

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Pohjois-Savon liitto toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa asetetut kunnianhimoiset tavoitteet mm. digitaalisuuden kehittämisestä ja ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ovat hyvin tunnistettuja ja ajankohtaisia. Niiden huomioon ottaminen kaavoituksessa on onnistunut myös nykyisen maakäyttö- ja rakennuslain perusteella, vaikka esimerkiksi ilmastonmuutosta ei MRL:ssä mainita.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen lausuntoa on valmisteltu yhdessä maakuntien liittojen kesken. Yhteisesti on sovittu, että lausunnon kärjeksi nostetaan maakuntajohtajien kannanoton mukaisesti vaatimus lakivalmistelun keskeyttämisestä.

Pohjois-Savon liitto esittää lausuntonaan, että kaavoitus- ja rakentamislaki tulee keskeyttää, koska

- esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää
- esitetyllä uudistuksella ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita
- esitetyllä uudistuksella ei sujuvoiteta kaavaprosesseja eikä vähennetä byrokratiaa
- esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan mm. maakuntakaavan oikeusvaikutuksien rajaamisella ja poistamalla maakuntakaavan toteuttamisen edistämiselvoitteen
- esitys tuo kunnille ja seutukunnille uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvityselvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta

- nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen; esimerkiksi viherverkostoja osoitetaan maakuntakaavoissa jo nykyisin, kuntien yhteisten yleiskaavojen laatiminen on mahdollista kaupunkiseuduilla, ilmastonmuutoksen hillitsemiseen on runsaasti oikeusvaikutteisia elementtejä mm. maakuntakaavassa ja kaavojen tietomallia rakennetaan jo parhaillaan.

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

-

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

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

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

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

2. Jos lain valmistelu jatkuu, lähtökohdaksi on otettava vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Pohjois-Savon liitto esittää vaihtoehtoiseen malliin seuraavia sitä puoltavia ja kehittäviä huomioita:

2.1 Maakuntakaavan tulee olla kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteinen

Esitysluonnokseen sisältyy kaksi vaihtoehtoa maakuntakaavan oikeusvaikutuksista. Vaihtoehto, jossa vain osa sisällöstä olisi oikeusvaikutteisia (eli 18 § ja 21 §:n mukaisesti aluerakenne, liikennejärjestelmä ja liikenneverkosto sekä viherrakenne) ei ole kannatettava.

Pohjois-Savon liitossa, kuten muissakin maakuntaliitoissa, tulkitaan, että oikeusvaikutteisten teemojen vähentäminen vähentäisi myös liittojen halukkuutta laatia muiden teemojen esittämiseksi laajoja ja kustannuksiltaan kalliita selvityksiä. Esimerkiksi selvitykset maakunnallisesti merkittävästä

kulttuuriympäristöstä, seudullisesta kaupallisten palvelujen tarpeista, maakunnallisesta geoenergiapotentiaalista, tuulivoimapotentiaalista tai mineraalipotentialista jäisivät tulevaisuudessa laatimatta, koska niiden osoittamisella tai yhteensovittamisella maakuntakaavassa ei olisi oikeusvaikutuksia. Omistajakuntien halukkuus osallistua sellaisten selvitysten kustannuksiin, jotka eivät tuo suoranaista hyötyä tai oikeusvaikutteista ohjausta kaikille kunnille, voi olla heikko.

Liitot ennakoivatkin laajojen oikeusvaikutusten katoamisen heijastuvan suoraan kaavakarttoihin merkintöjen voimakkaana vähenemisenä. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuntien on ollut mahdollista laatia oikeusvaikutukseton yleiskaava. Tähän mahdollisuuteen kunnat ovat tarttuneet harvoin, sillä kaavan laatiminen on kallista, eikä oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla voi ohjata rakentamista tai maankäyttöä. Miksi maakunnat toimisivat toisella tavalla ja laatisivat tulevaisuudessa kalliita oikeusvaikutuksettomia maakuntakaavoja?

Maakuntakaavan tulee olla jatkossakin nykyisenkaltainen, kaikkien teemojen osalta oikeusvaikutteinen. Oikeusvaikutteisuus tarkoittaa myös mahdollisuutta sopimuksellisuuteen. Erilaisten ristiriitaisten teemojen yhteensovittaminen on maakuntakaavatyössä arkipäivää. Poliittisesti kiisteltyjä asioita on kuitenkin mahdollista saada yhteisesti hyväksyttävänä maakuntakaavoihin, kun maakunnalla säilyy mahdollisuus kaikkien teemojen osoittamiseen oikeusvaikutteisina. Esimerkiksi vihverkostoa voidaan maakuntakaavassa yhteensovittaa asumisen, elinkeinotoiminnan tai vaikkapa maa-ainestenoiton kesken. Mikäli vain vihverkostolla on oikeusvaikutuksia, on muiden teemojen osoittaminen lähtökohtaisesti vaikeampaa, kun merkinnät eivät ohjaa kuntakaavoitusta.

Oikeusvaikutteisella maakuntakaavalla ja kaavan viranomaisia koskevalla edistämismuutoksella on tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) välittämisessä kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsiminen ja edistämismuutoksen poistaminen heikentäisivät VAT:n vaikuttavuutta. VAT:n toteuttaminen siirtyisi yhteensovittavasta suunnittelusta viranomaisvalvonnan tehtäväksi sekä useissa kohdissa suoraan kuntakaavoitukseen, ilman maakuntakaavan ylikunnallista tulkintaa valtakunnallisten ja seudullisten tavoitteiden välillä.

Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia. Lakiesitys voi toteutuessaan johtaa tilanteeseen, jossa kaavamääräyksillä olisi oikeusvaikutuksia, mutta kaavamerkinnällä ei. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa, erityisesti eri teemojen välisten vaikutusten arvioinnin osalta. Kaavojen tulkinta voisi olla osallisille yhä vaikeampaa, jos oikeusvaikutteisuus ei käy ilmi kaavakartalta, vaan vasta yleismääräyksestä tai kehittämisperiaatemerkinän sanallisesta sisällöstä. Lausuttavana oleva lakiesitys on hyvin tulkinnanvarainen, joten kestäisi jopa vuosikymmen, ennen kuin valitusprosessien kautta syntyisivät ennakkopäätökset sen tulkinnasta (HO, KHO).

2.2 Aluerakenteen käsite on rajattu liian kapea-alaisesti

Aluerakenteen käsitteen määrittely (3 § Määritelmät) on epämääräinen ja liian kapea. Aluerakenteeseen kuuluvat lakiesityksessä vain erikokoiset keskukset ja niiden välinen liikenneyhteys. Aluerakenteeseen eivät kuuluisi mm. keskusten ulkopuoliset energiatuotannon alueet, teollisuusalueet ja -kohteet, elinkeinotoiminnan alueet, puolustusvoimien alueet ja kaivostoiminnan alueet. Näillä kaikilla on seudullisina tai maakunnallisina - usein jopa valtakunnallisina - toimintoina merkittäviä vaikutuksia mm. liikennejärjestelmään ja -infraan sekä energiaverkkoon, jotka taas ovat lakiluonnoksessa oikeusvaikutteisia teemoja.

Maakuntakaava on ainoa kaavataso, joka kattaa koko Suomen ja joka ensisijaisena välittää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) kuntakaavoitukseen. Suomessa on myös alueita, joilla maakuntakaava on usein ainoa alueelle koskaan laadittava kaava. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia yksittäisten alueiden sijaan. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista rajatulla sektorikohtaisella suunnittelulla, eikä ilman kattavia oikeusvaikutuksia.

Myös liikennetarpeita tuottavat toiminnat, kuten asuminen, työpaikat ja teollisuus tulee ymmärtää osaksi aluerakennetta.

2.3 Yhdyskuntarakennetta ei voi maakuntakaavoituksessa sivuuttaa

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta (3 §, 18 §, 20 §). Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen on keinotekoinen ja estää itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumisen. Suunnittelu ja kaavoitus on aina skaalautuvaa ja suunnittelun eri mittakaavatasot läpileikkaavaa. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Jo ilmastotavoitteiden näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa mm. kasvun painopisteet, kaupan ja työpaikkojen keskittymät sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuuden, kestävyuden ja saavutettavuuden tavoitteisiin.

2.4 Maakuntakaavan viherrakenteen määrittelyä tulee selventää

Viherrakenteen (3 §, 18 §) sisältö on määritelty laajaksi. Viherrakenne sisältää lakiesityksen mukaan arvoiltaan, statukseltaan ja toiminnalliselta sisällöltään hyvin eriluonteisia ja eri mittakaavaisia alueita. Viherrakenteen esittäminen yleispiirteisesti maakuntakaavan mittakaavassa on osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti vaikeaksi. On huomattava, että viherrakenne voidaan esittää jo nykyisissä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa maakuntakaavoissa ja sen hyväksyttävyyteen liittyy usein tarve ja mahdollisuus yhteensovittaa muita teemoja, kuten energiantuotantoa, maa-ainestenottoa jne. oikeusvaikutteisesti.

2.5 Maakuntakaavan yhteensovittavan roolin merkitys tulee säilyttää

Maakuntakaava on nykyisellään maankäyttö- ja rakennuslain mukaan monipuolisesti eri teemoja yhteensovittava. Tämä ominaisuus on maakuntakaavan ehdoton vahvuus. Ristiriitoja ja yhteensovittamisen tarvetta alueidenkäytössä ilmenee usein mm. asumisen tavoitteiden, virkistyksen ja matkailun tavoitteiden, erilaisten suojelutavoitteiden ja luonnonvarojenkäytön kohdalla. Tästä on esimerkkinä mm. Yara Suomi Oy:n kaivostoiminnot sekä Siilinjärven kirkonkylän yhdyskunta- ja aluerakenne.

Kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle. Kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksesta puuttuu mm. tuulivoimarakentamisen, puolustusvoimien alueiden sekä kaivos- ja teollisuustoiminnan oikeusvaikutteisuus maakuntakaavoituksessa. Näiden teemojen vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Esimerkiksi kaivostoiminnan edellyttämä liikenneinfra ja tuulivoimarakentamiseen liittyvä energiansiirtoverkosto tulisi lakiluonnoksen mukaan osoittaa maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena, mutta itse toiminnalla, kaivos-, teollisuus- tai energiatuotannon alueilla, ei olisi oikeusvaikutuksia.

Oikeustieteen tohtori Aleksi Heinilä on pyynnöstä selvittänyt lakiesityksen vaikutuksia. Lausunnossaan heinilä toteaa, että "luonnostellun järjestelmän myötä (maakunnallisen) suunnittelun määrä lisääntyisi, mutta sen vaikuttavuus heikkenisi. Luonnosteltu järjestelmä merkitsisi siis, että tulevaisuudessa laadittaisiin aiempaa enemmän, mutta vaikuttavuudeltaan aiempaa heikompia suunnitelmia. Lain tavoitteenasettelun (kuten hallitusohjelman ilmasto- ja biodiversiteettitavoitteiden) kannalta tällaiselle ratkaisulle on hyvin vaikea keksiä kestäviä perusteluita. Globaalien, kytkeytyneiden ympäristökysymysten myötä tarve ohjaavalle, kokonaisvaltaiselle ylikunnalliselle maankäytön suunnittelulle on vain kasvanut.

Myös resurssinäkökulmasta luonnostellulle ratkaisulle onkin hyvin vaikea löytää perusteluita julkisen talouden kestävyysvajeen vallitessa. Sen, mitä hallinnon eri tasoilla tehdään, tulisi olla mahdollisimman vaikuttavaa ja kustannustehokasta toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ylikunnalliset, oikeusvaikutteiset suunnitteluinstrumentit edistävät useammin eri tavoin lain ja maankäytön suunnittelujärjestelmän tavoitteiden toteutumista, ja konkretisoidessaan ja yhteensovittaessaan intressejä alemmanasteista kaavoitusta ohjaavalla tavalla ne myös ovat omiaan lisäämään ennakoitavuutta muutoin huomattavan haastavassa sääntely-ympäristössä."

2.6 Maakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö vaarantuu

Kaavoitus- ja rakentamislakiesityksessä huolehditaan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriperinnön ja maisemien huomioonottamisesta maakuntakaavassa, mutta maakunnallisesti merkittävästä kulttuuriympäristöstä ei ole mainintaa. Pohjois-Savon maakuntakaavoissa on voimassa satoja maakunnallisesti merkittäviä rakennetun kulttuuriympäristön kohteita, joilla ei tulevaisuudessa olisi oikeusvaikutuksia.

2.7 Digitaalisuustavoite: Maakunta- ja kuntakaavoituksen tietopohja tulee turvata

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakiesitykseen (352 §) yksisuuntaisesti, eikä se huomioi kuntien ja maakuntien liittojen tietotarpeita. Ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisäksi myös kunnilla ja maakuntien liitoilla tulee olla oikeus saada maksutta tämän lain toteuttamisen, ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeelliset tiedot. Suunnittelun laadun turvaaminen ja tietoon perustuva päätöksenteko edellyttävät, että maakuntien liitoilla ja kunnilla on käytettävissään paras saatavilla oleva tieto yksityisyydensuojapykälien ja niiden liian tiukan tulkinnan sitä estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

2.8 Siirtymäaikojen tulee olla riittävän pitkiä

Esitetty 5 vuoden siirtymäaika on maakuntakaavoitukselle liian lyhyt. Mikäli laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen uudistaminen. Nykyisen MRL:n yhteydessä sovellettiin 10 vuoden siirtymäaika, kun siirryttiin seutukaavoituksesta maakuntakaavoitukseen. 10 vuoden siirtymäaika osoittautui riittäväksi ja toimivaksi.

2.9 Vaikutusten arvioinnin ongelmallisuus ja laadulliset vaatimukset maakuntakaavalla

Lakiuudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Erityislainsäädännön valmistelussa oletuksena on nykyinen oikeusvaikutteinen maakuntakaava. Lakimuutosten yhteisvaikutuksena suunnittelun määrä lisääntyisi ja toisi kunnille yhä lisää selvitysvaatimuksia ja resurssipaineita, joita voidaan oikeusvaikutteisella maakuntakaavoituksella vähentää.

2.10 Heikentävät vaikutukset maakunnan suunnittelujärjestelmään

Lakiesityksen maakuntakaava koskeva oikeusvaikutteisten teemojen väheneminen heijastuisi maakuntaohjelmien ja maakuntakaavojen nykyistä vähäisempään kytkeytymiseen. Maakuntasuunnitelma- ja maakuntaohjelma nostavat kehityksen kärjiksi mm. maakunnan keskeisiä teollisuuden ja elinkeinojen aloja. Maakuntakaavoissa niiden painoarvo ei enää tulevaisuudessa näkyisi, sillä luonnonvarat, erilaiset teollisuuden alat ja vaikkapa matkailu eivät olisi enää oikeusvaikutteisia.

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 rakentamislaissa 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?

-

Kajan Irma
Pohjois-Savon liitto