

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Ympäristöministeriö on 27.9.2021 pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (jäljempänä ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi.

Lausunto on valmisteltu Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Valmisteluun ovat osallistuneet liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue sekä elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue.

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

Yleisiä huomioita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaavoitus- ja rakentamislaki (jäljempänä myös KRL), jolla korvattaisiin voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL). Uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Ehdotuksen perusteella tavoitteena on lisäksi mm. yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää, selkeyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä sekä vahvistaa kaavoitukseen liittyviä tiedottamis- ja osallistumisprosesseja.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää ehdotuksessa yksilöityjä tavoitteita kannatettavina. Uuden kaavoitus- ja rakentamislain säätämällä voidaan kokonaisuutta hallita paremmin kuin voimassa olevalla maankäyttö- ja rakennuslailla, ja uuden lain tarve on ilmeinen. Pariisin sopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan nykyisen MRL:n syventämistä ilmastokysymysten osalta. Ehdotettu KRL tukee siten myös ilmastolain uudistuksen tavoitteita. Kuitenkin eräisiin ehdotuksiin vaikuttaisi liittyvän sellaisia merkittäviäkin vaikutuksia, jotka ovat esityksen tavoitteiden vastaisia ja saattavat vaikeuttaa eheän yhdyskuntarakenteen tavoitteen toteuttamista ja johtaa esimerkiksi päinvastaisesti yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen ja haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus kokonaisuutena tukee uudistuksen tavoitteita.

Esityksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen taustalla on Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla. Pirkanmaan ELY-keskus puoltaa ELY-keskuksen valvontatehtävän palauttamista esityksen mukaisesti. Valvontatehtävän laajentaminen on perusteltua lakiuudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi sekä ympäristöperusoikeuden, yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja yleisen edun turvaamisen kannalta.

Kiertotalouden edellytysten edistäminen huomioitaisiin laissa aluerakenteen määritelmässä sekä maakuntakaavan ja yleiskaavan laadullisissa vaatimuksissa. Kiertotalousnäkökulma korostuisi myös rakentamisen ohjauksessa ilmastonmuutoksen ohella. Uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia.

Luonnon monimuotoisuus otettaisiin aiempaa vahvemmin huomioon lakiehdotuksessa, mikä on erittäin tärkeää. Muutos koskisi erityisesti maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena esitettävän viherrakenteen kehittämisen periaatteita sekä kaavojen luonnon monimuotoisuutta koskevia laadullisia vaatimuksista, joihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kaavoja laadittaessa. Viherrakenteen määritelmää tulisi kuitenkin tarkentaa sekä lisätä siihen rannat ja kosteikot (ml. suot) sekä ranta-alueen määritelmä.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin nykyiseen tapaan kansallisen turvallisuuden turvaamisesta ja sen lisäksi uutena asiana suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittamisesta sekä toimintojen huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Seveso III -direktiivin täytäntöönpanosta johtuvien vaatimusten tuominen lainsäädännön tasolle on kannatettavaa ja mahdollistaa nykyistä oikeustilaa tehokkaammin suuronnettomuuksien ehkäisemisen ja niiden ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamisen. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta olisi tärkeää vielä tarkastella sitä, voiko kaavapäätös tai luparatkaisu olla lainvastainen sillä perusteella, että se on kyseisen säännöksen vastainen.

Suunnittelujärjestelmään kuuluisivat edelleen maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Ehdotuksen tavoitteena olisi nykyistä strategisempi ja oikeusvaikutuksiltaan rajatumpi maakuntakaava. Ehdotettuun maakuntakaavamalliin liittyisi keskeisiä haasteita, jos valtakunnallisia

tai maakunnallisia teemoja ei enää kokonaisuudessaan esitettäisi maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina. Valmistelua tulisi jatkaa esitetyn vaihtoehdoisen maakuntakaavamallin pohjalta.

MRL:n mukaiset sisältövaatimukset korvattaisiin kaavojen laadullisilla vaatimuksilla, joihin kaavoja laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Laadulliset vaatimukset olisivat keskeisiltä osiltaan nykyisten sisältövaatimusten kaltaisia eräitä uudistuksia lukuun ottamatta, ja ne olisivat perusteena kaavan lainmukaisuuden arvioinnille. Esityksen mukaan kaavojen laadulliset vaatimukset olisivat keskeisessä asemassa lain uudistamiselle annettujen sisällöllisten tavoitteiden toteutumisessa. Ehdotuksen perusteluissa tulisi tarkastella sitä, merkitsevätkö sisältövaatimusten terminologinen muuttaminen laadullisiksi vaatimuksiksi sekä se, että vaatimusten huomioon ottamisen sijaan säädettäisiin erityisen huomion kiinnittämisestä vaatimuksiin, tosiasiallista muutosta siihen, miten laadullisten vaatimusten huomioon ottamista ja sitovuutta kullakin kaavatasolla tulkitaan.

Uutena suunnitteluinstrumenttina ehdotetaan kaupunkiseutusunnitelmaa. Tämänkaltaisen suunnitteluväline on tarpeellinen, mutta sääntelyyn liittyy jäljempänä kerrotulla tavalla haasteita erityisesti osallistumisen, vuorovaikutuksen ja muutoksenhaun näkökulmasta.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan uudistuksen yhteydessä tulisi tarkastella ELY-keskuksen tehtävistä johtuvat lisävoimavaratarpeet.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Esityksen mukaan uuden lain yhtenä tavoitteena on ilmastonmuutoksen torjunnan huomioon ottaminen kaavoituksessa, rakentamisessa ja rakennuskannan ylläpidossa. Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on tuotu vahvasti esille koko uudistuksessa tavoitteista yksityiskohtaisiin säännöksiin saakka. Ilmastonmuutoksen mukanaolo läpileikkaavasti mm. tavoitteissa, rakentamiskysymyksissä ja vaikutusten arvioinneissa tuottaa mahdollisuuden vaikuttaa aidosti ilmastokysymyksiin eri mittakaavoissa. Perusteluissa tuodaan esiin, että ilmastonäkökulma kytkeytyy myös palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavuttavuuteen sekä vähähiilisen liikkuksen edellytyksiin ja liikkuistarpeen vähentämiseen kaikilla kaavatasoilla. Perustelujen mukaan ilmastonmuutoksen hillintäratkaisut tulee huomioida myös lähiympäristöjen suunnittelussa mm. viherrakenteen ja elinympäristön laadun kannalta.

Erityisesti esityksen 5 § on nykyiseen MRL:iin verrattuna selkeästi ilmastokysymyksiä syventävä lisäys. On kuitenkin huolehdittava, että pykälällä viitattaisiin koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään eikä ainoastaan kaavoihin. Hillinnässä asiakokonaisuudet on kuvattu kattavasti, ja vaikuttavimpiin tekijöihin on kiinnitetty huomiota mm. kaupunkiseutujen, liikennejärjestelmän sekä yhdyskuntarakenteen eheyden osalta. Myös metsäkadon ehkäiseminen on merkittävä toimenpide ilmastonmuutoksen hillinnässä, ja ehdotettu uudistus tukee tätä tavoitetta huomattavasti nykytilannetta paremmin. Huomionarvoista on sopeutumisen laajan käsitteen

käyttäminen, mikä laajentaa ymmärrystä sopeutumiseen sisältyvistä näkökulmista ja mahdollistaa terveellisen ja turvallisen elinympäristön tavoittelun myös muuttuvissa olosuhteissa.

Tulvavaara-alue käsitteenä vaatisi 5 §:ssä vielä tarkempaa määrittelyä. Määritelmän tulisi joustaa ilmasto-olosuhteiden muuttuessa. Määritelmän tulisi kattaa myös rakentamisalueelle kulkevat tie- ja infrayhteydet.

Ilmastovaikutukset tulevat uudistuksessa kattavasti arvioitaviksi osana kaavan laadullisia vaatimuksia sekä vaikutusten arviointia. Ehdotuksen mukaan arviointi kattaisi kaikki kaavatasot. ELY-keskuksen edistämis- ja valvontatehtävät koskevat kaavojen laadullisia vaatimuksia ilmastokysymysten osalta. Selvitys- ja vaikutusarviointivelvollisuuden oikeaksi kohdentamiseksi sekä laillisuusvalvonnan näkökulmasta kuitenkin tulisi selventää, voiko kaavan hyväksymispäätös tai lupapäätös tulla kumotuksi sillä perusteella, että päätös on 5 §:n vastainen.

Ilmastokysymyksiä koskevan selvitysvelvollisuuden osalta on tärkeää tarkentaa lakiesityksen perusteluissa, tarvitaanko erillistä selvitystä vai voiko selvityksen toteuttaa osana muita taustaselvityksiä. Erityisesti sopeutumisen kysymyksessä tarvitaan erityisalojen asiantuntemusta esim. luonnonsuojelun tai hulevesien hallinnan suhteen, jolloin saattaa tietyissä tapauksissa olla tarkoituksenmukaista tehdä sopeutumistarkastelut osana erityisalaa ja koostaa johtopäätökset osaksi ilmastaselvitystä. Muutoin on vaarana, että ilmastaselvityksistä muodostuu pintapuolisen tarkastelun väline, jossa ei aidosti tunnisteta päästö- ja nieluvaikutuksia tai ilmastomuutoksesta aiheutuvia riskejä ja vaikutusketjuja eikä vaikutusten arviointi toimi suunnittelun apuvälineenä.

Viherrakenteen tuominen lakiehdotukseen tukee sekä ilmastomuutoksen hillintää että siihen sopeutumista ja myös luonnonsuojelun ilmastotavoitteita, lajien siirtymistä koskevien säännösten toteutumista sekä yleisemmin luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Viherrakenteen osalta tulisi voida osoittaa myös sen merkitys hiilinieluna ja -varastona. On tärkeä tunnistaa, että hiilinielukysymyksissä tarvitaan sekä pinta-alallisesti riittävän laajoja alueita että metsäkadon ehkäisemistä. Suuruusluokkien hahmottamisessa auttavat alueiden omat sekä kansalliset hiilinielutavoitteet.

Viherrakenne sekä sen kehittämisen periaatteet ottaen huomioon alueelliset olosuhteet ja tarpeiden erilaisuus on tärkeää sisällyttää maakuntakaavaan, koska vain tällä tasolla voidaan varmistaa valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävien suojelualueiden ja muiden luontokohteiden ja niitä yhdistävien ekologisten yhteyksien säilyminen. Viherrakenteen osoittamisessa tulisi huomioida riittävä strategisuus sekä verkoston laatutekijät.

Ekologiset yhteydet ja pienetkin luonnon monimuotoisuutta lisäävät alueet tulisi esittää mahdollisuuksien mukaan kaikilla kaavatasoilla aluevarauksina tai kaavamääräyksinä. Ekologisen

yhteyden merkittävyyden määrittely tarvitsisi täsmentämistä. Viherrakenteen määritelmään (KRL 3 §) tulisi sisällyttää myös rannat ja kosteikot (ml. suot) sekä ranta-alueen määritelmä.

Tarve osaamisen kehittämiseksi ja uusille arviointityökaluille lisääntyä ilmasto- ja ympäristövaikutusten arvioinnin tullessa entistä vahvemmin osaksi suunnittelujärjestelmää. ELY-keskusten ilmasto-osaamisen kehittäminen edelleen on keskeistä. Kunnissa osaamisen kehittämistä tarvitaan esim. energiakysymyksissä sekä selvitysten hankinnoissa (esim. miten arvioidaan konsultin menetelmien soveltuvuutta). Yhdenmukaisia, myös pienten kuntien saatavilla olevia arviointityökaluja tarvitaan. Tässä Suomen ympäristökeskuksen ja ELY-keskusten rooli tiedon tuottamisessa ja välittämisessä korostuu.

Ilmastonmuutoksen osalta on huomioitu myös kiertotalouden edellytysten edistäminen. Tämä on tavoitteena kannatettava. Kiertotalousalueiden osalta tulisi kuitenkin huomioida, että ne ovat keskenään hyvin heterogeenisiä. Kiertotalouden edellytykset voivat siten merkitä erityyppisiä asioita, eikä yhtä selkeää tulkintatapaa ole välttämättä mahdollista muodostaa.

KRL-ehdotuksessa maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus olisi vähenemässä. Tämä voi aiheuttaa tilanteita, joissa ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvien vaikutusten arviointia ei tehdä tarkoituksenmukaisella kaavatasolla tai tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa. Samalla vastuuta arvioinnista siirtyy yleis- ja asemakaavatasoille. Joissakin asioissa jää epäselväksi, miten merkittäviä ylikunnallisia kysymyksiä, kuten energiaratkaisuja ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä, yhteensovitetään oikeusvaikutteisen suunnitelman puuttuessa. Ilmastokysymyksenä tulisi voida tarkastella samanaikaisesti esim. sähkönsiirtoverkkojen ja tuotantoalueiden sijoittumista, jotta rakennettavan siirtoverkoston määrä ympäristövaikutuksineen voidaan minimoida.

Yhdyskuntarakenteen eheys ja resurssitehokkuus ovat kysymyksinä määrittelyä ilmastonäkökulmasta vielä tarvitsevia, ja määritelmä saattaa myös muuttua teknologian tai yhteiskunnan kehittyessä. Vastaavasti energiaratkaisuissa tarvitaan mahdollistamista kaikille uusiutuville energiamuodoille. Kulloinkin parhaan tiedossa ja käytettävissä olevan ratkaisun hakemisessa ("ilmasto-BAT") tarvitaan aktiivista yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa. Myös ELY-keskuksilla on ehdotuksen mukaan merkittävä tiedonvälittäjän rooli, mikä tulisi tunnistaa näissä kysymyksissä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (3 luku)

Säännösehdotukset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) ohjausvaikutus kaavoitukseen ja viranomaisten toimintaan säilyisivät lähes nykyisen MRL:n mukaisina. ELY-keskus pitää kuitenkin tärkeänä, että valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin lisättäisiin nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen. Kirjaus lisää edellytyksiä tunnistaa valtakunnallisesti merkittäviä ilmastokysymyksiä.

ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri (L)-vastuualue toteaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelussa on tärkeää huomioida liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2003, LjMTL) 15 b §:n mukainen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (VLJS) ja sen tavoitteet. VLJS:aan on sisällytettävä 12 vuodeksi laadittava ohjelma, joka sisältää valtion ja kuntien toimenpiteitä. On tarkoituksenmukaista yhteensovittaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja VLJS:an tavoitteet, mitä palvelisi näiden ajallisen valmistelun yhteensovittaminen.

Maakuntakaava (4 luku)

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Jatkossa maakuntakaavassa korostuisivat suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisen ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan maakuntakaavan yleispiirteisyyden ja strategisuuden kasvattaminen on tärkeä tavoite eri kaavatasojen roolien ja kaavoissa esitettävien teemojen tarkkuustason selkeyttämiseksi. On tärkeää myös yhteensovittaa eri maakuntien maakuntakaavat ja niiden tavoitteet.

Lakiehdotuksen lähtökohta olisi, että maakuntakaavassa olisi lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaisesti esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää- ja verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Myös maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajautuisivat lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan näihin osa-alueisiin. Nykyisin maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, joten maakuntakaavan ohjausvaikutukseen kohdistuva muutos olisi merkittävä.

Maakuntakaavassa voitaisiin lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin mukaan jatkossa esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Tällaisina asioina mainitaan esityksen perusteluissa esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvät alueet, energiantuotannon, teollisuuden ja elinkeinotoiminnan alueet, puolustusvoimien alueet sekä kulttuuriperinnön alueet. Näiltä osin maakuntakaavalla ei kuitenkaan olisi oikeusvaikutuksia.

Pirkanmaan ELY-keskus ei kannata ehdotusta maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden supistamisesta. Maakuntakaavalla on merkittävä rooli maakunnallisissa ja ylikunnallisissa alueidenkäytön ratkaisuisissa erisuuntaisten maankäytöllisten intressien yhteensovittajana ja pitkän aikavälin suunnitelmana. Lähtökohtaisesti suunnitteluväline, joka olisi osittain oikeusvaikutteinen ja osittain oikeusvaikutukseton, muodostuu oikeusvaikutuksiltaan epäselväksi ja esimerkiksi kaavoitukseen osallisille vaikeaksi hahmottaa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteiset kehittämisen periaatteet ovat sisällöltään perusteltuja. Maakunnan aluerakenteen määritelmä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, mikä saattaa muodostua haasteelliseksi tulkittaessa oikeusvaikutteisuuden rajapintoja. Viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet ottaen huomioon alueelliset olosuhteet ja tarpeiden erilaisuus on tärkeää sisällyttää maakuntakaavaan, koska vain tällä tasolla voidaan varmistaa valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävien suojelualueiden ja muiden luontokohteiden ja niitä yhdistävien ekologisten yhteyksien säilyminen. Valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävälle liikenneverkolle esitetty oikeusvaikutteisuus maakuntakaavoissa on perusteltua liikennejärjestelmän ja -verkon toimivuuden ja kehittämistavoitteiden turvaamiseksi.

Oikeusvaikutteisuuden ulkopuolelle olisi kuitenkin jäämässä hyvin keskeisiä merkitykseltään valtakunnallisia ja maakunnallisia asioita. Uhkana on, että näitä asioita ei voida riittävällä tavalla turvata kuntatason kaavoituksessa, mikä voi johtaa haitallisiin ympäristövaikutuksiin, suunnittelemattomaan yhdyskuntakehitykseen ja haasteisiin esimerkiksi ilmastokysymysten riittävässä huomioimisessa.

Maakuntakaavoituksen rooli ylikunnallisissa sekä maakunnallisissa alueidenkäytön ratkaisuisa nähdään tärkeänä erityisesti luonnon monimuotoisuutta, luonnonvaroja, energiantuotantoa sekä viher- ja siniyhteyksiä ja -verkostoja koskeissa kysymyksissä. Maakuntakaavan tulisi säilyä myös luonnonvarojen osalta oikeusvaikutteisena. Mainitut asiat edellyttävät laajaa ylimaakunnallistakin keskustelua, laajoja selvityksiä sekä yhteensovittamista kaavaprosessin aikana, mitä ei kaikissa kunnissa ole mahdollista järjestää jo pelkästään resurssien vähyyden vuoksi. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudella näissä asioissa voidaan paremmin turvata esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttö ja säilyminen. Oikeusvaikutteisella suunnitelmalla, jolla voidaan yhteensovittaa energiantuotantoa ja luonnonvarojen kestävää käyttöä, on merkitystä myös ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteen toteutumisessa. Esimerkiksi tuulivoimatuotannon edistäminen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden lähtökohdista saattaisi vaikeutua.

Luonnonvarat ja niiden riittävyyden arviointi ja käytön suunnittelu tulee nähdä laajana kokonaisuutena. Siihen liittyvät ratkaisut eivät voi jäädä pelkästään kuntatasolla ratkaistavaksi. Tästä esimerkkinä ovat muun ohella pinta- ja pohjavedet ja maakunnallisen vesihuollon turvaaminen. Pintavedet, joiden vedenlaatu ei ole riippuvainen vain lähivaluma-alueella tehtävistä toimenpiteistä, vaan vaikutukset muodostuvat jo usein paljon kauempaa, ovat ylikunnallinen tai maakunnallinen kysymys. Pinta- ja pohjavesikysymykset ovat myös keskeisiä aiheita ilmastomuutokseen liittyvissä sopeutumisen ja hillinnän kysymyksissä, joita eri kaavatasoilla tulee ratkaista. Näitä ovat mm. kuivuuteen, tulviin, hulevesiin ja veden laatuun liittyvät ratkaisut.

Myös ELY-keskuksen L-vastuualue katsoo, että liikennejärjestelmän toimivuuden ja kehittämisen kannalta on tärkeää, että on käytössä riittävän laaja-alainen ja laajalla yhteistyöllä valmisteltu alempiasteista suunnittelua ja viranomaistoimintaa ohjaava kaavataso, jolla voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisen ja maakunnallisen liikenneverkon sekä alueellisen maankäytön kehittämistavoitteet. Tämä korostuu etenkin liikennehakuksen maankäytön mm. kaupan keskittymien sijoittelussa suhteessa liikenneverkkoon.

Maakuntakaavoitusprosessissa on tärkeää määritellä yhteistyössä väyläviranomaisen kanssa aluerakenteen kannalta esitettävän liikenneverkon laajuus. Maanteiden osalta hyvän pohjan antaa liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 4 §:n mukainen toiminnallinen luokittelu, jossa etenkin valta- ja kantateillä, merkittävimmillä seututeillä sekä harvoissa poikkeustapauksissa valtakunnallisen kohteen kulkuyhteytenä, yhdysteillä on maakunnan aluerakenteen kehittämisen kannalta merkitystä.

Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota maakuntakaavan oikeusvaikutusten ja maakuntakaavan laadullisten vaatimusten väliseen suhteeseen. Koska maakuntakaavoille asetetut laadulliset vaatimukset vastaavat pääosin voimassa olevassa laissa kattavasti oikeusvaikutteisille maakuntakaavoille säädettyjä sisältövaatimuksia, kaavan laadullisten vaatimusten täyttymistä koskeva arviointi saattaa muodostua haasteelliseksi. Useat laadulliset vaatimukset koskevat sellaisia tavoitteita, joilla ei olisi oikeusvaikutuksia, joten on tulkinnanvaraista, missä määrin maakuntakaavan tulee edistää näitä tavoitteita lain vaatimusten täyttämiseksi. Asia on laillisuusvalvonnan kannalta epäselvä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen vaikuttaisi myös muuhun ympäristölainsäädäntöön ja ympäristövalvontaan. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain nojalla sijoituspaikkaa valittaessa tulisi ehdotuksen mukaan ottaa huomioon vain maakuntakaavan oikeusvaikutteisen osan osoittama käyttötarkoitus. Lisäksi ympäristönsuojelulain ja maa-ainelain (555/1981) mukaisissa asioissa tulisi jatkossa toimintaa sijoitettaessa huolehtia siitä, että sijoitettava toiminta ei vaikeuta alueen käyttämistä maakuntakaavassa varattuun tarkoitukseen kuitenkin vain siltä osin kuin varaus koskee maakuntakaavan oikeusvaikutteista osaa.

