

Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Maakuntahallitus 15.11.2021 § 211
292/15.01.02/2021

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lausunto tulee toimittaa lausuntopalveluun tai ympäristöministeriön kirjaamoon viimeistään 7.12.2021.

Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun sekä kaupunkiseutus suunnitelman laatimispakkoa suurimmille kaupunkiseuduille. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Esityksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta nämä teemat eivät saisi oikeusvaikutusta. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin kuitenkin vain siten kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista. Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava. Nykyisin maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kunnan kaavoitukselle.

Oikeustieteen tohtori Aleks Heiniä antoi maakuntajohtajien pyynnöstä lausunnon siitä, kuinka lakiluonnoksessa esitetty maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsiminen vaikuttaisi suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen ja kokonaisuudistuksen tavoitteiden ja vaatimusten toteutumiseen. Heiniän lausunto on tämän lausunnon liitteenä.

Lakiluonnoksen materiaalit löytyvät lausuntopalvelusta osoitteesta:
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>

Valmistelija	Aluesuunnittelujohtaja Niina Ahlfors, p. 040 531 7628
Esittelijä	Maakuntajohtaja Niina Pautola-Mol
Päätösehdotus	<p>Maakuntahallitus päättää antaa lausuntonaan, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää, koska:</p> <ul style="list-style-type: none">- esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää,- esitetyllä uudistuksella ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita,- esitetyllä uudistuksella ei sujuvoiteta kaavaprosesseja eikä vähennetä byrokratiaa,- esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan mm. maakuntakaavan oikeusvaikutuksien rajaamisella,- esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta,- nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Jos lain valmistelu myöhemmin alkaisi uudelleen, tulee maakuntakaavan osalta lähtökohdaksi ottaa esitetty vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia. Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. On tärkeää, että myös jatkossa maakuntakaava voidaan laatia oikeusvaikutteisesti paikalliset tarpeet ja ominaispiirteet tunnistaen. Yhteensovittavan suunnittelun mahdollisuuksia rajataan merkittävällä tavalla, mikäli vain osa ratkaisusta saa tuekseen oikeusvaikutuksen. Tämä myös heikentää vaikutusten arvioinnin uskottavuutta, kun vain osa ratkaisusta on oikeudellisesti sitovaa. Globaalien akuuttien haasteiden äärellä tällaiseen ei ole varaa.

Lakiluonnoksessa aluerakenne saa uuden, erittäin kapean määritelmän. Sen ulkopuolelle on rajattu muun muassa keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus-, puolustusvoimien toimintojen ja kaivostuotannon alueet. Lakiluonnoksen aineistoista ei pitkästä valmistelusta huolimatta selviä, mitä tällainen aluerakenteen määritelmä tarkoittaisi käytännössä maakuntakaavasuunnittelussa. On selvä puute, että lakivalmistelussa ei ole muodostettu edes yleispiirteistä esimerkkiä siitä, miltä uusi maakuntakaava voisi näyttää, ja miten se ohjaisi maankäyttöä.

Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden uudella määrittelyllä on keinotekoinen. Lisäksi se haittaa laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista. Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Kuitenkin yhtenäisellä toiminnallisella alueella, erityisesti kaupunkiseudulla, on yhdyskuntarakenteessa aluekokonaisuuksia ja -verkostoja, joilla on kokonaisuutena maakunnallista merkitystä. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Jo ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa muun muassa kasvun painopisteet, kaupan ja työpaikkojen keskittymät, keskeiset lähijunaliikenteen kasvupisteet sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuus-, kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Näiden arviointi kuntakohtaisesti ei ole mahdollista aidosti sijaintivaihtoehtoja vertaillen.

Laissa esitetyt maakuntakaavan laadulliset vaatimukset ovat kohtuuttomat suhteessa niihin rajallisiin teemoihin, joita maakuntakaavalla olisi jatkossa mahdollista ohjata. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kiertotaloutta koskevasta laadullista vaatimuksesta ei voida maakuntakaavan rajoitetuilla oikeusvaikutteisilla teemoilla millään tavoin varmistaa. Sama koskee vaatimusta siitä, että maakuntakaavan tulisi varmistaa maakunnan elinkeinojen ja elinkeinorakenteen kehittämisen ja uusiutumisen kannalta suotuisia edellytyksiä.

