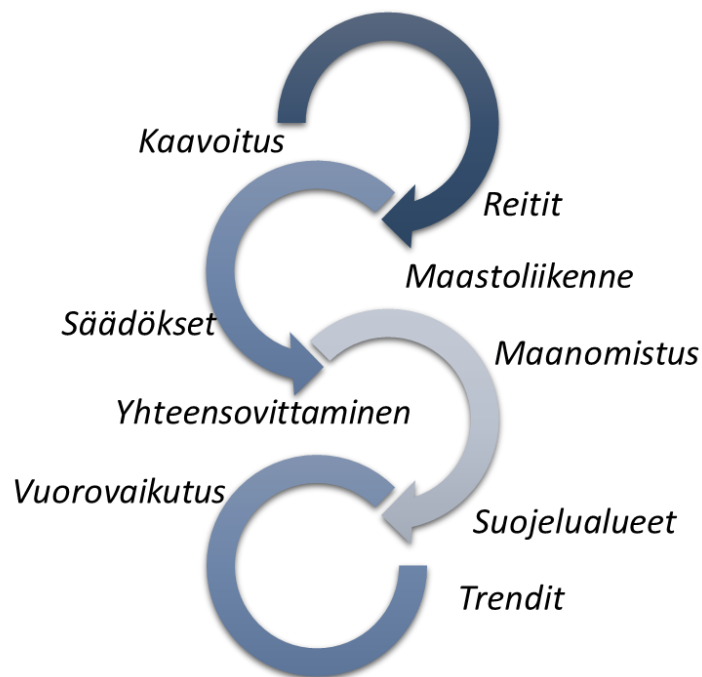


FINNISH LAPLAND TOURIST BOARD – LAPIN MATKAILUELINKEINON LIITTO RY

Selvitys 3: **Alueiden käytön erityiskysymyksiä Lapin matkailuliiketoiminnan kehittämisessä**

Työkalupakki ja kehittämisnäkökohtia

Raportti



Sisällysluettelo

Johdanto	1
1 ALUEIDEN KÄYTÖN TYÖKALUPAKKI	3
1.1 Alueidenkäyttöä ohjaavat lait	3
1.2 Kaavoitus	5
1.2.1 Hankkeeseen liittyvän kaavoituksen tarve	5
1.2.2 Kaavatasot	7
1.2.3 Kaavaprosessi	8
1.3 Esimerkkejä ja oikeustapauksia matkailuun liittyvästä kaavoituksesta	13
1.4 Reitit ja maastossa liikkuminen	19
1.4.1 Tietoa reiteistä	19
1.4.2 Reitin laatimisen prosessi	21
1.4.3 Ohjelmapalvelut valtion mailla toimittaessa	23
1.4.4 Jokamiehen oikeudet ja matkailun ohjelmapalvelutoiminta	24
1.5 Toiminnan sijoittamiseen tarvittavat luvat	26
2 KEHITTÄMISNÄKÖKOHTIA	31
2.1 Kaavoitus tukee matkailun liiketoiminnan kehittymistä	31
2.2 Matkailun trendien ja kehityssuuntien huomiointi alueiden käytössä	33
2.3 Vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittämisestä	34
2.4 Matkailun liiketoimintaa suojelualueilla ja erämaa-alueilla	36
2.5 Moottorikelkkaväylästä kehittäminen ja ylläpito	37
2.6 Yritysvaikutusten arviointi	38
2.7 Lainsäädäntöön liittyviä ehdotuksia luontomatkailuun ja ohjelmapalveluihin liittyen	39
2.8 Lopuksi	41

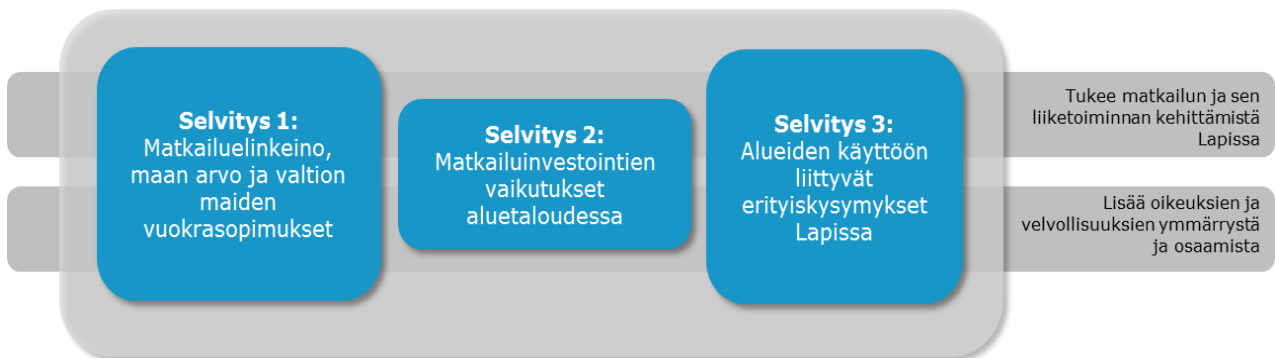
12.5.2017

Alueiden käytön erityiskysymyksiä Lapin matkailuliiketoiminnan kehittämisessä

Johdanto

Tämä selvitys on osa Lapin Matkailuelinkeinon Liitto ry:n (LME) EAKR-rahoitteista Laki ja oikeus matkailuyrittäjän arjessa – hanketta.

Hankkeessa laadittiin selvityskokonaisuus, jossa käsiteltiin mm. maankäyttöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja haasteita. Selvityskokonaisuuden sisältö täsmentyi vuoden 2015 lopulla matkailuyrittäjille suunnatun kartoituksen pohjalta. Kartoituksessa (haastattelut) selvitettiin yrittäjien keskeisiä tietotarpeita ja haasteita liittyen maankäyttöön sekä mm. maastoliikenteeseen ja vesi- ja ympäristöoikeudellisiin asioihin. Tarkoituksena oli varmistaa, että selvityskokonaisuus vastaa mahdollisimman hyvin matkailuyritysten tietotarpeisiin. Tietotarpeita täsmennettiin myös workshop-tilaisuuksissa (tilaisuudet Pyhällä ja Rovaniemellä sekä tilaisuus hankkeen ohjausryhmän kanssa). Tietotarpeiden kartoituksen perusteella selvityskokonaisuus muodostui seuraavassa kuvassa esitetyn mukaiseksi:



Selvitys 3: Alueiden käytön erityiskysymyksiä Lapin matkailuliiketoiminnan kehittämisessä

Selvityksen tavoitteena on Lapin maakunnassa toimivien matkailuyrittäjien oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärryksen ja osaamisen lisääminen alueiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä.

Loppuvuonna 2016 toteutettiin kolme työpajaa eri puolilla Lappia (Köngäs, Saariselkä ja Luosto). Tilaisuuksiin oli kutsuttu matkailuyrittäjien lisäksi mukaan sekä kunnan että Metsähallituksen eri yksiköiden edustajia, jotta vuorovaikutuksesta ja keskustelusta saataisiin paras hyöty. Tilaisuuksissa kuultiin Metsähallituksen ja kunnan alustukset ja näkemykset, yrittäjien kokemia haasteita ja hyviä esimerkkejä sekä yhdessä konsultin johdolla käytiin tarkentava keskustelu haasteista ja ratkaisuista.

12.5.2017

Selvitys 3: Alueiden käytön erityiskysymyksiä Lapin matkailuliiketoiminnan kehittämisessä

- Kaksi kohderyhmää:
 - 1) Matkailuyrittäjät
 - 2) Matkailun kehittäjät ja vaikuttajat
- Kaksi osaa ja näkökulmaa
 - 1) ALUEIDENKÄYTÖN TYÖKALUPAKKI - OPAS YRITTÄJILLE
 - Tiedollinen: lisää aihepiiriin liittyvää osaamista ja ymmärrystä matkailuelinkeinon parissa
 - Suunnattu yritystoimijoille, joilla osaamisen lisäämisessä tarpeita tai maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät asiat eivät ole olleet aiemmin ajankohtaisia.
 - 2) KEHITTÄMISNÄKÖKOHTIA
 - Kehittävä: nostaa esiin hyviä käytänteitä ja tilaisuuksissa esiinnousseet tarpeet edunvalvontaan liittyen

Aineistossa esitetään myös konkreettisia esimerkkitapauksia matkailuun liittyvistä hankkeista maankäytön osalta.

Selvityksen toteutti FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy, jossa työstä vastasi palvelualuejohtaja Pauli Santala ja työhön osallistui laaja asiantuntijatiimi. Lisäksi työssä haastateltiin eri teemojen asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia. Lapin Matkailuelinkeinon Liitto ry:stä työtä ohjasivat Liisa Mäenpää ja Jyrki Niva.

12.5.2017

1 ALUEIDEN KÄYTÖN TYÖKALUPAKKI

Seuraavissa kappaleissa esitetään kaavoitukseen, reitteihin ja maastoliikenteeseen sekä erilaisiin lupiin liittyvä liittyvät perusasiat (toimintaa ohjaavat lait, prosessi ja etenemistapa) sekä nostetaan esille konkreettisia esimerkkejä ja oikeustapauksia matkailuun liittyvästä maankäytöstä.

1.1 Alueidenkäyttöä ohjaavat lait

Alueidenkäytön suunnittelulla luodaan suunnittelualueesta kokonaiskuva, jossa eri intressien toiminnalliset tarpeet tunnistetaan ja ne sovitetaan ympäristön vaatimusten asettamiin kehyksiin. Tarkoituksena on luoda suunnitelma, jossa kaikki alueen kehittämiseen vaikuttavat näkökohdat on tarkasteltu riittävän laajasti ja otettu huomioon suunnittelussa ennen hankekohtaisten ratkaisujen lukkoon lyömistä. Tällä vältetään mahdollisten ristiriitojen aiheuttamat viivästyksset ja muutokset suunnitelmiin.

Alueiden käytön suunnittelua ohjaa ensisijaisesti **maankäyttö- ja rakennuslaki** (MRL). Laki asettaa alueidenkäytön suunnittelulle erityislakeja kokonaisvaltaisemmat tavoitteet. Lain 5 §:ssä on alueidenkäytön suunnittelun tavoitteeksi asetettu mm. luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen, kulttuuriarvojen vaaliminen, ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä luonnonvarojen säästeliäs käyttö.

Alueiden käytön suunnittelua ohjaa myös monta muuta lakia, joissa säädetään esimerkiksi suojelusta ja asetetaan rajoituksia ympäristöön kohdistuville toimille. Näistä laeista keskeisimmät ovat laki eräistä naapurussuhteista, laki rakennusperinnön suojelemisesta, luonnonsuojelulaki, maa-aineslaki, metsälaki, muinaismuistolaki, vesilaki ja ympäristönsuojelulaki. Tarvittaessa toimia ohjaa myös laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Lapissa tulee suunnittelussa lisäksi ottaa huomioon poronhoitolaki ja erämaalaki.

Tulkittaessa lakeja erityislainsäädäntö ohittaa yleislain.

Alueidenkäytön suunnittelussa on lisäksi huomioitava valtioneuvoston asettamat **valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet** ja edistettävä niiden toteuttamista (MRL 24§). Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan hallitusohjelman pohjalta uusia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT) valtioneuvoston päätettäväksi loppuvuodesta 2017. Siihen saakka ovat voimassa valtioneuvoston vuonna 2000 asettamat ja vuonna 2008 tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on avattu MRL 1 §:ssä säädettyä lain yleistä tavoitetta seuraavasti:

”Ekologisesti kestävä kehitys tarkoittaa kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn, kestävää materiaalitaloutta sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä. **Taloudellisesti kestävä kehitys** edellyttää, että ratkaisujen tulee olla yhtä aikaa sekä taloudellisesti että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Taloudellinen kestävyys merkitsee kansallisvarallisuuden säilyttämistä ja sen kartuttamisedellytysten luomista. **Sosiaalisesti kestävä kehitys** edellyttää kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämistä. **Kulttuurisen kestävyys** kannalta on tärkeää vaalia kansallisen kulttuuriperinteen alueellisia ominaispiirteitä. **Hyvän elinympäristön** tärkeitä ominaisuuksia ovat terveellisyys, turvallisuus, toimivuus ja viihtyisyys. Elinympäristön laadun parantaminen

12.5.2017

edellyttää näiden vahvistamista niin, että samalla otetaan huomioon tasavertaisesti eri väestöryhmien tarpeet. Mittakaavaltaan inhimillisellä yhdyskuntarakentamisella on oleellinen merkitys luotaessa edellytyksiä hyvälle elinympäristölle.”

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n tavoitteena on, että alueiden käytön suunnittelu perustuu vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin. Alueiden käytön suunnittelun tulee myös edistää muun muassa turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien (lasten, vanhusien ja vammaisten) tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista, yhdyskuntien toimivuutta ja alueiden käytön taloudellisuutta, hyvää rakentamista sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Ympäristöön liittyen tulee edistää lisäksi muun muassa rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista, luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä sekä yleisesti ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä.

Alueiden käytön suunnittelussa **vuorovaikutus** on suuressa roolissa erityisesti lainsäädännön edellyttämänä. Se tuo myös hankesuunnittelulle lisäarvoa näkökulman laajentuessa tiedonvaihdon mukana. Toiminnan perusteita voi näin vankentaa koko suunnitteluprosessin ajan. Vuorovaikutuksen järjestämisestä kerrotaan tarkemmin kaavaprosessin yhteydessä jäljempänä.

Linkit säädöksiin:

Valtioneuvoston päätös 30.11.2000 ja 13.11.2008. *Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*. http://www.ymparisto.fi/fi-fi/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnitteluja_rjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet

Suomen säädöskokoelma. *Finlex, ajantasainen lainsäädäntö*. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/>

- Erämaalaki (62/1991)
- Laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920)
- Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)
- LSL. Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
- Maa-aineslaki (55/1981)
- MRA. Maankäyttö ja rakennusasetus (895/1999)
- MRL. Maankäyttö ja rakennuslaki (132/1999)
- Metsälaki (1093/1996)
- Muinaismuistolaki (295/1963)
- Poronhoitolaki (848/1990)
- Terveystensuojelulaki (763/1994)
- VL. Vesilaki (587/2011)
- YSL. Ympäristönsuojelulaki (527/2017)

12.5.2017

1.2 Kaavoitus

1.2.1 Hankkeeseen liittyvän kaavoituksen tarve

Hankkeeseen ryhtyvällä on yleensä jo joku käsitys hankkeen toiminnan sijoittumisesta. Hanke voi olla nykyisen toiminnan laajentamista, jolloin osan toiminnan sijainti on sidottu paikkaan ja on tarve löytää laajenemissuunta, joko tiloille tai reitistölle ja käyntikohteille. Voi olla, että halutaan perustaa yritys ja uutta toimintaa omalle tai ostettavalle kiinteistölle. Tilanne voi olla myös niin, että hankkeelle on hyvä aihio, mutta sijoitukselle vielä etsitään paikkaa. Ensi askel suuntautuu joka edellä mainitussa tapauksessa sijaintikunnan toimipisteeseen. Siellä selvitetään ensimmäiseksi minkä tahon tai tahojen kanssa pitää ryhtyä asioimaan.

Nykyisen toimintaa laajentaessa, saa rakennusvalvontaviranomaiselta tiedon, onko mahdollista edetä asiassa suoran rakennusluvan, poikkeusluvan tai suunnittelutarveratkaisun pohjalta. Myös uusi toiminta omalla tai ostettavalla kiinteistöllä voi olla mahdollista suoralla luvalla. Tällöin edullisinta on selvittää kunnan kaavoittajalta kaavatilanne kyseisen kiinteistön kohdalla. Mikäli voimassa oleva kaava sallii toiminnan, voi siis edetä suoralla luvalla. Tällöin aikaa vievää kaavoitustyötä ei ole tarpeen aloittaa.

Hankeaihiota kehittävä saa myös apua kunnasta. Elinkeinojen kehittämisestä vastaava voi antaa tietoa toiminnan mahdollisuuksista sisällön ja sijainnin suhteen. Kunnan kaavoituksesta saa tietoa sijoituksen mahdollisuuksista voimassa olevan yleis- tai asemakaavan puitteissa. Voimassa olevan kaavan puuttuessa, tai jos kaavan muutos tai tarkentaminen esimerkiksi yleiskaavasta asemakaavaksi on välttämätön, on käynnistettävä kaavaprosessi. Kunnan kaavoittaja avustaa myös kaavoituksen käynnistämässä, mikäli se on tarpeen.

Suunnittelutarveratkaisulla voidaan kaavoitusprosessia kevyemmin ratkaista toimintojen sijoittuminen, suunniteltuun käyttöön liittyvät erityiset toimenpiteet, esimerkiksi teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamisen tarve. Suunnittelutarveratkaisun soveltaminen voi olla perusteltua, jos MRL 137 ja 137a § ehdot rakennusluvan myöntämiseksi voidaan osoittaa täytetyiksi ilman kaavatarkastelua. Suunnittelutarveratkaisua käytetään myös sellaisiin hankkeisiin, joille on tarpeen edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi. Päätöksen suunnittelutarveratkaisun soveltamisesta tekee kunta.

Hankkeen toiminta voidaan haluta sijoittaa kunnan tai esim. Metsähallituksen omistamalle maalle. Silloin tarvitaan maa-alueesta hanketoimijan ja maanomistajan välinen aie-, käyttö- tai vuokrasopimus. Reitteihin ja reittitoimituksiin paneudutaan tekstissä jäljempänä kohdassa 1.4.

Kaavoitukseen ja hankesuunnitteluun liittyvää tietoa löytyy siis kunnasta. Kunnat julkaisevat vuosittain kaavoituskatsauksen, jossa on kootusti tietoa kunnassa voimassa ja vireillä olevista kaavoista.

