

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto toteaa lausuntonaan, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää.

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

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja sen suhdetta muuhun suunnitteluun. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen eriaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta.

Muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita voitaisiin esittää oikeusvaikutuksettomasti. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin kuitenkin vain siten kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista. Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava.

On hyvin kyseenalaista, saavutetaanko esitettyjä tavoitteita suunnitellulla lakiluonnoksella. Lakiluonnoksen myötä heikennettäisiin merkittävästi kuntien ja

kuntayhtymien demokraattiselta pohjalta tapahtuvaa suunnittelua ja kasvatettaisiin valtion toimivaltaa alueidenkäytön valvonnassa. Lakiluonnoksen kokonaisuuteen liittyvät merkittävät muutokset myös kuntien tehtäviin. Selvitystarvetta kasvatetaan alemmilla kaavoitustasoilla, jolloin selvityksiin liittyvää resurssitarvetta, aikaa, osaamista ja kuluja kohdentuu yhä enenevässä määrin kuntien toteuttamaan suunnitteluun. Nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä.

Esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää. Sillä ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, eikä sujuvoiteta kaavaprosesseja tai vähennetä byrokratiaa. Esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyjä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää isäresurssintarvetta kuntiin. Uudistukselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia kehittämällä laajan kokonaisuudistuksen sijaan. Maakuntien liitot ovat viime vuosien aikana käyneet useassa yhteydessä keskustelua ympäristöministeriön kanssa ja tuoneet esiin lain valmistelussa ilmenneitä epäkohtia.

Edellä mainituin perusteluin esitetään, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu keskeytetään. Myös maakuntajohtajat ja suurimpien kaupunkien (C21) johtajat sekä kuntaliitto ovat kannanotoissaan todenneet saman.

Jos valmistelua päätetään kaikesta huolimatta jatkaa, niin lähtökohdaksi tulee ottaa vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei lailla rajata. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava sekä yhteismitallinen. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia. Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. On tärkeää, että myös jatkossa maakuntakaava voidaan laatia oikeusvaikutteisesti paikalliset tarpeet ja ominaispiirteet tunnistuen. Yhteensovittavan suunnittelun mahdollisuuksia rajataan merkittävällä tavalla, mikäli vain osa ratkaisusta saa tuekseen oikeusvaikutuksen. Tämä myös heikentää vaikutusten arvioinnin uskottavuutta, kun vain osa ratkaisusta on sitovaa.

Lakiluonnoksessa aluerakenne saa uuden, erittäin kapean määritelmän. Sen ulkopuolelle on rajattu muun muassa keskustien ulkopuoliset energia-, teollisuus-, puolustusvoimien toimintojen ja kaivostuotannon alueet. Lakiluonnoksen aineistoista ei pitkästä valmistelusta huolimatta selviä, mitä tällainen aluerakenteen määritelmä tarkoittaisi käytännössä maakuntakaavatasolla. Lakivalmistelussa ei ole muodostettu näkemystä siitä, miltä uusi maakuntakaava voisi näyttää ja miten se ohjaisi maankäyttöä. Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden uudella määrittelyllä on keinotekoinen. Lisäksi se haittaa itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Yhtenäisellä toiminnallisella alueella, kuten kaupunkiseuduilla, on yhdyskuntarakenteessa

aluekokonaisuuksia ja -verkostoja, joilla on kokonaisuutena maakunnallista merkitystä. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä aluerakenteen yhdyskuntarakenteellisia periaatteita. Ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta maakuntakaavassa täytyy tunnistaa muun muassa kasvun painopisteet sekä kaupan ja työpaikkojen keskittymät, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuus-, kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin osana yhdyskuntarakennetta.

Laisa esitetyt maakuntakaavan laadulliset vaatimukset ovat kohtuuttomat ja ristiriitaiset suhteessa niihin rajallisiin teemoihin, joita maakuntakaavalla olisi jatkossa mahdollista oikeusvaikutteisesti ohjata. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kiertotaloutta koskevaa laadullista vaatimusta 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.

Kokonaisuutena maakuntakaavan yhteensovittavaa roolia täytyy vahvistaa, eikä heikentää. Kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle ja suunnittelulle.

Ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnistettu osana lainsäädäntöä. Maakuntakaavatasolta on kuitenkin viety käytännössä kaikki aidot

mahdollisuudet vaikuttaa ilmastokestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia yksittäisten viheralumerkintöjen sijaan. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista esitetyn mukaisella rajatulla suunnittelulla. Viherrakenteen esittäminen yleispiirteisesti maakuntakaavan mittakaavassa on osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti vaikeaksi. Nyt viherrakenteen suunnittelun roolia on tarkoitus vahvistaa vailla mahdollisuutta yhteensovittavaan suunnitteluun.

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. Lakiluonnos ei tunnista selvästi yhteyttä liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa. Myös lain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön on vajavaista. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Lisäksi esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön on ristiriidassa tuoreen lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta kanssa.

Tämän lain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan

suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään keskeiset työvälineet.

Esitetty viiden vuoden siirtymäaika on liian lyhyt ja johtaa tilanteeseen, jossa laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan samanaikaisesti ympäri Suomen. Mikäli laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen hallittu uudistaminen. Lisäksi on huomattava, että lainsäädännön tulkinta hahmottuu tarkemmin vasta oikeuskäsittelyjen kautta, jolloin lyhyessä ajassa tapahtuva koko maata koskeva suunnittelu joutuu etenemään ilman ennakkotapauksia lain soveltamisesta. Esitetty taannehtiva voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuuden rajaaminen ei ole edes periaatteellisesti hyväksyttävää.

Digitaalisten tietosisältöjen kehittäminen nähdään tärkeänä. Maakunnat ovat kehittäneet maakuntakaavoituksen yhtenäistä tietomallia, mikä osaltaan vastaa

esitettyihin tavoitteisiin. Tätä tulee edistää ottaen huomioon toimijoiden valmiudet siirtää aineistoaan yhtenäiseen järjestelmään. Tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto eivät kuitenkaan saa rajoittaa tai ohjata suunnittelua. Sen sijaan näiden tulee toimia suunnitteluvälineinä.

Tietomallimuotoisen kaavan ymmärrettävyys on avainasemassa kaavan esittämistapaa mietittäessä.

Ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisäksi myös kunnilla ja maakuntien liitoilla tulee olla oikeus saada maksutta tämän lain toteuttamisen, ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeelliset tiedot. Suunnittelun laadun turvaaminen ja tietoon perustuva päätöksenteko edellyttävät, että maakuntien liitoilla ja kunnilla on käytettävissään paras saatavilla oleva tieto yksityisyydensuojapykälien tarpeettoman tiukan tulkinnan estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

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

-

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

-

### **Kysymyksiä lausunnonantajille**

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

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

**Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan 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 rakentamislainsäädännön 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?**

-

Mahonen Sirpa  
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto - Timo Korkalainen,  
aluesuunnittelupäällikkö, alueidenkäyttö- yksikkö