



6.2.2017

YM1/501/2017

Kunnat
Maakuntien liitot
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Viite
Hänvisning

Asia Liito-oravan huomioon ottaminen kaavoituksessa
Ärende

1. Johdanto

Tämän kirjeen tarkoituksena on antaa kaavoituksesta vastaaville kunnille ja maakuntien liitoille, kaavoitustyötä tekeville konsulteille sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset) tarpeellista tietoa liito-oravaa koskevasta lainsäädännöstä, elintavoista sekä kaavoitustyön yhteydessä tarpeellisista selvityksistä ja vaikutusarvioinneista. Lisäksi kirjeessä käsitellään liito-oravan elinympäristön ominaisuuksien huomioon ottamista kaavoituksessa ja esitetään esimerkkejä kaavamääräyksistä, joilla voidaan edistää liito-oravan säilymistä. Kirje on kohdistettu ensisijaisesti taajama-alueiden kaavoitukseen. Tämä kirje korvaa ympäristöministeriön 9.11.2005 lähettämän vastaavanlaisen kirjeen.

Liito-orava on yksi neljästäkymmenestäkahdeksasta Suomessa esiintyvistä luontodirektiivin liitteen IV (a) lajista, joita koskevat samat suojeluvelvoitteet kuin liito-oravaa. Sinänsä monet nyt esitettävät säännökset ja periaatteet soveltuvat muidenkin lajien huomioon ottamiseen, kuitenkin sillä erolla, että niiden kaavoitukselle asettamat reunaehdot ovat erilaiset ja riippuvat kunkin lajin ominaisuuksista ja elinympäristövaatimuksista.

2. Liito-oravan levinneisyys ja uhanalaisuus

Liito-orava (*Pteromys volans*) on Euraasialainen pohjoisen havumetsävyöhykkeen ja lauhkean vyöhykkeen pohjoisosien laji, jota Euroopan yhteisön alueella tavataan Suomessa sekä jonkin verran myös Virossa. Suomessa liito-oravan levinneisyys ulottuu etelärannikolta linjalle Oulu-Kuusamo painottuen Etelä-Suomeen. Lajin esiintymisessä maan eri osissa on huomattavia eroja ja myös vuotuiset kannanvaihtelut ovat suuria. Liito-orava on paikoin yleinen, mutta toisaalla sen kanta taas on harva tai puuttuu kokonaan. Liito-oravakannan on arvioitu kokonaisuutena vähentyneen viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 23 %, mutta tässäkin on suuria alueellisia eroja. Vähenevän takia liito-orava on viimeisimmässä uhanalaisuusarvioinnissa (2015) arvioitu silmälläpidettäväksi (NT) lajiksi.

3. Luonnonsuojelulain liito-oravaan liittyvät säännökset

Liito-orava on mainittu sekä luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteessä II että liitteessä IV(a). Ensiksi mainitun liitteen tavoitteet liittyvät aluesuojelujärjestelmään, jolla pyritään säilyttämään kyseisten lajien elinympäristöjä. Jälkimmäinen liite puolestaan kuuluu lajisuojelujärjestelmään, jolla suojataan kyseisten lajien yksilöitä tai

niiden elinkierron kannalta keskeisiä, elinympäristökäsitettä suppeampia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Liitteeseen II sisältyvien lajien elinympäristöjä turvataan osoittamalla Natura 2000 -alueita. Niitä alueita koskevat luonnonsuojelulain (1096/1996, jäljempänä LSL) 65 ja 66 §:ssä olevat vaikutusten arviointivelvollisuutta ja heikentämiskieltoa koskevat säännökset. Luontodirektiivin liitteeseen IV (a) kuuluvia lajeja koskevat LSL 39 §:n rauhoitussäännökset ja 49 §:n 1 momentin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämiskielto.

Liito-orava tiukan suojelun piirissä

Luontodirektiivin liitteeseen IV (a) kuuluvia lajeja varten jäsenvaltioiden on luotava direktiivin 12 artiklassa tarkoitettu tiukan suojelun järjestelmä lajien luontaisille levinneisyysalueille. Kyseinen artikla edellyttää ensinnäkin (12.1 a-c kohdat), että kyseisten lajien yksilöitä suojataan tahallisuudesta, pyydystämismiseltä, tappamiselta ja häiritsemiseltä niiden elinkierron eri vaiheissa ja munien hävittämismiseltä tai ottamiselta. Tämä suoja on Suomessa toteutettu lajien rahoitusmääräyksillä LSL 39 §:ssä sekä vastaavilla metsästyslain säännöksillä metsästettävien lajien osalta.

Toiseksi artiklassa edellytetään (12.1 d-kohta), että lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen on kiellettävä. Tämä kielto on toimeenpantu LSL 49 §:ssä ja se on voimassa kaikkialla ilman erikseen tehtäviä viranomaispäätöksiä lisääntymis- ja levähdyspaikan sijainnista. Kielto koskee kaiken tyyppistä lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittävää tai sitä heikentävää toimintaa.

Poikkeamismahdollisuus suojelusäännöksistä

Tiukan suojelun järjestelmän kielloista on mahdollista poiketa vain luontodirektiivin 16 artiklan mukaisilla perusteilla. Näistä yksittäistapauksina myönnettävistä poikkeusluvista päättää LSL 49 § 3 momentin nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus).

Poikkeamisen edellytykset on luontodirektiivin 16 artiklassa määritelty varsin ahtaasti. Ensinnäkin edellytetään, että kaksi ennakkoehtoa täyttyy:

- 1) muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, ja
- 2) poikkeus ei haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tasoa.

Lisäksi edellytetään, että poikkeus myönnetään johonkin seuraavista tarkoituksista:

- a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppin säilyttämiseksi;
- b) viljelmiin, karjankasvatukseen, metsiin, kalatalouteen sekä vesistöihin tai muuhun omaisuuteen kohdistuvien erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi;
- c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt tai jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;
- d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi;
- e) tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon sallimiseksi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. Jäsenvaltioiden on toimitettava myönnetystä poikkeuksista kertomus komissiolle kahden vuoden välein.

Kaavoissa poikkeamismahdollisuuden käyttäminen on tullut vain harvoin kysymykseen. Kaavoissa voidaan useimmiten katsoa olevan olemassa useampia vaihtoehtoja. Jos kaavaratkaisu koskee hankkeita, joita tarkoitetaan c) kohdassa ja jotka maaston tai muiden ominaisuuksiensa vuoksi ovat paikkaansa sidottuja eikä niille ole kaavallisesti vaihtoehtoa, poikkeamismenettely voi tulla kyseeseen. Poikkeamista haetaan kaavaprosessin aikana, kun vaihtoehtotarkastelun jälkeen katsotaan poikkeamisen edellytysten täyttyvän.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen valossa lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskeva suojelu on tarkoitettu toteutettavaksi tiukasti. Vaikka poikkeukselle olisi esitetty yleiseen etuun perustuva tarve, tulisi myös osoittaa tämän tarpeen pakottavuus suhteessa lisääntymis- ja levähdyspaikan suojeluun. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO:2012:6) mukaan luontodirektiivin 16 artiklan c) kohdassa tarkoitettu pakottava syy on komission direktiivitä antaman ohjeen mukaisesti tulkittava etujen vertailuun liittyväksi seikaksi. Tärkeä yleinen etu voi yleensä olla

pakottava vain, jos sitä voidaan pitää tärkeänä myös pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi valtatie ja eritasoliittymän toteuttamista KHO on pitänyt tällaisena erittäin tärkeänä yleisen edun kannalta pakottavana syynä. KHO on katsonut myös ratkaisussa KHO 30.10.2009, että poikkeamisluvan myöntämisen edellytykset asemakaavan toteuttamiselle olivat olemassa, kun hankkeelle ei ollut muuta tyydyttävää ratkaisua ja kun alueellisen ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan poikkeusluvan myöntäminen ei haitannut liito-oravan suojelutason säilymistä suotuisana paikallisesti.

