

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Yva ry kommentoi lakiesitystä yhdistyksen toimialan näkökulmasta, eli yhdistyksen lausunto keskittyy vaikutusarviointiin. Yhdistys haluaa tuoda esiin muutamia yleisiä seikkoja lakiesitystä koskien, jonka lisäksi yhdistyksellä on muutamia tarkempia, pykäläkohtaisia kommentteja.

YLEISTÄ LAKIESITYKSESTÄ

Yva ry katsoo, että lakiesityksessä ehdotetut vaikutusten arvioinnin säädökset ovat kehittyneet hyvään suuntaan. Määritelmiä ja luetteloita on tarkistettu, mikä on hyvä asia. Yva ry pitää tärkeänä, että EU:n SOVA-direktiiviä (2001/42/EY) sovelletaan kaavojen vaikutusarviointiin täysipainoisesti KRL-ehdotuksessa. Erityisesti vaikutuskohteiden määrittelyssä on noudatettava SOVA-direktiiviä. Hankkeiden vaikutusten arvioinnin yhdistäminen kaavoitusprosessin mukaiseen vaikutusten arviointiin on eri asia. Tällöin on noudatettava samanaikaisesti kahta eri direktiiviä.

Yva ry on ilahtunut siitä, että vaikutusten arviointi maankäytön suunnittelussa on selkeästi rajattu todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin ja tätä termiä on käytetty johdonmukaisesti KRL-ehdotuksessa. Nykyisessä MRL käytetään kahta termiä ”kaavan merkittävät vaikutukset arvioiva suunnittelu” ja ”tarpeellisessa määrin selvitettävä ympäristövaikutukset”, jotka eivät selkeästi ohjaa keskittymään todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin. KRL-ehdotuksen termi ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset” vastaa SOVA-direktiiviä.

Yhdistys pitää tärkeänä, että vaikutusarviointi suunnataan niihin vaikutuksiin, jotka juuri kyseisessä tapauksessa ovat todellisuudessa todennäköisesti merkittäviä. Kun arvioinnissa keskitytään merkittäviin vaikutuksiin, voidaan niiden arviointiin panostaa kunnolla, ja vältytään tuhlaamasta

resursseja pikkuasioihin. Yhdistyksen näkemyksen mukaan vaikutusarviointilainsäädäntöä ylipäätään olisi syytä kehittää siihen suuntaan, että merkittävien vaikutusten tunnistaminen ja arvioinnin suuntaaminen niiden pohjalta, on arvioinnin keskeinen vaihe. Vaikutusarvioinnin yhteydessä olisi aina syytä esittää, miten ja miksi juuri nämä vaikutuskokonaisuudet ovat todennäköisesti merkittäviä ja ne siis arvioidaan. KRL-ehdotuksen käyttämä ilmaus todennäköisesti merkittävien vaikutusten arvioinnista on huomattava askel oikeaan suuntaan. Lakiehdotuksen perusteluissa voisi asiaa avata laajemminkin ja opastaa vaikutusarvioiden tekijöitä arvioinnin suuntaamiseen.

Yva ry pitää hyvänä lakiesityksessä ehdotettuja parannuksia saamelaisten huomioimiseen alkuperäiskansana. Saamelaiskäräjien pitäminen osallisena asioissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaisten kulttuuriin tai perinteiseen elämäntapaan, on perusteltua ja tärkeää.

Yhdistys kannattaa lakiehdotuksen tavoitetta parantaa sääntelyn vaikuttavuutta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Alueiden käytön suunnittelu on keskeinen työkalu kummankin tavoitteen osalta. Yhdistys toteaa, että aiheen ympärillä on jo tapahtunut kehitystä ja mm. opasaineistoa on laadittu, mutta ilmastoasioiden täysipainoinen huomioiminen suunnittelussa edellyttää vielä lisää sekä ohjausta että käytäntöjen kehitystyötä.

Lakiesityksen eri ehdotuksista seuraa uudenlaisia vaatimuksia vaikutusarviointille eri kaavatasoilla ja muissa menettelyissä. Yhdistys muistuttaa, että laadukas vaikutusarviointi vaatii hyvin monipuolista osaamista ja tietoa sekä riittävästi aikaa. Yhdistys kehottaa varmistamaan, että vaikutusarviointien tekemiseen on käytettävissä tosiasiallisesti riittävät resurssit.

Yhdistys kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen vaikutusarviointi vaikuttaa kevyeltä huomioon ottaen esitettyjen muutosten merkittävyys ja laajuus. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia, tai sen yhteisvaikutuksia samaan aikaan valmistelussa olevien muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ei ole arvioitu. Keskeisiä yhteisvaikutusten osalta huomioitavia lakimuutoshankkeita ovat mm. luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain uudistus. Ehdotetun lain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön, kuten liikennejärjestelmän suunnitteluun, on vajavaista.

PYKÄLÄKOHTAISET KOMMENTIT

KRL 1 §

Pykälä 1 kuvaa kaavoitus- ja rakentamislain tavoitteet.

Yhdistys pitää esitettyjä tavoitteina hyvinä ja kannatettavina ja toteaa, että vaikutusten huolellinen tunnistaminen ja arviointi on keskeisessä roolissa tavoitteiden saavuttamisessa.

KLR 51 § ja 83 §

KRL-ehdotuksessa on esitetty uutta suunnittelutasoa: suurten kaupunkiseutujen kaupunkiseutusuunnitelmaa. Tämän lisäksi lakiehdotukseen sisältyy v 2016 MRL lisätty aluevesien ja talousvyöhykkeen merialuesuunnitelma. Suunnitelmat eivät ole kaavoja, vaan muita suunnitelmia, ja siksi pitää aina tarkistaa, kun säädetään jotain kaavoja koskevaa, koskisivatko säädökset myös kaupunkiseutusuunnitelmaa ja merialuesuunnitelmaa.

