

Pirkanmaan liitto
Nalkalankatu 12
PL 76
33201 Tampere
pirkanmaan.liitto@pirkanmaa.fi

Lausunto asiassa **Pirkanmaan maakuntakaava 2040 / Kaavaehdotus**

INFRA ry:n lausunto Pirkanmaan maakuntakaavaehdotuksesta 2040

INFRA ry kiittää lausuntopyynnöstä koskien Pirkanmaan maakuntakaavaehdotusta 2040.

INFRA ry lausuu maakuntakaavaluonnoksesta teetetyt Borenius Attorneys Ltd:n laatiman muistion ”Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 vaikutukset kiviainesalaan” (lausunnon liitteenä) lisäksi seuraavaa:

Maakuntakaavan on oltava mahdollistava eikä estävä. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT) korostetaan, ettei kaavoituksella tule luoda erityislainsäädännön kanssa päällekkäistä toimintojen sääntelyä. Maa-ainesten ottoa ja jalostusta säädellään maa-aines- ja ympäristönsuojelulaeilla.

Kaavakartassa esitettyjen aluerajausten tulkinta on ongelmallista yksittäisten kiviainesalueiden osalta. Merkinnöillä ja rajauksilla on oleellista merkitystä kiviainestoiminnan lupaprosesseissa. Tämä epäsuhta rajausten ja kaavakartan mahdollistavien tulkintojen välillä viittaa siihen, että maakuntakaavaohjauksessa ollaan maakuntakaavoituksen tehtävän ulkopuolella.

Arvokkaat geologiset muodostumat

Aiemmin ge-alueilla ottotoiminta on ollut mahdollista, mikäli maa-aineslain vaatimukset ovat täyttyneet. Kaavaehdotuksessa merkinnän ge, arvokas geologinen muodostuma suojelumääräyksellä kielletään kiviaineksen ottaminen, vaikka mitään muutoksia alueiden geologisissa tai muissa ympäristöolosuhteissa ei ole tapahtunut. Maakuntakaavaehdotuksen ge-alueille sijoittuu olemassa olevia, luvitettuja ja investointeja vaatineita ottoalueita. Ehdoton suojelumääräys on tässä tapauksessa kohtuuton niin maanomistajan kuin otto-oikeuksien haltijan kannalta. Tämä nostaa tarkasteluun myös korvauskysymykset.

Kaavaselostuksessa todetaan, että ”kaavalla pyritään myös edesauttamaan arvojen ennallistamista kohteissa, joissa esimerkiksi maa-ainesten ottamisen seurauksena osa alueen arvoista on menetetty.” Merkintää koskeva suojelumääräys ”Alueiden erityispiirteitä haitallisesti muuttavat toimenpiteet, kuten kiviainesten ottaminen muutoin kuin maisemavaurioiden korjaamiseen liittyen, ovat kiellettyjä.” ei mahdollista

olemassa olevien alueiden arvojen ennallistamista eikä maa-ainesvarojen taloudellista hyödyntämistä. Lisäksi suojelumääräyksen sävy viittaa siihen, että maa-aineslain mukaisesti toteutettu ottotoiminta olisi aiheuttanut maisemavauriota.

INFRA ry korostaa, että avattujen alueiden osalta jälkihoito tulee lopullisesti tehtäväksi vasta ottotoiminnan päätyttyä. Tyypillisesti maa-ainestenottoluvat ovat kestoltaan lyhyempiä kuin esiintymien taloudellinen käyttöikä. Olemassa olevat ottoalueet ovat usein osa suurempaa ottokäyttöön tarkoitettua kokonaisuutta, joiden luvittamisessa edetään vaihe tai alue kerrallaan. Maa-ainesten otto on kysynnästä riippuvaisista, eikä välttämättä ole mahdollista yhden lupakauden aikana saada aiottua ja luvassa sallittua määrää otettua. Tästä johtuen samallekin vanhalle alueelle on usein tarvetta hakea uusia lupia, joissa on mahdollista määrätä jälkihoidosta arvojen ennallistaminen huomioiden.

INFRA ry esittää, että suojelumääräystä muutetaan siten, että suojelumääräyksellä ei välittömästi voida rajoittaa maa-ainesten ottamista, vaan ottaminen pitää ratkaista maa-aineslain nojalla. Tämän perusteella

INFRA ry ehdottaa suojelumääräystä muutettavan seuraavaan muotoon:

”Alueiden erityispiirteitä haitallisesti muuttavat toimenpiteet muutoin kuin maisemavaurioiden korjaamiseen liittyen ovat kiellettyjä. Aloitettua kiviainesten ottotoimintaa on mahdollista jatkaa maa-aineslain mukaisten edellytysten täytyessä.”

Kaavaehdotuksessa on tarkennettu ge-merkintää lisämerkinnöin (1, 2 ja 3) kaavaluonnoksesta, minkä INFRA ry näkee tarpeellisena tarkennuksena.

Luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut

Merkinnän MK, ekosysteemipalvelujen kannalta merkittävä maa- ja metsätalousalue, suunnittelumääräyksessä määrätään, että maankäytön toteuttamisessa tulee välttää luonnonympäristöjen pirstoutumista. Kaavaselostuksessa todetaan, että ”maakunta-kaavan lähtökohtana on, että MK- ja luo-alueet ovat laajoina yhtenäisinä metsäalueina tärkeitä”, kuitenkin kaavamerkinnän suunnittelumääräykseen on erikseen kirjattu, että ”Merkintä ei rajoita alueen maa- ja metsätalousoiketta.” Eli merkintä mahdollistaa laajankin metsäalueen hakkuun, eikä sitä pidetä luonnonympäristön pirstomise-
na. Kaavaselostuksessa luonnonympäristöjen pirstomiseksi on kuitenkin todettu laaja-alainen kiviainestenotto. INFRA ry tulkitsee, että laaja-alaisella ottamisella tarkoitetaan YVA-hankerajan ylittävää yli 25 hehtaarin kokoista yhtenäistä ottoaluetta. Mikäli laaja-alaisella on tarkoitettu muuta, pitää kaavaselostuksen tekstiä tältä osin tarkentaa.

INFRA ry ei hyväksy kaavaselostuksessa esitettyä perustelua laajojen MK- ja luo-alueiden osalta, jossa vedotaan tasapainoon mm. maa-aineksen ottoon soveltuvien alueiden merkitsemisen takia. Voimassaolevassa maakuntakaavassa ei ole lainkaan merkintöjä maa- ja kalliokiviaineksen ottoon soveltuvista alueista, mutta MK- ja luo-merkintöjä vastaavia merkintöjä on ollut (MU ja luo1/luo2). MK- ja luo-alueiden mer-

kitsemisperuste ei voi osittainkaan olla se, että kaavassa on osoitettu maakunnan kiviaineshuollon kannalta merkittäviä kiviainesvaroja.

