

31.1.2020

EOAK/670/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Susanna Wähä

KAAVAMERKINNÄN TULKINTA JA TIEDUSTELUIHIN VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Metsähallituksen toiminnan lainmukaisuutta metsänkäyttöilmoituksiin ja toteutuneisiin metsänkäsittelyihin liittyen Metsähallituksen omistamalla kiinteistöllä 491-502-3-96 sekä Mikkelin kaupungin rakennusvalvonnan toimintaa rantaosayleiskaavan tulkinnassa ja valvonnassa Suomenniemen Mustinlammella toteutuneessa metsänkäsittelyssä. Kantelija on arvostellut erityisesti kaavoituspäällikön rantaosayleiskaavan av-merkinnästä antamaa lausuntoa Metsähallitukselle sekä samaa asiaa koskevaa tiedusteluihin vastaamatta jättämistä.

2 SELVITYS

2.1 Pyydetty selvitys

Kantelun johdosta hankittiin lausunnot Mikkelin kaupungin:

- kaupunkiympäristölautakunnalta
- lupa- ja valvontajaostolta sekä
- kaupunkisuunnittelulautakunnalta.

Kaupungin lausuntoon sisältyi myös kaavoitusinsinöörin vastine rantaosayleiskaavan av-merkinnän tulkinnasta.

2.2 Mikkelin kaupunkiympäristölautakunnan lausunto 21.5.2019

Metsähallitus tiedusteli 16.2.2017 sähköpostilla kaavoituspäälliköltä näkemystä metsänkäsittelystä kantelussa tarkoitettulla Mustinlammien ranta-alueella. Viestin liitteenä ollut leimikkokartta sisälsi kaksi metsäaluetta Mustinlammien rannalla. Metsähallitus ei viestissään täsmentänyt millaisia toimenpiteitä alueille oli suunniteltu, mutta liitekartassa oli maininta ensiharvennuksesta. Kaavoituspäällikkö oli siirtänyt asian kaavoitusinsinöörin hoidettavaksi. He olivat pohtineet kaavamääräysten ja merkintöjen vaikutusta metsänkäsittelytoimenpiteisiin keskinäisissä sähköpostiviesteissä 17.2.2017.

Metsähallitus oli kysynyt asiaa toistamiseen 25.4.2017 kaavoituspäälliköltä ja kaavoitusinsinööriltä. Kaavoitusinsinööri oli vastannut metsähallitukselle sähköpostitse 29.9.2017. Metsähallitus oli välittänyt kaavoitusinsinöörin lähettämän sähköpostiviestin kantelijalle.

Kantelija oli pyytänyt kaavoitusinsinööriltä selvennystä tulkintaan 26.1.2018. Asia oli tässä vaiheessa kirjattu myös kaupungin asianhallintajärjestelmään. Kantelijalle ei vastattu ja hän oli uudistanut tiedustelunsa kaavoitusinsinöörille 4.4.2018 ja 13.12.2018. Tiedusteluihin ei ole vastattu ja asiasta on tehty kantelu eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 22.1.2019. Vaikka metsänhakkuita ei olekaan suoritettu kyseisellä alueella ja vaikka muut viranomaiset (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Metsäkeskus sekä silloinen Suomenniemen alueen rakennus-

tarkastaja) ovat myös todenneet, ettei alueella tarvita maisematyölupaa, olisi kantelijan tiedusteluihin pitänyt vastata kohtuullisessa ajassa tai ainakin ilmoittaa, milloin vastausta voi odottaa. Kaupunkisuunnittelun pitkäaikaista henkilöstövajausta on pidettävä hyväksyttävänä syynä sille, että vastauksen antaminen sellaisessa asiassa, joka ei ole kiireellinen, vie pidempään, mutta se ei anna oikeutta jättää kokonaan vastaamatta tiedusteluihin.

Kantelussa tarkoitettuna aikana kaavoitusinsinöörin virka oli sijoitettu kaupunkisuunnitteluun, jossa esimiehenä toimii kaavoituspäällikkö. 1.3.2019 lukien kaavoitusinsinööri on kuulunut rakennusvalvonnan henkilökuntaan. Mikkelissä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena rakennusvalvontaviranomaisena toimii kaupunkiympäristölautakunnan lupa- ja valvontajaosto. Maisematyöluvut kuuluvat sen toimivaltaan. Käytännössä kaikki lupiin liittyvä toimivalta on palvelualueen toimintasäännössä delegoitu viranhaltijoille, niin myös maisematyöluvista päättäminen. Kantelussa tarkoitettuna aikana niistä päätti johtava rakennustarkastaja.

Asemakaava-alueen ulkopuolella hakkuille tarvitaan maisematyöluja silloin, jos alueella on yleiskaava ja siinä on määrätty lupatarpeesta. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa hakkuusuunnitelma koskee aluetta, jolla osayleiskaavan kaavamääräykset eivät edellytä maisematyöluvan hakemista hakkuille. Näin ollen maanomistajalla ei ole velvollisuutta olla yhteydessä rakennusvalvontaan tai lupa- ja valvontajaostoon eivätkä nämä valvo hakkuita tai muita vastaavia toimenpiteitä tällaisella alueella. Metsälain mukaan maanomistajan taikka hallinto-oikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan on tehtävä metsäkeskukselle metsänsäilytysilmoitus hakkuista. Alueilla, joilla maisematyölupaa ei vaadita, toimivaltainen viranomainen on siis vain metsäkeskus.

Osayleiskaavassa oleva av-merkintä on tulkinnanvarainen. Se on suurelta osalta maa- ja metsätalousvaltaista aluetta osoittavan M-merkinnän kanssa päällekkäinen. Voidaan todeta, että alueen rajaava viiva on kartassa piirretty monessa kohtaa rantaviivaa kauemmaksi kuivan maan puolelle, vaikka merkintä tarkoittaa arvokasta vesistöaluetta. Tällöin alueen rajauksen ja määräysten vaikutusalueen on katsottava ulottuvan myös kuivan maan puolelle eikä koskevan pelkkää vesipeitteistä aluetta, vaikka merkinnän nimenä on arvokas vesistöalue. Rakennusten sijoittelua ja rakennusten ja rantaviivan välistä suojapuustoa koskevat määräykset koskevat rantaviivan ulkopuolistakin aluetta. Näin ollen myös vaatimus alueen luonnontilaisena säilyttämisestä ja kielto heikentää luontoarvoja koskevat myös rajauksen sisällä olevaa maa- aluetta. Tämä pitää huomioida alueella suoritettavissa hakkuissa.

2.3 Kaupunkisuunnitteluyksikön lausunto 13.5.2019

Kaupunkisuunnitteluyksikössä poikkeamisluvat ja suunnittelutarve-asiat olivat 28.2.2019 asti jaettu kaavoituspäällikön päättämän jaon perusteella kaavoitusinsinööreille (A ja B) ja kaavoittajalle (C). Vastuut oli jaettu alueittain ja jako oli esitetty kaupungin nettisivuilla ja perustui rakennusvalvonnan käyttämään vastaavaan malliin. Valtatie 5 eteläpuoliset alueet, johon Suomeniemi kuuluu, oli osoitettu kaavoitusinsinööri A:lle.

Metsähallitus on 16.2.2017 sähköpostilla tiedustellut kaavoituspäälliköltä näkemystä metsänkäsitteystä vuoden 2006 Suomenniemen pienten vesistöjen rantaosayleiskaavasta Mustinlammin ranta-alueella. Sähköpostin liitteenä ollut leimikkokartta sisältää kaksi metsäaluetta Mustinlammen rannalla, kumpikin alue kuuluu Metsähallitukselle. Metsähallitus ei viestissään täsmennä millaisia metsänkäsitteilytoimenpiteitä alueille on suunniteltu, mutta liitekartassa puhutaan ensiharvennuksesta. Kaavoituspäällikkö on siirtänyt asian kaavoitusinsinööri A:lle hoidettavaksi toimittamalla Metsähallituksen sähköpostin hänelle 17.2.2017. Kaavoituspäällikkö ja kaavoitusinsinööri A ovat pohtineet kaavamääräysten ja merkintöjen vaikutusta metsänkäsitteilytoimenpiteisiin sähköpostiviestinnässä 17.2.2017. Metsähallitus on toistamiseen kysynyt asiaa

25.4.2017 kaavoituspäälliköltä ja kaavoitusinsinööri A:lta. Kaavoitusinsinööri A on vastannut metsähallitukselle 29.9.2017.

Metsähallitus on välittänyt kaavoitusinsinööri A:n tulkinnan kantelijalle, joka on pyytänyt selvennystä tulkintaan kaavoitusinsinööri A:lta 26.1.2018. Asia on kirjattu kaupungin asianhallintajärjestelmään tunnuksella MliDno-2018-796. Kantelijalle ei ole vastattu ja hän on uudistanut tiedustelunsa kaavoitusinsinöörille A:lle 4.4.2018 ja 13.12.2018. Tiedusteluihin ei ole vastattu ja asiasta on tehty kantelu. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kirjeellä joka on päivätty 22.1.2019.

Suomenniemen kunta on laatinut ”Pienten vesistöjen rantaosayleiskaavan” vuonna 2006. Suomenniemen kunta yhdistyi Mikkelin kaupunkiin 1.1.2013.

Kyseisessä rantaosayleiskaavassa tavoitteena on ollut rakentamisen, matkailun ja maatalouden liitännäiselinkeinojen, virkistyskäytön ja luonnon sekä maisemansuojelun tarpeiden yhteensovittaminen. Lisäksi kaavanlaadinnan perusteena on ollut rakennusoikeuden turvaaminen ja tasapuolinen jakaminen vielä vapaana oleville ranta-alueille.

Kaavaselostuksessa todetaan mm. että alue on rakentunut pirstaleisena, joka on vaikeuttanut yleiskaavan mahdollisuuksiin keskittää rakentamista ryhmiin ja säilyttää ranta-alueita rakentamisesta vapaana.

Rakentamisen mitoituksessa ja sijoittamisessa alueella on otettu huomioon alueen erityiset luonnonarvot. Lisäksi todetaan, että rakentamista ei ole osoitettu rantojen avoimiin osiin eikä saariin joilla ei ole suojapuustoa. Yleensä saarten ja sisäjärvien rakennusoikeus on pyritty siirtämään paremmin rakennettavissa oleville alueille.

Rantaosayleiskaavassa on selvitetty luonto- ja maisema-arvoja ja tehty päätös arvokkaiden kohteiden merkitsemisestä kaavaan. Kaavassa on näille alueille osoitettu seuraavia merkintöjä: luonnonsuojelualue (SL), maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja (MY), arvokas harjualue (ah), arvokas maisema-alue (am), arvokas vesistöalue (av), arvokas pienvesistö (apv) ja luonnonarvoiltaan merkittävä alue (/s). Kaavassa suurin osa mantereen puoleisista alueista on osoitettu maa- ja metsätalouden käyttöön (M) ja (MT) merkinnöillä. Mustinlammen ympäristö on kaavassa merkitty maa- ja metsätalousalueeksi (M). Mustinlammen ranta-alueella on merkitty arvokas vesistöalue raja (av) merkinnällä. Raja kulkee osittain maalla, osittain vesialueella ja paikoin kaava-alueen ulkopuolella. Kaavamääräys (av) sallii kaavassa rantavyöhykkeelle osoitetuille rakennuspaikoille rakentamisen, Lahnaveden kohdalla rajauksen sisäpuolelle jää kaksi lomarakennuspaikkaa. Rannan ja rakennusten väliin tulee jättää suojapuustoa. Alueille joille ei ole osoitettu rakentamista todetaan, että alue tulee säilyttää mahdollisimman luonnontilaisena eikä alueen luontoarvoja saa heikentää.

Kaavan kaavamääräyksissä todetaan (av) merkinnästä seuraavaa:

(av) ARVOKAS VESISTÖALUE

av-alueella rakennusten sijoitteluun ja jätevesien käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Rakennusten tulee olla riittävän kaukana rannasta ja suojapuustoa tulee jättää rannan ja rakennusten väliin. Alue tulee säilyttää mahdollisimman luonnontilaisena eikä alueen luontoarvoja saa heikentää. av-alueella voidaan suorittaa tavanomaisia loma-asumisen tarvitsemia (veneväylä ja uimaranta) kaislikon poistoja sekä ojien kunnossapitoa.

Kaavamääräyksessä ei täsmennetä mitä luontoarvoja merkinnällä suojellaan. Kaavaselostuksessa (av, avp) alueet mainitaan suojelukohteina tai -alueina, jotka tulee säilyttää mahdollisimman luonnontilaisena. Selostuksessa mainitaan Lahnavesi-Mustinlampi, mutta ei kerrota tarkemmin alueen arvoista. Selostuksessa viitataan luontoselvitykseen.

Suomenniemen kunnan yhdistyttyä Mikkelin kaupungin kanssa 1.1.2013 kaikki Suomenniemen kaava-arkistot siirrettiin Mikkelin kaupunkisuunnittelun arkistoihin, mutta kyseisen rantaosayleiskaavan luontoselvitys puuttui. Puute huomattiin vasta vuoden 2018 loppupuolella. Selvitystä ei löytynyt alueelliselta ELY-keskuksella tai Etelä-Savon maakuntaliitolla. Selvityksen kopio löytyi Etelä-Karjalan liitolta ja se toimitettiin kaupungille 15.2.2019. Kaupunkisuunnittelu ei pysty varmuudella toteamaan onko selvitystä koskaan ollut Suomenniemen kunnan arkistoissa. Luontoselvityksen sivulla 16 todetaan, että kohteessa 36 sijaitsee Lahnaveden saaret ja luodot. Aluetta luonnehditaan rakentamattomaksi, jolla pesii kuikka ja loppilintuja. Luontoselvityksen mukaan alueelle ei suositella rakentamista ja aluetta esitetään merkittäväksi (av) merkinnällä uhanalaisten lajien perusteella. Kaavamääräyksissä todetaan metsänhoidosta, että ”Metsänhoidossa noudatetaan metsätalouskeskus Tapion antamia metsähoitosuosituksia ja ranta-alueilla erityisesti rantametsiä koskevia metsänhoitosuosituksia ja metsälakia.” Kaavaselostuksessa todetaan, että ”Metsänkorjuussa tulee noudattaa Metsäkeskus Tapion antamia metsänhoito-ohjeita ja maisemallisesti arvokkailla ranta-alueilla erityisesti rantametsiä koskevia metsänhoitosuosituksia.”

Metsähallitus on tiedustelussaan pyytänyt kaupunkisuunnittelulta tulkintaa kaavamerkinnöistä suunnitelluilla leimikkoalueilla. Metsähallituksen kaksi leimikkoaluetta sijoittuvat pääosin (av) rajauksen sisäpuolelle. Kaavoitusinsinööri A on antanut tulkintansa asiasta Metsähallitukselle 29.9.2017 todeten, että (av) merkintä koskee vesialuetta ja on viitannut kaavan (M) kaavamerkintään ja muihin määräyksiin mahdollistaen rantametsien hoidon Tapion rantametsän käsitteilyohjeiden mukaisesti.

Kaupunkisuunnittelu on vastannut tiedusteluun kohtuullisen ajan kuluessa mutta ei ole tarkentanut tulkintaa kaavamerkinnöistä luontoselvityksen puuttuessa. Kantelijan kolmeen tiedusteluun vuoden 2018 aikana ei ole vastattu kohtuullisen ajan kuluessa. Lopullinen tulkinta kaavamääräysten- ja merkintöjen vaikutuksista leimikoiden ensiharvennuksen on voitu tehdä vasta luontoselvityksen perusteella. Metsähallituksen leimikot (av) rajauksen sisäpuolella voidaan harventaa lintujen pesimäkauden ulkopuolella noudattamalla kaavan määräyksiä metsänhoidosta.

2.4 Mikkelin lupa- ja valvontajaoston lausunto 9.5.2019

Mikkelissä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena rakennusvalvontaviranomaisena toimii lupa- ja valvontajaosto. Käytännössä kaikki toimivalta on palvelualueen toimintasäännössä delegoitu rakennusvalvonnan viranhaltijoille, niin myös maisematyöluvista päättäminen. Asemakaava-alueen ulkopuolella maisematyöluva tarvitaan hakkuille silloin, jos alueen yleiskaavassa on niin määrätty. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa hakkuusuunnitelma koskee aluetta, jolla kaavamääräykset eivät edellytä maisematyöluvan hakemista hakkuille. Näin ollen maanomistajalla ei ole velvollisuutta olla yhteydessä rakennusvalvontaan tai lupa- ja valvontajaostoon eivätkä nämä valvo hakkuita tai muita vastaavia toimenpiteitä tällaisella alueella. Metsälain mukaan maanomistajan taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan on tehtävä metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoitus hakkuista.

