

Metsämaa kaavoituksessa

Timo Huhtinen ja Annina Vainio



Metsämaa kaavoituksessa

Timo Huhtinen ja Annina Vainio

Helsinki 2016

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 22 | 2016
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Marianne Laune
Kansikuva: Timo Huhtinen

Julkaisu on saatavana internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2016

ISBN 978-952-11-4618-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Metsämaa kaavoituksessa (MEKA) -hankkeen tarkoituksena on kehittää kaavoitusta ja sen ohjausta metsämaahan kohdistuvan suunnittelun osalta. Päähuomio on kuntien yleiskaavoituksessa.

MEKA-hankkeen taustalla on 2014 valmistunut Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointi ja 2015 julkaistu Kansallinen metsästrategia 2025. Työ toimii taustaraporttina ja palvelee muun muassa ympäristöministeriön kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseksi asettaman työryhmän työskentelyä.

Kaavoitukseen liittyy oleellisesti eri toimintojen yhteen sovittaminen. MEKA-hankkeessa on kartoitettu metsämaan yleiskaavoitukseen liittyviä säännöksiä ja käytäntöjä eri näkökulmista. Erityisesti on tarkasteltu maankäyttö- ja rakennuslain sekä metsälain rajapintoja kaavoituksen näkökulmasta.

Työn tausta-aineistoksi analysoitiin 157 yleiskaavan metsämaata koskevat kaavamerkinnot ja määräykset eri puolilta Suomea. Lisäksi tehtiin rakennustarkastajille suunnattu nettikysely.

Keskeisimmiksi tarkastelukohteiksi valittiin yleiskaavoissa metsäalueisiin kohdistuvat toimenpiderajoitukset (maisematyölupa), kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttö, yleiskaavojen metsämaata koskeva vaikutusten arviointi sekä korvauskäytännöt tilanteessa, jossa yleiskaavalla rajoitetaan metsän käyttöä. Näissä asioissa metsäalan toimijat näkevät eniten kehittämistarpeita. MEKA-hankkeessa aiheita tarkastellaan ensisijaisesti kaavoituksen näkökulmasta, eri toiminnot ja niiden yhteensovittaminen huomioiden.

Ohjausryhmän työskentelyn, työpajoissa esitettyjen mielipiteiden sekä käytännön kokemuksen pohjalta tehdään ehdotuksia metsämaata koskevan kaavoituksen kehittämiseksi. Kehittämistoimenpiteitä voivat olla kaavoitukseen liittyvän lainsäädännön muuttaminen, kaavoituksen ohjauksen ja siihen liittyvien oppaiden uusiminen sekä yhteistyön ja koulutuksen lisääminen ja toimintatapojen kehittäminen.

Hankkeen konsulttina toimi Sito, jossa työryhmään kuuluivat DI Timo Huhtinen (projektipäällikkö, kaavoitusasiantuntija), arkkitehti Annina Vainio (projektikoordinaattori), FM Lauri Erävuori (luontoasiantuntija), MMM Heikki Holmén (metsäekologia, metsätalous) ja maisema-arkkitehti Marika Bremer (maisema ja ekosysteemipalvelut).

Työtä ohjasi seuraava ohjausryhmä:

- Harry Berg, YM, pj
- Matti Laitio, YM
- Maija Neva, YM
- Nunu Pesu, YM
- Timo Saarinen, YM
- Maarit Loiskekoski, YM
- Niina Riissanen, MMM
- Jyrki Haataja, Suomen metsäkeskus
- Timo Jokelainen, Lapin ELY-keskus
- Anita Pihala, Nurmijärven kunta
- Timo Huhtinen, Sito Oy
- Annina Vainio, Sito Oy

Ohjausryhmä käsitteli kokouksissaan työhön liittyviä kysymyksiä ja vaikutti raportin sisältöön, muttei hyväksynyt sisältöä yksityiskohtaisesti. Työ on viimeistelty konsultin ja ympäristöministeriön yhteistyönä.

Hankkeen yhteydessä järjestettiin kaksi työseminaaria, joihin kutsuttiin eri sidosryhmien edustajia muun muassa eri ELY-keskuksista, kunnista, metsäalalta, metsänomistajista, luonnonsuojelujärjestöistä sekä Suomen Ladusta.

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Selvityksen lähtökohdat	7
2 Metsäalueiden suunnitteluun liittyvä ohjaus	9
2.1 Nykyiset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ohjauskeinot	9
2.2 Kaavoituksen maankäyttö- ja rakennuslaista johtuvat erityispiirteet.....	15
2.3 Muu metsäalueiden yleiskaavoitukseen ja käyttöön liittyvä ohjeistus.....	17
2.4 Maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat.....	24
Metsälain ja MRL:n rajapinnat.....	24
Maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat muuhun lainsäädäntöön	26
3 Metsiin liittyvät merkinnät ja -määräykset esimerkki-yleiskaavoissa	27
3.1 Aineiston kuvaus	27
3.2 Aineiston analysointi	27
4 Maisematyölupa	30
4.1 Maisematyöluvan tarkoitus.....	30
4.2 Metsäalan toimijoiden kokemukset ja esimerkkejä kerätystä aineistosta.....	30
4.3 Maisematyölupakysely rakennustarkastajille	31
4.4 Kehittämisehdotukset maisematyölupaan liittyen	33
5 Kaavamerkinnät	36
5.1 Yleistä kaavamerkintöjen kehittämistarpeista	36
5.2 Metsäalueita koskevat kaavamerkinnät ja niiden kehittämistarpeet	37
M Maa- ja metsätalousvaltainen alue.....	38
MU Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta.	39
MY Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja.....	40
V Virkistysalue.....	41
VL Lähivirkistysalue	42
VR Retkeily- ja ulkoilualue	43
luo Luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue	44
Suojelumääräykset (s, sl, sm).....	46
Ulkoilureitti.....	49
ma Maisemallisesti arvokas alue.....	49
ge Arvokas harjualue tai muu geologinen muodostuma.....	50
5.3 Yhteenveto kaavamerkintöjen kehittämistarpeista	50

6	Vaikutusten arviointi ja korvauskäytännöt	51
6.1	Vaikutusten arviointi yleiskaavaa laadittaessa	51
	Kaavan merkittävät vaikutukset on selvitettävä.....	51
	Ratkaisuehdotukset.....	54
6.2	Korvauskäytännöt	55
7	Päätelmät	57
	Kuvailulehti	59
	Presentationsblad	60

1 Selvityksen lähtökohdat

Yleiskaavan tavoite ja tarkoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. (MRL 1 §)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa eri kaavatasoille on annettu toisistaan poikkeava asema ja erilaiset tehtävät alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä. Alueiden käyttöä koskevat ratkaisut pyritään tekemään tarkoituksenmukaisella suunnittelutasolla.

Tässä raportissa keskitytään yleiskaavoitukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan *”Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.”* (MRL 35 §) Yleiskaavoitus on kunnissa keskeinen alueidenkäytön kehittämiseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvä kaavataso.

Maankäyttö- ja rakennuslain kehittämistarpeet

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin 2013 (Suomen ympäristö 1/2014) mukaan perinteisesti kaavoituksen merkitys on ollut metsien käytön ohjauksessa vähäinen ja metsätalousalueilla sijaitsevien luontoarvojen ja maiseman suojeluun kaavoituksellisin keinoin on suhtauduttu pidättyväisesti. Maisematyölupaa edellyttävää toimenpiderajoitusta käytetään kuitenkin yleiskaavoissa erityisesti taajamien läheisyydessä, ranta-alueilla ja luonnonsuojelun tai maisema-arvojen kannalta arvokkaissa kohteissa sekä alueilla, joissa puustoisille suojavyöhykkeille on tarvetta.

Kaavoitus on aiheuttanut joissakin tilanteissa epäselvyyksiä metsätalouden käytännön toimijoille. Epäselvyydet ovat koskeneet alueen kaavatilannetta ja kaavamerkin-
tojen ja -määräysten vaikutuksia metsien käyttöön ja metsätalouden harjoittamiseen.

Muut taustalla olevat selvitykset ja tavoitteet

Kansallista metsästrategiaa 2025 (Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015, maa- ja metsätalousministeriö 6/2015) toteuttamaan on määritelty yksitoista hanketta. Yksi hankkeista on Metsäalaa tukeva kaavoitus. Hankkeen tavoitteena on selkeyttää metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat niin, että päällekkäinen ohjaus poistuu, selkeyttää maisematyölupamenettelyä ja kaavamääräyksiä, sekä organisoida kaavamääräyksiä saatavuus paikkatietona.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa (29.5.2015) on biotalouden osalta asetettu tavoitteeksi monipuolistaa ja lisätä 15 miljoonalla kuutiometrillä vuodessa puun käyttöä. Luonnonvarakeskuksen julkaisemien tilastojen mukaan hakkuukertymä oli vuonna 2014 noin 65 miljoonaa kuutiometriä, ja kestävä teollisuus- ja energiapuun hakkuumahdollisuus noin 81 miljoonaa kuutiometriä.

Hallitusohjelman mukaan luonnonsuojelun taso turvataan ja lisätään luonnonsuojelutoimien paikallista hyväksyttävyyttä avoimella yhteistyöllä ja osallistavalla päätöksenteolla. Kansallista ja kansainvälistä virkistys- ja luontomatkailua lisätään. Tähtäimessä on hyvinvointivaikutusten sekä metsien ja vesialueiden virkistys- ja matkailukäyttöön liittyvän liiketoiminnan kasvu.

MEKA-hanke tarkastelee metsämaata eri näkökulmista

Edellä mainittujen lisäksi raportin lähtökohtana ovat ohjausryhmän työskentelyssä ja hankkeen työpajoissa esiin nousseet näkemykset, esimerkkikaavojen analyysit, rakennustarkastajille suunnatun maisematyölupia koskevan kyselyn tulokset sekä maa- ja metsätalousministeriön välittämät metsäalan toimijoiden kokemukset.

Metsäalan toimijat kokevat, että kaavoituksessa luontoarvot korostuvat liiaksi metsätalouselinkeinon jäädessä vähemmälle huomiolle. Metsäalan toimijat pitävät ongelmana kaavamääräysten epäselvää tulkintaa, kaavamerkintöjen käyttötapojen kirjavuutta, kaavamääräyksissä esiintyvien termien (kuten kohtuullinen, riittävä, vähäinen) määrittelyn vaikeutta sekä sitä, että samojen merkintöjen ja määräysten ohjausvaikutukset vaihtelevat eri kunnissa ja eri puolilla Suomea.

Suomen perustuslain mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (20 §). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus arvioinnin (Suomen ympäristö 8/2008) mukaan arvioiduista 73:stä metsäluontotyyppistä uhanalaisia oli 70 prosenttia. Tärkeimmiksi metsäluontotyyppien uhanalaistumisen syiksi arvioitiin metsien uudistamis- ja hoitotoimenpiteet.

Suomessa ei ole maisemasuojelulakia, mutta maisemaa koskevia säännöksiä liittyy eri lakeihin. Suomi on ratifioinut vuonna 2006 eurooppalaisen maisemayleissopimuksen, jonka tarkoituksena on ohjata ja yhtenäistää Euroopassa harjoitettavaa maisemapolitiikkaa. Sopimuksen mukaan jokaisella on maiseman suojeluun, hoitoon ja suunnitteluun liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.

Erityisesti taajamien lähialueilla korostuvat metsämaan virkistyskäyttöön liittyvät kysymykset. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan eri kaavatasoilla on kaavaa laadittaessa kiinnitettävä huomiota virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen (MRL 28 §, 39 § ja 54 §).

Metsämaahan kohdistuu paljon hyvin erilaisia tarpeita ja odotuksia. Kaavoituksen tarkoituksena on sovittaa yhteen näitä, usein keskenään ristiriitaisiakin vaatimuksia.

2 Metsäalueiden suunnitteluun liittyvä ohjaus

2.1

Nykyiset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ohjauskeinot

Kuntien yleiskaavoitusta ohjaavat muun muassa alueiden käytön suunnittelulle asetetut tavoitteet ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maakuntakaava on ohjeena yleiskaavan laatimiselle ja muuttamiselle.

MRL 5 §

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

- 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
- 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
 - 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä,
- 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
- 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
- 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä;
- 10) palvelujen saatavuutta; sekä
- 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

MRL 22 §

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on:

- 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys;
- 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai
- 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon tämän lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädettyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

MRL 32 §

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomais-toimintaan

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päätäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Yleiskaavalla ohjataan kunnan maankäyttöä ja sovitetaan yhteen eri toimintoja. Yleiskaavassa osoitetaan tarpeelliset alueet eri maankäyttömuodoille. Kaavoilla voidaan myös asettaa maankäyttöön liittyviä rajoitteita.

MRL 35 §

Yleiskaavan tarkoitus

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella.

Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain.

MRL 39 §

Yleiskaavan sisältövaatimukset

Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- 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.

Edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi alueelle voidaan määrätä toimenpiderajoitus.

MRL 38 §

Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Kun yleiskaavan laatiminen tai muuttaminen on pantu vireille, kunta voi määrätä alueelle rakennuskiellon ja 128 §:ssä tarkoitetun toimenpiderajoituksen.

Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kunnan hakemuksesta erityisestä syystä sen jälkeen vielä enintään viidellä vuodella.

Jos kunta on määrännyt 1 momentissa tarkoitetun rakennuskiellon tai toimenpiderajoituksen, ne ovat voimassa myös alueella, jolle on hyväksytty yleiskaava tai yleiskaavan muutos, kunnes hyväksymispäätös on saanut lainvoiman.

Yleiskaavoissa annetaan määräyksiä, jotka ovat kyseisen kaavan kannalta tarkoituksenmukaisia. Yleiskaava ohjaa alueen suunnittelua ja käyttöä.

MRL 41 §

Yleiskaavamääräykset

Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sisällölle asetetut vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä (yleiskaavamääräykset). Yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset).

MRL 42.2 §

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistointaan

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Yleiskaavamääräyksellä voidaan maisemaa muuttava toimenpide määrätä luvanvaraiseksi. Maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei tällöin saa suorittaa ilman maisematyölupaa.

MRL 43 §

Toimenpiderajoitus

Lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (ehdollinen rakentamisrajoitus). Haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa yleiskaavan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia, ellei niitä ole tehty yleiskaavan toteuttamista varten.

Yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista (rakentamisrajoitus). Yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman 128 §:ssä tarkoitettua lupaa (toimenpiderajoitus).

MRL 128 § Maisematyölupa

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

- 1) asemakaava-alueella;
- 2) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään; eikä
- 3) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.

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

MRL 140 § Maisematyöluvan edellytykset

Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai yleiskaava, maisematyölupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Alueella, jolle kunta on määrännyt rakennuskiellon asemakaavan laatimista tai muuttamista varten tai jolle yleiskaavan laatimista varten on määrätty toimenpiderajoitus, lupa voidaan myöntää, jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuudesta on voimassa, mitä maa-aineslain 8 §:ssä säädetään. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen mainituilla alueilla evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta tai, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tältä korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen viranomaisneuvottelua koskevat säännökset koskevat myös yleiskaavoja.

MRL 66.2 § Viranomaisneuvottelu

Valmisteltaessa kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea.

MRA 18 §

Viranomaisneuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään kaavaa valmisteltaessa, ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen, sekä tarvittaessa sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu.

Neuvottelussa tuodaan esille mahdolliset valtakunnalliset ja tärkeät seudulliset alueidenkäyttötavoitteet ja muut keskeiset tavoitteet, valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset tutkimusten ja selvitysten tarpeesta.

Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Kunnan tulee sopia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa neuvottelun järjestämisestä ja toimittaa neuvottelua varten tarvittava aineisto.

Neuvotteluun kutsutaan ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Ympäristöministeriö kutsutaan neuvotteluun, jossa käsitellään suurten kaupunkiseutujen keskeisiä kysymyksiä.

Neuvottelusta laaditaan muistio, josta ilmenevät keskeiset neuvottelussa esillä olleet asiat ja kannanotot.

Ympäristöministeriön Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan oppaissa annetaan ohjeita MRL:n soveltamisesta.

Oppaassa 11 yleiskaavamerkinnot ja määräykset (2003) käsiteltävistä kaavamerkinnoista metsäalueita koskeva ainakin aluevarausmerkinnot M (maa- ja metsätalousovaltainen alue), MU (maa- ja metsätalousovaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta) ja MY (maa- ja metsätalousovaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja). Muita metsäalueiden kaavoitukseen liittyviä kaavamerkinnot ovat muun muassa virkistysalueita koskevat merkinnot, luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue (luo), suojeluun liittyvät osa-alue- ja kohdemerkinnot sekä viheryhteystarve -merkintä.

Kaavamerkinnot käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Oppaassa 13 Yleiskaavan sisältö ja esitystavat (2006) käsitellään muun muassa yleiskaavan sisältövaatimuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on hyvän elinympäristön edellytysten luominen sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehityksen edistäminen. Sisältövaatimukset konkretisoivat lain yleistä tavoitetta ja ohjaavat yleiskaavan laatimista monin tavoin. Sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti että kulttuurisesti kestäväan kehitykseen sisältyy piirteitä, jotka on syytä ottaa huomioon metsäalueiden kaavoituksessa.

Yleiskaavan vaikutusten arviointia käsitellään luvussa 6.

Muuta lainsäädäntöä, joissa yleiskaava on otettava huomioon, on mainittu mm. ympäristönsuojelulaki, maantielaki, metsälaki, maa-aineslaki, vesilaki, ulkoilulaki (ulkoilureittitoimitus), maastoliikennelaki (moottorikelkkareitit), kaivoslaki, lunastuslaki, sähkömarkkinalaki ja ilmailulaki.

Kaavoituksen maankäyttö- ja rakennuslaista johtuvat erityispiirteet

Kaavoituksen yhteen sovittava luonne

Kaavoituksen keskeisimpänä tarkoituksena on sovittaa yhteen erilaisia, usein keskenään ristiriidassa olevia tarpeita. Metsäalueisiin kohdistuvia tarpeita ovat muun muassa metsätalouden harjoittaminen, virkistyskäytön edistäminen, pohjavesien suojeleminen, luontoarvojen turvaaminen, muinaisjäännösten suojeleminen, maisema-arvojen vaaliminen, arvokkaiden kallioalueiden suojeleminen, porotalouden tarpeet, virkistys, asuminen, tuuli-voimatuotanto, voimalinjat, maa-ainesten otto, kaivostoiminta ja turvetuotanto.

Yleiskaavan sisältövaatimusten (MRL 39 §) mukaisia tavoitteita ei yleensä ole mahdollista toteuttaa ilman, että metsämaan käyttöön kohdistuu sääntelyä. Näin varmistetaan edellytykset hyvälle elinympäristölle, sekä edistetään esimerkiksi luonnonarvojen vaalimista (ekologinen kestävyys), metsätalouden toimintaedellytyksiä (taloudellinen kestävyys), virkistysalueiden riittävyttä (sosiaalinen kestävyys) ja maiseman vaalimista (kulttuurinen kestävyys).

Kaavoituksen vuorovaikutteisuus

Yhteen sovitettavat tarpeet palvelevat esimerkiksi luontoon tai muinaisjäännöksiin liittyvän itseisarvon lisäksi hyvin erilaisia intressiryhmiä. Maankäyttö- ja rakennuslain erityispiirre useihin muihin lakeihin verrattuna on kaavoituksen vuorovaikutteisuus. Olennainen osa intressien yhteensovittamista on kaavoitusmenettelyn etenemisen vaiheittain ja eri vaiheisiin liittyvä kaikille avoin osallistuminen ja vuorovaikutus.

Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelystä. Kaavoituksen vireilletulosta on ilmoitettava niin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. (MRL 63 §)

Kaavoitusmenettely on järjestettävä niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. (MRL 62 §)

Sen jälkeen, kun osalliset ovat päässeet ottamaan kantaa kaavan valmisteluun, laaditaan kaavaehdotus, joka asetetaan julkisesti nähtäville. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta (muistutus). Muistutuksen tehneille on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. (MRL 65 §)

Kunnanvaltuuston tekemästä kaavan hyväksymispäätöksestä osalliset voivat valittaa hallinto-oikeuteen, joka silloin tutkii päätöksen lainmukaisuuden. (MRL 37 §, 188 §)

Yleis- ja asemakaavojen sisällöstä päättävät maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa kunnan luottamushenkilöt. Se, kuinka eri tarpeita ja intressiryhmien näkökulmia painotetaan kaavoissa, riippuu siis viime kädessä kunnan poliittisista voimasuhteista.