Muutoksen vaikutusten arviointia ei voida pitää riittävän kattavana tältä osin. Usein luvanvaraista toimintaa sijoitetaan erityisesti sellaisille kaupunkiseutujen ja asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on vähäistä ja ainoa voimassa oleva kaava on maakuntakaava. ELY-keskus näkee tärkeänä, että ympäristöön vaikuttavien toimintojen sijoittumista voidaan ohjata riittävästi ja eri maankäyttömuotoja yhteensovittaen tarkoituksenmukaisesti eri kaavatasoilla. Käytännön työssä maakuntakaavamerkinnöillä ja -määräyksillä on muutoinkin iso rooli, kun ELY-keskus antaa valvovana viranomaisena lausuntoja mm. ympäristönsuojelulain ja maa-ainelain, mutta myös vesilain (587/2011) mukaisista lupahakemuksista. Lausunnoissa on muistutettu esimerkiksi luontoa, maisemaa, kulttuuriympäristöä ja pohjavesialueita koskevista maakuntakaavan merkinnöistä. Lisäksi maakuntakaavan merkinnöillä on keskeinen merkitys harkittaessa esimerkiksi turvetuotanto- tai maa-ainesten ottoalueiden sijoittamista. Uudistus ei poistaisi substanssilakeihin perustuvaa selvitysvelvollisuutta. Kuitenkin uhkana on, että esimerkiksi luonto-, maisema- ja kulttuuriympäristöarvojen huomioon ottaminen ja suojele heikentyvät, kun näitä koskevat asiat eivät enää ole kaikilta osin oikeusvaikutteisia tai välttämättä lainkaan mukana maakuntakaavassa.

Lainvalmistelussa on käsitelty maakuntakaavan vaihtoehtoista mallia, jonka 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 MRL:n mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämiselvöityä. Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa valmistelun jatkamista pohjautuen maakuntakaavoituksen vaihtoehtoiseen malliin, jossa kaavan oikeusvaikutukset ovat esitettyä kattavammalla ja lähempänä nykyistä mallia. L-vastuualue korostaa, että valtakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kannalta vaihtoehtoinen maakuntakaavamalli tukisi parhaiten myös liikennejärjestelmän toimivuuden sekä liikenneverkon kehittämisen turvaamista, kun väyläverkkoa ympäröivä ja siihen merkittävästi vaikuttava maankäyttö olisi myös oikeusvaikutteinen.

Liikennejärjestelmän näkökulmasta on perusteltua poistaa viranomaisten edistämiselvöllisyys maakuntakaavan oikeusvaikutuksista, koska edistämiselvöllisyys voi aiheuttaa eri tahoilla oletuksia, odotuksia ja vaatimuksiakin maakuntakaavassa osoitettujen eri maankäyttövarausten ml. liikenneväylien kehittämisestä ennen kuin niiden kehittämistarve ja -mahdollisuus on ajankohtaista. Valtion väyläverkon kehittämistavoitteet ja -polku on esitetty Liikenne 12 -ohjelmassa (VLJS).

Esityksen mukaan maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia muutettaisiin ja täsmennettäisiin verrattuna maakuntakaavan sisältövaatimukseen erityisesti siltä osin kuin maakuntakaavan muutettaviksi ehdotetut tarkoitus ja sisältö edellyttävät. ELY-keskus pitää myönteisenä, että luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden sekä kulttuuriperinnön huomioon ottaminen näkyisivät laadullisissa vaatimuksissa vahvemmin kuin nykyisissä maakuntakaavan sisältövaatimuksissa.

L-vastuualueen käsityksen mukaan maakuntakaavan ehdottoman rakentamisrajoituksen poistaminen on oikeasuuntainen toimenpide, jotta maakuntakaavan kohtuullisen pitkän aikavälin maankäyttövarauksilla ei aiheuteta kohtuutonta haittaa maanomistajille. Rakentamisrajoituksen käyttö on kuitenkin hyvä pitää KRL-ehdotuksen mukaan (22 §) mahdollisuutena, jos maakuntakaavassa osoitetun uuden tai kehitettävän liikenneväylän toteuttamisaikataulu on tiedossa ja esimerkiksi väylän kehittäminen on esitetty liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun 15 b §:n mukaisen valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa / Liikenne 12 -ohjelmassa. Rakentamisrajoitusta pohdittaessa tulee ottaa huomioon väyläviranomaisen näkemys rajoituksen tarpeesta.

Yleiskaava (5 luku)

Yleiskaavassa säädettäisiin maakuntakaavaa vastaavasti yleiskaavan laadullisista vaatimuksista nykyisten MRL:n sisältövaatimusten sijaan. Laadulliset vaatimukset sekä vaikutusten arvioinnille asetetut tavoitteet ohjaavat kaavoitusta pääosin oikeaan suuntaan ja ovat tarkoituksenmukaisia liikennejärjestelmän toimivuuden sekä liikenneverkon kehittämisen ja liikenneturvallisuuden kannalta.

Esityksen mukaan uusia vaatimuksia annettaisiin palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, viherrakenteen jatkuvuutta, asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien. Kaupunkiseuduille kohdistettaisiin uusi vaatimus, jonka mukaan laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla olisi kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN. Vaatimukset ovat kokonaisuutena arvioiden kannatettavia.

ELY-keskus kuitenkin kiinnittää huomiota tarpeeseen huomioida ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastokestävyyden vaatimukset entistä laajemmin jo yleispiirteisen kaavoituksen tasolla. Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin sisältyisivät mm. viherrakenteen jatkuvuuden ja vesihuollon edellytykset, mutta hulevesien hallinnan merkitystä yleiskaavoituksessa tulisi säännöstarasolla vahvistaa. Etenkin äärevöityvien säiden vuoksi yleiskaavan laadullisissa vaatimuksissa tulisi nostaa esiin hulevesisuunnittelun tarve jo yleiskaavan laadinnan yhteydessä. Erityisesti hulevesien määrä, mutta myös hulevesien laatu ja vesistöön päätyvä haitta-aine- ja ravinnekuorma olisi tärkeää huomioida säännöksissä ja perusteluissa. Hulevesien huomioon ottaminen yleiskaavan ratkaisuisissa mahdollistaisi sen, että asemakaavoituksessa ja kiinteistökohtaisissa ratkaisuisissa voitaisiin hallita niihin liittyviä riskejä tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Hulevesien hallinnan merkityksen korostaminen yleiskaavoituksessa tukisi osittain myös sitä, että kaavoituksessa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon se, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa esitetään vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Esityksen 31 §:n 4 momentin mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia yleiskaavasta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Edellytyksenä yleiskaavasta poikkeamiselle ei enää olisi asemakaavan sopeutuminen yleiskaavan kokonaisuuteen tai yleiskaavan ilmeinen vanhentuneisuus kuten nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Muutos mahdollistaisi kunnissa aiempaa joustavamman reagoinnin maankäytön muutostarpeisiin. Toisaalta muutos heikentäisi yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavoitukseen. Tämä yhdessä maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden ja ohjausvaikutuksen supistamisen kanssa johtaisi asemakaavoituksen aiempaa suurempaan painoarvoon alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Asemakaavoituksessa tulisi tällöin ehdottomasti huolehtia vaikutusten riittävästä selvittämisestä sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta, jotta muutos ei johtaisi esimerkiksi yhdyskuntarakenteen pirstoutumiseen, ympäristöarvojen puutteelliseen huomioimiseen tai ihmisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa.

Lakiesityksen perusteluissa ja ehdotuksen jatkokehittelyssä tulisi kiinnittää huomiota yleiskaavan käyttöön rakennusluvan perusteena (ns. kyläkaava) suhteessa haja-asutusalueen rakentamisen muihin menettelyihin ja suunnitteluvälineisiin. ELY-keskus näkee, että kaikissa tapauksissa ei ole yksiselitteistä, mitä suunnitteluvälinettä tulisi käyttää haja-asutusalueen suunnittelussa. Tavoitteena tulisi olla yhdyskuntarakenteen eheytyminen, mutta riskinä on, että erilaiset suunnitteluvälineet voivat johtaa päinvastaiseen kehitykseen erityisesti, jos niiden soveltamisala on epäselvä.

Lakiehdotuksen mukainen yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelymenettely on kannatettava ja tarpeellista joustavuutta tuova uudistus. Yhteiskäsittelyä koskevaan 34 §:ään tulisi kuitenkin lainmukaisuuden varmistamiseksi lisätä maininta siitä, että yhteiskäsittelyssä hyväksyttävän asemakaavan tulisi olla yhteiskäsittelyssä hyväksyttävän yleiskaavan mukainen, mikäli näin on tarkoitus (vrt. ehdotuksen 97 § ja 112 §).

Asemakaava (6 luku)

Asemakaavan laadullisissa vaatimuksissa uusia vaatimuksia annettaisiin koskien asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista sekä viherympäristön riittävyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä.

Laadulliset vaatimukset muodostavat perustellun kokonaisuuden. Erityisesti viherympäristön riittävyyden tuominen puistojen ja lähivirkistysalueiden riittävyyden arvioinnin rinnalle on kannatettava uudistus, jossa otetaan selvästi aiempaa paremmin huomioon luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen näkökulmat yksinomaisen virkistyskäytön lisäksi.

ELY-keskus suhtautuu myönteisesti siihen, että esityksessä ehdotetaan kunnalle veloitetta eräin rajoituksin arvioida asemakaavan ajanmukaisuus ennen purkamisluvan myöntämistä tilanteessa, jossa rakennuksen tai sen osan purkaminen voi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava sisällä rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä. Muutoksella voitaisiin paremmin huomioida se, että purkamislupaa ei myönnettäisi perustuen rakennussuojelullisesti vanhentuneeseen asemakaavaan, ja sitä kautta parantaa rakennussuojelun toteuttamista.

Kaupunkiseutusuunnitelma (7 luku)

Laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta kaupunkiseutusuunnitelmasta, joka olisi pakollinen tietyillä alueilla. Tavoitteena olisi lisätä kaupunkiseutujen suunnittelun toimivuutta ja vastata toimintaympäristön muutoksiin ja tulevaisuuden haasteisiin, kuten ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, kaupunkiseutujen kasvuun ja kaupungistumiseen sekä liikkumisen ja liikennejärjestelmän muutoksiin ja kehittämistarpeisiin. Kaupunkiseutusuunnitelmalla parannettaisiin osallisten mahdollisuuksia osallistua kaupunkiseudun suunnitteluun ja sen vaikutusten arviointiin. Eesityksen perusteella kaupunkiseutusuunnitelmalla olisi merkitystä seudun yhteisen tahtotilan ilmaisuna.

