

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)**

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä huomioita ehdotuksesta

WWF kannattaa kaavoitus- ja rakentamislain lähettämistä valtioneuvostoon ja eduskuntaan vielä kevätistuntokaudella 2022.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksen tavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Hallitusohjelmassa esitetään, että ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja luonnonvarojen ylikulutus ovat ihmiskunnan vakavimpia ongelmia, ja näiden ratkaiseminen edellyttää nopeaa systeemistä muutosta yhteiskunnassa.

Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöllä on keskeinen asema ympäristönkäytön päätöksentekojärjestelmässä. Ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ovat pitkällä tähtäimellä edellytyksiä monien muiden tavoitteiden (ekosysteemipalvelut, terveys, viihtyvyys) saavuttamiselle. Maankäyttöratkaisuilla luodaan edellytykset hiilineutraalille yhteiskunnalle. Maankäytön ratkaisulla on myös merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen.

Kaavoitus- ja rakentamislaki toteuttaa osaltaan perustuslain 20 §:ssä kirjattua niin kutsuttua ympäristöperusoikeutta. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan velvollisuus on pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

WWF kannattaa kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksessa esitettyjä ehdotuksia. WWF toteaa, että kaavoitus- ja rakentamislain tervetulleita uudistuksia ovat erityisesti ehdotukset koskien maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ja viherrakennesääntelyä sekä ELY-keskuksen valvonta-tehtävän laajentamista ja siihen liittyvä valitusoikeutta. Ehdotettu uusi laki tuo mukanaan mahdollisuuksia, joilla voidaan vastata ilmastokriisin ja luontokadon haasteisiin.

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

## Luku 1

### 1 § Lain tavoitteet

WWF katsoo, että lain tavoitteisiin tulee lisätä jo ehdotettujen kirjausten lisäksi kirjaus siitä, että lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset fossiilivapaalle yhteiskunnalle, ilmastonmuutoksen torjumisen edellyttämille kasvihuonepäästöjen vähennyksille ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle.

### 3 § Määritelmät

WWF pitää erittäin tärkeänä, että lakiehdotuksessa on määritelmät viherrakenteelle ja ekologisille yhteyksille. Viherrakenteen määritelmän perusteluissa pitäisi nostaa esiin myös Suomen kansainväliset oikeudelliset sitoumukset.

Viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat kaavojen laadulliset vaatimukset toteuttavat ympäristöperusoikeutta.

WWF ehdottaa, että määritelmiin tulisi lisätä selitys ilmastonmuutoksen hillinnälle esimerkiksi kytkemällä määritelmä ilmastolakiin.

## 5 § Ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

WWF näkee ehdotetun kirjauksen ilmastomuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta tärkeäksi. Pykälään tulisi vielä lisätä maininta hiilivarastojen säilymisestä.

WWF:n mielestä on tärkeää, että kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksessa ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutumiseen liittyvät näkökulmat painottuvat alueidenkäytön suunnittelua koskevissa muutoksissa. On välttämätöntä, että 5 §:n sisältö ilmastomuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta linkittyy kaikkien kaavojen laadullisiin vaatimuksiin.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta on keskeistä, mitä alueita osoitetaan yksityiskohtaisella kaavoituksella toteutettaviksi, mihin päätetään sijoittaa erilaisia luontoa muuttavia toimintoja ja miten paljon alueita jätetään maa- ja metsätalousalueiksi sekä hyödyntämisen ulkopuolelle suojeluun ja virkistykseen

Vesien- ja merenhoidon tavoitteena on saavuttaa hyvä tila kaikissa pinta- ja pohjavesissä ja meriympäristössä. Alueidenkäytöllä ja rakentamisella on suuri merkitys läheisten vesialueiden hyvinvoinnille, mutta vesien- ja merenhoidon edistäminen on tähän asti ollut melko vaihtelevaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa.

WWF katsoo, että luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja vesistöjen huomioimisesta kaavoituksessa tulisi lisätä lakiehdotukseen 5 §:ää vastaavat säädökset:

### 5a § Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen kaavoituksessa

Kaavoituksessa on edistettävä luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon luonnonsuojelulaissa tarkoitetut asetuksessa vahvistetut uhanalaiset luontotyypit ja uhanalaiset lajit. Kaavapäätöksestä on käytävä ilmi, miten uhanalaiset luontotyypit ja lajit on kaavassa huomioitu.

### 5b § Vesistöjen huomioiminen kaavoituksessa

Kaavoituksessa on huomioitava pohjavesien suojeleminen, vedenhankinnan turvaaminen sekä vesistöjen hyvän ekologisen tilan saavuttaminen. Vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma on otettava huomioon alueiden käytön suunnittelussa. Kaavapäätöksestä on käytävä ilmi, miten suunnitelma on kaavassa huomioitu.

## Luku 2

### 10 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

WWF:n mielestä on tärkeää, että ELY-keskuksen merkitystä kaavoituspäätöksissä kasvatetaan lakiuudistuksen myötä.

On kannatettavaa, että ELY-keskuksen valvontatehtävää ja siihen kytkeytyvää valitusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä. ELY-keskusten valvontatehtävien laajentaminen tukee osaltaan lainsäätäjän perustuslaillista velvollisuutta edistää ympäristöperusoikeuden toteutumista.

## Luku 3

### 15 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

WWF katsoo tärkeäksi, että valtioneuvosto voi asettaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka koskevat mm. ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, luonnon monimuotoisuutta, luonnonvarojen kestävästä käytöstä sekä ympäristöhaittojen välttämistä.

Alueiden käyttöön liittyvillä kehittämissuunnitelmissa on merkittäviä vaikutuksia ilmastonmuutokseen ja ekologiseen kestävyys. Luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja sitä koskevien kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi on tarpeen, että luonnonsuojelualueiden ohella myös muut luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat alueet ja ekologiset yhteydet otetaan huomioon alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa, ja että valtioneuvosto voi asettaa niiden toteuttamista edistäviä tavoitteita lakiehdotuksen esittämällä tavalla.

## 4 luku

## Maakuntakaava

WWF ei kannata maakuntakaavan roolin rajaamista suunnittelujärjestelmässä. Maakuntakaavoista ei tule tehdä yleispiirteisiä eikä niiden oikeusvaikutuksia kuntakaavoja kohtaan tule vähentää. Maakuntakaavan toimialaa ja oikeusvaikutuksia on nyt heikennetty liikaa ympäristölle ja luonnolle vaarallisella tavalla. Maakuntakaava on työkalu ohjata luonnonvarojen kestäväää käyttöä mm. kaivokset, jotka tarvitsevat ylikunnallista ohjausta.

Maakuntakaavalla on keskeinen merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta. Maakuntakaavalla suunnitellaan koko maakunnan alueiden käyttöä ja osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntakaava välittää valtakunnalliset intressit ja varaukset kuntakaavoitukseen. Maakunta on tärkein suunnitteluväline, sillä se vahvistaa viherrakenteen kytkeytyneisyyttä ja estää laaja-alaisten luontokokonaisuuksien pirstoutumista. Lisäksi maakuntakaavan avulla voidaan etsiä vähiten haitallisia sijoituspaikkoja luonnonvarojen hyödyntämiseen ja turvata luontoarvojen keskittymiä.

Luvut 5 ja 6

## Yleiskaava ja asemakaava

Yleis- ja asemakaavatasolla tulee varmistaa luonnon monimuotoisuuden turvaaminen nykyistä paremmin.

Kaavoja laatiessa tulee esimerkiksi huomioida luontopohjaiset ratkaisut hulevesien hallinnassa, kuten kosteikot, luonnonvesien kasvipeitteiset suojavyöhykkeet, rakennetut viheralueet ja viherkatot. Lisäksi tulee huomioida luonnon monimuotoisuudelle tärkeiden rakennepiirteiden säilyttäminen, palauttaminen ja luominen luontaisille ja rakennetuille viheralueille, vanhat puuyksilöt, lahopuu, pesäkolot, niityt, pölyttäjien suosimat kasvit, ns. paahdeympäristöt, vesiuomat ja -lammikot.

