maisematyöluvan käsittelijällä ei ole lainkaan koulutukseen

tai työkokemukseen perustuvaa tietämystä metsätaloudesta ja metsänhoidosta, mikä voi olla ongelmallista metsänhoitoa varten haettavia maisematyölupia käsiteltäessä. Sen varmistamiseksi, että kunnissa on käytössä riittävästi käytössään metsätaloutta ja metsänhoitoa koskevaa osaamista, nykyistä lainsäädäntöä tulisi muuttaa asettamalla minimivaatimukset maisematyölupien käsittelijöiden pätevyydelle. Lainsäädännössä voitaisiin ensinnäkin edellyttää tietynlaista koulutus- tai työkokemusta maisematyölupien käsittelijöiltä. Toisaalta laissa voitaisiin säätää yleispiirteisemmin, että maisematyölupien käsittelijällä tulee olla riittävä tietämys metsänhoidosta ja metsätaloudesta. Eräs vaihtoehto on myös rajata pätevyysvaatimukset koskemaan vain osaa luvankäsittelijöistä. Tällöin lainsäädännössä voitaisiin edellyttää, että esimerkiksi vähintään yhdellä kunnan maisematyölupia käsittelevistä viranhaltijoista tulee olla tietty koulutus tai muualta saatua tietämystä metsänhoidosta ja metsätaloudesta.

4.2 Metsien maisema-arvojen huomioimisen nykytila

Alueiden käytön ohjauksen kokonaisuus muodostaa tietynlaisen hierarkian, jonka osat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa, mutta toisaalta tietyt osat ovat ensisijaisia muihin nähden. Suunnitteluhierarkian oikeudellisena ytimenä on MRL ja sitä täydentävä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999). Warstan ja Ekroosin⁴⁴ mukaan maankäytön suunnittelu ja ohjaus pohjautuu edelleen pitkälti MRL:ä edeltäneen rakennuslain (370/1958) aikaiseen rakenteeseen, jossa maankäytön suunnittelu perustuu kaavoitus- ja lupajärjestelmään. Tosin maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen lisäksi MRL:ssä säännellään myös rakentamista ja siihen verrattavaa muuta alueiden käyttöä.

Lainsäädäntö pureutuu maisema-arvojen huomioimiseen hyvin monelta kantilta, mutta johtopäätöksenä voidaan todeta, että eri elementtien sitovuudella voidaan nähdä olevan ainakin kansainvälisesti tarkasteltuna omaleimainen luonne. Ensinnäkin lainsäädännössä asetetut maisema-arvojen huomioimisen säännökset pääosin eivät suoraan vaikuta maanomistajien oikeusasemaan, mutta toisaalta avoimelta vaikuttavat maiseman huomioimisen säännökset eivät kuitenkaan tarjoa tarkoituksenmukaisuusharkinnalle yhtä väliä puitteita, kuin pelkän lain perusteella olisi tulkittavissa. Tämä johtuu niiden taustalla vaikuttavista soft law -instrumenteista, jotka asettavat asteittain tarkentuvalle kaavoitukselle vaatimuksia oikeudellisesti hyväksyttävän sisällön saavuttamiseksi.

Huomionarvoista maisema-arvojen huomioimisessa on se, että luonnonsuojelulain mukaisella maisemansuojelulla pyritään säilyttämään maiseman kauneusarvoja, joihin *ihmiskäsi usein on jo vuosikymmeniä vaikuttanut*. Tämän vuoksi alueella vakiintunut taloudellinen toiminta – nimenomaan maa- ja metsätalous – voi hyvin jatkua. Maisemansuojelun kannalta oleellista on siis alueenkäyttömuoto ja toimenpiteiden sallittavuuden arvioinnissa käyttömuodon mahdollisilla muutoksilla on todennäköisemmin vaikutusta kuin alueen aiemman käytön mukaisella käytöllä. Luonnonsuojeluun verrattuna maisemansuojelua koskeva sääntely on siis olennaisesti lievempää.

MRL:n maisema-arvojen huomiointia koskevia säännöksiä tarkasteltaessa tulee huomioida toimenpidelupavelvoitteiden ja suojelumääräysten ero. Toimenpiderajoitus voidaan maisema-arvojen turvaamiseksi määrätä asettamalla alueelle yleiskaavassa maisematyölupavelvollisuus MRL 128 §:n nojalla. Tällöin toimenpiteen sallittavuutta arvioidaan sen perusteella, vaikeuttaako toimenpide alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen tai turmeleeko se kaupunki- tai maisemakuvaa. Mikäli vastaus näihin kysymyksiin on kielteinen, voidaan lupa – maisematyölupa – toimenpiteen suorittamiseksi myöntää MRL 140 §:n

⁴⁴ Warsta ja Ekroos, s. 9

nojalla. Maisematyölupavelvoitetta ei kuitenkaan voida enää asettaa puiden kaatamiselle maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella 1.5.2017 alkaen hyväksytyissä yleiskaavoissa. Näin ollen eri aikoina hyväksytyt kaavat voivat oikeudellisesti pätevällä tavalla sisältää eri alueilla maanomistajiin eri tavoin vaikuttavia määräyksiä samankaltaisissa tilanteissa.

Suojelumääräykset, joita voidaan antaa esimerkiksi maisema-arvojen suojelemiseksi, sen sijaan eivät ole toimenpiderajoituksen tavoin ehdollisia. Suojelumääräysten ehdottoman luonteen vuoksi niiden tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. Kohtuullisuuteen voidaan vaikuttaa määräyksen alueellisella rajaamisella, sisällöllisesti lievällä määräyksellä tai rajaamalla ajallisesti määräyksen soveltamisaikaa. Oleellista suojelumääräysten asettamisessa on, että ne vastaavat tarkoitusta ja perustuvat riittäviin selvityksiin.

LSL:n mukaiset maisema-alueet ja yleiskaavassa maisemallisesti arvokkaaksi alueeksi merkitty kohde – mikä näiden asema on suhteessa metsätalouteen? Ensinnäkin on todettava, että perustetut LSL:n mukaiset maisema-alueet, joita tosin on vain vähän, tulee ottaa huomioon kaavoituksessa. Maisema-alueet eroavat luonnonsuojelualueista siinä suhteessa, ettei niissä suojella alkuperäistä luontoa, vaan sellaista, jota ihmiskäsi on vuosikymmeniä muokannut. LSL 34.1 §:n nojalla maisema-alueen perustamispäätöksessä annetut määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle *merkityksellistä haittaa*, joten maisema-alueilla ei voi nähdä olevan kovin keskeistä merkitystä metsänhoidon kannalta. Lisäksi ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää LSL 34.2 §:n nojalla *poikkeuksen* maisema-aluetta koskevista määräyksistä.

MRL:n muutoksen myötä 1.5.2017 alkaen hyväksyttävien kaavojen osalta voidaan pohtia sitä, millainen asema on metsätalouden soveltuvalla alueella, jolla on tunnistettu maisema-arvoja esimerkiksi kaavaa laatiessa suoritettun inventoinnin yhteydessä. Puiden kaatamista koskevaa maisematyölupavelvoitetta ei tällaiselle alueelle voi enää asettaa. Johtaako tämä tilanteeseen, jossa viime kädessä tuomioistuimien arvioi yleiskaavan MRL 39.2 §:n mukaisten sisältövaatimusten täyttymistä tilanteessa, jossa kunta itsehallinnollisena elimenä on joutunut valitsemaan joko alueen M-alueeksi merkinnän tai muun merkinnän, jotta maisematyölupavelvoite voidaan asettaa alueelle? Onko paine muuksi alueeksi merkinnälle suurempi, jos maisema-arvot on havaittu osana valtakunnallista inventointia? Toistaiseksi tuomioistuimet eivät ole tähän kysymykseen vastanneet⁴⁵.

⁴⁵ Tätä selvitystä varten etsittiin julkisista tietolähteistä saatavilla olevia tuomioistuinten ratkaisuja, joissa on ollut kyse 1.5.2017 jälkeen hyväksyttyjen yleiskaavojen laadintaa koskevista valituksista ja maisematyölupavelvoitteen asettamisesta. Yhtään ratkaisua ei löytynyt.



Linnunmaa

Länsikatu 15, 80110 Joensuu

Puh. 010 439 7200

www.linnunmaa.fi

TAPIO OY

**VOIMASSA OLEVIENT YLEISKAARVOJEN M-ALUEILLE
KOHDISTUVAT MRL 128 §
MAISEMATYÖLUPAVAATIMUKSET – ERILAISET
MAISEMATYÖLUPAPROSESSIT SEKÄ YLEISKAARVOJEN
MUUTTAMISEN PROSESSI**

Raportti

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
2	MAISEMATYÖLUVASTA YLEISESTI	1
3	MAISEMATYÖLUPAMENETTELYN PÄÄTÖKSENTEKO JA PROSESSI.....	3
3.1	Selvitysmenetelmät	3
3.2	Maisematyölupaprosessin ja päätöksen prosessin kuvaus	5
3.3	Erilaisten prosessien vertailu	6
3.4	Maisematyölupaprosessin myönteisiä ja kielteisiä puolia sekä prosessien sujuvuus ..	7
3.5	Johtopäätökset	8
4	YLEISKAAVAN PÄIVITTÄMINEN KAAVAMUUTOKSELLA.....	9
4.1	Maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen mukainen yleiskaavamuutos	9
4.2	Keinoja yleiskaavaprosessin sujuvoittamiseen liittyen M-alueiden MRL 128 § maisematyöluvan poistamiseen	10
4.2.1	Yleiskaavaprosessin kuvaus.....	10
4.2.2	Vaiheyleiskaavaprosessi.....	11
4.2.3	Kaavasta poikkeaminen ja alueellinen poikkeaminen	13
4.3	Johtopäätökset	14

18.12.2018

VOIMASSA OLEVIENT YLEISKAARVOJEN M-ALUEILLE KOHDISTUVAT MRL 128 § MAISEMATYÖLUPA VAATIMUKSET – ERILAISET MAISEMATYÖLUPAPROSESSIT SEKÄ YLEISKAARVOJEN MUUTTAMISEN PROSESSI

1 JOHDANTO

Tämä selvitys on laadittu käsittelemään erityisesti voimassa olevien yleiskaavoihin liittyviä maisematyölupavaatimuksia maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Selvityksessä käsitellään kahta teemaa; maisematyölupaprosessia sekä yleiskaavan muuttamisen prosessia.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) tehtiin vuonna 2017 muutos, jonka perusteella yleiskaavoissa maa- ja metsätalousvaltaisille alueille (M-alkuiset merkinnät) ei saa osoittaa vaatimusta maisematyöluvasta puiden kaatoa koskien. Muutos koski kaikkia kaavoja, jotka hyväksyttiin 1.5.2017 alkaen. Maisematyölupavaatimusta on kuitenkin sovellettu yleiskaavoihin aiemmin, jolloin uusi lakimuutos ei koskenut voimassa olevia yleiskaavoja.

Tämä selvitys on laadittu FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:ssä syksyllä 2018 palvelemaan Tapio Oy:n Metsät ja kaavoitus-hanketta.

