

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Lakiluonnoksen kokonaisuuteen liittyy merkittäviä muutoksia myös kuntien tehtäviin. Tässä lausunnossa Keski-Suomen liitto keskittyy maakuntakaavoitukseen esitettyihin muutoksiin. Kuntien osalta esimerkiksi Kuntaliitto on nostanut esille kattavasti kriittisiä huomioita lain vaikutuksista kuntien toimintaedellytyksiin.

Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. On tärkeää, että lainsäädäntöä kehitetään kohtaamaan paremmin tulevaisuuden haasteet. Ilmastonmuutoksen ja digitalisaation tuomiin muutoksiin on syytä kiinnittää huomiota myös lainsäädännön tasolla. On kuitenkin kyseenalaista, saavutetaanko hyviä tavoitteita esitetyllä lakiluonnoksella. Laajojen rajat ylittävien yhteisten haasteiden äärellä suunnittelun painopisteen vahva siirtäminen pienempiin kokonaisuuksiin ei ole tarkoituksenmukaista. Lakiluonnoksen myötä heikennettäisiin merkittävästi kuntien ja kuntayhtymien demokraattiselta pohjalta tapahtuvaa suunnittelua ja kasvatettaisiin valtion toimivaltaa alueidenkäytön valvonnassa.

Maakuntajohtajien 6.10.2021 kannanoton (saatavissa: <https://keskisuomi.fi/suomen-maakuntajohtajat-kaavoitus-ja-rakentamislakiluonnoksesta-ehjaa-ei-pida-korjata/>) mukaisesti Keski-Suomen maakuntahallitus esittää, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää. Esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää. Sillä ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, eikä sujuvoiteta kaavaprosesseja tai vähennetä byrokratiaa. Esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle. Esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan mm. maakuntakaavan oikeusvaikutuksien rajaamisella. Kannanotossaan maakuntajohtajat toteavatkin, ettei asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellytä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

Keski-Suomen liiton näkemyksen mukaan uudistukselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia kehittämällä laajan, ylikunnallista suunnittelua heikentävän kokonaisuudistuksen sijaan. Jos valmistelu kaikesta huolimatta jossain vaiheessa jatkuu, lähtökohdaksi on otettava vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaava on kaikkien käsiteltävien teemojen ja sisältöjen osalta oikeusvaikutteinen ja yhteismitallinen. Yhteensovittavan suunnittelun mahdollisuuksia rajataan merkittävällä tavalla, mikäli vain osa ratkaisusta saa tuekseen oikeusvaikutuksen.

Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. Myös jatkossa maakuntakaava tulee voida laatia oikeusvaikutteisesti alueelliset tarpeet ja ominaispiirteet tunnistaen. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja erityisesti eri teemojen välisten vaikutusten arviointia. Tämä myös heikentää vaikutusten arvioinnin uskottavuutta. Esitys on akuuttien globaalien haasteiden ja uudistuksen omienkin tavoitteiden vastainen. Maakuntakaavoitus on ainoa kaavataso, jolla eri teemoja voidaan käsitellä ja niiden yhteisvaikutuksia arvioida kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina.

Aluerakenteen käsite on rajattu lakiluonnoksessa epämääräisesti ja liian kapea-alaisesti sulkemalla käsitteen ulkopuolelle muun muassa keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus ja kaivostuotannon alueet, joilla pääsääntöisesti seudullisina tai maakunnallisina on merkittäviä vaikutuksia mm. oikeusvaikutteisena esitettäviin liikennejärjestelmä- ja infraratkaisuihin. Lakiluonnoksen aineistoista ei pitkästä valmistelusta huolimatta selviä, mitä tällainen aluerakenteen määritelmä tarkoittaisi käytännössä maakuntakaavoituksessa. On selvä puute, että lakivalmistelussa ei ole muodostettu edes yleispiirteistä esimerkkiä siitä, miltä uusi maakuntakaava voisi näyttää, ja miten se ohjaisi maankäyttöä.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen ja perusteleminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyllä on keinotekoinen ja estää itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumisen.

Yhdyskuntarakennetta ei voida maakuntakaavoituksessa sivuuttaa. Suunnittelu ja kaavoitus on aina skaalautuvaa ja suunnittelun eri mittakaavatasot läpileikkaavaa. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Yhtenäisillä toiminnallisilla alueilla, erityisesti kaupunkiseuduilla, on yhdyskuntarakenteessa aluekokonaisuuksia ja verkostoja, joilla on kokonaisuutena maakunnallista merkitystä. Jo ilmastotavoitteidenkin ja toimivan arjen näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa mm. kaupan ja työpaikkojen keskittymät sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin.

Laissa esitettyjä maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia ei ole mahdollista toteuttaa niiden rajallisten teemojen puitteissa, joita maakuntakaavalla olisi jatkossa mahdollista ohjata. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kiertotaloutta koskevasta laadullista vaatimusta 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.

