



Yleiskaava-alueiden maisematyölupamenettelyjen kehittäminen

Sisällys

- Tiivistelmä**
- 1. Kysely**
- 1.1. Kyselyn toteutus**
- 1.2. Kyselyn tulokset**
- 2. Maisematyölupamenettelyn vaikutukset**
- 2.1. Maisematyöluvan hinta**
- 2.2. Maisematyöprosessin aiheuttamat muut välittömät ja välilliset kustannukset**
- 2.3. Vaikutukset metsätalouteen**
- 2.4. Vaikutukset maisemaan**
- 2.5. Vaikutukset kuntaan**
- 3. Yleiskaava-alueiden maisematyölupamenettelyjen kehittäminen**

Teksti:
Ari Kotiharju ja Airi Matila
Tapio Oy
17.2.2016

Tämä selvitys on osa Tapiossa 2015 toteutettavaa Metsätalouden ja kaavoituksen yhteensovittaminen -projektia, jossa kehitetään toimintatapoja metsäalan toimijoiden ja eri hallinnonalojen käyttöön. Lisätietoa: <http://tapio.fi/metsatietoa/kaynnissa-olevat-hankkeet/metsatalous-ja-kaavoitus/>

Tiivistelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 § mukaan *"alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää"* mm. *"elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä"*. Maankäyttö- ja rakennuslain 39 § mukaan *"yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa"*.

Maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n mukaan *"Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman maisematyölupaa yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, eikä alueella, jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty."* Maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n mukaan maisematyölupaa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Vaikutuksiltaan vähäisiä toimenpiteitä ei ole yksiselitteisesti määritetty.

Metsänomistajien ja kaavoittajien on usein vaikea ymmärtää toisiaan. Metsänomistajat ja metsätalouden toimijat ottavat yleensä huomioon oma-aloitteisesti toimenpiteissä maisemavaikutukset esimerkiksi käsittelemällä rantametsät maisemaa varten. Kaavoittaja pyrkii maisematyöluvalla tarpeelliseksi katsomillaan alueilla varmistamaan sen, että kaikki maanomistajat huomioivat maiseman.

Maisematyölupaan liittyvässä kyselyssä kuntien työntekijät kertoivat maisematyölupaprosessin aiheuttavan heille paljon työtä. Toisaalta kerrottiin, että *"maisematyölupaa ei ole este vaan hidaste"*. Maisematyölupaprosessi aiheuttaa uusia kustannuksia myös ylimääräisen työn vuoksi. Maisematyölupaan liittyvää vaikutuksiltaan vähäisiä toimenpiteitä tulkitaan kunnissa eri tavalla.

Hakkuut kuuluvat metsätalouden harjoittamiseen, minkä johdosta metsätalouteen tai virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla niitä ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 140 §:ssä tarkoitettuna maisemakuvan turmelemisena.

Olisi erittäin suotavaa, että kuntien kaavoitusviranomaiset yhteistyössä metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden kanssa määrittäisivät metsätalouden toimenpiteet vaikutuksiltaan vähäisiksi toimenpiteiksi. Etu on kaikkien, metsänomistajan, kunnan ja kuntalaisten. Tavoitteena olisi, että alueilla joilla metsälaki on voimassa kaikki metsätaloustoimenpiteet, puiden kaataminen mukaan lukien, katsottaisiin vähäisiksi toimenpiteiksi, eikä tällöin maisematyölupaa tarvittaisi.

Kaavamääräyksillä ei lähtökohtaisesti tulisi rajoittaa metsätaloustoimenpiteitä alueilla joissa metsälaki on voimassa. Jos metsätaloutta koskevia rajoituksia tai suosituksia kuitenkin joissain tilanteissa on tarpeen asettaa, niin niiden tulisi olla yksiselitteisiä ja sisältyä kaavamääräyksiin. Tällöin ne tulisivat käsitellyksi yhdenmukaisesti kaavoitusprosessin aikana. Metsäkeskus katsoisi metsänkäyttöilmoituksen hyväksyessään, että suunniteltu hakkuu jälkitoimenpiteineen on kaavamääräysten mukainen.