2 MAISEMATYÖLUVASTA YLEISESTI

Maisematyöluvasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 18 luvussa Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuus. MRL:n 128 § mukaisesti:

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (toimenpiderajoitus):

- 1) asemakaava-alueella;*
- 2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään;*
- 3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella; eikä*
- 4) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty. (13.6.2018/465)*

Lupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka myönnetyn rakennus- tai toimenpideluvan mukaisten töiden suorittamiseen eikä vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. (21.4.2017/230)

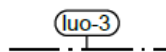
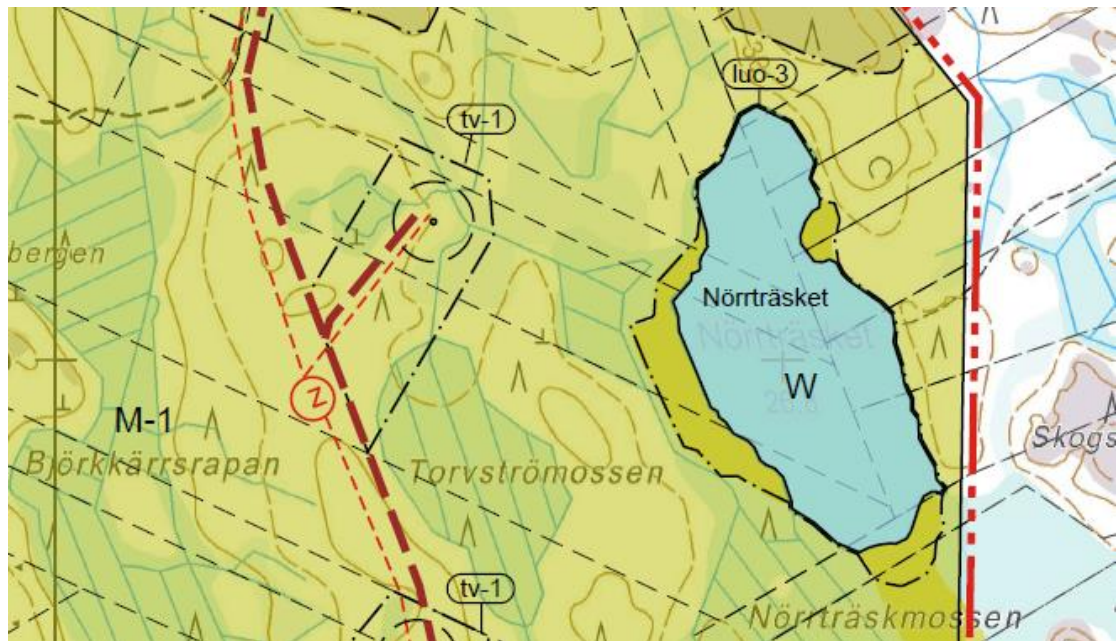
Lupa ei ole myöskään tarpeen, jos toimenpide perustuu maantielain mukaiseen hyväksyttyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain mukaiseen hyväksyttyyn ratasuunnitelmaan. (2.2.2007/112)

18.12.2018

Maisematyölupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, johon tarvitaan maa-aineslaissa (555/1981) tarkoitettu lupa.

Tässä työssä käsitellään MRL 128 § kohdassa 3 määritettyä yleiskaavan maa- ja metsätalousalueelle kohdistuvaa maisematyölupavaatimusta. Toukokuusta 2017 uusiin laadittaviin yleiskaavoihin ei ole voitu enää osoittaa maisematyölupavaatimusta maa- ja metsätalousalueiksi osoitettaville alueille. Suomen kunnissa ja kaupungeissa on kuitenkin voimassa paljon yleiskaavoja, joissa maisematyölupavaatimus on osoitettu ja on näin ollen edelleen voimassa.

Käytännössä MRL 128 § mukaista maisematyölupaa myös puiden kaatamiseen on usein sovellettu sellaisille alueille, joilla metsällä on kaavoituksen yhteydessä katsottu olevan maisemallista tai luonnonsuojelullista arvoa. Tämän tyyppiset alueet ovat voineet olla esim. ranta-alueita ja laajempia metsäkokonaisuuksia, joissa sijaitsee luontoinventoinnin mukaisesti paljon arvokohteita ja jotka on osoitettu yleiskaavassa MY- tai MU-merkinnällä (Maa- ja metsätalousalue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja sekä Maa- ja metsätalousalue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta) tai erilaiset M-, MU- ja MY-alueilla sijaitsevat luo-osa-aluekohteet (luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokas alue). Maisematyöluvalla on kaavoituksen yhteydessä usein katsottu saavutettavan ohjauskeino puuston säilyttämiselle myös sellaisilla alueilla, joilla ei ole erityislainsäädännöstä johdettua ohjausta.

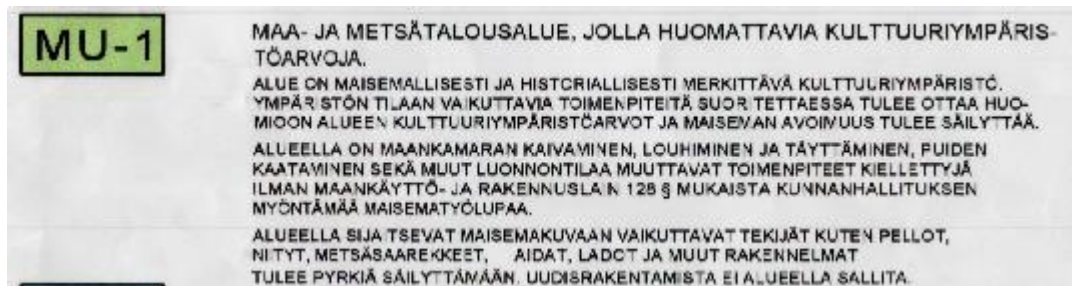
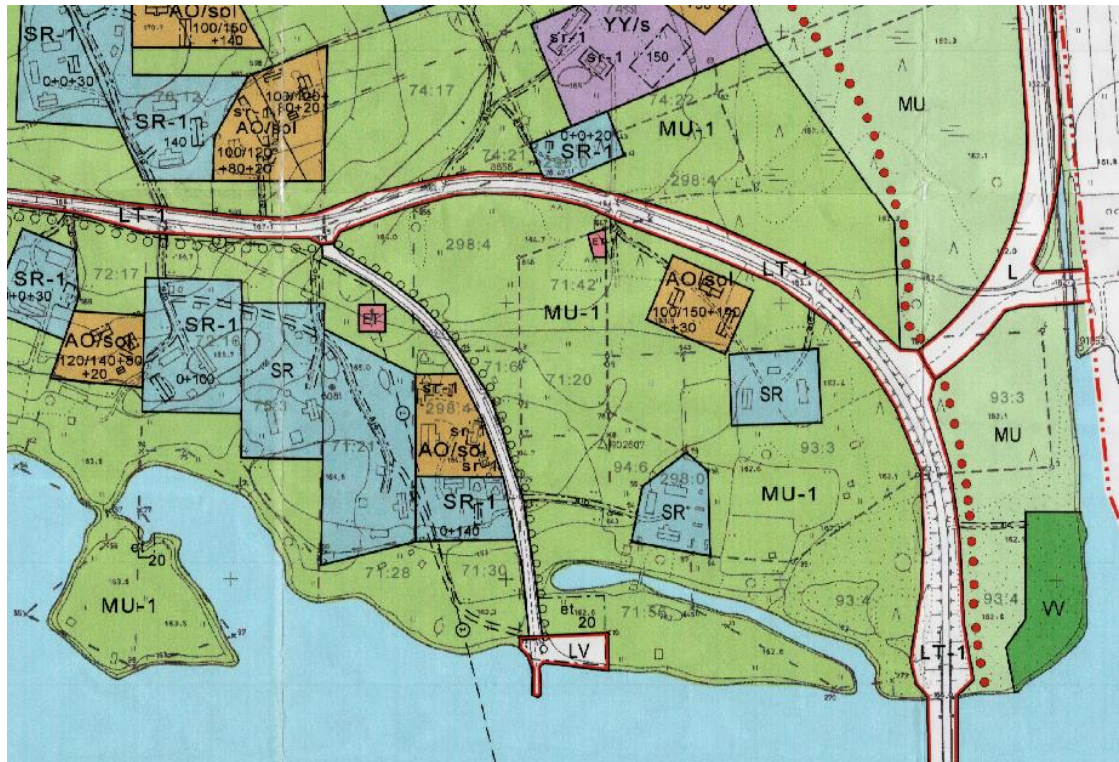


LUONNON MONIMUOTOISUUDEN KANNALTA ERITYISEN TÄRKEÄ ALUE.

Aluetta ei saa muuttaa niin, että alueen ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Alueella on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 43.2 §:n mukainen toimenpiderajoitus. Maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:ssa tarkoitettua lupaa.

Kuva 1. Esimerkki tuulivoimarakentamista ohjaavasta osayleiskaavasta, jossa lammen ympäristön puustoa on pyritty säilyttämään MRL 128 § mukaisella maisematyöluvalla maa- ja metsätalousalueella.

18.12.2018



Kuva 2. Esimerkki osayleiskaavasta, jossa MU-1-alueen määräyksen yhteyteen on osoitettu maisematyölupavaatimusta. Alueelle sijaitsee paljon rakennuslainsäädännön nojalla suojeltuja rakennuksia sekä rakennusryhmiä ja MU-1-alue rajautuu vesialueeseen.

3 MAISEMATYÖLUPAMENETTELYN PÄÄTÖKSENTEKO JA PROSESSI

3.1 Selvitysmenetelmät

Maisematyöluvan myöntäminen on kuntien lupaharkinta ja -menettely. Maisematyöluvan haku-, valmistelu- ja päätöksentekoprosessi vaihtelee osittain kunnittain ja prosessia ohjaa kunnan hallintosääntö. Maisematyöluvan päätöksen toimivaltaa harjoittaa esim. rakennusvalvontapäällikkö / johtava rakennusvalvoja / rakennustarkastaja / ympäristötarkastaja tai jokin kunnan lautakunta (esim. ympäristölautakunta). Pääsääntöisesti viranhaltijapäätöksellä ratkaistaan mm. puiden kaatamista koskevat asiat ja mahdollisissa lautakunnissa laajemmista hakkuista, jotka vaativat laajempaa tiedottamista. Lautakuntakäsittely maisematyöluvan osalta on kuitenkin harvemmin sovellettu menettelytapa ja on kunnan hallintosäännöstä riippuvainen, onko päätöstä mahdollista osoittaa lautakunnan päätettäväksi. Kunnassa maisematyölupahakemuksen päätöksen valmisteluun voi osallistua myös muu kunnan henkilökunta.

