

UPPDATERANDE INVENTERING AV NATIONELLT VÄRDEFULLA LANDSKAPS- OMRÅDEN

Miljökonsekvensbedömning i enlighet med 3 § i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program

Innehåll

Inledning	3
I UPPDATERANDE INVENTERING AV NATIONELLT VÄRDEFULLA LANDSKAPSOMRÅDEN	
1 Innehållet i den uppdaterande inventeringen av landskapsområden samt dess mål och förhållande till andra planer	3
2 De uppdaterande inventeringarnas framskridande	4
3 De nationellt värdefulla landskapsområdenas rättsverkningar	5
3.1 Planering av områdesanvändningen	5
3.2 Annan användning av miljön	6
II BEDÖMNING AV KONSEKVENSERNA AV INVENTERINGEN AV NATIONELLT VÄRDEFULLA LANDSKAPSOMRÅDEN	
4 Miljökonsekvenser och bedömning av miljökonsekvenserna	7
5 De mest betydande konsekvenserna av den uppdaterande inventeringen av landskapsområden	8
5.1 Sociala konsekvenser	8
5.2 Ekologiska konsekvenser	9
5.3 Konsekvenser för den byggda miljön, landskapet och kulturarvet	9
5.4 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser gällande utnyttjande av naturresurserna	10
5.5 Konsekvenser för områdes- och samhällsstrukturen	11
5.6 Konsekvenser för myndighetsverksamheten	11
5.7 Internationella konsekvenser och internationellt samarbete	12
6 Jämförelse av alternativen	12
7 KÄLLOR	17

Inledning

Landskapen utgör en central del av den finländska kulturmiljön och av människors regionala identitet, vardagsmiljö och välmående. De har uppkommit som ett resultat av långvarig växelverkan mellan människan och naturen, och inbegriper därmed många historiska och kulturella värden. En naturlig användning och fortgående vård av kulturmiljön är en förutsättning för dess bevarande. De viktigaste bestämmelserna som styr förändringen och skyddet av kulturmiljön finns i markanvändnings- och bygglagen (MBL, 132/1999) och i naturvårdslagen (NVL, 1096/1996). Vid sidan av dem stödjer man genom rådgivning, utbildning, miljöfostran och bra exempel att kulturmiljön och landskapen vårdas och underhålls på ett högklassigt sätt.

I den här utredningen bedöms miljökonsekvenserna av den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden. Bedömningen baserar sig på den allmänna utredningsskyldighet som föreskrivs i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (SMB-lagen, 200/2005). Enligt 3 § i SMB-lagen ska den myndighet som ansvarar för en plan eller ett program se till att ”miljökonsekvenserna av planen eller programmet utreds och bedöms i tillräcklig utsträckning under beredningen, om genomförandet av planen eller programmet kan ha betydande miljökonsekvenser”.

Genom den konsekvensbedömning som föreskrivs i SMB-lagen strävar man efter att förutse miljökonsekvenserna, föra fram olika synpunkter och behandla eventuella konflikter. Därtill förbättrar bedömningen medborgarnas tillgång till information. Konsekvenser som ska bedömas är sådana miljökonsekvenser som avses i 2 § i SMB-lagen, det vill säga sådana konsekvenser som genomförandet av planen medför för naturmiljön, människor, samhällen och ekonomin.

Bedömningen av miljökonsekvenserna gällande den uppdaterande inventeringen av landskapsområden indelas i två delar: bedömningen av den allmänna beskrivningen av den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden och bakgrunden till denna samt den egentliga konsekvensbedömningen. De egentliga rättsverkningarna av inventeringen av landskapsområden behandlas utförligare i promemorian för inventeringen. I den här promemorian tangeras dessa i tillämpliga delar.

Miljöministeriet och styr- och utvärderingsgruppen för den uppdaterande inventeringen av landskapsområden (MAPIO-arbetsgruppen), som ledde den uppdaterande inventeringen, har ansvarat för bedömningen av miljökonsekvenserna.

I UPPDATERANDE INVENTERING AV NATIONELLT VÄRDEFULLA LANDSKAPSOMRÅDEN

1 Innehållet i den uppdaterande inventeringen av landskapsområden samt dess mål och förhållande till andra planer

Under 1986–1992 kartlade miljöministeriets arbetsgrupp för landskapsområden de värdefullaste landskapsområdena i Finland (Miljöministeriet 1993). På basis av inventeringen fattade statsrådet den 5 januari 1995 ett principbeslut om nationellt värdefulla landskapsområden och utveckling av landskapsvärden. I beslutet utsågs 156 nationellt värdefulla landskapsområden, som representerar landsbygdens kulturlandskap.

År 2010 inledde miljöministeriet en uppdaterande inventering av de nationellt värdefulla landskapsområdena. Uppdateringen ansågs vara nödvändig av tre skäl: (1) de allmänna kunskaperna om landskap och värden av dessa hade ökat avsevärt sedan början av 1990-talet, (2) lagstiftningen om landskapsvård och -skydd hade förändrats

väsentligt och (3) Museiverket hade nyligen uppdaterat informationen om byggda kulturmiljöer av riksintresse (RKY). Inventeringen av landskapsområdena gav också möjlighet att reagera på den förändring av styrsystemen för det finländska landsbygdslandskapet och landskapsvården som skett under de senaste 20 åren.

I samband med den uppdaterande inventeringen granskades kvaliteten på samt avgränsningarna och värdeklassificeringarna av de landskapsområden som fastställdes 1995. Miljöministeriet ansåg också att det var nödvändigt att kartlägga eventuella nya nationellt värdefulla landskapsområden samt att utreda landskapsområdenas förhållande till de byggda kulturmiljöerna av riksintresse.

I den uppdaterande inventeringen, som huvudsakligen finansieras av miljöministeriet, har man precis som i föregående inventering fokuserat på traditionella landsbygdsnärings- och andra landskap som skapats tack vare primärproduktion. I inventeringen har man i synnerhet behandlat livskraftiga näringslandskapshelheter som bevarats i sin ursprungliga form och har en mångsidig natur och ett mångsidigt kulturarv, inklusive byar, naturtyper och historiska objekt som är belägna inom dessa. Samtidigt har informationen om landskapssevärdheter uppdaterats. Landskapssevärdheterna utgörs huvudsakligen av naturlandskap som ofta också är kulturellt betydelsefulla och lockar till sig turister.

Den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden kommer att presenteras som en sådan myndighetsinventering som avses i de riksomfattande målen för områdesanvändningen, och ersätter därmed den inventering av landskapsområden som fastställdes 1995. De riksomfattande målen för områdesanvändningen (MBL, 24 §) ingår i det system för planering av områdesanvändningen som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen. Enligt målen ska de nationella myndighetsinventeringarna av byggda kulturmiljöer (RKY 2009), av värdefulla landskapsområden (miljöministeriet 1993) och av förhistoriska skyddsområdeshelheter (inrikesministeriet 1983) beaktas och genomförandet av dessa främjas i landskapens planering, kommunernas planläggning och de statliga myndigheternas verksamhet. De områden som fastställts i utredningen ska anges i landskapsplanerna och behandlas som utgångspunkter för planeringen av områdesanvändningen.

Den uppdaterande inventeringen av landskapsområden genomförs vid sidan av de riksomfattande målen för områdesanvändningen även de mål gällande skydd, vård och planering av landskapet som ställts upp i den europeiska landskapskonventionen (173/2006). Konventionen och lagen i anslutning till denna har varit i kraft i Finland sedan den 1 april 2006.

De nationellt värdefulla landskapsområdena fungerar också som praktisk utgångspunkt vid beredningen av landskapsvårdsområden i enlighet med naturvårdslagen. I Finland finns tills vidare fyra landskapsvårdsområden av riksintresse: Skärlandets landskapsvårdsområde i Raseborg, Hyypänjokilaakso landskapsvårdsområde i Kauhajoki, Kairala och Luiro landskapsvårdsområde i Pelkosenniemi samt Simo landskapsvårdsområde.

2 De uppdaterande inventeringarnas framskridande

Den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden bereddes genom en pilotinventering som arbetsgruppen för den uppdaterande inventeringen av landskapsområden (MAPI) genomförde i Mellersta Finland 2009. I samband med pilotinventeringen utarbetade man inventeringsanvisningar och modellinventeringar för det riksomfattande projektet.

Efter att MAPI hade avslutat sitt arbete inrättade miljöministeriet styr- och utvärderingsgruppen för den uppdaterande inventeringen av landskapsområden (MAPIO) den 21 maj 2010. MAPIO har ansvarat för den allmänna styrningen av inventeringen, insamlingen av inventeringsresultaten och säkerställandet av att de håller samma

mått. MAPIO har också färdigställt en nationell sammanfattning av landskapsområdena inklusive områdesbeskrivningar och avgränsningar av områdena. I MAPIO-gruppen ingår representanter för miljöministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Forststyrelsen, Museiverket, Finlands miljöcentral (SYKE), närings- trafik- och miljöcentralerna (NTM) och landskapsförbunden. Miljörådet Tapio Heikkilä från miljöministeriet (naturmiljöavdelningen) har fungerat som ordförande för arbetsgruppen, specialsakkunnig Tuija Mikkonen från miljöministeriet har fungerat som vice ordförande och planerare Sonja Forss från Finlands miljöcentral har fungerat som sekreterare.

De uppdaterande inventeringarna av landskapsområden genomfördes landskapsvis under 2010–2014. De regionala NTM-centralerna har ansvarat för genomförandet av inventeringarna. Inventeringarna genomfördes i praktiken vid NTM-centralerna eller landskapsförbunden, vanligen som beställda konsultarbeten. De regionala inventeringarna koordinerades av regionala styrgrupper, som i många landskap utgjordes av en kulturmiljögrupp. I vissa landskap utredde man i samband med inventeringarna av nationellt värdefulla landskapsområden också värdefulla landskapsområden på landskapsnivå.

NTM-centralerna presenterade resultaten av de regionala inventeringarna för MAPIO, som säkerställde att de metoder, avgränsningskriterier, avgränsningar och namn som använts i de regionala inventeringarna var enhetliga. MAPIO har inte tagit ställning till de värdefulla landskapsområdena på landskapsnivå eftersom lokala aktörer beslutar om dessa. MAPIO har i första hand använt de regionala utredningarna och inventeringsblanketterna som material vid utarbetandet av förslaget till nationellt värdefulla landskapsområden. I samband med beredningsarbetet gjorde MAPIO några ändringar i områdesurvalet och avgränsningarna. Förslaget till nya landskapsområden för hela landet har beretts i samarbete mellan MAPIO och NTM-centralerna.

Det har informerats aktivt om den uppdaterande inventeringen av landskapsområden. Genom aktiv kommunikation och många aktörers deltagande ville man främja inventeringens verkan och godkännandet av det nya förslaget till landskapsområden på lokal nivå. Man har informerat om hur inventeringarna framskrider bland annat på webbplatsen för den nationella uppdaterande inventeringen (www.landsbygdslandskap.fi), där också regionala rapporter publicerats så snart som de färdigställts.

Materialet från den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden hålls framlagt i enlighet med 62 § i förvaltningslagen (434/2003). Genom hörandet om inventeringen genomförs också 41 § i förvaltningslagen, där följande fastläs: ”Om avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden, skall myndigheten ge dessa personer möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet.”

3 De nationellt värdefulla landskapsområdenas rättsverkningar

3.1 Planering av områdesanvändningen

De direkta rättsverkningarna av den uppdaterande inventeringen av landskapsområden uppstår i synnerhet genom planläggningen. Det faktum att ett område ingår i förteckningen över nationellt värdefulla landskapsområden medför i regel inga direkta rättsverkningar för markägarna. Direkta rättsverkningar kan emellertid uppstå till exempel vid tillståndsprovning för byggande och andra åtgärder.