Kaavoituksen vireilletulosta ja kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta tiedotetaan kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla (MRL 63 §, 65 §). Tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla (MRA 30 §). Tyypillisesti tiedotuskanavia ovat kunnan ilmoitustaulu, paikkakunnalla yleisesti leviävä sanomalehti sekä kunnan internetsivut. Paikkakunnan tapahtumien seuraaminen on maanomistajan omalla vastuulla, mikä muualla asuville voi toisinaan olla haastavaa.

Alueiden väliset erot

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa 2013 todetaan, että alueiden ja maan osien erilaisuus on tarpeen ottaa aiempaa enemmän huomioon, kun alueiden käytön ohjausjärjestelmää kehitetään. Alueiden käytön ohjauksessa kaupunkiseutujen taajamien kehysalueet ja kaupunkien läheinen maaseutu on syytä erottaa ydinmaaseudusta ja harvaan asutun maaseudusta. Kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla tarvitaan tiukempaa rakentamisen ohjaamista kuin muilla alueilla.

Maaseudun alueiden käytön suunnittelussa korostuvat asumisen ohella maa- ja metsätalouden ja muiden paikkaan sidottujen elinkeinojen harjoittamismahdollisuudet, luonnonvarojen hyödyntäminen, perusinfrastruktuurin verkostot, luonnon virkistyskäyttö sekä luonnonarvojen vaaliminen.

Taajamien läheisyydessä olevaan metsämaahan kohdistuu erilaisia tarpeita kuin maaseudun metsiin. Taajamien lähialueilla metsämaan ottaminen muuhun käyttöön, kuten rakennusmaaksi tai virkistysalueeksi, on huomattavasti todennäköisempää kuin syvällä maaseudulla.

Erilaiset yleiskaavat

Yleiskaavan tulisi vastata siihen tarpeeseen, jota varten se laaditaan. Yleiskaavat poikkeavat toisistaan esimerkiksi alueen ja yleiskaavatyypin mukaan. Alueiden väliset erot voivat johtua esimerkiksi seututasolta, kunnan tavoitteista tai alueen ominaispiirteistä. Yleiskaava voidaan laatia tarpeen mukaan yleispiirteisenä tai yksityiskohdittaisena. Yleiskaava on syytä sovittaa kaava-alueen ja siihen liittyvien tarpeiden sekä kaavan tavoitteiden mukaiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueiden käytön suunnittelujärjestelmä mahdollistaa sekä alueen ominaisuuksista, että kaavatyypin välistä eroista johtuvan variaation. Tästä johtuen samaan kaavamerkintään voi eri kaavoissa liittyä toisistaan poikkeavia kaavamääräyksiä.

Muu metsäalueiden yleiskaavoitukseen ja käyttöön liittyvä ohjeistus

Metsälain yleiskaavoitusta sivuavat osat

Suomessa metsien hoitoa ja käyttöä säätelee metsälaki (MetsäL). Sen tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.

Metsälain voimassaolo riippuu siitä, mikä kaavamääräys alueella on. Metsälain ohella metsän hoidossa ja käytössä on noudatettava muun muassa vesilakia ja luonnonsuojelulakia. Metsälain ja MRL rajapintoja on käsitelty tarkemmin luvussa 2.4.

Metsälaki 2 § Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Lakia ei kuitenkaan sovelleta:

- 1) luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla muodostetuilla suojelualueilla, valtion luonnonsuojelutarkoitukseen hankkimilla alueilla eikä muilla valtion omistamilla alueilla, joita hoidetaan Metsähallituksen tai valtion maata hallinnoivan viranomaisen suojelupäätöksen mukaisesti;
- 2) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella;
- 3) erämaalain (62/1991) mukaisilla alueilla muutoin kuin tämän lain 12 §:n I momentin osalta;
- 4) asemakaava-alueilla lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen osoitettuja alueita;
- 5) alueilla, joilla on voimassa toimenpiderajoitus asemakaavan laatimiseksi;
- 6) oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen ja virkistyskäyttöön osoitettuja alueita;
- 7) puolustusvoimien ampuma-alueiden maalialueilla.

Metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on tämän lain lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolain (295/1963) 1, 4, 5 ja 13–16 §:ssä, luonnonsuojelulain 5 a, 9, 29–35, 39, 42, 47–49, 55, 56 ja 57 a §:ssä sekä 10 luvussa sekä muussa laissa säädetään. Luonnonsuojelualueen perustamisesta, alueen liittämisestä luonnonsuojelualueeseen ja luonnonmuistomerkin rauhoittamisesta säädetään luonnonsuojelulaissa.

Sen estämättä mitä tässä laissa säädetään, vahingoittuneet puut on poistettava siten kuin metsätuhojen torjunnasta annetussa laissa (1087/2013) säädetään.

Metsälakiin liittyy Suomen metsäkeskukselle säädetty ilmoitusvelvollisuus, jos metsänkäyttö ilmoitus kohdistuu tiettyihin luontokohteisiin.

Metsälaki 7.2 a §

Maanomistajan ja metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus

Metsäkeskuksen on ilmoitettava välittömästi maanomistajalle, tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuoikeuden haltijalle, jos metsäkeskukselle on toimitettu metsänkäyttöilmoitus, johon sisältyvällä käsittelyalueella tai sen läheisyydessä on tai sitä koskee metsäkeskuksen tiedossa oleva:

- 1) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisen tärkeä elinympäristö;
- 2) luonnonsuojelulaissa tarkoitettua erityisesti suojeltavan lajin tai suojellun luontotyypin esiintymää koskeva päätös;
- 3) Natura 2000 -verkostoon sisältyvä alue; tai
- 4) muu vastaava viranomaisen toimittamaan päätökseen perustuva kohde.

Metsälaki 7.3 a §

Maanomistajan ja metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus

Metsäkeskuksen on ilmoitettava välittömästi vastaanottamastaan metsänkäyttöilmoituksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jos ilmoituksen mukaista käsittelyaluetta tai osaa siitä koskee 2 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös.

Metsälaki 14 b §

Menettely liito-oravailmoituksesta

Jos metsäkeskukselle saapunut metsänkäyttöilmoitus kohdistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamassa asiakirjassa mainittuun liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, metsäkeskuksen on välittömästi ilmoitettava tästä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuoikeuden haltijalle.

Metsälaisissa keskeisellä sijalla on uudistamisvelvoitteesta huolehtiminen. Laki kuitenkin mahdollistaa tästä poikkeuksen, jos maisematyöluvan ehdot eivät mahdollista metsänuudistamisvelvoitteet täyttämistä.

Metsälaki 8.4 §

Uudistamisvelvoitteen täyttäminen

Jos 2 §:n 1 momentin 4–6 kohdan mukaiselle alueelle kohdistuvassa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettussa maisematyöluvassa on metsätaloudelle asetettu sellaisia toimenpiderajoituksia, joiden noudattaminen ei mahdollista tämän lain mukaista metsän uudistamisvelvoitteen täyttämistä, tätä lakia katsotaan kuitenkin noudatetun.

Metsälain kolmas luku (§ 10–11) säätelee metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista. Lain 10 §:ssä mainitaan, että metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että turvataan yleiset edellytykset metsien biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilymiselle sekä kuvataan monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteet. 10 §:n tarkoittamilla elinympäristöillä voidaan toteuttaa varovaisia hoito- ja käyttötoimenpiteitä, joissa elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan (§ 10 a ja 10 b).

Elinympäristöjen voimakkaampaan käsittelyyn voidaan saada myös poikkeuslupa. 11 §:n mukaan mikäli 10 a ja 10 b §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden täyttämistä tai rajoitteiden noudattamisesta aiheutuu metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä tai haittaa, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan hakemuksesta myöntää poikkeuslupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi. Menetys katsotaan vähäiseksi, kun käyttörajoitusten aiheuttama taloudellinen menetys on pienempi kuin neljä prosenttia poikkeusluvan hakijan sen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, jolla käsittelyalue sijaitsee, tai alle 3 000 euroa.

Jos metsän hoito- tai käyttötoimenpiteissä otetaan monimuotoisuus huomioon metsälaisissa säädettyä laajemmin, voidaan maanomistajalle myöntää metsätalouden ympäristötukea. Ympäristötuki on tarkoitettu ensisijaisesti metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen. Tuen myöntämisen edellytyksenä on maanomistajan ja Metsäkeskuksen välille solmittava sopimus. Sopimuksella metsänomistaja sitoutuu säilyttämään kohteen monimuotoisuutta sekä jättämään kohteet metsätalouden toimenpiteiden ulkopuolelle.

Metsälaki 10 §

Monimuotoisuuden säilyttäminen ja erityisen tärkeät elinympäristöt

Metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että turvataan yleiset edellytykset metsien biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilymiselle.

Monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia kohteita, jotka erottuvat ympäröivästä metsäluonnosta selvästi. Näiden kohteiden ominaispiirteitä ovat:

- 1) lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä enintään 0,5 hehtaarin suuruisten lampien välittömät lähiympäristöt, joiden ominaispiirteitä ovat veden läheisyydestä ja puu- ja pensaskerroksesta johtuvat erityiset kasvuolosuhteet ja pienilmasto;
- 2) seuraavat a–e-alakohdissa luetellut suolinympäristöt, joiden yhteinen ominaispiirre on luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen vesitalous:
 - a) lehto- ja ruohokorvet, joiden ominaispiirteitä ovat rehevä ja vaateliakasvillisuus, erirakenteinen puusto ja pensaskasvillisuus;
 - b) yhtenäiset metsäkorte- ja muurainkorvet, joiden ominaispiirteitä ovat erirakenteinen puusto ja yhtenäisen metsäkorte- tai muurainkasvillisuuden vallitsevuus;
 - c) letot, joiden ominaispiirteitä ovat maaperän runsasravinteisuus, puuston vähäinen määrä ja vaateliakasvillisuus;
 - d) vähäpuustoiset jouto- ja kitumaan suot; sekä
 - e) luhdat, joiden ominaispiirteenä on erirakenteinen lehtipuusto tai pensaskasvillisuus sekä pintavesien pysyvä vaikutus;
- 3) rehevät lehtolaikut, joiden ominaispiirteitä ovat lehtomulta, vaateliakasvillisuus sekä luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen puusto ja pensaskasvillisuus;

4) kangasmetsäsaarekkeet, jotka sijaitsevat ojittamattomilla soilla tai soilla, joissa luontainen vesitalous on pääosin säilynyt muuttumattomana;

5) kallioperässä olevat tai kivinäismaahan uurtuneet, jyrkkärinteiset, pääosiltaan vähintään kymmenen metriä syvät rotkot ja kurut, joiden ominaispiirteinä on luonteenomainen muusta ympäristöstä poikkeava kasvillisuus;

6) pääosiltaan vähintään kymmenen metriä korkeat jyrkänteet ja niiden välittömät alusmetsät;

7) karukkokankaita puuntuotannollisesti vähätuottoisemmat hietikot, kalliot, kivikot ja louhikot, joiden ominaispiirre on harvahko puusto.

Edellä 2 momentissa tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöt ovat pienialaisia tai metsätaloudellisesti vähämerkityksellisiä. Elinympäristön taloudellista arvoa arvioitaessa otetaan huomioon mitä 11 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin erityisen tärkeiden elinympäristöjen luonnontilaisuudesta, luonnontilaisuuden kaltaisuudesta ja ominaispiirteistä.

10 a §

Elinympäristöjen käsittelyn yleiset periaatteet ja kielletyt toimenpiteet

Edellä 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa erityisen tärkeissä elinympäristöissä voidaan tehdä varovaisia hoito- ja käyttötoimenpiteitä, joissa elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan. Toimenpiteissä on säilytettävä elinympäristölle erityinen vesitalous, puuston rakenne, vanhat ylispuut, kuolleet ja lahot puut sekä otettava huomioon kasvillisuus, maaston vaihtelevaisuus ja maaperä.

Ominaispiirteitä vahvistavia hoito- ja käyttötoimenpiteitä ovat suunnitelmalliset luonnonhoitotoimet ja luonnontilan ennallistamistoimet. Ominaispiirteet säilyttäviä hoito- ja käyttötoimenpiteitä ovat varovaiset, poimintaluonteiset hakkuut, yksittäisten kuokkalaikkujen tekeminen sekä Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvien puiden taimien istuttaminen ja niiden siementen kylväminen. Erityisen tärkeissä elinympäristöissä voidaan erityistä varovaisuutta noudattaen kuljettaa puutavaraa ja ylittää puron uoma, mikäli se ei vaaranna ominaispiirteiden säilyttämistä.

Erityisen tärkeissä elinympäristöissä ei saa tehdä uudistushakkuuta, metsätietä, kasvupaikalle ominaista kasvillisuutta vahingoittavaa maanpinnan käsittelyä, ojitusta, purojen ja norojen perkausta eikä käyttää kemiallisia torjunta-aineita.

10 b §

Elinympäristökohtainen käsittely

Edellä 10 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa elinympäristöissä voidaan tehdä varovaisia poimintaluonteisia hakkuuta, jotka säilyttävät puuston luonnontilaisena tai luonnontilaisen kaltaisena siten, ettei elinympäristön luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen vesitalous muutu.

Elinympäristön puuston rakenne rehevillä lehtolaikuilla on säilytettävä siten, että hoito- ja käyttötoimenpiteiden yhteydessä tehdään vain varovaisia, poimintaluonteisia hakkuuta.

Jyrkänteissä ja niiden välittömissä alusmetsissä ei saa toteuttaa puunkorjuuta.

Hietikoilla, kallioilla, kivikoissa ja louhikoissa voidaan tehdä varovaisia poimintaluonteisia hakkuuta siten, että säilytetään vanhimmat ja kuolleet sekä lahot puut.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen puuston rakenteen ja kerroksellisuuden sekä pensaskerroksen elinvoimaisuuden ja alueen maaperän vesitalouden säilyttämisestä.

Metsälaki 11 § Poikkeuslupa

Jos 10 a ja 10 b §:ssä tarkoitettujen veloitteiden täyttämistä tai rajoitteiden noudattamisesta aiheutuu maanomistajalle taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä tai haittaa, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan hakemuksesta myöntää poikkeuslupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi.

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

Poikkeuslupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos kysymyksessä olevaa toimenpidettä varten on myönnetty tai myönnetään kestävän metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettua ympäristötukea tai muuten riittävä tuki valtion varoista. Jos taloudellinen menetys on vähäistä suurempi eikä ympäristötuella voida välttää poikkeusluvan tarvetta, 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityisen tärkeää elinympäristöä on käsiteltävä siten, että sen arvokkain osa säilyy.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin markkinakelpoisen puuston arvon määrittelyä.

Metsälaisissa on metsäkeskuksen tehtäväksi säädetty yhteistyö kuntien kanssa.

Metsälaki 25.3 § Suomen metsäkeskuksen tehtävät

Kaavoitettavien ja kaavoitettujen alueiden osalta Suomen metsäkeskuksen tulee olla riittävässä yhteistyössä kuntien kanssa tämän lain ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden yhteen sovittamiseksi.

Luonnonsuojelulain yleiskaavoitusta sivuavat osat

Luonnonsuojelulain tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen ja luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen.

Luonnonsuojelulakia sovelletaan luonnon- ja maisemansuojeluun ja maisemanhoitoon. Sen nojalla voidaan perustaa luonnonsuojelualueita valtion maille tai maanomistajan aloitteesta yksityiselle maalle.

Luonnonsuojelulaisissa on säännös luonnonmuistomerkeistä (23 §), määritelty suojellut luontotyypit (29 §), säännökset maisema-alueesta (3234 §), säännös eläinlajien rauhoittamisesta (38 §), säännös kasvilajien rauhoittamisesta (42 §), säännös uhanalaisen lajin säätämistä (46 §), säännös uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen suojelusta (47 §), säännös luontodirektiivin liitteen IV (a) mukaisten eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta ja lintudirektiivin mukaisten lintujen suojelusta (49 §). Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset ovat luonnonsuojelulain pykälässä 6469.

Edellä esitettyjen luonnonsuojelulain mukainen kohteiden suojeluvaatimus on voimassa riippumatta siitä, onko alueella yleiskaavaa ja mikä yleiskaavassa osoitettu alueen käyttötarkoitus on.

Metsälain ja luonnonsuojelulain yhtäaikaisessa valmistelussa on ratkaistu, mitkä luontotyypeistä kuuluvat luonnonsuojelulain ja mitkä metsälain mukaiseen suojeluun.

Vesilain yleiskaavoitukseen kytketyvät osat

Vesilain tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä, ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Metsien käytön yhteydessä on otettava huomioon myös vesilaissa säädettyjä asioita. Esimerkiksi vesilain 11 §:ssä säädetään eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. Lain kohdassa mainittujen luontotyyppien luonnontilaisuuden vaarantamien on kielletty ja 10 §:ssä säädetään veden juoksun muuttamisesta ojassa tai norossa. Lisäksi jotkin metsien käyttöön suoraan tai välillisesti liittyvät toimenpiteet voivat edellyttää lain 3 luvun mukaista vesitalouslupaa.

Muinaisjäännökset

Muinaismuistolain 1 § mukaan *kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. Ilman tämän lain nojalla annettua lupaa on kiinteän muinaisjäännöksen kaivoaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen kielletty.*

Maa-aineslaki

Maa-aineslakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Ottoalueet sijaitsevat usein metsämaalla.

Maa-aineslain 3 pykälässä on säädetty ainesten ottamisen rajoituksista. Aineksia ei saa ottaa niin, että aiheutuu kauniin maisemankuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luontoesiintymien tuhoutumista, huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa taikka pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen. Lisäksi on katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen, eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Kooste eri lakeihin perustuvasta suojelusta ja sen vaikutuksista metsäalueilla

Metsälaki 10 § mukaiset alueet: Monimuotoisuuden säilyttäminen ja erityisen tärkeät elinympäristöt	Elinympäristöt pitää huomioida, tehokas metsätalouden harjoittaminen ei ole mahdollista. Turvaa luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Luonnonsuojelualueet ja ohjelmat	Metsätalouden harjoittaminen on hyvin rajoitettua. Turvaa suojeltavien luontoarvojen säilymistä. Virkistyskäyttö on yleensä mahdollista.
Luonnonmuistomerkin rauhoittaminen (LSL 23 §)	Ei yleensä sijoitu metsämaalle, eikä siten rajoita metsätaloustaloudella. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Suojellut luontotyypit (LSL 29 §)	Muuttamiskielto tulee voimaan, kun suojellun alueen rajat on määritelty. Säilyttää luontotyyppien ominaispiirteet. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Maisema-alueen perustaminen (LSL 33 § ja 34 §)	Perustamis päätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Turvaa maiseman säilymistä. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Eläinlajien rauhoittaminen (LSL 38 §)	Ei yleensä rajoita metsätalouden harjoittamista. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Kasvilajien rauhoittaminen (LSL 42 §)	Ei yleensä rajoita metsätalouden harjoittamista. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen suojeleminen (LSL 47 §)	Voi rajoittaa metsätalouden harjoittamista. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Euroopan yhteisen lajisuojelua koskevat erityissäännökset (luonto- ja lintudirektiivit) (LSL 49 §)	Tiukasti suojellut lajit (esim. liito-orava). Voimassa ilman erillistä päätöstä, rajoittaa metsätalouden harjoittamista. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.
Eräiden vesiluontotyyppien suojeleminen (vesilaki 11 §)	Ei yleensä rajoita metsätalouden harjoittamista. Edistää virkistysarvojen säilymistä.
Muinaismuistojen suojeleminen (muinaismuistolaki 1 §)	Rajoittaa uudistamisen yhteydessä tehtävää maanmuokkausta. Ei vaikutusta virkistyskäyttöön.

Metsäsertifikaattien yleiskuvaus

Metsäsertifiointi osoittaa, että metsää hoidetaan ja käytetään kestäväällä tavalla. Metsäsertifiointiohjelmien kriteerit sisältävät metsätalouden taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöllisiin liittyviä asioita. Sertifiointivaatimukset ovat sidosryhmien yhdessä sopimia periaatteita. Sertifioinnin vaatimusten toteutumista arvioidaan riippumattomalla arvioinnilla. Sertifiointi on vapaaehtoista.

