

## Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki

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.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa laki siten, että uudistuksessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää sekä selkeyttää lain mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä. Marinin hallituksen ohjelman mukaisia uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun. 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 muut 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.

Lakiluonnoksen materiaalit löytyvät lausuntopalvelusta osoitteesta:

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

**Päätösesitys.**

Maakuntajohtaja Halme:

Maakuntahallitus päättää

antaa seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia.

Pirkanmaan liitto toteaa, että lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat erittäin kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. Vihreän ja digitaalisen eli niin kutsutun kaksoissiirtymän edellytyksiin onkin 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.

Lakiluonnoksen kokonaisuuteen liittyy merkittäviä muutoksia myös kuntien tehtäviin. Tässä lausunnossa Pirkanmaan liitto kuitenkin keskittyy maakuntakaavoitukseen esitettyihin muutoksiin. Kuntien osalta esimerkiksi Kuntaliitto on nostanut kattavasti esiin merkittäviä huomioita.

Pirkanmaan liitto yhtyy maakuntajohtajien yhteiseen kannanottoon (6.10.2021), jonka mukaan kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu on syytä keskeyttää. Esitetulle 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.

On tärkeää, että lainsäädäntöä kehitetään kohtaamaan paremmin tulevaisuuden haasteet. Pirkanmaan liiton näkemyksen mukaan uudistukselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia kehittämällä laajan, ylikunnallista suunnittelua heikentävän kokonaisuudistuksen sijaan. Maakuntien liitot ovat viime vuosien aikana käyneet useassa yhteydessä vuoropuhelua ympäristöministeriön kanssa ja tuoneet esiin lain valmistelussa ilmenneitä epäkohtia. Kysymykset ovat kuitenkin jääneet pääasiassa vastaamatta.



Jos valmistelu kaikesta huolimatta jatkuu, tulee lähtökohdaksi ottaa vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan/sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava sekä 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 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 itse laille ja 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 laadullisista vaatimuksesta ei voida maakunta-

kaavan 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, eikä 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 ketteruus 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.

Pirkanmaan liitto pitää hyvänä, että ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnustettu 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 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.

Pirkanmaan 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, energian siirto, vesihuolto) tulisi uuden lain mukaan osoittaa maakuntakaavassa, mutta varsinaisia tuotannollisia alueita ei. Jatkossa siis maakuntakaavalla ohjattaisiin kriittistä infraa, ilman todellista vaikutusta tuotannon sijoittumiseen. Yhteiskunnan toimivuuteen liittyviä ympäristölleen haitallisia maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviä kohteita on erittäin vaikeaa ratkoa kunta-kohtaisella kaavoituksella. Esimerkiksi tekopohjaveden tuotanto, keskuspuhdistamot, varikot ja puolustusvoimien alueet ovat tyypillisesti sellaisia kohteita, jotka edellyttävät ylikunnallista tarkastelua ja oikeusvaikutteista ratkaisemista maakuntakaavalla.

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 kutsun aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä 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.

Pirkanmaan 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, sisältykö 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 oikeusvaikutusettoman sisällön toisistaan. Tietomallimuotoisen kaavan ymmärrettävyys, eli niin kutsuttu ihmislueutavuus 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 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 yksityisyydensuojaykäliä tarpeettoman tiukan tulkinnan estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

Esitetty 5 vuoden siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt ja johtaa tilanteeseen, jossa laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan samanaikaisesti ympäri Suomen. Pirkanmaan liitto on huolissaan suunnitteluresurssien riittävydestä tällaiseen kokonaisuuteen kerralla. Mikäli laki hyväksytään, 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 suunnitelu joutuu etenemään ilman ennakkotapauksia lain soveltamisesta.

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

#### **Päätös.**

Päätösesitys hyväksyttiin.