Kaupunkiseutujen suunnitteluväline on tarpeellinen. Etenkin, jos maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ja ohjaavuutta kavennetaan, korostuu esitetyn kaupunkiseutus suunnitelman rooli kehittyvillä kaupunkiseuduilla ylikunnallisen liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämistavoitteiden osalta. Kuitenkin jo nykytilanteessa nk. vanhoilla MAL-kaupunkiseuduilla kuntien, valtion ja muiden viranomaisten sekä alueen toimijoiden yhteistyö maankäytön ja liikennejärjestelmän kehittämisessä on kiinteää. Kaupunkiseutujen MAL-yhteistyön ja -sopimuksen pohjana on joka tapauksessa oltava yhteistyössä tehty yleispiirteinen maankäytön ja liikennejärjestelmän rakennemalli tai -suunnitelma, kehityskuvatyo tai kaupunkiseutus suunnitelma. Mahdollisten ilmastolain mukaisten alueellisten suunnitelmien yhteyttä kaupunkiseutus suunnitelmiin (ja MAL-sopimukseen) tulisi tarkastella.

Kaupunkiseutus suunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia, mutta sen laatimisessa noudatettaisiin lain osallistumista, vaikutusten arviointeja ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Valitusoikeus olisi mm. ELY-keskuksella. Vuorovaikutus ja muutoksenhakumahdollisuus ovat periaatteellisella tasolla tärkeitä mm. ympäristöperusoikeuden ja oikeusturvan toteutumiseksi. Mikäli valmistelua kaupunkiseutus suunnitelman osalta jatketaan, Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että kaupunkiseutus suunnitelmaa laadittaessa sovellettaisiin myös viranomaisneuvottelusta säädettyä. Kuitenkin suunnitelman oikeusvaikutuksettomuus saattaa johtaa siihen, että osallistumisen ja muutoksenhaun merkitys jää osallisille epäselviksi. Muutoksenhaun osalta on myös huomattava, että kaupunkiseutus suunnitelmalla ei olisi laadullisia vaatimuksia, jotka voisivat olla muutoksenhaun kohteena, mikä saattaa tehdä muutoksenhaun tarkoituksesta niin ikään epäselvän.

Erityisharkinta-alue ja rantarakentaminen (8 luku)

Erityisharkinta-alue vastaisi esityksen mukaan määritelmältään lähtökohtaisesti nykyistä suunnittelutarvealuetta. Käytännössä kyse olisi asemakaavoituksen ulkopuolisista alueista, joilla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia tarvittaisiin alueiden käytön suunnittelua tai erityistä harkintaa uuden rakentamisen sijoittamisessa. Säännöksiä sovellettaisiin myös rakentamiseen, joka edellyttäisi tavanomaista laajempaa harkintaa ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi. Nykykäytäntöä vastaten yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä voitaisiin myös osoittaa alueita erityisharkinta-alueiksi perusteilla, jotka liittyisivät tulevaan yhdyskuntakehitykseen, ympäristöarvoihin ja ympäristöhaittoihin.

Lähtökohtana voidaan siten pitää sitä, että alueidenkäyttö tai rakentaminen erityisharkinta-alueella edellyttää jollakin perusteella tavanomaista suurempaa harkintaa. On kuitenkin mahdollista, että rakentamislupaan kuuluvan sijoittamisluvan edellytyksiin tehtävät muutokset johtaisivat em. lähtökohdasta huolimatta lain suunnitelmalliseen rakentamiseen liittyvien tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen.

Rantarakentamista koskevan sääntelyn osalta ELY-keskus pitää rantavyöhykkeen ja ranta-alueen käsitteistön yhdistämistä ranta-alueeksi selkeyttävänä. Esityksen mukaan ranta-alueita koskevan yleis- ja asemakaavan laadulliset vaatimukset koskisivat jatkossa kyläalueiden ja niitä tiiviimmin rakennettujen tai rakennettavaksi tarkoitettujen alueiden ulkopuolisia alueita eli maaseutumaisia ranta-alueita. Rantayleiskaavalla ja -asemakaavalla voitaisiin suunnitella sekä loma-asutusta että vakituista asumista. ELY-keskus toteaa, että vakituista asutusta suunniteltaessa laadullisten vaatimusten täyttyminen ja riittävät selvitykset korostuvat, koska vakituisen asumisen järjestäminen aiheuttaa velvoitteita kunnalle sekä suurempia ympäristövaikutuksia.

Esityksen mukaan kiinteistönomistajan oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen säilyisi nykyiseen tapaan kuitenkin niin, että oikeus koskisi lähtökohtaisesti loma-asutuksen järjestämistä. Kaavaehdotuksessa voitaisiin erityisestä syystä osoittaa alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Tulkintaongelmien välttämiseksi esityksen perusteluissa tulisi tarkastella sitä, voisiko kaavaehdotus koskea pelkästään vakituisen asutuksen tai muun käyttötarkoituksen osoittamista vai olisiko poikkeus tarkoitettu sovellettavaksi loma-asutuksen järjestämisen rinnalla. Eriyisten syiden määritelmä on vakiintumaton ja vaikuttaa siten säännöksen tulkintaan, mutta siihen, että kiinteistönomistaja vastaisi vakituisen asumisen kaavoittamisesta ranta-alueelle, tulisi suhtautua pidättyvästi ympäristön herkkyyden, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä kunnalle vakituisesta asumisesta johtuvien velvoitteiden takia. Myös muun käyttötarkoituksen määritelmä tulisi avata perusteluissa, jotta on selvää, millaista rakentamista kiinteistönomistajan olisi mahdollista suunnitella.

Esityksen 183 §:ssä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamislupaa eikä erityisharkinta-alueita koskevien sijoittamisluvan edellytysten tarkastelua ennen rakentamisluvan myöntämistä. Tarkoitettu rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Myös voimassa olevan MRL 129 a §:n nojalla kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla ei edellytetä vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamiseksi poikkeamislupaa tai suunnittelutarveratkaisua. Rakennusjärjestyksen määräys on soveltamisalaltaan nykyisinkin rajattu koskemaan vain alueita, joilla se ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Käytäntö on osoittanut, että alueita osoitetaan rakennusjärjestyksissä hyvin laajoina ilman, että määräyksestä johtuvia vaikutuksia on selvitetty riittävästi. Tämä johtaa suunnittelemattomaan yhdyskuntakehitykseen ja aiheuttaa kunnalle velvoitteita, joihin ei ole välttämättä varauduttu. Lähtökohtaisesti ympärivuotisen asumisen edellytykset tulisi ratkaista kaavoituksen keinoin. ELY-keskus esittää, että ensisijaisesti säännös poistettaisiin laista tai toissijaisesti menettelyn edellytykset kirjattaisiin esitettyä täsmällisemmin pykälätasolle ja perusteluihin.

Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset (9 luku)

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevat pykälät ovat pääosin toimivia. Vähittäiskaupan ohjauksen toteuttaminen jatkossa pelkästään kuntatasolla saattaa kuitenkin johtaa kaupan tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ohjauksen heikentymiseen.

Lakiehdotuksen vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevista säännöksistä on jätetty pois palveluverkon kehittymiseen, asiointimatkojen kohtuulliseen pituuteen sekä liikenteen haittoihin liittyvä sääntely. Säännösten poistamiseen johtaneita syitä ei riittävästi avata esityksen perusteluissa. Palveluiden saatavuuden ja kestäväen yhdyskuntakehityksen ja liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta näiden asioiden huomioimisella etenkin vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumisessa on merkittävä vaikutus, minkä vuoksi tulisi harkita em. asioiden lisäämistä lakiehdotukseen.

Vesien- ja merenhoidon järjestäminen alueidenkäytössä

Alueidenkäytön suunnittelussa tulisi ottaa huomioon vesien- ja merenhoidon järjestäminen. Vesien- ja merenhoidon suunnitelmat tulisi nostaa kaavoitus- ja rakentamislakiin maakunta- ja yleiskaavoituksessa sekä kaupunkiseutusunnitelmissa huomioon otettaviksi asiakirjoiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 51 §:n tapaan. Vesienhoidon suunnittelun yhteydessä on tehty laajasti selvityksiä vesimuodostumiin kohdistuvista paineista ja riskeistä. Näin ollen ehdotukseen kirjattu huomioonottamisvelvollisuus ei lisäisi kaavoittajan selvitystaakkaa.

Maankäytön suunnittelussa voitaisiin huomioida entistä paremmin paitsi rakennettujen alueiden aiheuttamat paineet vesistöihin (yleiskaavat), myös huomioida laajemmin eri maankäyttömuotojen sijoittuminen ja välttää uusien paineiden ja riskitekijöiden syntymistä (maakuntakaavat). Maankäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa myös erilaisten pistekuormittajien sijoittumiseen (viitaten ympäristölupaprosessiin ja kieltoon sijoittaa toimintoja kaavan vastaisesti). Vaikka vesien- ja merenhoidon suunnitelmat tulee huomioida soveltuvin osin kaikessa viranomaistoiminnassa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 28 §:n mukaisesti, käytännössä kyseisen pykälän vaikutus on jäänyt vähäiseksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa.

Kansalliset kaupunkipuistot ja merialuesuunnittelu (14 ja 15 luvut)

ELY-keskuksen L-vastuualue muistuttaa, että kansallisten kaupunkipuistojen ja merialuesuunnittelun alueet voivat sisältää myös valtion maantieverkkoa. Kansallisen kaupunkipuiston hoito- ja käyttösuunnitelman tulee mahdollistaa alueelle sijoittuvan maantieverkon liikennetarpeen edellyttämä kehittäminen, kunnossapito sekä hoito. Maantieverkon osalta hoito- ja käyttösuunnitelma tulee tehdä vuorovaikutuksessa alueen ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueen kanssa (KRL 80 §).

Merialuesuunnittelussa tulee huomioida tarvittaessa valtion omistaman ja ylläpitämän lauttaliikenteen, yhteysalusliikenteen sekä maantie- ja yhteysalusliikenneverkon ylläpidon ja kehittämisen tarpeet. Suunnittelu tulee tehdä yhteistyössä rannikkoseutujen ELY-keskusten kanssa.

Osallistuminen, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi (11 ja 12 luvut)

Esityksellä pyrittäisiin vahvistamaan osallistumista ja vuorovaikutusta kaavoituksessa muun ohella tehostamalla kaavahankkeista tiedottamista sekä parantamalla varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, mitä ELY-keskus pitää myönteisenä ympäristöperusoikeuden ja oikeusturvan edistämisen näkökulmasta. Osallistumisen kannalta olisi jatkovalmistelussa tarpeen tunnistaa, millä tavalla käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus vaikuttaa siihen, missä määrin suunnitellut hyvinvointialueet tulee osallistaa kaavoitusmenettelyihin.