Metsäsertifiointijärjestelmistä Suomessa ovat käytössä kansainväliset FSC[®] ja PEFC[™] sertifikaatit, joihin on laadittu Suomen olosuhteisiin soveltuvat kansalliset standardit. Nämä sertifikaatit ovat myös maailmanlaajuisesti käytetyimmät. PEFC-sertifikaatti on Suomessa eniten käytetty, noin 95 % Suomen metsistä on PEFC-sertifioituja. Kuluttajille sertifikaatti kertoo tuotteen olevan peräisin laillisista lähteistä ja kestävästi hoidetuista metsistä.

Sertifikaatit ohjaavat metsien käyttöä, ja niiden vaatimukset ovat lakeja tiukemmat. Sertifikaattien ei kuitenkaan voida ajatella korvaavan lainsäädäntöä.

Maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat

Metsälain ja MRL:n rajapinnat

Metsälain soveltaminen oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella

Metsälakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla (MetsäL 2§). Metsälaki ei ole voimassa luonnonsuojelulain nojalla muodostetuilla suojelualueilla eikä kaavoissa suojelualueeksi osoitetuilla alueilla. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella metsälaki on voimassa metsän hoitamisen ja käyttämisen osalta maa- ja metsätalousalueeksi (M, MU, MY sekä muut M-alkuiset) tai virkistyskäyttöön (V, VL, VU, VR sekä muu V-alkuiset) osoitetuilla alueilla.

Yleiskaavan M- ja V-alkuisilla alueilla on rinnakkain voimassa sekä metsälaki että kaavan määräykset. Tällaisten alueiden omistajien on noudatettava sekä metsälakia että kaavan määräyksiä, vaikka määräyksiin ei liity MRL:n mukaista lupamenettelyä.

Metsälaki ohjaa metsien käyttöä, MRL alueiden käyttöä

Metsälaki ohjaa metsien hoitoa ja käyttöä. Metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on metsälain lisäksi noudatettava, mitä muissa laeissa säädetään (MetsäL 2 §). Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään alueiden ja rakennusten suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä (MRL 2 §). Alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä (MRL 3 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaki koskee kaikkea maankäyttöä, metsälaki ainoastaan metsiä. Lakeja ei sellaisenaan voi vertailla, koska niissä on kyse erilaisesta oikeushyvästä. Lakien luonteeseen kuuluu, että ne toimivat eri tavalla.

Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle annetut vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakentaessa taikka muutoin käytettäessä (MRL 41 §). Viranomaisten on katsottava, ettei alueiden käyttöä koskevilla toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista (MRL 42 §).

Suomen metsäkeskuksen tehtävät

Suomen metsäkeskus valvoo metsälain noudattamista (MetsäL 25§). Metsäkeskuksen valvonta koskee metsälakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

Kaavoitettavien ja kaavoitettujen alueiden osalta Suomen metsäkeskuksen tulee olla riittävässä yhteistyössä kuntien kanssa metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden yhteen sovittamiseksi (MetsäL 25.3.§). Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamisesta ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä, sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään (MRA 4 §).

Suomen metsäkeskus valvoo metsien hoidon ja käytön osalta metsälain 10 § kohdeiden käsittelyä metsänkäyttöilmoitusten avulla. Jos aiottu käsittely on metsälain vastainen, voidaan antaa käsittelykielto. Käsittelykielto voidaan antaa ainoastaan metsälain perusteella, ei esimerkiksi siksi, että toimenpide olisi kaavan suojelumääräyksen vastainen.

Suomen metsäkeskuksella on ilmoitusvelvollisuus ELY-keskukselle metsälain 7 a §:n ja 14 b §:n mukaan, jos metsänkäyttöilmoitus kohdistuu metsäkeskuksen tiedossa olevaan erityisesti suojeltavaan lajiin, suojeltuun luontotyyppiin, Natura 2000-verkostoon tai liito-oravaan. ELY-keskus on näissä tapauksissa toimivaltainen viranomainen.
















Metsälain ja MRL:n tarkoitukset poikkeavat toisistaan





Metsälain 10 § tavoitteena on turvata monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen säilyminen metsätalouden toimenpiteissä. Metsän hoito- ja käyttötoimenpiteet, jotka erityisen tärkeissä elinympäristöissä on sallittu, on määritelty metsälaisissa (10 a §). Metsälaki mahdollistaa myös alueiden hoidon siten, että elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan. Koska metsälaki on voimassa ainoastaan metsää hoidettaessa ja käytettäessä, saattaa olla tarpeen kaavamääräyksillä rajoittaa esimerkiksi alueiden rakentamista tai muuta käyttöä. Metsälaki huomioi tiettyjen elinympäristöjen säilymisen metsätalouden toimenpiteiden yhteydessä, muttei korvaa yleiskaavan laatimiseen liittyvää suunnittelua, jonka tavoitteena on eri toimintojen ja alueenkäyttömuotojen yhtensovittaminen.

Maisematyö lupa

Yleiskaavassa voidaan jollekin alueelle määrätä toimenpiderajoitus. Maisemaa muutettava toimenpidettä ei tällöin saa suorittaa ilman maisematyölupaa (MRL 43.2 §). Maisematyöluvun ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Maisematyö lupa voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi (MRL 130.1 §). Lupaa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin (MRL 128 §). Lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa (MRL 140 §).

Metsälaki on voimassa yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla ja virkistysalueilla. Jos maa- ja metsätalouteen tai virkistyskäyttöön osoitetulle alueelle on yleiskaavassa osoitettu toimenpiderajoitus (maisematyölupavaatimus), alueella on metsää hoidettaessa ja käytettäessä noudatettava metsälakia, sekä haettava maisematyölupaa maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä varten. Metsälain ja maisematyöluvun yhtäaikaisten soveltamisen johdosta kuntien maisematyölupapäätöksissä voidaan esimerkiksi kieltää metsänhakkuu alueella, jolla metsälaki sen sallisi tai asettaa metsätalouden toimenpiteille tiukempia rajoitteita kuin metsälaki edellyttäisi.

	maakuntakaava tai ei kaavoitettu	oikeusvaikutteinen yleiskaava	asemakaava
luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojelualue			
yleiskaavaan suojelualue			
yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaiset alueet			
yleiskaavan virkistysalueet			
muu yleiskaavoitettu alue			

 Metsälaki voimassa	 Maisematyö lupa tarvitaan aina
 Metsälaki ei voimassa	 Maisematyö lupa tarvitaan jos yleiskaavassa niin vaaditaan

Kuva 2.1. Maisematyöluvun ja metsälain voimassaolo eri kaavatasoilla ja eri maankäyttömuodoissa.

Esimerkkikaavojen perusteella toimenpiderajoituksia ei yleensä ole osoitettu kuin hyvin pieneen osaan yleiskaavojen metsäalueista. Toimenpiderajoitukset on yleensä osoitettu rantavyöhykkeelle, lomarakennuspaikkojen lähialueelle tai MY- tai luo-alueille, muuttamissa kaavoissa myös virkistysalueille. Lisäksi on yleiskaavoja, joissa toimenpiderajoituksilla (esim. aukkohakkuun kieltäminen) turvataan virkistysarvoja.

Yleiskaavan muihin käyttötarkoituksiin osoitetuilla alueilla metsälaki ei ole voimassa. Jos näihin alueisiin ei kohdistu maisematyölupavaatimusta, niiden puun kaatoa ei erityisesti säädelä.

Maisematyölupaa käsitellään lisää luvussa 4.

Maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat muuhun lainsäädäntöön

Metsämaan kaavoitukseen liittyen maankäyttö- ja rakennuslailla on rajapintoja ainakin metsälakiin, luonnonsuojelulakiin, vesilakiin, muinaismuistolakiin, maa-aineslakiin, ulkoilulakiin ja YVA-lakiin.

Metsälaissa, luonnonsuojelulaissa ja vesilaissa on määritelty erilaisia luontoarvoja, jotka huomioidaan kaavaa laadittaessa. Muinaismuistolain rauhoittamat kiinteät muinaisjäännökset merkitään yleiskaavoissa muinaismuistokohteiksi tai -alueiksi. Kohteet sijoittuvat usein metsämaalle. Luonnonsuojelulain mukaiset kohteet merkitään yleiskaavoihin suojelumerkinnöillä.

Maa-aineslaissa todetaan, että alueilla, joilla on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Kaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalue ei kuitenkaan ole sellainen maankäyttömuoto, joka estää maa-aineksen ottamisen. Ottamisen jälkeen alue maisemoidaan ja useimmiten metsitetään, jolloin ottoalue pitkällä aikavälillä palautuu metsätaloukseen.

Yleiskaavalla on rajapinta ulkoilulakiin niin, että jos ulkoilureitti on osoitettu kaavassa, ulkoilureittitoimitus voidaan pitää, vaikka ulkoilureittisuunnitelmaa ei ole tehty.

YVA-lain mukainen menettely tuottaa tietoa hankkeen vaikutuksista, mutta siinä ei tehdä hanketta koskevia päätöksiä. YVA-asetuksen 6 § hankeluettelon mukaisista hankkeista varsinkin tuulivoimahankkeet kytkeytyvät metsämaata koskevaan yleiskaavoitukseen, koska tuulivoimalat toteutetaan pääosin metsämaalla sijaitsevien tuulivoimaosayleiskaavojen avulla.

3 Metsiin liittyvät merkinnät ja -määräykset esimerkkiyleiskaavoissa

3.1

Aineiston kuvaus

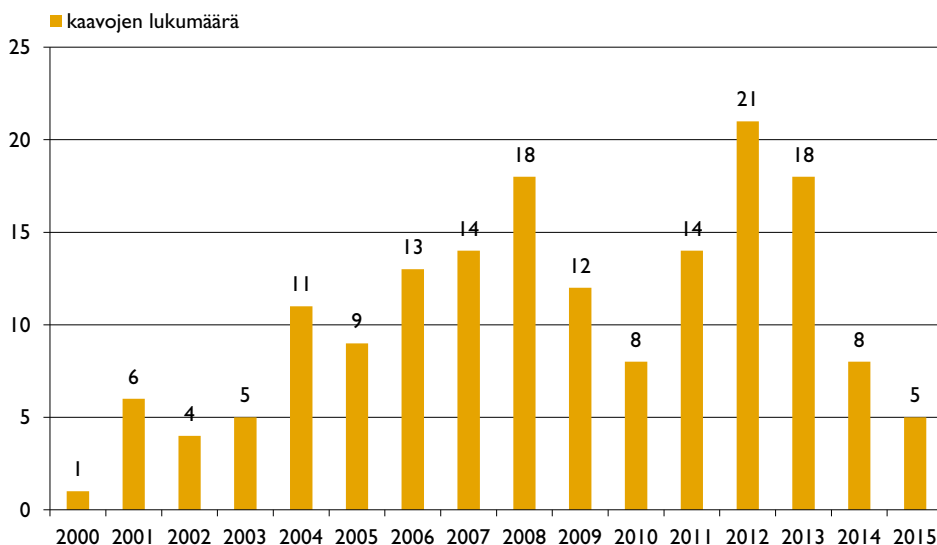
Metsämaata koskevia kaavoituskäytäntöjä selvitettiin poimimalla satunnaisesti eri puolilta Suomea yhteensä 167 maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksyttyä yleiskaavaa. Yhteensä yleiskaavoja oli vuoden 2015 lopulla voimassa noin 2050. Jokaisen ELY-keskuksen alueelta tarkastelussa on mukana noin 10 kaavaa. Satunnaisesti valittujen yleiskaavojen lisäksi aineistoon sisältyy kuusi yleiskaavaa, jotka metsätoimijat toivat esiin ongelmallisina.

3.2

Aineiston analysointi

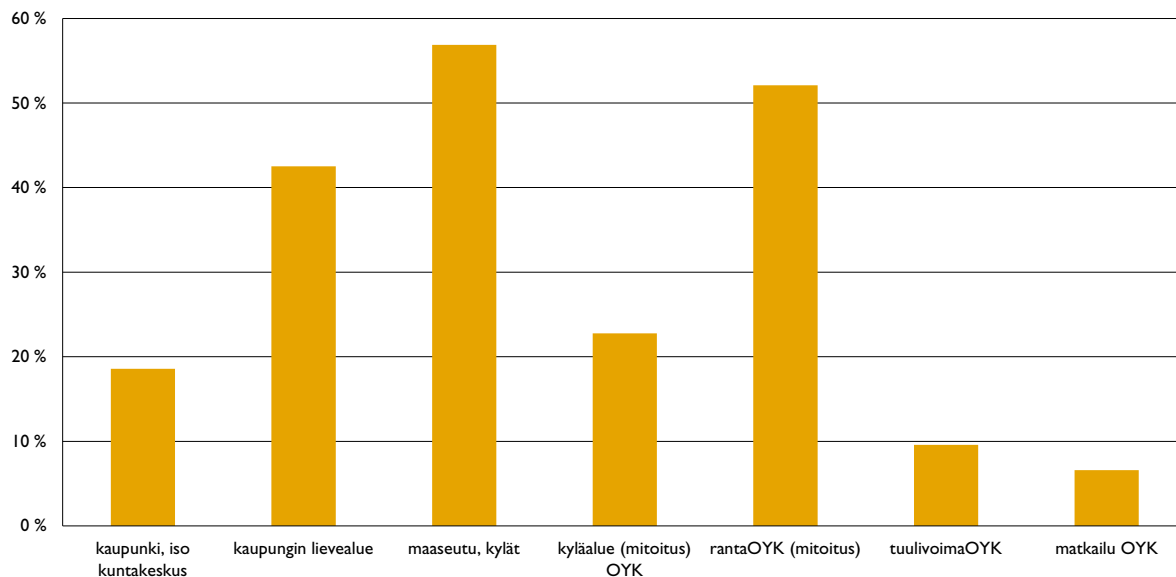
Kaavat luokiteltiin eri yleiskaavatyyppeihin. Sama kaava saattoi kuulua useaan tyyppiin. Esimerkkiyleiskaavoista poimittiin metsiin liittyen seuraavat kaavamerkinnät: M, MT, ME, MA, MU, MY, V, VL, VU, VR, luo, sl, nat, sm, tv, eo, ohjeellinen ulkoilu-reitti, viheryhteystarve sekä tarve maisematyölulvalle. Luo-merkinnän ja maisematyöluvan osalta määritettiin niiden suhteellinen osuuteen kaavan alasta tai niiden lukumäärään (1=pieni, 2=kohtalainen, 3=suuri).

Analyysissa keskityttiin erityisesti luo-alueisiin ja maisematyölupiin, sillä metsäalan toimijat ovat kokeneet ne ongelmallisiksi. Myös MU- ja MY- sekä viheryhteystarvemerkintöjen esiintyvyys arvioitiin.



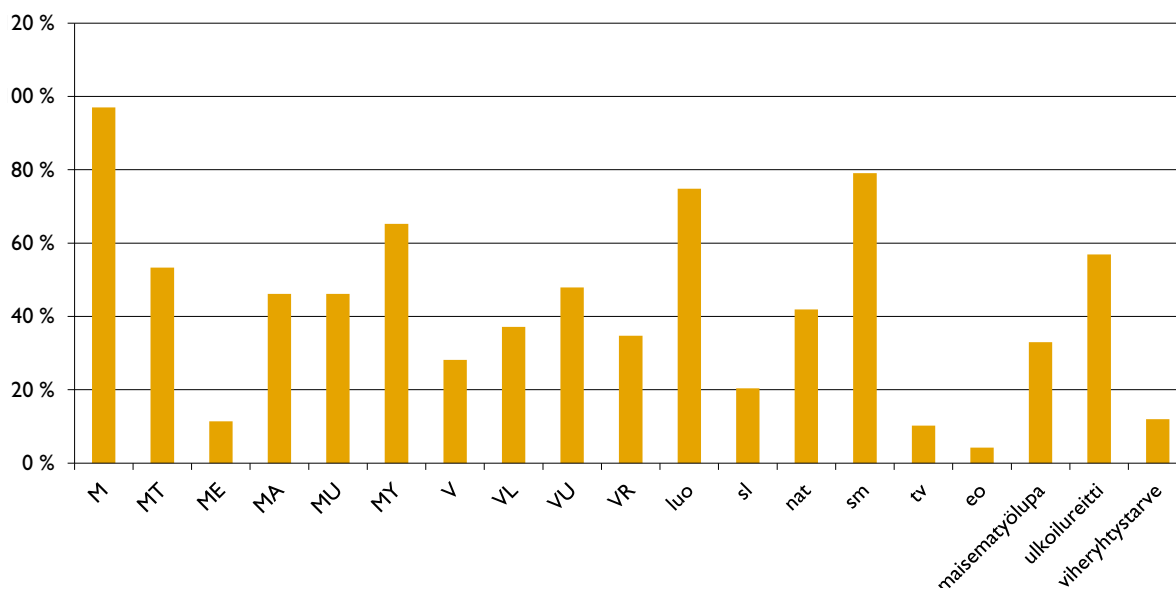
Kuva 3.1. Esimerkkiyleiskaavojen lukumäärät hyväksymisvuoden mukaan.

Esimerkkikaavoista yli puolet sijoittui maaseudulle, 43 % kaupungin lievealueille ja 19% kaupunkeihin tai isoihin kuntakeskuksiin. Esimerkkikaavoista yli puolet oli ranta-alueita kattavia mitoittavia osayleiskaavoja, 23 % kyläalueiden mitoituskaavoja, 10 % tuulivoimaosayleiskaavoja ja 7 % matkailualueita koskevia kaavoja.



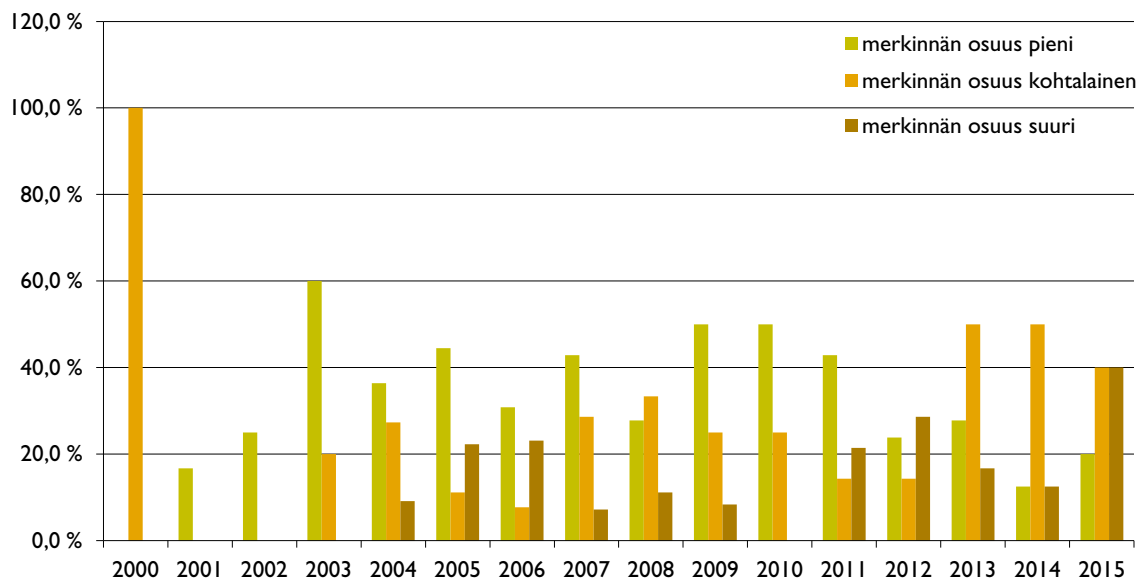
Kuva 3.2. Yleiskaavojen tyypit.

Analyyssissä tarkasteltiin eri kaavamerkintöjen esiintymistä esimerkkikaavoissa. Mmerkintä löytyi melkein jokaisesta kaavasta. luo-merkintä oli 75 % kaavoista.



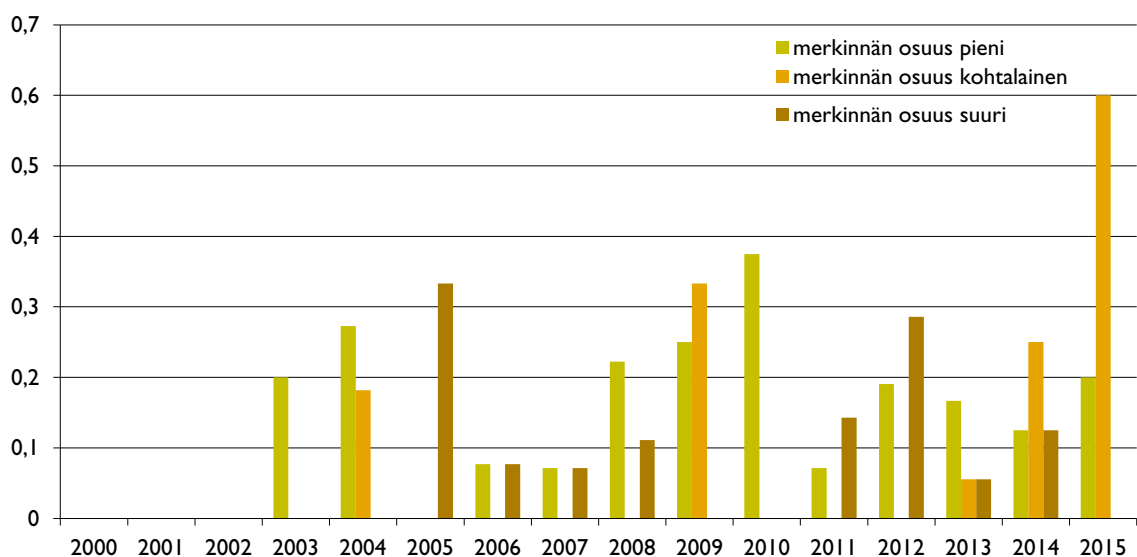
Kuva 3.3. Eri kaavamerkintöjen esiintyminen esimerkkikaavoissa.

Esimerkkikaavojen perusteella luo-merkinnän käyttö on yleistynyt viimeisen 15 vuoden aikana. Luo-merkinnän sisältävien yleiskaavojen suhteellinen osuus on pysynyt melko tasaisena vuodesta 2000 alkaen, mutta luo-alueiden lukumäärä tai niiden suhteellinen pinta-ala kaava-alueesta on kasvanut.



Kuva 3.4. Luo-merkintöjen esiintyminen kaavoissa osuuden mukaan jaoteltuna.

Maisematyöluvan edellyttäminen yleiskaavassa on yleistynyt 15 vuoden aikana. Maisematyölupaa myös edellytetään entistä useammissa kohdissa tai laajemmilla alueilla kaavaa kohden.



Kuva 3.5. Maisematyölupamääräyksiä sisältävien kaavojen osuus aineistosta.

Luvussa 4 on tarkemmin kuvattu maisematyöluvan käyttöä ja luvussa 5 MU, MY ja luo-merkinnän käyttöä.

4 Maisematyölupa

Yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman maisematyölupaa (MRL 43.2 § ja 128 §). Maisematyölupaa on käytetty esimerkiksi luontoarvojen tai maisema-arvojen turvaamiseksi. Toimenpiderajoitus, jolla maisematyöluvan hakemista vaaditaan, osoitetaan yleiskaavamerkinnoissa ja -määräyksissä.

Maisematyölupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuva. Jos maisematyölupaa ei myönnetä, eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta korvaus. (MRL 140 §)

4.1

Maisematyöluvan tarkoitus

Maisematyölupamenettelyn tarkoituksena on taata kunnalle keino, joilla se voi muun muassa edistää alueiden käytön suunnittelun tavoitteita (MRL 5 §). Maisematyölupa on ainut MRL:n mukainen lupamenettely, jolla kunta voi ohjata maisemaa muuttavia rakennustöitä, puiden kaatamista tai muita näihin verrattavia toimenpiteitä metsäalueilla.

Maisematyölupamenettely antaa mahdollisuuden arvioida toimenpiteen vaikutuksia suhteessa maisemaan ja kaavan sisältöön. Maisematyölupaa myönnettäessä voidaan tarpeen mukaan ottaa huomioon myös toimenpiteen vaikutukset laajemmalle alueelle. Maisematyölupamenettely poikkeaa esimerkiksi yleiskaavassa annettavista suojelumääräyksistä ja metsälain kohteiden huomioimisesta siten, että se mahdollistaa toimenpiteen ja sen vaikutusten huomioimisen osana laajempaa kokonaisuutta yksittäisen kohteen ominaisuuksien lisäksi.

Maisematyölupaan liittyvillä lupaehdoilla määritellään toimenpiteet, jotka alueella voidaan suorittaa.

4.2

Metsäalan toimijoiden kokemukset ja esimerkkejä kerätystä aineistosta

Metsäalan toimijoiden mukaan maisematyölupa on metsätalouden kannalta kaikkein ongelmallisin MRL:n mukainen ohjauskeino. Kaavamääräyksiä merkitystä metsänkäsittelylle on vaikea ymmärtää ja tulkinnat vaihtelevat kuntakohtaisesti. Yleiskaavan maisematyölupa koskee joskus hyvin laajoja alueita ja lupien ehdot

asettavat rajoituksia metsän käsittelyn tavalle. Maisematyöluvut voivat olla kalliita, lupien hinta ja käsittelyajat vaihtelevat kunnittain. Naapurien kuuluminen on työlästä ja maisematyöluvasta aiheutuu hakkuiden vastustajille valitusmahdollisuus.

Esimerkkiyleiskaavojen otoksessa kaavan jotakin kohtaa koskeva maisematyölupavaatimus esiintyy 33 prosentissa (55 kpl) kaavoista. Kahdeksassa kaavassa maisematyölupa vaaditaan MU-alueella. Näistä kahdessa on avohakkuiden kieltä ja kahdessa ranta-alueisiin kohdistuva avohakkuiden kieltä. MY-alueella vaaditaan maisematyölupa 25 kaavassa. Näistä 12:ssa on avohakkuiden kieltä ja yhdeksässä rantavyöhykkeeseen kohdistuva avohakkuiden kieltä. luo-alueeseen liittyen maisematyölupaa vaaditaan 12 kaavassa. Näistä kuudessa kaavamääräyksessä on kiellettyä toimenpiteenä mainittu puiden kaato.

4.3

Maisematyölupakysely rakennustarkastajille

MEKA-hankkeen osana järjestettiin rakennustarkastajille suunnattu nettikysely maisematyölupakäytännöistä eri kunnissa. Kyselyn tavoitteena oli selvittää, miten lupia myöntävät virkamiehet suhtautuvat maisematyölupamenettelyyn ja erityisesti niihin asioihin, jotka metsäalan toimijat ovat kokeneet ongelmallisiksi. Kysely lähetettiin Rakennustarkastusyhdistys RTY:n sähköpostilistalle. Lisäksi kysely välitettiin Kuntaliiton kaavoittajien sähköpostilistalle. Kaikissa kunnissa maisematyölupia ei käsittele rakennustarkastaja. Kyselyn saatekirjeessä ohjeistettiin välittämään kysely henkilölle, joka maisematyölupia käsittelee. Kyselyyn saatiin yhteensä 98 vastausta.

Vastaajista 75 % oli sitä mieltä, että yleiskaavoissa maisematyölupavaatimusta esiintyy sopivasti tarpeen mukaan. Lupia myöntävien virkamiesten mukaan ei siis vaikuttaisi siltä, että maisematyölupavaatimusta käytettäisiin kaavoissa turhaan. Vastaajista 57 % mukaan metsäalueisiin kohdistuva maisematyölupavaatimus koskee yleensä sopivan suuruiseksi rajattua aluetta. Vastaajista 17 % mielestä alueet on yleensä rajattu liian pieniksi ja 14 % mielestä liian suuriksi.

Kyselyn tuloksista käy ilmi, että yleiskaavoituksen ja maisematyölupia myöntävien virkamiesten välillä tehdään yhteistyötä. Vastaajista 56 % on kysynyt kaavoittajan mielipidettä maisematyölupaa käsitellessään ja 15 % on kysynyt kaavoittajalta syytä yleiskaavassa esitettyyn maisematyölupavaatimukseen. Vastaajista 16 % ilmoittaa, ettei ole kokenut tarpeelliseksi olla yhteydessä kaavoittajaan ja 28 %, että kaikki tarvittava tieto on löytynyt yleiskaava-asiakirjoista. Sama vastaaja on saanut valita useampia vaihtoehtoja. Avovastauksista selviää, että maisematyölupien myöntämisestä keskustellaan kaavoituksen lisäksi myös kunnan ympäristöasioista vastaavien tahojen kanssa.

Maisematyölupia myöntävistä virkamiehistä 44 % pitää yleiskaavojen vaatimuksia selkeinä, mutta jopa 46 % ilmoittaa yleiskaavojen tulkinnan olevan joskus hankalaa ja 5 % että kaavojen tulkinta on usein vaikeaa tai mahdotonta. Kuitenkin kyselyyn vastanneista vain 8 % koki tarvitsevansa lisää koulutusta yleiskaavojen tulkinnasta.

Verrattaessa mihin toimenpiteisiin maisematyölupa vastaajien toimialueella on haettava ja mihin toimenpiteisiin maisematyöluvan hakeminen vastaajien mielestä on tarpeen, käy ilmi että osa vastaajista luopuisi luvan hakemisesta taimikonhoitoa, harvennushakkuuta ja poimintahakkuuta varten. Päätehakkuuta varten 88 % vastaajista pitää maisematyöluvan hakemista tarpeellisenä. Joillekin vastaajista vaihtoehtoisissa annetut termit eivät olleet selviä, mikä jonkin verran heikentää tuloksen luotettavuutta. Avovastauksissa tuodaan vahvasti esiin, että luvan tarve riippuu ennen kaikkea toimenpiteen maisemallisesta vaikuttavuudesta, ei ainoastaan toimenpiteen luonteesta.

Taulukko 4.1. Rakennustarkastajille suunnatun nettikyselyn vastauksia yleiskaavassa määrätyn maisematyöluvan tarpeellisuudesta eri metsänkäsitteilytoimenpiteille.

	maisematyöluva vaaditaan vastaajan toimialueella	maisematyöluva vastaajan mielestä tarpeen
taimikonhoito	7,1 %	2,2 %
harvennushakkuu	57,6 %	35,2 %
poimintahakkuu	40,0 %	23,1 %
päätihakkuu	90,6 %	87,9 %
maanmuokkaus	47,1 %	53,8 %

Kysymykseen metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden yleiskaavamääräysten tuntemisesta maisematyöluvia myöntävistä viranomaisista 46 % toteaa, että luvan hakijat ovat toisinaan epätietoisia yleiskaavamääräysten suhteen ja 39 % että useimmat luvanhakijat eivät tunne tai ymmärrä maisematyölupaan liittyviä yleiskaavamääräyksiä. Vain 9 % vastaajista on sitä mieltä, että luvan hakijat tuntevat ja ymmärtävät maisematyölupaan liittyvät yleiskaavamääräykset. Vastaajat keskustelevat luvanhakijoiden kanssa muun muassa hakemukseen liittyvien suunnitelmien selventämisestä (62%), yleiskaavamerkintöjen tulkitsemisesta (59%), hakemuksen laatimiseen liittyvistä asioista (54%), hakemuksen täydentämisestä (46%), sekä metsäalueen sijainnista suhteessa yleiskaavaan (43%) ja lupaehdoista (36%). Avovastausten perusteella myös naapurien kuulemisesta keskustellaan paljon.

Kyselyn vastaajista 59 % on sitä mieltä, ettei yleiskaavassa esitettävällä maisematyölupavaatimuksella ole vaikutusta alueella suoritettaviin metsänhoidollisiin toimenpiteisiin ja siten metsänomistajan mahdollisuuksiin hyödyntää omaisuuttaan, koska lupa myönnetään aina kun siihen on edellytykset. Vastaajista 32 % mukaan maisematyölupavaatimuksesta aiheutuu metsänomistajille rajoitteita, mutta ne ovat aiheellisia. Maisematyölupavaatimus vähentää tarpeettomasti metsänomistajien mahdollisuuksia hyödyntää omaisuuttaan vastaajista 4 % mukaan.

Vastaajista 70 % mukaan yleiskaavassa esitettävä maisematyölupavaatimus on tarpeellinen ja käyttökelpoinen menettelytapa, koska sen avulla voidaan turvata esimerkiksi arvokkaan maiseman säilyminen tai muun kunnalle tärkeän suojelutavoitteen toteutuminen. Vastaajista 51 % mukaan maisematyöluva mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan ja 44 % mukaan maisematyölupavaatimuksella on vaikutusta hakkuiden toteutustapaan. Vastaajista 16 % pitää yleiskaavassa esitettävää maisematyölupavaatimusta yleensä turhana. Kysymyksessä on saanut valita useita vaihtoehtoja.

Joissakin yleiskaavoissa on osoitettu maisematyölupavaatimus, joka koskee metsälain 10 § mukaisia erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Metsälain nojalla näissä kohteissa voidaan tehdä varovaisia hoito- ja käyttötoimenpiteitä, joissa elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan. Kyselyyn vastanneista maisematyöluvia myöntävistä viranomaisista 36 % totesi, että maisematyölupavaatimusta tarvitaan, vaikka metsälain 10 § olisi kohteessa voimassa. Metsälain 10 § riittää turvaamaan metsäluonnon monimuotoisuuden vastaajista 32 % mukaan. Vastaajista 24 % toteaa, että joissakin tapauksissa metsälaki ja maisematyölupavaatimus ovat päällekkäisiä. Avovastauksissa todetaan muun muassa että maisematyölupavaatimus voi koskea laajempaa aluetta kuin metsälain 10 §, metsälakia ei aina noudateta ja että jossakin tapauksessa metsälaki olisi mahdollistanut hakkuun, jolle ei myönnetty maisematyöluvaa.

Kyselyyn vastanneista 33 % kokee omaavansa riittävät tiedot metsäalueisiin kohdistuvien maisematyöluvien myöntämistä varten. Lisää koulutusta ja opastusta vastaajat kaipaavat metsätaloudesta (38 %). Yleiskaavan tulkintaan toivoo lisää koulutusta vain 8 % vastaajista. Sen sijaan selkeämpiä toimintaohjeita maisematyöluvien myöntämiseen kaippaa 35 % vastaajista. Lisäksi vastaajista 18 % arvelee, että joku muu olisi sopivampi henkilö myöntämään maisematyöluvia.

Maisematyö lupa on joskus jätetty myöntämättä 39 % vastaajan toimialueella. Avovastauksissa kerrotaan, ettei lupaa ole evätty kokonaan, vaan näissä tapauksissa hakkuita on rajoitettu tai hakkuusuunnitelmaa muutettu. Esimerkiksi maisemallisesti arvokkaassa paikassa avohakkuu on voitu muuttaa harvennukseksi tai lupaa on sisältynyt muita ehtoja.

Jos maisematyölupahakemukseen sisältöön on edellytetty muutoksia ennen luvan myöntämistä, on muutos tyypillisimmin ollut hakkuualueen rajaaminen toisin (65 %), päätehakkuun muuttaminen poimintahakkuuksi (40 %), hakkuualueen pienentäminen (26 %) tai maanmuokkausta koskevat rajoitukset (25 %).

Taloudellisia vaikutuksia ei vastaajista 43 % mukaan ole tarpeen huomioida maisematyölupamenettelyn yhteydessä. Taloudelliset vaikutukset on jo huomioitu yleiskaavan laatimisen yhteydessä vastaajista 24 % mukaan ja ne huomioidaan maisematyölupapäätöksen yhteydessä vastaajista 19 % mukaan. Avovastauksissa tuodaan esiin, että taloudellisia vaikutuksia maanomistajille ajatellaan, vaikkei taloudellinen vaikutusten arviointi maisematyöluvasta päätettäessä olekaan systemaattista.

Naapurien kuuleminen hoituu vastaajista noin 50 % mukaan kunnan toimesta ja 35 % mukaan hakijan toimesta. Maisematyöluvasta perittävän maksun suuruus vaihtelee muutamista kymmenistä useisiin tuhansiin euroihin riippuen muun muassa alueen laajuudesta ja siitä kuka vastaa naapurien kuulemisesta.

Vastaajista 66 % mukaan luvan myöntäminen kestää 1-4 viikkoa, 30 % mukaan kuukauden tai pidempään. Lupakäsittelyn kesto pidentää eniten puutteellinen hakemus (79 %). Lisäksi aikaa vievät vastaajien mukaan hallinnolliset käsittelyt (22 %) ja resurssien riittämättömyys (18 %). Aikaa kuluu myös naapurien kuulemiseen.

4.4

Kehittämisehdotukset maisematyö lupaan liittyen

Maisematyö lupa menettelyä on selkeytettävä

Maisematyö lupaan liittyvää menettelyä olisi syytä ohjeistaa, koska se koetaan niin ongelmalliseksi. Ohjeistusta tarvittaisiin ainakin siitä, millaisissa tapauksissa toimenpiderajoitusta on yleiskaavoissa perusteltua käyttää. Maisematyö luvan myöntämiseen liittyen olisi syytä myös täsmentää, kuinka laajasti kunnan ja kaavan tavoitteita voidaan huomioida lupaa käsiteltäessä. Aihetta on mahdollista käsitellä myös esimerkiksi erilaisissa koulutustilaisuuksissa.

Lisäämällä yhteistyötä metsäalan toimijoiden kanssa maisematyö lupia myöntävät viranomaiset voivat saada paremman käsityksen siitä, mitä eri toimenpiteet tarkoittavat, miten ne seuraavat toisiaan talousmetsää hoidettaessa, sekä mikä on toimenpiteiden merkitys metsätalouden kannattavuudelle.

Maisematyö lupaan liittyvistä käytännöistä on oltava paremmin ohjeistusta metsäalan toimijoille. MEKA-hankkeen kyselyn tulosten perusteella kaavamääräykset ovat luvan hakijoille vieraita ja puutteelliset hakemukset pitkittävät käsittelyaikoja ja työllistävät lupia myöntäviä virkamiehiä. Yhtenäinen ohjeistus helpottaisi toimimista eri kuntien alueella.

Toimenpiderajoituksen vaikutukset eivät ole riittävän selviä

Jos yleiskaavassa on annettu aluetta koskeva toimenpiderajoitus, maisematyö lupaa tulee hakea maisemaa muuttaville maanrakennustöille, puiden kaatamiselle sekä muille näihin verrattaville toimenpiteille. Lupia myöntävien viranomaisten ja met-

säalan välistä yhteistyötä ja koulutusta lisäämällä voidaan saada aikaan yhteisymmärrys siitä, mitkä toimenpiteet ovat tällaisia.

Maisematyölupaa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin (MRL 128 §). Se, mikä toimenpide katsotaan vähäiseksi, riippuu sekä toimenpiteestä, että alueesta jolle lupaa haetaan. Maisematyölupa mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan, sen sijaan, että kaavaa laadittaessa kiellettäisiin kaikki toimenpiteet alueella. Ei ole mahdollista laatia listaa toimenpiteistä, jotka aina olisivat vähäisiä. Yhteistyötä ja koulutusta lisäämällä voidaan kuitenkin parantaa metsäalan toimijoiden ja maisematyölupia käsittelevien viranomaisten yhteisymmärrystä asiassa.

Maisematyölupa on myönnettävä, jos toimenpide ei vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen tai turmele kaupunki- tai maisemakuva.

Yleiskaavassa määrätty toimenpiderajoitus ei vielä sellaisenaan rajoita metsän käyttöä mitenkään. Vasta kun maisematyölupaa haetaan ja sen myöntämisen edellytyksiä käsitellään, selviää aiheutuuko maanomistajalle rajoitusta vai ei. Kaavaa laadittaessa maanomistajan tavoitteet alueen suhteen eivät ole tiedossa.

Maisematyölupa on osa MRL:n mukaista lupamenettelyä

Maisematyöluvalla käsitellään monenlaisia toimenpiteitä, puiden kaatamisen ohella muun muassa maan läjitystä. Sama lupamenettely koskee kaikkia eri maankäyttömuotoja.

Naapurien kuuleminen on yksi työläimpiä maisematyöluvun hakemiseen ja lupahakemuksen käsittelyyn liittyvistä vaiheista. Naapureiden kuulemista koskeva säännös koskee yhtäläillä rakennuslupaa, toimenpidelupaa, purkamislupaa kuin maisematyölupaaakin. Lupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille ja naapurille on varattava vähintään seitsemän päivää huomautuksen tekemiseen (MRL 133 § ja MRA 64 §).

Maisematyölupa, kuten muutkin MRL:n mukaiset luvat, on voimassa kolme vuotta (MRL 143 §). Lisäksi kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää luvan voimassaoloa enintään kahdella vuodella. Maisematyölupa puiden kaatamiseksi voidaan kuitenkin myöntää suunnitelmallista metsänkäyttöä varten enintään kymmeneksi vuodeksi.

Kyselyn vastausten perusteella maisematyöluvun käsittelyaikoja olisi mahdollista lyhentää parantamalla maisematyöluvun hakemiseen liittyvää opastusta ja yhtenäistämällä lupaprosessia, sillä tällä hetkellä puutteelliset hakemukset viivyttävät käsittelyä. Myös rakennusvalvonnan resurssien vähäisyys vaikuttaa kaikkien MRL:n mukaisten lupien käsittelyaikoihin. Toisinaan hakkuut olisi voitava toteutettava nopeasti esimerkiksi tuholaisien tai myrskyn takia. Luvan käsittelyn aikana tuhot voivat kasvaa.

Maisematyöluvun hakemiseen liittyvän maksun suuruus vaihtelee eri kunnissa suuresti. Usein lupamaksun suuruus on määritelty suhteessa muihin MRL mukaisiin lupamaksuihin. MRL 192 § mukaan muun muassa kunnan jäsenillä ja niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, on valitusoikeus maisematyölupapäätöksestä.

Edellä mainitut MRL:n liittyvät säännökset koskevat kaikkia eri maankäyttömuotoja. Yksi maankäyttömuoto ei voi olla erityisasemassa muihin nähden, joten muutoksia ei voida tehdä vain metsäalueisiin kohdistuvia maisematyölupia koskien.

Maisematyö lupamenettelyyn liittyy tapauskohtainen harkinta

Tapauskohtainen harkinta on yksi maisematyö lupamenettelyn keskeisimpiä ominaisuuksia. Maisematyö lupan etuna on, että asia ratkaistaan lupaa haettaessa ja lupan myöntämisessä otetaan huomioon sen hetkinen tilanne. Tapauskohtaisen harkinnan myötä on mahdollista, että samassa tilanteessa olevia maanomistajia kohdellaan eri kunnissa eri tavoin. Myös rakennustarkastajan tai muun lupapäätöksen tekijän näkemyksellä voi olla vaikutusta ratkaisuun. Maankäyttö- ja rakennuslakiin kuuluu mahdollisuus soveltaa ohjeita kunnan olosuhteiden mukaan. Maisematyö lupamenettely mahdollistaa myös sen, että tilanne harkitaan ja löydetään yhdessä sopiva tapa toteuttaa hakkuut ja säilyttää merkittävä maisema.

Maisematyö lupamenettelyä on ehdotettu poistettavaksi metsätalousalueilta

Metsäalan toimijat ovat hankkeen työseminaareissa tuoneet esiin tavoitteen muuttaa MRL:n 128 §:ää siten, ettei maisematyö lupaa jatkossa tarvita metsätalouden harjoittamiseen alueilla, joilla metsälaki on voimassa. Maisematyö lupan poistaminen alueilta, joilla metsälaki on voimassa, poistaisi metsäalan toimijoiden mukaan maisematyö lupaan liittyvät ongelmat. Maisematyö lupaehtoihin liittyvät hakkuurajoitukset poistuisivat ja hakattavan puun määrä lisääntyisi jonkin verran. Myöskään lupamenettelyyn ei kuluisi aikaa ja resursseja.

Metsätalousalueet eivät pääosin ole asemakaavoitettuja, joten MRL:N 128 §:n muuttaminen poistaisi kunnalta ainoa MRL:n mukaisen keinon ohjata maisemaa muuttavia rakennustöitä, puiden kaatamista tai muita näihin verrattavia toimenpiteitä metsäalueilla. Metsien hoitoa ja käyttöä ohjaisi myös jatkossa metsälaki. Suojelu- ja luontoarvot olisivat jatkossakin turvattuja muun muassa metsälain ja luonnonsuojelulain nojalla. Metsälaki ei kuitenkaan mahdollista kunnan tavoitteiden huomioimista.

Maisemaa koskevia säännöksiä liittyy eri lakeihin, mutta Suomessa ei ole maisemasuojelulakia. Suomi on ratifioinut vuonna 2006 eurooppalaisen maisemayleissopimuksen. Maisemayleissopimusta tehdessä on Suomessa voimassa olevien säädösten todettu sellaisenaan täyttävän sopimuksen tavoitteet. Jos voimassa olevia säännöksiä muutetaan, myös maisemayleissopimuksen edellytykset tulee arvioida uudelleen.

Vertailu yleiskaavan suojelumääräyksiin

Joissakin tapauksissa yleiskaavan toimenpiderajoituksen sijaan voitaisiin käyttää suojelumääräyksiä. Yleiskaavassa voidaan antaa suojelumääräyksiä alueen erityisiin arvoihin liittyen (MRL 41 §). Suojelumääräys on huomattavasti toimenpiderajoitusta voimakkaampi keino. Suojelumääräyksen käyttö edellyttää, että kaavaa laadittaessa pohditaan hyvin tarkasti, mitä ovat ne alueen erityiset arvot, joita varten suojelumääräys on tarpeen. Suojelumääräysten asettamisen kynnys on huomattavan korkea toimenpiderajoitukseen verrattuna, joten se pakottaisi selvästi tarkempaan suunnitteluun jo yleiskaavaa laadittaessa. Kaavaratkaisujen tueksi tarvittaisiin siten myös nykyistä yksityiskohtaisempia selvityksiä.

Suojelumääräykset poikkeavat maisematyö luvasta erityisesti siinä, että ne liittyvät aina tietyn alueen erityisiin arvoihin. Maisematyö lupaa myönnettäessä taas on tarvittaessa mahdollista huomioida toimenpiteen vaikutukset osana laajempaa kokonaisuutta. Suojelumääräys ei siis sellaisenaan korvaa maisematyö lupaan liittyvää harkintaa.

Maisematyö lupan myöntämisen edellytyksiä harkitaan kun lupaa haetaan. Suojelumääräys asetetaan kaavaa laadittaessa, eikä sitä voida poistaa muuten kuin kaavamuutoksen kautta.

5 Kaavamerkinnät

5.1

Yleistä kaavamerkintöjen kehittämistarpeista

Kaavamerkintöjen ja -määräysten yhtenäistäminen

Ympäristöministeriö on antanut asetuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä. Kaavoissa voidaan tarvittaessa käyttää muistakin kuin asetuksessa esitettyjä merkintöjä. Kun kaavassa käytetään asetuksen mukaista merkintää, sitä tulee kuitenkin käyttää esitettyssä tarkoituksessa. Kaavamerkintöjä voidaan tarvittaessa täsmentää kaavamääräyksillä.

Kaavamerkintöjen selkeyttä ja yhtenäisyyttä on tarpeen parantaa. Yleiskaavoissa ei aina ole käytetty kaavamerkintöjen ohjeen mukaista nimeä, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä. Lisäksi kunnat voivat varioida merkintää käyttämällä esim. indeksejä.

Kunnat voivat antaa samalle merkinnälle paikallisista olosuhteista riippuvia erilaisia määräyksiä, jolloin merkinnän vaikutukset maankäyttöön saattavat erota eri kunnissa. Kaavalla on kyettävä ohjaamaan maankäyttöä juuri kyseiseen tilanteeseen tarkoituksenmukaisella tavalla ja siksi mahdollisuus varioida merkintöjä tarpeen mukaan on tärkeä. Merkintöjen lisäksi myös niiden tulkinnessa saattaa olla paikkakunnittain eroja.

Tulevaisuudessa kaavoja tulisi yhtä useammin pystyä analysoimaan koneellisesti. Tämä edellyttää sitä, että kaavat ovat saatavilla vektorimuotoisina paikkatietomuodossa, ja että kaavamerkinnät ovat ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaiset.

Informatiiviset merkinnät tulisi erottaa selkeästi määrävistä merkinnöistä. Esimerkiksi luontoarvoja voi olla tarpeen merkitä kaavakartalle informatiivisina merkintöinä, vaikka ne turvataan muiden lakien nojalla riippumatta kaavan merkinnöistä ja määräyksistä.

Yleiskaava ja paikkatietoaineistot

Yleiskaavoja laadittaessa sekä tuotetaan että hyödynnetään runsaasti paikkatietoaineistoja. Esimerkiksi muinaisjäännösrekisterin tiedot ovat ladattavissa Museoviraston palvelusta ja luonnonsuojelualueet ympäristöhallinnon palvelusta.

Lähtötietoina kaavoja laadittaessa voitaisiin hyödyntää myös Suomen metsäkeskuksen metsävaratietoja, jos ne olisivat helposti saatavilla. Suomen metsäkeskuksen keräämät metsävaratiedot sisältävät paikkaan sidottua tietoa kasvupaikasta, puustosta, toimenpide-esityksestä sekä monimuotoisuudesta. Tiedot kattavat noin 75 % yksityismetsien pinta-alasta. Vuoteen 2020 mennessä metsävaratiedot kattavat kaikki yksityismetsät. Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain 8 §:n mukaan tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisille tai viranomaistehtäviä hoitaville tahoille laissa säädettyä tehtävää tai velvoitetta varten. Tiedot ovat saatavilla Suomen metsäkeskuksen rajapinnan kautta metsätietostandardin esittämässä muodossa.

Yleiskaava-alueiden ulkorajat löytyvät ympäristöhallinnon paikkatietojärjestelmästä. Ympäristöministeriö on teettänyt Suomen kaikki yleiskaavat kattavan rasterimuotoisen paikkatietoaineiston, jota ei ainakaan vielä pääse katsomaan julkisen internetin välityksellä.

Inspire-direktiivi velvoittaa kuntia tarjoamaan sähköisessä paikkatietomuodossa olevat aineistot katseltavaksi ja ladattavaksi. Tällä hetkellä ei ole yhtenäistä paikkatietoympäristöä ja tietovarastoa, johon yleiskaavojen vektorimuotoiset paikkatiedot kerätään. Kuntaliitto on avannut Kuntatietopalvelun (KTP), jonka kautta kuntien on mahdollista tarjota tietoaineistojaan yhdestä paikasta jakoon. Palvelun on ottanut käyttöönsä 101 kuntaa. Palveluun kirjaudutaan Katso-tunnisteen avulla.

Kuntaliitto on toteuttanut 2015 yleiskaavojen tiedonsiirto-rajapinnan valmisteluhankkeen. Työssä valmisteltiin KuntaGML -tyyppinen tiedonsiirtoskeema yleiskaavan tietojen mallintamista ja välittämistä varten.

Jos voimassa olevat yleiskaavat sekä niiden kaavamerkinnot ja -määräykset olisivat saatavilla avoimen rajapinnan kautta paikkatietojärjestelmiin, esimerkiksi metsäalan toimijat voisivat hyödyntää niitä hakkuusuunnitelmien laatimisessa ja valtakunnalliset ulkoilu- ja luontojärjestöt omassa toiminnassaan.

5.2

Metsäalueita koskevat kaavamerkinnot ja niiden kehittämistarpeet

Tässä luvussa kuvataan metsämaahan liittyviä kaavamerkintöjä ja niiden käyttöä. Kunkin merkinnän osalta käydään läpi miten ympäristöministeriön Maankäyttö ja rakennuslaki 2000 -sarjan ohjeissa Yleiskaavamerkinnot ja määräykset on ohjattu kaavamerkinnän käyttöä, ja miten merkintää on käytetty esimerkikaava-aineistossa. Lisäksi on tunnistettu joihinkin merkintöihin liittyviä kehittämistarpeita.

M Maa- ja metsätalousvaltainen alue

Merkinnällä osoitetaan pääasiassa maa- ja metsätaloustalouteen tarkoitettut alueet, joita yleensä voidaan käyttää myös haja-asutusluonteiseen asutukseen sekä ulkoiluun ja virkistykseen pääasiallista käyttötarkoitusta vaikeuttamatta.

Rakentamisesta vapaiden rantojen aikaansaamiseksi voidaan ranta-alueiden laskennallisia lomarakennusoikeuksia siirtää kantatilan muille alueille. M-alueet, joilta rakennusoikeudet on siirretty, osoitetaan M, MA, MU tai MY -merkinnöillä ja määräyksessä kerrotaan, että rakennusoikeus alueelta on siirretty toisaalle. Kaavaselostuksessa on esitettävä, minne rakennusoikeudet on siirretty ja kaavakartalla on viitattava selostuksen ko. kohtaan.

Rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueella sallitaan maa- ja metsätalouteen liittyvä sekä haja-asutusluonteinen rakentaminen. Rakentamisen on sijainniltaan liityttävä olemassa oleviin tilakeskuksiin siten, että ranta-alueet ja pellot säilyvät vapaina rakentamiselta.
- M-alueen rantavyöhykkeellä ei sallita rakentamista (MRL 43.2 §). Lomarakennusoikeus on siirretty kantatilan muille alueille.

Yleiskaavan M-merkinnällä osoitetaan alueet, jotka varataan pääasiassa maa- ja metsätaloustalouteen. Alueella sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsälakia. Metsälain lisäksi on noudatettava kaavan määräyksiä.

Metsätaloustalouteen tarkoitettujen alueiden osoittaminen yleiskaavassa ei vaikuta alueiden käyttöön millään tavalla, jos kaavamerkintään ei liity rajoittavia määräyksiä. Esimerkiksi rakentamista metsäalueille voidaan ohjata kaavamääräyksellä. Lisäksi kaavassa voidaan osoittaa metsäalueelle muita päällekkäisiä merkintöjä.

Kaavan luonteesta riippuu, onko metsätaloustalouden sisällyttäminen kaava-alueeseen tarpeen vai ei. Esimerkiksi koko kunnan maankäyttöä suunniteltaessa voi olla tärkeää osoittaa kaavassa maa- ja metsätaloustalouteen varattavat alueet. Taajamien läheisyydessä suunnittelu on usein yksityiskohtaisempaa ja eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisen tarve suurin, jolloin aluevarausten osoittaminen yleiskaavassa on niin ikään tärkeää.

M-merkinnän käyttöön yleiskaavoissa ei liity muutostarpeita.

MU Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta.

Merkinnällä osoitetaan sellaisia maa- ja metsätalousvaltaisia alueita, joille suuntautuu ulkoilupainetta ja joilla ulkoilun ohjaamistarpeen vuoksi on tarkoitus toteuttaa ulkoilureittejä levähdys- ja muine tukialueineen.

Suunnittelumääräysesimerkki:

- Alueen käytön suunnittelussa on hyvän maa- ja metsätalousmaan säilyttämisen lisäksi kiinnitettävä huomiota ulkoilumahdollisuuksia parantavien ja ulkoilusta aiheutuvia haittoja vähentävien ulkoilupolkujen ja -reittien järjestelymahdollisuuksiin.

Esimerkkiyleiskaavoista noin 45 % on käytetty merkintää MU. Näistä 40 % ei sisällynyt erityisiä määräyksiä. Maisematyölupaa edellytettiin noin 15 prosentissa MU-merkinnöistä. Osassa MU-merkinnöistä on suositeltu noudattamaan metsäkeskuksen metsänhoito-ohjetta. Joissakin on määräys maisema-, luonto- ja virkistysarvojen huomioon ottamisesta. Esimerkkikaavojen lähes kaikkiin MU-alueisiin liittyi merkintä ulkoilureitti tai ohjeellinen ulkoilureitti.

Yleiskaavassa MU-merkinnällä osoitetun alueen pääkäyttötarkoitus on maa- ja metsätalous. Alueen käytön suunnittelussa tulee huomioida lisäksi ulkoilukäyttö. Suuri osa virkistyskäytöstä tapahtuu jokamiehenoikeudella talousmetsissä, jotka täydentävät virkistyskäyttöön varattuja alueita. Erityisesti taajamien ja matkailukeskusten läheisyydessä metsätalousvaltaisiin alueisiin kohdistuu virkistyskäyttöpainetta, mikä voi aiheuttaa maanomistajalle harmia. Virkistysmahdollisuudet luonnossa ovat ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeitä.

Jokamiehenoikeuksilla tarkoitetaan jokaisen Suomessa oleskelevan mahdollisuutta käyttää luontoa siitä riippumatta, kuka omistaa alueen tai on sen haltija. Jokamiehenoikeuksista nauttimiseen ei tarvita maanomistajan lupaa, eikä niistä tarvitse maksaa. Jokamiehenoikeutta käyttämällä ei kuitenkaan saa aiheuttaa haittaa tai häiriötä.

MU-alueella sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsälakia. Metsälakiin ei sisälly erityisiä määräyksiä virkistyskäytön huomioon ottamisesta. Erilaisissa metsänhoidon suosituksissa annetaan ohjeita virkistyskäytön huomioimiseen. Virkistyskäytölle oleellista on kulkumahdollisuuksien säilyttäminen. Esimerkiksi polkujen hävittämistä tulee välttää. Maiseman tulee miellyttää silmää, jotta ulkoilu koetaan virkistäväksi. Metsälain lisäksi on noudatettava kaavan määräyksiä.

Ohjaamalla ulkoilu tietyille reiteille voidaan sekä parantaa alueen ulkoilumahdollisuuksia että vähentää metsätalouksikäytölle aiheutuvia haittoja. Ulkoilureitti voidaan perustaa maanomistajan ja kunnan välisellä sopimuksella tai ulkoilulain mukaisella ulkoilureittitoimituksella.

MU-merkintää on syytä käyttää yleiskaavoissa YM:n kaavoitusohjeen mukaisesti.

MY Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja

Merkinnällä osoitetaan maa- ja metsätalousvaltaiset alueet, joilla erityisiin ympäristöarvoihin ja ympäristönhoitoon tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Alueeseen sisältyy usein erityisen arvokkaita osia, jotka voidaan osoittaa alueiden erityisominaisuuksia kuvaavilla päällekkäismerkinnöillä. Alueella olevat arvot on syytä yksilöidä esimerkiksi merkintään liittyvässä kuvauksessa.

Suunnittelu- ja rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueella on voimassa MRL 43.2 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Alueella on sallittua vain maa- ja metsätaloutta palveleva rakentaminen. Rakennusten sopeutumiseen olemassa oleviin rakennuksiin ja maisemaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Alue on suunniteltava niin, että pellot ja ranta-alueet säilyvät vapaana rakentamiselta. Alueelle ei saa rakentaa uusia rakennuspaikalle johtavia teitä.
- Asuinrakennus pihapiireineen tulee sijoittaa metsän reunavyöhykkeen taakse metsän puolelle.

Suojelumääräysesimerkkejä:

- Alueella ei saa tehdä avohakkuita eikä peltoja ja rantoja rajaavaa puustoa saa kokonaan poistaa.
- Metsänhakkuu on suoritettava alueen erityisluonteen edellyttämällä tavalla siten, että maisemalliset ja muut ympäristölliset arvot säilyvät.

Esimerkkiyleiskaavoista noin 65 % on käytetty merkintää MY. Osassa kaavoista merkintään sisältyi myös ulkoilun ohjaustarve. Maisematyölupaa edellytettiin noin kolmasosassa MY-alueista. Osassa MY-alueista oli päällekkäismerkintänä luo-alueita. Vajaassa 20 prosentissa MY-merkintöjä sisältävistä kaavoista merkintään ei liittynyt erityisiä määräyksiä.

Yleiskaavassa MY-merkinnällä osoitetun alueen pääkäyttötarkoitus on maa- ja metsätalous. Merkintä on tarkoitettu käytettäväksi alueilla, joilla on erityisiä ympäristöarvoja ja ympäristön hoitoon tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Erityisiä ympäristöarvoja voivat olla esimerkiksi luonnonarvot tai maisemaan liittyvät arvot.

Merkintään liittyvästä kaavamääräyksestä on käytävä selkeästi ilmi, mitä rajoituksia siitä aiheutuu. Alueen ympäristöarvot yksilöidään merkinnän kuvauksessa tai kaavaselostuksessa.

