

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Määritelmät (3 §)

Muun muassa aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen määritelmät ovat lakiluonnoksessa kokonaan uusia verrattuna nykyiseen lakiin. Määritelmät ovat jossain määrin epäselviä ja mahdollistavat erilaisia tulkintoja. Myöskään säännöskohtaiset perustelut eivät anna riittävästi tukea tulkintaan ja lain soveltamiseen. Jää epäselväksi, mitä esimerkiksi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen käytännössä tarkoittaa ja miten se erotetaan esimerkiksi kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteesta. Määritelmillä tulisi olemaan maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön rajaamiseen ehdotettujen muutosten johdosta

suuri merkitys, myös ottaen huomioon sen, että uutta lakia on tarkoitus taannehtivasti soveltaa myös nykyisiin lainvoimaisiin maakuntakaavoihin. Mikäli lakivalmistelua jatketaan ja määritelmät jätetään lakiin, tulee määritelmiä täsmentää siten, että tulkinta on mahdollisimman yksiselitteinen.

Myös viherrakenteen määritelmän osalta jää epäselväksi, kuinka määritelmän mukaisen verkoston laajuus käytännössä tulisi rajata, etenkin maakuntakaavaan liittyen.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa (5 §)

Uudenmaan liitto pitää kannatettavana ilmastonäkökulman painoarvon kasvattamista kaikessa suunnittelussa ja rakentamisessa. Ilmastonmuutoksen huomioiminen lain tavoitteissa, sekä ilmastoa koskeva erillinen säännös ovat kannatettavia.

Ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyen lakiluonnoksessa todetaan mm. että ”kaavoituksessa olisi edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla ja hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria. Kaavoituksessa tehtävien ratkaisujen tulisi eheyttää yhdyskuntarakennetta, sekä hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria ja rakennetta liikennetarpeen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Maakuntakaavoissa tulisi hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria ja muuta rakennetta. Erityisesti kaupunkiseuduilla uudisrakentaminen tulisi ohjata ensisijaisesti palveluiden ja joukkoliikenteen piiriin, tai muuten varmistaa ilmaston kannalta kestävien ratkaisujen toteutuminen. Tällöin ratkaisut, jotka poikkeavat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta, eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia.” Kaavoituksella olisi myös luotava edellytyksiä vähähiiliselle liikenteelle sekä uusiutuville ja vähähiilisille energiamuodoille, kuten aurinkoenergialle ja tuulivoimalle. Näihin tavoitteisiin nähden on nurinkurista, että lakiluonnos ottaa niiden kannalta nimenomaan keskeiset oikeusvaikutteiset työkalut pois maakuntakaavalta (seudullinen yhdyskuntarakenteen ohjaus, liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen, energia). Oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusunnitelma tai yksittäisten kuntien yleiskaavat eivät pysty syntyvää seudullisen suunnittelun vajetta paikkaamaan. Maakuntakaava ja maakunnalliset ilmastotavoitteisiin liittyvät selvitykset ovat nykyisellään kunnille tärkeä tuki niiden pyrkiessä omassa suunnittelussaan edistämään kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta, vaikka poliittinen tahtotila kunnassa olisikin kriittisempi kestäville ratkaisuille. Ilmastonäkökulmasta tilanne ja työkalut maakuntakaavan heikentämisestä johtuen huononevat merkittävästi verrattuna nykyiseen, ja herääkin kysymys, mihin tavoitteisiin esitetyillä eri kaavatasojen tehtävien rajauksilla ja muutoksilla pyritään.

Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Yhdyskuntarakenteen rajaaminen pois maakuntakaavasta estää itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumisen. Maakuntakaavassa tulee voida suunnitella myös mm. kaupan, tuotannon ja logistiikan alueita, sillä näillä on suora yhteys esimerkiksi liikennejärjestelmän kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset (KRL 20 §) myös edellyttävät kiinnittämään erityistä huomiota muun muassa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Ilmasto koskevien vaatimusten lisääminen lainsäädäntöön on kannatettavaa, mutta samalla on huolehdittava siitä, että keinot vastata vaatimuksiin vähintäänkin säilyvät, tai jopa paranevat. Oikeusvaikutuksiltaan karsitulla maakuntakaavalla on hyvin vaikea vastata lakiluonnoksen uuden ilmastopykälän (KRL 5 §) ja maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin (KRL 20§). Jos yhdyskuntarakenteen ohjaus poistuu maakuntakaavan keinovalikoimasta, niin miten voidaan vahvistaa yhdyskuntarakenteen eheyttä kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla, hyödyntää kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria, tukea resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä ja luoda edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle?

Luonnon monimuotoisuuteen liittyvät tavoitteet ovat tärkeitä, ja niitä on huomioitu lakiluonnoksessa. Näitä tavoitteita on kuitenkin voitu huomioida kaavoituksessa jo nykyisen

lainsäädännön puitteissa, sillä luontoarvojen huomioiminen kaavoituksessa sisältyy jo nykyiseen MRL:iin. Vastaavasti kaavoituksessa on myös ilmastovaikutusten näkökulmaa jo nykyisen lain aikana painotettu ja edistetty ja siihen liittyviä käytäntöjä kehitetty siitä huolimatta, että ilmastonmuutokseen vastaamista ei omana kokonaisuutenaan ole nykyiseen lakiin kirjattu. Uudenmaan liitto katsoo, että ilmastotavoitteet edellyttävät toteutuakseen riittävää selkänöjää, jota KRL 5§ omalta osaltaan tukee. Mikäli lain valmistelua jatketaan, tulee kuitenkin hiilen sitominen viherrakenteen hiilinieluissa ja hiilivarastoissa sekä näitä koskevat alueidenkäytön muutokset nostaa laissa luonnoksessa esitettyä vahvemmin esille.

Kaavojen sisältövaatimukset korvaaviin uusiin laadullisiin vaatimuksiin on täsmennetty ja nostettu perustellusti mukaan kestävyiden sekä luonnon- ja elinympäristön laadun, terveellisuuden ja viihtyisyyden kannalta merkittäviä osa-alueita. Laadulliset vaatimukset ovat keskeisessä asemassa lain uudistamiselle annettujen sisällöllisten tavoitteiden toteuttamisessa.

Viherrakenteen yhtenäisyyden säilyttämisessä ja eheyttämisessä maakunta- tai seututasoinen suunnittelu on avainasemassa. Kaavakohtaisissa laadullisissa vaatimuksissa on painotettu ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyviä näkökohtia, mikä on tärkeää. Kiertotalouden edellytysten huomiointi on tärkeä nosto sekä maakuntakaavan että yleiskaavan tasolla.

Ilmeisesti lain 1 luvun säännökset on tarkoitettu yleisiksi tavoiteluonteisiksi säännöksiksi, minkä vuoksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi tärkeää lisätä, että kyseessä on lain tavoitteen määrittelevä säännös, johon tarkemmat ilmastonmuutokseen liittyvät lain säännökset perustuvat, mutta joka ei yksinään voisi toimia muutoksenhaun perusteena. Ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia kaavoituksen oikeusohjeita tulisi pystyä punnitsemaan rinnan kaavojen muiden laadullisten vaatimusten kanssa. Ilmastotavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että säädösperustan epämääräisyys ei aiheuta lisää muutoksenhakupaineita ja ennakoimattomia päätöksiä, jotka ovat omiaan hidastamaan ilmastotavoitteita tukevaa suunnittelua.

Lakiuudistuksen yhteydessä ei ole riittävällä tavalla ja kokonaisuutena arvioitu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän muutosten suhdetta ilmastotavoitteisiin. Eri kaavatasojen rooleja ja niiden keskeisiä keinoja ilmastohaasteiden ratkaisemiseksi ei ole riittävästi tunnistettu, ja uudistus heikentää

tilannetta suhteessa nykyiseen erityisesti maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajatessaan. Lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumisen arviointi on siten puutteellista myös ilmaston osalta, minkä voidaan katsoa olevan merkittävä riski lain hyväksyttävyyden kannalta ilmaston ollessa yksi keskeisimpiä

ja koko ajan painoarvoaan kasvattavia teemoja lain valmistelussa ja alueidenkäytön suunnittelussa ylipäätään.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan rooli ja sisältö

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun kohdentuminen merkitykseltään vähintään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Maakuntakaava ei olisi jatkossa oikeusvaikutteinen mm.

energiantuotantoon, elinkeinoihin ja yhdyskuntarakenteen ohjaukseen liittyvissä teemoissa. Myöskään kaupan ratkaisuja ei jatkossa tehtäisi maakuntakaavassa. Uudenmaan liitto katsoo, että mikäli lain valmistelua jatketaan, on maakuntakaavan osalta lähtökohdaksi otettava malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavaa ei tule heikentää, rajoittaa ja jäykistää.

