

Lähtettäjä:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry
Annankatu 29 A 16
00100 Helsinki
suojelusihteeri@tringa.fi

**Vastaanottaja:**

Ympäristöministeriö/Miljöministeriet
Lausuntopalvelu.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys — Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry:n (rek.nro 116.353, 3587 jäsentä loppuvuonna 2020) tarkoituksena on edistää ja kehittää lintuharrastusta, lintujen- ja luonnonsuojelua sekä toimia alueensa lintuharrastajien ja tutkijoiden yhdyssiteenä. Yhdistyksen toiminta-alue on Helsinki ja sen ympäristö (entinen Uudenmaan maakunta sekä Sipoo entisellä Itä-Uudellamaalla).

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys Tringa ry on tutustunut lakiehdotukseen uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki sekä ehdotuksen esitöihin ja lausuu niistä mielipiteenään seuraavaa.

Yleistä

Merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeistä alueista ja luontoarvoista sijaitsee suojelualueverkoston ulkopuolella. Tämän vuoksi nykyisin voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on käytännössä eräs tärkeimmistä ympäristölainsäädännön sektorilaeista luontoarvojen turvaamisen ja luonnon monimuotoisuuden kannalta, ja nyt lausuttavana oleva lakiehdotus uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki on tervetullut ja tarpeellinen hanke lainsäädännön ajantasaistamiseksi. Tringa keskittyy lausunnossaan erityisesti linnustonäkökulmaan sekä elinympäristöjen asemaan esitetyssä luonnoksessa. Muilta osin tuemme kattojärjestömme Birdlife Suomi ry:n lausunnossa esitetyjä huomioita ja ehdotuksia.

Lukukohtaiset kommentit**1 luku (Yleisiä säännöksiä)**

On ehdottoman kannatettavaa, että lakiehdotus pyrkii turvaamaan luonnon monimuotoisuuden aiempaa vahvemmin. Esitetyt lain tavoitteet vastaavat nykyisen lain 1 §:n säännöksiä, eikä tämä säilytetty muotoilu täysin heijasta uuden lain pyrkimyksiä. Jotta lain tavoite nousee vahvemmin esiin, esitämme 1 §:n 1

momentin muotoilua seuraavalla tavalla: *”Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväällä tavalla.”*

Esitetyn 3 §:n käsitteet ja niiden määritelmät ovat kattavat. Esitetty 5 § ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa on erinomainen uudistus. Kaavoituksella ja muulla maankäytöllä on kuitenkin merkittävä vaikutus paitsi ilmastonmuutoksen hillinnän, myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Siksi esitämme lakiehdotukseen lisättäväksi 5 a §:ää, jossa säädettäisiin vastaavalla tavalla luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa:

”5 a § Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Kaavoituksessa on edistettävä luonnon monimuotoisuuden säilymistä:

- 1) hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria;*
- 2) ohjaamalla rakentamista ja muuta toimintaa, jolla on todennäköisesti merkittäviä viherrakenteeseen tai ekologiin yhteyksiin kohdistuvia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden kannalta vähäarvoisille alueille;*
- 3) edistämällä ja ylläpitämällä eliölajien leviämisen- ja säilymismahdollisuuksia.*

Kaavoituksessa tulee tunnistaa suunnittelualueen luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävät alueet ja turvata niiden säilyminen.”

2 luku (Viranomaiset)

ELY-keskusten valvontatehtävä (10.2 §) on ensiarvoisen tärkeä sen takaamiseksi, että kuntien kaavoituksessa otetaan huomioon ja turvataan luontoarvojen sekä luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Tämän valvontatehtävän laajentaminen voimassa olevaan sääntelyyn nähden on kannatettava uudistus. Valvontatehtävään tulee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimisen ohella sisällyttää luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävien maakunnallisten asioiden huomioiminen.