Enligt de riksomfattande målen för områdesanvändningen (RMO) ska man utgå från inventeringen av landskapsområden vid planering av områdesanvändningen. De nationellt värdefulla landskapsområden som fastställts i inventeringen påverkar planläggningen genom de krav på innehåll som fastställts för olika former av planer och

genom skyldigheten att utreda miljökonsekvenserna. Vid utarbetandet av en plan utreds planens miljökonsekvenser, bland annat värden i fråga om kulturmiljön i området som ska planläggas och dess närmiljö (konsekvenser för stadsbilden, landskapet, kulturarvet och den byggda miljön). Syftet med bedömningen av miljökonsekvenserna är att producera information för att sammanjämka olika användningsbehov och trygga att landskapsvärdena beaktas i tillräcklig grad i beslutsprövningen.

Systemet för planering av markanvändningen utgår från en mer preciserad planering där de riksomfattande målen för områdesanvändningen och de översiktliga planerna, det vill säga landskapsplanen och generalplanen, styr planeringen av enskilda detaljplaner. Rättsverkningarna av de riksomfattande målen för områdesanvändningen och de översiktliga planerna riktas i synnerhet till de statliga myndigheterna och planeringen på landskapsnivå. Nationellt värdefulla landskapsområden som angetts i en landskaps- och generalplan medför inga direkta rättsverkningar för markägarna. Rättsverkningar uppstår först när nationellt värdefulla landskapsområden som angetts i en landskaps- och generalplan överförs till och specificeras på detaljplanenivå. Detaljplanen ska iaktas till exempel vid beviljande av bygglov, åtgärdsstillstånd, tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov för byggnader. För beviljande av bygglov på ett område i behov av planering förutsätts att byggandet är lämpligt med tanke på landskapet och inte försvårar bevarandet av särskilda natur- eller kulturmiljövärden eller tillgodoseendet av rekreationsbehoven. Detaljplanen ska iaktas även vid beviljande av tillstånd enligt vissa andra miljölagar.

Om något område ska skyddas på grund av landskapet, naturvärden, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra särskilda miljövärden, kan nödvändiga bestämmelser om detta utfärdas i landskaps-, general- och detaljplanen (MBL 30, 41 och 57 §). Genom bestämmelserna kan man styra bland annat skogshanteringen, anläggningen av diken och annan verksamhet som förändrar landskapet eller naturförhållandena. Vid utfärdandet av skyddsbestämmelser bör man fästa särskild uppmärksamhet vid att de inte medför markägaren oskäligen olägenheter. På basis av landskapsinventeringen kan man i generalplanerna införa åtgärdsbegränsningar, det vill säga en skyldighet att ansöka om tillstånd för miljöåtgärder bland annat för att fälla träd, det vill säga avverka skog (MBL § 128).

3.2 Annan användning av miljön

Om beaktandet av landskapsvärdena föreskrivs förutom i markanvändnings- och bygglagen även i andra lagar. Marktäkt, utbyggnad av vindkraft och i mindre grad användning av skogarna är exempel på miljöanvändningsprojekt som i betydande grad påverkar landskapen. Den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden används som material vid planering och utredning av projekt och vid fattande av beslut i anslutning till dem. Huvudregeln är att nationellt värdefulla landskapsområden inte medför några konkreta rättsverkningar för markägare på landskaps- och generalplanenivå. Verkningsuppstår genom den mer specifika planeringen av markanvändningen i och med att faktiska verkningar kan riktas mot markägarens rättsställning i samband med tillstånd som berör detaljplanen, byggande och andra åtgärder.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen styr marktäkten enligt principerna för en hållbar användning. Marktäktlagen (MTL 555/1981) är en speciallag som reglerar marktäkt. Marktäktlagen strävar efter att trygga landskaps- och naturvärdena genom att styra marktäkten så att tagandet av marks substanser inte till exempel fördärvar landskapsbilden eller förstör betydande skönhetsvärden hos naturen eller speciella naturförekomster. Landskapsvärden som identifierats i inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden kan påverka bedömningen av förutsättningarna för beviljande av marktäktstillstånd.

De mest betydande och omfattande miljökonsekvenserna vid utbyggnad av vindkraftverk gäller landskapsbilden. I de riksomfattande målen för områdesanvändning-

en strävar man efter att kontrollera vindkraftverkens konsekvenser för landskapet genom att främja lösningar som koncentrerar utbyggnaden av vindkraft samt genom att samordna utbyggnaden av vindkraft med andra behov inom områdesanvändningen.

Hanteringen av konsekvenserna för landskapet i fråga om utbyggnad av vindkraft styrs i synnerhet av planläggningen samt av tillstånd i enlighet med markanvändnings- och bygglagen. De konsekvenser som utbyggnaden av vindkraft medför för miljön och landskapet bedöms i planläggningsprocesser och tillståndsförfaranden. Därtill bedöms miljökonsekvenserna av vindkraftsprojekt med betydande konsekvenser i ett förfarande i enlighet med lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994).

Skogslagen (1093/1996) styr vården och användningen av ekonomiskogar. Vid sidan av skogslagen styr också markanvändnings- och bygglagen beaktandet av landskapsvärden i användningen av skogarna. Skogslagen tillämpas exempelvis inte på skyddsområden som inrättats med stöd av naturvårdslagen, områden som angetts som skyddsområden i en plan eller områden som anvisats för jord- och skogsbruk, med undantag för i detaljplaneområden.

De mest betydande rättsverkningarna av nationellt värdefulla landskapsområden i fråga om användningen av skogar och utbyggnad av vindkraft riktas mot myndigheterna, planeringen av landskapet och kommunernas planläggning i enlighet med ovan beskrivna system för planering av markanvändningen.

II BEDÖMNING AV KONSEKVENSERNA AV INVENTERINGEN AV NATIONELLT VÄRDEFULLA LANDSKAPSOMRÅDEN

4 Miljökonsekvenser och bedömning av miljökonsekvenserna

Bedömningen av konsekvenserna av den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden grundar sig på den allmänna skyldighet att utreda miljökonsekvenserna som föreskrivs i 3 § i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005), enligt vilken en bedömning av konsekvenserna ska göras enligt prövning från fall till fall. Miljökonsekvenserna av planer eller program ska utredas och bedömas tillräckligt långt på förhand om genomförandet av planen eller programmet kan medföra betydande miljökonsekvenser. Genom den konsekvensbedömning som föreskrivs i SMB-lagen strävar man efter att förutse miljökonsekvenserna, föra fram olika synpunkter och behandla eventuella konflikter samt förbättra medborgarnas tillgång till information. Objekt för bedömningen av miljökonsekvenserna av den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden är de konsekvenser för landskapsområdena som presenteras i inventeringen. Miljöministeriet och MAPIO-arbetsgruppen har ansvarat för konsekvensbedömningen.

Enligt 2 § i SMB-lagen avses med miljökonsekvenser de direkta och indirekta verkningar som en plan eller ett program medför för

- (a) människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel,
- (b) marken, vattnet, luften, klimatet, växtligheten och organismer samt för naturens mångfald,
- (c) samhällsstrukturen, den byggda miljön, landskapet, stadsbilden och kulturarvet,
- (d) utnyttjande av naturresurserna,
- (e) växelverkan mellan de faktorer som nämns i underpunkterna a–d.

I bedömningen är konsekvensernas dimension större än det konsekvensbegrepp som avses i 2 § i SMB-lagen. I bedömningen av konsekvenserna av den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden har man vid sidan av de övriga konsekvenserna bedömt landskapsområdenas konsekvenser för den regionala ekonomin, områdenas utveckling och områdes- och samhällsstrukturen samt landskapsområdenas internationella konsekvenser.

Bedömningen har gjorts genom i form av en expertbedömning som utnyttjat kvalitativa metoder. Konsekvensernas riktningar bedömdes i ord och sedan tog man hjälp av en bedömningstabell för att strukturera konsekvenserna och skapa en bild av helheten (tabell 1). För att beskriva konsekvensens riktning och styrka har man i bedömningstabellen använt en skala med fem variabler (—, -, 0, +, ++).

5 De mest betydande konsekvenserna av den uppdaterande inventeringen av landskapsområden

Syftet med de nationellt värdefulla landskapsområdena är att trygga bevarandet av landskapsvärdena hos representativa och livskraftiga landsbygdslandskap och speciella landskapssevärdheter. Eftersom största delen av de uppdaterade landskapsområdena redan ingår i den nuvarande inventeringen av landskapsområden, är de nya konsekvenser som den uppdaterande inventeringen medför ganska ringa.

Miljökonsekvenserna av de nationellt värdefulla landskapsområdena är i regel positiva. De mest betydande miljökonsekvenserna riktas mot bevarandet av kulturmiljöns historiska drag och andra landskapsmässiga värden samt utvecklandet och spridandet av praxis för landskapsvård. Bland landskapsområdenas viktigaste positiva sociala och samhälleliga konsekvenser hittas konsekvenser med anknytning till välbefinnandet och trivseln hos områdets invånare. De värdefulla landskapsområdena stödjer också i betydande utsträckning verksamhets- och utvecklingsförutsättningarna för jordbruket och turistnäringarna samt för andra näringar på landsbygden.

De mest betydande negativa konsekvenserna kan anses vara de ramvillkor som de värdefulla landskapsområdena ställer för planeringen. De landskapsområden som ingår i statsrådets beslut kan på lokal nivå styra eller begränsa genomförandet av olika projekt.

I följande kapitel (5.1–5.5) presenteras miljökonsekvenserna av de nationellt värdefulla landskapsområdena enligt konsekvensklass. En sammanfattning av de sociala, ekologiska och ekonomiska konsekvenserna samt av övriga konsekvenser av uppdateringen av de nationellt värdefulla landskapsområden presenteras i tabell 1.

5.1 Sociala konsekvenser

Landskapsområdena har betydande värden som förknippas med invånarnas trivsel, områdets dragkraft samt den lokala och regionala identiteten. Det faktum att ett område ingår i statsrådets beslut om landskapsområden kan ses som en fördel vid ansökan om projektfinansiering och stöd för landskapsvård (se punkt 5.4, ekonomiska konsekvenser). En projektbaserad landskapsvård stärker till exempel byverksamheten samt gemenskapen bland invånarna och deras engagemang för den egna boställningsplatsen. Att delta i landskapsprojekt innebär dessutom nya påverkningsmöjligheter för olika befolknings- och åldersgrupper.

De värdefulla landskapsområdena medför positiva konsekvenser för den regionala ekonomin och företagsverksamheten. Landskapsområdets status är en attraktionsfaktor som man kan stödja sig på till exempel för att utveckla turisttjänster. En förbättrad servicenivå och ett landsbygdslandskap som sköts på ett högklassigt sätt ökar den allmänna trivseln i landskapsområdet och förbättrar förutsättningarna för boende i området. Många landskapssevärdheter som valts ut i inventeringen är redan nu kända landskapsturistmål.

Den uppdaterande inventeringen av landskapsområdena främjar å sin sida skapandet och genomförandet av god planeringspraxis. För att det ska vara möjligt att trygga landskapets värden i planeringen av markanvändningen behövs utredningar som botten i expertkunskaper samt en diskussion mellan experter och lokalinvånare. Den uppdaterande inventeringen av landskapsområdena samlar många förvaltningsområdens synpunkter på landskapets värden och erbjuder medborgare en möjlighet till diskussioner kring landskapet genom förfaranden för delaktighet i anslutning till planeringen av markanvändningen. Inventeringen och den därmed sammanhängande medborgardiskussionen ökar invånarnas medvetenhet om landskapets och närmiljöernas värden i enlighet med målen i den europeiska landskapskonventionen och den kulturmiljöstrategi (undervisnings- och kulturministeriet & miljöministeriet 2014) som statsrådet godkände den 20 mars 2014. Därtill publicerar och finansierar miljöministeriet anvisningar och handledningar som riktar sig till planläggare och planerare och som utarbetats i syfte att trygga landskapets och kulturmiljöns kvalitet.

5.2 Ekologiska konsekvenser

De nationellt värdefulla landskapsområdena är förknippade med många ekologiska och geologiska värden. I fråga om områdenas ekologiska värden betonas framför allt naturens mångfald eftersom landskapsområdena har ett livskraftigt jordbruk och områdenas kulturmiljö vårdas bättre än genomsnittet. Ett vårdat odlingslandskap och dess kantzoner erbjuder livsmiljöer för typiska, sällsynta och utrotningshotade arter i jordbruksmiljöerna.

I Finland finns 2 247 utrotningshotade arter, varav nästan en femtedel (399) förekommer främst i jordbruksmiljöer som skapas av traditionella näringar och på de nuvarande odlingsmarkerna. Dessa arter hotas främst om öppna miljöer stängs och växer igen på grund av att bete och slåtter upphör, lantgårdar överges och områdena beskogas. Genom stödsystemet inom ramen för utvecklingsprogrammet för Fastlandsfinland 2014–2020 (jord- och skogsbruksministeriet 2014) och en landskapsvård som värnar om de traditionella näringslandskapen kan de värdefulla landskapsområdena främja naturens mångfald.

Beaktandet av de nationella landskapsområdena i planeringen av områdesanvändningen främjar bevarandet av naturens mångfald och en hållbar användning av naturresurserna på en högre ekosystemnivå än art- och naturtypsnivå. Landskapsområdena stödjer målen i handlingsprogrammet för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden i Finland (För naturen... 2013), enligt vilka man i planeringen av markanvändningen och i beredningen av projekt bör beakta ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden och perspektivet för ekosystemtjänsterna.

5.3 Konsekvenser för den byggda miljön, landskapet och kulturarvet

Miljöförvaltningen fäster vid styrningen av landskapsplanläggningen särskild uppmärksamhet vid att trygga de nationellt värdefulla landskapsområdenas centrala värden. Därför bör man i landskapsplanläggningen ange de nationellt värdefulla landskapsområdena, där områdesanvändningen ska anpassas till områdenas historiska utveckling. Dessa områden ska också beaktas i den kommunala planläggningen. Genom planbeteckningar och planeringsbestämmelser kan man styra byggandet och markanvändningen så att de negativa konsekvenserna för landskapsområdena minskar.

I kulturmiljöstrategin som utarbetats för 2014–2020 (undervisnings- och kulturministeriet & miljöministeriet 2014) definieras kulturmiljön som en betydande kulturell, ekonomisk, social och ekologisk resurs som möjliggör ny verksamhet. Statusen som värdefullt landskapsområde kan öka människors intresse för att vårda områdena på eget initiativ. Också de planer för landskapsvård som utarbetas skilt för områdena ökar beredvilligheten till landskapsvård. Statusen som ett nationellt värdefullt landskapsområde kan öka lokalinvånarnas intresse för att inrätta landskapsvårdsområden i enlighet med naturvårdslagen.

5.4 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser gällande nyttjande av naturresurserna

Landskapen kan anses ha indirekta, men tydliga, ekonomiska värden. Ett mål med de nationellt värdefulla landskapsområdena är att stödja livskraften och trivseln bland annat genom att förbättra verksamhets- och utvecklingsförutsättningarna för jordbruket och turistnäringarna. Utvecklandet av landskapsvärden kan ge upphov till företags- och verksamhetsmodeller som kan tillämpas även utanför landskapsområdena. De värdefulla landskapsområdena erbjuder utöver ett affärskoncept för natur-, landskaps- och miljövård även förutsättningar för att utveckla också annan näringsverksamhet, till exempel med anknytning till hälsa och välbefinnande. Enligt det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2014–2020 (Landsbygdspolitiska... 2014) kan man åstadkomma ny affärsverksamhet genom att kombinera olika näringar, till exempel genom att utveckla produkter och tjänster med anknytning till kulturarvet, närproducerad och ekologisk mat, naturprodukter, kreativitet, välbefinnande och omsorg, motion och kultur samt turism.

De nationellt värdefulla landskapsområdenas status påverkar prioritetsordningen för vissa åtgärder inom ramen för utvecklingsprogrammet för Fastlandsfinland (jord- och skogsbruksministeriet 2014) i situationer där anslagen i den statliga budgeten är knappa. Miljöavtal ”om skötsel av landsbygdsnaturens mångfald och landskapet” inom ramen för miljöersättningen kan riktas till nationellt värdefulla landskapsområden (statsrådets förordning om miljöersättning 177/2015, 37 §). Ersättning för icke-produktiva investeringar kan bland annat beviljas för röjning och inhägnad av vårdbiotoper och naturbeten. Vid valet av objekt som ska beviljas stöd fäster man vikt vid objekt som är belägna i nationellt värdefulla landskapsområden eller områden som är värdefulla på landskapsnivå (jord- och skogsbruksministeriets beslut, dnr 421/441/2015).

Statusen som landskapsområde gör det möjligt att effektivt utnyttja också andra finansieringsinstrument. Den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015) gör det möjligt att rikta projekt för vård av skogsnaturen till sådant istånd-sättande av ekonomiskogar som är viktigt med tanke på landskapsvärden samt till andra motsvarande betydande projekt som betonar värden av skogsnaturen, skogligt mångbruk på regional nivå och skogarnas landskaps-, kultur- och rekreationsvärden (21 §). På motsvarande sätt är en grund för utdelning av understöd som ingår i den statliga budgeten enligt prövning (till exempel understöd för vård av byggnadsarvet) att byggnaden är belägen i ett nationellt värdefullt landskapsområde eller i en byggd kulturmiljö av riksintresse.

Värden av kulturlandskap på landsbygden och underhållet av värdefulla kulturhistoriska byggnader kan få en ny ekonomisk betydelse i synnerhet via turismen. Landskapen och deras natur- och kulturarvsvärden är en av den finländska turismens styrkor. Genom att vårda landskapen och ta hand om det traditionella byggnadsbeståndet inom landskapsområdena kan man öka det nationella och internationella intresset för områdena som turistmål. Flera nationellt värdefulla landskapssevärdheter som utsetts i inventeringen är helt eller delvis belägna i naturskyddsområden. Naturskyddsområdenas centrala attraktionsfaktorer är deras landskapsvärden. Statusen som landskapsområde stödjer turismen i naturskyddsområdet i och med att den gör området mer känt.

De värdefulla landskapsområdena och de särskilda värden som förknippas med områdena ställer upp vissa ramvillkor för planeringen och beslutsfattandet och kan styra genomförandet av olika projekt. De värdefulla landskapsområdena ska tas i beaktande vid planeringen och genomförandet av användningen av naturresurserna. Den styrande verkan grundar sig i synnerhet på planeringen av markanvändningen, men skyldigheten att beakta landskapsvärdena genomförs också genom annan miljölagstiftning. Skyldigheten att beakta landskapsvärdena gäller utöver planläggningen i synnerhet även marktäkt, byggande av vägar och rivning av byggnader. För att man

ska kunna beakta landskapsvärdena i planläggningen förutsätts vanligen en planbe-teckning som markerar områdenas särskilda egenskaper och i tillståndsförfarandet en utredning av områdets landskapsvärden. Statusen som nationellt värdefullt land-skapsområde medför i sig inga rättsverkningar för olika projekt för utnyttjande av naturen (till exempel vindkraft, torvproduktion), utan rättsverkningar uppstår först genom planeringen av markanvändningen.

Enligt marktäktslagen får substanser inte tas så att en vacker landskapsbild därige-nom fördärvas eller skönhetsvärden hos naturen förstörs. Dessa begränsningar kan leda till att tillståndsansökningar avslås eller begränsas. De rättsverkningar som in-venteringen av landskapsområdena medför för planeringen av markanvändningen och annan miljöanvändning beskrivs utförligare i kapitel 3.

5.5 Konsekvenser för områdes- och samhällsstrukturen

Syftet med planläggning är att sammanjämka konkurrerande former av markanvänd-ning och de mål som styr dessa. De allmänna målen för planeringen av områdesan-vändningen och lagstiftningen kring planläggningen ålägger planläggare att fästa uppmärksamhet vid landskapsvärdena samt gör det möjligt att framhäva landskaps-värdena i förhållande till andra mål och intressen inom områdesanvändningen. I fråga om landskapsområden är målet för planeringen av markanvändningen att på ett lämpligt sätt placera nya funktioner i en traditionell landskapsbild.

De värdefulla landskapsområdena utgörs i regel av öppna platser och upprätthåller en gles samhällsstruktur. Genom landskapsområdena ställs särskilda krav gällande land-skapsbild och byggnadssättet på markanvändningen och dessa krav kan stå i kon-flikt med de övriga målen för markanvändningen. Till exempel i närheten av växande tätortsområden kan statusen som landskapsområde styra byggandet till områden med mindre landskapsmässiga värden. Planläggningen av enhetliga åkerområden för byg-gande begränsas förutom av statusen som landskapsområde även av de övriga princi-perna för de riksomfattande målen för områdesanvändningen. I de särskilda målen inom målen för områdesanvändningen fastslås bland annat att bördiga och enhetliga åkrar inte utan särskilda skäl ska tas i bruk för tätortsfunktioner, och värdefulla och vidsträckta skogsområden ska inte heller spjälkas upp till följd av annan områdesan-vändning (kapitel 4.4).

5.6 Konsekvenser för myndighetsverksamheten

I de riksomfattande målen för områdesanvändningen konstateras att ”de viktigaste områdena med tanke på kultur- och naturarvet är nationallandskapen samt land-skapshelheter och kulturmiljöer av riksomfattande betydelse”. I de särskilda mål som behandlar kultur- och naturarvet, rekreationsanvändningen och naturresurserna fast-slås att planeringen av områdesanvändningen ska utgå från den uppdaterande inven-teringen av nationellt värdefulla landskapsområden (kapitel 4.4). Inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden ska alltså vara utgångspunkten för land-skapsplanerna samt general- och detaljplanerna.

I fråga om beaktandet av landskapsvärdena och styrningen grundar sig landskapspla-nens rättsverkningar på den styrande verkan den har på myndigheternas verksamhet. Enligt i markanvändnings- och bygglagen (32 § 2 mom.) ska myndigheterna när de planerar åtgärder som gäller områdesanvändningen och beslutar om att vidta dessa åtgärder beakta landskapsplanen, försöka främja genomförandet av planen och se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av planen. Vid planering av markan-vändningen i landskapsområden förväntas myndigheterna fästa särskild uppmärk-samhet vid områdets landskapsmässiga särdrag samt vid planernas och projektens konsekvenser för landskapet.

5.7 Internationella konsekvenser och internationellt samarbete

År 2006 ratificerade Finland den europeiska landskapskonventionen, som förutsätter att landskapens värde i lagstiftningen erkänns som en väsentlig del av människans kultur- och naturmiljö. Enligt konventionen ska landskapsperspektiven tas i beaktande i sådana åtgärder som kan påverka landskapet. Dessutom ska man ta i bruk sådana förfaringssätt genom vilka medborgare och myndigheter kan delta i fastställandet och genomförandet av landskapspolitiken. Den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden främjar konventionens mål i Finland och erbjuder stoff för internationellt utbyte av erfarenheter.

6 Jämförelse av alternativen

Enligt SMB-lagen och -förordningen är målet med miljöbedömningen att producera motiverad information om konsekvenserna av planen och alternativen för den. I bedömningen jämförs i den mån som är nödvändig det nuvarande läget och den kommande utvecklingen. Som alternativ för den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden granskas konsekvenserna av inventeringen (alternativ 1) i förhållande till en situation där den uppdaterande inventeringen inte genomförs (alternativ 0).

Syftet med landskapsområdena och landskapssevärdheterna är att trygga bevarandet av landskapsvärdena hos representativa och livskraftiga landsbygdslandskap och speciella landskapssevärdheter. De värdefulla landskapsområden som presenteras i den uppdaterade inventeringen motsvarar bättre än i nuläget landsbygdslandskapets nuvarande tillstånd och de förnyade systemen för genomförande och styrning av landskapsvården. Utgångspunkten är att de sammantagna målen till följd av de värdefulla landskapsområdena är positiva i förhållande till den nuvarande situationen.

Den med SMB-lagen förenliga bedömningen visar att landskapsområdena medför betydande positiva konsekvenser för bevarandet av landsbygdens kulturlandskap och för beaktandet av dessa i planering och beslutsfattande. Därtill medför områdena indirekta positiva konsekvenser för lokalinvånarnas välbefinnande, sysselsättningen, den regionala ekonomin och för tryggheten av den biologiska mångfalden i områdena.

Vid bedömningen av hur miljön sannolikt kommer att utvecklas utan en uppdaterande inventering konstateras att granskningen av områdesurvalet, värdeklasserna och avgränsningarna i sin helhet stärker de positiva ekologiska, sociala och ekonomiska konsekvenser för landskapen som de finländska landsbygdsnäringarna ger upphov till. Därtill kan man genom den uppdaterade informationen säkerställa att resurserna för utvecklings- och vårdåtgärder riktas på ett riktigt och effektivt sätt.

Tabell 1. Sammanfattning av konsekvensbedömningen av inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden

	Konsekvenser ++/+/0/-/--	Skriftlig beskrivning
I Sociala konsekvenser		
Konsekvenser för människors levnadsförhållanden och trivsel	++	Kulturmiljön utgör en viktig del av trivseln i omgivningen samt av områdets dragkraft och identitet.

	+	Stärkandet av byverksamheten ökar invånarnas trivsel och engagemang för den egna bostadsorten.
Konsekvenser för hälsan och välbefinnandet	++	Landskapsområdena stärker invånarnas identitet.
	++	Ett trivsamt och högklassigt landskap/en trivsam och högklassig miljö medför direkta positiva konsekvenser för invånarnas välbefinnande.
	+	Ökandet av landsbygdens livskraft i landskapsområdena har indirekta positiva konsekvenser för människors välbefinnande.
Konsekvenser för jämlikheten	+	Genom att stödja landsbygdens livskraft och förutsättningar att utvecklas kan landskapsområdena innebära positiva konsekvenser för den regionala jämlikheten.
	+	Deltagande i landskapsprojekt innebär dessutom nya påverkningsmöjligheter för olika befolknings- och åldersgrupper.
Miljömedvetenhet	+	Landskapsområdena och medborgardiskussionen kring dem samt nyhetsrubrikerna ökar invånarnas miljömedvetenhet och möjligheter till miljöfostran.
II Ekologiska konsekvenser och konsekvenser för landskapet		
Konsekvenser för naturmiljön, naturens mångfald och Natura-områdena	++	De värdefulla landskapsområdena förknippas med vårdbiotoper som är värdefulla med tanke på den biologiska mångfalden och som skapats genom traditionell markanvändning. Statusen som landskapsområde stödjer upprätthållandet av dessa vårdbiotoper.
	++	Landskapsvård främjar bevarandet av kulturpåverkade naturtyper och artbeståndet i dessa.
	+	Landskapsområdena och landskapssevärdheterna bevarar den biologiska mångfalden på ekosystemnivå.
Konsekvenser för användningen av naturresurser	+	Genom att planera markanvändningen i landskapsområdena kan man trygga att åkermarker bevaras för odlingsbruk.

	-	De värdefulla landskapsområdena kan (lokalt) begränsa eller sätta ramvillkor för utbyggnaden av förnybar energi/vindkraft/vattenkraft.
	-	De värdefulla landskapsområdena ska beaktas i användningen av naturresurserna, till exempel vid planering och genomförande av marktäktprojekt.
Konsekvenser för landskapsbilden och kulturarvet	++	Identifieringen och erkännandet av landskapens och kulturmiljöernas värden stödjer den nationella identiteten och främjar bevarandet av kulturmiljöns värden.
	++	Landskapsvärden främjar bevarandet av den byggda kulturmiljön, fornlämningar och vårdbiotoper.
	++	Landskapsområdena och de vårdplaner som utarbetats för dessa fungerar som exempel för värden av och värnandet om ett landskap.
	++	Den uppdaterande inventeringen av nationellt värdefulla landskapsområden och landskapsområdena främjar den samhälleliga diskussionen om landskapsvärden.
	+	Värden av byggnader i landskapsområdena genom traditionella metoder tryggar bevarandet av traditionella hantverk.
Konsekvenser för trafiken	+/-	Trafiken till följd av ökad turism kan lokalt upplevas som negativ även om konsekvenserna är positiva med tanke på näringsidkare inom turistbranschen. Den ökade trafiken leder till att vägar och terrängen vid populära utsiktsplatser utsätts för slitage. Genom att styra rutterna där människor rör sig bidrar man till att utveckla turisttjänsterna. Den ökande trafiken kan ändra skötselklassificeringen av vägarna.
III Ekonomiska konsekvenser		
Privata hushåll	+	En eventuell utveckling av turistnäringen ökar sysselsättningen och utkomsten. Därtill gynnas privata hushåll av att servicenivån och våghållningsnivån förbättras.
Lantgårdar	++	Landskapsområdena stödjer utnyttjandet av miljöavtal inom utvecklingsprogrammet för Fastlandsfin-

		land (jord- och skogsbruksministeriet 2014).
Företag	++	De nationellt värdefulla landskapsområdena innebär positiva konsekvenser för jordbrukets och turistnäringens verksamhets- och utvecklingsförutsättningar.
	+	Landskapsområdena stödjer och främjar turistföretagens verksamhetsförutsättningar samt erbjuder nya utkomstmöjligheter för företagare inom landskapsvård.
	-	De värdefulla landskapsområdena fastställer ramvillkor för planeringen och kan styra genomförandet av olika projekt.
Konsekvenser för den regionala ekonomin/regionala utvecklingen	++	Landskapsområdena innebär positiva konsekvenser för jordbrukets och turistnäringens verksamhets- och utvecklingsförutsättningar.
	+	Landskapsområdena kan begränsa genomförandet av projekt som är skadliga för landskapet.
	+	Utvecklandet av landskapsvården kan ge upphov till företags- och verksamhetsmodeller som kan tillämpas även utanför landskapsområdena.
	+	Landskapsområdena kan stödja säkerställandet av försörjningsberedskapen inom livsmedelsproduktionen.
	-	De värdefulla landskapsområdena fastställer ramvillkor för planeringen och kan styra genomförandet av olika projekt.
IV Övriga konsekvenser		
Konsekvenser för områdes- och samhällsstrukturen	+/-	De värdefulla landskapsområdena stödjer utvecklandet av en traditionell bystruktur i tätorters randområden.
	+/-	I fråga om annan markanvändning i landskapsområdena ställs särskilda krav gällande landskapsbilden och byggnadssättet.
Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	+	Rättsverkningarna av den översiktliga planläggningen riktas främst

	+	<p>mot myndigheterna och endast indirekt mot markägarna.</p> <p>Markanvändnings- och bygglagens styrande verkan samt verkningar för myndigheterna säkerställer att landskapsvärden av riksintresse tas i beaktande i den kommunala planläggningen och i övrigt beslutsfattande av myndigheter.</p>
Internationella konsekvenser och internationellt samarbete	+	<p>Landskapsområdena främjar genomförandet av den europeiska landskapskonventionen och utgör på internationell nivå ett representativt exempel på trygghet av landskapsvärden.</p>

- (--) betydande negativa konsekvenser
- (-) ringa negativa konsekvenser
- (0) neutrala miljökonsekvenser
- (+) ringa positiva konsekvenser
- (++) betydande positiva konsekvenser

KÄLLOR

- Eisto, I. 2003: Ruunaan retkeilyalueen kävijät ja paikallistaloudelliset vaikutukset, *Forststyrelsens naturskyddspublikationer Serie A nr 143*. Forststyrelsen, Vanda.
- Hollo, J. E. 2005: Maisemansuojelun nykytilanteesta. *Ympäristöjuridiikka – Miljöjuridik 2/2005* s. 3–6
- Huttunen, K. 2012: Maakuntakaavan viranomaisvaikutus erityisesti metsien käytön ohjauksen kannalta. *Ympäristöjuridiikka – Miljöjuridik 2/2012* s. 31–69
- Jääskeläinen, L. & O. Syrjänen 2010: *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen*, s. 264
- Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi (För naturen – till nytta för människan) (2013). Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön toimintaohjelma 2013–2020 (Finlands handlingsprogram för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald 2013–2020). <www.ym.fi/sv-FI/Natur/Naturens_mangfald/Strategi_och_handlingsprogram>
- Jord- och skogsbruksministeriet (2014). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 (Program för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020). <magnetcloud1.eu/ebook/manner-suomen_maaseudun_kehittamisohjelma_2014_2020/>
- Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen YTR 2014: Möjligheternas landsbygd – landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2014–2020. *Arbets- och näringsministeriets publikationer, Alueiden kehittämisen 9/2014 (Utvecklande av regionerna 9/2014)*. s. 93.
- Museiverket (2009). Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt RKY (Byggda kulturmiljöer av riksintresse RKY). <www.kulturmiljo.fi/read/asp/rsv_default.aspx>
- Undervisnings- och kulturministeriet & miljöministeriet 2014: Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020 (Kulturmiljöstrategin 2014–2020). Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014 (Statsrådets principbeslut 20.3.2014). Helsingfors, s. 29.
- Pölonen, I. & K. Malin 2012: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. *Edilex 2.2.2012*
- Raunio, A., A. Schulman & T. Kontula (red.) 2008: Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. *Suomen ympäristö 8/2008 (Miljön i Finland 8/2008)*. 264 s.
- Rassi, P., E. Hyvärinen, A. Juslén & I. Mannerkoski (2010; red.): *Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2010*. Miljöministeriet & Finlands miljöcentral, Helsingfors. 685 s.
- Inrikesministeriet (1983). Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelaluekokonaisuudet (Förhistoriska skyddsområden som är betydelsefulla för hela landet). *Inrikesministeriet, planläggnings- och byggnadsavdelningen, meddelanden 3/1983*.
- Miljöministeriet 1993: Arvokkaat maisema-alueet: maisema-aluetyöryhmän mietintö II (Värdefulla landskapsområden: betänkande av arbetsgruppen för landskapsområden II). *Mietintö 66/1992 (Betänkande 66/1992)*. 199 s.
- Miljöministeriet 2002: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset (Landskapsplanens rättsverkningar). *Maankäyttö ja rakennuslaki 2000 -sarja, Opas 7 (Serien Markanvändnings- och bygglagen 2000, handledning 7)*. 80 s.
- Miljöministeriet 2009: Maa-ainesten kestävä käyttö (Hållbar marktäkt). Opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten (Handbok för reglering och ordnande av täktverksamhet). *Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2009 (Miljöförvaltningens anvisningar 1/2009)*. 134 s.
- Miljöministeriet 2012: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu (Planering av vindkraftsutbyggnad). *Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012 (Miljöförvaltningens anvisningar 4/2012)*. 92 s.
- Miljöministeriet 2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. *Suomen ympäristö 1/2014 (Miljön i Finland 1/2014)*. 246 s.

Weckman, E. 2006: Tuulivoimalat ja maisema. *Suomen ympäristö 5/2006 (Miljön i Finland 5/2006)*.
42 s.