Maakuntakaavoitus on pitkän tähtäimen ennakoivaa maakunnan eri alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamista. Pykäläluonnosten ja niiden perustelujen valossa näyttää siltä, että maakuntakaavoituksella ei tulevaisuudessa enää pystytä ohjaamaan ja yhteensovittamaan kestävän alue-, yhdyskunta- ja viherrakenteen, aluetalouden, luonnonvarojen kestävän käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Kysymys on esimerkiksi seudullisesta maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisesta tai kaupan, kaivostoiminnan, maa-ainesten oton tai tuulivoiman kaltaisista asioista, joiden järjestäminen vaatii yhteensovittamista muiden maankäyttöintressien kanssa. Maakuntakaavoituksen merkitystä korostaa se, että vaikutuksiltaan

merkittäviä toimintoja sijoittuu sellaisille kaupunkiseutujen ja asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on vähäistä tai kunnilla ei ole mainittavia resursseja yleiskaavojen laatimiseen em. tarpeita varten. Monilla alueilla maakuntakaava voi olla ainoa alueidenkäyttöä ohjaava

kaava. Seudulliset suunnittelukysymykset linkittyvät suoraan myös viherrakenteeseen ja ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Missä näitä teemoja jatkossa yhteensovitetään, jos ei maakuntakaavassa? Onko seudullista otetta vaativia haasteita jatkossa mahdollista ratkoa luontevasti ja oikeusvaikutteisesti enää millään suunnittelutasolla?

Tavoitteena maakuntakaavoituksen roolin selkeyttäminen yleispiirteisimpänä kaavatasona ja laaja-alaisten suunnittelukysymysten ratkaisijana on sinänsä kannatettava. On perusteltua, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana on selkeästi valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja ylikunnallisiin asioihin keskittyvä. Tämä sama tavoite sisältyy kuitenkin jo nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen soveltamisohjeisiin, eli tavoitemielessä uusi laki ei muuttaisi tilannetta eikä tähän pääsemiseksi siis tarvita lain kokonaisuudistusta. Uudellamaalla maakuntakaavoitusta on viety tähän suuntaan jo nykyisen lain puitteissa: Uusi Uusimaa 2050 -kaavakokonaisuus on selvästi aiempia vaihemaakuntakaavoja strategisempi ja ohjaa maakuntakaavan tehtävän mukaisella tavalla kuntien kaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Uusimaa-kaavatyö on osoittanut, että nykyinen laki on maakuntakaavoituksen osalta hyvin toimiva ja sen puitteissa on täysin mahdollista laatia maakuntakaavoja niin, että keskitytään

vain valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin ja kunnat ratkaisevat paikallisen tason asiat omassa kaavoituksessaan. Monissa yhteyksissä hyvänä esimerkkinä mainittua Uusimaa 2050 -kaavaa olisi siis jatkossa mahdoton uuden lain puitteissa laatia, mikäli lain valmistelu etenee esitetyn, rajatun maakuntakaavan mallin mukaisena.

Kuntien yleiskaavoituksen tehtävänä on määrittää kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen ratkaisut. Maakuntakaavalla pitäisi kuitenkin pystyä maakuntakaavatasoisesti ratkaisemaan sellaisia seudullisesti merkittäviä maankäyttökysymyksiä, joilla on linkki laajempaan seututason kokonaisuuteen (esim. toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kaupunkiseudun ylikunnallisen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet) ja/tai jotka aiheuttavat vaikutuksia yli kuntarajojen ja/tai joiden ratkaisemiseen ei muista syistä, esimerkiksi rajallisista resursseista johtuen, ole edellytyksiä

yksittäisen kunnan kaavoituksessa. Ylikunnallista suunnitteluotetta vaativat tyypillisesti esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät toimet, suurimittakaavaiset teollisuuslaitokset, joukkoliikenteen varikot tai luonnonvarojen hyödyntämiseen tai energiantuotantoon

(esim. tuulivoima) liittyvät tarpeet.

Mrluudistus.fi -verkkosivulla todetaan uudella lailla olevan lukuisia positiivisia vaikutuksia alue- ja kaupunkikehitykseen. Näitä positiivisia vaikutuksia ei kuitenkaan perustella tai avata tarkemmin. Sen sijaan lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan mm., että lailla ”voi arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia aluekehityksen kannalta. Se heikentäisi maakunnan liiton mahdollisuuksia hyödyntää maakuntakaavaa toiminnassaan aluekehittämislain mukaisena maakunnan aluekehitysviranomaisena, koska osaa maakunnan kehittämisen kannalta merkityksellisistä alueidenkäyttötarpeista ja hankkeista ei enää ratkaistaisi maakuntakaavan yhteydessä kuntakaavoitusta sitovalla tavalla. Näiden kysymysten ratkaiseminen kuntakaavoituksella ilman maakuntakaavan ohjausvaikutusta voi heikentää maakunnan aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaa.” Uudenmaan liitto yhtyy tältä osin vaikutusten arvioinnin johtopäätöksiin ja toteaa, että lailla ei tule heikentää maakunnan aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaa.

Esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön ristiriidassa tuoreen lain ”Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta” kanssa. Tämän nk. aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävästä käyttöä; ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista; laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään lakiluonnoksessa pois keskeiset maakuntakaavan työkalut.

Uudenmaan liitto katsoo, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei pitäisi rajata luonnoksessa esitetyllä tavalla. Maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen selkeät roolit ovat kannatettavia, ja

sitä korostaa jo nykyinenkin laki, mutta esimerkiksi ilmastotavoitteiden kannalta keskeistä seututasoista

yhdyskuntarakennetta ei jatkossa ohjaisi enää mikään oikeusvaikutteinen kaava. Tämä heikentäisi mahdollisuuksia esimerkiksi seudullisen, kestävän liikenne- ja palveluverkon ja viherrakenteen kehittämiseen kokonaisuutena, ja veisi kuntatason suunnittelulta tärkeän selkänojan.

(Lausunnonantajille oli lisäksi lausuntopalvelussa esitetty kysymys liittyen maakuntakaavan vaihtoehtoiseen malliin ja sisältöön. Kysymykseen on vastattu erikseen kyseisessä kohdassa.)

Siirtymäsäännös

Lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta uuden lain mukaiseksi. Näemme tämän hyvin ongelmallisena, sillä olisi epäselvää, millä tavoin voimassa olevien maakuntakaavojen ohjausvaikutusta siirtymäajan päätyttyä tulkittaisiin. Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen oikeusvaikutuksettomaksi muuttuisi lakiluonnoksen mukaan suuri osa nykyisten lainvoimaisten maakuntakaavojen merkinnöistä ja suunnittelumääräyksistä, ilmeisesti jopa niin, että saman

suunnittelumääräyksen eri osia tulkittaisiin oikeusvaikutteisuuden osalta eri tavoin.

Taannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin yleistä oikeustajua ja lainvalmistelun yleisiä periaatteita, joista poikkeaminen tulisi perustella ja poikkeamisen vaikutukset arvioida erityisen huolellisesti.

Siirtymäsäännöksen määräaika on niin lyhyt, ettei sen puitteissa käytännössä ole mahdollista laatia uuden lain mukaisia kaavoja ja saada niitä voimaan, mikä kaavojen tulkinnan selventämiseksi ja maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden karsimisen jättämien aukkojen paikkaamiseksi olisi tarpeen. Tuoreiden ja vielä ajantasaisten kaavojen, kuten Uudellamaalla juuri voimaan tulleen Uusimaa-kaava 2050-kokonaisuuden osalta kaavojen uusiminen niiden tulkinnan selkeyttämiseksi tuntuu turhalta työltä.

Maakuntakaavaa koskevan siirtymäsäännöksen taannehtivuus, jonka mukaan maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi viiden vuoden siirtymäajan kuluttua, johtaisi juridisesti hankaliin ja ennakoimattomiin tulkintatilanteisiin ja aiheuttaisi vuosia kestävän epäselvän tilanteen kaavoituksessa ja

alueiden kehittämisessä. Uuden lain taannehtivasta soveltamisesta nykyisiin maakuntakaavoihin tulee ehdottomasti luopua, mikäli lain valmistelua tullaan jatkamaan.

Kulttuuriympäristöt

Kulttuuriympäristöt asettavat alueidenkäytölle sekä reunaehtoja sekä mahdollisuuksia muiden aluesuunnittelun tärkeiden osatekijöiden kanssa. Kulttuuriympäristöjen yhteensovittaminen muuhun alueidenkäyttöön on tärkeää, ja tässä juuri maakuntakaavan rooli on ollut erityisen keskeinen.

Maakuntien vetovoimaisuudessa ja profiloinnissa kulttuuriympäristöillä on tärkeä rooli.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa edellytetään, että maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen. Jos kulttuuriympäristöjä ei enää osoiteta oikeusvaikutteisina maakuntakaavassa eikä maakuntakaavalla

myöskään jatkossa voitaisi oikeusvaikutteisesti ohjata yhdyskuntarakennetta, jonka yhteydessä voidaan antaa tarpeellisia suunnittelumääräyksiä kulttuuriympäristöjen huomioon ottamisesta alueen suunnittelussa ja käytössä, heikentyvät maakuntatasolla edellytykset turvata kulttuuriperinnön arvot ja

ottaa huomioon ympäristön laatutekijät. Riski kohdistuu varsinkin useampaa kuntaa koskeville maakunnallisesti merkittävälle kulttuuriympäristöalueille, joille on suunnitteilla seudullisesti merkittäviä hankkeita ja/tai joihin kohdistuu hajarakentamisen painetta ja joiden maankäyttöä ohjaa ainoastaan

maakuntakaava.