Lisäksi kaavoituksen laadun parantamiseksi, lainmukaisuuden takaamiseksi ja kaavoihin kohdistuvien valitusten vähentämiseksi ELY-keskusten tehtäviin (10.1 §) tulee palauttaa kuntien alueidenkäytön ja kaavoituksen yleinen ohjaustehtävä siten kuin asiasta ennen vuoden 2017 lakimuutosta säädettiin.

3 luku (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet)

Lakiehdotuksen 15 §:n säännökset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksesta ja sisällöstä ovat asianmukaiset ja kannatettavat.

4 luku (Maakuntakaava)

Lakiehdotuksen esitöissä todetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana tulisi olemaan uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Tämä käy selkeästi ilmi myös ehdotetusta 18 §:stä. Lähtökohta siitä, että maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä

maakunnan viherrakennetta on hyvä uudistus. Epäselvää on, tulisiko maakuntakaava jatkossa ohjaamaan ympäristön kannalta suurivaikutteisia hankkeita, kuten tuulivoimarakentamista sekä lentokenttiä lainkaan. Tällaisia hankkeita olisi mielestämme jatkossakin syytä ohjata maakuntakaavan tasolla, ja asiaa tulee täsmentää sekä ehdotetussa 18 §:ssä että esitöissä.

20 §:n mukaiset maakuntakaavan laadulliset vaatimukset ovat pääosin asianmukaiset ja kannatettavat. Luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vaalimisen nostaminen omaksi kohdaksi on ehdottoman kannatettava uudistus. Ehdotamme lisäksi lisättäväksi pykälän 1 momenttiin omaksi kohdaksi ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen. Edelleen esitämme, että 23 §:n maakuntamääräyksiä koskevaa säännöstä muutetaan siten, että määräyksiä voitaisiin antaa 20 §:n mukaisia laadullisia vaatimuksia koskien sen sijaan, että määräysten antaminen on rajoitettu 18.2 §:ssä tarkoitettuihin asioihin.

5 luku (Yleiskaava)

Yleiskaavan laadulliset vaatimukset (29 §) ovat asianmukaiset, ja luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vaalimisen vaatimus on ehdottoman kannatettava uudistus. Tämä on erityisen tärkeä vaatimus yleiskaavatasolla yleiskaavan oikeusvaikutusten ja sen asemakaavatason suunnittelua ohjaavan luonteen vuoksi. Kansainvälisesti, valtakunnallisesti ja paikallisesti tärkeiden luontoarvojen säilyminen on turvattava yleiskaavatasolla. Ehdotamme pykälän 1 momentin 4) kohtaan täsmennystä ”viherrakenteeseen, viherrakenteen jatkuvuuteen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen.” Ehdotamme lisäksi lisättäväksi pykälän 1 momenttiin omaksi kohdaksi ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen.

6 luku (Asemakaava)

Luonnon monimuotoisuus tulee nostaa kaavoituksen läpileikkaavaksi teemaksi. Pidämme välttämättömänä, että 39 §:n mukaisiin asemakaavan laadullisiin vaatimuksiin lisätään omaksi kohdaksi maakunta- ja yleiskaavatasoa vastaava vaatimus luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja vaalimisesta. Yleiskaavan voimakkaasta ohjausvaikutuksesta huolimatta merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta keskeisistä ratkaisuista tehdään vasta asemakaavatasolla, ja monimuotoisuuden turvaaminen ja vaaliminen tulee näin nostaa myös asemakaavatason laadulliseksi vaatimukseksi. Yleiskaavatason luontoselvitykset ovat usein hyvin suurpiirteisiä, ja asemakaavavaiheessa tehdään yksityiskohtaisempia selvityksiä suunnittelualueen linnustoon ja muuhun luontoon liittyen. Näissä selvityksissä tulee mahdollisesti ilmi aiemmin tuntemattomia luontoarvoja, joiden turvaamiseksi maakunta- ja yleiskaavatason laadullinen vaatimus luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja vaalimisesta ei ole riittävä.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointiin liittyy sekä voimassa olevassa lainsäädännössä että nähtävillä olevassa lakiehdotuksessa eräitä suuria ongelmia. On ongelmallista, ettei kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, saa valittamalla hakea muutosta esitetyn 47.4 §:n mukaisesti. Sekä voimassa olevan säädöksen että lakiehdotuksen esitöissä todetaan lähtökohdan olevan, että kysymys asemakaavan ajankohtaisuudesta kuuluu kunnan harkittavaksi. Tämä kuitenkin käytännössä mahdollistaa vanhentuneen kaavan toteuttamisen poliittisin päätöksin ilman minkään tahon muutoksenhakuoikeutta, joka on ongelmallista erityisesti silloin kun lajien ja luontotyyppien uhanalaistumiskehityksessä, elinympäristöissä, suunnittelualueen ekologisissa yhteyksissä tai muissa luonnon monimuotoisuuteen liittyvissä olosuhteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Säännös myös mahdollistaa vanhentuneeseen,