Luonnonsuojelulain 49 §, joka kieltää liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämisen, koskee myös sellaisia alueita, joilla on voimassa oikeusvaikutteinen kaava. Siten esimerkiksi asemakaavan mukainen rakentaminen saattaa estyä, jos rakentaminen rikkoisi tätä kieltoa. Tällaisessa tilanteessa on syytä selvittää mahdollisuudet kaavan muuttamiseen siten, että ristiriitaa ei enää ole. Rakennuslupa suoraan oikeuttavan yleiskaavan alueella on rakennusluvan yhteydessä selvítettävä, voidaanko rakentaminen kaavan salliman liikumavaran puitteissa sijoittaa niin, että liito-oravan pesäpuu ja muut sen liikkumisen ja elämisen kannalta tärkeät puut voidaan säilyttää rakennuspaikallakin.

Liito-oravan esiintyminen voi tulla tietoon hyvästä kaavallisesta valmistelusta ja kattavista ennakkoselvityksistä huolimatta vasta kaavan hyväksymisen jälkeen tai liito-oravan asuttaessa ennestään tyhjän alueen. Mahdollista poikkeamislupaa harkittaessa on syytä tarkastella, miten viherrakenteen kokonaisuus on yleiskaavatasolla otettu huomioon ja millä tavalla yhdyskuntarakenteen kehittämisen vaihtoehtoja on tarkasteltu. Tämä antaa pohjaa arvioida, vaarantuuko oikeusvaikutteisen kaavan tarkoitus tai yhdyskuntarakenteen toimivuus niin merkittävästi, että luontodirektiivin 16 artiklan mukaiset poikkeamisperusteet voisivat täytyä. KHO:n ratkaisussa 30.9.2016 (KHO:2016:140) päätöstä perusteltiin myös yhdyskuntarakenteeseen liittyvillä näkökohdilla. Kaupunki tutki uuden koulun rakentamiseen liittyen neljää vaihtoehtoa. Laaditun kouluverkkoselvityksen perusteella poikkeamislupahakemuksen kohteena oleva koulutontti palvelisi parhaiten koulun nykyisiä ja tulevia oppilaita. Kaupungin asiassa esittämä selvitys osoitti, että kyseinen tontti on yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja taloudellisuuden kannalta selkeästi paras vaihtoehto koulun sijaintipaikaksi. Koulu voidaan luonnollisesti sijoittaa muuallekin, mutta erityisesti pitkällä aikavälillä syrjäisemmästä sijainnista aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia, ajanhukkaa, tilojen vajaa-käyttöä sekä ylipäätään elävän kaupunkirakenteen huonompaa toimivuutta.

Lieventävät ja kompensoivat toimenpiteet

Luontodirektiivissä ei mainita lieventäviä ja kompensoivia toimia lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskien. Komission tulkintaohjeen mukaan ne voivat kuitenkin olla osa lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämisen ja heikentämiskiellosta poikkeamista koskevan luvan tarpeen harkintaa tai mahdollisen poikkeamisluvan lisäehtoja.

Lieventäminen tarkoittaa sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla turvataan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen ekologinen toiminnallisuus, pinta-ala ja laatu, eikä kyseinen hanke siten hävitä tai heikennä yhtäkään lisääntymis- ja levähdyspaikkaa edes väliaikaisesti. Toimenpiteiden on sisällyttävä toimijaa velvoittavina johonkin viranomaispäätökseen ja niiden vaikuttavuudesta tulee olla varmuus. Tällöin ei 16 artiklan mukainen poikkeamislupa ole tarpeen hankkeen toteuttamiseksi, kuten voisi olla ilman lieventävien toimenpiteiden toteuttamista. Viranomaispäätöksen valmistelun yhteydessä on lieventävien toimenpiteiden riittävydestä syytä joko neuvotella ELY-keskuksen kanssa tai tarvittaessa pyytää lausunto, jos kyse on muun viranomaisen kuin ELY-keskuksen päätöksestä.

Kompensoatio tarkoittaa toimenpiteitä, joilla korvataan artiklan 16 perusteella myönnettyllä poikkeamisluvalla hävitetty tai heikennetty lisääntymis- ja levähdyspaikka ja hävittämisen kielteinen vaikutus lajin suojelutasoon sekä paikallisesti että laajemmin. Kompensoivat toimet voivat siten mahdollistaa 16 artiklan mukaisen luvan myöntämisen suotuisaan suojelutasoon liittyvän edellytyksen osalta. Suositus on, että kompensoivien toimenpiteiden tulee olla tehtynä ja niiden toimivuus todettu ennen kuin kyseinen lisääntymis- ja levähdyspaikka hävitetään tai sitä heikennetään.

Liito-oravan kohdalla on niukasti kokemuksia lieventävistä ja kompensoivista toimenpiteistä eikä selkeää näyttöä mahdollisten keinojen toimivuudesta ole. Keinotekoisien kulkuyhteyksien luomista, kuten avoimen alueen ylittämistä helpottavien pylväiden ja kolopuita korvaavien pesäpönttöjen asentamista on kuitenkin käytetty.

4. Maankäyttö- ja rakennuslain liito-oravaan liittyvät säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, jäljempänä MRL) ei ole säännöksiä, jotka koskisivat yksinomaan liito-oravaa ja sen huomioon ottamista kaavoituksessa. Liito-orava on yksi niistä luonnonarvoista, joiden huomioon ottamisesta laissa sen sijaan on säännöksiä eri kaavatasoilla.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto on 30.11.2000 hyväksynyt valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niitä on tarkistettu 13.11.2008. Luonnonperintöä koskevaksi erityistavoitteeksi alueidenkäytössä on asetettu sen varmistaminen, että valtakunnallisesti merkittävät luonnonperinnön arvot säilyvät.

Eri kaavatasojen oikeudelliset sisältövaatimukset

Maakuntakaavoissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista. Luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Lisäksi on muun muassa kiinnitettävä erityisesti huomiota luonnonarvojen vaalimiseen (MRL 28 §).

Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava oikeudellisena ohjeena. Lisäksi yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon mm. luonnonarvojen vaaliminen (MRL 39 §).

Asemakaavaa laadittaessa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava on oikeudellisena ohjeena. Lisäksi asemakaavoituksessa luonnonympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää (MRL 54 §). Rantayleiskaavaa ja ranta-asemakaavaa laadittaessa on sen lisäksi, mitä yleiskaavasta tai asemakaavasta on säädetty, katsottava, että mm. luonnonsuojelu otetaan huomioon (MRL 73 §).

On syytä todeta, että MRL:n mukaisten kaavojen sisältövaatimusten käsitteillä ”luonnonarvojen tai luonnonympäristön vaaliminen” on laajempi sisältö kuin mitä LSL:n 49 §:n lajisuojelua koskevat erityissäännökset edellyttävät.

Edellä mainittujen oikeudellisten vaatimusten ohella tulee kaavoituksessa ottaa huomioon myös muut samaan alueeseen kohdistuvat sisältövaatimukset. Nämä voivat olla ristiriidassa keskenään. Luonnon arvoja koskevat vaatimukset ovat usein luontokohteen tai liito-oravan ominaisuuksien vuoksi paikkaan tarkemmin sidottuja kuin jotkin muut vaatimukset ja siten niiden osalta vaihtoehtoisia mahdollisuuksia on rajoitetummin.

Myös maankäyttö- ja rakennuslain maanomistajan asemaa koskevat oikeudelliset vaatimukset voivat aiheuttaa kaavan sisällölle omat rajoituksensa. Maakunta- ja yleiskaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä, ettei kaavaa laadittaessa aiheuteta maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (MRL 28 § 4 mom. ja 39 § 4 mom.). Asemakaavan osalta suhde maanomistajaan on lausuttu hieman toisin: maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei saa asettaa sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää (MRL 54 § 3 mom.).

Maankäyttö- ja rakennuslain suhde luonnonsuojelulakiin

Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentin nojalla kaavaa hyväksyessä ja vahvistettaessa on maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään (Natura 2000 -verkostoa koskeva luku). Samoin lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään (esimerkiksi LSL 49 §:ssä). Siten liito-oravan suojelu yhtenä LSL 49 §:ssä tarkoitetuista lajeista tulee ottaa huomioon kaavaa laadittaessa ja hyväksyessä.

Näistä säännöksistä johtuu, että maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämien selvitysten ja vaikutusarvioiden rinnalla tai niiden täydennyksenä joudutaan tekemään selvityksiä, jotka perustuvat luonnonsuojelulakiin. Myös kaavan lopullisiin hyväksymisedellytyksiin vaikuttavat edellä kerrotut luonnonsuojelulain säännökset.

Jos kaavoitettavalla alueella tai sen läheisyydessä kaavan vaikutusalueella on Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue ja liito-orava on yhtenä alueen suojeluperusteena, on kaavoituksen yhteydessä varmistettava siitä, ettei kaavalla ole merkittävästi heikentäviä vaikutuksia Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteisiin. Elleivät tällaiset vaikutukset ole objektiivisiin seikkoihin perustuen ennalta poissuljettuja, on laadittava luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämä asianmukainen arviointi mahdollisten vaikutusten merkittävydestä.

Tiedon siitä, onko liito-orava Natura 2000 -alueen suojeluperusteena, saa ELY-keskuksesta. Tällöin arvioinnin kohteena mahdollisten muiden lajien ohella on kaavan vaikutus liito-oravan elinympäristöihin.

5. Metsälain soveltaminen eri kaava-alueilla

Metsätalouskäytössä olevilla alueilla liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat säilytetään ja niiden toiminnallisuus turvataan säästämällä suojaavaa puustoa, ruokailupuita sekä tarvittavat kulkuyhteydet. Metsänomistajille ja metsäalan toimijoille on tuotettu neuvontamateriaalia liito-oravan huomioon ottamiseksi metsänkäytön yhteydessä. Metsäkeskus ilmoittaa metsälain 14 b §:n mukaisesti ELY-keskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuoikeuden haltijalle, jos metsäkeskukselle saapunut metsänkäyttöilmoitus kohdistuu viranomaisen tietokannassa olevaan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan. Menettelyllä estetään tunnetun lisääntymis- ja levähdyspaikan tuhoutuminen vahingossa ja varmistetaan tiedon kulku viranomaisten välillä.

Metsälakia ei sovelleta kaavassa suojelualueeksi osoitetuilla alueilla (kaikki kaavatasot). Yleis- ja asemakaavoissa metsälakia sovelletaan vain seuraaviin nimettyihin aluevarauksiin:

- yleiskaava-alueella vain maa- ja metsätalous- ja virkistysalueilla, sekä
- asemakaava-alueella vain maa- ja metsätalousalueilla. (Metsäl 2 §)

Edellä mainitut metsälain soveltamisalan rajoitukset on otettava huomioon pohdittaessa kaavan aluevarauksia ja kaavamääräyksiä sekä niiden mahdollisuuksia vaikuttaa liito-oravan huomioon ottamiseen kaavoituksessa. Näitä kysymyksiä käsitellään jäljempänä asianomaisten aluevarausten yhteydessä.

6. Liito-oravan esiintymisen selvittäminen ja vaikutusten arviointi eri kaavatasoilla

Säännökset selvityksistä ja vaikutusten arvioimisesta kaavoituksessa

MRL 9 §: Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

MRA 1 §: Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset mm. kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin.

Luonnonsuojelulain säännökset vaikutusten arvioinnista

Jos kaavoitettavalla alueella tai sen läheisyydessä on Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue, kaavan laatimista koskevat myös luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n säännökset. Mikäli liito-orava kuuluu jonkin tällaisen Natura 2000 -alueen suojelutavoitteisiin, on myös se otettava huomioon näissä menettelyissä.

LSL 65 § edellyttää, että jos kaava yksinään tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja, kaavan vaikutukset on ennalta arvioitava asianmukaisella tavalla. Tällöin on ensiksi harkittava, voidaanko liito-oravaan tai sen elinympäristöihin kohdistuvat merkittävästi heikentävät vaikutukset katsoa tiettyjen, esim. alueiden sijainnista tai luon- teesta johtuvista syistä poissuljetuiksi. Jos käytettävissä olevien tietojen perusteella merkittävästi heikentäviä vaikutuksia on pidettävä poissuljettuina, tämän johtopäätöksen objektiiviset perusteet kirjataan kaavaselostuk- seen. Jos taas on epävarmaa, voisiko kaava heikentää merkittävästi Natura-suojelun perustana olevia luonnonar- voja, kuten liito-oravan elinympäristöjä, on suoritettava LSL 65 §:n mukainen asianmukainen arviointi vaikutusten mahdollisesta merkittävydestä. Natura-arvioinnin laatimisvelvollisuus on sillä, joka vastaa suunnitelmasta eli kaavoituksen osalta kunta tai maakunnan liitto. Jos kuitenkin maanomistaja vastaa ranta- asemakaavan laatimi- sesta ja sen yhteydessä tulee tehtäväksi vastaava arviointi, vastaa arvioinnin tekemisestä maanomistaja.

Kaavan hyväksyvän viranomaisen on pyydettävä tehdystä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristö- keskukselta ja luonnonsuojelualueen haltijalta (LSL 65 § 2 mom.). Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeis- tään kuuden kuukauden kuluessa. Kaava voidaan LSL 66 §:n mukaan hyväksyä, kun arviointi- ja lausuntomenette- lyn avulla on varmistuttu siitä, ettei merkittävästi heikentäviä vaikutuksia aiheudu. On myös huomattava, että joskus voi Natura 2000 -alueella olla tarpeen ottaa huomioon edellä mainittujen liito-oravan elinympäristöjä kos- kevien LSL 65 ja 66 §:n säännösten ohella samanaikaisesti myös LSL 49 § 1 momentin säännös lisääntymis- ja le- vädyspaikan hävittämis- ja heikentämiskiellosta. Tällaisia tilanteita voi syntyä esim. siitä, että kyseisen Natura 2000-alueen suojeluperusteena ei ole liito-oravaa, mutta sen todetaan esiintyvän alueella. LSL 49 § 1 momentin säännös on tällöin otettava huomioon. Myös silloin, kun johonkin liito-oravan Natura 2000 -alueella sijaitsevaan elinympäristöön kohdistuvien vaikutusten ei ole katsottu LSL 65 mukaisessa menettelyssä olevan merkittäviä, on kuitenkin noudatettava LSL 49 §:n 1 momentissa säädettyä liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävit- tämis- ja heikentämiskieltoa.

MRL:n edellyttämien selvitysten riittävyys ja vaiheittainen tarkentuminen

Selvitysten ja vaikutusten arviointien tarkkuustasoa koskevat vaatimukset ovat erilaisia eri kaavatasoilla ja erilai- sissa tilanteissa. Yleispiirteisiltä kaavoilta ei pääsääntöisesti edellytetä yhtä yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutus- ten arviointeja kuin suuremmin ja tarkemmin toteuttamista ohjaavilta kaavoilta.

Myös kaavan tulevilla suunnitelluilla aluevarauksilla on vaikutusta selvitysten riittävyyteen. Mitä voimakkaammin aluevaraus muuttaa luonnossa olevaa tilannetta tai mitä arvokkaampi kaavoitettava alue on luontoarvoiltaan, sitä parempaa tietoa tarvitaan päätöksenteon pohjaksi alueen luonnosta ja suunnitellun kaavan vaikutuksista siihen.

Aiemmin tehtyjä selvityksiä voi käyttää hyväksi yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja tarkentaa niitä tarpeelli- silta osilta: päällekkäistä selvittämistä ei ole tarpeen tehdä, ellei olosuhteissa ole tapahtunut muutoksia tai uusi suunnitelma edellytä tarkempaa tietoa kaavoituksen pohjaksi. Liito-oravaa koskevien selvitysten osalta on otetta- va huomioon lajin liikkuvuus ja se, että selvityksiä voidaan luotettavasti tehdä vain sopivina vuodenaikoina.