Lapin liiton maakuntakaavat ja niitä varten laaditut selvitykset sisältävät hyvää tietoa hyödynnettäväksi myös muussa suunnittelussa. Esimerkiksi kulttuurimaisema- ja luontoselvityksissä on kuvattu teemaan kuuluvat erityiskohteet (luontokohteet ja rakennettu ympäristö) koko seutukunnan alueella.

Kohdekohtaista tietoa esimerkiksi muinaismuistoista ja rakennetusta ympäristöstä saa vielä Museovirastolta.

12.5.2017

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) julkaisee omalta osaltaan esimerkiksi hankkeisiin liittyviä selvitysraportteja.

Ympäristöministeriö julkaisee niin ikään oppaita ja raportteja muun muassa Rakennettu ympäristö ja Luonto-sarjojen julkaisuina. Ympäristöministeriön julkaisut löytyvät valtioneuvoston julkaisuarkistosta. Niitä on määrällisesti hyvin paljon ja niiden läpikäyminen on työlästä.

Tietoa ympäristöhallinnon alaan kuuluvista asioista saa muun muassa verkkosivulta Ymparisto.fi (Valtion ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu).

Oppaista voi kysyä vielä tarkempaa tietoa kunnasta tai ELY-keskuksesta.

Tietoa kaavatilanteesta ja apuja suunnitteluun alueidenkäytön näkökulmasta:

- **“Ota aina ensin yhteys kuntaan!”**
Yhdessä suunnittelemalla voi voittaa monta vaikeutta jo ennakkoon.
- Kunnan vuosittainen kaavoituskatsaus (tietoa kunnassa voimassa ja vireillä olevista kaavoista).
- Lapin liiton maakuntakaavat ja niihin liittyvät selvitykset.
Maakuntakaavoitus.
<http://www.lappi.fi/lapinliitto/maakuntakaavoitus>
- Lapin liitto. *Lapin liiton julkaisut ja selvitykset 1995-*.
<http://www.lappi.fi/lapinliitto/201>
- ELY-keskus. Aiheet (Muun muassa työ, ympäristö ja aluekehittäminen). Valitse alue > Lappi. <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/aiheet>
- Lapin ELY-keskus. *Julkaisut Doria-julkaisuarkistossa.*
<https://www.doria.fi/search?query=publisher:Lapin&submit=Hae&scope=10024%2F73908>
- Ympäristöministeriön julkaisut
- Ymparisto.fi, Valtion ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu.
<http://www.ymparisto.fi/fi-FI>
- Museovirasto. *Kulttuuriympäristö rekisteriportaali.*
<https://kulttuuriymparisto.nba.fi/netsovellus/rekisteriportaali/portti/default.aspx>
- Ympäristöministeriö. *Julkaisut VALTO-julkaisuarkistossa.*
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/60038/browse?type=title>

12.5.2017

1.2.2 Kaavatasot

Maakuntakaava

Ylin kaavoituksessa huomioitava kaavasuunnitelmataso on maakuntakaava. Siinä otetaan huomioon maakunnallisesti merkittävien kehittämistarpeiden lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maakuntakaavan sisältövaatimukset on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä. Lapissa maakuntakaavaa laaditaan viidessä osassa seutukunnittain. Lisäksi on tehty vaihemaakuntakaavoja teemoina esimerkiksi ydinvoima tai tuulivoima.

Maakuntakaavan sisältö tulee huomioida laadittaessa paikallista yleiskaavaa. Sitä valvovat viranomaiset kaavoituksesta järjestettävissä viranomaisneuvotteluissa ja kuulemisissa (nähtävilläolot). Maakuntakaavoituksen tausta-aineistoksi on laadittu kattavia selvityksiä, joita voidaan hyödyntää myös hanketoiminnan tarpeisiin. Muun muassa niin maisemaa, kulttuurimaisemaa ja luonnonympäristöä kuin elinkeinotoimintaa koskevat selvitykset tarjoavat käyttökelpoista tietoa hankesuunnittelun pohjaksi.

Yleiskaava

Seuraava kaavasuunnitelmataso on yleiskaava. Kunta huolehtii tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla (MRL 36 §). Kunta huolehtii myös kaavoitusta varten mahdollisesti tarvittavan rakennuskiellon tai toimenpiderajoitusten määrittämisestä, mikäli suunnittelurauha on hankkeelle tarpeen.

Yleiskaavalla ohjataan maankäyttöä ja toimintojen yhteensovittamista nimensä mukaisesti yleispiirteisesti (MRL 35 §). Yleiskaava laaditaan lähtökohtaisesti yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Lisäksi voidaan tarvittaessa laatia yleiskaava, joka ohjaa maankäyttöä ja rakentamista tietyllä alueella (osayleiskaava) tai teemaa ohjaava yleiskaava (esimerkiksi matkailun vaiheyleiskaava). Osayleiskaavaa voidaan tällöin sen tarkkuudesta (määräys- ja merkintäsisältö sekä mittakaava) riippuen käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena (MRL 44 §).

Oikeusvaikutteisen osayleiskaavan perusteella voidaan tulevaisuudessa myöntää rakennuslupa, jos niin on kaavassa määrätty ja jos kaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kaavassa osoitetulla alueella. Yleiskaavan sisältövaatimukset on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä.

Asemakaava

Asemakaavalla ohjataan rakentaminen yleiskaavaa tarkemmin. Lähtökohtaisesti asemakaava laaditaan noudattamaan voimassa olevaa yleiskaavaa ja sitä kautta maakuntakaavaa. Vanhentuneesta yleiskaavasta voidaan kuitenkin tulevaisuudessa perustellusti poiketa. Asemakaavan on kuitenkin sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen ja muutoksessa on huomioitava yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §).

Asemakaavan laatimistarvetta arvioitaessa merkittävää on muun muassa elinkeinon toimivan kilpailun edistäminen. Asemakaavassa osoitetaan yksityiskohtaisesti toimintojen sijainti ja ohjataan rakentamista ja muuta toteutusta sekä käyttöä kaavassa annettavilla määräyksillä. Asemakaavamääräyksillä pyritään lisäksi estämään tai rajoittamaan haitallisia ympäristövaikutuksia. Asemakaavan sisältövaatimukset on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä.

12.5.2017

1.2.3 Kaavaprosessi

Kaavoitusprosessia varten on varattava aikaa. Pelkästään julkiset kuulemiset ja niiden palautteen käsittely vie aikaa vähintään noin kaksi kuukautta kunkin vaiheen nähtävilläoltoa kohden eli pelkästään niistä muodostuu noin puoli vuotta.

Kunnassa on alkuvuodesta määritellyt käsittelypäivämäärät, joiden mukaan asiaa voi päätöksentekokoelimissa viedä eteenpäin. Myös viranomaiset ovat kalenterin armoilla ja se on ajoittain hyvinkin ruuhkainen. Itse kaavasunnittelu eli suunnitteluasiakirjojen laatiminen ja täydentäminen voidaan aikatauluttaa neuvotteluja ja virkamieskäsittelyjä helpommin.

Kaikki prosessin etenemisen aikana esiin tulevat selvitystarpeet viivästyttävät työn etenemistä. Siksi selvitystarpeiden ennakointi on erittäin tärkeää ja yhteydenpito viranomaisiin tekee työstä mahdollisimman sujuvaa. Tästä huolehtii kaavasunnittelija.

Kokonaisuudessaan hyvin rullaava kaavoitustyö voidaan saada päätökseen noin vuodessa.

Hankkeeseen liittyvä kaavaprosessi etenee maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) ja -asetuksen (MRA) määrittämässä sekä vakiintuneen käytännön mukaisissa vaiheissa, jotka on kuvattu alla olevassa kaaviossa. Kaavoitustyössä tehtävät asiakirjat on lueteltu kaavion alla.



12.5.2017

Kaavoitustyötä varten laadittavat viralliset asiakirjat:

- Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS).
- HUOM! mahdollinen asemakaavan muutosta koskeva poikkeus.
- Viranomais- ja työneuvotteluiden muistiot. Kunnan päätökset.
- Kaavaluonnos (kartta) tai tarvittaessa luonnokset, jos hankkeen aiheuttamia vaikutuksia halutaan vertailla.
- Luonnosvaiheen palautteeseen laadittu vastine.
- Ehdotusvaiheen palautteeseen laadittu vastine.
- Kaavaehdotus (kartta). Tämä viedään lopulliseen hyväksymiskäsittelyyn.
- Kaavaselostus, joka sisältää liitteinä työtä varten mahdollisesti laaditut erillisselvitykset. Tämä viedään lopulliseen hyväksymiskäsittelyyn.

Kaavoituksen käynnistäminen

Kaavoitustyö käynnistetään tekemällä kuntaan kaavoitusaloite. Aloitteessa esitetään yleiskuvaus ja mahdolliset lähtötiedot hankkeesta, jota varten kaavaa laaditaan. Lähtötietoja saadaan esimerkiksi liiketoimintasuunnitelmasta, mikäli sellainen on laadittu toimintaa varten. Suunnitelman ei tarvitse olla yksityiskohdiltaan viimeistelty tässä vaiheessa, mutta hankkeen haluttu lopputulos kuvataan mahdollisimman kattavasti. Suunnitelma tulee täydentymään kaavoituksen edetessä viranomaisneuvotteluissa ja julkisissa kuulemisissa esiin tulevilla asioilla.

Suuriin hankkeisiin sovelletaan tarvittaessa lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Hankkeet, joille voidaan määrätä YVA-lain edellyttämä ympäristövaikutusten arviointimenettely, on lueteltu valtioneuvoston asetuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006). Kynnys YVA-tarpeeseen on kuitenkin korkea. Natura-alueilla tai niiden lähistöllä toteutettavien hankkeiden tai suunnitelmien vaikutukset tulee arvioida, jollei ole varmaa, että ne eivät heikennä suojelutavoitteita. Myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset arvioidaan tässä yhteydessä. Päätöksen arviointitarpeesta tekee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus).

Aloituvaihe

Laki edellyttää, että kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta niin, että kaavoitusta on mahdollisuus seurata ja siihen vaikuttaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaavoitusprosessia varten laaditaan työn aluksi **osallistumis- ja arviointisuunnitelma** (OAS), jossa kuvataan kaavoitustyön eteneminen ja sen sisältö (erityisesti vuorovaikutustavat ja selvitystarve). Vaatimus OAS:n laatimisesta ei tulevaisuudessa koske vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta. Käytännössä voimassa olevassa asemakaavassa olevaa toimintaa on

12.5.2017

siis mahdollista muuttaa ilman OAS:a, mutta esimerkiksi käyttötarkoituksen tai toiminnan volyymin suuri muutos vaatisi sen.

Suunnitelma (OAS) tehdään kuitenkin aina uuden tai uutta vastaavan asemakaavan laadintaa varten. Vuorovaikutukseen kuuluu osallistumisen järjestäminen, niin että osallisilla (viranomaiset sekä henkilöt ja yhteisöt, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa) on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä asiasta. Normaalisti kaavoituksen osallistuminen järjestetään julkisilla kuulemisilla ja viranomaisneuvotteluilla, joita kuvataan tässä jäljempänä. (MRL 6, 62, 63 §:t ja MRA 30 §.)

Kaavoitusprosessi etenee niin, että seuraavaksi järjestetään tarvittaessa kunnan ja viranomaisten kesken **viranomaisneuvottelu** osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta (aloitusneuvottelu). Hanketoimijan edustaja voidaan kutsua esittelemään hanke, mutta hän ei normaalisti osallistu varsinaiseen neuvotteluun. Kaavaa suunnitteleva konsultti toimii yleensä neuvottelussa kunnan esittelijänä. Mikäli OAS:aan on esitetty oleellinen täydennys, neuvotteluun kutsutaan myös esityksen tehnyt osallinen. Neuvottelussa käydään läpi OAS:ssa esitetty aikataulu tapahtumiseen ja erityisesti kaavoituksen selvitystarve. Tilaisuudessa eri osapuolet esittävät kantansa hankkeesta ja prosessin mahdolliset täydennystarpeet. (MRL 64 § sekä MRA 18, 26 ja 31 §.)

Aloitusneuvottelun jälkeen kaavoituksesta tiedotetaan asettamalla OAS julkisesti nähtäville kaavoitustyön ajaksi, jolloin siitä on mahdollista jättää palautetta. Kunta käsittelee saadun palautteen ja päättää tarvittavista muutoksista OAS:aan. Suunnitelmaa (OAS) päivitetään koko kaavaprosessin ajan esimerkiksi aikataulun suhteen.

Kaavan laadintatyö käynnistetään viranomaisneuvottelussa sovitusti. Kaavaa on kuitenkin voitu valmistella jo ennakkoon niin, että myös viranomaisille on esitelty aloituspalaverissa hankesuunnitelma alustavana kaavaluonnoksena. Virallisesti kaavaa voi viedä eteenpäin OAS:n mukaisesti.

Kaavaluonnos

Tarvittavat selvitykset tehdään ja niiden pohjalta laaditaan kaavaluonnos. Mikäli kaavan aiheuttamien vaikutusten tarkastelu edellyttää vertailua, voidaan kaavasta laatia useampi luonnosversio. Luonnosvaiheen versioiden esittämistarpeesta on hyvä sopia aloituspalaverissa.

Kaavasta laaditaan selostus, jossa kuvataan lähtötiedot, tavoitteet ja niiden pohjalta laadittu kaavasuunnitelma. Asiakirjat käsitellään kunnassa ja asetetaan laatimisvaiheen kuulemista varten julkisesti nähtäville 30 vuorokauden ajaksi. Samaan aikaan pyydetään viranomaisilta lausunnot asiasta. Nähtävilläoloaikana on mahdollista pitää yleisötilaisuus, jossa tiedotetaan hankkeesta osallisille ja asiasta on mahdollista keskustella tilaisuuteen osallistujien kesken. Yleisötilaisuus on hyödyllinen erityisesti silloin, kun hankkeen vaikutukset koskettavat laajaa joukkoa tai sen olemassa olosta halutaan tiedottaa. Yleisötilaisuuden järjestämistarpeesta sovitaan kunnan kanssa ja se esitetään osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.

Kaavoitusprosessin seuraavassa vaiheessa laatimisvaiheen viranomaislausuntoihin ja muiden osallisten mielipiteisiin valmistellaan vastine.

12.5.2017

Kaavaehdotus

Laaditaan kaavaehdotus, jossa on otettu huomioon saatu palaute. Kaavakartta ja sitä kuvaava selostus asetetaan julkisesti nähtäville ehdotusvaiheen kuulemista varten 30 vuorokauden ajaksi.

Nähtävilläoloaikana on mahdollista pitää uusi yleisötilaisuus. Tilaisuus on hyödyllinen silloin, kun hanketta koskevia suunnitelmia on muutettu ja muutokset halutaan esitellä yleisölle. Yleisötilaisuuden järjestämistarpeesta sovitaan kunnan kanssa ja se esitetään osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.

Kaavaehdotus on se asiakirja, jonka pohjalta kunta päättää kaavan lopullisesta hyväksymisestä. Siihen ei voi nähtäville asettamisen jälkeen tehdä merkittäviä muutoksia. Mikäli kuitenkin on tarve tehdä ehdotukseen olennainen muutos, laaditaan uusi ehdotus ja se asetetaan uudelleen nähtäville MRA 32 §:n mukaisesti. Käytännössä ehdotusvaihe tehdään silloin uudelleen. Tähän turvaututaan kuitenkin erittäin harvoin.

Kaavan hyväksyminen

Kaavoitusprosessin viimeisessä vaiheessa ehdotusvaiheen viranomaislausuntoihin ja muiden osallisten mielipiteisiin (muistutuksiin) valmistellaan vastine. Vastineessa voidaan esittää palautteen pohjalta pieniä tarkistuksia kaavaan. Vastine ja korjattu ehdotus käsitellään kunnassa.

Kunnanvaltuusto päättää kaavan hyväksymisestä. Kun kaava hyväksytään, on se lainvoimainen kuulutusajan (30 vrk) umpeuduttua.

12.5.2017

Kaavoitustyötä koskevat päätökset, neuvottelut ja tapaamiset lyhyesti:

- Hanketoimija jättää kunnalle aloitteen hankkeen mukaisen kaavan laatimiseksi. Aloite käsitellään kunnan käytännön mukaisesti.
- Mikäli hankkeelta edellytetään YVA-lain mukainen arviointi menettely, siihen kuuluvat tilaisuudet pidetään normaalisti ennen kaavoitustyön käynnistämistä. Mikäli hankkeelta edellytetään Natura-arviointi, se voi olla ajankohtainen myös ensimmäisen viranomaisneuvottelun jälkeen.
- Kunnanvaltuusto päättää käynnistää kaavoitustyön.
- Kunnanhallitus hyväksyy kaavan vireilletulon ja asettaa kaavaa koskevan osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville 30 vrk ajaksi.
- Kuulutus vireilletulosta julkaistaan kunnan käytännön mukaisesti.
- Mikäli on tarvetta, maanomistajiin ollaan yhteydessä maanvuokra-, reittitoimitus- tai rasitesopimuksiin liittyen.
- Kaavoituksen lähtökohtia ja tavoitteita koskeva 1. viranomaisneuvottelu (aloituspalaveri) pidetään.
- Kaavaluonnos on kunnanhallituksen päätöksellä julkisesti nähtävillä 30 vrk ajan. Nähtävilläoloaikana pidetään hankkeen koosta riippuen tiedotus- ja keskustelutilaisuus (yleisötilaisuus).
- Kaavaluonnoksesta saadut mielipiteet ja lausunnot käsitellään kunnassa.
- Pidetään tarvittaessa kaavasta luonnosvaiheessa saatuja lausuntoja ja mielipiteitä käsittelevä 2. viranomaisneuvottelu tai viranomaistyöneuvottelu (laatimisvaiheen neuvottelu).
- Kaavaehdotus on kunnanvaltuuston päätöksellä julkisesti nähtävillä 30 vrk ajan. Nähtävilläoloaikana voidaan pitää tarvittaessa tiedotus- ja keskustelutilaisuus (yleisötilaisuus).
- Pidetään tarvittaessa kaavasta saatuja lausuntoja ja muistutuksia käsittelevä 3. viranomaisneuvottelu (ehdotusvaiheen neuvottelu).
- Kaavaehdotuksesta saadut mielipiteet ja lausunnot käsitellään kunnassa. Kunnanvaltuusto hyväksyy osayleiskaavan.
- Kaava on lainvoimainen 30 vrk kuulutusajan umpeuduttua.