luontoarvot heikommin huomioivaan lainsäädäntöön perustuvan kaavan toteuttamisen. Katsomme, että pykälää tulee täsmentää siten, että muutoksenhaku on mahdollista silloin, kun käsiteltävänä olevalla kaavalla voidaan toteutuessaan katsoa olevan merkittäviä lain tavoitteiden vastaisia vaatimuksia tai kun se oleellisesti vaarantaisi luonnon monimuotoisuutta suunnittelualueella.

Samaten myös 47.2 §:ssä esitetty 13 vuoden määräaika ajanmukaisuuden rajalle on liian pitkä. Luontokato etenee ja usean lintulajimme uhanalaisuuskehitys näyttää huolestuttavalta, ja tällaisessa tilanteessa asemakaavojen ajanmukaisuutta tulee arvioida lyhyemmän määräajan täytyessä, jotta luonnon monimuotoisuus voidaan riittävän vaikuttavasti huomioida kaavoituksessa. 47.5 §:n mukainen mahdollisuus lyhentää määräaikaa erityisestä syystä ei ole riittävä vakuus asemakaavojen ajanmukaisuudesta. Esitämme siksi 47 §:n 2 momenttiin kirjattavaksi määräajaksi 8 vuotta.

7–9 luku

Ei kommentoitavaa.

10 luku (*Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset*)

Tuulivoimarakentaminen on välttämätöntä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, ja tuulivoiman lisääminen Suomessa on kannatettavaa. Ehdotamme selkeyden vuoksi 61 §:n tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiin laadullisiin vaatimuksiin lisättäväksi mainintaa siitä, että tuulivoimarakentamista ei tule osoittaa linnustonsuojelun kannalta tärkeille alueille ja niiden lähiympäristöön. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi kansainvälisesti tärkeät lintualueet (IBA), kansallisesti ja maakunnallisesti tärkeät vesi- ja kosteikkolintujen pesimä-, levähdys- ja ruokailualueet sekä suurikokoisten lintujen päämuuttoreitit, ruokailulentojen keskittymisalueet ja vakituiset kaartelupaikat. Alueista voitaisiin tarvittaessa säätää valtioneuvoston asetuksella, ja alueita voidaan täsmentää lain esitöissä.

Tämä johtuu tuulivoimaloiden linnustovaikutuksista, jotka voidaan jakaa häirintä- eli pelotevaikutuksiin, törmäysvaikutuksiin, elinympäristöjen pirstoutumiseen sekä kumulatiivisiin vaikutuksiin. Säännös olisi linjassa ympäristöoikeuden yleisen varovaisuusperiaatteen sekä uudistettavana olevaan luonnonsuojelulakiin ehdotetun varovaisuusperiaatesäännöksen kanssa.