## 7 luku Kaupunkiseutusuunnitelma

WWF:n näkemyksen mukaan oikeusvaikutuksettomien kaupunkiseutusuunnitelmien sijasta olisi parempi pysyä kuntien yhteisissä yleiskaavoissa tai vastaavissa vaihemaakuntakaavoissa.

Ehdotettu kaupunkiseutusuunnitelma olisi uusi osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Kaupunkiseutusuunnitelmalla on tärkeitä tavoitteita koskien muun muassa ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. On ongelmallista, ettei kaupunkiseutusuunnitelmalla olisi tosiasiaa oikeusvaikutuksia. Tästä syystä ehdotus ei ole kannatettava. Lisäksi on ongelmallista, ettei kaupunkiseutusuunnitelmille asetettaisi laadullisia vaatimuksia.

15 luku

## Merialuesuunnittelu

Vesien- ja merenhoidon tavoitteena on saavuttaa hyvä tila kaikissa pinta- ja pohjavesissä ja meriympäristössä. Alueidenkäytöllä ja rakentamisella on suuri merkitys läheisten vesialueiden hyvinvoinnille, mutta vesien- ja merenhoidon edistäminen on tähän asti ollut melko vaihtelevaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa.

WWF katsoo, että suunnittelun yhteydessä tehtävien selvitysten laatuun ja tarkkuuteen sekä luontotiedon hallintaan pitäisi kiinnittää huomiota koulutuksen ja ohjeistusten avulla.

Lopuksi

On tärkeää, että pitkään valmisteltu ehdotus nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön viedään eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

Maakuntakaava on tärkeä kuntarajat ylittävän suunnittelun väline, jonka juridista asemaa aluesuunnittelun osana ei pidä heikentää.

Ympäristön säilyminen elinvoimaisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Perusoikeuksia koskevan perustuslakimuutoksen hallituksen esityksessä (HE 309/1994) kirjataan, että nykyisten ja tulevien sukupolvien ympäristöön liittyvät tarpeet tulee ottaa oikeudenmukaisesti huomioon.

Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi vahvemmin korostaa julkisen vallan perustuslaillista velvollisuutta edistää ympäristölainsäädännön kehittämistä. Taloudellisille näkökulmille ei voida antaa etusijaa ilmastonmuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden kustannuksella vaan

päinvastoin kestävä tulevaisuus on korostuneesti huomioitava kaikissa maankäyttöä koskevissa päätöksissä.

Ympäristöperusoikeuden turvaaminen ei ole poliittinen valintakysymys vaan perustuslaillinen velvollisuus.

Maailman Luonnon Säätiö (WWF Suomi)

Suomen Rahasto, sr

Jari Luukkonen

Raija-Leena Ojanen

Suojelujohtaja

Oikeudellinen neuvonantaja

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

-

#### **Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)**

-

#### **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 yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

**Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

WWF kannattaa vaihtoehtoa jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajoiteta.

Maakuntakaavalla on keskeinen merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta. Maakuntakaavalla suunnitellaan koko maakunnan alueiden käyttöä ja osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntakaava välittää valtakunnalliset intressit ja varaukset kuntakaavoitukseen. Maakunta on tärkein suunnitteluväline, sillä se vahvistaa viherrakenteen kytkeytyneisyyttä ja estää laaja-alaisten luontokokonaisuuksien pirstoutumista. Lisäksi maakuntakaavan avulla voidaan etsiä vähiten haitallisia sijoituspaikkoja luonnonvarojen hyödyntämiseen ja turvata luontoarvojen keskittymiä.

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä**

-

**Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-

**Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:**

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

**Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?**

-

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

-

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-



**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

-

Ojanen Raija  
WWF Suomi