Esimerkkikaava-aineiston perusteella kyseessä olevia ympäristöarvoja ei kaikissa kaavoissa ole kuvailtu riittävästi. Tämä saattaa vaikeuttaa alueen käyttöä. Jos alueen ympäristöarvot eivät ole tiedossa, ei tiedetä myöskään, miten ne voidaan huomioida alueen käytössä. Arvoja voidaan kuvata myös alueen erityisen arvokkaiisiin osiin kohdistuvien päällekkäismerkintöjen yhteydessä, jolloin niitä ei ole tarpeen toistaa aluemerkinän yhteydessä.

Alueella sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsälakia. Metsälain lisäksi on noudatettava kaavan määräyksiä. Kaavamääräysten noudattamista ei valvota, ellei alueelle ole yleiskaavassa osoitettu toimenpiderajoitusta (maisematyölupa).

MY-merkinnän käyttöön liittyvää ohjeistusta on syytä selkeyttää.

V Virkistysalue

Virkistysalue on puistojen, urheilu- ulkoilu- ja uimaranta-alueiden sekä muiden vastaavien alueiden yleisnimitys. Sen pääkäyttötarkoitus on ulkoilu ja virkistys. Virkistysaluerakenteella osoitetaan sellaiset ulkoilu- ja virkistysalueet, joiden käyttöä ei ole tarpeen määrittellä tarkemmin.

Virkistysalueet ovat usein laajoja ja niiden sisällä voi olla eri tavoin kulutusta kestäviä tai luonnonarvoiltaan merkittäviä kohtia. Nämä on syytä osoittaa kaavakartalla käyttäen erityisominaisuuksia kuvaavia rasteri- tai viivamerkintöjä, joihin voi liittää näiden ominaisuuksien säilyttämiseen tai hyödyntämiseen tähtäviä kaavamääräyksiä.

Suunnittelumääräysesimerkkejä:

- Aluetta suunniteltaessa on luotava yhtenäinen virkistysreitiverkosto. Osan reiteistä tulee olla liikkumisesteisten käyttöön soveltuvia.
- Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on huolehdittava turvallisten jalankulku-yhteyksien aikaansaamisesta viereisille asuntoalueille.
- Alueelle voidaan yksityiskohtaisemman suunnitelman pohjalta toteuttaa virkistystä palvelevia rakennuksia ja rakenteita.
- Aluetta suunniteltaessa on luotava yhtenäinen virkistysreitiverkosto. Reittien sijoittelussa tulee ottaa huomioon alueella olevat metson soidinpaikat.

Rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueelle ei saa rakentaa uusia rakennuksia (MRL 43.2 §). Olemassa olevien rakennusten korjaaminen ja vähäinen laajentaminen sallitaan.
- Alueelle saa rakentaa rakennuksia vain virkistykseen tarpeisiin (MRL 43.2 §).

Esimerkkejä ohjaukeinoista, joilla voidaan säilyttää ja kehittää alueiden virkistyskäyttöä palvelevia ominaisuuksia:

- Yleiskaavojen virkistysalueilla sovelletaan myös metsälakia, jolloin kyseeseen voi tulla metsälain 6 §:n "Hakkuu erityiskohteissa" ja metsälain 10 §:n "Monimuotoisuuden säilyttäminen ja erityisen tärkeät elinympäristöt" käyttäminen kaavamääräysten tukena.
- Alueelle voidaan antaa rakentamis- tai toimenpiderajoitus (MRL 43.2 §).
- Jos maa on osoitettu käytettäväksi muuhun kuin yksityiseen rakentamistoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, kunta tai valtio on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen (MRL 101.1 §)

Esimerkkikaavoista noin 28 % on käytetty merkintää V. Muutamassa kaavassa V-alueella vaadittiin maisematyölupa. Suurimmassa osassa kaavoja V-merkintään ei liittynyt erityisiä määräyksiä.

Yleiskaavassa virkistysalueeksi (mm. V, VL, VR) osoitetut metsäalueet on tarkoitettu ensisijaisesti virkistyskäyttöön. Metsän hoitamiseen ja käyttämiseen V-alueilla sovelletaan metsälakia. Metsälain lisäksi on noudatettava kaavan määräyksiä.

V-merkinnän käyttöön yleiskaavoissa ei liity muutostarpeita.

VL Lähivirkistysalue

Merkinnällä osoitetaan rakennettujen alueiden välittömässä läheisyydessä sijaitsevat alueet, jotka on tarkoitettu päivittäiseen ulkoiluun, virkistykseen, leikkiin ja luonnon kokemiseen.

Suunnittelumääräysesimerkkejä:

- Alueen suunnittelussa tulee pyrkiä esteettömien ja mahdollisimman yhtenäisten virkistysreittien aikaansaamiseen sekä kiinnittää erityistä huomiota ympäristön laadun säilymiseen hyvänä.
- Alueelle on tarkoitus laatia yksityiskohtainen käyttö- ja hoitosuunnitelma, jossa osoitetaan eri virkistystoimintoja varten tarpeelliset alueet ja ulkoilureitit sekä annetaan ohjeet metsien hoidosta.
- Asemakaavoituksessa tulee huolehtia riittävästä jalankulkuyhteyksistä asuin-alueille sekä turvallisesta yhteydestä alueen pohjoispuolella sijaitsevalle MU-alueelle.
- Alueen suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota alueen luonnon kulutuskestävyyteen ja ulkoilun ohjaamiseen.

Rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueen luonteeseen sopiva, virkistystoimintoja palveleva vähäinen rakentaminen on sallittua.
- Alueelle saa rakentaa vain yleistä virkistäytymistä palvelevia rakennuksia. Rakentamistoimenpiteillä ei saa olennaisesti muuttaa alueen luonnonympäristöä.

Esimerkkikaavoissa noin 37 % on käytetty merkintää VL. Näistä noin 15 % vaadittiin maiseamatyölupa. Noin 20 % VL-merkinnöistä mahdollisti virkistäytymistä palvelevien rakennusten rakentaminen. Suurimmassa osassa kaavoja VL-merkintään ei liittynyt erillisiä määräyksiä.

VL-merkintää käytetään erityisesti taajamien läheisyydessä, missä virkistyskäyttötarvetta on eniten.

VL-merkinnän käyttöön yleiskaavoissa ei liity muutostarpeita.

VR Retkeily- ja ulkoilualue

Merkinnällä osoitetaan yleensä taajama-alueen ulkopuoliset, ulkoiluun varatut, luonnonmukaiset viheralueet, joilla voi olla ulkoilureittejä ja pienimuotoisia toimintapisteitä. Yleiskaavassa on usein syytä osoittaa alueen tärkeimmät ulkoilureitit ja retkeilyn palvelupisteiden sijoittuminen.

Suunnittelumääräysesimerkki:

- Alueen suunnittelussa on virkistys- ja luontoarvojen säilyttämisen vuoksi erityisesti kiinnitettävä huomiota metsien käsittelyn periaatteisiin sekä polku- ja reittiverkoston sijoittumiseen.
- Alueen suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen säilymiseen hiljaisena siten, että luonnon äänistä ja hiljaisuudesta nauttiminen on mahdollista.

Rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueelle saa rakentaa ulkoilukäyttöä palvelevia pienehköjä rakennuksia tai rakennelmia.
- Alueelle saa rakentaa virkistysmajan talousrakennuksineen. Näiden yhteenlaskettu kerrosala saa olla enintään $x \text{ k-m}^2$.
- Alueelle saa rakentaa virkistyskalastusta, yleistä virkistystoimintaa sekä pienimuotoista leiriytymistoimintaa palvelevia yksittäisiä rakennuksia ja rakennelmia.

Suojelumääräysesimerkki:

- Ulkoilu- ja retkeilyalueella sijaitsevien, metsälain 10 § mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen alueilla ja lähiympäristössä ei saa tehdä metsätaloustoimia, jotka heikentävät näiden suojeluarvoja.

Esimerkkikaavoista noin 35 % on käytetty merkintää VR. Näistä noin 10 % vaadittiin maisematyöluja. Noin 65 % VR-merkinnöistä mahdollisti virkistys- tai ulkoilukäyttöä palvelevien rakennusten tai rakennelmien rakentamisen.

Merkintää käytetään osoittamaan taajaman ulkopuolisia ulkoiluun varattuja viheralueita.

VR-merkinnän käyttöön yleiskaavoissa ei liity muutostarpeita.

luo Luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue

Merkinnällä osoitetaan esimerkiksi ekologisten yhteyksien kannalta merkittävät tai lajirikkaat luontoalueet tai eri luontotyyppien vaihtumisyöhykkeet, kuten metsän ja pellon reunavyöhykkeet, kosteikot, perinnebiotoopit, uhanalaisten lajien esiintymisalueet tai metsälain 10 §:n mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt. LSL 29 §:n mukaiset luontotyypit on käsitelty merkinnän S yhteydessä.

Merkinnällä voidaan myös ilmaista tavoitetta ekokäytävien muodostamisesta lähinnä M-alueille, jolloin käytävät yleensä seuraavat luonto-olosuhteiltaan herkkiä kallioalueita ja joenvarsia ja toimivat eliöiden kulku- ja leviämisreitteinä alueilta toisille. Merkintää voidaan käyttää päällekkäismerkintänä osoittamaan luonnon kannalta erityisen merkittäviä alueita myös MU- ja MY-alueilla, joilla jo sinänsä on ulkoilu- ja ympäristöarvoja.

Jotta monimuotoisuuden kannalta tärkeät olosuhteet alueella eivät muuttuisi, voi olla tarpeen antaa myös ympäröiviä alueita koskevia, esimerkiksi vesiolosuhteisiin vaikuttavia määräyksiä. Nämä määräykset on kuitenkin annettava ko. ympäröivien alueiden kaavamerkintöihin liittyvinä. Osa jäljessä esitetyistä määräysesimerkeistä on laadittu siten, että ne voivat kohdistua sekä suunnitteluun että rakentamiseen. Tällöin niillä on viranomaisvaikutuksen lisäksi myös yksittäiseen rakentajaan kohdistuva vaikutus.

Suunnittelu- ja rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueen käyttöä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen ja eliölaajiesiintymien säilyttämisedellytykset.
- Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja toteutuksessa on huolehdittava erityisesti perinnekasvien ja niiden elinolosuhteiden säilymisestä.
- Alue on metsälain 10 §:n mukainen erityisen arvokas elinympäristö (korpi ja sen poikki virtaava puro). Alueella ei tule harjoittaa sellaisia metsätaloustoimia, joilla vaarannetaan kohteen suojeluarvojen (vesitalous, pienilmasto) säilyminen. Alueella on voimassa MRL 43.2 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus.
- Alue on säilytettävä viereisen korttelialueen ja virkistysalueen välisenä reunavyöhykkeenä.

Rakentamismääräysesimerkkejä:

- Alueelle ei saa rakentaa rakennuksia (MRL 43.2 §).
- Sijoitettaessa rakennuksia metsän ja pellon vaihtumisyöhykkeelle on pidettävä huoli siitä, että reunavyöhyke säilyy eheänä ja elinvoimaisena.
- Alueelle luonteenomaisen ahomansikan elinolosuhteita ei saa rakentamistoimenpiteillä heikentää.

Suojelumääräysesimerkkejä:

- Alueella sijaitsee luonnonsuojelulain 29 §:n mukainen tervaleppäkorpi. Alueella ei saa suorittaa sen luonnonarvoja heikentäviä toimenpiteitä.
- Alue on linnustolle erityisen tärkeä peltoalue, jolla ei saa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka heikentävät alueen merkitystä lintujen elinolosuhteiden kannalta. Alueen arvoista on tarkempi kuvaus kaavaselostuksessa.
- Alueilla, jotka ovat merkittäviä ekologisten yhteyksien kannalta, ei saa rakentaa tai suorittaa sellaisia toimenpiteitä, että alueen luontoarvot heikkenevät.
- X-lammen ranta-alueilla tulee huolehtia siitä, ettei lampeen valu lannoitevesiä.

Esimerkkejä ohjauskeinoista, joilla voidaan tukea monimuotoisuuden säilymistä:

- Alueelle voidaan antaa rakentamisrajoitus (MRL 43.2 §).
- Alueelle voidaan määrätä toimenpiderajoitus. Maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei tällöin saa suorittaa ilman maisematyölupaa (MRL 43.2 §.)
- Metsien käyttöä ja hoitoa luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeissä elinympäristöissä ohjaa metsälaki, joka suojelee mm. lähteiden, purojen, norojen ja pienten lampien lähiympäristöt.
- Metsälain 10 §:n mukaan monimuotoisuuden ja erityisen tärkeiden elinympäristöjen säilyttämiseksi metsiä on hoidettava siten, että edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan.

Esimerkkiyleiskaavoista noin 75 % on käytetty merkintää luo. Useimmissa kaavoissa on tuotu esiin, millä perusteella luo-alue on kaavaan merkitty. Luo-aluetta on kaavamääräyksissä kuvattu sanallisesti (esimerkiksi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka) tai viitattu metsälain 10 § mukaisiin kohteisiin, luonnonsuojelulain mukaisiin kohteisiin (LSL 49 §, 29 §), vesilakiin (VesiL 15 §, 17 a §, 11 §) tai EU:n luontodirektiivin mukaisiin lajeihin. Osassa kaavoista luo-alueet on numeroitu. Numerointi viittasi joko kaavaselostuksen kohdeluetteloon tai luontoselvityksiin. Luo-alueilla edellytettiin maisematyölupaa hiukan yli 20 prosentissa niistä kaavoista, joissa oli luo-merkintä.

Yleiskaavoissa luo-merkintää käytetään luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Kohteet, joista luo-merkintää käytetään, voivat olla hyvin monenlaisia. Merkintään liittyvästä kaavamääräyksestä on käytävä selkeästi ilmi, mitä rajoituksia siitä aiheutuu. Alueen luontoarvot yksilöidään esimerkiksi merkinnän kuvauksessa tai kaavaselostuksessa.

Metsälaki voi olla voimassa alueen pääkäyttötarkoituksesta riippuen. Jos luo-merkintä perustuu metsälain 10 § mukaiseen kohteeseen, merkintään liittyvässä määräyksessä on syytä viitata metsälakiin esimerkiksi seuraavasti: Alueen metsänhoidossa on noudatettava metsälain 10 a § ja 10 b § säännöksiä. Jos luo-merkinnällä osoitetaan metsälain 10 § mukaisia kohteita, kohteiden rajaukset eivät saisi olla ristiriidassa Metsäkeskuksen metsätietojärjestelmän rajausten kanssa.

luo-merkinnän käyttöä yleiskaavoissa on syytä selkeyttää. luo-merkintä voi olla tarpeen jakaa indeksinumeroilla eri kategorioihin niin, että eri säännösten perusteella merkityt luo-kohteet erotetaan toisistaan, ja kaavamääräyksissä tuodaan esiin kuhunkin kategoriaan mahdollisesti liittyvän lain säännös ja siihen liittyvä kaavamääräys.

Suojelumääräykset (s, sl, sm)

s

Yleismerkintää käytetään silloin, kun ei ole kyse selvästi tietyn erityislainsäädännön mukaisesta suojelutarpeesta tai jos on kyse kokonaisuudesta, joka voidaan toteuttaa useamman lainsäädännön perusteella.

Suojelutarve voidaan yleensä varsin usein S-merkinnän sijasta osoittaa muiden maankäyttömerkintöjen puitteissa käyttäen tarvittaessa suojelumääräystä. Määräys voidaan liittää alueeseen numeroindeksillä, lisäkirjaintunnuksella /s taikka osa-aluemerkinnällä. Mikäli käytetään kohdemerkintää, on siihen suositeltavaa liittää numeroindeksi, jolla viitataan kohteen varausperusteeseen ja kaavaselostuksen kohdeluetteloon.

Merkinnän selityksestä tai määräyksestä tulee selvästi käydä ilmi kohteen suojelun tarkoitettu toteuttamistapa.

sl

Merkinnällä osoitetaan LSL:n nojalla perustetut tai perustettaviksi tarkoitetut luonnonsuojelualueet. Valtion mailla ne ovat pääsääntöisesti joko lailla tai asetuksella perustettuja kansallispuistoja, luonnonpuistoja tai muita suojelualueita. Yksityiselle kuuluvilla alueilla luonnonsuojelualue voidaan perustaa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä.

Alueelle, joka on erityislainsäädännön nojalla jo suojeltu, ei useinkaan ole tarvetta antaa kaavamääräyksiä, koska erityislakien asettamia rajoituksia voidaan yleensä pitää riittävinä. Kaavamerkintään on tällöin informatiivisuuden vuoksi kuitenkin syytä liittää kuvaus alueen suojeltavista arvoista Joissakin tapauksissa saattaa suojelun tehostaminen myös kaavamääräyksillä olla tarpeen.

sm

Merkinnällä osoitetaan muinaismuistolainsäädännön nojalla suojellut alueet. Laajat, valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävät muinaisjäännösalueet merkitään aluevarauksina, jolloin alueen pääkäyttötarkoitus on muinaisjäännös. Kohdemerkinnällä merkityt muinaisjäännökset voivat olla pinta-alaltaan myös laaja-alaisia, mutta sijaita alueella, jonka pääkäyttötarkoitus on jokin muu. Kohdemerkinnän kohdalla tulee kaavamääräyksessä tai -selostuksessa olla maininta siitä, että muinaisjäännöksen laajuus tulee selvittää Museovirastosta/maakuntamuseosta.

Mikäli käytetään kohdemerkintää, on siihen suositeltavaa liittää numeroindeksi, jolla viitataan kohteen varausperusteeseen ja kaavaselostuksen kohdeluetteloon.

Metsäalueisiin kohdistuvan suojelun osoittaminen yleiskaavoissa aluevarausmerkinnöillä S, SL ja SM on selkeää. Suojelu on tällöin alueen pääkäyttötarkoitus. Seuraavassa käsitellään suojelumääräyksiä, joita voidaan osoittaa metsäalueelle kohde- ja osa-aluemerkintöinä s, sl ja sm.

Esimerkkikaavoissa yleisin s-alkuinen osa-alue- tai kohdemerkintä on sm (muinaisjäännös), jota esiintyy lähes 80 prosentissa esimerkkikaavoista. Sillä on merkitty muinaismuistolain nojalla suojeltuja muinaisjäännöksiä. sm-merkinnät ovat yleensä pistemerkintöjä, mutta myös sm-aluemerkintöjä esiintyi aineistossa. sm-merkinnöistä noin puolet oli numeroitu. Numerointi viittasi kaavaselostuksen kohdeluetteloon.

sl-merkintä esiintyi 20 % kaavoista. Yleensä sl-merkintä oli kaavamääräysten mukaan luonnonsuojelukohde tai luonnonsuojelulain perusteella rauhoitettu kohde. slmerkintä saattoi myös olla arvokas kulttuuriympäristökohde, suojeltava puu, tai vesialueella oleva luonnonsuojelualue. Merkintätavat siis vaihtelivat. Useimmiten slmerkinnän perusteena oli luonnonsuojelulaki, mutta myös metsälain 10 § oli osas-

sa kaavoja sl-merkinnän perusteena. Maisematyölupaa edellytettiin yhden kaavan slalueella.

Muita s-alkuisia merkintöjä esimerkkikaavoissa oli muun muassa slep, joka oli arvokas lepakkoalue. Myös pelkkä s-merkintä esiintyi muutamassa kaavassa. Sillä osoitettiin muun muassa liito-oravan lisääntymis- ja levähtämispaikkaa (LSL 49 §).

sm-merkinnän käyttö yleiskaavoissa on selkeää, eikä siihen liity muutostarpeita.

sl tai s-merkintöjä käytetään epäjohdonmukaisesti, ja niiden sisältö vaihtelee eri kaavoissa ja eri puolella Suomea. Merkintään liittyvästä kaavamääräyksestä on käytävä selkeästi ilmi, mitä rajoituksia siitä aiheutuu. Alueen ympäristöarvot yksilöidään merkinnän kuvauksessa tai kaavaselostuksessa.

sl-merkinnän käyttöä on syytä selkeyttää sen osalta, milloin on syytä käyttää luomerkintää ja milloin sl-merkintää.

Viheryhteystarve

Merkintää käytetään osoittamaan virkistysalue- tai ekologiseen verkostoon liittyviä yhteystarpeita. Metsä- tai viheralueilla voi olla viheryhteystarve, joka tarkoittaa ekologisen yhteyden ylläpitämistä eri elinympäristöjen välillä. Mikäli tällöin on kysymys alueesta, jonka kulutuskestävyys on huono tai ympäristö muutoin herkkä muutoksille, on parempi käyttää luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeän alueen merkintää. Ihmisten tarpeita palveleva viheryhteys ja ekologinen käytävä ovat myös usein yhdistettävissä. Kaavamääräyksellä on syytä täsmentää mm. ekologiaan, virkistystarpeisiin tai alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyviä tavoitteita sekä antaa tarkempia ohjeita verkon ja lähiympäristön suunnittelulle.

Alueet, joiden kautta viheryhteys toteutetaan, ovat usein metsälain 5 b §:n tarkoittamia erityiskohteita, joilla on merkitystä metsän monikäytön kannalta. Tällöin hakkuu voidaan toteuttaa kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Ekologisten yhteyksien tarvitsemat alueet puolestaan ovat usein metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä ja niitä tulee hoitaa siten, että metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaiset elinympäristöt turvataan. Yhteydet metsälakiin voidaan kertoa esimerkiksi merkinnän kuvauksessa tai muotoilemalla määräykset niin, että niistä ilmenee, että kysymys on erityiskohteesta tai tärkeästä elinympäristöstä.

Suunnittelumääräysesimerkkejä:

- Viheryhteys toimii virkistysyhteytenä ja ekologisena käytävänä. Tämä on otettava huomioon alueen suunnittelussa ja alueelle kohdistuvissa toimenpiteissä.
- Aluetta ja sen lähiympäristöä suunniteltaessa on katsottava, ettei viherreitoin toteuttamismahdollisuuksia heikennetä eikä ekologisia käytäviä katkaista.
- Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on osoitettava ulkoilureitti.
- Viheryhteyteen liittyvä ulkoilureitti tulee suunnitella ympäristöltään mielenkiintoiseksi eri luontotyyppien ominaispiirteitä hyödyntäen. Levähdyspaikat tulee sijoittaa kulutusta hyvin kestäville alueille.
- Ulkoilureitti on suunniteltava myös talvikäyttöä silmälläpitäen.

Rakentamismääräysesimerkki:

- Rakentamistoimenpiteillä ei saa vaikeuttaa yhtäjaksoisen viheryhteyden toteuttamismahdollisuuksia.

Suojelumääräysesimerkki:

- Metsätaloutta harjoitettaessa tulee säilyttää liito-oravan tarvitsemia kulkuyhteyksiä varten vähintään 30 metriä leveä puustoinen kaista.

Esimerkkejä ohjauskeinoista, joilla voidaan tukea viherreittien luontoympäristön säilymistä:

- Kun alueella on esimerkiksi metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä, se voidaan katsoa metsälain 5 b §:n mukaiseksi erityiskohteeksi.
- Viheryhteyden järjestämiseksi tarpeelliselle alueelle voidaan antaa rakentamisrajoitus (MRL 43.2 §).

Viheryhteystarve-merkintä (sekä virkistysyhteytenä että ekologisena yhteytenä) voi tarkoittaa rakennettavaa uutta yhteyttä tai olemassa olevan yhteyden säilyttämistä.

Nuolimerkintä soveltuu hyvin esimerkiksi kuvaamaan väylien ylitys- tai alituskohtia. Merkintää käytetään myös silloin, kun yhteyksiä käsitellään kaavassa strategisella tasolla, eikä niiden tarkempi suunnittelu ole tarkoituksenmukaista kaavan tavoittei-

den kannalta. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa sopivat aluevarausmerkinnät korvaavat viheryhteystarve-merkinnän.

Ekologisten viherverkoston merkitys kasvaa ilmastonmuutoksen myötä. Yhteyttä käyttävästä lajista riippuu, mitä tarpeita ekologiseen yhteyteen liittyy. Joidenkin lajien yhteydeksi riittää metsänpohjan säilyttäminen, toiset tarvitsevat puustoisien yhteyden. Myös yhteystarpeen leveys riippuu sitä käyttävästä lajista. Tien ylitykseen toisilla lajeilla toimii silta (iso eläin) ja toisilla tunneli (pieni eläin).

Merkintä ei rajoita metsän hoitoa ja käyttöä, kunhan huolehditaan, että yhteys säilyy. Merkintä on sijainniltaan epämääräisempi kuin esim. ulkoilureitti. Kaavan toteuttamisen kannalta strategiset merkinnät ovat kuitenkin haastavia.

Merkinnät ekologinen yhteystarve ja virkistysyhteystarve tulisi erottaa selkeästi toisistaan. Useissa tapauksissa sama yhteys toimii sekä ekologisenä yhteytenä että virkistysyhteytenä. Jos sama yhteys toimii molemmissa tarkoituksissa, tästä pitää mainita kaavamerkinnöissä ja määräyksissä.

Ekologinen yhteystarve, -viheryhteystarve sekä niiden yhdistelmä on yleiskaavotuksessa tarpeen voida erottaa toisistaan.

Ulkoilureitti

Merkinnällä osoitetaan ulkoilureitit. Tarvittaessa ulkoilureitti voidaan osoittaa myös ohjeellisena. Reitit voidaan perustaa sopimuksilla tai ulkoilulain mukaisesti.

Ulkoilureitti voidaan perustaa maanomistajan ja kunnan välisellä sopimuksella tai ulkoilulain mukaisella ulkoilureittitoimituksella.

Ulkoilulain mukaan ulkoilureitin perustamiseksi on laadittava ja vahvistettava ulkoilureittisuunnitelma sekä pidettävä paikalla ulkoilureittitoimitus. Ulkoilureitin pitäminen, johon kuuluu reitin tekeminen ja kunnossapito, on kunnan asia. Kunta voi uskoa tehtävän sopivaksi katsotulle yhteisölle. Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaa elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus ja sen jälkeen kunnan on haettava määräystä ulkoilureittitoimitukseen kirjallisesti Maanmittauslaitokselta.

Jos ulkoilureitti on otettu maankäyttö ja rakennuslaissa tarkoitettuun kaavaan, ulkoilureittitoimitus voidaan pitää, vaikkei ulkoilureittisuunnitelmaa ole tehty. Yleiskaavassa sitovana osoitetun ulkoilureitin tulisi pohjautua riittäviin suunnitelmiin ja selvityksiin.

Yleiskaavan ulkoilureitti-merkintään ei liity muutostarpeita.

ma Maisemallisesti arvokas alue

Merkinnällä osoitetaan paikallisesti, maakunnallisesti tai valtakunnallisesti arvokaiden kulttuurimaisemien alueet. Niiden tunnusmerkkeinä on yleensä ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen ilmeneminen maisemassa, historiallinen jatkuvuus, visuaalinen eheys ja luonteenomainen mittakaava. Merkinnällä osoitettujen alueiden arvoja ja luokituksia on syytä kertoa joko merkintään liittyvässä kuvauksessa tai kaavaselostuksessa.

Maisemallisesti arvokkaiksi alueiksi voidaan osoittaa yleiskaavassa paikallisesti, maakunnallisesti tai valtakunnallisesti arvokaiden kulttuurimaisemien alueet. Yleensä taustalla on maisema- ja kulttuuriympäristöselvitys. Tyypillisiä merkinnän kohteita ovat esimerkiksi peltoaukeiden reunametsät.

Merkintään liittyvillä suunnittelu- ja suojelumääräyksillä voidaan rajoittaa alueen käyttöä.

ma-merkinnän käyttöön yleiskaavoissa ei liity muutostarpeita.

ge Arvokas harjualue tai muu geologinen muodostuma

Merkintää käytetään mm. harjujen, drumliinien, deltojen, reunamuodostumien ja merkittävien kallioiden osoittamiseen. Perusteet niiden huomioonottamiselle suunnittelussa ovat luonnon ja kulttuurimaisemallisten arvojen lisäksi geologisia, luonnonmaantieteellisiä ja biologisia. Arvot, joiden säilyttämiseen kaavamääräyksellä tähdätään, tulisi kertoa merkinnän selityksessä tai määräyksessä.

Merkinnällä osoitetaan mm:

- Valtioneuvoston hyväksymän valtakunnallisen harjijensuojeluohjelman mukaiset valtakunnallisesti arvokkaat harjualueet
- Luonnon- ja maisemansuojelun kannalta arvokkaat kallioalueet; maakunnalliset inventoinnit
- Muut vastaavat geologiset muodostumat

Lisäksi osoitetaan maakuntakaavassa esitetyt maakunnallisesti tai seudullisesti arvokkaat alueet ja laadittujen inventointien pohjalta yleiskaavoituksessa tehtyjen päätösten mukaiset paikallisesti arvokkaat alueet.

ge-merkintää käytetään geologisesti arvokkaiden alueiden osoittamiseen. Merkintään liittyvillä suunnittelu- ja suojelumääräyksillä voidaan rajoittaa alueen käyttöä.

ge-merkinnän käyttöön yleiskaavoissa ei liity muutostarpeita.

5.3

Yhteenveto kaavamerkintöjen kehittämistarpeista

Metsäalueita koskevien kaavamerkintöjen ja määräysten ohjeistusta on syytä kehittää niin, että merkinnöistä ja määräyksistä saadaan nykyistä selkeämpiä ja yksiselitteisempiä. Usein auttaisi se, että kaavamerkinnälle kirjoitetaan selkeä määräys. Ohjeistuksessa on syytä tuoda esiin myös se muun lainsäädännön kautta tuleva ohjaus, joka kohdistuu esimerkiksi suojeluarvoihin.

Tavoitteena kaavamerkintöjen ohjeistuksen kehittämisessä on myös se, että ohjeistuksessa otetaan huomioon kaavojen digitalisaatio ja kaavat osana kuntien tietojärjestelmiä.

Merkintä	Ongelma	Muutostarpeet
M	-	Ei muutostarpeita.
MU	Ei käytetä kuten on opastettu	Ei muutostarpeita ohjeistukseen
MY	Merkinnän vaikutus metsätalouden harjoittamiseen voi olla epäselvä	Ohjeistusta on syytä selventää.
V, VL, VU, VR	-	Ei muutostarpeita.
luo	Käyttö monimuotoista	Ohjeistusta on syytä selventää.
sr, sm, sl	sl-merkinnän osalta on syytä selkeyttää sitä, milloin käytetään luo-merkintää ja milloin sl-merkintää.	Ohjeistusta on syytä selventää.
viheryhteystarve	Samalla merkinnällä osoitetaan kahta eri asiaa: ekologista yhteystarvetta ja virkistysyhteystarvetta.	Ekologinen yhteystarve, -viheryhteystarve sekä niiden yhdistelmä on yleiskaavoituksessa tarpeen voida erottaa toisistaan.
ma	-	Ei muutostarpeita.
ge	-	Ei muutostarpeita.

6 Vaikutusten arviointi ja korvauskäytännöt

6.1

Vaikutusten arviointi yleiskaavaa laadittaessa

MRL 9 §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

MRA I §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön;
- 6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.

Kaavan merkittävät vaikutukset on selvittävä

MRL edellyttää, että kaavaa laadittaessa tehdään tai otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset, jotka ovat tarpeellisia kaavan merkittävien vaikutusten arvioimiseksi. Kaavaa laadittaessa on arvioitava, mitkä vaikutukset ovat kaavan tehtävä ja tarkoitus huomioiden tarpeellisia ja ratkaistava selvitystarpeet sen pohjalta.

Kaavoittajan tehtävänä on sovittaa yhteen erilaiset alueeseen kohdistuvat tarpeet ja tavoitteet. Jotta kaavan vaikutusten arvioinnissa eri maankäyttömuotoihin liittyvät näkemykset tulisivat kattavasti huomioiduiksi, on yhteistyö eri alojen asiantuntijoiden kanssa tärkeää.

Selvitysten sisältö, tarkkuus ja laatu vaihtelevat muun muassa sen mukaan, minkälaista kaavaa varten selvitys laaditaan. Esimerkiksi koko kunnan strategista yleiskaavaa varten ei välttämättä ole tarpeen tehdä yhtä yksityiskohtaista luontoselvitystä kuin muuttuvan maankäytön alueella taajaman läheisyydessä. Selvitykset on tehtävä siltä alueelta, jolla kaavalla arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia.

Vaikutukset elinkeinoelämään

Elinkeinoista metsäalueisiin liittyy keskeisesti biotalous. Biotalous on uusiutuviin luonnonvarojen kestävään ja älykkääseen hyödyntämiseen perustuvaa taloutta. Kaavoituksella voidaan turvata ja vahvistaa metsätalouden toimintaedellytyksiä muun muassa turvaamalla metsien säilymistä metsätalouskäytössä ja varmistamalla kuljetusyhteydet metsistä tuotantolaitoksiin.

Suomalaisen biotalouden perusta on metsien kestävä kehityksen mukainen käyttö. Metsäalan yhteistyö muiden alojen kanssa on poikunut osaamista, teknologioita ja ratkaisuja, joita ei muualta löydy. Metsästä peräisin olevia biomassoja hyödynnetään perinteisten käyttömuotojen kuten, puutuotteiden, sellun ja paperin lisäksi myös kangaskuiduissa, lääkkeissä, kemikaaleissa, funktionaalisissa elintarvikkeissa, muoveissa, kosmetiikassa, älypakkauksissa ja bioöljyissä.

Metsien suurella hakkuukertymällä on myönteisiä vaikutuksia metsänomistajien metsätuloon ja sitä kautta myös kuntatalouteen ja ostovoimaan, jotka taas tukevat kunnan elinkeinoelämää.

Metsämaan muuttuminen muuhun käyttöön johtuu pääasiassa rakennetun alueen laajenemisesta. Yleiskaavoituksella voidaan vaikuttaa siihen, että metsät säilyvät metsätalouskäytössä.

Metsiin sijoittuva hajakenttä vähentää metsien pinta-alaa, ja rakennusten lähimetsiin liittyy virkistystarpeita, jotka vaikuttavat hakkuisiin. Omakotirakentaminen metsämaalle on tavallisesti yksittäiselle maanomistajalle edullisempi vaihtoehto kuin puun hyödyntäminen. Yhdyskuntarakenteen ja kuntatalouden kannalta hajakenttä metsiin on ongelmallista, koska palveluiden tuottaminen asukkaille tulee kalliiksi.

Muita metsien pinta-alaa vähentäviä maankäyttömuotoja ovat mm. tiet, sähkölinjat, kaivokset ja tuulivoimalat, joilla kuitenkin on myönteisiä vaikutuksia elinkeinoelämään.

Vaikutukset kulttuuriympäristöön ja maisemaan

Metsämaan ollessa osa kulttuuriympäristöä ja maisemaa sen kaavoituksella on myös väistämättä vaikutuksia näihin. Mahdolliset vaikutukset ovat lähinnä sosiaalisia ja kulttuurisia, mutta taloudellisia vaikutuksia voi syntyä muun muassa matkailun näkökulmasta.

Kulttuuriperintö tarkoittaa ihmisen toiminnan vaikutuksesta syntyneitä henkistä ja aineellista perintöä, jonka aineellinen osa on kulttuuriympäristön. Kulttuuriympäristö on kehittynyt luonnon ja ihmisen vuorovaikutuksen tuloksena. Se on ihmisen rakentamalla, käyttämällä ja viljelemällä muuttamaa ympäristöä. Kulttuuriympäristökäsitteen alle kuuluu historia, muinaisjännökset, rakennukset sekä kulttuurimaisema.

Kulttuuriympäristön kohteista metsäalueilta löytyy eniten muinaismuistoja. Muinaismuistot tulee selvittää ja huomioida kaavaa laadittaessa. Riittävien selvitysten avulla vaikutukset muinaismuistoihin voidaan metsämaalla usein välttää kokonaan.

Kulttuurimaisema on tärkeä osa kulttuuriympäristöä. Kulttuurimaisemat ovat ympäristöjä, joissa ihmisen toiminnan tuloksena syntyneet elementit ovat hallitsevia.

Maisema taasen on kokonaisuus, joka muodostuu geomorfologisista, ekologisista ja kulttuurihistoriallisista tekijöistä, sekä niiden vuorovaikutussuhteista. Arvokkaat kulttuurimaisemat ovat pääosin avoimia viljelyalueita, joihin metsämaata sisältyy vain maisemaa rajaavina reunametsinä ja kauas näkyvinä lakialueina.

Suomessa on 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta. Ne ovat maaseutumme edustavimpia kulttuurimaisemia, joiden arvo perustuu monimuotoiseen kulttuurivaikutteiseen luontoon, hoidettuun viljelymaisemaan ja perinteiseen rakennuskantaan. Luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai niihin liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan luonnonsuojelulain nojalla perustaa maisema-alue (ns. maisemanhoitoalue).

Maiseman huomioon ottaminen on tärkeää myös muilla kuin valtakunnallisesti arvokkailla maisema-alueilla. Metsä voi olla osa maisemaa tai muodostaa maiseman yksinään. Metsämaiseman näkyvyyteen ja sitä kautta muutosherkkyteen vaikuttaa myös alueen topografia; rinteet näkyvät kauemmas kuin tasainen maasto. Kulttuurimaisemaa rajaavat reunavyöhykkeet ja kaukaa näkyvät lakialueet ovat maisemallisesti herkimpiä. Näin ollen esimerkiksi metsätalouden harjoittamisella voi ilman ohjausta olla haitallisia vaikutuksia kulttuuriympäristöön ja maisemaan.

Vaikutukset luontoon ja ekosysteemipalveluihin

Metsäaluetta sisältävän yleiskaavan pohjaksi tarvitaan tietoja luontoarvoista. Usein yleiskaavoituksen yhteydessä tehdään luontoselvitys ja kootaan aiemmat selvitykset.

Ympäristökeskusten ja kuntien omien luontotietojen lisäksi Suomen metsäkeskuskosella ja suurilla metsänomistajilla on omia tietokantoja luontoarvoista. Olisi toivotavaa, että yleiskaavoja laadittaessa voitaisiin hyödyntää kaikkien tahojen keräämää luontotietoa, ja metsäkeskus voisi myös osallistua kaavoitukseen tuomalla esiin mahdolliset ristiriidat tai puutteet kaavoituksen pohjaksi tehdyissä luontoselvityksissä.

Metsäalueisiin liittyvät vaikutukset eivät koske ainoastaan luonnonsuojelua, vaan metsät myös tuottavat muita ekosysteemipalveluita. Metsät tuottavat puuraakaainetta, sitovat ja varastoivat hiiltä, puhdistavat ilmaa ja vettä sekä tasaavat virtaamia. Ne suojaavat erilaisilta ympäristöhäiriöiltä ja tarjoavat virkistyspalveluita. Erityisesti taajamametsissä korostuu metsien moniarvoisuus.

Kaavoituksella voi olla kielteisiä vaikutuksia luontoon ja ekosysteemipalveluihin, jos kaavan osoittama maankäyttö johtaa metsien pirstoutumiseen ja luonnon ydinalueiden vähenemiseen, ekologisten yhteyksien katkeamiseen ja metsäluonnon yksipuolistumiseen.

Vaikutukset virkistykseen

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan eri kaavatasoilla on kaavaa laadittaessa kiinnitettävä huomiota virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen ja arvioitava yleiskaavan vaikutukset virkistykseen. Tarvittaessa voidaan tehdä virkistyskäyttöselvitys. Sen arvioimiseksi, miten virkistyskäyttö kohdentuu eri alueille, ei ole olemassa selkeitä suosituksia tai menettelyohjeita. Arvioitaessa kaavoituksen vaikutuksia virkistykseen tulisi alueiden riittävyden lisäksi arvioida myös niiden saavutettavuutta ja kytkeytyneisyyttä. Myös virkistysalueiden laatuun ja pysyvyyteen tulee kiinnittää huomiota.

Erityisesti taajamien lähialueille virkistykseen soveltuvia alueita otetaan rakentamisen käyttöön. Mahdollisuus virkistäytymiseen tulee silti turvata ja virkistysalueita tulisi kaavoittaa niiden omista lähtökohdista. Virkistysalueet eivät ole kaavoituksen jäännöspaloja.

Taloudelliset selvitykset

Kaavoitusjärjestelmään kuuluu, että sovitettaessa yhteen eri toimintoja maankäytölle aiheutuu rajoituksia. Kaavoituksen yhteydessä ei yleensä ole arvioitu kovin täsmällisesti metsämaahan kohdistuvien maankäyttörajoitusten taloudellisia vaikutuksia.

Taloudellisia selvityksiä tarvitaan, jos kaavan tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen merkittävien vaikutusten arvioiminen niin edellyttää.

Maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee ajatuksesta, että maankäyttöä voidaan kohtuullisesti rajoittaa ilman korvauksia. Yleiskaavan sisältövaatimuksissa (MRL 39 §) todetaan, että yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Yleensä tämä on käsitetty niin, että rajoitukset kohdistuvat vain pieneen osaan alueita tai niissä on ajallisia rajoitteita (esim. voimassa siihen saakka, kunnes suojelualue on muodostettu, korkeintaan 5 vuotta). Yksityiskohtaisia vaikutuksia on yleiskaavaa laadittaessa mahdotonta arvioida tarkasti; esimerkiksi maisematyöluvasta aiheutuvat rajoitukset ratkaistaan vasta kun lupaa haetaan. On vain varmistuttava, että kaava on mahdollista toteuttaa maanomistajan kannalta kohtuullisella tavalla. Maisematyöluvan kohtuullisuudessa on puolestaan omat menettelynsä (MRL 140 §).

Usein niillä alueilla, joilla metsätaloudelle asetetaan rajoitteita, on muita maankäyttöintressejä, jotka myös tuovat arvoa maanomistajille. Kaava voi esimerkiksi luoda alueelle taloudellista arvoa mahdollistamalla uuden rakentamisen. Kokonaisvaikutusten arvioinnissa huomioidaan eri suuntiin aiheutuvat vaikutukset ja arvot tulisi-kin laskea yhteen. Esimerkiksi metsässä sijaitsevan rakennuspaikan vuoksi metsän käyttöä voidaan rajoittaa, mutta rakennuspaikan myynnistä voi saada tuloa.

Tarkastelu pitäisi joissakin tilanteissa tehdä tilakohtaisesti, jotta kohtuullisuutta maanomistajille voi arvioida. Yleiskaavassa suppeaakin aluetta koskeva toimenpiderajoitus voi olla yksittäiselle maanomistajalle kohtuuton, ainakin jos alue on niin suppea, että jo maisematyöluvan hakeminen muodostaa esteen metsänhoitotoimenpiteille. Kaavan kohtuullisuutta maanomistajille arvioidaan kaavaan kokonaisvaikutusten pohjalta.

Metsäalueissa on suuria eroja ja myös metsämaan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa kaavaratkaisuun. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu tarkoittaa, että maanomistajia kohdellaan vastaavassa paikassa tasapuolisesti. Kuntien välillä saattaa olla maanomistajien kohtelussa eroja, jotka johtuvat kaavojen erilaisista tavoitteista.

Ratkaisuehdotukset

Yleiskaavan laatimiseen liittyy suuri määrä selvitystarpeita. Tulevaisuudessa selvityksiä pitäisi pystyä hallitsemaan kokonaisuutena ja kaavoituksen selvitystaakkaa pitäisi pystyä keventämään. Samalla tulee kuitenkin varmistua siitä, että käytössä on riittävät tiedot kaavojen merkittävien vaikutusten arvioimiseksi luotettavalla tavalla.

Metsä tulee nähdä kokonaisuutena kaikkine erilaisine arvoineen. Ekosysteemi-palvelut tarjoavat tähän yhden mahdollisen näkökulman. Kaavojen vaikutusten arviointiin tulee kehittää uusia menetelmiä. Nykyisellään kaikki vaikutukset eivät tule arvioiduiksi. Vaikutusten arviointi on vaihtelevaa ja toisinaan osa näkökulmista korostuu liikaa. Vaikutusten arvioinnin tulisi olla systemaattista ja tasapuolista. Vaikutusten arviointi ei kuitenkaan saa olla kohtuuttoman työlästä.

Vaikutusten arviointia varten tarvitaan uusia työkaluja, joiden avulla kaavan eri vaikutukset voidaan arvioida kohtuullisella vaivalla. Luonnonvarakeskus on kehittämässä maankäytön suunnittelua ja suunnittelijoita palvelevaa avointa ja läpinäkyvää laskentamallia, joka tarjoaa nykyistä paremman kuvauksen metsävaroista, niiden käytöstä ja käyttömahdollisuuksista sekä erilaisten maankäyttöä koskevien suunnitelmien vaikutuksista niihin. Uusien työkalujen ja menetelmien kehittäminen on syytä tehdä monialaisesti, jotta tuloksia voidaan hyödyntää käytännössä. Lisäksi tarvitaan koulutusta työkalujen käyttöön.

Hyviä toimintatapoja voidaan kehittää ja jakaa myös yhteistyötä lisäämällä. Kaavoittajien ja metsäalan välillä on jo pidetty yhteisiä koulutustilaisuuksia, joissa on käyty läpi metsien kaavoitusta. Koulutustilaisuuksia on syytä pitää edelleen ja ottaa mukaan metsätalouden tarpeiden lisäksi myös metsien virkistyskäyttö, kulttuuri- ja maisema-arvot sekä luonnonsuojelu.

Korvauskäytännöt

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään korvauskäytännöistä.

MRL 101 §

Lunastus- tai korvausvelvollisuus

Jos maa asemakaavassa tai 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen nojalla yleiskaavassa on osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tämä on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Kohtuullista hyötyä arvioitaessa otetaan huomioon yleiskaavasta tai ranta-asemakaavasta maanomistajalle johtuva hyöty. Lunastus- tai korvausvelvollisuus ei koske 75 §:ssä tarkoitettua yhteiskäyttöaluetta, 91 §:ssä tarkoitettua aluetta, 93 §:ssä tarkoitettua yleisen tien tiealuetta eikä 94 §:ssä tarkoitettua katualueita. Tässä momentissa tarkoitettu lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia.

Kun I momentin nojalla vaaditaan lunastettavaksi vain osa omistajalle kuuluvasta, yleiskaavaan tai asemakaavaan otetusta yhtenäisestä alueesta, kunnalla tai valtiolla on oikeus lunastaa koko alue.

MRL 140 §

Maisematyöluvan edellytykset

Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai yleiskaava, maisematyölupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Alueella, jolle kunta on määrännyt rakennuskiellon asemakaavan laatimista tai muuttamista varten tai jolle yleiskaavan laatimista varten on määrätty toimenpiderajoitus, lupa voidaan myöntää, jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuudesta on voimassa, mitä maa-aineslain 8 §:ssä säädetään. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen mainituilla alueilla evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta tai, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tältä korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

MRL:n metsäalueisiin liittyvät korvaukset

MRL 101 § mukainen lunastus- tai korvausvelvollisuus rakentamisrajoituksen takia ei koske metsämaata, ellei kaavassa ole asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia. MRL 140 § mukaan, jos yleiskaavassa on määrätty MRL 43.2 § mukainen toimenpiderajoitus ja toimenpide (muu kuin kaivaminen tai louhiminen) evätään, eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta (tai valtiolta) korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

Toimenpiteen saattaminen luvanvaraiseksi (yleiskaavan maisematyölupavaati-mus) ei vielä aiheuta korvausvelvollisuutta. Mahdollinen korvausvelvollisuus syntyy vasta silloin, jos maanomistajan hakemaa maisematyölupaa ei myönnetä. Maanomistajan kannalta on usein ongelmallista, että toimenpiderajoitukseen (maisematyölupaan) liittyvä mahdollinen korvausvelvollisuus tulee arvioitavaksi vasta, jos lupaa ei myönnetä.

MRL:n korvauskäytäntöjen vertailu muihin lakeihin

Eri laeissa on toisistaan poikkeava logiikka ja siten myös erilaisia korvauskäytäntöjä. Metsälain 11 § korvauskäytännöt metsälain 10 § mukaisten kohteiden säilyttämisestä perustuvat haittaan, joka ei ole vähäinen. Luonnonsuojelulaissa on säännökset omistajan oikeudesta vaatia lunastusta, valtion lunastusoikeudesta ja valtion korvausvelvollisuudesta (LSL 51-53 §). MRL:n mukaan maanomistajalla on oikeus korvaukseen, jos maisematyölupa on evätty, eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan.

Metsänomistajat kaipaavat korvauksista nykyistä selkeämpiä säännöksiä maan-käyttö- ja rakennuslakiin. Ei ole tiedossa, että MRL 140 § perusteella olisi haettu tai maksettu korvauksia.

Kestävän maatalouden rahoitusjärjestelmä

Vuonna 2015 tuli voimaan Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki, jonka tarkoituksena on edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsän hoitoa ja käyttöä. Laki on voimassa vuoden 2020 loppuun asti. Suomen metsäkeskus toimii tässä laissa säädettyjen tukien osalta valtionapuviranomaisena. Tämän lain perusteella voidaan yksityiselle metsänomistajalle myöntää muun muassa ympäristötukea, jos sillä korvataan maanomistajalle metsälain 11 §:ssä tarkoitettua vähäistä suurempaa taloudellista menetystä tai haittaa ylittävää osuutta.

Sopimusmenettelyt

Metsien aineettomien hyötyjen, kuten maisema- ja virkistysarvojen, korvaamiseksi maanomistajalle on kehitteillä toimintamalleja. Maisema- tai virkistysarvokaupan tavoitteena on maksaa maanomistajalle korvausta, kun hän antaa alueensa esimerkiksi matkailu- tai virkistyskäyttöön ja sitoutuu hoitamaan aluetta siten, että sen virkistysarvot säilyvät. Sopimuksessa voidaan määritellä muun muassa kaupan voimassaoloaika, metsien hoitotapa ja se miten aluetta voidaan hyödyntää.

Korvauskäytännön kehittäminen suoraan palvelun käyttäjän ja tarjoajan välille mahdollistaa markkinalähtöisen ja kustannustehokkaan mekanismin kehittämisen. Maksajana voi olla esimerkiksi kunta tai yksityinen taho. Markkinapohjaisten ratkaisujen käytössä haasteena on, ettei menetelmä toimi, jos sopimukseen ei syystä tai toisesta päästä.

Maisema- ja virkistysarvokaupalla ei ole yhteyttä kaavoitukseen. Kaavan on esimerkiksi täytettävä sille asetetut sisältövaatimukset sopimusmenettelyistä riippumatta. Toimiva maisema- ja virkistysarvokauppa voisi kuitenkin osaltaan helpottaa puuntuotannon ja metsän muiden käyttömuotojen yhteensovittamista.

7 Päätelmät

Seuraaviin taulukoihin on koottu metsämaan kaavoitusta koskevat kehittämissuhteet.

Maisematyölupamenettelyn kehittäminen

Haaste	<ul style="list-style-type: none"> Metsäalan toimijat kokevat maisematyöluvan hakemisen hankalaksi MRL:n ja metsälain yhtäaikainen soveltaminen Maisematyölupamenettely vie resursseja (käsittelyaika ja hinta) Maisematyöluvan ehoilla saatetaan rajoittaa hakkuita 	
Kehittämissuhteet	Vaihtoehto 1 Muutetaan MRL 128 § siten, että maisematyöluva poistuu maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta (M, MU, MY sekä muut M-alkuiset) puuston kaatamisen osalta.	Vaihtoehto 2 Maisematyölupamenettelyn kehittäminen nykytilan pohjalta
Keinot	Lainsäädännön muuttaminen	Koulutuksen ja yhteistyön lisääminen, kuntien sähköisten palvelujen kehittäminen
Vaikutukset	<p>Maisematyöluva poistuu maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta.</p> <ul style="list-style-type: none"> poistaa maisematyölupaehtoihin mahdollisesti liittyvät hakkuurajoitukset lisää hakattavan puun määrää lupamenettelyn maksut poistuvat lupamenettelyyn ei kulu aikaa <p>Poistaa kunnalta ainoan MRL:n mukaisen lupamenettelyn, jolla voidaan ohjata maisemaa muuttavia rakennustöitä, puiden kaatamista tai muita näihin verrattavia toimenpiteitä metsäalueilla.</p> <ul style="list-style-type: none"> Supistaa kunnan keinoja turvata maisema-arvoja Supistaa kunnan keinoja turvata luontoarvoja 	<p>Ohjeistuksen avulla voidaan vähentää tilanteita, joissa toimenpiderajoitus on annettu vähäisin perustein.</p> <p>Yhtenevillä käytännöillä ja sähköisillä palveluilla voidaan sujuvoittaa luvan hakemista ja käsittelyä.</p> <p>Lupa voi edelleen sisältyä hakkuurajoituksia myös maa- ja metsätalousvaltaisilla alueille.</p> <p>Hakkuumäärät eivät kasva nykyisestä yhtä merkittävästi kuin VE I:ssä.</p> <p>Kunnalla säilyy mahdollisuus ohjata metsien hoitoa ja käyttöä myös maa- ja metsätalousvaltaisilla alueille.</p> <p>Antaa kunnalle valtuudet ohjata maankäyttöä ottamalla huomioon mm. virkistystarpeet, luontoarvot ja maisema-arvot.</p>

Vaihtoehto 1 mukainen kehittäminen painottaa metsätalouden toimintaedellytyksiä. Vaihtoehto 2 antaa kunnalle laajemmat mahdollisuudet ohjata metsämaahan liittyvää maankäyttöä.

Kaavamerkintöjen ja -määräysten kehittäminen

Haaste	Kehittämisehdotukset	Keinot	Vaikutukset
Samaan kaavamerkintään voi liittyä erilaisia kaavamääräyksiä eri kuntien kaavoissa.	Uudistetaan kaavamerkintöihin liittyvä ohjeistus	Ympäristö-ministeriön opas	Kaavamerkintöjen selkeys paranee.
Merkintöjen puutteellinen soveltuvuus yhtenäiseen tietojärjestelmään.			Merkintöjen soveltuvuus tietojärjestelmiin paranee.

Vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Haaste	Kehittämisehdotukset	Keinot	Vaikutukset
Yleiskaavan laatimiseen liittyy suuri määrä selvitystarpeita.	Kaavan merkittävien vaikutusten arvioimiseksi tarpeellisten selvityksien hallinta kokonaisuutena.	Toimintatapojen kehittäminen, yhteistyön lisääminen	Vähentää päällekkäisiä selvityksiä
Vaikutusten arviointi ei ole riittävän systemaattista ja tasapuolista.	Uusien työkalujen ja menetelmien kehittäminen vaikutusten arviointiin yhteistyössä eri alojen asiantuntijoiden kesken	Toimintatapojen kehittäminen, yhteistyön lisääminen	Läpinäkyvyys kasvaa Kaavoituksen hyväksyttävyyden paraneminen

MRL:n mukainen korvauskäytäntö

Haaste	Kehittämisehdotukset	Keinot	Vaikutukset
Metsänomistajat kaipaavat korvauksista nykyistä selkeämpiä säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslakiin.	Seurataan mahdollisia korvaustapauksia.		Kaavojen hyväksyttävyyden paraneminen. Lisää mahdollisesti kuntien korvauksina maksamaa rahaa.

KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		<i>Julkaisu-aika</i> Kesäkuu 2016	
<i>Tekijä(t)</i>	Timo Huhtinen ja Annina Vainio			
<i>Julkaisun nimi</i>	Metsämaa kaavoituksessa			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 22 2016			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Metsämaa kaavoituksessa (MEKA) -hankkeen tarkoituksena on kehittää kaavoitusta ja sen ohjausta metsämaahan kohdistuvan suunnittelun osalta. Päähuomio on kuntien yleiskaavoituksessa.</p> <p>MEKA-hankkeen taustalla on 2014 valmistunut Maankäyttö- ja rakennuslain koko-naisarviointi ja 2015 julkaistu Kansallinen metsästrategia 2025. Työ toimii taustaraporttina ja palvellen muun muassa kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseksi asetettun aman työryhmän työtä ja kaavamerkintöjen kehittämistyötä.</p> <p>Kaavoitukseen liittyy oleellisesti eri toimintojen yhteen sovittaminen. MEKA-hankeessa on kartoitettu metsämaan yleiskaavoitukseen liittyviä säännöksiä ja käytäntöjä eri näkökulmista. Erityisesti on tarkasteltu maankäyttö- ja rakennuslain sekä metsälain rajapintoja kaavoituksen näkökulmasta.</p> <p>Työn tausta-aineistoksi analysoitiin 157 yleiskaavan metsämaata koskevat kaava-merkinnät ja määräykset eri puolilta Suomea. Lisäksi tehtiin rakennustarkastajille suunnattu nettikysely. Hankkeen yhteydessä järjestettiin kaksi työseminaria, joihin kutsuttiin eri sidosryhmien edustajia muun muassa eri ELY-keskuksista, kunnista, metsäalalta, metsänomistajista, luonnonsuojelujärjestöistä sekä Suomen Ladusta.</p> <p>Keskeisimmiksi tarkastelukohteiksi valittiin MRL: osalta yleiskaavoissa metsäalueisiin kohdistuvat toimenpiderajotukset (maisematyö lupa), kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttö, yleiskaavojen metsämaata koskeva vaikutusten arviointi sekä korvauskäytännöt. Muita toimenpiteitä voivat olla kaavoituksen ohjauksen ja siihen liittyvien oppaiden uusiminen sekä yhteistyön ja koulutuksen lisääminen ja toimintatapojen kehittäminen.</p>			
<i>Asiasanat</i>	kaavoitus, yleiskaavoitus, metsä, metsämaa, MEKA, maisematyö lupa, maa- ja metsätalousvaltainen alue, virkistysalue, suolelualue, kaavamerkinnät, kaavamääräykset			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4618-3 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokoj.)	
	<i>Sivuja</i> 60	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2016			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Juni 2016
Författare	Timo Huhtinen och Annina Vainio	
Publikationens titel	Metsämaa kaavoituksessa (Planläggningen av skogsmarker)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 22 2016	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Projektet för planläggningen av skogsmarker (MEKA) syftar till att utveckla planläggningen och dess styrning till den del som gäller planeringen av skogsmarker. Fokus ligger på kommunernas generalplanering.</p> <p>Bakom MEKA-projektet ligger den helhetsbedömning av markanvändnings- och bygglagen som blev klar 2014 och den nationella skogsstrategin 2025 som offentliggjordes 2015. Projektarbetet fungerar som bakgrundsrapport och betjänar bl.a. arbetet i arbetsgruppen för smidigare planläggning och tillståndsprocesser för byggande och arbetet med att utveckla planbeteckningarna.</p> <p>Samordning av olika funktioner är en väsentlig del av planlägningsarbetet. I MEKA-projektet har man kartlagt bestämmelserna och praxis i anslutning till generalplaneringen av skogsmarker utifrån olika perspektiv. I synnerhet markanvändnings- och bygglagens och skogslagens kontaktytor har granskats med tanke på planläggningen.</p> <p>Som bakgrundsmaterial för arbetet analyserades beteckningar och bestämmelser som gäller skogsmark i 157 generalplaner från olika delar av Finland. Dessutom gjorde man en webbenkät hos byggnadsinspektörerna. I samband med projektet ordnades två arbetsseminarier, till vilka man bjöd in företrädare för de olika intressentgrupperna, bl.a. från närings-, trafik- och miljöcentralerna, kommunerna, skogssektorn, skogsägarna, naturvårdsorganisationerna och Suomen Latu.</p> <p>Som centrala granskningsobjekt i fråga om markanvändnings- och bygglagen lyfte man fram de åtgärdsbegränsningar beträffande skogsområden (tillstånd för miljöåtgärder) som anges i generalplanerna, användningen av planbeteckningar och planbestämmelser; konsekvensbedömningarna för skogsmarker i generalplanerna samt ersättningspraxis. Andra möjliga utvecklingsåtgärder är översyn av styrningen av planläggningen och av de handledningar som utarbetas för styrningen, mer samarbete och utbildning samt utveckling av rutinerna.</p>	
Nyckelord	planläggning, generalplanering, skog, skogsmark, MEKA, tillstånd för miljöåtgärder, jord- och skogsbruksdominerat område, rekreationsområde, naturvårdsområde, planbeteckningar, planbestämmelser	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4618-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 60	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2016	

Metsämaa kaavoituksessa (MEKA) -hankkeen tarkoituksena on kehittää kaavoitusta ja sen ohjausta metsämaahan kohdistuvan suunnittelun osalta. Painopiste on kuntien yleiskaavoituksessa. Kaavoitukseen liittyy oleellisesti eri toimintojen yhteen sovittaminen. Raportissa arvioidaan metsämaan yleiskaavoitukseen liittyviä säännöksiä ja käytäntöjä eri näkökulmista.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4618-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkok.)