KRL 51 §

Lakiehdotuksessa asetettu kaavoille sisältö- ja prosessivaatimuksia. KRL-ehdotuksen 51 §:n mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa on sovellettava luvun 12 (Vaikutusten arviointi kaavoituksessa) säädöksiä sekä osaa luvun 11 (Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa) säädöksistä, mutta ei kuitenkaan kaikkia. Esityksen mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaan ei tarvitsisi soveltaa 66 § (Osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan valmisteluvaiheessa), 68 § (Tiedottaminen kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta) ja 69 § (Ilmoittaminen kaavan hyväksymisestä).

Vaikka kaupunkiseutusuunnitelma ei ole oikeusvaikutteinen, sillä on tarkoitus olla ohjausvaikutus. Lakiesityksen perusteluiden mukaan kaupunkiseutusuunnitelman ottamisella lakiin pyritään mm. kaupunkiseudun tasolla tehtävän strategisen suunnittelun avoimuuden lisäämiseen. Kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa on panostettava myös sen valmisteluvaiheen osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä tiedottamiseen, sillä valmisteluvaiheessa sidotaan merkittävä osa suunnitelman todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista. Tältä osin 51 §:n 1 momentin viimeistä virkettä on syytä täydentää seuraavasti:

Tämän lisäksi kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa noudatetaan, mitä tämän lain 64-71 §:ssä säädetään.

KRL 83 §

Merialuesuunnitelmaa koskevassa pykälässä ei ole ehdotuksessa lainkaan yhteyttä vaikutusten arviointiin. Koska kyseessä ei ole tavanomainen kaava, vaan hieman toisenlainen suunnitelma, niin luontevaa olisi, että tämä suunnittelumuoto olisi analoginen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun kanssa. Pykälää tulisi täydentää seuraavalla lauseella:

Merialuesuunnitelmaa valmisteltaessa on niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvitettävä ja arvioitava siten kuin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään.

KRL 70 §

Pykälässä on selkeästi sanottu, että kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin ja että kaavaa laadittaessa on selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen

todennäköisesti merkittävät vaikutukset kaavan vaikutusalueelta. Yhdistys pitää muotoilua hyvänä. Tämä ilmaisu vastaa SOVA-direktiiviä. Yhdistys korostaa, että keskittymisen todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin tulee ymmärtää kaavoituksessa niin, että tarkoitus ei ole todellakaan selvittää kaikkia vaikutuksia. Tämä vaatii osaamista luokitella vaikutukset todennäköisesti merkittäviin ja vähäisempiin vaikutuksiin, jotta resursseja ei suunnata turhaan arviointityöhön.

Hankekaavoituksen kohdalla myös viittaus YVA-lakiin ja yhteysviranomaisen rooliin kaavaprosessissa on hyvä.

Lain perusteluissa todetaan, että vaikutuksiin sisältyisi edelleen laaja ympäristökäsite, joka käsittää ekologisten ja luontoon liittyvien vaikutusten lisäksi myös yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Varsinaisesti pykälästä 70 tämä laaja ympäristökäsite ei tule ilmi, jolloin eri toimijoilla voi olla eri käsitys, mitä ympäristöllä tarkoitetaan. Pykälän 2 momenttia voisi täydentää esimerkiksi seuraavasti:

Kaavaa laadittaessa on selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennäköisesti merkittävät vaikutukset mm. ekologiset, luontoon liittyvät, yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset kaavan vaikutusalueelta.

KRL 71 §

Pykälässä on lueteltu vaikutusten kohteet ja pykälä avaa laajemmin ympäristökäsitettä. Vaikutuskohteet vastaavat pitkälti SOVA-direktiiviä, mutta eivät aivan täysin. Ongelmana on SOVA-direktiivin yleisluontoinen tehtävä palvella kaikkia julkisen sektorin laatimia strategisia asiakirjoja ja suunnitelmia hyvin eri aloilla, kansalliselta paikalliselle tasolle. SOVA-direktiivin liitteen I kohdassa f on lueteltu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutusten kohteita. Luettelo ei ole tietenkään kattava, vaan kyseessä oleva suunnitelma- ja ohjelmatyypin määrää tarkemmin todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutuskohteet. Eräs ko. luettelossa mainittu kohde on vaikutukset aineelliseen omaisuuteen, jota ei ole KRL:ssä mainittu, vaikka kaavoituksella voi olla merkittäviäkin vaikutuksia asukkaiden, yritysten tai julkisyhteisöjen kiinteään omaisuuteen.

Lisäksi kaavoituksessakin tulisi arvioida eri vaikutuskohteille aiheutuvien vaikutusten vuorovaikutusta, YVA-lain 2 §:n periaatetta vastaavasti. Kaavoituksessa pyritään sovittamaan yhteen eri tavoitteita ja näkemyksiä, ja niiden välillä voi olla erisuuntaisia todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia, joiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet on syytä tunnistaa.

Tältä osin muuten erinomaista todennäköisesti merkittävien välittömien ja välillisten vaikutusten luetteloa on yhdistyksen näkemyksen mukaan syytä täydentää seuraavasti:

...

8) aineelliseen omaisuuteen.

9) 1-8 alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

KRL 64 §

Ehdotettu 64 § kuvaa yleiset periaatteet osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämiselle. Tämän jälkeen erikseen eri vaiheiden vuorovaikutuksesta on tarkemmat pykälät. Yhdistyksen näkemyksen mukaan rakenne on selkeä ja toimiva.

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.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

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

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

-

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

-

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

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Riikonen Janna
Yva ry - Yva ry:n hallituksen hyväksymä lausuntopalaute