Uudistus siirtäisi maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen vaalimiseen ja turvaamiseen liittyvää työtä merkittävässä määrin kunnille ja alueellisille vastuumuseoille, esimerkiksi selvitysten laatimisen osalta. On huomionarvoista, että kulttuuriympäristöjen arvojen huomioon ottamisessa sekä

yhteensovittamisessa muuhun alueidenkäyttöön tarvitaan laaja-alaista asiantuntijuutta myös eri viranomaistahoilla ja -tasoilla, sekä laajaa osallistamista. Tämä asettaa lisähaasteita kunnille, joista monien kaavoitusresurssit ovat varsin rajalliset.

Viherrakenne, luontoarvot ja luonnon monimuotoisuus

Viherrakenteen eri arvojen turvaamisen kannalta on etenkin ilmaston muuttuessa olennaista, että yhdyskuntarakennetta pystytään ohjaamaan kestävään suuntaan muun alueiden käytön kanssa yhteen sovittaen ja vaikuttavalla tavalla eli oikeusvaikutteisesti. Hallituksen esityksessä on "Vaikutukset

kansantalouteen” -kohdassa esitetty, että ”Toisaalta uusilla vaatimuksilla kaavoitukseen pyrittäisiin turvaamaan eheä yhdyskuntarakenne alueellisesti ja huomioimaan luonnon monimuotoisuus osana tätä.” Tämän tärkeän tavoitteen toteutuminen vaikuttaa epätodennäköiseltä lakiluonnoksen mukaisessa

suunnittelujärjestelmässä, koska maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä ollaan jättämässä yhdyskuntarakenne pois ja ainoastaan suurimmilla kaupunkiseuduilla maakuntakaavaa paikkaava kaupunkiseutusuunnitelmakaan ei ole oikeusvaikutteinen eli sitova. Kuntakaavoitus ei pysty tätä

seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjauksen aukkoa täyttämään, koska kunnat voivat kaavoittaa oikeusvaikutteisesti vain omia alueitaan.

Lisäksi epäselväksi jää, onko viherrakenteen ajateltu olevan osa yhdyskuntarakenteen eheyttä vai osa yhdyskuntarakennetta, vaikka se on myös erillisenä määritelty (3 §). Yhdyskuntarakenteen ohjaus tulee hoitaa koko toiminnallisella kaupunkiseudulla eli Uudenmaan tilanteessa maakuntatasolla, jotta

hajautumista ei enää merkittävästi tapahtuisi ja jotta viherrakenteesta osana alue- ja yhdyskuntarakennetta voitaisiin saada sekä hiilensidonnan että ekologisen verkoston kannalta toimivampi ja myös muiden ekosysteemipalvelujen tuottamiseen säilyisi paremmat mahdollisuudet.

Viherrakenteen osuuden määrittely KRL-luonnoksen 3 §:ssä ja aiheen uutuusarvo maakuntakaavoituksessa jää epäselväksi suhteessa jo nykyisen lain puitteissa maakuntakaavoissa käsiteltävään viherrakenteeseen. Hyvää lakiluonnoksessa on viherrakenteen oikeusvaikutteisuus, ekologisten yhteyksien merkityksen painottaminen sekä viherrakenteen jatkuvuuden periaate etenkin ilmaston muuttuessa, mutta käytännön keinot esim. ekologisten yhteyksien ohjauksessa jäävät määrittelemättä. Myös määritelmässä todettu metsä- ja peltoalueiden erityinen merkitys jää hyvin tulkinnanvaraiseksi ja on ainakin osin jo sisältynyt nykyisen lain puitteissa kaavoituksessa käsiteltäviin asioihin. Lisäksi ekologisten yhteyksien määritelmässä kohta ”...tai joiden kautta voidaan varmistaa suotuisien elinalueiden saavutettavuus epäsuotuisien alueiden poikki” ei tuo esiin, miten tämä eroaa samassa määritelmässä mainitusta alueelta toiselle siirtymisestä, ja onko ekologiseen yhteyteen kuuluviksi tulkittavien alueiden tarkoitus olla suotuisia lajiston kannalta myös kokonaisuudessaan vaiko

vain joiltain osin. Vain osa lajistosta voi siirtyä tai levitä epäsuotuisia alueita käyttäen.

Lakiluonnoksessa esitetään, että luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen maakuntakaavassa edellyttäisi, että maakuntakaavassa varmistetaan kansainvälisten ja valtakunnallisten luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen. Luonnonarvojen vaaliminen edellyttäisi, että maakuntakaavassa tunnistetaan ja otetaan huomioon maakunnalliset luonnonarvot ja niiden säilymistä edistetään. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 6 kohtaa luonnonarvojen vaalimisen osalta. Vaatimukseen on lisätty luonnonarvojen rinnalle luonnon monimuotoisuus, mutta perustelutekstissä ei ole avattu, miten tämä muuttaa alueiden käytön ohjausta. Uudenmaan liitto toteaa, että näin ollen maakuntakaavan osalta lakiluonnos ei vaikuta

tuovan aiempaa vahvempaa suojaa luonnonarvoille. Luonnos jättää kuitenkin auki esimerkiksi sen, miten valtakunnallisen ja maakunnallisen arvon määrittely tehdään ja eroaisiko se aiemmasta käytännöstä. Samoin se, mitä keinoja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen käytännössä on ajateltu, jää epäselväksi. Mikäli lain valmistelua jatketaan, tulee näitä kohtia selkeyttää lain perustelutekstissä.

Lisäksi yleiskaavan osalta luonnoksessa esitetään, että vaalimiseen sisältyisi edellä mainittujen lisäksi myös seudulliset luontoarvot, joiden määrittelyä ei ole Uudenmaan liiton käsityksen mukaan aiemmin tehty maakunnallisista luontoarvoista erillisenä arvoluokkana. Oikeusvaikutuksettomalle kaupunkiseutusuunnitelmalle määritellyt viherrakenteen sisällöt puolestaan vaikuttavat olevan samat kuin maakuntakaavassa viherrakenteen osalta oikeusvaikutteisesti käsiteltävät asiat. Näiden suunnittelutasojen eroa tai syytä kahdelle ylikunnallista viherrakennetta koskevalle päällekkäiselle

suunnitteluvälineelle ei avata perustelutekstissä. Uudenmaan liitto katsoo tämän päällekkäisyyden aiheuttavan paljon turhaa, ylimääräistä työtä ja olevan myös sekava ja tulkinnaltaan epäselvä tapa käsitellä viherrakennetta seututasolla. Ongelmallista lakiluonnoksessa on, että vaikutusten arvioinnissa esitetään lain olevan kaavoituksessa aiempaa tiukempi luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, mutta itse luontoarvoja koskevat kohdat perustelutekstissä eivät avaa, onko todella näin. Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tuodaan esiin, että viherrakenteen osalta maakuntakaavan sisältö ja oikeusvaikutukset vastaisivat pääosin nykyisen lain mukaisia maakuntakaavoja. Maakuntakaavan viherrakenteen suojelu- ja virkistysalueille on KRL 22 §:ssä esitetty aiempaa väljempää säätelyä rakentamisen suhteen (muodossa ”voidaan antaa rakentamista koskeva rajoitus”). Tässä on riskinä se, että osa näistä merkinnöistä maakuntakaavoissa tulee sisältämään rakentamisrajoituksen ja osa ei, mikä ei tue pyrkimyksiä viherrakenteen arvojen turvaamisesta, kaavojen selkeydestä eikä merkintöjen ja ohjauksen yhtenäistämisestä.

Uudenmaan liiton käsityksenä on, että lakiluonnoksen luonnon monimuotoisuutta edistävä vaikutus nykytilanteeseen verrattuna koskisi esitetyllä säätelyllä lähinnä ekologisia yhteyksiä, jotka toisaalta ovat nekin olleet jo nykylain kautta mukana maakuntakaavoituksessa osana ekologista kestävyyttä,

luontoarvojen vaalimista, valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä maakuntakaavan merkintätapoja. Ekologisten yhteyksien perusteella viherrakenteen jatkuvuutta parantavista alueista aiheutuvat haittakorvaukset tulee korvata valtion varoista osana valtion luonnonsuojeluintressiä. Tämän asian käsittely puuttuu perustelutekstistä, jossa todetaan epäselvästi, että ”Korvauksesta vastaavan tahon määrittäminen sisältää jossain määrin tulkintaa, joka vaikeuttaa osaltaan arviota siitä, minkä julkisen tahon vastuulle korvaukset kulloinkin kuuluisivat.” Uudenmaan liitto esittää, että mikäli lain valmistelua jatketaan, tulisi kuntien korvausvelvollisuuden koskea vain selkeästi erillisiä, nimenomaan virkistyskäyttöön varattuja alueita, jotka eivät ole osa ekologisesti merkittävää yhteyttä.

Vaikutusten arvioinnissa on lisäksi tuotu esiin, että ”Esityksessä ehdotettujen haitankorvaussäännösten muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi julkiseen talouteen, kuntien talouteen eikä yksityisten talouteen.”, sekä se, että ”Esityksen metsätaloutta koskevat korvaussäännökset voivat joko edistää tai

vähentää metsiensuojelua kaavoituksen keinoin.” Uudenmaan liitto tulkitsee tämän tarkoittavan, että uuden lain myötä ekologisten yhteyksien parantamiseen liittyen ei tulisi sitovia muutoksia eikä uusia korvausvastuita merkittävässä määrin. Tämä viittaa siihen, että merkittäviä parannuksia ekologisen

verkoston nykytilanteeseen ei uuden lain myötä myöskään käytännössä tulisi. Lakiluonnoksessa todetaan, että korvaussäännösten ansiosta on mahdollista päättää yksityisten omistamien alueiden suojelusta perusoikeussääntelyn tarkoittamalla oikeasuhtaisella tavalla. Luonnoksessa on myös tuotu

esiin Uudenmaan alueiden käytön ja luonnon monimuotoisuuden tilanteen näkökulmasta keskeinen, rahoituksen ja resurssien riittävyyteen liittyvä seikka: ”Korvaussäännökset vaativat kuitenkin tuekseen riittävän julkisen budjettirahoituksen, muutoin on riskinä, että vähäiset rahat ohjaavat antamaan

pikemminkin kaavasta poikkeamislupia tai muuten käyttäytymisvaikutuksena ohjaavat suojelemaan alueita yleistä tarvetta vähemmän.”

Edellä mainittujen ongelmien ja muutostarpeiden lisäksi ongelmallista lakiluonnoksessa on vaikutusten arvioinnissa luonnon osalta esiin tuotu riski, että maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten rajaaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida ja varautua alueidenkäytön muutosten

aiheuttamiin, ympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin, joiden tunnistaminen edellyttää yleensä eri alueidenkäyttömuotojen yhtäaikaista tarkastelua tai yhden alueidenkäyttömuodon useiden sijaintikysymysten ratkaisemista yhtenä kokonaisuutena. Tämä ympäristöön kohdistuvien

vaikutusten riski on Uudenmaan liiton käsityksen mukaan merkittävä ja todennäköinen, eikä lakiluonnosta siksiäkään tällaisena pidä kannattaa tai hyväksyä.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Kaupunkiseutusuunnitelma monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää, lisää kuntien työmäärää, lisää byrokratiaa, hämärtää osallisuuden merkitystä, aiheuttaa päällekkäistä työtä eikä pysty paikkaamaan maakuntakaavalta pois otettavien tehtävien muodostamia seudullisen suunnittelun aukkoja. Suunnitelman merkitys jää hyvin epäselväksi, sillä jatkossakin maakuntakaavat ohjaavat oikeusvaikutteisesti ja sitovasti kuntien kaavoitusta, ja kaupunkiseudut tulevat varmasti tekemään vapaaehtoisuuteen ja tarvelähtöisyyteen perustuvaa seudullista yhteistyötä (esim. MAL-työ) myös jatkossa.

On sinänsä hyvä, että kaupunkiseutujen rooli ja yhteensovittavan seututasoisen suunnittelun merkitys suurimmilla kaupunkiseuduilla on tunnistettu. Lakiuudistuksen aiemmissa vaiheissa kaavoitusjärjestelmään esitettiin kaupunkiseuduille kokonaan uutta oikeusvaikutteista kaavatasoa –

kaupunkiseutukaavaa. Tällöin lakimuutoksen lähtökohdissa korostettiin seudullisen, ylikunnallisen yhdyskuntarakenteen suunnittelun merkitystä kaupunkiseutukokonaisuuden kestäväen alue- ja yhdyskuntarakenteen perustana. Kaupunkiseutukaavatasolle olisi siirretty osa maakuntakaavoituksen ja

yleiskaavoituksen tehtävistä. Sittemmin oikeusvaikutteisesta kaupunkiseutukaavasta uudistuksessa luovuttiin, ja kaupunkiseutusuunnitelmasta tuli oikeusvaikutuksen, mutta pakollinen suunnittelutaso.

Järjestelmän selkeyden ja suunnittelun sujuvuuden kannalta on hyvä, että uudesta kaavatasosta on nyt lausunnoilla olevassa lakiluonnoksessa luovuttu. Merkittävä heikennys on kuitenkin se, että uudesta kaavatasosta luopumisesta huolimatta maakuntakaavalle ei luonnoksen mukaan oltaisi jättämässä sen

aiempia tehtäviä, vaan maakuntakaavan oikeusvaikutteista sisältöä ollaan karsimassa merkittäväällä tavalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että osasta seudullisia tehtäviä ei vastaisi enää jatkossa mikään kaavataso, ja seudullisten kysymysten osalta oikeusvaikutteiseen suunnittelujärjestelmään jäisi aukkoja. Esimerkiksi

seudullista yhdyskuntarakennetta ei jatkossa ohjaisi mikään oikeusvaikutteinen kaava. Tämä on hämmentävä lopputulema, ottaen huomioon lain valmistelussakin aiemmin esiin nostettu seudullisen yhdyskuntarakenteen hallinnan keskeinen merkitys kestävyys- ja kilpailukykytavoitteiden kannalta.

Seudullisen yhdyskuntarakenteen jääminen kokonaan oikeusvaikutteisen kaavajärjestelmän ohjauksen ulkopuolelle ei tue ilmasto- ja kestävyystavoitteita eikä myöskään luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitetta, vaan toimii päinvastoin.

Vaikka kaupunkiseutusuunnitelma ei olekaan oikeusvaikutteinen kaava, vastaavat sen lakiluonnoksessa määritelty laatimisprosessi sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen velvoitteet laaja-alaisia, usean kunnan yhteisiä kaavoja. Tämä lisää valtavasti työmäärää suunnitelmaa laativissa kunnissa. Myös

kaupunkiseutusuunnitelman prosessiin liittyvä päätöksenteko kunnissa sekä muutoksenhakumahdollisuus lisäävät osaltaan työmäärää, vaativat lisäresursseja ja pidentävät prosessin kestoja. Kaupunkiseutujen laajuus tullaan määrittelemään valtioneuvoston asetuksella, jota ei vielä ole, eli lausuttaessa ei vielä ole tiedossa, mitä kuntia kaupunkiseutusuunnitelma koskisi. Tämä estää sen arvioinnin, onko kaupunkiseutusuunnitelma-alueet rajattu tarkoituksenmukaisesti, kunkin kaupunkiseudun lähtökohdat ja erityispiirteet huomioon ottaen, ja kuinka laajan työkokonaisuuden suunnittelu, selvitykset, osallistaminen jne. kullakin kaupunkiseudulla muodostaa.

Kaupunkiseutusuunnitelman tavoitteena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne, joskaan suunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia, vaan maakuntakaava ohjaisi edelleen kuntien yleiskaavoitusta. Verrattuna mm. Helsingin seudulla nykyisin laadittavaan MAL-suunnitelmaan, tulisi kaupunkiseutusuunnitelmassa uusina teemoina suunnitella ja selvittää mm. seudullista viherrakennetta ja vähittäiskaupan palveluverkkoa. Nämä

uudet suunnitteluteemat seudullisine selvityksineen aiheuttaisivat osaltaan lisäresurssien ja -osaamisen tarvetta kuntakaavoitukseen.

Kaupunkiseutus suunnitelman muutoksenhakuoikeus rajoittuisi vain prosessiin, eli suunnitelman sisällöstä ei voisi valittaa. Suunnitelma olisi oikeusvaikutukseton, eivätkä sitä koskisi vastaavat laadulliset vaatimukset kuin varsinaisia kaavoja. Myöskään mm. ilmastonmuutospykälä tai valtakunnalliset

alueidenkäyttötavoitteet eivät koskisi kaupunkiseutus suunnitelmaa. Kaikki tämä tekee laajasta, todella suurta osallisjoukkoa koskevasta kaupunkiseutus suunnitelmasta vaikutuksineen vaikeasti ymmärrettävän suunnitelman, jonka roolia ja todellisia vaikutuksia alueen suunnittelussa on vaikea arvioida. Tämä lisää riskiä siihen, että kaupunkiseutus suunnitelmaan liittyvä vuorovaikutus ja osallistaminen voi jäädä, ja voidaan myös kokea vain näennäisesti vaikuttavaksi. Tämä on omiaan heikentämään osallisten ja toimijoiden luottamusta koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja sen mahdollistamaa

osallistumista kohtaan, mikä sekin toimii lakiuudistukselle asetettuja kaavaprosessien sujuvuuden edistämisen tavoitteita vastaan.

Kaupunkiseutus tason suunnittelun tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin. Seututasoinen yhteistyö on tärkeää, mutta sen pakollisuus ja määrämuotoisuus eivät palvele seudullisen suunnittelun tavoitteita. Kaupunkiseutus suunnitelman laatimisprosessin määrämuotoisuus ja

muutoksenhakuprosessit pidentäisivät merkittävästi seututasoisen suunnittelun kestoa nykyisestä ja käytännössä johtaisivat siihen, että kaupunkiseutus suunnitelma ei sellaisenaan voisi toimia MAL-sopimuksen pohjana, kuten lakiluonnoksen valmistelussa on esitetty. Koska lakiluonnoksessa ei

myöskään ole huomioitu seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua eikä maankäytön yhteyttä liikennejärjestelmään, tulisi esimerkiksi Helsingin seudun nykyisin MAL-suunnitelman yhteydessä tehtävä lakisääteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laatia kaupunkiseutus suunnitelmasta erillisenä. Näistä syistä

on selvää, että kaupunkiseutus suunnitelma ei voi ottaa MAL-suunnittelun roolia, vaan MAL-suunnittelua pitäisi tehdä myös jatkossa. Tämä usean päällekkäisen oikeusvaikutuksettoman sekä oikeusvaikutteisen maakuntakaavan muodostama seudullisen tason himmeli monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää, lisää

byrokratiaa ja lisää merkittävästi kaavoituksen resurssitarpeita ja kaavoituksen vaatimaa aikaa. Tämä kaikki on lakiuudistukselle asetettujen kaavaprosessien sujuvuuden edistämisen tavoitteiden vastaista.

Ehdotettu kaupunkiseutus suunnittelun malli veisi kaupunkiseutus yhteistyön strategisen suunnittelun painopistettä viherrakenteen, asukasvuorovaikutuksen ja mm. kaupan palveluverkon tarkemman suunnittelun suuntaan, mikä puolestaan vähentäisi resursseja kaupunkiseuduilla nykyisin tehtävästä ja erittäin tarpeelliseksi koetusta maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä joukkoliikenteen

seudullisesta yhteensovittavasta suunnittelusta. Koska em. viherrakenteen suunnittelu, kaupan palveluverkon suunnittelu sekä vuorovaikutus sisältyvät jo tällä hetkellä lakisääteisinä maakunta- ja kuntakaavojen prosesseihin, jotka oikeusvaikutteisina ohjaavat tarkempaa suunnittelua, jää epäselväksi, mitä merkittävää lisäarvoa kaupunkiseutusunnitelma tässä suhteessa toisi.

Uusi suunnittelutaso jäykistäisi nykyisiä hyviksi todettuja, toimivia ja ketteriä toimintatapoja Suomen merkittävimmällä metropolialueella eli Helsingin seudulla, eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta kaavoituksen sujuvuuden edistämisestä. Suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että

osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin laajuus voidaan määritellä suunnitelman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan sen sijaan, että noudatettaisiin sellaisenaan oikeusvaikutteisille kaavoille asetettuja vaatimuksia. Kaupunkiseutusunnitelman määrämuotoinen vaikutusten arviointi ja osallistaminen ovat

tarpeettoman raskaita prosesseja suhteessa suunnitelmasta saataviin hyötyihin ja sen vaikuttavuuteen oikeusvaikutuksettomana suunnitelmana. Myös ainoastaan prosessiin rajoittuneen valitusoikeuden hyödyt jäisivät epäselviksi ja näennäisiksi.

Lakiluonnoksessa esitetystä muodosta kaupunkiseutusunnitelma ei toisi mitään lisäarvoa verrattuna nykyisiin kaupunkiseutujen suunnittelukäytäntöihin, vaan ainoastaan lisäisi byrokratiaa, suunnittelun päällekkäisyyttä sekä työmäärää. Kaupunkiseutusunnitelman laatiminen olisi käytännössä kuntien

vastuulla, eikä näin mittavan uuden suunnitelman laatimiseen ole käytettävissä resursseja muiden velvoitteiden ohella tai niiden kärsimättä. Muun muassa Helsingin seudulla kokemukset maakuntakaavoituksen ja kaupunkiseutuyhteistyön (kuten MAL-työ) yhteensovittamisesta ovat erittäin

myönteisiä, eikä lakiluonnoksessa esitetty pakollinen, oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusunnitelma tuo mitään lisäarvoa suhteessa nykyisiin menettelyihin.

Yleiskaava ja asemakaava

Maakuntakaavan roolin heikentämisen kautta ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavien toimintojen suunnittelua esitetään lakiluonnoksessa siirrettäväksi maakuntakaavalta kuntakaavoitukseen. Kunnille asetetut velvoitteet lisääntyvät paitsi suunnittelun myös seudullisten selvityselvöllisyyksien kautta (kuten

selvitykset liittyen seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen, kaupan ja palveluverkon selvitykset, tuulivoimaan, kaivoksiin tai muihin energia-, elinkeino- ja luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin hankkeisiin liittyvät selvitykset jne.). Uudet velvoitteet mukaan lukien kaupunkiseutusunnitelma, tulisivat

lisäämään työmäärää kunnissa merkittävästi. Uuden lain aiheuttama, nykyisestä jo tiukasta tilanteesta yhä paheneva julkisen talouden ja kuntakaavoituksen resurssipula tulee heikentämään kaavoituksen yleistä sujuvuutta ja hankkeiden etenemistä ja tätä kautta alueiden kilpailukykyä ja elinvoimaa.

Kuntakaavoituksen lisääntyvät seudulliset veloitteet herättävät kysymyksiä. Lakiluonnoksen perusteella esimerkiksi monet seudulliset kysymykset tulisivat osaksi yleiskaavan laadullisia vaatimuksia. Mitä tämä käytännössä tarkoittaisi yksittäisten kuntien kannalta, jotka laativat yleiskaavojaan eri tahdissa ja

keskenään erilaisella suunnitteluotteella? Kysymyksiä herää myös osallistamismenettelyjen laajuuden suhteen: Jos merkittäviä vaikutuksia kohdistuu naapurikunnan alueelle, miten määritellään keskeiset osallistajat - ja keitä kunnan pitää esimerkiksi tiedottaa henkilökohtaisesti (354§) kaavaprosessin eri

vaiheissa?

Kuten maakuntakaavan siirtymäsäännöksen kohdalla, yleiskaavoja koskevan siirtymäsäännöksen taannehtiva vaikutus olisi vastoin yleisiä lainvalmistelun periaatteita, minkä vuoksi siitä tulisi luopua.

Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät (§ 14)

Lakiluonnoksen mukaan ”Maakunnan liiton on huolehdittava maakunnan alueidenkäytön suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan.” Tässä on olennaista, että maakunnan liitto veloitetaan kokoamaan ja tarvittaessa

tuottamaan seurantatietoja vain siltä osin, kuin maakunnan alueidenkäytön suunnittelu edellyttää ja muilta osin seurantatietoja ei edellytetä. Viranomaisten välinen työnjako luonnonympäristön osalta jää kuitenkin esityksessä osin epäselväksi, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) on

huolehdittava kuntien alueidenkäytön ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävän edellyttämästä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta toimialueellaan. Tämä edellyttää Uudenmaan liiton käsityksen mukaan laaja-alaisempaa ja

tarkempaa tietopohjaa ja asiantuntemusta luonnonympäristöstä kuin maakuntatasoinen alueidenkäytön suunnittelu edellyttää. Lisäksi ELY:lle kuuluvat luonnonsuojelulain mukaiset luonnonsuojelutehtävät, joita on esitetty luonnonsuojelulain 2021 luonnoksessa laajennettavaksi. Kahden päällekkäisen, maakunnan aluetta koskevien tietojen tuottamisen ja ylläpitämisen järjestelmän luomista tulee välttää. Perustelutekstissä asiaa avataan ELY:n osalta näin: ”Tietoja tarvitaan, jotta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi antaa asiantuntija-apua kunnille kaavojen laadinnassa ja muussa alueiden

käytössä. Tietojen tallentamisesta valtakunnallisiin seurantajärjestelmiin voidaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa kuitenkin luopua, koska tiedot saadaan uuden rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta.” Kuitenkaan luonnonympäristöä koskevat tiedot eivät sisälly erillisenä lainsäädäntöhankkeena valmisteltavaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, ainakaan nyt valmisteluvaiheessa esitetyssä tietojärjestelmän sisällössä, eivätkä varmastikaan kattavasti kaavoitus- ja rakennuslain voimaan tullessa, jos lakiuudistus etenee ehdotetulla aikataululla. Vaikuttaa siltä, että yhteydet luonnonsuojelulakiin ja sen uudistukseen puuttuvat perustelutekstistä tältä osin. Uudenmaan liitto edellyttää, että mikäli lakivalmistelua jatketaan, viranomaisten roolien eroa tässä asiassa tulee selkeyttää ja avata lisää perustelutekstiin.

Aloiteoikeuden laajentaminen (49 §)

Lakiluonnos ei enää sisällä maanomistajan oikeutta asemakaavaehdotuksen valmisteluun. Tämä on kuntien kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja tavoitteellisen maapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta erittäin tärkeä, kannatettava linjaus ja siksi liitto kuntiensä edunvalvojana tuo sen myös omassa

lausunnossaan esiin. Asemakaavojen valmistelu-oikeuden laajentaminen maanomistajille heikentäisi merkittävästi kuntien alueidenkäytön suunnittelun kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, yhdyskuntarakenteen taloudellista vaiheittain toteuttamista sekä suunnitteluresurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä. Liitto yhtyy myös useiden alueensa kuntien näkemykseen, että myöskään kunnan jäsenen aloiteoikeutta asemakaavan laatimiseen ei ole tarpeen kirjata erikseen kaavoitus- ja rakentamislakiin eikä asettaa käsittelylle esitettyä 4kk määräaika. Kuntalain määrittämä aloiteoikeus riittää toteuttamaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Erityisharkinta-alue (52 §)

Uudenmaan liitto ottaa lausunnossaan kantaa erityisharkinta-alueita koskevaan sääntelyyn, sillä yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillintä ja rakentamattoman alueen vaaliminen ovat tärkeitä maakunnallisia tavoitteita.

Lakiluonnoksessa esitetään nykyisen lain suunnittelutarvealueen muuttamista erityisharkinta-alueeksi. Erityisharkinta-alueella tarkoitetaan asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaa aluetta, jolla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden

toteuttamisedellytysten turvaamisen takia tarvitaan alueiden käytön suunnittelua tai erityistä harkintaa uuden rakentamisen sijoittamisessa. Erityisharkinta-alueen määritelmä eroaa näin nykyisen lain suunnittelutarvealueesta.