Maanvastaanotto ja kierrätys

INFRA ry muistuttaa kierrätysalueiden ja maankaatopaikkojen tarpeellisuudesta sujuvasti toimivan infrarakentamisen osana. Kaavatyötä varten tehdyssä selvityksessä (Maanvastaanotto- ja kierrätysalueselvitys Tampereen ja sen kehyskuntien alueella 2015) tämä tarve on todettu ja erityisesti on huomioitu, että maanvastaanottoalueiden tarve on akuutti. Kuitenkin kaavaselostuksessa esitetyin syin 15 selvityksessä olleesta alueesta vain kolme *hyvin soveltuvaa* on kaavaehdotuksessa merkinnällä EJM ja muut *melko hyvin soveltuvat* alueet (11 kpl) on merkitty kehittämisperiaatemerkinnoin teknisen huollon kehittämisen kohdealueina (tk/m). INFRA ry pitää tärkeänä, että lisäselvityksessä (Maanvastaanotto- ja kierrätysalueiden lisäselvitys Lempäälän ja Sastamalan alueilla 2016, luonnos) esitetyt alueet, jotka ehdotuksessa ovat merkinnällä tk/m, tuodaan maakuntakaavaan merkinnällä EJM ja myös muita tk/m-merkinnöin varustettuja alueita otetaan maakuntakaavaan merkinnällä EJM. Lisäksi INFRA ry huomauttaa, että EJM-merkinnällä ei kaavaehdotuksessa ole yhtään uutta vastaanottoaluetta Tampereen eikä Pirkkalan alueella, Pirkkalan alueelle ei ole osoitettu lainkaan maanvastaanottotoimintaa.

EJM- sekä tk/m -merkintöjen suunnittelumääräyksissä on tarpeellisesti huomioitu ottamistoiminnan edellytysten turvaaminen ensisijaisesti kierrätys- ja maanvastaanottotoimintaan nähden. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että maanvastaanottotoiminnan aloittaminen avatuilla ottoalueilla voi kestää oletettua kauemmin riippuen kiviaineksen kysynnästä ja siten pelkästään maanvastaanottotoimintaa varten tarkoitettuja alueita on tarpeen osoittaa kaavassa.

Muuta

INFRA ry näkee uusien sekä parannettavien teiden esittämisen maakuntakaavaehdotuksessa tärkeänä sujuvan ja turvallisen liikennöinnin kannalta. Raide- ja lentoliikenteen yhdistämiseen ja näihin liittyvien asema-alueiden kehittämiseen liittyvät kaavassa osoitetut merkinnät ovat tarpeellisia kasvun edistämiseksi.

EOK-merkinnän osalta INFRA ry pitää hyvänä, että suunnittelumääräyksessä on erikseen kirjattu kiviainesten ottamisedellytysten säilyminen.

Tärkeiden vedenhankintaan soveltuvien pohjavesialueiden osalta INFRA ry pitää suunnittelumääräystä mahdollistavana. Teknisiin ratkaisuihin on mahdollista suojella pohjavettä kiviaineksen otto- ja jalostustoiminnan aikana.

INFRA ry esittää huolensa Tampereen kaupunkiseudun läheisyyteen merkittyjen uusien ottoalueiden vähäisyydestä. Sora- ja hiekka-alueiden turvaaminen betoniteollisuuden tarpeisiin EOK-merkinnöin on välttämätöntä. Olemassa olevia varantoja pitäisi varata tähän käyttöön eri puolilta Pirkanmaata, vaikka tällä hetkellä varantojen

käyttäminen ei olisikaan taloudellisesti kannattavaa. Esimerkiksi Ruovesi-Virrat - alueella on olemassa n. 5800 hehtaaria sora- ja hiekkavaltaisia alueita, joissa on n. 290 miljoonaa kuutio-m³ soraa ja hiekkaa. Tästä pinta-alasta maa-ainesten ottokäytössä on vain muutama prosentti. Silti kyseiselle alueelle ei ole osoitettu maakunta-kaavaehdotuksessa ainoatakaan soranottoaluetta.

INFRA ry tähdentää, että kiviaineksen laatuvaatimukset määrittelevät ottotoiminnan sijoittumista niin kallio- kuin harjukiviaineksen osalta. Kiviainesalueiden hyödyntämismahdollisuudet ovat siis riippuvaisia kiviainesesiintymän laadusta sekä niiden käyttöön saamisesta, joka on riippuvainen maanomistajista. Tästä seuraa, että kaavamerkintä EOk ei takaa, että kiviainesesiintymää voidaan todellisuudessa hyödyntää.

INFRA ry korostaa, että yhteensovittamisen haasteista huolimatta kiviaineshuollon huomioiminen maakuntakaavassa on kiviaineksen pääkäyttäjän, yhteiskunnan, etu.

INFRA ry



Eija Ehrukainen
Johtaja, ympäristö ja yhteiskuntavastuu

PIRKANMAAN MAAKUNTAKAAVAN 2040 VAIKUTUKSET KIVIAINESALAAAN

1. Tämän muistion tarkoituksena on tuoda Pirkanmaan kiviainestoimijoiden näkökulmasta esiin Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 ("Maakuntakaava") valmistelussa esiintyneet puutteet sekä tarve aikaansaada muutoksia kaavaluonnokseen Pirkanmaan toimivan kiviaineshuollon turvaamiseksi.
2. Asianajotoimisto Borenius Oy on laatinut tämän muistion Hämeen Kuljetus Oy:n, Maanrakennus Koskela Oy:n, Tampereen Autokuljetus Oy KTK:n, Lemminkäinen Infra Oy:n, Rudus Oy:n ja Destia Oy:n pyynnöstä. Muistio perustuu ns. POSKI-hankkeen loppuraporttiin 24.8.2015 sekä 16.2.2015 päivättyyn Pirkanmaan maakuntakaavaluonnokseen sekä Seppo Kolkalta (Hämeen Kuljetus Oy) ja Kristiina Hänniseltä (Lemminkäinen Infra Oy) saatuihin tietoihin.