Alueilla, joilla maisematyölupaa ei vaadita, toimivaltainen viranomainen on siis vain metsäkeskus. Osayleiskaavassa oleva av-merkintä on hieman tulkinnanvarainen. Voidaan todeta, että alueen rajaava viiva on kartassa piirretty monessa kohtaa rantaviivaa kauemmaksi kuivan maan puolelle. Tällöin alueen rajauksen ja määräysten vaikutusalueen olisi katsottava ulottuvan myös kuivan maan puolelle, eikä koskevan pelkkää vesialuetta, vaikka merkinnän nimenä on arvokas vesialue. Rakennusten sijoittelua ja rakennusten ja rantaviivan välistä suojapuustoa koskevat määräykset koskevat selkeästi rantaviiva ulkopuolistakin aluetta. Näin ollen myös vaatimus alueen luonnontilaisena säilyttämisestä ja kieltö heikentää luontoarvoja koskevat myös rajauksen sisällä olevaa maa- aluetta. Tämä pitää huomioida alueella suoritettavissa hakkuissa.

Osayleiskaavan av-määräyksen valvonta voi kuulua rakennusvalvontaviranomaiselle silloin, jos alueella tapahtuu rakentamista tai muita sellaisia toimenpiteitä, jotka vaativat rakennusvalvontaviranomaisen luvan tai ilmoituksen sille. Metsänhakkuut eivät tähän kuulu.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 7 ja 8 kohdan mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 41 §:n mukaan yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä (yleiskaavamääräykset). Yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

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

Maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentin mukaan yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman 128 §:ssä tarkoitettua lupaa (toimenpiderajoitus).

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä
- 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yleiskaavoissa voidaan määrätä, että maisemaa muuttavaan toimenpiteeseen edellytetään maisematyölupaa, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Ympäristöministeriön asetuksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä 1 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla laadittavissa yleiskaavoissa käytetään tämän asetuksen liitteen mukaisia merkintöjä. Kaavoissa voidaan tarvittaessa käyttää muitakin merkintöjä. Kun kaavassa käytetään tämän asetuksen mukaista merkintää, sitä tulee käyttää asetuksessa esitetystä tarkoituksesta. Merkintää voidaan täsmentää kaavamääräyksillä.

3.2 Kannanotto

Mikkelin kaupunki on edellä kohdissa 2.2–2.4 ilmenevissä lausunnoissaan selostanut kantelijan ja kaupungin välisiä vuorovaikutustapahtumia sekä Mikkelin osaksi liitetyn Suomenniemen kunnan 14.6.2006 laatiman osayleiskaavan sisältöä kantelussa tarkoitettua arvokasta vesistöä koskevan kaavamerkinnän (av) osalta sekä merkinnästä annettua lausuntoa Metsähallitukselle koskien metsänkäsittelyä.

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunnosta käy yksiselitteisesti ilmi, että kaupungininsinööri ei ole vastannut kantelijan esittämiin tiedusteluihin, joita on esitetty kolmena eri ajankohtana vuonna 2018, Näin siitäkin huolimatta siitä, että asia oli myös kirjattu kaupungin asianhallintajärjestelmään. Kaupunki on lausunnossa myös todennut, että kiireettömässä asiassa vastaus on voinut viipyä, mutta ei ole ollut oikein jättää vastaamatta kantelijan tiedusteluihin.

Totean, että asioiden kiireellisyysjärjestys on lähtökohtaisesti viranomaisen itsensä määriteltävissä, eikä tässä tapauksessa ollut kyseessä hakemusasia. Viranomaisen on kuitenkin pystyttävä henkilöstöresursseista ja organisoitumisesta riippumatta vastaamaan asiallisiin ja yksilöityihin tiedusteluihin viivytyksettä joko suullisesti tai kirjallisesti.

Kantelijan esittämät kysymykset osayleiskaavan tulkinnassa liittyvät huoleen siitä, että osayleiskaavan määräysten sisältöä ei noudateta Metsähallituksen toimesta rantametsänkäsittelyssä eikä kaavamääräysten noudattamista valvota kaupungin toimesta. Kantelija on esittänyt huolensa myös siitä, ettei metsänkäsittelyyn kaava-alueella liity vuorovaikutusta esim. naapurien kuulemisen muodossa.

Saadun selvityksen mukaan nyt kyseessä oleva Mustinlammen ympäristö on rantaosayleiskaavassa merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M). Mustinlammen ranta-alueelle on merkitty arvokasta vesistöaluetta koskeva rajaus av-merkinnällä. Rajaus kulkee osittain maalla, osittain vesialueella ja paikoin kaava-alueen ulkopuolella. Av-merkintään liittyvän kaavamääräyksen mukaan ”av-alueella rakennusten sijoitteluun ja jätevesien käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Rakennusten tulee olla riittävän kaukana rannasta ja suojapuustoa tulee jättää rannan ja rakennusten väliin. Alue tulee säilyttää mahdollisimman luonnontilaisena eikä alueen luontoarvoja saa heikentää. Av-alueella voidaan suorittaa tavanomaisia loma-asumisen tarvitsemia (veneväylä ja uimaranta) kaislikon poistoja sekä ojien kunnossapitoa”. Kaavaselostuksessa av-alueet mainitaan suojelukohteina tai -alueina, jotka tulee säilyttää mahdollisimman luonnontilaisena.

Maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentin nojalla yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:ssä tarkoitettua maisematyölupaa (toimenpiderajoitus). Maisematyöluvasta puolestaan säädetään muun ohella, ettei maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä saa suorittaa ilman maisematyölupaa muun ohella yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella.

Maisematyöluvan tarpeesta totean, että yleiskaava-alueella maisemaa muuttavan toimenpiteen maisematyöluvantarve perustuu yleiskaavassa nimenomaisesti annettavaan määräykseen, toimenpiderajoitukseen. Kaavanlaatijan harkinnassa on, mitä kaavamääräyksiä kaavassa on tarpeen antaa ja määräysten antamista ohjaa muun ohella kaavaan liittyvät selvitykset. Selvitysten perusteella esim. maankäytön vaikutuksia alueen erityisominaisuuksiin voidaan rajoittaa suunnittelua, rakentamista tai suojelua koskevin määräyksin. Maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:stä johtuen toimenpiderajoitus ei voi kuitenkaan koskea puiden kaatamista maa- ja metsätalouteen (M) osoitetulla alueella.

Maisematyöluvan tarpeen arvioinnin tässä tapauksessa on todennäköisesti tehnyt ongelmalliseksi se, että kaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitettua aluetta on osittain osoitettu myös arvokasta vesialuetta koskevalla av-merkinnällä, edellä mainituin rakentamista ja suojelua koskevin määräyksin. Selvyyden vuoksi todettakoon, että kaupungin lausunnoissa ei ole kyseenalaistettu alueella sijaitsevien luonnonarvojen olemassa oloa, eikä näin ollen av-merkinnän tarpeellisuutta.

Kaavamerkintöjen alueellisesta rajauksesta katson, että av-merkintä ei yksiselitteisesti kohdistu vain vesialueeseen, sillä siinä annetaan rakentamista koskevia määräyksiä sekä rantapuuston säilyttämistä koskeva suojelumääräys. Kaavan mittakaava huomioon ottaen av-merkinnän ulottuvuudesta myös maa-alueelle ei ole epäselvää myöskään kaavakartalla.

Merkintäteknisesti av-merkintä lienee ajateltu alueen erityisominaisuutta kuvaavaksi merkinnäksi, jolloin se voisi olla päällekkäinen M-alueita koskevan aluevarausmerkinnän kanssa. Av-merkintään liittyvien suojelumääräysten oikeusvaikutukset ovat kuitenkin jääneet metsänkäsittelyn osalta maankäyttö- ja rakennuslain lupamenettelyn ulkopuolelle ilman toimenpiderajoitusta. Näin ollen niillä M-alueilla, johon myös av-alueen suojelumääräykset kohdistuvat, ei metsänkäsittelyyn ole liittynyt maankäyttö- ja rakennuslaista johtuvaa vuorovaikutusmenettelyä, kuten naapurin kuulemista.

Edellä esitetyn perusteella totean, että suojelumääräysten taustalla olevien selvitysten perusteella kaavanlaatijalla olisi ollut mahdollisuus ratkaista maisematyöluvanvaraisuus kaavassa av-merkintään liittyen tarvittaessa aluekohtaisesti. Niiltä osin kuin maisematyöluvantarve olisi kaavassa haluttu asettaa av-alueille, olisi päämaankäyttö tullut osoittaa esimerkiksi kaavassa käytetyllä MY-merkinnällä, maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja. Tähän merkintään kaavassa liittyy toimenpiderajoitus.

Maisematyölupapalvelvollisuuden puuttuminen ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kaavassa selvitettyjen ja osoitettujen luonnonympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottaminen olisi tarpeen metsänkäsittelyssä. Tältä osin kaavan tulkinnalla ja siitä annettavilla lausunnoilla on keskeinen merkitys kaavan sisällön välittymisessä viranomaispäätöksentekoon metsänkäsittelyssä sekä riittävien lupamenettelyjen määrittämisessä. Kiinnitän kaupungin huomiota siihen, että maisematyölupapalveloitteen puuttumisesta huolimatta, kaupungin olisi tullut arvioida tarvetta poiketa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisesti rantaosayleiskaavassa av-merkintään liittyvistä rantapuuston käsittelyä koskevista suojelumääräyksistä. Poikkeamispäätösmenttelyyn puolestaan liittyy myös kuulemismenettely, josta on säännökset maankäyttö- ja rakennusasetuksen 14 luvussa.

Kaavamerkintöjen välisestä suhteesta totean, että kaavamerkintöjen ja niihin liittyvien määräysten tulee olla oikeudellisesti selkeitä sekä toteuttamiskelpoisia. Pienten vesistöjen rantaosayleiskaava ei täytä tätä vaatimusta maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitettujen M-alueiden ja arvokkaiksi vesialueiksi osoitettujen av-alueiden osalta, sillä kaavaratkaisu ei tue av-merkintään liittyvien suojeluarvojen säilymistä rajoittamalla metsänkäyttöä näillä alueilla.

Kun otetaan huomioon, että kaavan luontoarvoihin liittyvissä selvityksissä, kaavaratkaisusta ja kaavasta annetuista kaupungin lausunnoista käy ilmi rantametsiin liittyvä tarve luontoarvojen vaalimiseen, kiinnitän kaupungin huomiota maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavaa koskevien sisältövaatimusten ohella kaupungin velvollisuuteen ottaa huomioon ja turvata ympäristöperusoikeuden toteutuminen maankäytön suunnittelussa ja kaavamerkintöjen tulkinnassa. Kaava-asiakirjoista välittyvän luontoarvojen suojelutarpeen ja kaavaratkaisun kaavamerkintöihin liittyvän tulkintaepäselvyyden tultua esiin, kiinnitän huomiota myös kaupungin velvollisuuteen huolehtia kaavojen ajan tasalla pitämisestä.

3.3 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelussa esitettyihin Metsähallituksen toimintaa vuonna 2015 tapahtuneisiin kanteluperusteisiin totean, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaisesti oikeusasiamies ei käsittele kantelua joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa.

Niiltä osin kuin kantelussa on esitetty arvostelua Metsähallitusliikelaitoksen toimintaa kohtaan metsänkäsittelyssä maanomistajan roolissa, totean, että eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu tutkia yritysten toimintaa. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa Metsähallitus on toiminut liikelaitoksena, eikä viranomaisena.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä ja kaavaratkaisun tulkintaepäselvyydestä Mikkelin kaupungin tietoon.

Alueiden käytön suunnittelun edistäminen ja yleisen edun valvonta ympäristöasioissa kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin. Saatan ratkaisun tässä tarkoituksessa Etelä-Savon ELY-keskukselle tiedoksi.