



BirdLife Suomi ry BirdLife Finland rf
Annankatu 29 A 16, 00100 HELSINKI
Puh. (09) 4135 3300, fax (09) 4135 3322
toimisto@birdlife.fi - www.birdlife.fi

Vastaanottaja:
Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

**Asia: lausunto hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi
(YM019:00/2015, 22.6.2016)**

BirdLife Suomi kiittää ympäristöministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä maankäyttö ja rakennuslain muuttamiseksi. Olemme tutustuneet lakiluonnokseen ja lausumme siitä seuraavasti:

Lakiesityksessä lakia esitetään muutettavaksi siten, että valtion ja kuntien välinen vuorovaikutus ja valtion viranomaisten maankäytön ohjaus vähenee ja valtion muutoksenhakumahdollisuuksia rajoitetaan merkittävästi. Olemme vakuuttuneita siitä, että lakimuutosesitys tulee vähentämään maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden toteutumista, heikentämään kaavojen laatua sekä toimii yleisen edun vastaisesti.

Maailmanlaajuisten luonnon monimuotoisuuden pysäyttämiseen tähtäävien Aichi-tavoitteiden mukaisesti luonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen pitää sitouttaa nykyistä vahvemmin yhteiskunnan kaikille sektoreille ja kaikkeen toimintaan. Se ei tapahdu vähentämällä valtion ympäristöviranomaisten mahdollisuuksia ohjata ja valvoa maankäytön suunnittelua ja helpottamalla useiden hyvän suunnittelukäytännön vastaisten ja luonnon kannalta haitallisten toimien toteuttamista. Hallituksen esityksellä Suomi ottaisi askeleita taaksepäin, vaikka suunnan tulisi olla eteenpäin.

Lakimuutosesitys tulee johtamaan myös nykyistä huomattavasti suurempaan määrään kaavavalituksia sen lisäksi, että se johtaa ympäristön tilan heikkenemiseen.

Hallitus olisi esityksellään vähentämässä viranomaisten välistä kommunikaatiota ja vähentämässä maankäyttöprosesseista sen viranomaisen (ELY-keskus) roolia, joka on selvitysten mukaan tehokkaimmin ohjannut ja valvonut maankäyttö- ja rakennuslain toteutumista eli lain noudattamista.

Ehdotamme lakimuutosesityksen palauttamista takaisin valmisteluun nykyisestä poikkeavilla tavoitteilla eli tavoitteella vahvistaa maankäyttö- ja rakennuslain kaikkien tavoitteiden saavuttamista sekä hyvien kansalaisyhteiskunnan vahvuudet huomioon ottavien käytäntöjen lisäämistä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lakiesityksessä ollaan ELY-keskusten roolin osalta muuttamassa hyvin toimivaa käytäntöä.

Ehdotettu muutos on mielestämme kestävä. Kokemus ja selvitykset ovat osoittaneet, että ELY-keskusten rooli on maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden kannalta erittäin tärkeä, mutta ehdotuksella poistettaisiin valtaosa ELY-keskusten MRL:n ohjaus- että valvontatehtävistä. Ehdotuksella valtio heikentäisi merkittäväällä tavalla mahdollisuuksiaan ohjata MRL:n toteuttamista.

Korostamme, että lakiluonnoksen perustelun mukaan ELY-keskusten ohjaus on onnistunut pääosin hyvin ja ohjaukseen liittyneet ongelmat pieniä. Tässä valossa muutosesitys on perusteeton. Ehdotus, jonka mukaan ELY-keskuksella olisi toimivaltaa vain asioihin, jotka ovat valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä, muuttaisi huomattavasti nykyistä lähtökohtaisesti hyvin toimivaa tilannetta ja loisi vuosiksi eteenpäin epäselvyyden siitä, mihin rajan veto esimerkiksi alueellisesti merkittävän ja ei-merkittävän välille asettuisi. Raja asettuisi vasta vuosien päästä korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella.

Lakimuutosten perustelujen mukaan ELY-keskusten pitäisi edelleen kuitenkin seurata kaavoitusta, jotta ne pystyvät havaitsemaan mahdollisesti maakunnallisesti merkitsevät vaikutukset. Viranomaisneuvottelujen poistaminen kuitenkin heikentäisi ELY-keskusten mahdollisuutta saada jo prosessien alkuvaiheessa riittävästi tietoa ja täten mahdollisuuksia ohjata kaavoitusta alkuvaiheessa. Esitetty malli, jossa ELY-keskukset tutustuvat suunnitelmiin samassa vaiheessa muiden osallisten kanssa johtaa todennäköisesti toistuvasti tilanteisiin, joissa kunnan kaavoitusviranomaisen kuulee ”liian myöhään” siitä, että esitetyssä kaavassa on merkittäviä (maakunnallisia) vaikutuksia, mikä johtaa kunnissa tyytymättömyyteen.

Muutoksen myötä myös ELY-keskuksen valitusoikeus (191-193 §) rajautuisi vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Tällä olisi huomattavia vaikutuksia. Paikallisesti ja alueellisesti merkittävien asioiden seuranta ja valvonta jäisi pelkästään kunnille, kuntalaisille ja kansalaisjärjestöille. Yleisen edun, kuten ympäristön ja luonnon hyvinvoinnin, kannalta muutos olisi suuri ja lähtökohtaisesti negatiivinen vaikuttaen merkittävästi ympäristösääntelyn toimivuuteen.

Valtion ympäristöviranomaisen rooli on tärkeä muun muassa erilaisten hankkeiden yhteisten vaikutusten arvioinnissa kokonaistilanteen kautta. Viiden vaikutukseltaan seudullisen tai paikallisen kaavan yhteisvaikutukset voivat olla merkittävät ja ne voitaisiin estää hyvällä ympäristöviranomaisen kokonaisnäkemyksellä, joka nyt oltaisiin esityksessä poistamassa prosessista kokonaan. ELYllä ei olisi myöskään mahdollisuutta valituksilla puuttua edellä mainitussa tilanteessa kaavoihin, koska niistä mikään ei olisi yksin maakunnallisesti merkittävä, vaikka yhdessä ne kaikki olisivat ja niitä pitäisi siksi kehittää.

Ideaalimaailmassa kaikilla kunnilla olisi kaavoitustoiminnassa erityisenä intressinä yleisen edun, kuten luonnon ja ympäristön hyvinvoinnista huolehtiminen, ja kaikissa kunnissa olisi riittävä asiantuntemus. Reaalimaailmassa osasta kuntia puuttuu riittävä asiantuntemus, ja jopa tahto varsinkin luonnonarvojen riittävään huomiointiin, jos siitä katsotaan aiheutuvan kustannuksia tai ongelmia taloudellisesti tärkeäksi uskotulle hankkeelle. Kunnan kaavoitusratkaisussa paikallinen politiikka ohjaa ensisijaisesti päätöksiä ja kunnan viranhaltijat toteuttavat kaavasunnitelmat poliittisten päätösten mukaan. ELY-keskukset ovat toimineet prosessissa tärkeänä ei-poliittisena toimijana, jonka esitys tulisi poistamaan prosessista.

Muutosesityksen tarkoitus jää erityisen epäselväksi – tai on paremminkin tarkoitushakuinen, kun sitä tarkastellaan ELY-keskusten tekemien valitusten valossa. ELY-keskusten vuosina 2007-2011 hallinto-oikeuteen tekemistä 59 kaavavalituksesta 80 % hyväksyttiin ja vain 15 % hylättiin. Hallituksen esityksellä estettäisiin siten sen tahon, joka tähän asti on harkiten ja tehokkaimmin valvonut maankäyttö- ja rakennuslain noudattamista, valitus- ja kaavojen ohjausmahdollisuus.

Lain perusteluissa tuodaan myös esiin, että ELY-keskusten roolin heikentäminen tulee johtamaan kaavojen laadun heikkenemiseen erityisesti pienissä kunnissa. Tämä tulee kiistatta johtamaan siihen, että kuntalaisten ja yhdistysten tekemien kaavavalitusten määrä kasvaa. Laadun heikkenemisen vuoksi myös suurempi osa valituksista menestyy oikeudessa, mikä hidastaa kaavoitusprosesseja. Olemme vakuuttuneita

siitä, että ELY-keskusten roolin pienentäminen johtaa ilmeisen alkuperäisen tavoitteensa vastaisesti kaavoitusprosessien hidastumiseen.

42 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Koemme asemakaavan laatimisen vanhentuneen yleiskaavan tilanteessa ilman yleiskaavan päivittämistä ongelmallisena. Esitys vesittää kaavahierarkiaa ja poistaa prosessista varsinkin erilaisten vaihtoehtojen tarkastelun, minkä tuloksena tietty toiminta ohjautuu juuri tietyn alueen sisälle, vaikka yleiskaava-alueella olisi parempiakin vaihtoehtoja. Vaikka asemakaavan soveltumisesta yleiskaavan kokonaisuuteen on varmistuttava, olisi säädös käytännön tasolla epämääräinen. Säädös voi myös johtaa tilanteeseen, jossa eri syistä yleiskaavoja ei esimerkiksi resurssien säästämiseksi päivitetä, vaikka sille olisi tarvetta, vaan laaditaan suoraan asemakaavoja vedoten yleiskaavan vanhentumiseen. Tämä olisi lain tavoitteiden ja hyvien suunnittelukäytäntöjen näkökulmasta epätoivottavaa. Oikeudellisesti on erittäin hankalaa tulkita, miten yleiskaavan vanhentuneisuus todetaan, ja mihin se perustuu.

E erityisen huolissamme olemme siitä, että malli johtaisi virkistyskäytön, luontoarvojen vaalimisen ja rakentamisen väliseen epätasapainoon liiallisen rakentamiselle asemakaavoittamisen kautta. Lisäksi pidämme todennäköisenä, että malli johtaisi epätasapainoiseen vähittäiseen rantarakentamiseen asemakaavoilla, jolloin hyvien käytäntöjen mukainen mitoitus ei kokonaisuutena toteutuisi.

Emme kannata esitettyä muutosta.

44 § Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Rakennusluvan myöntäminen suoraan yleiskaavalla voi olla joissakin tapauksissa mielekäästä. Muutosehdotus on kuitenkin osallisten näkökulmasta hankala. Osalliset ovat tottuneet nykyiseen kaavahierarkiaan ja on todennäköistä, että muutos johtaisi yleisesti epätietoisuuteen, ja tyytymättömyyteen: osa yleiskaavoista määräisi jo rakennuspaikat, mutta osa ei, mahdollisesti jopa jossakin yleiskaavassa osalla alueista rakennuspaikat olisi jo tarkkaan määrätty, mutta osalle alueita laadittaisiin asemakaava, jossa rakennuspaikat osoitettaisiin. Toimijat eivät itse välttämättä tiedostaisi, mikä on oikea prosessin aika rakennuspaikkojen ”hienosäätöön”. Tämä aiheuttaa huomattavia paineita yleiskaavaprosesseissa.

Malli aiheuttaa myös lisätarvetta yleiskaavaa varten tehtäville selvityksille ja vaikutusten arvioinnille.

50 § Asemakaavan tarkoitus

Esitys asemakaavan vaiheittaisesta laatimismahdollisuudesta mahdollistaa yleisen edun kannalta hankalan mallin. Vaiheittaisissa prosesseissa saattaisi käydä niin, että kaavan laatijoiden kannalta toisarvoisilta tuntuvat asiat, kuten virkistys ja ympäristöasiat, kuten ekologiset yhteydet, siirrettäisiin vaiheittaisesti käsiteltäviksi seuraavissa vaiheissa, ja lopulta päädyttäisiin tilaan, jossa niitä ei pystyttäisi enää toteuttamaan lain vaatimalla tavalla. Lisäksi mallissa päädyttäisiin todennäköisesti säännöllisesti tilanteisiin, joissa asumiseen ja rakentamiseen liittyvät asiat on asemakaava-alueella toteutettu, mutta virkistykseen ja ympäristöön liittyviä ei, jolloin syntyisi ajallinen epäsynkronia kaavan tavoitteiden saavuttamisessa.

64 § Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

Pidämme lähtökohtaisesti huonona suuntauksena sekä tässä kohdassa, että muutenkin lakiesityksessä viranomaisten välisen vuorovaikutuksen vähentämistä. Suunnan tulisi olla päinvastainen. Neuvottelu OAS:sta säästää lähtökohtaisesti kuntien resursseja kaavan myöhemmissä vaiheissa.

66 § Viranomaisneuvottelu

Pidämme esitystä outona ja perusteettomana. Viranomaisten väliset neuvottelut ovat yleisesti sekä ELY-keskusten että kuntien kannalta vaikutuksiltaan positiivisia ja lakiesityksessä esitetty raja on epätoivottava muutos hyvän maankäytön suunnittelukäytännön kannalta. ELY-keskusten kanssa käydyt viranomaiskeskustelut ovat todennäköisesti olleet kustannustehokkain keino edistää mm. yleisen edun kannalta hyvää kaavoituskäytäntöä ja varmistanut sen, että ELY-keskukset tuntevat oman alueensa kaavoituksen tilanteen.

Koko lakiesityksen punaisena lankana oleva yleisen edun, erityisesti luonnon hyvinvoinnin varmistamisen vesittäminen, korostuu tämän kohdan muutoksessa, josta ehdotetaan pudotettavaksi pois viittaukset luontoarvoihin ja kulttuuriympäristöön.

73 § Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Pidämme esitystä ongelmallisena. Myös kyläalueilla on syytä varmistaa se, että rakentamatonta ranta-alueetta jää riittävästi. Nimenomaisesti kylien läheisyydessä rakentamattoman rannan tarve on ihmisille suurin.

77 § Viranomaisneuvottelu (kumoaminen)

Vastustamme esitystä samoin perustein kuin muitakin esityksiä, joilla vähennetään valtion ja kuntien viranomaisten välistä kommunikaatiota. Ranta-alueiden kaavoitus on tyypillinen esimerkki tilanteesta, jossa kunnissa ei aina ole asiantuntemusta tai tahtoa huolehtia yleisestä edusta. Tarve viranomaisneuvottelulle on siten erityisen suuri ranta-alueita koskevissa kaavoissa.

128 § Maisematyö lupa

Pidämme muutosesitystä perusteettomana ja luonnon monimuotoisuuden säilymisen kannalta kestäättömänä. Maisematyölupa on perusteltu ja tarpeellinen osa kaavoitusta myös kaavoituksen ammattilaisten mielestä, eikä sitä ole mielekästä rajoittaa myöskään yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi osoitetuilla alueilla. Näillä alueilla on usein yleiseen etuun, kuten taajamien lähivirkistysmahdollisuuksiin, liittyviä tavoitteita, ja maisematyölupa on olennainen osa näiden tavoitteiden saavuttamista.

Lakiehdotuksessa esitetään mm. kohdassa 44 § yleiskaavan roolin kasvattamista, mutta 128 §:n muutoksella yleiskaavallisen sääntelyn mahdollisuuksia oltaisiin heikentämässä. Esitys on linjaltaan täten ristiriitainen.

Ranta-asemakaavojen yleinen vapauttaminen maisematyöluvasta on myös perusteeton.

Maisematyölupiin on liittynyt epäselvyyksiä, joiden oikaisemiseksi ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi tulisi lakimuutosten sijasta tuottaa ohjeistusta.

191 § Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Kuten olemme edellä tuoneet esiin, pidämme ELY-keskusten valitusoikeuteen ehdotettuja rajoituksia vastuuttomina sekä MRL:n noudattamisen että yleisen edun näkökulmasta. Muutoksilla rajoitetaan parhaiten maankäyttö- ja rakennuslain noudattamista valvoneen viranomaisen mahdollisuuksia puuttua kaavoitukseen niissäkin tilanteissa, joissa kaavoitus on viranomaisen mukaan lain vastaista.

Rajoituksen perusteella lainmuutoksen tavoitteena ei näyttäisi olevan sen varmistaminen, että maankäyttö- ja rakennuslain hyviä periaatteita noudatetaan kaavoituksessa ja että kaavoissa huolehditaan yleinen edun toteutumisesta. Sanamuodon muutos olisi sinänsä hyväksyttävissä, jos ELY-keskuksen toimialaa ei olisi minimoitu siten kuin se nyt on lakiehdotuksen 18 §:ssä.

ELY-keskusten toimialan ja valitusoikeuden rajaaminen on räikeässä ristiriidassa perustelumuihistiossa esitettyjen tosiasioiden kanssa. Selvitysten mukaan ELY-keskus on käytännössä valittanut vain perustelluissa tapauksissa ja voittanut 80 % valituksistaan. ELY-keskusten valitusoikeus on siten perusteltu ja harkiten käytetty.

192 § Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa ja purkamislupapäätöksestä

BirdLife Suomi vastustaa muutosesitystä edellä esitetyin perustein

193 § Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta

BirdLife Suomi vastustaa muutosesitystä edellä esitetyin perustein

Yhteenveto

BirdLife Suomi katsoo, että lainmuutosehdotus on kokonaisuutena epäonnistunut. Se ei vastaa yhteiskunnan nykyistä arvomaailmaa, vaan on lähtökohtaisesti vanhanaikainen, yleisen edun vastainen ja yhteistyötä vähentävä. Toteutuessaan kaavamuuotos tulisi heikentämään luonnon tilaa sekä lisäämään kaavoista tehtäviä valituksia sekä kaavoja, jotka eivät kestä muutoksenhakua. Ehdotukset heikentävät merkittäväällä tavalla Suomeen 2000-luvun aikana vakiintunutta hyvää suunnittelukäytäntöä.

Pyydämme ympäristöministeriötä ja hallitusta ottamaan edellä esittämämme huomioon ja palauttamaan lain muutosehdotuksen valmisteluun sellaisin lähtökohdin, että myös maankäyttö- ja rakennuslaki vastaa nykyistä paremmin yleisen edun toteutumiseen sekä erityisesti tavoitteeseen pysäyttää luonnon monimuotoisuuden väheneminen vuoteen 2020 mennessä, johon Suomi on myös kansainvälisissä sopimuksissa sitoutunut.

Helsingissä 31.8.2016

BirdLife Suomen puolesta



Aki Arkiomaa, toiminnanjohtaja