

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Bioenergia ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja toteaa seuraavaa:

Maankäyttö- ja rakentamislain uudistaminen on ollut vireillä jo useamman vuoden, ja lakiehdotuksen nimikin on prosessin aikana vaihtunut kaavoitus- ja rakentamislainsiksi (KRL). Työhön on asetettu laaja-alainen erillinen työryhmä, mutta nyt lausuttavana oleva luonnos on kuitenkin virkamiesten esitys.

Bioenergia ry pitää ehdotusta tällaisenaan keskeneräisenä ja toivoo, että monia lakiluonnoksen kohtia voitaisiin arvioida uudelleen esimerkiksi oikeusturvan kannalta ja kaavamerkintöjen osalta. Toivomme, että lausunrossamme esitetyjä ehdotuksia voidaan viedä eteenpäin tätä varten asetetussa työryhmässä.

KRL voi luoda edellytyksiä energian huolto- ja toimitusvarmuudelle

Lakiluonnoksessa huoltovarmuus on mainittu vain kerran (6 §), energiahuoltovarmuutta ei kertaakaan. Kaavoituksen mahdollistavaa merkitystä energian huolto- ja toimitusvarmuudelle (mm. biomassaterminaalien kaavoittamiselle), ei ole riittävästi otettu huomioon lakiehdotuksessa. Tämä puute lain jatkovalmistelussa on korjattava.

Ehdotuksessa tunnistetaan vain tuuli- ja aurinkoenergia (5§), mutta ei muita vähähiilisiä ja uusiutuvia energiamuotoja. Tuuli- ja aurinkoenergia ovat vain osa uusiutuvan ja vähähiilisen energian vaihtoehtoista tai energiaratkaisuista. Tarkastelun tulee kattaa muutkin uusiutuvan ja vähähiilisen

energian ratkaisut. Esim. energiapuulla ja biogeenisen hiilen kiertotaloudella tulee olemaan merkittävä rooli tulevina vuosikymmeninä, myös varmistamassa lämpöhuollon huoltovarmuutta.

Kaavoituksella voidaan edesauttaa nykyisten biomassaterminaalien laajentumista ja uusien perustamista tilanteessa, jossa puuenergian käyttö tulee lisääntymään maltillisesti energiaturpeen ja kivihiilen käytöstä luovuttaessa huolimatta siitä, että energijärjestelmän sähköistyminen etenee ja uusia tekniikoita otetaan käyttöön. Maakuntakaavoilla on tärkeä tehtävä energiahuoltoa tukevana työkaluna yli kuntarajojen.

Lakiehdotuksessa esitetään, että kuntien alueidenkäytön yhteensovittaminen ei enää kuuluisi maakunnan tehtäviin. Energiahuoltovarmuutta tämä ei palvele, sillä biomassaterminaalit voivat palvella usean eri kunnan energiahuoltoa. Bioenergia ry näkee uhkana sen, että alueiden varaaminen biomassaterminaalitoiminnoille jää kunnilta tekemättä ja lämpöhuollon huoltovarmuuteen varautuminen jää puutteelliseksi. Toisaalta kuntakaavoitus saattaa nopeuttaa biomassaterminaalien kaavoitusta ja perustamista tilanteessa, jossa tarvitaan päätöksiä nopeassa aikataulussa.

Logistiset yhteydet ovat osa huoltovarmuutta sisältäen myös terminaalit ja niiden sijoittaminen logistisesti järkeviin paikkoihin. Energiapuulle ei ole olemassa velvoite- tai turvavarastointiin velvoittavaa lakia kuten on kivihieille ja turpeelle. Tapio Oy:n selvityksen mukaan maakuntakaavoissa ja maakuntaohjelmissa on otettu huomioon lämpöhuollon huoltovarmuus, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Ympäristöluvasta ja lupaehtoista päätettäessä on kaava otettava huomioon niin, että terminaalin sijoitus ei ole kaavan vastainen tai että se ei vaikeuta yleispiirteisen kaavan alueella alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Ehdotamme pykälään 15§ (Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö) lisättäväksi muotoilun: Tavoitteet kohdentuisivat asioihin, joilla on mm. aluerakenteen, alueiden käytön, liikennejärjestelmän, liikenne- ja viestintäyhteyksien, energiahuollon ja energiahuoltovarmuuden kannalta kansainvälinen tai valtakunnallinen merkitys.

Ehdotamme myös 17§:ään, että valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tulee sisältyä myös biomassaterminaaleille varattavat alueet ja niihin liittyvä liikenneverkosto. Näin voidaan varmistaa, että lämpöhuollon huoltovarmuuskysymykset tulevat otetuksi huomioon kaikissa kaavoitusasteissa.