18.12.2018

Kuntien erilaisten maisematyöluvan harkinta- ja päätösprosessien selvittämiseksi tehtiin puhelinhaastatteluita, jotka kohdistettiin erilaisiin kuntiin. Haastatellut kunnat olivat:

KUNTA / KAUPUNKI	KUNNAN / KAUPUNGIN KOKO	HALLINTOSÄÄNNÖN MUKAISESTI MAISEMATYÖLUVASTA PÄÄTTÄÄ
Kunta A	Asukkaita > 3 000, maa-alueita n. 500 km ²	Rakennustarkastaja
Kunta B	Asukkaita > 250 000, maa-alueita n. 300 km ²	Kaupunkisuunnittelulautakunta, kaupunkisuunnittelujohtaja tai rakennusvalvontajohtaja
Kunta C	Asukkaita < 1 000, maa-alueita n. 1 800 km ²	Rakennustarkastaja

Puhelinhaastatteluissa keskusteltiin seuraavista teemoista ja kysymysten ympärillä:

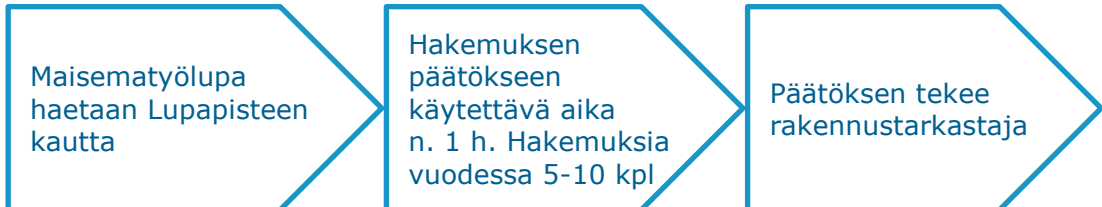
- Kuvaile kuntasi/kaupunkisi maisematyölupaprosessia? (haetaanko maisematyölupaa lomakkeen pohjalta vai vapaamuotoisella hakemuksella, kuka valmistelee päätöstä, kuka tekee päätöksen maisematyöluvasta?)
- Millaiset resurssit kunnassasi/kaupungissasi on osoitettu maisematyölupaprosesseille? (montako hakemusta / vuosi, paljonko työaikaan menee keskimäärin maisematyölupaprosessiin)
- Millaisille alueille maisematyölupaprosessien hakemukset yleisimmin kohdistuvat? Onko kunnassasi/kaupungissasi paljon sellaisia yleiskaavoja voimassa, jossa maisematyölupavaatimus on osoitettu M-alueille?
- Arvioi, vastaako maisematyöluvasta perittävä maksu kunnan maisematyölupaprosessista aiheutuneita kuluja? Millaiset tulot ovat arviolta vuositasona?
- Näetkö, että kuntasi/kaupunkisi maisematyölupaprosessia tulisi tehostaa jotenkin vai oletko tyytyväinen prosessiin?
- Millaisina näet maisematyölupaprosessin hyödyt?

Puhelinhaastatteluiden vastaukset ja tulokset on kuvattu alla kohdissa 3.2, 3.3 ja 3.4.

18.12.2018

3.2 Maisematyölupaprosessin ja päätöksen prosessin kuvaus

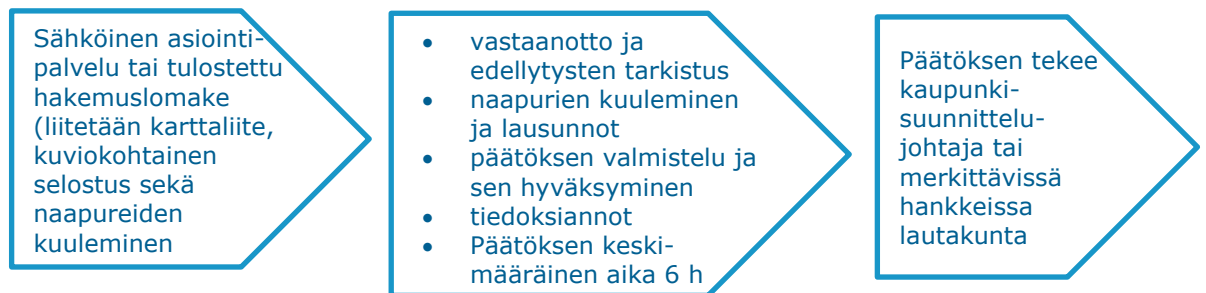
Kunta A:



Päätökset nopeita, käsittelyaika riippuu hakemuksen sisällöstä

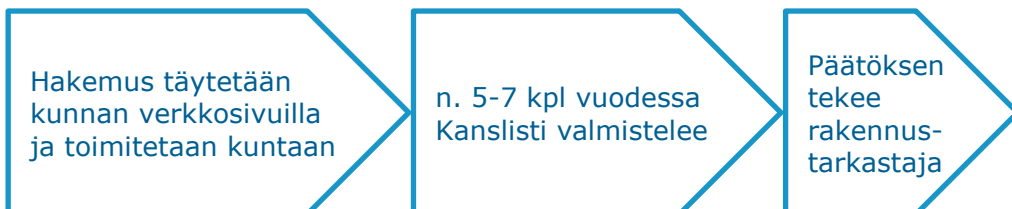
Kunta B:

Kunta B:ssä toimivalta maisematyöluissa on jaettu rakennusvalvontakeskuksen ja kaupunkisuunnittelukeskuksen kesken siten, että rakennuspaikkojen (piha tai 3000 m² talouskeskuksen ympäriltä) luvat ratkaisee rakennusvalvontakeskus, muut luvat kaupunkisuunnittelukeskus. Molemmissa virastoissa vaikutuksiltaan merkittävät hakemukset käsitellään lautakunnassa.



noin 2-3 kk, 100-115 lupahakemusta vuosittain joista kaupunkisuunnittelukeskuksessa käsitellään vuosittain 5-10 kpl ja vuosittain 1-5 metsänhakkuiden luvanvaraisuuden arviointeja, 2 lupakäsittelijää

Kunta C:



Lausunto pyydetään aina ELY:ltä, joka vaikuttaa myös ajalliseen keston.

18.12.2018

3.3 Erilaisten prosessien vertailu

Haastateltujen kuntien vastausten perusteella saatiin kuva maisematyölupaprosessien vaihtelevuudesta eri kunnissa. Maisematyöluvan hakuprosessi on perusrungoltaan sama ja maisematyölupaa haetaan usein valmiin lomakkeen perusteella. Yleisesti kunnissa arvioitiin, että päätöksen valmisteluun kuluu pääasiassa aikaa noin 1 tunti per hakemus, mutta jotkut vaativat hakemukset voivat edellyttää moninkertaisen työaikatärpeen.

Maisematyölupaprosessiin kuuluvat naapureiden kuulemiset ja mahdolliset lausuntopyynnöt kunnan omilta ympäristöhallinnon osastoilta tai alueelliselta ELY-keskukselta vaikuttavat myös maisematyöluvan myöntämisen aikatauluun. Ympäristöpuolelta pyydetään lausunnot mm. liito-oravien tai vastaavien arvokkaiden lajien suojelun edellytysten säilyttämiseksi. Haastatelluista kunnista evätyjä maisematyölupia ei ole esiintynyt pitkään aikaan, mutta herikiksi arvioitavilla alueilla maisematyölupa voidaan liittää joitain hakkuuta koskevia ehtoja tai neuvotella hakkuumenetelmistä metsänomistajan kanssa. Herikiksi arvioitavia alueita ovat erityisesti kulttuuriympäristön kannalta arvokkaat alueet ja laajasti ulkoilukäytössä olevat alueet, joiden välittömään läheisyyteen ei toivota avohakkuuta.

Haastatteluissa nousi esille, että kunnissa on vaihtelevat käytännöt yleiskaavassa osoitettujen maisematyölupavaatimusten osalta. Haastatelluista kunnista kahdella oli jossain osayleiskaavassa määrätty M-alueella maisematyöluvasta. Erityisesti näitä alueita olivat merkittävien virkistyskäytössä olevien alueiden lähialueet sekä kulttuuriympäristön kannalta arvokkaat alueet, jossa erityisesti pyrittiin säilyttämään peltomaisemien ja metsän reuna-alueita maisemallista perusteista.

Yhdessä haastatellussa kunnassa katsottiin, että maisematyölupaprosessi sekä siihen liittyvät naapureiden kuulemiset voitaisiin siirtää Metsäkeskuksen valvottaviksi ja päätettäviksi, koska metsälakia ja metsän käyttöä valvotaan tämän tahon kautta muutoinkin. Kunnassa maisematyölupapalveluita ei oltu sovellettu myöskään ennen lakimuutosta yleiskaavoihin. Pääasiassa maisematyöluvat liittyvät ranta-asemakaava-alueisiin.

Kahdessa muussa haastatellusta kunnista nostettiin esille, että maisematyöluvasta päättäminen on sujuvampaa, kun päätöksenteosta vastaa virkamies lautakunnan sijasta. Yhdessä haastatellusta kunnassa lautakuntaan vietiin vain merkitykseltään merkittäviä hankkeita, eikä sellaiseksi luokiteltuja ollut ollut käsittelyssä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lautakuntakäsittelyssä maisematyölupakäsittelyyn katsottiin usein sekoittuvan myös poliittisia kannanottoja ja maisematyölupiin liitettiin mahdollisesti jopa sellaisia ehtoja, jotka olivat lain vastaiset.

Kunnallinen päätöksenteko perustuu kuntalakiin ja kunnan hallintosäännön määräyksiin. Jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava hallintosääntö, jonka sisällön määrittelee kuntalain 90 §. Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset ainakin niistä asioista, jotka kuntalaissa luetellaan. Valtuusto päättää hallintosäännön sisällöstä ja muutoksista. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä (Kuntaliitto 12.1.2017, verkkosivut). Sellaisessa tilanteessa, että kunnan säädetty maisematyölupaprosessin päätöksen toimivaltaa haluttaisiin siirtää esim. eri virkamiehelle tai lautakunnasta virkamiehelle, tulee tämä tehdä kunnan hallintosääntöä muuttamalla.

18.12.2018

3.4 Maisematyölupaprosessin myönteisiä ja kielteisiä puolia sekä prosessien sujuvuus

Maisematyölupaprosessin myönteisiksi ja kielteisiksi koettuihin puoliin vaikuttavat useat eri tekijät. Suomi pitää sisällään hyvinkin paljon erilaisia kuntia pienistä tuhannen asukkaan kunnista suuriin keskuskaupunkeihin. Näin ollen kunnilla on hyvinkin vaihtelevat resurssit niin oman henkilöstömäärän kuin tämän osaamisen osalta. Kunnat eroavat toisistaan myös merkittävästi siitä näkökulmasta, että joidenkin kuntien alueilla metsätalous on merkittävä elinkeino ja toisilla erilaisten alueiden yhteensovittaminen mm. asumisen ja virkistykseen kanssa on haasteellisempaa. Metsänomistajien tyyppi vaihtelee myös pienemmistä yksittäisistä metsänomistajista suuriin alan yritystoimijoihin. Isoissa yrityksissä maisematyölupaprosessiin ryhtyminen yleiskaavan M-alueella voi olla hyvinkin yleistä ja tuttua toimintaa ja lupa haetaan laajemmalle alueelle kerrallaan, kun taas yksityisen maanomistajan hakema maisematyölupa yleiskaavan M-alueella voi olla merkittävästi pienialaisempi ja luvan hakeminen edellyttää hakijalta enemmän ponnisteluja.