Maakuntakaavataso

Maakuntakaavatasolla esitetyt kaavaratkaisut ja niitä koskevat selvitykset täydentyvät ja täsmentyvät yleiskaavoitu- tuksen, asemakaavoituksen tai hankesuunnittelun yhteydessä. Liito-oravan pinta-alaltaan suppeiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen turvaaminen ei yleensä konkretisoidu maakuntakaavatasolla erityisinä kaavamerkintöinä tai -määräyksinä, koska asia voidaan useimmiten ratkaista vasta yksityiskohtaisemman suunnittelun avulla. Yleispiir- teisenä suunnitelmana maakuntakaava antaa jatkosuunnittelulle liikkumavaraa, jonka sallimissa puitteissa maa- kuntakaavalle on yleensä osoitettavissa suojelun asettamien reunaehto- jen mukainen toteuttamistapa.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osalta voidaan pääsääntöisesti lähteä siitä, ettei niitä ole tarpeen selvittää kattavasti maakuntakaavaa laadittaessa. Maakuntakaavaa laadittaessa on selvitysten avulla voitava kui- tenkin varmistua siitä, että kaavan sallimien toteuttamisvaihtoehtojen puitteissa löytyy luonnonsuojelulain

asettamien reunaehtojen mukainen ratkaisu, joka täyttää kaavalle asetetut sisältövaatimukset. Tiedossa olevat liito-oravakeskittymät on syytä ottaa huomioon jo maakuntakaavaa laadittaessa. Maakuntakaavoituksessa on myös kiinnitettävä huomiota mahdollisimman laajojen ja yhtenäisten luonnonsuojelun alueiden sekä ekologisten yhteyksien säilymiseen.

Käytännössä voi olla myös tilanteita, joissa jo maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun toteuttamismahdollisuudet on myös liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osalta selvittävää ja arvioitava tavanomaista tarkemmin. Tarvittaessa maakuntakaavaan on tällaisissa tilanteissa sisällytettävä yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavia merkintöjä tai määräyksiä sen varmistamiseksi, että maakuntakaava voidaan toteuttaa sille asetettujen sisältövaatimusten ja luonnonsuojelulain säännösten mukaisesti.

Yleiskaavataso

Yleiskaavoja on sisällöltään ja esitystavaltaan eritasoisia. Osa yleiskaavoista on strategisia ja ne lähenevät maakuntakaavan tarkkuustasoa ja toisaalta osa yleiskaavoista laaditaan suoraan rakentamista ohjaavaan tarkkuuteen. Tästä johtuen yleiskaavojen luontoselvitysten ja vaikutusten arviointien tarpeet ovat erilaisia kaavasta riippuen. Jos yleiskaava on yleispiirteinen kunnan strategisen suunnittelun väline, luontoselvitysten tarve painottuu tiedossa olevien liito-oravan elinalueiden varmistamiseen ja liito-oravalle soveltuvien elinympäristöjen tunnistamiseen niiden alueiden osalta, joissa yleiskaava esittää muutoksia olemassa olevaan tilanteeseen. Lajien yksittäisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen selvittäminen jää tällöin tehtäväksi mahdollisen yksityiskohtaisemman kaavoituksen yhteydessä. Selvitystarpeet ovat sen sijaan erilaisia esimerkiksi rantayleiskaavassa, jossa rantarakentamiseen varattavilta alueilta tarvitaan rakentamisen sijoittamista varten hyvinkin yksityiskohtaista tietoa luonnonsuojelusta.

Yleiskaavan luontoselvityksen tarkoituksena on selvittää kaava-alueen luontotyyppit ja ekosysteemit kaavan tarkoituksen kannalta riittävällä tarkkuudella. Olemassa olevan tiedon lisäksi tietoja täydennetään kenttätutkimuksin kaavasta ja tarvittavan tiedon yksityiskohtaisuudesta riippuen. Tarvittaessa liito-oravan mahdolliset esiintymisalueet on selvittävää saadun tiedon perusteella. Jos yleiskaavassa on tarkoitus esittää jotakin luontoa suuresti muuttavaa maankäyttömuotoa alueelle, jonka luonnontilat (metsät, erityisesti kuusivaltaiset varttuneet sekametsät) mahdollistavat liito-oravan esiintymisen alueella tai lajin esiintymisestä on jo muutoinkin tietoa, on lajin lisääntymis- ja levähdyspaikat syytä kartoittaa mahdollisimman tarkasti maastossa jo yleiskaavoitusvaiheessa. Tällainen tilanne on esimerkiksi rakentamattoman alueen muuttaminen asunto- tai työpaikka-alueeksi. Selvitysten perusteella voidaan tehdä ratkaisuja erilaisten maankäyttömuotojen sijoittumisesta ja mitoituksesta kaava-alueen eri osissa. Itse kaavassa yksittäisten, pienialaisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osoittaminen ei yleiskaavatasolla ole pääsääntöisesti perusteltua.

KHO:2002:78. KHO katsoi, että laajojen ja muusta asutuksesta erillään olevien alueiden osoittaminen asuntorakentamiseen silloin, kun alueilla on tehty liito-oravahavainnointia, edellyttää liito-oravalle tarpeellisten kulkureittien selvittämistä ja selvitystä vielä siitä, miten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyminen kaavaa toteutettaessa voidaan turvata ja sovittaa yhteen liito-oravan suojelun muiden maankäyttötarpeiden kanssa.

Asemakaavataso

Asemakaavan luontoselvitykset painottuvat yleiskaavoja useammin tiettyihin yksittäisiin luontokohteisiin aluekonaisuuksien sijaan. Asemakaavan luontoselvitysten tarkkuus ja tarve riippuvat myös jo yleiskaavaa varten tehdystä luontoselvityksistä. Asemakaavan luontovaikutusarviointi edellyttää kohde, luontotyyppi- ja eliölajitason tietoa. Kaikki LSL:n ja vesilain tarkoittamat luontotyyppit sekä LSL:n piiriin kuuluvien erityistä suojelua vaativien lajien esiintymispaikat on pyrittävä tunnistamaan ja kartoittamaan maastonselvityksin. Luonnollisesti myös asemakaavatasolla tarvittavien selvitysten ja vaikutusten arviointien sisältö riippuu siitä, minkälaisia muutoksia nykytilaan kaavassa esitetään.

Rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa on katsottava, että luonnonsuojelu ja luonnon ominaispiirteet otetaan huomioon rakentamisen sijoittamisessa, joten luonto- ja liito-oravaselvityksiltä vaaditaan näiltä osin samaa tasoa kuin edellä on selostettu asemakaavoituksen osalta.

KHO:n ratkaisussa (24.8.2004, t. 1977) todettiin, että rakennusaloiksi kaavoitetuilla alueilla ei ollut pesäpuita eivätkä ne olleet tyypillistä liito-oravan elinympäristöä, vaan harvaa iäkstä männikköä. Ranta-alueelta oli havaintoja liito-oravan jätöksistä ja se oli puustoltaan soveliasta elinympäristöä. Ranta-alue oli osoitettu säilytettäväksi luonnontilaisena alueena. Kaava ei siten hävittänyt tai heikentänyt lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.

7. Liito-oravan ja sen elinympäristön ominaisuudet kaavoituksen kannalta

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on luoda edellytyksiä hyvälle elinympäristölle sekä edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Kaavoituksen keskeisenä roolina on siten sovittaa yhteen alueiden käyttöön liittyviä erilaisia arvoja sekä kehittämis- ja suojelutavoitteita. Luonnonarvojen kannalta kaavoituksen yleiseksi tavoitteeksi on määritelty luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen.

Liito-oravan huomioon ottamisen näkökulmasta kaavoituksessa on tärkeää, että yhdyskuntien viherrakennetta mietitään kokonaisuutena. Viherrakenteella tarkoitetaan rakentamattomien ja pääosin kasvullisten alueiden ja niiden välisten viheryhteyksien muodostamaa verkostoa. On myös oleellista, että kaavoitukseen ryhdyttäessä tunnustetaan sellaiset alueet, joilla voi olla merkitystä liito-oravan esiintymisen kannalta.

Viherrakenteen kokonaisuuden hahmottamisessa ja eri toimintojen yhteensovittamisessa yleiskaavoitus on keskeisessä roolissa. Liito-oravan esiintymisen kannalta keskeisillä alueilla yleiskaavoitus luo lähtökohtia toimivalle asemakaavoitukselle. Yleiskaavan viherrakenteen pohtimisessa on tärkeää tunnustaa liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat, ydinalueet ja laajemmat elinpiirit. Näillä alueilla tulisi osana viherverkostoa turvata alueiden säilyminen riittävässä määrin liito-oravalle soveltuvana. Toimiva viherverkosto tarjoaa liito-oraville mahdollisuuden liikkua ja säilyä alueella myös pitkällä aikajänteellä.

