

# **Yleiskaavoituksen ja maisematyölupamenettelyn suhde metsän- käyttöön**

Pro gradu – tutkielma  
Itä-Suomen yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden ja kauppa-  
tieteiden laitos  
Stiina Seitavuo 242509  
Ohjaaja: Tapio Määttä ja Ismo  
Pölönen  
16.1.2017

## Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Stiina Seitavuo</b>			
Työn nimi <b>Yleiskaavoituksen ja maisematyölupamenettelyn suhde metsänkäyttöön</b>			
Pääaine <b>Ympäristöoikeus (HTM)</b>	Työn laji <b>Pro Gradu -tutkielma</b>	Aika <b>1/2017</b>	Sivuja <b>II-X</b> <b>59</b>
Tiivistelmä  <p>Tutkielman aiheena on yleiskaavoituksen ja maisematyölupamenettelyn suhde metsänkäyttöön. Yleiskaava-alueella tapahtuu metsänkäyttöä. Yleiskaavoituksen yhteen sovittavan luonteen ja sisältövaatimusten toteutumiseksi, yleiskaava-alueella tapahtuu metsänkäytön ohjausta yleiskaavan merkinnöin ja määräyksin. Keskeisiä tutkimuskysymyksiä tutkielmassani ovat, missä määrin ja millä edellytyksillä yleiskaava kaavamääräyksineen ja maisematyö lupa toimenpiderajoituksena ohjaavat ja rajoittavat metsänkäyttöä yleiskaava-alueella. Pääsääntöisesti selvitän tutkimuskysymykset maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja metsälain (1093/1996), sekä kyseisiin lakeihin liittyvien asetusten ja hallitusten esitysten avulla. Tulen myös arvioimaan maisematyölupamenettelyyn kohdistuvaa muutosta, joka on esitetty hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 251/2016 vp). Hallituksen esityksen mukaan maisematyölupamenettelyn käytöstä puiden kaatamisen osalta, yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla ollaan luopumassa kokonaan.</p> <p>Johtopäätöksinä esitän, että selkeillä yleiskaavamääräyksillä ja -merkinnöillä voidaan rajoittaa ja ohjata metsänkäyttöä. Näin on ollut jo rakennuslain (370/1958) aikaan. Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain välinen, metsälain 25 §:ssä säädetty riittävä yhteistyö ei tämän hetkisen lainsäädännön mukaisesti toteudu täydellisesti. Hallituksen esityksen (HE 251/2016 vp) mukainen maisematyölupamenettelyä koskeva muutos sisältää niin negatiivisia, kuin positiivisiaakin muutoksia. Kohtuullisuuden näkökulmasta maisematyölupaa koskeva muutos on osittain omaisuuden suojan vastainen.</p>			
Avainsanat Yleiskaava. Maisematyö lupa. HE 251/2016 vp. Kohtuullisuus. Metsänkäyttö.			

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
SÄÄDÖKSET JA LYHENTEET .....	X
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tarkoitus .....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus .....	3
1.3 Tutkimusmenetelmät .....	4
2 YLEISKAAVOITUS .....	7
2.1 Yleiskaavoituksen ominaispiirteet .....	7
2.2 Historia.....	9
2.3 Yleiskaavasta.....	11
2.3.1 Yleiskaavan tarkoitus.....	11
2.3.2 Yleiskaavan yleisistä tavoitteista.....	14
2.3.3 Yleiskaavan laatija, hyväksyminen ja osalliset .....	15
2.3.4 Kiellot yleiskaavaa laadittaessa .....	17
2.4 Yleiskaavan sisältövaatimukset .....	17
2.4.1 Yleisesti .....	17
2.4.2 Erityiset sisältövaatimukset .....	19
2.5 Kohtuuttomuus.....	21
2.6 Yleiskaavan esitystapa .....	24
2.6.1 Yleiskaavamerkinnot .....	24
2.6.2. Yleiskaavamääräykset .....	25
2.6.3. Määräysten selkeysvaatimus .....	27
2.7 Oikeusvaikutuksellinen yleiskaava .....	28
2.8 Rikosoikeudellinen vastuu .....	30
2.9 Viranomaiset ja valvonta.....	31

3	METSÄLAKI .....	34
3.1	Metsälain ominaispiirteet .....	34
3.2	Viranomaiset ja valvonta.....	36
3.3	Yhteistyö .....	38
4	MAISEMATYÖLUPA JA METSÄNKÄYTTÖ.....	41
4.1	Nykytila.....	41
4.2	Viranomaiset .....	43
4.3	Luvan myöntämisen edellytykset.....	43
4.4	Lupamääräykset ja luvan voimassaolo.....	44
4.5	Kuusamo case.....	45
4.6	Muutos maisematyölupamenettelyyn .....	47
4.6.1	Muutos ja sen vaikutukset .....	47
4.6.2	Vaikutukset määräyksiin ja merkintöihin.....	50
4.6.3	Korvauskysymys .....	51
4.6.4	Lainvastainen ehdotus .....	53
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	56
5.1.	Ohjausvaikutus .....	56
5.2.	Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäiset suhteet.....	57
5.3.	Maisematyölupa .....	57

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Fagerström, Riitta*: Uusista säädöksistä. *Oikeustieto* 6/1999, s. 26–28.

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu painos. Porvoo 2015.

*Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010. (*Ekroos ym.* 2010)

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2006. (*Hallberg ym.* 2006)

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2015. (*Hallberg ym.* 2015)

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Helsinki 2015.

*Hovila, Ilari*: Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex 6.4.2013. [[www.edilex.fi](http://www.edilex.fi)] (1.10.2016)

*Hollo, Erkki*:

- Ratkaisutoiminnasta ja perustelemisesta. *Ympäristöjuridiikka* 4/2015, s. 3–6.
- Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009.
- Uudistunut maantieoikeus. Teoksessa Tapani Lohi (toim.): Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus. Helsinki 2005, s. 75–96.

*Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi*: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 3. uusittu painos. Helsinki 2010.

*Kiviniemi, Matti*: Metsäoikeus. 4. uudistettu painos. Tallinna 2015.

*Kokko, Kai*: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s.26–42.

*Korkein hallinto-oikeus*: Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 15.8.2016.

[<http://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/lausunnot.html>] (30.12.2016)

*Kuopion kaupunki*: Merkintäkirjasto, Yleiskaavamerkinnot ja -määräykset. Kuopio 2002.

[[https://www.kuopio.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7b8f3ca8-0cdc-4aa0-a55f-26b49912d520&groupId=12111](https://www.kuopio.fi/c/document_library/get_file?uuid=7b8f3ca8-0cdc-4aa0-a55f-26b49912d520&groupId=12111)] (4.12.2016)

*Kuusniemi, Kari*: Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusristiriidat. *Oikeustiede- Jurisprudentia*

2001, s. 159–305.

*Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:*

- Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2001. (*Kuusiniemi ym.* 2001)
- Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2013. (*Kuusiniemi ym.* 2013)

*Laakso, Tero - Leppänen, Tanja - Määttä, Tapio:* Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. *Defensor Legis* 4/2003, s. 647–667.

*Maa- ja metsätalousministeriö:* Kansallinen metsästrategia 2025. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015. Maa- ja metsätalousministeriö 6/2015.

[<http://mmm.fi/kms>] (5.10.2016).

*Matila, Airi - Kotiharju, Ari - Tenhola, Tommi:* Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja –määräyksiin sekä maisematyölupaan. Tapio 2015.

*Mattila, Ulla - Korhonen, Kari T:* Yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten aiheuttamat puuntuotannon rajoitukset Pohjois-Karjalassa valtakunnan metsien 10. inventoinnin mukaan. *Metsätieteen aikakauskirja* 1/2010. s. 5-18.

[<http://www.metla.fi/aikakauskirja/full/ff10/ff101005.pdf>]

*Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalitus – kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki 2010.

*Määttä, Tapio:*

- Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede - Jurisprudentia*, XXXVIII (2005), s. 341–460.
- Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäänökset vallitsevassa tuomariniideologiassa. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 207–226.

*Nyholm, Elina:* Oikeuskäytännön hyödyntäminen ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s.69–85.

*Oikeusministeriö:* Hallitusten esitysten laatimisohteet. Helsinki 2004. (*OM* 2004)

[[http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20044hallituksenesitysten laatimisohteet/Files/HALLITUKSEN\\_esityksen\\_laitimisohteet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20044hallituksenesitysten laatimisohteet/Files/HALLITUKSEN_esityksen_laitimisohteet.pdf)] (1.10.2016)

*Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo:* Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa.

Joensuu 2011. Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2011. [[www.edilex.fi](http://www.edilex.fi)] (1.4.2016)

*Ranta, Jouni:* Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Helsinki 2001.

*Salila, Jari:* Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. *Ympäristöjuridiikka* 2005/3-4,

s. 86–92.

*Tala, Jyrki:* Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa Jyrki Tala ja Kauko Wikström (toim.): Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa, juhlaKirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2005, s. 217–236.

[[www.edilex.fi](http://www.edilex.fi)] (1.9.2016)

*Tenhola, Tommi – Kiviniemi, Matti:*

- Ympäristöoikeus kaavoitusalueilla. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Helsinki 2005.
- Metsätalous kaavoitusalueilla. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Porvoo 2000.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

*Wähä, Susanna:* KHO 2011:54 – Yleiskaava. RY Rakennettu ympäristö –lehti 03/2011.

s. 1–2.

*Ympäristöministeriö:*

- Yleiskaavamerkinnot ja –määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –sarja. Opas 11. Helsinki 2003. (YM 2003a)
- Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 13. Helsinki 2006. (YM 2006)
- Ympäristönsuojelulain täytäntöönpano. Suomen ympäristö -sarja. Helsinki 2003. (YM 2003b)  
[[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40462/SY\\_661.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40462/SY_661.pdf?sequence=1)]  
(1.11.2016)
- Metsämaa kaavoituksessa. Helsinki 2016. (YM 2016)  
[<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75152>] (1.5.2016)

## **VIRALLISLÄHTEET**

*HE 63/1996 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

*HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 114/2015 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

*HE 148/2015 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.

*HE 251/2016* (vireillä): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

*Luonnos HE 251/2016*: Luonnos hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 6/2016.

## **INTERNET-LÄHTEET**

*Ervasti, Kaijus*: Empiirinen oikeustutkimus. Helsingin yliopisto.

[<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=f72cf1c0-6173-4a9f-992a-b9e8cedfa394>]  
(30.12.2016)

*Kuusamon kaupunki*: Kuusamon kaupungin strategisen yleiskaavan aineistot.

- Kaavaselostus

[<http://www.kuusamo.fi/paatoksenteko/kaavoitus/yleiskaava-aineistot>]  
(30.11.2016)

- merkinnät ja määräykset. MRA 27 § mukaisesti nähtävillä ollut yleiskaavaehdotuksen merkinnät ja -määräykset. Päivitetty 28.11.2016.

[[http://www.kuusamo.fi/sites/default/files/mra\\_27\\_pykalan\\_mukaisesti\\_nahtavilla\\_ollut\\_yleiskaavaehdotuksen\\_merkinnat\\_ja\\_-maaraykset.pdf](http://www.kuusamo.fi/sites/default/files/mra_27_pykalan_mukaisesti_nahtavilla_ollut_yleiskaavaehdotuksen_merkinnat_ja_-maaraykset.pdf)] (30.11.2016)

*Liiteri tietopalvelu*: Tilastot vuodelta 2015.

[<http://liiteri.ymparisto.fi/>] (7.9.2016)

*Liperi*: Pyhäselän ja Telmonselän rantaosayleiskaava.

[[http://www.liperi.fi/fi/document.cfm?doc=show&doc\\_id=5591](http://www.liperi.fi/fi/document.cfm?doc=show&doc_id=5591)] (3.10.2016)

*Luonnonvarakeskus*: Euroopan metsäisin maa. Päivitetty 4.6.2013.

[<http://www.metla.fi/suomen-metsat/>] (8.9.2016)

*Maanmittauslaitos*: Tilastot, vuositilastot. Päivitetty 1.1.2015.

[<http://www.maanmittauslaitos.fi/tilastot>] (7.9.2016)

*Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto*: Metsänomistajat Suomessa. Päivitetty 4.5.2016.

[[https://www.mtk.fi/metsa/metsanomistajat/fi\\_FI/Metsanomistajat\\_suomessa/](https://www.mtk.fi/metsa/metsanomistajat/fi_FI/Metsanomistajat_suomessa/)]  
(1.9.2016)

*Rovaniemi*: Lehtojärjen osayleiskaava. Päivitetty 12.5.2008.

[<http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kaavat-jakiinteistot/Kaavoitus/Yleiskaava/Lehtojarvi>] (2.12.2016)

*Seinäjoki*: Kouran osayleiskaava 2030, kaavamerkinnät.

[<https://www.seinajoki.fi/material/attachments/seinajokifi/asuminenjaymparisto/kaavoi->



tus/yleiskaavat/kouranosayleiskaava/UI7ET6v1h/99014Kaavamerk\_KH20131021\_hyv.pdf] (5.10.2016)

*Suomen metsäkeskus*: Metsänkäyttöilmoitus.

[<http://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/doc/metsankayttoilmoitus.pdf>]  
(6.10.2016)

*Ympäristöministeriö*: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Lausuntoyhteenvedo annetuista lausunnoista. Päivitetty 22.6.2016. (*YM Lausuntoyhteenvedo*)

[[http://www.ym.fi/fi/FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot\\_ja\\_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto\\_luonnoksesta\\_hallituksen\\_\(39729\)](http://www.ym.fi/fi/FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ja_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_(39729))] (1.8.2016)

*Valtiovarainministeriö*: Hallinnon rakenteet.

[<http://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet>] (6.10.2016)

*Valtiovarainministeriö*: Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset.

[<http://vm.fi/kuntien-lukumaara>] (7.9.2016)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1997:1

KHO 1997:2479

KHO 2006:6

KHO 2006:24

KHO 2009:58

KHO 2009:90

KHO 2011:54

KHO 2013:17

KHO 2013:157

KHO 2016:1769

### **Korkein oikeus**

KKO 2006:88

## **MUUT LÄHTEET**

### **Sähköpostit**

*Uitamo, Janne*: Janne.uitamo@metsakeskus.fi, 17.02.2016.(30.09.2016)

**SÄÄDÖKSET JA LYHENTEET**

ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
luonnos HE 251/2016	luonnos 22.6.2016 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi
HE	hallituksen esitys
Kaavamerkintäasetus	Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä 342/2000
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
M-alue	maa- ja metsätalouteen osoitettu alue
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MEKA-hanke	metsämaakaavoituksessa hanke
Metsänkäyttöilmoitusasetus	Maa- ja metsätalousministeriön asetus metsänkäyttöilmoituksesta 1320/2013
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
ML	metsälaki 1093/1996
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RakL	rakennuslaki 370/1958
RL	rikoslaki 39/1889
SMKL	laki Suomen metsäkeskuksesta 418/2011
YM	ympäristöministeriö
V –alue	virkestyskäyttöön osoitettua alue
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tarkoitus

Sanonta Suomi elää metsästä on ollut aina vahvasti läsnä suomalaisessa kulttuurissa, mutta kuinka suomalaiset saavat käyttää kasvavaa voimavaraansa on toinen asia. Paikka, aika, muuttuvat lait ja tulkinta ovat avainasemassa vastattaessa tähän kysymykseen. Tarve vaikuttaa rakentamiseen ja maankäyttöön kaavoituksen keinoin, tuovat metsänkäyttöön omat haasteensa. Metsänkäyttö yleiskaava-alueella on tällä hetkellä erilaisten intressien ja muuttuvan lainsäädännön murrosvaiheessa, kehitys ja muutos ovat välttämättömiä. Tutkimukseni tulen selvittämään, missä määrin yleiskaava kaavamääräyksineen ja maisematyölu-pa toimenpiderajoituksena ovat ohjaamassa metsänkäyttöä yleiskaava-alueella. Tutkimuk-seni ”Yleiskaavoituksen ja maisematyölupamenettelyn suhde metsänkäyttöön” saa innos-tuksensa 22.6.2016 päivätyistä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi, sekä luonnoksen pohjalta tehdystä hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp), sekä ympäristöministeriön Metsämaa kaavoituksessa – hankkeesta (MEKA-hanke). Kummankin, niin hallituksen esitysluonnoksen, kuin MEKA -hankkeen tarkoituksena on selkeyttää kaavoitusta.<sup>1</sup> Selkeä kaava mahdollistaa tarkoituksenmukaisen metsänkäytön.

Hallituksen esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi tarkoituksena on keven-tää kaavoitukseen liittyvää sääntelyn määrää ja selkeyttää kaavoitusta. Metsänkäytön ja yleiskaavoituksen näkökulmasta, hallituksen esitykseen liittyvä muutos maisematyölupa-menettelyn käytön rajaamisesta, on tutkimukseni kannalta relevantti aihe. Maisematyölu-pa toimenpiderajoituksena on ollut yleiskaava alueilla käytetty metsänkäyttöä ohjaava keino. Maisematyöluvan käyttämisen poistaminen edellä mainituilta alueilta tuo haasteita muut-tuvaan oikeustilaan. Muuttuva oikeustila tuo haasteita käytännötoimijoille, niin kaavoitta-jille, kuin kaava-alueella metsäsektorin toimijoille.<sup>2</sup>

MEKA – hankkeen tarkoituksena on kehittää metsämaahan kohdistuvaa kaavoitusta ja sen suunnittelun ohjausta. Varsinaiseksi huomionkohteeksi hankkeessa on valikoitunut kuntien yleiskaavoitus ja sellaiset aiheet, joissa metsäalan toimijat näkevät eniten kehittämistarpei-

---

<sup>1</sup> Luonnos HE 251/2016, s. 1; YM 2016, kohta Esipuhe.

<sup>2</sup> HE 251/2016 vp, kohta esityksen pääasiallinen sisältö.

ta, muun muassa kaavamerkintöjen- ja määräysten käyttö, sekä maisematyöluupa. MEKA-hankkeen raporttiin kerättyjen tietojen pohjalta kerättiin ehdotuksia metsämaata koskevan kaavoituksen kehittämiseen.<sup>3</sup> Kehitysehdotuksissa esiin tulleet haasteet ovat kaikki suhteellisen samankaltaisia. Lait ovat soveltajilleen vaikeaselkoisia ja epäselviä.<sup>4</sup>

Metsämaata ja yleiskaavoitettuja alueita on Suomessa paljon. Yleiskaavapalvelu Liiterin mukaan yleiskaavoja oli Suomessa vuonna 2015 yhteensä 2498 kappaletta, joista oikeusvaikutteisia oli 2453 ja ei-oikeusvaikutteisia oli 27 kappaletta.<sup>5</sup> Kappalemääräisesti Suomessa on suhteellisen paljon yleiskaavoja, verrattuna siihen, että vuonna 2015 Suomessa oli kuntia vain 317<sup>6</sup> kappaletta. Kun luvut suhteutetaan toisiinsa, on yhdellä Suomen kunnalla keskimääräisesti ollut vuonna 2015 useampi yleiskaava voimassa. Pinta-alallisesti tarkasteltuna Suomen maapinta-alasta suuri osa on yleiskaavoitettu, sillä viitteellisesti laskettuna noin 32 % Suomen maapinta-alasta on yleiskaavoitettu.<sup>7</sup> Yleiskaavat ovat vaikuttamassa suuressa osassa maankäyttöä Suomessa. Toinen tärkeä tieto on, että Suomen pinta-alasta luonnonvarakeskuksen mukaan 78 % on metsämaata<sup>8</sup>. Näin ollen, on hyvin todennäköistä, että yleiskaava-alueilla on paljon metsätalousmaata. Kaupunkien alueet ovat usein asemakaavoitettuja ja harvemmin metsätalousmaa käytössä. Luonnonvarakeskuksen mukaan Suomessa on noin 632 000<sup>9</sup> metsänomistajaa ja valtio omistaa metsistä kolmasosan.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> YM 2016, s. 3.

<sup>4</sup> YM 2016, s. 57–58. Epäselvyyksiä on muun muassa siinä, että samaan kaavamerkintään voi liittyä erilaisiakin kaavamääräyksiä eri kuntien yleiskaavoissa, sekä ”metsänomistajat kaipaavat korvauksista nykyistä selkeämpiä säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslakiin” ja MRL:n ja metsälain yhtäaikaista soveltamista. Oikeudellinen ongelma nähdään myös siinä, että maisematyöluvalla saatetaan rajoittaa hakkuita. Kaavoitukseen ja metsänkäyttöön liittyvät erilaiset toimenpiteet nähdään myös hyvin haastaviksi. Muun muassa metsäalan toimijat kokevat maisematyöluvan hakemisen haasteelliseksi, sekä maisematyölupamenettely vie resursseja. Myös yleiskaavan laatimiseen liittyvä suuri määrä selvitystarpeita nähdään ongelmalliseksi ja haastavaksi.

<sup>5</sup> Liiteri tietopalvelu 2015, kohta tilastot. Sito Oy:n ylläpitämä SYKE:n yleiskaavapalvelu. ko. tilastossa on vuoden 2015 hyväksytyjen yleiskaavojen lukumäärätilanne, MRL:n mukaan hyväksytyjen sekä rakennuslain nojalla vahvistettujen yleiskaavojen määrä yhteensä.

<sup>6</sup> Valtiovarainministeriö, kohta kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset

<sup>7</sup> Ks. Maanmittauslaitos 2015, kohta vuoden 2015 tilastot perustuen Suomen kuntien pinta-alatietoihin (yhteensä 30 389 000 ha), verrattuna Liiteri tietopalvelun hyväksytyjen yleiskaavojen pinta-alaan (9 835 911,84 ha), jonka pohjalta yleiskaavojen pinta-alallinen suuruus verrattuna Suomen maapinta-alaan on laskettu.

<sup>8</sup> Luonnonvarakeskus 2013, kohta Euroopan metsäisin maa. ”Metsämaata on kansallisen määritelmän eli valtakunnan 10. metsien inventoinnin mukaan (2004-2008) 20,1 ja FAO:n määritelmän mukaan 22,1 miljoonaa hehtaaria eli neljä hehtaaria jokaista suomalaista kohti. Euroopan keskiarvo on 1,3 hehtaaria.” Kun otetaan huomioon, että noin vajaa miljoona suomalaista omistaa metsää, omistaa yksi suomalainen keskimäärin enemmän metsää kuin neljä hehtaaria.

<sup>9</sup> Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto 2016, kohta metsänomistajat Suomessa.

<sup>10</sup> Luonnonvarakeskus 2013, kohta Euroopan metsäisin maa. ”Metsäteollisuus on Suomen kansantalouden peruspilareita. Sen vuotuinen liikevaihto on noin 20 miljardia euroa, ja sen osuus nettoviennistä on 27 %.”

Yleiskaavat ovat tärkeässä roolissa puhuttaessa Suomen maankäytöstä ja sen suunnittelusta. Yleiskaavoituksen tarkoitus on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 35 §:n mukaan kunnan yhdyskuntarakenteen, sekä maankäytön ohjaaminen yleispiirteisesti ja sovittaa yhteen erilaisia toimintoja. Näin ollen, ainakin määrällisesti kunnat ovat käyttäneet ahkerasti yleiskaavoitusta, muun muassa maankäytön ja yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa.

## **1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus**

Tutkimuskysymykseni on, missä määrin ja millä edellytyksillä yleiskaava kaavamääräykseen ja maisematyöluupa toimenpiderajoituksena ohjaavat ja rajoittavat metsänkättöä yleiskaava-alueella? Tulen myös arvioimaan maisematyölupamenettelyyn kohdistuvaa muutosta, joka on esitetty hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi.

Tutkimukseni painottuu tutkimuskysymykseni näkökulmasta kahteen osioon: yleiskaavoitukseen ja maisematyölupamenettelyyn. Kappaleessa kaksi analysoin ja systematisoin yleiskaavoitusta kokonaisuudessaan, tutkimuskysymykseni kannalta. Analysoin ja systematisoin, missä määrin ja millä edellytyksillä yleiskaavalla voidaan rajoittaa ja ohjata metsänkättöä. Tulen systematisoimaan yleiskaavan ohjausvaikutusta metsänkättöön ja analysoin yleiskaavamääräysten vaikutuksia metsänkättöön. Tulen selvittämään ja systematisoimaan, mitä kautta yleiskaavamääräysten noudatettavuus metsänkättön ohjauksessa on johdettavissa. Yleisen tämänhetkisen käytännön mukaan metsänomistajat ja muut metsäsektorin toimijat ottavat yleiskaavan kaavamääräykset ja merkinnät huomioon metsänkättössä. Ohjausvaikutuksesta ei ole säädetty suoraan lailla. Yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten ohjausvaikutusta ei olekaan pidetty selkeänä. Metsämetsäsektorin toimijoilla tarkoitan, niin yksityisiä, kuin julkisia metsänomistajia, sekä muita metsänkättäjiä, kuten hakkuuoikeuden haltijoita.

Kappaleessa kolme systematisoin ja analysoin metsälain (ML, 1093/1996) ominaispiirteitä tutkimuskysymykseni näkökulmasta. Tulen systematisoimaan metsänkättön viranomais-toimintaa, valvontaa ja selkeyttä. Tulen myös systematisoimaan MRL:n ja ML:n yhtymäkohdat, muun muassa ML:n 25 §:ssä säädetyn yhteistyövaatimuksen näkökulmasta.