1 YHTEENVETO MUISTION PÄÄKOHDISTA

3. Maa-ainelaki (555/1981) on maa-ainesten ottotoimintaa koskeva erityislaki, jolla nimenomaisesti pyritään turvaamaan maiseman ja luonnonesiintymien sekä pohjaveden suojelua. Maa-ainesten ottotoiminnan ympäristövaikutuksia valvotaan myös ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen ympäristölupamenettelyn kautta.
4. Lisäksi maa-ainesten ottotoiminnan ja murskauksen erityinen ympäristönsuojelusäntely (valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010, "MURAUS-asetus") sisältää hyvin seikkaperäiset normit (mm. sijoittumisen metrimääristä), joiden kautta ennaltaehkäistään toiminnan olennaiset vaikutukset naapurustoon ja ympäristöön. Kaavavalmistelussa on kuitenkin viitattu ennen nykyisen lainsäädännön voimaantulusta annettuihin ympäristöministeriön ohjeisiin ja sivuutettu se seikka, että toiminnan sallitusta pienimmästä etäisyydestä häiriintyviin kohteisiin on olemassa sitovaa seikkaperäistä erityislainsäädäntöä. Myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa korostetaan sitä, ettei kaavoituksella tule luoda erityislainsäädännön kanssa päällekkäistä toimintojen säntelyä.
5. Maakuntakaavaluonnos pohjautuu POSKI-hankkeen valmisteluun, tavoitteisiin ja tuloksiin. POSKI-hankkeen linjauksilla on keskeinen merkitys maakuntakaavaluonnoksen laillisuuden ja sisällön arvioinnissa. Valmisteluaineistossa on esitetty toteamuksia siitä, että POSKI-hankkeen myötä saadun selvityksen ja Maakuntakaavan kautta pyritään vaikuttamaan ottamistoiminnan suuntautumiseen laajemminkin. Tämä ei kuulu maakuntakaavoituksen tehtäviin.
6. Kiviainesten ottokohteiden rajaukseen soveltuvat kriteerit ovat pohjautuneet lähes yksinomaan suojelunäkökohtiin, eikä niissä ole otettu tasapainoisesti huomioon elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.
7. Osana maakuntakaavoitusta ja sen valmistelua on luokiteltu tietyt alueet maa-ainesten ottotoimintaan soveltumattomiksi, vaikka näiden linjausten taustalla olisi vain paikallisiksi katsottavia näkökohtia, joiden turvaaminen ei kuulu maakuntakaavoituksen tehtäviin. Maakuntakaava-

vassa on pyritty säätelemään esimerkiksi etäisyyttä häiriintyviksi katsottaviin kohteisiin sekä ge-alueiden suhdetta muuhun kuin maakunnallisesti ohjattavaan maa-ainesten ottoon.

8. Osa aluerajauksista koskee niin tarkkarajaisia ja yksityiskohtaisia tilanteita, että maakunta-kaavakartan tulkinta aiheuttaa käytännössä ongelmia, mikä osaltaan indikoi sitä, että maakunta-kaavaohjauksessa ollaan maakuntakaavoituksen tehtävän ulkopuolella.
9. Soveltuvien kohteiden osoittamisessa on maakuntakaavan sisältövaatimusten vastaisesti sivuutettu toiminnalle soveltuvia alueita mm. sillä perusteella, että koko esiintymää ei voida kohteessa hyödyntää tai, että kohde soveltuu POSKI-hankkeen kriteeristön nojalla vain osittain hyödyntämiseen.
10. Aluerajauksissa ei huomioida niiden kohteiden tilannetta, joissa on tällä hetkellä olemassa olevaa maa-ainesten ottotoimintaa, jota varten on myönnetty tarvittavat luvat. Tällä on maakuntakaavan sisältövaatimusten vastaisia kohtuuttomia vaikutuksia niin maanomistajien kuin otto-oikeuksien haltijoidenkin oikeudelliseen ja taloudelliseen asemaan. Näin ollen korvausvelvollisuutta ei voi tällaisissa olosuhteissa poissulkea.
11. Maakuntakaavaluonnos sisältää vahvan ristiriitaisuuden kun siinä samanaikaisesti korostetaan tarvetta turvata Tampereen seudun kiviaineshuolto, mutta kuitenkin jätetään osoittamatta ja turvaamatta tämän mahdollistavia uusia ottoalueita Tampereen seudun lähistöltä.
12. Tilanteessa, jossa maakuntakaavalla toteutettaisiin sen yleispiirteisyydestä poikkeavan seikkaperäistä ja yksityiskohtaista maankäytön rajausta, tavalla joka de facto jo maakuntakaavalinjauksen kautta estää kiviainestoiminnan alueella, myös korvauskysymykset tulevat tarkasteluun eri valossa kun tavanomaisen yleispiirteisen maakuntakaavaohjauksen osalta.
13. Maakuntakaavaluonnos on ollut nähtävillä aikavälillä 5.3.–10.4.2015. Kaavavalmistelun pohjana käytetyn POSKI-hankkeen loppuraportti on päivätty 24.8.2015. Raportin lopulliset tiedot eivät näin ollen ole olleet toiminnanharjoittajien tai edes viranomaisten käytössä, kun maakuntakaavaluonnoksesta on ollut mahdollista lausua.

2 EHDOTUS JATKOTOIMIKSI

14. Edellä mainittujen ja tarkemmin jäljempänä kuvattujen epäkohtien johdosta vähintään seuraavat muutokset tulee tehdä maakuntakaavaluonnokseen:
 - (1) Aluerajaukset tulee arvioida uudestaan niin, että myös kiviainestuotannon intressit otetaan maakuntakaavaluonnoksessa paremmin huomioon. Ottoalueita tulee mahdollistaa ja varata myös lähelle käyttökohteita. Erityisesti Tampereen läheisyyteen tulee osoittaa myös uusia ottoalueita;
 - (2) Erytislainsäädännön kanssa päällekkäinen ja tiukempi suojelu ja suojelulliset aluerajaukset tulee poistaa;
 - (3) Paikallisiin näkökohtiin pohjautuvat aluerajaukset ja maa- ja kiviainestoimintaan kohdistuvat rajoitukset tulee poistaa;

- (4) Muutoinkin maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyden vastaiset tarkkarajaiset ja pienpiirteiset aluerajaukset tulee muotoilla yleispiirteisemmiksi;
- (5) Olemassa olevia ottoalueita koskevat rajoittavat aluerajaukset tulee poistaa ja sen sijaan turvata nämä tarvittavilla aluerajauksilla.
15. Maakuntakaavan jatkovalmistelussa ja edellä mainittujen muutostarpeiden käsittelyn yhteydessä tulee kiviainestoimijoita kuulla näistä muutoksista ja osallistuttaa muutosten valmisteluun.

3 MAA-AINESTEN OTTAMISHANKKEIDEN SIOITTUMISTA JA VAIKUTUKSIA OHJATAAN USEALLA LUPAJÄRJESTELMÄLLÄ

16. Maa-ainesten ottoa säännellään usealla eri lupa- ja maankäytön suunnittelujärjestelmällä. Ottamista varten on olemassa oma erityislaki, maa-aineslaki, jonka nojalla laaja-alaisesti arvioidaan hankkeen tyypillisiä ympäristövaikutuksia ja yhteensopivuutta alueen muun alueidenkäytön kanssa. Tämän lisäksi kivenlouhimot ja -murskaamot ovat velvollisia hakemaan toiminnalle ympäristöluvan, mikäli toiminnan vähimmäiskestolle asetettu 50 päivän aikaraja saatutetaan. Pienimuotoisempikin toiminta vaatii ympäristöluvan, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Kivenmurskausta ja -louhintaa koskevat myös seikkaperäiset ns. MURAUUS-asetuksen ympäristönsuojeluvaatimukset, joilla mm. yksityiskohtaisilla etäisyysrajoilla ohjataan toiminnan vaikutuksia naapurustoon ja lähialueelle.
17. Luonnonuojelulain (1096/1996) vaatimukset huomioidaan maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä. Tämän lisäksi maa-aineslaki sisältää useita luvanmyöntämiskriteerejä, joiden kautta toteutetaan maisemansuojelua sekä merkittävien kauneusarvojen ja erikoisten luonnonesiintymien suojelua. Näiden ohella luvanmyöntämiskriteereillä varmistetaan myös pohjavesiesiintymien suojelua.
18. Maa-aineslain lupajärjestelmän kautta myös kaavalliset näkökohdat tulevat huomioiduiksi osana toiminnan sijoittumista koskevaa harkintaa.