Prosessien sujuvuuteen sekä kestoon vaikuttaa myös kunnan henkilöstöresurssien määrä sekä hakemusten määrä vuosittain. Maisematyölupaprosessin sujuvuuteen vaikuttaa kuntien sisäiset toimintaohjeet, riittävä resursointi, valmistelevan virkamiehen ymmärrys metsätaloudesta sekä sujuvat hakemus- ja päätösprosessit. Kuntien sisäiset toimintaohjeet maisematyölupiin liittyen voi varmistaa sen, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti ja maisematyölupa ratkaistaan aina samoin periaattein vastaavilla alueilla. Sisäiset toimintaohjeet voivat myös säästää käsittelijältä valmistelu-aikaa. Riittävällä resursoinnilla voidaan varmistaa, että maisematyölupia käsitellään mahdollisimman pian maanomistajan jätettyä lupahakemuksen. Riittävän resursoinnin kautta on myös mahdollista ns. taata käsittelyajan pituus, eli maanomistajan suuntaan on mahdollista viestiä käsittelyajan pituudesta, jolloin hänen on mahdollista huomioida lupahakemus riittävän ajoissa. Riittävään resursointiin liittyy myös läheisesti valmistelevan virkamiehen ymmärrys ja osaaminen metsätaloudesta ja hyvistä metsänhoidon periaatteista. Riittävä metsätalousoosaaminen on tärkeässä roolissa valmistelussa erityisesti liittyen maisematyölupaan liitettävistä hakkuuehdoista sekä metsänhoitosuunnitelman ymmärrykseen. Riittäväksi osaamiseksi voidaan tässä kohtaa arvioida sellainen taso, jonka kautta lupavalmisteli ja päätöksentekijä esim. voi osoittaa kohtuullisia hakkuuehtoja maisematyöluvulle.

Sujuvaan hakemusprosessiin vaikuttaa hyvät ja helposti saatavilla olevat ohjeet hakemuksen laatimiselle, digitaaliset hakemuksen jättö- ja käsittelymahdollisuudet. Monissa kunnissa on käytössään esim. digitaalinen Lupapiste-palvelu, jonka kautta maanomistajan ja kunnan valmistelevan virkamiehen on helppo kommunikoida, toimittaa materiaalia ja saada tietoonsa tehdyt päätökset.

Yllä olevat, sujuvuuteen vaikuttavat tekijät on hyvä huomioida kuntien maisematyölupaprosesseja arvioidessa ja kehitettäessä. Yhtä tiettyä tapaa maisematyölupaprosessiin tai sen keventämiseen ei ole osoitettavissa, koska kuntien olemassa olevat edellytykset, tarpeet ja kehitystavoitteet voivat erota toisistaan merkittävästi. Maisematyölupahakemusten vuosittainen määrä on myös oleellinen vaikutustekijä prosessin kehityksessä.

Maisematyölupavaatimuksesta yleiskaavojen M-alueilla syntyy kustannuksia niin kunnalle kuin maanomistajalle. Kunnalle syntyvät kustannukset muodostuvat

18.12.2018

hakijan mahdolliseen neuvontaan, luvan valmisteluun ja päätöksentekoon kuluva ajasta. Maisematyöluvasta on usein kunnissa erikseen määritellyt taksat, jotka veloitetaan maanomistajalta lupapäätöksen yhteydessä. Tämän lisäksi maanomistajalle koituu kustannuksia naapureiden kuulemisesta, joka määräytyy tapauskohtaisesti hakemuksen perusteella. Naapureiden kuulemisen tarpeeseen vaikuttaa mm. se, sijoittuuko puiden kaatotoimenpide keskelle isoa kiinteistöä vai lähelle naapurin rajaa. Naapureiden kuulemisen tarpeen määrittää näin ollen naapureiden oikeusturvan takaaminen. Kunnissa voi olla erikseen määritellyt kustannukset kirjekuulemista varten. Jos kuultavia on monia, voidaan kuuleminen toteuttaa myös lehtikuulutuksen kautta. Maanomistajalle voi kohdistua kustannuksia myös mahdollisesta käsittelyajan venymisestä.

3.5 Johtopäätökset

Maisematyölupavaatimus maa- ja metsätalousalueilla on ollut hyvin vaihtelevasti käytössä Suomen kunnissa. Maisematyöluvalla on monissa kunnissa katsottu voitavan tarkemmin ohjata puiden kaatamista sellaisilla alueilla, joilla on katsottu olevan erityisiä arvoja kulttuuriympäristön, maiseman, luonnonympäristön tai ulkoilun kannalta. Toisissa kunnissa maisematyölupavaatimusta maa- ja metsätalousalueilla ei olla ollenkaan sovellettu.

Maisematyöluvasta päättää kunnan hallintosäännön mukainen virkamies tai vaihtoehtoisesti lautakunta. Maisematyölupien valmistelusta voi kunnassa vastata mm. kaavoittaja tai maankäyttöinsinööri, erillinen lupakäsittelijä tai rakennusvalvonnan sihteeri tai kanslisti. Päätöksentekijä on usein rakennusvalvontapäällikkö, johtava rakennustarkastaja tai esim. kaavoituspäällikkö. Valmistelija tarkistaa, että kaikki tarvittavat asiakirjat on toimitettu päätöstä varten sekä kokoaa päätöksentekoa varten tarvittavat tiedot ja koordinoi mahdolliset kuulemiset ja kuulutukset. Kuntien maisematyölupien käsittelyprosessi vaihtelee laajasti toisistaan, kuten myös maisematyölupahakemusten vuosittainen määrä.

Metsiin liittyvät olosuhteet, metsätalouselinkeino merkitys sekä metsiä omistavat tahot vaihtelevat Suomen kunnissa, ja näin ollen kunnilla on myös hyvin erilaiset ohjaustarpeet maisematyöluvan osalta. Yhtä hyvää tapaa ei yleisesti ole mahdollista määritellä, mutta maisematyölupaprosessin sujuvuuteen vaikuttavat mm:

- kuntien sisäiset toimintaohjeet,
- riittävä resursointi,
- valmistelevalle virkamiehelle ymmärrys metsätaloudesta sekä
- sujuvat hakemus- ja päätösprosessit

Maisematyölupaprosessin sujuvuuden osalta tulisikin kiinnittää erityisesti näihin osa-alueisiin huomiota prosessien sekä menettelyiden kehityksessä.

18.12.2018

4 YLEISKAAVAN PÄIVITTÄMINEN KAAVAMUUTOKSELLA

4.1 Maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen mukainen yleiskaavamuutos

Kaavoituksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa (5.2.1999/132 ja 10.9.1999/895). Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Kunnan vastuuseen kuuluu huolehtia yleiskaavan pitämisestä ajan tasalla. Yleiskaavaa laadittaessa keskeisenä ohjauksena on suunnittelujärjestelmässä ylemmän tason suunnitelmat (mm. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaavoitus) sekä yleiskaavan MRL 39 § mukaiset sisältövaatimukset. Yleiskaavan sisältövaatimukset ovat:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;*
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;*
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;*
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;*
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;*
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;*
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;*
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä*
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.*

Näitä teemoja on yleiskaavoituksen yhteydessä selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin, kuin yleiskaavan ohjaustarve ja tarkkuus edellyttävät. Yleiskaavoituksen yhteydessä erilaiset sisältövaatimuksiin liittyvät asiat voivat olla myös keskenään ristiriidassa. Näissä tapauksissa yleiskaavoituksessa ristiriitoja sovitetään parhaalla mahdollisella tavalla yhteen. Yleiskaava ei MRL 39 § mukaisesti saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Yleiskaavan ratkaisusta maanomistajalle aiheutuvaa mahdollista kohtuutonta haittaa arvioidaan tapauskohtaisesti tapauksen olosuhteet huomioiden. Kohtuullisuuden arviointiin vaikuttavat mm. yleiskaavan yhteydessä laaditut selvitykset ja vaikutustenarvioinnit, kaavamerkintöjen ja -määräysten kokonaisuus, kaavan sisältövaatimukset sekä yhdenvertainen kohtelu.

Yleiskaavaprosessiin kuuluu yleiskaavan laajuudesta ja sen kattamasta kokonaisuudesta riippuen kunnan hallinnollinen päätöksenteko prosessin aikana, varsinaisen kaavan ja siihen liittyvien selvitysten laatiminen sekä vaikutusten arviointi ja kaavoituksen prosessin aikainen vuorovaikutus niin viranomaisten kuin muiden osallisten suuntaan. Vuorovaikutuksen määrä ohjautuu usein sen perusteella, mitä teemoja yleiskaavassa ratkaistaan ja minkä verran yhteensovittamista kaavan teemojen kesken vaaditaan. Yleiskaavaprosessia voidaan kuvata alla olevan kaavion mukaisesti:

18.12.2018



Kuva 3. Kaavoitusprosessiin liittyvät vaiheet.

Yleiskaavaan laatimisen ajalliseen kestoon vaikuttaa yleiskaavan laajuus – pienempi hankeyleiskaavaprosessi voidaan nopeimmillaan laatia jopa kuudessa kuukaudessa, kun taas laajat, koko kunnan aluetta kattavat yleiskaavaprosessit voivat kestää useita vuosia ja pitää sisällään runsaasti erilaista vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia.

Yleiskaavaa muutettaessa tulee noudattaa samaa yleiskaavaprosessin määritelmää kuin yllä kuvattu ja MRL:ssä ja MRA:ssa on säädetty.

4.2 Keinoja yleiskaavaprosessin sujuvoittamiseen liittyen M-alueiden MRL 128 § maisematyöluvan poistamiseen

4.2.1 Yleiskaavaprosessin kuvaus

Yleiskaavan muuttamiseen ryhdyttäessä kunnan tulee arvioida yleiskaavan MRL 39 § mukaisten sisältövaatimusten täyttyminen kaikilta osin. Näin ollen sellainen yleiskaavan hallinnollinen muutosprosessi (yleiskaava asetettaisiin vain poistetuina MRL 128 § ehdoin nähtäville muutoin päivittämättä kaavaa ja hyväksyttäisiin valtuustossa), jossa vain poistettaisiin voimassa olevasta yleiskaavasta MRL 128 § koskevat määräykset M-alueilla, ei ole mahdollista toteuttaa.

Kaavaprosessin sujuvuuteen vaikuttavat monet erilaiset tekijät, joista erityisesti selvitysten ja vuorovaikutuksen edellyttämä aika ovat tärkeässä asemassa. Yleiskaavaa muutettaessa on oltava riittävä selvitykset, joiden perusteella voidaan arvioida yleiskaavan vaikutukset. Selvitysten tarve määräytyy sen perusteella, millaisia kysymyksiä yleiskaavassa ratkaistaan maankäytön osalta. Yleisesti tarkasteltuna tarvittavat selvitykset ovat yleensä luontoselvitys, arkeologinen selvitys, kulttuuriympäristö- ja maisemaselvitys. Näiden lisäksi kaavoitusprosessin osana huomioidaan myös alueen lähtökohdat, eli esim. kaavallinen tilanne, yhdyskuntarakenne, liikenneverkko sekä maaperäolosuhteet.

Keinot yleiskaavaprosessin sujuvoittamiseen yhdistyvät usein prosessin ohjelmointiin sekä aikataulutukseen. Selvitysten osalta erityisesti luontoselvitys on riippuvainen vuodenaikojen vaihtelusta ja tiettyjen lajien inventointiajankohdista. Näin ollen ohjelmoinnilla on merkittävä rooli yleiskaavaprosessin kokonaisajalliseen kestoon. Kaavoitusprosessin aikaisista, säädetyistä kaavoitusmateriaalin nähtävillä

18.12.2018

oloista sekä näiden vaatimasta hallinnollisesta käsittelyajasta ei ole mahdollista poiketa. Yleiskaavoituksen käsiteltäessä usein laajoja teemoja, on kaavan valmisteluvaiheessa (luonnosvaiheessa) myös käytännössä asetettu yleiskaava nähtäville 30 vuorokauden ajaksi ja kaavasta on kerätty palautetta viranomaisilta sekä kunnan asukkailta ja maanomistajilta. Kaavoitusprosessin hallinnolliset käsittelyt sekä nähtävillä olot muodostavat yleiskaavaprosessissa näin ollen minimissään 4-7 kk ajallisen keston, riippuen kuntien hallintosäännöstä sekä kokousten ajoittumisesta.

kk	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aloitukset ja OAS																						
OAS nähtävillä*																						
selvitykset (huom. erityisesti luonto)																						
kaavaluonnoksen laatiminen																						
kaavaluonnos nähtävillä*																						
palautekäsittely																						
kaavaehdotuksen laatiminen																						
kaavaehdotus nähtävillä*																						
palautekäsittely																						
kaavan hyväksymiseen muutokset																						
kaavan hyväksyminen *																						
lainvoimainen kaava																						

* (sis. hallinnollinen prosessi)

ajallinen kesto vajaa 2 vuotta (hallinnollinen käsittely yht. 7 kk)

Kuva 4. Kaaviomainen kuvaus yleiskaavaprosessin mahdollisesta ajallisesta kestosta vaiheittain. Yleiskaavaprosessin kesto vaihtelee suuresti erilaisten kaupunkien ja kuntien välillä. Suuremmilla kaupunkiseuduilla vaadittavat selvitykset sekä erilaisten teemojen yhteensovittaminen sekä osallistaminen ja vuorovaikutus ovat vaativat ja näin ollen yleiskaavaprosessi voi tyypillisesti kestää useita vuosia.

4.2.2 Vaiheyleiskaavaprosessi

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa myös vaiheittaisen yleiskaavoituksen (MRL 35 §). Vaiheyleiskaavalla voidaan tutkia ja ratkaista jotain tiettyä teemaa, ja erityisesti maakuntakaavoituksessa prosessi on laajasti ja usein hyödynnetty menettelytapa. Vaihekaavoituksen yhteydessä ratkaistaan maankäyttö tietyn

18.12.2018

teeman osalta, jolloin myös selvitysten laajuus ja selvitettävien vaikutusten on mahdollista keskittyä kapeammalle alalle. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan vaihemaakuntakaava III yhteydessä vaihekaavoituksessa käsitellyt teemat ovat olleet turvetuotanto, suoluonnon suojelu, bioenergiailaitokset, puutermiinit ja puolustusvoimien alueet. Maakuntakaavoitusprosessin yhteydessä laaditut erillisselvitykset koskivat mm. biopolttoainetuotantoa, suoluontoa, vesistövaikutuksia sekä linnustoa ja Natura 2000-alueita. Maakuntakaavakartalla osoitetaan erityisesti olemassa olevat turvetuotantoalueet sekä turvetuotannolle soveltuvia alueita.

M-alueille sijoittuvien maisematyöluupien osalta olisi mahdollista vaiheyleiskaavoituksen prosessin kautta keskittyä teemaltaan maa- ja metsätalouden järjestämiseen, jolloin usein paljon keskustelua herättävät teemat, kuten esim. asutuksen ja teollisuuden sijoittuminen, jäisi kokonaan tarkasteltavien asioiden ulkopuolelle. Vaiheyleiskaavoituksen yhteydessä tulisi huomioida kaikki sellaiset asiat, jotka liittyvät maa- metsätalouden teemaan tai alueidenkäytön järjestämiseen. Vaiheyleiskaavan yhteydessä tulee myös huomioida yleiskaavan sisältövaatimukset, jolloin esim. maa- ja metsätalousalueelle kohdistuvat maankäytön muutostarpeet, mahdolliset suojelukohteisiin liittyvät merkinnät ja vastaavat tulee osoittaa myös tällaisen kaavoitusprosessin yhteydessä.

Metsätaloutta koskeva vaiheyleiskaava edellyttäisi todennäköisesti myös alueelle laadittavien selvitysten osalta luontoselvityksen laatimisen sekä mahdollisesti kaavaan osoitettavan esim. laajemmat ekologiset yhteydet tai käytävät luonnonsuojelualueiden lisäksi. Vaiheyleiskaavoituksessa olisi kuitenkin mahdollista myös laajemmassa vuorovaikutuksessa painottaa metsän omistajien kanssa tehtävää yhteistyötä, jonka yhteydessä voitaisiin paremmin nostaa kuuluviin myös tätä osallisten ryhmää.

Vaiheyleiskaavan ajalliseen keston suhteessa ns. normaaliin yleiskaavaprosessiin vaikuttavat mm.;

- osallisten ja intressiryhmien pienempi määrä
- käsiteltävien teemojen kapea-alaisuus, joka vaikuttaa vaadittavien selvitysten määrään sekä todennäköisesti myös kaavasta saatavan palautteen määrään ja teemoihin
- Vuorovaikutuksen määrä (mm. metsänomistajien kanssa käytävä vuorovaikutus)
- Huomioitavien erityispiirteiden laajuus (esim. kuinka paljon erilaisten metsien kaavalliseen ohjaukseen halutaan pyrkiä, hyvin yleispiirteiseen tai tarkempaan)

18.12.2018

kk	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Aloitukset ja OAS																
OAS nähtävillä*																
selvitykset (huom. erityisesti luonto)																
kaavaluonnoksen laatiminen																
kaavaluonnos nähtävillä*																
palautekäsittely																
kaavaehdotuksen laatiminen																
kaavaehdotus nähtävillä*																
palautekäsittely																
kaavan hyväksymiseen muutokset																
kaavan hyväksyminen *																
lainvoimainen kaava																

* (sis. hallinnollinen prosessi)

ajallinen kesto reilu 1 vuosi (hallinnollinen käsittely yht. 7 kk)

Kuva 5. Kaaviomainen kuvaus mahdollisen M-alueita koskevan vaiheyleiskaavan ajallisesta kestosta vaiheittain. Yleiskaavaprosessin kesto vaihtelee suuresti erilaisten kaupunkien ja kuntien välillä myös vaiheyleiskaavoituksen osalta, jolloin erilaisten intressien yhteensovittaminen voi olla vaativampaa.

Kunnan hyväksyttäessä vaiheyleiskaavan astuisi se voimaan vain kyseisen teeman osalta ja korvaisi näin ollen metsätalouden kysymysten kohdalla voimassa olevan yleiskaavan. Muissa kysymyksissä "vanha" yleiskaava olisi edelleen voimassa ja ohjaisi yhdessä uuden vaiheyleiskaavan kanssa kunnan maankäyttöä.

Vaiheyleiskaavoitus on nyky-lainsäädännön puitteissa mahdollista eikä edellytä lainsäädännön muutosta. Vaiheyleiskaavan saatua lainvoiman korvaa se olemassa olevan yleiskaavan niiden teemojen osalta, joita vaihekaavassa on selvitetty.

Vaihekaavan laadinnasta aiheutuvat kustannukset ovat riippuvaisia kaavan edellyttämistä selvityksistä, vuorovaikutuksen määrästä, kaavan laajuudesta sekä työpanoksen määrästä. MRL:n 20 § mukaisesti "Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta." Kunta vastaa alueelleen laadittavan yleiskaavan kustannuksista.

4.2.3 Kaavasta poikkeaminen ja alueellinen poikkeaminen

Voimassa olevista kaavoista, niin yleis- kuin asemakaavoista, on mahdollista poiketa erillisen hakemuksen kautta. MRL 171 § mukaisesti kunnan on mahdollista

18.12.2018

myöntää poikkeaminen MRL:n mukaisesti säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeaminen ei kuitenkaan ole mahdollista myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 171 §)

Pykälässä todetaan myös, että: "Poikkeamista ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetystä rakennuslupan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella". Näin ollen, yleiskaavojen M-alueille osoitettujen MRL 128 § mukaisista vaatimuksista ei ole mahdollista poiketa 171 § nojalla.

MRL 172 § mukainen alueellinen poikkeaminen on laissa säädetty seuraavasti:

Kunta voi erityisestä syystä päättää, että tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön (alueellinen poikkeaminen).

Edellä 171 §:n 2 momentissa säädetty poikkeamisen edellytykset koskevat myös alueellista poikkeamista. Lisäksi alueellisen poikkeamisen edellytyksenä on, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

Mitä yllä alueellisen poikkeamisen kohdalla määrätään tarkoittaa, ettei menettelyä ole mahdollista soveltaa yleiskaavan M-alueille sijoittuvalle maisematyölupavaatimukselle.

4.3 Johtopäätökset

Yleiskaavoituksen yksi pääasiallisista tavoitteista ja tarkoituksesta on erilaisten maankäyttöliiden toiveiden ja hankkeiden yhteensovittaminen. Yleiskaavoituksella pyritään ratkaisemaan kuntien maankäyttö niin, että voidaan saavuttaa kaikkien erilaisten intressien osalta kompromissi, jonka mahdollisimman moni osapuoli voi hyväksyä.

Sellaisella alueella, jossa on voimassa yleiskaava, jossa M-alueilla edellytetään puiden kaatamiseen MRL 128 § mukaista maisematyölupaa, tätä edellytystä ei ole mahdollista välttää muilla tavoin kuin yleiskaavan muuttamisella alueella. Yleiskaavan muuttamiseen ryhdyttäessä tulee huomioida maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämien sisältövaatimusten täyttäminen kaavan kannalta kokonaisuudessaan. Kunnalle tai kaupungille kohdistuu yleiskaavan muuttamisesta aina kuluja (mm. resursointi ja selvitysten kustannukset). Näin ollen mielekkyyteen

18.12.2018

yleiskaavamuutokseen ryhtymiselle vaikuttaa voimassa olevan yleiskaavan ajantasaisuus sekä maakäytön ohjauksen muut päivitystarpeet.

Metsätalouden vaiheyleiskaavoitus voisi olla suositeltava vaihtoehto sellaisille kunnille, joilla on voimassa useita yleiskaavoja, joissa puiden kaatamista rajoitetaan MRL 128 § perusteella ja joiden osalta maisematyölupahakemukset vievät paljon henkilötyöaikaa kunnan virkamiehiltä. Vaiheyleiskaava on mahdollista laatia myös hyvin laajalle alueelle, ja saadessaan lain voiman se voi korvata usean voimassa olevan yleiskaavan määräyksiä M-alueilla (tai vaiheyleiskaavassa arvioiduilla alueilla). Vaiheyleiskaava vähentäisi todennäköisesti kokonaisuudessaan kunnalle koituvia kustannuksia selvitysten sekä kokonaisprosessin vaatiman ajallisen keston osalta.