Kappaleessa neljä analysoin, miten yleiskaavoituksessa käytetty maisematyölupamenettely vaikuttaa metsänkäyttöön yleiskaava-alueella. Analysoin maisematyölupamenettelyn ja metsänkäytön suhdetta. Maisematyöluvun osalta käsittelen hieman myös sen selkeyttä ja käytettävyyttä. Tutkin, mitä arvoja maisematyöluvalla turvataan, sekä miten maisematyöluvun käyttö vaikuttaa metsänomistajaan. Tulen tutkimaan maisematyölupamenettelyn mahdollista poistumista yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta. Mikä tilanne maisematyöluvun osalta metsänkäyttöön on nyt ja mikä se tulee olemaan mahdollisen lakimuutoksen jälkeen.<sup>11</sup> Maisematyölupaa käsitellessäni analysoin tilannetta myös siitä näkökulmasta, että kaavamääräykset jäisivät yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla ainoaksi keinoksi metsänkäytön ohjaamiseksi ja rajoittamiseksi. Tässä tulen tutkimaan yleiskaavamääräyksiin ja -merkintöihin liittyviä korvausmenettelyllisiä kysymyksiä, joita pohjustan kappaleessa 2.5.

Kappaleessa viisi systematisoin tutkimuksessani saadut johtopäätökset yhteen analysoiden niitä. Tulen esittämään lainsäädännön muuttamista koskevan ehdotuksen liittyen yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten korvauskysymykseen. Esitän muutos ehdotuksen myös metsänkäyttöilmoituksen muuttamiseksi. Näin ollen, tulen tutkimuskysymykseni kannalta antamaan normisuosituksia, *de lege lata* ja johtopäätöksissä antamaan tulkinnan kautta muodostuneen suosituksen lainsäädännön muuttamiseksi, *de lege ferenda*<sup>12</sup>.

Rajaan tutkimukseni koskemaan vain oikeusvaikutteisia yleiskaavoja. Keskityn tutkimuksessani yleiskaavojen M (maa- ja metsätalousvaltainen alue) ja V (virkestysalue) -alkuisille alueille. M ja V-alkuisiin alueisiin kohdistuu usein metsänkäyttöä. Rajaan luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) ja sen vaikutukset yleiskaavaan tutkimukseni ulkopuolelle. Tutkimukseni rajoittuu koskemaan vain kansallista oikeutta, sillä Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole olemassa sellaista lainsäädäntöä, joka koskisi maankäytön suunnittelua.<sup>13</sup>

### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmäni käytän käytännöllistä lainoppia. Tulen tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevaa oikeutta. Tulkinnalla tarkoitan, että tutkin voimassa olevaa oikeutta tutkimuskysymykseni ja sen liitännäiskysymysten kannalta. Lainopillisella tutkimuksella

<sup>11</sup> Luonnos HE 251/2016, s. 1.

<sup>12</sup> Kokko 2016, s. 31–32.

<sup>13</sup> Ks. Luonnos HE 251/2016, s. 9. ”Jäsenmaiden suunnittelujärjestelmät perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön.”

takaan, että tutkimukseni ja lainopilliset tulkinnat perustuvat tieteellisiin hypoteeseihin ja tulkinnat ovat kontrolloituja.<sup>14</sup> Lainopin keinoin, tutkimuksen kannalta saadaan usein selville normin sisältö ja soveltaminen<sup>15</sup>. Tulkinta käy tutkimukseni metodiksi erittäin hyvin, sillä sen avulla muodostuu perusteltuja<sup>16</sup> kannanottoja. Systematisoinnin keinoin, pystyn esittämään yleiskaavoituksen ja metsänlain liittymäkohdat. Systematisoin metsänkäytön ja yleiskaavoituksen yhtymäkohdat ja niiden yhteensopivuuden.

Yksin käytännöllisen lainopin keinoin en pysty vastaamaan tutkimuskysymykseeni. Empiirinen tutkimusote lisää tutkimukseni painoarvoa, vaikka käytänkin sitä tutkimuksessani vain marginaalisesti. Empiirisen tutkimusotteen keinoin pystyn tukemaan ja ymmärtämään oikeudellisia ilmiöitä. Käytän tutkimuksessani hyväkseni tietoa todellisuudesta.<sup>17</sup> Painotan edelleen, ettei empiirinen tutkimus ole tutkimukseni päämetodi. Empiirisen tutkimuksen kohteena analysoin tutkimuksessani yleiskaavoja, niiden kaavamääräyksiä, sekä lain säädännön syntyyn liittyviä aineistoja.<sup>18</sup>

Lainoppia, joka on tutkimukseni päämetodi ja empiriaa, jota käytän vain marginaalisesti, tutkimusmetodinä käyttäessä on äärimmäisen tärkeää ymmärtää eri oikeuslähteiden painoarvo; kaikki tutkimuksen lähteet eivät ole samanarvoisia. Esimerkiksi hallituksen esityksiä ja erilaisia oppaita tulee arvostaa lähteenä eri lailla. Oppaiden ohjeille ei tule antaa niin suurta painoarvoa, kuin hallituksen esitykselle. Myöskään yksittäisille viranomaispäätöksille ei lainopillisessa tutkimuksessa tule antaa suurta painoarvoa<sup>19</sup>. Lähteitä arvostaessa ja vertaillaessa tulee olla tarkka ja johdonmukainen. Lähteitä tulkitessa on muistettava, että perustuslaissa (PL, 731/1999) on säädetty, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla.

<sup>14</sup> Aarnio 1989, s. 53–54. Kannanotot ovat tieteellisiä hypoteeseja, koska tieteessä luotetaan muun muassa systemaattisuuteen, johdonmukaisuuteen ja objektiivisuuteen. Tämän vuoksi lainopilliset tulkinnat ovat yleisesti paremmin kontrolloituja, kuin arkielämän päätelmät oikeusjärjestyksestä.

<sup>15</sup> Tala 2005, s. 234.

<sup>16</sup> Vrt. Hollo 2015, s. 3 ”Perusteluilla on eri tilanteissa erilainen tehtävä. Kysymys voi olla päätöskokonaisuuden muodollisen oikeellisuuden osoittamisesta (oikeuslähteet, toimivalta yms.), mutta useimmiten perusteluja kaivattaneen silloin, kun viranomainen harkitsee arvovallallaan jotakin oikeaksi jonkin toisen vaihtoehdon sijasta.”

<sup>17</sup> *Ervasti*, kohdat empiirisen oikeustutkimuksen tehtävät ja piirteet, sekä juristien suhde empiiriseen tietoon.

<sup>18</sup> Esimerkiksi *luonnos HE 251/2016* ja siihen liittyviä lausuntoja, sekä varsinaista *HE 251/2016 vp*.

<sup>19</sup> *Nyholm* 2016, s. 72 ”Kun lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella juridisesti tiettyjen pykälien soveltamista ja selventää niiden tulkintaa, eikä kartoittaa vallitsevaa viranomaiskäytäntöä, eivät yksittäiset hallintopäätökset yleensä ole kuitenkaan keskeisiä tutkimustehtävän kannalta.”

Tutkimuskysymyksen tulen selvittämään lähtökohtaisesti MRL:n ja metsälain avulla, sekä kyseisiin lakeihin liittyvien asetusten ja hallitusten esitysten avulla. Tutkimusmateriaalina käytän myös oikeuskirjallisuutta, soft law:ta<sup>20</sup> ja kuntien laatimia yleiskaavoja. Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen yhtenä erityispiirteenä on monitieteellisyys, joten myös muiden kuin lakien tärkeys oikeuslähteenä tulee ottaa huomioon. Lähdeaineisto on monipuolista<sup>21</sup>. Empiirinen tutkimusote tukee lähdeaineiston monipuolisuuden hyödyntämistä. Toinen ympäristöoikeudellisen tutkimuksen erityispiirre, joka tulee vahvasti esille tutkimuksessani, ovat avoimet ja joustavat oikeusnormit. Avoimet ja joustavat normit konkretisoituvat, muun muassa yksittäisissä oikeudellisissa tulkintatilanteissa.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Määttä 2005, s. 342 Soft law- käsite voidaan nähdä oikeuslähteenä ja ymmärtää yhdeksi oikeuslähdekategoriaksi.

<sup>21</sup> Kokko 2016, s. 30 Ympäristöpolitiikkaa ja -sääntelyä tutkittaessa ei voida pitäytyä pelkästään ”lain tulkinna, vaan ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on nähtävissä luontaisena kehityksenä lähestymistapojen ja metodien monipuolistuminen”.

<sup>22</sup> Nyholm 2016, s. 76. Ks. Ranta 2001, s. 242. Ranta ottaa kantaa ympäristöoikeuden joustaviin normeihin, jotka hämähäyttävät normin asettamisen ja soveltamisen eroa. Oikeudellinen päätöksenteko voidaankin nähdä eräänlaisena jatkuvana prosessina.



## 2 YLEISKAAVOITUS

### 2.1 Yleiskaavoituksen ominaispiirteet

Yleiskaavoitus kuuluu MRL:n mukaiseen kaavajärjestelmään. MRL:n 5 luvussa säädetään yleiskaavoituksesta. Yleiskaavoitus on kunnan suunnittelun väline<sup>23</sup>. Tulevaisuuden suunnittelu, ympäristömuutosten ohjaus sekä ympäristön arvokkaiden ominaispiirteiden säilyttäminen ovat yleiskaavoituksen avulla toteutettavissa olevia seikkoja. Yleiskaavoituksen keinoin kunta voi vaikuttaa kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. (MRL, 39.2 §) Yleiskaavan avulla kunta ratkaisee esimerkiksi alueidenkäyttöön liittyviä tarpeita. Kaavoituksen avulla kunnalla on mahdollisuus sopeuttaa toisiinsa erilaisia yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä intressejä.<sup>24</sup> MRL:n 35 §:n mukaisesti yleiskaavan tarkoitus, on kunnan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen. Toinen yleiskaavan tarkoitus MRL:n 35 §:n mukaan on toimintojen yhteensovittaminen.

Metsienkäytön ohjaus yleiskaavoitetulla alueella ei ole välttämättä selkeää. Pikemminkin saatetaan olla epävarmoja, kuinka MRL:ssa säädettyjä yleiskaavoja tulisi tulkita. Usein metsienkäyttöä ohjataan yleiskaavan M - ja V-alkuisilla alueilla. Yleiskaavojen tulkinnassa epäselvyyttä aiheuttavat, muun muassa kaavamerkintöjen sisältö ja kaavamääräysten rajoitteiden ulottuvuus.<sup>25</sup>

Ympäristöoikeutta ja metsänkäyttöä ohjaavat säännökset omaavat usein joustavan luonteen. Näin on tilanne myös MRL:n ja metsälain säännöksissä. *Hollo* kirjoittaakin, että ympäristön sääntely käsittää erilaisia ja muuttuvia elementtejä, jolloin on vaikeaa päästä täsmälliseen sääntelytapaan; käsitteisiin ja säännöksiin. *Hollo* kuitenkin painottaa, että on päätöksentekijöiden velvollisuus perustella kaikki päätökset lailla, eli sitovilla oikeuslähteillä. Laintasoinen sääntely tulee kuitenkin olla riittävän täsmällistä, että se toimii muuttuvissakin olosuhteissa päätöksentekijän apuna.<sup>26</sup> Ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä haasteita selkeään lainsäädäntöön tuovat alati muuttuvat olosuhteet ja erilaiset intressit. Näiden elementtien huomioonottaminen lakeja säädettyäessä, saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä lakeja tulkittaessa.

<sup>23</sup> Ks. *Harjula – Prättälä* 2015, s. 5. Maankäytön suunnittelu on pääasiassa kuntien vastuulla.

<sup>24</sup> *YM* 2006, s. 12.

<sup>25</sup> *Tenhola* 2002, s. 3. Ks. myös *Pölönen – Malin* 2011, s. 125.

<sup>26</sup> *Hollo* 2009, s. 66–67.

Ympäristöoikeuden joustavaa luonnetta raamittavat perustuslain säännökset. Lailla perustelemisen velvollisuus voidaan nähdä osaksi lailla säätämisen velvollisuutta. PL:n 1 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetään, että ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tarkemmin asiasta on säädetty PL:n 80 §:ssä, jolloin ”lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”. Yleiskaavoitus on julkisen vallan käytön esiintymä, jossa kunnalla on päätösvalta. Yleiskaavamääräykset voidaan nähdä julkisen vallan käyttönä, koska määräyksillä voidaan rajoittaa metsänkäyttöä. Metsänkäyttö on metsänomistajan oikeus<sup>27</sup> ja metsänkäytön ohjauksesta säädetään muun muassa metsälalla. Lailla ei suoraan ole säädetty yleiskaavamääräysten ohjausvaikutuksesta metsänkäyttöön. PL ja ympäristöoikeuden joustava luonne kohtaavat keskustellessa kaavamääräysten ohjausvaikutuksesta metsänkäyttöön. Toisaalta on oikeusvaltion luonteen vastaista, että mikäli asiasta ei suoraan ja täsmällisesti ole säädetty, ei sitä tarvitsisi noudattaa.<sup>28</sup> Joustavat normit tuovat mahdollisuuksia ja ovat jopa välttämättömiä ympäristöoikeuden alalla. Välillä ne voivat vaatia tuekseen tulkintasuosituksia.

*Tolosen* mukaan laki on useasti epätäydellistä. Lain epätäydellisyys johtuu kolmesta erilaisesta syystä. Ensinnäkin, lain täytyy olla yleinen ja sen tulee koskea omalla soveltuvuusalueellaan kaikkia. Toiseksi, lainsäätävä käyttää useasti käsitteitä, jotka ovat useimmiten jollain tapaa avoimia. Kolmanneksi, lainsäätävä saattaa tietoisesti jättää lainsoveltajan harkittavaksi lain täsmällisen merkityssisällön.<sup>29</sup> Nämä kolme kohtaa näkyvät lain säännöksistä ja tulevat vahvasti esiin ympäristöoikeuden säännöksissä. Haasteet lain säätämisen ja laintulkinnan välillä ovat laintulkitsijan ratkaistava.

Säännös velvoittaa sitä, joka toimii säännöksen rajaamalla tavalla ja säännöksen rajauksen piirissä. Toisaalta laki voidaan nähdä yleisenä ja kaikkia, kaikissa tilanteissa sitovana. Ai-neellisessa merkityksessä lainsitovuus voidaan nähdä juuri kansalaisia kohtaan.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Ks. Metsänkäyttö on metsänomistajan oikeus ja samalla metsänomistajan vastuu, sillä Metsälaki (1093/1996) asettaa esimerkiksi velvoitteita liittyen uudistushakkuuseen ja tähän liittyvään uudistusveloitteeseen (5 a§).

<sup>28</sup> Vrt. *Tolonen* 2003, s. 103. Sveitsin siviilikirjan (ZGB, 1904) lartiklassa ensisijaisena oikeuslähteenä mainitaan laki, jota on noudatettava ”kaikissa oikeuskysymyksissä, joihin se on sovellettavissa sanamuodon tai tulkinnan mukaan”.

<sup>29</sup> *Tolonen* 2003, s. 109.

<sup>30</sup> *Tolonen* 2003, s. 104.

## 2.2 Historia

Nykyinen MRL poikkeaa jonkin verran edeltäjästään rakennuslaista (RakL, 370/1958), mutta on tehty vanhan rakennuslain pohjalta. Uusin MRL on tullut voimaan vuoden 2000 alusta ja se korvaa vuoden 1958 rakennuslain. Nykyinen MRL:mme on kokenut useita muutoksia vuoden 2000 jälkeen, joista muun muassa vuoden 2008 muutos koski yleiskaavoitusta. Muuttuvat tarpeet, ovat myös saaneet aikaan 2011 alkaneen MRL:n kokonaisarvioinnin, jossa säännöksiä tarkastettiin ja kehittämistarpeita etsittiin.<sup>31</sup> MRL on kokenut vuoden 2016 aikana useita muutoksia. Esimerkiksi MRL:a koskeva muutos poikkeamistoimivallan siirrosta astui voimaan hallituksen esityksen mukaisesti 1.4.2016<sup>32</sup> ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi on astunut myös voimaan<sup>33</sup>.

Vuoden 1958 rakennuslaki on ajalta, jolloin rakentaminen perustui paljolti uudisrakentamiseen ja näin ollen rakentamisen ohjaus ja lainsäädäntö oli tehty sen aikaisia tarpeita varten.<sup>34</sup> RakL todella oli pääsääntöisesti rakentamista varten. Kaavoituksen merkitys metsien käytön ohjauksessa olikin tuolloin vähäistä.<sup>35</sup> Nykyinen lainsäädäntömme ymmärtää myös maankäytön termin rakentamisen lisäksi, sekä sen, että lakia on myös mahdollista käyttää ympäristöpolitiikan ja hyvän elinympäristön muotoutumisen välineenä.<sup>36</sup> Rakennuslaista on siis ajan kuluessa tullut myös maankäytön ohjausväline, muuttuneen nimensä mukaisesti. RakL ei ole aivan yhtä yleispiirteinen kuin nykyinen MRL. RakL on huomattavasti tiiviimpi yleiskaavoituksen osalta, verrattuna nykyiseen MRL:iin. MRL:n 5 luvun yleiskaavoitusta koskevat säännökset ovat hyvin joustavat verrattuna RakL:iin. RakL:n nojalla yleiskaavamääräyksiä *tuli pikemminkin antaa* yleiskaava-alueen käyttämiseksi (RakL, 28 §), kuin että niitä olisi *mahdollista antaa* yleiskaava-alueen käyttämiseksi, niin kuin nykyisessä MRL:n 41 §:ssä säädetään. Nykyinen MRL:mme mahdollistaa määräysten käytön, kun taas RakL piti määräyksiä välttämättömänä yleiskaavan käyttämiseksi.

<sup>31</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 3.

<sup>32</sup> HE 148/2015 vp, s. 1. Myös poikkeamistoimivallan muutos liittyy ja koskee läheisesti kaavoitusta, kuitenkin mielestäni erityisesti asemakaavoitusta.

<sup>33</sup> HE 114/2016 vp, kohta esityksen pääasiallinen sisältö. ”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitsi enää saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi.”

<sup>34</sup> Vrt. Luonnos HE 251/2016, s. 1. Jossa kevennetään ja selkeytetään kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä. Esimerkiksi yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena lisätään.

<sup>35</sup> Pölönen – Malin 2012, s. 125. Kaavoituksen merkitys on perinteisesti ollut vähäistä metsienkäytön ohjauksessa ja luonnonarvojen ja maiseman suojeluun metsätalousaluille kaavoituksen keinoin on suhtautuminen ollut pidättyvää.

<sup>36</sup> Hallberg ym. 2015, s. alkusanat V.

RakL ei suoraan kieltänyt, että kaavamääräykset eivät koskisi metsänkättöä, eikä siinä suoraan säädetty, että kaavamääräykset koskevat metsänkättöä. Toisaalta kaavamääräysten luonne oli RakL:ssa välttämättömämpi ja kaavamääräyksiä oli annettava. Jo RakL:n aikaan yleiskaavan kaavamääräyksillä on määrätty metsänkättön rajoituksista. Esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisusta 1997:1 ilmenee, että rantakaava-alueen metsätalousalueeksi merkityillä alueilla, metsänhoitotoimenpiteet tuli kaavamääräyksen mukaan suorittaa maisemalliset näkökohdat huomioon ottavalla tavalla. Kaavamääräyksen mukaan hakijalta edellytettiin tiedot siitä, miten metsänhakkuu vaikuttaa maisemaan ja tähän perustuva suunnitelma hakkuista ja muista metsänhoitotoimista, joissa otetaan huomioon maisemalliset näkökohdat.<sup>37</sup> Vuosikirjaratkaisuille tulee antaa arvoa tulkintalinjausten luojana, sillä vuosikirjaratkaisuiden ensisijaisena tehtävänä on vaikuttaa tulevaan lainsoveltamiseen ja yhtenäistää ratkaisukäytäntöjä<sup>38</sup>.

MRL:a säädettäessä haluttiin, että yleiskaavoituksen merkitykselle annettaisiin lisää painoarvoa<sup>39</sup>. Tämä on tärkeä näkökulma suhteessa siihen, että kun RakL:n aikaan metsien käytönohjaus yleiskaavankaavamääräyksillä on ollut mahdollista, on systemaattista tulkintaa käyttäen nähtävä, että tämä metsien käytönohjaus on siirtynyt nykyiseen MRL:iin.

Maankättön suunnittelua on toteutettu jo ennen RakL:ia. Yleiskaavoitus on Suomessa ollut pitkään maankättön suunnittelun väline.<sup>40</sup> Kun RakL muuttui MRL:ksi, eivät yleiskaavat lakanneet olemasta. Nykyisinkin on voimassa yleiskaavoja, jotka ovat säädetty RakL:n aikaan. Kyseisiin yleiskaavoihin on voitu tehdä tarkistuksia, mutta kokonaan niitä ei ole tarvinnut muuttaa.<sup>41</sup> Tämä kertoo, että RakL:n aikaiset kaavat ovat edelleen lainvoimaisia ja näin ollen käyttökelpoisia.

Seuraava KHO:n ratkaisu on annettu RakL:n aikaan ja pohjautuu RakL:n säädöksiin. Ratkaisun päätös heijastaa RakL:n aikaisia käytäntöjä ja kaavamääräysten käytettävyyttä ennen MRL:a. KHO:n ratkaisussa (lyhyt ratkaisuselostus) 3.10.1997/2479 vahvistamattomassa yleiskaavassa oli annettu aluevarauksella MU-1 (maa- ja metsätalousalue, jolla on ulkoi-

<sup>37</sup> Ratkaisu KHO 1997:1 liittyi rakennuslain 124 §:n mukaisen toimenpidelupahakemukseen.

<sup>38</sup> Nyholm 2016, s. 73.

<sup>39</sup> Fagerström 1999, s. 26. Ks. Pölönen – Malin 2011, s. 130.

<sup>40</sup> Ks. Mäntymäki 2012, Vuosisadan yleiskaavat. Esimerkiksi Helsingin ensimmäinen maankättön yleissuunnitelma on laadittu vuonna 1911.

<sup>41</sup> Esimerkiksi osa Porin kaupungin voimassa olevista yleiskaavoista on vahvistettu rakennuslain aikaan.

lun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja) kaavamääräys, jonka mukaan yli yhden hehtaarin suuruinen avohakkuu sekä louhimis-, kaivuu- ja täyttämistyö olivat luvanvaraisia. Alueelle sai rakentaa vain maataloutta palvelevia tuotanto-, varasto- tai muita samanlaisia rakennuksia. VE-alueella (maisemanhoitoalue) oli annettu yleiskaavamääräys, jonka mukaan alueella tuli säilyttää kulttuurimaisemalle luonteenomaiset piirteet. Avoimien maisematilojen reunavyöhykkeet tuli kehittää monilajisiksi ja -kerroksisiksi kasvustoiksi, sekä avohakkuuta reunavyöhykkeessä tuli välttää. Tapauksessa ratkaistiin, olivatko kyseiset yleiskaavamääräykset laillisia, vai rajoittivatko ne maanomistajan oikeutta. Ratkaisussa keskeiseksi elementiksi nousi se, että yleiskaavaa ei oltu vahvistettu, se oli vahvistamaton. Näin ollen yleiskaavamääräyksillä ei oltu voitu, muun muassa määrätä puiden kaatamista luvanvaraiseksi tai velvoittaa maanomistajaa säilyttämään alueen maisemapiirteet. MU-1- ja VE -alueilta annetut kaavamääräykset olivat lainvastaisia.<sup>42</sup> Kaavamääräysten laillisuutta arvioitaessa, ratkaisulla on merkitystä siinä suhteessa, mikä tilanne olisi ollut, jos yleiskaava olisi ollut vahvistettu. Kaavamääräysten laillisuus oli sidottu vahvistukseen. Ratkaisu myös osoittaa, että vahvistettu yleiskaava asettuu määräyksineen huomattavasti vahvistamatonta sitovammaksi. Ratkaisussa otettiin kantaa myös siihen, että yleiskaava on tarkoitettu ohjaamaan alemmanasteista kaavoitusta. Tämä ei ratkaisussa käynyt ilmi VN tai VE aluevaarausmerkintöjen selityksistä, kaavamääräyksistä tai kaavaselostuksesta.

## 2.3 Yleiskaavasta

### 2.3.1 Yleiskaavan tarkoitus

Yleiskaavoituksen tarkoituksesta on säädetty MRL:n 35 §:ssä.

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

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

---

<sup>42</sup> Ks. KHO 1997/2479, josta käy ilmi, että ”maanomistajan oikeutta puiden kaatamiseen ja muuhun sellaiseen toimintaan voitiin rajoittaa vain vahvistettuun yleiskaavaan otetuilla rakennuslain 135 §:n nojalla annetuilla yleiskaavamääräyksillä, puiden kaataminen voitiin rakennuslain 124 a §:n mukaan saattaa luvanvaraiseksi vahvistettuun yleiskaavan otetulla rakennuslain 31 §:ssä tarkoitetulla erityisellä määräyksellä ja uudisrakentamista rajoittavia ehdottomia määräyksiä voitiin vahvistettuun yleiskaavaan ottaa vain rakennuslain 31 §:n 1 momentin nojalla”.

Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain.”

Yleiskaavan tarkoitus on kirjattu lakiin yleispiirteisesti. Oikeudellisesti on tärkeää huomata, että yleispiirteisyys luo normille mahdollisuuden joustavaan luonteeseen<sup>43</sup>. Yleispiirteisyyden voidaan nähdä sulkevan pois asemakaavoituksessa käytetyn yksityiskohtaisuuden<sup>44</sup>. Yleispiirteisyys on vahvasti ohjaamassa yleiskaavoitusta ja näkyvillä MRL:ssä muutokin<sup>45</sup>. Yleiskaavan tarkoitus on myös toimintojen yhteen sovittaminen.

MRL:n 35 §:n 1 momentissa säädetään, että ”yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella”, jolloin hallituksen esityksen eduskunnalle rakennuslain uudistamiseksi mukaan<sup>46</sup> maankäyttö- ja rakentaminen nojaavat suoraan yleiskaavaan. Tällainen voisi tilanne olla, esimerkiksi sellaisilla alueille, jossa asemakaavan laatiminen olisi tarpeetonta. Konkreettisesti ohjaus on vain rakentamisen ohjausta, mutta joissain tapauksissa myös muita maankäytön muotoja, esimerkiksi maa-ainesten ottamista. Tärkeää on, että mikäli tällaista maankäyttöä ja rakentamista ohjataan suoraan yleiskaavalla, tulee sen käydä selkeästi ilmi yleiskaavasta.<sup>47</sup>

MRL:n 35 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että ”yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi”. Yleiskaavoituksen voidaan hallituksen esityksen ja näin ollen lainsäätäjän tahdon mukaan nähdä asemakaavoitusta ohjaavana kaavatasona.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Ks. Tutkielman s. 7 *Hollon* kommentit.

<sup>44</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 222. Yleispiirteisyys on oikeudellisesti tärkeä seikka ja joustava normi. Säännös sulkee pois yleiskaavan laatimisesta asemakaavan kaltaisen yksityiskohtaisuuden. MRL:ssä yleispiirteinen ja yksityiskohtainen kaavoitus saattavat lähestyä toisiaan, mutta silti niiden välillä on nähtävissä tietty ero.

<sup>45</sup> *Hallberg ym.* 2015, s. 263. MRL:n 4 §:n mukaan yleiskaava säilyy rakennuslain tapaan maankäyttösuunnitelmana, jolla osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa.

<sup>46</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 73.

<sup>47</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 223. ”Konkreettisesti rakentamisen ohjaus on mahdollista ranta-alueilla MRL:n 72 §:n nojalla ja kyläalueilla ja muilla maaseutualueilla MRL:n 137.3 §:n nojalla. Vain näissä tapauksissa yleiskaava voi olla rakennusluvan perusteena eli yleiskaavassa tavallaan osoitetaan näille alueille rakennusmahdollisuus. Tällaiselle alueelle ei siis tarvitse laatia asemakaavaa, johon rakentaminen – rakennusoikeus- perustuisi.”

<sup>48</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 73.

MRL:n 35 §:n 3 momentissa säädetään, että yleiskaava voidaan säätää myös vaiheittain tai osa-alueittain. Hallituksen esityksestä selviää, että tällainen on mahdollista muun muassa maa-ainesten ottamista tai ranta-alueiden käyttöä varten.<sup>49</sup> Tällaisen mahdollisesti yhtä maankäyttömuotoa varten laadittua kaavaa, saattaa haitata se, että muun muassa maanomistajalle aiheutuvaa kohtuuttomuusharkintaa arvioidaan kokonaisuutena. Kuitenkin yhtä maankäyttömuotoa palvelevaa kaavaa saattaa olla jopa mahdoton arvioida kokonaisuutena, jonka vuoksi esimerkiksi ranta-alueiden yleiskaavassa otetaan huomioon muun muassa virkistys- ja suojeluarvot.<sup>50</sup>

Yleiskaavan tarkoituksiksi on säädetty, muun muassa kunnan yleispiirteinen ohjaus ja maankäytön- ja rakentamisen ohjaus. On huomioitava, että säädös on pääosin vain informatiivinen ja yleisluonteinen. Tämän vuoksi, yleiskaavan tarkoitusta koskevalla pykälällä ei voida nähdä olevan suoraan velvoittavia vaikutuksia, vaan sen voidaan nähdä ohjaavan, mitä tarkoitusta varten yleiskaavoja laaditaan. Toisaalta lainsäätävä antaa yleiskaavan tarkoitusta koskevalle säännökselle oikeudellista merkitystä, toteamalla, että yleiskaavoja voidaan laatia vain joustavilla normeilla ilmaistuja tarkoituksia varten.<sup>51</sup> Oikeudellista merkitystä yleiskaavan tarkoituksessa voidaan nähdä olevan sillä, että yleiskaavaa tulee laatia vain lailla määrättyyn tarkoitukseen, esimerkiksi ohjaamaan maankäyttöä.

Oikeusvaikutuksia lainsäätävä on antanut sille, että yleiskaavoja voidaan laatia 35 §:ssä ilmenneitä tarkoituksia varten, eli näin ollen yleiskaavan laatiminen maankäytön- ja rakentamisen ohjaamiseksi yleispiirteisesti on lainsäätäjän mukaan mahdollista. Yleiskaavan keskeinen tehtävä onkin tavoiteltavissa olevan kehityksen periaatteiden esittäminen<sup>52</sup>. Toisaalta kuten aiemmin tässä kappaleessa kirjoitin, myös maankäytön ohjaaminen yleiskaavalla suoraan on mahdollista, kunhan vain tämä käy ilmi selkeästi yleiskaavasta. Korkeimman oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2015:95 korkein oikeus on asemakaavoitukseen liittyen katsonut, että ”kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät”. Kaavojen sisällöllä kunta toteuttaa maapolitiikkaansa. Korkein oikeus on ratkaisussaan todennut, että kunta saa laatia sisällöllisesti

<sup>49</sup> HE 101/1998 vp, s. 73.

<sup>50</sup> Hallberg ym. 2015, s. 266. ”Kaavassa osoitettua rakennusoikeutta punnitaan kaavassa saman maanomistajan alueille osoitettuihin yleisiin tarkoituksiin mm. virkistystarkoituksiin varattuihin alueisiin nähden, sekä toisaalta muiden maanomistajien asemaan ja koko yleiskaavan maankäyttöön nähden.”

<sup>51</sup> HE 101/1998 vp, s. 73.

<sup>52</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 222.

haluamiaan kaavoja. Tällöin korkein oikeus on myös tarkoittanut, että kaavojen sisältöä tulee noudattaa. Huomioiden tietenkin kaavoille säädetyt sisältövaatimukset.

Toisaalta jo maakuntakaavan ohjausvaikutus yleiskaavoitukseen tulee huomioida laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavoja. Huomioitava on myös, että maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa (MRL, 32.1 § ja 39.1 §). *Pölösen ja Malinin* mukaan tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti ”metsäalueiden käyttöön vaikuttavien yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten oikeudellisena perusteena voi olla siten kyseinen maakuntakaavan ohjausvaikutus”.<sup>53</sup>

### 2.3.2 Yleiskaavan yleisistä tavoitteista

Yleiskaavan yleisistä tavoitteista on säädetty MRL:ssa joustavalla tavalla. MRL:n 1 luvussa säädetään yleisistä säännöksistä, muun muassa laintarkoituksesta, soveltamisesta ja alueiden käytöstä. Säännökset ovat luonteeltaan tavoitesäännöksiä ja informatiivisia<sup>54</sup>, niitä ei ole tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi. Ne eivät luo kaavoitukselle ja rakentamiselle niin sanottua minimitasoa.<sup>55</sup> MRL:n 1 §:n tavoitesäännöksessä säädetään tavoitteista, miten alueen käyttö tulisi toteuttaa. MRL:n informatiivisessa 4 §:ssä säädetään, että kunnan alueiden käytön järjestämiseksi, sekä ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja yleiskaavalla osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet. Lainopillisessa tutkimuksessa, lain tavoitesäännöksiä ei juuri ole nähty kiinnostavina, vaan niitä on pidetty jopa politiikan ja etiikan ilmentyminä<sup>56</sup>. Toisaalta *Määttä* kirjoittaa, että vahvasta lainsäätäjän kunnioittamisesta seuraa, että lainsoveltaja voi ottaa vakavasti kaiken, minkä mitä lakiin kirjataan<sup>57</sup>. Näin ollen MRL:n 4 §:n informatiivinen säännös voidaan tulkita lainsoveltajaa ohjaavaksi. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että mikäli kaavahierarkiasta poikettaisiin, voitaisiin MRL:n 4 §:n mukaisiin suunnitteluinstrumenttien rooleihin vedota. Liian yksityiskohtainen kaava koko kunnan alueella (asemakaava koko kunnan alueelle, vaikka yleiskaava olisi riittävä) tarkoittaisi sitä, että kaavamerkinnät ja määräykset olisi tehty liian tarkasti<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> *Pölönen – Malin* 2011, s. 135–136.

<sup>54</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 36.

<sup>55</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 17. Säännökset ilmaisevat tavoitetason, johon MRL:a soveltaessa tulisi pyrkiä.

<sup>56</sup> *Määttä* 2011, s. 223. Ks. myös *Tala* 2007, s. 356, jossa Tala viittaa Manuel Atienzan ajatuksiin.

<sup>57</sup> *Määttä* 2011, s. 223.

<sup>58</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 36. ”Teoriassa tämä voisi tarkoittaa sitä, että asemakaava laadittaisiin koko kunnan alueelle yleiskaavan tapaan.”



### 2.3.3 Yleiskaavan laatija, hyväksyminen ja osalliset

Yleiskaavan laatimisesta ja tarpeesta vastaa kunta ja yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL:n 36 ja 37 §:t). Toimivalta on keskitetty kokonaan kunnalle, jonka vuoksi kunnan asema on keskeinen ja korostunut yleiskaavasta päätettäessä<sup>59</sup>. Yleiskaavan laatimistarve on joustava ilmaus ja näin ollen mahdollistaa erilaisia tulkintoja siitä, onko kunnallista tarvetta alueiden käytön ohjaukseen. Laatimistarpeen ylittymiselle ei ole selkeää rajaa, vaan esimerkiksi yhdyskuntakehitys tai se, että tiettyyn alueeseen kohdistuu erityisiä ympäristöarvoja, voi olla kynnys yleiskaavan laatimiseksi.<sup>60</sup> *Ekroos ja Majamaa* ovat sitä mieltä, että luonto-, maisema ja kulttuuri arvot voinevat johtaa yleiskaavan laatimiskynnyksen ylittymiseen<sup>61</sup>. Hallituksen esityksestä selviää, että laatimistarve voi riippua kunnan alueella olevista erityisistä luonnon tai kulttuurin arvoista<sup>62</sup>. Mikäli kyseiset arvot voivat olla yleiskaavan laatimisen kynnyksen ylittäjinä, voi metsiin kohdistuva yleiskaavan laatimiskynnys tulla kyseeseen vain rajoittavana tekijänä. Tällöin metsiin voisi kohdistua erilaisia maisemallisia tai kulttuurillisia tarpeita, jotka tulisi ottaa huomioon yleiskaavassa. Toisaalta yhdyskuntakehitys voi laukaista kunnalle kaavan laatimisvelvollisuuden. Metsiin kohdistuva yleiskaavan laatimiskynnyksen voisi laukaista esimerkiksi MRL:n 39 §:ssä vaadittu elinkeinojen edistäminen. Näin ollen voitaisiin katsoa, että metsätalouden edistäminen voisi laukaista kunnalle veloitteen laatia yleiskaava.<sup>63</sup>

Yleiskaavan hyväksymisestä päättää MRL:n 37 §:n nojalla kunnanvaltuusto. Ennen MRL:a yleiskaavaa säädettiin RakL:ssa, jonka aikanakin yleiskaavan hyväksyi kunnanvaltuusto. Hyväksymisvalta on siis säilytetty edelleen samalla taholla. Huomattavaa on kuitenkin se, että nykyisen lain nojalla, ei kunnanvaltuuston päätöstä enää alisteta ympäristöministeriön tai ympäristökeskuksen vahvistettavaksi.<sup>64</sup> Alistusmenettelyn katsottiin soveltuvan huonosti kunnalliseen itse hallintoperiaatteeseen<sup>65</sup>. Tämän voidaan mielestäni katsoa lisänneen kunnan päätäntävaltaa, myös yleiskaavoituksen osalta<sup>66</sup>. Tämä on todennäköisesti alenta-

<sup>59</sup> HE 101/1998 vp, s. 72.

<sup>60</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 224.

<sup>61</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 224.

<sup>62</sup> HE 101/1998 vp, s. 73.

<sup>63</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 224. Metsätalouden edistäminen voi laukaista yleiskaavan laatimiskynnyksen, mikäli alueen käytön ohjaustarve, kunnan sijainti ja kehitys sitä vaativat.

<sup>64</sup> *Hallberg yms.* 2015, s. 267. ”Oikeusvaikutteinen yleiskaava on tarkoitettu vallitsevaksi kaavamuodoksi. Kunnanvaltuusto voi kuitenkin päättää, että yleiskaavalla ei ole oikeusvaikutuksia.”

<sup>65</sup> *Mäkinen* 2010, s. 41.

<sup>66</sup> Toisaalta kun otetaan huomioon kuntien erisuuruisuus, voi kuntien ympäristöhallinnon organisointi ja hallinto olla hyvinkin erilaista. Ks. *YM* 2003b, s. 27. Kohta koskee ympäristölupia, mutta tilanne on sovellettavissa myös kaavoitusta koskevaan päätöksentekoon. Ks. myös *Nyholm* 2016, s. 72.

nut yleiskaavoituksen laatimiskustannuksia ja nopeuttanut yleiskaavan voimaan saattamista.

*Kuusniemi* ottaa kantaa kaavoitusvastuun siirtymisestä kunnalle kirjoittamalla, että aktiivisella maankäytöllä kunta voisi kohentaa taloudellista asemaansa. Näin ollen *Kuusniemi* katsoo, että olisi ”poissuljettua, että kuntakaavoituksessa jätettäisiin runsaasti hyödyntämiskelpoisia alueita käyttämättä vain luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi”.<sup>67</sup> Mielestäni kannanotto on perusteltu, varsinkin kun Suomen taloudellinen tilanne on yleisen tiedon mukaan heikko. Kyseisin tulkinnan perusteella, voisimme olettaa, että kunta ei halua välttämättä ohjata metsien käyttöä, ainakaan metsänkäyttöä rajoittavalla tavalla. Tämä tulkinta on tietysti hyvinkin kuntakohtaista, riippuen kunnan intresseistä, taloudellisesta tilanteesta ja yhdyskuntarakenteesta.

Kunta on vahvasti mukana laadittaessa ja päätettäessä yleiskaavoituksesta. Kunta ei kuitenkaan monopolisesti yksin päättää kaavoituksesta, vaan päätöksenteossa on aina mukana laaja joukko osallisia. Yleiskaavasta päätettäessä osallisten piiri muodostuu MRL:n 62 §:n mukaan alueen maanomistajista, niistä joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Osallisia ovat myös viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa käsitellään. Osallisten käsite on katsottu olevan hyvin laaja<sup>68</sup>. Kaavoituksesta tiedotettaessa toteutetaan varhaisen vuorovaikutuksen periaatetta, jolla varmistetaan vuorovaikutuksen laajuus ja onnistuminen<sup>69</sup>. Osallisten piiriin kuuluu laaja joukko metsäalan toimijoita, niin yksityisiä kuin julkisiakin toimijoita<sup>70</sup>. Metsäalan toimijat näkevät itsensä osallisiksi yleiskaavoitusprosessissa. Osallistumisesta ja osallisuudesta voidaan päätellä, että metsäsektorin toimijat olettavat, että yleiskaavoituksella vaikutetaan tai voidaan vaikuttaa metsänkäyttöön ja näin ollen haluavat olla mukana päätettäessä yleiskaavoituksesta.

<sup>67</sup> *Kuusniemi* 2001, s. 190. ”Kun kaavoitusvastuu on maankäyttö- ja rakennuslailla yhä selkeämmin siirretty kunnille (alistamisvelvollisuuden poistaminen, muutoksenhaku hallinto-oikeuksiin) ja kun maankäyttösojien asema MRL 11 §:ssä on tunnustettu, yleisempi huolen kantaminen monimuotoisuudesta sirpaloituu yhä useampiin käsiin. Aktiivinen maankäyttö on omiaan kohentamaan kunnan taloudellista asemaa, joten lienee käytännössä poissuljettua, että kuntakaavoituksessa jätettäisiin runsaasti hyödyntämiskelpoisia alueita käyttämättä vain luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Asemakaavatasolla voidaan säilyttää yksittäisiä, kaupunkiluonnon kannalta tärkeitä laikkuja, mutta yleisluontoinen monimuotoisuudesta huolehtiminen ei yksityiskohtaisella kaavalla käy päinsä.”

<sup>68</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 83. Osallisen käsite on muun muassa huomattavasti laajempi, kuin kuntalain (410/2015) asianosaisen käsite.

<sup>69</sup> *Hallberg ym.* 2015, s. 448.

<sup>70</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2000, s. 6. Osallisia ovat muun muassa metsänomistajat, Metsähallitus, ja metsänhoitoyhdistys. Ks. myös *Matila – Kotiharju – Tenhola* 2015, s. 10. ”Metsänomistajat ja metsäalan toimijat ovat osallisia yleiskaavoitettavalla metsätalousmaalla ja siksi he tarvitsevat ajoissa tietoa sekä mahdollisuuden vaikuttaa kaavoitukseen.”

### 2.3.4 Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

MRL:n 38 §:ssä on säädetty kielloista, joita kunta voi määrätä, silloin kun yleiskaavan laatiminen tai sen muuttaminen on laitettu vireille. Kiellot, joita kunta voi määrätä, ovat rakennuskielto ja toimenpiderajoitus, eli MRL:n 128 §:ssä säädetty maisematyölupa. Tutkimuskysymykseni kannalta relevantiksi nousee maisematyölupamenettely. Käsitellenkin MRL:n 38 §:ää käsitellessäni tutkimukseni 4 luvussa maisematyölupaa. Tässä kohtaa mainitsen sen vuoksi, että yleiskaavaa laadittaessa kunnalla on oikeus rajoittaa määräaikaaisesti<sup>71</sup> rakentamista ja vaatia maisematyöluvan hakemista. Kunnalla on yleiskaavaa laadittaessa laajennettu oikeus kieltojen käyttämiseen.

## 2.4 Yleiskaavan sisältövaatimukset

### 2.4.1 Yleisesti

Yleiskaavan sisältövaatimuksista on säädetty MRL:n 39 §:ssä. Kyseisessä pykälässä säädetään yleiskaavan sisällöstä, mitä yleiskaavassa tulee ottaa huomioon ja että säännöksen asettamat vaatimukset täytyvät<sup>72</sup>. Näin ollen MRL:n 39 §:ssä esitetään yleiskaavan laatimisen kannalta keskeisimmät aineellisoikeudelliset seikat<sup>73</sup>. Yleiskaavan vähimmäisvaatimuksena, huomioon on otettava maakuntakaavoitus<sup>74</sup>, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT)<sup>75</sup>, erityiset sisältövaatimukset ja kohtuullisuus<sup>76</sup>. MRL:n 39 §:n mukaisesti erityisinä sisältövaatimuksina huomioon tulee ottaa, muun muassa kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset, ympäristöhaittojen vähentäminen ja rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Maakuntakaavan huomioonottaminen tarkoittaa, että MRL:n 32 §:n mukaisesti maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa. *Pölösen ja Malinin* mukaan ”metsäalueiden käyttöön vaikuttavien yleiskaavamerkin-

<sup>71</sup> Ks. KHO 2016:1769. Ratkaisussa ilmenee, että yleiskaavan määräämiseksi jo määrätty rakennuskieltoa voidaan jatkaa.

<sup>72</sup> HE 101/1998 vp, s. 74.

<sup>73</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 233.

<sup>74</sup> MRL 4 luku, jossa säädetään maakuntakaavoituksesta. MRL:n 32 §:ssä säädetään, ”että maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta”.

<sup>75</sup> Ks. *Pölönen – Malin* 2012, s. 137. ”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät yleiskaavoitukseen tyypillisesti maakuntakaavan välityksellä. Toisaalta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat vaikuttaa myös suoraan yleiskaavoitukseen MRL 24 §:n nojalla. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suora vaikutus konkretisoituu niiltä osin kuin tavoitteita ei ole otettu voimassa olevassa maakuntakaavassa huomioon ja tiettyä VAT:n kohtaa sovelletaan myös yleiskaavoihin.”

<sup>76</sup> *Pölönen – Malin* 2012, s. 135.

töjen ja -määräysten oikeudellisena perusteena voi olla siten kyseinen maakuntakaavan ohjausvaikutus”.<sup>77</sup>

MRL:n 39 §:ssä ei erityisesti velvoiteta ketään kaavan noudattamiseen, kyse on siitä, mitä sisältövaatimuksia yleiskaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon. Sisältövaatimukset tulee ottaa huomioon siinä määrin, kuin yleiskaavan tarkkuus ja ohjaustavoite sitä edellyttävät. Sisältövaatimukset voidaan nähdä vain vähimmäisvaatimuksina ja yleiskaava voidaankin laatia kunnianhimoisemmin, mitä vähimmäisvaatimukset edellyttävät.<sup>78</sup>

Sisältövaatimukset on otettava MRL:n 39 §:n mukaisesti huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Sisältövaatimusten konkretisoinnin kannalta tämä tarkoittaa sitä, että sisältövaatimukset tulevat esille yleiskaavasta riippuen yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten kautta.<sup>79</sup> Merkinnöt ja määräykset pohjautuvat sisältövaatimuksiin ja alueen erityisiin tarpeisiin. Sisältövaatimukset ovat yleiskaavoituksen yksi elementti, jonka avulla yleiskaavan sisältö muodostuu.

Sisältövaatimusten ja yleiskaavan laillisuuden turvaamiseksi yleiskaavan sisältövaatimukset voidaan saattaa muutoksenhaun keinoin tuomioistuimen tutkittaviksi.<sup>80</sup> Sisältövaatimuksia koskevat säännökset ovat luonteeltaan velvoittavia oikeusnormeja ja näin ollen kaikkien sisältövaatimusten tulee toteutua samanaikaisesti. Velvoittavana oikeusnormina sisältövaatimukset ovat kuitenkin korostuneen joustavia, mikä mahdollistaa sisältövaatimusten yhteensovittamisen.<sup>81</sup> Mielestäni on hyvä huomata, että vaikka MRL:ssä onkin velvoittavia säännöksiä, on ne kuitenkin, kuten sisältövaatimusten osalta, kirjoitettu hyvin väljään muotoon. Tämä korostaa mielestäni yleiskaavoitusta erilaisten intressien yhteensovittelijana.

---

<sup>77</sup> Pölönen – Malin 2012, s. 136.

<sup>78</sup> HE 101/1998 vp, s. 74.

<sup>79</sup> Pölönen – Malin 2012, s. 139. ”Esimerkiksi metsäalueiden käytön kannalta relevantit virkistys- ja ympäristönäkökohdat voivat ilmetä kaavan tavoitteista riippuen korostuneesti yleiskaavamerkinnöissä ja -määräyksissä.”

<sup>80</sup> HE 101/1998 vp, s. 74. ”Tavoitesäännösten ohjaus on kuitenkin siinä mielessä yleistä ja välillistä, että tavoitesäännösten vastaisuutta ei suoraan voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tavoitteiden vastaisuus ei siis sinänsä voi olla muutoksenhakuperusteena, vaan muutoksenhaku voi perustua ainoastaan sisältövaatimusten vastaisuuteen. Monin kohdin sisältövaatimukset ja tavoitteet ovat kuitenkin yhteneväisiä.”

<sup>81</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 234.

#### 2.4.2 Erityiset sisältövaatimukset

Käsittelen seuraavaksi ne MRL:n 39.2 §:n erityiset sisältövaatimuksen kohdat, jotka saattavat konkretisoituessaan määräyksiksi ja merkinnöiksi ohjata metsänkäyttöä. Kyseisen lainkohdan sisältövaatimukset voidaan luokitella aineellisiksi vaatimuksiksi<sup>82</sup> ja toisaalta *Pölönen ja Malin* käyttävät termiä erityiset sisältövaatimukset<sup>83</sup>. MRL:n 39.2 §:n mukaan,

”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 kestävällä 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”.