4 POSKI-HANKE JA SEN SUHDE VIREILLÄ OLEVAAN MAAKUNTAKAAVOITUKSEEN

19. Pirkanmaan liitto on vuosien 2012–2015 aikana toteuttanut ns. POSKI-hankkeen, jossa on selvitetty pohjavesien suojelun yhteensovittamista kiviaineshuollon kanssa. Tämän lisäksi selvitystä on laajennettu kattamaan myös muita intressejä ja maakunnallisia arvoalueita, joita julkisyhteisövetöisessä hankkeessa on katsottu tarpeelliseksi sovittaa yhteen maa- ja kallioperän kiviainesten hyödyntämistoiminnan kanssa. POSKI-hankkeen valmistelun tavoitteena on ollut, että siinä esitetyt näkemykset implementoitaisiin Maakuntakaavassa. Myös maakuntakaavaluonnoksessa todetaan, että

*"Kiviainesvarojen osoittaminen kaavassa pohjautuu Pohjavesiensuojelun ja kiviaineshuollon yhteen sovittaminen (POSKI) -hankkeissa vuosina 1996–2001 sekä 2012–2015 tehtyihin kalliokiviainesalueita sekä hiekka- ja sora-alueita koskeviin tutkimuksiin."*¹

¹ Pirkanmaan maakuntakaava 2040, kaavaselostus, s. 152.

20. Maakuntakaavaluonnos pohjautuu näin ollen POSKI-hankkeen valmisteluun ja tuloksiin, mistä syystä POSKI-hanke on muodostunut keskeiseksi osaksi maakuntakaavaluonnoksen valmistelua kiviaineshuollon kaavallisen ohjauksen osalta. POSKI-hankkeella tavoiteltava suora yhteys Maakuntakaavaan tuodaan vahvasti esille hankkeen Pirkanmaan liiton nimissä julkistetuissa loppuraportissa:

"Hankkeen lopputuloksena muodostettu maakunnallinen näkemys ottamistoiminnan suuntaamisesta noudattaa valtakunnallisia linjauksia ja sen on tuotettu Pirkanmaan liiton, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä Geologian tutkimuskeskuksen asiantuntijoiden kesken. Myös kuntien edustajat olivat mukana ottamiseen soveltuvien alueiden valinnassa. Hankkeen tulosten toivotaan vaikuttavan maakunnan kiviainesten ottamistoiminnan suuntautumiseen ja kiviaineshuollon tulevaisuuden kehitykseen siten, että ottamistoiminnan vaikutukset ympäristöön vähenevät, samoin kuin hankekohtaiset ristiriidat."²

21. POSKI-hankkeessa ja sitä kautta suoraan myös maakuntakaavaluonnoksessa linjataan vahvasti eri alueiden soveltumista maa-ainesten ottotoimintaan kolmiportaisen soveltumismallin pohjalta. Nämä linjaukset ovat maankäytön suunnittelujärjestelmän näkökulmasta oikeudellisesti ongelmallisia.

22. Erityisesti maakuntakaavoituksen näkökulmasta oikeudellisesti ongelmallisia ovat seuraavat maakuntakaavaluonnoksessa POSKI-hankkeen viitoittamana omaksutut linjaukset kiviainestoiminnan sijoittumiselle:

- (6) kaavaluonnoksessa ja sen linjaukset muodostavassa POSKI-hankkeessa on sivuutettu se tärkeä edellä mainittu seikka, että ottotoimintaa ohjataan jo nykyisellään seikkaperäisellä erityislainsäädännöllä (se, että kyseessä on kunnan toimivaltaan kuuluva päätöksenteko ei muodosta oikeudellista perustetta laajentaa maakuntakaavaohjausta yksityiskohtaisemmin tälle alueelle);
- (7) osana maakuntakaavoitusta ja sen valmistelua on luokiteltu tietyt alueet maa-ainesten ottotoimintaan soveltumattomiksi, vaikka näiden linjausten taustalla olisi vain paikallisiksi katsottavia näkökohtia, esimerkiksi etäisyys häiriintyvikiin katsottaviin kohteisiin tai ge-alueiden suhde muuhun kuin maakunnallisesti ohjattavaan maa-ainesten ottoon;
- (8) osa aluerajauksista koskee niin tarkkarajaisia ja yksityiskohtaisia tilanteita, että maakuntakaavakartan tulkinta aiheuttaa käytännössä ongelmia, mikä osaltaan indikoi sitä, että maakuntakaavaohjauksessa ollaan maakuntakaavoituksen tehtävän ulkopuolella (koskee mm. EO/k- ja ge-rajauksen yleispiirteisyyttä, jolla kuitenkin käytännössä olisi detaljitason luvituksessa ratkaiseva merkitys);
- (9) kohteiden rajaukseen sovelletut kriteerit ovat pohjautuneet lähes yksinomaan suojelunäkökohtiin, eikä niissä ole otettu tasapainoisesti huomioon elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä;
- (10) soveltuvien kohteiden osoittamisessa on sivuutettu toiminnalle soveltuvia alueita mm. sillä perusteella, että koko esiintymää ei voida kohteessa hyödyntää tai

² Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 242.

että kohde soveltuu POSKI-hankkeen kriteeristön nojalla vain osittain hyödyntämiseen;

- (11) kohteiden soveltumattomuutta on arvioitu tiukemmalla arviointikriteeristöllä kuin maa-ainesten ottamista koskevassa sääntelyssä edellytetään;
- (12) osa aluerajauksista ei huomioi kohteita, joissa on tällä hetkellä olemassa olevaa maa-ainesten ottotoimintaa, jota varten on myönnetty tarvittavat luvat. Tällä on kohtuuttomia vaikutuksia niin maanomistajan kuin otto-oikeuksien haltijankin oikeudelliseen ja taloudelliseen asemaan;
- (13) valmisteluaineistossa on esitetty toteamuksia siitä, että POSKI-hankkeen yhteydessä tuotetun selvityksen ja Maakuntakaavan kautta pyritään vaikuttamaan ottamistoiminnan suuntautumiseen laajemminkin.³

5 KIVIAINESHUOLLON INTRESSIEN HUOMIOIMINEN VALTAKUNNALLISISSA ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEISSA JA MAAKUNTAKAAVOITUKSESSA

5.1 Kiviaineshuollon kannalta keskeiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

23. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ("VAT") ohjataan maakuntakaavoitusta niiden seikkojen osalta, joilla on valtakunnallista tai laajempaa kuin maakunnallista merkitystä. Vuonna 2008 päivitetty VAT:it sisältävät muutaman kiviaineshuoltoa koskevan keskeisen kohdan.