Maisematyölupaa koskevat käytännöt, tarvittavat lomakkeet ja kunnan viranomaisen linjaukset maisemallisesti vähäisistä toimenpiteistä tulisi olla saatavissa kunnan verkkosivuilta. Kuntien nettisivuille tai muuten yleisesti saataville tehtäisiin kunta-kohtainen kartta, johon olisi selkeästi merkattu alueet, joissa metsässä toimittaessa maisematyölupaa pitäisi hakea. Näin säästyy sekä kunnan viranomaisten, metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden aikaa ja välttyään turhilta kyselyiltä ja kevennetään hallinnollista taakkaa.

Suorien kustannusten lisäksi maisematyöluvan ehdoilla voi olla suurikin merkitys elinkeinon kannattavuudelle. Esimerkiksi maisematyöluvassa voi olla sellainen ehto, jolla on välillinen pienentävä vaikutus tulevaisuuden metsätalouden tuloihin. Maisematyöluva on yleensä voimassa kolme vuotta, mutta metsätalouden kannalta voimassaoloajan tulisi olla pidempi.

1. Kysely

1.1. Kyselyn toteutus

Maisematyölupamenettelyn kehittämiseen liittyen tehtiin verkkokysely maanomistajille, metsäammattilaisille sekä kaavoitukseen liittyvissä tehtävissä työskenteleville kuntien toimihenkilöille keväällä 2015. Kyselyn vastaajiksi kutsuttiin 385 henkilöä henkilökohtaisella sähköpostilla. Tämän lisäksi kyselyyn saattoi vastata Tapio.fi -verkkopalvelussa avoimen linkin kautta. Avoimesta kyselyyn osallistumismahdollisuudesta tiedotettiin myös sähköpostitse sekä mm. Metsälehdessä välityksellä. Kyselyyn vastaamisen aloitti 103 vastaajaa. Kaikki vastaajat eivät vastanneet kaikkiin kysymyksiin, mutta tyypillisesti jokaiseen kysymykseen saatiin 70-90 vastausta.

Kyselyssä vastaajille esitettiin väittämiä, joihin vastaajat ottivat kantaa osoittamalla portaattomasti janalta, ovatko he samaa mieltä vaiko eri mieltä väittämän kanssa. Lisäksi kutakin kysymystä pystyi kommentoimaan kirjoittamalla vapaamuotoista tekstiä. Kyselyssä oli myös kysymyksiä, joihin vastaajat kirjoittivat vastauksen.

1.2. Kyselyn tulokset

Kyselyssä vastaajien vastaukset väittämiin vaihtelivat suuresti vastaajaryhmien sisällä. Esimerkiksi kaavoitukseen liittyvissä tehtävissä työskentelevien kuntasektorin työntekijöiden vastaukset poikkesivat suuresti toisistaan. Tämän vuoksi kyselystä on vaikea saada kuvaa siitä, mikä oli vastaajien tai vastaajaryhmien yleinen näkemys asioista. Todennäköisesti vastausten vaihteluun vaikutti se, että eri kunnissa maisematyölupaan liittyvät asiat metsätalouden kannalta poikkeavat toisistaan.

Kyselyn parasta antia olivatkin vastaajien vapaamuotoisena tekstinä antamat vastaukset. Niistä pystyi näkemään, kuinka eri tavoin ja erilaisilla perusteilla vastaajat asioihin suhtautuivat. Kyselyyn saatuja vastauksia ja niissä esitettyjä perusteluja on hyödynnetty jäljempänä tehtävissä kehittämisehdotuksissa.

2. Maisematyölupamenettelyn vaikutukset

Arviot maisematyöluvan vaikutuksista metsänomistajien käyttäytymiseen perustuvat kyselyssä saatuihin vastauksiin. Maisematyölupavaatimusten tosiasiallisten vaikutusten selvittämiseksi tarvittaisiin käytännönläheinen tutkimus, jossa vertailtaisiin kahden samankaltaisen metsäalueen puuntuotannon määrää, metsien metsänhoidollista tilaa, metsätalouden kannattavuutta sekä maisema-arvoja tilanteessa, jossa toisella alueella olisi ollut voimassa maisematyölupavaatimus. Tällöin saataisiin tietoa esim. siitä, miten maisematyölupavaatimus vaikuttaa metsätaloustoimenpiteiden toteutumiseen ja miten tämä puolestaan näkyy maisemassa.