Säännöksen 2 momentin 7 kohdassa säädetään ympäristöhaittojen vähentämisestä. Tämä lain kohta voidaan nähdä hyvinkin laajasisältöisenä, eikä se ole rajoittunut ainoastaan yhteen sektoriaan. Ympäristöhaittojen vähentäminen voi tarkoittaa muun muassa vesien, ilman ja maaperän suojelua ja meluntorjuntaa<sup>84</sup>. Metsäalalla *Pölönen ja Malin* ovat katsooneet, että yleiskaavoituksessa ympäristöhaittoja voitaisiin vähentää esimerkiksi erilaisilla suojavyöhykkeillä.<sup>85</sup> *Pölönen ja Malin* katsovat, että yleiskaavassa voitaisiin antaa yleiskaavamääräyksiä koskien metsien käyttöä ja suunnittelua. Ympäristöhaittojen vähentämisen sisältövaatimus ei kuitenkaan ole metsien käytön ja suunnittelun kannalta merkittävin sisältövaatimus. Suojavyöhykkeet sijaitsevat niin kunnan, kuin yksityisenkin maanomistajan alueella. Ratkaisussa KHO 2006:24 oli kyse yksityisen alueen käytön rajoittamisesta suojavyöhykkeeksi. Tapauksessa ”yksityisen alueen käyttöä rajoitettiin toisen yksityisen

<sup>82</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 234.

<sup>83</sup> *Pölönen – Malin* 2012, s. 138.

<sup>84</sup> *Hallberg ym.* 2015, s. 290.

<sup>85</sup> *Pölönen – Malin* 2012, s. 148–149. Jossa suojavyöhykkeet voivat olla metsiä. Ks. *Kuusiniemi ym.* 2013, s. 468. Kohdassa ei tarkemmin oteta kantaa mitä suojavyöhykkeet ovat, mutta niiden avulla nähdään olevan vaikutusta liikenteen ja ympäristöhäiriötä aiheuttavan toiminnan kysymyksiin.

harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi”. Yksityisen alueen käyttöä rajoitettiin ME ja MT-1 aluevarauksin. Ratkaisussaan KHO katsoi, että aluevarauksiin liittyvät määräykset aiheuttivat maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Näin ollen, kyseiset suojavyöhykkeet eivät olleet oikeutettuja.<sup>86</sup> Kyseinen ratkaisu on relevantti kohtuullisuutta arvioitaessa. Ratkaisu osoittaa, että yleiskaavamääräyksillä ja yleiskaavamerkinnöillä on mahdollista määrätä suojavyöhykkeitä myös yksityisen maanomistajan alueelle. Määräysten ja merkintöjen tulee kuitenkin olla kohtuullisia.

Suojavyöhykkeillä voidaan rajoittaa myös metsänkäyttöä. Esimerkiksi Seinäjoen Kouran osayleiskaavassa suojavyöhykkeet ovat osayleiskaavassa otettu huomioon, niin yleiskaavamerkinnöillä, kuin yleiskaavamääräyksillä. M, M-1 ja MT -alueilla suojavyöhykkeet tulee ”uudisrakentamisen sijoittamisessa huomioida rakentamista rajoittavat suojavyöhykkeet, kuten esim. eläinsuojien suojavyöhykkeet, meluvyöhykkeet ja tulva-alueen rajat”. Kouran osayleiskaavassa merkinnät liittyvät uudisrakentamiseen. Käytännössä merkinnät saattavat vaikuttaa myös metsienkäyttöön, sillä merkinnöistä ei käy ilmi, millaisia suojavyöhykkeiden tulisi olla. Kouran osayleiskaavan maa- ja kotieläintalouksiin liittyvässä yleiskaavamääräyksessä on määrätty, että ”kotieläinyksiköiden ympärille on muodostettava riittävä rakentamaton suojavyöhyke, jonka laajuus riippuu mm. eläinyksikkömäärästä, vallitsevasta tuulensuunnasta ja ympäristön peitteisyydestä”. Määräyksessä ei oteta kantaa suojavyöhykkeen muodostumiseen.<sup>87</sup> Näin ollen, koska määräykset ja merkinnät kohdistuvat M-alueella, voitaisiin nähdä, että suojavyöhyke saattaa koostua puualueesta. Näin ollen, kyseisillä merkinnöillä ja määräyksillä saattaa olla vaikutuksia metsänkäyttöön.

*Hallberg ym.* kirjoittavat, että yleiskaavassa ei voida sitovasti määrätä ympäristöluvassa ratkaistavista asioista<sup>88</sup>. Voisiko tästä siis ymmärtää, että kyseessä olevilla kaavamääräyksillä yleensä vaaditaan jonkinlainen ympäristölupa. Näin ollen metsänkäytön osalta tällainen lupa voisi tarkoittaa yleiskaavoituksessa maisematyölupaa.

Erityisten sisältövaatimuksien 2 momentin 8 kohdassa säädetään rakennetun ympäristön, maiseman ja luontoarvojen vaalimisesta. Rakennettu ympäristö ei niinkään kuulu tutkimukseni tarkastelun kohteeksi. Luontoarvoja ja maisemaa koskevat merkinnät ja määräyk-

<sup>86</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 239.

<sup>87</sup> Seinäjoki, Kouran osayleiskaava 2030, kohta kaavamerkinnät.

<sup>88</sup> Hallberg ym. 2015, s. 290.

set saavat taustansa pääosin luonnonsuojelulaista<sup>89</sup>. Kyseisten arvojen suojelu aluevarauksin ja kohdesuojelun keinoin on ollut pidättyväistä<sup>90</sup>. Olen tutkimuksessani rajannut S-alkuiset alueet (suojelualueet) tutkimukseni ulkopuolelle. Kuitenkin on tärkeää tiedostaa, että S-alkuisilla alueilla voidaan rajoittaa ja ohjata metsänkäyttöä. Katoisin, että kyseisiä arvoja voidaan vaalia myös maisematyölupamenettelyn keinoin. Maisematyö lupa voidaan yleiskaavassa vaatia esimerkiksi maiseman vaalimisen turvaamiseksi.

Erityisiä sisältövaatimuksia koskevan säännöksen 2 momentin 9 kohdassa säädetään virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä sisältövaatimusten osalta. Virkistyskäyttöön tulee yleiskaavassa varata riittävästi alueita<sup>91</sup>. Alueiden riittävyys on ollut keskeisenä näkökohtana jo RakL:n aikana kaavoja laadittaessa<sup>92</sup>. Virkistykseen soveltuvien alueiden sisältövaatimus voi toteutua kaavassa esimerkiksi puistoihin, lähivirkistysalueisiin ja kunnan alueelle sijoittuviin virkistysalueisiin ja kansallispuistoihin liittyvinä yleiskaavanmerkintöinä ja -määräyksinä<sup>93</sup>. Esimerkiksi Rovaniemen Lehtojärven osayleiskaavan MY-alueisiin (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja) kohdistuu kaavamääräys, että metsätaloustoimenpiteitä tehtäessä tulee ympäristöarvoihin, sekä alueen virkistyskäyttöön kiinnitettävä erityistä huomiota<sup>94</sup>. Kyseisellä kaavamääräyksellä turvataan alueen virkistysarvoja. Kappaleessa 2.6.3 tulen analysoimaan kaavamääräyksen selkeyttä. Virkistysalueiden osalta voidaan katsoa, että alueet voivat olla joko kunnan tai yksityisen omistuksessa<sup>95</sup>.

## 2.5 Kohtuuttomuus

MRL:n 39 §:n 3 momentti on tärkeä maanomistajan kannalta, sillä yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Kyseiseen lain pykälään on kirjattu maanomistajalle oikeus kohtuuttoman haitan *välttämiseen* yhdenvertaisuusperiaatteen<sup>96</sup> mukaisesti. Yleiskaavan kohtuullisuuden määritelmästä ei ole olemassa yleisiä säännöksiä. Kohtuullisuuden arvioiminen vaatii aina tapauskohtaista harkintaa. Kui-

<sup>89</sup> Pölönen – Malin 2012, s. 140–141.

<sup>90</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 468.

<sup>91</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 238.

<sup>92</sup> Hallberg ym. 2015, s. 294.

<sup>93</sup> Pölönen – Malin 2012, s. 147–148.

<sup>94</sup> Rovaniemin Lehtojärven osayleiskaava kartta 1998.

<sup>95</sup> Pölönen – Malin 2012, s. 148. Kunnalla ei näyttäisi olevan oikeudellista velvollisuutta kaavoittaa virkistysalueiksi ensisijaisesti kunnan omia alueita. Ks. KHO 2011:54. Ks. myös Wähä 2012, s. 1-2.

<sup>96</sup> Hallberg ym. 2006, s. 202. ”Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Erilaisia tapauksia ei tule ratkaista samoin. Syrjintäkieltö ei kiellä kaikenlaista erottelua. Olennaista on kuitenkin, että erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.”

tenkin usein kohtuuttomuus liittyy maanomistajan taloudellisen aseman heikentymiseen yleiskaavan vuoksi tai esimerkiksi ympäristöhäiriön takia.<sup>97</sup> Kohtuullisuutta arvioitaessa tulee käyttää harkintaa ja ottaa huomioon yleiskaavan aluevarauksista ja kaavamääräyksistä muodostuva kokonaisuus maanomistajan kannalta. Harkinnassa on otettava huomioon myös yleiskaavan oikeusvaikutukset.<sup>98</sup>

Metsänkäytön kannalta on kiinnitettävä huomiota yleiskaavamääräyksiin. Tämän hetkisen käytännön mukaan, kunnat antavat yleiskaavoissaan yleiskaavamääräyksiä koskien metsänkäyttöä. Yleiskaavamääräykset sisältävät maanomistajan asemaan vaikuttavat seikat<sup>99</sup>. Ongelmalliseksi korvausvelvollisuuden metsänkäyttöön nähden tekee kuitenkin korvaus- ja lunastusvelvollisuuden edellytykset. Mikäli yleiskaava aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa on kunta tai valtio MRL:n 101 ja 140 §:ien mukaisesti velvoitettu lunastus- tai korvausvelvolliseksi. MRL:n 140 § koskee maisematyöluvan korvaus- ja lunastusvelvollisuuden edellytyksiä ja on näin ollen sidottu maisematyöluvamennettelyyn. MRL:n 101 §:ssä taas on määritelty, että ”lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia”. Vaikka yleiskaavassa olisi asetettukin tällaisia erityisiä rajoituksia, voi lunastus- tai korvausvelvollisuus tulla siitä huolimatta kyseeseen erittäin harvoin<sup>100</sup>. Näin ollen, metsänkäytön korvausvelvollisuus on sidottu maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla kaavan erityisiin rajoituksiin ja voi tulla vain harvoin kyseeseen. Erityinen rajoitus rajoittaa toimintaa tavanomaista määräystä tarkemmin tai enemmän<sup>101</sup>. Erityinen rajoitus voi mielestäni olla seurausta erityisominaisuuksia osoittavan kaavamerkinnän kautta, jolloin erityinen ominaisuus liittyy intressiin, jonka toteutus tapahtuu erityislainsäädännön kautta.<sup>102</sup> Katsoisinkin, että maisematyöluvamennettelyn epäminen, on maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla todennäköisin ja jopa ainoa korvaus- ja lunastusvelvollisuuden edellytys metsänkäyttöön liittyen.

<sup>97</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 238. Ks. myös *Pölonen – Malin* 2012, s.149.

<sup>98</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 75.

<sup>99</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 239.

<sup>100</sup> *Jääskeläinen - Syrjänen* 2010, s. 520.

<sup>101</sup> *Hollo* 2005, s. 84. ”Lienee mahdollista, että tienpidon tason nostaminen yli perustason synnyttäisi erityisiä rajoitustarpeita lähialueiden maankäytölle.” Ks. *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 254. ”Yleiskaavamääräykset, jotka voivat olla suunnittelua koskevia tai konkreettisempia rakentamista ja muuta maankäyttöä välittömästi koskevia.”

<sup>102</sup> *YM* 2003a, s. 27.



Ratkaisussa KHO 2013:157 tuli arvioitavaksi yleiskaavamääräyksen kohtuuttomuus. Tapauksessa rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle, jolle kohdistui ulkoilukäyttöä, sekä ympäristöarvoja oli määrätty toimenpiderajoitus. Toimenpiderajoituksen mukaisesti, maisemaa muuttavaa toimenpidettä, muun muassa hakkuuta, ei saanut suorittaa ilman maisematyölupaa. KHO katsoi, ettei kaavamääräys ollut MU-merkinnän pääkäyttötarkoituksen vastainen. Näin ollen, MU-merkintä ei ollut maanomistajan kannalta kohtuuton. Ratkaisussaan KHO linjaa, että ”maiseman huomioon ottamisen osalta on maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n perusteella määrätty, että rantaosayleiskaavassa rajatuilla MU- ja MY-alueilla metsänhoitosuosituksen vastaisia hakkuutoimenpiteitä tai maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:ssä tarkoitettua maisematyölupaa”. Kuitenkin mielestäni MRL:n 43 §:ssä on säädetty vain siitä, että yleiskaavassa voidaan määrätä toimenpiderajoituksesta, ei metsänhoitosuosituksen vastaisista hakkuista.

Ratkaisu ilmentää kokonaisuudessaan, että yleiskaavamääräyksillä voidaan vaikuttaa metsänkäyttöön ja yleiskaavamääräys, joka rajoittaa metsänkäyttöä voi tulla arvioitavaksi kohtuullisuuden näkökulmasta. KHO arvio ratkaisussaan oikeudellisesti, että ”pääkäyttötarkoituksen mukaisena sinänsä pidettävää metsien hakkuuta rajoitetaan toimenpiderajoituksen asettavalla määräyksellä, ei sellaisenaan ole ristiriidassa alueen pääasiallisen käyttötarkoituksen kanssa. Näin ollen, kun huomioidaan, että metsälain mukaisia ohjauskeinoja ei voida pitää riittävinä turvaamaan alueen ulkoilukäyttömahdollisuuksien ja ympäristöarvojen säilymistä, MU-aluetta koskevaan kaavamääräykseen on voitu sisällyttää edellä selostettu toimenpiderajoitus”. KHO ottaa kantaa, että metsälain mukaisia ohjauskeinoja ei voida pitää riittävinä. Ohjauskeinoina on käytettävä myös erilaisia kaavamääräyksiä, jotta yleiskaavaan toteutuminen saadaan turvattua.

Yhdenvertaisuus periaatteesta on mahdollista poiketa. Poikkeaminen on mahdollista maankäytöllisin perustein.<sup>103</sup> Korkein hallinto-oikeus pysyy aiemmin muodostamassaan linjauksessaan ratkaisussa KHO 2009:90, että ”Suomen perustuslain 6 §:ssä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia aseteta kaa-

---

<sup>103</sup> Pölönen – *Malin* 2012, s. 150.

vassa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita”.<sup>104</sup> Maankäytöllisiä perusteita voivat muun muassa olla alueen soveltuminen tiettyyn tarkoitukseen tai sisältövaatimuksista johdettu maankäytöllinen tarve<sup>105</sup>.

## 2.6 Yleiskaavan esitystapa

### 2.6.1 Yleiskaavamerkinnot

Yleiskaavan esitystavasta on säädetty MRL:n 40 §:ssä. MRL:n 40 §:ssä säädetään, että yleiskaava esitetään kartalla, johon kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset. Yleiskaavaan tulee kuulua myös selostus. *Ekroos ja Majamaa* ovat todenneet, että juuri yleiskaavan merkinnot ja määräykset ovat kohdat, joilla on MRL:n mukaan oikeusvaikutuksia ja ne voivat olla muutoksenhaun kohteena. *Ekroos ja Majamaa* eivät ota tässä kohtaa kantaa, mitä MRL:n mukaiset oikeusvaikutukset ovat.<sup>106</sup> Oikeusvaikutukset ja näin ollen muutoksenhaku koskevat kaavamerkintöjä ja kaavamääräyksiä, joten rajoitan kaavaselostuksen tutkimukseni ulkopuolelle.

Yleiskaavamerkinnoilla tarkoitetaan kartalla osoitettuja alueita tai kohteita, sekä kaavamääräyksiä.<sup>107</sup> Kuten edellä kappaleessa 2.4 totesin, yleiskaavamerkinnoilla on oikeusvaikutuksia ja ne voivat olla muutoksenhaun kohteena, esimerkiksi MRL:n 39 §:n sisältövaatimusten kautta. Yleiskaavamerkinnoista ei lailla ole juurikaan säädetty. Tarkemmin niistä on säädetty ympäristöministeriön asetuksella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnoista (kaavamerkintäasetus, 342/2000). Kaavamerkintäasetuksen 1 §:ssä säädetään, että yleiskaavoissa käytetään asetuksen liitteen mukaisia merkintöjä, sekä muidenkin merkintöjen käyttäminen on mahdollista. Kaavamääräyksillä voidaan tarkentaa merkintöjä. Kaavamerkinnot voivat olla, muun muassa kehittämistavoitteita, rekisteri- ja viivamerkintöjä, aluevarausmerkintöjä, sekä kohde- ja viivamerkintöjä.<sup>108</sup> Ympäristöministeriö on antanut yleiskaavamerkinnot ja määräykset –oppaan, jonka tarkoituksena

<sup>104</sup> Ks. myös KHO 2009:58; KHO 2006:6.

<sup>105</sup> KHO 2011:54. ”Yleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten perusteella osayleiskaavassa oli tarpeen osoittaa uudelle asuinalueelle myös lähivirkistysalueita. Osayleiskaavaan liittyvien selvitysten perusteella valittajien tilojen alue soveltui sijaintinsa ja maastonmuotojensa sekä luontoon, maisemaan ja rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen vuoksi erityisen hyvin virkistysalueeksi.”

<sup>106</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 249. Yleiskaavan selostuksella ei ole oikeusvaikutuksia, eikä siihen voida kohdistaa välittömästi muutoksenhakua.

<sup>107</sup> *Kuusiniemi ym.* 2013, s. 473. Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 249.

<sup>108</sup> *Kuusiniemi ym.* 2013, s. 474. ”Kaavamerkintäasetuksen mukaisia merkintöjä, ei ole tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi, vaan niitä noudatetaan ohjeellisesti.”

on yleiskaavan laadinnan ja soveltamisen tukeminen.<sup>109</sup> Ympäristöministeriön opas kuuluu soft law –aineistoon<sup>110</sup>. Oppaan aineiston painoarvo oikeuslähteenä tulee arvioida tarkkaan<sup>111</sup>.

MRL ei sisällä sellaista luokittelua, minkälaisia merkintöjä, missäkin tilanteessa tulisi käyttää. Yleisenä lähtökohtana on, että yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten tulee vastata yleiskaavan sisältövaatimuksia.<sup>112</sup> Kaavamerkinnät voidaan jakaa useampaan osaluueeseen: kehittämistavoitteita ja kaava osa-alueiden erityisominaisuuksien ilmaiseviin merkintöihin, alue-, kohde- ja viivamerkintöihin ja ympäristömuutoksia kuvaaviin merkintöihin.<sup>113</sup> Merkintätyypit täydentävät toisiaan ja niitä voi esiintyä myös päällekkäin. Merkintätyyppien ollessa päällekkäin tulee kaikki merkinnät ottaa huomioon.<sup>114</sup> Tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja ovat aluevarausmerkinnät ja kaava osa-alueiden erityisominaisuuksia ilmaisevat merkinnät. Aluevarausmerkintöjä ovat muun muassa V-alkuiset ja M-alkuiset alueet, joilla osoitetaan alueen pääasiallinen käyttötarkoitus.<sup>115</sup> Alueiden erityisominaisuuksia ilmaisevat merkinnät ovat paikkaan sitoutuneita ja ne voivat asettaa reunaehdoja yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle. Yleiskaavan osa-alueiden erityisominaisuudet voivat metsänkäytön ohjauksen kannalta liittyä esimerkiksi luonnonympäristön ja maiseman erityisiin arvoihin tai niillä voidaan osoittaa suojavyöhykkeitä.<sup>116</sup> Erityisominaisuuksia osoittavat merkinnät liittyvät usein erityislainsäädännön kautta tapahtuviin intresseihin<sup>117</sup>.

## 2.6.2. Yleiskaavamääräykset

Yleiskaavassa voidaan MRL:n 41 §:n nojalla antaa tarvittavia määräyksiä: yleiskaavamääräyksiä ja suojelumääräyksiä<sup>118</sup>. MRL:n 41 §:ssä on säädetty näiden määräysten tarkoituksesta ja siitä, että määräysten on oltava tarpeellisia. Yleiskaavamääräykset voivat koskea

<sup>109</sup> YM 2003a, s. 3.

<sup>110</sup> Määttä 2005, s. 364.

<sup>111</sup> Ks. Määttä 2005, s. 364. ”Rantaopasta ei oikeudellisesti voida sivuuttaa vain toteamalla sen olevan oikeudellisesti sitomaton (mitä se ilman muuta on). Käytännössä opas voi muun muassa hyviä soveltamiskäytänteitä esimerkinomaisesti esittelemällä saada hallintokäytännössä merkitystä soft law tyyppisenä lähteenä.”

<sup>112</sup> Pölonen – Malin 2011, s. 153.

<sup>113</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 250–254.

<sup>114</sup> YM 2003a, s. 26.

<sup>115</sup> Pölonen – Malin 2011, s. 154; YM 2003, s. 28.

<sup>116</sup> Pölonen – Malin 2011, s. 153–154.

<sup>117</sup> YM 2003a, s. 27.

<sup>118</sup> HE 101/1998 vp, s. 75. Suojelumääräykset voivat koskea niin rakentamista, kuin muitakin toimenpiteitä. Suojelumääräysten ehdottoman luonteen vuoksi, niiden tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. ”Muista kaavamääräyksistä poikkeavan vaikutuksensa vuoksi kaavasta tulisi ilmetä, mitkä määräykset ovat suojelumääräyksiä.”

esimerkiksi maankäytön erityistä ohjausta<sup>119</sup> ja ympäristöhaittojen estämistä. Yleiskaavamääräyksiä voidaan MRL:n 41 §:n mukaan antaa, jotta ”kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä.” Suojelumääräykset voivat koskea jonkin erityisen ympäristöarvon suojelua. Hallituksen esityksen mukaan määräysten antovalta yleiskaavaan on yleissäännös, joka vastaa RakL:n säännöksiä. Yleiskaavamääräykset ovatkin pääosin RakL:ssa käytetyn kaltaisia.<sup>120</sup> Maankäytön erityisellä ohjauksella hallituksen esityksen mukaan maankäyttöä voitaisiin ohjata suoraan yleiskaavamääräyksillä. Yleiskaavamääräykset olisi otettava huomioon myös muun lainsäädännön mukaisessa toiminnassa<sup>121</sup>. Ympäristöhaittojen estämistä ja rajoittamista koskevat ympäristönsuojelulliset määräykset tulisi ottaa huomioon suunnittelussa, rakentamisessa sekä ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisissa toiminnoissa.<sup>122</sup> Kyseisillä kaavamääräyksillä saattaa olla vaikutusta arvioitaessa, onko asemakaavaa laadittaessa noudatettu MRL:n 54.3 §:n mukaista elinympäristön heikentämiskieltoa. Yleinen keskeinen ympäristövaikutus on melu, jota voidaan torjua yleiskaavan kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä.<sup>123</sup>

Yleiskaavamääräyksillä voidaan nähdä olevan keskeinen merkitys yleiskaavamerkintöjen oikeusvaikutusten kannalta<sup>124</sup>. Tämän voidaan nähdä tarkoittavan, että määräykset antavat merkinnöille tarvittavia oikeusvaikutuksia ja, että kaavamerkinnät ja kaavamääräykset eivät saa olla ristiriidassa keskenään.<sup>125</sup> Aluevaraukset, joita kaavamerkinnöillä tehdään, eivät kuitenkaan ole aivan yksiselitteisiä. Esimerkiksi pohdittaessa, kuinka aluevaraukset ja muut lait, poislukien MRL, toteutuvat keskenään. Epäselvyyksiä voi tällöin tulla tulkittaessa, missä määrin muussa kuin MRL:n mukaisessa järjestyksessä tehtyyn aluevaraukseen voidaan liittää kaavamääräyksiä.<sup>126</sup>

<sup>119</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 254. ”Yleiskaavamääräykset, jotka voivat olla suunnittelua koskevia tai konkreettisempia rakentamista ja muuta maankäyttöä välittömästi koskevia.”

<sup>120</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 75.

<sup>121</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 75.

<sup>122</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 75.

<sup>123</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 282.

<sup>124</sup> *Pölonen – Malin* 2011, s. 154.

<sup>125</sup> *Hallberg ym.* 2015, s. 307. Kaavamääräysten tulee siis palvella aluevarauksen tavoitetta, eikä saa olla ristiriidassa sen kanssa tai se on lainvastainen. Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 282. Yleiskaavamääräykset eivät saa olla myöskään ristiriidassa maakuntakaavan tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa.

<sup>126</sup> *Hallberg ym.* 2015, s. 307–308. ”Tällöinhän saatettaisiin ajautua tilanteeseen, että samaa asiaa käsiteltäisiin kahdessa tai useammassa prosessissa samanaikaisesti.”

### 2.6.3. Määräysten selkeysvaatimus

Yleiskaavamääräysten tulee olla selkeitä ja johdonmukaisia. Yleiskaavamääräykset voidaan saattaa muutoksenhaun keinoin tuomioistuimen tutkittavaksi<sup>127</sup>. Selkeysvaatimus liittyy yleiskaavamääräysten asettamiin velvoitteisiin ja rajoitteisiin.<sup>128</sup> Vaatimus selkeistä yleiskaavamääräyksistä on tutkimuskysymyksen kannalta keskeisessä roolissa. Selkeä yleiskaavamääräys on yksiselitteinen ja mielellään lyhyt. Ennen kaikkea yleiskaavamääräyksen tulee olla ymmärrettävä.<sup>129</sup> Vaikka yleiskaavamääräykset itsessään voivat olla lyhyitä, saattaa lyhyeenkin yleiskaavamääräykseen sisältyä haasteellisia tai ainakin tulkinnallisia rajoitteita.

Metsänkäyttöön M ja V -alkuisilla alueilla voi liittyä hyvinkin erilaisia yleiskaavamääräyksiä. Esimerkiksi Liperin Pyhäselän-Telmonselän rantaosayleiskaavassa on MU (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja) merkintään liitetty suunnittelumääräyksenä, että ranta-alueiden metsiä on käsiteltävä metsäkeskus Tapion antaman metsänhoitosuosituksen<sup>130</sup> mukaisesti. Tällainen kaavamääräykset saattavat aiheuttaa tulkintavaikeuksia muun muassa määräykseen liittyvän oppaan pituuden vuoksi.<sup>131</sup> MY-1 (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on ympäristöarvoja) kaavamerkinnässä maankäyttömääräyksenä taas on yleiskaavamääräys, jolla määrätään, että alue on säilytettävä luonnontilassa.<sup>132</sup> Luonnontilan säilyttämistä koskeva yleiskaavamääräys on itsessään lyhyt. Tulkinnallisen yleiskaavamääräyksestä tekee termi säilytettävä luonnontilassa. Mikä on alueen luonnontila ja mitä sillä tarkoitetaan? Toisaalta huomionarvoista on myös, että luonto muuttuu koko ajan, pysymättä stabiilina. Näin ollen pohdittavaksi tulee se, minkä hetken luonnontila tulisi säilyttää. Luonnontilaa koskeva kaavamääräys ei täytä kaavamääräyksille asetettuja, selkeyttä koskevia vaatimuksia.

Virkistyskäyttöön voi myös liittyä epäselviä kaavamääräyksiä, joilla voidaan rajoittaa metsänkättöä. Kuopion kaupungin yleiskaavan merkintäkirjaston mukaan VU-1 määräykses-

<sup>127</sup> Ks. Tutkielman s. 18.

<sup>128</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 282.

<sup>129</sup> *YM* 2013, s. 35.

<sup>130</sup> Ks. *Tapio* 2013, Metsänhoidon suositukset.

<sup>131</sup> Suositukseen viittaaminen kaavamääräyksessä voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia. Huomionarvoista on, että kyseinen opas on yli 180 sivua pitkä ja kaavamääräysten tulisi lain mukaan olla selkeitä. Ks. myös *Mattila – Korhonen* 2010, s. 8-10. Tulkintavaikeuksia aiheutti se, että kaavoitetuilla alueilla oli muun muassa runsaasti alueita, joissa merkinnän mukaisesti oli noudatettava Tapion ohjeita rantametsien käsittelystä, vaikka alue oli rajattu jopa kilometrien päähän rannasta.

<sup>132</sup> Ks. Liperi kunnan Pyhäselän ja Telmonselän rantaosayleiskaava 2000, rantaosayleiskaavamerkinnät ja –määräykset.

sä (Y1252001) alueeseen, joka on tarkoitettu kehitettäväksi pääasiassa avoimena tai puoliavoimena virkistysalueena, liittyvien metsänreunojen kehittämiseen ja säilyttämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota<sup>133</sup>. Määräys, jossa vaaditaan kiinnittämään erityistä huomiota, ei mielestäni ole riittävän selkeä.

Epäselvien yleiskaavamääräysten luettelointia voitaisiin jatkaa loputtomiin. Yleiskaavamääräysten selkeydellä on vaikutuksia yleiskaavamääräysten sitovuuteen ja rajoittavuuteen metsänkäyttöön nähden. Mielestäni selkeyden voidaan nähdä tarkoittavan ymmärrettävää, realistista ja hajaannuttavasta tulkinnasta vapaata yleiskaavamääräystä. Toisaalta ympäristöoikeuden ja kaavoituksen joustava luonne saa määräyksissä näkyä. Kaavoituksen joustava luonne ei kuitenkaan tee kaavamääräykseen epäselvyyttä sallittavaksi. Mikäli yleiskaavamääräys ei ole selkeä, saattaa yleiskaava-alueella toimiva maanomistaja rikkoa kaavaa tarkoituksesta. Epäselvä yleiskaavamääräys voi vaikeuttaa kaavan toteutumista, tai jopa päätyä oikeuslaitoksen tutkittavaksi.

## 2.7 Oikeusvaikutuksellinen yleiskaava

MRL:n mukainen yleiskaava on pääsääntöisesti oikeusvaikutteinen<sup>134</sup>. Oikeusvaikutteisille yleiskaavoille annetaan yhä enemmän arvoa, niitä kehitetään jatkuvasti ja niiden varaan tehdään rakentamista koskevia päätöksiä<sup>135</sup>. Oikeusvaikutukset ovat usein rajoitteita ja ohjeita, jotka saattavat tulla punnittaviksi kohtuullisuuden näkökulmasta. Näin ollen rajoitteiden tulee olla harkittuja ja oikeudenmukaisia.

MRL:n 45 §:n nojalla voidaan laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Oikeusvaikutukseton yleiskaava sulkee pois MRL:n 42 ja 43 §:ien mukaiset oikeusvaikutukset. Näin ollen, voidaan kääntäen analysoida, että oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan sovelletaan MRL:n 42 ja 43 §:iä.<sup>136</sup> MRL:n 42 §:ssä säädetään yleiskaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunniteluun ja viranomaistoimintaan ja 43 §:ssä säädetään rakentamis- ja toimenpiderajoituksista. Analysoin seuraavaksi MRL:n 42 §:n mukaisia oikeusvaikutuksia. MRL:n 43 §:n mukaisesta toimenpiderajoituksesta kirjoitan tämän tutkimuksen kappaleessa 4.

<sup>133</sup> Kuopion kaupunki 2002, s. 20.

<sup>134</sup> Hallberg ym. 2015, s. 333. Vrt. Hovila 2013, s. 2–3 kirjoittaa, että ”yleiskaavoituksen oikeusvaikutteisilla aluevarauksilla on keskeistä merkitystä, varsinaisen kaavahierarkian ohella, myös maapolitiikan ohjauksessa”. Perusteluiksi Hovila kirjoittaa, että yleiskaavoitus on ainut maankäyttöstrategia, josta on lainsäädännölläkin säädelty. Merkityksen laatuun ja sisältöön Hovila ei ota kantaa.

<sup>135</sup> Luonnos HE 251/2016, s. 1.

<sup>136</sup> Hovila 2013, s. 8.

MRL:n 42 §:ssä säädetään yleiskaavan oikeusvaikutuksista niin, että ”yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.” Yleiskaavalla on asemakaavaan nähden ohjausvaikutuksia.<sup>137</sup> MRL:n 54 §:ssä on säädetty tarkemmin yleiskaavan ohjausvaikutuksesta asemakaavoitukseen. MRL:n 42 §:n 2 momentissa säädetään, että ”viranomaisten on suunnitellensa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista”. Viranomaisvaikutus kohdistuu niin MRL:n mukaisiin, että muihin viranomaisiin<sup>138</sup>. Viranomaisvaikutuksesta säädetäessä ei tavoitella yleiskaavan ja muiden suunnitelmien täydellistä yhteensopivuutta, vaan on huomioitava, että yleiskaavan toteutuminen voi vaikeutua sen kanssa ristiriidassa olevien suunnitelmien vuoksi.<sup>139</sup> Kyseinen oikeusvaikutus on siis luonteeltaan joustava. Joustavuus mahdollistaa laajempaa tulkintaa ja mahdollisesti avarakatseisempaa päätöksentekoa. Toisaalta joustavuus mahdollistaa eri intressien yhteentörmäyksiä. Metsäsektorin toimijoiden näkökulmasta huomionarvoista on, että metsälain 2 §:n 2 momentin mukaan metsälakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen vain maa- ja metsätalouteen, sekä virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla. Näin ollen niiden viranomaisten, jotka päättävät metsälain mukaisista asioista, tulee ottaa yleiskaava päätöksissään huomioon<sup>140</sup>. Viranomaisvaikutuksen kautta kaavamääräykset on otettava metsänkäytössä huomioon. Metsälain 25 §:n mukaista yhteistyötä kunnan ja metsäkeskuksen välillä ei kuitenkaan voida pitää erityisen moniulotteisena viranomaisvaikutuksen toteutumisena. Tarkemmin metsälain ja MRL:n viranomaisten yhteistyöstä tutkimukseni kappaleessa 3.3. Huomionarvoista viranomaisvaikutusta analysoitaessa on, että metsälaki on säädetty ennen MRL:a. Näin ollen MRL:a säädetäessä ML:n mukaiset, jokseenkin vähäiset viranomaisvaikutukset ovat olleet lainsäätäjän tiedossa.

Viranomaisvaikutus ja ohjausvaikutus ovat yleiskaavan oikeusvaikutuksia. Toisaalta huomionarvoista on, että yleiskaavan toteutumisen vaikeuttamiseen ei liity MRL:n mukaan

<sup>137</sup> Kuusniemi ym. 2013, s. 482.

<sup>138</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 26.

<sup>139</sup> Kuusniemi ym. 2013, s. 483. Ks. Hallberg yms. 2015, s. 315. MRL:n viranomaisvaikutus yleiskaavan osalta on ilmaistu toisin, kuin maakuntakaavan osalta. Maakuntakaavassa käytetään tiukempaa ilmaisua, kuin yleiskaavassa liittyen viranomaisvaikutukseen. Maakuntakaavaa koskevassa 32 §:ssä mainitaan nimenomaisesti, että viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon. Sekä pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteutumista.

<sup>140</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 266. Ks. Uitamö 2016, sähköpostikeskustelu. ”Kemera-rahoituspäätöksiä ja maisematyölupia lukuun ottamatta metsätalouden toimenpiteisiin kohdistuu harvoja sellaisia viranomaispäätöksiä, joissa viranomaisvaikutus voisi konkretisoitua.”

mitään varsinaisia seurauksia. Seurauksia voi tietysti tulla muualta lainsäädännöstä<sup>141</sup>. Toisaalta on huomioitava, että viranomaisvaikutuksen seuraamusten puute liittyy viranomaisen toimintaan, ei yksittäisen metsänomistajan toimintaan, johon voi kohdistua seuraamuksia muiden lakien kautta. Tällainen yksilöön kohdistuva vaikutus saattaa tulla kysymykseen esimerkiksi rikoslain kautta. Kyseisiä oikeusvaikutuksia ohjaa vahvasti joustavuus ja yhteen sovittava luonne.

## 2.8 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikoslain (RL, 39/1889) 48 luvussa säädetään ympäristörikoksista. Yleiskaavaa koskevien säännösten rikkominen voi viimekädessä tulla eteen rikosoikeudellisena vastuuna. ”Ympäristön turmelemisesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ryhtyy muuten kuin 1 momentissa tarkoitettulla tavalla muuttamaan ympäristöä vastoin maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999)” (RL 48:1 §). Ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö ratkaisee sen, mikä nimike turmelemisesta annetaan (RL 48 luvun 1, 2, 3 ja 4 §:t). Kaavamääräysten rikkominen, niin että ympäristö muuttuu vastoin MRL:n säännöksiä voi tuottaa rikosoikeudellisen vastuun.

Törkeästä ympäristön turmelemisesta säädetään RL:n 48 luvun 2 §:ssä. Törkeän ympäristön tunnusmerkkeihin kuuluu, että ympäristölle tai terveydelle aiheutuva vahinko on erityisen suuri, ottaen huomioon vahingon seikat. Tunnusmerkistö täyttyy myös silloin, jos tavoitellaan ”huomattavaa taloudellista hyötyä” tai rikos on erityisen suunnitelmallinen. Ympäristörikkomuksen tunnusmerkeistä on säädetty RL:n 48 luvun 3 §:ssä. Ympäristörikkomuksen tunnusmerkit ovat sinänsä samat, muutamaa lisäystä lukuun ottamatta, kuin törkeän ympäristörikkomuksen. Ympäristörikkomuksessa teon tulee kuitenkin olla kokonaisuutena arvostellen vähäisempi. Tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta on säädetty RL:n 48 luvun 4 §:ssä. Tuottamuksellisen ympäristön tunnusmerkistö ei nähdäkseni voi tulla mahdolliseksi yleiskaavan merkintöjen ja määräysten rikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2006:88 oli kyse siitä, että rantakaavassa oli annettu maiseman suojelemiseksi määräyksiä, jotka rajoittivat metsätalouden harjoittamista. Tapauksessa oli kyse, täyttivätkö kyseisellä kaava-alueella suoritettut metsänhakkuut laissa säädetyn ympäristön turmelemisen tunnusmerkistön. Käräjäoikeuden selvityksessä B oli

<sup>141</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 266.



aiheuttanut ympäristön pilaantumiseen rinnastettavan muutoksen, ollen noudattamatta rakennuslain ja MRL:n ”luvan hakemista koskevia säännöksiä ja vastoin rantakaavamääräyksiä hakkauttanut metsää ja rakennuttanut metsäautotien ja metsäkoneen urapohjan”. Asian käsittelyssä alemmassa oikeusasteissa käräjäoikeus katsoi ympäristön pilaantumisen osaltaan johtuvan toiminnasta rantakaavamääräysten vastaisesti. Hovioikeus ja KKO ovat kyseiseltä osin pysyneet käräjäoikeuden ratkaisussa. Näin ollen, kyseisessä tapauksessa kaavamääräysten vastainen toiminta on luonut rikosoikeudellisen vastuun<sup>142</sup>. *Pappila* analysoi KKO:n ratkaisua samalla tulkinnalla. *Pappila* analysoi, että kyseisessä tapauksessa rangaistavuuden edellytyksenä oli MRL:n vastaisuus, kaavamääräykset ja maisematyöluvan puuttuminen. Ratkaisussa KKO ei tarkoita, että muissakin tilanteissa metsänhakkuu johtaisi aina ympäristön turmelemiseen, vaan ratkaisu ja rangaistavuus on sidottu juuri MRL:n vastaisuuteen. Näin ollen, mikäli ranta-asemakaavaa ei olisi ollut, olisivat hakkuut olleet rikoslain näkökulmasta normaalia metsänhoitoa.<sup>143</sup> Kyseiseen ennakkopäätökseen perustuen kaavamääräysten vastainen toiminta metsänkäyttöön liittyen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Mielestäni, sillä ei ole merkitystä tutkimukseni kannalta, että kyseinen ratkaisu perustuu rakennuslain ja MRL:n säännöksiin ja kyseessä on rantakaavamääräys. Rantakaavamääräys voidaan systemaattista tulkintaa ja sanamuodon laveampaa tulkintaa käyttäen rinnastaa yleiskaavamääräykseen. Rikosoikeudellisen vastuun määrittämisen näkökulmasta kaavamääräyksillä voidaan ohjata metsänkäyttöä ja kaavamääräysten vastainen toiminta voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

## 2.9 Viranomaiset ja valvonta

MRL:n viranomaisista on säädetty MRL:n 2 luvussa. Niitä ovat asianomainen ministeriö eli ympäristöministeriö (YM), elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus), maakunnan liitto (19 §), kunta ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen. MRL:n 17 §:ssä säädetään, että ympäristöministeriö ohjaa ja kehittää yleisesti alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimea. Ympäristöministeriön ohjaus tapahtuu muun muassa siten, että ympäristöministeriö julkaisee ohjeita, oppaita ja tutkimuksia. YM on julkaissut esimerkiksi

<sup>142</sup> KKO:n ratkaisussa B tuomittiin sakkorangaistukseen. Korkein oikeus muutti hovioikeuden ratkaisua siten, että sakon määrää alennettiin.

<sup>143</sup> *Pappila* 2010, s. 61–62. Ks. myös *Pappila* 2010, s. 62. ”Huomionarvoista päätöksessä on myös se, että tapauksen maisemaa pilanneet hakkuuaukot olivat suunnilleen keskimääräisen suomalaisen hakkuuaukon kokoa, eivätkä mitenkään poikkeuksellisen laajoja avohakkuita. KKO:n päätökseen nojaten voidaan katsoa aiheuttamisperiaatteen soveltuvan metsänhakkuuseen. Metsänhakkuu voi siis olla sellaista ympäristön pilaamista, jonka ennaltaehkäisyn eli hakkaamatta jättämisen metsänomistaja voi olla jossain tapauksissa velvollinen kustantamaan.”

maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -ohjesarjan.<sup>144</sup> MRL:n 18 §:ssä on säädetty, että ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja ohjata alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimea. ELY-keskuksen kuuluu olla ennakko-ohjaajana, sekä vuorovaikutuksen ja neuvottelujen suorittajana. Erityisesti ELY-keskus korostaa toiminnassaan yhteistyön kehittämistä.<sup>145</sup> ELY-keskuksen osalta, alueiden ja rakennustoimen ohjaus, sekä edistäminen on hieman tarkempaa, kuin ympäristöministeriöllä. Toinen MRL:n 18 §:ssä säädetty ELY-keskuksen tehtävä on toimia valvovana viranomaisena. Valvonnan piiriin kuuluu muun muassa se, että kaavoituksella otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Kyseinen tehtävä on laillisuusvalvontaa<sup>146</sup>. Valvontatehtävien suorittamiseksi ELY-keskus osallistuu viranomaisneuvotteluihin, sekä harkitessaan voi käyttää valitus- tai oikaisukehotusoikeuttaan<sup>147</sup>. Valitusoikeudesta on säädetty MRL:n 190 ja 191 §:ssä.

MRL:n 20 §:ssä säädetään, että kunta huolehtii alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja alueensa valvonnasta. Mikäli kunnan asukasluku on yli 6 000 asukasta, tulee kunnalla olla erillinen kaavoittaja. Yleiskaavoitus on kunnallisen itsehallinnon keskeinen strategisen johtamisen väline<sup>148</sup>. MRL:n 36 §:ssä säädetään, että ”kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla”. Ajantasaisuuden vaatimus voidaan nähdä mielestäni yleiskaavan valvontana. Kunnan tulee pitää yleiskaava ajantasaisena. Ajantasaisen yleiskaavan noudattaminen on luontevampaa, koska merkinnät ja määräykset ovat relevantteja ja ajankohtaisia.

MRL:n 21 §:ssä on säädetty kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen koostuu useammasta henkilöstä, joko lautakunnasta tai monijäsenisestä toimielimestä. Rakentamiseen liittyvää neuvontaa ja valvontaa varten, on kunnassa oltava rakennustarkastaja. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä on säädetty useassa eri MRL:n kohdassa, sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA, 895/1999). MRA:n 4 §:ssä säädetään, että rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavan noudattamista, sekä huolehtia lupien, rakentamiseen ja muihin toimenpiteisiin liittyvien, käsittelemisestä. MRA:n 4 §:ssä on säädetty, että rakennusvalvontaviranomainen valvoo ja hoitaa

<sup>144</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 174. Sarjaan liittyy erilaisia julkaisuja, joilla saattaa olla toisiinsa nähden erilainen ohjausstatus.

<sup>145</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 177.

<sup>146</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 177.

<sup>147</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 178.

<sup>148</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 181. ”Maankäyttötavoista päättäminen onkin merkittävä osa kunnallista itsehallintoa”. Kuntaa voidaan jopa kutsua kaavoitusmonopoliksi.

osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidosta. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ei tarvitse välttämättä yksin hoitaa rakentamisen valvontaa tai rakennussuunnitelmien kaupunkikuvallisen ja teknisen tarkastuksen järjestämisestä, vaan niistä voidaan MRA:n 4 §:n nojalla määrätä johtosäännössä.

Valvonnan apuvälineenä toimii rakennusvalvontaviranomaisen mahdollisuus käyttää MRL:n 182 §:ssä säädettyjä uhkasakkoa ja teettämishukkaa. Myös kaavan vastaiseen toimintaan voi rakennusvalvontaviranomainen näin ollen puuttua, jopa hallintopakkoa käyttäen<sup>149</sup>. Toisaalta MRL:sta kokonaisuudessaan käy ilmi, että rakennusvalvontaviranomaisen valvonta painottuu vahvasti rakentamisen ohjaamiseen ja valvontaan. Yleiskaavan tarkoitus on ohjata, niin yhdyskuntarakennetta, kuin maankäyttöäkin. Yleiskaavan valvonnan osalta painotus on MRL:n mukaan vahvasti rakentamisen puolella, ei niinkään maankäytössä. Toisaalta yleiskaavan maankäytön valvontaa tapahtuu mahdollisesti muiden lakien, kuten luonnonsuojelulain keinoin.

Yleiskaavoituksen valvonta perustuukin pääosin rakennusvalvontaviranomaisen suorittamaan valvontaan. Myös kunnalla voidaan nähdä olevan yleiskaavan laatimisvaiheeseen liittyvää valvontaa, kaavoja laatiessaan.

---

<sup>149</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 684.

### 3 METSÄLAKI

#### 3.1 Metsälain ominaispiirteet

Metsien ja metsätalouden käytöstä säädetään metsälaisissa. Metsälain säätelykeinot, käskyt, kiellot ja rangaistukset luetaan normiohjaukseksi<sup>150</sup>. Metsälaki on metsien käyttöä ja hoitoa säätelevä yleislaki<sup>151</sup>. ML:n tarkoitus on 1 §:n mukaisesti ”edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään”. Metsälain tehtävä on sovittaa yhteen taloudellinen ja ekologinen, sekä sosiaalinen metsienkäyttö ja niihin liittyvät intressit.

Kestävän metsätalouden ekosysteemipalvelun jaottelu kuvaa mielestäni hyvin metsätalouteen liittyviä erilaisia intressejä, joita yleiskaavassakin joudutaan punnitsemaan. Ekosysteemipalvelut on jaoteltu tuotanto-, sääntely-, tuki- ja kulttuuripalveluihin. Palveluiden sisällä olevat intressit; hyödyt, puuntuotanto, melutorjunta ja ulkoilu- ja virkistysarvot ovat toimintoiltaan erilaisia ja niiden yhteen sovittaminen saattaa olla haasteellista.<sup>152</sup> Yleiskaavoituksella ohjataan ja rajoitetaan metsän erilaisia ekosysteemipalveluita. Yleiskaavan avulla ekosysteemipalvelut tulevat myös turvatuiksi. Yleiskaavassa ekosysteemipalveluiden erilaiset intressit tulevat huomioiduksi. Yleiskaava voidaan nähdä ekosysteemipalveluiden intressien yhteen sovittelijana.

Metsälain sääntely on normiohjausta. Kuitenkin sellaista normiohjausta, joka perustuu ennakkovalvontaan. Informatiivinen ennakoilmoitus menettely perustuu ML:n 14 §:ssä säädettyyn metsänkäyttöilmoitukseen. Metsänkäyttöilmoituksella ilmoitetaan, muun muassa mitä ja missä metsää käytetään. Esimerkiksi metsän hakkuusta tulee tehdä metsänkäyttöilmoitus. Jälkivalvonnan avulla metsälaisissa asetettujen velvoitteiden noudattaminen korostuu. Rikosoikeudellisten seuraamukset tulevat jälkivalvonnan keinoin esiin.<sup>153</sup> Metsälain normiohjaavasta luonteesta huolimatta, metsälaki sisältää varsin vähän säännöksiä, joiden nojalla metsätaloudellinen toimenpide voitaisiin kokonaan kieltää<sup>154</sup>.

<sup>150</sup> Kiviniemi 2015, s. 30.

<sup>151</sup> Kiviniemi 2015, s. 263.

<sup>152</sup> Kiviniemi 2015, s. 270. Ks. [www.syke.fi](http://www.syke.fi); [www.metsa.fi](http://www.metsa.fi).

<sup>153</sup> Laakso – Leppänen – Määttä 2003, s. 647. ”Metsäkeskukset voivat epäillyissä rikkomistapauksissa päättää hallintomenettelyssä käsittelykiellon antamisesta (metsälaki 16 §) sekä rikkomistapauksissa korjaavista toimenpiteistä (metsälaki 20 §). Päätösten tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.”

<sup>154</sup> Kuusniemi 2001, s. 275.

Tutkimukseni kannalta relevanttia on se, milloin metsälain säännökset tulevat yleiskaavoitetulla alueella sovellettavaksi. Metsälain 2 §:ssä säädetään, että metsälaki tulee sovellettavaksi metsätalousmaaksi luettavilla alueilla, joita käytetään metsänhoitamiseen ja käyttämiseen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle metsälaki, sekä laki kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta, mukaan metsätalousmaana on pidettävä metsämaata, kitumaata ja joutomaata<sup>155</sup>. Metsälain soveltamispykälään on olemassa useita poikkeuksia, joista muutama on tutkimukseni kannalta tärkeää ottaa huomioon. Metsälakia ei muun muassa sovelleta ML:n 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan MRL:n mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella, eikä 6 kohdan mukaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella, lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen ja virkistyskäyttöön osoitettuja alueita. Näin ollen, metsälain soveltaminen yleiskaava-alueella riippuu yleiskaavan kaavamerkinnöistä<sup>156</sup>. Tässä kohtaa tulee huomioida, että metsälaki tunnistaa metsälain ja kaavoituksen vuorovaikutuksellisuuden tarpeen ML:n 25 §:ssä. MRL:sta ei löydy nimenomaisesti viittausta metsälakiin.

Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudessa on koettu ongelmia. Kansallisessa metsästrategiassa 2025 on otettu tavoitteeksi kehittää näiden kahden lain toimintatapoja sujuvimiksi ja selkeytetyimmiksi.<sup>157</sup> Yleinen käsitys on, että M ja V alueilla otetaan huomioon, niin metsälaki, kuin kaavamerkinnätkin. MEKA –hankkeesta käy ilmi, että ”yleiskaavan M- ja V-alkuisilla alueilla on rinnakkain voimassa sekä metsälaki että kaavan määräyksiä, vaikka määräyksiin ei liity MRL:n mukaista lupamenettelyä”.<sup>158</sup>

Kaavamääräysten tulkinnallisuus, ML:n ja MRL:n valvonnan erilaisuus ja uusin luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi<sup>159</sup> asettavat kaavamää-

<sup>155</sup> HE 63/1996 vp, s. 24. Metsätalousmaa luokitellaan puuntuotoskyvyn perusteella. Maa ylipäätään voidaan luokitella metsätalousmaahan, maatalousmaahan, rakennettuun maahan ja liikennealueisiin.

<sup>156</sup> Kaavamerkinnöistä selviää mikä on alueen käyttötarkoitus. Kaavamerkinnöistä on säädetty MRL:n 40 §:ssä ja ympäristöministeriön oppaassa 11, kaavamerkinnät ja määräykset.

<sup>157</sup> Maa- ja metsätalousministeriö 2015, s. 31. Kohdassa metsäalaa tukeva kaavoitus ” Selkeytetään metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain rajapinnat niin, että päällekkäinen ohjaus poistuu. Selkeytetään maisematyölupamenettelyjä ja kaavamääräyksiä. Lisäksi organisoidaan kaavamääräyksiä saatavuus paikkatietona.”

<sup>158</sup> YM 2016, s. 24.

<sup>159</sup> Luonnos HE 251/2016 vp, s. 32. ”Yleiskaava-alueella maisematyölupaa ei voisi määrätä koskemaan puuden kaatamista maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella, vaan kyseisillä alueilla metsän käsittelyä sääntelisi ainoastaan metsälaki.”

räysten rajoitteiden ulottuvuuden epäselvään tilanteeseen. Tilannetta analysoidessa tulee ottaa huomioon oikeuslähdeoppi ja oikeuslähteiden hierarkia.<sup>160</sup>

### 3.2 Viranomaiset ja valvonta

Metsälain ja muun metsälainsäädännön mukaisia, metsien käyttöön liittyviä organisaatioita, ovat muun muassa eri ministeriöt, metsänhoitoyhdistys ja metsäkeskus. Metsätalous kuuluu maa- ja metsätalousministeriön vastuualueeseen, pois lukien luonnonsuojelukysymykset, jotka kuuluvat ympäristöministeriön vastuualueeseen<sup>161</sup>. Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii ML:n täytäntöönpanon johtamisesta ja täytäntöönpanon valvomisesta<sup>162</sup> ja on ML:n 26 §:n mukaisesti mukana laatimassa kansallista metsäohjelmaa.

Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (543/1998) mukaan metsänhoitoyhdistys on metsänomistajien yhteenliittymä. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää metsätalouden kannattavuutta ja tavoitteiden toteutumista metsänomistajien näkökulmasta. Metsänhoitoyhdistyksen tavoitteena on myös edistää kestävää metsien hoitoa, niin taloudellisesti, ekologisesti, kuin sosiaalisestikin.<sup>163</sup>

Suomen metsäkeskuksista annetun lain (SMKL, 418/2011) 1 §:n mukaan metsäkeskus on koko Suomen kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio. Metsäkeskus ei ole valtion viranomainen. Se on valtion erityisluontoinen toimielin. Metsäkeskus rinnastetaan hallintoviranomaisiin, sen hoitaessa laissa säädettyjä viranomaistehtäviä.<sup>164</sup> SMKL:n 1 §:n mukaan metsäkeskuksen tehtävänä on ”metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja metsätietoihin liittyvien tehtävien hoitaminen”. Metsäkeskuksen tehtävänä on valvoa metsälain tarkoituksen toteutumista, sekä lain noudattamista.<sup>165</sup> SMKL:n 8 §:ssä, sekä metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun asetuksen (93/1996) 1 §:ssä metsäkeskuksen tehtävistä on säädetty tarkemmin. SMKL:n 8 §:n mukaisia tehtäviä ovat muun muassa metsätalouden yhteistyön edistäminen, metsätalouden tilan seuraaminen ja metsätalouden neuvonnan antaminen.

<sup>160</sup> Tolonen 2003, s. 103–168.

<sup>161</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 555.

<sup>162</sup> Kiviniemi 2015, s. 372.

<sup>163</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 555.

<sup>164</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 555.

<sup>165</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 555.

Metsälain valvonta kuuluu pitkälti metsäkeskuksille ja metsäkeskus on ML:n valvonnan kannalta tärkeä organisaatio. Metsäkeskuksen yksi tärkeä valvonnan toteutumisen muoto on ML:n 14 §:ssä säädetty metsänkäyttöilmoitus, josta säädetään tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella metsänkäyttöilmoituksesta (metsänkäyttöilmoitusasetus, 1320/2013). ML:n 14 §:ssä on säädetty niistä tilanteista, jolloin metsänkäyttöilmoitus tulee tehdä metsäkeskukselle. Metsänkäyttöilmoitus on tehtävä ”käsittelyalueella aiotusta kasvatushakkuusta, uudistushakkuusta, metsätuhon johdosta tehtävästä hakkuusta ja muusta hakkuusta sekä 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelystä”. Metsänkäyttöilmoituksella metsäkeskus valvoo ja kerää tietoja, muun muassa maanomistajan hallintaoikeudesta, hakkuu tavasta ja sijainnista<sup>166</sup>. Metsänkäyttöilmoituksen tekemiselle on säädetty ML:n 14 §:ssä poikkeuksia esimerkiksi liittyen hakkuun koko luokkaan. Metsäkeskukselle on ML:n 14.2 §:n mukaisesti toimitettava metsänkäyttöilmoitus ”viimeistään kymmenen päivää ja aikaisintaan kolme vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista”. ML:n 14 §:ssä säädetään, että metsänkäyttöilmoitus on tarkistettava ennen toimenpiteen toteuttamista. Toimistotyönä metsänkäyttöilmoituksista tarkastetaan kaikki. Tehdyistä ilmoituksista vähintään 1,5 % käydään tarkastamassa maastossa, ennen kuin hakkuu suoritetaan.<sup>167</sup>

Ongelmalliseksi valvonnan tekee lupamenettelyn puuttuminen, sillä metsänkäyttöilmoitus on nimensä mukaisesti ilmoitus. Niin sanottu lainvalvonnan apuväline. Ilmoituksen luonteeseen kuuluu, että vaikka metsäkeskus ei huomaisi hankkeeseen liittyvää lainvastaista asiaa, ei se tee toteutettavasta hankkeesta sen hyväksyttävämpää. Edes silloinkaan, jos metsäkeskus ei ryhtyisi ilmoituksen johdosta toimenpiteisiin.<sup>168</sup> ”Metsänkäyttöilmoituksen tarkoitus on valvonnallinen”<sup>169</sup>. Metsänkäyttöilmoituksen avulla metsäkeskukset voivat seurata ja tarkistaa, että metsänkäytössä noudatetaan ML:n säännöksiä. Valvonnan avulla metsäkeskus valvoo, että metsien käsittelyssä noudatetaan ja otetaan huomioon, muun muassa metsien suojelu ja muut metsien käytölle asetetut tavoitteet. Valvonnan voidaan katsoa tapahtuvan viime kädessä yleisen edun vuoksi.<sup>170</sup> Metsäsektorin toimijoille ei ole olemassa päätöstä, jossa heidän, esimerkiksi hakatessaan metsää, tulee ottaa alueen yleiskaava

<sup>166</sup> Kiviniemi 2015, s. 379.

<sup>167</sup> Kiviniemi 2015, s. 372–373.

<sup>168</sup> Kiviniemi 2015, s. 374. Metsäkeskuksen rooli on valvonnallinen, mutta metsäkeskus ei vastaa yksityisille aiheutuvista vahingoista virheellisesti toimeenpannuista metsänkäyttöilmoituksista johtuen.

<sup>169</sup> Ks. myös käräjäoikeuden ratkaisu 2000:10132 (3.3.2000 n:o 10132), jossa käräjäoikeus katsoo, että metsänkäyttöilmoituksen tarkoitus on valvonnallinen.

<sup>170</sup> HE 218/1998 vp, s. 1.

huomioon ja toimia yleiskaavassa vaaditulla tavalla. Tämä on mielestäni otettu huomioon negatiivisella tavalla metsänkäyttöilmoituksessa. Metsänkäyttöilmoitusasetuksen 1 §:ssä ei metsänkäyttöilmoituksessa vaadita annettavaksi tietoja kaavoituksesta.<sup>171</sup>

Metsänkäyttöilmoituksen tekemättä jättäminen tai tiedonannon virheellisyys voi johtaa ML:n 15 §:n mukaisen neuvotteluvollisuuden syntymiseen tai jopa ML:n 18 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen vastuuseen. Metsäkeskuksen mahdollisuudet metsänkäyttöilmoituksen vastaanottamisen jälkeen, ovat kuitenkin heikot yleiskaavoituksen toteutumisen osalta. Metsäkeskuksella ei metsälain 15 §:n nojalla ole mahdollisuutta edellyttää muutosta metsänkäyttöilmoituksessa ilmoitettuun toimenpiteeseen, jos se olisi kaavamääräysten vastainen. ML:n 15 §:n mukainen neuvotteluvollisuus tulee ottaa huomioon, vain mikäli ilmoituksesta käy ilmi, että toteutettu toimenpide olisi metsälain tai metsälain nojalla annettujen säännösten<sup>172</sup> vastainen. Näin ollen metsänkäyttöilmoitusta vaativiin toimenpiteisiin tehtäviin metsänkäyttöilmoituksiin ei näytä liittyvän MRL:n mukaista viranomaisvaikutusta<sup>173</sup>. Huomioitava on kuitenkin se, että metsärikkomuksesta voidaan ML:n 18 §:n nojalla tuomita se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö metsänkäyttöilmoituksen antamisen määräajassa. RL:n 16 luvun 8 §:n nojalla rangaistavaa on tahallinen väärin tietojen antaminen metsänkäyttöilmoituksessa.<sup>174</sup>

### 3.3 Yhteistyö

Metsälain 25 §:ssä on säädetty Suomen metsäkeskuksen tehtävistä. ML:n 25 §:ssä on säädetty myös yhteistyöstä metsälakia valvovan metsäkeskuksen ja kaavoituksen välillä. Metsäkeskuksen tulee olla riittävässä yhteistyössä ML:n ja MRL:n tavoitteiden yhteen sovittamiseksi kuntien kanssa kaavoitettujen ja kaavoitettavien alueiden osalta. Hallituksen esityksessä otetaan kantaa, että valvonnan ja yhteistyön sisällyttäminen lakiin auttaa metsälain säännösten soveltamista käytännössä, kun metsän käsittelyyn vaikuttaminen edellyttää yhteistoimintaa metsälain ja MRL:n täytäntöönpanossa<sup>175</sup>. Yhteistyö koskee, niin kaavoitettuja, kuin kaavoitettavia alueita. Riittävän yhteistyön määritelmää ei ole metsälaisissa säädetty. Suoraan ei myöskään ole säädetty, mitä tämä yhteistyö on.

<sup>171</sup> Metsänkäyttöilmoitusasetuksen 1 §:ssä säädetään, että metsänkäyttöilmoituksessa on annetta tiedot muun muassa maanomistajasta, hallintaoikeudesta, metsänhakkuuoikeuden haltijasta, käsittelyalueen sijainti ja hakkuutapa. Metsänkäyttöasetus on säädetty ML:n 14 §:n 6 momentin nojalla. Metsälakikaan ei ota kantaa, että metsänkäyttöilmoituksessa olisi annettava tietoja alueen kaavoituksesta.

<sup>172</sup> HE 63/1996 vp, s. 36. ML:n 15 §:n tarkoituksena on korostaa metsäkeskuksen velvollisuutta puuttua lain vastaiseen tilanteeseen ja neuvottelemalla pyrittävä aikaansaamaan tarvittava muutos.

<sup>173</sup> *Uitamo*, Sähköposti 17.2.2016.

<sup>174</sup> *Kiviniemi* 2015, s. 381.

<sup>175</sup> HE 63/1996 vp, s. 38.



Yhdeksi vuorovaikutuksen ja yhteistyön toteutumiseksi voidaan katsoa metsäkeskus kaavoitusprosessin osallisena. MRL:n 62 §:n nojalla metsäkeskus on yksi kaavoituksen osallisista. Metsäkeskuksella on MRL:n 62 §:n nojalla mahdollisuus ”osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta”. Nämä ovat ennakkollisia vaikuttamisen muotoja, ennen kaavan hyväksymistä<sup>176</sup>. Metsäkeskus pystyy auttamaan kuntaa kaavoitusprosessin aikana metsään liittyvällä informaatiolla. Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun asetuksen 1 §:ssä säädetään metsäkeskuksen tehtävistä tarkemmin. Kyseisen asetuksen 1 §:n 2 kohdassa on säädetty, että metsäkeskuksen tehtävänä on ”seurata toimialueellaan metsätalouden ja metsien tilaa ja kehitystä sekä tehdä niihin liittyviä esityksiä ja aloitteita”. Kyseinen kohta tukee ML:n 25 §:ssä vaadittua yhteistyötä ja MRL:n 62 §:n osallisen käsitettä metsäkeskuksen näkökulmasta. Metsäkeskuksen tulee olla tietoinen alueensa metsätaloudesta. Katsoisin, että metsätalouteen liittyvät aloitteet voivat liittyä kaavoitukseen ja esimerkiksi tilanteeseen, jolloin kaavoitusprosessi on käynnissä.

ML:n 26.2 §:ssä metsäkeskus velvoitetaan laatimaan toiminta-alueelleen alueellinen metsäohjelman. ML:n 25 §:n vaatimaa yhteistyötä toteutuu myös ML:n 26.2 §:n kautta, sillä alueellista metsäohjelmaa laadittaessa metsäkeskuksen täytyy olla yhteistyössä tarpeellisten tahojen kanssa. Mielestäni tarpeelliseksi tahoksi voidaan katsoa kunta.

Yhteistyö ei kuitenkaan toteudu aina tosiasiallisesti ja aukottomasti. Metsälain valvonta perustuu metsänkäyttöilmoitukseen. Metsänkäyttöilmoituksen ja yleiskaavan toteutumisen osalta yhteistyö ei näytä toteutuvan, kuten jo edellä kappaleessa 3.2 kirjoitin:

”Metsäkeskuksella ei edes metsälain 15 §:n nojalla ole mahdollisuutta edellyttää muu-  
tosta metsänkäyttöilmoituksessa ilmoitettuun toimenpiteeseen, jos se olisi kaavamää-  
rysten vastainen. ML:n 15 §:n mukainen neuvotteluvollisuus tulee ottaa huomi-  
oon, vain mikäli ilmoituksesta käy ilmi, että toteutettu toimenpide olisi metsälain vas-  
tainen. Näin ollen metsänkäyttöilmoitusta vaativiin toimenpiteisiin tehtäviin metsän-  
käyttöilmoituksiin vastaavaa viranomaisvaikutusta ei näytä liittyvän<sup>177</sup>.”

<sup>176</sup> Vrt. *Tenhola – Kiviniemi* 200, s. 29. Metsäkeskuksen tulee kaavojen hyväksymisenkin jälkeen olla selvillä kunnan kaavoitustilanteesta.

<sup>177</sup> *Uitamo*, Sähköposti 17.2.2016.

Mielestäni tilanteessa on lainsäädännöllinen ristiriita. ML:n 25 §:n mukaisesti metsäkeskuksen tulisi tehdä yhteistyötä kuntien kanssa kaavoituksen osalta. Taas toisaalta ML:n 15 §:n nojalla ei metsäkeskuksella ole käytännössä mahdollisuutta puuttua kaavan vastaiseen toimenpiteeseen, ellei se ole metsälain vastainen. ML:ssa, eikä metsänkäyttöilmoitusasetuksessa vaadita metsänkäyttöilmoituksessa tietoja kaavoituksesta. Metsäkeskus pystyy tosiasiallisesti toteuttamaan yhteistyötä kuntien kanssa, vain kaavaa laadittaessa. Metsäkeskuksen tärkeimmän valvonnallisen keinon, metsänkäyttöilmoituksen, avulla metsäkeskus ei pysty tekemään yhteistyötä kunnan kanssa kaavoituksen osalta. Edes metsänkäyttöilmoitusasetuksen 1 §:ssä ei metsänkäyttöilmoituksessa vaadita annettavaksi tietoja kaavoituksesta.<sup>178</sup>

Metsänkäyttöilmoitus olisi erinomainen keino toteuttaa metsälain 25 §:ssä säädettyä metsäkeskuksen ja kunnan välistä yhteistyötä yleiskaavoituksen osalta, sekä muutoinkin yleiskaavan toteutumista. Metsänkäyttöilmoitukseen tulisi ottaa kohta, jossa tulisi antaa tietoja alueella mahdollisesti olevasta kaavasta. Metsänkäyttöilmoitus asetuksen 1 §:ään tulisi tehdä lisäys, niin että metsänkäyttöilmoituksessa tulisi antaa tieto siitä, onko alue kaavoitettu. Metsälain 14 § sallisi kyseisen muutoksen. Muutoksen myötä ML:n 15 §:n<sup>179</sup> nojalla metsäkeskus voisi puuttua kaavan vastaisiin toimenpiteisiin. Tällöin myös ML:n 16 ja 16 a §:n käsittelykiellon ja väliaikaisen käsittelykiellon käyttö mahdollistettaisiin. Kyseisen lisäyksen myötä ML:n 25 §:ssä säädetty riittävä yhteistyö toteutuisi tehokkaammin, metsäkeskus olisi tietoisempi alueen kaavoituksesta ja yleiskaava toteutuisi tehokkaammin. Metsäsektorin toimijoiden näkökulmasta maanomistaja ja hakkuuoikeuden omistaja tulisivat tietoisemmaksi alueen kaavasta ja voisivat noudattaa kaavaa tehokkaasti. Negatiivisena vaikutuksena muutos todennäköisesti lisäisi metsäkeskuksen työmäärää metsänkäyttöilmoitusten tarkistusten osalta. Katsoisin kuitenkin, että työmäärän ei pitäisi lisääntyä radikaalisti, sillä metsäkeskuksen tulisi muutoinkin olla riittävästi selvillä alueen kaavoituksesta.

<sup>178</sup> Metsänkäyttöilmoitus asetuksen 1 §:ssä säädetään, että metsänkäyttöilmoituksessa on annetta tiedot muun muassa maanomistajasta, hallinto-oikeudesta, metsänhakkuuoikeuden haltijasta, käsittelyalueen sijainti ja hakkuutapa.

<sup>179</sup> ML:n 15 §:ssä on säädetty, että mikäli toimenpide on metsälain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen on metsäkeskus neuvotteluvollinen. Metsänkäyttöilmoituksessa annettavista tiedoista on säädetty tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella metsänkäyttöilmoituksesta 1320/2013. Ko. asetus on säädetty ML:n 14 §:n 6 momentin nojalla.

## 4 MAISEMATYÖLUPA JA METSÄNKÄYTTÖ

### 4.1 Nykytila

MRL:n 43 §:ssä säädetään, että ”yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman 128 §:ssä tarkoitettua lupaa”. Tätä lupaa, eli maisematyöluvaa kutsutaan toimenpiderajoitukseksi. Maisematyöluvasta ja sen tarpeesta on säädetty MRL:n 128 §:ssä. Lain mukaan tiettyihin maisemaa muuttaviin toimintoihin, ennalta määrätyllä alueella tarvitaan maisematyö lupa. Maisematyö lupa toimii toimenpiderajoituksena<sup>180</sup> ja laissa toimenpiderajoitus tarkoittaa oikeustilaa, jonka vallitessa maisematyö lupa tarvitaan<sup>181</sup>. Lain mukaan maisematyö lupa tarvitaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä varten. Maisematyöluvalla voidaan nähdä olevan rajoitteita metsäkäyttöön. Maisematyö lupa tulisi yleiskaavassa toimenpiderajoitetulla alueella hakea, kun maisemaa muuttavaa toimenpidettä tehdään. Ennalta määrätyt alueet maisematyö luvan tarpeen kannalta ovat asemakaava-alue ja yleiskaava-alue, jos yleiskaavassa niin määrätään. Sekä alue, jolla on voimassa MRL:n 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi, tai alue jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty. Näin ollen alueilla, joilla on voimassa toimenpiderajoitus, muun muassa maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä tai puiden kaatamista varten tulee hakea maisematyö lupa. Yleiskaavassa voidaan velvoittaa maanomistajaa, joka on aikeissa tehdä maisemaa muuttavaa toimenpidettä, hakemaan maisematyö lupa. Tämä on selkeä ja sitova pykälä myös metsäsektorin toimijaan nähden.

Ongelmia ja tulkinta ristiriitoja saattaa syntyä, mikäli maisematyö luppaa ei tarvitse yleiskaavoitetulla alueella hakea. Maisematyö luvan hakemiselle on säädetty MRL:ssa poikkeuksia. Maisematyö luvan hakemisen poikkeuksista on säädetty MRL:n 128 §:n 2 ja 3 momenteissa. Tässä kohtaa keskityn aiheeni rajoissa pääasiassa puiden kaatamiseen, ottaen huomioon myös muut lupaa vaativat maisematyöt. Lain mukaan maisematyö luppaa ei tarvita ”yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka myönnetyn rakennus- tai toimenpideluvan mukaisten töiden suorittamiseen, eikä vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin”. Esimerkiksi, kun rakennuslupa on lainvoimainen, ei rakennushankkeen vaatimaan

---

<sup>180</sup> *Kuusiniemi ym.* 2013, s. 898. Maisematyö lupa järjestelmän edeltäjä oli RakL 124a §:n mukainen toimenpidelupajärjestelmä.

<sup>181</sup> *HE 101/1998 vp*, s. 101.

puiden poistoon tarvita enää maisematyölupaa<sup>182</sup>. Maisematyöluvan poikkeuksen ehtona on siis myönnetty ja lainvoimainen rakennuslupa<sup>183</sup>.

Vähäinen toimenpide on lailla vahvistettu yhdeksi maisematyöluvan tarpeen poikkeuksen ehdoksi. Maisematyöluvasta päättävä viranomainen arvioi vaikutusten vähäisyyden. Vähäisyydelle ei kuitenkaan ole tehty yksiselitteistä määritelmää ja arviointi on tapauskohtaista ja joustavaa: toimenpiteen kokoluokkaan ja vähäisyyteen vaikuttavia kriteereitä on haasteellista antaa.<sup>184</sup> Vähäisyyttä määriteltäessä tulee lähteä MRL:n 128 §:n maisemaa muuttava -termistä liikkeelle, jolloin maisematyölupa tarvitaan. Puiden kaatamisen osalta maisemaa muuttavat toimenpiteet arvioidaan puiden kaatamisen pysyvien ja pitkäaikaisten muutosten vaikutusten kannalta.<sup>185</sup> Toimenpiteen vähäisyyden arvioinnissa on huomioitava, miksi alueella on toimenpiderajoitus, mitkä ovat kaavoituksen tavoitteet, millaisia kaavamerkintöjä alueella on, millainen alue on ja millaisia vaikutuksia toimenpiteellä olisi.<sup>186</sup> Vähäisyyden arvioinnissa on huomioitava ne, jotka ovat lähellä muutosta eli naapurit ja heidän mahdolliset mielipiteensä.<sup>187</sup>

Maisematyölupaa ei tarvita MRL:n 128 §:n mukaan, mikäli toimenpide perustuu maantielain tai ratalain mukaisesti hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratasuunnitelmaan. Esimerkiksi asemakaavan mukaisia teitä tehtäessä voidaan puun poistot suorittaa ilman maisematyölupaa, kun taas yksityistä tietä tehtäessä toimenpiderajoitusalueella, voi kunta edellyttää maisematyölupaa.<sup>188</sup> MRL:n 128 §:n mukaan maisematyöluvaan sovellettavia säännöksiä ei sovelleta suoraan maa-ainesten ottamiseen, mikäli asiassa tarvitaan maa-aineslaissa (MAL, 555/1981) tarkoitettu lupa. Tällä säännökselle on poistettu kaksinkertainen lupamenettely. Säännös myös turvaa hankkeen pääsisällön (maa-ainesten ottamisen), kun maa-ainesten ottaminen voi edellyttää puiden kaatamista.

<sup>182</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 23.

<sup>183</sup> Vrt. *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 23 ” Mutta rakennuslupaa edeltävään puiden poistoon voidaan tarvita erillinen maisematyölupa, jollei puiden poistoa katsota vähäiseksi toimenpiteeksi (oma poikkeuksen myöntämisen edellytys). Asiasta on säännös MRL:n 72 §:ssä. Selvissä tapauksissa rakennusvalvontaviranomaiset ovat yleensä hyvin joustavia”.

<sup>184</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 580.

<sup>185</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 24. Esimerkiksi maastoa muutaman vuoden rumentavat hakkuujäljet eivät ole ratkaisevia, kun arvioidaan puiden kaatamisen vaikutuksia maiseman muutokseen.

<sup>186</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 24.

<sup>187</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 581.

<sup>188</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 23.

## 4.2 Viranomaiset

MRL:n 130 §:ssä säädetään, että maisematyöluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen<sup>189</sup>, mutta maisematyöluvan voi ratkaista myös kunnan määräämä muu viranomainen. Lainsäätäjä on tässä kohtaa antanut maisematyöluvan osalta kunnalle valinnan mahdollisuuden asiassa, kuka ratkaisee maisematyöluva-asian. Maisematyöluva-asian voi ratkaista myös jokin muu kunnan elin, kuin rakennusvalvontaa suorittava viranhaltija<sup>190</sup>. Yhtenä syynä maisematyöluvan ratkaisun laajempaan delegointiin voidaan pitää aikakustannusta. Viranhaltijan tekemän päätöksen oikaisulle varattu määräaika on 14 päivää, kun taas lautakunnan tai sen jaoston tekemiin päätöksiin sovelletaan 30 päivän valitustaikaa. Maisematyöluva-asian delegoinnissa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Tämän vuoksi, olisi periaatteen vastaista, jos hakijana olisi kunta, delegoida lupatoimivalta samalle kunnan organisaatiolle, joka vastaa maisemaa muuttavien toimenpiteiden toteuttamisesta.<sup>191</sup> Maisematyöluvan osalta ei viranomaisesta ole säädetty tarkemmin, mutta MRL:n 19 luvun säännöksiä rakennuslupamenettelystä voidaan soveltuvin osin soveltaa myös maisematyöluvamennettelyyn.

## 4.3 Luvan myöntämisen edellytykset

MRL:ssä on säädetty siitä, millä edellytyksillä lupaviranomaisen on maisematyöluva myönnettävä. Lupaharkinnassa on huomioitava myös muiden lakien (LSL ja ML) säännökset. Esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla sovellettava ML tuo mukanaan metsänkäyttöilmoitusmenettelyn maisematyöluvamennettelyn rinnalle. Pelkästään MRL:n edellytysten täytyminen ei yksin riitä.<sup>192</sup> MRL:n 140.1 §:ssä on säädetty, että yleiskaava-alueella ”maisematyöluva on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa”. Tällainen lupaharkinta on oikeusharkintaa. Lupa on myönnettävä, jos kummatkin säännöksen edellytyksistä täyttyvät. Kun luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, ei aiottu hanke turmele esimerkiksi maisemaa, eikä se ole kaavan vastainen. Säännöksessä tarkoitettut haitalliset seuraukset tulee olla luonteeltaan pysyviä tai ainakin vaikutuksiltaan pitkäaikaisia. Turmelumisen osalta edellytetään, että negatiivinen muutos on selvästi havaittavissa. Kaavankin mukaiset toimenpiteet saattavat turmella maisemakuvaa, kuten avohakkuu maa- ja metsäta-

<sup>189</sup> MRL:n 21 §:n nojalla kunnan rakennusvalvontaviranomaisena on kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei voi toimia kunnan hallitus. Edellä mainitun viranomaisen toimivallan siirtämisessä sovelletaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään.

<sup>190</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 587. Vrt. Kun taas esimerkiksi toimenpidelupa-asian voi delegoida vain rakennustarkastajalle tai rakennusvalvontatehtäviä suorittavalle viranhaltijalle tai lautakunnan jaostolle.

<sup>191</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 587–588.

<sup>192</sup> *Hallberg ym.* 2015, s. 920.

lousvaltaisella alueella.<sup>193</sup> Usein kuitenkin metsänhakkuu yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla on kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista, kuten vuosikirjapäätöksessä KHO 2013:157<sup>194</sup> ilmenee.

MRL:n 140.2 §:ssä on yleiskaavan osalta säädetty, että alueelle, jolle on määrätty yleiskaavan laatimista varten toimenpiderajoitus, voidaan lupa myöntää, ” jollei toimenpide tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa”. Säännöksen tarkoituksena on turvata kaavoituksen kohteena olevan alueen muuttumattomuus kaavoitusprosessin ajaksi. Lupaedellytyksissä huomioidaan kaavoituksen tavoitteet.<sup>195</sup>

MRL:n 140.3 §:ssä säädetään, että mikäli yleiskaava-alueella lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa esiintyvän erityisen määräyksen nojalla, on lunastusvelvollisuudesta voimassa, mitä MAL:n 8 §:ssä säädetään. Tässä kohtaa säännöstä on kyse lunastusvelvollisuudesta. MRL:n 140.3 §:n mukaan, mikäli maisematyölupa ”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”. Korvausvelvollisuus tulee kyseeseen silloin, kun maanomistaja ei voi käyttää maa-alueitaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.<sup>196</sup> Maisematyöluvan epääminen voi siis johtaa korvausvelvollisuuteen. Korvauskäytännöistä ei ole olemassa tilastollista tietoa, eikä tiedossa olevan tiedon valossa korvauksia ole vaadittu oikeusteitse<sup>197</sup>.

#### **4.4 Lupamääräykset ja luvan voimassaolo**

MRL:n 141 §:ssä on säädetty lupamääräyksistä lupapäätöksen, eli yhdenlaisen hallintopäätöksen lisäksi. Lupamääräyksistä ei ole säädetty kovinkaan tarkasti: lupapäätökseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset. Tarpeellisen määräyksen käsitettä ei ole lailla lähdetty

<sup>193</sup> Hallberg ym. 2015, s. 918–919.

<sup>194</sup> KHO 2013:157. ”Rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella, jolle kohdistuu ulkoilukäyttöä ja/tai ympäristöarvoja (MU), oli määrätty toimenpiderajoitus, jonka mukaan maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei saanut suorittaa ilman maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:ssä tarkoitettua maisematyölupaa. Kun otettiin huomioon alueen maisemalliset arvot, ulkoilu- ja virkistyskäytön tarpeet sekä se, että maisematyölupa oli myönnettävä, mikäli toimenpide ei vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa, kaavamerkintä ei ollut MU-merkinnän pääkäyttötarkoituksen vastainen eikä maanomistajan kannalta kohtuuton.”

<sup>195</sup> Hallberg ym. 2015, s. 919–920.

<sup>196</sup> Hallberg ym. 2015, s. 922.

<sup>197</sup> HE 251/2016 vp, s. 18.

tarkemmin täsmentämään, mutta tarpeellisenä voidaan nähdä, muun muassa luvan suorittamiseen liittyviä toimenpiteitä, sekä suorittamisesta aiheutuvien haittojen rajoittamista. Lupamääräyksillä tehdään luvasta lainvoimainen, mitä se ilman päätökseen liitettäviä ehtoja ei olisi.<sup>198</sup> Maisematyöluvan hakeminen on maanomistajan velvollisuus. Lupaan liitettävät lupamääräykset velvoittavat luvan saajaa.

Maisematyöluvan voimassaolosta säädetään MRL:n 143 §:ssä. Säännöksen mukaan maisematyö lupa tai viranomaishyväksyntä on rauennut, jollei toimenpidettä ole suoritettu kolmen vuoden kuluessa. Määräajat alkavat luvan tai hyväksynnän lainvoimaiseksi tulosta. Maksimissaan lupa voi olla voimassa enintään viisi vuotta, sillä luvassa myönnetyn työn aloittamista varten lupaa voidaan pidentää, mikäli edellytykset ovat edelleen voimassa, enintään kahdella vuodella. Toisaalta luvan edellyttämän toimenpiteen loppuunsaattamista varten, lupaa voidaan pidentää maksimissaan kolme vuotta kerrallaan. Puiden kaatamista varten voidaan kuitenkin soveltaa pidempiä määräaikoja MRL:n 143.1 §:stä huolimatta. Suunnitelmallista metsienkäsittelyä varten maisematyö lupa voidaankin MRL:n 143.3 §:n nojalla myöntää maksimissaan jopa kymmeneksi vuodeksi.

#### 4.5 Kuusamo case

Kuusamon kaupungin strategisessa yleiskaavassa, ei maisematyölupamenettelyä tulla käyttämään maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Kyseisessä yleiskaavassa ei edellytetä haettavan MRL 128 §:n mukaista maisematyölupaa millekään alueelle<sup>199</sup>. Kuusamon strategisen yleiskaavan kaavaselostuksesta käy ilmi, että yleiskaavamääräyksillä ohjattaisiin elinkeinojen kehittämistä, maankäytön ja rakentamisen ohjausta ja ympäristön suojelua.<sup>200</sup>

Kuusamon kaupungin strategisen yleiskaavan kaavaselostuksessa on selvitetty yleiskaavan vaikutuksia luontoon ja maisemaan. Metsien käytön ohjaukseen on kaavaselostuksessa otettu kantaa. Yksinomaan suojelualueet eivät turvaa luonnon monimuotoisuutta, vaan metsien hoidolla on luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeä rooli. Kaavaselostuksessa ML:n mukaisesti hoidettavissa metsissä, luonnon monimuotoisuus tulee osittain huomioiduksi.<sup>201</sup> Metsälaila ei mielestäni voida riittävästi turvata luonnon monimuotoisuutta. Metsälain 10 §:ssä turvataan metsäluonnon monimuotoisuutta, säätämällä erityisen tärkeistä

<sup>198</sup> Pölönen – Malin 2011, s. 171.

<sup>199</sup> Kuusamon kaupunki 2016, kohta merkinnät ja määräykset.

<sup>200</sup> Kuusamon kaupunki 2016, kaavaselostus, s. 69.

<sup>201</sup> Kuusamon kaupunki 2016, kaavaselostus, s. 65.

elinympäristöistä.<sup>202</sup> Muutoin luonnon monimuotoisuus ei juuri tule metsälailalla turvatuksi. Kaavaselostuksessa onkin myönnetty, että metsienkäsittelyllä on pitkäaikaisia maisemallisia vaikutuksia, jotka saattavat jopa olla ongelmallisia tietyissä kohteissa.<sup>203</sup>

Kuusamon strategisen yleiskaavan MU-1 merkinnällä (maa ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja) otetaan kantaa, niin metsätalouteen, kuin alueen virkistys- ja maisema-arvoihin. Kyseiset intressit MU-1 alueella toteutetaan ilman maisematyölupamenettely vaatimusta, kaavamerkinnän keinoin. Kaavamerkintä on sinänsä haasteellinen toteuttaa, sillä merkinnällä alue varataan pääsääntöisesti maa- ja metsätalouden harjoittamista, sekä ulkoilua ja retkeilyä varten. Mielestäni alueen pääasialliset käyttötarkoitukset ovat intresseiltään täysin erilaisia, jolloin merkinnän toteuttaminen on haastavaa. Toisaalta MU-1 merkinnällä osoitetaan ulkoilun ja retkeilyn kannalta tärkeitä alueita ja alueen metsänkäytössä tulee ottaa huomioon alueen maisema-arvot, sekä virkistyskäyttö. Tämän vuoksi katsoisinkin, että alue on pääsääntöisesti varattu vain ulkoilua ja retkeilyä varten. Metsänkäyttö ei voi olla alueen pääkäyttötarkoitus kaavamerkinnän metsänkäytön rajoitusten vuoksi.<sup>204</sup>

Kaavamerkinnän MU-1 osalta, tulee pohtia sen selkeyttä. Merkinnän mukaisesti metsänkäyttö on yksi alueen pääkäyttötarkoitus. Metsänkäyttöön liittyy merkinnän mukaan ohjausta, sillä metsänkäytössä tulee huomioida virkistyskäyttö ja maisema-arvot. Ongelmaksi muodostuu se, miten kyseiset arvot tulee huomioida? Onko esimerkiksi mahdollista, että kyseiset arvot voivat kokonaan rajoittaa metsänhakuun. Kyseisellä alueella maanomistaja joutuu itsenäisesti punnitsemaan toimintaansa, sekä toiminnan kaavan mukaisuutta. Maisematyöluvan kaltaista, selkeää lupaa tai kieltoa, mahdollisine korvauksineen ei ole. On vain merkintä, jolla metsänhoidossa tulee ottaa huomioon maisema-arvot ja virkistyskäyttö, sekä merkintä, että alueen hoidossa noudatetaan metsälain säännöksiä.<sup>205</sup>

Kuusamon strategisen yleiskaavan kaavamerkinnöissä ja määräyksissä on kohta yleiskaavasuositukset: ”Virkistysreittien sijoittamisesta metsiin ja metsän mahdollisten käyttörajoit-

<sup>202</sup> Ks. *Ekroos ym.* 2010, s. 293. ”Metsäluonnon monimuotoisuuden suojele ei ole luonteeltaan ensisijaisesti säilyttävää tai suojelevaa, vaan metsien käytön sääntelyä.”

<sup>203</sup> *Kuusamon kaupunki* 2016, kaavaselostus, s. 64. ”Maisemavaikutukset näkyvät eniten kesällä ja juuri käsittelyjen jälkeen. Metsätalouden vaikutusten huomiointi on kaavaratkaisussa suositusten tasolla.”

<sup>204</sup> *Kuusamon kaupunki* 2016, merkinnät ja määräykset.

<sup>205</sup> *Kuusamon kaupunki* 2016, merkinnät ja määräykset.



tusten korvauksista sovitaan yrittäjien, maanomistajien ja kaupungin kesken”.<sup>206</sup> Mielestäni yleiskaavasuositus on selventävä ja auttaa metsäsektorin toimijoita kääntymään kunnan puoleen tulkitessaan, kuinka metsää tulisi käyttää, mikäli alueella on virkistysreittejä. Yleiskaavasuositus myös mahdollistaa korvauksen. Katsoisin, että korvaus mahdollisuuden kirjaaminen yleiskaavan suosituksiin, lisäisi metsäsektorin toimijoiden intressiä toimia kaavan mukaisesti, sekä tehdä yhteistyötä kunnan kanssa. Toisaalta yleiskaavasuositus vastaa metsäsektorin toimijoiden haasteisiin, vain mikäli metsäalueelle on sijoitettu virkistysreitti.

#### 4.6 Muutos maisematyölupamenettelyyn

##### 4.6.1 Muutos ja sen vaikutukset

22.6.2016 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (luonnos HE 251/2016) käy ilmi maisematyölupaa koskeva muutosehdotus. Hallituksen esitysluonnos on käynyt lausuntokierroksella ja sen mukaisesti on 24.11.2016 annettu hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 251/2016 vp), joka on tällä hetkellä vireillä. Hallituksen esitys on pitkälti säilynyt samanlaisena luonnoksen hallituksen esitykseksi kanssa. Maisematyölupamenettelyn osalta, ainoastaan hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisempia perusteluita, on hallituksen esitykseen muutettu.<sup>207</sup>

Hallituksen esityksessä on aluksi selvitetty maisematyölupaa koskeva nykytila. Tämän jälkeen hallituksen esityksessä on esitetty maisematyölupaa koskevan muutoksen tavoitteet, muutosehdotukset ja analysoitu maisematyölupaa koskevan muutoksen vaikutuksia. Nykytilan arviointiosuudesta käy ilmi, että kuntien mielestä yleiskaavoissa ei käytetä maisematyölupavaatimusta turhaan. Maisematyölupa nähdään tärkeäksi osaksi yleiskaavoitusta. Nykytilan arviointiosuudesta käy ilmi, että metsäalueisiin kohdistuva maisematyölupavaatimus koskee aina tiettyä rajattua aluetta. Metsänhakkukuulla voidaan nähdä olevan vaikutuksia maisemallisesti, ekologisesti, sekä virkistyskäytöllisesti.<sup>208</sup> Toisaalta, metsän-

<sup>206</sup> *Kuusamon kaupunki* 2016, merkinnät ja määräykset.

<sup>207</sup> *HE 251/2016 vp*, s. 38. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta on saaduista lausunnoista laadittu lausuntoyhteenveto. ”Jatkovalmistelussa lakiehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä vaikutusten arviointiin tehtiin lausuntopalautteen perusteella useita lisäyksiä ja täsmennyksiä. Lakiehdotukseen ei tehty sisällöllisiä muutoksia.”

<sup>208</sup> *HE 251/2016 vp*, s. 17; *Luonnos HE 251/2016*, s. 13.

hakuulla on aina myös taloudellisia vaikutuksia<sup>209</sup>. Maisematyölupaa vaatimalla, maisemaa muuttava toimenpide saatetaan luvanvaraiseksi.

Hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi, käy ilmi maisematyölupamenettelyä koskeva muutos. Muutoksessa ehdotetaan, että yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla ei puiden kaatamiseen sovelleta maisematyölupamenettelyä ollenkaan. Puiden kaatamiseen luetaan metsänhakkuu ja siihen liittyvät metsätalustoimenpiteet<sup>210</sup>. Lain nojalla, suoraan ranta-asemakaavoissa määräytyvä maisematyölupavaade poistettaisiin. Ranta-asemakaavoissa maisematyöluvan käyttö muutettaisiin siten, että maisematyölupamenettely tulisi kyseeseen vain silloin, jos kaavassa niin määrättäisiin.<sup>211</sup> Hallituksen esityksen mukaisesti, maisematyölupamenettelystä luovuttaisiin maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla kokonaan ja ranta-asemakaavassa se muutettaisiin määräyksen alaiseksi. Muutos tulisi koskemaan MRL:n 128 §:n 1 momenttia. Tutkimuksessani tulen analysoimaan ainoastaan hallituksen esityksen mukaista, uutta MRL:n 128 §:n 3 kohtaa; ”lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella”. Hallituksen esityksen mukaan MRL:n 128 §:n 1 momentti olisi lakimuutoksen jälkeen seuraavanlainen:

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

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

Hallituksen esityksessä otetaan kantaa maisematyölupaa koskevan muutoksen vaikutuksiin: taloudellisiin, viranomaisiin, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskeviin. Maisematyölupaankohdistuvalla muutoksella, tulee olemaan moniulotteisia taloudellisia vaikutuksia. Halli-

<sup>209</sup> Metsän hakkuuoikeudenomistaja saa metsästä tuloa myymällä hakattavan puun tai jalostamalla sen edelleen.

<sup>210</sup> HE 251/2016 vp, s. 45. Huomioitava on, että metsänuudistamiseen liittyvää maanmuokkausta varten, ei maisematyölupaa tarvita.

<sup>211</sup> HE 251/2016 vp, s. 26.

tuksen esityksen mukaisen muutoksen myötä, maisematyölupia tulnaisiin hakemaan nykyistä vähemmän. Luvan käsittely on maksullista<sup>212</sup>. Näin ollen, kunnalta vähentyisi lupamaksujen saamia, kun taas metsänomistajat säästäisivät lupamaksuissa. Vaikka viranomaiset menettäisivät tuloja lupamaksujen osalta, voitaisiin viranomaisten resursseja kohdentaa tehokkaammin.<sup>213</sup> Taloudellisten ja viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten osalta, maisematyöluvan käytön rajausta koskeva muutos, nähdään positiivisena.

Maisematyöluvan soveltamisen rajaamisella on nähty vaikutus hakkuiden määrään. Hakkuiden määrä nähdään hallituksen esityksen mukaisesti lisääntyvän, samalla ympäristöön kohdistuvat vaikutukset on tunnistettu. Hakkuiden lisääntymisellä on vaikutuksia maisemaan, sekä eliö- ja kasvilajeihin. Ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia ei ole tarkemmin analysoitu, mutta katsoisin, että vaikutukset maisemaan ovat pääasiassa negatiivisia, mikäli hakkuut lisääntyvät. Hakkuiden määrä nähdään nouseva, jopa niin paljon, että sillä voisi mahdollisesti olla työllisyyttä edistäviä vaikutuksia.<sup>214</sup>

Työllisyyttä lisäävä näkökulma on mielestäni harhaanjohtavia. Myöskään ympäristöön kohdistuvat vaikutukset, eivät saa olla lakien vastaisia. Vaikka maisematyölupaa ei vaaditaisi maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla, ei maisematyölupamenettelyllä turvatut arvot tai kaavan sisältövaatimukset saa heikentyä. Maisematyölupajärjestelmän yksi tarkoitus on kaavan toteuttaminen<sup>215</sup>. Kaavan toteuttaminen tarkoittaa MRL:n 5 luvun ja esimerkiksi MRL:n 39 §:n kaavan sisältövaatimusten toteutumista. Yksi kaavan sisältövaatimuksista liittyy maiseman ja luonnonarvojen huomioonottamiseen. Olen tulkinnut, että maisematyölupamenettelyn yksi tarkoitus on saattaa maisemaa muuttava toimenpide kontrollin piiriin, ja näin ollen, mahdollisesti turvata maiseman tila ja toteuttaa kaavan sisältövaatimus<sup>216</sup>. Maisemaa muuttavaan toimenpiteeseen ei MRL:n 140 §:n myönnetä lupaa, eikä sitä saa suorittaa, mikäli toimenpide vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen tai turmelee maisemakuvaa. Näin ollen, maisematyöluvan hakemisen kautta kontrollin piiriin tulevat muutokset, vaikutukset ja arvot eivät saisi vaarantua, vaikka maisematyölupamenettely poistettaisiin. Maisematyöluvan keinoin turvatut arvot, kaavan toteutumi-

<sup>212</sup> Kuopion kaupunki perii maisematyöluvan käsittelystä 200 euron maksun.

<sup>213</sup> HE 251/2016 vp, s. 28 ja 31.

<sup>214</sup> HE 251/2016 vp, s. 28 ja 32; Luonnos HE 251/2016, s.22–24.

<sup>215</sup> HE 101/1998 vp, s. 101.

<sup>216</sup> Ks. Ekroos ym. 2010, s. 183. Toimenpiderajoituksella ei suoraan kielletä alueella suoritettavia toimenpiteitä, vaan toimenpiderajoitusalueella on maisemaa muuttavalle toimenpiteelle haettava MRL:n 128 §:n mukaisesti lupa.

nen, MRL:n 39 §:n sisältövaatimukset ja maisemakuva, eivät saa vaarantua, vaikka maisematyöluopamenettelyä ei maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla puiden kaatamiseen enää käytettäisi. Näin ollen, en näkisi, että hakkuut voisivat tulla lisääntymään niin radikaalisti, että sillä olisi taloudellisenä vaikutuksena työllisyyttä edistävä näkökulma. Ympäristöön, eliö- ja kasvilajeihin kohdistuvat vaikutukset tulee pitää lakien<sup>217</sup> sallimissa rajoissa.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on huomattu negatiiviset vaikutukset maisemiarvoihin ja ympäristöön. Tässä kohtaa hallituksen esityksessä tunnistetaan, että kunnan mahdollisuudet vaikuttaa maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla, alueiden käyttöön tulisi muutoksen myötä olemaan rajatumpaa.<sup>218</sup> Näin ollen, kunnan mahdollisuudet turvata kyseenomaisten alueiden maisema-arvoja huonontuisivat. Maisema-arvojen turvaamisen puutteen tulisivat huomaamaan myös lähimetsien virkistyskäyttäjät.<sup>219</sup> MRL:n 39 §:n sisältövaatimuksena on, että yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys, sekä maiseman vaaliminen. Mahdollinen maisematyöluopamenettelyn käytön rajoitukseen kohdistuva muutos, ei saa uhata virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyttä, eikä maisema-arvojen vaalimista. Huomioitava kuitenkin on, että maisematyöluopamenettelyä voidaan edelleen soveltaa virkistykseen osoitetuilla alueilla. Maa- ja metsätalousvaltaisille alueille todennäköisesti kohdistuu myös maisema-arvoja ja virkistyskäyttöä. Maisemaan kohdistuvat vaikutukset tulee pitää lakien sallimissa rajoissa, kuten edellisessä kappaleessa olen perustellut.

Hallituksen esityksestä on tulkittavissa, että taloudelliset ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset, nähdään maisemallisia ja ympäristöön kohdistuvia arvoja tärkeämpinä<sup>220</sup>. Hallituksen esitys luonnos on osittain ristiriidassa voimassa olevan MRL:n kanssa, sillä yleiskaavan sisältövaatimusten toteutuminen saatetaan hallituksen esityksen nojalla epävarmaan tilanteeseen.<sup>221</sup>

#### 4.6.2 Vaikutukset määräyksiin ja merkintöihin

Maisematyöluvalla saatetaan maisemaa muuttava toimenpide, mukaan lukien puiden kaataminen, luvanvaraiseksi. Mikäli maisematyöluvan käyttämisestä puiden kaatamisen osalta

<sup>217</sup> Esimerkiksi MRL, ML ja LSL.