Nykyisestä poiketen erityisharkinta-alueilla lupaharkinnassa korostuisi jatkossa oikeusharkinnan lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkinta ja pykälien 211 ja 212 soveltaminen sijoittamisluvan edellytysten harkinnassa. Perusteluiden mukaan rakennuspaikan kokoa koskeva minimivaatimus muuttuisi

ratkaisevasti (pienemmäksi), mikä helpottaisi rakentamista. Lisäksi perusteluissa todetaan, että tiiviimpi rakentaminen voisi mahdollistaa kylämäisempää asutusta ilman rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa tai asemakaavaa. Yksittäinen pientalon rakentamislupa ei perusteluiden mukaan aiheuttaisi

vähäistä suurempaa haittaa alueella, jolla jo valmiiksi on pientaloja. Uudenmaan liitto haluaa korostaa, että tällä hetkellä nykyiset suunnittelutarveratkaisut koskevat pääosin nimenomaan yksittäisiä omakotitaloja. KRL siis käytännössä lieventäisi hajarakentamisen sääntelyä ja lisäisi mahdollisuuksia

hajarakentamiseen ilman asianmukaista kaavaohjausta ja yhteensovittamista muuhun maankäyttöön, kuten kunnallistekniikkaan, tiestöön tai vapaa-alueisiin. Voidaankin todeta, että lakiuudistus toimii tässä vastoin lakiuudistuksen yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja ilmastoa koskevia tavoitteita, ja uusi laki on

aiempaa mahdollistavampi asemakaava-alueiden ulkopuolisen hajarakentamisen osalta. Erityisen haitallisesti uuden lain vaikutukset kohdistuisivat juuri keskeiselle Helsingin seudulle, jossa paineet hajarakentamiselle ovat suuret.

Kuntaliitto toteaa lausumassaan, että ”nk. lupa tai rahat -periaatteen käytön laajentuminen johtaa yhdyskuntarakennetta hajauttavaan kehitykseen, mikä puolestaan johtaisi esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämisen kallistumiseen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen. Käytännössä lakimuutos voi johtaa päinvastaiseen kehityskulkuun kuin mihin koko kaavajärjestelmä tähtää ja lain tavoitteet ja säännökset ohjaavat.” Uudenmaan liitto yhtyy tähän näkemykseen.

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Uudenmaan liitto on aktiivisesti kehittänyt osallistumis- ja vuorovaikutuskäytäntöjä maakuntakaavaprosessiensa yhteydessä. Myös Helsingin seudun MAL-suunnittelussa osallistumista ja vuorovaikutusta on aktiivisesti kehitetty. Osallisia kuullaan ja otetaan mukaan seudulliseen suunnitteluun, ja tietoa suunnittelusta on saatavissa kautta koko prosessin, monipuolisesti ja erilaisia menetelmiä ja kanavia käyttäen. Keskeistä on, että osallistuminen ja vuorovaikutus tulee jatkossakin voida räätälöidä ja kohdentaa seututason suunnittelussa niin, että se aidosti ja tarkoituksenmukaisesti tukee tiedonvaihtoa

ja suunnittelua. Osallistamismenettelyt tulee jatkossakin voida suhteuttaa suunnittelualueen laajuuteen, osallisten määrään, suunnitelman merkityksellisyyteen ja suunnittelutarkkuuteen. Vuorovaikutuksessa tulee voida tarkoituksenmukaisella tavalla hyödyntää uusia digitaalisia mahdollisuuksia, eikä maanomistajiin liittyen tule säätää tarkoista erillismenettelyistä.

Lakiluonnoksessa on mukana esitys maanomistajien tiedottamisesta sähköisesti tai kirjeitse jokaisessa kaavaprosessin vaiheessa (354§), mikäli kaava esimerkiksi mahdollistaisi lunastamisen tai toisi muita rajoitteita. Maanomistajien kuulemisen menettely lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla muodostuisi etenkin yleispiirteisessä, laajoja alueita ja osallisjoukkoja koskevassa kaavoituksessa hyvin työlääksi. Tämä ei sujuvoita kaavaprosesseja, vaan hankaloittaa niiden etenemistä ja lisää merkittävästi resurssien tarvetta. Vuorovaikutuksen monimutkaistaminen ja tähän liittyvät määrämuotoisuuden vaatimukset lisäävät myös kaavoituksen prosessiriskejä muutoksenhakuun liittyen sekä pidentävät ja monimutkaistavat kaavaprosesseja entisestään. Tämä vaikuttaa haitallisesti myös kaavoituksen jo nykyisellään niukkojen resurssien käyttöön.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa (70 §, 71 §)

Vaikutusten arvioinnin riittävyys ja laajuus ovat tällä hetkellä käytetyimpiä perusteluita, joilla kaavoista valitetaan. Tästä syystä vaikutusten arvioinnin kriteerien (riittävyys, laajuus) täsmentäminen KRL:n kautta olisi keskeistä kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Vaikutusten arviointia ja selvittämistä koskevat

säännökset pysyvät kuitenkin pääosin ennallaan ja nykyiseen lainsäädäntöön esitetyt muutokset lisäävät lain tulkinnan vaikeutta. Nykyisen lain eli MRL:n säätelyyn verrattuna on säännökseen tuotu lisämääre ”todennäköisesti” merkittävät vaikutukset, mikä tosiasiallisesti vaikeuttaa lain tulkintaa.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kattavat myös toissijaiset, kertyvät ja yhteisvaikutukset sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja tilapäiset, sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Onko

lakiuudistuksen tarkoitus tuoda lisävaatimuksia vaikutusten arviointiin? Näin tarkat kirjaukset todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista liittyen kaikkiin kaavoihin, myös vähämerkityksellisiä koskien, ovat omiaan käytettäväksi vaikutusten arvioinnin riittävyyden kyseenalaistamiseen, mikä monissa tapauksissa heikentää kaavaprosessin sujuvuutta.

Lakiluonnoksessa säädetään suunnittelun edellyttämästä tarpeellisesta tiedosta ja selvityksistä. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan tarpeellisella tiedolla ja selvityksillä tarkoitetaan laajasti suunnittelun aikana ja ennen sitä kertynyttä ja hankittavaa suunnittelua palvelevaa tietoa, joka voisi perustua niin tutkimuksiin, selvityksiin kuin myös osallisilta vuorovaikutusmenettelyn kautta kerättävään tietoon ja aineistoon. Laissa tulisi mieluummin viitata kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta käyttökelpoisen tietopohjan huomioon ottamiseen, ei esimerkiksi aikaisempiin selvityksiin tai osallisilta

vuorovaikutusmenettelyiden kautta kerättävään tietoon. Lakiluonnoksessa esitetyt, väljät lakiin tai sen soveltamiseen liittyvät kirjaukset synnyttävät merkittäviä riskejä sen suhteen, että tietopohjan laatu, objektiivisuus ja yhteismitallisuus kärsivät, kun eri osapuolet voivat kaivaa esiin tai tuottaa omaa asiaansa edistäviä selvityksiä ja edellyttää niiden huomioon ottamista.

On erittäin tärkeää, että selvitykset, vaikutusten arviointi ja vaikutusten merkittävyys voidaan edelleen suhteuttaa kaavan tarkoituksen ja tehtävän mukaisesti siten, että ne palvelevat suunnittelua ja vaikutusten arviointia parhaalla mahdollisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvitykset tulee voida rajata niin, että ne muodostavat selkeän, asiantuntijuuteen perustuvan, kyseistä kaavaratkaisua aidosti taustoittavan kokonaisuuden. Liian tulkinnanvaraiset tai tiukat kirjaukset laissa ja sen perusteluissa haittaavat kaavojen sujuvaa etenemistä, mahdollistavat kaavaprosessien tahallisen viivyttämisen ja lisäävät muutoksenhakua. Uuden lain tuomat muutokset vaikutusten arviointiin liittyen eivät selkeytä ja sujuvoita kaavaprosesseja, vaan toimivat juuri päinvastoin.

On myös huolehdittava siitä, että laissa ja sen soveltamisohjeissa tuodaan riittävällä tavalla esiin se, että alueidenkäytön suunnittelun ratkaisut eivät ole suoraan johdettavissa selvitysten muodostamasta taustasta, vaan ne luovat pohjan suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille. Alueidenkäytön suunnittelussa

tehdään valintoja ja sovitetaan erilaisia maankäyttömuotoja yhteen, mikä monesti tarkoittaa toisten ominaisuuksien tai tavoitteiden painottumista toisia enemmän – ja siis joidenkin teemojen osalta myös haitallisia vaikutuksia ilman, että tämä olisi muutoksenhakuperuste.

On toivottavaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa korostettaisiin selvitysten ja vaikutusten arvioinnin suhdetta kaavan tarkkuustasoon ja tarkoitukseen. Perusteluissa tulisi myös antaa konkreettisempia esimerkkejä siitä, mitkä käytännössä voivat olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja millaista

tarkkuustasoa selvityksiltä eri tilanteissa vaaditaan. 71 §:ssä lakiin uutena tuotu velvoite arvioida vaikutuksia ilmastoon, ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen on kannatettavaa ja tärkeää, mutta näitä koskevia todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia olisi tarpeen käsitellä konkreettisemmin pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät (10 §)

Maakunnan liiton omien tehtävien näkökulmasta mahdolliset laajennukset liittyen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen eli ELY-keskusten tehtäviin (10§) eivät merkittävästi muuttaisi tilannetta nykyisestä. Maakuntakaavoitus keskittyy nykyiselläänkin valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja seudullisiin

kysymyksiin, ja ELY-keskusten on nykyisenkin lain (MRL 18§) mukaan valvottava, että alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

Liitto kuntiensa edunvalvojana tuo kuitenkin myös omassa lausunnossaan esiin, että monet Uudenmaan kunnista eivät kannata ELY-keskusten roolin laajentamista ja palauttamista lähes vuoden 2017 lakimuutosta edeltävälle tasolle. Muutos tarkoittaisi, että ELY-keskuksille palautettaisiin pitkälti niiden

aiemmat valvontatehtävät, jotka kohdistuivat kuntien alueiden käytön suunnittelun laillisuusvalvontaan, supistaen kuitenkin ELY-keskuksen kuntien kaavoitusta ohjaavaa tehtävää. Kunnat ovat viestittäneet, että ELY-keskuksella tulisi mieluummin olla eri tavoitteita yhteensovittava, konsultoiva rooli.

Muutoksenhakuun perustuvan valvontavallan lisääminen ilman kaavoituksen ohjaustehtävää muuttaisi ELY-keskuksen roolia ennakoivasta ohjauksesta jälkikäteisen laillisuusvalvonnan suuntaan.

Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo (335 §)

Lakiluonnoksessa esitetään, että nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen, mitä Uudenmaan liitto pitää kannatettavana, mikäli lain valmistelua jatketaan. Kuuluttamisesta aiheutuu lisätyötä liitolle ja kunnille, eikä se ylimääräisenä hallinnollisena tehtävänä ole

enää tarpeellinen digitalisoituvassa maailmassa.

Hallintotuomioistuinten tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei mahdollisesti muutoksenhaun myötä kaavasta kumotun osan rajauksesta, laajuudesta ja lainvoimaisesta kaavatilanteesta kokonaisuutena syntyisi jälkikäteen epäselvyyttä, vaan että tilanne olisi yksiselitteisesti tulkittavissa.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus (352 §, 353 §)

Maakuntien liitoille ja kunnille tulee turvata oikeus lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta oleellisten tietojen saantiin tietotarpeen kannalta käyttökelpoisessa muodossa yksityisydensuojasäännösten sitä estämättä. Lakiluonnoksessa ei ole säännöstä, joka turvaisi oikeuden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämättömien tietojen saamiseen. Nimenomainen tietojensaantioikeus olisi vain verohallinnolta (353 §). Tietojenluovutuksissa tietosuojaan liittyvät tulkintakäytännöt ovat ajan myötä huomattavasti kiristyneet ja tiedon luovuttaja edellyttää usein nimenomaista säännöstä tiedonpyytäjän tiedonsaantioikeudesta. Tällaisen nimenomaisen säännöksen tulisi sisältyä lakiin, jotta maakuntien liitot sekä kunnat pystyvät asianmukaisesti huolehtimaan niille säädetyistä tehtävistä.

Tiedoksianto (354 §, 355 §)

Lakiluonnos jättää liikaa tulkinnanvaraa sen suhteen, mitä tiedoksisaattamisvelvoite (354 § Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle) käytännössä tarkoittaa eri kaavatasoilla ja eri vaiheissa kaavatyötä.

Lakiluonnos on tulkittavissa niin, että esimerkiksi maakuntakaavan laatimisen yhteydessä pitää selvittää kaikkien maakunnan maanomistajien metsäomaisuuden arvo (mahdollisesti jopa kolmesti prosessin eri vaiheissa, jos kaavaprosessi kestää useita vuosia), jotta suunnittelun edetessä ja suunnitteluratkaisujen muuttuessa ja tarkentuessa voidaan aina kussakin vaiheessa arvioida, keille metsänomistajista aiheutuu vähäistä enemmän haittaa, eli keitä pitää kohdennetusti kontaktoida kirjeitse tai sähköisesti (354 § Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle, 170 § Korvaus metsänkäytön rajoituksesta). Esitetty korvaussäätely on yhtenevä metsälain kanssa, mutta säänneltävä tilanne on hyvin erilainen erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa kuin kuviokohtaisesti määriteltävän metsänkäyttöilmoituksen yhteydessä.

Työmäärä tulee olemaan valtava, eli resursseja varsinaiselta suunnittelutyöltä joudutaan kautta koko kaavaprosessin siirtämään maanomistajille mahdollisesti aiheutuvien haittojen ja niiden merkittävyyden arviointiin, maanomistajien yhteystietojen hankkimiseen sekä kirjeitse tai sähköisesti tapahtuviin

henkilökohtaisiin yhteydenottoihin. Uusi käytäntö voi johtaa siihen, että kaavoituksen resurssitarve nousee kunnille liian korkeaksi ja kaavoitukselle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Lakiuudistus johtanee myös pitkiin muutoksenhakuprosesseihin ja kaavoituksen vaikeutumiseen menettelytapavirheiden riskien ja niihin varautumisen takia. Tiedoksisaattamisvelvoite aiheuttaa merkittävän riskin menettelytapavirheisiin liittyen sekä henkilökohtaisia yhteydenottoja edellyttävän osallisjoukon rajaamiseen kaavan eri vaiheissa, että näiden ajantasaisten yhteystietojen selvittämiseen. Käytännössä lakiluonnos voi johtaa siihen, että laaja-alaisissa kaavoissa kaavoitusta koskevat ilmoitukset lähetetään varmuuden vuoksi kaikissa kolmessa vaiheessa kaikille suunnittelualueen maanomistajille

henkilökohtaisesti. Menettely ei paranna vaan heikentää kaavaprosessien sujuvuutta ja sitoo resursseja merkittävässä määrin. Menettely saattaa myös aiheuttaa hämmennystä niissä osallisissa, joiden tilanteeseen kaava ei aiheuta muutoksia, mutta joille henkilökohtaista tiedottamista kohdennetaan

”varmuuden vuoksi”.

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

Uudenmaan liitto ottaa lausunnoissaan kantaa maapolitiikan kokonaisuuteen, sillä alueen kunnat ovat tuoneet vahvasti esiin, että lakiluonnos ei lakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti vahvista vaan päinvastoin heikentää kuntien maapolitiikkaa.

Yksityiskohtaisen, turhan tarkan ja nopeasti vanhenevan detaljiohjauksen lisääminen lakiin johtaa tarpeettoman raskaaseen ja jäykkään hallintokäytäntöön, joka lain tavoitteiden vastaisesti hidastaa kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista, eikä hyödynnä kuntien eikä kuntalaisten resursseja

tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi tiedottaminen maapolitiisiin linjauksiin liittyen on osa kuntien normaalia työtä, ja lakitasoinen pikkutarkka ja nopeasti vanhentuva ohjeistus julkaisutavasta ja –paikasta sekä seurannasta on tarpeeton.

Kuntien taholta on tuotu esiin, että kun arvioidaan maapolitiikan harjoittamiseen liittyviä lakiluonnokseen sisältyviä ehdotuksia yhdessä vireillä olevan lunastuslain muutoksen tavoitteiden kanssa, kuntien mahdollisuudet maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakenteen hallittuun kehittämiseen

heikentyvät. Esimerkiksi lunastamisen tarve kasvaa moninkertaiseksi, mikä nostaa kustannuksia ja myös hidastaa prosesseja. Lisäksi esimerkiksi maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä ja vaarantaa epäselvyytensä vuoksi nykyisten maankäyttösopimusten roolin osana kuntien maapolitiikkaa. Uudenmaan liitto yhtyy myös Kuntaliiton näkemykseen, jonka mukaan lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat kuntien kannalta nykyistä raskaampia menettelyitä.

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

Uudenmaan liitto ei varsinaisesti ota kantaa lakiluonnoksen rakentamisen kokonaisuuteen, sillä rakentaminen ei kuulu liiton toimivaltaan tai tehtäväkenttään. Liitto pitää kuitenkin lain tavoitteita liittyen esimerkiksi rakentamisen laadun parantamiseen ja vähähiilisyys erittäin kannatettavina. Lisäksi liitto

haluaa tuoda esiin monien jäsenkuntiansa näkemyksen, jonka mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteissa. Nykyisten toimintamallien ja lupajärjestelmän merkittävämpi muuttaminen uudella

lainsäädännöllä koetaan tarpeettomaksi. Myös jatkossa rakentamisen ohjauksessa tulisi painottaa ennakoivalvontaa jälkikäteen tehtävän valvonnan lisäämisen sijaan.

Digitalisaatio / Digitaalinen tietosisältö (luku 16)

Digitalisaatioon liittyvät tavoitteet ovat kannatettavia, ja niitä kannattaa edistää, vaikka lakiuudistuksen valmistelu muuten keskeyttäisiinkin. Esimerkiksi sähköisen asioinnin lisääminen ja helpottaminen tukee kaavoituksen sujuvuuteen ja osallistamiseen liittyviä tavoitteita. On kuitenkin huolehdittava siitä, että

turvataan riittävät resurssit muutoksen toteuttamiseksi. Digitaaliseen järjestelmään siirtymiseen on varattava riittävästi aikaa ja tukea kunnille. Digitaalisten ratkaisuiden myötä muuttuvat suunnittelu- ja päätösprosessit tai tiedonsiirtovelvoitteet eivät saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti.

Lakiluonnoksen edellyttämä tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluettavuuden vaatimus ei myöskään saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityistilanteiden huomioimista kaavassa.

Siirtymäsäännökset

Maakuntakaavan osalta lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tämä siirtymäsäännös on hyvin ongelmallinen, sillä jatkossa olisi epäselvää, millä tavoin

voimassa olevien maakuntakaavojen ohjausvaikutusta tulkittaisiin. Tannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin lainvalmistelun yleisiä periaatteita, joista poikkeaminen tulisi perustella ja sen vaikutukset arvioida erityisen huolellisesti.

Oikeusvaikutuksettomaksi jäisi suuri osa maakuntakaavojen kehittämisperiaatemerkinnoistä, aluevarauksista sekä maakuntakaavamääräyksistä, ilmeisesti jopa niin, että saman määräyksen eri osia tulkittaisiin eri tavoin. Siirtymäsäännöksen määräaika on lisäksi niin lyhyt, ettei käytännössä ole mahdollista uusia muutosta edellyttäviä kaavoja sen puitteissa. Erityisesti vastikään laadittujen kaavojen, kuten Uusimaa-kaava 2050-kokonaisuuden ja Östersundomin maakuntakaavan (2. vaihekaava) osalta on kohtuutonta, että kaavojen uusiminen tulee välittömästi niiden voimaantulon ja/tai lainvoimaisuuden jälkeen ajankohtaiseksi. Valtava määrä työtä ja sitoutumista heitetään hukkaan, kun yhdessä sovitut ja laajalti vuorovaikutetut, alueidenkäytön suuret linjat tuleviksi vuosikymmeniksi määrittävät ratkaisut lakkaavat lyhyen määräajan kuluttua olemasta.

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.

Lausuntopalvelussa esitetty maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli on lakiluonnoksessa esitettyä, vain rajatuilta osin oikeusvaikutteista maakuntakaavan mallia merkittävästi kannatettavampi, mutta Uudenmaan liitto katsoo, että seudullista yhdyskuntarakennetta ei tämänkään mallin

mukaan edettäessä tule rajata pois maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä. Maakuntakaava tulee voida laatia kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteisena. Käsiteltäviä teemoja ei tule rajata laissa, vaan ne tulee voida määritellä suunnittelutarpeiden mukaan ja

kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen.

Maakuntakaavan sisällön nykyisenkaltainen rajoittamaton oikeusvaikutteisuus on suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta rajattua oikeusvaikutteista sisältöä selkeämpi. Se myös mahdollistaa nykyiseen tapaan maakuntakaavan keskittymisen ja fokusoitumisen kunkin maakunnan erityispiirteiden kannalta

olennaisiin vähintään seudullisiin kysymyksiin. Nämä ovat eri maakuntien alueilla ja eri tilanteissa erilaisia.

Lakiluonnoksen mukainen rajatumpi maakuntakaavan vaihtoehto, jossa vain osa sisällöstä olisi oikeusvaikutteista (18 § ja 21 §: aluerakenne, liikennejärjestelmä/-infra, viherrakenne) on seudullisen suunnittelun näkökulmasta haitallinen. Sisällön rajaaminen vain muutamaan teemaan vaikeuttaisi sekä tärkeiden, seudullista suunnitteluotetta edellyttävien teemojen yhteensovittamista ja kestävä hallintaa, kaavan tulkintaa, että vaikutusten arviointia, sillä eri teemat kytkeytyvät toisiinsa vuorovaikutteisesti. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan/sisällöiltään voida olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen. Malli, jossa osa teemoista olisi oikeusvaikutteisia ja osa ei on tulkinnan ja siten myös osallisten kannalta sekava.

Vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kaikkien siinä käsiteltävien teemojen paitsi yhdyskuntarakenteen osalta oikeusvaikutteinen. Kuten lakiluonnoksessa, myös vaihtoehtoisessa mallissa yhdyskuntarakenteen ohjaus suljettaisiin maakuntakaavan tehtävien ulkopuolelle. On tärkeää,

että maakuntakaavalla voi jatkossakin ohjata yhdyskuntarakenteen periaatteita, ottaen huomioon maakuntakaavan tehtävä ja tarkkuustaso. Yhdyskuntarakenteen ohjausta ei tule sulkea pois maakuntakaavasta, sillä yhdyskuntarakenne on keskeinen tekijä kestävän alueen ja esim. kestävän liikennejärjestelmän ja viherrakenteen suunnittelussa.

Sekä lakiluonnoksen maakuntakaavaa koskevassa osiossa että maakuntakaavan vaihtoehtoisessa mallissa jää hyvin epäselväksi, milloin kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteilla

voidaan katsoa olevan laajempaa kuin yksittäisen kunnan kehittämiseen liittyvää merkitystä eli milloin

yhdyskuntarakenteen käsitteleminen maakuntakaavassa olisi mahdollista. Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen ja perusteleva alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyllä on keinotekoinen eikä ole yksiselitteisesti tulkittava. Tämä tulee johtamaan epäselvyyksiin ja lisäämään

muutoksenhakua. Valitusprosessit hidastavat kaavojen etenemistä ja kuormittavat oikeuslaitosta. Voi kestää useita vuosia, ennen kuin valitusprosessien kautta syntyisivät ensimmäiset ennakkopäätökset (HO, KHO) uuden lain tulkinnasta.

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli ei sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämiselveloitetta. Edistämiselvoitteen puuttuminen on koko kaavajärjestelmän ja maakuntakaavan ohjauvuuden kannalta erittäin ongelmallista. Maakuntakaava ei ole toteuttava suunnitelma, vaan se toteutuu kuntakaavojen ja muiden suunnitelmien kautta. Jotta maakuntakaava toteutuisi ja ohjaisi maankäytön suunnittelua laissa säädetyn mukaisesti, on edistämiselvoitteen sisällyttävä lakiin.

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli, jossa kaavan oikeusvaikutuksia ei rajata, tulee ottaa lähtökohdaksi myös siksi, että luonnoksessa esitetty oikeusvaikutuksiltaan rajattu malli on ristiriidassa tuoreen ”Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta”

kanssa. Tämän nk. aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä; ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista; laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun

suunnittelun kanssa.

Suojelualueista liittyen maakuntakaavaa koskevaan vaihtoehtoiseen malliin

Jos maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan edistämiselvöllisyyttä viranomaisille (eli MRL 32 § 2. momentin ”pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista”), jää epäselväksi,

heikentyisivätkö maakuntakaavassa uusina osoitettujen suojelualueiden sekä viheryhteystarpeiden ekologisten yhteyksien toteuttamisen edellytykset.

Nykyisin ELY-keskuksella on MRL:n kautta velvoite aktiivisesti toteuttaa luonnonsuojelualuepäätöksiä maakuntakaavassa osoitetuille alueille maanomistajan kanssa

neuvotellen, vähintään sitä mukaa, kun maanomistaja alueensa suojelutilanteen tarkempaa ratkaisua edellyttää. Valtion luonnonsuojeluintressiin

liittyvä korvausvastuu mainitaan luonnoksen perustelutekstissä vain vaikutusten arvioinnissa liittyen korvauksiin metsänkäytön rajoituksista (KRL 170 §). Lisäksi esimerkiksi valtion liikenneväylien suunnittelussa ja toteutuksessa on nykyisin edistettävä myös viheryhteystarpeiden toteuttamista, ei

pelkästään otettava niitä huomioon. Muutoksen perusteluista ei käy ilmi, miksi nykyisen lain sisältämästä viranomaisten edistämisvelvollisuudesta KRL 21 §:ssä on luovuttu tai mitä laille asetettuja tavoitteita tämä edistää.

Uudenmaan liitto edellyttää, että suojelualueiden ja ekologisten yhteyksien toteuttaminen ja niihin liittyvät korvausten maksaminen sekä resurssit varmistetaan lakiesityksessä ja avataan muutosten perusteluissa. Muutokset eivät saa johtaa siihen, että uusia, luontoarvot toteuttamiseen asti

suojaavia suojelualuevarauksia ei maakuntakaavassa enää olisi kohtuullista esittää. Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen voi olla mahdollista luontoarvojen väistämisen osalta yleispiirteisellä tasolla ilman suojelualuemerkintää ja ekologisten yhteyksien vahvistamista, mutta monimuotoisuuden turvaaminen maakuntatasolla tuskin käytännössä olisi mahdollista, etenkin voimakkaasti kasvavalla alueella kuten Uudellamaalla. Muun muassa suojelualuemerkintöjä ja ekologisia yhteyksiä koskevien lakiluonnoksessa esitettyjen lakimuutosten suhde uudistettavaan luonnonsuojelulainsäädäntöön pitää käsitellä tarkemmin. Luonnonsuojelulain valmistelussa on esitetty muun muassa muiden lakien mukaisia menettelyitä (esim. lupa-asiat, kaavoitus) koskevaa uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioonottamisvelvoitetta ja ekologisen kompensaation käyttöönottamista luonnonsuojelusta poikkeamista edellytykseksi.

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?

-

Salmi Petra
Uudenmaan liitto - Uudenmaan maakuntahallitus