2.1. Maisematyöluvan hinta

Maisematyöluvan hinta vaihtelee suuresti eri kunnissa. Kyselyn perusteella maisematyöluvan hinta vaihteli 100 – 1000 euroa. Maisematyöluvan hinta on suuri verrattuna esimerkiksi taimikonhoitotoimenpiteen kokonaiskustannuksiin. Voidaankin olettaa, että tarvittaessa metsätalouden investointiin (taimikonhoito 414 euroa/ha ja nuoren metsän kunnostus 378 euroa/ha) maisematyölupa kustannusvaikutuksineen, saattaa tällä olla seurauksia elinkeinotoiminnan kannattavuuteen.

2.2. Maisematyöluoprosessin aiheuttamat muut välittömät ja välilliset kustannukset

Toimenpiteen viivästyminen

Kyselyn perusteella kuntatyöntekijät arvioivat maisematyöluvan käsittelyajaksi keskimäärin n. 20 päivää, mutta useiden vastaajien mukaan on syytä varautua jopa yli 3 kuukauden käsittelyaikoihin. Näin ollen puukaupan solmimisen jälkeen puunkorjuu päästään aloittamaan vasta viiveellä, mikäli metsänomistaja ei ole hankkinut maisematyölupaa ennen puukauppaa.

Yksityismetsien metsätalouden edistämisorganisaatioissa Suomen metsien tulevan kehityksen kannalta on pidetty tärkeänä, että taimikoiden ja nuorten metsien hoito-toimenpiteet tulevat toteutetuiksi. Erytisen tärkeäksi on koettu niiden metsänomistajien kannustaminen metsänhoitotöihin, joiden metsätalous ei ole suunnitelmallista. Metsätaloudessa taimikonhoito ja nuoren metsän hoito ovat toimenpiteitä, joista aiheutuu yleensä metsänomistajalle kustannuksia. Näin ollen nämä toimenpiteet tulevat helpoiten laiminlyödyiksi, koska niistä metsänomistaja ei saa tuloja. Metsätalouden kannattavuuden kannalta on tärkeää, että kustannukset pysyvät alhaisina.

Taimikonhoitotyön kustannukset ovat keskimäärin n. 400 euroa/ha, mutta kustannuksissa on suurta vaihtelua erilaisten kohteiden välillä. Työajan menekki ja siten kustannukset erilaisissa taimikoissa vaihtelevat vuodenajan mukaan. Mikäli taimikonhoito viivästyy yhden kasvukauden verran, on myös tällä huomattava kustannusvaikutus. Etenkin niiden metsänomistajien osalta, joiden metsätalous ei ole suunnitelmallista, saattaa toimenpiteitä jäädä toteuttamatta, mikäli niiden toteuttamiseen liittyy ylimääräisiä kustannuksia tai hallinnollisia hidasteita.

Myös esimerkiksi saarissa tapahtuva puunkorjuu on syytä tehdä samalla kerralla kaikkien metsänomistajien osalta ja myös tällöin maisematyöluva saattaa estää hakuiden tarkoituksenmukaisen ajoittamisen.

Toisaalta maisematyöluva antaa kolmannelle osapuolelle mahdollisuuden valittamalla hallinto-oikeuteen viivästyttää tai estää hakkuut. Myös niissä tapauksissa, että kaavan laatiminen viivästyttää hakkuita, syntyy tästä tulojen menetystä.

Korjuukustannusten nousu

Metsäteollisuuden puunhankinnan kustannustehokkuutta kilpailukyvyn säilyttämiseksi joudutaan lisäämään vuosittain. Mikäli uudistuskypsän metsän hakkuu joudutaan muuttamaan kasvatushakkuuksi tai joudutaan siirtymään jatkuvaan kasvatukseen, lisää tämä toimenpiteen suunnitteluun ja korjuutyöhön kuluva työaika sekä vähentää hakkuukertymää ja pienentää puunmyynnistä saatavaa yksikköhintaa. Mitä yksityiskohtaisempia vaatimuksia maisematyöluvassa asetetaan, sitä enemmän aikaa maisematyöluvan ehtoihin perehtymiseen ja toimenpiteen toteutuksen ohjeistamiseen kuluu.

Puunkorjuuta toteuttavat yhä useammin niin sanotut laajavastuiset koneyritykset. Ei riitä, että maisematyöluvan ehdot ovat metsänomistajan tiedossa. Myös puunostajan ja toimenpiteen toteuttavan koneyrityksen on ennen puukauppaa ja toimenpidettä perehdyttävä maisematyöluvaehtoihin. Pari tuntia maisematyöluvien ehtoihin perehtymistä viikossa merkitsee koneen seisoessa liki 200 euron kustannusta ja sen lisäksi jää hakkuuta tekemättä keskimääräisissä oloissa noin 30 kuutiota. Keskimääräisellä kuutio hinnalla laskien tämä tarkoittaa ansaitsematta jäävää urakointituloa yhteensä noin 350 euroa viikossa. Vuositasolla puhutaan 8 000–10 000 euron kustannusrasitteesta ja 15 000 euron urakointituloista.

2.3. Vaikutukset metsätalouteen

Maisematyöluja ja siihen liittyvä haku hankaloittavat metsätalouden toimenpiteiden toteutusta. Uudistuskypsiin metsien hakkuut toteutuvat maisematyölupavaatimuksesta huolimatta, koska metsänomistaja saa niistä merkittävät tulot.

Hinnan lisäksi maisematyölupahakemuksen käsittelyaika heikentää metsäomistajan mahdollisuutta reagoida joustavasti muutoksiin puumarkkinatilanteessa ja työvoiman saatavuudessa. Siitä, miten erilaiset maisematyölupavaatimukset tosiasiallisesti vaikuttavat metsätalouden harjoittajien päätöksentekoon ja elinkeinoon, pitäisi tehdä käytännönläheinen vertailututkimus.

Vastaukset vaihtelivat suuresti, kun kysyttiin maisematyöluvassa annettujen määräysten vaikutusta kantorahatuloihin. Yksi syy tähän lienee siinä, että maisematyölupavaatimukset vaihtelevat suuresti riippuen kunnasta ja maisematyöluvan myöntävästä viranomaisesta.

Toisaalta maisematyölupavaatimusten vaihtelun vuoksi yksittäisissä tapauksissa metsänomistaja saattaa kärsiä huomattavakin hakkuutulosten menetykset. Usein maisematyöluja sallii hyvän metsänhoidon suositusten mukaisen metsien käsittelyn, mikä on metsänomistajien ja metsätalouden toimijoiden normaali toimintatapa metsätaloustoimenpiteissä.

Maisematyölupamenettelyllä on vaikutuksia metsänomistajan metsäomaisuuteen. Metsäomaisuutta käytetään pankkilainoissa vakuutena mutta maisematyölupamenettely saattaa alentaa metsäomaisuuden vakuusarvoa. Vastaavasti maisematyölupamenettely vaikuttaa tehtäessä sukupolvenvaihdoksia. Kielteiset vaikutukset maisematyölupamenettelyllä on myös yleiskaavan laadinnan aikana, koska laadintaa saattaa kestää 15 vuotta.

2.4. Vaikutukset maisemaan

Maisematyöluja edellytetään metsätaloustoimenpiteille usein asutuksen lähialueilla sekä virkistykseen yleiskaavoitetuilla alueilla. Maisematyöluvan kustannukset kuitenkin vähentävät metsänomistajien kiinnostusta hoitotoimenpiteiden toteuttamiseen. Maisematyölupavaatimus kannustaa metsänomistajia laiminlyömään harvennushakkuuta ja muita hoitotoimenpiteitä.

Metsien ylitiheys ja hoitamattomuus saattavat vähentää metsien virkistysarvoja. Metsien virkistysarvot saattavat heikentyä, kun metsät hoitotoimenpiteiden laiminlyönnin vuoksi kasvavat läpipääsemättömän tiheinä tai kun niissä on paljon kuolleita kaatumisvaarassa olevia puita. Tutkimusten mukaan kasvatushakkuut ja nuorten kasvatusmetsien kunnostus parantavat maiseman laatua erityisesti silloin, kun metsä on hyvin tiheä. (Karjalainen, E., Mäkinen, K., Tyrväinen, L., Silvennoinen, H. & Store., R 2010: Maiseman huomioon ottaminen metsätaloudessa)

On tullut esiin tilanteita, joissa metsänomistajat ovat maisematyölupamenettelyn vuoksi laajentaneet toimenpidealuetta, jotta samalla luvalla on voitu käsitellä suurempi alue. Toisaalta joissain tapauksissa maanomistajat ovat ryhtyneet laajoihin hakkuisiin, kun ovat saaneet tietoa siitä, että alueelle on alettu suunnitella laadittavaksi yleiskaavaa, johon on epäilty tulevan sisältymään metsätalouden toimenpiteille maisematyöluvan vaatimus. Tällainen suhtautuminen yleiskaavoitukseen aktivoi metsätaloudellista toimintaa.

2.5. Vaikutukset kuntaan

Kyselyssä kuntatyöntekijät toivat esiin, että maisematyölupaprosessi aiheuttaa paljon työtä kuntien toimihenkilöille. Metsänkasvatuksessa taimikonhoito, ensiharvennus ja myöhemmät harvennukset seuraavat toisiaan ennen päätehakkuuta. Näin ollen yhden kiertoajan kuluessa tarvitaan useita maisematyölupaprosesseja. Kyselyn perusteella yhden maisematyölupaprosessin kustannukset kunnalle vaihtelivat suuresti. Pahimmillaan yksi maisematyölupa saattaa kyselyn perusteella aiheuttaa usean päivän työn kunnassa.

Vuonna 2015 aloittaneen hallituksen yhtenä tavoitteena on vähentää kuntien tehtäviä. Maisematyölupamenettely on tehdyn kyselyn perusteella usein metsätaloustoimenpiteille hidaste. Näin ollen maisematyölupa on tarpeeton, mikäli metsätaloustoimenpiteessä päästää samaan lopputulokseen Hyvän metsänhoidon suosituksia noudattaen.

3. Yleiskaava-alueiden maisematyölupamenettelyjen kehittäminen

MRL 140 § mukaan maisematyölupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Alueella, jolle yleiskaavan laatimista varten on määrätty toimenpiderajoitus, lupa voidaan myöntää, jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Metsätalouteen liittyvässä oikeuskäytännössä on korostettu kaavavarausten ja -määräysten merkitystä maisematyöluvan edellytyksiä arvioitaessa. Maisemakuvan turmeleminen ei näyttäisi tulevan helposti kysymykseen, jos alue on varattu kaavassa pääasiallisesti metsätalouskäyttöön ja alueella ei ole erityisiä maisemallisia arvoja (KHO 14.12.2007 t. 3237).

Maisematyölupamenettelyn kehittämiseksi maisematyölupaa ei tulisi vaatia yleiskaavan maa- ja metsätalouteen eikä virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla taimikonhoidossa, nuoren metsän hoidossa, harvennuksissa ja uudistushakkuissa. Talouskäytössä olevissa metsissä tapahtuvat hakkuut muuttavat pääsääntöisesti maisemakuvaa, mitä maa- ja metsätalouskäyttöön osoitetulla alueella ei yksistään voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 140.1 §:ssä tarkoitettuna maisemakuvan turmelemisena.

Olisi erittäin suotavaa, että kuntien kaavoitusviranomaiset yhteistyössä metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden kanssa määrittäisivät metsätalouden toimenpiteet vaikutuksiltaan vähäisiksi toimenpiteiksi. Etu on kaikkien, metsänomistajan, kunnan ja kuntalaisten.

Kunta voisi halutessaan antaa metsien hoidon ja käytön suosituksia maa- ja metsätalouteen ja virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla. Koska metsälaki on voimassa yleiskaavassa maa- ja metsätalouteen sekä virkistykseen kaavoitetuilla alueilla, olisi selkein raja se, että maisematyölupamenettelyä ei asetettaisi metsätalouden toimenpiteille ja puiden kaatamiselle niillä alueilla, joilla metsälaki on voimassa.