12.5.2017

1.3 Esimerkkejä ja oikeustapauksia matkailuun liittyvästä kaavoituksesta

Seuraavassa esitetään konkreettisia esimerkkejä ja oikeustapauksia matkailuun liittyvästä maankäytöstä. Aiheina ovat mm. luonnon- ja maisemansuojelun sekä matkailutoiminnan yhteensovittaminen, matkailupalvelurakentaminen suhteessa muuhun lomarakentamiseen, maanomistajien tasapuolinen kohtelu jne.

Matkailutoimintojen kehittäminen ja kaavoitustyö alueella, jolla on merkittäviä luontoarvoja

Matkailutoimintojen kehittäminen ja kaavoitustyö alueella, jolla on merkittäviä luontoarvoja, vaatii niiden yhteensovittamista ja Natura-alueiden ja erityisesti suojeltujen lajien elinalueiden lähellä erillistä Natura-arviointia, jolla varmistetaan, että hanke ei aiheuta merkittävää haittaa tai häiriötä suojellulle lajille ja mahdollisille muille Natura-arvoille. Prosessin kesto voi kokonaisuudessaan olla useita vuosia, mutta mm. selvitystarpeiden ennakointi sujuvoittaa prosessia.

CASE: Luonnon- ja maisemansuojelun sekä matkailutoiminnan yhteensovittaminen, Porosalmen yleiskaava Rantasalmella (Matkailukeskus Järvisydän)

Porosalmen alue oli elinkeinostrategiassa linjattu matkailupalvelujen kehittämisen alueeksi ja alueella on jo monipuolisia matkailupalveluja ja luontoaktiviteetit kohdentuivat läheisen Linnansaaren kansallispuiston ympärille ja alueelle. Linnansaaren kansallispuisto ja Porosalmen lähialueet kuuluvat Linnansaaren Natura-alueeseen. Alue on kansainvälisesti, kansallisesti ja seudullisesti arvokasta aluetta erityisesti saimaannorpan takia, alue on keskeinen saimaannorpan esiintymisalue.

Saimaannorpan esiintymisen vuoksi kaavasta laadittiin erillinen Natura-arviointi. Siinä selvitettiin erityisesti matkailijoiden mahdollista häiriötä saimaannorpan pesinnälle. Arvioinnin perusteella yleiskaavan rakennusoikeus rajattiin niin, että rakentaminen ja matkailijoiden aiheuttama häiriö norpan pesinnälle ei muodostu haitalliseksi. Yleiskaavassa matkailupalveluiden alueet sijoitettiin niin, että arvokkaita luontokohteita tai muita luontoarvoja ei vaaranneta tai ne voidaan huomioida yksityiskohtaisemmassa asemakaavassa. Pääosa matkailupalveluiden alueesta keskitettiin olemassa olevan rakenteen yhteyteen ja arvokkaat luontokohteet jätettiin pääsääntöisesti rakentamisen ulkopuolelle, maiseman kannalta tärkeät rannat voitiin säilyttää mahdollisimman luonnontilaisina. Matkailutoimintojen aluetta osoitettiin ensisijaisesti niille alueille, minne alueen maanomistajat perustellusti esittivät matkailua tukevaa rakentamista olemassa olevan toiminnan laajentamiseksi. Kaava mahdollistaa matkailijamäärien kasvun aiemmasta n. 30 000 asiakkaasta n. 50 000 asiakkaaseen. Kaavatyö alkoi keväällä 2009 ja valmistui loppuvuodesta 2012.

12.5.2017

OIKEUSTAPAUS: Luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokas alue (luo) matkailupalvelujen alueella (RM), Olos-Särkijärvi-Toras-Sieppi – osayleiskaava.

Olostunturin asukasyhdistys ry valitti yleiskaavasta Olostunturin alueelle osoitetun matkailupalvelujen alueen (RM) osalta, koska laajalle RM -alueelle sijoittui luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita alueita (luo).

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeä alue voi olla päämaankäyttötarkoitukseltaan matkailualueeksi osoitetulla alueella, kunhan luonnon alueen osalta on annettu määräys sen huomioimisesta myöhemmässä suunnittelussa (asemakaava).

Vuorovaikutuksen merkitys matkailutoimintojen kehittämisessä ja kaavoituksessa alueella, jolla on erityistä merkitystä paikallisille

Riittävän aikaisessa vaiheessa yhteydenotto kuntaan sekä keskustelut hankeideasta, hankkeen perustelu ja vuorovaikutus ovat tärkeitä edellytyksiä hankkeen toteuttamiseksi etenkin silloin, kun on kyseessä kuntalaisten kannalta tärkeä maisema, virkistyskäytössä ollut, tai muuten merkittäväksi koettu alue.

CASE: Ehdotus isosta RM-alueesta (matkailupalvelujen alue) kuntalaisten tärkeäksi kokemaan kohteeseen, Keitele-Vesijärvi rantaosayleiskaava

Keitele-Vesijärvi rantaosayleiskaavoituksen yhteydessä maanomistaja halusi merkitä rannan ja kukkulan lähellä sijaitsevan maa- ja metsätalousalueen RM-alueeksi eli matkailupalvelujen alueeksi. Alue on maisemineen tärkeä ja herättää tunteita, se on palvelut luonnonläheisenä lähialueiden asukkaiden virkistystä. Alueen kehittäminen matkailukäyttöön ei ollut ollut aiemmin esillä, ehdotus tuli yllättäen eikä maanomistajalla ollut myöskään esittää vielä selkeää näkemystä siitä, millaiseksi alueen toiminta voisi muodostua. Maanomistajan toiveesta rantaosayleiskaavaluonnokseen merkittiin isohkoja aluevarauksia RM:ksi ilman tietoa suunnitellusta toiminnasta, kerrosneliömääristä jne. Hanke ja sen vaikutukset olivat hankalia arvioida. Tekninen lautakunta päätti pudottaa kiistanalaisimman RM-alueen pois kaavasta.

Maakuntakaavasta poikkeaminen asemakaavoituksessa

Kunnan ei kaikissa tapauksissa ole pakko toteuttaa maakuntakaavan merkintöjä tarkemmassa kaavoituksessa, vaikka maakuntakaavan edistämisestä mainitaan MRL:ssa. Kunta voi tehdä perustellun päätöksen nojaten tilanteen kokonaisarviointiin, jossa huomioidaan esimerkiksi kunnan etu, alueen toimijoiden kannat ja elinkeinojen toimintaedellytykset.

12.5.2017

OIKEUSTAPAUS: Mielmukkavaaran tuulipuisto Muoniossa

Maakuntakaavassa Mielmukkavaaran alueelle oli merkitty varaus tuulipuistolle, mutta Muonion kunnanvaltuusto päätti olla hyväksymättä kaavaa, vaikka prosessi oli viety hyväksymiseen asti. Syynä oli matkailuyrittäjien vahva vaikuttaminen asiaan liittyen tuulipuiston maisemallisiin muutoksiin ja niiden arvioituihin vaikutuksiin matkailutoiminnassa. Tuulivoimahanketoimija valitti päätöksestä sillä perusteella, alue on maakuntakaavassa osoitettu tuulipuistoksi.

Oikeuden päätös:

”Maakuntakaavoituksessa tuulipuiston maisemavaikutuksista todetusta huolimatta valtuutetuilla on asemakaavan hyväksymisestä päättäessään oikeus arvioida aiheutuvien maisema- ja muiden haittojen merkittävyyttä kunnan elinkeinoelämän ja muutoinkin yleisemmin kunnan edun kannalta. Valtuuston ei voida perusteluissaan katsoa ottaneen kantaa vain kaavan sisältövaatimusten täyttymiseen, vaan valtuusto on tehnyt kokonaisarviointin tilanteesta ottaen huomioon kunnan edun, alueen asukasyhdistyksen kannan asiaan ja matkailuyritysten toimintaedellytykset. Näin ollen pelkästään se, että maakuntakaavan tasoisessa tarkastelussa tai puheena olevaa asemakaavaa koskevissa selvityksissä on katsottu, että laadittavana olevalla kaavalla ei ole merkityksellisiä maisemavaikutuksia, ei osoita, että valtuutetut olisivat käyttäneet harkintavaltaansa väärin.

Kun otetaan huomioon, mitä edellä asian valmistelun osalta on lausuttu kunnanhallituksen esityksessä mainituista arvokkaista maisema- ja kulttuurialueista, valtuutettujen päätöksen ei voida katsoa perustuneen tosiasioita vastaamattomiin tai virheellisiin tietoihin. Valtuusto on kokonaisarvioinnin perusteella edellä mainitut seikat huomioon ottaen katsonut, että tuulivoimarakentaminen ei ole riittävän hyvin yhteen sovitettavissa alueen muun käytön kanssa eikä kaavaehdotus vaali riittävällä tavalla alueella ja sen ympäristössä esiintyviä maisema- ja luonnonarvoja.”

<http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1439202008368.html>

Tuulivoimatuotannon ja matkailun yhteensovittaminen

Tuulivoimatuotannon ja matkailutoiminnan yhteensovittaminen on koettu useissa kohteissa haasteelliseksi ja tuulivoima matkailualueilla tai niiden läheisyydessä herättää vastustusta. Vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus toimijoiden välillä ovat tärkeä osa prosessia ja siihen tulee panostaa minimivaatimuksia merkittävästi enemmän.

Edellä Mielmukkavaaran esimerkissä tuulivoimakaavaa ei kunnassa hyväksytty ja tuolloin keskeisenä perusteena oli juuri matkailun toimintaedellytysten säilyttäminen. Matkailun liiketoiminnan kannalta vähäisemmällä alueella yhteensovittamista on onnistuttu tekemään kaavoituksessa. Alla esimerkki Lestijärveltä.

12.5.2017

CASE: Luontomatkailureitistön ja teollisen mittakaavan tuulivoimatuotannon yhdistäminen, Lestijärven kolme tuulivoimapuiston osayleiskaavaa. Yhteensä 119 tuulivoimalaa, toteutuessaan yksi Suomen suurimmista tuulivoimalakeskitymistä.

Lestijärven itäisimmän, Iso-kortenevan tuulivoimaosayleiskaavan alueen läpi kulki Peuranpolun retkeilyreitti. Tiedossa oli, että polku oli huonossa kunnossa, osin jopa vaarallinen esimerkiksi pitkospuiden heikon kunnan vuoksi. Kaavaprosessissa reitti päätettiin siirtää osittain uuteen paikkaan ja hanketoimija lupautui uusimaan reitin näiltä osin. Tuulivoima haluttiin poikkeuksellisesti nähdä alueella matkailua lisäävänä tekijänä, osoituksena uusiutuvan energian hyödyntämisestä. Keskustelussa oli muun muassa vierailijoiden käyttöön tarkoitetun näköalatilän sijoittaminen korkealle yhden tuulivoimalan torniin.

Case osoittaa, että Lestijärven kaavoitusprosessissa on toteutunut yksi maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskevista keskeisistä periaatteista eli vuorovaikutuksen ja keskustelun järjestäminen eri osapuolten välille. Tavoitteena on pyrkiä mahdollisimman vähäisiin haitallisiin vaikutuksiin eri maankäyttömuotojen kesken sekä hyvään tavoitteiden mukaiseen lopputuloksen julkisen keskustelun kautta.

Rakennusoikeuksien mitoitus ja valtio maanomistajana

Valtio on rakennusoikeuksien mitoituksia tarkasteltaessa ja yleisesti kaavoituksessa maanomistaja siinä missä muutkin. Metsähallituksella on yhtäläinen oikeus rakentaa mailleen kuin muillakin maanomistajilla. Tosin usein on pyritty neuvottelemaan myös pienemmästä rakennusoikeudesta esim. 50 % rakennusoikeudesta.

OIKEUSTAPAUS: Tenojoen rantaosayleiskaava Utsjoella

Tenojoen rantaosayleiskaava Utsjoella kaatui, koska valtiolle ei annettu rakennusoikeutta.

Oikeuden päätös:

”Perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate ei suojaa sellaisenaan valtiota. Periaate sisältää kuitenkin kunnan viranomaisen harkintavallan käyttöä yleisemminkin rajoittavan periaatteen, joka edellyttää, ettei valtiotakaan aseteta kaavoituksessa muita maanomistajia huonompaan asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Rantaosayleiskaavassa ei valtion maille ole osoitettu lainkaan uusia rakennuspaikkoja ja lisäksi rakentamista M-1- ja MU-1-alueilla rajoittaa kaavamääräyksistä lähemmin ilmenevin tavoin maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu ehdoton rakentamisrajoitus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kunnanvaltuuston hyväksymä kaava aiheuttaa valtionmaiden haltijalle Metsähallitukselle maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa”. (KHO 2011:61)”

12.5.2017

Rakennusoikeuksien mitoitus ja matkailurakentaminen kaavoituksessa suhteessa muuhun lomarakentamiseen

Kun ranta-alueelle ollaan kaavoittamassa RM-aluetta (matkailupalvelujen alue), sen mitoitus ei tarvitse välttämättä olla tasapuolinen suhteessa yksityiseen lomarakentamiseen, vaan mitoitus voi RM-alueella olla suurempi mahdollistaen liiketoiminnan kehittämisen kannalta toimivan kokonaisuuden. Mitoituksen tulisi kuitenkin olla periaatteessa tasapuolinen suhteessa toisiin matkailuhankkeisiin. Tästä on olemassa useampia oikeustapauksia, seuraavassa esimerkki Sappeelta.

OIKEUSTAPAUUS: Matkailupalvelujen mitoitus suhteessa yksityiseen lomarakentamiseen, Sappee

Matkailuyrittäjä oli saanut alueelleen kaavaan rakennusoikeutta uusille mökeille. Naapuri, yksityinen maanomistaja, valitti kaavasta. Maanomistajan valituksessa vaadittiin myös hänen omistamalleen kiinteistölle vastaavaa rakennusoikeusmitoitusta. Valittaja ei halunnut oman kiinteistönsä rakennusoikeutta kuitenkaan matkailupalvelujen käyttöön vaan omarantaisiksi rakennuspaikoiksi.

Oikeuden päätös:

”Maanomistajien tasapuolinen kohtelu tavanomaisessa rantarakentamisessa edellyttää, että kaikille emätiloille annetaan yhtäläinen mahdollisuus rakentamiseen luonnonolosuhteet ja ympäristö huomioon ottaen. Tallöin tarkastellaan keskenään niitä alueen maanomistajia, joiden olosuhteet ovat samanlaiset. Elinkeinotoimintaa tukeviin palveluihin ja toimintoihin ei yleensä sovelleta samoja mitoituseriaatteita kuin pelkästään loma-asuntojen rakentamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki sallii myös sen, että eri käyttötarkoituksiin varatuille alueille osoitetaan eri määrä rakennusoikeutta. Esillä olevan ranta-asemakaavan suunnittelualueen mitoitus poikkeaa tavanomaisesta rantarakentamisesta. Kun kuitenkin otetaan huomioon kaavassa RM -korttelialueille osoitettu käyttötarkoitus, kaavaa ei ole pidettävä lainvastaisena sillä perusteella, että kaava-alueelle on osoitettu mahdollisesti enemmän rakennusoikeutta kuin lähialueen tavanomaisen loma-asumisen alueille on osoitettu tai olisi mahdollista osoittaa (KHO 25.2.2015/545 ja Hämeenlinnan HAO 18.9.2013 13/0578/2).”

12.5.2017

Suunnittelutarveratkaisu ja asemakaavan laatiminen

CASE: Pellon Ritavaara, aiempi suunnittelutarveratkaisu ja asemakaavoitus

Pellon Ritavaaran matkailualueelle ollaan laatimassa asemakaavaa. Osa kaava-alueen rakentamisesta on ratkaistu jo aiemmin suunnittelutarveratkaisulla. Suunnittelutarveratkaisulla mahdollistettiin 15 uutta matkailukäyttöön tarkoitettua paritaloa ja ravintola. STR:n avulla alueen yrittäjä pääsi nopeasti etenemään hankkeen kanssa, rakentaminen käynnistyi nopeasti ja matkailutoiminta alueella aloitettiin aikataulussa.

STR on pienissä hankkeissa nopeampi ja ketterämpi työkalu kuin kaavoitus. Alueen kokonaisuuden ja kaavoituksen näkökulmasta ratkaisu ei kuitenkaan ole ideaali. Kokonaisuus olisi parempi hahmottaa alueelle kerralla, kun ensin on tehty kaavoituksen edellyttämät selvitykset koko alueelle, ja vasta tämän jälkeen määriteltäisiin parhaat paikat rakentamiselle. Nyt toteutunut rakentaminen määrittelee jonkin verran asemakaavan muun rakentamisen sijoittamista alueella. Myös kaavoitusta ohjaavan viranomaisen näkökulmasta laajemman alueen suunnittelu olisi parempi ratkaista kaavalla, koska kokonaisuuden ongelmakohdat voivat jäädä huomioimatta ja STR:n yhteydessä tehtävät selvitykset saattavat olla riittämättömiä.