11 luku

Ei kommentoitavaa

12 luku (*Vaikutusten arviointi kaavoituksessa*)

Ehdotamme lakiehdotuksen 70 §:ään lisättäväksi momenttia, jossa säädettäisiin kaavan laatijan, luontoselvityksen tekijän ja ympäristövaikutusten arvioinnista vastaavan tahon välisestä riippumattomuudesta. Kaavan laatimiseen liittyvän riippumattomuuden, esteettömyyden ja objektiivisuuden turvaamiseksi nämä tahot tulisi toimijatasolla eriyttää toisistaan. 71 §:n säännökset vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta ovat asianmukaiset.

13 luku (*Viranomaisyhteistyö sekä lausunnot valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kaavoista ja kaupunkiseutusunnitelmasta*)

Yleiskaavaehdotuksesta (75 §) ja asemakaavaehdotuksesta (76 §) pyydettäviä lausuntoja koskevat säännökset ovat muutoin asialliset, mutta 75.2 ja 76.2 § ovat ongelmallisia. Joustomahdollisuuden lisääminen

voisi hyvin mahdollisesti toimia luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevia tavoitteita ja vaatimuksia vastaan. Lisäksi se, onko kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksessa otettu riittävä tavalla lausunnonantajien näkemykset huomioon on sisällöllisesti epämääräinen ja yksin kaavan laatijan näkemykseen nojaava lähtökohta. Ehdotamme, että 75.2 § ja 76.2 § poistetaan lakiehdotuksesta.

14–24 luku

Ei kommentoitavaa.

25 luku (*Rakentaminen*)

Ehdotamme, että rakentamisen ohjausta sääntelevään 179 §:ään lisätään 2 momentti. Tässä momentissa säädettäisiin siitä, että rakentamisen vaikutuksista ympäristöön on oltava selvillä ja vaikutukset on arvioitava, mikäli rakentaminen tapahtuu alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa kaavaa.

27 luku (*Rakentamisen luvanvaraisuus*)

Ehdotetun 211 §:n mukaisiin sijoittamisluvan edellytyksiin alueella, jolla ei ole asemakaavaa, tulee lisätä omaksi kohdaksi ”*rakentaminen ei aiheuta merkittävää haittaa luonnon monimuotoisuudelle.*”

28–36 luku

Ei kommentoitavaa.

37 luku (*Muutoksenhaku ja oikaisukehotus*)

Järjestöjen laajan valitusoikeuden turvaamiseksi katsomme, että rakentamislupaa koskevaa valitusoikeutta sääntelevän 329 §:n 3 momentista tulee poistaa valitusoikeuden vain YVA-kohteisiin rajaava maininta. Tämä on ongelmallinen rajaus siksi, että merkittäviä ympäristövaikutuksia voi olla myös muilla kuin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) liitteen 1 mukaisilla rakennuksilla. Nykyinen 3 momentti rajaisi myös esimerkiksi sellaiset padot, tekoaltaat, turvetuotantolaitokset tai paperitai kartonkitehtaat, joiden pinta-ala, tilavuus tai tuotantokapasiteetti jäisi vähänkin YVA-lain liitteessä 1 määritellyistä raja-arvoista.

38–40 luku

Ei kommentoitavaa

Johtopäätökset

Nähtävillä ollut lakiehdotus on monelta osin parannus voimassa olevaan säädökseen nähden, mutta ehdotusta on syytä vielä muokata edellä esitetyllä tavalla. Kaavoitusta ja rakentamista koskevalla lainsäädännöllä on merkittävä konkreettinen vaikutus elinympäristöihin, luonnonarvoihin ja luonnon

monimuotoisuuteen. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vaaliminen tulee paitsi ottaa kaikkea kaavoitusta, rakentamista ja alueiden käyttöä läpileikkaavaksi teemaksi, se on ennen kaikkea sisällytettävä tarkoituksenmukaisiin, sitoviin säännöksiin.

Helsingissä joulukuun 7. päivänä 2021

Alexi Mikola

Puheenjohtaja

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —

Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry