

Ismo Pölönen ja Kimmo Malin

Yleiskaavoituksen vaikutukset metsien käsittelyyn oikeudellisesta näkökulmasta

Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukainen kaavoitus on aiheuttanut verrattain usein epäselvyyksiä metsätalouden käytännön toimijoille. Epäselvyys on saattanut koskea sitä, mikä kaava alueella on voimassa ja miten kaava vaikuttaa metsien käyttöön ja metsätalouden harjoittamiseen. Onko alueella voimassa pelkästään maakuntakaava vai onko sinne laadittu myös yleiskaava? Vai jopa asemakaava? Vaikka alueella voimassa olevan kaava olisikin tiedossa, kaavaan sisältyvien merkintöjen ja määräysten merkitystä voi olla vaikea hahmottaa.

Hämmennystä voi aiheuttaa myös kaavoituskäytäntöjen vaihtelevuus kunnittain. Kuntakohtaiset erot erilaisten metsätalouteen vaikuttavien kaavamerkintöjen ja -määräysten käytössä ovat suuria. Myös maisematyö lupaa edellytetään metsätaloustoimilta vaihtelevalla tavalla. Yhdessä kunnassa maisematyölupien hakemista saatetaan edellyttää laajoillakin yleiskaavoitetuilla alueilla, toisessa kunnassa maisematyölupien hakemisvelvollisuus saattaa rajoittua lähinnä asemakaava-alueille. Selviä eroja on kunnittain myös sen suhteen, milloin metsätaloustoimi määritetään niin vähäiseksi, ettei lupaa tarvitse hakea.

Tässä puheenvuorossa tarkastellaan metsien käytön kannalta keskeistä yleiskaavoitusta ja maisematyölupamenettelyä. Kirjoituksessa jäsennetään metsätalouteen vaikuttavien merkintöjen ja määräysten käytön oikeudellisia perusteita ja pohditaan kaavoitus- ja lupakäytäntöjen vaihtelevuutta selittäviä tekijöitä.

Yleiskaava osana kaavajärjestelmää

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavajärjestelmä on luonteeltaan hierarkkinen. Yleisluonteisesta maakuntakaavasta siirrytään yksityiskohtaisempaan yleiskaavaan ja edelleen vielä yksityiskohtaisimpaan asemakaavaan. Ranta-alueille laaditaan lisäksi rantayleiskaavoja ja ranta-asemakaavoja, joille on asetettu erityisiä sisältövaatimuksia. Yksityiskohtaisempi kaava syrjäyttää voimaan tullessaan yleisluonteisemman kaavan. Yksityiskohtaisempi kaava laaditaan, mikäli alueen suunnittelutarve sitä edellyttää.

Suurella osalla metsätalousalueita on voimassa ainoastaan maakuntakaava. Osalle maakuntakaavan alueista on laadittu yleiskaava, joka on usein metsien käytön kannalta vaikutuksiltaan keskeisin kaavamuoto. Yleiskaavat voidaan jakaa kolmeen eri tyyppiin: 1) kunnan tai seudun strategista suunnittelua palvelevat yleiskaavat, esimerkiksi yhdyskuntakehitystä ohjaavat yleiskaavat, 2) osa-alueiden suunnittelua palvelevat yleiskaavat, esimerkiksi rakennettujen ympäristöjen ja kulttuurimaisemien yleiskaavat tai rantayleiskaavat, jotka yhteen sovittavat lomarakentamisen, virkistyskäytön ja luonnonsuojelun tavoitteita sekä 3) teemakohtaista suunnittelua palvelevat yleiskaavat, esimerkiksi viheralueiden yleiskaavat tai harjuyleiskaavat. Yleiskaavoituksen vaikutus metsätalouteen riippuu keskeisesti yleiskaavan luonteesta ja tarkoituksesta kussakin tapauksessa.

Metsätaloutta rajoittavien merkintöjen ja määräysten perusteet

Metsätalouden harjoittamiseen vaikuttavia merkintöjä ja määräyksiä voidaan antaa yleiskaavan sisältövaatimuksiin perustuen. Niiden antamiseen voi olla myös velvollisuus. Yleiskaavan sisältövaatimussäännöksessä (MRL 39 §) luetellaan yleisluontoisesti ne tekijät, joihin on kiinnitettävä huomiota yleiskaavaa laadittaessa. Metsätalouden rajoitteiden näkökulmasta keskeisiä näistä ovat maiseman ja luonnonarvojen vaalimista sekä virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävyttä koskevat kohdat. Myös ympäristöhaittojen vähentämistä koskeva yleiskaavan sisältövaatimus voi liittyä metsien käyttöön suojavyöhykkeiden tarpeen kautta. Keskeisin rajoite metsätaloutta ohjaavien merkintöjen ja määräysten asettamiselle on velvollisuus ottaa huomioon maanomistajan asemaan kohdistuvat vaikutukset. Kaavasta seuraavat velvoitteet eivät saa olla maanomistajille kohtuuttomia ja maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Kaavoitussääntely on luonteeltaan joustavaa. Kunnat voivat laatia lain puitteissa sisällöltään ja vaikutuksiltaan hyvin erityyppisiä kaavoja. Maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut vaatimukset ovat vain vähimmäisvaatimuksia ja mahdollistavat useanlaisten kaavarakaisujen tekemisen. Yleiskaavojen metsätalouteen kohdistuvat vaikutukset riippuvat suurelta osin kuntien alueidenkäyttöstrategiasta ja yksittäisen kaavan erityistavoitteista.

Yleiskaavoihin voidaan sisällyttää hyvin monenlaisia metsätalouteen liittyviä merkintöjä ja määräyksiä. Keinovalikoima vaihtelee informatiivisista merkinnöistä (jotka eivät luo uusia velvoitteita) hakkuutietyyssä kohteessa kokonaan estäviin määräyksiin. Tyypillisesti yleiskaavoituksella ohjataan metsien käyttöä taajamien läheisyydessä, ranta-alueilla ja luonnonsuojelun tai maisema-arvojen kannalta arvokkaissa kohteissa sekä alueilla, joissa puustoisille suojavyöhykkeille on tarvetta.

Maanomistajan aseman kannalta on tärkeää, että kaava-asiakirjoihin (kaavakartta ja kaavaselostuksen) perehtymällä voi saada selkeän kuvan siitä, mitä oikeudellisesti sitovia rajoitteita kaavasta seuraa ja milloin on kyseessä on esimerkiksi toimintasuositus tai milloin toimenpiderajoite on jo voimassa muun lainsäädännön nojalla ja vain informatiivisesti

kirjattu kaavaan näkyviin. Kaavamääräysten riittävä selkeys on olennaista myös kohtuullisuusarvion mahdollistamiseksi. Kaavamääräysten epäselvyys ja epäohdonmukaisuus voivat olla osaltaan perusteena kaavapäätöksen kumoamiselle hallinto-oikeudessa.

Maisematyöluja metsien käytön ohjaamisinstrumenttina

Yleinen yleiskaavasta aiheutuva rajoite metsätaloudelle on se, ettei hakkuisiin saa ryhtyä ilman maisematyölupaa. MRL 128 §:n mukaan yleiskaavoissa voidaan määrätä, että tietyillä alueilla maisemaa muuttavaan toimenpiteeseen ja puiden kaatamiseen edellytetään maisematyölupaa. Maisematyölupaa tarvitaan muuhun kuin vaikutuksiltaan vähäiseen toimenpiteeseen. Maisematyöluvan myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen, käytännössä kunnallinen lautakunta. Maisematyölupaa edellytetään usein alueilla, joilla on erityisiä virkistys- tai ulkoiluarvoja, mutta jonka pääkäyttötarkoitus on kuitenkin metsätalous.

Maisematyöluja tulee myöntää, mikäli suunniteltu toimenpide ei vaaranna alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele maisemakuva. Maisematyöluvan liitetään tarvittaessa ehtoja, joilla toimenpide saadaan lainmukaiseksi. Lupaharkinnassa korostuu käytännössä kaavaan merkitty aluevaraus ja kaava-asiakirjoista saatava selvitys alueen erityispiirteistä.

Vaikka maisematyöluvan myöntämisedellytykset ovat samat kunnasta riippumatta, liittyy asiaan kunkohtaisia eroja. Milloin esimerkiksi on kyseessä vaikutuksiltaan vähäinen toimenpide, jolloin lupaa ei tarvita? Joissakin kunnissa on ohjeistettu, että tietty lukumäärä tietyn läpimittaista puuston poistamista edellyttää maisematyölupaa. Kunnan antamista ohjeistuksista riippumatta yksittäinen lupaharkinta tulee tehdä aina ensisijaisesti lainsäädännössä asetettuihin kriteereihin pohjautuen. Lupaprosessissa tulee kiinnittää huomiota myös luvanhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja viranomais-toiminnan ennakoitavuuteen.

Lopuksi

Kuntien kaavoituskäytännöt saatetaan kokea sekaviksi ja kaavoitusprosessit poliittiseksi peliksi, jossa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuden ovat vähäiset. Maankäyttö- ja rakennuslaki perustuu kuitenkin ajatukselle toimivasta kunnallisesta itsehallinnosta, joka pystyy parhaalla mahdollisella tavalla vastamaan kunnan alueiden käytön suunnittelusta ja otamaan huomioon kuntalaisten tarpeet.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa korostuu siis kuntien toimivalta ja vastuu alueiden käytön suunnittelussa. Yleis- ja asemakaavoitus ovat kunnan strategisen suunnittelun ja politiikan toteuttamisen välineitä, joiden käyttöä rajoittavat tietyt oikeussäännöt ja -periaatteet. Kaavojen joustavat laatimissäännöt sallivat sekä erilaisten olosuhteiden huomioon ottamisen että maankäytöllisten tavoitteiden painottamisen monilla tavoilla kaavoissa. Oikeudelliset reunaehdot ovat siinä määrin väljiä, että kaavoituskäytännöt voivat laillisesti poiketa suuresti kunnittain.

Myös maisematyöluupamenettelyn osalta käytännöt poikkeavat kunnittain, mikä saattaa tuntua erikoiselta metsätalouden toimijoiden näkökulmasta.

Tältäkin osin ainakin osaselitys eroavaisuuksiin löytyy maankäyttö- ja rakennuslain asettamien velvoitteiden luonteesta. Laki edellyttää tapauskohtaista oikeudellista arviointia toimenpiteen maisemavaikutuksista ja myös sisällöltään erilaisten kaavojen huomioon ottaminen johtaa vääjäämättä useanlaisiin maisematyöluupapäätöksiin.

Kirjallisuutta

Pölönen, I. & Malin, K. Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöoikeuden ja -politiikan vuosikirja. (Hyväksytty julkaistavaksi syksyllä 2011). Osa Metsäsäätiön ”Metsien käyttörajoitusten vaikutukset puun hankintamahdollisuuksiin – puunjalostajan näkökulma” -hanketta.

■ HTT Ismo Pölönen, ympäristöoikeuden lehtori, Itä-Suomen yliopisto; HTM Kimmo Malin, tutkija, Itä-Suomen yliopisto. Sähköposti kimmo.malin@uef.fi