

Lähettäjä

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



Vastaanottaja

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

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

Lausunnon antaa: Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys — Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry (rek.nro 116.353, 2825 jäsentä vuoden 2015 lopussa). Tringa ry:n 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).

Tiivistelmä

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys Tringa ry kiittää ympäristöministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä koskien maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muuttamista. Keskityimme lausunnossamme ehdotuksiin, joilla rajoitetaan valtion mahdollisuuksia ohjata ja valvoa lainsäädännön toteutumista maankäytön suunnittelussa.

Luonnoksen keskeisimpiä ongelmia ovat maankäytön suunnittelujärjestelmän liiallinen keventäminen sekä ELY-keskusten ohjaus- ja valvontatehtävien heikentäminen. Muutosesitys johtaa rakentamista koskevien tavoitteiden ylikorostamiseen kaavoituksen muiden tavoitteiden kustannuksella. Ennen kaikkea ympäristövaikutusten ja luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen vaikeutuu entisestään.

Hallituksen esityksen mukaan ELY-keskuksilta poistetaan oikeus kuntien alueidenkäytön ohjaamiseen (18.1 §), poistetaan mahdollisuus muiden kuin valtakunnallisten tai merkittävien maakunnallisten tavoitteiden valvontaan (18.2 §) sekä poistetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman viranomaisneuvottelut (64 §). Lisäksi ELY-keskusten rooli rajataan viranomaisneuvotteluissa vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin (66 §) ja valitusoikeus kavennetaan vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin.

Yhdessä nämä ehdotukset heikentävät olennaisesti ympäristöhallinnon ja -asiantuntemuksen mahdollisuuksia vaikuttaa alueellisesti ja paikallisesti tärkeisiin ympäristökysymyksiin. Tuloksena olisi todennäköisesti nykyistä suurempi määrä maankäyttö- ja rakennuslain vastaisia kaavoja, mikä on sekä yleisen edun, että yleisten yhteiskunnallisten tavoitteiden vastaista ja korostaisi liikaa vapaehtoisten kansalaisjärjestöjen vastuusta.

ELY-keskusten toimivallan kaventaminen

18 §- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Nykyinen kaavoituskäytäntö, jossa ELY-keskus on ohjannut ja valvonut eritasoisia kaavahankkeita, on toiminut suhteellisen hyvin, vaikka ELY-keskukset ovatkin melko harvoin halunneet vaikuttaa mielestämme tärkeissä luonnonsuojelukysymyksissä. ELY-keskuksen neuvova viranomaisrooli on kuitenkin pääosin varmistanut, että kaavoitusta tehdään maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden mukaisesti ja kestävästi erityisesti yleisen edun, kuten luonnonarvojen säilymisen, kannalta.

Muutosesityksen 18 §:ssä ELY-keskuksilta poistetaan oikeus kuntien alueidenkäytön ohjaamiseen ja määrittämään ELY-keskusten tehtävät koskemaan vain valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Muutoksen myötä ELY-keskusten valitusoikeus (191-193 §) rajautuisi näin myös vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Muutoksilla olisi huomattavia haittavaikutuksia mm. luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja muun yleisen edun vaalimisen sekä lainsäädännön toteutumisen kannalta.

Jos ELY-keskusten roolia ohjaajana rajoitetaan, vähenee ekologinen ja luonnonsuojelullinen asiantuntemus monissa kaavahankkeissa, sillä kunnassa ei usein ole kaavoitus- ja rakennusasioissa käytössä yhtään ekologin tai vastaavan koulutuksen saanutta henkilöä. Tieto siitä, mikä olisi yleisen edun kannalta hyvä ratkaisu, ei siten uudessa tilanteessa välttämättä edes tavoittaisi kuntatason viranomaisia. Ja vaikka tavoittaisikin, ei kunnilla olisi enää nykyisen kaltaista tarvetta ottaa ELY-keskuksen vaatimuksia huomioon, koska ELY-keskuksessa ei olisi mahdollisuutta valittaa. On todennäköistä, että yleinen etu jäisi kuntatason kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa säännöllisesti taloudellisen edun jalkoihin.