Vaiheyleiskaavoituksen menettelyllä yleiskaavassa ratkaistavat teemat keskittyisivät vai maa- ja metsätalousalueiden maankäytön ratkaisuihin. Normaaliin yleiskaavaprosessiin verrattaessa vaiheyleiskaavan teemojen ulkopuolelle on mahdollista jättää sellaiset teemat, jotka usein herättävät paljon keskustelua, kuten asumiselle tai elinkeinoille osoitettavat alueet, taajamien laajennussuunnat, mitoitus tai muu vastaava. Huomioitavaa on kuitenkin, että usein maa- ja metsätalousalueille sijoittuu myös haja-asutusta, jonka mahdollisuutta tulisi ratkaista myös vaiheyleiskaavan yhteydessä. Vaiheyleiskaavoituksen yhteydessä voidaan poistaa yleiskaavassa voimassa olevat maisematyölupavaatimukset puiden kaatamiseen M-alueilla, kun alueidenkäyttö on arvioitu prosessin aikana.



**Maisemaselvitys Pohjoismaat
(Ruotsi, Norja), Metsät ja
kaavoitus -hanke, selvitys, 2018**



Sisällys

1	Tiivistelmä.....	3
2	Johdanto	4
3	Norja.....	5
3.1	Maankäytön suunnittelujärjestelmä	5
3.2	Maisema-arvojen turvaaminen ja maisemaa säätelevä lainsäädäntö	5
3.2.1	Maankäyttö- ja rakennuslaki (Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)).....	5
3.2.2	Luonnonsuojelulaki (Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven))	6
3.2.3.	Metsälaki (Lov om skogbruk (skogbrukslova)) ja maisema-arvot	6
3.2.4.	Vapaaehtoinen suojelu.....	6
3.2.5.	Näkemyksiä haastatteluista	7
3.2.5.	Maanomistajan mahdollisuudet korvauksiin	7
4	Ruotsi.....	7
4.1	Maankäytön suunnittelujärjestelmä (Plan- och bygglag).....	7
4.2	Maisema-arvojen turvaaminen ja maisemaa säätelevä lainsäädäntö	8
4.2.1	Maisema-arvojen turvaaminen	8
4.2.2	Ympäristösäännös (Miljöbalken)	8
4.2.3	Maankäyttö- ja rakennuslaki (Plan- och bygglag).....	8
4.2.4	Metsälaki (Skogsvårdslag) ja maisema-arvot	9
4.2.5	Vapaaehtoinen suojelu (Nya Komet –program).....	9
4.2.6	Näkemyksiä haastatteluista.....	9
4.2.7	Maanomistajan mahdollisuudet korvauksiin	10
5	Tulokset	10
6	Johtopäätökset.....	10
7	Lähteet.....	11
7.1	Lainsäädäntö.....	11
7.2	Muut	12
8	Liitteet	13
	(Liite 1.).....	13

1 Tiivistelmä

Pohjoismainen maisemaselvitys käsittelee maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämisen tapoja Pohjoismaissa, pohditaan niiden hyödyntämismahdollisuuksia ja etsitään mahdollisia uusia tapoja metsätalouden ja maisema-arvojen yhteensovittamiseen Suomessa. Selvitys keskittyy tarkastelemaan, mitä eri maiden lainsäädäntö sanoo maisemasta, miten kansainväliset ja kansalliset sopimukset vaikuttavat maiseman huomioon ottamiseen.

Selvityksessä perehdytään kansalliseen lainsäädäntöön ja sähköpostikyselyllä pyritään selvittämään maisema-arvojen turvaamiseen ja maiseman hoitamiseen liittyviä menetelmiä.

Maisemaselvityksessä lähetimme sähköpostikyselyn (Liite 1.) Pohjoismaissa maanomistajien edunvalvontajärjestöjen juristeille ja paikallisesta metsälainsäädännöstä vastaavalle organisaatiolle. Lisäksi kyselyä lähetettiin henkilöille, joilla arvioitiin olevan asiantuntemusta aiheesta. Vastauksia sähköpostiin tuli vain Ruotsista ja Norjasta. Resurssien ja sähköpostivastauksien puitteissa työssä päätettiin keskittyä Ruotsiin ja Norjaan. Ruotsin ja Norjan maisemaa säätelevä lainsäädäntö on pääpiirteiltään varsin yhtenevää Suomen kanssa. Maisemasta säädetään paikallisessa ympäristölainsäädännössä, tarkemmin luonnonsuojelulaissa. Myös maankäyttö- ja rakennuslaissa, muinaismuistolaisissa ja metsälaissa voi olla mainintoja maiseman huomioon ottamisesta.

Maankäyttö ja rakennuslailla ohjataan maiseman huomioon ottamisesta vahvimmin Norjassa ja Suomessa. Ruotsissa maankäyttö- ja rakennuslaki ei niinkään vaikuta metsätalouteen. Ruotsissa ja Norjassa Eurooppalainen maisemayleissopimus ei aiheuta uutta lainsäädäntöä vaan jo voimassa ollut lainsäädäntö huomioi luonnon- ja kulttuurimaisemat.

Norjassa Ympäristökeskus (Miljødirektoratet) ja Ruotsissa Museovirasto Ruotsin (Riksantikvarieämbetet) voivat myöntää tukia kulttuurimaiseman hoitoon, mutta jos maisemaa suojellaan, se suojellaan luonnonsuojelulain perusteella.

Maisema-arvojen huomioon ottamisessa vaikuttaa olevan samoja haasteita Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Lainsäädäntö alueiden suojelemiseksi on selkeää ja korvauksista suojelusta säädetään samoilla periaatteilla. Ongelmia vaikuttavat tuottavan se, miten maisema nähdään yleisenä arvona ja maanomistajan oikeuksia ei aina kyetä huomioimaan.

2 Johdanto

Selvityksessä käsitellään maisema-arvojen turvaamisen ja maiseman hoitamisen edistämisen tapoja Pohjoismaissa, pohditaan niiden hyödyntämismahdollisuuksia ja etsitään mahdollisia uusia tapoja metsätalouden ja maisema-arvojen yhteensovittamiseen Suomessa. Selvitys keskittyy tarkastelemaan, mitä eri maiden lainsäädäntö sanoo maisemasta, miten kansainväliset ja kansalliset sopimukset vaikuttavat maiseman huomioon ottamiseen. Lisäksi pyritään selvittämään, mitä mahdollisuuksia on tehdä erilaisia maisemanhoitoon liittyviä sopimuksia ja minkälaisia ovat maisemansuojeluun liittyvät korvauskäytännöt.

Selvityksessä perehdytään kansalliseen lainsäädäntöön ja sähköpostikyselyllä pyritään selvittämään maisema-arvojen turvaamiseen ja maiseman hoitamiseen liittyviä menetelmiä.

Selvityksen tulokset on tarkoitettu tausta-aineistoksi Tapion ja Suomen metsäkeskuksen hankkeelle Metsät ja kaavoitus, jossa pyritään löytämään uusia tapoja edistää maisema-arvojen turvaamista ja hoitamista.

3 Norja

3.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä

Norjassa alueiden käytön suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki (Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)). Kunta ja modernisointiministeriö modernisointiministeriö (Kommunal og moderniseringsdepartementet, KMD) on maankäyttöpolitiikan ylin hallintoviranomainen. Valtakunnan politiikan kannalta tärkeät alueidenkäyttöön liittyvät toimenpiteet ja intressit esitetään Valtakunnallisissa vaatimuksissa (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging) (Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 6-1).

Ministeriö määrää kiistanalaisissa tapauksissa ja varmistaa, että maankäyttö- ja rakennuslakia käytetään ja tulkitaan oikein. Lääninhallinto (fylkeskommunen) ja maakuntaviranomainen (fylkesmannen) edustavat valtiota maakunnassa. Lääninhallitukset laativat ja suunnittelevat maakuntasuunnitelmat (regionalplan). Tärkein maankäytön suunnittelutaso on kunta, mutta maakunnilla on suurin vastuu seudullisesta kehittämisestä (Kanninen ja Akkila 2015). Maakunnissa on alueellinen suunnittelufoorumi, jonka tavoitteena on koordinoida kuntien, maakuntien ja valtion alueiden käytön intressejä. Kunta tasolla laaditaan sekä yleis- että asemakaavoja (kommuneplan, reguleringsplan) ja myönnetään rakennusluvut. Niin maakuntasuunnitelmat kuin yleiskaavatkin koostuvat yleisestä osasta ja erityisestä alueosasta (arealdel), johon sisältyy karttamuotoinen maankäytön suunnitelma. Alueet jaetaan karttamuotoisessa suunnitelmassa maankäyttömuodon mukaan. Metsien maankäyttömuoto on yleensä Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR).

3.2 Maisema-arvojen turvaaminen ja maisemaa säätelevä lainsäädäntö

3.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki (Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven))

Yleisesti maisemaan kiinnitetään huomioita maankäyttö ja rakennuslain § 1-8 jossa veloitetaan, että luonnon- ja kulttuuriympäristöön, ulkoiluun, maisemaan ja muihin yleisiin etuihin kiinnittämään erityistä huomioita 100 metrin etäisyydellä meren ja vesistöjen varrella.

Kunnan yleiskaavassa on tarpeellisessa määrin huomioitava maankäytön kannalta merkitykselliset huomiot ja rajoitukset (plan- og bygningsloven 11-8 §), tällaisia asioita ovat mm. maavarojen turvaaminen,

maisemalliset ominaisuudet, arvokkaat maisemat ja kulttuuriympäristöjen suojelu (plan- og bygningsloven 3-1 §). Maankäyttö- ja rakennuslaissa määrätään aluemerkinästä, jolla huomioidaan tiettyjä arvoja (hensynssoner) (plan- og bygningsloven 11-8 §). Yleiskaavoissa voidaan aluevarausmerkinnöistä riippumatta antaa yleisiä määräyksiä, jos ne koskevat luontoarvoja, esteettisyyttä, luontoa, maisemaa tai vihreää rakennetta (grønnstruktur) (plan- og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 11 § – 9).

3.2.2 Luonnonsuojelulaki (Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven))

Lain tarkoituksena on turvata mm. maiseman monimuotoisuus (naturmangfoldloven 1 §). Maiseman monimuotoisuudella tarkoitetaan maisemaa, johon ihminen ei ole olennaisesti vaikuttanut (naturmangfoldloven 3 §).

Alueellisen suojelun tavoitteena on myös suojata kulttuurimaisemaa (naturmangfoldloven 33 §).

Maisemansuojelualueena voidaan suojella alueita, joilla on mm. luonnon- tai kulttuurimaiseman arvoja (naturmangfoldloven 36 §). Maisemansuojelualueilla ei saa toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat merkittävästi vaarantaa suojellun maiseman ominaisuutta tai luonnetta. Säännöksissä voidaan määritellä, mitä toimenpiteitä alueella saa tai ei saa toteuttaa. Suojelumuotoa käytetään usein kulttuurimaiseman säilyttämiseen aktiivisessa käytössä.

Suunnitelma tai sopimus voi sisältää säännöksiä taloudellisista korvauksista alueen hoitoa edistäville tahoille.

Maisemansuojelualueet ovat yleensä lievempi suojelumuoto kuin esimerkiksi kansallispuistot. Nykyiset maisemansuojelualueet vaihtelevat suuresti suojelutavoitteiltaan, kooltaan ja vaikutuksiltaan. Ne ovat yleensä aktiivisemmassa käytössä olevia alueita, jotka huomioivat monipuolisesti alueen käyttäjän etuja. Alueiden, jotka ovat suojeltuja arvokkaiden kulttuurimaisemien säilyttämiseksi, nykyinen käyttö on sallittua ja toivottavaa, koska suojeluarvojen ylläpitämiseksi aluetta on välttämätöntä käyttää, hoitaa ja ylläpitää

3.2.3. Metsälaki (Lov om skogbruk (skogbrukslova)) ja maisema-arvot

Metsälailla pyritään edistämään metsävarojen kestäväää käyttöä ja hoitoa, turvaamaan metsien biologinen monimuotoisuus ja huomioida maisema, ulkoilu ja kulttuuriset arvot metsissä (skogbrukslova 1 §).

Maa- ja elintarvikeministeriö voi asettaa tiukempia rajoituksia alueilla, joilla on erityistä biologista monimuotoisuutta, maisemaa, ulkoilua tai kulttuuriperintöä koskevia ympäristöarvoja (skogbrukslova 13 §).

3.2.4. Vapaaehtoinen suojelu

Maanomistajan on mahdollista tarjota alueitaan vapaaehtoiseen suojeluun (frivillig vern). Vapaaehtoiset alueet suojellaan luonnonsuojelualueiksi (naturreservater) luonnonsuojelulain 37 §:n nojalla.

Luonnonsuojelulain vaatimuksissa ei ole mainintaa maiseman- tai kulttuurimaiseman suojelusta.

3.2.5. Näkemyksiä haastatteluista

Norjasta kaksi henkilöä vastasi sähköposti kyselyyn. Vastauksissa todettiin, että useat sektorilait vaikuttavat maankäytön suunnitteluun ja todettiin, että maisemien kannalta merkittävimmät ovat luonnonsuojelulaki ja metsälaki. Merkittävimmäksi metsiin vaikuttavaksi kaavamerkinnäksi todettiin aluemarkintä ”hensynsoner”, jota käytetään LNRF –alueen päällä, merkinnällä voidaan esimerkiksi velvoittaa huomioimaan maisema-arvoja. Vastauksista ei kuitenkaan selvinnyt, kuinka aktiivisessa käytössä markintä on.

Vastauksien perusteella Eurooppalaisella maisemayleissopimuksella ei nähty olevan jo voimassa olevan lainsäädännön lisäksi rajoituksia metsätalouteen.

3.2.5. Maanomistajan mahdollisuudet korvauksiin

Maanomistaja tai oikeuden haltija on oikeutettu korvauksiin valtiolta, mikäli alue suojellaan luonnonsuojelulain mukaiseksi kansallispuistoksi, maiseman-, luonnon-, elinympäristön- tai merensuojelualueeksi (naturmangfoldloven 50 §). Korvauskäytännöistä säädetään luonnonsuojelulain 51 § (naturmangfoldloven 51 §) ja korvaukset määritetään lailla kiinteän omaisuuden realisoinnista (Lov om vederlag ved overtagning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova)).

Metsäteollisuutta ja ympäristötoimenpiteitä koskevalla asetuksella (Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket) ja maatalouden erityisiä ympäristötoimenpiteitä koskevalla asetuksella (Forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket) voidaan myöntää tukia, jotka mahdollistetaan kulttuurimaiseman hoitoa ja ylläpitoa.

4 Ruotsi

4.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä (Plan- och bygglag)

Kansallisella tasolla aluesuunnittelu on suhteellisen vähäistä. Valtio asettaa raamit kansallisista intresseistä, joita alueellisessa ja kunnallisessa maankäytön suunnittelussa täytyy huomioida. Kuntien maankäytön suunnittelua valvotaan lääninhallituksen kautta (länsstyrelsen).

Kaavoitusjärjestelmä ruotsissa koostuu alueellisesta suunnitelmasta (regionplan), yleiskaavasta (översiktsplan) ja asemakaavasta (detaljplan). Aluesuunnittelun tasolla ohjaus on suhteellisen vähäistä. Alueellisessa suunnitelmassa useammat kunnat suunnittelevat yhdessä maan- ja vesialueiden käytöstä.

Kunnat laativat alueiden käytön linjausten pääpiirteet pakollisessa strategisessa yleiskaavassa. Yleiskaavaa voidaan täydentää alueellisilla määräyksillä (områdesbestämmelser). Vain alueelliset määräykset ja asemakaava ovat juridisesti sitovia asiakirjoja.

Ympäristösäännöksessä (Miljöbalk) linjataan mm. valtakunnallisesti arvokkaat maa- ja vesialueet ja se toimii Ruotsissa maankäytön lainsäädännön kattona. Suunnittelu- ja rakennuslaki (Plan- och bygglag) ohjaa läänien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelua.

4.2 Maisema-arvojen turvaaminen ja maisemaa säätelevä lainsäädäntö

4.2.1 Maisema-arvojen turvaaminen

Ruotsin Museovirastossa (Riksantikvarieämbetet) määritellään Maisema-alueet, jotka ovat kansallisesti tärkeitä. Museovirasto on Ruotsin hallituksen virasto, joka vastaa kulttuuriperinnöstä ja historiallisista ympäristökysymyksistä. Ruotsissa maisemaa ja ympäristöä suojellaan Ympäristösäännöksellä (Miljöbalken) sekä maankäyttö- ja rakennuslain nojalla.

4.2.2 Ympäristösäännös (Miljöbalken)

Ympäristösäännöksellä kunta tai lääninhallitus voi suojella arvokkaita kulttuurimaisemia niin kutsuttuina kulttuurireserveinä (Kulturresevat) (7 kap 9 § miljöbalken). Niitä voidaan perustaa niin valtion, kunnan kuin yksityisille maille. Päätöksessä määritellään suojelun tarkoitus ja määräykset, joita alueella sovelletaan. Tavoitteena ei ole lunastaa maata valtiolle vaan suojella alueen kulttuurihistoriallista arvoa. Alueet on tarkoitus perustaa yhteisymmärryksessä asianomaisten kesken.

Ruotsissa on yhteensä 44 kulttuurireserviä, joista 34 on päätetty lääninhallituksissa ja 10 kunnissa. Maisemansuojelu (Landskapsbildsskydd) on vanhan luonnonsuojelulain (naturvårdslagen 19§) mukainen suojelumuoto, jota ympäristösäännös ei enää sisällä. Nämä alueet korvataan vähitellen muilla säädöksillä, mutta alueet ovat voimassa siirtymäsäännösten mukaan siihen saakka, kun ne kumotaan. Uusia maisemansuojelualueita (Landskapsbildsskydd) ei enää perusteta. Suojelulla säilytetään rakennuksia, teitä ja muita tiloja, mutta sillä ei säännellä metsätaloutta.

4.2.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki (Plan- och bygglag)

Suunnittelu- ja rakennuslaissa maisema mainitaan pääasiallisesti vain rakentamisen yhteydessä.

Rakentaminen on suunnittelu- ja rakennuslain mukaan sijoitettava ja suunniteltava tavalla, joka huomioi kaupunki- tai maisemakuvan ja kulttuuriarvot. Lisäksi rakennuksien ulkonäkö ja väri on oltava houkutteleva (Plan- och bygglag 3 kap 1 §). Myös tontit on järjestettävä niin, että ne sopivat kaupunki- tai maisemakuvaan ja alueen luonto- ja kulttuuriarvoihin (Plan- och bygglag 3 kap 15 §).

Tämän lisäksi rakennuslautakunnan on edistettävä hyvää rakennuskulttuuria sekä hyvää ja esteettisesti miellyttävää kaupunkia ja maisemaa (Plan- och bygglag 11 kap 1 §).

Suunnittelu- ja rakennuslaissa määrätään myös rakennusluvasta, purkamisluvasta ja maisematyöluvasta (marklov) (Plan- och bygglag 8 kap 1 §). Kunta voi asemakaava-alueella päättää vaaditaanko puiden kaatamiseen tai metsän istuttamiseen maisematyölupaa (Plan- och bygglag 8 kap 9 §).

Rajoitetuilla alueilla asemakaavan ulkopuolella voidaan antaa alueellisia määräyksiä (områdesbestämmelser) (Plan- och bygglag 5 kap 16 §), jotka voivat myös sisältää maisematyölupavaatimuksen puiden kaatamiseen tai metsän istuttamiseen. Kunta voi päättää alueellisilla määräyksillä, että maisematyölupa vaaditaan mm. puiden kaatamiseen ja metsän istuttamiseen luonnonsuojelulle ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaissa ympäristöissä.

Alueellisilla määräyksillä voidaan säädellä maankäyttöä rajoitetulla alueella, jos niiden käyttöä on tarpeen ohjata kansallisen edun, yleiskaavan tarkoituksen tai ympäristösäännöksen (Miljöbalken) varmistamiseksi. Määräyksillä voidaan myös ohjata kulttuurihistoriallisesti tärkeiden alueiden maankäyttöä. Alueelliset määräykset ovat juridisesti sitovia.

Metsänkäytöstä säädetään metsälailla ja alueellisissa määräyksissä (esim. Områdesbestämmelser för Barnvik) voidaankin määrätä, että arvokkaat kulttuuriympäristöt huomioidaan metsälain 30 § mukaan.

4.2.4 Metsälaki (Skogsvårdslag) ja maisema-arvot

Ruotsissa metsänhoitoa ohjataan pääasiallisesti metsälailla (Skogsvårdslagen), mutta myös muut lait kuten ympäristösäännös ja muinaismuistolaki (Kulturmiljölag) vaikuttavat metsien käyttöön.

Metsälain yleisissä säännöksissä todetaan, että metsät ovat Ruotsissa kansallinen ja uusiutuva luonnonvara, jota tulee hoitaa niin, että metsiä käytetään kestävästi ja biologinen niiden monimuotoisuus säilytetään.

Metsien hoidon yhteydessä on huomioitava myös muut yleiset edut (Skogsvårdslag 1 §).

Metsälain 2b § määrätään metsätalouden toimenpiteistä vuoriston läheisyydessä. Näillä alueilla metsätalous voi vaikuttaa intresseihin, joilla on tärkeä merkitys luonnonsuojelulle, kulttuuriperinnölle tai porotaloudelle. Näillä alueilla voidaan asettaa ennakkoehtoja metsänhoidolle.

4.2.5 Vapaaehtoinen suojelu (Nya Komet –program)

Ruotsissa maanomistajat voivat tarjota metsiänsä vapaaehtoisesti suojeluun Nya Komet –ohjelman kautta. Ohjelman tarkoituksena on suojella elinympäristöjä eikä niinkään maisemaa.

4.2.6 Näkemyksiä haastatteluista

Haastattelimme yhtä henkilöä ruotsista puhelinhaastattelulla, joka edusti maanomistajia. Lisäksi saimme vastauksia, joissa todettiin aiheen olevan niin laaja, että se vaatii enemmän perehtymistä.

Haastattelun näkökulmasta maankäyttö- ja rakennuslaki ei juuri aiheuta ongelmia metsätaloudelle Ruotsissa. Myös muukaan lainsäädäntö ei niinkään ole ongelma, mutta lakien tulkinnasta aiheutuu erimielisyyksiä. Lisäksi erilaiset EU-direktiivit, jotka ohjaavat vesiensuojelua, muinaismuistoja, virkistysalueita voivat johtaa erilaisiin tulkintoihin ja maanomistajan perustuslainmukainen omaisuuden suoja usein unohtuu.

4.2.7 Maanomistajan mahdollisuudet korvauksiin

Kun maanomistajalla on ympäristösäännöksen päätöksen seurauksena rajallinen käyttöoikeus alueeseen, he ovat oikeutettuja korvauksiin. Ympäristösäännöksen luvussa 31 mainitaan, että kiinteistön omistajalla on oikeus korvaukseen, joka johtuu sellaisista päätöksistä, joka haittaa maankäyttöä kyseisen toimenpiteen osalta. Korvauksen maksaa valtio tai kunta, jos se on ilmoittanut päätöksellään suojelualueen perustamisesta (31 kap 7§ miljöbalken).

5 Tulokset

Pohjoismainen lainsäädäntö on varsin yhtenevää ja maisema-arvot huomioidaan niissä varsin yhtenäisellä tavalla. Lainsäädännön keskiössä on kulttuurimaisemat.

Eurooppalainen maisemayleissopimus antaa raamit maisemansuojelulle, mutta paikallinen lainsäädäntö huomioi jo varsin hyvin sopimuksen. Eikä metsätaloudelle nähdä aiheutuvan suoria vaikutuksia maisemayleissopimuksesta. Haasteita tulee, kun lainsäädäntöä ja selvityksiä tulkitaan eri lähtökohdista. Varsinaisia uusia keinoja tai erilaisia keinoja maisema-arvojen turvaamiseen metsätaloudessa selvityksessä löydetty.

6 Johtopäätökset

Ruotsissa ja Norjassa maisemaa säätelevässä lainsäädännössä keskitytään pääasiallisesti suojelemaan tai hoitamaan kulttuurimaisemia. Kulttuurimaiseman hoitoon on mahdollista saada tukia kunkin maan asioista säätäviltä viranomaisilta. Maiden luonnonsuojelulaissa maanomistaja oikeutetaan korvauksiin, mikäli jotain toimenpiteitä alueella ei saa suorittaa. Lainsäädäntö on maisemaa säätelevien määräyksien kohdalta varsin yhtenevää, mutta asioista voidaan säätää eri laeilla.

Norjassa maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa ottamaan maisema-arvot huomattavasti tiukemmin huomioon kuin Ruotsissa. Norjassa maisemasta voidaan säätää esimerkiksi omalla kaavamerkinnässä (hensynsoner). Selvityksessä ei kyetty selvittämään, kuinka paljon tätä merkintää käytetään maisema-arvojen huomioimiseen metsätalousalueilla.

Norjassa metsälaissa on mainintoja maiseman huomioon ottamisesta ja Ruotsinkin metsälaki velvoittaa huomioimaan yleiset edut. Se tarkoitetaanko yleisillä eduilla maisemaa, ei metsälaista selviä.

Maisema-arvojen vapaaehtoiseen suojeluun ei metsätalousmailla vaikuttaisi olevan mahdollisuuksia Norjassa eikä Ruotsissa. Maataloustuista voidaan myöntää tukea kulttuurimaisemien hoitoon, mutta näillä rahoitetaan pääasiassa rakennusten kunnossapitoa ja maatalouden elinympäristöjen hoitoa.

Metsäalueiden suojelu perustuu Norjassa ja Ruotsissa biologisen monimuotoisuuden ja elinympäristöjen suojeluun. Maisema-arvot nähdään osana kulttuurimaisemaa, jotka ovat usein rakennusten lähetyvillä olevia maisemia tai avoimia maaseutumaisia kulttuurimaisemia.

Vastaajien määrä kyselyyn oli melko vähäinen ja näin ollen selvityksessä ei päästä pohtimaan, miten lainsäädäntö ja yleiset toimintaperiaatteet kohtaavat. Lainsäädäntö on usein selkeää, mutta käytännössä saattaa olla pienelläkin alueella suurta vaihtelua.

7 Lähteet

7.1 Lainsäädäntö

Maankäyttö ja rakennuslaki Norja: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Luonnonsuojelulaki Norja: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

Metsälaki Norja: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-27-31>

Metsäteollisuutta ja ympäristötoimenpiteitä koskeva asetus:

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2011-05-10-483>

Maatalouden erityisiä ympäristötoimenpiteitä koskeva asetus:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-02-04-448>

Maankäyttö ja rakennuslaki Ruotsi: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

Luonnonsuojelulaki Ruotsi: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

Metsälaki Ruotsi: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skogsvardslag-1979429_sfs-1979-429

7.2 Muut

Områdesbestämmelser för Barnvik:

<http://www.varmdo.se/download/18.5187447b1429373a63fa15/1385976605964/Barnvik%20omr%C3%A5desbest%C3%A4mmelser,%20laga%20kraft.pdf>

Kanninen, V & Akkila, I: Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24|2015.

8 Liitteet

(Liite 1.)

Hej,

Jag heter Mika Salmi och jag jobbar som projektchef på Finlands skogscentral. Vi pågår projekt var vi hittar nya metoder att sammanjämka skogsägares mål med kommuners syn på markanvändningen. Speciella i landskap frågor. Hoppas du har tid att svara min frågor eller kontakta mig.

Information also in English below.

Bakgrund och frågor nedan.

Bakgrund till vårt utvecklingsprojekt:

I Finland styr markanvändnings- och bygglagen (MBL) planläggningen. Finlands MBL innehåller i paragraf 128 § en skrivning om Tillstånd för miljöåtgärder. Det kan sätta begränsningar för skogsbruket och skogsbrukets åtgärder. Det viktigaste är enligt lagen att utvärdera hur den planerade åtgärden ändrar landskapet. I praktiken använder kommunerna lagskrivningen också för att trygga biologisk mångfald.

Systemet för planering av områdesanvändningen (enligt MBL)

För att reglera och styra områdesanvändningen inom en kommun utarbetas generalplaner och detaljplaner. I generalplanen anges huvuddragen för områdesanvändningen i kommunen.

Ändringen av markanvändnings- och bygglagen (MBL) trädde i kraft 1.5.2017 och lagen borde inte mera ställa begränsningar för skogsbruket men de generalplaner som trädde i kraft före 1.5.2017 innehåller ännu begränsningar för skogsbruket (i form av t.ex. krav på kallhyggesfritt avverkning).

Nu arbetar vi på ett projekt för att hitta metoder och nya möjligheter för att sammanjämka skogsägares mål med kommuners syn på markanvändningen på jord- och skogsdominerad områden på de områden där kommunen godkände generalplanen före 1.5.2017.

En åtgärd i vårt projekt är att kartlägga hur man arbetar i andra nordiska länder och hur man koordinerar skogsbruk, landskapsplanering och planläggning med varandra och sammanjämkar olika mål. Vi hoppas att hitta lösningar och arbetsmodeller som vi kan tillämpa i Finland. Det vore bra med kunskapsutbyte länderna emellan. För att vi ska få en bild av nuläget ber jag att ni svarar på följande frågor:

- Kan kommunerna styra landskap i enskilda skogsägares avverkningar i sin skog?
 - Är det möjligt att kontrollera det via planläggning eller hur kommuner kontrollerar det om det är möjligt?
- Vilken lagstiftning styr markanvändningsplaneringen och vilka styrmedel används i fråga om landskapsplanering och ändrande av landskap? (t.ex. kulturlandskap, landsbygdslandskap)
 - Innebär det begränsningar för skogsbruket?

-
- Vilka nationella eller internationella avtal styr landskapsplaneringen? (t.ex. Europeiska landskapskonventionen (ELC))
 - Orsakar det begränsningar för skogsbruket?
 - Finns det nationella eller lokala landskapsinventeringar, som styr markanvändnings- och landskapsplaneringen?
 - Har ni möjligheter att ingå frivilliga avtal för att skydda landskap? (mellan kommuner/turismföretagare/fritidsboende etc. och skogsägare)
 - Är det möjligt enligt er markanvändningslagstiftning att ingå avtal mellan skogsägare och kommuner om bevarande eller skötsel av landskap?

Tack på förhand för din hjälp. Jag är också tacksam över material och webblänkar kring dessa frågor.

Jag svarar gärna på alla frågor om planläggning och landskapsfrågor. Vi kan också komma överens om ett Skype-samtal om ni så önskar. Vid behov kan vi också använda engelska.

Background to our development project

In Finland Land Use and building Act (LUBA) control the land use planning. Finland's LUBA contains a paragraph 128 § (Permit for landscape work). It can be set in the areas which are planned for forestry lands and it can contain limitations for felling in those areas. The most important thing should be, according to the law, to think how the planned action in area changes the landscape. In practice, municipalities also use the law section to ensure biodiversity.

System of land use planning

Land use in municipalities is organized and steered by local master plans and local detailed plans. The local master plan indicates the general principles of land use in the municipality.

In our case we are talking about master plans.

The law has changed in 1.5.2017 so that Permit for landscape work can't no longer be set for forestry lands but before 1.5.2017 accepted master plans can still contain Permit for landscape work (LUBA 128 §). Limitations can be in form like no clear cutting.

In Finnish Forest Center we have ongoing project where we are finding solutions how we can better to coordinate forestry, land use planning and landscape planning so that we can compound forest owners targets to municipalities targets in master plan zone which are meant to be agricultural and forest zones.

One task in our project is to survey how landscape planning and landscape management works in other Nordic countries and how other Nordic countries coordinate forest management, planning and landscape management together.

My questions are,

- Can municipalities control landscapes in private forests?
 - How does the control take place?
- Which legislation governs land use planning and special landscapes in planning? (eg cultural landscape, rural landscape)
 - Does it contain limitations for forestry?
- Which national or international agreements govern landscaping? (eg the European Landscape Convention (ELC))
 - Does it cause limitations for forestry?
- Is there a national or local landscape inventory that controls land use and landscaping?
 - Does it cause limitations for forestry?
- Is it possible to make a voluntary contract to protect landscapes? (between municipalities/tourism entrepreneur/cottage owners and forest owners)
- Is it possible according to state land use law to make contracts between forest owners and municipalities about landscapes?
-

Thanks if you can find time and opportunity to answer my questions. It would be also nice to get some material or internet links regarding the subject.

Med vänlig hälsning/Best regards

Mika Salmi

Projektschef i Skogsbruk och planläggning

puh. | tfn 050 449 4804

mika.salmi@skogscentralen.fi



Maistraatinportti 4 A
00240 Helsinki
tapio@tapio.fi

www.tapio.fi