Elinpiiri, ydinalue sekä lisääntymis- ja levähdyspaikat

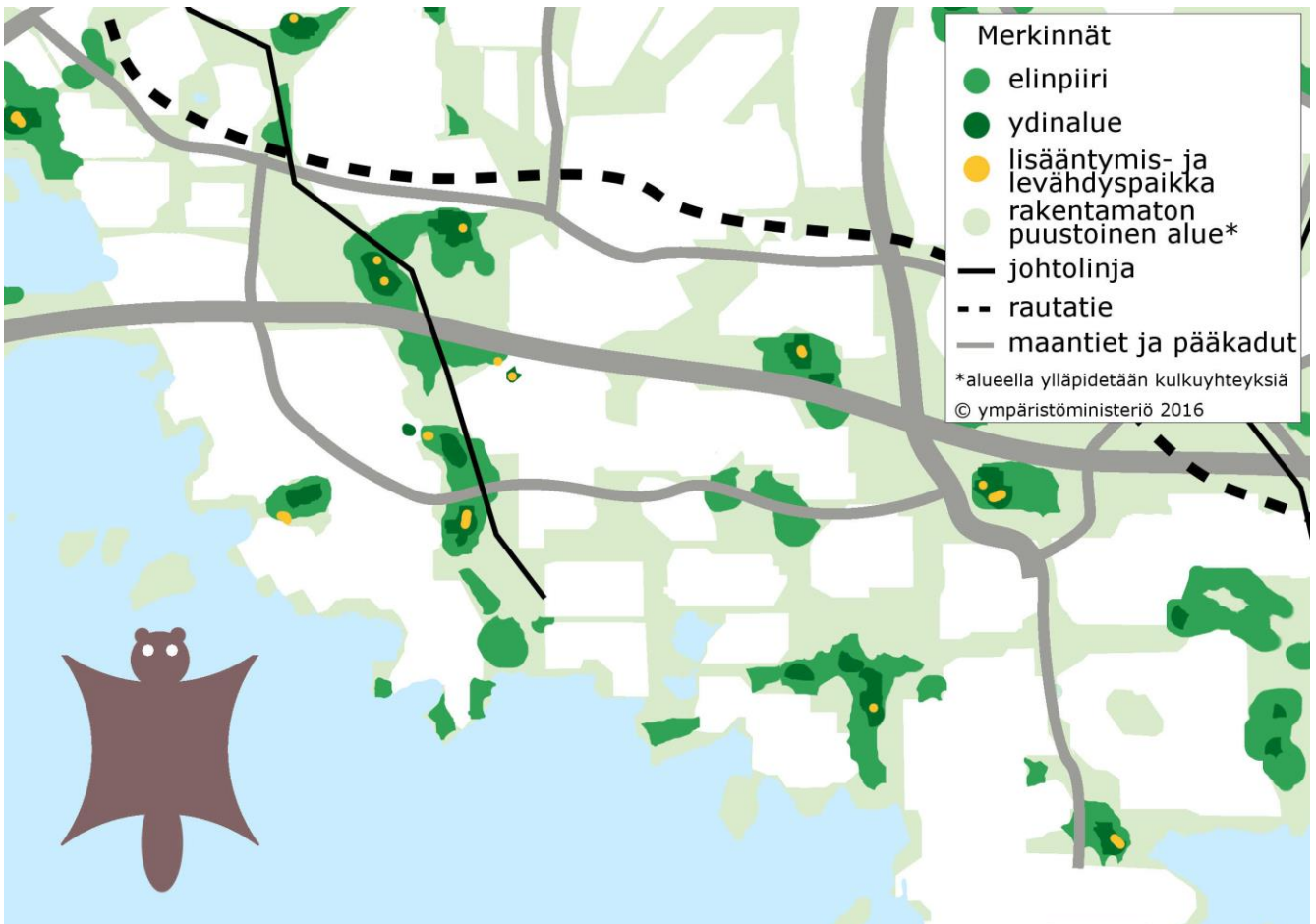
Liito-orava on tyypillisesti kuusivaltaisten metsien laji, mutta elää myös lehtipuuvaltaisilla alueilla. Se ei tule toimeen aivan yksipuolisissa kuusikoissa, eikä myöskään pesi nuorissa metsissä. Erityisesti tiheän kannan alueilla sekä taajama-alueilla elinpiirit voivat kuitenkin olla melko vaihtelevia. Sopivien pesäpaikkojen lisäksi liito-oravan elinpiirillä on oltava riittävästi ravintopuita. Liito-oravat voivat käyttää nuoria metsiä, siemenpuuasentoon hakattuja aukkoja, varttuneita taimikoita ja muita puustoltaan vaihtelevia alueita ruokailuun ja liikkumiseen. Puuttomat hakkuuaukot ja nuoret taimikot ovat liito-oravalle avoimiin alueisiin verrattavia, suojattomia alueita.

Aikuiset liito-oravat elävät koko ikänsä samalla elinpiirillä, jolla ne käyttävät useita vaihtoehtoisia pesäpaikkoja. Pesäpaikkana on yleisimmin puun kolo tai oravan rakentama risupesä. Lisäksi liito-orava voi pesiä pöntössä tai rakennusten koloissa. Aikuiset liito-oravat liikkuvat laajalla alueella. Naaraiden elinpiiri on keskimäärin 8 ha ja koiraiden 60 ha. Naaraat elävät lähes aina toisistaan erillisillä elinpiireillä, kun taas koiraiden elinpiirit voivat olla osin päällekkäisiä. Saman koiraan laajan elinpiirin sisällä voi olla useita naaraiden elinpiirejä.

Liito-oravan elinpiirin sisällä voidaan tunnustaa ns. *ydinalueita*. Ne ovat niitä elinpiirin osia, joita liito-orava käyttää eniten ja jotka siten ovat yksilölle keskeisiä. Liito-orava merkitsee nämä alueet yleensä voimakkaasti, jolloin ne havaitaan helposti oikeaan aikaan tehdyissä papanakartoituksissa. Yhdellä naaraalla voi olla elinpiirillään yksi tai useampi ydinalue. Elinpiirin ydinalueet ovat useimmiten kuusivaltaisia ja niillä on kolohaapoja ja/tai risupesä, tai ne ovat lehtipuuvaltaisia ruokailualueita. Kaupungeissa ydinalueet voivat kuitenkin sijoittua monipuolisemmin erilaisiin ympäristöihin, jolloin niitä voi löytyä myös asuntokortteleista. Ydinalueen pinta-ala vaihtelee tapauskohtaisesti, mutta useimmiten se on luonnonsuojelulain tarkoittamaa lisääntymis- ja levähdyspaikkaa laajempi. Osittain tai kokonaan asuntokortteleihin sijoittuvilla elinpiirin ydinalueilla, jotka eivät sisälly lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin, tavoitteena on säilyttää liito-oravalle merkitykselliset puut ja riittävä puustoisuus. Jos ydinalueelle joudutaan kohdentamaan metsänhoitotöitä, tulee varmistaa, ettei lisääntymis- ja levähdyspaikkoja hävitetä tai heikennetä.

Lisääntymis- ja levähdyspaikat ovat lajin elinympäristön osia. Luonnonsuojelulain tarkoittamalla liito-oravan lisääntymispaikalla liito-orava saa poikasia. Levähdyspaikassa yöaktiivinen liito-orava viettää päivänsä. Lisääntymis- ja levähdyspaikka käsittää pesäpuun tai muun pesäpaikan. Lisääntymis- ja levähdyspaikan käsitteeseen luetaan myös pesän välittömässä läheisyydessä olevat suojaa ja ravintoa tarjoavat puut. Lisääntymis- ja levähdyspaikat tulee aina säilyttää.

Seuraavassa kuvassa on hahmotettu käsitteitä ydinalue, elinpiiri sekä lisääntymis- ja levähdyspaikka osana toimivaa viherverkostoa.



Kuva: Liito-oravan esiintymisen elinpiirit, ydinalueet sekä lisääntymis- ja levähdyspaikat osana viherverkostoa.

Lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämis- ja heikentämiskiellon tarkoitus on turvata lisääntymis- ja levähdyspaikkojen ekologinen toiminnallisuus. Toiminnallisuuden säilyttäminen tarkoittaa sitä, että paikat voivat jatkossakin tarjota kaiken, mitä kyseinen eläin tarvitsee voidakseen levätä tai lisääntyä onnistuneesti. Lisääntymis- ja levähdyspaikan *hävittäminen* tarkoittaa pesintään ja levähtämiseen käytettävien puiden kaatamista tai muun pesäpaikan tuhoamista. Hävittämiseen voidaan rinnastaa myös tilanne, jossa kaikki kulkuyhteydet lisääntymis- ja levähdyspaikkaan tuhoataan. *Heikentäminen* tarkoittaa jonkin sellaisen toimenpiteen tekemistä, joka johtaa lisääntymis- ja levähdyspaikan toiminnallisuuden heikkenemiseen. Tällaista heikentämistä voi olla esimerkiksi, että kulkuyhteydet ruokailupuihin katkaistaan tai ruokailupuut kaadetaan.

Taajama-alueilla liito-oravien tarvitsemia kulkuyhteyksiä on usein rajallisesti ja niiden säilymiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Liito-oravan elinmahdollisuuksille on välttämätöntä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen ja ravintopuiden säilymisen lisäksi se, että yksilöt pystyvät suojautumaan ja liikkumaan alueelta toiselle ravinnonhausaan ja lisääntymisaikana. Siksi liito-oravan elinpiireillä tulee olla liikkumiseen ja suojautumiseen soveltuvaa

puustoa sekä ravintoa tarjoavia lehtipuita. Liito-orava kykenee liitämään 20–30 metriä leveiden aukeiden alojen yli. Liidon pituuteen vaikuttavat puuston korkeus ja maaston korkeuserot. Kulkuyhteys voidaan muodostaa puista myös siten, että puut ovat korkeintaan puun pituuden etäisyydellä toisistaan.

KHO 17.8.2011 Arvioitaessa lisääntymis- ja levähdyspaikkakäsitteen sisältöä on otettava huomioon, että liito-orava on luonnostaan riippuvainen muiden lajien luomista pesä- ja suojapaikoista. Tähän nähden kanta, jonka mukaan ihmisen tekemiä laitteita ja rakennelmia ei voitaisi pitää liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoina ei sovi yhteen kyseessä olevan sääntelyn tavoitteen eli liito-oravan ja muiden yhteisön tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun kanssa. Rakennuksia ei siis voida yleisesti sulkea luontodirektiivin lisääntymis- ja levähdyspaikkakäsitteen soveltamisalan ulkopuolelle.

KHO:2003:38 Lisääntymis- tai levähdyspaikka on elinpiiriä suppeampi, ja tarkoittaa ainakin pesäpuuta ja sen välitöntä lähiympäristöä. Yksittäinen pesäpuu tarvitsee sellaisen suojan, että se ei menetä merkitystään liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkana.

KHO:2014:13 ELY-keskus oli metsänkäyttöilmoituksen johdosta rajannut päätöksellään avohakkuun ulkopuolelle 3,7 hehtaarin suuruisen alueen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkana. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ELY-keskus oli kuitenkin määrittäessään liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan 3,7 hehtaarin kokoiseksi arvioinut sen tässä tapauksessa luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vastaisesti liian laajaksi.

Natura 2000 –verkoston alueet

Verkostolla kokonaisuudessaan pyritään suojelutavoitteisiin kuuluvien lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Kunkin yksittäisen Natura 2000 – alueen suojelun ja hoidon tavoitteena on, että se mahdollisimman hyvin palvelee tätä tavoitetta. Tällöin suojelutoimien kohteena on liito-oravan koko elinympäristö, eivät pelkästään lisääntymis- ja levähdyspaikat. Lajille on oltava käytettävissä mahdollisimman laaja elinympäristö, jonka ekologinen rakenne ja toiminta vastaavat sen elinympäristövaatimuksia. Puuston tulee tarjota pesäpaikkoja, suojaa, ravintoa ja mahdollisuuksia levittäytyä uusille alueille. Yksilöihin kohdistuvat häiriöt ja uhat tulisi myös minimoida. Pääsääntöisesti niistä Natura 2000 – alueista, joilla liito-orava kuuluu alueen suojelutavoitteisiin, on pyritty muodostamaan luonnonsuojelualueita.

8. Kaavoituksessa käytettäviä aluevarauksia sekä merkintöjä ja määräyksiä liito-oravan huomioon ottamiseksi

Yleiset periaatteet

Liito-orava voidaan kaavoituksessa ottaa huomioon monella tavalla. Lajin esiintyminen ei tarkoita sitä, että kaavoissa olisivat käytettävissä vain suojelua tarkoittavat käyttötarkoitukset tai muut sellaiset aluevaraukset, jotka jättävät alueet kokonaan rakentamisen ulkopuolelle. Myös muut käyttötarkoitukset mahdollisesti erityisillä kaavojen suojelumääräyksillä täydennettyinä tulevat kyseeseen. Suojelumääräyksillä voidaan antaa suoraan noudatettavia kieltoja luontoa muuttavien toimenpiteiden tekemisestä. Liito-oravan suojelun kannalta kuitenkin käytön tehokkuus on merkittävä tekijä: mitä tehokkaampi on kaavan käyttötarkoitus ja mitä enemmän tämä tehokkuus merkitsee alueen puuston poistamista, sitä huonommin tämä käyttötarkoitus on sovitettavissa yhteen liito-oravan suojeluväestöjen kanssa.

Yleisesti voidaan todeta, että vaikka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyminen tuleekin varmistaa, ei pienialaisten yksittäisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osoittaminen ei ole perusteltua maakuntakaavoissa eikä pääsääntöisesti yleiskaavoissakaan, koska niiden sijainti muuttuu ajan myötä. Yleispiirteisissä kaavoissa ja erityisesti yleiskaavatasolla on oleellista toimiva viherverkosto, joka turvaa liito-oraville keskeiset alueet, niihin sisältyvät lisääntymis- ja levähdyspaikat sekä kulkuyhteydet.

Joissakin tilanteissa liito-oravan suojelua voidaan edistää kaavojen toteuttamisen ajoituksella ja vaiheistamisella. Tämä on mahdollista ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa kunta vastaa kaavan toteuttamisesta.

Luonnonsuojelulain 53 §:ään (553/2004) sisältyvät säännökset valtion korvausvelvollisuudesta silloin, kun 49 §:n kiellosta aiheutuu kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa eikä edellytyksiä poikkeamisen saamiselle kiellosta ole. Kaava-alueilla kuitenkin kaavan muuttaminen ja vaihtoehtoisen maankäyttöratkaisun löytäminen on kaikkien osapuolten kannalta hyödyllistä selvittää ennen korvauskysymyksen esille ottamista.

Seuraavien esimerkkien lisäksi toimivia ratkaisuja liito-oravan huomioon ottamiseksi on kartoitettu myös Kuopiossa: https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7450879/Liito-orava_toimintamalli.pdf/44dfa056-69c1-4e75-907d-d03b859034be

ja Espoossa http://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kadut_ja_liikenne/Laaja_selvitys_liitooravien_ja_maankayto%2850457%29

Virkistysalueet

Virkistysalueella, jonka tarkoitus on säilyttää alueen luonto liikkumista ja ulkoilua varten, liito-orava voidaan useimmiten ottaa hyvin huomioon. Jos alueella tiedetään olevan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, voidaan kaavassa antaa suojelumääräyksiä, joilla vaikutetaan ulkoilureittien tai virkistyksen palvelujen sijoittamiseen sekä metsien käsittelyyn. On kuitenkin tärkeää, että suojelumääräys kohdistetaan vain niille alueille, joilla se on perusteltu.

Suojelumääräys:

Alueen puusto tulee säilyttää tai hoitaa niin, että liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat ja niitä suojaava puusto säilyy. Liito-oravan liikkumisen ja ruokailun kannalta riittävä puusto tulee säilyttää.

Jos virkistysvarauksen tarkoituksena on kuitenkin metsäisiä alueita muuttavien liikuntapaikkojen tai -rakennusten rakentaminen, ne rinnastuvat liito-oravan kannalta rakentamisalueisiin tai rakennettaviin erityisalueisiin. Jos rakennukset ja liikuntapaikat sekä niiden edellyttämät ajotiet ja pysäköintialueet voidaan virkistysalueella sijoittaa siten, että liito-oravan elinmahdollisuuksia ei heikennetä, rakentaminen on yleensä mahdollista. Tällöin on erityisellä kaavamääräyksellä syytä varmistaa tavoitteen toteutuminen.