Keski-Suomen liitto esittää huolensa kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä, kun niitä ei enää osoitettaisi maakuntakaavassa oikeusvaikutteisesti. Maakuntakaava on ollut keskeinen väline maakunnallisten arvoalueiden tunnistamisessa, osallistavassa inventoinnissa ja käsittelyssä sekä tunnistettujen arvojen turvaamisessa oikeusvaikutteisten kaavamerkintöjen ja -määräysten avulla.

Maakuntakaavan yhteensovittavaa roolia ja merkitystä tulee vahvistaa, ei heikentää. Kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle ottaen huomioon myös ne, jotka eivät saa ääntään muuten 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, eikä vähentää. Lisäksi selvitystarvetta kasvatetaan alemmilla kaavoitustasoilla, jolloin selvityksiin liittyvää resurssitarvetta, niin aikaa, osaamista kuin kuluja, kohdentuu yhä enenevässä määrin kuntien 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.

Tuulivoimarakentamisen, kaivos- ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Niiden edellyttämä infra (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) tulisi uuden lain mukaan osoittaa maakuntakaavassa, mutta ei itse toimintaa. Maakuntakaavoitus on säästänyt yhteiskunnan resursseja ennakoivalla yhteensovittamisella mm. tuulivoimarakentamisessa. Esimerkiksi Keski-Suomessa on runsaasti tilanteita, joissa itse tuulivoimatoiminta sijoittuu toisen kunnan alueelle kuin mihin esimerkiksi energiansiirron negatiiviset vaikutukset kohdistuvat. Tämän kokonaisuuden ohjaamisen ja yhteensovittamiseen esimerkiksi metsätalouden, matkailun tai virkistykseen toimintaedellytyksiin tarvitaan jatkossakin oikeusvaikutukset omaavat työkalut, joiden käyttämisestä päätetään demokraattisesti alueen päätöksenteossa. Kuntakaavoituksen sijaan suuret tuulivoimarakentamisen, kaivos- ja teollisuustoiminnan ratkaisut tulisi tehdä maakuntakaavalla, YVA:lla ja yleispiirteistä suunnittelua tarkentavalla kunnan kaavoituksella ja sijoittamis- ja rakentamisluvalla, erityislainsäädännön ohjaamana.

Keski-Suomen liitto pitää tärkeänä, että ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnistettu osana lainsäädäntöä. Valitettavasti luonnoksessa maakuntakaavatasolta on viety käytännössä kaikki aidot mahdollisuudet vaikuttaa ilmastokestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Maakuntakaavan viherrakenteen määrittelyä tulee selventää ja selkiyttää.

Viherrakenteen määrittely on laaja sisältäen arvoiltaan, statukseltaan ja toiminnalliselta sisällöltään hyvin eriluonteisia ja -mittakaavaisia alueita. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia yksittäisten viher- aluumerkintöjen sijaan. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista rajatulla sektorikohtaisella 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.

Lain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön on vajavaista. Lakiluonnos ei tunnista selvästi yhteyttä liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Myös 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 kutsun aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävästä käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään keskeiset työkalut.

Keski-Suomen 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 alueiden mahdollisuuksia tehdä tarpeisiinsa pohjautuvaa suunnittelua tai ohjata varsinaista 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 ymmärrettävyys, eli niin kutsuttu ihmisluettavuus on avainasemassa, kun määritellään tietomallimuotoisen kaavan esittämistapaa. Laissa tulisi näkyä edellytys siitä, että kaavan tietosisältö esitetään myös ihmisymmärrettävässä, ei vain koneluettavassa muodossa.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakiesitykseen yksisuuntaisesti eikä huomioida 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 yksityisyydensuojajykykäliden ja niiden liian tiukan tulkinnan sitä estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

Esitetty viiden vuoden siirtymäaika on maakuntakaavoitukselle liian lyhyt ja johtaa tilanteeseen, jossa laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan samanaikaisesti ympäri Suomen. Mikäli lain valmistelu etenee ja laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen hallittu uudistaminen. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä, seutukaavoituksesta maakuntakaavoitukseen siirryttäessä sovellettu 10 vuoden siirtymäaika osoittautui riittäväksi ja toimivaksi. 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. Käytännössä lainsäädännön tulkinta hahmottuisi vasta riittävän kattavien oikeuskäsittelyjen kautta n. 10 vuoden aikana, joten tiiviissä aikaikkunassa tapahtuva koko Suomen kattava suunnittelu joutuisi etenemään ilman ennakkotapauksia lain soveltamisesta.

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

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

-

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

-

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 vaatimustaso ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa 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?

-

Välivaara Reima
Keski-Suomen liitto - Maakuntahallitus