

7.12.2021

VN/279/2018

VN/279/2018-STM-326

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Ympäristöministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki. Pyydettyä lausuntoaan sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Kaavoitus- ja rakentamislaki on laaja kokonaisuus, joka vaikuttaa yhteiskuntaamme monin eri tavoin. Lain valmistelussa on käyty laajaa vuoropuhelua eri sidosryhmien kesken, mikä on ollut hyvä asia. Näin eri näkökulmat ja muutosten vaikutukset tulevat ilmi.

Lausunnolla oleva versio on kuitenkin ympäristöministeriön lakiluonnos, eikä edellä mainitun vuoropuhelun lopputulos. Lausunnolla olevan lakiluonnoksen liitteenä on eriäviä mielipiteitä keskeisiltä lain soveltamiseen liittyviltä tahoilta. Tämä viittaa siihen, että lain valmistelu on vielä paljon kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että vuoropuhelua eri sidosryhmien kesken jatketaan tiiviinä myös lausuntokierrokselta saadun palautteen jälkeen, jotta näin merkittävä laki tulisi valmisteltua riittävän huolellisesti ja ongelmakohtat ratkaistua.

Seuraavassa on sosiaali- ja terveysministeriön huomioita lakiluonnokseen.

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

Kaavoitus- ja rakentamislakiesitysluonnoksen (KRL) mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan poistettaisiin muilta kaavamerkinnöiltä kuin 1) maakunnan aluerakennetta 2) valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä 3) maakunnan viherrakennetta koskevilta kehittämisperiaatteilta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tätä ongelmallisena linjauksena:

Sosiaali- ja terveysministeriö on huolissaan siitä, että esimerkiksi merkittävien maakunnallisten esimerkiksi energiatalouteen liittyvien suunnitelmien alueellinen yhteensovittaminen vaikeutuu. Sosiaali- ja terveysministeriö on perinteisesti esimerkiksi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

lausunut YVA-menettelyä edeltävässä prosessissa käsityksensä maakuntaan merkityn ydinvoimalaitoksen sijoittamisesta. Ydinvoimalaitoksen sijoittaminen vaatii esimerkiksi säteilynsuojeluun ja valmiussuunnitteluun liittyvistä syistä laaja-alaisen maakunnallisen tarkastelun turvavyöhykkeineen. Edelleen lausuttaessa ydinvoimalaitoksen sijoittamisesta on sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alainen Säteilyturvakeskus arvioinut maakuntakaavoista annetuissa lausunnoissa ympäröivän ympäristön turvallisuusriskejä itse ydinvoimalaitokselle. Pelkästään tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriö edellyttää, että energiatuotannon oikeusvaikutuksellisia merkintöjä ei poisteta maakuntakaavoista. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää myös tärkeänä, että myös elinkeinoelämän ja esimerkiksi kaivostoiminnan maakunnallisen kokonaissuunnittelun ja sen yhteensovittamisen tulee jatkua maakuntakaavoissa oikeusvaikutuksellisenä, jotta maankäyttöä voidaan suunnitella luonnonvarojen kestävästä käytön näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että luvussa 4.2.4 Ympäristövaikutukset luvussa sen aliotsikon 4.2.4.1. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän aliluvussa *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien muutosten vaikutukset luonnonarvoihin ja luonnon monimuotoisuuteen* todetaan:

”Maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten rajaaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida ja varautua alueidenkäytön muutosten ympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin, joiden tunnistaminen edellyttää yleensä eri alueidenkäyttömuotojen yhtä aikaista tarkastelua tai yhden alueidenkäyttömuodon useiden sijaintikysymysten ratkaisemista yhtenä kokonaisuutena. Tyypillinen esimerkki on tuulivoimatuotannon alueet, joilla on merkittäviä yhteisvaikutuksia erityisesti linnustoon ja maisemaan. Toisaalta on huomattava, että nykyisin maakunnallisina hankkeina on pidetty noin 10 tuulivoimalan kokoisia hankkeita. Tätä pienemmät hankkeet ovat voineet sijoittua myös maakuntakaavassa esitettyjen alueiden ulkopuolelle eikä tuulivoimarakentamisen vaikutuksia voida tämän vuoksi nykyisinkään arvioida maakuntakaavoissa kattavasti.”