Kaavoituksen sujuvuuden näkökulmasta on tärkeää kyetä mitoittamaan vaikutusten arviointi suunnitteluprosessin tarpeista käsin. Uudistuksen myötä selvitykset voitaisiin nykyistä paremmin tehdä oikea-aikaisesti ja hyödyntäen kullekin kaavatasolle tarpeellisia selvityksiä. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulman korostaminen vaikutusten arvioinneissa on tärkeää.

Viranomaisyhteistyö ja lausuntomenettelyt kaavoituksessa (13 luku)

Lakiehdotuksen säännökset viranomaisyhteistyöstä ja lausuntomenettelyistä ovat selkeitä ja pääosin kattavia sekä Y-vastuualueen että L-vastuualueen näkökulmasta. Viranomaisyhteistyössä ja osallistumisessa olisi hyvä tunnistaa, että käytännön tarve neuvotteluun ja lausunnon antamiseen on olemassa jo luonnosvaiheessa. Luonnosvaiheessa tulisi huolehtia siitä, että kaavaa koskevat selvitystarpeet ja vaikutusten arvioinnit ovat kattavasti käytettävissä. Varhaisen vaiheen vuorovaikutus edistäisi kaavoitusprosessin sujuvuutta. ELY-keskus esittää, että kaavan luonnosvaihe tunnistettaisiin lain tasolla vallitsevan käytännön mukaisesti.

Lausuntopyynnön tarve sekä yleiskaava- että asemakaavoissa on myös ehdotusvaiheessa tärkeää, jotta väyläviranomainen voi arvioida, onko kaavaratkaisu muuttunut luonnosvaiheen jälkeen siinä määrin, että kaavan vaikutukset liikennejärjestelmään ja -verkkoon ovat muuttuneet.

Viranomaiset ja valvonta kaavoituksessa

Yleisesti viranomaisten eli ympäristöministeriön, ELY-keskuksen, maakunnan liiton ja kunnan roolit ja tehtävät on esityksessä hyvin esitetty ja perusteltu. Nykytilanteeseen verrattuna roolit selkiytyvät ja tarkentuvat. Kunnan rooli kaavamonopolin haltijana sekä rakentamista koskevien lupahakemusten ratkaisijana säilyy muuttumattomana.

ELY-keskuksen kuntien alueidenkäyttöä ja rakennustoimea koskevaa edistämistehtävää ehdotetaan täsmennettäväksi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna lisäämällä velvoitteet tiedottaa kunnille alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista lainsäädäntömuutoksista sekä tukea kuntia alueiden käyttöä ja rakentamisen ohjausta koskevien säännösten soveltamisessa. Edistämistehtävän täsmentäminen on perusteltua ja mahdollistaa sen, että ELY-keskus voi yhteistyössä kuntien kanssa edistää kaavoituksen sujuvuutta ja parantaa eräissä tapauksissa kaavaprosessin lainmukaisuutta.

Lakiehdotuksessa ELY-keskuksen valvontatehtävää kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan laajennettavaksi. ELY-keskuksen olisi jatkossa valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan tämän lain säännöksiä. Muutos palauttaisi ELY-keskuksen tehtävät valvonnan osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta (ns. KARALUSU-uudistus) vallinnutta tilannetta. Kuntien kaavoituksen ohjaustehtävää ELY-keskuksille ei esitetä, ja rakentamisen osalta valvontatehtävä poistettaisiin kokonaan.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää valvontatehtävän laajentamista tarpeellisena ja ELY-keskuksen roolia selventävänä. Voimassa olevan MRL 18 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen valvontatehtävä on rajattu siten, että ELY-keskuksen tulee valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. ELY-keskuksen valitusoikeus MRL:n mukaisissa asioissa on rajattu käytännössä valvontatehtävää vastaavasti. Havaintojen perusteella valvontasäännöksen toimivuudessa on ollut merkittäviä puutteita KARALUSU-uudistuksen jälkeen.

Vaikutuksiltaan valtakunnallisen ja merkittävän maakunnallisen asian määrittely on osoittautunut joissakin tapauksissa haastavaksi. Vallitseva oikeuskäytäntö viittaa siihen, että esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva yksittäinen kaavaratkaisu ei käytännössä voi olla vaikutuksiltaan valtakunnallinen tai merkittävä maakunnallinen asia. Kuitenkin muun ohella valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin perustuvat melukysymykset ovat yksi keskeinen asia kaupunkiseudun kaavoituksessa, ja niiden huomioon ottamista tulisi voida tehokkaasti valvoa. Määritelmään liittyvät epäselvyydet vaikuttavat pidentävän prosesseja myös hallintotuomioistuimissa, sillä useat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat käsitelleet ELY-keskuksen valitusoikeuden olemassaoloa.

ELY-keskuksen valvontatehtävä liittyy vahvasti Suomen perustuslaissa (731/1999, PL) säädetyn ympäristöperusoikeuden (PL 20 §), yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeusturvan (PL 21 §)

toteutumiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella päätöksenteolla vaikutetaan merkittävästi ihmisten elinympäristöön ja ympäristöön niin yksilöiden kuin yleisen edun näkökulmasta. Lisäksi lain osallistumista, vaikutusten arviointeja ja kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset kytkeytyvät ympäristöperusoikeuteen. Säännösten johdonmukaisella valvonnalla on siten tärkeä merkitys ympäristöperusoikeuden toteutumisen ja toisaalta kansalaisten yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Vuoden 2017 lakimuutoksen jälkeen ELY-keskuksen ei ole ollut mahdollista puuttua eräisiin ilmeisen lainvastaisiin päätöksiin jälkivalvonnan keinoin, koska kyseessä ei ole ollut vaikutuksiltaan valtakunnallinen tai merkittävä maakunnallinen asia. Tämä heikentää mainittujen perusoikeuksien toteutumista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) nojalla ELY-keskuksen ydintehtävänä on mm. valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Alueidenkäytön ratkaisut koskevat keskeisesti yleisen edun piiriin kuuluvia kysymyksiä, ja viranomaisen laillisuusvalvonta turvaa yleisen edun huomioon ottamista. Laillisuusvalvontaa ei voida kestäväällä tavalla siirtää viranomaiselta yhteiskunnan vastuulle. Esimerkiksi naapureilla ei ole kaikissa tilanteissa asiantuntemusta, halua tai mahdollisuutta valvoa ratkaisujen lainmukaisuutta. Toisaalta yleisen edun asioille ei aina löydy sellaisia tahoja, joilla olisi intressi valvoa päätösten lainmukaisuutta. ELY-keskusten roolin palauttaminen ja selkiyttäminen auttaa merkittävästi muun ohella ilmastotavoitteiden määrittelyssä, linjausten selkiyttämisessä sekä arviointityökalujen käyttämisen yhdenmukaistamisessa ja laadunhallinnassa. Myös näillä perusteilla valvontatehtävän palauttaminen on kannatettavaa.

ELY-keskus korostaa, että ympäristölainsäädännön alalla missään muussa laissa ELY-keskuksen laillisuusvalvontaa ei ole rajattu koskemaan ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Huomioon ottaen alueidenkäytössä tehtävien ratkaisujen vaikuttavuus kaavoitus- ja rakentamislain tulisi noudattaa muun ympäristölainsäädännön linjaa.

Kuntien näkökulmasta tarkasteltuna valvontatehtävän palauttaminen ei muuttaisi tilannetta, koska kuntien kaavoitusmonopoli säilyisi ja kuntien julkisen vallan käytön alueidenkäytössä tulee joka tapauksessa perustua lakiin. Lisäksi ELY-keskus toteuttaa valvontatehtävää ensisijaisesti ennakoivalvontana tuomalla mahdolliset epäkohdat esiin lausunnoissa, viranomaisneuvotteluissa ja muussa yhteistyössä kuntien kanssa sekä seuraamalla kuntien päätöksiä. Käytännössä valituksia tehdään lukumäärällisesti vähän. Jo ennen ns. KARALUSU-uudistusta tehtyjen tutkimusten perusteella ELY-keskusten tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa hyvin ja kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua.

Muutoksenhaku

Esityksen mukaan ELY-keskuksen valitusoikeus vastaisi pääosin laajennettavaksi ehdotettua valvontatehtävää. Valitusoikeuden laajeneminen koskisi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtäviä. Esitys on perusteltu. ELY-keskus yhtyy korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) lakiesityksestä antamaan lausuntoon (25.11.2021, dnro H 492/21), jossa KHO toteaa yleisesti, että viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Myös ELY-keskusten L-vastuualueen tehtävien osalta lakiehdotuksen muutoksenhakumenettely vaikuttaa toimivalta.

ELY-keskus voisi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen toimialaansa kuuluvissa asioissa, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Esityksen perusteella säännös säilytettäisiin nykyistä lakia vastaavana. Säännökseen lisättäisiin kuitenkin oikaisukehotusmenettelyn liittyminen ELY-keskuksen toimialaan kuuluviin asioihin. Määritelmää olisi tärkeää avata perusteluissa. ELY-keskuksen L-vastuualue pitäisi tarkoituksenmukaisena sitä mahdollisuutta, että oikaisukehotus olisi käytettävissä myös L-vastuualueen toimialaan kuuluvissa asioissa, jos menettelyn lakisääteiset edellytykset täyttyvät. Perusteluissa jää epäselväksi, onko tulkintaa tarkoitettu laajennettavaksi verrattuna nykytilaan.

Siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen 367 §:n mukaan maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ehdotuksena julkisesti nähtävillä tämän lain voimaan tullessa, sovelletaan tämän lain 21 §:n asemesta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ää viiden vuoden ajan lakiehdotuksen voimaantulosta lukien. Tämä tarkoittaisi, että maakuntakaavoilla olisi viiden vuoden ajan ohjausvaikutus alemmanasteiseen kaavoitukseen sekä ja viranomaisvaikutus. Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen nykyiset oikeusvaikutteiset maakuntakaavat muuttuisivat vain osittain oikeusvaikutteisiksi samaan tapaan kuin maakuntakaavan oikeusvaikutuksista on esitetty.

Siirtymäsäännös johtaisi tilanteeseen, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuttuisivat toisenlaisiksi kuin kaavaa hyväksyttäessä on osattu alun perin ennakoida. Muutoksesta voi syntyä hallitsemattomia maankäyttöhankkeita ja vaikutuksia, jos nykyiset maakuntakaavat muuttuvat ilman selvityksiä ja vaikutustarkasteluja suoraan mm. liikennehakuisen maankäytön (mm. vähittäiskaupan suuryksiköt), kulttuuriympäristö- ja maisema-alueiden sekä energiantuotannon osalta oikeusvaikutuksettomiksi.

Muutoinkaan siirtymäajan umpeuduttua oikeusvaikutteisten kehittämisen periaatteiden (maakunnan aluerakenne, valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko sekä maakunnan viherrakenne) ja maakuntakaavan oikeusvaikutuksettoman osan tunnistaminen ja erottaminen ei olisi ongelmattonta. Jos maakuntaaavan ohjaus kuntakaavoitukseen muuttuu KRL-

ehdotuksen mukaisesti, siirtymäaikana viisi vuotta on muutoinkin kovin lyhyt suhteessa maakuntakaavan laatimisprosessin pituuteen.

Digitalisaatio

Yksi esityksen keskeisiä tavoitteita on luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta. Digitalisaation edistäminen on tärkeä tavoite lakiehdotuksessa. Onnistuessaan digitalisaatio helpottaa sekä kuntien että muiden viranomaisten työtä ja vapauttaa resursseja sekä parantaa osallistumisen ja oikeusturvan edellytyksiä. Yleisessä tietoverkossa ylläpidettävän ajantasaisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ylläpito parantaa osallisten tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia maankäytön suunnitteluprosesseissa. Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskuksen L-vastuualue toteaa, että maanteiden suunnittelu tehdään tietomallipohjaisesti, joten säännösehdotukset tietomallipohjaisesta kaavoituksesta ja rakentamisesta edesauttavat eri suunnitelmien yhteensovittamista.

Esityksen mukaan kaavat esitettäisiin jatkossa tietomalleina, joka koostuisi kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Keskeistä on varmistaa, että kaavan oikeusvaikutukset käyvät tietomalleista selkeästi ilmi. Lisäksi jatkossa on tärkeää varmistaa, että lakiin sisältyvä digitalisaatiota koskeva sääntely on yhdenmukaista rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan lainsäädännön kanssa, jonka valmistelu on kesken.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

ELY-keskuksen Y-vastuualue pitää tärkeänä, että lakiehdotuksen 357 §:n 1 momentissa säädettäisiin edelleen MRL 197 §:n 1 momenttia vastaavalla lain suhteesta luonnonsuojelulakiin (1096/1996). Säännöksen mukaan kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä tulevat huomioon otettaviksi luonnonsuojelulain 10 luvun säännökset Natura 2000 -verkostosta. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä tulisi noudattaa, mitä luonnonsuojelulaisissa ja sen nojalla säädetään. Tältä osin tulisi harkita, olisiko säännökseen vielä syytä lisätä luonnonsuojelulain ja sen nojalla säädetyn noudattaminen myös kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä vastaavasti kuin lupa-asian ja muun viranomaispäätöksen osalta säädetään. Luonnonsuojelulaille on keskeinen merkitys arvioitaessa kaavan luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen täyttymistä, mutta maininta selkeyttäisi lakien keskinäissuhdetta. Lisäämisen tarpeellisuutta korostaa myös se, että luonnonsuojelulain uudistuksessa on ehdotettu velvoitetta huomioida uhanalaiset luontotyypit ja uhanalaiset lajit mm. kaikessa kaavoituksessa.

ELY-keskuksen L-vastuualue toteaa, että lakiehdotuksella muutettaisiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 §:ää ja 18 §:ää, mutta pykälät eivät kuitenkaan ole oleellisesti muuttumassa. Esityksen perusteella LjMTL 17 § ei olisi täsmentymässä sen osalta, miten tien suunnittelussa voidaan toimia alueella, jossa on kaavamuutos vireillä, mutta tien sijainti ja suhde maankäyttöön on nykykaavan mukainen eikä kaavamuutos muuttaisi tilannetta. Tulkintaongelmat ovat ajoittain vaikuttaneet kaavojen ja tiesuunnittelun etenemiseen. Liikennejärjestelmästä ja

maanteistä annetun lain 17 §:ää olisi syytä tässä yhteydessä täsmentää. Koska yleiskaava ei ole voimassa asemakaavan alueella, saattaa LjMTL 17 §:ssä säädetty kielto hyväksyä tien yleissuunnitelma vastoin yleiskaavaa olla ongelmallinen tilanteessa, jossa yleiskaavaa on jo tarkennettu asemakaavalla.

LjMTL 17 §:stä ja 18 §:stä on tarkoitus poistaa viittaus yleiskaavan oikeusvaikutteisuuteen, mikä saattaa hämärtää nykyisten oikeusvaikutuksettomien yleiskaavojen suhdetta tien suunnitteluun. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana viittaus oikeusvaikutteiseen kaavaan, koska lakiehdotuksen mukaan kaavoitus- ja rakentamislaki ei sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa. Perustelutekstissä ei kuitenkaan sanota, mikä olisi jo olevien oikeusvaikutuksettomien yleiskaavojen suhde tien suunnitteluun. Tätä tulisi täsmentää perusteluissa.

L-vastuualue esittää, että lakiehdotuksen perusteluihin kirjattaisiin, että LjMTL 17 §:n 3 ja 4 momentit jäisivät nykyisessä muodossaan voimaan lakiehdotuksesta riippumatta. Mainitut säännökset ovat maanteiden suunnitteluprosessien kannalta ehdottoman tärkeitä, joten oikeustilan tulisi olla tältä osin selkeästi ilmaistu.

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

Maantien liikennealueen osoittaminen asemakaavassa (KRL 104 §)

Pirkanmaan ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue toteaa, että maanteiden asemakaavoitusta säätelevän pykälän ottaminen omaksi pykäläkseen kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksessa verrattuna nykyiseen MRL 83 §:ään selkeyttäisi maanteiden kaavoittamista etenkin, kun nykyisin lainsäädännössä käytetty termi 'yleinen alue' tarkoittaisi KRL:ssa pelkästään kuntien hallinnoimia alueita.

Maantien muuttuminen kadunpitopäätöksellä kaduksi (KRL 115 §)

ELY-keskuksen L-vastuualue kiinnittää huomiota siihen, että pykälään sisältyisi uusi säännös kunnan velvollisuudesta ilmoittaa kadunpitopäätöksestä tienpitäjälle. Lisäys on perusteltu, jotta varmistetaan päätöksen välittyminen tiedoksi tienpitäjälle. Pykälän 3 momentin mukaan kadunpitopäätökset tulisi tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ottaen huomioon kunnossapidon vaatimukset ja maankäytön sekä tie- ja katuverkon toteutuminen. L-vastuualue katsoo, että pykälää tulisi täydentää seuraavaan muotoon: "Kadunpitopäätökset tulee tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja tarkoituksenmukaisena ajankohtana ottaen huomioon kunnossapidon vaatimukset ja maankäytön sekä tie- ja katuverkon toteutuminen." Lisäys tarkoituksenmukaisesta ajankohdasta olisi tarpeellinen, sillä nykyisin kadunpitopäätökset jäävät kunnilta usein tekemättä, vaikka edellytykset kadunpitopäätöksen tekemiselle olisivat olleet jo kauan olemassa. Näin ollen väylät ovat pitkiä aikoja välitilassa, jossa ne ovat asemakaavoissa katualueita, mutta edelleen hallinnollisesti maanteitä.

KRL 115 §:n 4 momenttia tulisi lisäksi täydentää lakkautetun maantietalueen nk. tiepohjan kiinteistötoimituksen osalta seuraavasti: ”Kunnan tulee järjestää kustannuksellaan kadunpitopäätöksen jälkeen kiinteistötoimitus, jossa rekisteröidään maantietalueen hallintaoikeuden muutos valtiolta kunnalle.” Asiasta voitaisiin säätää myös asetuksella.

Lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä 385 §:n 3 momentissa säädettäisiin seuraavaa: ”Jos kunnan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla haltuun ottamaa katu- tai rakennuskaavatiealuetta ei ole merkitty lain voimaan tullessa yleisenä alueena kiinteistörekisteriin, kunnan on pantava vireille tätä tarkoittava toimitushakemus vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.” L-vastuualueen tulkinnan mukaan tämä ilmeisesti velvoittaisi kuntia panemaan vireille myös kadunpitopäätöksellä kaduksi muuttuneiden entisten maantietalueiden kiinteistötoimitukset. Vanhojen maantietalueiden maanomistustietojen ajan tasalle saattaminen selkeyttäisi ja sujuvoittaisi merkittävästi mm. lupa-asioiden käsittelyä niin nykyisellä katualueella kuin katualueen naapurikiinteistöillä.

Päätös kadun lakkauttamisesta (KRL 116 §)

Pykälän mukaan kunta voisi päättää kadun lakkauttamisesta, jos katu olisi muuttunut maantiekseksi. L-vastuualue muistuttaa, että kadun hallinnollinen muuttaminen valtion maantiekseksi edellyttää liikennejärjestelmästä ja maanteitä annetun lain 25 § mukaisen tiesuunnitelman erityistapauksissa ennen KRL 116 §:n mukaisen kadun lakkauttamispäätöksen tekemistä.

Hulevesien hallinta (19 luku)

Lakiehdotuksen hulevesien hallintaa koskeva sääntely on pääosin kattavaa. Maanteiden osalta maankäytön hulevesijärjestelyissä tulee huomioida se, että maankäytön hulevesiä ei saa lähtökohtaisesti johtaa maanteiden kuivatusjärjestelmiin.

Hulevesiä koskevat säännökset on pääosin kirjoitettu asemakaavatasolle ja yksittäisen kiinteistön näkökulmasta. ELY-keskus on edellä tuonut esiin tarpeen huomioida hulevesien hallinta ehdotettua vahvemmin jo yleiskaavan laadullisissa vaatimuksissa ja yleiskaavatasoisissa ratkaisuissa. Hulevesien hallintaa koskevia säännöksiä tulisi voida käyttää soveltuvin osin myös laajemman alueen suunnittelussa ja rakentamisessa mm. yleiskaava-alueella.

Hulevesien hallinnassa keskeisiä seikkoja ovat hulevesien määrä ja näin ollen hulevesitulvariskin hallinta, hulevesien laatu ja vesistöön päätyvä haitta-aine- ja ravinnekuorma ja sen sääntely. Hulevesikysymykset ovat merkittäviä myös pohjavesialueilla. Puhtaita hulevesiä on tärkeää imeyttää erityisesti pohjavesialueiden muodostumisalueille, jotta riittävä uuden pohjaveden muodostuminen

turvataan erityisesti kaupunkialueilla. Haitta-aine- ja mikromuovipitoiset hulevedet (mm. liikenne- ja katualueet) tulisi johtaa hallitusti pois pohjavesialueelta. Nykyisin kuitenkin on tullut vastaan erilaisia käsittelyjärjestelmiä (esim. biosuodatus), joilla haitta-ainepitoiset hulevedet käsiteltäisiin ja sen jälkeen imeytettäisiin pohjavesialueelle. Näiden järjestelmien toimivuus (mm. haitta-aineiden suodatuksen kattavuus) on kuitenkin haaste, eikä suodatetun veden laatua valvota. ELY-keskus pitää tärkeänä, että sääntelyllä tuetaan kestäviä ratkaisuja hulevesien hallinnassa.

Tiealueen omistusoikeuden siirtyminen kunnalle asemakaava-alueella (KRL 163 §)

ELY-keskuksen L-vastuualue kiinnittää huomiota siihen, että pykälä edellyttää maanomistuksen ja tieoikeuden syntyminen osalta asian rekisteröintiä kiinteistörekisteriin, joka on kunnan tehtävä. Kunnan tulee toimittaa tieto rekisteröinnistä ELY-keskukseen.

Korvaaminen tai lunastaminen maankäytön rajoituksen aiheuttamasta haitasta

ELY-keskuksen L-vastuualue katsoo, että "rahat tai lupa" -periaate on kaavojen maantieverausten osalta toimiva tapauksissa, joissa maanomistaja ei voi käyttää rajoituksenalaista aluetta hyväkseen yksityiseen rakentamistoimintaan tai muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan ja kaavan maantieveraukselle on tarve lähitulevaisuudessa. Maantiealueeksi kaavassa osoitetulla alueella rakentamislupa-asiassa harkinta mahdollisen lunastuksen tai korvausten suhteen tulee olla ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueella.

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

Rakentamisen vähähiilisyys sekä rakennuksen elinkaariominaisuudet ja rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Ehdotukset vähähiilisestä rakentamisesta sekä vähähiilisen rakentamisen tietojärjestelmästä ovat kokonaisuudessaan kannatettavia. Rakentamisen osalta on tärkeä tunnistaa myös olemassa olevan rakennuskannan merkitys ja mahdollisimman pitkä käyttöikä. Esityksessä on asetettu tavoitteeksi, että rakentamisessa ostoenergiasta vähintään 38 prosenttia on oltava uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa energiaa. Tämä on alhainen verrattuna siihen, että RED II -direktiivin mukaan vuonna 2030 uusiutuvien energialähteiden osuuden Suomessa tulisi olla 51 prosenttia.

Uusi säännös rakennuksen elinkaariominaisuuksien olennaisesta teknisestä vaatimuksesta parantaisi kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamista laissa. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, rakennus- ja purkumateriaalin selvitysvelvollisuuden nostaminen asetuksesta lain tasolle korostaisi lisäksi rakennus- ja purkumateriaalien määrän ja laadun arvioinnin merkitystä ja loisi edellytykset purkumateriaalien kiertotaloudelle. Selvitysvelvollisuuden laajentaminen kaikkiin luvanvaraisiin rakennushankkeisiin toisi valtaosan maamme purkumateriaaleista raportoinnin piiriin sekä

mahdollistaisi kansallisen rakennus- ja purkumateriaalirekisterin syntymisen. Digitaalinen tietokanta tarjoaisi mahdollisuuden tiedon jakamiseen purkumateriaalien markkina- tai vaihdanta-alustoissa, mikä tarjoaisi yrityksille mahdollisuuksia kehittää rakennus- ja purkumateriaaleihin liittyviä toimintojaan ja voisi synnyttää uutta liiketoimintaa rakennus- ja purkumateriaalien hyödyntämiseksi. ELY-keskus pitää ehdotuksia kannatettavina.

Meluntorjunta ja ääniolosuhteet (KRL 202 §)

On tarkoituksenmukaista, että rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava rakennushankkeessa rakennuksen sisä- ja ulkotilojen suunnittelusta siten, että noudatetaan valtioneuvoston melulle asettamia ohjearvoja (valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista 993/1992). Myös kunnilla on vastuu em. melun ohjearvojen noudattamisesta kaava- ja rakentamishankkeissa.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Esityksen mukaan rakennusluvasta ja toimenpideluvasta luovuttaisiin ja ne yhdistettäisiin yhdeksi lupamuodoksi, rakentamislupaksi. Rakentamislupa koostuisi sijoittamisluvasta ja toteuttamisluvasta. Lupajärjestelmän suurin muutos koskisi rakentamisen luvanvaraisuuden kynnyksen korottamista. Rakentamislupaa aina vaativista rakennushankkeista säädettäisiin ehdotuksen 208 §:n 1 momentissa. Esimerkiksi kooltaan alle 30 neliometriä tai alle 120 kuutiometriä oleva rakennus, joka ei ole asuinrakennus, ei edellyttäisi rakentamislupaa.

Ehdotuksen 208 §:n 1 momentin perusteella vähintään 2 m²:n suuruinen valaistu mainoslaitte edellyttäisi rakentamisluvan. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 52 §:ssä säädetään tienvarsimainonnasta ja -ilmoittelusta. Maantien käyttäjille suunnattujen mainoslaitteiden osalta lupa- ja ilmoitusmenettelyssä tulee noudattaa LjMTL:n säännöksiä sekä ko. lain 52 b §:n perusteella liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) antamia määräyksiä. Maantien käyttäjille suunnattu mainos voi edellyttää lupaa, jonka myöntää ELY-keskuksen L-vastuualue, taikka L-vastuualueelle tehtävää ilmoitusta. Mainonnan tulee noudattaa edellä kerrottuja Traficomien määräyksiä. Jos maantien käyttäjille suunnatun mainoksen sijoituspaikka on asemakaavoitetulla alueella, lupaviranomainen on kunta ja luvasta tulee kuulla ELY-keskuksen L-vastuualuetta naapurina. ELY-keskuksen L-vastuualue harkitsee mainoksen ulkoasua ja sijoittumista liikenneturvallisuuden näkökulmasta, eikä mainoksen koko ole ainoa kriteeri harkinnassa.

On kannatettavaa, että energiakaivot säädettäisiin aina rakentamisluvanvaraisiksi riippumatta energiakaivon syvyydestä, koska rakentamiseen liittyy sellaisia monia vaikutuksia, jotka vaativat valvontaa. Rakentamisluvan edellyttämistä korostaa myös se, että joissain tapauksissa maalämpökaivot sijoittuvat alueelle, jossa on lupaharkinnassa huomioitavia merkittäviä maanalaisia rakenteita ja tiloja, kuten tietunneleita. Perustelujen mukaan lähellä maan pintaa sijaitseva

lämmönkeräin ei lupaa edellyttäisi. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että myös tällainen lämmönkeräin voisi edellyttää rakentamislupaa säännöksen 2 momentin perusteella esimerkiksi rakentamiseen liittyvien ympäristönäkökohtien vuoksi mm. pohjavesialueilla.

Ehdotuksen 208 §:n 2 momentissa säädettäisiin kriteereistä, joiden perusteella myös jokin muu kuin 1 momentissa mainittu rakennuskohde voisi edellyttää rakentamislupaa. Tällaisina kriteereinä mainitaan rakennuskohteen väliaikaisuus sekä rakentamisen vaikutukset alueidenkäytölle, kaupunkikuvalle, maisemaan, kulttuuriympäristöön tai ympäristönäkökohtiin, viranomaisvalvonnan tarve olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi ja rakennusvalvonnan tarve valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Kunta voisi rakennusjärjestyksessään määrätä, ettei rakentamislupaa tarvittaisi sellaisille 2 momentin mukaisille rakennushankkeille, joita voitaisiin pitää vähäisinä. Tavoitteena olisi, että kunta tekisi harkinnan ns. kaatoluokan käyttämisestä rakennusjärjestyksessään eikä tekisi tapauskohtaista harkintaa luvan tarpeesta rakennushankkeittain.

Rakentamislupajärjestelmää koskevasta sääntelystä tulisi käydä selkeästi ilmi, että rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset koskevat rakennushanketta, vaikka se ei edellyttäisi varsinaista rakentamislupaa. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että rakentamisen lupakynnyksen nostamisella voi olla kielteisiä seurannaisvaikutuksia. Tämä voi aiheuttaa osin hallitsematonta rakentamista ja siten yhdyskuntarakenteen pirstaloitumista. Esimerkiksi ranta-alueilla olisi syytä tarkastella, millainen vaikutus lupakynnyksen nostamisella on kaavojen ja rakentamisen toteuttamiseen ja sitä kautta mm. ranta-alueiden luonto- ja maisema-arvojen säilymiseen sekä virkistyskäytön turvaamiseen.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan maisematyöluvan (215 §) ja rakennuksen purkamisluvan (217 §) osalta, että nämä luvat eivät olisi tarpeen, jos toimenpiteet perustuisivat LjMTL:n mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain (110/2007) mukaiseen hyväksytyyn ratasuunnitelmaan. Vastaavan momentin lisäystä tulisi ELY-keskuksen L-vastuualueen näkemyksen mukaan harkita myös muiden lupamuotojen säännösten osalta. Säännös olisi tarpeellinen esimerkiksi rakentamisluvan osalta.

Pirkanmaan ELY-keskuksen L-vastuualue toteaa muutoinkin, että liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa on säännöksiä, jotka koskevat maanteiden varteen rakentamista. Etenkin LjMTL:n säännökset koskien kulkuyhteyksien järjestämistä maanteiltä, tiealueelle ja maantien suoja-alueelle sekä tien viereen rakentamista ovat merkittäviä sekä liikenteen sujuvuuden että liikenneturvallisuuden kannalta. LjMTL 3 luvussa annetaan maantiehen kohdistuvia toimenpiteitä koskevia määräyksiä ja 4 luvussa annetaan maantiealueen ulkopuolisia alueita koskevia maankäyttörajoituksia. LjMTL:n säännöksiä on siten noudatettava kaavoitus- ja rakentamislain rinnalla rakentamishankkeissa maantieverkon läheisyydessä.

Sijoittamisluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella ja erityisharkinta-alueella

Sijoittamisluvan edellytyksenä asemakaavan ulkopuolisella alueella olisi KRL 211 §:n nojalla jatkossa, että rakennuspaikka olisi kooltaan vähintään 1 000 neliometriä. Rakennuspaikan kokoa koskeva minimivaatimus laskisi merkittävästi, mikä helpottaisi asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista. Yhdyskuntarakenteen hallinta erityisharkinta-alueilla ja niihin kuuluvilla asemakaava-alueiden lievealueilla voi vaikeutua. Tällä olisi muun muassa liikennettä ja haitallisia ympäristövaikutuksia lisääviä ja kestävä liikumisen edellytyksiä heikentäviä vaikutuksia.

ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue katsoo, että KRL 211 §:ssä on perustellusti tuotu esiin LjMTL:n ohjaus rakennusten sijoittumiseen asemakaava-alueen ulkopuolella maantien suoja- ja näkemäalueiden osalta. Ehdotuksen 211 §:ssä esitetty käyttökelpoisen pääsytien toteutuminen on tärkeää lupaharkinnassa. Maanteiden liittymälupa-asioissa on noudatettava LjMTL 37 §:ää.

Sijoittamisluvan edellytyksistä erityisharkinta-alueella säädettäisiin KRL 212 §:ssä. Esiityksen mukaan KRL 211 §:ssä säädetyn lisäksi sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että rakentaminen erityisharkinta-alueella ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle. Tarkoituksena olisi muuttaa tilannetta, jossa suunnittelutarveratkaisun on oikeuskäytännössä katsottu kategorisesti haittaavan kaavoitusta suunnittelutarvealueella. Vähäistä suuremmalla haitalla ei tarkoitettaisi esimerkiksi yksittäistä pientalon rakentamislupaa jo valmiiksi pientaloja käsittävälle alueelle. Vähäistä suurempi haitta olisi kysymyksessä esimerkiksi huonosti sijoitetussa haja-asutusluvassa, joka voisi estää monen tontin kaavoittamisen.

Kunnalla säilyisi laissa velvollisuus asemakaavan laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen kunnan kehityksen ja alueiden käytön ohjaustarpeen edellyttämällä tavalla. Sijoittamisluvan edellytyksiä koskevan sääntelyn lähtökohtana tulisikin olla erityisharkinta-alueen tarkoitus alueidenkäytön ja rakentamisen suunnitelmallisuuden vaatimusta korostavana elementtinä sekä lakiehdotuksen tavoitteet. Tarve tietynlaisen joustavuuden lisäämiselle on ymmärrettävää, mutta toisaalta vähäisen haitan salliminen kaavoitukselle saattaa johtaa ennakoitua laajempiin tulkintoihin sallitusta haitasta. Tämä voisi johtaa suunnittelemattoman yhdyskuntarakenteen muodostumiseen lain tavoitteiden vastaisesti.

Erytisharkinta-alueella sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että rakentaminen olisi sopivaa liikenneväylien toteuttamisen ja liikenneturvallisuuden kannalta. ELY-keskuksen L-vastuualueen näkemyksen mukaan tämä on perusteltua.

Lupamenettely rakentamisessa sekä muutoksenhaku

Lakiehdotuksessa on kattavasti pääosin esitetty eri rakentamisen lupien osalta lausunnonpyyntövelvollisuus ELY-keskukselta ja rakennushankkeen naapureilta. ELY-keskusten L-vastuualueet vastaavat alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta maantieverkon tienpitäjän Väyläviraston ohjauksen mukaisesti (LjMTL 11 §). Täten ELY-keskuksen L-vastuualue tulkitaan maantiehen rajoittuvissa rakennushankkeissa myös naapuriksi tai muun alueen haltijaksi.

Rakentamislupahakemuksesta ja sen sisällöstä säädettäisiin KRL 223 §:ssä. ELY-keskuksen L-vastuualue haluaa muistuttaa, että maantien varrelle sijoittuvan rakennushankkeen lupahakemukseen tulisi liittää myös voimassa oleva liittymälupa maantiehen tai ELY-keskuksen lausunto myönteinen lausunto liittymäluvan osalta. Maanteiden liittymälupa-asioissa on noudatettava LjMTL:n 37 §:ää.

Esityksen 224 § koskisi kuulemista ja tiedottamista rakentamisluvasta. Vaikka säännös ei edellytä lausunnon pyytämistä ELY-keskukselta, ELY-keskuksen L-vastuualue haluaa muistuttaa, että maanteihin rajoittuvissa rakennushankkeissa tulee pääosin aina kuulla ELY-keskuksen L-vastuualuetta naapurina. Pääsääntöisesti sijoittamisluvan jälkeen tienpitäjän / ELY-keskuksen L-vastuualueen uusi kuuleminen on tarpeen hankkeen toteuttamislupahakemusvaiheessa.

Maanteiden toimivuuden ja liikenneturvallisuuden kannalta on tärkeää, että maanteiden varsille sijoittuvista maisema-, poikkeamis- ja sijoittamisluvista erityisharkinta-alueella sekä purkamisluvista kuullaan ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualuetta naapurina (KRL 225 §).

Ehdotuksen 227 §:ssä säädettäisiin mm. kunnan veloitteesta pyytää ELY-keskuksen lausunto purkamis- ja maisematyölupahakemuksesta sekä sijoittamislupahakemuksesta alueella, johon ei sovelleta erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä. ELY-keskus esittää, että säännökseen lisättäisiin velvoite pyytää ELY-keskukselta lausunto silloin, kun purkamislupahakemuksen kohde olisi kulttuurihistoriallisesti merkittävä.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että purkamislupajärjestelmä liittyy läheisesti rakennussuojeluun. Oikeuskäytännön mukaan purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyypisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa kaavaratkaisulla tai suojelupäätöksellä. Kun otetaan huomioon purkamislupajärjestelmän ja rakennussuojelun kytkennät, ELY-keskus pitää olennaisena puutteena sitä, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei tarvitse pyytää ELY-keskuksen lausuntoa, vaikka hakemus koskisi kulttuurihistoriallisesti merkittävää kohdetta. Myöskään purkamisaikomuksesta tiedottaminen maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 67 §:n nojalla ei sanamuodon mukaan koske lainkaan purkamislupahakemusta. Näin ollen ELY-keskuksen keino puuttua lainvastaiseksi katsomaansa päätökseen on ollut muutoksenhaku valittamalla, mitä ei voida pitää prosessien sujuvuuden näkökulmasta perusteltuna.

Lakiehdotuksen 228 §:n mukaan ELY-keskukselta tulisi pyytää lausunto poikkeamislupahakemuksesta ja sijoittamislupahakemuksesta erityisharkinta-alueella muun ohella, jos lupahakemus todennäköisesti koskisi ympäristönsuojelun kannalta merkittävää aluetta. Kohta olisi uusi. Yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen turvaamiseksi lain perusteluissa tulisi määritellä, mitä ympäristönsuojelun kannalta merkittävällä alueella tarkoitettaisiin. Lausuntopyyntövelvoitteen täsmentäminen koskemaan tilanteita, joissa kyse olisi todennäköisesti kulttuuriympäristön suojelun kannalta merkittävästä kohteesta tai alueesta, on kannatettavaa. Rakennussuojelua laajempi näkökulma turvaa paremmin kulttuuri- ja rakennetun ympäristön arvojen huomioon ottamisen.

Rakentamisen lupa-asioissa KRL-ehdotuksen mukaan ELY-keskuksella on kattavasti valitusoikeus kaikista lupamudoista ELY-keskuksena tai naapurina taikka molemmissa rooleissa.

Veden johtaminen ja ojittaminen (KRL 296 §)

MRL 161 a §:n mukaisesti kunnan määräämä viranomainen päättää asemakaava-alueella ojittamisesta ja suojapenkereen tai pumppuaseman sijoittamisesta toisen omistamalle alueelle. Poiketen KRL 296 §:n 2 momentista ELY-keskuksen L-vastuualue esittää, että asemakaava-alueella ei tarvittaisi ojitusalupaa, lupaa viivytyksaltaille sekä muille maantien ja rautatien kuivatusjärjestelmän rakenteille, jos toimenpide perustuu liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain mukaiseen hyväksytyyn ratasuunnitelmaan. Tämä tulisi lisätä ehdotuksen 296 §:ään mm. maisematyölupaa koskevan 215 §:n 3 momentin tapaan. Tiesuunnitelma ja ratasuunnitelma laaditaan vuorovaikutteisella prosessilla mm. yhteistyössä kuntien kanssa, ja niistä pyydetään aina kunnan lausunto, joten kunta pääsee tarkistamaan mahdollisten laskuojien, suojapenkereiden ja pumppuasemien sijainnin ja vaikuttamaan niiden sijaintiin. Ehdotuksena on, että mainitut toimenpiteet voitaisiin toteuttaa hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratasuunnitelmaan mukaisesti eikä toimenpiteeseen tarvittaisi erillistä kaavoitus- ja rakentamislain mukaista lupaa.

Luonnollisen vedenjuoksun muuttaminen (KRL 302 §)

L-vastuualue toteaa, että jos maantien rakentamisessa tai parantamisessa muutetaan maanpinnan korkeusasemaa tai suoritetaan sellaisia toimenpiteitä, jotka muuttavat naapurikiinteistöjen luonnollista vedenjuoksua, tiesuunnitelmassa osoitetaan kiinteistöjen korvaavat vedenjuoksuratkaisut. Maantien naapureilla on mahdollisuus vaikuttaa maantien rakentamisesta tai parantamisesta aiheutuviin ratkaisuihin tiesuunnitteluprosessin aikana.

Ympäristönhoito (KRL 307 §)

Esityksen mukainen hälytysajoneuvojen ja huollon kulkuyhteyksien turvaaminen rakentamisluvassa ja rakennuspaikan käytössä on ehdottoman tärkeää.

Maanteihin kuuluvien jalankulku- ja pyöräilyväylien (ent. kevyen liikenteen väylä) kunnossapidon ja hoidon tavoitteena on pitää väylät esteettöminä, turvallisina ja liikennetarpeen mukaisesti riittävän sujuvina kaikkina vuodenaikoina. Maanteiden sekä jalankulku- ja pyöräilyväylien kunnossapidosta ja hoidosta vastaavat ELY-keskusten L-vastuualueet, jotka myös valvovat väylien kuntoa.

Maanteiden parantamisen, rakentamisen ja kunnossapidon tavoitteena on edistää liikkumisen ja kuljetusten mahdollisuuksia sekä lisätä liikenneturvallisuutta ja liikkumisympäristön viihtyisyyttä. ELY-keskukset (L-vastuualue) ja Väylävirasto laativat uusien ja parannettavien maanteiden tiesuunnitelmat vuorovaikutteisesti mm. alueen kuntien kanssa, jolloin kunnan näkemykset mm. tieympäristön osalta tulevat esille. Tieympäristöä kehitetään, kunnossapidetään ja hoidetaan koko maantieverkolle asetettujen yhdenmukaisten tavoitteiden mukaisesti.

Muita huomioita rakentamisesta

Pirkanmaan ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue muistuttaa, että maaseudun kehittämiseen liittyviä rakentamishankkeita voidaan tukea julkisin varoin maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014) nojalla. Tuen myöntämisessä sovelletaan valtioneuvoston asetusta rakennuksen esteettömyydestä (241/2017) siltä osin kuin kyseessä on MRL 125 §:n nojalla luvanvarainen eli rakennuslupaa vaativa rakentaminen. Säädösvalmistelussa tulisi tarkastella, olisiko maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain nojalla rahoitettavissa hankkeissa mahdollista huomioida esteetöntä rakentamista koskevat vaatimukset nykyistä laajemmin yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Tällä hetkellä tukimenettelyssä ei ole mahdollista riittävästi huomioida julkisen rahoituksen näkökulmasta yhdenvertaisuuden toteutumista sekä syrjinnän kieltoon liittyviä vaatimuksia rakentamisessa.

Asian käsittely

Lausunnon on esitellyt ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen lakimies Maria Hakala ja ratkaissut ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja Mari Rajala. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti, ja merkintä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehdoisen 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 edistämisveloitetta.

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. Vaihtoehdoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Lainvalmistelussa on käsitelty maakuntakaavan vaihtoehtoista mallia, jonka 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 MRL:n mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisveloitetta. Pirkanmaan ELY-keskus kannattaa valmistelun jatkamista pohjautuen maakuntakaavoituksen vaihtoehtoiseen malliin, jossa kaavan oikeusvaikutukset ovat esitettyä kattavammat ja lähempänä nykyistä mallia. L-vastuualue korostaa, että valtakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kannalta vaihtoehtoinen maakuntakaavamalli tukisi parhaiten myös liikennejärjestelmän toimivuuden sekä liikenneverkon kehittämisen turvaamista, kun väyläverkkoa ympäröivä ja siihen merkittävästi vaikuttava maankäyttö olisi myös oikeusvaikutteinen.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja 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?

-

Hakala Maria
Pirkanmaan ELY