Maakunta- ja yleiskaavassa voidaan käyttää suunnittelumääräystä, jonka tarkoituksena on saada asia otetuksi huomioon yksityiskohtaisemmassa kaavassa. Tällainen määräys voi kuulua esimerkiksi:

Suunnittelu- ja suojelumääräys:

Asemakaavaa laadittaessa tai alueella tehtävissä toimenpiteissä on otettava huomioon liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen ja niitä suojaavan puuston sekä liito-oravan liikkumisen ja ruokailun kannalta riittävän puuston säilyminen.

Suojelumääräys:

Liikuntapaikkoja tai rakennuksia ei saa sijoittaa s-x merkitylle alueelle. Liikuntaväylien toteuttamisessa on otettava huomioon, ettei niiden johdosta muodosteta yli 15 m leveitä puuttomia vyöhykeitä.

Asemakaavatasolla tai tarkemmissa yleiskaavoissa voidaan käyttää tarpeen mukaan sekä sisällöltään että alueellisesti tarkemmin määriteltyjä ja rajattuja merkintöjä ja määräyksiä.

Metsälakia ei sovelleta asemakaavan virkistysalueilla. Asemakaava-alueilla on kuitenkin jo lain nojalla (MRL 128 §) voimassa maisematyölupavelvollisuus. Yleiskaava-alueilla maisematyölupavelvollisuus on voimassa vain, jos niin erityisesti on kaavassa määrätty. Tarvittaessa yleiskaavan virkistysalueella voidaan käyttää maisematyölupavelvollisuutta.

Maa- ja metsätalousalueet

Erilaiset maa- ja metsätalousalueet ovat useimmiten liito-oravan suojelun kannalta riittäviä aluevarauksia, koska luonnonsuojelulain mukainen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto on voimassa kaikkialla. Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen huomioimisen tueksi on laadittu maanomistajille ja metsätaloustoimijoille suunnattu neuvontamateriaali, joka on saatavissa muun muassa Tapio Oy:n verkkosivuilla (<http://tapio.fi/julkaisut-ja-raportit/liito-oravan-huomioon-ottaminen-metsankayton-yhteydessa-neuvontamateriaali/>).

Metsien käsittely kaikkien kaavojen M-aluevarauksilla tapahtuu metsälain mukaisesti. Metsälain ohella asema-kaavan tai yleiskaavan toimenpiderajoitus voi tulla huomioon otettavaksi.

Jos metsäalueella on kaavoituksen yhteydessä tehtyjen selvitysten tai aikaisempien tietojen mukaan erityisiä luontoarvoja, esimerkiksi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, voidaan käyttää luonnonarvoja korostavaa MY -merkintää. MY –alueeseen mahdollisesti liittyvän suojelumääräyksen selkeyteen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota. Laajemmille yleiskaavojen M-alueille osoitettaviin pienialaisiin yksittäisiin lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin on syytä suhtautua pidättyvästi. Yleiskaavojen rooli näillä alueilla on useimmiten hajakentämisen periaatteita ohjaava.

Rakentamisalueet

Rakentamiseen varattavien alueiden merkinnät eri kaavatasoilla eroavat toisistaan merkinnöiltään ja myös sisällöltään. Maakuntakaavassa laajimmillaan taajamatoimintojen alue (A) sisältää kaikki eri taajaman toiminnot, mutta siinä voidaan eritellä myös ohjaustarpeen mukaan tarkemmin alueiden pääkäyttötarkoituksia. Myös yleiskaavassa merkintöjen luonne ja tarkkuus vaihtelevat kaavan ohjaustavoitteen mukaan. Niissäkin esimerkiksi asuntoalueet sisältävät usein sisäiset palvelut, puistot ja liikenneväylät. Asemakaavassa rakentamisalueet osoitetaan yleensä tarkasti sekä alueeltaan että rakentamistavaltaan ja määrältään. Ainakin rakennettavat ja rakentamisen ulkopuolelle jäävät alueet on osoitettu asemakaavoissa selkeästi.

Liito-oravan kannalta kaikki hyvin tehokkaasti rakentamiseen käytettävät alueet, jolloin alueen puusto joudutaan poistamaan lähes kokonaan, eivät turvaa sen suojelua.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen jättäminen rakentamisalueiden ulkopuolelle turvaa parhaiten niiden säilymisen. Rakentamiseen osoitettuja alueita voidaan kuitenkin myös käyttää hyväksi esimerkiksi tilanteissa, joissa liito-oravan kulkuyhteyden osoittaminen rakennetun alueen kautta on tarpeen. Tällaisilla rakentamisalueilla rakennusalojen osoittaminen tulee tapahtua sitovin kaavamääräyksin ja muun tontinosan käsittelystä määrääminen on myös tarpeen. Esimerkki tällaisesta määräyksestä:

AO-x

Erillispientalojen korttelialue. Tonttien rakentamiseen sekä kulkuväyliin käytettävän alueen ulkopuolisella alueella on säilytettävä liito-oravan liikkumisen kannalta riittävästi puustoa.

Asemakaavan laatimista voidaan ohjata maakunta- tai yleiskaavassa osa-alueiden erityisominaisuuksia kuvaavalla päällekkäismerkinnällä. Tällöin on kuitenkin varmistettava siitä, että varsinainen aluevarausmerkintä on luonteeltaan ja käyttötehokkuudeltaan sellainen, että annettu suunnittelumääräys on realistinen. Esimerkki tällaisesta suunnittelumääräyksestä:

Suunnittelumääräys yleiskaavassa:

Asemakaavaa s-x -merkinnällä rajatuilla alueilla laadittaessa on otettava huomioon liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen, niiden ympäristöjen sekä liito-oravan liikkumisen turvaaminen.

Vaikka yksittäisten, pienialaisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osoittamista ei yleiskaavatasolla suositella, voidaan ainakin joissakin tilanteissa sisällöltään tarkemmissa yleiskaavoissa laajemman rakentamiseen tarkoitettujen aluevarauksien sisällä osoittaa sellaisia suppeampia osa-alueita, joille annetaan suojelumääräys.

Tällainen määräys soveltuu käytettäväksi silloin, kun jo yleiskaavaa laadittaessa tiedetään olemassa olevia liito-oravan elinympäristöjä, jotka on otettava huomioon alemmanasteisessa kaavoituksessa ja muissa toimenpiteissä:

Suojelumääräys yleiskaavassa:

s-x –merkinnällä rajatulla alueella ei saa rakentaa eikä hakata metsää niin, että liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka häviää tai heikentyy. Myös liito-oravan liikkuminen lisääntymis- ja levähdyspaikalta ruokailualueille on turvattava siten, että metsänkäsittelyssä säästetään riittävä määrä liikkumiseen soveltuvia puita.

Metsälakia ei sovelleta yleiskaavojen rakentamiseen osoitetuilla aluevarauksilla. Sen vuoksi sellaisilla yleiskaavan rakentamiseen osoitetuilla alueilla, joita on ajateltu voitavan käyttää väljään rakentamiseen tarkemman selvityksen perusteella asemakaavassa, saattaa olla tarpeen antaa maisematyöluopavelvollisuutta koskeva kaavamääräys. Tällä voidaan varmistaa liito-oravan huomioon ottaminen metsien käsittelyssä ennen alueen asemakaavoitusta. Asemakaava-alueilla on maisematyöluopavelvollisuus ilman erityistä kaavamääräystä.

Suojelualueet

Sinänsä suojelualue kaavavarauksena on liito-oravan kannalta elinympäristöjä turvaava varaus. Merkinnän tavoitteena on luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojelualueen muodostaminen. Kaavojen oikeusvaikutuksista kuitenkin johtuu, että pelkkä suojelualuevaraus ei ole riittävä turvaamaan liito-oravan elinmahdollisuuksia ja muita suojeluarvoja ennen suojelun toteuttamista. Tämä johtuu mm. siitä, että metsälakia ei sovelleta oikeusvaikutteisten kaavojen suojelualueilla ja yleiskaavan oikeusvaikutus maisemaa muuttaviin toimenpiteisiin (puiden kaato ym.) riippuu määräyksistä. Maakuntakaavalla ei ole suoraan maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia toimenpiteisiin (esim. metsien käsittely) ilman suojelumääräystä eikä siihen liity mahdollisuutta maisematyöluopavelvollisuuden tyyppiseen määräykseen. Asemakaava-alueella nämä maisemaa muuttavat toimenpiteet ovat luvanvaraisia jo lain perusteella. Tarvittaessa kaavoissa voidaan antaa alueiden luontoarvot turvaavia suojelumääräyksiä.

