



Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/279/2018

BirdLife Suomi 7.12.2021

Luku 1

Lain lukuun 1 Yleisiä säännöksiä tulisi lisätä läpileikkaavaksi teemaksi velvoite olla selvillä / ymmärtää rakentamisen ja alueiden käytön muutoksen vaikutukset. Vaikutusten ymmärtäminen on tärkeää kaikessa rakentamisessa ja kaavoituksessa ja koskee kaikkia 1 §:ssä mainittuja tavoitteita (ekologiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset). Tämä sopisi esimerkiksi uudeksi 5 §:ksi. Lakiluonnoksessa asiaa käsitellään vain kaavoituksen osalta luvussa 12.

3 § Määritelmät

Viherrakenteen määritelmä on monitulkintainen ja sen oikeudelliset vaikutukset epäselviä. Sitä olisi hyvä täsmentää.

5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Ilmastonmuutoksen hillintä määritellään läpileikkaavaksi teemaksi koko suunnittelujärjestelmää, mikä on tärkeää. Koska kaavoituksella on merkittäviä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden säilymiselle, tulisi myös monimuotoisuuden ylläpidon olla vastaava läpileikkaava teema. Lakiin tulisi kirjata vastaavasti kuin ilmastonmuutoksen osalta 5 §:ssä on tehty, että kaavoituksessa on edistettävä luonnon monimuotoisuuden säilymistä ohjaamalla rakentaminen ja muu peruuttamattomasti luonnonympäristöä muuttava toiminta luonnon monimuotoisuuden kannalta vähäarvoisille alueille ja ylläpitämällä eliölaajien leviämisen- ja säilymismahdollisuuksia.

10 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Tehtäviin tulisi lisätä myös kaavojen ohjaustehtävä. Tämä parantaisi kaavojen laatua, varmistaisi nykyistä paremmin kaavojen lainmukaisuuden ja vähentäisi kaavoihin kohdistuvia valituksia.

18 § Maakuntakaavan tarkoitus ja sisältö

Esitetyssä muodossaan maakuntakaavan merkitys tulisi selvästi vähenemään nykyisestä. Tällä olisi todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ympäristölle, koska ympäristön kannalta merkittäviä useiden hankkeiden kautta kumuloituvia asioita, kuten tuulivoimaa ja sen tarvitsemaa muuta infrastruktuuria ei ohjattaisi enää maakuntakaavalla. Myös lentokentät ja -paikat tulee ohjata maakuntakaavoituksella. Näihin hankkeisiin liittyy tarve sovittaa yhteen eri maankäyttömuodot ja arvioida vaikutukset hyvin laajalla maantieteellisellä alueella.

Viherrakenne on tärkeää sisällyttää maakuntakaavaan. On kuitenkin keskeistä selkeyttää, miten viherrakenne määritellään, että myös sen oikeusvaikutukset ovat selkeät.

20 § Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset

Esitetyt laadulliset vaatimukset periaatteessa selkeyttävät mm. luonnon monimuotoisuuden huomiointia. Laadullisten vaatimusten luettelo on kuitenkin huomattavasti laajempi kuin maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus, mikä vähentää kaavojen ohjausvaikutusta.

Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota:... viherrakenteen jatkuvuuteen.

Viherrakenteen jatkuvuus on terminä epäselvä, minkä vuoksi ehdotamme ”viherrakenteen jatkuvuuteen” ilmaisun korvaamista ”viherrakenteeseen” ilmaisulla. Lain 3 §:ssä on kuitenkin jo selitetty viherrakenteen sisältö.

20 §:n 3. momentissa mainitaan, että on otettava huomioon alueidenkäytön taloudellisuus. Koska alueidenkäytön taloudellisuus on terminä epäselvä, ehdotamme, että sen määritelmä lisätään 3 §:än.

21 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Ehdotamme että 1. momentista poistetaan sivulause ” jolla ei ole voimassa yleiskaavaa”. Se on turha ja sen poistaminen selkeyttää tilannetta, kun kuntakaavoja päivitetään.

23 § Maakuntakaavamääräykset

maakuntakaavamääräysten tulisi voida koskea kaikkia 20 §:ssä mainittuja laadullisia vaatimuksia sen sijaan, että ne on rajoitettu vain 18 § 2 momenttiin.

29 § Yleiskaavan laadulliset vaatimukset

On tärkeää, että yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin sisällytetään luonnon monimuotoisuuden turvaaminen vähintään nyt esitetyn määritelmän mukaisesti.

Viherrakenteen jatkuvuus on terminä epäselvä, minkä vuoksi ehdotamme ”viherrakenteen jatkuvuuteen” ilmaisun korvaamista ”viherrakenteeseen” ilmaisulla. Lain 3 §:ssä on kuitenkin jo

selitetty viherrakenteen sisältö. Viherrakenne tulisi lisäksi olla kohdassa 10, kohdan 5 sijasta (luonnonarvoissa virkistykseen sijasta).

39 § Asemakaavan laadulliset vaatimukset

Asemakaavan laadullisissa vaatimuksissa mainittu ”5) rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimiseen siten, että niiden erityiset arvot säilyvät” ei ole sisällöltään riittävä. Luonnon monimuotoisuutta koskien asemakaavan sisältövaatimusten on oltava yhteneviä yleis- ja maakuntakaavan vaatimusten kanssa. ”Luonnonympäristö” ja ”erityiset arvot” ovat hyvin tulkinnanvaraisia ilmaisuja. Usein vasta asemakaavatasolla päätetään monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta oleellisista ratkaisuista ja asemakaavaselvityksissä löydetään aiemmillä tasoilla löytämättömäksi jääneitä tärkeitä luontoarvoja.

47 § Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi

4. momentin mukaan ”Kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, ei saa valittamalla hakea muutosta.” Pidämme rajoitusta ongelmallisena. Käytännössä 47 § mahdollistaa vanhan kaavan toteuttamisen poliittisin päätöksin, vaikka olosuhteet ovat muuttuneet, ilman, että millään taholla on muutoksenhakuoikeutta. Muutoksenhakuoikeus on välttämätöntä, koska prosessissa kaikki tapahtuu kunnan sisäisenä prosessina, jonka lainmukaisuutta ei esitetyllä rajauksella pystytä tarkistamaan.

Ajanmukaisuuden rajaksi pitäisi asettaa 10 vuotta.

49 § Asemakaavan laatimisaloite

Yhteistyökaavoitukseen on jo nyt olemassa hyviä keinoja (Kuntaliiton julkaisut). Esitetty maanomistajan roolin kasvattaminen vaarantaa kunnan kaavamonopolia ja yleisiä etuja. Aloitteentekomahdollisuutta ei pidä laajentaa nykyisestä.

53 § Suunnittelutarve ranta-alueella

Lakiluonnoksessa ei ole määritelty, mikä luetaan ranta-alueeksi. Rantojen sulkeutumisen ja maisemakuvan kannalta olisi oleellista määrittellä 2. momentin 2) kohtaan tarkenne sille, mikä on sallittu minimietäisyys rantaviivasta tai ranta-alue termin määrittely 3 §:ssä.

61 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset

Koska tuulivoimaloiden luontovaikutukset kumuloituvat ja hankkeita on paljon, eikä voimaloiden vaikutuksia yhdessä muiden lähiseudun tuulivoimaloiden kanssa aina selvitetä, ehdotamme pykälään lisättäväksi tähän keskittyvän kohdan 4 esimerkiksi ”4) Suunnittelun tuulivoimalan yhteisvaikutukset muiden lähiseudun voimaloiden kanssa on selvitetty”

70 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiin tulisi lisätä oma kohtansa, jossa määrittäisiin kaavan laatijan, luontoselvityksen tekijän ja vaikutusten arvioinnin tekijän välisestä riippumattomuudesta. Sekä luontoselvitys että vaikutusten arviointi tulisi toimijatasolla eriyttää toisistaan sekä kaavan laatijasta prosessiin riippumattomuuden ja objektiivisuuden parantamiseksi.

74 § Lausunnot maakuntakaavaehdotuksesta

Kohta 6 ”tarpeen mukaan muilta maakuntakaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä.” on epämääräinen. Sen määrittely, mitkä yhteisöt ovat maakuntakaavan kannalta keskeisiä, on epäselvää. Kohta voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti ”Keskeisiltä lain 1 §:n tavoitteisiin liittyviltä alueella toimivilta viranomaisilta ja yhteisöiltä.”

75 § ja 76 § Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta ja Lausunnot asemakaavaehdotuksesta

Pykälien toinen momentti on ongelmallinen, koska ne lähtevät kaavan laatijan näkemyksestä koskien sitä, onko lausunnonantajien näkemykset otettu valmistelussa huomioon. Lausunnonantajien näkemys siitä, onko ehdotukset huomioitu, voi olla kaavan laatijan näkemyksestä poikkeava, ja siksi heille on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi myös prosessin tässä vaiheessa. 2. momentti olisi sen vuoksi syytä poistaa.

1. momentin kohta 5 ”tarvittaessa muilta yleiskaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä.” on samaan tapaan epämääräinen kuin vastaava kohta 74 §:ssä. Kohta olisi selkeämpi esimerkiksi muodossa kuulua ”Keskeisiltä lain 1 §:n tavoitteisiin liittyviltä alueella toimivilta viranomaisilta ja yhteisöiltä.”

77 § Lausunnot kaupunkiseutusuunnitelmaehdotuksesta

Lausunnotahoissa ei ole mukana lainkaan alueella toimivia yhteisöjä, vaikka suunnitelmat koskevat yhtä lailla näiden tai yleistä etua. Ehdotamme yhteisöjen lisäämistä lausunnonantajiksi.

82 § Merialuesuunnittelun tarkoitus ja sisältö

Merialuesuunnitelmilla ei ole oikeusvaikutuksia. Merialuesuunnitelmilla on kuitenkin potentiaalia ohjata maankäyttöä laajoilla alueilla ja varmistaa, etteivät esimerkiksi luontovaikutukset kumuloidu. Merialuesuunnitelmien roolia olisi tarpeen täsmentää.

25 Luku

25 luvusta puuttuu maininta siitä, että rakentamisen vaikutukset ympäristöön on tunnettava ja arvioitava, mikäli rakentaminen tapahtuu muualle kuin kaavoitetulle alueelle.

211 § Sijoittamisluvan edellytykset alueella, jolla ei ole asemakaavaa

Myöntämisen edellytyksiksi tulisi kirjata myös, että ”rakentaminen ei aiheuta merkittävää haittaa luonnon monimuotoisuudelle.”

37 luku muutoksenhaku ja valitusoikeus.

ELY-keskusten valvontavelvollisuus ja valitusoikeus esitetään palautettavaksi ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallineeseen tianteseen. Tämä lisäys on erittäin tärkeä, koska se edistää yleisen edun toteutumista, sekä kaava- ja lupapäätösten laillisuuden valvontaa.

323 § Valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Toisen momentin mukaan ”Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta”. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuus on vaikeasti määriteltävä, mutta maakunnalliset päätökset voivat vaikuttaa luonnonsuojeluun valtakunnallisesti, ja siksi valtakunnallisten yhdistysten valitusoikeutta ei pidä tässä yhteydessä rajata, vaan valitusoikeuden tulee koskea kaavaa kokonaisuutena.

329 § Valitusoikeus rakentamisluvasta

4 momentin rajaus vain yva-lain mukaisiin lupiin tulisi poistaa. Tämä on tarpeellista, koska rakentamisluvan laajuutta esitetään kasvatettavaksi MRL:stä.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli. Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta. Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa. Lausunnonantaja pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Vastaus: Pidämme välttämättömänä, että edetään vaihtoehtoisen mallin mukaisesti. Maakuntakaava on tarpeen säilyttää nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteisena.

Muussa tapauksessa maakuntakaavoitus menettää lähes täysin merkityksensä ja sen ohjausvaikutus häviää. Varsinkin energiantuotantoon ja luonnonvarojen käyttöön liittyvien kumuloituvien vaikutusten hallinta vaatii kuntatasoa tarkempaa oikeusvaikutteista ohjausta.