<sup>218</sup> Tämä hallituksen esityksen kohta osoittaa mielestäni myös sen, että MRL:lla nähdään olevan muitakin vaihtoehtoja vaikuttaa metsänkäyttöön, kuin pelkästään maisematyöluopamenettely.

<sup>219</sup> HE 251/2016 vp, s. 34; Luonnos HE 251/2016, s. 26.

<sup>220</sup> HE 251/2016 vp, s. 28 ja 31.

<sup>221</sup> Ks. *Korkein hallinto-oikeus* 2015, Korkein hallinto-oikeus ei lausuntopyynnössään ole ottanut kantaa maisematyöluopaa koskevaan muutokseen.

maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla ollaan luopumassa, voitaisiin yleiskaavan sisältövaatimukset ja kaavan toteuttaminen, ottaa huomioon yleiskaavan määräyksin ja merkinnöin. Yleiskaavan kaavamerkinnät ja –määräykset voisivat olla turvaamassa yleiskaavan sisältövaatimuksia (MRL 39 §), mukaan lukien maiseman vaalimista ja kaavan toteutumista.

Mikäli yleiskaavamerkinnöillä ja –määräyksillä ohjattaisiin metsänkäyttö, MRL:n 39 § huomioon ottaen, en näkisi, että metsänhakkuiden määrä kasvaisi niin runsaasti, kuin hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi annetaan ymmärtää. Määräyksillä ja merkinnöillä saataisiin ohjattua ja rajoitettua metsänkäyttöä niin, että MRL:n 39 §:n mukaiset sisältövaatimukset toteutuisivat. Mikäli määräyksillä ja merkinnöillä rajoitetaan metsänkäyttöä, tulisi merkintöjen ja määräysten ohjausvaikutusten metsänkäyttöön nähden olla tulkinnasta vapaata. Määräysten ja merkintöjen tulisi olla selkeitä. Ongelmaksi määräyksillä ja merkinnöillä metsänkäyttöä rajoitettaessa tulee omaisuuden suoja. Määräyksiin ja merkintöihin ei sovelleta MRL:n 140 §:ssä säädettyä korvausvelvollisuutta.

#### 4.6.3 Korvauskysymys

Maisematyölupaan liittyvästä korvausvelvollisuudesta on säädetty MRL:n 140 §:ssä. Mikäli maisematyölupamenettely vaade poistuu maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta, ei maanomistajalla, joka ei voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, ole oikeutta korvaukseen, koska maisematyöluvan epäämistä koskevaa säännöstä ei häneen sovelleta. Maisematyöluvan poistuminen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta, sisältää omaisuuden suojaan liittyvän ongelman. Perustuslain 15 §:ssä on säädetty omaisuuden suojasta, kaikkien omaisuus on lailla turvattu. Lailla voidaan säätää siitä, että omaisuus pakkolunastetaan yleiseen tarpeeseen. Omaisuuden suoja puuttuminen, kun omaisuus sijaitsee maa- ja metsätalousvaltaisella alueella, eikä maanomistaja voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, voidaan mielestäni nähdä jopa perustuslain vastaisena.

Omaisuuden suojaan liittyvään kysymykseen tulee vaikuttamaan ratkaisevasti se, kuinka omaisuutta ja sen käyttöä aiotaan kaavassa rajoittaa. Mikäli yleiskaavassa, ei kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä rajoita metsänkäyttöä, ei omaisuuden suoja vaarannu. Tämä on kuitenkin varsin epätodennäköinen vaihtoehto, sillä yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL, 39 §) pakottavat ottamaan huomioon, muun muassa maiseman ja luonnon arvojen vaalimisen, sekä elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Mikäli kaavamääräyksillä - ja merkinnöillä

aiotaan rajoittaa metsänkäyttöä niin, että maanomistaja ei voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, on tilanne omaisuuden suojan näkökulmasta haasteellisempi.

MRL:n 39 §:ssä on säädetty, kuten jo kappaleessa 2.5 olen esittänyt, että kaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Näin ollen, kaavamääräykset ja merkinnät voidaan tästä näkökulmasta saattaa oikeuslaitoksen tutkittaviksi. Ongelmalliseksi korvauksen tai lunastuksen edellytysten täyttymisen tekee maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden korvauksen edellytykset. MRL:n 101 §:n mukaan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla korvauksen ja lunastuksen edellytyksenä on yleiskaavassa esitetty erityinen rajoitus. MRL:n 128 §:ää koskevan hallituksen esityksen muutoksen myötä, korvauksen saaminen tulisi mahdottomaksi tällaisilla alueilla.<sup>222</sup> Katsoisinkin, että hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi on tällaisenaan PL:n vastainen omaisuuden suojan näkökulmasta.

Vaihtoehtona, omaisuuden suojan toteuttamiseksi, maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla, mikäli hallituksen esityksen mukainen muutos maisematyölupamenettelyyn astuisi lailla voimaan, voitaisiin MRL:n 101 §:ää muuttaa. Maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla korvauksen edellytyksistä, MRL:n 101 §:n 1 momentista, poistettaisiin maa- ja metsätalousvaltaisia alueita koskeva erityisen rajoituksen vaade; tässä momentissa tarkoitettu lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea myös maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta. Erityisen rajoituksen vaade on nähty maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla korvaus ja lunastusvelvollisuuden poissulkeväksi tekijäksi. Kuten kappaleessa 2.5 kirjoitin: ”vaikka yleiskaavassa olisi asetettukin tällaisia erityisiä rajoituksia, voi lunastus- tai korvausvelvollisuus tulla siitä huolimatta kyseeseen erittäin harvoin” sovellettavaksi määräyksiin ja merkintöihin.

Kyseisellä vaihtoehdolla olisi taloudellisia, sekä ympäristöön ja viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Mikäli katsottaisiin, että maanomistaja maa- ja metsätalousvaltaisella alueella, ei voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, olisi hän oikeutettu korvaukseen tai lunastukseen. Näin ollen, mikäli rajoituksia tehtäisiin, saattaisi kunnilta kulua varoja korvauksien maksamiseen. Metsäsektorin toimija (maanomistaja) ei voisi käyttää omaisuuttaan, mutta olisi oikeutettu kohtuulliseen korvaukseen. Ongelmalliseksi saattaisi

---

<sup>222</sup> Ks. Tutkielman s. 22–24.

muodostua, milloin maa- ja metsätalousvaltaisella alueella maanomistaja, ei voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Mitä tarkoitetaan kohtuullisella hyödyllä? Ympäristöön kohdistuvat vaikutukset olisivat neutraaleja, mikäli metsiä rajoitettaisiin tarpeellisilla määräyksillä ja merkinnöillä. Metsää ei tällöin hakattaisi sen enempää, mitä sitä tehdään tälläkään hetkellä. Viranomaiset joutuisivat sisäistämään uuden korvauskäytännön ja toimimaan yhtenäisellä tavalla. Tämä saattaa hetkellisesti lisätä viranomaisten resurssien tarvetta.

Mikäli lainsäädännöllinen muutos ei ole mahdollinen, voidaan oikeustilaa muuttaa tuomioistuimen ennakkoratkaisun keinoin. Mikäli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulisi: Millaiset yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla esitetyt määräykset ja merkinnät voivat laukaista MRL:n 101 §:n korvausvelvollisuuden ja miten erityisen rajoituksen vaatimus asiassa näyttäytyy? Tämä vaihtoehto on riippuvainen siitä, tuleeko määräysten ja merkintöjen korvausmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti ratkaistavaksi ja siitä, kuinka korkein hallinto-oikeus asian ratkaisisi.<sup>223</sup>

#### 4.6.4 Lainvastainen ehdotus

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sisältää kannanottoja metsälain ja yleiskaavoituksen vuorovaikutukseen. Yleiskaavoituksen ja metsälain suhde, nähdään hallituksen esitysluonnoksen mukaan, olevan tällä hetkellä sellainen, että yleiskaavan M- ja V-alkuisilla alueilla on voimassa niin MRL:iin perustuvat kaavat merkintöineen ja määräyksineen, kuin metsälakikin. Yleiskaava-alueella on alueiden maanomistajien noudatettava kaavamääräyksiä ja metsälakia<sup>224</sup>.

Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei metsänkäyttöön ole esitetty suoranaisia muutoksia. Metsänkäyttöön, luonnoksen pohjalta tulisi muutoksia maisematyölupamenettelyn mahdollisen muutoksen kautta, kun luonnoksessa ehdotetaan maisematyöluvan käyttöä rajattavaksi siten, että maisematyölupaa ei vaadittaisi puiden kaatamiseen yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla.<sup>225</sup>

<sup>223</sup> Nyholm 2016, s. 73. ”Vuosikirjaratkaisujen ja muiden ratkaisujen julkaisemisen ensisijaisena tarkoituksena on vaikuttaa tulevaan lainsoveltamiseen ja yhtenäistää ratkaisukäytäntöjä. 18 Yleisesti ottaen vuosikirja- ja LRS-ratkaisuja julkaistaan juuri ohjaamistarkoituksessa.”

<sup>224</sup> HE 251/2016vp, s. 8; Luonnos HE 251/2016, s. 4.

<sup>225</sup> Luonnos HE 251/2016, s. 20. ”Maisematyöluvan rajausta vähentäisi haettavien lupien määrää. Metsäomistajilta säästyisi luvan kustannuksia ja kunnalta jäisi saamatta luvan käsittelymaksuja. Hakattavan puun määrää todennäköisesti kasvaisi, mikä toisi lisää tuloja metsänomistajalle ja lisäisi mahdollisesti myös jonkin verran työllisyyttä.”

Hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisemmissa perusteluissa on otettu kantaa MRL:n maisematyölupaa koskevaan muutokseen. Maisematyölupaa koskevassa muutoksessa on otettu kantaa metsänkäyttöön yleiskaava-alueella:

”Yleiskaava-alueella maisematyölupaa ei voisi määrätä koskemaan puiden kaatamista maa- ja metsätalousvaltaisiksi alueeksi osoitetulla alueella, vaan kyseisillä alueilla metsän käsittelyä sääntelisi ainoastaan metsälaki. Ehdotettu muutos koskisi metsän hakkuuta ja siihen liittyviä metsätaloustoimenpiteitä. Esimerkiksi metsänuudistamiseen liittyvään maanmuokkaukseen ei tarvittaisi maisematyölupaa. Maa- ja metsätalousvaltaisella alueella tarkoitettaisiin yleiskaavan M-alkuisia aluevarausmerkintöjä. Näille alueille ei olisi mahdollista sisällyttää sellaisia rasteri-, kohde- tai viivamerkintöjä, joihin kohdistuisi maisematyölupavelvoite.”<sup>226</sup>

Kyseinen kohta hallituksen esitysluonnoksessa on ristiriidassa hallituksen esitysluonnoksen metsänkäytön ja yleiskaavoituksen nykytilaa koskevan kohdan kanssa, jossa metsäsektorin toimijan tuli yleiskaava-alueella ottaa huomioon yleiskaava yleiskaavamääräykseen, kuin metsälaki. Kyseinen kohta on ristiriidassa vallitsevaan tulkintaan, että yleiskaavan merkinnöillä ja määräyksillä voidaan ohjata metsänkäyttöä. Tässä kohtaa hallituksen esitysluonnos lähtee liikkeelle siitä, että maisematyöluvun muutoksen myötä yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla metsänkäsittelyä, hakkuuta ja siihen liittyviä toimenpiteitä, sääntelisi ainoastaan metsälaki. MRL:n ainoaksi metsänkäyttöä ohjaavaksi toimenpiteeksi on nähty maisematyölupamenettely. Kun maisematyölupaa ei alueella vaadita, ainoa metsänkäyttöä ohjaava laki yleiskaava-alueella on metsälaki ja sen säännökset. Yleiskaavan kaavamääräyksille ei ole annettu painoarvoa metsänkäytön ohjauksen keinona. Mikäli hallituksen esitysluonnoksella halutaan todella tarkoittaa, että maisematyölupaa koskevan muutoksen myötä yleiskaavalla, mukaan lukien sen määräyksillä ei ole vaikutusta metsänkäyttöön, tulisi tämä ehdottomasti kirjata selvästi lakiin.

Katsoisin, että hallituksen esitys luonnoksessa ei voida tarkoittaa, että yleiskaavan määräyksillä ja merkinnöillä (MRL:n mukaisia vaikuttamisen keinoja metsänkäyttöön) ei ole ohjausvaikutusta metsänkäyttöön. Mielestäni hallituksen esitys luonnos on kirjoitettu virheellisesti ja harhaanjohtavasti. Mikäli hallituksen esityksellä aiotaan muuttaa, tässä kohtaa

---

<sup>226</sup> Luonnos HE 251/2016, s. 32.



jopa radikaalisti, oikeustilaa ja käytäntöä, pitäisi se olla tarkemmin perusteltu ja sen vaikutukset, sekä nykytila tulisi selvittää.<sup>227</sup>

Esimerkiksi metsähallitus on lausunnossaan tuonut esille, että metsänkäyttöön voidaan vaikuttaa myös kaavamerkinnoilla ja -määräyksillä. Kuitenkin maa- ja metsätaloustuottajia edustavat sidosryhmät ja metsähallitus ovat luonnoksesta hallituksen esitykseksi tulkinneet, että yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla metsän käsittelyä sääntelisi ainoastaan metsälaki. Tämä käy ilmi kyseisten tahojen lausunnoista luonnokseen, sillä kummatkin toteavat, että ”hallituksen esityksen perusteluihin olisi hyvä lisätä, että metsien käsittelyä koskevat mahdolliset kaavamääräykset ovat ainoastaan informatiivisia”.<sup>228</sup>

Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi yksityiskohtaisista perusteluista maisematyölupamenettelyä koskevan muutoksen kohdalla on poistettu perusteluista lause ”vaan kyseisillä alueilla metsän käsittelyä sääntelisi ainoastaan metsälaki”.<sup>229</sup> Muutoin hallituksen esitys ja luonnos vastaavat yksityiskohtaisilta perusteluiltaan toisiinsa.<sup>230</sup> Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa MRL:n ohjausvaikutukseen. Lainvastaista ja tulkinnallista kohtaa ei ole sisällytetty hallituksen esitykseen. Näin ollen, hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi jälkeenkään yleiskaavan kaavamerkinnoilla ja määräyksillä voidaan rajoittaa ja ohjata metsänkäyttöä.

Lausuntoyhteenvedossa käy useassa kohdassa ilmi, että maisematyölupaa koskeva muutos ei ole kannatettava tai edes loppuun harkittu. Toisaalta maisematyöluvan poistaminen on saanut myös kannatusta.<sup>231</sup> Tahdoin tutkielmassani kuitenkin analysoida hallituksen esitysluonnoksessa ilmennyttä lainvastaista kohtaa, osoittaakseni lainvalmistelun merkityksen, ja sen mitä vaikutuksia voidaan saada aikaan yksittäisillä lauseilla.

<sup>227</sup> OM 2004, s. 3 ja 9–10.

<sup>228</sup> YM Lausuntoyhteenveto s. 13–14.

<sup>229</sup> Luonnos HE 251/2016, s. 32.

<sup>230</sup> HE 251/2016 vp, s. 44–45; Luonnos HE 251/2016, s. 32.

<sup>231</sup> YM Lausuntoyhteenveto s. 125–133.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1. Ohjausvaikutus

Yleiskaava-alueella tapahtuu metsänkäyttöä. Yleiskaavan yhteen sovittavan luonteen ja sisältövaatimusten toteutumiseksi, yleiskaava-alueella tapahtuu myös metsän käytön ohjausta, yleiskaavan merkinnöin ja määräyksin. Metsälaki ohjaa metsän käyttöä ja maankäyttö- ja rakennuslaki yleiskaavoitusta. Metsälain 2 §:ssä säädetään, että metsälain säännöksiä sovelletaan yleiskaavassa maa- ja metsätalouteen ja virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tai metsälaissa, ei suoraan säädetä siitä, että metsäsektorin toimijan tulee noudattaa yleiskaavassa esiintyviä merkintöjä ja määräyksiä. Yleisen tämänhetkisen käytännön mukaan metsänomistajat, metsänkäyttäjät ja muut metsäsektorin toimijat, ottavat yleiskaavassa esitetyt kaavamääräykset ja -merkinnät huomioon metsänkäytössä.

Tutkimukseni perusteella yleiskaavamerkinnöillä ja -määräyksillä voidaan rajoittaa ja ohjata metsänkäyttöä yleiskaava-alueella. Metsäsektorin toimijoiden tulee ottaa kaavamerkinnät ja -määräykset huomioon metsänkäytössä. Tämä käy tutkimuksestani ilmi maankäyttö- ja rakennuslain historian, oikeustapausten, oikeuskirjallisuuden, maankäyttö- ja rakennuslain, sekä rikosoikeudellisen vastuun kautta. Esimerkiksi, jo rakennuslain aikaisilla yleiskaavamerkinnöillä ja -määräyksillä on ohjattu ja rajoitettu metsänkäyttöä. MRL:a säädettäessä haluttiin, että yleiskaavoituksen merkitykselle annettaisiin lisää painoarvoa. Yleiskaavassa esitetyillä merkinnöillä ja määräyksillä voidaan ohjata toteuttamaan metsänkäyttö kaavamääräysten ja -merkintöjen mukaisesti tai vaatia metsäsektorin toimijaa hakemaan maisematyölupa.

Metsänkäyttöä voidaan rajoittaa ja ohjata kaavamääräyksillä ja -merkinnöillä, mikäli se on tarpeen yleiskaavan toteuttamiseksi. Yleiskaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon MRL:n 39 §:ssä säädetyt sisältövaatimukset. Yleiskaavan vähimmäisvaatimuksena huomioon on otettava maakuntakaavoitus, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), erityiset sisältövaatimukset ja kohtuullisuus. Rajoitusten ja ohjauksen edellytyksenä on, että kaavamääräysten ja -merkintöjen tulee olla selkeitä. Yleiskaavan ohjauskeinot, määräykset ja merkinnät, voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Yleiskaavamääräysten ja merkintöjen ohjausvaikutusta tulkitessa huomionarvoista on yleiskaavoituksen joustava luonne,

joka luo pohjan joustavalle sääntelylle. Selkeät yleiskaavamääräykset ja -merkinnät ohjaavat metsänkättöä aukottomasti yleiskaava-alueella.

## **5.2. Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäiset suhteet**

Yleiskaava alueella tapahtuvan metsänkättön vuoksi, metsälakia ja MRL:a on sovellettava usein samanaikaisesti. Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäinen toimivuus ei kuitenkaan aina kohtaa. ML:n ja MRL:n keskinäisen toimivuuden ongelmia saattaa esiintyä viranomaisiin ja valvontaan liittyen, sekä ML:n 25 §:ssä säädettyyn yhteistyön vaatimuksen liittyen. ML:n 25 §:n mukaan metsäkeskuksen tulisi olla riittävässä yhteistyössä kunnan kanssa kaavoituksesta. ML:n 25 §:n toteuttamiselle ei ole annettu reunaehtoja tai suosituksia. Tapa, jolla yhteistyö pääasiassa toteutuu, on metsäkeskuksen osallistuminen kaavoitusprosessiin.

Metsäkeskus on viranomainen, jonka toiminnasta on säädetty ML:ssa ja laissa Suomen metsäkeskuksista. Metsäkeskuksen tärkein valvonnan keino on metsänkeskukselle annettava metsänkättöilmoitus. Metsänkättöilmoituksessa ei huomioida yleiskaavaa tai sen olemassaoloa ollenkaan. Metsänkättöilmoituksen osalta, ML:n 25 §:ssä säädetty, riittävä yhteistyö kaavoitettujen alueiden osalta kunnan kanssa, ei toteudu riittävästi. Metsänkättöilmoitus olisi toimiva keino toteuttaa ML:n 25 §:ssä säädettyä metsäkeskuksen ja kunnan välistä yhteistyötä yleiskaavoituksen osalta. Katsoisin, että yleiskaavan toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että metsänkättöilmoituksessa kysyttäisiin alueen yleiskaavoituksesta. Metsänkättöilmoitus asetuksen 1 §:ään tulisi tehdä lisäys, niin että metsänkättöilmoituksessa tulisi antaa tieto siitä, onko alue kaavoitettu. ML:n 14 § sallisi kyseisen muutoksen, ilman että siihen tarvitsisi tehdä muutoksia. Muutoksen myötä ML:n 25 §:ssä säädetty riittävä yhteistyö toteutuisi paremmin ja metsäkeskus olisi tietoisempi alueensa kaavoituksesta. Muutoksen myötä ML:n 15 §:n nojalla metsäkeskus voisi puuttua kaavan vastaisiin toimenpiteisiin. Metsänkättöasetukseen tehtävä lisäys parantaisi yleiskaavan toteutumista metsänkättön suhteen.

## **5.3. Maisematyölupa**

Maisematyölupamenettely on toimiva ja korvaus mahdollisuuden sisältävä yleiskaavassa käytetty keino rajoittaa ja ohjata metsänkättöä. Maisematyölupamenettelystä puiden kaatamisen osalta, yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla, ollaan kuitenkin kokonaan luopumassa hallituksen esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi mukaan.

Hallituksen esityksen mukainen maisematyölupamenettelyn muutos sisältää niin positiivisia, kuin negatiivisiakin muutoksia metsän käyttöön yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Positiivisina muutoksina hallituksen esityksessä on nähty taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset: hakattavan puun määrä nousee, työvoiman tarve lisääntyy ja viranomaisten aikaa säästyy. Negatiivisina muutoksina hallituksen esityksessä on nähty virkistys- ja maisema-arvojen, sekä kunnan vaikutus mahdollisuuksien heikentyminen, ja korvaus mahdollisuuden puuttuminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa esiintyvä MRL:n soveltamista koskeva muutosehdotusta, jossa yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten ohjausvaikutusta metsänkäyttöön nähden muutettaisiin, ei ole sisällytetty varsinaiseen hallituksen esitykseen. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin muita oikeudellisesti ristiriitaisia näkökulmia: yleiskaavan sisältövaatimusten toteutuminen saatetaan hallituksen esityksen nojalla epävarmaan tilanteeseen ja omaisuuden suoja ei tule toteutumaan määräysten ja merkintöjen korvauksen näkökulmasta. MRL:n 39 §:n mukaiset sisältövaatimukset konkretisoituvat yleiskaavan kaavamääräyksillä ja -merkinnöillä. Hallituksen esityksen myötä maisema- ja virkistysarvojen toteutuminen nähdään heikentyvän hakattavan puun määrän lisääntymisellä ja kunnan vaikutusmahdollisuuksien vähentymisellä. Sisältövaatimukset tulee yleiskaavoituksessa toteutua ja ottaa huomioon. Näin ollen, maisema- ja virkistysarvot tulee riittävässä määrin ottaa huomioon yleiskaavassa.

Hallituksen esityksen myötä maisematyölupamenettelyyn liittyvä korvaus mahdollisuus tulee yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta, puun kaatamiseen liittyen, poistumaan maisematyölupamenettelyyn kohdistuvan muutoksen myötä. Näin ollen, metsäsektorin toimija, joka ei mahdollisten yleiskaavamääräysten ja -merkintöjen vuoksi, voi käyttää omaisuuttaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, ei ole oikeutettu tämän hetkisen lainsäädännön mukaan korvaukseen. Maa - ja metsätalousvaltaisilla alueilla MRL:n 101 §:n mukaisesti korvauksen edellytyksenä on yleiskaavassa esitetty erityinen rajoitus. Maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla korvauksen saaminen on nähty kuitenkin mahdolliseksi erityisen rajoituksen vuoksi. Määräysten ja merkintöjen ohjausvaikutuksen laillisuus voidaan saattaa oikeuslaitoksen punnittavaksi.

Vaihtoehtona turvata, niin yleiskaavan sisältövaatimusten toteutuminen, kuin omaisuuden suojan toteutuminen, tulisi MRL:n 101 §:ää muuttaa. MRL:n 101 §:stä tulisi poistaa erityisen rajoituksen vaade. Ehdotan, että lakia muutettaisiin niin, että MRL:n 101.1 §:n viimeisessä lauseessa säädettäisiin: Tässä momentissa tarkoitettu lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea myös maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta. Tämän vaihtoehdon myötä, maa- ja metsätalousvaltaisillekin alueilla lunastus- ja korvausvelvollisuus mahdollistettaisiin. Omaisuuden suoja tulisi turvatuksi, ja maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden käyttöön liittyvä korvaus ja lunastus mahdollisuus saataisiin yhdenvertaiseksi, muiden alueiden korvauskäytännön kanssa.

Kokonaisuudessaan maisematyölupamenettelyyn liittyvä muutos liittyy lupaprosessien sujuvoittamiseen. Lupaprosessien sujuvoittaminen ei saa olla vaaraksi yleiskaavan, maankäyttö- ja rakennuslain tai metsälain toteutumiselle. Selkeä, tarpeellinen ja yhdenvertainen yleiskaava on kaikkien oikeus.