VAT 2008 kohta 2.2 (4): Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei luoda erityislainsäädännön kanssa päällekkäistä ohjauskeinoa.

VAT 2008 kohta 4.4: Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovitettava yhteen kiviaineshuolto ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

VAT 2008 kohta 4.4: Alueidenkäytöllä edistetään luonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä siten, että turvataan luonnonvarojen saatavuus myös tuleville sukupolville. Alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa otetaan huomioon luonnonvarojen sijainti ja hyödyntämismahdollisuudet.

24. Edellä mainituista VAT:ien määräyksistä seuraa, että mahdollisuutta ohjata laaja-alaisesti erilaisia toimintoja maakuntakaavalla rajataan selkeäsanaisesti niiden toimintojen osalta, joita säännellään erityislainsäädännöllä. Kuten edellä todettiin, maa-ainesten ottoa säädellään kahdella erillisellä seikkaperäisellä lupajärjestelmällä, joita täydentää, yhdenmukaistaa ja täsmentää erillinen murskaus- ja kiviainestoimintaa koskeva asetus pohjainen sääntely. Maakuntakaavalla ei siis voida asettaa erityislainsäädäntöä tiukempia vaatimuksia kiviainestoiminnan sijoittumiselle.
25. Toinen seikka, joka seuraa edellä mainituista VAT:eista on, että kiviaineshuolto on VAT-tasolla tunnistettu suojelutavoitteiden ohella tärkeäksi luonnonvaraksi, jonka hyödynnettävyys on turvattava maakuntakaavoituksessa. Näin ollen kiviaineshuollolle osoitettavien alueiden tarpeellisuus on vahvistettu VAT:eissa, eikä niiden osoittamisen tule rajoittua ainoastaan sel-

³ Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 242.

laisille alueille, joille ei kohdistu muita valtakunnallisia, ylimaakunnallisia tai merkittäviä intressejä. Asialla on merkitystä, kun arvioidaan maakuntakaavaluonnosta ja sen valmistelussa keskeisessä roolissa olleen POSKI-hankkeen linjauksia ja johtopäätöksiä. Maakuntakaavaluonnoksessa käytetyt arviointikriteerit alueiden soveltumisesta kiviaineshuoltoon ovat pohjautuneet lähes yksinomaan suojelunäkökohtiin.

26. Kolmas seikka liittyy kestäväan käyttöön, mistä on johdettavissa, että ottotoimintaa tulisi keskitää mm. niihin kohteisiin, joissa sitä jo on harjoitettu, eikä heikentää tällaisten kohteiden toimintaedellytyksiä esim. rajaamalla kohteita pois aluevarausten piiristä. Lisäksi VAT:it edellyttävät luonnonvarojen sijainnin ja hyödynnettävyyden huomioimista, minkä johdosta maakuntakaavaharkinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota kiviainesten oton sijoittamiseen lähelle tulevia käyttökohteita. Maakuntakaavaluonnoksessa ei ole osoitettu uusia alueita Tampereen läheisyyteen. Lähimmät osoitetut kohteet muodostuvat olemassa olevista ottoalueista. Hyvin etäälle käyttökohteista maakuntakaavoituksella varatut ottoalueet eivät täytä VAT:ien vaatimuksia tältä osin, koska kiviainesten kuljettaminen pitkien matkojen päästä käyttökohteeseen ei ole taloudellisesti kannattavaa.

5.2 Maakuntakaavoituksen tehtävä ja sisältövaatimukset

27. Maakuntakaavoitusta ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, ”MRL”) säädetyt maakuntakaavoituksen tehtävät sekä maakuntakaavan sisältövaatimukset. Leimallista maakuntakaavoitukselle on sen yleispiirteisyys. Tältä osin VAT:eissakaan osoitetut tavoitteet eivät laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä tuo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia maakuntakaavoitukselle⁴. Näin ollen maakuntakaavoituksella ei tule yksityiskohtia myöten ratkaista maankäyttöä koskevia kysymyksiä.⁵
28. Myöskään yksittäisten kohteiden maa-aineslupaluonteinen soveltuvuusharkinta ei kuulu maakuntakaavoituksen piiriin. Ristiriitaisesti näiden oikeudellisten lähtökohtien kanssa kaavaluonnoksessa kuitenkin esitetään yksittäistapausten osalta vaikutuksiltaan hyvin merkittäviä ja tarkkarajaisia aluerajauksia, jotka yleispiirteisen kartan perusteella ovat vaikeatulkintaisia. Samalla näin tarkoista, yksityiskohtaisista ja loppuunviedyistä aluerajauksista seuraa maakuntakaavan tehtävän näkökulmasta MRL:ssa tarkoitettua tarkempia, seikkaperäisempiä ja jo maakuntakaavavaiheessa lopullisempia oikeusvaikutuksia oikeudenhaltijoille.
29. Maakuntakaavoitusta ohjaavat sisältövaatimukset sisältävät paitsi suojeluintressien huomioimisen myös velvoitteita kiinnittää erityistä huomiota mm. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin sekä tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Tästä huolimatta POSKI-hankkeen kautta kaavaluonnoksessa omaksutut valintakriteerit ovat olleet korostuneen suojeluorientoituneita.

”Tarkastelussa arvioitiin alueiden käyttökelpoisia soravaroja ja käytiin läpi ottamista estävät tai rajoittavat tekijät. Arvioinnissa suurin painoarvo oli seuraavilla tekijöillä:

⁴ Maankäyttö- ja rakennuslaki, Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa - Opas 9, Helsinki 2003, s. 19.

⁵ Ari Ekroos – Vesa Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2. uud.p., Helsinki 2005, s. 133.

- luonnonsuojelu sekä muut luonto- ja maisema-arvot
- pohjaveden suojelu ja vedenhankintaedellytysten säilyminen
- vesistöjen läheisyys
- asutukseen ja virkistyskäyttöön kohdistuvat vaikutukset
- hyödynnettävissä olevat maa-ainesvarat⁶

30. Useat maakuntakaavan sisältövaatimukset edellyttävät riittävän kattavan ja lähellä käyttökohdetta sijaitsevan kiviaineshuoltoverkoston ylläpitämistä Pirkanmaalla. Näin ollen maakuntakaavan sisältövaatimusten nojalla pelkkä maakunnallisen mittakaavan tarkastelu kiviainesvarojen riittävydestä ei ole riittävä eikä huomioi pitkien kuljetusetäisyyksien ympäristöllisiä ja taloudellisia vaikutuksia. Edellä mainitusta seuraa myös se, että kiviaineshuollon mitoituksessa on huomioitava lähellä käyttökohdetta sijaitsevien luvitettujen ottoaikkojen olemassaolo. Näin ollen POSKI-hankkeessa suoritettu maakuntatasoinen tarpeen ja tarjonnan arviointi ei ole maakuntakaavan sisältövaatimusten näkökulmasta riittävä ja lain mukainen.
31. Maakuntakaavaluonnos ja sen taustalla olevassa POSKI-hankkeessa sovellettu kriteeristö ja hankkeen johtopäätöksensä tehdyt linjaukset ovat niin ikään tältä osin ristiriidassa maakuntakaavan sisältövaatimusten kanssa. Suojeluintresseistä ja erityislainsäädäntöä tiukemmista arviointikriteereistä johtuen hankkeessa on päädytty suosituksiin, jotka merkittävästi supistaisivat maakuntatasoisten ottoalueiden aluevarauksia.
32. Edellä mainitut haasteet tunnistetaan myös POSKI-hankkeen johtopäätöksissä.

