



Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Kh § 225
29.11.2021

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lausunto tulee toimittaa lausuntopalveluun tai ympäristöministeriön kirjaamoon viimeistään 7.12.2021.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

Tausta

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi (ympäristöministeriön päätös 24.4.2018). Työryhmä nimitti lisäksi kuusi valmistelujaostoa, joissa oli jäsenenä ympäristöministeriön virkamiehiä ja pysyvinä asiantuntijoina sidosryhmäfoorumiin kuuluvien tahojen edustajia. Eduskuntavaalien jälkeen parlamentaarisen seurantaryhmän kokoonpano muutui osittain (ympäristöministeriön päätös 26.6.2019). Toimielimet asetettiin 31.12.2021 asti. Valmistelun aikana järjestettiin lisäksi lukuisia seminaareja ja työpajoja sekä kuultiin laajasti eri sidosryhmien edustajia.

Lausuntopyynnön kohteena on ympäristöministeriön ehdotus uutta kaavoitus- ja rakentamislakia koskevaksi hallituksen esitysluonnokseksi.



Tavoitteet

Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

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 edistämismisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherharrakenteen 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.

Hämeen liiton maakuntahallitus ja Kuntaliiton lausunto asiasta ovat lähtökohtaisesti yhtenevät. Seuraavat tekijät on huomioitu Hämeen liiton lausunnossa (maakuntahallitus 15.11.2021 § 191):

"Hämeen liiton maakuntahallitus esittää, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää maakuntajohtajien 6.10.2021 kannanoton mukaisesti: "Suomen maakuntajohtajat kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta: Ehjää ei pidä korjata. Maakuntajohtajat esittävät, että kaavoitus- ja rakentamislakia



koskeva valmistelu keskeytetään kokonaan. Lakiluonnosta ei ole mahdollista viedä eteenpäin nykymuotoisena tilanteessa, jossa valmistelu on ajautunut poliittiseen umpisolmuun. Tarkoituksenmukaisinta on keskeyttää valmistelu kokonaan.”

Maakuntien liitot ovat viime vuosien aikana käyneet useassa yhteydessä vuoropuhelua ympäristöministeriön kanssa ja tuoneet esiin lain valmistelussa ilmenneitä epäkohtia. Kysymykset ovat kuitenkin jääneet pääasiassa vastaamatta, eikä esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää.

Oikeustieteen tohtori Aleksi Heinilä antoi maakuntien liittojen / maakuntajohtajien pyynnöstä lausunnon erityisesti siitä, kuinka lakiluonnoksessa esitetty maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsiminen vaikuttaisi suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen ja kokonaisuudistuksen tavoitteiden ja vaatimusten toteutumiseen: *”Ylikunnalliset maankäytön suunnittelun instrumentit ovat keskeisiä välineitä, jotka välittävät ja konkretisoivat MRL:n tavoitteita ja vaatimuksia alemmanasteiseen päätöksentekoon. Samalla erityisesti maakuntakaavoituksessa on yhteensovitettu valtakunnallisia tavoitteita yhteen muiden tavoitteiden kanssa. Tämä konkretisointi- ja yhteensovittamistehtävä on tähän saakka kattanut kaikki maankäyttöintressit, ja näiden intressien välisistä yhteyksistä ja vuorovaikutussuhteista johtuen yhteensovittamistehtävää ei voida toteuttaa, mikäli maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisesti tarkasteltaisiin vain hyvin rajallista joukkoa maankäyttökysymyksiä.”* Aleksi Heinilä, Ympäristöoikeuden yliopistonlehtori, OTT.

Hämeen liitto pitää lakiuudistuksen tavoitteita, kuten hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen, sinänsä tärkeitä. Lakiuudistus ei kuitenkaan muodosta yhteensovitettua kokonaisuutta, eikä esitetyllä lakiluonnoksella saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, vaan esitys on osin näiden kanssa suorastaan ristiriidassa. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki pääasiallisesti mahdollistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Hämeen liitto yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että lakiluonnos toisi uuden lakisäätetyn suunnittelutason ja -menettelyn suurimmille kaupunkiseuduille, lisäksi kaavoituksen ja rakentamisen selvitysvelvoitteita, lisäksi maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen



byrokratiaa, minkä lisäksi ELY-keskuksen valitusoikeus laajenisi sekä rakentamisen ohjaukseen ja viranomaisvalvontaan liittyen tehtäisiin epäselviä muutoksia.

Esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan mm. maakuntakaavan oikeusvaikutuksien rajaamisella, mikä lisäisi valtion toimivaltaa alueidenkäytön valvonnassa. Hämeen liitto ei hyväksy ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista ja viittaa tältä osin myös lainvalmistelun virkamiestyöryhmälle toimitettuun professori Aimo Rynnäsen muistioon ELY-keskusten kunnallisia päätöksiä koskevasta muutoshakuoikeudesta (liite): *"Kuntiin kohdistuvan valvonnan muutos on näkynyt myös kuntien ja valtion välisissä suhteissa, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena yhteistoimintana. Mahdollista ELY-keskuksen muutosta koskevan lain pitäisi täyttää kuntien itsehallinnon perustuslain suojan tämän hetken tulkinnan asettamat ehdot. [Vuonna 2017] ELY-keskusten valitusoikeus rajattiin hallituksen esitykseen sisältyvillä muutosehdotuksilla koskemaan ainoastaan ratkaisuja, joilla on valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia. Rajausta on edelleen perusteltu."* Aimo Rynnänen, kunnallisoikeuden professori, emeritus.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Hämeen liitto ei voi hyväksyä maakuntakaavan heikentämissäpyrkimystä ja katsoo, että maakuntakaavan yhteensovittavaa roolia tulisi ennemminkin vahvistaa.

Esitysluonnokseen sisältyy kaksi vaihtoehtoa maakuntakaavan oikeusvaikutuksista. Jos valmistelua myöhemmin kuitenkin päätetään jatkaa, tulee lähtökohdaksi ottaa vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava sekä yhteismitallinen.

Hämeen liitto pitää välttämättömänä, että kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle. Tärkeää on että myös jatkossa maakuntakaava voidaan laatia oikeusvaikutteisesti paikalliset tarpeet ja ominaispiirteet tunnistaen. Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. Maakuntakaavoitus on kuitenkin ainoa kaavataso ja usein ainut alueelle laadittava kaava,



jolla eri teemoja voidaan käsitellä ja niiden yhteisvaikutuksia arvioida kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina. Esimerkiksi tuulivoimarakentamisen, puolustusvoimien toimintojen, kaivos- ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Niiden edellyttämä infra (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) tulisi uuden lain mukaan osoittaa maakuntakaavassa, mutta varsinaisia tuotannollisia alueita ei. Jatkossa siis maakuntakaavalla ohjattaisiin kriittistä infraa, ilman todellista vaikutusta tuotannon sijoittumiseen.

Lakiluonnoksen yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön on puutteellista. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Lakiluonnos ei myöskään tunnista selvästi yhteyttä liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa. Lisäksi esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön on ristiriidassa tuoreen lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta kanssa. Niin kutsutun aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään keskeiset työkalut ja tätä kautta lakiluonnos vaikeuttaisi mm. kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista.

Lakiluonnoksessa esitetyt maakuntakaavan laadulliset vaatimukset ovat kohtuuttomat suhteessa niihin rajallisiin teemoihin, joita maakuntakaavalla olisi jatkossa mahdollista ohjata. Lakiluonnoksessa esitetyssä muodossaan maakuntakaavalla ei olisi mahdollisuutta vastata siihen asetettuihin tavoitteisiin. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja kiertotaloutta koskevasta laadullisista vaatimuksesta ei voida maakuntakaavan rajoitetuilla oikeusvaikutteisilla teemoilla millään tavoin varmistaa. Sama koskee vaatimusta siitä, että maakuntakaavan tulisi varmistaa maakunnan elinkeinojen ja elinkeinorakenteen kehittämisen ja uusiutumisen kannalta suotuisia edellytyksiä.

Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden uudella määrittelyllä on keinotekoinen. Lakiluonnoksessa aluerakenne saisi uuden, erittäin kapean määritelmän. Sen ulkopuolelle olisi rajattu muun muassa



keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus-, puolustusvoimien toimintojen ja kaivostuotannon alueet. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Maakuntakaavassa tulee suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa muun muassa kasvun painopisteet, kaupan ja työpaikkojen keskittymät, keskeiset lähijunaliikenteen kasvupisteet sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuus-, kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin.

Lakiluonnoksessa viherrakenteen suunnittelun roolia halutaan vahvistaa kuitenkin vailla mahdollisuutta yhteensovittavaan suunnitteluun. Tämä tulisi johtamaan yhä suurempiin ristiriitoihin. Esi-merkiksi viheralueisiin kohdistuvan virkistyskäyttöpaineen arviointi olisi käytännössä mahdotonta ilman tietoa ympäröivästä maankäytöstä. Vaikutusten arviointi saati suunnittelun yhteensovittaminen ei olisi mahdollista lakiluonnoksessa esitetyllä rajatulla sektorikohtaisella suunnittelulla. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi aivan keskeistä on sen suhde muuhun maankäyttöön ja luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Hämeen liitto esittää huolensa kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä, tilanteessa jossa niitä ei enää osoitettaisi maakuntakaavassa oikeusvaikutteisesti. Maakuntakaava on ollut keskeinen väline maakunnallisten arvoalueiden tunnistamisessa, osallistavassa käsittelyssä sekä tunnistettujen alueiden arvojen turvaamisessa oikeusvaikutteisten kaavamerkintöjen avulla.

Kaavaprosessin nopeuteen vaikuttavat ennen kaikkea selvitystarpeet ja osallistuminen. Uudistuksessa näitä halutaan lisätä. Lakiluonnos lisäisi byrokratiaa ja luonnoksen myötä suunnittelun määrä lisääntyisi, mutta sen vaikuttavuus heikkenisi. Lisäksi selvitystarvetta kasvatettaisiin alemmilla kaavoitustasoilla, mikä lisäisi kuntien kustannusrasitusta.

Lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissakin todetaan, että muutos todennäköisesti lisäisi tarvetta inventointien, kartoitusten ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä. Selvitystyön lisäksi kunnat usein tukeutuvat maakuntatasoisiiin selvityksiin ja suunnitelmiin.



Hämeen liitto näkee, että digitaalisten tietosisältöjen kehittäminen on tärkeä asia. Maakunnat ovatkin jo oma-aloitteisesti kehittäneet maakuntakaavoituksen yhtenäistä tietomallia, joka osaltaan vastaa esitettyihin tavoitteisiin. Lakiluonnoksesta ei selviä, sisältyisikö maakuntakaavan tietomallin tietosisältöön ainoastaan maakuntakaavan oikeusvaikutteinen sisältö vai myös oikeusvaikutuksen sisältö. Jos tietomalliin kuuluisi vain oikeusvaikutteinen kaavasisältö, olisi syytä selvittää miten ja missä oikeusvaikutuksen osuus esitetään.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakiesitykseen yksisuuntaisesti eikä siinä huomioida kuntien ja maakuntien liittojen tietotarpeita. Ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisäksi myös kunnilla ja maakuntien liitoilla tulisi olla oikeus saada maksutta tässä lakiluonnoksessa esitetyn toteuttamisen, ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Esitetty 5 vuoden siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt ja johtaisi tilanteeseen, jossa laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan samanaikaisesti ympäri Suomen. Hämeen liiton arvion mukaan suunnitteluresurssien riittävydestä muodostuisi todellinen ongelma.

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

Ehdotus

Kunnanhallitus päättää asiatekstin mukaisin perusteluin esittää lausuntonaan, että Kaavoitus- ja rakentamislain lakiluonnosta ei tule viedä eteenpäin nykymuodossaan.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti kunnanjohtajan päätösehdotuksen.