Maakuntakaavan yhteensovittavaa roolia tulisi vahvistaa, ei heikentää. Kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle ottaen huomioon myös ne, jotka eivät saa ääntään kuuluviin. On hyvä, että kaavajärjestelmässä etsitään keinoja sujuvoittaa maankäytön suunnittelua. Nopeus ja ketteryys eivät kuitenkaan voi olla itseisarvoja hyvässä suunnittelussa. Kaavaprosessin nopeuteen vaikuttavat ennen kaikkea selvitystarpeet ja osallistuminen. Uudistuksessa näitä halutaan lisätä, ei vähentää. Lisäksi selvitystarvetta kasvatetaan alemmilla kaavoitustasoilla, jolloin selvityksiin liittyvää resurssitarvetta, niin aikaa, osaamista kuin kuluja, kohdentuu yhä enenevässä määrin kunnissa tehtävään suunnitteluun. Lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa todetaankin, että muutos todennäköisesti lisää tarvetta inventointien, kartoitusten ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä.

Päijät-Hämeen liitto pitää hyvänä, että ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnistettu osana lainsäädäntöä. Valitettavasti luonnoksessa maakuntakaavatasolta on viety käytännössä kaikki aidot mahdollisuudet vaikuttaa ilmastokestävän alue- ja

yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia yksittäisten viheraluemerkintöjen sijaan. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista esityksen mukaisella rajatulla suunnittelulla. Viherrakenteen esittäminen yleispiirteisesti maakuntakaavan mittakaavassa on osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti vaikeaksi. Nyt viherrakenteen suunnittelun roolia halutaan vahvistaa kuitenkin vailla mahdollisuutta yhteensovittavaan suunnitteluun. Tämä tulee johtamaan yhä suurempiin ristiriitoihin.

Päijät-Hämeen liitto esittää huolensa kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä, kun niitä ei enää osoiteta maakuntakaavassa oikeusvaikutteisesti. Maakuntakaava on ollut keskeinen väline maakunnallisten arvoalueiden tunnistamisessa, osallistavassa käsittelyssä sekä tunnistettujen alueiden arvojen turvaamisessa oikeusvaikutteisten kaavamerkintöjen avulla.

Tuulivoimarakentamisen, puolustusvoimien toimintojen, kaivos- ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Niiden edellyttämä infra (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) tulisi uuden lain mukaan osoittaa maakuntakaavassa, mutta varsinaisia tuotannollisia alueita ei. Jatkossa siis maakuntakaavalla ohjattaisiin kriittistä infraa, ilman todellista vaikutusta tuotannon sijoittumiseen.

Lakiluonnos ei tunnista selvästi yhteyttä liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa. Myös lain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön on vajavaista. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Lisäksi esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön on ristiriidassa tuoreen lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta kanssa. Tämän niin kutsutun aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävästä käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään keskeiset työkalut.

Päijät-Hämeen liitto näkee, että digitaalisten tietosisältöjen kehittäminen on tärkeää. Maakunnat ovat jo oma-aloitteisesti kehittäneet maakuntakaavoituksen yhtenäistä tietomallia, joka osaltaan vastaa esitettyihin tavoitteisiin. Tämä on tärkeää kehitystä, jota tulee edistää jatkossa ottaen huomioon toimijoiden valmiudet siirtää aineistoaan yhtenäiseen järjestelmään. Tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto eivät kuitenkaan saa rajoittaa tai ohjata suunnittelua, vaan näiden tulisi toimia suunnittelun työkaluina.

Lakiluonnoksesta ei selviä, sisältyykö maakuntakaavan tietomallin tietosisältöön ainoastaan maakuntakaavan oikeusvaikutteinen sisältö vai myös oikeusvaikutukseton sisältö. Jos tietomalliin kuuluu vain oikeusvaikutteinen kaavasisältö, on syytä selvittää miten ja missä oikeusvaikutukseton osuus esitetään. Toisaalta, jos myös oikeusvaikutukseton sisältö on osa tietomallia, herää kysymys, kuinka käyttäjä voi yksiselitteisesti erottaa oikeusvaikutteisen ja oikeusvaikutuksettoman sisällön toisistaan. Tietomallimuotoisen kaavan luettavuus on avainasemassa, kun määritellään tietomallimuotoisen kaavan esittämistapaa. Laissa tulisi näkyä edellytys siitä, että kaavan tietosisältö esitetään myös käyttäjälle ymmärrettävässä muodossa, ei vain koneluettavassa muodossa.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakisesitykseen yksisuuntaisesti eikä huomioi kuntien ja maakuntien liittojen tietotarpeita. Ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisäksi myös kunnilla ja maakuntien liitoilla tulee olla oikeus saada maksutta tämän lain toteuttamisen, ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeelliset tiedot. Suunnittelun laadun turvaaminen ja tietoon perustuva päätöksenteko edellyttävät, että maakuntien liitoilla ja kunnilla on käytettävissään paras saatavilla oleva tieto yksityisyydensuojapykälien tarpeettoman tiukan tulkinnan estämättä. Tämä edellyttää myös tilastolain tarkistamista.

Päijät-Hämeen liitto on huolissaan maakuntakaavoihin esitetystä, kohtuuttoman lyhyestä viiden vuoden siirtymäajasta, joka johtaa laajojen selvitysten laadintaan samanaikaisesti ympäri Suomea. Tähän eivät kansalliset suunnitteluresurssit riitä. Mikäli lain valmistelua myöhemmin jatketaan, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen hallittu uudistaminen. Lisäksi on syytä muistaa, että lainsäädännön tulkinta hahmottuu tarkemmin vasta oikeuskäsittelyjen kautta, jolloin lyhyessä aikaikkunassa tapahtuva koko maata koskeva suunnittelu joutuu etenemään ilman ennakkotapauksia lain soveltamisesta.

Esitetty taannehtiva voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuuden rajaaminen ei ole edes periaatteellisesti hyväksyttävää.

Päijät-Hämeen liitto katsoo, että kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelun tulee säilyä vapaaehtoisena toimintana, jota kunnat voivat tehdä yhteistyössä esimerkiksi MAL-sopimusmenettelyyn liittyen. Suunnittelualueen rajausta ei pidä sitoa lakiin tai asetukseen, vaan kuntien pitää voida harkita aluerajaus kulloisenkin tarpeen mukaan. Uusi suunnitelma tuo asetuksella määriteltäville kaupunkiseutujen kunnille uuden lakisääteisen tehtävän. Kaupunkiseutusunnitelmalle nyt esitetyt vaatimukset ja menettelyt ovat varsin velvoittavia ja yksityiskohtaisia ottaen huomioon, että suunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia eikä sitä tarvitsisi huomioida mitenkään esimerkiksi maakuntakaavaa laadittaessa. Vaarana on, että kunnat käyttävät huomattavan osuuden

kaavoitusresursseistaan pakollisen ja monivaiheisen suunnitelman tekemiseen ilman erityistä suunnittelusta koituvaa lisäarvoa tai varmuutta MAL-sopimusten solmimisesta. Lisäksi rakennemallityötä tehdään jo nyt vapaaehtoisesti seutuyhteistyönä MAL-kaupunkiseuduilla, suunnitelman pakollisuus saattaisi aiheuttaa päällekkäistä suunnittelua tai jäykistää jo nykyisellään hyvin toimivaa prosessia.

Pykäläluonnosten mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa tulisi noudattaa samaa menettelyä kuin kaavoituksessa. Päijät-Hämeen liitto toteaa, että suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin laajuus harkitaan tarkoin suunnitelman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan sen sijaan että noudatettaisiin sellaisenaan oikeusvaikutteisille kaavoille asetettuja vaatimuksia. Kaupunkiseutusuunnitelman ollessa oikeusvaikutukseton vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen soveltaminen ovat turhan raskaita prosesseja suhteessa hyötyihin. Myös julkisen nähtäväksi asettamisen ja valitusoikeuden hyödyt jäisivät epäselviksi.

Liite: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, OTT Aleksi Heinilä, Kuopio 31.1.2021

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.