”Vaikka tehdyissä tutkimuksissa löydettiin maakunnasta ottamistoimintaan soveltuvia kalliokiviaineskohteita runsaasti, on taloudellisesti ja ympäristön kannalta järkevää keskittää ottamistoimintaa laajemmin hyödynnettäviin kohteisiin. Ottaminen voitaisiin myös ulottaa ympäröivää maantasa alemmaksi. Erityisesti Tampereen kaupunkiseudulla tätä tulisi harkita. Tällaisten ottamisalueiden jälkikäyttö tulisi kuitenkin mieltä etukäteen, esimerkiksi osayleiskaavoituksen yhteydessä.”

”POSKI-hankkeessa tehdyt maaperän kiviainesvarojen (hiekkaj sora) koskevat tutkimukset vahvistavat, että maakunnan hyödyntämiskelpoiset sora- ja hiekkavarat ovat käyneen vähiin ja ne ovat maakunnassa hajallaan. Soravarojen vähyys on seurausta siitä, että aikaisempi ottamistoiminta (jo ennen 2000-lukua) on ollut mittavaa ja parhaat kohteet on isolta osin ehditty hyödyntämään. Pirkanmaalla on jo pitkään ollut pulaa laadukkaista sora-aineksista, erityisesti Tampereen ja sen kehyskuntien alueella, jonne lähes 75 % Pirkanmaan kiviaineksen tarpeesta kohdistuu. Kasvavalle Tampereen kaupunkiseudulle tarvittavaa soraa kuljetetaan melko pitkienkin etäisyyksien päästä. 2000-luvun alkupuolelta soran ja hiekan osuus otettavasta kiviaineksesta väheni kalliokiviaineksen osuutta pienemmäksi. Vuonna 2012 soran ja hiekan osuus oli ottamismäärissä koko maakunnassa enää 20 % ja Tampereen ja sen kehyskuntien alueella 5 %.”

5.3 Omaisuuden suoja, kaavan kohtuullisuus ja aluevarausten taannehtivat vaikutukset

33. Myös omaisuuden suojauskysymykset tulee huomioida arvioitaessa kiviainesaluevarausten sijoittamista ja lukumäärää. Maakuntakaavan sisältövaatimukset edellyttävät, ettei maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheudu kaavaratkaisusta kohtuutonta haittaa. Kuten aiemmin

⁶ Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 79.

⁷ Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 243.

⁸ Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 244.

todettiin, VAT:ien ja maakuntakaavoituksen lähtökohtana on, ettei maa-aineslain järjestelmälle luoda kilpailevaa rinnakkaista kaavapohjaista autorisointijärjestelmää. Tältä osin on huomioitava myös maa-aineslupaharkinnassa sovellettavien maa-aineslain mukaisten arviointikriteerien kattavuus POSKI-hankkeessa esillä olleiden näkökohtien osalta. Vastaavalla tavalla maakuntakaavoituksen tehtäviin ei kuulu määritellä sallittujen maa-ainesten ottoalueiden määrää tai mitoitusta.

34. Niin kiviainesvarannot kuin niiden otto-oikeudetkin ovat varallisuus oikeuksia ja ottoalueiden suunnitteluun ja valmisteluun lupaprosesseineen kuuluu huomattavia taloudellisia panoksia. Toiminnassa oleville alueille on tehty investointeja, joilla mahdollistetaan toimiminen ympäristö huomioiden (esim. polttoainekentät, selkeytsaltaat, varastokentät). Tyypillisesti maa-ainesten ottoluvat ovat kestoltaan lyhyempiä kuin esiintymien taloudellinen käyttöikä. Olemassa olevat ottoalueet ovat usein osa suurempaa ottokäyttöön tarkoitettua kokonaisuutta, joiden luvittamisessa edetään vaihe tai alue kerrallaan. Kysynnästä riippuen ei välttämättä ole mahdollista yhden lupakauden aikana saada aiottua ja luvassa sallittua määrää maa-ainesta otettua. Tästä johtuen samallekin vanhalle alueelle on usein tarvetta hakea uusia lupia.
35. Olemassa olevat ja valmistelussa tai luvituksen kohteena olevat alueet tulisi kestävän käytön periaatteen ja VAT:ien sekä omaisuudensuoja- ja kaavan kohtuullisuusnäkökohtien johdosta huomioida aluevarauksissa. Näin ollen tämän tyyppisille alueille tulisi keskittää toimintaa myös jatkossa. Lopputulos muodostuu MRL:n näkökulmasta kohtuuttomaksi, jos kaavaohjauksella heikennetään edellytyksiä jatkaa toimintaa tällaisilla alueilla käytännössä taannehtivilla vaikutuksilla esim. määräaikaisten lupien umpeutumisen myötä.

5.4 Maakuntakaavaluonnoksen yksityiskohtaisuuden ja kohtuuttomuuden vaikutus toiminnan estymisen korvattavuuteen

36. Tilanteessa, jossa maakuntakaavalla toteutettaisiin sen yleispiirteisyysvaatimukseen verrattuna poikkeavan seikkaperäistä ja yksityiskohtaista maankäytön rajausta myös korvauskysymykset tulevat tarkasteluun eri valossa kun tavanomaisen yleispiirteisen maakuntakaavaohjauksen osalta. Tämä korostuu tilanteessa, jossa edellä mainittu yksityiskohtainen ohjaus de facto jo maakuntakaavalinjauksen kautta estää kiviainestoiminnan alueella.