Lisäksi on huomattava, että suuri osa kuntatason kaavoista sisältää maakunnallisesti tai jopa valtakunnallisesti merkittäviä kysymyksiä, kuten tärkeitä luontoarvoja, jotka hahmottuvat usein vasta riittävien selvitysten myötä jossakin kaavoituksen vaiheessa. Kaavapäätöksistä aiheutuvat vaikutukset voivat myös kumuloitua ja johtaa maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin vaikutuksiin. Rajaamalla ELY-keskusten vaikutusmahdollisuudet pois kuntatason kaavoituksesta, heikennetään näin myös yhteisvaikutusten arviointia.

66 §, 64 §- Viranomaisneuvottelu sekä neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

Esityksessä kunnan ja ELY-keskuksen neuvotteluelvoite rajataan vain valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Ratkaisu on mielestämme kestävä, sillä kuten edellä on mainittu, voivat myös paikallisen tason päätökset koskea maakunnallisia tai jopa valtakunnallisia asioita.

ELY-keskusten viranomaisneuvotteluilla on ELY-keskusten valitusoikeuden kanssa ollut suuri merkitys kaavoituksen laillisuuden ja parhaiden käytäntöjen leviämisen kannalta. Jos valitusoikeus loppuu, jäävät neuvottelutkin tehottomiksi ja kaavojen taso heikkenee. Katsomme, ettei vuorovaikutusta kuntatason ja valtion viranomaisten välillä tule heikentää. Myös neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta on syytä säilyttää.

191 §, 192 §, 193 §- ELY-keskusten valitusoikeuden rajaaminen

ELY-keskusten valitusoikeuteen ehdotetut rajoitukset ovat erittäin haitallisia toimivan ja lainmukaisen kaavoituksen sekä ympäristön näkökulmasta. Ilman valitusoikeutta valtion ympäristöhallinnon rooli muuttuu samantasoiseksi kuin mikä tahansa lausunnonantajan rooli. Ehdotusten myötä ELY-keskusten valitusoikeus rajautuisi koskemaan vain niiden nimenomaiseen toimialaan kuuluvia asioita. ELY-keskusten toimiala on puolestaan määritelty ehdotuksen 18 §:ssä, jonka mukaan ELY-keskuksen tehtävät koskevat vain valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

ELY-keskusten valitusoikeuden ansiosta kuntien on pitänyt ottaa huomioon ELY-keskuksen ohjeet, sillä ELY-keskuksen ohjeiden huomioimatta jättäminen on voinut johtaa ELY:n valitukseen. Tällä on ollut suuri, joskin hankalasti mitattavissa oleva merkitys kaavojen laadulle. Erityisesti pienten kuntien poliittisessa päätöksenteossa yleinen etu ja maankäyttö- ja rakennuslain tarkka noudattaminen, erityisesti luonnonarvoihin liittyen, saattavat jäädä vahvojen järjestöjen, kuten elinkeinoelämän ja maanomistajien vaikuttamisen vuoksi liian vähälle huomiolle. Tämä johtaisi todennäköisesti lainvastaisten kaavojen hyväksymiseen.

ELY-keskusten valitusoikeuden siirtäisi myös kaavojen oikeudellista arviointivastuuta yhä enemmän kansalaisille ja yhdistyksille, joilla ei ole käytössään vaadittavia resursseja eikä samalla tavalla tietoa ja tilastoja kuin kunnilla ja viranomaisilla. Lisäksi se johtaisi todennäköisesti nykyistä suurempaan määrään kaavamuistutuksia ja valituksia, mikä hidastaisi kaavoitusprosesseja sekä ruuhkauttaisi hallinto-oikeuksia. Näin lakimuutos pikemminkin hidastaisi kuin sujuvoittaisi kaavoitusta.

ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittaminen on esityksenä lisäksi perusteeton, kun otetaan huomioon, että ELY-keskukset tekivät selvityksen mukaan vuosina 2007-2011 vain 59 kaavavalitusta hallinto-oikeuteen ja näistä 80 % hyväksyttiin. Tämä tarkoittaa, että ELY-keskukset ovat valittaneet harvoin ja vain syystä. Ilman ELY-keskusten valituksia Suomessa olisi voimassa kymmeniä maankäyttö- ja rakennuslain vastaisia kaavoja.

Kaikki edellä mainitut ELY-keskusten toimivaltaan ja valitusoikeuteen ehdotetut rajoitukset (18 §, 64 §, 66 §, 191 §, 192 §, 193 §) ovat erittäin haitallisia toimivan ja lainmukaisen kaavoituksen sekä ympäristön näkökulmasta. Katsomme, ettei muutosehdotuksia tule ehdotetulla tavalla toteuttaa.

Muita huomioita

44 §- Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Muutosehdotuksen myötä kunnan mahdollisuudet käyttää yleiskaavaa rakennusluvan perusteena helpottuisivat. Tällainen muutos johtaisi siihen, että yleiskaavaa hyödynnetään rakennusluvan perusteena liian usein. Joka tapauksessa on tärkeä varmistua siitä, että hankkeen vaikutukset tunnetaan sekä selvitetään yksityiskohtaisesti esimerkiksi luonnon monimuotoisuus.

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

Rannoilla on usein tärkeitä luontokohteita tai maisema-arvoja. Esitys voi vaarantaa yhtenäisen rakentamattoman alueen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyden. Ranta-alueita koskeva sääntely on nykyisin tärkeimpiä kokonaisuuksia ja ELY-keskusten rooli on tärkeä nimenomaan ekologisten vaikutusten arvioinnissa. Ranta-alueita koskevat kaavat johtavat usein ympäristön huonontamiseen, ja toisaalta loma-asuntojen kaavoittaminen on kunnille ja maanomistajille kannattavaa. ELY-keskuksen valvontamahdollisuus on tärkeä säilyttää.

128 §- Maisematyölupa

Maisematyölupaa ei lakiesityksen mukaan jatkossa enää tarvittaisi yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella. Samalla maisematyölupa poistuisi myös sellaisilta yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta, joilla on erityisiä ympäristöarvoja (MY-merkintä) tai joilla on ulkoilun kannalta tarvetta ohjata maankäyttöä (MU-merkintä). Lisäksi ranta-asemakaavojen suoraan lain mukaan määräytyvä maisematyölupa ehdotetaan poistettavaksi ja siten maisematyölupa tarvittaisiin ranta-asemakaava-alueilla vain silloin, jos kaavassa niin erikseen määrättäisiin.

Esitys heikentää luonnon monimuotoisuuden turvaamista, mikä todetaan esityksen ympäristövaikutusten arviointijaksossa 4.3. (s. 24). Lisäksi esitys heikentää kunnan mahdollisuuksia suunnitella ja ohjata luontoarvojen huomioon ottamista. Yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaiseksi osoitetuilla alueilla on usein yleiseen etuun, kuten virkistysmahdollisuuksiin, liittyviä tavoitteita, ja maisematyölupa on olennainen työkalu näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Katsomme, että maisematyölupaa koskevat säädökset tulee pitää ennallaan.

Lopuksi

Kaavoitus on lainsäädännön tärkeimpiä instrumentteja ympäristön suojelemisen, suunnittelun ja muutosten hallinnan kannalta. Hallitusohjelman tavoite normien purkamisesta ja turhan sääntelyn vähentämisestä ei voi tarkoittaa ympäristönsuojelun heikentämistä. Onko muutoksen tarkoituksena ollut samalla heikentää entisestään ympäristöhallintoon kuuluvan asiantuntemuksen käyttöä? Muistutamme, että nykyistä hallitusta muodostettaessa eräänä vaihtoehtona oli ympäristöhallinnon lopettaminen. Tringa ry ei voi kannattaa esityksiä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi sellaiseksi, että se yksipuolisesti helpottaisi rakentamisen edellytyksiä ympäristön ja muiden aineettomien arvojen kustannuksella.

Toivomme, että ympäristöministeriö ja hallitus ottavat huomioon edellä esittämämme ja poistavat ehdotuksesta muutokset, jotka ovat yleisen edun kannalta haitallisia ja heikentävät ympäristöarvojen huomioimista alueidenkäytön suunnittelussa.

Helsingissä elokuun 31. päivänä 2016
Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry

Jukka Hintikka
Puheenjohtaja