

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry kannattaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta kaavoitus- ja rakentamislainsiksi ja näkee lakiuudistuksessa monia mahdollisuuksia edistää toimia luontokadon pysäyttämiseksi ja ilmastokriisin torjumiseksi. Seuraavassa esitämme joitakin huomioita ja kehitysehdotuksia lain luonto- ja ilmastovaikutuksien sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi.

Kaavoitus ja alueidenkäytön suunnittelu on keskeinen keino vaikuttaa alueiden käytön kestävyteen ja kokonaisuuden huomioimiseen. Luontokadon pysäyttämiseksi ja ilmastonmuutoksen hidastamiseksi ja siihen sopeutumiseksi myös kaavoituksen merkitystä luonnon- ja ympäristönsuojeluun tulee entisestään vahvistaa, ei heikentää.

1 luku Yleisiä säännöksiä

3 § Määritelmät

4) Toimintaa, jolla on kunnan ja maakunnan rajat ylittäviä vaikutuksia, tulisi ohjata maakuntatasolla, esimerkiksi lentokentät tulisi osoittaa maakuntakaavoissa, ei vasta kuntakaavoissa.

5) Viherrakenteen huomioimisen perusteluissa olisi tuotava esiin Suomen kansainväliset sitoumukset määrällisesti tai laadullisesti. Yhtenäisen viherrakenteen säilyttäminen on olennaista luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

4 § Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Kaupunkiseutukaavat, jotka eivät ole oikeusvaikutteisia, lisäävät hallintoa ja byrokratiaa ja vaarantavat ja vähentävät siten kansalaisten osallistamista ja vuorovaikutusta heidän omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun. Olisikin selkeämpää säilyttää nykyinen järjestelmä ja pysytellä kuntien yhteensovitetuissa yleiskaavoissa tai vastaavissa vaihemaakuntakaavoissa.

5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Ilmastonmuutoksen hillinnässä olennaista on myös turvata luonnon hiilivarastot, joita ovat erityisesti metsät ja suot sekä niiden maaperä. Kaavoissa tulee osoittaa aluevarauksia hiilivarastojen turvaamiseksi.

7 § Maailmanperintökohteet

Maailmanperintökohteet ansaitsevat tulla huomioiduiksi. Myös kansainvälisesti tunnustetut ja tunnetut geoparkit tulee lisätä pykälän soveltamisalaan.

2 luku Viranomaiset

10 § ELY-keskusten tehtävät

Kaavojen ohjaus ja valvonta tulisi olla ELY-keskuksen tehtävä. On täysin kestäväntöntä, että kaavojen oikeudellinen valvonta on vain kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen varassa. Järjestöjen ja vapaaehtoisten kansalaisten voimavarat eivät mitenkään riitä tekemään kaikkien kaavojen ja MRL-päätösten laillisuusvalvontaa, joka on aiemmin kuulunut viranomaiselle, eli ELY-keskukselle.

4 luku Maakuntakaava

18 § Maakuntakaavan tarkoitus ja sisältö

Sellaisen toiminnan suunnittelu, jolla on merkittäviä, ylikunnallisia vaikutuksia, tulisi edelleen sisällyttää maakuntakaavaan. Maakuntakaavassa tulisi osoittaa esimerkiksi kaupalle, lentokentille, kaivoksille, tuulivoimalle ja muulle luonnonvarojen kestäväälle käytölle soveltuvat alueet. Esimerkiksi tuulivoima edellyttää myös sähkölinjojen parantamista ja kaivokset edellyttävät tuekseen laajaa infraa. Maakuntakaavassa on edelleen tarvetta huomioida myös seudullisia tavoitteita, eli yhtä kuntaa laajempialaisia tavoitteita, erityisesti maaseuduilla.

20 § Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset

Viherrakenne kuuluu ekologisesti myös luontoarvokohtaan 6), virkistyskohdan 7) lisäksi. Yhtenäisen viherrakenteen säilyttäminen on olennaista luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

21 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla tarkastellaan kokonaisuutta ja välitetään valtakunnallisia tarpeita alemmille kaavatasoille. Valtakunnallisten tavoitteiden tulee olla velvoittavia kaikilla kaavatasoilla. Maakuntakaavalla tulisi olla riittävästi oikeusvaikutusta kaikkien keskeisten teemojen suhteen, joiden suunnittelussa kokonaisuus olisi huomioitava, esimerkiksi aluerakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne.

Lisäksi yhdyskuntarakenteen ja ympäristötavoitteiden kannalta on tärkeää ohjata ja keskittää rakentamista jo käytössä oleville alueille. Oikeusvaikutteisia tulisivat olla myös esimerkiksi maakuntakaavan tuulivoima-alueet, maisema-alueet, luonnonvarat, kulttuuriympäristöt ja kauppakeskukset.

23 § Maakuntakaavamääräykset

Myös maakuntakaavassa suojelumääräykset ovat tarpeen, jotta esimerkiksi yhtenäinen viherrakenne turvataan luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Maakuntakaavamääräyksissä tulee turvata myös muut kuin viherrakenteeseen sijoittuvat luontoarvot. Myös kulttuuriarvot tulee huomioida.