Rakennettu ympäristö, rakennusten suojelu ja kulttuurimatkailu

Kulttuurimatkailu ammentaa voimansa rakennetusta ympäristöstä. Osa merkittävimmistä rakennuksista tai rakennelmista ovat muodostuneet symboleiksi kaupungeille tai kansakunnille kuten Eiffelin torni Pariisissa tai Machu Pichu Perussa. Suomessa suosittu ulkomaalaisten matkailijoiden matkailukohde on modernia rakennusperintöä edustava Temppeliaukion kirkko Helsingissä. Rovaniemellä yksi kulttuurimatkailun symboleista on Alvar Aallon suunnittelema monumentaalikeskus ja poronsarviasebakaava.

Matkailun hyödyntämisestä arkkitehtuurista esimerkkinä on Unescon maailmanperintökohde Rauman keskusta. Ilman rakennettuja ja säilyneitä asuintaloja ja pihapiirejä ei eheää kokonaisuutta Raumalla olisi. Ulkomaalaisille matkailijoille vastaavia kohteita maaseudulla ovat esimerkiksi perinteiset talonpoikaistalot pihapiireineen ja ns. rintamiestalot. Ne ovat erilaisia, omasta kulttuurista poikkeavia ja siten kiinnostavia.

Maankäyttö- ja rakennuslain eräs periaatteista on, että rakennukset on pidettävä kunnossa, niitä on ylläpidettävä ja kunnostettava. Suomessa on periaatteena merkitä tärkeimmät rakennusperintökohteet yleiskaavoihin ja asemakaavoihin suojelumerkinnöin. Mikäli suojelu ei muuten toteudu ja yleinen etu vaatii rakennuksen säilyttämistä, voidaan rakennus suojella lailla rakennusperinnön suojelemisesta. Kaavan suojelumerkintä tulee nähdä osoituksena arvostuksesta, jota rakennusta kohtaan on osoitettu. Rakennusten suojelua voidaan toteuttaa eri astein. Suojelumerkintä kaavassa ei tarkoita sitä, että rakennukset on museoitava. Merkintä ei siis estä rakennuksen käyttöä tai sen muuntumista kulloisenkin ajan käytön mukaisesti. Merkintä edellyttää yleensä keskustelemaan korjaus- ja muutostöistä museoviranomaisen kanssa, jolloin kohteen arvojen säilyminen turvataan tulevaisuudessa. Parasta rakennusten suojelua on niiden käyttäminen, erityisesti niiden arvojen kannalta sopivaan tarkoitukseen.

12.5.2017

1.4 Reitit ja maastossa liikkuminen

Reittisuunnittelussa tulee huomioida lähtökohtaisesti samat lait kuin on kuvattu kohdassa 1.1 alueidenkäyttöä ohjaavat lait. Lisäksi tulee tapauksesta riippuen huomioida ainakin laki yksityisistä teistä, liikuntalaki, valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä, maastoliikennelaki, pelastuslaki, ulkoilulaki ja vesiliikennelaki. Laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) mahdollistaa nykyään kattavien sähköisten aineistojen saatavuuden suunnittelun lähtökohdaksi.

Reittisuunnittelua ohjaavat lähtökohtaisesti samat lait kuin muuta alueidenkäytön suunnittelua. Tässä lisäksi muita erityisesti reittien kohdalla huomioitavia säädöksiä:

Suomen säädöskokoelma. *Finlex, ajantasainen lainsäädäntö.*
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/>

- Kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
- Laki yksityisistä teistä (358/1962)
- Liikuntalaki (390/2015)
- Maastoliikennelaki (1710/1995)
- Pelastuslaki (379/2011)
- Ulkoilulaki (606/1973)
- Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (550/2015)
- Vesiliikennelaki (463/1996)
- Yksityistielaki (358/1962)

1.4.1 Tietoa reiteistä

Tietoa olemassa olevista tai suunnitelluista virkistysreiteistä saa pääverkoston osalta voimassa olevista kaavoista. Vakiintuneet maakunnalliset runkoreitistöt yhteystarpeineen on merkitty maakuntakaavaan. Tätä verkostoa täydentävät, tietyllä alueella kulkevat reitit ja niiden tiedossa olevat yhteystarpeet on merkitty yleiskaavaan. Merkintä yleiskaavassa on yleensä ohjeellinen eli reitin linjausta on mahdollista tarkentaa yksityiskohtaisemman reittisuunnittelun yhteydessä. Uusia reittejä voi myös perustaa täydentämään olemassa olevaa verkostoa. Tiedon kaavatilanteesta ja olemassa olevasta reittiverkostosta saa esimerkiksi kunnasta.

Reittiverkostoon kuuluu moneen eri käyttöön tarkoitettuja reittejä. Reittityyppejä ovat esimerkiksi moottorikelkkailureitit ja -urat, yleiset ja yksityiset ulkoilureitit, maastopyöräilyreitit, patikointireitit, polut, hiihtoladut ja ratsastusreitit. Reitit voivat olla tasoltaan esimerkiksi esteettämiä tai vaikeita olosuhteiden mukaan.

Reittityypeistä sovellettavissa laeissa kuvattuja termejä ovat moottorikelkkailureitti ja ulkoilureitti.

Moottorikelkkailua varten on olemassa moottorikelkkailureittejä ja -uria. **Moottorikelkkailureitti** on maastoon perustettava tieliikennelain mukainen tie. Mootto-

12.5.2017

rikelkkareitti edellyttää aina kunnan ympäristöviranomaisen vahvistamaa reittisuunnitelmaa sekä lisäksi reitin pitäjän ja maanomistajien välisiä kirjallisia sopimuksia (käyttöoikeussopimus) tai reittitoimitusta. Moottorikelkkailu-uran voi perustaa kevyemmin toimin, mutta senkin lähtökohtana ovat edellä mainitut reittisuunnitelma ja käyttöoikeussopimus.

Ulkoilureitti on yleiseen ulkoilutoimintaan tarkoitettu reitti. Julkiseen käyttöön perustettu ulkoilureitti edellyttää yleensä kunnan laatimaa reittisuunnitelmaa, jonka vahvistaa alueellinen ELY-keskus. Mikäli ulkoilureitti on merkitty oikeusvaikutteiseen (MRL 42§) kaavaan (ei maakuntakaava) ja tarvittavan alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten on sovittu, voidaan ulkoilureitti perustaa toimituksella ilman vahvistettua reittisuunnitelmaa. Sitä koskevassa toimituksessa sovelletaan ulkoilulakia sekä tarvittavilta osin yksityistielakia ja kiinteistönmuodostamislakia. Uran voi perustaa moottorikelkkailu-uran tapaan kevyemmin toimin.

LIPAS-paikkatietopalvelu

Olemassa olevista liikuntapaikoista saa kattavasti tietoa esimerkiksi Lipas-paikkatietopalvelusta. Se on opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama valtakunnallinen liikunnan paikkatietojärjestelmä, jossa on tietoa muun muassa virkistysalueista ja ulkoilureiteistä. Sen sisältämä tieto on pääasiassa peräisin asianomaisista kunnista.

Hanketoimintaa

Tietoarkistojen (esim. LIPAS) lisäksi reittien kehittämiseen liittyvää tietoa tuotetaan eri tahojen käynnistämässä kehittämishankkeissa. Yhtenä esimerkkinä on Lapissa vuosina 2015–2018 toteutettava REILA-hanke (EAKR), jonka tavoitteena on vahvistaa maasto- ja ulkoilureittien luotettavuutta yhtenäistämällä niiden merkintää ja luomalla kunnalliset tietopankit reitistöistä. Viranomaista-hoista ovat hankkeessa mukana Metsähallitus ja Lapin Pelastuslaitos.

12.5.2017

Tietolähteitä reittisuunnittelua varten:

- **“Ota aina ensin yhteys kuntaan!”**
Kunnan kanssa voi keskustella, voiko suunniteltu reitti esimerkiksi olla osa suurempaa kokonaisuutta tai voidaanko se huomioida kaa-voituksessa.
- Maakuntakaava
- Yleiskaava (tiedon saa kunnasta)
- Maanmittauslaitos. Kiinteistöt > Maanmittaustoimitukset > Tie- ja käyttöoikeudet.
<http://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/maanmittaustoimitukset/hae-toimitusta/tie-ja-kayttooikeudet>
- Metsähallitus. *Julkaisut*. <https://julkaisut.metsa.fi/>
- Suomen Latu. <https://www.suomenlatu.fi/etusivu.html>

Esimerkkejä:

- Erkkonen Joel, Kyöstilä Maarit (toim.). 2016. *Kestävä matkailu suojelualueilla, opas matkailuyrityksille*. Metsähallituksen julkaisu.
- Metsähallitus. 2016. *Rohkeasti luontoon, maastokatselmukset suunnittelun tukena, ideakortti*. Vantaa.
- LIPAS, *Liikuntapaikat.fi*, valtakunnallinen ja julkinen liikunnan paikkatietojärjestelmä. www.liikuntapaikat.fi
- REILA-hanke. <https://blogi.eoppimispalvelut.fi/reittimerkinna/>

1.4.2 Reitin laatimisen prosessi

Reittisuunnitteluun ja lupien hakemiseen on syytä varata aikaa. Kunnan kanssa on alkuun hyvä neuvotella uuden reitin sijoittamisesta kunnan verkostoon liittyvien rajapintojen osalta. Kunta myös hyväksyy reittisuunnitelman. Valmiin hankekohtaisen reittisuunnitelman pohjalta voi edetä solmimaan maanomistajien kanssa tarvittavia sopimuksia, joilla toimija saa oikeuden käyttää reittien tarvitsemia maa-alueita. Pysyvään toimintaan voi olla hyvä perustaa reitti toimituksena Maanmittauslaitoksen kanssa. Reittitoimitukselle on laissa säädetty prosessi, jota kuvataan jäljempänä.

Käyttöoikeussopimus

Käyttöoikeussopimus tai rasite solmitaan kiinteistön omistajan ja muiden oikeudenhaltijoiden sekä toimijan kesken. Käyttöoikeussopimuksessa määritetään ulkoilureitin osalta reittityyppi ja siihen liittyvät rakentamisen, ylläpidon ja käytön rajat, maksut ja muut velvoitteet.

Sijoitettaessa toimintaa olemassa olevalle reitille tulee aluksi selvittää kenellä ovat nykyiset hallintaoikeudet ja mahdolliset käyttöoikeudet siihen. Kunnalla tai maanmittauslaitoksella on tieto näistä. Sen jälkeen käyttöoikeudesta tehdään sopimus kaikkien osapuolten kanssa. Reitille voi tehdä niin kutsutun monikäyttöso-

12.5.2017

pimuksen mahdollisten muiden käyttäjien kanssa. Siinä määritellään edellä mainittujen velvoitteiden lisäksi esimerkiksi, mitä osaa reitistä voi käyttää tai minä ajankohtana. Esimerkiksi pyöräily voidaan ohjata käyttämään väylän toista reuna ja jalankulku taas vastaavasti toista tai voidaan käyttää samaa reittiä lumienkäilyyn talvella ja pyöräilyyn kesällä.

Reitin voi toteuttaa käyttöoikeussopimuksen perusteella esimerkiksi silloin, kun maanomistajia on vähän ja reitin linjaus tai käyttötapa ei herätä eripuraa.

Kysymys: Millaisella menettelyllä yrittäjä saa omasta toimipisteestään liittymän reitille?

Yleiselle reitille voidaan hakea liittymälupaa reittioikeuden omistajalta ja risteävälle osuudelle solmitaan käyttöoikeussopimus.

Reittisuunnitelma

Reittisuunnitelmassa reitti on kokonaisuus, jossa kuvataan myös siihen kuuluvat mahdolliset taukokohteet ja palvelut. Suunnittelu on aina tapauskohtaista ja ratkaisut riippuvat paikallisista oloista ja tarpeista. Suunnitelmassa vahvistetaan reitin sijainti ja leveys sekä mahdollisen oikeuden (rasite) perustamisen edellytykset. Reittisuunnittelun laaja informointi yleensä vähentää esimerkiksi oikean tiedon puutteen aiheuttamaa vastarintaa ja helpottaa mahdollisten ristiriitatilanteiden ratkaisua ajoissa. Reittisuunnitelma voidaan hyväksyttää Lapin ELY-keskuksessa ja vahvistaa kunnassa sellaiselle reitille, joka halutaan perustaa toimituksella.

Reittien ylläpidon ehdot tulee ratkaista hyvissä ajoin ennakkoon. Hyvä opastus ja riittävä tieto reitin sallituista käyttötavoista ja reitille soveltuvista lajeista ja liikukumistavoista on hyödyllistä sekä käytön että turvallisuuden näkökulmasta. Informointi reittien olemassa olosta ja käytöstä vähentävät mahdollisten ristiriitojen tai riskialttiiden tilanteiden syntymistä.

Reitteihin voi yhdistää myös muuta sisältöä kohteina tai toimintana. Hyvät reitit ja oheispalvelut houkuttelevat käyttäjiä. Reittien toteuttaminen erillisinä on hyvä lähtökohta muun muassa turvallisuuden ja huollon kannalta. Reitti on kuitenkin mahdollista ottaa myös monikäyttöön, jos reittejä ei voida toteuttaa erillisinä tai halutaan monipuolistaa reittipalvelua. Samaa reittiä voidaan käyttää eri liikkumistapojen tai -lajien käytössä joko samanaikaisesti tai vuorokäytössä esimerkiksi eri vuodenaikoina, viikonpäivinä tai kellonaikoina. Uusien lajien tulon ja liikuntatavoissa tapahtuvien muutosten myötä tarve niitä palveleville liikuntapaikoille saattaa syntyä hyvinkin lyhyessä ajassa.

Reittitoimitus

Reittitoimitus on maastoliikennelaisissa ja ulkoilulaisissa määritetty pitkäkestoinen prosessi. Tämä johtuu siitä, että reitti rinnastetaan lainsäädännössä yksityistiehen. Reittitoimituksessa sovelletaan maastoliikennelakia sekä soveltuvin osin ulkoilulakia, yksityistielakia ja kiinteistönmuodostamislakia.

Reittitoimituksella ulkoilureitistä tulee kiinteistölle pysyvä rasite ja se merkitään kiinteistörekisteriin, mikä varmistaa reitin pysyvyyttä ja suojaa kilpailevaa maankäyttöä vastaan. Pysyväksi tarkoitettun reitin perustamiseksi reittitoimitus onkin tarkoituksenmukainen toimenpide. Toimituksella perustetaan reitille yleinen käyttöoikeus kulkemista varten.

12.5.2017

Reittitoimitus tehdään joko maanomistajien kanssa tehtyjen sopimusten, ulkoilu-reittisuunnitelman tai kaavaan merkityn reitin perusteella. Reitin pitäjän on haettava reittitoimitusta Maanmittauslaitokselta vuoden kuluessa siitä, kun reittisuunnitelma on hyväksytty ja vahvistettu lainvoimaisella päätöksellä. Ulkoilureittitoimituksen hakemiseen ei ole annettu määräaikaa, jos ulkoilureitti on merkitty oikeusvaikutteiseen kaavaan tai asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten (käyttöoikeussopimus).

Toimitukseen liittyvät asiat käsitellään ja ratkaisemistaan toimituskokouksessa. Kuultavia asianosaisia ovat hakija ja muu henkilö, jonka oikeutta toimitus välittömästi koskee. Muita asianosaisia ovat esimerkiksi kiinteistön omistajat, oikeuden ja rasiteoikeuden haltijat, paliskunta ja kunta. Kokous voidaan keskeyttää lisäselvityksiä varten. Toimituksessa pidetään pöytäkirjaa. Toimituksesta on tiedotettava Lapin ELY-keskusta, kunnan tielautakuntaa sekä tarvittaessa liikennevirastoa ja paikallista paliskuntaa.

Toimituksessa pidetään maastokatselmus, jonka tarkoituksena on antaa toimitusmiehille kuva reittialueesta. Maastokatselmuksella on merkitystä erityisesti korvausasioissa. Reitin sijainti on määrätty reittisuunnitelmassa. Mahdolliset sopimuksiin perustuvat muutokset suunnitelman mukaisen reitin sijaintiin voidaan tarvittaessa todeta maastossa. Asianosaiset voivat tarvittaessa/halutessaan osallistua maastokatselmukseen. Oikeus reittiin perustetaan reittisuunnitelman mukaisesti. *Moottorikelkkailureittiin* liittyvät levähdys- ja huoltoalueet perustetaan reittisuunnitelman mukaisesti. *Ulkoilureittiin* liittyvät lepo- ja virkistysalueet perustetaan reittisuunnitelman mukaisesti. Suunnitelmassa on vahvistettu alueiden sijainti ja koko. Mikäli suunnitelmasta poiketaan (linjaus, liittyvät alueet), edellyttää se sekä reitin pitäjän että maan-omistajan hyväksymistä. Reittialueesta laaditaan toimituskartta, josta ilmenee reitin sijainti ja kiinteistöt, joihin reittioikeus kohdistuu.

1.4.3 Ohjelmopalvelut valtion mailla toimittaessa

Metsähallituksen hallinnoimien alueiden käyttöön tarvitaan aina lupa tai sopimus, kun on kyse matkailun liiketoiminnasta. Sopimukset tehdään määräajaksi, yleensä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Metsähallituksen mukaan liiketoimintakäyttö tulee erottaa jokamiesoikeuksiin perustuvasta virkistyskäytöstä.

Myös suojelualueille toimintaa voidaan toteuttaa, kun luonnonsuojelualueen tai kansallispuiston suojeluarvot ja tavoitteet edelleen toteutuvat. Kansallispuistojen ja mm. erämaa-alueiden käyttöä säädellään erillisillä ympäristöministeriön hyväksymillä hoito- ja käyttösuunnitelmilla (HKS), joiden laatimista ja päivittämistä varten Metsähallitus kokoaa alueellisen työryhmän. Työryhmiin kutsutaan edustus myös matkailuelinkeinon parista.

Matkailun yritystoiminta suojelu- ja erämaa-alueilla ja retkeilyreiteillä.