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo em. yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyjä huomiota pikemminkin perusteluna sille, että maakuntakaavojen energiantuotannon oikeusvaikutukset pitää luonnonsuojelun näkökulmasta uudessa laissa poistamisen sijasta selkeyttää ja vahvistaa. Tätä puoltaa erityisesti myös se, että Marinin hallitus on linjannut voimakkaasti sähköistämisen puolesta. Tämä tarkoittaa valtioneuvostolle teetetyn VNTEAS-hankkeen ”Hiilineutraalisuustavoitteen vaikutukset sähköjärjestelmään” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:4) raportin mukaan vuoteen 2040 mennessä 26 TWh lisää sähköntuotantoa vuodessa nykyiseen perusuraan verrattuna. Tämä määrä sähköä voidaan tuottaa Olkiluoto 3 (1650 MW) ja Hanhikiven (1200 MW) ydinvoimaloiden kapasiteetilla tai – jos sähkön varastoimisen ongelmat voidaan ratkaista – myös rakentamalla noin 3000 5 MW tuulivoimaa. Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että näin suuren sähköntuotannon lisäkapasiteetin sijoittamisen suunnittelussa pitää alueellisesti yhteen sovittaa monia erilaisia intressejä sekä luonnon- ja terveydensuojeluun liittyviä näkökulmia.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää myös huomiona, että KRL:n sekä yleis- että maakuntakaavoihin otetaan käyttöön uutena oikeusvaikutuksellisenä suunnittelinstrumenttina viherrakenteen jatkuvuus. 18 § Maakuntakaavan tarkoitus ja sisältö yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 272 uudistuksesta todetaan: ”Viherrakenteen sisältö ja oikeusvaikutukset vastaisivat **pääosin** nykyisen lain mukaisia maakuntakaavoja.” Perusteluissa myös todetaan: ”Viherrakenteeseen kuuluisi alueita, joilla on maakunnallista merkitystä suojelun ja virkistykseen kannalta sekä alueita, joilla on maakunnallista merkitystä alueiden virkistysarvojen tai ilmastonmuutoksen näkökulmista. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy ympäristöministeriön käsitykseen, että ajatellen virkistykseen ja suojelun kannalta merkittäviä oikeusvaikutusten muutoksia ei sisälly nyt lausuttavaan ehdotukseen. Mitä tulee alueiden kytkeytyneisyyteen, ekologisten yhteyksiin ja luonnon monimuotoisuuteen ja viherrakenteen jatkuvuuden turvaamiseen, sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että oikeusvaikutukset maankäyttöön saattavat olla jopa Natura 2000 ohjelmaa suuremmat ja

vaikuttaa uusien liikenneväylien rakentamiseen ja aiheuttaa suuria korjausvelvoitteita jo olemassa oleviin liikenneväyliin (eläinten alikulku tunnelit ym).

Vaikutusten arvioinnista

Voimassa olevaan MRL-lakiin nähden uudessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa ympäristövaikutusten arviointiin liittyvä keskeinen muutos on, että uuden lain 70 §:ään, ehdotetaan muutettavaksi **todennäköisesti** merkittävien vaikutusten arvioinniksi, kun voimassa oleva MRL 9 § edellyttää "vain" merkittävien vaikutusten arviointia. Epäselväksi jää, miten todennäköisesti merkittävät vaikutukset valitaan ja laajentaako vai supistaako se vaikutusten arviointia erilaisissa tilanteissa.

Käsitteistä

KRL tukeutuu käsitteeseen ympäristöhaitta. Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että terveyshaitta on sisällytetty ympäristönsuojelulain (524/2017) 5 § 2. momentin a) kohdan mukaan ympäristöhaitan käsitteen alle lakiteknisistä syistä. Se helpotti ja yksinkertaisti ympäristönsuojelulain laadintaa. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että myös KRL:n laadinnassa tehdään samoin.

Sosiaali- ja terveysministeriö myös edellyttää, että laajaan ympäristön käsitteeseen sisällytetään terveysvaikutukset. Nyt laaja ympäristökäsitteen määritelmä on seuraava: "Laaja ympäristökäsite, joka käsittää ekologisten ja luontoon liittyvien vaikutusten lisäksi myös yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset."

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

Olellaiset tekniset vaatimukset

Häiriötilanteisiin varautuminen liittyy alueidenkäytön lisäksi myös rakentamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, voisiko häiriötilanteisiin varautumista lisätä olennaisiin teknisiin vaatimuksiin, ainakin niissä tilanteissa, kun kyse on yhteiskunnan kannalta elintärkeistä toiminnoista. Esimerkiksi pitkäkestoisessa sähkökatkoksessa lämmitykseen tai varavoiman kytkemiseen liittyvät valmiudet ovat tärkeitä. Tämä asia edellyttää kuitenkin erillistä valmistelua eri ministeriöiden kesken.

Rakentamisluvan tarve

Lakiluonnoksessa rakennusluvan tarve on määritelty 208 §:ssä hyvin terveyshaittojen poistamisen näkökulmasta. "*Rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen...*" Osa terveyshaitan poistamiseksi tehtävistä korjauksista on hyvin pienimuotoisia ja ne ovat täysin perusteltuja jättää luvanvaraisuuden ulkopuolelle, kuten esimerkiksi korvausilman lisääminen tilaan. Vastaavasti merkittävien terveyshaittojen poistaminen edellyttää usein rakenteen rakennusfysikaalisen toiminnan muuttamista tai muutoin suurta huolellisuutta ja ammattitaitoa. Näissä tilanteissa rakentamislupa on täysin perusteltu. Luvanvaraisuudessa tulisi huolehtia myös siitä, että pykälää sovelletaan valtakunnallisesti yhdenmukaisesti. Tällä hetkellä luvanvaraisuudessa on suurta vaihtelua.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuutta koskeva 254 § soveltuu tilanteeseen, jossa rakennushankkeeseen ryhtyvä on rakennusalan ammattilainen.

Pykälässä tulisi huolehtia myös niistä tilanteista, kun kertarakentaja käynnistää rakennushankkeen, eikä tällä ole itsellä riittävää osaamista huolehtimisvelvollisuutta koskevista vaatimuksista.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Neuvotteleva virkamies

Vesa Pekkola

Liitteet

Jakelu Ympäristöministeriö

Tiedoksi