5 luku Yleiskaava

29 § Yleiskaavan laadulliset vaatimukset

Viherrakenteen säilyttäminen on luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta välttämätöntä, siten viherrakennetta kuuluu tarkastella luontoarvojen yhteydessä kohdassa 10, virkistysarvokohdan 5 lisäksi. Yleiskaavaa laadittaessa olisi myös kuntien mahdollinen yhteinen yleiskaava huomioitava.

6 luku Asemakaava

39 § Asemakaavan laadulliset vaatimukset

Kohtaa 5 tulee tarkentaa siten, että viherrakenne mainitaan. Luontoarvot on mainittava ilman ”erityiset” määrettä, sillä se voi aiheuttaa tulkintaeroja.

49 § Asemakaavan laatimisaioite

Maanomistajan roolin lisäämiselle asemakaavoituksessa ei ole tarvetta, sillä jo nykyisellään on mahdollista tehdä aloite. Nykyisellään kumppanuuskaavoitukseen liittyy epäkohtia, jossa suunnitellaan rakentamista jo ennen kaavoittamista, esimerkiksi arkkitehtikilpailun kautta. Suunnittelukilpailu on johtanut esimerkiksi Tampereella tilanteeseen, jossa alkuperäisten suunnitelmien ja asemakaavan vastaisesti kaupunki on aloittanut kalliin saaritäyttöhankkeen suunnittelun pohjavesialueelle.

7 luku Kaupunkiseutusunnitelma

50 § Kaupunkiseutusunnitelman tarkoitus

On vaikea nähdä, miten kaupunkiseutusunnitelma, jolla ei ole oikeusvaikutuksia, parantaisi kaavoitusprosessia, jonka tavoitteet ovat saavutettavissa myös vaihemaakuntakaavoituksella tai kuntien yhteisillä yleiskaavoilla. Kaupunkiseutukaavat voivat lisätä byrokratiaa ja vaarantaa ja heikentää kansalaisten osallistamista ja vuorovaikutusta. Lisäksi on vaarana, ettei kaupunkiseutusunnitelmissa huomioida viherrakennetta, valtakunnallisia alueiden käyttötavoitteita tai ilmastoasioita riittävällä tavalla.

11 luku Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Kansalaisten ympäristöoikeuksien kannalta on olennaista, että osallistumismahdollisuus säilytetään joka kaavatasolla: osallistumis- ja arviointisuunnitelma, ehdotus ja luonnos. Järjestystä ei pitäisi voida kiertää tulkinvaraisilla "vaikutuksiltaan vähäisillä asemakaavoilla".

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

18 luku Yleiset alueet

Eriyisesti yleisten alueiden suunnitelmien osalta kansalaisten kuuleminen on olennaista. Kansalaisia on kuultava ja osallistettava elinympäristölle tärkeiden alueiden, kuten katu- ja puistosuunnitelmien, valmisteluun, jotta esimerkiksi vaikutusmahdollisuudet puistojen luontoarvojen säilyttämiseen turvataan.

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

27 luku Rakentamisen luvanvaraisuus

208 § Rakentamislupa

On järkevää, että että pieniltä varastoilta ei edellytetä rakennuslupaa, mutta 29 neliötä on jo pienen asunnon kokoluokkaa. Neliömäärää on merkittävästi laskettava ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia esimerkiksi rantarakentamisen osalta on seurattava.

Rakentamisluvissa tulisi voida määrätä sitovia lupaehtoja. Esimerkiksi tuulivoimaloiden luvissa voitaisiin määrätä voimalan sulkemisesta lintujen päämuuton alkaessa.

215 § Maisematyölupa

Maisematyöluvien poistaminen uusien yleiskaavojen M-alkuisilta alueilta on merkittävä heikennys kaavojen ohjausvaikutukseen luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi. Kaavamerkinnoilla on mahdollista turvata luontokohteita, joilla on erityisiä luontoarvoja, esimerkiksi ennakoivilta hakkuilta. Maisematyölupa ei yleensä kiellä hakkuita, mutta voi muuttaa niitä luonnolle vähemmän haitalliseen suuntaan. Asemakaavoja ei kuitenkaan ole kaikkialla, jossa on luontoarvoja ja niiden turvaamistarvetta.

Maisematyölupaa tulisi kehittää edelleen luonnon monimuotoisuuden ja vesien suojelun turvaamiseksi. Jos kunnan alueella on YSL:n mukaisissa ympäristönsuojelumääräyksissä herkkiä alueita, tulisi ne sisällyttää alueisiin, joilta edellytetään maisematyölupaa. Maisematyölupamenettely voi estää rakentajien tai maa-ainesyrittäjien hakkuut ennen lainvoimaista kaavaa tai ympäristölupaa kohteilla, joilla voi olla metsiin liittyviä suojeluarvoja.

37 luku Muutoksenhaku ja oikaisukehoitus

329 § Valitusoikeus rakentamisluvasta

Ympäristöjärjestöillä tulisi olla oikeus valittaa rakennusluvasta myös muilla kuin yva-rakennuskohteilla. Myös katu- ja puistosuunnitelmasta tulisi olla valitusoikeus.

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 edistämismallia.

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.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

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 vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 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?

-

Hirvonen Anne
Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry