

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Yleistä

Kymenlaakson liitto toteaa, että alueidenkäytön ja rakentamisen suunnittelua sääntelevä lakikokonaisuus on merkittävän laaja kokonaisuus ja sen ajantasaisuus on tärkeää. Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia ja niiden edistäminen perusteltua.

Kymenlaakson liitto toteaa, että lakiluonnoksen kokonaisuuteen liittyy merkittäviä muutoksia kuntien vastuihin ja tehtäväkuviin. Kymenlaakson liitto keskittyy lausunnossaan kuitenkin erityisesti maakuntakaavoitusta, alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja kaavoitusjärjestelmää koskeviin kysymyksiin. Kuntien osalta viitamme mm. Kuntaliiton lausumaan, jossa on nostettu kattavasti esiin merkittäviä huomioita.

Kymenlaakson liitto toteaa, että lakiluonnos on monilta osin ongelmallinen. Lakiluonnoksen merkittävimmät muutokset koskevat maakuntakaavoitusta.

Kymenlaakson liitto katsoo, että luonnoksen suurimmat ongelmat koskevat seuraavia asiakokonaisuuksia:

- Pykäläluonnokset eivät vastaa laille asetettuja tavoitteita
- Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen

- Aluerakenteen määritelmä
- Kaavoitusjärjestelmän selkeys ja sujuvoittaminen
- Suunnittelujärjestelmän vaikuttavuus
- Siirtymäsäännöstö

Kymenlaakson liitto yhtyy maakuntajohtajien yhteiseen kannanottoon (6.10.2021), jonka mukaan kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu on syytä keskeyttää. Mikäli valmistelu kaikesta huolimatta jatkuu, tulee lähtökohdaksi ottaa vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata.

Tavoitteet

Kymenlaakson liitto toteaa, että lain valmistelun tavoitteet koskien hiilineutraalia yhteiskuntaa, luonnon monimuotoisuuden vahvistamista, rakentamisen laadun parantamista ja digitalisaation edistämistä ovat hyviä ja kannatettavia. Lakiluonnoksessa esitetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan Kymenlaakson liiton näkemyksen mukaan saavuta sille asetettuja tavoitteita, vaan lakiluonnos on osin ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa. Lakiluonnoksen tavoitteena on myös yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Kymenlaakson liitto katsoo, että esitetty alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuus ei yksinkertaista järjestelmää eikä täten täytä sille asetettuja tavoitteita. Lakiluonnos päinvastoin sekavoittaa suunnittelujärjestelmää lisäämällä uuden suunnittelutason sekä monimutkaistamalla kaavojen tulkintaa, kun kaavoissa olisi tulevaisuudessa sekä oikeusvaikutteisia että oikeusvaikutuksettomia merkintöjä. Lakiluonnos on näiltä osin myös vuoropuhelun järjestämisen ja osallisten näkökulmasta sekava.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen ja aluerakenteen määritelmä

Lakiluonnoksessa esitetään, että maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain kolmen teeman osalta. Nämä teemat olisivat kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Lisäksi maakuntahallitus voisi ottaa maakuntakaavassa käsiteltäväksi muitakin teemoja, mutta näillä ei olisi oikeusvaikutuksia. Kymenlaakson liitto pitää erittäin ongelmallisena, että samassa kaavakokonaisuudessa on sekä oikeusvaikutteisia että oikeusvaikutuksettomia merkintöjä. Tämä vaikuttaa negatiivisesti kaavan tulkintaan, selkeyteen ja ymmärrettävyyteen ja tätä kautta vaikeuttaa vuoropuhelua osallisten kanssa. Erityisen ongelmallista on aluerakenteen määritelmä osana oikeusvaikutteista teemakokonaisuutta.

Lakiluonnoksen 3 §:ssä määritellyn mukaisesti aluerakenteella tarkoitetaan keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin, kuin niillä on valtakunnallista tai

maakunnallista merkitystä. Kymenlaakson liitto katsoo, että aluerakenteen määritelmä lakiluonnoksessa on liian suppea. Kymenlaakson liiton näkemyksen mukaan aluerakenteen pitäisi sisältää myös työpaikkojen, tuotannon, teollisuuden, puolustusvoimien sekä matkailun ja vapaa-ajan alueiden kokonaisuuden. Näillä toiminnoilla on myös liikennettä aiheuttava vaikutus eikä niiden rajaaminen aluerakennemääritelmän ulkopuolelle ole perusteltua. Lisäksi keskusten ulkopuolelle sijoittuu myös jatkossa toimintoja, joilla voi olla valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä ja joiden sijaintia maakunnan alueella olisi tarpeen selvittää ja suunnitella yhteistyössä eri kuntien kanssa. Näihin nyt aluerakennemääritelmän ulkopuolelle jääviin teemoihin liittyvät merkittävät elinkeinoelämän hankkeet tarvitsevat suunnittelullisen selkärangan. Näiden teemojen jääminen aluerakenteen ulkopuolelle ja siten maakuntakaavan oikeusvaikutteisen suunnittelun saavuttamattomiin aiheuttaisi toteutuessaan väistämättä ongelmia ja investointihankkeiden viivästyistä.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Esimerkiksi pinta-alaltaan laajalla kaupunkialueella tai kaupunkiseudulla voi olla yhdyskuntarakenteessa aluekokonaisuuksia ja -verkostoja, joilla on kokonaisuutena maakunnallista merkitystä. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä tarkastella ja määritellä aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia.

Kymenlaakson liitto toteaa, että lakiluonnoksen 5 §:ssä asetetut tavoitteet koskien ilmastonmuutoksen hillintää, varautumista sään ääri-ilmiöihin ja ilmastonmuutoksen riskeihin varautumista ovat kannatettavia. Ilmastonmuutoksen hillintää ja varautumista koskevat toimenpiteet alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän keinoin ovat sen kaltaisia, että laaja-alainen, kokonaisvaltainen ja yhteensovittava suunnittelu korostuu. Tähän tehtävään kokonaisuudessaan lainvoimainen maakuntakaava on toimiva ja resurssitehokas väline. Ilmastotyö on haastava kokonaisuus ja edellyttää toimenpiteitä kaikilla hallinnonaloilla ja suunnittelutasoilla. Kansalliset, maakunnalliset ja paikallisen tason toimenpiteet täydentävät toisiaan. Lakiluonnoksessa esitetään maakuntakaavan oikeusvaikutusten merkittävää rajaamista ja näin heikennetään keskeisen ilmastotyön työkalun vaikuttavuutta oleellisesti. Vaikuttavuutta heikentää paitsi maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen, myös kaavan edistämismääräysten poistaminen.

Lakiluonnoksen nykytilan arvioinnossa todetaan, että ”viime vuosina maakuntakaavojen sisältö ja esitystapa on kehittynyt siten, että niissä käytetään enenevässä määrin kehittämisen pitkän aikavälin suuntaa osoittavia kehittämisperiaatemerkintöjä maakuntakaavoissa aikaisemmin painottuneiden aluevarausmerkintöjen lisäksi ja sijasta.” Lakiluonnoksesta ja sen säädöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, minkä vuoksi oikeusvaikutteista maakuntakaavoitusta ei haluta hyödyntää laaja-alaisesti ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa, vaikka todetaan, että maakuntakaava on kehittynyt yhä strategisempaan suuntaan ja täten olisi hyvä työkalu tässä lakiehdotuksessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa ei käsitellä lainkaan maakunnallisesta tarkastelusta luopumisen vaikutuksia lakiehdotuksen keskeisimpiin tavoitteisiin, kuten ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen.

Kymenlaakson liitto pitää ongelmallisena, että maakuntakaavan kokonaisvaltaisen yhteen sovittavan roolin päättyessä tulee hankekohtaisen kaavoituksen ja hankekohtaisten lupamenettelyjen ja niiden yhteydessä tehtävien selvitysten merkitys korostumaan. Hankelähtöinen kaavoitus ei ole kestävä lähtökohta pitkän aikavälin haasteiden ratkaisemiseen koskien mm. ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuutta. Myös elinkeinoelämän näkökulmasta kokonaisvaltainen ja laaja-alainen erilaiset tarpeet ja vaikutukset huomioiva suunnittelu edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Kymenlaakson liitto toteaa, että kaavaluonnoksen 20 §:ssä esitetyt maakuntakaavalle asetetut laadulliset vaatimukset ovat kannatettavia ja hyviä. Kymenlaakson liitto toteaa kuitenkin, että lakiluonnoksen pykälässä 18 määritellyillä maakuntakaavan oikeusvaikutteisilla teemoilla ei pystytä riittävän tehokkaasti täyttämään 20 § laadullisia vaatimuksia ja pykäläluonnokset ovat keskenään ristiriidassa. Laadullisissa vaatimuksissa on vaatimuksia mm. luonnonvarojen kestäväan käyttöön, elinkeinoin, maisemaan ja kulttuuriperintöön sekä virkistykseen liittyen, mutta näitä teemoja ei voitaisi käsitellä oikeusvaikutteisilla kaavamerkinnoilla. Lakiluonnoksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan 20 § kohdalla, että "Laadulliset vaatimukset olisivat nykyisten maakuntakaavan sisältövaatimusten kaltaisia ja perusteena maakuntakaavan sisällön lainmukaisuuden arvioinnille." Kymenlaakson liitto katsoo, että kaikkien laadullisissa vaatimuksissa käsiteltyjen asioiden tulee olla myös maakuntakaavan oikeusvaikutteisia teemoja, jotta maakuntakaava olisi 20 § mukaisesti lainmukainen.

Lakiluonnoksen 20 §: laadullisten vaatimusten täyttäminen edellyttää kattavaa ja laaja-alaista tarkastelua. Suunnittelutyön määrä olisi merkittävän suurta, mutta itse lopullisen maakuntakaavan vaikuttavuus ja läpinäkyvyys heikkenisi.

Lakiluonnoksen 18 §:ssä määritellään maakuntakaavan oikeusvaikutteiseksi sisällöksi kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Säädoskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "Kehittämisen periaatteiden esittäminen tarkoittaisi sitä, että maakuntakaava painottuisi erityisesti maakunnan alueidenkäytön kehittämisen tavoitteiden, suunnan ja periaatteiden määrittelyyn yksittäisten alueidenkäyttöratkaisujen sijaan." Kymenlaakson liitto toteaa, että lakiluonnoksessa jää epäselväksi mitä kehittämisen periaatteet käytännössä tarkoittavat. Maakunnan alueidenkäytön tavoitteet, suunta ja periaatteet ovat jo nykyään lainvoimaisten maakuntakaavojen sisältöä. Mikäli lakiluonnos toteutuisi esitetystä muodostaan, oltaisiin maakuntakaavan lainvoimaisuuden suhteen epäselvässä tilanteessa ja lainvoimaisuuden tulkinta jäisi loppukädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, mikä veisi useita vuosia ja täten asettaisi kaavajärjestelmän tulkinnan kestävämmään tilanteeseen.

Maakuntakaavoitus on pitkän tähtäimen ennakoivaa maakunnan eri alueiden käyttötarpeiden yhteensovittamista. Pykäläluonnosten ja niiden perustelujen valossa näyttää siltä, että maakuntakaavoituksella ei tulevaisuudessa enää pystytä ohjaamaan ja yhteensovittamaan aluetalouden, luonnonvarojen kestäväan käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Kysymys on esimerkiksi kaivostoiminnan, maa-ainesten oton, tuulivoiman ja

poronhoidon sekä puolustusvoimien toiminnan kaltaisista asioista, joiden järjestäminen vaatii yhteensovittamista muiden maankäyttöintressien kanssa. Maakuntakaavoituksen merkitystä kyseisissä asioissa korostaa se, että näitä toimintoja sijoittuu erityisesti sellaisille kaupunkiseutujen ja asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on vähäistä tai kunnilla ei ole mainittavia resursseja yleiskaavojen laatimisen tarpeita varten. Toisaalta luonnonvarojen käyttö ja uusiutuvan energiantuotannon kysymykset liittyvät läheisesti viherrakenteeseen. Kansainväliset ja kansallisen tason vaatimukset koskien ilmastomuutosta, hiilineutraaliutta ja biodiversiteettiä ovat kiristyneet ja samaan aikaan lakiluonnoksessa heikennetään maakuntakaavan roolia luonnonvarojen kestäväen käytön yhteensovittajana merkittävän oleellisesti.

Kymenlaakson liitto esittää myös huolensa kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä, kun ne eivät enää olisi maakuntakaavaan oikeusvaikutteista sisältöä. Maakuntakaava on ollut keskeinen väline maakunnallisten arvoalueiden tunnistamisessa, osallistavassa käsittelyssä sekä tunnistettujen alueiden arvojen turvaamisessa oikeusvaikutteisten kaavamerkintöjen avulla.

Kymenlaakson liitto toteaa, että oikeusvaikutteinen viherrakenne on hyvä elementti maakuntakaavaan. Kuitenkin jo nyt voimassa olevissa maakuntakaavoissa (kuten Kymenlaakson maakuntakaava 2040) on viherrakennetta ohjaavia kaavamerkintöjä. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa hyviä työkaluja kokonaisvaltaisen viherrakenteen osoittamiseen maakuntakaavatasolla.

Lakiluonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaamisesta seuraavaa: "Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle vain maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteiden, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteiden sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta. Tämä korostaisi maakuntakaavoituksen roolia pitkän aikavälin yleispiirteisenä suunnitelmana." Kymenlaakson liitto katsoo, että oikeusvaikutteisten teemojen näin merkittävä rajaaminen ei korosta maakuntakaavan roolia pitkän aikavälin yleispiirteisenä suunnitelmana vaan päinvastoin heikentää sen roolia kokonaisvaltaisena, yhteensovittavana ja tulevaisuuteen katsovana suunnitelmana.

Kymenlaakson liitto katsoo, että maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteiseksi esitetty sisältö on jäämässä liian suppeaksi tarpeisiin nähden ja vastustaa maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamista.

Seudulliset selvitykset ja seudullinen maankäytön suunnittelu

Maakuntakaavan tulee nykyisin mukaan perustua riittävän laajoihin selvityksiin. 14 §:n 1. momentin mukaan "Ympäristöministeriön olisi järjestettävä alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seuranta. Ministeriö tarvitsee riittävät tiedot alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilasta ja kehitysnäkymistä koko maassa, jotta ministeriö voi yleisellä tasolla kehittää ja ohjata alueidenkäytön suunnittelua. Seurantatiedon avulla ministeriön on voitava arvioida elinympäristön tilaa ja sen kehityssuuntia, alueidenkäytön ohjauksellisten vaikuttavuutta sekä kaavoituksen toteutumista ja vaikuttavuutta ympäristöön." Maakuntaliitot tuottavat ympäristöministeriön tarvitsemia tietoja koko maan alueelta. Mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutteisuutta rajoitetaan, myös tehtyjen selvitysten määrä ja laajuus väistämättä supistuvat. Lisäksi kunnat laatisivat selvityksiä eri aikoina ja kattavuudeltaan erilaisina, minkä seurauksena maakunnan tasolla selvitykset eivät välttämättä enää olisi yhteismitallisia ja vertailukelpoisia. Tämä puolestaan heikentäisi merkittävästi alueellisen tiedon saatavuutta ja hyödyntämismahdollisuuksia pitkän aikavälin suunnittelussa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen koskemaan vain tiettyjä osa-alueita voi vaikuttaa valmiuteen selvittää kattavasti ja kokonaisvaltaisesti maankäytön suunnittelua palvelevia kysymyksiä yli kuntarajojen. On vaarana, että sellaisiin kysymyksiin, joihin ei liity oikeudellisia velvollisuuksia, ei kiinnitetä riittävää huomiota. Nykytilanteessa maakuntaliitot ovat ainoita tahoja, jotka tekevät ennakoivasti ja laaja-alaisesti maakunnan alueen tarkasteluja. Tätä kautta on syntynyt merkittävää aluetietoa, jonka saanti vaarantuisi tulevaisuudessa. Kappaleessa 7.1 Kaavoitus- ja rakentamislain säännöskohtaiset perustelut 14 §:n Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät mukaan maakunnan liiton olisi huolehdittava maakunnan alueiden käytön suunnittelun edellyttämästä alueiden käytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Näiden teemojen ulkopuolelle jää merkittäviä aihekokonaisuuksia, jotka jäisivät kuntien selvitysvelvollisuuden piiriin. Kymenlaakson liitto on huolissaan kuntien resurssien riittävydestä sekä laajojen, ylikunnallisten tarkastelujen toteuttamisesta tulevaisuudessa.

Lakiluonnoksessa esitetään, että kunnan yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset ovat yleiskaavan sisältöä. Seudullisen ja ylikunnallisen tason yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän tarkastelu ja ohjaaminen ei lakiluonnoksen mukaan ole minkään oikeusvaikutuksia omaavan kaavatason tehtävä. Kymenlaakson liitto katsoo, että myös seudullista yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää tulisi ohjata oikeusvaikutteisella kaavalla ja tähän oikeusvaikutteinen maakuntakaava on toimiva työkalu.

Esimerkiksi puolustusvoimien toimintojen sekä työpaikka- ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Niiden edellyttämä infra (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) tulisi lakiluonnoksen mukaan osoittaa maakuntakaavassa, mutta varsinaisia tuotannollisia alueita ei. Jatkossa siis maakuntakaavalla ohjattaisiin kriittistä infraa ilman todellista vaikutusta tuotannon sijoittumiseen. Kymenlaakson liitto pitää ongelmallisena, että lakiluonnos ei tunnista selvästi näiden teemojen yhteyttä kestävästi liikkumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa. Liikkumisen ja liikennejärjestelmän ohjaamisella maankäytön suunnittelun keinoin on merkittäviä vaikutuksia mm. ilmastonmuutoksen hillintään.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän selkeys, sujuvoittaminen ja vaikuttavuus

Kymenlaakson liitto toteaa, että mikäli kaavoitusjärjestelmää uudistetaan lakiluonnoksen mukaisesti, järjestelmä monimutkaistuisi ja aiheuttaisi jatkuvaa tulkintaa, mikä heikentäisi osaltaan kansalaisten uskoa vaikutusmahdollisuuksiinsa erilaisissa viranomaismenettelyissä. Ongelmakenttä liittyy paitsi oikeusvaikutusproblematiikkaan myös siihen, että maakuntakaavojen sisällön suuret erot maakuntien välillä olisivat todennäköisiä. Mikäli lakiluonnos toteutuisi esitetystä muodostaan, oltaisiin maakuntakaavan lainvoimaisuuden suhteen epäselvässä tilanteessa ja lainvoimaisuuden tulkinta jäisi loppukädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, mikä veisi useita vuosia ja täten asettaisi kaavajärjestelmän tulkinnan kestävämpään tilanteeseen.

Pykäläluonnokset esittävät täysin uuden suunnittelutason, kaupunkiseutusuunnitelman. Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu tai niiden laadintaan on liittynyt erittäin suuria haasteita. Kotkan-Haminan seudulla on laadittu voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yleiskaava usean kunnan yhteistyönä. Tämä Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava osoittaa, että nykyisin mukaiset työkalut ovat toimivia ja käyttökelpoisia.

Kymenlaakson liitto katsoo, että vailla lainvoimaa olevan kaupunkiseutusuunnitelman vaikuttavuus on heikko suhteessa suunnitelmalle esitettyihin vaatimuksiin ja menettelyihin, jotka ovat varsin velvoittavia ja yksityiskohtaisia. Samaan aikaan Suomen pinta-alasta jäisi suurin osa vaille minkäänlaista alueidenkäytön ohjausta, mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajattaisiin esitetyn mukaisesti.

Suomessa toimeenpantiin vuonna 2016 EU:n direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista täydentämällä maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastuuttamalla suunnitteluun rannikon maakuntien liitot. Samalla kokonaisuus pohjautui ja pohjautuu siihen, että maakuntakaavat ovat merialueella oikeusvaikutteisia, ne on yhteen sovitettu mantereen alueidenkäytön kanssa, ja itse merialuesuunnitelma on vain ohjeellinen. Luopumalla maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudesta edes osittain Suomi joutuisi kansainvälisestikin erikoiseen asemaan, mikäli lainsäädännöllinen pohja pitkän aikavälin suunnittelussa merialueella murennettaisiin heti, kun laki on saatu voimaan. Merialueella on nykyisin mukaisissa maakuntakaavoissa yhteensovitettu laajoja intressejä koskien mm. meriliikennettä, luonnonvaroja, luonnon monimuotoisuutta, energiahuoltoa ja virkistystä sekä matkailua.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatio

Kymenlaakson liitto katsoo, että lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa kappaleessa 4.2.3.4 Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatio esitetty tiedon yhteentoimivuuden ja vertailukelpoisuuden sekä tiedon saatavuuden ja käytettävyyden tavoitteet liittyen tietomallimuotoiseen kaavaan ovat hyviä ja tavoiteltavia. Kymenlaakson liitto pyytää huomioimaan, että alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiossa on tärkeää varmistaa, etteivät tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto rajoita tai ohjaa suunnittelua vaan toimivat suunnittelun työkaluina.

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa kohdassa Vaikutukset maakuntien liittojen tiedonhallintaan on virheellisesti annettu ymmärtää, että Kymenlaakson liitolla olisi ainoastaan oma rajapinta maakuntakaavalle eikä sitä olisi saatavissa Lounaistiedon palvelun kautta. Kymenlaakson liitto huomauttaa, että Kymenlaakson maakuntakaavan INSPIRE -velvoitteiden mukainen rajapintapalvelu maakuntien yhteisellä HAME-visualisoinnilla on saatavilla ainoastaan Lounaistiedon palvelun kautta. Kymenlaakson liitto pyytää poistamaan maininnan Kymenlaakson liitosta kappaleen 4.2.3.4 osiosta Vaikutukset maakuntaliittojen tiedonhallintaan. Kymenlaakson liitto ylläpitää omaa maakuntakaavan rajapintaa kaavan virallisella visualisoinnilla lähinnä omaa maakuntakaavan karttapalvelua sekä maakunnan kuntien rajapintapalvelukäyttöä varten. Kymenlaakson maakunnan alueella voimassa on kokonaismaakuntakaava Kymenlaakson maakuntakaava 2040, joka on tuotettu HAME-tietomallin mukaisesti.

Lakiluonnoksen 14 §:ssä Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät veloitetaan maakunnan liittoja huolehtimaan maakunnan alueidenkäytön suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueella. Lakiluonnoksen 20 §:ssä osoitetaan maakuntakaavan laadulliset vaatimukset. Kymenlaakson liitto painottaa, että näiden tehtävien ja velvoitteiden täyttämiseksi maakuntien liitoilla tulee olla oikeus saada käyttönsä paras olemassa oleva tieto yksityisyydensuojapykälien sitä estämättä.

Lakiluonnoksen pykälissä 87-89 määritellään alueidenkäytön tietomalli, kaavan tietosisällön rakenne sekä kaavan tietosisällön esitystapa. Lakiluonnoksen 87 §:n mukaan alueidenkäytön tietomallilla tarkoitetaan alueidenkäyttöön liittyvien tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteentoimivassa tietorakenteessa sisältäen kohteen geometrian ja sijainnin sekä siihen liittyvät pääasialliset tiedot. Lakiluonnoksen 88 §:n mukaan maakuntakaava laaditaan tietomallina ja se koostuu kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Lakiluonnoksen 89 §:n mukaan maakuntakaavan tietosisältö esitetään vakioidussa muodossa. Lakiluonnoksen mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mm. alueidenkäytön tietomallien sisällöstä ja koneluettavasta tietorakenteesta ja kaavan esitystavan vakioiduista muodosta. Lakiluonnoksen säädöskohtaisten perustelujen digitaalinen tietosisältö mukaan tietomallimuotoinen kaava on digitaalisessa ja koneluettavassa muodossa oleva kaava, jonka tietosisältö on saatavissa selville vain teknisin välinein. Säädöskohtaisten perustelujen mukaan kaava tulisi esittää vakioidussa muodossa, jotta ihmiset saisivat selkeän ja ymmärrettävän kuvan kaavan sisällöstä ja merkityksestä. Kaavan vakioidusta muodosta säädettäisiin ympäristöministeriön erillisasetuksessa. Kymenlaakson liitto painottaa, että ympäristöministeriön erillisasetus kaavan tietosisällön esitystavoista onkin avainasemassa kaavojen ihmisymmärrettävyyden kannalta. Kymenlaakson liitto kuitenkin katsoo, että jo lakitekstissä tulisi

selkeämmin tuoda esille edellytys kaavan tietosisällön esittämisestä vakioidussa ihmisymmärrettävässä muodossa.

Lakiluonnoksen 21 §:ssä esitetään, että maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain kolmen teeman osalta. Lisäksi maakuntahallitus voisi ottaa maakuntakaavassa käsiteltäväksi muitakin teemoja, mutta näillä ei olisi oikeusvaikutuksia. Toisaalta lakiluonnoksen 88 § kaavan tietosisällön rakenteesta ei ota kantaa siihen, mistä asioista kaavoissa on päätettävä sisällöllisesti. Lakiluonnoksesta ei selviä sisältyykö maakuntakaavan tietomallin tietosisältöön ainoastaan maakuntakaavan oikeusvaikutteinen tietosisältö vai sekä oikeusvaikutteinen että oikeusvaikutukseton sisältö. Lakiluonnoksessa esitetään, että kaavan tietomallin sisällöstä voidaan säätää ympäristöministeriön erillisasetuksella. Ympäristöministeriön erillisasetus tietomallin sisällöstä on avainasemassa, kun määritellään miten maakuntakaavan oikeusvaikutteinen ja oikeusvaikutukseton tietosisältö esitetään selkeästi ja ymmärrettävästi niin kone- kuin ihmisluettavassa muodossa. Kymenlaakson liitto katsoo, että jo lakitekstissä tulisi selkeästi tuoda esille maakuntakaavan tietomallin sisältö oikeusvaikutteisen ja muun tietosisällön suhteen.

Liityntäpinnat muihin lakeihin

Kymenlaakson liitto tuo esille samaan aikaan valmisteltavana olevien lainsäädäntöuudistusten keskinäissuhteet ja lakien toimivuuden kokonaisuutena. Eri lakien ja niiden mukaisten menettelyjen tulee toimia myös kokonaisuutena. Kymenlaakson liitto katsoo, että lakiuudistusta tulee tarkastella kokonaisuutena ja eri lakien rajapinnat ja muutosten vaikutukset huomioida yksittäisten erillislakien muutosten vaikutuksia laajemmin. Lakien valmistelussa tulee myös arvioida eri lakimuutosten yhteisvaikutuksia.

Kymenlaakson liitto katsoo, että kaavoitus- ja rakentamislain luonnos on ristiriidassa elokuussa 2021 voimaan tulleen lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta kanssa. Laissa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 17 §:ssä määritellään maakunnan liiton tehtäväksi mm. edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Kymenlaakson liitto katsoo, että kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksessa esitetty maakuntakaavan oikeusvaikutusten merkittävä rajaaminen on ristiriidassa ko. 17 pykälän kanssa.

Kymenlaakson liitto katsoo, että valmisteilla olevat luonnonsuojelulaki ja ilmastolaki liittyvät keskeisesti myös kaavoitus- ja rakennuslakiin. Edellä mainittujen aiemmin lausuntokierroksella olleiden lakiehdotusten lausunnoissa Kymenlaakson liitto toi esille myös maakuntakaavoituksen merkitystä kyseisten lakien edistämisen osalta. Mikäli kaavoitus- ja rakentamislain uudistus etenee maakuntakaavan roolia heikentäen, vaikeutuu myös ilmastotyön laaja-alainen edistäminen alueellisella, kuntaa laajemmalla alueella.

Kymenlaakson liitto huomauttaa, että kaavoitus- ja rakentamislain sekä luonnonsuojelulain luonnosten yhteyksiä olisi tarkasteltava. Molemmissa laeissa käsitellään alueellisten luonnon monimuotoisuusselvitysten tekemistä, ja vastuiden selkeyttäminen olisi tältä osin tärkeää. Kymenlaakson liitto toteaa, että jos kumpikin lakiehdotus toteutuu ehdotetusti, on vaarana, että maakuntaliitot ja ELY-keskukset tekisivät osin päällekkäistä työtä, tai että luonnon monimuotoisuuden alueellinen tarkastelu jäisi tekemättä. Lisäksi luonnonsuojelulain ehdotuksessa esitettiin ekologista kompensatiota osana luonnonsuojelua. Tältä osin olisi varmistettava, että luonnonsuojelulain ja kaavoitus- ja rakentamislain tavoitteet tukevat toisiaan.

Kymenlaakson liitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olleen lakiluonnoksen kanssa heikentää kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa ja täten kaavojen toteutumisen varmistamista.

Siirtymäsäännöstö

Maakuntakaavoja koskeva lakiluonnoksen siirtymäsäännös (367 §) vaikuttaisi taannehtivasti lainvoimaisiin maakuntakaavapäätöksiin viiden vuoden siirtymäajan jälkeen. Kymenlaakson liitto katsoo, että taannehtiva vaikutus lainvoimaisiin kaavoihin ei ole edes periaatteellisesti hyväksyttävää. Taannehtiva päätös tekee lainvoimaisten maakuntakaavojen tulkinnan ongelmalliseksi ja jättää avoimia kysymyksiä koskien mm. lainvoimaisten maakuntakaavojen aluevarausten laajuutta. On myös epäselvää, mitkä lainvoimaisten maakuntakaavojen merkinnät olisivat siirtymäajan jälkeen lainvoimaisia ja mitkä eivät. Tämän kaltainen tilanne loisi maankäytön suunnittelujärjestelmään epäselvän ohjausvaikutuksen maakuntakaavan osalta eikä siten ole hyväksyttävissä.

Esitetty viiden vuoden siirtymäaika on maakuntakaavoitukselle liian lyhyt. Mikäli laki hyväksyttäisiin, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen uudistaminen. Nykyisen maankäyttö ja rakennuslain yhteydessä sovellettu 10 vuoden siirtymäaika siirryttäessä seutukaavoista maakuntakaavoihin osoittautui toimivaksi.

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

-

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

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

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

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

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

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Kymenlaakson liitto pitää erittäin positiivisena, että lakiluonnoksen lausuntopyyntöön yhteydessä on pyydetty kannanottoja myös maakuntakaavaa koskevasta vaihtoehtoisesta mallista.

Kymenlaakson liitto yhtyy maakuntajohtajien yhteiseen kannanottoon (6.10.2021), jonka mukaan kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu on syytä keskeyttää. Mikäli valmistelu kaikesta huolimatta jatkuu, tulee lähtökohdaksi ottaa vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata.

Maakuntakaava on nykytilanteessa ainoa suunnitelma, joka ohjaa sitovasti ja pitkäjänteisesti maankäyttökysymyksiä koko maakunnan alueella. Maakuntakaava oikeusvaikutteisena suunnitelmana on vahva työkalu maankäyttöhaasteiden yhteensovittamisessa yli kuntarajojen. Maakuntakaavalla pystytään myös käsittelemään laajoja kysymyksiä koskien mm. ilmastonmuutosta ja kestävää kehitystä.

Kymenlaakson liitto vastustaa maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamista ja viittaa yllä lausumiinsa näkökohtiin.

Kymenlaakson liitto katsoo, että vaihtoehtoisessakin mallissa aluerakenteen määritelmä on ongelmallinen ja liian suppea. Kymenlaakson liitto viittaa aluerakenteen määritelmän osalta asiassa yllä lausumaansa.

Kymenlaakson liitto katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslain 32 § 2. momentissa määrätty maakuntakaavan edistämisvelvollisuus on tarpeen säilyttää laissa jatkossakin. Kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen 21 §:n mukainen maakuntakaavan huomioon ottaminen ei ole riittävä toimenpide edistämään maakuntakaavojen toteutumista.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

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?

-

Hering Frank
Kymenlaakson liitto

Vuorinen Lotta
Kymenlaakson liitto - Maakuntahallitus