Pykälässä 21§ esitetyllä viherrakenteen kaavoituksella ei saa heikentää biomassaterminaalien kaavoitusta ja perustamista. Elleivät energiahuoltovarmuus-kysymykset ole maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisia niin energiahuolto ja energiahuoltovarmuuskysymykset mm. biomassaterminaalit pitää vähintään selvästi sisällyttää maakunnan alueidenkäytön kehittämisen tavoitteisiin.

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

Pidämme hyvänä lakiluonnoksen yleistavoitteita edistää kaavaprosessin sujuvuutta, yhden luukun periaatetta sekä vahvistaa kuntien maapolitiikkaa ja parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Hyvää on myös tavoite luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Esityksen mukaan maanomistajan kuuleminen ja oikeusturva parantuisivat. Suora kuuleminen on paikallaan aina, kun mille tahansa alueelle suunnitellaan jotain maankäytön rajoituksia.

Metsien käytön rajoituksesta tulisi korvaus (metsälain 11§:n mukaan 3000 € tai 4 %), mikä selkeyttäisi tilannetta. Jos puut jäävät metsään, syntyy kunnalle korvausvelvollisuus, kun maanomistaja saa käsiinsä erillisen päätöksen, josta ilmenee käytönrajoitus (kaava yksistään ei luo korvausvelvollisuutta). Toisaalta kunnat tuskin haluavat jatkossakaan korvata käytönrajoituksia maanomistajille, mitä pyritään välttämään erilaisilla lisämääräyksillä. Tämä saattaa vähentää kaavojen selkeyttä.

Lakiluonnoksessa tuodaan kaavojen sisältövaatimuksiin korostetusti ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus. Bioenergia ry näkee tämän ongelmallisena oikeusturvan kannalta ja käytännössä lisäävän painetta kaavoittaa metsäalueita. Kuitenkaan kaavamääräyksiä ei edelleenkään oltaisi sitomassa asetukseen tai muuhun kaavamääräyksiä selkeyttävään ja yhdenmukaistavaan normiin. Kaavamerkintöjen yhteismitallistaminen on tärkeää oikeusturvan kannalta. Kaavoista löytyy sellaisia kekseliäitä kaavamääräyksiä kuin ”vanha metsä”, ”hiilivarastoalue”, ”jatkuvan kasvatuksen metsävyöhykkeet” erilaisia suojavyöhykkeitä, avohakkuukieltoja, liito-oravan potentiaalisia asuinympäristöjä yms. Jos kaavoituksen yleisperiaatteina on edelleen yhteensovittaminen ja mahdollistaminen, niin tällainen kaavamääräysten epämääräisyys heikentää näiden yleisperiaatteiden toteutumista. Esimerkiksi kaavamerkinnällä ”vanha metsä” tai ”hiilivarastoalue” saatetaan haitata tai estää kaikkea puukauppaa näin kaavamerkityltä alueelta, koska mahdollisen mainehaitan takia kukaan ei osta puuta kaavassa mainitulta alueelta. Näin kaavalla voidaan vaikuttaa ostajan intresseihin, vaikka puuston käyttö olisikin sinänsä sallittua ja alueella noudatetaan täysin muuta lainsäädäntöä, kuten naapuruussuhde- ja metsälakia, luonnonsuojelulakia ja ympäristönsuojelulakia. Lisäksi esimerkiksi hiilivarastojen muutoksia säädellään ja ohjataan vielä erikseen maankäyttösektorin ilmasto-ohjelmalla ja tulevaisuudessa ehkä myös ilmastolailla. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan kaavoittajalle synny ja puun tarjonta vähenee. Kuntien ja maakuntien kaavoitusmonopoli on tärkeä osa niiden hallinnollista itsenäisyyttä, mutta lopputulos voi olla aivan sattumanvarainen ja valitusperusteet rajautuvat vain laillisuuskysymyksiin.

Lausuntovaiheen jälkeen KRL-esitystä edelleen valmisteltaessa tulisi palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluoikeus, joka on ollut pitkään valmistelussa mukana eli yksityisen maanomistajan tai tämän valtuuttaman tahon oikeus kaavavalmisteluun. Tällainen valmisteluoikeus jouduttaisi prosesseja sekä loisi tervettä kilpailua kiinteistöjen kehittämiseen. Kunnan kaavoitusmonopoli säilyisi eli kunta hyväksyisi tai hylkäisi kaavan.

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

Lakiluonnoksessa esitetään rakentamiseen uusia vaatimuksia vähähiilisyydestä, elinkaarimalleista ja muista laatuvaatimuksista. Luvussa 30 säädetään laajasti vastuukysymyksistä. Näistä monet ovat uutta ja tulevat lisäämään rakentamisen kustannuksia merkittävästi.

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 edistämisvelvoitetta.

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 rakentamislaissa lukuun 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?

-

Laurikka Harri
Bioenergia ry

Salo Hannu
Bioenergia ry - Lisätiedot: toimialapäällikkö Hannu Salo, puh. 040 502 2542