Käytössä on kahdentyyppisiä yhteistyösopimuksia:

- Yhteistyösopimus ilman käyttöoikeuden luovutusta (maksuton)
- Yhteistyösopimus, joka sisältää käyttöoikeuden luovutuksen (maksullinen)

Jos maksulliseen tuotteeseen sisältyy huolletun taukopaikan tai vastaavan rakenteen käyttö, edellyttää se aina käyttöoikeuden sisältävää sopimusta luontopalvelujen kanssa. Lisätietoja saa lähimmästä Metsähallituksen luontokeskuksesta tai

12.5.2017

suoraan esim. alueen puistonjohtajalta. Yrittäjillä ei kuitenkaan ole etuoikeutta maksuun perustuen, näin suosituimmissa kohteissa ei voi taata rauhaa asiakkailleen.

Catering-palveluita voi järjestää kansallispuistossa ainoastaan latukahvilatiloissa, asiakasryhmien huoltaminen kansallispuistossa esim. moottorikelkalla ei ole mahdollista. Moottorikelkalla tapahtuvaan hiihtäjien huoltoon yleishyödyllisten yhteisöjen tapahtumissa Metsähallitus kuitenkin tapauskohtaisesti myöntää lupia. Yrityskäyttöön vuokrattavia tupia on verrattain vähän, osaa varaustuvista on kuitenkin mahdollista varata myös yritystoimintakäyttöön (esim. Pallas-Yllästunturin kansallispuistossa). Autiotupia voi käyttää taukopaikkana, mutta ei yöpymiseen yritystoiminnan puitteissa.

Matkailun yritystoiminta metsätalousalueilla

Metsähallituksen hallinnoimilla metsätalousalueilla yrittäjän kanssa tehdään tarvittava vuokra- tai käyttöoikeussopimus alueesta tai reitistä. Yrittäjän kanssa sovitaan sopimuksen pituus ja kerrotaan hinnoitteluperusteet ja muut sopimuksen ehdot.

Metsähallitus pyytää paliskunnan lausunnon reiteistä ja tukikohdista ennen mahdollista sopimuksen tekoa. Sopimukseen tulee maininta, että yrittäjä hyväksyy Metsähallituksen harjoittaman metsätalouden sopimusalueen ympäristössä. Toimenpiteiden suunnittelussa Metsähallitus kuitenkin osallistaa yrittäjää ja mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon hänen toiveitaan.

Koiravaljakko- ja -reitit valtion maa-alueilla on rajattu sopimusyrittäjien toiminnaksi. Toiminnan suunnittelussa tulee ottaa huomioon, että koiravaljakko-reitin sijoittaminen valtionmaalle vaatii pitkän käsittelyn, jossa kuullaan poroelinkeinoa. Sopimukset ovat aina määräaika- ja määräaika-

1.4.4 Jokamiehenoikeudet ja matkailun ohjelmapalvelutoiminta

Jokamiehenoikeuksilla tarkoitetaan jokaisen Suomessa oleskelevan mahdollisuutta liikkua luonnossa siitä riippumatta, kuka omistaa alueen tai on sen haltija. Jokamiehenoikeudella toimiminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa maanomistajalle, maankäytölle tai luonnolle.

Se, että toiminta on kaupallista ja muuten järjestettyä ei automaattisesti tarkoita sitä, että vähäistä suuremman haitan kynnyksellä ylittyy. Toiminnan tosiasialliset vaikutukset ratkaisevat, voiko toimintaa harjoittaa jokamiehenoikeudella vai tarvitaanko siihen maanomistajan suostumus. Toiminnan tosiasialliset vaikutukset johtuvat muun muassa ryhmän koosta, paikallisista luonnonolosuhteista, toiminnan luonteesta, säännöllisyydestä ja kestosta. Talvella lumipeite myös pääosin suojaaa maastoa liikkumisen aiheuttamalta kulumiselta. (Jokamiehenoikeudet ja toimiminen toisen alueella. Ympäristöministeriö)

Pysyviä jälkiä ei saa jättää, eikä aiheuttaa toisen omaisuudelle vähäistä suurempaa haittaa. Näin ollen voidaan todeta, että ainakaan toistuva ja laajamittainen toiminta ei kuulu jokamiehenoikeuksien piiriin.

12.5.2017

KYSYMYS: Onko mahdollista käyttää yksityistietä ohjelmapalveluissa ratsastaen? Yrittäjä ei ole tiekunnan osakas. Käyttötarve on siirtymää varten melko lyhyellä matkalla.

Kysymys liittyy jokamiehen oikeuksien tulkintaan ja yksityistielakiin.

JOKAMIEHEN OIKEUDET: Ratsastaminen yksityisellä tiellä kuuluu jokamiehen oikeuksien piiriin. Jokamiehen oikeuksien mukaan toimintaa voi harrastaa näiden oikeuksien pohjalta, mikäli siitä ei koidu vähäistä suurempaa haittaa maanomistajalle. Eli toiminnan laajuus, säännöllisyys ja siitä aiheutuvat vaikutukset merkitsevät. Sillä, että toimintaa harjoitetaan kaupallisessa mielessä, ei ole merkitystä jokamiehen oikeuksien kannalta. Hevonen, jolla on perässään kärry tai reki, on tieliikenneläin mukaan hevosajoneuvo, jota jokamiehen oikeudet eivät koske.

YKSITYISTIELAKI: Ei - tieosakas tarvitsee yksityistien käyttämiseen luvan järjestettyyn toimintaan, joka aiheuttaa kunnossapitotyölle lisätarpeen ja siten lisää tien kunnossapitokustannuksia. Jos valtio tai kunta avustaa tien kunnossapidossa, tien käyttämisestä ei saa kieltää sinä ajanjaksona, jota avustus koskee. Jos yksityistie on saanut valtion tai kunnan rahoitusta tien parantamiseen, ulkopuolisten liikkumista ei voida kieltää kymmeneen vuoteen viimeisen avustuserän nostamisesta. Säännöllisen liikenteen harjoittamiseen tarvitaan tällöinkin tiekunnan tai tieosakkaiden lupa samoin kuin tien käyttämiseen sellaiseen toimintaan, joka selvästi lisää kunnossapitokustannuksia.

Lähtökohtaisesti kannattaa pyrkiä sopimaan tienkäytöstä osakkaiden kanssa.

Tietolähteitä valtion mailla tapahtuvaan ohjelmapalvelutoimintaan

- Matkailuyrittäminen valtionmailla Metsähallitus (2014)
<https://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/1750>
- Luontomatkailun yritystoiminta Metsähallituksen verkkosivuilla
<http://www.metsa.fi/luontomatkailun-yritystoiminta>
- Kansallispuistojen ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat
- Ympäristöministeriö: Usein kysytyt kysymykset jokamiehen oikeuksista
[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Usein_kysytyt_kysymykset_jokamiehen_oikeu\(17111\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Usein_kysytyt_kysymykset_jokamiehen_oikeu(17111))
- Jokamiehen oikeudet ja toimiminen toisen alueella. Lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/38797>

12.5.2017

1.5 Toiminnan sijoittamiseen tarvittavat luvat

Hanketoimija voi ajatella törmänneensä varsinaiseen hetteikköön käynnistäessään toiminnan suunnittelua ja hahmotellessaan luvan tarpeita. Asia on kuitenkin loppujen lopuksi hyvin yksinkertainen. Kaikelle rakentamiselle ja järjestetyille toiminnalle tarvitaan lupa. Lupa turvaa myös toimijan oikeudet. Lupien tarvetta voi alkuun haarukoida alla olevan listauksen pohjalta. Kunnan sivulta löytyy lisää tietoa paikallisista vaatimuksista. Joillekin pienille toimille voi riittää, että täyttää ilmoitusvelvollisuuden. Ennen hakemusten täyttämistä kannattaa olla yhteydessä kuntaan ja varmistaa todellinen lupatarve sekä selvittää hakemuksia varten tarvittavat asiakirjat (esimerkiksi sopimukset ja suunnitelmat).

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee rakennus-, toimenpide-, purkamis- ja maisematyöluvat. Maisematyölupa voidaan kuitenkin siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 19 luvussa kuvataan lupamenettely ja lupaharkinta ja lisäksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 11 luvussa kuvataan rakentamisen luvanvaraisuus ja lupamenettely tarkemmin. Asetus kuvaa rakennuslupaa, mutta sitä sovelletaan myös muihin mainittuihin lupiin soveltuvilta osin. Rakentamisessa noudatetaan aina kunnan rakennusjärjestystä ja huomioidaan voimassa olevat kaavat. Luvat haetaan kirjallisesti, yleistymässä on myös helpottava sähköinen haku.

Rakennuslupahakemuksesta on pyydettävä (tietyin poikkeuksin) lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jos lupaa haetaan luonnonsuojelulain mukaiselle valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävälle luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varatulle alueelle. Lausuntoa ei tarvita esimerkiksi, jos alueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava.

Rakentamisen lupia pääasiallisesti ohjaavat säädökset:

Suomen säädöskokoelma. *Finlex, ajantasainen lainsäädäntö.*
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/>

- Laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920)
- MRA. Maankäyttö ja rakennusasetus (895/1999)
- MRL. Maankäyttö ja rakennuslaki (132/1999)
- VL. Vesilaki (587/2011)
- YSL. Ympäristönsuojelulaki (527/2017)
- Lisäksi huomioidaan esimerkiksi erämaalaki (62/1991), laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010), luonnonsuojelulaki (1096/1996), maa-aineslaki (55/1981), metsälaki (1093/1996), muinaismuistolaki (295/1963), poronhoitolaki (848/1990) ja terveys- ja eläinlainsuojelulaki (763/1994) sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetus asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (545/2015).

12.5.2017

Rakennuslupa

Rakennuslupa tarvitaan kaikkeen vähäistä suurempaan rakentamiseen. Rajat suuruusluokan paikalliseen arviointiin annetaan kunnan vahvistamassa rakennusjärjestyksessä. Esimerkiksi laiturille ja muulle rantarakentamiselle annetaan siinä neliömääräraajat. Rakennuksen kunnostaminen perusparantamalla ja mahdollinen käyttötarkoituksen muutos vaativat myös rakennuslupan.

Tulisijallisten rakennusten, esimerkiksi saunan, rakentamista varten tarvitaan rakennuslupa. Myös saunalauttaa varten tarvitaan yleensä rakennuslupa, silloin kun se on rakennettu paikallaan olevaksi. Lautan lupa voi olla määräaikainen. Mikäli toiminnan sijoittamista varten on tarkoitus laatia kaava, on saunalautta ja muut rantarakenteet tarkoituksenmukaista määritellä ja osoittaa kaavassa. Tätä varten voi toimintakokonaisuudesta laatia yleissuunnitelman tai asemapiirroksen, joka tarvitaan myöhemmin rakennuslupaa varten.

Lautta, jossa on moottori tai purje, jolla sen liikuttaminen on mahdollista, luokitellaan vesikulkuneuvoksi. Vesikulkuneuvo on rekisteröitävä ja sitä koskee vesiliikennelaki. Vesikulkuneuvon käytölle voidaan antaa myös alueellisia rajoituksia yleisen edun vuoksi esimerkiksi väylien, ympäristön tai kalastuksen suojaamisen takia.

Joskus suunniteltuihin toimenpiteisiin liittyy vanhan rakenteen purkutarve. Purkamisen on vähintään ilmoitettava toimenpide, josta on ilmoitettava rakennusvalvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen työn aloittamista. Varsinaisen purkuluvan tarve selviää kunnasta (esimerkiksi rakennusjärjestyksestä tai voimassa olevasta kaavasta). Purkulupa-asia voidaan liittää myös rakennuslupahakemukseen.

Toimenpidelupa

Vähäinen rakentaminen voidaan ratkaista toimenpideluvalla. Rajat suuruusluokan paikalliseen arviointiin annetaan kunnan vahvistamassa rakennusjärjestyksessä. Toimenpideluvan ratkaisussa sovelletaan rakennuslupaa koskevia ohjeita.

Toimenpidelupa tarvitaan esimerkiksi, jos rakennettavana on vaja, laitur, katos tai muu rakennelma tai laite. Rakennuksen julkisivu- tai huonejärjestelyn muutos vaatii yleensä vähintään toimenpideluvan. Myös jätevesijärjestelmän rakentaminen tai muuttaminen ratkaistaan yleensä toimenpideluvalla.

Ympäristölupa

Ympäristölupa vaaditaan esimerkiksi toimintaan, josta saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista tai se voi aiheuttaa kohtuutonta rasisitusta naapureille. Ympäristöluvan alaiset toimet on kuvattu ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaisissa (587/2011) ja laissa eräistä naapuruussuhteista (26/1920). Näkökohtia asiaan löytyy myös luonnonsuojelulaista ja metsälaisista (muun muassa kuvaukset suojelluista luontotyypeistä LSL 29 § ja luonnon monimuotoisuuskohteista Metsäl 10 §). Ympäristölupa haetaan aluehallintovirastosta (AVI) tai kunnasta.

Lain eräistä naapuruussuhteista (26/1920) 17 §:ssä kielletään kohtuuttoman rasisituksen aiheuttaminen naapurille tai lähistöllä asuvalle. Rasisitusta mahdollisesti aiheuttavina, ympäristölle haitallisina aineina luetellaan esimerkiksi, noki, lika, pöly, haju, melu, tärinä ja valo.

Vesilain (587/2011) mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää ja muutos

12.5.2017

voi esimerkiksi aiheuttaa vahinkoa luonnonympäristölle tai ihmisen elinympäristölle (muun muassa luonnon kauneus, ympäristön viihtyisyys tai kalastus), aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vesiliikenteelle, vaarantaa puron uoman luonnontilan säilymisen tai muuten loukkaa yleistä tai yksityistä etua. Toimenpiteellä, joka esimerkiksi vaikeuttaa valta- tai kulkuväylän käyttämistä tai jolla tehdään silta väylän yli tai viedään johto väylän ali, on aina oltava lupaviranomaisen lupa. (VL 3 luku 2 ja 3 §) Lisäksi tulee huomioida pohjaveden pilaamiskielto (YSL 17 §).

Rannan kunnostamiseen mahdollisesti liittyvä pienikin ruoppaus on aina vähintään ilmoitettava toimenpide. Ilmoitus tehdään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus) ennen toimenpiteen aloitusta. Ilmoituksen saatuaan ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa toimenpiteelle tarkempia ohjeita tai tapauksesta riippuen kehottaa ilmoittajaa hakemaan vesilain mukaista lupaa aluehallintovirastolta (AVI).

Muutamia esimerkkejä luvanvaraisista toimenpiteistä:

- purojen ja ojien siirto, joen ylityspaikan rakentaminen, yleisesti vesistöä muuttavat hankkeet
- geotermisen lämmön hyödyntämisen rakenteet
- esim. golfkenttien kasteluveden hankintaan liittyvät järjestelyt, rinteiden lumetukseen liittyvät järjestelyt

Maisematyölupa

Maisemaa muuttaviin toimenpiteisiin (esimerkiksi maanrakennustyö tai puiden kaataminen) tarvitaan maisematyölupa. Erityisesti näin on asemakaava-alueella tai, jos niin on erikseen määrätty, ranta-asemakaava-, yleiskaava- tai rakennuskieltoalueella (MRL 128 §).

12.5.2017

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistus rajaa maisematyöluvan soveltamisalaa.

Lakimuutoksen jälkeen maisematyölupaa ei voi enää vaatia metsänkäsittelyyn liittyvistä toimenpiteistä päämaankäyttötarkoitukseltaan M -alkuisilla, eli erilaisilla maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Muutos koskee siten myös esim. maa- ja metsätalousvaltaisia alueita, joilla on erityisiä ympäristöarvoja ja/tai ulkoilun ohjaamistarvetta (MY ja MU) sekä esimerkiksi M -alkuisille alueille sijoitettavia osa-aluevarauksia, joiden määräyksissä otetaan maisematyöluvan vaatimuksen kautta kantaa metsänkäsittelyyn. Tällaisia osa-aluevarauksia voivat olla esim. erilaiset arvokkaat maisema-alueet (ma)

Maisematyöluvan vaatimuksella on aiemmin turvattu se, että näille alueille ei esim. matkailullisesti merkittävien luontoalueiden tai reittien ympäristöihin tule avohakkuuta. Toinen käyttökohde ovat olleet matkailurakentamisen tai lomarakentamisen ympäristön M -alueet. Maisematyöluvalla on voitu taata se, että rakentamisen ympärille jäivät metsäalueet turvataan.

Erään kunnan osalta oltiin hyvinkin pettyneitä esitykseen, koska heillä on tullut eteen tilanteita, joissa ensin on myyty kaavoitettuja loma-asuntoja tai toteutettu matkailualueita ja tämän jälkeen on ympäristössä tehty laajat hakkuut, jolloin ympäristö on muuttunut. Kunnan oli tarkoitus laittaa uudessa yleiskaavassa näiden alueiden ympäristöön sopivat M -alueet ja niihin liittyvät rajoitteet, kuten oli laitettu aiemmissakin vastaavissa yleiskaavoissa. Nyt tämä ei kuitenkaan onnistu ja kunnalla ei uusissa yleiskaavoissa ole kaavallista keinoa turvata reitistöjä ja matkailurakentamista tai lomarakentamista ympäröiviä yhtenäisiä metsäalueita.

Jos nämä alueet osoitetaan tästä eteenpäin esim. virkistysalueina V -alkuisella merkinnällä, voi se laukaista kunnalle lunastusvelvollisuuden. MRL lähtee siitä, että jos maanomistaja ei voi käyttää omistustaan odotusarvon mukaisesti (tässä tapauksessa maa- ja metsätalous), niin valtio tai kunta on lunastusvelvollinen. Maisematyö lupa oli harkinnanvarainen lupamenettely, joka ei estänyt mutta osiltaan rajoitti päämaankäyttötarkoitusta eli metsätaloutta. Virkistysalueen merkintä voidaan taas jo katsoa päämaankäyttötarkoituksen muutokseksi ja sinänsä tuon lunastusvelvollisuuden laukaisijaksi.

Käyttölupa

Aluetta ei saa ottaa käyttöön ilman lupaa. Käyttölupa pyydetään maanomistajalta, joka voi olla kunta, valtio tai yksityinen joko kiinteistön omistaja tai sen hallinto-oikeuden omistaja. Luvasta on reittien osalta kerrottu myös kohdassa 1.4. Jatkuvaa käyttöä varten solmitaan kiinteistön omistajan ja muiden oikeuden omistajien sekä käyttäjän kesken käyttöoikeussopimus. Tapahtumista tulee olla yhteydessä myös paikalliseen poliisiin ja alueelliseen pelastuslaitokseen. Tapahtuman järjestämiseen tarvitaan lisäksi toiminnan sisältöön liittyvät luvat.

12.5.2017

Ilmoitusmenettely

Jos kunnan rakennusjärjestyksessä on niin määrätty, on merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäinen rakentaminen tai toimenpide sallittu, kun asiasta on tehty ilmoitus kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle (MRL 129 §). Rakennusvalvontaviranomaisella on asiassa 14 vuorokauden harkinta-aika, jonka jälkeen rakennustyön voi aloittaa.

Suunnittelutarveratkaisu ja poikkeaminen

Rakentaminen voi toisinaan kohteen suunniteltuun käyttöön liittyvien erityistoi-
mien tai ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää *suunnittelutarveratkaisua*. Ratkaisulla harkitaan edellytykset rakennusluvan myöntämiselle. Käyttöön liittyviä erityistoimenpiteitä ovat esimerkiksi teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamisen tarve. Ympäristövaikutusten merkittävyys voi aiheuttaa tarpeen tavanomaisista lupamenettelyä laajemmalle harkinnalle. Päätöksen suunnittelutarveratkaisun soveltamisesta tekee kunta.

Rakentamiseen voi tietyin edellytyksin hakea myös *poikkeuslupaa* (MRL 171 §), jos on tarve poiketa säännöksestä tai muusta rajoituksesta (esimerkiksi asema-
kaava tai rakennusjärjestys). Poikkeamista voi hakea muista paitsi maisematyölupaa koskevista säännöksistä tai MRL 137 §:ssä säädetyistä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. Lupaa haetaan kunnalta tai Lapin ELY-keskukselta.

Sekä suunnittelutarveratkaisu- että poikkeamispäätöksen jälkeen haetaan sen perusteella kunnasta vielä varsinainen rakennuslupa.

Tietoa ja apuja lupa-asioissa:

- ***"Ota aina ensin yhteys kuntaan!"***
Kunta päättää pääasiassa rakentamiseen tarvittavista luvista ja pyytää tarvittavat lausunnot muilta viranomaisilta. Kunnasta saa myös ohjeet muilta viranomaisilta tarvittavista luvista tai ilmoitusvelvollisuudesta.
- Kunnan rakennusjärjestys
- *Ymparisto.fi*, Valtion ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu.
<http://www.ymparisto.fi/fi-FI>
- Lapin ELY-keskus
- Lapin aluehallintovirasto (AVI)

12.5.2017

2 KEHITTÄMISNÄKÖKOHTIA

Matkailuelinkeinon kehittämisen edellytyksiin vaikuttavat useat reunaehdot: kaavoitus, maanomistus, suojelutarpeet, lainsäädäntö, matkailun kehittymisen trendit jne. Seuraavassa nostetaan esiin kehittämisenäkökohtia, teemat on valittu perustuen selvitysprosessin aikana toteutetuissa tilaisuuksissa ja haastatteluissa esiinnousseisiin tarpeisiin.

2.1 Kaavoitus tukee matkailun liiketoiminnan kehittymistä

Kaavoitus ja yhdyskuntarakenteen kehittyminen on pitkäjänteistä, vuosien ja vuosikymmenten työtä. Yksittäisiä pikaisia hankekaavoja ja hankkeita tekemällä kokonaiskuva saattaa hämärtyä ja lopputuloksena on toimimaton kokonaisratkaisu, joka ei luo enää edellytyksiä matkailuliiketoiminnan kehittymiselle (esim. toimivat reitistöt ja kulkuyhteydet maastoon, maisemallisesti rumia ja epämääräisiä/ jäsentymättömiä kokonaisuuksia jne.).

Toisaalta liian jäykkä systeemi ei luo edellytyksiä investoinneille ja tekee asioista hitaita ja vaikeita. Kuntien ja kaavoittajien tulisi muistaa, että kaava luo edellytykset toiminnan kehittämiseksi. Liian tarkkaan laadittu kaava, etenkin yleiskaavavaiheessa rajaa sijoittajien kiinnostusta.

Jos alueelle ei ole investoria, sitä ei kannata kaavoittaa liian tarkkaan. Toimija haluaa yleensä olla itse määrittelemässä suunnitelman sisältöä. Liian tarkalla ja varhaisella asemakaavoituksella ei luoda kuin kustannuksia, menoja ja viiveitä kunnille ja toimijoille. Valmiiseen ja tarkan ohjauksen asemakaavaan saadaan harvemmin investoria. Näin ollen kaavamutokset ovat enemmän pääsääntö, kuin poikkeus.

Jotta kaavoitus tukisi paremmin matkailua, tulisi muistaa, että kaavoitus on aina poliittista vallankäyttöä. Näin ollen matkailutoimijoiden, maakuntien ja kuntien tulisi pitää yllä jatkuvaa ja avointa keskustelua ja yhteyttä kuntien ja maakuntien viranhaltijoiden ja päättäjien kanssa. Yhteydenpidolla varmistetaan, että viranhaltijoilla, päättäjillä ja toiminnan harjoittajilla olisi kattava kokonaiskuva ja riittävä ymmärrys sekä liiketoiminnan lainalaisuuksista että suunnittelun tavoitteista, suunnittelun eri tasoilla.

Maakuntatason linjauksissa ja tavoitteissa määritellään esimerkiksi eri reitistöjen runkolinjoista, maakunnallisesti merkittävistä matkailun kehittämisaalueista (luonto, rakentaminen yms.), liikenneyhteyksistä ja julkisesta liikenteestä. Tällä tavalla luodaan edellytykset perusinfrastruktuurin luomiselle, saavutettavuudelle ja laajamittaiselle kehittämiselle.

Maakuntakaavaa laadittaessa tulee olla hyvä kokonaiskuva tulevaisuuden tavoitteista maakuntatasolla. Maakuntakaavan merkintöjä tehtäessä tulee pohtia hyvin tarkasti merkinnän ja määräyksen kohteen merkityksellisyyttä maakuntatasolla. Liian yksityiskohtaiset merkinnät voivat aiheuttaa kuntatasolla suuria ongelmia. Tästä esimerkkinä on yksittäinen matkailupalvelu erämaassa, jonka toiminta on lakannut, mutta merkintä on maakuntakaavassa. Tässä tapauksessa kunnalle aiheutuu ongelmia omia yleiskaavoja laatiessa, kun kaavojen ohjausvaikutuksen mukaisesti yleiskaavan tulee tukea maakuntakaavan ratkaisua, vaikka tarvetta kyseiselle merkinnälle ei olekaan. Liian tarkat merkinnät rajoittavat myös kuntien omien ratkaisujen tekemistä, jos maakuntakaavan katsotaan ohjaavan toimintaa toisaalla vastaavan mittakaavan toiminnosta.

12.5.2017

Tämän vuoksi maakuntakaavoissa suositellaan käytettäväksi yhteistä tavoitetta kuvaamaan erilaisia vyöhykemerkeitä ja tavoitemerkeitä, joiden sitovampi ja yksityiskohtaisempi ohjaus toteutetaan yleiskaavoissa. Tarkempien alueidenkäyttöä määrittelevien merkintöjen osalta maakuntakaavan rooli korostuu matkailukeskusten merkintöjen ja runkoyhteyksien osalta. Näiden kohteiden kehittäminen ja toteuttaminen yksityiskohtaisissa kaavoissa tukee maakunnan kehittymistä luo edellytyksiä esimerkiksi julkisten liikenneyhteyksien kehittämiselle ja matkailuliiketoiminnan kehittymiselle.

Kunta- ja kaupunkitason linjauksissa yleisellä tasolla luodaan pelisääntöjä, jota noudatetaan kaavoituksessa ja toiminnan kehittämisessä. Mitä johdonmukaisempaa tämä toiminta on, sitä paremmat edellytykset toimintojen kehittämiselle luodaan. Yleisten pelisääntöjen tulisi huomioida matkailuliiketoiminnan lisäksi myös muut elinkeinot, kuten raskas teollisuus, luontaiselinkeinot, metsätalous ja muut tilaa vaativat toiminnot. Kun vuorovaikutus on toimivaa ja avointa, säästetään kaavoitusprosessien yhteydessä paljon aikaa, kun eri osapuolten intressien yhteensovittamiselle on olemassa selkeä viitekehys, jonka kaikki osapuolet tuntevat ja tietävät.

Kuntatasolla periaatteellisten linjausten tulisi ottaa kantaa esimerkiksi toimivien reitistöjen linjauksiin, jotta saadaan luotua matkailuliiketoiminnan näkökulmasta mittakaavaltaan sopiva ja toteutettavissa oleva verkosto, jonka varaan on helppo kehittää toimintaa. Rakentamisen osalta tulisi määrittää erilaisia painopistealueita, minne ja missä mittakaavassa rakentamista osoitetaan. Tällä menettelyllä varmistetaan toimivan ja taloudellisen infrastruktuurin kehittäminen, luodaan synergiahyötyjä ja voidaan ohjata myös ympäristön tilaa, alueiden maisemakuvaa sekä luoda pitkäjänteisiä kehityspolkuja yksittäisten ja irrallisten hankkeiden sijaan.

Kun yleisellä tasolla on luotu yhteisiä tavoitteita ja pelisääntöjä, voidaan eri kaavoitustasoille kohdistaa tarkoituksenmukaiset merkinnät ja määräykset yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Maakuntakaavassa merkinnät kohdistuvat vain ja ainoastaan maakunnallisen tason kysymyksiin ja yleiskaavoissa kuntatason kysymyksiin. Asemakaavan tarkoitus on toteuttaa hanke ja hankkeet.

Yleiskaavatasolla matkailuliiketoimintaa palvelevan maankäytön ohjaamista tehdään kunnan toimesta. Yleiskaava on muodoltaan joustava kaava. Sen tarkkuustasosta ja laajuudesta riippuen voidaan laatia joko laaja-alaisia strategisia yleiskaavoja, joiden ohjausvaikutus lähentelee maakuntakaavan periaatteellisia linjauksia, mutta vain kuntatason mittakaavassa. Toinen vaihtoehto on laatia osayleiskaava tietyille kohteelle, jonka ohjausvaikutus kohdistuu tietyn alueen jatkosuunnittelun ohjeeksi, eli asemakaavoitusta ohjaavaksi.

Matkailuliiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta osayleiskaavojen tehokkaampi käyttö voisi johtaa sekä kuntien että toiminnanharjoittajien näkökulmasta parhaaseen lopputulokseen. Osayleiskaavalla ratkaistaan tietyn määritetyn ja kehitettävän aluekokonaisuuden, kuten esimerkiksi matkailualueen keskusta-alueen perusratkaisut liikenneyhteydet, reitistöt, rakentamisen mittakaava ja laajennusalueet. Samalla voidaan vahvistaa pitkäjänteisen kehityksen peruseriaatteet sitoviksi ja ohjata kokonaisuuden viihtyisyyteen liittyviä kysymyksiä, kuten maisemalliset seikat, pysäköinti, eri liikennemuodot ja liikenteen hierarkia sekä antaa ohjeita ja määräyksiä yksityiskohtaisempaan suunnitteluun rakennusten mittakaavaan, laajuuteen ja visuaalisiin liittyen. Toisin sanoen osayleiskaavalla voidaan profiloita alue.

12.5.2017

Asemakaavan käyttö etenkin matkailukeskusten keskusta-alueilla tulisi keskittyä pääasiassa toteutettaviin kohteisiin. Yleensä laajoja aluekokonaisuuksia asemakaavoitettaessa ei toteuttajia ole aina tiedossa.

2.2 Matkailun trendien ja kehityssuuntien huomiointi alueiden käytössä

Maakunnallisissa, alueellisissa ja matkailukeskuskohtaisissa matkailustrategioissa pyritään mahdollisimman hyvin tunnistamaan tulevaan kehityksen vaikuttavat trendit. Kaavoituksessa päätökset tehdään pitkälle aikajänteelle, ja trendien tunnistamisen ja huomioimisen lisäksi pitäisi pystyä entistä paremmin ennakoimaan tulevaa. Tulevaisuutta ei voida ennustaa, mutta tulevaisuuden mahdollisuuksien ja haasteiden arvioiminen on mahdollista. Ennakoinnin menetelmiä ovat esim. tilastanalyysit ja trendiextrapolaatio, skenaariot, tulevaisuudenkuvat, Delfoi, tulevaisuuspyörä, tulevaisuusverstaat jne.

Suuri osa matkailuun liittyvistä trendeistä liittyy enemmänkin matkailun sisältöön, tuotteisiin ja palveluihin. Seuraavassa esitetään lyhyesti muutamia keskeisiä pitkän aikavälin megatrendejä ja matkailualalla tunnistettuja trendejä sekä pohditaan niiden aiheuttamia vaikutuksia matkailuun liittyvälle maankäytölle.

Muutoksen tahti kiihtyy yleisesti ja uusia trendejä nousee jatkuvasti. Maankäytössä on tärkeää pitää selkeänä alueen strateginen kokonaiskuva, mutta sen sisällä tietty joustavuus ja mahdollisuus reagoida muutoksiin mm. uusien ilmiöiden ja tarpeiden pohjalta. Tähän liittyen esim. kaavoituksen tulee olla kehittämisen kannalta mahdollistavaa eikä liian tiukasti rajoittavaa ja määräävää ja yleiskaavatasolla on tärkeää säilyttää riittävä yleispiirteisyys.

Matkailun volyymi Lapissa on kasvussa. Matkailun lisäksi myös muut **elinkeinoalat kasvavat ja toimeliaisuus** lisääntyy. Eri toimintojen yhteensovittamiseen tulee panostaa entistä enemmän ja ottaa käyttöön erilaisia vuorovaikutuksen menetelmiä. Matkailuelinkeinon näkökulmasta onnistuminen toimintojen yhteensovittamisessa on äärimmäisen tärkeää, jotta asiakkaiden arvostama aitouden, paikallisuuden ja luonnon rauhan tuntu säilytetään.

Kaupungistumisen jatkuessa yhä useampi ihminen maailmassa asuu kaupungissa. Väestön ja palvelujen keskittyminen aiheuttaa paineita matkailupalvelujen järjestämiselle. Matkailukeskuksissa tämä tarkoittaa mm. tarvetta vastata kapasiteetin mitoituksen osalta suosittujen loma-aikojen aiheuttamaan kysyntähuippuun. Kaupunkimaiseen ympäristöön tottuneet matkailijat odottavat matkailukohteelta myös tiettyä tiivistä kylämäistä palvelurakennetta. Toisaalta osa matkailijoista taas haluaa arkiympäristöstään täysin poikkeavaan ympäristöön ja luonnon rauhaan.

Vaikka erämaisuus ja luonto houkuttelevat, näiden käsitteiden sisältö ihmisten mielissä muuttuu. Erämaa ei enää tarkoita loputtomiin koskemattomia hankeita, maisemaa täysin ilman rakenteita tai muita ihmisiä. Maaseudulla, luonnossa ja erämaassa tämä merkitsee palvelujen ja toimivien rakenteiden kasvavaa tarvetta. Myös luontoon ja erämaahan tarvitaan enenevässä määrin palvelurakenteita, jotta se on kaupungistuneille saavutettavissa ja matkailu siellä turvallista.

Väestön ikääntyminen länsimaissa on vääjäämätön megatrendi. Tämä aiheuttaa sen, että jatkossa yhä suurempi osa myös matkailuyritysten asiakkaista on ikääntyneitä. Matkailualueiden suunnittelussa ikääntyvien huomiointi tarkoittaa mm. vaatimuksia esteettömyydelle mm. reiteillä ja luontopoluilla sekä

12.5.2017

palvelujen osalta varautumista mm. terveydenhoitoon liittyvien tarpeiden kasvuun.

Ilmastonmuutos etenee. Pohjoisten alueiden matkailukohteita tulee haastamaan täysin lumivarman ajan lyheneminen. Rinnetoiminnot ja ladut tarvitsevat entistä enemmän teknologisia ratkaisuja, jotta ne pystytään pitämään auki myös kauden alku- ja loppupäissä. Moottorikelkkailukauden ja muutenkin lumella liikkumisen kauden lyhentymistä voidaan korvata muilla kulkuvälineillä, joka asettaa vaatimuksia mm. reittisuunnitteluun ja lumettoman ajan maastoliikenteen ratkaisuille.

Energian hinta nousee ja samalla mm. **ekologisuuden arvostus** kasvaa. Matkailukohteissa, ja etenkin kun ollaan hieman etäämpänä keskustasta, tullaan entistä enemmän käyttämään energiantuotantoon paikallisia ratkaisuja, jotka huomioidaan aluevarauksina.

Talouden painopisteen siirtyminen itään on aiheuttanut Lapissa merkittävän kasvun Aasian markkinoilta, tällä hetkellä etenkin Kiinasta. On odotettavaa, että myös muista Aasian maista matkailu lisääntyy. Uusien asiakasryhmien odotukset, käsitykset ja toimintamallit poikkeavat totutusta. Haasteita aiheutuu ainakin liikenteen, opasteiden ja palvelurakenteiden kehittämiseksi.