Esimerkkejä maakunta- tai yleispiirteisen yleiskaavan liito-oravan huomioon ottavista suojelumääräyksistä:
Alueella ei saa suorittaa metsänhakkuuta.

Jos metsien harvennushakkuu on mahdollista suojeluarvoja vaarantamatta, voidaan käyttää myös lievempää suojelumääräystä:
Alueen metsiä ei saa hakata avohakkuuna.

Jos suojelumääräyksen kohtuullistaminen sitä edellyttää, siihen voidaan liittää ajallinen rajausta seuraavasti:
Tämä määräys on voimassa siihen saakka, kunnes alue on muodostettu luonnonsuojelulain mukaiseksi suojelualueeksi, kuitenkin enintään 5 vuotta kaavan voimaantulosta.

Koska metsälakia ei sovelleta kaavojen suojelualueilla, on tarpeen 5 vuoden määräajan kuluttuakin, jos suojelu-alueetta ei ole muodostettu, turvata tiedon saanti mahdollisista metsänkäsittelytoimenpiteistä esim. seuraavalla lisämääräyksellä:

Jollei aluetta ole 5 vuoden kuluessa muodostettu suojelualueeksi, metsänhakkuutoimenpiteistä on ilmoitettava ennen niiden suorittamista ELY-keskukselle.

Metsälain soveltamisalan rajoituksista johtuen voidaan yleiskaavan suojelualueilla käyttää myös maisematyöluopavelvollisuuden asettavaa määräystä:

Alueella ei saa suorittaa metsänhakkuuta ilman MRL 128 §:ssä säädettyä lupaa.

Maisematyöluvan käsittelee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Luvan käsittely voidaan siirtää myös kunnan muun viranomaisen ratkaistavaksi. Luvan epäämisestä saattaa johtua korvausvelvollisuus, joka suojelualueen osalta pääsääntöisesti kuuluu valtiolle (MRL 140§ 3 mom.).

Määräykset voivat tarkemmassa yleiskaavassa tai asemakaavassa olla vielä tarkempia ja yksityiskohtaisesti rajattuja ja voivat koskea myös muita toimenpiteitä kuin mitä edellä on esitetty.

Erityisalueet

Erityisalueita voidaan varata useisiin eriluonteisiin käyttötarkoituksiin. Erityisalueita voivat olla esimerkiksi maainesten ottoalueet, puolustusvoimien alueet, energiahuollon alueet tai yhdyskuntateknisen huollon alueet. Sen vuoksi näiden käyttötarkoitusten osoittaminen alueelle, jolla on tiedossa liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, on mahdollista vain samoin edellytyksin kuin mitä edellä on rakentamisalueiden kohdalla esitetty.

Liikenneväylävaraukset ja muut linja- ja väylävaraukset

Liikenneväylävarausten osoittaminen maakunta- tai yleiskaavassa ei vielä lyö lukkoon väylän lopullista sijaintia, vaan se tarkentuu joko asemakaavoituksessa taikka maanteiden yleis- tai tiesuunnittelussa. Väylävarausta osoitettaessa parhain keino liito-oravan suojelun kannalta on valita sellainen vaihtoehto, joka ei kulje havaitun liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja sisältävän metsän kautta. Jos väylälle kuitenkin maasto-olosuhteista tai muista syistä johtuen ei ole olemassa muuta vaihtoehtoa ja sen linjaukselle ei maastossakaan ole juuri liikkumavaraa, on kaavan yhteydessä selvittävänä ne erityiset ehdot, joilla väylä voitaisiin toteuttaa ilman, että se rikkoo liito-oravan suojelua koskevia säännöksiä.

Jos kaavoituksen yhteydessä käy ilmi, että väylälle ei ole muita vaihtoehtoja, on jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa selvittävänä, olisiko mahdollista saada poikkeaminen luonnonsuojelulain nojalla, josta edellä kohdassa 3 on kerrottu.

Jos tien rakentaminen edellyttää liito-oravan liikkumisen turvaamiseksi erityisiä toteuttamistapoja tai rakenteellisia toimia, tulee kaavaan ottaa tästä määräyksiä. Esimerkkejä tällaisista suojelumääräyksistä:

Suojelumääräys:

Tien suunnittelussa on turvattava pituudeltaan vähintään x m:n alue (metrimäärä riippuu alueen olosuhteista) MU-s alueen kohdalla, jossa puita on jätettävä ja istutettava niin, että liito-oravan liikkuminen tien yli on mahdollista. Puuton alue ei saa olla 20 m leveämpi ja puiden korkeuden on oltava liito-oravan liikkumisen kannalta riittävä.

Tie on $x-x$ -merkityllä osalla toteutettava tunnelina.

On myös varauduttava siihen, että liito-oravien kulkureitit voivat muuttua, jolloin ylityskohdan sitominen yhteen paikkaan voi olla ongelmallista. Esitetyt luvut ovat viitteellisiä ja riippuvat paikallisista olosuhteista, mm. maastonmuodoista.

Kehittämisperiaatteita tai alueen erityisominaisuuksia kuvaavat merkinnät

Maakuntakaavoissa ja yleiskaavoissa voidaan käyttää alueen kehittämisperiaatteita tai alueen erityisominaisuuksia kuvaavia merkintöjä. Kehittämisperiaatemerkintöjä ovat esimerkiksi yhdyskuntarakenteen laajenemissuunnan osoittava nuolimerkintä tai tieliikenteen yhteystarvemerikintä. Näiden merkintöjen suhde liito-oravan suojeluun on harkittava ajattelun kehittämistoimen vaikutusten kannalta. Merkintöjä käytettäessä on harkittava, ovatko suojeluarvot niin merkittäviä, että kehittämistoimen toteuttaminen kokonaan estyisi.

9. ELY-keskusten sekä kuntien ja maakuntien liittojen viranomaisten yhteistoiminta kaavoituksessa

ELY-keskusten tulee antaa kunnille sillä oleva tietoaaineisto käytettäväksi kaavoituksen pohjana sekä ohjata tarpeellisia lisäselvityksiä. Samoin ELY-keskusten tulee tarvittaessa antaa liito-oravan esiintymiseen liittyviä tietoja maakuntien liitoille niiden laatiessa maakuntakaavoja. Kaavoituksen edellyttämien selvitysten tekeminen

ELY-keskukselta mahdollisesti saatavien, jo olemassa olevien tietojen lisäksi, on kaavoitukseen kuuluvana kuntien ja maakuntien liittojen tehtävä. Liito-oravan havaintopaikkatietoja kootaan ja pidetään yllä ympäristöhallinnon Hertta Eliölajit -tietojärjestelmässä.

Sellaisten alueiden kaavoitusta, joilla etukäteen tiedetään olevan liito-oravan elinalueita, voidaan usein pitää maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla erityisen merkittävänä luonnonarvojen kannalta (MRL 66 § 2 mom.). Siksi kaavaa valmisteltaessa on perusteltua järjestää viranomaisneuvottelu niissä tilanteissa, joissa on epäselvyyttä liito-oravaan liittyvien arvojen huomioon ottamisessa.

Tätä kirjettä koskeviin kysymyksiin vastaavat ympäristöministeriössä kaavoituksen osalta ympäristöneuvos Matti Laitio (matti.laitio@ym.fi, p. 0295 250 154) sekä luonnonsuojelun osalta ympäristöneuvos Esko Hyvärinen (esko.o.hyvarinen@ym.fi, p. 0295 250 094) ja lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelainen (heikki.korpelainen@ym.fi, p. 0295 250 135). Lisäksi kysymyksiin vastaavat alueelliset ELY-keskukset.

Kansliapäällikkö



Hannele Pokka

Ympäristöneuvos



Matti Laitio