

Ympäristöministeriö

[kirjaamo@ym.fi](mailto:kirjaamo@ym.fi)

Viite

Lausuntopyyntönne luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön  
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/279/2018

Määräaika

7.12.2021

Asia

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön

Lausunnon antaja

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry

Hilka Lipponen  
varapuheenjohtaja

Mika Flöjt  
toiminnanjohtaja  
+358 40 823 2443  
[lappi@sll.fi](mailto:lappi@sll.fi) tai [lapinpiiri@gmail.com](mailto:lapinpiiri@gmail.com)

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAINLAIKSI

### Huomioita alueiden käytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

#### Yleistä

Lain valmistelun tavoitteet koskien *hiilineutraalia yhteiskuntaa, luonnon monimuotoisuuden vahvistamista, rakentamisen laadun parantamista ja digitalisaation edistämistä* ovat hyviä ja kannatettavia.

On tärkeää ja kannatettavaa ottaa lainvalmistelun lähtökohdaksi suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden jaottelu siten, että jo kaavoitusprosessin varhaisen alkuvaiheen aikana huomioidaan kaavoihin tehtävän sekä oikeusvaikutteisia että oikeusvaikutuksettomia merkintöjä.

Tältä osin lainvalmistelun perusteluja tulee kuitenkin täsmentää, jotta oikeusvaikutteisten ja oikeusvaikutuksettomien merkintöjen tekemiseksi tarvittavien selvitysten hankkimisvastuu varmentuu, sekä erityisesti jotta niistä asianosaisille esitettävissä lausuntopyyntöasiakirjoissa on selkeästi eritelty toisistaan lausuntopyynnön kohteena olevat oikeusvaikutteiset ja oikeusvaikutuksettomat seikat.

Tämä erittely on tarpeen, koska nykyisessä laissa esimerkiksi maakuntakaavojen tasolla ei noiden merkintöjen eroa ole riittävästi selvennetty ja kun asianosaiset ovat lausunnoissaan viitanneet niihin, on maakuntahallinto vastineenaan voinut tulkita

kyseisen kaavamerkinnän informatiiviseksi, ei oikeusvaikutteiseksi. Tällaiset epäselvyydet kaavavalmistelussa joutuvat tietenkin muutoksenhaussa ratkaistaviksi, mistä aiheutuu ylimääräistä työtä kaikille osapuolille.

Asianosaisten oikeusturvan parantamisen kannalta on erityisen tarpeellista, että jo lainsäädännön perusteluissa selkeästi täsmennetään oikeusvaikutteisten ja muiden merkintöjen välinen ero ja niiden merkitys kyseisten kaavojen perusteella tehtäviin yksityiskohtaisempiin suunnitelmiin.

### Lausuntopyyntömenettelystä

Koska kaikilla kaavatasoilla on tarkoituksena mahdollistaa asianosaisten vaikuttaminen alueen tulevaan kehittämiseen, on tarpeellista lain perusteluissa selventää kaavan valmistelun eri vaiheissa pyydettävän lausuntopyyntömenettelyn merkitystä ja sen toteuttamista ohjaavia säädöksiä.

Tältä osin lain perustelut ovat puutteellisia ja osin ristiriitaisia. Lakiehdotuksesta saattaa saada käsityksen, kuin kaavavalmistelun lausuntopyyntömenettelyä ohjaisi vain nykyisen MRL:n mukainen *ilmoitusmenettely* eikä todellinen julkinen lausuntopyyntömenettely, jonka yhteydessä asianosaille on annettava työkaluksi riittävät selvitykset kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen perusteena olevista seikoista, niin että he voisivat niihin tukeutuen lausua kannanottonsa oman elinpiirinsä tulevaisuutta ohjaaviin periaatteisiin.

Lain perusteluissa on syytä täsmentää, että asianosaisten oikeutta tulla kuulluksi määrittää perustuslain 21 §:n 2 momentti, eikä se tarkoita vain viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta, vaan myös kuulemisvelvoitetta. Kyseessä on viranomaiselle kuuluva selvittämisvelvollisuus (hallintolaki 31 ja 34 §). Näiden perustuslain ja hallintolain määrittämien kuulemisvelvoitteiden ja -menettelyjen toteuttamista ei voi ilman erityisperusteluja supistaa MRL-lainsäädännöllä, eikä sellaisia erityisperusteluja ole lakiehdotuksessa esitetty.

Vastoin perustuslain 21 §:n tarkoitusta lakiehdotus antaa epämääräisen ja ristiriitaisen kuvan kaavojen lausuntopyyntöjen toteuttamista ohjaavista säädöksistä. Esimerkiksi lakiehdotuksen useissa kohdissa perustellaan *tehokasta tiedottamista* eikä suinkaan lausuntopyyntöasiakirjojen riittävyttä.

Lakiehdotuksessa viitataan useissa kohdin *kuulemiseen*, ja 96 §:n perusteluissa peräti lausutaan, että ”*Tällainen asianosaisten varhaisen vaiheen kuuleminen voidaan järjestää monin tavoin, kuulemisessa on noudatettava hallintolain 34 §:ää. Selvyyden vuoksi pykälän 1 momentin loppuun ehdotetaan säännöstä, jossa viitataan hallintolakiin tätä lakia täydentävänä lakina.*” On oleellisen virheellistä luoda käsitystä, kuin lausuntopyyntömenettelyä määrittäisi MRL ja sitä täydentäisi hallintolaki.

Edellä kuvatun laiset lainsäädäntöjärjestelmän ristiriitaisuudet ja käsitteiden epämääräisyydet on korjattava lain perusteluihin, jotta asianosaisten perustuslaillinen oikeusturva riittäviin lausuntopyyntöasiakirjoihin lausuntojen antamiseksi tulee lain perusteluissa selkeästi osoitetuksi.

Maakunnan aluerakenne, valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko, maakunnan viherrakenne

Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaava olisi *oikeusvaikutteinen vain kolmen teeman osalta*: maakunnan aluerakenne, valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko sekä maakunnan viherrakenne. Näiden roolia korostettaisiin pitkän aikavälin yleispiirteisinä suunnitelmina.

Erityisenä uutena oikeusvaikutukseltaan merkittävänä osa-alueena maakuntakaavoituksessa on maakunnan *viherrakenne*, jonka katsomme ehdottoman tärkeäksi ja kaavoitusmenettelyä uudistavaksi ja parantavaksi oikeusvaikutukselliseksi käsitteeksi.

Lain perusteluissa on kuitenkin syytä edelleen täsmentää kyseisen oikeusvaikutteisen viherrakenne-käsitteen merkittävyyttä koko maakunnan pitkän aikaväin tulevaisuudelle sekä lain perusteluissa viitata myös käynnissä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja kaivoslain uudistamiseksi, sekä käynnissä oleviin vesipuitedirektiivin soveltamismenettelyihin Pohjois-Suomen jokien vaelluskalojen kulkuesteiden purkamiseksi ja kutualueiden turvaamiseksi.

Oleellista ovat myös käynnissä olevat kansallisen ilmastostrategian, metsävarojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen tähtäävät politiikkaohjelmat, joiden suhteen on selvää, etteivät ne voi toteutua ilman maakuntakaavoituksissa tehtäviä kehittämistavoitteiden asettamisia. Näiden toteutumisen varmistamiseksi on lain perusteluissa annettava tarkempia ohjauksia.

Kaikissa edellä lausutuissa seikoissa on nykykäytännössä oleellisia puutteita, ja jotta maakuntakaavoituksessa todella tulisi määriteltyä suuntaviivat noiden seikkojen kehittämisvaatimuksille, on syytä lain perusteluihin yksilöidä ne viherrakenne-käsitteeseen kuuluviksi.

Viherrakenne on kaavoituksen oleellinen väline ilmastonmuutoksen hillintään. Tämän toteutumisen varmistamiseksi on lain perusteluissa annettava lisäohjausta velvoitteiksi selvittää ja arvioida kaavoituksellisten ratkaisujen vaikutuksia ilmastomuutoksen hillintään.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja viherrakenteen jatkuvuutta koskevat uudet vaatimukset edistäisivät luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista kaavoituksessa. Monimuotoisuuden turvaamiseksi on lain perusteluissa annettava lisäohjausta velvoitteiksi selvittää ja arvioida kaavoituksellisten ratkaisujen vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle sekä ekosysteemipalvelujen toimivuudelle.

Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen eli biodiversiteettisopimuksen piirissä on asetettu pitkän aikavälin tavoitteeksi maailman maa- ja vesialueiden laaja-alainen ja tehokas suojelu ekologisesti edustavan ja hyvin

kytkeytyneen suojelualueverkoston sekä muiden alueisiin perustuvien suojelumenetelmien avulla. Vuonna 2018 sopimuksen 14. osapuolikokous teki päätöksen koskien ”muiden tehokkaiden aluelähtöisten suojelutoimien” alueita (*other effective area-based conservation measures OECM*). Päätöksen yhteydessä määriteltiin OECM-käsitteen ja -alueen kriteerit ja hyväksyttiin ohjeet näiden suojelualueverkostojen tukevien alueiden tunnistamisen, tunnustamisen ja raportoinnin menettelyiksi sekä sopimuksen suojelutavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi.

Biodiversiteettisopimuksen toteutumisen varmistamiseksi on lain perusteluihin lisättävä velvoitteet tarvittavien aluelähtöisten suojelutoimien selvittämisestä maakuntakaavoitusten yhteydessä ja niihin perustuvista maakuntakaavaan tehtävistä merkinnöistä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten kohdentaminen nimenomaan ilmastonmuutoksen sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen torjuntaan on välttämätöntä.

Luontopääoma tulee maakuntakaavatasolla nähdä myös taloudellisena varantona ja sen säilymisen turvaaminen osana pitkän aikavälin kasvun varmistamista. Tämän vuoksi on maakuntakaavoituksessa velvoitettava toteuttamaan maakunnan luontopääomaselvitys ja arvioimaan maakuntakaavan sallimien toimintojen vaikutukset tuohon luontopääomaan.

Lapin maakunnan osalta oleellisen merkittävät luontopääoma ovat alueen suurjoet, jotka on luontopääomana suurelta osin tuhottu voimalaitosrakentamisilla. Kemijoki, alunperin Pohjanlahden paras lohijoki, on nykyisin loheton. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tarkoittaa myös vesiluonnon monimuotoisuuden turvaamista, minkä vuoksi on lain perusteluihin syytä täsmentää uhanalaisten kalalajien suojelun ja palauttamisen ottamista maakuntakaavoituksessa selvittettäväksi ja kaavoituksella ohjattavaksi asiaksi. Tältä osin on maakuntakaavoituksessa arvioitava aiemmin luontaisen lohijoen luontopääoman arvo ja voimalaitosrakentamisella aiheutetun luontopääoman menetyksen arvo ja velvoitettava luontopääoman menetyksen aiheuttajatahot asetettavaan määräaikaan mennessä korjaaviin toimenpiteisiin luontopääoman palauttamiseksi.

Lapin maakunnan osalta merkittävät vesiluonnon pilaaajat ovat myös laajat kaivoshankkeet. On oireellista, ettei lakiehdotuksessa edes mainita kaivoslakia, vaikka kaivoslain uudistaminen on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä jo todettujen vesistöille aiheutuvien pahojen haittavaikutusten vuoksi. On selvää, ettei kaivosten vaikutuksia alueellisiin maankäyttöratkaisuihin eikä vesistöjen luontopääomaan saada säänneltyä maakuntakaavoissa, ellei lain perusteluissa erikseen velvoiteta maakuntakaavoituksessa selvittettäväksi alueella olevien ja sinne suunniteltujen kaivannaistoimintojen vaikutuksia vesistöjen luontopääoman tilaan ja selvityksiin perustuen aseteta määräaika tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymiselle.

Ilmastomuutoksen torjunnan keskeinen seikka on alueen metsävarannon sitomat hiilidioksidivarannot sekä kaavoitusten sallimien toimintojen kasvihuonepäästöt ja vaikutus metsien ja soiden hiilidioksidivarantoon. Tarpeelliset ilmastonmuutostorjunnat eivät toteudu riittävällä laajuudella ja nopeudella, ellei lain perusteluissa erikseen velvoiteta maakuntakaavoituksessa selvittämään alueen metsien laajuutta ja metsien eri

käsittelytapojen vaikutuksia kasvihuonekaasutaseeseen ja hiilinielujen kehitykseen, sekä antamaan niihin selvityksiin perustuen yksityiskohtaisempia suunnitteluja ohjaavia velvoitteita, jotka turvaavat metsien käyttöä ilmastonmuutoksen torjuntaan. Tämä on ehdottoman tarpeellista, koska suuryritykset tällä hetkellä markkinoivat metsien käytön suurhankkeitaan ”ilmastonmuutoksen torjuntatoimina”, ilman todellisia selvityksiä niiden ilmastovaikutuksista; todellisia selvityksiähän ei nykyinen lainsäädäntö velvoita. Metsien käyttö on kuitenkin sellainen aluerakenteeseen vaikuttava toiminto, jonka vaikutukset on maakuntakaavoissa velvoitettava selvittämään myös ilmastomuutoksen torjunnan kannalta.

Merkittävä alueiden käyttöön vaikuttava seikka on myös laajojen tuulivoimaloiden sijoittaminen alueille. On huomattava, että vaikka nykyisinkin valtakunnalliset alueidenkäyttösuunnitelmat edellyttävät maakuntakaavoissa määritettävän tuulivoimaosayleiskaavoja, ei kaavamääräyksissä ole todellisuudessa määritetty tarkempia selvitysvelvoitteita tuulivoimaosayleiskaavojen sallimien rakentamisten ja tarvittavien siirtojohtojen vaikutuksista ympäristöön, luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan ja vesistöihin. Tuulivoimaloiden betoniteräasperusten tekeminen ei ole ilmastovaikutuksiltaan mitätön eikä myöskään siten haitaton, ettei niiden purkamismenettelyä tulisi maakuntakaavamääräyksissä velvoittaa yksityiskohtaisemmissa suunniteluissa tehtäväksi varsinaisen rakentamisluvan myöntämisedellytysten ehdoksi.

Nykyisin on hyväksytty tuulivoimaosayleiskaavoja, joiden perusteeksi on esitetty pelkästään mantra tuulivoiman uusiutuvan energian luonteesta ja tuulivoimalakohtaiset vuokratuotot maanomistajille sekä kiinteistötulojen positiiviset vaikutukset alueen kunnille. Selvityksiä haitallisista vaikutuksista, tuulivoimaloiden purkamismenettelyistä, vastuista ja velvoitteista tuulivoimaloiden käyttöiän täytyttyä ei ole vaadittu eikä saatu, eikä myöskään korvauksia voimayhtiöiden tarvitsemista tiealueista ja siirtojohdoista.

On selvää, ettei tuulivoimaloiden vaikutuksia alueellisiin maankäyttöratkaisuihin ja ympäristöön, luontoon, vesistöihin ja maisemiin saada säänneltyä maakuntakaavoissa, ellei laissa erikseen velvoiteta maakuntakaavoituksessa selvittäväksi alueella käynnissä olevien sekä valmistelussa olevien tuulivoimaloiden määrää ja vaikutuksia, mukaan lukien tarvittavien siirtojohtojen vaikutusten arviointi, velvoittaen maakuntakaavoissa kyseisiin selvityksiin perustuen asettamaan tuulivoimaosayleiskaavoissa velvoitteita tuulivoimaloiden purkamis- tai kierrätettävyyksivaatimuksille ja asettamaan tarvittavia määräaikoja vanhojen tuulivoimaloiden purkamis- ja kierrätysvaatimuksille.

### **Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)**

Viittaamme edellä lausuttuun.

#### Osayleiskaavojen keskinäiset oikeusvaikutukset

Maakunnan alueella laaditaan kuntien yleiskaavoja. Käytännössä on usein laadittu myös vierekkäisiä osayleiskaavoja, joiden yhteisiä vaikutuksia alueen kokonaisuuteen ei kuitenkaan ole selvitetty eikä kyseisten osayleiskaavojen keskinäisiä oikeussuhteita eikä vaikutuksia toisiinsa ole kaavamääräyksissä säädetty. Tämä aiheuttaa ilmeisen

oikeusturvapuutteen alueen ihmisille. Lain perusteluihin on saatava ohjeistoa, jonka avulla kyseinen oikeusturvapuute saadaan jatkossa estettyä. Viittaamme tältä osin erityisesti myös kyseisten osayleiskaavojen laatimisten yhteydessä toteutettaviin lausuntopyyntömenettelyihin, jotka ovat puutteellisia, mikäli yhteisvaikutukset ja keskinäiset vaikutukset ovat arvioimatta lausuntopyyntöasiakirjoissa. Lain perusteluissa on annettava oikeusohjeet kyseisten puutteiden korjaamiseksi jatkossa.

Lisäksi pidämme tärkeänä, että Suomen kaikentasoisissa kaavoituksissa vaaditaan jatkossa huomioitavaksi seuraavaa:

Porojen vasomisalueet, lintujen soidinalueet ja luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävät alueet rajattava muun maankäytön ulkopuolelle. Lähteille, pohjavesialueille, puroille, joille, lammille ja järville vähintään 150 m suojavyöhykkeet.

Suojametsävyöhykkeet eli ns. lakimetsät palautettava Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueiden kaavoituksiin. Viimeiset vanhat metsät (yli 120 v.) on tärkeää suojella metsävyöhykkeinä metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeinä suoja-alueina.

Rovaniemellä 7.11.2021

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry

Hilkka Lipponen  
varapuheenjohtaja

Mika Flöjt  
toiminnanjohtaja  
+358 40 823 2443  
[lappi@sll.fi](mailto:lappi@sll.fi) tai [lapinpiiri@gmail.com](mailto:lapinpiiri@gmail.com)