Teknologistuminen ja digitalisaatio muuttavat matkailua ehkä enemmän kuin mikään muu megatrendi. Teknologian muutokset ja digitalisoituminen muuttavat etenkin matkailun sisältöä, mutta sillä on merkittäviä vaikutuksia myös esim. liikennematkaisuun **älyliikenteen** ja itseohjautuvien autojen kehittyessä. Älyliikenne ja liikenteen hahmottuminen palveluna tarkoittaa suurta muutosta koko liikennejärjestelmässä. Lapissa Aurora hankekokonaisuuden tavoitteena on luoda Tunturi-Lapin alueelle kansainvälisesti ainutlaatuinen, arktinen älyliikenteen ekosysteemi ja testialue. Lisätietoja <http://www.liikennevirasto.fi/web/en/e8-aurora#.WPiI8U2wc0M>

Matkailun sisältö ja uudet ilmiöt luovat painetta reagointiin ja sujuvuuteen mm. luparatkaisuissa ja reittisuunnittelussa.

- Uusia majoitusmuotoja nousee koko ajan. Tällä hetkellä pinnalla ovat mm. glamping, puumajat, kelluva majoitus jne.
- Tilapäiset tai siirrettävä rakenteet ja ns. pop-up toiminta on kasvanut ja olettavasti kasvaa edelleen.
- Uudet ilmiöt ja kulkuvälineet reiteillä, viimeisimpiä esimerkiksi fatbike, jonka suosio kasvoi niin nopeasti, että haasteeksi muodostui paikoin osoittaa riittäviä ja sopivia reittejä.

2.3 Vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittämisestä

Lapin matkailun maankäyttöstrategiassa vuoteen 2040 (Lapin liitto, 2015) on vuorovaikutuksesta todettu mm. seuraavaa:

Kaikessa maankäytössä tarvitaan ennakoivaa yhteensovittamista jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Toimivien kaavoituskäytäntöjen lisäksi tarvitaan avointa tiedottamista ja keskustelukulttuuria sekä yhteisiä tapaamisia erityisesti päättäjien, maanomistajien ja yrittäjien kesken. Alueilla, joilla on vahvoja intressiristiriitoja, tarvitaan neuvotteluja, vuorovaikutustyökaluja ja tarpeen mukaan puolueettoman asiantuntijan käyttämistä. Matkailukeskusten sisäisen yhteistyön kautta maankäytön ristiriidat voidaan välttää. Matkailun edellyttämää

12.5.2017

maankäyttöä tulee sovittaa yhteen mm. porotalouden, metsätalouden, muun elinkeinotoiminnan, suojelun, energianhuollon ja asumisen edellyttämän maankäytön kanssa. (Lapin liitto, 2015).

Matkailun kehittämisen kannalta merkittävien kohteiden kaavoituksessa on hyvä kiinnittää erityistä huomiota toimijoiden osallistamiseen ja vuorovaikutuksen menetelmiin. Monipuolisella ja aktiivisella vuorovaikutuksella ja yhteissuunnittelulla valmisteluvaiheessa varmistetaan se, että alueesta tulee toimiva ja kaava etenee sujuvasti sen käsittelyvaiheissa.

CASE: Napapiirin asemakaavan muutos monikumppanuusmallilla, matkailuyrittäjät aktiivisesti mukana

Usean ohjelmajärjestäjän toiminnat keskittyvät Napapiirille ja matkailun kasvu on aiheuttanut painetta samoille reiteille. Alueen aiemmissa kaavoissa on ratkaistu ohjelmajärjestäjien tukikohdat kaavoittamalla virkistysalueita ja ohjelmajärjestäjien tarpeisiin rakennusoikeutta (op-merkinnät), mutta ei ole otettu riittävästi huomioon ohjelmajärjestäjien tarvitsemien reittien suuntautumista vuokra-alueiden ulkopuolelle.

Napapiirin alueella on vireillä asemakaavan muutos, jossa ratkaistaan alueen voimakkaasta kasvusta johtuvat maankäytön suunnittelun tarpeet erityisesti reitistöjen ja liikenteen osalta. Tarkoituksena on tutkia ohjelmajärjestäjien ja liikenteen tarpeet kaava-alueella sekä mahdollistaa alueella toimivien matkailupalvelujen toiminnan kehittäminen ja kasvun edellytykset.

Rovaniemen strateginen kaavoitus on vetänyt asemakaavan muutostyötä monikumppanuusmallilla. Rovaniemen kaupungin eri yksiköt (maankäyttö, yhdyskuntatekniikka/liikenne, reitit, elinkeinot, turvallisuus ja tonttipalvelut), Rovaniemen Kehitys Oy, Lapin ELY-keskus, alueen ohjelmajärjestäjät sekä Luonnonvarakeskus ja Lapin AMK ovat yhdessä toukokuusta 2015 lähtien kokoontuneet säännöllisesti pohtimaan alueelle soveltuvia ratkaisuja. Työ on ollut hyvin vuorovaikutteista ja sidosryhmät on kutsuttu n. 25 kokoukseen puolentoista vuoden aikana. Yrittäjät ovat osallistuneet poikkeuksellisen aktiivisesti varsinaiseen suunnittelutyöhön. Työssä on käytetty monimuotoisia yhteissuunnittelun keinoja eli kyselyjä, maastokävelyjä, maastokäyntejä safareilla, luonnostelua kartan ääressä ja avointa palauteprosessia.

Yhteensovittamista ja vuorovaikutusta tapahtuu kaavoituksen puitteissa, mutta sen lisäksi tarvitaan muita käytäntöjä ja malleja, joilla vuorovaikutusta ja yhteensovittamista toteutetaan myös kaavoitusprosessien ulkopuolella.

Esim. Ylläksellä matkailukeskuksen läheisten metsätalousalueiden osalta Metsähallitus on kutsunut koolle Ylläksen yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmän kokouksessa esitellään lähiympäristöön suunniteltuja metsätalouden toimenpiteitä ja keskustellaan muiden käyttäjien tarpeista. Ylläksen yhteistyöryhmään kuuluu Ylläksen ympäristön yrittäjiä, kyläyhdistyksiä ja Metsähallituksen eri tulostoimintojen edustajia. Mukaan on tarpeellista kutsua kaikki matkailuyrittäjät, joiden toimintaan metsätalousalueita koskevilla suunnitelmissa on vaikutusta.

Ehdotus matkailukeskuksen alueidenkäytön yhteistyöfoorumista

12.5.2017

Yhteensovittamista ja avointa keskustelua voitaisiin matkailukeskuksissa kehittää entistä laajemmin esim. ottamalla käyttöön matkailukeskuksen/-alueen alueidenkäytön yhteistyöfoorumi. Tähän foorumiin kutsuttaisiin laajasti alueen toimijoita, joita alueiden käyttöön liittyvät suunnitelmat koskettavat. Tärkeinä osapuolina ovat kunnan tekninen osasto ja elinkeino-osasto, maan omistajat, Metsähallituksen eri yksiköt, matkailuyrittäjät, muut keskeiset elinkeinotoimijat, ELY-keskus sekä eri yhdistykset ja kehittämishankkeet jne.

Foorumissa voitaisiin käsitellä tulevaisuuden strategisia linjauksia sekä esitellä lähitulevaisuudelle suunnitellut alueidenkäyttöön liittyvät hankkeet ja toimenpiteet: mitä suunnitellaan, missä käynnistetään rakentamista, missä toteutetaan hakkuita, mitä toimenpiteitä tulossa mm. teiden, reittien ja opasteiden osalta jne. Foorumissa on mahdollista löytää synergioita ja keinoja eri toimien yhteensovittamiselle sekä lisätä avointa vuorovaikutusta. Foorumin koollekutsujana voisi toimia kunta.

2.4 Matkailun liiketoimintaa suojelualueilla ja erämaa-alueilla

Suuri osa Lapin pinta-alasta on eriasteisesti suojeltua ja suurelta osin valtion omistamaa maata. **Kansallispuistot** perustetaan erityislaille valtion maalle ja niiden ensisijaisena tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuus ja ovat Lapin matkailulle tärkeä resurssi. Pohjoisimman Lapin **erämaa-alueet** eivät ole varsinaisia luonnonsuojelualueita, mutta kuuluvat Suomen Natura 2000 -verkostoon. Tavoitteena on säilyttää alueiden erämaaluonne, turvata saamelaiskulttuuri ja luontaiselinkeinot sekä kehittää luonnon monipuolista käyttöä ja käytön edellytyksiä. Erämaa-alueiden käyttö myös matkailussa on erityisen tärkeää muutamissa Ylä-Lapin kunnissa.

Erämaalain mukaan erämaa-alueeseen kuuluvaa valtion omistamaa maa-aluetta tai siihen kohdistuvaa käyttöoikeutta ei saa luovuttaa eikä antaa vuokralle ilman valtioneuvoston lupaa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita käyttöoikeuden luovuttamiseen porotalouden, kalastuksen, metsästyksen tai keräilyn tarpeisiin hoito- ja käyttösuunnitelman mukaisesti. Erämaa-alueilla on lain voimaan tullessa ollut erilaisia rasite- ja käyttöoikeuksia sekä vuokrasopimuksia. Ne ovat jääneet voimaan. Erämaa-aluille tukikohtalupia myös myönnetään käytännössä pääosin poronhoitoon ja luontaiselinkeinojen käyttöön, olemassa olevien lupien haltijat voivat käyttää tukikohtaansa myös pienimuotoisessa matkailutoiminnassa.

Luontomatkaillulla on näillä alueilla heikompi asema suhteessa poronhoitoon ja luontaiselinkeinoihin. Tulevaisuudessa on hyvä pohtia voidaanko kestävä luontomatkaillun asemaa parantaa ja entistä paremmin turvata sen kehittämisedellytykset myös erämaa-alueilla.

Laaja kansallispuistojen ja Natura-alueiden verkosto on Lapille vahvuus. Luontomatkaillu on kuitenkin muuttunut ja matkailijoiden tarpeet esim. palvelujen ja rakenteiden osalta ovat erilaisia kuin aiemmin. Nykyaikaiset matkailijat eivät ole tottuneet liikkumaan luonnossa, erämainen luonto on kaupungistuneelle matkailijalle outo ympäristö, jonne kovin monet eivät ilman opasta pysty menemään turvallisesti. Etenkin ulkomaalaiset asiakkaat tarvitsevat erämaassa oppaan sekä oheispalveluja.

Kansallispuistojen ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa määritellään ko. alueiden käyttö. Hoito- ja käyttösuunnitelmaprosessissa on tärkeä kiinnittää

12.5.2017

erityistä huomiota matkailuelinkeinon riittävään ja monipuoliseen edustukseen, jotta matkailun tarpeet huomioidaan.

Ohjelmopalveluyritysten toimintaedellytyksiä kansallispuistoissa ja erämaa-alueilla tulisi voida vahvistaa ilman luontoarvojen vaarantumista. Matkailun ohjelmopalvelutoiminnan kehittämisen ja aluetaloudellisten hyötyjen näkökulmasta on tärkeää löytää entistä joustavampia ratkaisuja suojelualueiden käyttöön myös matkailun liiketoiminnassa. Muualla maailmassa on lukuisia esimerkkejä siitä, kuinka kansallispuistoihin on voitu sijoittaa merkittävää matkailun liiketoimintaa, mm. hotelli- ja ravintolatoimintaa, moottorikelkkailua jne.

Voitaisiin myös tarkemmin selvittää, onko edellytyksiä rajatussa määrin mahdollistaa talviaikainen moottorikelkalla liikkuminen myös kansallispuistossa matkailun liiketoiminnassa. Mahdollisuus voisi koskea esim. vastuullisia Metsähallituksen sopimusyrityksiä, joille asetettaisiin samalla tiettyjä veloituksia esim. taukopaikkojen huoltoon jne. liittyen. Luontomatkailun kehittämisedellytysten tukemiseksi erämaa-alueilla ja kansallispuistossa tulisi olla nykyistä enemmän myös tukikohtia, joita matkailuyrittäjät voivat vuokrata käyttöönsä ryhmiä varten.

2.5 Moottorikelkkaväylästäön kehittäminen ja ylläpito

Lapissa matkailun kannalta moottorikelkkailuväylästäön (moottorikelkkareitit ja -urat) ovat tärkeitä ja niitä pitkin liikkuu vuosittain merkittävä määrä sekä yksittäisiä matkailijoita että ohjelmopalvelujen asiakkaita. Kokonaisuudessaan moottorikelkkailu tuo 300 miljoonan tulovaikutukset alueelle ja työllisyysvaikutus on n. 1250 henkilöä. Kuntatalouteen verovaikutukset ovat yhteensä 5,3 miljoonaa euroa (Selvitysraportti – moottorikelkkailun aluetaloudelliset vaikutukset, Lapin liitto 2014).

Lapissa virallisia moottorikelkkareittejä on 2900 kilometriä ja uria, joiden käyttöön on hankittava lupa, on 5000 kilometriä. Paikkakuntalaisille uralupa on maksuton, mutta ulkopaikkakuntalaiset maksavat uraluvasta. Moottorikelkkareittien ylläpito on kuntien ja reittipoolien vastuulla ja Metsähallitus vastaa pääosin valtion mailla olevista moottorikelkkaurista. Nykyisellään reitit ja urat ovat eritasoisia, paikkatieto ja kartat eivät ole ajan tasalla ja urien kunto on paikoin heikko. Yhtenä osaltaan kokonaisuutta selkeyttävänä asiana on noussut esiin runkoväylien muuttaminen kokonaisuudessaan tieliikennelain alaisiksi virallisiksi reiteiksi.

Metsähallitus on vuonna 2017 käynnistänyt hankkeen, *Moottorikelkkailun kehittäminen osana kestävää luontomatkailua*, jossa kelkkaväylästäöstä suunnitellaan entistä toimivampi ja sen ylläpitoon ja kehittämiseen haetaan uusia ratkaisuja. Hankkeessa pyritään ensin tunnistamaan kipukohtat ja sen pohjalta laaditaan suunnitelmat ja suositukset. Jatkossa on tärkeää selkeyttää tilannetta sekä löytää entistä toimivampi malli ja kestävä rahoitus pohja, ja nyt alkaneella hankkeella on merkittävä rooli tässä työssä.

12.5.2017

2.6 Yritysvaikutusten arviointi

Hankkeiden yritysvaikutusten arviointi kunnissa (YRVA)

Suurella osalla kuntien päätöksistä on vaikutuksia yrityksiin ja niiden toimintaedellytyksiin. Päätökset vaikuttavat suoraan tai välillisesti yrityksiin joko tukien tai heikentäen niiden menestymis- ja toimintaedellytyksiä. Suomen Yrittäjien tavoitteena on saada yritysvaikutusten arviointi (YRVA) osaksi jokapäiväistä päätöksentekoa kunnissa.

Yritysvaikutusten arviointi tehdään eritasoisena erilaisten päätösten yhteydessä. Strategisten linjausten osalta (mm. maapolitiikka, yleiskaava, kuntastrategia, elinkeinostrategia) yritysvaikutusten arviointi sisällytetään prosessiin automaattisesti. Muissa päätöksissä (mm. asemakaavamuutokset, osayleiskaavat, tiejärjestelyt, kehittämishankkeet, maankäyttösuunnitelmat, liikennejärjestelyt, ympäristöön liittyvät luvat yrityksille) arvioinnin tarve määritellään esim. arvioinnin tarpeen tunnistamislomakkeella ja sen jälkeen tehdään varsinainen arviointi. Käytännössä YRVA on yksinkertaisimmillaan kysymyspatteristo, joka käydään läpi asiaa valmisteltaessa. Arvioinnissa käsitellään myönteiset ja kielteiset vaikutukset jotka liittyvät esim. logistiikkaan, rakentamiseen, vetovoimaan, verkostoon, työvoiman saantiin, yritysilmapiiriin jne. ja huomioidaan sekä välittömät että välilliset vaikutukset. Kielteisten vaikutusten osalta laaditaan tarkempi kuvaus ja arvioidaan vaikutusten kokoluokka.

Tavoitteena on kevyt tarkastelu, mutta vaativammat tapaukset johtavat tarkempaan arviointiin. Arviointi voidaan toteuttaa sisäisesti ja esim. pyytämällä lausuntoja keskeisiltä tahoilta. Laajemmissa ja vaikeaselkoisissa asioissa käytetään ulkopuolista arvioinnin asiantuntijaa.

Lisätietoa: Suomen Yrittäjät ry. <https://www.yrittajat.fi/yrittajat/kunnat-ja-yrittajyys/a/kunta/yritysvaikutusten-arviointi-554053>

Tällä hetkellä Lapissa YRVA on aktiivisesti käytössä viidessä kunnassa ja neljässä kunnassa on lisäksi päätetty ottaa se käyttöön (2/2017). Useissa Lapin kunnissa matkailulla on keskeinen asema elinkeinona ja päätösten vaikutukset matkailuyritysten toiminnalle tulee YRVA:ssa huomioida erityisesti.

Sijoittuvan yrityksen vaikutusten arviointi SYVA

Yrityksen sijoittuminen alueelle aikaansaa välittömiä ja välillisiä aluetaloudellisia hyötyjä, joita voidaan arvioida tapauskohtaisesti erikseen tai hyödyntämällä siihen kehittyä erityistä laskentamallityökalua. Laskentamallilla voidaan arvioida esim.

- sijoittuvan yrityksen vaikutukset sijaintikunnan työllisyyteen ja verotuloihin
- vaikutukset muihin kuntakonsernin tuloihin
- välittömät, välilliset sekä kulutusvaikutukset alueella
- rakentamis- ja toimintavaiheen vaikutukset

Mallin avulla voidaan todentaa uuden toiminnan aikaansaamat hyödyt ja siten arvioida perusteita sen edistämistä esim. maankäytön ratkaisuisissa.

12.5.2017

2.7 Lainsäädäntöön liittyviä ehdotuksia luontomatkailuun ja ohjelmapalveluihin liittyen

Yhteisissä työpajoissa 2016 esiin nousi konkreettisia tarpeita myös lainsäädäntöön liittyen, jotta luontomatkailun ja ohjelmapalvelujen kehittämisen edellytykset varmistetaan.

Maastoliikennelaki ja sulan maan maastoliikenne / mönkijät

Moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttöä maastossa ja moottorikelkkailureitillä säännellään maastoliikennelailla (1710/1995) ja maastoliikenneasetuksella (10/1996). Laissa säädetyllä tavalla voidaan perustaa yleinen oikeus ajaa moottorikelkalla maastosta merkitsemällä erotetulla moottorikelkkareitillä lumipeitteen aikaan. Moottorikelkkailureitti on tieliikennelain tarkoittama tie, joka on tarkoitettu moottorikelkkaliikenteeseen. Nykyisen voimassa olevan maastoliikennelain säätämisen jälkeen on markkinoille tullut ajoneuvoryhmä sisältäen maastokäyttöön tarkoitettut mönkijät. Mönkijät ovat saavuttaneet suosiota ja määrän arvioidaan kasvavan. Laillisten ajopaikkojen puuttuminen johtaa laittomaan ajeluun. Mönkijöiden käyttötarve myös matkailussa tulee todennäköisesti kasvamaan, kun lumipeitteinen aika lyhenee.

Mönkijäreittien oikeudellinen luonne on epäselvä, maastoliikennelaissa ei ole menettelyä sulan maan maastoliikennereittien perustamiselle moottorikelkkailureittien tapaan. Mönkijöiden käyttöä tulisi kuitenkin pystyä ohjaamaan reiteille. Maastoliikennelain uudistusta valmisteltiin 2010. Tuolloin esityksen tavoitteena oli pyrkiä kanavoimaan ja ohjaamaan liikennetarvetta ja sitä kautta myös lisätä haittojen hallittavuutta. Esitys kuitenkin raukesi vastustukseen, koska se koettiin maastoliikennettä lisäävänä ja edistävänä.

Hallituksen esityksen 306/2010 tavoitteena oli mm.

- uudistaa maastoliikennelain moottorikelkkailureittisäännökset ja muuttaa moottorikelkkaurat tieliikennelain alaisiksi moottorikelkkailureiteiksi
- uudistaa laki myös siten, että siinä säädettäisiin sulan maan aikana käytettävistä maastoliikennereiteistä (yleisiä tai yksityisiä). Reitti voisi olla voimassa ympäri vuoden.

Tällä hetkellä uudistaminen ei ole vireillä ja kertaalleen rauenneen esityksen eteenpäinviemiseen uudelleen on osin vastentahtoisuutta. Asiaan voidaan kuitenkin vaikuttaa edelleen poliittista tietä nostamalla ja pitämällä yllä tietoisuutta asian tärkeydestä myös matkailuelinkeinon puolelta.

Ulkoilulain toimivuus ja uudistaminen

Ulkoilulain soveltamisala on lain nimeen nähden kapea, se sisältää keinoja ulkoilun edistämiseen vain kolmen asian osalta: ulkoilureitit, valtion retkeilyalueet ja leirintäalueet. Ulkoilulakia onkin sovellettu verraten harvoin. Voimassaoleva ulkoilulaki on säädetty vuonna 1973 ja leirintäaluesäädösten osalta se on uudistettu vuonna 1995.

Ympäristöministeriö tilasi ulkoilulain toimivuuden arvioinnin Suomen Latu ry:ltä (Selvitys ulkoilulain toimivuudesta, soveltamisesta ja muutostarpeista, 2015, Suomen Latu). Raportissa uudistamistarpeista on mainittu mm. seuraavia asioita

- Ulkoilulakia voitaisiin kehittää liikuntalain tapaan. (Liikuntalaki on uudistettu 2015, mm. asetettu tavoitteet, säädetty toimijöiden vastuista jne.)

12.5.2017

- Ulkoilulakiin voitaisiin kirjoittaa lain tavoitteet ja määritellä valtion ja kunnan vastuut ulkoilun kehittämisessä.
- Ulkoilureitit ja virkistysalueet voitaisiin määritellä liikuntalain tarkoittamiksi liikuntapaikoiksi, jolloin ne tulisivat valtion liikuntapaikka-avustusten piiriin.
- Jokamiehen oikeuksista ei ole edelleenkään tarpeen säätää ulkoilulaissa

Ulkoilureitit ovat virkistyskäytön lisäksi tärkeitä luontomatkailun kehittämisessä. Jos ulkoilulakiin kirjataan tavoitteet, tulisi niissä huomioida myös matkailun edistämisen tavoite.

Ulkoilulaissa ei ole määritelty ulkoilureittiä tarkemmin, mutta se ei aiheuta ongelmia nykyisen ulkoilulain reittisäännösten soveltamisessa. Ulkoilureitin ja -polun tai luonnonpolun määrittelemättömyys aiheuttaa kuitenkin epäselvyyttä siinä, miten ja milloin reitinpitäjä on kuluttajaturvallisuuslain mukaisessa vastuussa reitin turvallisuudesta.

Ulkoilureittien perustaminen kaipaisi toimijoiden näkökulmasta kevennystä tai vaihtoehtoisia muotoja. Mikäli lakia uudistetaan, voitaisiin siinä yhteydessä tarkastella myös millaisia mahdollisuuksia on ulkoilureitin perustamisen kevyemmälle menettelylle tai prosessin sujuvoittamiselle jos reitistä ei ole kiistoja. Suomen Ladun selvityksen yhteydessä toteuttamissa haastatteluissa oli mainittu yhtenä ehdotuksena mm. ilmoitusmenettely, jota voitaisiin noudattaa määräaikaisen reitin käyttöönoton nopeuttamiseen. Myöhemmin voitaisiin toteuttaa nykyisen kaltainen reittisuunnitelman vahvistaminen ja reittitoimitus.

Metsästyslupien myöntäminen ja erämatkailu

Suomessa metsästysmatkailijoita liikkuu eri alueilla n. 40 000, metsästysmatkailuyrityksiä on Suomessa n. 200. Lapissa ulkopaikkakuntalaisia pienriistan (kanalinnut) metsästäjiä on n. 12.000 henkilöä, hirven metsästäjiä n. 5.000 henkilöä ja karhun metsästäjiä 1.600 henkilöä. Näiden paikallistaloudelliset vaikutukset ovat yhteensä n. 8,8 milj. euroa vuodessa. (Lähde MH Eräpalvelut, Ilvesviita. 11/2016). Kysyntää voisi olla vielä enemmän, mutta metsästyslupakäytännöt tekevät metsästysmatkailun kehittämisestä hankalaa.

Aiemmin matkailuyrittäjillä oli metsästyslupien myöntämistoimivalta valtion lupa-alueita koskien. Käytännössä yrittäjät pystyivät varaamaan pienen kiintiön, josta lupia myönnettiin asiakkaille. Vuoden 2005 Metsähallituslaki muutti metsästys- ja kalastusluvut julkisiksi hallintopäätöksiksi eli viranomaisten tehtäviksi ja yrittäjien lupa myyntimahdollisuus päättyi. Lupa on viranomaispäätös ja julkinen hallintotoimi, jota säätelee mm. metsähallituslaki, hallintomenettelylaki sekä metsästys- ja kalastuslait.

Suomen Yrittäjien aloitteesta vuonna 2009 Maa- ja metsätalousministeriö valmisti luonnoksen hallituksen esitykseksi metsästyslain 46§ muuttamisesta. 46§ koskee metsästyslupaa valtion alueelle ja se myös asettaa etusijalle kohtuullista metsästysoikeutta vailla olevat henkilöt. Esityksen mukaan Metsähallitus olisi voinut myydä maksimissaan 50 % lupakiintiöstä erämatkailuyrittäjien asiakkaille. Perusteena oli aluetalouden vahvistuminen sekä elinkeinorakenteen ja metsästysmahdollisuuksien monipuolistaminen. Tuolloin lakiesitys ei mennyt läpi johtuen mm. riistaväen vastustuksesta ja kuntalaisten ja metsästysmahdollisuutta vailla olevien oikeuksista. (Lähde MH Eräpalvelut, Ilvesviita. 11/2016)

Edelleen metsästyslupien myöntökäytännöt hidastavat metsästysmatkailun kehittämistä. On myös esitetty arvioita siitä, että asenteet kaupallista metsästystä

12.5.2017

kohtaan ovat muuttuneet positiivisempaan suuntaan. Yksi tapa edistää muutosta on laatia tarkempi tarkastelu asenteista ja muutoksen mahdollisuuksista.

2.8 Lopuksi

Matkailu on Lapissa merkittävä ja kasvava vientiala, jonka työpaikat ja verotulot pysyvät Suomessa eivätkä "vuoda" ulkomaille. Matkailu Lapissa kasvaa selkeästi nopeammin kuin Suomessa keskimääräin ja yrittäjät ennakoivat tällä hetkellä 20 % kasvulukuja kansainvälisessä matkailussa.

MATKAILUN LUKUJA LAPISSA

- Matkailun kokonaiskysyntä 932 Milj. €
- 4 400 työllistä + vuokratyövoima
- 2,66 miljoonaa rekisteröityä yöpymistä 2016
- Yöpymisten kokonaiskasvu 13 % 2015–2016 (Suomessa kasvua 3 %)
- Kansainvälisten yöpymisten kasvu 18 %
- Matkailun investointipotentiaali 2,3 Mrd. €

(Lähteet: 10 faktaa Lapin matkailusta, House of Lapland ; Alueellinen matkailutilinpito; matkailun alueelliset talous- ja työllisyysvaikutukset 2013–2014 ; Arctic Business Forum Yearbook 2016, Lapin Kauppakamari)

Matkailu luo talous- ja työllisyshyötyjä myös monille muille toimialoille kerrannaisvaikutustensa kautta. Kysynnän lisäys alalla synnyttää Suomeen keskimäärin enemmän työpaikkoja kuin muilla toimialoilla. Matkailun merkitystä tarkasteltiin selvityksessä 2: *Matkailun ja matkailuinvestoinnin merkitys aluetaloudessa*. Seuraava laskennallinen esimerkki osoittaa majoitusinvestoinnin tuomat hyödyt aluetalouteen.

12.5.2017

Case: Majoitustoiminta

200 majoitusyksikön uusinvestointi, 10 000 k-m², kustannukset 14 Milj. €, Oletettu liikevaihto 5 Milj. € /vuosi sis. majoitusmyynnin (2/3) ja ravintolamyynnin (1/3)

Rakennusvaiheessa

14 Milj. € investointi työllistää 168 htv (suora ja välillinen vaikutus)
Palkkatulovaikutus 6 601 400 €
Palkkatulosta tuloveroa 924 200 €

Toimintavaiheessa

5 M€ liikevaihto työllistää 55,5 htv vuositason (suora ja välillinen vaikutus)
Vuotuinen palkkatulovaikutus on 1 748 900 €
Palkkatulosta tuloveroa 244 800 €
Arvonlisäveroa majoitusmyynnistä 330 000 €, ravintolamyynnistä 396 000 €
Verokertymä yhteensä n. 970 800 €/vuosi

Talous- ja työllisyysyötyjen lisäksi matkailun tuoma positiivinen imagoarvo on suuri, ja se heijastuu myös toimialan ulkopuolelle nostaten koko alueen imagoa yleisesti. Matkailutoiminta ja luotu vahva brändi nostaa mm. maan arvoa Lapissa merkittäväällä tavalla. Ellei matkailun kehittämiseen olisi panostettu, olisi aluekehityksen tilanne esim. Kittilässä, Muoniossa ja Kolarissa erilainen kuin nykyään.

Valtio on suurin maanomistaja Lapissa, jopa 68 % Lapin pinta-alasta on valtion omistamaa ja Metsähallituksen hallinnoimaa. Osassa kunnista valtion omistus ylittää yli 80 %:iin kunnan kokonaispinta-alasta. Metsähallitus vuokraa valtion maita ja tekee niihin liittyen käyttöoikeussopimuksia matkailuelinkeinon kanssa. Laatumaa vastaa Metsähallituksen vuokraustoiminnasta (tonttien vuokraus vapaa-ajan käyttöön sekä liikekäyttöön matkailukeskuksissa, ranta- ja muiden tonttien vuokraus, rakennusten vuokraus sekä tuulivoimaan soveltuvien alueiden vuokraus). Laatumaan liikevaihto vuonna 2015 oli 6,5 Milj. €. Vuokratuotot kasvoivat hiukan edellisvuodesta johtuen pääosin uusista vuokrasopimuksista.

Valtion maiden järkevä käyttö on kiistatta merkittävä matkailun kehittämisen edellytys Lapissa. Voidaan todeta, että aluetalouden, työllisyyden ja yhteiskunnan kokonaishyödyn kannalta on järkevämpää varmistaa matkailuelinkeinon kehittämisedellytykset pitkällä aikavälillä kuin lyhytjänteisesti pyrkiä saavuttamaan esimerkiksi suuria vuokratuottoja valtion mailta.

Valtion maiden vuokraukseen liittyvää problematiikkaa tarkasteltiin selvityksessä 1: *Matkailuelinkeino, maan arvo ja valtion maiden vuokrasopimukset*. Kansantalouden kannalta parempi tuotto valtion maiden käytöstä saadaan yritystoiminnan ja investointien kautta. Asiaa havainnollistetaan laskentaesimerkillä seuraavassa.

12.5.2017

Laskentaesimerkki hotellitoiminnasta

Oletetaan, tarkasteltavana on hotellitontteja, joiden kerrosneliöhinnat vaihtelevat 100–300 € välillä. Tontti joko myydään tai vuokrataan majoitustoiminnan kehittämistä varten. Vuokraustoiminnassa vuokrataso 6 % tontin myyntihinnasta/vuosi.

HOTELLITONTIT	Hinnat		
	100 € k-m ²	200 € k-m ²	300 € k-m ²
1000 k-m ²	100 000	200 000	300 000
3000 k-m ²	300 000	600 000	900 000
5000 k-m ²	500 000	1 000 000	1 500 000
7500 k-m ²	750 000	1 500 000	2 250 000
10 000 k-m ²	1 000 000	2 000 000	3 000 000

200 huoneen ja 10 000 k-m² hotellirakennus tuottaa 1 Milj. € -3 Milj. € tontin myyntituloja tai vaihtoehtoisesti vuosittain 60 000 -180 000 euroa tontin vuokratuloja (vuokrataso 6 % vuosi)

200 huoneen hotelli tuottaa jo investointivaiheessa lähes saman hyödyn kansantalouteen kuin ko. tontin myyntitulot ovat eli noin 1 miljoona euroa. 200 huoneen hotellin keskimääräinen liiketoiminta tuottaa kansantalouteen monenkertaisen hyödyn verotuloina verrattaessa tontista saatavaan vuokratuottoon

Verokertymä: 970 000 € / vuosi

Vuokratulo: 180 000 € / vuosi

Luonto on Lapin matkailuelinkeinolle paitsi toimintaympäristö myös imagon ja brändin perusta ja kilpailuedun lähde. Luonto ja luonnon kokeminen ovat kansainvälisille asiakkaille keskeisin vetovoimatekijä ja syy tulla Lappiin. Luonnon kokemisen taas mahdollistaa toimiva ympärivuotisten reittien ja väylien verkosto. Reittejä kehittämällä voidaan ohjata matkailukäyttöä ja liikennettä ja siten toimiva reittiverkosto myös osaltaan turvaa luonnon säilymisen.

Lapissa matkailua lähtökohtaisesti suunnitellaan ja toteutetaan luonnon kannalta kestävällä tavalla, koska luonnon merkitys matkailun elinehtona tunnustetaan. Suomessa luonnonsuojelu on hyvällä tasolla ja luonnon kestävä käyttö on myös säätelyillä ja lupamenettelyillä turvattu. Avoin ja osallistava suunnittelu sekä kestävä maankäyttö turvaavat luonnon säilymisen ja Lapin matkailun vetovoiman perustan.

Alueiden käytössä eri tasoilla huomioidaan matkailuliiketoiminnan lisäksi myös muut elinkeinot ja tilaa vaativat toiminnot, ja eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisessa on haasteita. Matkailun kehittämisedellytysten turvaaminen on pitkällä aikavälillä aluekehityksen kannalta kestävä ratkaisu.

12.5.2017

Periaatteita

Maankäytön kehittämistyötä tehdään useissa vuorovaikutteisissa prosesseissa, esim. kaavaprosessit, jatkuva ja avoin keskusteluyhteys toimijoiden välillä, alueidenkäytön yhteistyöfoorumi matkailukeskuksissa jne.

Valtio Metsähallituksen kautta huolehtii valtion maiden käytön kehittämisestä, jossa matkailuelinkeinon toimintaedellytykset huomioidaan. Valtion maanomistus sekä sen järkevä ja kestävä käyttö tuo vipuvoimaa matkailun kehittämiseen. Säädökset ja toimintatavat mahdollistavat matkailun liiketoiminnan kestäväen kehittämisen Lapissa.

Maakuntatasolla määritellään matkailun kehittämisen vyöhykkeet ja keskeinen runkoreitistö ja siten luodaan edellytykset maankäytön ja elinkeinon kehittämiselle.

Kunnilla on selkeä tahtotila ja kokonaiskuva kehityksestä, kaavoitus ja maapolitiikka tukee matkailun kehittämistä. Kunnan maankäytössä eri toimintojen yhteensovittamiseen panostetaan ja matkailun toimintaedellytykset turvataan.

Matkailuyrittäjät kehittävät ja toteuttavat kannattavia ja kestäviä hankkeita ja liiketoimintaa, joka tuo hyvinvointia ja positiivisia talousvaikutuksia ympäröivälle alueelle.