6 KAAVAN VAIKUTUKSET MAA-AINESLAIN MUKAISEEN LUPAHARKINTAAN

6.1 Maakuntakaavan soveltaminen lupaharkinnassa

37. Kuten edellä todettiin, maakuntakaava on lähtökohtaisesti tarkoitettu luonteeltaan yleispiirteiseksi alueidenkäytön ohjauksen välineeksi, ja siinä tulisikin osoittaa aluevarauksia vain siltä osin ja sillä tarkkuudella, kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden taikka useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteensovittamiseksi on tarpeen.
38. Maakuntakaavaluonnoksessa on sen sijaan omaksuttu maakuntakaavoituksen yleisperiaatteiden vastainen lähestymistapa, kun on pyritty ennalta osoittamaan kiviainesten ottamiseen soveltuvat ja soveltumattomat alueet. Kaavaselostuksessa todetaan, että POSKI-hankkeen yhteydessä tehtyjen tutkimusten toivotaan vaikuttavan siihen, että *kiviainesten ottaminen*

*suuntautuisi tulevaisuudessa kaavassa osoitetuille aluekokonaisuuksille.*⁹ Maa- ja kiviainesten ammattimainen ottaminen edellyttää kuitenkin aina vähintään maa-aineslain mukaisen luvan siitäkkin huolimatta, että alue olisi osoitettu maakuntakaavassa ottamistoimintaan. Tältä osin on olennaista, että maakuntakaavan aluevarauksilla ei ole sellaisenaan vaikutusta maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa, sillä maakuntakaavan vastaisuus ei sisälly maa-aineslain mukaisiin luvan myöntämisen esteisiin¹⁰. Maakuntakaavan ei siis tulisi ohittaa maa-aineslakia lupaharkinnassa. Ympäristöministeriön maakuntakaavamerkintöjä koskevan oppaan mukaan kaavamääräyksillä ei voida laajentaa eikä tulkita maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä. Oppaassa onkin nimenomaisesti todettu, että kaavamääräykset eivät kuitenkaan voi olla erityislainsäädännön vastaisia, eikä niillä voida muuttaa erityislainsäädännön mukaisia, viranomaisia sitovasti koskevia asian ratkaisuperusteita.¹¹ Myöskään VAT:ien mukaan kaavaohjauksen ei tule muodostaa päällekkäistä sääntelyä erityislainsäädännön kanssa, mihin tässä pitäisi kiinnittää erityistä huomiota.

39. Käytännössä maakuntakaavan määräyksille annetaan kuitenkin painoarvoa lupaharkinnassa, mikä selittyy osittain sillä, että lupaharkinnassa on maa-aineslain mukaan huomioitava muun muassa vaikutukset pohjaveteen ja erikoisiin luonnonesiintymiin. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Koska maa-aineslaissa edellytetään, että ottaminen ei vaikeuta alueen käyttämistä oikeusvai-kutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa varattuun tarkoitukseen, saattavat maakunta-kaavaan otettavat määräykset muodostua velvoittaviksi maa-aineslupaharkinnassa alemman tason kaavoituksen myötä. Maakuntakaavaluonnoksen perustana toimivan POSKI-hankkeen taustalinjaukset ja tavoitteet, jotka käytännössä tulevat osaksi maakuntakaavaharkintaa, viესtivät että tätä laajaa vaikutusta muuhun lupaharkintaan on myös nimenomaisesti tavoiteltu.¹² Maakuntakaavoituksen yleisperiaatteiden mukaisesti kaavaluonnokseen tulisi kuitenkin kirjata, että maakuntakaava itsessään ei sido lupaviranomaista maa-aineslupaharkinnassa, vaan luvan myöntämisen edellytykset arvioidaan aina tapauskohtaisesti maa-aineslaissa säädetyt edellytykset huomioon ottaen. Kaavaluonnoksessa on nyt päinvastoin ja maakuntakaavan oikeusvaikutusten vastaisesti pyritty rajamaan maa-aineslupien myöntäminen kaavassa tähän tarkoitukseen varatuille alueille. Mikäli kaavassa halutaan vastoin maakuntakaavoituksen periaatteita laajalti osoittaa kiviaineshuollon tarpeisiin soveltumattomia alueita, joihin sisältyy myös sellaisia alueita, joilla on olemassa olevaa ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti luvitettua ottotoimintaa, tulisi nämä merkinnät vähimmäisvaatimuksena kirjata oikeudellisesti sitomattomina suunnittelusuosituksina. Tällöin kaavamääräyksillä ei voitaisi tulkita olevan suora maa-aineslain mukaista lupaharkintaa ohjaavaa vaikutusta.

6.2 Puutteet ottamiskohteiden rajaamisessa

POSKI-hankkeen yhteydessä luotuja rajauksia on käytetty Maakuntakaavassa perusteena oton tulevalle sijoittumiselle. Kaavaluonnokseen ei ole kuitenkaan merkitty alueita, joilla ei

⁹ Pirkanmaan maakuntakaava 2040, kaavaselostus, s. 153.

¹⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (257/2014), s.11.

¹¹ Ympäristöministeriö, Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset, opas 10, 2003, s.23

¹² Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 79.

voida hyödyntää koko muodostumaa eikä alueita, jotka POSKI-hankkeen havaintojen perusteella soveltuvat ottoon vain osittain. Kaavaselostuksen mukaan näissä kohteissa ottamisedellytykset ratkaistaan lupaprosessin yhteydessä tapauskohtaisen harkinnan perusteella¹³. Kaavaselostuksen teksti on tältäkin osin harhaanjohtava, sillä ottamisen edellytykset tulee ratkaista kaikkien kohteiden osalta lupaprosessin yhteydessä ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Mikäli ottoa kuitenkin tehtäisiin ainoastaan maakuntakaavaluonnokseen merkityillä alueilla, jäisi sekä nykyisellään käytössä olevia että osittain ottoon soveltuvia alueita kokonaan käyttömahdollisuuksien ulkopuolelle.

Ottamiskohteiden rajaaminen kaavassa on tehty tarpeettoman laveasti, erityisesti ottaen huomioon kaavaselostukseen kirjattu pyrkimys rajoittaa ottamistoiminta kaavassa osoitetuille alueille. Kaavavalmistelun pohjana käytetyn POSKI-hankkeen loppuraportissa todetaan seuraavaa:

”Yleisesti ottaen voidaan todeta, että soveltumattomiksi kirjattiin sellaiset alueet/osa-alueet, joilla todettiin olevan vähintään paikallisia luonto- ja/tai maisema-arvoja ja joita ei siitä syystä voida pitää kohteina, joihin ottamistoimintaa toivotaan erityisesti suuntautuvan. Tuloksia tarkasteltaessa on huomattava, että soveltumattomiksi luokitellut alueet eivät kuitenkaan välttämättä pidä sisällään sellaisia erityisiä, maa-aines- tai luonnonsuojelulain perusteella suojeltavia luonto- tai maisema-arvoja, joiden johdosta ottamistoimintaa ei voitaisi sallia. Käytetty termi ‘soveltumaton’ perustuu POSKI-hankkeissa valtakunnallisesti käytettyyn termistöön.”¹⁴

Ottamistoimintaan soveltumattomiksi on POSKI-hankkeen yhteydessä siis merkitty alueita, jotka eivät hankkeen yhteydessä tehtyjen havaintojen mukaan ole välttämättä ottotoimintaan soveltumattomia. Kaavaselostuksessa todetaan ottamiskohteiden rajaamisen osalta edelleen seuraavaa:

”Lupaharkinnan yhteydessä tulee tapauskohtaisesti määrittää riittävä etäisyys asutukseen. Ympäristöhallinnon ohjeiden mukaan etäisyyden tulee olla soran ottamisalueilla vähintään 100 m ja kalliokiven ottamisalueilla 300–600 m. Maakuntakaavassa maa-ainesten ottamisalueiden rajauksissa ei ole voitu rajata olemassa olevaa asutusta tai muita rakennuksia ottamisalueiden ulkopuolelle siten, että rajaukset erottuisivat myös kaavakartalla. Maakuntakaavassa osoitettujen kalliokiviainesten ottamiskohteissa on lähtökohtaisesti käytetty 500 metrin etäisyyttä asutukseen.”¹⁵

40. Tältä osin Maakuntakaavan aluerajaukset on tehty vastoin voimassa olevan lainsäädännön mukaisia vaatimuksia, sillä kaavaselostuksessa viitatus ympäristöhallinnon ohjeen 1/2009 (Maa-ainesten kestävä käyttö) julkaisemisen jälkeen on annettu valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010), MURAUS-asetus. MURAUS-asetuksen toiminnan sijoittumista koskevan 3 §:n mukaan kivenlouhimo, muu kivenlouhinta ja kivenmurskaamo on sijoitettava siten, että melua tai pölyä aiheuttavan toiminnon etäisyys asumiseen tai loma-asumiseen käytettävään rakennukseen tai sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevaan oleskeluun tarkoitettuun piha-alueeseen tai muuhun häiriölle alttiiseen kohteeseen on vähintään 300 metriä. Tietyin edellytyksin kivenmurskaamo voidaan sijoittaa myös alle 300 metrin päähän häiriölle alttiista kohteista. Toiminnan sopivan sijoittumisen arviointi on osa maa-aineslain mukaista lupaprosessia, ja sen osalta tulee myös MURAUS-asetuksen mukaisesti soveltaa tapauskohtaista harkintaa. Maakuntakaava-

¹³ Pirkanmaan maakuntakaava 2040, kaavaselostus, s. 154.

¹⁴ Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, loppuraportti, s. 46.

¹⁵ Pirkanmaan maakuntakaava 2040, kaavaselostus, s. 154.

vassa on siis pyritty paitsi ohjaamaan lupaprosessia maakuntakaavoituksen yleisperiaatteille vieraalla tavalla, myös määritelty mahdollisten ottoalueiden etäisyys asutukseen tiukemmin kuin voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää. Kaavaluonnos on tältä osin maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen ja vaikutuksiltaan kohtuuton.

6.3 Ottotoiminnan rajaaminen MK-alueiden ulkopuolelle

41. Maakuntakaavassa on osoitettu laajalti MK-alueita (ekosysteemipalvelujen kannalta merkittävä maa- ja metsätalousalue). Merkinnällä osoitetaan maakunnallisesti merkittävät laajat yhtenäiset luonnon ydinalueet tai luonnon- ja kulttuuriympäristöjen kokonaisuudet, joilla on tarvetta retkeilyn ja ulkoilun järjestämiseen. Kaavaan otetun suunnittelumääräyksen mukaan maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee huomioida luonnon monimuotoisuuden ja muiden luontoarvojen säilyminen sekä välttää luonnonympäristöjen pirstoutumista. Kaavaselostuksen mukaan alueille ei ensisijaisesti tulisi suunnitella tai toteuttaa maa-ainesten ottoa. Merkintä ei kuitenkaan rajoita alueen maa- ja metsätaloustaloutta tai käyttöä vakituiseen tai lom asumiseen¹⁶.
42. Maakuntakaavan mukaisilla MK-alueilla on esim. laatuluokan 1 kiviainesalueita, joilla on huomattava merkitys seudun kestävässä kiviaineshuollossa. Tällaisten alueiden rajaaminen maakuntakaavoituksella ottamistoiminnan ulkopuolelle ei tue VAT:ien mukaista tavoitetta huomioida käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovittaa yhteen kiviaineshuolto ja suojelutarpeet. Huomionarvoista on myös se, että MK-alueiden sisälle jää lukuisia olemassa olevia ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti luvitettuja ottoalueita. Uusilla MK-merkinnöillä saatetaan siis käytännössä tulevassa lupaharkinnassa estää jatkolupien myöntäminen alueille, joiden on maa-ainestalon ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa katsottu soveltuvan maa-ainesten ottamiseen. Koska alueiden metsätaloustaloutta on kuitenkin suunnittelumääräyksen mukaan sallittu, asettaa Maakuntakaava eri alojen toiminnanharjoittajat perusteetta varsin eriarvoiseen asemaan.
43. MK-alueita koskevalla suunnittelumääräyksellä suojeltavat luontoarvot sekä luonnon monimuotoisuus tulevat huomioiduiksi myös maa-ainestalon mukaisessa lupaharkinnassa. Kestävän kiviaineshuollon kannalta merkittävien kiviainesalueiden rajaamiselle ottotoiminnan ulkopuolelle maakuntakaavamääräyksin ei ole maakuntakaavoituksen tavoitteiden, VAT:ien eikä toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyväksyttävää perustetta. Maa-ainesten ottamisen estämistä MK-alueilla koskeva merkintä tulisi näin ollen poistaa kaavaselostuksesta.

7 VUOROVAIKUTUS KAAVAA VALMISTELTAESSA

44. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

¹⁶ Pirkanmaan maakuntakaava 2040, kaavaselostus, s. 130.

BORENIUS

Finland

45. Maakuntakaavaluonnos on ollut nähtävillä aikavälillä 5.3.–10.4.2015. Kaavavalmistelun pohjana käytetyn POSKI-hankkeen loppuraportti on päivätty 24.8.2015¹⁷. Raportin lopulliset tiedot eivät näin ollen ole olleet toiminnanharjoittajien tai edes viranomaisten käytössä, kun maakuntakaavaluonnoksesta on ollut mahdollista lausua. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n mukaisen ensimmäisen vaiheen nähtävilläolon tarkoituksena on nimenomaan valmisteluaineistoon tutustuminen, joka ei nyt toteudu. Koska Maakuntakaavan kiviaineshuollon alueva-
raukset perustuvat vuosien 1997–2001 ja 2012–2015 POSKI-hankkeiden tuloksiin, olisi hank-
keen loppuraportin pitänyt olla osallisten käytettävissä lausuntovaiheessa, jotta maankäyttö-
ja rakennuslain vuorovaikutusta kaavoituksessa koskevan 62 §:n mukaisten edellytysten voi-
tisiin katsoa täyttyneen. Toiminnanharjoittajat katsovat näin ollen, että osallisille tulisi varata
uusi tilaisuus lausua kaavaluonnoksesta nyt kun kaikki kaavan vaikutusten arvioimiseksi tar-
peellinen materiaali on käytettävissä.

* * * * *

Annamme mielellämme lisätietoja asiassa.


Casper Herler
osakas, OTT, VT
casper.herler@borenius.com
tel. 050 306 0107


Henna Lusenius
senior associate
henna.lusenius@borenius.com
tel. 050 344 7173

¹⁷ <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/poski/loppuraportti>