

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavienpykäläluonnosten kommentointi

3. Kommentit yleisiä säännöksiä koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 30

Vastaukset
<p>Miksi 1 §:n 2 momentti nykyaista jätetty pois? Osallistumismahdollisuudet tulisi turvata. Ellei huomioitu jossain muussa pykälässä.</p>
<p>Määritelmät sinänsä kannatettavia. 1) Mitä väestö tarkoittaa yhdyskuntarakenteen määrittelyssä? 2) "alueen kehittämisen kannalta"; onko aluerakenteen kannalta merkittävien toimintojen oltava alueen kehittämisen kannalta merkittäviä? 4) Sisältyvätkö lentokentät ja satamat näihin?</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen alueidenkäytön suunnittelussa: Tosi hyvä nosto! Mutta jos on yleis- eikä soveltamispykälä, niin voidaankohan pykälää käyttää esim. valitusperusteena, jos muutoksenhaku säilyy nykyisenlaisena ja valitusoikeus ELY:llä on esim. VAT-asioissa (eikä aina niissäkään)? Sama kommentti kansallista turvallisuutta koskien.</p>
<p>Onko tässä kaikki mitä MRL:iin jatkossa on ajateltu sisällytettävän, vai ainoastaan muuttuvat ja lisättävät pykälät? Nykyisin yleisissä säännöksissä on pykälä 16.</p>
<p>Kaupunkiseutu tulisi määritellä.</p>
<p>Onko päällekkäisyyttä pelastuslakiin?</p>
<p>Viherrakenteeseen kuuluvilla metsäalueilla metsien käyttöä ohjaa Metsälaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö ja asetukset kaikilla kaavatasoilla.</p>
<p>Jos nykyistä 5 §:ää ei uuteen lakiin sijoiteta, tulisi sen sisältö viedä kaavojen laadullisiin vaatimuksiin.</p>
<p>Määritelmä- ja ilmastonmuutospykälät hieno oivallus.</p>
<p>1§ edelleen tärkeä, hyvä että säilytettäisiin</p>
<p>X § Ilmastomuutoksen hillintä... Imperatiiviin kirjoitettu edistämismääräys toteutuessaan vaikuttaisi merkittävästi tärkeiden ilmastoasioiden huomiointiin kaavarakenteissa. (käytännössä esim yhdyskuntarakenne on hajaantunut viime vuosina ja tämä suuntaan kääntäisi)</p>
<p>X§ Kansallinen turvallisuus... Alueidenkäytön suunnittelu on eri intressien yhteensovittamista. 1. momentissa mainittujen tahojen tarpeet on suunnittelussa ilman muuta turvattava, mutta jossain tapauksessa nämä voivat tulla ihan hyvin turvatuksi, vaikka niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuudet jossain määrin suunnitteluratkaisujen seurauksena nykyisistä heikkenisivät. Eli yhteensovittaminen muiden intressien kanssa tältä osin olisi suotavaa kategorisen heikentämiskielon sijaan Vaikkakin asian on voimassaolevassa laissa tähän muotoon muutoksella (2019/467) säädetty.</p>
<p>Pykälän 2. momentin osalta laitosten sijoittaminen "riittävän etäälle" voi tuottaa tulkintaongelmia. Tältä osin määrittelyä voisi uudelleen muotoilla huomioiden pykälän käytännön tulkintamahdollisuudet erilaisten intressien vallitessa. Asukkaiden ja luonnon kannalta herkkien alueidenhuomiointi olisi varmistettava siten ettei sijoitus vaaraa aiheuta.</p>
<p>-Määritelmät: Toisaalta on hyvä, että avataan määritelmiä. Toisaalta onko listassa kaikki tarpeellinen? Esimerkiksi elinympäristö puuttuu. -Nykyisen MRL:n 5 §:ää jää kaipaamaan. Siinä on lain hieno tavoite, joka toteutuu eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa. -Hienoa, että ilmaston muutoksen hillintä ja sopeutuminen on saanut oman pykälänsä. -Ekologisten yhteyksien säilyttäminen metsäisissä on nykyisin hankalaa koska MRL 128 §:n mukaista puiden kaatamista koskevaa maisematyölupaa ei saa liittää M -alueisiin. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta 2017 voimaan tullut M-alueiden puiden kaatamiseen liittyvän muutoksen poistaminen on olennaista.</p>
<p>Maakuntakaavan oikeusvaikutteisista osista "muu infrastruktuuri" jää luonnoksen perusteella avoimeksi. Laajentaen tulkittuna muuna infrana voidaan pitää hyvin erilaisia asioita. Koska määritelmät ovat keskeisiä maakuntakaavan oikeusvaikutusten kannalta, olisi edellä mainittuun seikkaan syytä kiinnittää huomiota.</p>
<p>Hyvä, että ilmastonmuutos on nyt nostettu MRL:iin.</p>

<p>Tulvariskiasioiden tuominen MRL on oikein hyvä homma. "Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta tulee muutoin varmistaa ." tämä on hyvä ja selkeä. Pitäisikö vielä täsmentää että vakinaisille asuinpaikoille johtavat tiet tulee olla sellaisia jotta niitä pitkin pääsee kulkemaan tulvasta huolimatta?</p>
<p>Määritelmät -kohta on tarpeellinen ja hyvin kirjoitettu. Ilmastonmuutokseen ja vähähiilisyteen liittyvät asiat tulee huomioida läpileikkaavasti koko lainuudistusprosessissa. Uusien energiamuotojen, kuten puhtaiden polttoaineiden ja liikennebiokaasun edellytykset on turvattava.</p>
<p>X §. Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot alueidenkäytön suunnittelussa</p> <p>Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava pelastustoimen, maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.</p> <p>On myönteistä, että Seveso III -direktiivin tavoitteet mainitaan perusteluissa. Pelastustoimen näkökulmasta keskeisenä tekijänä voidaan pitää sitä, miten lähelle suuronnettomuusvaarallisia kohteita kaavoitetaan asutusta ja miten huomioidaan kohteiden laajenemistarpeet.</p> <p>Pykäläluonnoksen mukaan suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot olisi sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.</p> <p>Pykälässä ei huomioida sitä, että asutus tuodaan liian lähelle laitosta. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että myös tämä näkökulma otettaisiin huomioon sääntelyssä.</p> <p>Perusteluissa mainitaan nyt kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat suuronnettomuusvaaraa aiheuttavina toimintoina, mutta ei teollisuuslaitoksia, joita on lukumääräisesti paljon enemmän. Suuronnettomuusvaarallinen kohde olisi myös hyvä määritellä, jotta kaavoittaja osaisi ottaa myös teollisuuslaitokset paremmin huomioon.</p>
<p>-</p>
<p>Määritelmät:</p> <p>Yhdyskuntarakenteen määritelmässä tulisi teknisen huollon verkostojen ohella huomioida myös sähköiset viestintäverkot. Mahdollisuus sähköisten viestintäpalvelujen käyttöön on jo nykyisen MRL:n 117 j §:ssä tunnistettu perustarpeeksi, joka on huomioitava rakennetun ympäristön suunnittelussa.</p> <p>Liikenneverkkoa koskeva määritelmä käsittää solmukohtat. Solmukohtien sisältöä ei ole erikseen määritelty. Keskeistä on, että tällä tarkoitetaan henkilöliikenteen ja tavaraliikenteen logististen solmujen lisäksi myös muun muassa teknisen huollon ja liikenteen palvelualueita.</p> <p>Ilmastonmuutoksen hillintä:</p> <p>Ilmastonmuutoksen hillinnän nostaminen näkyville MRL-uudistuksessa on myönteinen asia ja liikenteen merkitys ilmastonmuutoksen hillitsemisessä näkyy pykälähahmotelmissa ja perusteluissa hyvin. Ilmastonmuutoksen hillintää koskevassa erillisessä pykälässä olisi kuitenkin tarpeen nostaa esiin joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ohella vähähiilinen liikennejärjestelmä kokonaisuutena. Vähähiilinen liikennejärjestelmä sisältää joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ohella myös mm. vaihtoehtoiset käyttövoimat ja polttoaineet sekä muut keinot, joihin alueidenkäytöllä voidaan vaikuttaa. Lisäksi olisi tärkeää, että kirjaukseen sisältyisivät myös tulevan kehityksen tuomat mahdollisuudet. MRL-uudistuksen jatkotyössä on tarpeen seurata valtakunnallisen liikennejärjestelmätöiden edistymistä, jotta MRL-uudistuksen ja VLJS:n kirjaukset ovat keskenään linjassa.</p> <p>Ilmastonmuutoksen hillintää koskevassa pykälässä mainittua resurssitehokkaan yhdyskuntakehityksen määritelmä olisi hyvä täsmentää, jotta olisi selvillä, mitä sillä tarkoitetaan alueidenkäytön suunnittelussa. Oletettavasti tällä tarkoitetaan esimerkiksi toimintojen sijoittelua mahdollisimman tiivisti ja siten, että toiminnot ovat kestävästi saavutettavissa. Mutta onko kiertotalouden näkökulma tässä mukana? Esimerkiksi yhdyskuntien uusiutuviin energianlähteisiin liittyvän tuotannon ja esim. hukkalämmön ja -sähkön hyödyntämisen osalta? Resurssitehokkaassa yhdyskuntakehityksessä huomioitaneen tulvariskit, hulevedet, viherrakenteen merkitys hulevesien hallinnassa sekä hellejaksojen aikana lämpötilan tasaajana.</p>
<p>Määritelmät linkittyvät olennaisesti myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskeviin säännöksiin. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisten osien tunnistamisen kannalta keskeiset termit liikennejärjestelmä, liikenneverkko ja viherrakenne on avattu määritelmässä. Sen sijaan maakuntakaavan oikeusvaikutteisista osista "muu infrastruktuuri" jää luonnoksen perusteella avoimeksi, mikä luonnollisesti tarjoaa mahdollisuuden sopeuttaa tulkinnat yhteiskunnallisiin muutoksiin. Toisaalta sama avoimuus jättää maakuntakaavan oikeusvaikutukset yhdeltä osin täsmentymään hallinto- ja oikeuskäytännön kautta. Koska määritelmät ovat</p>

keskeisiä muun ohessa maakuntakaavan oikeusvaikutusten kannalta, olisi edellä mainittuun seikkaan syytä kiinnittää huomiota, vaikkakin asiassa ymmärrettävästi joudutaan tasapainoilemaan sääntelyn joustavuuden ja riittävän täsmällisyyden välillä.

Hyvä, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on nostettu esille omana kohtanaan. Säännöksen sanamuoto on kirjoitettu varsin velvoittavaan muotoon ja se antaa mahdollisuuden arvioida myös yksittäisiä kaavaratkaisuja siltä osin, kuinka (ja onko) ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen otettu kaavaratkaisussa riittävästi huomioon.

Kansallista turvallisuutta ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen esille nostaminen omassa pykälässään on myös perusteltua.

Tulkintamme mukaan pykälän Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot alueidenkäytön suunnittelussa 1 momentti sisältää maanpuolustuksen kannalta kaikkien merkittävien asioiden huomioon ottamisen alueidenkäytön suunnittelussa, myös puolustusvoimien suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen kuten tuotantolaitoksien, laitoksien tai varastojen toiminnan turvaamiseksi tarvittavien suoja-alueiden huomioimisen alueiden käytön suunnittelussa. Mikäli esitetty tulkinta on väärä, tulee em. pykälän 2 momentin perusteluissa mainita myös puolustusvoimien tuotantolaitokset/räjähdevarastot.

Kommenteilla olevat uutta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevat pykäläluonnokset jättävät monia merkittäviä kysymyksiä avoimeksi.

Luonnosten perusteella maankäytön suunnittelujärjestelmä muuttuisi olennaisesti nykyisestä, mutta epäselväksi jää, mitä etuja tällä saavutettaisiin suhteessa olevaan kaava-apparaattiin ja –hierarkiaan.

Erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus sekä maakuntakaavojen ohjausvaikutus ja tavoitteet jäävät epämääräisiksi. Myöskään kaupunkiseutukaavan tavoitteet eivät ole selkeitä.

Vaikuttaisi siltä, että esitetyssä muodossaan kaavajärjestelmä ei olisi tarkoituksenmukainen eikä riittävällä tavalla ohjaisi maankäyttöä ja rakentamista.

Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että luonnon- ja kulttuuriympäristöstä huolehtiminen kestävällä tavalla on olennaista, paitsi itseisarvoisesti, myös kestävyuden eri osatekijöiden, elinkeinojen, väestön hyvinvoinnin ja alueiden identiteetin kannalta. Alueidenkäytöllä on ratkaiseva merkitys luonnon- ja kulttuuriympäristöjen sekä arkeologisten arvojen säilymiselle, niitä koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanolle sekä kansalaisten osallistumisella ja osallistamisella kulttuuriperinnön säilymiseen, uudistumiseen ja välittymiseen tuleville polville.

Luonnon- ja kulttuuriympäristöjen kestävä käyttö toteutuu turvaamalla niiden alueellinen monimuotoisuus ja ajallinen kerroksisuus. Tämä ilmenee myös ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhdessä laatimasta kulttuuriympäristöstrategiasta (2014-2020).

Edellä todetusta huolimatta luonnon- ja kulttuuriympäristön huomioiminen on esitetty sekavasti ja epäohdonmukaisesti. Lisäksi se monin paikoin jää toisarvoiseksi suhteessa muihin intresseihin, joita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmällä pitäisi sovittaa yhteen.

Erityisesti huomiota vaatii laissa käytettävien käsitteiden sisältö itsessään sekä käsitteiden käyttö mahdollisimman johdonmukaisesti. Tällä on merkitystä mm. suunnittelun oikealle kohdentumiselle, ymmärrettävyydelle ja sisällöille sekä kaavojen ohjausvaikutukselle. Kulttuuriympäristölle olennaisten asioiden osalta pykäläluonnoksissa käytetään vaihdellen ainakin käsitteitä kulttuurisesti kestävä kehitys, kulttuuriperintö, maisema, rakennettu ympäristö, rakennetun ympäristön laatu, kulttuurihistoriallinen arvo, aineellinen kulttuuriperintö ja henkinen kulttuuriperintö sekä maisema- ja kaupunkikuva.

Yleisten säännösten osalta edellä esitetty näkyy erityisesti määritelmässä, joiden 6 kohdan mukaan kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan tässä laissa ihmisen toiminnan tuloksena syntynyttä henkistä ja aineellista kulttuuriperintöä. Määritelmä on sinänsä yleispätevä mutta tämän lain kontekstissa epäselvä ja saa käytännössä sisältönsä kohdan perusteluista. Kun kulttuuriperinnön määritelmää vertaa muihin pykäläluonnoksen määritelmiin, se on myös suhteettoman niukka.

Määritelmä nostaa esille myös henkisen kulttuuriperinnön ennen aineellista kulttuuriperintöä. Museovirasto toteaa, että tavanomaisesti käytetyt käsitteet ovat aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö. Aineettomassa kulttuuriperinnössä on kyse kulttuuriperinnöstä, joka syntyy yhteisöjen ja ryhmien suhteesta ympäristöönsä sekä vuorovaikutuksesta luonnon ja oman historiansa kanssa. Kysymys aineettoman kulttuuriperinnön osalta on siten esimerkiksi saunakulttuurista (https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomalainen-saunaperinne-unescon-aineettoman-kulttuuriperinnon-listalle). Alueidenkäytön suunnittelun kontekstissa aineeton kulttuuriperintö saa kuitenkin sisältönsä siitä, miten maankäyttöratkaisulla tuetaan aineettoman kulttuuriperinnön vaalimista, esimerkiksi siinä miten kaavoituksessa suhtaudutaan yleisiin saunoihin.

Edellä esitetyn perusteella Museovirasto katsoo, että kulttuuriperintö tulisi määritellä seuraavasti: "Tässä laissa tarkoitetaan kulttuuriperinnöllä ihmisen toiminnan tuloksena syntynyttä taikka merkityksen saanutta kulttuuriympäristöä, kuten rakennusten,

rakennelmien, rakentamalla muodostettujen alueiden, kiinteiden muinaisjäännösten ja muun arkeologisen kulttuuriperinnön muodostamaa aineellista kulttuuriperintöä, maisemia sekä aineetonta kulttuuriperintöä”. Tällä tavoin se, mitä kulttuuriperinnöllä tarkoitettaisiin ilmenisi laista, eikä saisi olennaista sisältöään perusteluista.

Kohtaa voitaisiin perustella seuraavasti: ”Alueidenkäyttö koskee ensisijaisesti aineellista kulttuuriperintöä, joka voidaan nähdä ihmisen toiminnan, ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen fyysisenä tuloksena ympäristössä. Tätä kokonaisuutta kutsutaan nimellä kulttuuriympäristö. Kulttuuriympäristöön kuuluvat mm. kiinteät muinaisjäännökset, eri ikäiset muut arkeologiset kohteet, rakennukset, rakennelmat ja rakenteet sekä myös laajemmat ihmisen muokkaavat maisemat ja rakentamalla muodostetut, ihmisille merkitykselliset ympäristöt. Kulttuuriympäristöön voidaan lukea kuuluvaksi myös eri tyyppiset kulttuurivaikutteiset luonnonympäristöt, erityisesti maisemat. Kulttuuriperintöön kuuluu myös aineeton kulttuuriperintö, joka syntyy yhteisöjen ja ryhmien suhteesta ympäristöönsä sekä vuorovaikutuksesta luonnon ja oman historiansa kanssa”.

Käytetyt käsitteet, sen kautta kaavatasojen sisältö- ja laadulliset odotukset sekä merkintöjen ja määräysten kohdentuminen on siis saatava johdonmukaisemmiksi läpi kaavatasojen. Pykälönnösten jatkovalmistelussa tulisi siten saada käsitteet ja niiden käyttö läpi kaavajärjestelmän yhtenäisiksi siten, että käytetyillä käsitteillä on merkitystä myös kaavoituksen ohjaamisessa.

Museovirasto pitää hyvänä, että ilmastonmuutoksen hillintä on nostettu esille pykäläluonnoksessa. Voi kuitenkin perusteltua kysyä, onko ilmastonmuutosta erikseen tarpeen nostaa esille, vai pitäisikö pykälässä esitettyjen tavoitteiden olla muuten integroituna maankäytön suunnittelujärjestelmään esim. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai kaavojen laadullisten vaatimusten kautta.

Mikäli jatkovalmistelussa päädytään siihen, että ilmastonmuutoksen hillintää koskee oma pykälänsä, tulee siinä Museoviraston näkemyksen mukaan tarkastella laajemminkin kestävyttä, joka on suorassa yhteydessä ilmastonmuutoksen hillintään, vaikka ne eivät olekaan keskenään identtisiä. Tämä mukaisesti tulee esitettyjen 1 ja 2 kohtien lisäksi omiksi kohdiksi lisätä a) olemassa olevan rakennuskannan ylläpitäminen ja hyödyntäminen kestävästi sekä b), maankäyttösektori, siis metsätalouden, maatalouden, soiden ja kosteikkojen turvaaminen ja kestävä käyttö.

Kestävän kehityksen ajatuksen mukaisesti järjestys pykälässä olisi ekologisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti sekä taloudellisesti kestävä kehitys.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kommentit keskittyvät siihen, miten kulttuuriperintöön ja –ympäristöön liittyvät näkökohdat on valmistelussa otettu huomioon.

Yleisenä huomiona voi todeta, että kulttuuriperinnön ja -ympäristön huomioiminen ja käytetyt käsitteet eivät ole yhdenmukaisia. Käsitteet tulee laissa määritellä tarkemmin ja niitä käytön tulee olla yhdenmukaista. Käsitteet tulee määritellä niin, että selkeästi ymmärrettävissä niiden yhteys alueidenkäytön suunnitteluun.

Toisena yleisenä huomiona, että kulttuuriperintö ja –ympäristö tulee huomioida johdonmukaisesti kaikilla kaavajärjestelmän tasoilla ja niiden huomioonottamisen tulee olla oikeusvaikutteista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutuksen ja sitovouuden tulisi näkyä selkeästi kaikilla kaavatasoilla, erityisesti maakuntakaavan laatimisen lähtökohtana ja maakuntakaavan ohjausvaikutus tunnistaa alemmilla kaavatasoilla kulttuuriperinnön ja –ympäristön osalta.

Yksityiskohtaiset kommentit

1 §. Lain tavoitteet

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti kestävä kehitystä. Em. muutoksen perustelu: kestävän kehityksen määritelmän mukaisesti järjestys on ekologisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti sekä taloudellisesti kestävä kehitystä (ei ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti).

X §. Määritelmät

6) kulttuuriperinnöllä ihmisen toiminnan tuloksena syntyneitä lisäys: taikka sen kautta merkityksen saanutta kulttuuriympäristöä, kuten rakennusten, rakennelmien, rakentamalla muodostettujen alueiden, kiinteiden muinaisjäännösten ja muun arkeologisen kulttuuriperinnön muodostamaa aineellista kulttuuriperintöä, maisemia sekä aineetonta kulttuuriperintöä.

Perusteluihin: Alueidenkäyttö koskee ensisijaisesti aineellista kulttuuriperintöä, joka voidaan nähdä ihmisen toiminnan, ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen fyysisenä tuloksena ympäristössä. Tätä kokonaisuutta kutsutaan nimellä kulttuuriympäristö.

Kulttuuriympäristöön kuuluvat mm. kiinteät muinaisjäännökset, eri ikäiset muut arkeologiset kohteet, rakennukset, rakennelmat ja rakenteet sekä myös laajemmat ihmisen muokkaavat maisemat ja rakentamalla muodostetut, ihmisille merkitykselliset ympäristöt.

Kulttuuriympäristöön voidaan lukea kuuluvaksi myös eri tyyppiset kulttuurivaikutteiset luonnonympäristöt, erityisesti maisemat.

Kulttuuriperintöön kuuluu myös aineeton kulttuuriperintö, joka syntyy yhteisöjen ja ryhmien suhteesta ympäristöönsä sekä vuorovaikutuksesta luonnon ja oman historiansa kanssa.

X §. Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen alueidenkäytön suunnittelussa

Alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää:

Lisäys (4 ja 5): 4) ylläpitämällä ja hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa rakennuskantaa; sekä 5) maankäytön ohjauksella... (ks. alla sisältöä lisää perusteluista)

Em. lisäysten perustelu: On olennaista, että ilmastonmuutos on mukana laissa. Voi silti kysyä, onko tarpeen että se on erillisenä pykälänään, vaiko integroituna kestävyuden eri osatekijöiden ja konkretisoinnin kautta linjan lakiin.

Mikäli on erillinen §, niin siihen on kohtien 1) ja 2) rinnalle nostettava myös oleva rakennettu ympäristö (tai rakennuskanta), nyt todettu yhdyskuntarakenne tai infrastruktuuri ei riittävästi kata sitä.

Lisäksi on pohdittava, onko ns. maankäyttö (metsätalous, maatalous, soiden ja kosteikkojen turvaaminen ja/tai kestävä käyttö) tuotava yhtenä elementtinä tähän. Asia on relevantti ainakin maakuntakaavan tasolla. Lisäyksiä siis 4) oleva rakennettu ympäristö ja 5) maankäyttö.

Lain tavoitteisiin (1 §) tulee lisätä, että edistetään ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Kaikille kaavatasoille tulee lisätä kaavan laadullisiin vaikutuksiin ilmastovaikutukset. Kaavoituksen vaikutuksia tulee selvittää myös ilmastonmuutoksen näkökulmasta. On erittäin tärkeää, että ilmaston muutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta alueidenkäytön suunnittelussa on lisätty uusi pykälä MRL:iin. On hyvä, että keskeiset MRL:n käsitteet määritellään lain tasolla

Tavoitteet

Lain tavoitteisiin tulisi lisätä ilmastonmuutos ja siihen sopeutuminen esim: "Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä ja edistetään ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista".

Ehdotamme, että perusteluissa tuotaisiin säännöksessä tarkoitettuun "hyvään elinympäristöön" liittyen esiin pilaantuneisiin maa-alueisiin liittyvä erityispiirre eli se, että maankäytön muutosten ja rakentamisen yhteydessä maaperän haitta-aineiden aiheuttamat haitat/vaarat voivat ajankohtaistua uudella tavalla – tällöin maa-alueen puhdistustarve ja pilaantuneisuus tulee arvioida uudestaan. Tämä tarkoittaa, että alueiden käytön suunnittelun yhteydessä pilaantuneet maat ja niiden hyödyntämismahdollisuudet on aina tunnistettava ja selvitettävä riittävän aikaisessa vaiheessa. Näin varmistetaan, että eri toiminnot sijoitetaan jo suunnitteluvaiheessa pilaantuneiden maa-alueiden sijainnin kannalta järkevästi.

Perusteluissa tulisi myös mainita, että pykälän tavoitteiden saavuttaminen tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että alueidenkäytön suunnittelussa huomioidaan 1) aluevaraukset kaivettujen maa-ainesten materiaalivirtojen läjittämiseen, käsittelyyn ja varastointiin sekä maa-aineisten ja hyödyntämiseen ja 2) kiertotalouden ja jätehuollon aluevaraukset. Näitä asioita painotetaan ympäristöministeriön PIMA-strategiassa vuodelta 2015 sekä valtionhallintoa valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa.

Määritelmät

Ehdotamme, että määritelmiin sisällytettäisiin ilmastonmuutoksen hillinnan ja sopeutumisen määritelmä. Tämä tulisi toteuttaa viittaamalla ilmastolakiin.

Kiinnitimme huomiota kulttuuriperinnön määritelmään ja siinä mainittuun henkiseen kulttuuriperintöön. Voisiko perusteluissa jotenkin avata, että mitä asioita tämä konkreettisesti pitää sisällään?

Lisäksi kiinnitimme huomiota siihen, että eri kaavatasoja koskevissa pykäläluonnoksissa oli käytetty useita sellaisia termejä, jotka eivät ole täysin yksiselitteisiä – esimerkiksi ekologinen yhteys, kaupunkiseutu ja ympäristöarvot, (jo edellä mainittu ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen) ja uusiutuvat energiamuodot. Jatkovalmistelussa pykäläluonnokset tulisi vielä "perata" näiden termien näkökulmasta ja huolehtia siitä, että niiden käsitteistö selostetaan asianmukaisesti.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Olisi tärkeää, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen käsiteltäisiin sääntelyssä systemaattisesti ja että jokaisella kaavatasolla (kaavojen sisältö/laadulliset vaatimukset) vaatimuksissa erotettaisiin hillintää ja sopeutumista koskevat toimet. Nyt esim. ehdotetussa pykälässä käytetään vain hillintä termiä, vaikka alakohdissa tarkemmin määritetyt toimet koskevat sopeutumista. Olisi tärkeää, että alakohtiin sisällytettäisiin myös alueidenkäyttöä koskeva hillinnan mahdollisuus, kuten alueiden käytön suunnittelu siten, että päästöjä syntyisi mahdollisimman vähän.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa käytetty termi "vähähiilinen liikenne" on ongelmallinen, koska tulevaisuudessa polttoaineet tulevat edelleenkin sisältämään hiiltä jossakin määrin, se on vain uusiutuvassa muodossa. Parempi termi olisi esimerkiksi hiilineutraali liikennejärjestelmä.

Vastaava haaste liittyy myös ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin "uusiutuviin energiamuotoihin". Olisi hyvä, jos voitaisiin tarkentaa, mitä näillä tarkoitetaan ja ottaa viittaukset esim. kestävyyskriteereihin. Näiden käsitteiden tulisi heijastua myös sääntelyyn (ks. tähän samaan asiaan liittyvä kommenttimme määritelmässä).

Näkemyksemme on, että pykälän 1 momentin 3 kohdassa ja perusteluissa olisi syytä tuoda esiin myös kiertotalouden edistäminen seuraavasti: 3) luomalla edellytyksiä kiertotalouden edistämiseksi sekä uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiselle.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa kiertotalous jo onkin huomioitu.

Pykälän 2 momentin mukaan "suunnittelussa on myös turvattava eläinlajien siirtymisen kannalta merkittävät ekologiset yhteydet.". Tämä olisi hyvä muuttaa siten, että sääntely ei kattaisi vain eläinlajit vaan kaikki taksonomiset luokat, koska ilmastonmuutos tulee koskettamaan näitä kaikkia. Parempi termi olisikin "eliöiden". Lajikäsite on biologisesti abstraktio, jonka vuoksi sen käyttämistä kannattaa välttää.

Kiinnitimme muutoinkin huomiota pykälän 2 momenttiin ja siinä esiin nostettuihin asioihin. Momentissa on nostettu sään ääri-ilmiöt, tulvavaara ja tulvariskit sekä eläinlajien siirtyminen ilmeisesti ilmastonmuutoksesta aiheutuviksi uhiksi. Onko tämä kaiken kattava kuvaus, vai voiko olla myös muita uhkia, esim. ihmisten muuttoliike kuivuuden tms. syiden vuoksi? Tulisiko näkökulmaa laventaa?

Ehdotetun säännöksen perusteluissa voisi avata vielä paljon laveammin mahdollisuuksia ja keinoja, joilla kaavoissa voisi edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot alueidenkäytön suunnittelussa

Pidämme lähtökohtaisesti hyvänä asiana sitä, että kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot huomioitaisiin erikseen yleisissä säännöksissä. Jäimme kuitenkin miettimään, mikä on ylipäätään näiden yleisten säännösten konkreettinen merkitys alueidenkäytön suunnittelussa? Toteutuvatko esimerkiksi ehdotetussa pykälässä säädetyt asiat kaavoituksessa pelkästään tavoitesäännöksen kautta? Onko esteitä sille, että asia voitaisiin huomioida eri kaavatasoilla koskevassa sääntelyssä (kaavojen sisältö/laadulliset vaatimukset)?

Kiinnitimme huomiota siihen, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia toimintoja koskevan pykälän 2 momentti on kirjattu kovin suppeasti. Perusteluissa on avattu sisältöä enemmänkin, mutta itse lakitekstiäkin voisi jämäköittää ja tuoda mukaan myös kaavoituksen/rakentamisen jo olemassa olevan onnettomuusvaaraa aiheuttavan toiminnon/laitoksen lähelle. Esim. tähän voisi lisätä, että jo olemassa olevat ko. laitokset tulee ottaa huomioon suunnittelussa niin että niiden läheisyyteen ei sijoiteta asuinalueita, yleisten toimintojen alueita tai herkkiä kohteita/alueita.

Lisäksi lakitekstissä (tai vaihtoehtoisesti perusteluissa) tulisi tuoda esille kaavoittajan velvollisuus pyytää ja ottaa huomioon muiden viranomaisten lausunnot. Tukes on määrittänyt ns. konsultointivöhykkeet vaarallisia kemikaaleja käsitteleville laitoksille, joiden kohdalla konsultointivöhykkeellä tapahtuvista kaavamuutoksista tai merkittävämmästä rakentamisesta on pyydetty lausunto Tukesilta ja pelastusviranomaiselta. Tästä on olemassa myös YM:n ohje kaavoittajille, jota olisi syytä tässä yhteydessä (esim. perusteluissa) korostaa: <https://tukes.fi/documents/5470659/6373032/Konsultointiv%C3%B6hykkeet/4ea0bee5-4e3e-4733-9937-e09d44bbd4ce/Konsultointiv%C3%B6hykkeet.pdf>

Perusteluihin olisi syytä lisätä, että myös kaivannaisjätteen jätealueet voivat olla suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavia toimintoja. Kaivannaisjätteen jätealue voidaan luokitella suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavaksi kaivannaisjätteen jätealueeksi (Vna 190/2013). Luokittelu määräytyy ympäristölupahakemuksen yhteydessä ja voi muuttua toiminnan aikana. Toisin sanoen toiminnanharjoittaja ehdottaa kaivannaisjätteen jätealueelle luokitusta, joka voi muuttua lupapäätöksessä ja siten luokitus voi olla alkuun/toiminnanharjoittajan esityksestä muu kuin suuronnettomuuden vaaraa aiheuttava ja muuttua toiminnan/lupaprosessin aikana.

- Yleistä kuvausta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ei ole. Sellainen selkeyttäisi kokonaisuutta, vrt. nykyinen 4 §.
- Liikenneverkko-termiä ei löydy suunnittelujärjestelmää koskevista säännöksistä. Tuleeko esiin muualla säädöksessä ja on sen vuoksi tarpeen?
- Ilmastonmuutoksen hillintää koskevien tavoitesäännösten soveltaminen on hankalaa. Epäselväksi jää, miten ilmastonmuutoksen hillinnän edistämisen vaatimus konkretisoituu kaupunkiseutu- ja kuntakaavoihin ja mitkä ovat säännöksen oikeusvaikutukset. Mikä on säännöksen merkitys kaavoista tehtyjen valitusten käsittelyssä, miten säännöstä tulisi soveltaa?

Ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutuminen alueidenkäytön suunnittelussa on muotoiltu omaksi uudeksi pykäläksi. Resurssitehokkuuden, hiilensidonnallisuuden ja materiaalitehokkuuden edistämiseksi esitetään ilmastonmuutosta käsittelevään pykälään lisättäväksi myös olemassa olevan rakennuskannan elinkaaren jatkaminen esim. hyödyntämällä kestävästi olemassa oleva rakennuskantaa.

On hyvä, että ilmastonmuutoksen hillintää on korostettu alueidenkäytön suunnittelussa. Ilmastonmuutoksen hillitseminen luomalla edellytyksiä vähähiiliseen liikennejärjestelmälle on kannatettavaa. Vähähiiliseen liikennejärjestelmään sisältyvät joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ohella myös vaihtoehtoisia käyttövoimia hyödyntävät liikennevälineet, joiden käytön edellytyksiin voidaan osaltaan vaikuttaa alueidenkäytön suunnittelulla.

<p>Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on tarkoitus määritellä keskeisiä käsitteitä, kuten liikenneverkko. Määritelmän mukaan liikenneverkko käsittää solmukohtat. Solmukohtien sisältöä ei ole erikseen määritelty. Keskeistä on, että tällä tarkoitetaan henkilö- ja tavaraliikenteen logististen solmujen lisäksi myös muun muassa raideliikenteen varikoita ja raskaan liikenteen palvelualueita.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on mainittu useammassa pykälässä ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus toteuttaa näin osaltaan hallitusohjelman tavoitteita. Alueidenkäytön suunnittelu on yksi keskeinen väline ilmastonmuutoksen hillinnässä ja se on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tunnistettu esitetyissä pykäläluonnoksissa. Yleisiin säännöksiin lisätyssä ilmastonmuutoksen hillintää koskevassa pykälässä säädettäisiin niistä keskeisimmistä keinoista, joilla alueidenkäytön suunnitelmassa olisi edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää, mutta asetettaisiin myös sitovia velvoitteita ääri-ilmioihin varautumisesta sekä muun muassa ekologi-sista yhteyksistä.</p>
<p>•aluerakenteen määritelmässä (kohta 2) mukana liikenneverkko, kuitenkin maakuntakaavassa aluerakenne ei olisi oikeusvaikutteinen > jos tarkoitettu, että maakuntakaavan kohdalla aluerakenteesta "irrotetaan" liikenneverkko, tulisi tämä ilmaista selkeästi</p> <p>•ilmastonmuutoksen hillintää koskeva säännös kattava ja ottaa kantaa myös liikenteeseen</p> <p>•epäselväksi jää, miksi tietyt VAT-asiat nostettu säännöksiksi, kun vastaavista asioista voidaan antaa myös VAT (esimerkiksi suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot ja VAT-pykälän ympäristöhaittojen välttämistä koskeva kirjaus)</p>
<p>Luonnoksessa on nostettu kaksi asiakokonaisuutta erityisasemaan. Nämä ovat ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittaminen. Näihin liittyen säädettäisiin kaikkea alueidenkäytön suunnittelua koskevia yleisiä vaatimuksia. Ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja hillinnan nostaminen lain tasolle tavoitteeksi on perusteltua, ja liikenteen merkitys ilmastonmuutoksen hillitsemisessä näkyy pykälälahajotelmassa ja perusteluissa hyvin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää näiden tavoitteiden huomioimista alueidenkäyttöä koskevassa sääntelyssä tärkeänä, mutta katsoo, että ratkaisu on epätasapainoinen suhteessa muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Alueidenkäytön suunnittelussa on kyse usean muunkin yhteiskunnallisen tavoitteen ja tarpeen yhteensovittamisesta alueidenkäytössä.</p> <p>Ilmastonmuutoksen hillinnan edistämistä koskevassa säännöksessä mainitaan muun muassa yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistaminen ja olemassa olevan infrastruktuurin kestävä hyödyntäminen. Esimerkiksi olemassa olevaan rakenteeseen ja infrastruktuurin nojaaminen on liikennejärjestelmän näkökulmasta tärkeä paitsi ilmastonmuutoksen hillinnan ja ekologisen kestävyuden myös toimivan, turvallisen ja taloudellisen liikennejärjestelmän kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo lisäksi, ettei tällaisen ylätasoinen säännöksen yhteydessä olisi tarpeen nostaa esiin nimenomaisesti joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä. Tällaisessa kirjauksessa olisi parempi puhua kokonaisuutena vähähiilisestä ja kestävästä liikennejärjestelmästä. Näin kaikki keinot, joihin alueidenkäytöllä voidaan vaikuttaa, sisältyisivät kirjaukseen ja myös tulevan kehityksen tuomat mahdollisuudet voidaan huomioida kirjausten puitteissa.</p> <p>Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on tarkoitus määritellä keskeisiä käsitteitä. Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa esiin, että yhdyskuntarakenteen määritelmässä tulisi teknisen huollon verkostojen ohella huomioida myös sähköiset viestintäverkot. Mahdollisuus sähköisten viestintäpalvelujen käyttöön on jo nykyisen MRL:n 117 j §:ssä tunnistettu perustarpeeksi, joka on huomioitava rakennetun ympäristön suunnittelussa. Lisäksi liikenneverkon määritelmään sisällytetyt solmukohtia ei ole erikseen määritelty. Ministeriö pitää tärkeänä, että tällä tarkoitetaan henkilö- ja tavaraliikenteen logististen solmujen lisäksi myös muun muassa teknisen huollon ja liikenteen palvelualueita.</p> <p>Esitetään harkittavaksi pykälän " X §. Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot alueidenkäytön suunnittelussa" perusteluissa käytettyjen käsitteiden "kemikaaliratapihat" ja "vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat" selkeyttämistä.</p> <p>- Viherrakenteen määritelmä on vaikeaselkoinen eikä sitä ole myöskään riittävästi avattu perusteluissa.</p> <p>- Maa- ja metsätalouden kannalta metsäkadon (metsän siirtyminen muuhun maankäyttöön) sekä peltomaan siirtyminen rakennetuksi alueeksi ehkäiseminen tulisi ottaa huomioon riittävällä tavalla. Rakentamisella luodaan pysyviä ilmastovaikutuksia, ja esim. metsäkadon ehkäiseminen on Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta merkittävää. Rakentamisella vaikutetaan myös maatalouden toimintaedellytyksiin.</p> <p>Metsien ja maatalousmaan pirstoutumista tulisi välttää, ja maankäytössä tulisi huomioida ruuan tuotantoon soveltuvan maatalousmaan sekä metsätalouden arvo. Eri sektoreiden ilmastonmuutoksen ratkaisulla voi olla ristiriitaisiakin toimenpiteitä (ruokaturva vs. liikenne- ja viestintäministeriön ratkaisut), joita tulisi ratkaista alueidenkäytön suunnittelussa.</p> <p>- Perusteluista puuttuu uusiutuvien energiamuotojen osalta bioenergia, joka on sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen että maaseudun ja alueellisen kehittämisen näkökulmista tärkeä energialähde.</p> <p>- Ekologisten yhteyksien osalta tulisi määritellä, mitä tarkoitetaan "merkittävällä", ja miten merkittävyys voidaan todentaa.</p>
<p>Alue- ja yhdyskuntarakenteen erottaminen toisistaan (maakuntakaava, kaupunkiseutukaava) on käytännössä mahdotonta. Miten tämä on ajateltu määrittävän käytännön suunnittelutyössä?</p>

Hienoa, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on sisällytetty lakiin erikseen.

Ilmastonmuutoksen hillinnän tulisi olla mainittuna jo lain tavoitteena 1§:ssä

Ilmastonmuutos tulee määritellä valtakunnallisesti merkittäväksi asiaksi.

Ilmastonmuutos tulee yleisen säädöksen lisäksi sisällyttää eri kaavatasoille kaavojen laadullisiin vaatimuksiin.

Etusijaperiaate

Ilmastonmuutoksen huomioiva kaavoitus tarvitsee etusijaperiaatteita, joilla varmistetaan, että päästövähennykset mahdollistavat toiminnot mahdollistetaan aina, kun toiseen vaihtoehtoon ei ole erityisen painavaa syytä. Ensisijaisuus koskee sekä kulutus- että tuotantolähtöisiä päästöjä: arjen valintoja sekä laajempaa kysymystä siitä, miten vähennetään liikumis- ja kuljetustarvetta ja rakennetaan edellytykset vähähiilisten ratkaisujen käyttöönotolle esimerkiksi tilavarauksin ja toimivin määräyksin.

- Ensisijaisuusperiaatteessa huomioitavia näkökulmia ovat vähintään:

- Luonnonvarat

- Kävely, pyöräily, joukkoliikenne

- Resurssitehokkuus

- Fossiiliton ja energiasiirtymä

- Sopeutumistoimissa tunnistettava jo tapahtunut muutos sekä riskialttiit kohteet – ei vain abstrakti ilmasto vaan myös paikalliset sääilmiot. Ilmastonmuutoksen aiheuttama riski muodostuu kolmesta osasta: vaaratekijästä, vaikutuksen kohteen haavoittuvuudesta ja kohteen altistumisesta vaaratekijälle, joten näiden tunnistaminen sekä ihmisten että luonnon- ja muiden arvojen kannalta on tärkeää.

- Hiilivarastojen turvaaminen ja arviointi maankäyttöluokituksen muuttuessa

- Ilmastovaikutusten arviointi jokaiselle kaavatasolle: tavoitteen pitää olla sekä yleisissä tavoitteissa että konkretisoitua jokaiselle kaava- ja suunnittelutasolle

- Ohjaavaksi yleisperiaatteeksi kun hiilineutraaliutta arvioidaan: "Säilytetään kaikki hiili, mitä pystytään ja poistetaan kaikki päästöt, mitä pystytään"

Eheys

Eheyden tavoite tulisi kiinnittää eheyttävään asiaan, itsessään tavoite ei merkitse vielä mitään. Eheyden osalta tulisi nousta esiin, että tavoitellaan kokonaisuutta, jossa haetaan paras mahdollinen tulos etsimällä kunkin tilanteen merkittävimmät ilmastovaikutukset.

Eheyden lisämääreet suhteessa ilmastotavoitteisiin:

- Eheys, joka joustaa ja mahdollistaa tulevaisuuden ilmastoratkaisujen käyttöönoton esim. energia- ja hiilensidonta-asioissa (hiiliviljely+loppusijoitus, energian varastointi)

- Eheys, joka mahdollistaa kestävä liikunnan (lihasvoima, joukkoliikenne)

- Eheys, joka minimoi matkoihin käytettävää aikaa – kestävä liikunnan mahdollistamisen edellytys on inhimillinen matka-aika

- Eheys, joka huomioi ympäristön viihtyisyyden ja virkistyneen saavutettavuuden

- Toimintoja sekoittava eheys

- Eheys, joka minimoi infraverkoston ja –rakenteiden määrää esim. hyödyntämällä olemassa olevaa tai kiinnittymällä olemassa olevaan rakenteeseen

Päästövähennysten toteutustavat: Kestävä elämäntavan mahdollistaminen, kestävä kulutuksen ja tuotannon mahdollistaminen sekä luonnonvarojen käytön minimointi

- Ilmastovaikutukset tulee tarkastella aina. Periaatteena tarkastelussa tulee olla, että säilytetään kaikki hiili, mitä pystytään ja poistetaan kaikki päästöt, mitä pystytään ja sidotaan minimointi valtakunnallisiin ilmastotavoitteisiin

- Luonnonvarojen käytön minimointi lähtökohdaksi kaikelle rakenteelle – asuminen, liikkuminen, työpaikat, infrarakentaminen, logistiikka

Kaavatasojen huomioiminen

- Tarvitaan kattava kaavajärjestelmä, jonka avulla pystytään hallitsemaan ilmastokysymystä kaikilla hallinnon tasoilla ja eri mittakaavoissa. Kaavatasojen vähentäminen vaarantaa kattavan ilmaston huomioon ottamisen. Jos kaavat ovat nykyistä yleispiirteisempiä, niin miten varmistetaan, että ilmastonmuutosnäkökulma tunnistetaan kaikissa ratkaisussa?

- Hiilineutraaliuden harkinnan tulisi tapahtua kaikissa kaavoituksen vaiheissa. Jos kuntakaavaa tarkennetaan pienemmälle mittakaavalle, miten varmistetaan, että myös pienemmällä mittakaavalla tehdään tälle asianmukainen harkinta – käsiteltävät asiat ovat hyvin erilaisia eri tasoilla (lähtien strategisemmista valinnoista, laajempiin esim. energiaratkaisuihin ja toisaalta kiinteistötasoon)

ratkaisuihin saakka – voidaanko näihin vastata yhdellä kaavalla ja kerralla? Jos esim. laajemmassa mittakaavassa on todettu, että tällä mittakaavalla ei voi tehdä muuta, niin miten se ohjaa kuitenkin edelleen tarkempaan tarkasteluun?)

- Sopeutumisen kysymyksissä erityisesti altistuminen ja riskialttiiden kohteiden tunnistaminen voi olla pienenkin mittakaavan asia
- Kuinka varmistetaan, että kaava ei laajana kokonaisuutena lukitse itseään siihen aikaan, jona se laaditaan, vaan se pystyy reagoimaan joustavasti myös muutoksiin? Hiilineutraaliskysymyksessä muutokset koskevat esim. teknistä kehitystä tai uutta tutkimustietoa, joka pitäisi jalkauttaa käytäntöön joustavasti? (vrt. vanhat ympäristöluvut, joita ei voida muuttaa, vaikka nykytilanteessa vastaavilla ehdoilla ei enää samaa lupaa myönnettäisi)

Pirkanmaan ELY-keskus antaa yhteisen Y- ja L-vastuualueen kommenttikoosteen uutta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevista pykälälouonnoksista. Y-vastuualueen osalta kommentit on laadittu YL-yksikön alueidenkäytön, luonnonsuojelun ja ilmastokysymysten asiantuntijoiden sekä vesi- ja ympäristönsuojeluyksikön edustajien yhteistyönä.

1) Yleisesti pykälälouonnosten tavoitteista

Nykyisen hallitusohjelman mukaisten tavoitteiden tulisi PIRELYn näkemyksen mukaan olla selkeästi uudistuksen lähtökohta.

Alustavien pykälälouonnosten mukainen kaavajärjestelmä ei toteuta hallitusohjelmaan kirjattuja keskeisiä tavoitteita kaavahierarkian säilyttämisestä ja kaavoitusprosessien sujuvoittamisesta. Kaavoitusprosessien sujuvoittamisessa tulisi ennen kaavajärjestelmän kokonaisuuden uudistamista tutkia tarkemmin, missä kohtaa kaavaprosessia on mahdollista lyhentää käsittelyaikoja ja supistaa työmäärää.

Lain valmistelulle asetetut lähtökohdat ja tavoitteet eivät kattavasti siirry pykälälouonnoksiin kirjatiksi laadullisiksi tavoitteiksi. Tavoite osallistumismahdollisuuksien, avoimen tiedottamisen ja asiantuntemuksen monipuolisuuden kehittämistä ei vielä näy pykälälouonnoksissa.

Maakunta- ja kaupunkiseututasoisen suunnittelun osalta uudistuksessa on tarjolla selviä myönteisiä kehittämissuuntia, mutta yhden kuntakaavan malli ja erityisesti siihen sisältyvä linjaus kuntien oikeusvaikutteisesta yleiskaavoituksesta luopumisesta vaikuttaa selvästi ongelmalliselta.

2) Vaikutusten arviointi pykälälouonnosten välittömistä ja välillistä vaikutuksista

Ilman laajempaa vaikutusten arviointia ei PIRELYn näkemyksen mukaan voida ehdottaa näin suurta muutosta kaavajärjestelmään ja sen oikeusvaikutuksiin. Vaikutusten arviointi tulee tehdä aina kaikkien mahdollisten toteutuvien vaihtoehtojen mukaisesti ja erityisesti huomioida riskit keskeisten ohjausketjujen heikkenemiseen tai katkeamiseen varsinkin eri kaavatasojen oikeusvaikutuksia muutettaessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki on kokonaisuus ja esitettyjen pykälälouonnosten vaikutuksia on vielä vaikea arvioida ilman kokonaisnäkemystä. Uudistus tulisi vaikuttamaan moniin muihin ympäristöhallinnon lakeihin ja nämä vaikutukset tulisi arvioida huolellisesti. Kaavoitus tulee huomioida esimerkiksi käsiteltäessä ympäristölupa- (YSL 12 §), maaineslupa- (MAL 3 §) ja vesilupa-asioita (VL 5 §). Mikäli kaavoitusjärjestelmää muutetaan, tulee erityisesti pohdittavaksi, miten mikäkin uusi kaavatyyppeille, joille kaikille ei ole laatimisvelvoitetta, huomioidaan jatkossa lupaharkinnassa. Erityisen merkittäviä arvioitavia kielteisiä vaikutuksia voi syntyä suhteessa kuntien systemaattisen maapolitiikan edellytyksiin

3) Oikeuskäytännön uudistuminen

Maankäyttö- ja rakennuslaki rakentui aikaisemman rakennuslain perustalle ja aikaisempi oikeuskäytäntö säilyi suurelta relevanttina. Jos kaavajärjestelmää uudistetaan merkittävästi, vanhaa oikeuskäytäntöä ei pystytä enää soveltamaan, jolloin lain tulkinnan ennakoitavuus on ensimmäiset vuodet tai vuosikymmenet heikkoa. Hankkeet voivat viivästyä, kun jäädään odottamaan ennakkopäätöksiä korkeimmasta oikeusasteesta, eivätkä kaikki toimijat uskalla lähteä hankkeissaan edes liikkeelle, mikäli riittävä varmuutta kaavan tai lupapäätöksen kestävydestä muutoksenhakuprosessissa ei ole.

4) Esitetyn kaavajärjestelmän vaikeaselkoisuus

Esitetty suunnittelujärjestelmä ei PIRELYn näkemyksen mukaan yksinkertaista tai virtaviivaista nykyistä järjestelmää vaan päinvastoin se muuttuu kaavatasojen määrän vähentämisestä huolimatta - tai siitä johtuen - vaikeaselkoisemmaksi.

Kuntakaava sisältää periaatteellisia ongelmia tai jopa ristiriitoja, kuten yksityiskohtaisempien ja yleispiirteisempien kehittämismerkintöjen keskinäinen suhde ja oikeusvaikutukset. Yhden kuntakaavan malli ei myöskään tarjoa uutta ratkaisua siihen kysymykseen, että toisaalla tarvitaan tarkkaa suunnittelua ja toisaalla yleispiirteisempää.

On vaikea löytää sellaista välitasoa detaljisuunnittelun (nyk. asemakaava) ja yleispiirteisen suunnittelun (nyk. yleiskaavat) välille, johon olisi tarvetta vastata järjestelmämuutoksella. Aiemmin tällainen puute on ollut tunnistettavissa, mutta viime vuosina tehdyt

MRL:n muutokset uusista yleiskaavan käyttötavoista ja mm. alueellisesta suunnittelutarveratkaisusta ovat PIRELYn näkemyksen mukaan jo ratkaisseet tämän puutteen nykyisen kaavajärjestelmän puitteissa.

Huomioiden kaavatasojen tavoiteltu rooli, suunnittelun velvoittavuus ja oikeusvaikutukset, on selvää, että yleispiirteisen suunnittelun rooli tulee esitetystä uudistuksessa heikkenemään merkittävästi. Muutos on siten askel päinvastaiseen suuntaan verrattuna koko MRL:n ajan yleispiirteisistä suunnittelua vahvistaneisiin tavoitteisiin, joita sekä ministeriö että ELY-keskukset ovat välittäneet kuntiin. PIRELYn alueella MAL-sopimukseen on esimerkiksi kirjattu kuntien strategisten yleiskaavojen laatiminen ja myös tämä vasta kehittämisvaiheessa oleva lupaava kaavatyyppi olisi jatkossa jäämässä tarpeettomaksi.

5) Luottamuksensuojan periaate

Yhden tason kuntakaava synnyttää arvaamattomuutta ja epävarmuutta tulevasta maankäytöstä. Periaatteessa mikä tahansa sisältövaatimukset täyttävä kaavaratkaisu on mahdollinen yhdellä kaavamuutoksella kun yleispiirteisempi yleiskaava ei ohjausvaikutuksellaan turvaa maankäytön riittävää pysyvyyttä. Esimerkiksi kunnan omat viheralueet, jotka nykyisin on käytännössä kiinnitetty yleiskaavoissa, voitaisiin poistaa yksittäisellä hankelähtöisellä kuntakaavalla, koska sen kehittämisperiaatemerkinnät eivät ole pakollisia eivätkä oikeusvaikutteisia. Pysyvyys tarkoittaa myös pitkäjänteisyyttä, joka nyt esitetystä järjestelmässä ei näyttäyty enää keskeisenä tavoitteena vaan tekee tilaa nopeampoisemmalle hankelähtöiselle suunnittelulle.

Alueidenkäytön ennakoimattomuus voi muodostaa esitetyn kaavajärjestelmän osalta laajavaikutteisen ongelman. Omaisuuden- ja luottamuksensuoja ovat tärkeitä lainsäädännön periaatteita, jotka turvaavat ihmisten perusoikeuksia. Esitetyn kuntakaavan ja kunnan oikeusvaikutteisen yleispiirteisen suunnittelun poistumisen perustuslain mukaisuus olisi tarpeen selvittää ennen periaatepäätöstä kaavajärjestelmän rakenteesta.

6) Kaavojen informatiivisuus

Informatiivisuus on edelleen tärkeä osa kaavojen tulkintaa. Nykyisin VAT:n ja maakuntakaavan välittyminen asemakaavoitukseen edellyttää riittävää informaatiota myös itse kaavakarttaan. Esimerkiksi RKY-alueet tulisi osoittaa kaavakartalla, jotta niiden arvojen turvaaminen välittyi asemakaavaan. Muutoin yleiskaavaan jouduttaisiin muodostamaan arvojen säilymisen turvaavia muita kaavamerkintöjä, joiden merkitys ei välttämättä avaudu ilman RKY-alueen selitystä. RKY:t ikään kuin tarkentuvat maakuntakaavan ja yleiskaavan yli suoraan asemakaavaan, mutta jos ne puuttuvat maakunta- ja yleiskaavoista, ne jäisivät vaille juridista sitovuutta.

Esitetystä uudesta järjestelmästä ei pitäisi informatiivisuutta ja kaavan ohjaavaa ratkaisua liiaksi erottaa toisistaan. Muutoin on vaikea erottaa esimerkiksi eri tason suojelumääräyksiä toisistaan. Kun selvityksiä on joka tapauksessa tehtävä ja vaikutuksia arvioitava, miksi niiden keskeistä informaatiota ei osoitettaisi myös kaavakartalla? Jos esimerkiksi asemakaavan VL-alueella on luo-alueita, on ne järkevää merkitä kaavakarttaan, koska se selkiyttää, onko kyseinen arvoalue suojeltava muutoksilta. Tätähän ei pelkkä taustatieto selvityksessä tai tietomallissa ratkaise. Digitaalinen suunnitteluympäristö tarjoaa esittämistapaan aiempaa enemmän mahdollisuuksia ja kaavojen sisällön ohentamisen sijaan tulisi tutkia ensin keinoja jäsentää informaatio mahdollisimman helposti hahmotettavaan muotoon.

7) Ilmastonmuutos

Ilmastomuutoksen huomioiminen kaikessa alueidenkäytössä on hyvä ja tarpeellinen lisäys maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lisäys voidaan kuitenkin tehdä jo nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin eikä ole sidoksissa esitettyyn uuteen kaavajärjestelmään. Ilmastotavoitteet pitäisi saada mukaan lakipykäliin kokonaisuudessaan, jotta asian huomioon ottaminen olisi edellytetty soveltuvien osin kaikissa suunnitteluratkaisuissa. Oikeusvaikutteisuus voi jäädä puutteelliseksi ilmaston kannalta, jos se rajoittuu pelkästään viherverkosto- ja liikennejärjestelmäasioihin maakuntakaavassa. Ilmaston kannalta valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän ratkaisun tulisi olla maakuntakaavassa oikeusvaikutteinen riippumatta siitä, sisältyykö se viherverkoston, liikenteen tai infran teemojen alle. Tätä ei voi määrittellä etukäteen vaan se tulisi arvioida. Tavoitteena tulisi olla "Säilytetään kaikki hiili, mitä pystytään ja poistetaan kaikki päästöt, mitä pystytään" – eli kaavan toteuttaminen mahdollisimman pienin päästöin sekä mahdollisimman paljon hiilivarastoa säilyttäen. Monia merkittäviä ilmastokysymyksiä ratkaistaan jatkossa lupamenettelyjen yhteydessä mm. rakennusten energiakulutusta ja lämmönlähdettä arvioidessa. Samoin erityisesti olemassa olevan rakennuskannan ilmastovaikutusten vähentäminen toteutuu kaavoitusta vahvemmin rakentamisen ja korjausrakentamisen menettelyissä, joita ei vielä voida arvioida.

8) Luonto

Luonnonperintö tulisi lisätä Määritelmät-osioon. Nyt esitetyn määritelmän mukaan viherrakenne ei sisällä luontoarvokohteita.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulee huomioida eri kaavatasoilla. Maakuntakaavassa olisi esitettävä myös maakunnallisesti arvokkaat luonnon monimuotoisuuskohteet ja ne tulisi esimerkiksi liittää osaksi kohtaa 3 samoin kuin kulttuuriympäristöarvot. Kaupunkiseutukaavassa olisi esitettävä myös merkittävät luonnon monimuotoisuuskohteet.

9) Liikenne

Liikennejärjestelmän osalta esitetty uudistus on pääpiirteissään myönteinen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistaminen edellyttää valtion hallinnoiman maantieverkon osalta runsaasti niin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain pykälien uudistamista kuin myös eri substanssilakien muutoksia sekä eri lakien yhteensovittamista. Vaikuttavuuden näkökulmasta lain Määritelmät-osion kohtaan 3) liikennejärjestelmä pitäisi lisätä myös eri kulkumuotojen muodostamat matkaketjut.

10) Valtakunnallinen maankäytön tietojärjestelmä

Hyvänä tavoitteena voidaan pitää kaavan ja kaavaselostuksen sekä kaavan perusteena olevan keskeinen selvitysaineiston liittämistä kattavasti saataville valtakunnalliseen maankäytön tietojärjestelmään. Pykäluonnosten mukainen väljätkö määrittely: "on oltava saatavilla yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa" vaatii kuitenkin jatkossa täsmällisempää määrittelyä laissa tai siihen liittyvässä asetuksessa sekä paikkatiedon tuottamiseen liittyvässä muussa lainsäädännössä. Tiedon käytettävyyden takaamiseksi sisältöä koskevien laatuvaatimusten ohella tietomallit ja standardit eri kaavatyypeille tulee määrittellä jatkossa täsmällisesti.

Kaavatietojen liittäminen osaksi valtakunnallista järjestelmää kytkeytyy nyt pykäläluonnoksissa kaavan hyväksymiseen ja voimaantumisen edellytyksiin. Tätä veloitetta voidaan pitää järjestelmän kattavuuden ja ajantasaisuuden takaamisen kannalta hyvänä. Osallisuuden kannalta on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon myös, että kaavan valmisteluvaiheessa (nähtävillä olot: OAS, luonnos, ehdotus) tiedon tulisi olla saatavissa yhtenevässä määrittelyssä muodossa maankäyttöjärjestelmän kautta. Kaavatietojen saatavuutta koskevat muutokset on mahdollista laatia nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin eivätkä ne näin ollen ole sidoksissa pykäluonnoksissa esitettyyn kaavajärjestelmään.

Kommentit on valmisteltu yhteistyössä Varsinais-Suomen Ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueen alueidenkäytön ja luonnonsuojeluyksikköjen, Liikenne ja infrastruktuuri –vastuualueen ja Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen kanssa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen toimialue on Varsinais-Suomi. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Ympäristö ja luonnonvarat ja Liikenne ja infrastruktuuri –vastuualueiden toimialueet ovat Varsinais-Suomi ja Satakunta.

Kommentit on jäsennellyt siten, että ensimmäisenä ovat alueidenkäytön yksikön kommentit sekä otsikoituna niiden jälkeen muiden yksiköiden ja vastuualueiden kommentit.

Pykälä lain tavoitteista vastaisi nykyisen lain säännöstä lain yleisistä tavoitteista myös siltä osin, kun siihen on sisällytetty osallisuus, vuorovaikutus ja tiedotus. Tämä on hyvä asia, sillä ne ovat yhtä olennainen asia alueidenkäytön suunnittelua kuin hyvä elinympäristö on.

Määritelmät pykälän kohdassa 6 kulttuuriperintö on määritelmään syytä lisätä myös kulttuuriympäristö ja sen kuvaus lain perusteluiden tapaan.

Ilmastonmuutoksen nostaminen omaksi pykäläkseen on tarpeen. On tärkeää, että pykäläluonnoksen mukaisesti alueidenkäytön suunnittelussa on myös turvattava eläin/eliölajien siirtymisen kannalta merkittävät ekologiset yhteydet. Momenttia voisi harkita täydennettäväksi luonnon monimuotoisuudella, jotta luonnon köyhtymisen suora syy-seuraussuhde ilmastonmuutokseen käy ilmi.

Pykälä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta alueidenkäytön suunnittelussa koskisi kaikkia kaavoja, mikä on myös tarpeellista, joten perusteluissa on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten pykälää käytetään kaupunkiseutujen ulkopuolella. Esimerkiksi perusteluissa todettu ns. etusijaperiaate, että "Tällöin ratkaisut, jotka poikkeavat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia.", on asia, jonka tulisi koskea kaikkia kaavatasoja.

Ilmastonmuutoksen hillintää koskevan pykälän perusteluissa voisi olla hyvä todeta keinona myös liikenteen vähentäminen. Tavoitteena tulisi olla tarpeettoman henkilöautoliikenteen vähentäminen, jota yhdyskuntarakenteen eheys edesauttaa.

Luonnonsuojeluyksikkö

On hyvää ja tarpeellista, että ko. laissa määritellään siinä käytetyt keskeiset käsitteet. Viherrakenteen (= rakentamaton ja kasvullinen alue) osalta jää kuitenkin hämäräksi luonnonsuojelualueiden, luonnonsuojeluohjelma-alueiden sekä muutoinkin

luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävien alueiden rooli tässä kokonaisuudessa erityisesti, kun maakuntakaavan sisältövaatimuksista esitetään poistettavaksi viittaus LSL:n 7 ja 77 §:iin: "Luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluhelmien ja -päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa." Määritelmässä jollakin tapaa korostuvat/priorisoituvat ennemminkin ei-suojellut alueet (talousmetsät ja peltoalueet) luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeisten suojelualueiden kustannuksella.

Ilmastonmuutos on tunnistettu ongelmaksi, joka on nostettu erikseen omaksi pykäläksi, mikä on hyvä. Tätä taustaa vasten vaikuttaa kuitenkin erikoiselta ja perusteettomalta, että luonnon monimuotoisuuden häviämistä ei ole tunnistettu samalla tavalla, kun Suomikin on sitoutunut erilaisin kansainvälisin sopimuksin monimuotoisuuden häviämisen estämiseen. Tiedot kuitenkin kiistattomasti osoittavat, että toimissa ei olla onnistuttu ja että tarvitaan lisää toimenpiteitä ja resursseja. Hallitusohjelmassahan on nyt tähän resurssipulaan kiinnitetty huomiota, ja luontevaa sekä myös resurssien säästämistä olisi kiinnittää huomio myös maankäytön ohjaukseen luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ilmastonmuutospykälän 1 momenttiin tulisi sisällyttää liikennejärjestelmien ja uusiutuvien energiamuotojen jne. rinnalla hiilinielut tapana edistää ilmastonmuutoksen hillintää. Nielunäkökulma tukisi myös alueidensuunnittelupykälään nostettua viherrakennetta ja sen kehittämistä.

Perusteluissa (sivu 2, toinen kappale) todetaan: "Tällöin ratkaisut, jotka poikkeavat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia." Tässä jää epäselväksi, viitataan kaikkiin kaavatasoihin (maakunnat, kaupunkiseudut, kunnat) vai ainoastaan kaupunkiseutukaavoitukseen. Em. tulisi koskea kaikkia kaavatasoja.

Ilmastonmuutospykälän 2 momentin lopussa säädetään ekologisista yhteyksistä: "Alueidenkäytön suunnittelussa on myös turvattava eläinlajien siirtymisen kannalta merkittävät ekologiset yhteydet." Jo tapahtuneen luonnonympäristön pirstaloitumisen takia monissa paikoissa merkittäviä ekologisia yhteyksiä ei enää ole jäljellä, vaikka niille olisi tarvetta. Riittäviä ekologisia yhteyksiä ei voi turvata enää vain säilyttämällä, kuten perusteluissa kohtaa avataan, vaan on tarvetta myös kehittää yhteyksiä nykyisestä. Virkettä tulisi täydentää, esim. "...lajien siirtymisen kannalta merkittävät ja toiminnallisesti riittävät ekologiset yhteydet..." ja vastaavasti perusteluihin maininta tarvittavasta yhteyksien kehittämisestä. Tässä pitäisi käyttää myös käsitettä "eliölaji" eikä pelkästään "eläinlaji", koska myös kasvit voivat siirtyä itiöinä ja siemeninä helpommin kunnostettuihin ja/tai olemassa oleviin kytkeytyneisiin alueisiin kuten vaikkapa merenrantaniityille tai vanhoihin metsiin.

Perusteluissa (sivu 2, neljäs kappale) todetaan: "Edellytysten luominen uusiutuville energiamuodoille korostaisi näiden painoarvoa suhteessa kaavoille asetettaviin laadullisiin sisältövaatimuksiin." Tämän sisältö jää epäselväksi. Luonnoksen lakipykälissä ei käytetä käsitettä "laadulliset sisältövaatimukset" vaan "laadulliset vaatimukset" sekä maakunta- ja kaupunkiseutukaavojen osalta "maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan sisältö". Edellä mainituissa pykälissä olevat asiat tulee kaikilta osin ottaa huomioon kaavoja laadittaessa. Edellytysten luominen uusiutuvalle energialle on ilmastonmuutosnäkökulmasta tärkeää, mutta se ei saa tapahtua esim. luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja edistämisen kustannuksella.

Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue suhtautuu myönteisesti MRL:n muutoshankkeeseen, jonka eräinä päätavoitteina on sujuvoittaa maankäytön suunnittelua. Ylemmillä kaavatasoilla (maakuntakaava ja kaupunkiseutukaava) liikenneasiat näyttäisivät tulevan huomioiduiksi entistä keskeisemmin. Alla olevat ELY-liikenteen kommentit koskevat näin pääosin siirtymistä kunnan alueiden käytön suunnittelussa yhteen kaavatasoon.

Pykälien määrää on karsittu ja se on sinänsä hyvä asia.

Pykälät on kirjoitettu hieman monisanaisesti.

Yleisiä säännöksiä osuudessa olisi tullut määritellä pykälissä käytetyt käsitteet, esimerkiksi "kaupunkiseutu", "keskusta-alue", "ilmaston muutoksen hillintä ja sopeutuminen", "yhdyskuntarakenteen eheys", "tulvavaara-alue", "ekologinen yhteys", "luonnon kannalta herkkä alue", "julkinen tila".

Eikö laissa ole tarpeen asettaa muita yleisiä tavoitteita kuin 1) ilmastomuutoksen hillintä ja 2) kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaara? Miksei monimuotoinen yhdyskuntarakente, joka huomioi alueiden erilaisuuden voi olla tavoite?

Pykälät on kirjoitettu osin epätarkasti ja tulkinnallisesti, joten kieli tulisi tarkistaa. Lisäksi pykälien sisällössä vahva luontoarvojen ja suojelun painotus. Onko tarpeen tuoda luonnonsuojelulaissa paremmin säädettäviä asioita MRL:n osaksi?

"Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava eläinlajien kannalta merkittävät ekologiset yhteydet". Lause on ehdoton ja tulee aiheuttamaan vaikeita tulkintatilanteita ekologisen yhteyden tunistamiseksi ja toisaalta muiden valtakunnallisten intressien osalta (esimerkiksi tiivistävä yhdyskuntarakente, liikenneverkostot).

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien laitosten sijoittumisessa tulisi arvioida vaikutus eikä määrätä pelkästään sijaintia/ etäisyyttä. Ko. kohteita sijoitettaessa tulisi arvioida esisijaisesti vaikutukset asuinalueisiin, yleisten toimintojen alueisiin ja luonnon kannalta herkkiin alueisiin ja näiden vaikutustenarviointien tulosten perusteella laitokset sijoitetaan niin, etteivät ne aiheuta merkittävää vaaraa.

"Uusi rakentaminen edellytetään sijoitettavaksi tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta tulee muutoin varmistaa". Edellä kuvattu on ehdoton, eikä huomioi tulvavaarakartoituksessa tapahtuvien muutosten vaikutuksia ja kartoituksen epätarkuutta. Tulvavaarakarttojen rooli tulee korostumaan ja voi johtaa vääriin tulkintoihin. Tulvavaarakartat ja tulviin liittyvä tutkimustieto päivittyy ja muuttuu nopeasti. Lisäksi lause antaa ymmärtää, ettei myöskään täydennysrakentaminen olisi mahdollista. On huomattava, että merkittävien kaupunkien ranta-alueita on tulvavaara-alueilla ja siten uuden rakentamisen sijoittaminen tulvavaara-alueen ulkopuolelle ei ole esitetyn kaltaisesti vaivaton ratkaisu. Tulvavaaran huomioiminen on ensisijaisesti VAT-kysymys. Lause tulisi muotoilla uudelleen.

4. Kommentit valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeviin pykäliin

Vastaaajien määrä: 25

Vastaukset
Hyvä, että nostetaan lakiin ainakin pääkohtien osalta.
Olisiko hyvä VATit sisällyttää lainsäädäntöön?
VATien huomioiminen ja edistäminen tulee yhtä lailla kuulua kaikille viranomaisille - tarvitaanko kahta erillistä momenttia vai voitaisiinko selvittää yhdelläkin?
Hallituksen esityksellä 334/2014 maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin siten, että kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin kaikilla kaavatasoilla sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskevaan säännökseen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää tärkeänä, että elinkeinoelämän toimintaedellytysten sekä tehokkaan kilpailun turvaaminen säilytetään maankäyttö- ja rakennuslaissa mainitussa hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla. Nyt luonnoksia voi lukea jopa niin, että nämä näkökohdat oltaisiin kokonaan poistamassa.
Valtakunnallisen "suunnittelun" tarve lisääntyy mm. ilmastonmuutostoimien takia. Tärkeää on varmistaa tavoitteiden ohjaavuus. Tulisiko pohtia tavoitteiden tuomista suoraan lakiin?
X § Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet Nykytuotoilun siirto OK lisäksi nykyisestä syytä siirtää viittaus lain tavoitepykälään: "Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon tämän lain yleiset tavoitteet"
X § Tavoitteiden toteuttaminen ja huomioon ottaminen Valtion viranomaisten lisäksi myös kuntien viranomaisille pitäisi säätää velvollisuus toiminnassaan ottaa valtakunnalliset tavoitteet huomioon. Kunnilla on kuitenkin suoraa rakentamista ohjaavan kaavoituksen kaavamonopoli ja tosiasiasa suurin merkitys tavoitteiden jalkauttamisessa. Alueidenkäytön suunnittelun lisäksi kunnat vaikuttavat erillispäätöksillä (rakennusluvut, poikkarit, st-ratkaisut...) tavoitteiden toteutumiseen. --> 1.momentin alun muotoiluehdotus: Viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon...
Vaikuttaa varsin samanlaiselta kuin nykyisin. Oikeusvaikutuksiin kannattaa kiinnittää huomiota. Nykyisten ohjaavuus on epäselvää.
Pykäläluonnoksissa tulee esille tärkeimmät valtakunnalliset tavoitteet, joiden edistämistä ELY-keskus tukee toiminnassaan. Perustelut s. 5. Tavoitteiden toteuttaminen... Viimeinen kappale: Ensimmäinen virke on toistoa edelliseen kappaleeseen, joten kokonaan pois. Lisäksi sana "joustavuus" on tulkinnanvarainen.
-
Ehdotetaan, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua ja hyväksymistä koskevan pykälän voisi kirjoittaa luvun ensimmäiseksi, jotta sen sijainti luvussa olisi kronologinen kaavoja koskevien lukujen kanssa. VATtien huomioon ottamista kaavoja laadittaessa selkiytettäisiin ja tämä on hyvä asia. Pykäläluonnoksen mukaan: "Alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista." VAT:tien ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavien pykäliden osalta on tärkeää, että ne ohjaavat alueiden käytön suunnittelua riittävän vahvasti varaamalla riittävät suojavyöhykkeet liikenteen aiheuttamien haittojen, kuten melun, tärinän ja ilmanlaatua heikentävien päästöjen osalta.
Tulkintamme mukaan kohdan Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot alueidenkäytön suunnittelussa 1 momentti sisältää kaikki maanpuolustuksen turvaamiseen liittyvät kysymykset ja aluetarpeet, joten niiden mainitseminen VAT:n perusteilla ei tällä perusteella olisi enää tarpeellista. Mikäli esitetty tulkinta on väärä, tulee maanpuolustusta koskeva maininta VAT:ssa säilyttää.

<p>Voisiko lain perusteluissa olla jonkin laisia ohjeita eri tavoitteiden arvottamiselle. Tulee huomioida, että aina tavoitteiden yhteen sovittaminen ei ole mahdollista.</p>
<p>Valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää, ja niiden merkitys on jatkuvassa kasvussa. Museovirasto pitää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevia pykäläitä erityisen tärkeinä ja niissä onkin hyvin muotoiltu tavoitteiden sisältö. Edelleen, mahdollisuus asetuksen antamiseen on hyvä ja tarpeellinen. Tavoitteiden valmistelussa käytettävästä prosessista, kuten siihen liittyvästä kuulemisesta on hyvä säätää erikseen selkeästi.</p> <p>Kuten voimassaolevissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa todetaan, suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Asetustasolla olisi hyvä säätää myös siitä menettelystä, jonka puitteissa valtakunnallisia inventointeja voidaan päivittää siten, että ne tulevat huomioituiksi myös osana valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.</p> <p>Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus ja sitovuus eri kaavatasoilla on pykäluonnosten perusteella huonolla tolalla. Vaikka luonnoksen mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista, tämä velvollisuus ei riittävän konkreettisesti velvoita eri kaavatasoja – tuskin lainkaan?</p> <p>Voimassaolevassa lainsäädännössä maakuntakaavojen merkitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiselle on suuri. Kaavahierarkiaan perustuva maakuntakaavan ohjausvaikutus on johtanut myös yleis- ja asemakaavatasolla tavoitteiden toteutumiseen. Erityisesti nyt kun luonnoksen perusteella maakuntakaavan ohjausvaikutus on tarkoitus käytännössä poistaa, esitettyä momenttia tavoitteiden toteuttamisen edistämisestä ei voida pitää riittävän konkreettisena, kutakin kaavatasoa velvoittavana, oikeusohjeena. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät riittävällä tavalla ohjaa maankäytön suunnittelun kannalta merkittävien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista.</p> <p>Museovirasto pitää jatkovalmistelussa tarpeellisena kiinnittää huomiota siihen, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on rajallisesti, mutta niiden sitovuuden on vastattava aikaisemman alueidenkäyttötavoitepäätöksen erityistavoitteita, joiden toteuttamista on aktiivisesti edistettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.</p>
<p>Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.</p> <p>Lisäys: Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista.</p>
<p>Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) merkitys korostuu entisestään, kun maakuntakaavoituksen oikeusvaikutuksia rajataan huomattavasti. Nykyisin maakuntakaava on tärkein VAT:en edistämisen väline. Mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutukset koskevat ainoastaan liikennejärjestelmää ja viheraluetta, VAT:en edistäminen jää osittain tai jopa suurelta osin kuntakaavojen varaan. Kuntakaavat voivat olla kaava-alueen rajauksen tai sisällön osalta suppeita ja niiden taso voi vaihdella suuresti eri puolilla maata, minkä vuoksi VAT:n edistäminen on aikaisempaa epäyhtenäisempää ja rajatumpaa, mikä aiheuttaa niiden merkityksen heikkenemistä.</p>
<p>Kiinnitimme huomiota siihen, että valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavaa koskevissa säännöksissä oli huomioitu ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen. Asiaa ei kuitenkaan ole huomioitu kaupunkiseutukaavaa ja kuntakaavaa koskevissa säännöksissä. Onko tähän jokin erityinen syy? Olemme jo edellä todenneet, että pidämme tärkeänä sitä, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen käsiteltäisiin sääntelyssä systemaattisesti ja että jokaisella kaavatasolla (kaavojen sisältö/laadulliset vaatimukset) vaatimuksissa erotettaisiin hillintää ja sopeutumista koskevat toimet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Nykyisessä alueidenkäytön järjestelmässä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat konkretisoituneet maakuntakaavassa. Epäselväksi jää, miten tavoitteet esitetyssä järjestelmässä otetaan huomioon, kun maakuntakaavan luonne muuttuu nykyisestä. - Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten tavoitteiden edistämisen vaatimus ulottuu kaupunkiseutu- ja kuntakaavoihin. - Mikä on säännöksen merkitys valitusten käsittelyssä? Oikeusvaikutukset ovat olleet hyvin vähäiset nykyisessäkin järjestelmässä.
<p>Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista pysyviksi tunnistettavien tavoitteiden sisällyttämistä suoraan lakiin esitetään harkittavaksi.</p> <p>Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden säilyttäminen ohjauskeinona, ja niiden edistämiselvoite on kuitenkin perusteltua. Tavoitteiden terävöittäminen ja kohdentaminen on lakimuutosta joustavampi ja nopeampi keino reagoida muuttuviin tilanteisiin ja tiedon lisääntymiseen. Harkittavaksi esitetään tulisiko ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen nostaa hallitsemiseksi tavoitteeksi tilanteissa, joissa tavoitteita tulee sovittaa yhteen. Esimerkiksi pykälän momentiksi 1 voisi nostaa merkittävän ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarvittavat alueidenkäyttöön tai alueeseen kohdistuvat tavoitteet.</p>

<p>Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa tulee ratkaista, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma kytkeytyvät toisiinsa. Tämä tarkoittaa muun muassa sen ratkaisemista, miten valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältö välittyy alueidenkäyttötavoitteisiin, jotka puolestaan ohjaavat maakuntakaavoitusta, kaupunkiseutukaavoitusta ja kuntakaavoitusta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> •liikennettä koskevien asioiden kytkentä valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan (LjMTL) tulisi ratkaista jollakin tavalla, jotta on selkeää, miten nämä yhteensovitetaan •ympäristöhaittojen osalta ainakin melukysymykset ovat sellaisia, joiden osalta toivotaan VAT:ssa linjauksia maankäytön suunnittelua ohjaamaan
<p>Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa tulisi huomioida valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. VLJS tulee kytkeä VAT:eihin, maakunta- ja kaupunkiseutukaavoihin.</p>
<p>Luonnosten mukainen sääntely valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VAT) olisi hyvin pitkälle nykyisen kaltaista. Edellisen kohdan kommentteihin viitaten, liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että tulisi harkita vielä esimerkiksi yleistä sääntelyä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksesta ja lähtökohdista. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksesta voisi olla vastaava pykälä kuin muiden kaavatasojen tarkoituksesta.</p> <p>Säännöskohdan perusteluluonnoksen mukaan Tavoitteiden tarkoituksena olisi määrittää ja sovittaa yhteen alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtion eri sektoreiden valtakunnallisia tarpeita sekä edistää niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä erittäin tärkeänä. Liikennejärjestelmän osalta valtakunnalliset tarpeet ja kehittämisen periaatteet kuitenkin osoitetaan jatkossa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa, josta säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa. Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tehtyjen alueidenkäytön kannalta relevanttien linjausten yhteensovittaminen alueidenkäyttöön ja niiden toteutumisen edistäminen alueidenkäytön ja -suunnittelun keinoin on keskeistä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tulee toimia liikennettä koskevien kirjausten osalta keskeisenä lähtökohtana ja syötteenä VAT-päätökselle.</p> <p>Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on huomioitava kaavoituksesta ja tästä tulisi säätää laissa. Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla tulee olla tiivis kytkentä etenkin alueidenkäytön valtakunnalliseen ohjaukseen sekä maakunta- ja kaupunkiseutukaavoihin. Jatkovalmistelussa on valmisteltava tästä selkeät kirjaukset alueidenkäyttöä koskevaan sääntelyyn sekä selvittävät muutostarpeet myös liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Luonnonperinnön määritelmä puuttuu ja se jää siten epäselväksi. Perusteluja voisi selkeyttää siten, että luonnonperinnöllä tarkoitetaan luonnonsuojelulain nojalla muodostettuja suojelualueita ja valtion luonnonsuojelutarkoitukseen hankkimia alueita, joita hoidetaan valtioneuvoston hyväksymien suojeluohjelmien ja -päätösten mukaisesti. - Pykäläehdotuksissa käytetään termeinä sekä "valtion viranomainen" että "viranomainen", ja termiä tulisi selkeyttää joko laissa tai perusteluissa. Esim. Suomen metsäkeskus ei ole viranomainen, mutta sillä on lailla säädettyjä viranomaistehtäviä. - Tekstissä jää epäselväksi viitataan VAT –kohdassa "alueiden käytön suunnittelulla" pelkästään kaavoitukseen vai laajemmin alueidenkäytön suunnitteluun.
<p>Hyvä, että VAT:n on lisätty uusi kohta valtakunnallisesti merkittävistä vaikutuksista ilmastonmuutoksen hillinnästä ja sopeutumisesta sekä ekologisesta kestävydestä. Tärkeää, että kohdassaon erikseen maininta, että alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä VAT:n toteuttamisesta.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen huomioimisen tulisi olla tavoitteissa aina mukana. Jos maakuntakaavoitus jää oikeusvaikutuksiltaan näin rajatuksi, niin vastaavasti tarvittaisiin VATiin velvoittavaa ilmasto-ohjausta.</p>
<p>On tärkeää, että valtakunnallinen merkitys on määritelty perusteluiden mukaisesti siten, että valtakunnallisuutta määrittelevänä ominaisuutena on asian vaikutusten ulottuminen koko maan tai laajemmalle kuin yhden maakunnan alueelle.</p> <p>Perusteluissa todettu mahdollisuus antaa tiettyyn alueidenkäyttöön tai alueeseen kohdennettuja, edellistä konkreettisempia reunaehto- ja toimeksiantotyyppejä tavoitteita on oikeasuuntaista ja tervetullutta. Toisaalta, esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät seikat ovat vaikutuksiltaan ylikunnallisia ja -maakunnallisia, joten sitä koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtakunnallista instrumenttia.</p> <p>Luonnonsuojeluyksikkö</p> <p>"Ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen" on tärkeä lisä niihin teemoihin, joista valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan antaa.</p>

Luonnoksessa todetaan, että "Alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista." ja perusteluissa: "Edistäminen tarkoittaa aktiivisempaa, tavoitteiden toteuttamista edistävää toimintatapaa ja ratkaisuja." Kaavojen toteutuksessa tulisi seurannalla varmistaa, että tavoitteita edistetään myös tosiasiallisesti.
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat nykyisessä muodossa paremmat kuin alkuperäiset. Esitetty malli on vielä yksikertaisempi.
Miksi kohdassa 2 on määritelty merkittävä vaikutus ja kohdassa 3 valtakunnallisesti merkittävä vaikutus? Valtakunnallisessa alueidenkäyttötavoitteessa tulisi huomioida osatekijöiden valtakunnallisesti merkittävät arvot.
"...valmistelusta huolehtii" on huono ilmaus.

5. Kommentit maakuntakaavoitusta koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 31

Vastaukset
Strategisempi ote sinänsä hyvä ja tarpeellinen, vaikka suunnittelujärjestelmä pysyisikin muutoin ennallaan. Maakuntakaavaa ei voida laatia enää osa-alueittain tai vaiheittain? Ilmeisesti tietoinen valinta? Kun ajattelee vaikka Lappiakin ja sen laajuutta.
Kohtuuton haitta maanomistajalle? Maakuntakaava olisi entistä strategisempi ja sitovuus hyvin yleisellä tasolla. Onko tarpeen enää viitata haittaan maanomistajalle yms? Ehkä onkin, jos halutaan osoittaa esim. lentokenttä tai junarata juuri tiettyyn paikkaan. Mutta voiko maakuntakaavan määräys olla niin voimakas, että sillä voidaan toteuttaa suoraan?
Jos yleiskaava poistuu välistä, niin kiulu maakunta- ja kuntakaavan välillä on aikamoinen muissa kuin "metropolikunnissa". Miten maakuntakaava enää ohjaa pienialaista kuntakaavaa, tai toisaalta muuta alueiden käyttöä?
Maakunnan ja maakuntien keskinäisen aluerakenteen ratkaiseminen tulisi huomioida MRL:ssä.
Kaupunkiseudun ym. yhdyskuntarakenteen tulisi voida ratkaista kaupunkiseutukaavan ohella vaihtoehtoisesti myös maakuntakaavassa.
Maakunnallinen taso arvokkaan kulttuuriympäristön osalta häviää, jollei se kuulu maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena esitettäviin asioihin.
Maakunnallisesti merkittävien asioiden kokonaisuus pirstoutuu, jos vain osa niistä merkitään maakuntakaavaan.
Onko tarkoitus että maakuntakaavaan jää aukko kaupunkiseutukaavan alueelle. Miten yhteen sovitaan ja missä esitetään kaupunkiseudun ja tähän rajautuvan maakuntakaavan rajapinta?
Valtion viranomaisten rooli maakuntakaavoituksessa tulee määritellä laissa.
Kohtuuton haitta on määriteltävä tarkemmin, esim. euromääräisesti tai haitan asteen mukaisesti (esim. Metsälaki 4% tai 3000 euroa).
Jos maakuntakaavassa esitetyt aluerakenteen kehittämisen tavoitteita ja periaatteita ei tarvitse ottaa huomioon kaupunkiseutu- ja kuntakaavassa, mitä merkitystä niillä on? Etenkin, jos kaupunkiseutukaava on vapaaehtoinen, missään ei suunnitella kuntarajat ylittävää yhdyskuntarakennetta.
Lentokorkeuden nosto kannatettava asia. Siten maakuntakaavoituksesta saadaan mm. toimintaympäristön muutoksiin nopeammin/herkemmin reagoiva suunnitteluväline.
X § Maakuntakaavan tarkoitus Oikeusvaikutteisella maakuntakaavalla voisi olla merkittävä vaikutus yhdyskuntarakenteen kehityksen muuttamisessa ilmastotavoitteiden edellyttämään suuntaan. Pykälään tulisi lisätä maakuntakaavoituksen tarkoituksiksi kestävän yhdyskuntarakenteen kehityksen tukeminen. Perustelu liittyy vahvasti ilmastotavoitteiden toteutumiseen. Yhdyskuntarakennetta on syytä kuntakaavoitusta laajemmalla tasolla tarkastella johtuen kasvukeskusten kehyskuntien yhdyskuntarakenteen kehityksestä ja siihen vaikuttamistarpeesta ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.
X § Maakuntakaavan sisältö Maakuntakaavassa tulisi esittää maakunnan yhdyskuntarakenteen tavoitteet ja periaatteet ja näissä tulisi ilmastotavoitteet huomioitavaksi Maakunnallisesti merkittävät alueidenkäytön ratkaisut ylipäätään tulisi maakuntakaavassa jatkossakin esittää.

Ilmastotavoitteiden ja luonnonmonimuotoisuustavoitteiden edellyttämät alueidenkäytön ratkaisut edellyttävät monasti kuntakaavoitusta laajemman alueen tarkastelua, jotta ratkaisujen yhteisvaikutukset tulisivat lopputuloksessa huomioiduksi. Tyypillinen esimerkki viimevuosilta on suurien tuulivoimatuotantoalueiden kaavoitus ja niiden yhteisvaikutus maisemaan tai linnustoon (muuttoreittien ja natura-alueiden läheisyydessä olevat voimala-alueet). Yksittäisen kunnan kaavaratkaisu yksistään tarkasteltuna voi toteutuskelpoinen olla, mutta laajemman alueen ratkaisujen yhteisvaikutukset voivat kohtalokkaiksi muodostua ilman laajempaa tarkastelua.

Tämä näkökulma huonosti näkyy maakuntakaavoitusta koskevissa pykäläluonnoksissa.

Merkittävä

Maakuntakaavojen oikeusvaikutuksella on oleellinen merkitys niiden painoarvoon alueidenkäytön suunnittelussa. Laaja-alainen maakunnan kuntien yhteisen organisaation laatimassa maakuntakaavassa on mahdollisuus parhaimmillaan sovittaa yhteen maakunnalliset intressit. Kuntien kilpailuasetelma merkittävien toimintojen sijainnille näkyy varmasti maakuntakaavoituksessa ja joskus hankaloittaa yhteisen kannan muodostusta. Toisaalta ellei yhteensovittamista tehdä, ei tilanne ainakaan helpotu pelkän kuntakaavoituksen varassa oltaessa.

Pykäläluonnoksiin sisällytetyn kaupunkiseutukaavoituksen toteutumiseen vapaaehtoisuuden pohjalta on suuria epäilyksiä, kuntien yhteiset yleiskaavat ovat nykyjärjestelmässä mahdollisia olleet, mutta eipä tätäkään mahdollisuutta kunnat ole käyttäneet vaan kaikki asiat on omassa suunnittelussa haluttu pitää ja näin varmasti jatkossakin on.

Olisiko maakuntakaavoitus lähempänä nykyjärjestelmää olevana säilytettävissä ja kuitenkin joillain menettelyllisillä kevennyksillä maakunnallisesti merkittävien hankkeiden hankekaavoitusta nopeuttaa, jos hanketoimijat ovat tämän ongelman esille nostaneet?

Maakunnan oikeusvaikutusten rajaaminen vain liikennejärjestelmän ja -verkon ja muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteiden sekä viherrakenteen ja sen kehittämisen periaatteiden osalle on ainakin Uudellamaalla kestävä ratkaisu. Yhdyskuntarakenne on ehdottomasti mietittävä maakunnan tasolla. Mikäli maakuntakaavan rooli halutaan muuttaa, tulee kaupunkiseutukaava määritellä pakolliseksi esim. MAL -sopimus seuduilla.

Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen varsin vähäiseltä osin Onko maakuntakaavan ohjausvaikutuksen tarkoitettu olevan erilainen laadittaessa kuntakaavaa (..on ohjeena..) kuin laadittaessa kaupunkiseutukaavaa (.. on sovitettava ..). Tarkoitus ei liene se, että kaupunkiseutukaavassa kuntien tulisi voida poiketa esim. valtakunnallisista liikennejärjestelmälinjauksista siten, että ratkaisu vaikeuttaisi valtion tai muiden kuntien toimintaa.

Maakuntakaavan yleispiirteisyyden ja strategisuuden korostaminen on hyvä asia. Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia tulee kuitenkin vielä pohtia. ELY-keskuksen mielestä aluerakenne tulisi esittää kokonaisuudessaan oikeusvaikutteisena. Liikennejärjestelmää, infraa ja viherrakenteen kuvausta ei voida erottaa aluerakenteen kokonaisuudesta. Perustelut s. 11. "Kaupunkiseutukaava on sovitettava maakuntakaavaan..., mutta maakuntakaava ei ole ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa". Kyseinen lause on epämääräinen ja vaatii tarkentamista.

Säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, mitä tavoitetta oikeusvaikutuksista luopuminen lopulta edistää. Oikeusvaikutusten rajoittamisen tarve ja syyt tulisi muutoksen merkittävyys huomioon ottaen perustella yksityiskohtaisesti ja avoimesti.

Maakuntakaava menettäneenä jäljelle jäävien oikeusvaikutteistenkin osiensa osalta todellisen ohjausvaikutuksensa, koska mahdolliset muutos- tai tarkistamistarpeet olisivat jatkossa seurausta muun yhdyskuntarakenteen muutoksista eli kysymyksistä, joista jatkossa määrättäisiin sitovasti ainoastaan yksityiskohtaisemmalla kaavalla. Näistä syistä maakuntakaavaan perustuva laillisuusarviointi tuomioistuimissa vaikeutuu ja tuo lisää tulkintakysymyksiä.

Epäselväksi jää myös se, miksi maakuntakaavassa olisi tarpeen esittää seikkoja, joilla ei tarkoitettukaan olevan oikeusvaikutuksia (vrt. kuntakaavoitus, jossa oikeusvaikutuksettomien kaavojen laatiminen ei perusteluiden mukaan jatkossa olisi enää mahdollista).

Yhdistelmä tuo todennäköisesti mukanaan myös uuden valitusperusteen eli kysymyksen oikeusvaikutusten ja laadullisten vaatimusten tosiasiallisesta ulottuvuudesta ja suhteesta. Myös kaavan oikeudellinen epäselvyys nousee entistä useammin muutoksenhaun kohteeksi.

Uusi säännös kaavan toteuttajan selvittämisestä tuonee kaavavalitukseen uuden valitusperusteen. Säännöksen välttämättömyys jää erityisesti maakuntakaavan osalta muutoinkin epäselväksi, koska maakuntakaava toteutuu lähinnä ohjausvaikutuksensa kautta. Perusteluissa viitattu tarve selkeyttää maanomistajan (tai muiden osallisten) asemaa maakuntakaavaa toteutettaessa ei siten jatkossakaan liittyne niinkään toteuttavaa tahoa koskevaan epäselvyyteen, vaan virheelliseen käsitykseen maakuntakaavan toteutumismekanismeista.

Suojelumääräysten poistaminen saattaa johtaa siihen, että osa arvokkaista kohteista jäisi jatkossa ilman kattavaa suojaa. Tämä on ongelmallista muun muassa PL 20 ja 21 §:ien kannalta.

On kannatettavaa, että maakuntakaavan "lentokorkeutta" pyritään nostamaan laatimalla kaavat nykyistä yleispiirteisimmiksi. On myös kannatettavaa vähentää maakuntakaavojen informatiivisen sisällön määrää. Hyvää on myös, että erityisesti liikennejärjestelmän ja – verkkojen sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteet olisivat jatkossakin oikeusvaikutteisia merkintöjä. Näin varmistetaan valtakunnallisesti merkittävien merkintöjen jatkuvuus myös maakuntien rajoilla. Viherrakenteen oikeusvaikutteisuus on tärkeää erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Maakunnan aluerakenteen osoittamisessa olisi tärkeää huomioida myös paljon liikennettä tuottavat toiminnot. Ehdotuksessa jää epäselväksi, miten liikenteelliset selvitykset tehdään jatkossa maakuntakaavan tasolla, kun aluerakenne ei olisi oikeusvaikutteinen.

Maakuntakaava on tärkeä suunnitteluinstrumentti liikenteen toimintojen kannalta. Lentoasemilla on vähintään maakunnallista merkitystä, joten ne tulee huomioida maakuntakaavassa ja lentoaseman osalta maakuntakaavan merkinnän tulisi myös ohjata kaupunkiseutukaavoitusta. Tällä hetkellä on vireillä useita isoja ratakankkeita, joiden suunnittelu edellyttää maakuntakaavatasoista suunnittelua. Maanteiden ja kestävä liikunnan kehittämisen kannalta kaupunkiseutukaava on keskeinen.

Maakuntakaavan laatuvaatimukset muistuttavat sisällöltään nykyisen lain mukaisia sisältövaatimuksia. Laatuvaatimusten asettaminen on hyvä asia, mutta johtaako näin yksityiskohtainen laadun / sisällön määrittely myös oikeusvaikutuksettomiksi suunniteltujen teemojen osalta siihen, että maakuntakaavoissa edelleen osoitettaisiin runsaasti informatiivista sisältöä. Koska viranomaisilla tulisi olemaan velvollisuus ottaa kaava huomioon päätöksiä ja toimenpiteitä valmistellessa, helpottaisi kaavan oikeusvaikutteisten merkintöjen yksiselitteisyys tehtävää. Maakuntakaavan informatiivisia merkintöjä pidetään kuitenkin hyvinä esim. tie- ja ratasuunnitelmien hyväksymispäätöksiä valmistellessä, sillä ne helpottavat alueidenkäytön kokonaiskuvan hahmottamista alueella. Ehdotetaan, että oikeusvaikutteisina hyväksyttävät ja informatiiviset merkinnät laadittaisiin kahdelle eri kaavakartalle.

Kannatetaan ehdotusta siitä, että kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava kuuluu. Lisäksi kannatetaan aluerakenteen kestävyden kannalta huomioon otettavia seikkoja, jossa aluerakenteen kehittämisen tulisi perustua realistisiin kehitysarvioihin maakunnan väestön, työpaikkojen ja elinkeinojen kehityksestä niiden monipaikkaisuus huomioon ottaen.

Ehdotuksessa jää epäselväksi, miten määritellään aluerakenteen kestävä kehitys (kestävä kehitys tässä yhteydessä?).

Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain seuraavilta osin: 1) valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteet sekä; 2) maakunnan viherrakenne ja sen periaatteet. Edellä mainitut asiat olisivat näin ollen ohjeena laadittaessa ja muutettaessa kuntakaavaa alueella, jolla ei ole voimassa kaupunkiseutukaavaa. Laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, olisi ko. kaava sovitettava maakuntakaavan kokonaisuuteen em. asioiden osalta. Nyt esitetyt sanamuodot huomioon ottaen on ehkä tarpeen avata se, onko maakuntakaavan ohjausvaikutuksen tarkoitettu olevan erilainen laadittaessa kuntakaavaa (..on ohjeena..) kuin laadittaessa kaupunkiseutukaavaa (.. on sovitettava ..). Tarkoitus ei ilmeisestikään kuitenkaan ole se, että kaupunkiseutukaavassa kuntien tulisi voida poiketa esim. valtakunnallisista liikennejärjestelmälinjauksista siten, että ratkaisu vaikeuttaisi valtion tai muiden kuntien toimintaa.

Kysymys siitä, miltä osin maakuntakaavan tulee olla/ei pidä olla oikeusvaikutteinen on viimekädessä myös poliittinen valintakysymys. Ks. myös mitä jäljempänä on todettu kaupunkiseutukaavasta.

X §. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa on SE [POIS: kaupunkiseutukaava] sovitettava maakuntakaavan kokonaisuuteen X §:n 1 momentin 2-3 kohdassa tarkoitettujen asioiden osalta.

Maakuntakaava tulisi olla oikeusvaikutteinen myös valtakunnallista merkitystä (mm. maanpuolustus) omaavien tavoitteiden/asioiden osalta.

Maakuntakaavaan ei sisälly rakentamista koskevaa rajoitusta. Onko rajoitus tarkoituksellisesti jätetty pois?

Pykäluonnosten perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajoittuvat maakuntakaavassa esitettyihin valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja –verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteisiin samoin kuin maakunnan viherrakennetta ja sen kehittämisen periaatteita koskeviin asioihin.

Museovirasto pitää maakuntakaavan oikeusvaikutusten sitovuuden rajaamista esitetyllä tavalla yksipuolisena ja suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kannalta epäonnistuneena. Oikeusvaikutteiset asiat kattavat vain pienen osan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti tärkeitä maankäytön intressejä. Lisäksi Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että tosiasiaa suuria alueita jää maankäytön ohjaamisen osalta pelkän maakuntakaavan varaan. Myös näillä alueilla on valtakunnallista ja maakunnallista alueidenkäytön ohjaustarvetta muiltakin osin kuin liikenteen ja viherrakenteen osalta.

Luonnoksen perusteella jää myös epäselväksi, minkä vuoksi juuri liikennejärjestelmää ja viherrakennetta pidetään siinä määrin erityisinä asioina, että niillä on muista tekijöistä poikkeava merkitys alueidenkäytön suunnittelun ja sen ohjausvaikutuksen

kannalta. Kuten edeltä käy ilmi, kulttuuriperinnön merkitys rinnastuu samoihin asioihin, mitä viherrakenteen huomioinnilla tavoitellaan.

On selvää, että maakuntakaavan tulee olla strateginen, mutta sillä täytyy olla myös tosiasiallinen ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen, erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta. Vailla oikeusvaikutusta suuri osa valtakunnallisesti merkittävistä asioista jää vailla yksityiskohtaisemman kaavan ohjausta.

Museovirasto pitää välttämättömänä, että maakuntakaavassa esitetään, miten maakuntakaava toteuttaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Velvollisuus tähän tulisi yksiselitteisesti ilmetä sekä maakuntakaavan tarkoituksessa että sen laatuvaatimuksissa.

Maakuntakaavassa on välttämätöntä esittää myös maakunnan kulttuuriperinnön vaalimisen ja kehittämisen tavoitteet ja periaatteet.

Sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edellyttämät kaavamääräykset että kulttuuriperinnön vaalimisen ja kehittämisen tavoitteet ja periaatteet sekä niiden edellyttämät kaavamääräykset tulee myös saattaa maakuntakaavojen oikeusvaikutteisen osan piiriin.

Edellä olevasta seuraa, että maakuntakaavassa on edelleen mahdollistettava, että jos jotakin aluetta on luonnonarvojen, kulttuuriperinnön arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä.

X §. Maakuntakaavan sisältö

Maakuntakaavassa on esitettävä:

- 1) maakunnan aluerakenteen kehittämisen tavoitteet ja periaatteet;
- 2) valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteet; sekä
- 3) maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet

Lisäys: 4) maakunnan kulttuuri- ja luonnonperintö ja sen vaalimiseen liittyvät tavoitteet ja periaatteet

Em. lisäysten perustelu: Kulttuuri- ja luonnonperintö mainittava kuten myös valtakunnallisissa tavoitteissa on arvioitava vaikutukset kulttuuri- ja luonnonperintöön (muotoilua voi parantaa). Näiden huomioonottamisen tulee olla oikeusvaikutteista.

X §. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset

Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota:

Lisäys: 1x) valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden toteuttamiseen

Em. lisäyksen perustelu: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö on kohdallaan. Sen sijaan niiden ohjausvaikutus ja sitovuus eri kaavatasoilla on jätetty liian vähäiseksi.

X §. Maakuntakaavan määräykset

Maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa.

Lisäys: Jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, kaupunkiseutukaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset).

X §. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Lisäyshuomio: täydennettävä vastaamaan pykälän X Maakuntakaavan sisältö laajennettua muotoilua, siten että myös kulttuuri- ja luonnonperintöön liittyvien tavoitteiden huomioon ottaminen oikeusvaikutteista. Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden sitovuus huomioitava.

On hyvä, että maakuntakaava kohdistetaan aidosti maakunnallisesti merkittäviin asioihin ja sen ohjausvaikutusta kuntakaavoitukseen siltä osin kevennetään. Myös maakuntakaavan informaatioisisältöä on tarpeen keventää. Oikeusvaikutuksien rajaaminen liikennejärjestelmään ja viherrakenteeseen tarkoittaa, että maakuntakaava ei enää ohjaa nykyisellä tavalla suurten hankkeiden (mm. tuulivoimapuistot, energiahankkeet, kaivokset, kaupan suurhankkeet) sijoittumista. Vastuu hankkeiden edistämisestä jää kuntakaavan varaan, mikä tarkoittaa vastuuta myös tarvittavien selvitysten laatimisesta ja vaikutusten arvioinnista. Käytännössä suuret hankkeet toteutettaisiin yhä enemmän puhtaasti toimijan kustantamina ns. hankekaavoina ja maakunnan rooli hankkeissa vähenee. Suurhankkeet voivat sijoittua myös pieniin kuntiin, joissa kaavoittajaresurssi on niukka eikä osaaminen välttämättä riitä vaativia hankkeita koskevien kaavaprosessien läpiviemiseen. Suurten ja merkittävien hankkeiden sijoittumista tulisi suunnitella ja ohjata ennakoivalla tavalla yhtä kuntaa laaja-alaisemmalla kaavoituksella joko seutu- tai maakuntatasoisesti.

Kysymyksiä herättää se, miten jatkossa toteutetaan esim. maakunnallisesti merkittäviä kulttuuriympäristöjä ja maisema-arvoja koskevat inventoinnit ja arvotukset sekä varmistetaan niitä koskeva suojelu. Maakunnista ei todennäköisesti löydy tahtotilaa kalliiden selvitysten laatimiseksi aihepiireistä, joita ei tarvitse maakuntakaavassa osoittaa tai joihin ei kohdistu oikeusvaikutuksia.

Maakunnallisten arvojen selvittäminen jää pinta-alaltaan vaihtelevien ja ehkä suppeiden kuntakaavojen varaan. Yksittäistä kuntaa ei voida vaatia laatimaan kuntakaavaa laaja-alaisempia, maakunnallisia arvoja koskevia selvityksiä. Tätä kautta maakunnallisten arvojen merkitys heikkenee ja niiden suojele todennäköisesti vähenee lakimuutoksen myötä. Miten maakuntakaavan laadulliset vaatimukset toteutuvat esim. kohdan 5) maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamisen ja vaalimisen osalta, jos niitä ei käsitellä maakuntakaavassa tai oikeusvaikutukset eivät kohdistu niihin. Suuri osa lakiin kirjatuihin maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista voi jäädä aihepiiriin puuttumisen vuoksi käsittelemättä kaavassa.

Maakuntakaavan ilmastollisen kestävyden vaatimusta toteutetaan liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen kautta, mikä ei kuitenkaan ole riittävää ilmastotavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Ilmaston kannalta merkittävä asia tulisi olla maakuntakaavassa oikeusvaikutteinen.

Maakuntakaavan sisältöä ja laadullisia vaatimuksia koskevien säännösten välinen suhde vaatisi selkiyttämistä, varsinkin kun laadulliset vaatimukset ovat ilmeisesti nykyisen lain "sisältövaatimuksia".

Laadullisissa vaatimuksissa on mainittu "ilmasto", mutta kuten jo edellä olemme todenneet, tulisi sääntelyssä systemaattisesti käyttää käsitettä "ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen".

Jatkovalmistelussa olisi myös syytä pohtia, voitaisiinko eri kaavatasoja koskevassa sääntelyssä (kaavojen sisältö/ laadulliset vaatimukset) jotenkin konkreettisemmalla tavalla tuoda esiin niitä asioita, joita ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen edellyttäisivät? Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi rakennusten energiatehokkuus, sade- ja hulevesien hallinta, puistot, viheralueet, rakennusmateriaalien kestävä käyttö tai kierrätysmateriaalien käyttö.

Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia koskevassa pykälässä on huomioitu luonnonvarojen kestävä käyttö ja kiertotalous. Voisiko kaivettujen maa-ainesten hyödyntämisen tuoda pykälässä erikseen esiin eli "luonnonvarojen kestäväan käyttöön, kiertotalouteen ja kaivettujen maa-ainesten hyödyntämiseen". Joka tapauksessa säännöksen perusteluihin tulisi lisätä maininta että, kaavoituksessa tulee huolehtia aluevarauksista kaivettujen maa-ainesten materiaalivirtojen läjittämiseen, käsittelyyn ja varastointiin sekä maa-aineiden hyödyntämiseen. Kaavoituksessa tulee mahdollistaa kaivettujen maa-ainesten hyödyntäminen turvallisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla: hyötykäyttökohteet ja -tavat tulee huomioida kaavaratkaisuissa. Jätehuolto liittyy olennaisena osana kiertotalouteen, joten säännöksen perusteluissa tulisi perustella myös kiertotalouden tarpeita tarkemmin. Tähän liittyen perusteluihin tulisi lisätä maininta, että kaavoituksessa tulee huolehtia kiertotalouden ja jätehuollon aluevarauksista, jotta uudelleenkäyttö, kierrätys ja hyödyntäminen ovat mahdollisia riittävän lähellä materiaalin synty- ja käyttöpaikkoja.

Maakuntakaavan määräyksiä koskevassa pykälässä (tai vaihtoehtoisesti perusteluissa) olisi syytä tuoda esiin kaavoittajan velvollisuus pyytää ja ottaa huomioon muiden viranomaisten lausuntoja määräyksiä/merkintöjä annettaessa. Näin varmistettaisiin esimerkiksi kaavamääräysten/merkintöjen yhdenmukaisuus YSL:n lupa- ja rekisteröintisääntelyn kanssa (tässä ollut haasteita käytännössä) sekä pilaantuneita maa-alueita koskevien kaavamääräysten/merkintöjen selkeys. Nykytilanteessa pilaantuneita maa-alueita koskevien alueiden kaavamääräyksissä/merkinnöissä on paljon haasteita, eivätkä ne esimerkiksi perustu ajantasaiseen tietoon.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia jne. koskevan pykälän 3 momentti on jokseenkin vaikeaselkoisesti muotoiltu.

- Maakuntakaavan oikeusvaikutukset ovat kovin suppeat, koska ne ulottuvat käytännössä vain liikennejärjestelmän ja muun infrastruktuurin sekä viherrakenteen kehittämiseen. Onko kirjaus ylipäätään riittävä turvaamaan viherrakenteen jatkuvuuden ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyden kaupunkiseutu- ja kuntakaavoissa.
- Miten maakuntakaavan laadulliset vaatimukset tulevat sovellettavaksi, kun arvioidaan maakuntakaavan lainmukaisuutta? Antaako maakuntakaava esitetystä muodosta riittävät raamit yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen?
- Mitä oikeusvaikutusten näkökulmasta tarkoitetaan sillä, että kaupunkiseutukaava olisi sovitettava maakuntakaavan kokonaisuuteen? Mitkä ovat maakuntakaavan oikeusvaikutukset, kun arvioidaan kaupunkiseutukaavan lainmukaisuutta?
- Esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä merkitys esitetyn kaltaisella maakuntakaavoituksella ylipäätään on. Oikeusvaikutusten tulisi olla vahvempia, jotta voidaan puhua nykyisen kaltaisesta yleisestä yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen etenevästä kaavajärjestelmästä.

Maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan ja keskittyminen kestäväan aluerakenteen kysymyksiin ja suunnitteluun on oikea suunta. Nykyinenkin laki tosin antaa siihen mahdollisuuksia. Ottaen huomioon maakuntakaavalle luonnoksessa esitetyt laadulliset vaatimukset ja maakunnan suunnittelun tarpeet, on esitys oikeusvaikutteisuuden rajaamista vain liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteisiin ja maakunnan viherrakentamiseen on hämmentävä. Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen kannalta oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain toiseen olisi kestäväan aluerakenteen kehittämisen kannalta ongelmallista. Kysymyksiä herättää myös muiden maakunnallisten tietojen ja arvojen ajantasaisuudesta huolehtiminen ja huomioon ottaminen kuntakaavoituksessa, jos sitä ei maakuntakaavoitukselta edellytetä.

Oikeusvaikutteisuuden rajaamisen sijaan esitetään pohdittavaksi, onko tarpeen määritellä nykyistä selkeämmin, milloin maakuntakaavaratkaisusta voidaan kuntakaavoituksella perustellusti poiketa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevan pykäläluonnoksen mukaan maakuntakaava ei ohjaisi kaupunkiseutukaavan laadintaa, vaan kaupunkiseutukaava olisi sovittava maakuntakaavan kokonaisuuteen. Se, mitä sovittamisella tarkoitetaan, tulee määritellä yksiselitteisesti. Tähän liittyy esimerkiksi se, miten valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän huomioon ottaminen kaupunkiseutukaavoissa varmistetaan sovittamisella riittävästi.

Tulevassa alueidenkäytön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä on tarpeen kytkeä kaavoitus ja valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma toisiinsa. Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia koskevaan pykäläluonnokseen voitaisiin esimerkiksi lisätä määräys, jossa edellytetään, että maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Maakuntakaavaa ja kaupunkiseutukaavaa koskevissa pykälissä tulee varmistaa, että maakuntakaavassa ja kaupunkiseutukaavassa ratkaistaan haastavat ylikunnalliset asiat, jotka eivät ratkea helposti kuntakaavatasolla. Liikennejärjestelmän osalta tällaisia haastavia ylikunnallisia asioita ovat raskaan raideliikenteen varikot ja raskaan liikenteen palvelualueet. Maakunnan liitot tulisi velvoittaa ratkaisemaan nämä asiat maakuntakaavassa ja kuntien yhteiset toimielimet/kunnat kaupunkiseutukaavassa.

Maakuntakaava olisi jatkossa oikeusvaikutteinen ainoastaan liikennejärjestelmän ja viherrakenteen osalta. Alierakenteen osalta maakuntakaava ei olisi oikeusvaikutteinen. Alierakenne ja liikennejärjestelmä liittyvät elimellisesti toisiinsa, sillä alueidenkäyttö synnyttää liikenteen ja tarpeen liikennejärjestelmän kehittämiseen. Alierakenteen oikeusvaikutettomuudesta voi seurata ongelmia maakunnan liikennejärjestelmän kehittämisessä, vaikka itse liikennejärjestelmällä olisikin oikeusvaikutukset.

Maakuntakaavaa koskeviin säännöksiin esitetään kokonaisuudistuksessa merkittäviä muutoksia, joista keskeisin liittyy maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuteen. Voimassa olevan lain mukainen maakuntakaava on ohjannut alemman asteista kuntakaavoitusta hyvinkin sitovasti muun muassa maa-kunnallisesti arvokkaiden rakennettujen kulttuuriympäristöjen säilyttämisen osalta. Voimassa olevat säännökset ovat mahdollistaneet myös esimerkiksi maakunnallisten luonnonsuojelun tavoitteiden osoittamista maakuntakaavassa siten, että tavoitteet on tullut kuntakaavoissa ottaa huomioon. Maa-kuntakaavan oikeusvaikutteisuuden vähentäminen heikentää väistämättä esimerkiksi em. maakunnallisten tavoitteiden toteuttamista.

Voimassa olevassa laissa (MRL 30 §) säädetään maakuntakaavamääräyk-sistä. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset), jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Pykäläluonnosten kohdassa Maakuntakaavan määräykset vastaava säännös puuttuu. Perus-teluluonnoksen mukaan laista poistettaisiin säännös suojelumääräyksistä, koska maakuntakaavassa ei enää käsiteltäisi oikeusvaikutteisesti asioita, joihin liittyen voitaisiin antaa suojelumääräyksiä. Maakuntakaavan sisältöä koskevan pykäläluonnoksen mukaan maakuntakaavassa on esitettävä muun muassa maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet. Vi-herrakennetta koskevan määritelmän ja perusteluluonnoksen perusteella jää toistaiseksi hiukan epäselväksi, mitä maakunnan viherrakenteella tarkoitetaan ja millaisia alueita viherrakenteeseen voi sisältyä. ELY-keskus on esite-työn luonnoksen perusteella tulkinut, että maakunnan viherrakenne voi sisältää muun ohella myös esimerkiksi maakunnallisesti arvokkaita suojelualuei-ta. Näille alueille tulisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan voida esittää myös suojelumääräyksiä. Voimassa olevan lain nojalla maakuntakaavassa voidaan osoittaa ja suojelumääräyksiin turvata myös maakunnallisesti arvokkaita rakennettuja kulttuuriympäristöjä sitovasti otettavaksi huomioon alemman asteinen kaavoissa. Tämä mahdollisuus on pykäläluonnosten perusteella poistumassa.

Esitetyissä pykälissä myös nykyiseen maakuntakaavaan liittyvät rakentamis-rajoitusta ja maakuntakaavasta johtuvaa lunastamista koskevat säännökset ovat pykäläluonnosten perusteella poistumassa. Näitä muutoksia ei ole perusteluluonnoksessa perusteltu.

•strategisuuden korostaminen sinänsä kannatettavaa ja liikennehankkeiden osalta keskeistä ylikunnallisen suunnittelun oikeusvaikutteisuus

•miten ohjataan paljon liikennettä aiheuttavia toimintoja (esimerkiksi vähittäiskauppa, uudet merkittävät asuinalueet), jos maakuntakaava ei ole niiden osalta oikeusvaikutteinen? > miten kaavaratkaisun liikenteellisiä vaikutuksia on mahdollista arvioida em. tilanteessa?

•oikeusvaikutusten osalta "kaupunkiseutukaavan sovittaminen maakuntakaavan kokonaisuuteen" jää epäselväksi, onko tarkoitus mahdollistaa poikkeaminen laajemmin kuin nykyisen oikeusvaikutuksen kohdalla?

Hyvä, että liikenneverkot käsitellään oikeusvaikutteisena maakuntakaavassa.

Maakuntakaavatasolla tulee huomioida VLJS:sta tulleet ratkaisut ja löytää yhteensovittava ratkaisu muiden maakäyttötavoitteiden kanssa. Kirjaus tulisi olla selkeä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvänä tavoitteena tehdä maakuntakaavasta nykyistä strategisempi. Samoin ministeriö pitää tärkeänä sitä, että liikenneverkkoa käsitellään maakuntakaavassa seuraavia kaavatasoja sitovalla tavalla. Näin

varmistetaan valtakunnallisesti merkittävien merkintöjen jatkuvuus myös maakuntien rajoilla. Maakuntakaava on tärkeä suunnitteluinstrumentti liikenteen toimintojen kannalta ja keskeinen etenkin lentoasemien toimintaedellytysten turvaamisen ja isojen ratahankkeiden kannalta. Näillä on aina vähintään maakunnallista merkitystä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet, jotka luonnoksen mukaan esitettäisiin maakuntakaavassa, ovat lähtökohtaisesti valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ratkaistavia asioita. Muotoilu valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteista maakuntakaavassa on liian laaja. Maakuntakaavan tasolla tulee sen sijaan huomioida valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja käsitellä siinä tehtyjen linjausten asettamia vaatimuksia maakunnan alueidenkäytölle. Kirjausta olisi muutettava merkitsemään tätä.

Luonnoksen mukaan maakuntakaavassa liikennejärjestelmästä ja -verkoista ja muusta infrastruktuurista sekä viherrakenteesta esitettävät periaatteet ovat ohjeena laadittaessa ja muutettaessa kuntakaavaa alueella, jolla ei ole voimassa kaupunkiseutukaavaa. Sen sijaan laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavan kokonaisuuteen näiden asioiden osalta. Maakuntakaavan sitova ohjausvaikutus voidaan siten ilmeisesti osin ohittaa alueilla, joilla laaditaan kaupunkiseutukaava. Kirjausten merkitystä olisi tarpeen vielä selkeyttää. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että kaupunkiseutukaavassa tulee lähtökohtaisesti noudattaa maakuntakaavoihin tehtyjä merkintöjä liikenneverkkoihin liittyen. Tämä on tärkeää erityisesti kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävien väylien ja solmukohtien kannalta, esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoaseman kehittämismahdollisuuksien turvaamiseksi. Jos maakuntakaavan ohjausvaikutus kaupunkiseutukaavoihin liikennejärjestelmää koskevien kirjausten osalta on lievempi kuin maakuntakaavan ohjausvaikutus nykyisin, lisää tämä valtakunnallisen tason ohjauksen merkitystä myös suhteessa kaupunkiseutukaavojen laatimiseen.

Maakunnan aluerakenteen osoittamisessa olisi tärkeää huomioida paljon liikennettä tuottavat toiminnot. Koska aluerakennetta koskevat kirjaukset maakuntakaavassa eivät olisi oikeusvaikutteisia, epäselväksi jää, miten paljon liikennettä aiheuttavien toimintojen ohjaus jatkossa toimisi, ja miten niihin liittyviä liikenteellisiä vaikutuksia arvioitaisiin maakuntatasolla. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa lisäksi, että maakuntakaavaa ja kaupunkiseutukaavaa koskevassa sääntelyssä tulee varmistaa, että näillä tasoilla ratkaistaan haastavat ylikunnalliset asiat, jotka eivät ratkea kuntakaavoissa. Liikennejärjestelmän osalta tällaisia haastavia ylikunnallisia asioita ovat raskaan raideliikenteen varikot ja raskaan liikenteen palvelualueet.

- Tilanteessa, jossa kaavan voi laatia vaiheittain tai osa-alueittain, viranomaisten ja muiden kaavan käyttäjien työtä helpottaisi velvoite tehdä virallinen ajantasakaava/kaavayhdistelmä.
- Huomioiden, että maakuntakaavassa halutaan pysyä yleisellä tasolla, ovat maakuntakaavan laadulliset vaatimukset osin hyvin yksityiskohtaisia. Sisällöllisten ja laadullisten vaatimuksien suhde jää ehdotuksessa epäselväksi.
- Kaikilla kaavatasoilla edellytetään luonnonarvojen vaalimisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen huomioimista, mutta eri kaavatasoilla tehtävien selvitysten yksityiskohtaisuus ja selvitystiedon käyttö jää epäselväksi.
- Maanomistajan sietovelvoitteesta ja korvauksista tulisi säädellä selkeästi, samoin kuin niistä seikoista, jotka voivat aiheuttaa toimenpide- tai rakentamisrajoituksia (myös kohdassa 7). Mm. "kohtuuton haitta" ei ole määritelty perusteluissa. Maanomistajan kannalta olisi oikeudenmukaista, jos "kohtuuton haitta" olisi eri lainsäädännössä jotakuinkin samalla tasolla (vrt säädösehdotus ja ML 11.2 §).
- ks. viranomaisen vs. valtion viranomaisen koskeva kommentti kohdassa 4

Maan eri osat ovat rakenteeltaan ja kehitykseltään hyvin erilaisia, ja kehitys eriytyy tulevaisuudessa yhä enemmän. Jos maakuntakaavoituksella on oikeusvaikutus vain aluerakenteeseen, liikennejärjestelmään ja infrastruktuuriin sekä viherrakenteeseen, ei sillä pystytä ohjaamaan kuntaa laajempia alueidenkäytön ohjaustarpeita. Ne voivat liittyä kiertotalousratkaisuihin (mm. alueelliset jätehuolto- yms kiertotalousratkaisut), luonnonvarojen käyttöön, ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen sekä poronhoidon toimintaedellytysten turvaamiseen. Erityisesti pohjoisessa maakuntakaavalla on pystytty onnistuneesti ohjaamaan alueidenkäyttöä siellä, missä kuntakaavoja ei ole tai ne ovat satunnaisia.

Nykyisessä MRL:ssä on maakuntakaavan aluemarkintoihin liittyvä rakentamisrajoitusta koskeva pykälä (33 §). Tämä on poistettu kommentteilla olevista pykäläluonnoksista. Rakentamisrajoitus koskee vain kuntakaavaa. Jos MRL:ssä ei erikseen kielletä tai rajoiteta rakentamista tietyiltä alueilta (rannat, viheralueet) niin onko olemassa todellinen riski, että uusi MRL heikentää lakiturvaa esim. viheralueilla ja alueilla, joissa ei ole voimassa olevaa kuntakaavaa, mutta on voimassa oleva maakuntakaava, voidaan ilman poikkeusmenettelyä osoittaa rakentamista?

- Oikeusvaikutteisuus on puutteellista ilmaston kannalta, jos se rajoittuu pelkästään viherverkosto- ja liikennejärjestelmäasioihin.
- Ilmaston kannalta valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän ratkaisun tulisi olla maakuntakaavassa oikeusvaikutteinen riippumatta siitä, sisältyykö se viherverkoston, liikenteen tai infran teemojen alle. Tätä ei voi määritellä etukäteen vaan se tulisi arvioida.

- Viherverkoston oikeusvaikutteisuus turvattava maakuntakaavatasolla myös hiilinielujen ja hiilivarastojen näkökulmasta

Mikäli maakuntakaavaa on tavoitteena kehittää siten, että siinä ratkaistaan merkitykseltään maakunnallisia asioita ja kaavatasoa kevennetään siinä esitettävien oikeusvaikutteisten teemojen osalta, on tämä tavoite mahdollista toteuttaa nykyisen MRL:n kaavatasoa koskevien sisältövaatimusten uudelleen määrittelyllä sen sijaan, että koko kaavajärjestelmä uudistetaan. Osa uudistuksista oli esillä jo maakuntauudistukseen liittyvien MRL:n muutosesitysten yhteydessä.

Maakuntakaavan merkinnöillä tulisi edelleen turvata laajat luontoa, luonnonvaroja ja maisemaa koskevat kysymykset, jotka edellyttävät vaativaa yhteensovittamista mm. infran ym. kanssa. Tämä laaja yhteensovittaminen ei enää onnistu kuntakaavoissa, jos maakuntakaavalla ratkaistavia asioita kavennetaan ja mahdollisesti oikeusvaikutusta merkittävästi kevennetään. Ratkaisut jäävät niin kaupunkiseutu- ja kuntakaavassa liian pienipiirteisiksi ja isot kokonaisuudet jäävät hahmottamatta.

Aluerakenne nähdään pykäläluonnoksessa lähinnä laadullisena tavoitteena. Aluerakenne ei kuitenkaan voi olla irrallinen ei-oikeusvaikutteinen suunnittelun osa-alue. Aluerakenne liittyy kiinteästi liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen sekä mm. viherrakenteeseen. Aluerakenne voisi siten olla myös oikeusvaikutteinen, mutta vain, jos se määrittellään mittakaavaltaan ja esitystavaltaan selvästi yleispiirteisemmäksi kuin osassa nykyisiä maakuntakaavoja. Muun muassa merkittävimpien kaupan suuryksikköjen sijainnit olisi mm. liikennejärjestelmän näkökulmasta syytä osoittaa jatkossakin kuntakaavaa yleispiirteisemmissä suunnitelmissa, joko maakuntakaavassa tai kaupunkiseutukaavassa.

Moni maakunnallisesti merkittävä suunnittelukysymys voi hävitä suunnittelujärjestelmästä, jos maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus supistuu esitettyllä tavalla. Esimerkiksi kulttuuriympäristöt valtakunnallisesti merkittäviä kohteita lukuun ottamatta päätyvät uhanalaisiksi, vaikka niiden arvot eivät ole häviämässä. Vaikka esim. pohjavesiä ja pintavesien suojelua turvataan omalla erityislainsäädännöllä, ne tulisi olla edelleen kaavoissa, erityisesti maakuntakaavassa, näkyvissä.

Pykäläluonnoksien perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutukset olisivat uudessa järjestelmässä rajatut. Oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan on siltä osin kuin on kyse valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteista tai maakunnan viherrakenteesta ja sen kehittämisen periaatteista. Voidaan olettaa, että näin asia muotoiltaisiin myös esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin, maa-aineslakiin ja vesilakiin. Nykyisinhän maakuntakaavan oikeusvaikutukset koskevat sen kaikkia merkintöjä ja määräyksiä ja niillä onkin ollut iso rooli, kun ELY-keskuksessa on arvioitu ja lausuttu esimerkiksi YSL:n ja MAL:n yhteislupahakemuksista, maa-aineslupahakemuksista ja myös vesilupahakemuksista. Lausunnoissa on muistutettu esimerkiksi luontoa, maisemaa, kulttuuriympäristöä ja pohjavesialueita koskevista maakuntakaavan merkinnöistä. Lisäksi maakuntakaavan merkinnöillä on ollut keskeinen merkitys harkittaessa esimerkiksi turvetuotanto- tai maa-ainesten ottoalueiden sijoittamista.

Jos oikeusvaikutukset rajattaisiin nyt ehdotetulla tavalla, on vaarana, että esimerkiksi edellä mainittujen luonto-, maisema- ja kulttuuriarvojen suojelu heikentyy, kun näitä ei enää tarvitsisi ottaa huomioon. Luonto, maisema ja kulttuuriympäristö on mainittu säännökohtaisen perustelujen luonnoksessa esimerkkeinä muista maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisista asioista, joita maakuntakaavassa voitaisiin esittää. Pohjavesialueita ei ole mainittu lainkaan. Näillä asioilla ei maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevan pykäläluonnoksen perusteella ole oikeusvaikutusta tarkempia kaavoja laadittaessa eikä muita alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä suunniteltaessa tai päätettäessä. Luonnonvarojen käyttö, maisema ja kulttuuriperinnön turvaaminen, luonnonarvot jne. tulisi pykäläluonnoksien perusteella huomiota ottaa, kuten myös kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan, laadullisten vaatimusten kautta, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota kaavaa laadittaessa. On kuitenkin hyvin tulkinnanvaraista, mikä käytännön merkitys on laadullisen vaatimuksen erityisellä huomioon ottamisella.

Kaavajärjestelmän uudistamisella halutaan osaltaan tukea nopeaa ja joustavaa päätöksentekoa, elinkeinoelämän tukeminen yhtenä kärkenä, mutta vaarana on, että nopeiden muutosten johdosta juuri luontoa ja luonnonvaroja koskevat kysymykset jäävät riittämättömälle huomiolle ja menetetään myös elinkeinoelämälle tärkeitä ekosysteempipalveluita. Maakuntakaavassa tulee olla mahdollisuus antaa myös näiden turvaamiseen tähtäviä määräyksiä.

Se, miten maakuntakaavassa esitetään oikeusvaikutteisesti eri mittakaavatasoiset asiat, kuten aluerakennetasoinen suunnittelu ja yksityiskohtaisemmat osa-alueiden ja kohteiden suojeluratkaisut, esimerkiksi eri karttalehdillä tai digitaalisina tasoina tulee selvittää.

Erityisesti liikennejärjestelmän näkökulmasta PIRELY pitää perusteltuna viranomaisten edistämismääräyksen poistamista maakuntakaavan oikeusvaikutuksista, koska edistämismääräyksen poistaminen voi aiheuttaa eri tahoilla oletuksia, odotuksia ja vaatimuksiakin maakuntakaavassa osoitettujen eri maankäyttövarausten ml. liikenneväylien kehittämisestä. Myös maakuntakaavan rakentamisrajoituksen poistaminen on oikeansuuntainen toimenpide, ettei maakuntakaavan kohtuullisen pitkän aikavälin maankäyttövarausten aiheuteta kohtuutonta haittaa maanomistajille. Rakentamisrajoituksen käyttö olisi kuitenkin hyvä pitää mahdollisuutena, jos maakuntakaavassa osoitetun uuden tai kehitettävän liikenneväylän toteuttamisaikataulu on tiedossa,

esimerkiksi väylän kehittäminen on esitetty liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun 15 b § mukaisen valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa.

Keskeinen luonnospykälien muutosesitys on se, että maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain tietyiltä osin, eikä kauttaaltaan kuten nykyisin. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten laajuutta on vielä pohdittava. Erityisesti kaupunkiseutujen ulkopuolella on alueita, jotka eivät välttämättä tule kuntakaavan piiriin. Näillä alueilla maakuntakaava jäisi usein ainoaksi kaavaksi, joten mm. maiseman ja kulttuuriympäristön sekä luonnonarvojen huomiointia on tarpeellista ohjata maakuntakaavalla. Kuntakaava-alueen ulkopuolella olevat maakunnalliset ja seudulliset arvot jäisivät vaille oikeudellista suojaa, mikä olisi merkittävä ja tarpeeton huononnuksen nykytilanteeseen. Tähän kytkeytyy se, ettei maakuntakaavassa luonnospykälien mukaan saisi antaa suojelumääräyksiä, mikä on jo itsessäänkin huomionarvoinen puute nykymuotoiseen maakuntakaavaan verrattuna.

Mikäli maakuntakaava ei enää ohjaisi kuntakaavoitusta niin kokonaisuuden katsominen ei olisi jäämässä millekään taholle. Esimerkiksi yhteystarve- tai kehittämisvyöhykemerkintöjä on muuallakin kuin kaupunkiseuduilla. Nykyisin maakuntakaavassa esitetyt merkinnät, kuten kohde- ja aluesuojelumerkinnät, ovat tulleet esille ja huomioitaviksi kuntakaavoituksessa ja lupakäsittelyssä nimenomaan maakuntakaavan ansiosta. Esimerkiksi maakuntakaavan kulttuuriympäristöä koskevilla merkinnöillä on ollut tärkeä rooli kulttuuriympäristön arvojen turvaamisessa, mikä on osaltaan jo nyt edistänyt kestävästä kehitystä. Esitysteknisiin asioihin löytynee ratkaisuja kehittyvästä digitalisaatiosta.

Maakuntakaavan sisältö -pykälän ja laadulliset vaatimukset -pykälän luetteloiden on tarpeen olla yhteneväiset. Osa asioista on eritelty laadulliset vaatimukset -kohtaan, mutta jatkossa vain sisältö -pykälässä esitetyt asiat tulee esittää maakuntakaavassa. Samojen teemojen on tarpeen olla sekä sisältö- että laatuvaatimuksissa, mikäli katsotaan, että niitä tulee käsitellä maakuntakaavoissa. Maakuntakaavan suunnitelluissa sisältövaatimuksissa ei ole riittävästi huomioitu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Sisältövaatimukset ovat liian suppeat suhteessa nykyisiin maakuntakaavaa koskeviin pykäliin. On hyvä, että viherrakenne on nostettu esiin.

Alustavien pykäläluonnosten mukaan maakuntakaava ohjaa liikennettä ja infraa sekä viherrakennetta, mutta ei kuitenkaan maakunnan aluerakennetta. Tällöin tulee pohdittavaksi se, miten varmistetaan mm. maakuntakaavan laadullisena vaatimuksena mainittu alueiden käytön taloudellisuus ja sellaisten varausten toteutuminen, joita kunnat eivät välttämättä halua edistää omalla alueellaan. Miten se, että aluerakenne ei ole oikeusvaikutteinen tulisi suhtautumaan siihen, että maakuntakaavassa ratkaistaan oikeudellisesti sitovasti "valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteet", jota on perusteluissa tarkennettu: "sellaiset liikennejärjestelmän ja -verkkojen sekä näihin kytkeytyvän alueidenkäytön kysymykset, jotka ovat luonteeltaan valtakunnallisia tai maakunnallisia."? Tarkennus on oikeasuuntainen ja vastaa käsitystä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän ja -verkkojen kytkeytyneisyydestä. Kytkeytyvät alueidenkäytön kysymykset tarkoittaisivat kuitenkin sitä, että aluerakenne tulisi näin olemaan tietyiltä osin oikeusvaikutteinen. Tilannetta olisi hyvä selkeyttää säätämällä myös aluerakenne oikeusvaikutteiseksi. Oikeusvaikutteisuuden laajentamistarvetta olisi tarpeen arvioida myös ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta.

Maakuntakaavassa voidaan esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta niillä ei olisi, eikä saisi olla, oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan. Riskinä on, että nämä teemat jäävät maakuntakaavassa käsittelemättä. Mikäli esimerkiksi kulttuuriympäristö jätetään vapaaehtoiseksi teemaksi, on vaarana, että se tulee jäämään käytännössä käsittelemättä. Nykyisin maakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt ja -alueet sekä maisema-alueet ovat saaneet lainvoiman maakuntakaavan kautta. Mikäli kulttuuriympäristöä ei enää täydy käsitellä maakuntakaavassa niin tulee pohtia sitä, missä prosessissa määritellään maakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt, vai jäävätkö ne vaille oikeusvaikutuksia ja virallista statusta. Mikäli niiden käsittely jäisi inventointien varaan, niin kaavoituksen varmistama vuorovaikutus (maakuntakaavan nähtävillä olon yhteydessä) poistuu. Kuntakaavoja taas ei tehdä kaikkialle, joten esimerkiksi kulttuuriympäristöjen ja luonnonsuojelun osalta oikeusvaikutukset jäisivät kuntakaavoissa alueellisesti puutteellisiksi.

Ylipäätään, jos informaatio, esimerkiksi mikä tahansa suojelumerkintä, ei ole kaavassa, on vaarana, että se jää huomioimatta päätöksenteossa ja eri lupia käsiteltäessä. Nykytilanteessa ehdotettu oikeusvaikutusten supistus ilman laajempaa valtakunnallista it-järjestelmien valmiutta johtaa epävarmaan tilanteeseen. Esimerkkinä tästä on, että missä/millä instrumentilla määritellään jatkossa, mikä on maakunnallisesti merkittävä asia, johon ELY-keskuksilla tämänhetkellä valvontatehtävällä on valvontaoikeus, mikäli niitä ei enää tarvitse käsitellä maakuntakaavassa.

Kiertotalous on enenevässä määrin tulossa kaavoituksen yhdeksi merkittäväksi teemaksi, joten sen nostaminen voimakkaammin esiin olisi perusteltua. On hyvä, että pykäläluonnoksissa on otettu esille luonnonvarojen kestävä käyttö, sillä esimerkiksi biotaloudella on myös kielteisiä ympäristövaikutuksia.

Maakuntakaavan tehtävänä voisi olla kaupunkiseutukaavan tarpeellisuuden osoittaminen ja kaupunkiseudun rajaaminen.

Maakuntakaavan huomioimattamista muussa suunnittelussa on syytä vielä pohtia laajennettavaksi.

Luonnospykälän mukaan viranomaisilla ei enää olisi nykyisen kaltaista maakuntakaavan edistämismvelvollisuutta. Edistämismvelvollisuuden palauttamista tulisi vielä pohtia.

Rantarakentamisen mitoitus rannikko- saaristo- ja järviolueilla on edelleen tarpeen osoittaa maakuntakaavassa. Tämän osalta vastuun siirtyminen yksin kunnille on jo nyt aiheuttanut maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaarantumisen. Kaikki kunnat eivät enää noudata MRL:n säädöksiä rantojen kaavoituksessa, osin siksi, että ELY-keskuksilla ei ole enää katsottu olevan valitusoikeutta mitoituskysymyksissä. Rantarakentaminen liittyy osaltaan viherrakenteeseen ja virkistykseen, joten sen huomioiminen omanaan erityispiirteidensä vuoksi olisi perusteltua.

Luonnonsuojeluyksikkö

Maakuntakaavan ohjausvaikutus (= oikeusvaikutteisuus) alemman asteisiin kaavoihin (ml. kaupunkiseutukaavat) ja niiden muuttamiseen tulee säilyttää kaikilta osin.

Luonnoksessa maakuntakaavan sisällön osalta todetaan, että maakuntakaavassa on esitettävä aluerakenteen kehittämisen tavoitteet ja periaatteet. Aluerakenteella tarkoitetaan yhdyskuntarakennetta laajempien alueiden, koko maan, maakunnan tai maakunnan osan rakennetta, joka sisältää erikokoisten yhdyskuntien, alueen kehittämisen kannalta merkittävien toimintojen sekä niitä yhdistävien liikenneväylien ja energiaverkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen. Maakuntakaavassa voidaan myös esittää muita maakunnan kannalta tarpeellisia asioita. Perusteluissa tällaisia asioita voivat olla: "esimerkiksi luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön kannalta merkittävät maakunnalliset alueet sekä luonnonvarojen hyödyntämisen, materiaali- ja kiertotalouden ja jätteenkäsittelyn kannalta merkitykseltään maakunnalliset alueet." Em. vähentää maakuntakaavoituksen painoarvoa ja kaavoituksen ennustettavuutta ja systemaattisuutta sekä hämärtää kaavahierarkiaa. Em. vaikeuttaa myös kaavojen lainmukaisuuden arviointia. Miten esimerkiksi arvioidaan, että kaupunkiseutukaava on riittävästi "sovitettu kokonaisuuteen" maakuntakaavoituksen kanssa, ja voiko ristiriitaisuuksia näiden kaavojen kesken siis olla.

Hyvää on se, että maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet on esitettävä maakuntakaavassa. Toisaalta käsite viherrakenne on epäselvä, koska perusteluissa on mainittu, että muita maakuntakaavassa mahdollisesti esitettäviä asioita voivat olla "luonnon kannalta merkittävät maakunnalliset alueet". Eivätkö nämä siis ole viherrakennetta? Maakuntakaavan sisällön osalta tulisi edelleen säilyttää viittaus LSL:n 7 ja 77 §:iin: "Luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-alueita koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa." (ks. kohdan 3. kommentit viherrakenne-määritelmän osalta.) Viherrakenteenkin osalta maakuntakaavan tulisi olla ohjaava myös suhteessa kaupunkiseutukaavoihin eikä vain kuntakaavoitukseen.

Maakuntakaavan tarkoituksena on luoda edellytykset aluerakenteen kestäväälle kehittämiselle. Tarkoituksen saavuttamiseksi on maakuntakaavan sisällön osalta säädetty, että maakuntakaavassa on esitettävä "maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet". Maakuntakaavan laadulliseksi vaatimukseksi on asetettu, että "maakuntakaavassa varmistetaan valtakunnallisten luontoarvojen ja luonnonmonimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen". Lisäksi maakunnalliset luonnonarvot on tunnistettava, otettava huomioon ja niiden säilymistä edistettävä. Em. maakuntakaavan tarkoituksesta, sisältövaatimuksista ja laadullisista vaatimuksista huolimatta maakuntakaavassa ei olisi mahdollista antaa suojelumääräyksiä. Tämä on merkittävä ja tarpeeton heikennys suhteessa nykyiseen lakiin. Jotta pykälissä määritellyt vaatimukset voidaan täyttää, tulee maakuntakaavassa voida asettaa suojelumääräyksiä viherrakenteeseen. Perusteluissa on todettu, että "maakuntakaavassa ei enää käsiteltäisi oikeusvaikutteisesti asioita, joihin liittyen voitaisiin antaa suojelumääräyksiä". Maakuntakaava on kuitenkin oikeusvaikutteinen viherrakenteen osalta. Pykäläluonnosten määritelmien mukaan viherrakenteella tarkoitetaan "pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka kattaa myös vesialueet sekä ei-suojellut alueet kuten talousmetsät ja peltoalueet...", joten viherrakenteeseen kuuluvat myös luonnonsuojelualueet, Natura-alueet, kansallispuistot jne. Tältä osin luonnoksen kirjaukset ovat ristiriitaisia. Maakuntakaava käsittelee oikeusvaikutteisesti viherrakennetta ja siihen liittyen voi ja on tarpeen antaa suojelumääräyksiä.

Maakuntakaavaa osa-alueittain uudistettaessa jää pykäläluonnosten perusteella epäselväksi, miten varmistetaan se, että muiden osa-alueiden toiminnallisuus säilyy. Esim. jos uusi maakuntakaava laaditaan ainoastaan maakunnallisen liikennejärjestelmän osalta, miten varmistetaan se, että maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet säilyvät toimivina ja riittävinä? Tätä on vaikea arvioida, sillä nyt kommentoitavina olleista pykälistä ei selviä, millaisia selvitysvelvollisuuksia tai vaikutustenarvioiteja erilaisten kaavojen tai osa-aluekaavojen laatiminen edellyttäisi.

Nykyisen MRL:n maakuntakaavan sisältövaatimuksissa on listattu erityisen huomion kiinnittäminen mm. maiseman ja luonnonperinnön vaalimiseen ja nämä seikat on "selvitettävä ja otettava huomioon". Vastaavassa kohdassa kommentilla olevassa luonnoksessa (maakuntakaavan laadulliset vaatimukset) todetaan, että "pykälässä esitetyt seikat on otettava huomioon".

Häviääkö uudesta laista selvitysvelvollisuus, vai kirjataanko se sellaisiin pykäliin, jotka tässä vaiheessa eivät ole kommentoitavana? Kaavoituksen on edelleen perustuttava luontoarvot ja -vaikutukset tunnistaviin selvityksiin.
Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue
Maakuntakaavan edistämismallisuuden poistuminen olisi oikeasuuntainen toimenpide, koska edistämismallisuus voi johtaa eri tahojen kohtuuttomiin odotuksiin ja vaatimuksiin alueiden kehittämistä koskien.
Maakuntakaavan ohjausvaikutusta kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen nähden tulisi vielä selkeyttää, eli mitä eroa on maakuntakaavan "toimiminen ohjeena" (maakuntakaava -> kuntakaava) ja "sovitettava kokonaisuuteen" (maakuntakaava <- -> kaupunkiseutukaava).
Maakuntakaava tehtävän kirkastaminen on hyvä asia. Maakuntakaavassa tulisi osoittaa seudullisesti merkittävät kaupan alueet. Perustelu: merkittävät kaupan alueet muuttavat liikenne- ja palvelu- ja vaikuttavat kuntien ostovoiman siirtymiin.

6. Kommentit kaupunkiseutukaavaa koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 31

Vastaukset
Kuka päättää, mikä on kaupunkiseutu? Ovatko etenkin pienet/pienehköt kaupunkiseudut väliinpuotoajia? Lapissa esim. Rovaniemi-Kemijärvi tai Kemi-Keminmaa-Tornio-Simo -alueet. Määritelläänkö kaupunkiseudut lainsäädännössä, vai voidaanko siitä itse päättää? Eikö nykyinen kuntien yhteinen yleiskaava ajaisi saman asian?
Lapin erityispiirre: yleiskaavaa ei ole läheskään kaikkialla ohjaamassa asemakaavoitusta, 1/3 Suomen pinta-alasta ja suurimmalla osalla pelkkä maakuntakaava.
Mikä on kaupunkiseutukaavan lisäarvo?
Kaupunkiseutu tulisi määritellä.
Mitä tapahtuu, jos kunnat eivät pysty yhdessä sopimaan kaupunkiseutukaavasta. Kukin kunta huolehtii erityisesti omissa intressissään olevista asioista.
Miten huolehditaan siitä, että yli-kaupunkiseudulliset esim. infrahankkeet tulevat suunnitteluun mukaan johdonmukaisesti.
Perusteluissa laadulliset vaatimukset ovat oikeudellisia vaatimuksia, voisiko puhua suoraan oikeudellisista vaatimuksista?
Kohtuuton haitta on määriteltävä tarkemmin, esim. euromääräisesti tai haitan asteen mukaisesti (esim. Metsälaki 4% tai 3000 euroa).
Jos kaupunkiseutukaava on vapaaehtoinen, niitä ei laadita, ainakaan siellä, missä tarve niille olisi suurin. Käytännössä varmasti myös se, että kaavan hyväksyvä kokoonpano pitäisi erityisesti luoda yksittäistä kaavaa varten, vaikeuttaa kaupunkiseutukaavaprosessin aloittamista.
Kaupunkiseutu on suunnittelualueena mitäärkevin. On tärkeää luoda kaavamuuoto, jonka avulla hallitaan kaupunkiseudun monikunnallista alueidenkäyttöä.
Kaupunkiseutukaava OK, jos velvollisuus sen laatumiseen kaupunkiseuduille asetettaisiin. Ilman velvoittavuutta jäänee käyttämättä.
Kaupunkiseutukaavoituksen toteutumiseen vapaaehtoisuuden pohjalta on suuria epäilyksiä, kuntien yhteiset yleiskaavat ovat nykyjärjestelmässä mahdollisia olleet, mutta eipä tatakään mahdollisuutta kunnat ole käyttäneet vaan kaikki asiat on omissa suunnitelmassa haluttu pitää ja näin varmasti jatkossakin on.
Hyväksymismenettelyssä yksikin kunta voi kaataa koko kaavan, joka vaikuttaa varmasti mahdollisuuksiin tosiasiaassa tehdä koko kaupunkiseudun kannalta parhaita/välttämättömiä ratkaisuja
Kaupunkiseutukaava on kuollut kirjain, mikäli siihen ei liity velvollisuutta laatia sitä. Nykyisessä laissa on yhteinen yleiskaava, joka on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Voisi määritellä, milloin sellainen olisi laadittava.
On myös varauduttava tilanteeseen, jossa kaupunkiseutukaavoja ei maakunnassa laadita lainkaan. Tällöin kaavallinen ohjaus jää vain yleispiirteisen, oikeusvaikutuksiltaan rajoitetun maakuntakaavan sekä kuntakaavojen varaan. On olemassa riski, että tällaisessa tilanteessa alueidenkäytön suunnittelu muuttuu nykyistä sirpaleisemmaksi. On huomattava, että kaupunkiseutukaavan voimaantulo edellyttää kaikkien sen alueeseen kuuluvien kuntien suostumusta. Entä, jos yksittäinen suunnitteluun osallistuva kunta päättää jättää kaavan hyväksymättä tai pyrkii kaavan voimassaoloaikana irrottautumaan kaavasta?

<p>Esitetyssä muodossaan kaupunkiseutukaava ja maakuntakaava ovat suunnittelutavoitteiltaan jossain määrin päällekkäisiä. Mikäli kaupunkiseutukaava on tarkoitettu vain tiettyjen alueiden (suuret kaupungit ja niiden ympäryskunnat) erityiskaavamuodoksi, tulisi tämä kirjoittaa auki. Vai onko tarkoituksena, että kaupunkiseutukaava voidaan laatia myös esimerkiksi muutaman pienemmänkin kunnan yhteisenä kaavana? On olemassa riski, että kaupunkiseutukaavat eivät toteudu sen kummemmin kuin MRL:n yhteiset yleiskaavat.</p>
<p>Kyseessä on kaavamuoto, joka ei käytännössä poikkea nykyisestä kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Kaupunkiseutukaava on suunniteltu vapaaehtoiseksi. Käytännössä on ennakoitavaa, että Pohjois-Karjalaan ei laadita kaupunkiseutukaavoja. Oletettavasti pykälä koskee lähinnä Etelä- ja Länsi-Suomen suurempia kaupunkiseutuja. Pykäläluonnokset ja niiden perustelut ovat sinänsä ansiokkaasti laadittu.</p>
<p>Kiinnitimme huomioita siihen, että kaupunkiseutukaavaan voidaan luonnoksen mukaan ottaa suojelumääräyksiä, mutta luonnoksessa ei ainakaan nyt esillä olleissa pykälissä ko. kaavatasoon liity lainkaan rakentamisrajoitusta.</p>
<p>-</p>
<p>Liikennejärjestelmäsuunnittelun kokonaisuuden kannalta kaupunkiseutukaavan laatiminen on kaupunkiseuduilla hyvä ja tarpeellinen asia. Etenkin maanteiden ja kestäväen liikkumisen kehittämisen kannalta kaupunkiseutukaavan laatiminen olisi keskeistä. Hyvä asia on myös se, että kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa sovitut asiat saataisiin osoitettua myös oikeusvaikutteisen kaavassa suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Kaupunkiseutukaavassa tulisi huomioida myös paljon liikennettä synnyttävät toiminnot yhdyskuntarakenteessa yhteensovittaen maankäyttöä ja liikennettä.</p> <p>Ehdotuksen mukaan maakuntakaava ei ohjaisi kaupunkiseutukaavaa, vaan se tulisi oikeusvaikutteisten merkintöjen osalta sovittaa yhteen maakuntakaavan kokonaisuuteen. Tämä antaisi enemmän mahdollisuuksia ja määräysvaltaa kaupunkiseudun kehittämiseen, mikä myös oletettavasti toimisi porkkanana kaupunkiseutukaavojen laadinnalle. Liikenneväylien ja –paikkojen osalta aiheuttaa kuitenkin jonkin verran huolta maakuntakaavan ohjaamattomuus kaupunkiseutukaavan osalta. Millä tavalla esimerkiksi varmistetaan jatkossa kansainvälisen liikenteen solmukohtana toimivan Helsinki-Vantaan lentoaseman kehittymismahdollisuudet kaupunkiseutukaavassa? Suunnittelujärjestelmän pykäläluonnoksissa pohdituttaa myös se, että miten alueita suunnitellaan jatkossa riittävän laadukkaasti, jos maakuntakaava olisi strategisempi ja jos kaupunkiseutukaavan laatimista ei sittenkään pidetä houkuttelevana. Toisaalta pohdituttaa myös se, että siirtyykö selvittämisen vastuu sekä liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen enemmän väyläsuunnittelun puolelle, ja onko tämä kokonaisuuden kannalta järkevä ratkaisu.</p> <p>Kaupunkiseutukaavan sisältöä koskevan pykäläluonnoksen mukaan kaupunkiseutukaavassa tulee esittää kaupunkiseudun liikennejärjestelmän kehittämisen ja liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittamisen periaatteet. Maakuntakaavassa puolestaan tulisi esittää valtakunnalliset ja maakunnalliset liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet. Onko riskinä se, että valtakunnallisen liikennejärjestelmän tarpeita ei huomioida riittävällä tavalla kaupunkiseutukaavassa, koska niitä ei mainita lainkohdassa ja koska maakuntakaava ei ohjaisi kaupunkiseutukaavaa. MRL kokonaisuudistuksen jatkotyössä tulisi ratkaista se, millainen rooli valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla on suhteessa kaavoihin.</p> <p>Alueidenkäytön suunnittelussa tulisi huomioida sähköisten viestintäverkkojen toimintaedellytysten varmistaminen ja tämä tulisi lisätä yhdeksi kaupunkiseutukaavan laadulliseksi arviointiperusteeksi.</p> <p>Kaupunkiseutukaavan ja kuntakaavan laadullisten vaatimuksen 1) -kohtaan esitetään lisättäväksi sanat "kestävällä tavalla": yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja kestävyuteen sekä palveluiden, työpakkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen kestäväällä tavalla.</p>
<p>On myös varauduttava tilanteeseen, jossa kaupunkiseutukaavoja ei joissain maakunnissa laadita lainkaan. Tällöin kaavallinen ohjaus jäisi vain yleispiirteisen, oikeusvaikutuksiltaan rajoitetun maakuntakaavan sekä kuntakaavojen varaan. On olemassa riski, että tällaisessa tilanteessa alueidenkäytön suunnittelu muuttuu nykyistä sirpaleisemmaksi (useita kuntakaavoja joiden laatimisessa yhtenä ajurina on kuntien keskinäinen kilpailu).</p> <p>On huomattava, että kaupunkiseutukaavan voimaantulo edellyttää kaikkien sen alueeseen kuuluvien kuntien suostumusta. sääntelyssä olisi myös varauduttava tilanteeseen, jossa yksittäinen suunnitteluun osallistuva kunta päättää jättää kaavan hyväksymättä tai pyrkii kaavan voimassaoloaikana irrottautumaan kaavasta.</p>
<p>Esitetyssä muodossaan kaupunkiseutukaava ja maakuntakaava ovat suunnittelutavoitteiltaan jossain määrin päällekkäisiä. Mikäli kaupunkiseutukaava on tarkoitettu vain tiettyjen alueiden (suuret kaupungit ja niiden ympäryskunnat) erityiskaavamuodoksi, tulisi tämä kirjoittaa auki varsinaiseen lakitekstiin tai sen perusteluihin. On olemassa riski, että kaupunkiseutukaavoja ei laadita sen enempää kuin on laadittu nykyisen MRL:n mahdollistamien kuntien yhteisiä yleiskaavojakaan.</p>
<p>Kaupunkiseutukaavan hyväksymismenettely on problemaattinen. Vapaaehtoisuus kaupunkiseutukaavassa on kuitenkin hyvä lähtökohta ja varmasti pohjustaa helpompaa hyväksyntäkäsittelyä kuin jos kyseessä olisi pakko.</p>

<p>Mitä tapahtuu, jos yksi tai useampi valtuusto ei hyväksykään kaavaa? Onko maakuntakaavoituksella syytä olla mandaatti ratkaista yhteen sovitettavat asiat tällaisessa tilanteessa?</p>
<p>Kaupunkiseutukaavojen merkitys alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle jää epäselväksi. Funktioltaan ja vaikutuksiltaan ne vaikuttaisivat olevan voimassa olevassa laissa tarkoitettujen maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan välimuoto. Pykäläluonnoksissa ei ole otettu kantaa siihen, missä tilanteessa kaupunkiseutukaava voitaisiin laatia ja onko joitakin tilanteita, joihin kaupunkiseutukaava ei soveltuisi.</p> <p>Museovirasto pitää selvänä, että kaupunkiseutukaavan käytölle olisi monilla alueilla tarvetta, koska erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla olisi syytä sovittaa alueen kaavoitusta yhteen. Jatkovalmistelussa onkin tarpeen selvittää, olisiko kaupunkiseutukaavan syytä pakollinen tietyn kokoisilla kaupunkialueilla.</p> <p>Joka tapauksessa, kuten muussakin kaavoituksessa, myös kaupunkiseutukaavassa on välttämätöntä, että kaavan tarkoituksena on luoda toiminnallinen kokonaisuus, joka luo edellytykset myös kulttuuriperinnön vaalimiselle ja kehittämiselle.</p> <p>Kaupunkiseutukaavan sisällön osalta Museovirasto pitää välttämättömänä, että kaupunkiseutukaavan sisältönä on myös esittää kulttuuriperinnön vaalimisen ja kehittämisen periaatteet. Kuten edellä on todettu, kulttuuriperinnön funktio vastaa monin paikoin viherrakenteen funktiota. Edelleen, kaupunkiseutukaavassa tulisi esittää myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomiointi.</p>
<p>X §. Kaupunkiseutukaavan tarkoitus</p> <p>Kaupunkiseutukaavan tarkoituksena on sovittaa yhteen kaupunkiseudun merkittävät yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet ja tavoitteet. Kaupunkiseutukaavan tavoitteena on luoda toiminnallinen kokonaisuus, joka luo edellytykset erityisesti riittävälle asuntotarjonnalle, kestävään liikkumiseen perustuvalla liikennejärjestelmällä, elinkeinoelämän monipuoliselle kehittämiselle, lisäys: kulttuuriperinnön vaalimiselle, kulttuurin... ja yhtenäiselle viherrakenteelle.</p> <p>Em. lisäyksen perustelu: Kulttuuriperinnön funktio on hyvin samankaltainen kuin viherrakenteenkin. Etenkin, jos maakuntakaavan merkitys vähenee maankäytön ohjaukselle, sekä kaupunkiseutukaavassa että erityisesti kuntakaavassa kulttuuriperinnön turvaaminen pitäisi saada huomattavasti aiempaa sitovampaan asemaan.</p> <p>X §. Kaupunkiseutukaavan sisältö</p> <p>Lisäys: 4) kulttuuri- ja luonnonperintö ja sen vaalimiseen liittyvät tavoitteet ja periaatteet</p> <p>Em. lisäyksen perustelu: tulee lisäksi kytkeä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen ja maakuntakaavassa esitettyjen tavoitteiden huomioimiseen</p> <p>X §. Kaupunkiseutukaavan määräykset</p> <p>Jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, Lisäys: kulttuurihistoriallisten/kulttuuriperintöön liittyvien arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, kaupunkiseutukaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset).</p>
<p>Kaupunkiseutukaavan lähtökohta on hyvä ja se voi parhaimmillaan edistää merkittävällä tavalla kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheytymistä ja ilmastotavoitteiden saavuttamista. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen kokemusten mukaan todennäköistä kuitenkin on, ettei kunnille kovin helposti muodostu yhteistä tahtotilaa vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan laatimiseksi. Huolimatta siitä, että Oulun kaupunkiseudulla on perinteisesti ollut hyvä yhteistyö seudun kuntien välillä myös maankäytön suunnittelussa, näköpiirissä ei kuitenkaan ole ollut uuden yhteisen yleiskaavan laatimista tai osittain vielä voimassa olevan Oulun seudun yleiskaavan 2020 päivittämistä. Oulun seudun kunnat ovat hyväksyneet osana MAL-sopimuksen 2015-2019 valmistelua Oulun seudun rakennemallin 2015, mutta sen ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen ei ole ollut kovin vahva. Näiden kokemusten perusteella kaupunkiseutukaavan ohjausvaikutus kuntakaavan laatimiselle ei tule olemaan kovin merkittävä. Kaupunkiseudun maankäytön suunnittelu on tärkeä keino vastata ilmastomuutoksen haasteisiin, minkä vuoksi kaupunkiseutukaavan painoarvoa ja velvoittavuutta tulisi nostaa ja sen oikeusvaikutuksia tulisi lisätä.</p>
<p>Meille jäi itse asiassa hieman epäselväksi, mitä "kaupunkiseudulla" itse asiassa tarkoitetaan. Voisiko sitä jotenkin avata (ks. myös aikaisemmin esitetyt määritelmiin liittyvät kommentit).</p> <p>Miksi ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen eivät ole mukana sääntelyssä? Jatkovalmistelussa olisi myös syytä pohtia, voitaisiinko eri kaavatasoja koskevassa sääntelyssä (kaavojen sisältö/ laadulliset vaatimukset) jotenkin konkreettisemmalla tavalla tuoda esiin niitä asioita, joita ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen edellyttäisivät? Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi rakennusten energiatehokkuus, puistot, viheralueet, rakennusmateriaalien kestävä käyttö tai kierrätysmateriaalien käyttö.</p> <p>Jäimme virkamiestasolla myös miettimään sitä, että muuttuisiko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä kaupunkiseutukaavan myötä nykyistä epäselvemmäksi. Onko kyse strategisesta, uudesta suunnitteluvälineestä maakuntakaavan ja kuntakaavan (ent. yleiskaava ja asemakaava) välille? Mikä olisi maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan suhde, kun molempien tarkoitus ajaa</p>

alueen kuntien etua, strategisella tasolla? Voisivatko olla ristiriidassa keskenään, vrt. maakuntakaavan laatii maakuntien liitto, kaupunkiseutukaavan tietyt kunnat tms.?

Kaupunkiseutukaavan sisältöä ja laadullisia vaatimuksia koskevien säännösten välinen suhde vaatisi selkiyttämistä.

Kaupunkiseutukaavan laadullisia vaatimuksia koskevassa pykälässä on huomioitu luonnonvarojen kestävä käyttö ja kiertotalous. Voisiko kaivettujen maa-ainesten hyödyntämisen tuoda pykälässä erikseen esiin eli "luonnonvarojen kestävään käyttöön, kiertotalouteen ja kaivettujen maa-ainesten hyödyntämiseen". Joka tapauksessa säännöksen perusteluihin tulisi lisätä maininta että, kaavoituksessa tulee huolehtia aluevarauksista kaivettujen maa-ainesten materiaalivirtojen läjittämiseen, käsittelyyn ja varastointiin sekä maa-aineiden hyödyntämiseen. Kaavoituksessa tulee mahdollistaa kaivettujen maa-ainesten hyödyntäminen turvallisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla: hyötykäyttökohteet ja -tavat tulee huomioida kaavaratkaisuissa. Jätehuolto liittyy olennaisena osana kiertotalouteen, joten säännöksen perusteluissa tulisi perustella myös kiertotalouden tarpeita tarkemmin. Tähän liittyen perusteluihin tulisi lisätä maininta, että kaavoituksessa tulee huolehtia kiertotalouden ja jätehuollon aluevarauksista, jotta uudelleenkäyttö, kierrätys ja hyödyntäminen ovat mahdollisia riittävän lähellä materiaalin synty- ja käyttöpaikkoja.

Kaupunkiseutukaavan määräyksiä koskevassa pykälässä (tai vaihtoehtoisesti perusteluissa) olisi syytä tuoda esiin esille kaavoittajan velvollisuus pyytää ja ottaa huomioon muiden viranomaisten lausuntoja määräyksiä/merkintöjä annettaessa. Näin varmistettaisiin esimerkiksi kaavamääräysten/merkintöjen yhdenmukaisuus YSL:n lupa- ja rekisteröintisääntelyn kanssa (tässä ollut haasteita käytännössä), sekä pilaantuneita maa-alueita koskevien kaavakaavamääräysten/merkintöjen selkeys. Nykytilanteessa pilaantuneita maa-alueita koskevien alueiden määräyksissä/merkinnöissä on paljon haasteita, eivätkä ne esimerkiksi perustu ajantasaiseen tietoon.

Kaupunkiseutukaavan oikeusvaikutuksia jne. koskevan pykälän 3 momentti on jokseenkin vaikeaselkoisesti muotoiltu.

- Miten ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tai hulevesien hallinta näkyvät laadullisissa vaatimuksissa? Näyttää siltä, että niillä ei ole oikeudellista sitovuutta kaupunkiseutu- tai kuntakaavoissa ollenkaan.
- Saadaanko kaupunkiseutukaavaa hyväksytettyä siten, että sillä oikeasti ohjataan laajemman alueen suunnittelua ja edistetään esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintää?
- Onko 12 vuoden voimassaolo liian lyhyt aika, kun otetaan huomioon, miten pitkään valmistelu voi mahdollisten valitusten vuoksi kestää.
- Esityksen mukaan laadulliset tavoitteet on otettava huomioon siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Jää epäselväksi, millä tavoin säännöstä sovelletaan arvioitaessa, onko kaupunkiseutukaava lainmukainen? Säännös on kovin väljä.

Kaupunkiseutukaavaan saattaa sisältyä sama riski kuin kuntien yhteiseen yleiskaavaan: Niitä ei juurikaan ole tehty. Tuleekos suunnittelutyhjiö, jos maakuntakaava on entistäkin strategisempi? Täyttääkö tyhjiön kuntakaava, jossa ei oteta kokonaisuutta kyllin hyvin huomioon?

Kaupunkiseututasoinen suunnittelu on tarpeen maankäytön, liikennejärjestelmien ja kestävä yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta. Kaupunkiseutukaava vapaaehtoisena ja oikeusvaikutuksettomana vertautuu useilla kaupunkiseuduilla nykyisin vapaaehtoisesti tehtäviin strategisiin suunnitelmiin ja rakennemalleihin. Oikeusvaikutteisena kaupunkiseutukaavan merkitys ja sisältö jäntevöityisivät vakuuttavammin osaksi suunnittelujärjestelmää. Oikeusvaikutus, vaikkakin määräaikaisena (12 vuotta) tukisi kaupunkiseudun suunnittelua.

Vaihtoehtona voisi tutkia mahdollisuutta laatia kaupunkiseutukaava osana muuten strategisempaa maakuntakaavaa.

Kaupunkiseutukaavojen laadullisissa vaatimuksissa tulee huolehtia siitä, että niissä varmistetaan valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuus kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseutukaavan laadullisia vaatimuksia koskevaan pykäläluonnokseen voitaisiin maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia koskevan pykäläluonnoksen tapaan harkita lisättäväksi määräystä, jossa edellytetään, että kaupunkiseutukaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Maakuntakaavaa ja kaupunkiseutukaavaa koskevissa pykälissä tulee varmistaa, että maakuntakaavassa ja kaupunkiseutukaavassa ratkaistaan haastavat ylikunnalliset asiat, jotka eivät ratkea helposti kuntakaavatasolla. Liikennejärjestelmän osalta tällaisia haastavia ylikunnallisia asioita ovat raskaan raideliikenteen varikot ja raskaan liikenteen palvelualueet. Maakunnan liitot tulisi velvoittaa ratkaisemaan nämä asiat maakuntakaavassa ja kuntien yhteiset toimielimet/kunnat kaupunkiseutukaavassa.

Kaupunkiseutukaava on tarkoitus hyväksyä kuntien yhteisessä toimielimessä tai kuntakohtaisesti kunkin kaupunkiseutukaavaan kuuluvan kunnan valtuustossa. Kaupunkiseutukaavan päätöksentekomalliin liittyy riskejä. Jos yksikin kaupunkiseudun kunta jättää kaavan hyväksymättä valtuustossaan, raukeaa koko kaava eikä sitä saada voimaan kaupunkiseudulla.

Kaupunkiseutukaavaa koskevien pykäläluonnosten perusteella kaupunki-seutukaavan keskeisin haaste tulee todennäköisesti liittymään siihen, että kaavamuoto on täysin vapaaehtoinen ja edellyttää siihen osallistuvien kun-tien täydellistä yhteisymmärrystä tullakseen voimaan. Kaupunkiseutuja ei ole pykäläluonnoksissa lähdetty määrittelemään eikä rajaamaan kaavamudon käyttöä

esimerkiksi keskuskaupungin koon perusteella eikä toisaalta myöskään edellytetty, että kaupunkiseutukaavan tulisi muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Epäselväksi jää, voidaanko kaupunkiseutukaava laatia, vaikka joku keskeisistä kaupunkiseudun kunnista jää pois kaupunki-seutukaavaprosessista. Esitetyssä muodossaan kaupunkiseutukaava jää-nee varsin harvoin käytetyksi alueidenkäytön suunnittelun välineeksi, vaikka tarvetta kuntarajat ylittävään alueidenkäytön suunnitteluun erityisesti suuremmilla kaupunkiseuduilla kiistatta on.

- joustavuus hyvä asia, ei tarvetta määritellä tarkemmin aluerajausta
- rakennemallin/strategisen yleiskaavan merkitys erityisesti yhteistyön luomisessa
- yksimielisyyden vaatimus korkea > syntykö tällaisia kaavoja?
- voimassaoloa koskeva säännös on epäselvä, riittääkö vaihekaava "päivittämään" kaavan siten, että sen voimassaolo jatkuu uudet 12 vuotta?
- ehdotuksen mukaan puretaan nykyisen kaltainen maakuntakaavoitus, jossa valmis organisaatio ja tilalle tulee kaupunkiseutukaava, jossa organisaatiota ei ole > toimiiko tämä ratkaisu ja syntykö kaupunkiseutukaavoja tarpeellisessa laajuudessa?

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että liikennejärjestelmän alueiden käyttöön liittyvän tarkastelun näkökulmasta kaupunkiseututasoinen tarkastelu on usein tarpeellista ja mahdollisuus kaupunkiseutukaavojen laatimiseen olisi siten myönteinen asia. Etenkin kestävä liikunnan kehittämisen ja maanteiden suunnittelun näkökulmasta kaupunkiseutukaavan laatiminen olisi hyödyllistä. Kaupunkiseutukaavassa tulisi huomioida myös paljon liikennettä synnyttävät toiminnot yhdyskuntarakenteessa yhteen sovittaen maankäyttöä ja liikennettä. Myös kaupunkiseutukaavoissa on tärkeää huomioida valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Edellisessä kohdassa on tuotu esiin maakuntakaavan ohjausvaikutukseen liittyviä kysymyksiä.

- Viherrakenteen määritelmä on laaja sisältäen mm. suojelualueet ja metsätalousohjeissa olevat alueet. Kaupunkiseutukaavat tulee laatia yleisellä tasolla, ja se rinnastuu olemassa olevaan yleiskaavaan. Onko tarkoitus, että viherrakenne merkitään yhdellä kaavamerkinnällä vai että se eriytyy useaksi merkinnäksi?
- Kaikilla kaavatasoilla edellytetään luonnonarvojen vaalimisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen huomioimista, mutta tehtävien selvitysten yksityiskohtaisuuden taso ja selvitystiedon käyttö eri kaavatasoilla jää epäselväksi.
- Hyvä, että elinkeinoelämän toimintaedellytykset ovat nostettu vaatimuksina sekä maakuntakaavassa ja kaupunkiseutukaavassa. Kaupunkiseutukaavan osalta on epäselvää, mitä tarkoitetaan kestävillä toimintaedellytyksillä (vrt. maakuntakaavassa viitataan pelkästään elinkeinoelämän toimintaedellytykset)
- Laadullisena vaatimuksena esitetty luonnonvarojen kestävä käytön käsite/sisältö on epäselvä eikä sitä avata perusteluissa. Metsien kestävä käytön sisältö on määritelty sekä yleiseurooppalaisella että kansallisella tasolla. Metsien osalta ei voida edellyttää maanomistajakohtaista kestävyttä.
- Koskeeko kaupunkiseutukaavassa annetut määräykset pelkästään viranomaisia vai tulkitaanko kohtaa laajemmin? Vastaavan tyyppinen kirjaus löytyy myös nykyisestä säädöksestä, ja sen tulkinta on epäselvä. Lähtökohteisesti oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä laissa.
- Menettely, jossa kaavalle on määritetty voimassaoloaika, on kannatettavaa.

ks. viranomaisen vs. valtion viranomaisen koskeva kommentti kohdassa 4

ks ajantasakaava/kaavayhdistelmä kommentti kohdassa 5

Maakuntakaava ja kaupunkiseutukaava voivat joissain tapauksissa olla hyvin samanlaisia ts. jos maakuntakaavaa laaditaan osissa tai vaiheittain. Vaikka maakuntakaavan laatii liitto ja hyväksyy maakuntavaltuusto, on organisaatio ja hyväksyntäelin kaupunkiseutukaavassakin "kuntayhtymä". Siten kaupunkiseutukaavan ja maakuntakaavan keskinäinen asema kaavahiearkkiassa ei aina olisi selkeä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen erottelu maankäytön ohjauksessa on myös vaikeaa, ks. kohta 3.

Ilmastonmuutoksen kannalta kaupunkiseuduilla tapahtuu merkittävä osa toiminnasta, joka vaikuttaa päästöihin tai päästövähenyksiin. Tämän vuoksi tarvitaan sitovia ratkaisuja, joissa voidaan tarkastella kaupunkiseutuja kokonaisuuksina.

Ilman lain tuomaa velvoitetta laatia toiminnallisilla kaupunkiseuduilla kaupunkiseutukaava, suurena riskinä on se, että kunnat eivät halua laatia tai saa annetussa ajassa kaavaa hyväksytyksi. Kaupunkiseutukaava tulisi velvoittaa laadittavaksi suurimmille kaupunkiseuduille, esimerkiksi MAL-menettelyn piiriin kuuluville seuduille. On huomattava, että myös nykyinen kaavajärjestelmä mahdollistaisi kaupunkiseudullisen suunnittelutason kehittämisen mm. kuntien yhteisen yleiskaavan pohjalta.

Kaupunkiseutukaavan hyväksymismenettelylle asetetut aikarajat, jotka johtavat kaavan raukeamiseen aiheuttanevat käytännössä ongelmia ja poliittisia ristiriitoja. Erityisen ongelmallinen on kaupunkiseutukaavan voimassaolon rajaaminen 12 vuoteen. Mikäli kaavaa ei tässä ajassa uudisteta se raukeaa ja kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ohjaamisella ei olisi lainkaan ylemmän suunnittelutason tukea. Yleisesti periaatetta kaavan raukeamisesta ja kaavattomaan tilaan siirtymisestä ei tulisi tuoda lainsäädäntöön. Mikäli kaavan on vanhentunut, se tulee uudistaa ja tarvittaessa valtio (ympäristöministeriö) voi asettaa velvoittaa sen uudistamiselle. Kaupunkiseutukaavan kytkeä MAL-rahoitukseen tulisi löytää. Muuten kuntien velvoittaminen kaavan laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen ei välttämättä onnistu.

PIRELYn näkemyksen mukaan kaupunkiseutukaava-alue tulisi olla kaupunkiseudun kuntien toiminnallinen alue eikä siihen kuuluisi kuntien väljemmin rakennettuja alueita, joilla ei ole rakentamispaineita. Maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan välisten rajojen määrittely vaatii kuitenkin runsaasti jatkotyötä.

Maankäytön laajenemisesta aiheutuvien valtion maantieverkon parantamistoimenpiteiden toteuttamisvastuu on usein kunnilla. PIRELY katsoo, että pykäläluonnoksessa esitetty kaavan ja sen toimenpiteiden toteuttamisvastuun selvittämistä kaavaa laadittaessa on hyvä ratkaisu.

Kaupunkiseutukaavan tulisi käsittää tarkoituksenmukainen suunnittelukokonaisuus. Luvun yleisen perustelun mukaan kyse on toiminnallisen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ohjaamisesta. Lakiin on tämän mukaan syytä kirjata, että kaupunkiseutukaavaan on rajattava mukaan toiminnallinen kaupunkiseutu taikka kaupunkiseudun alue. Aina ei ole tarkoituksenmukaisinta rajata kaupunkiseutukaavaan kuntien alueita kokonaan vaan lähtökohtaisesti kaupunkiseutuun toiminnallisesti kuuluvat osat. Lain kaupunkiseutuja ei vielä ole määritelty. Ne voisi olla tarpeen määritellä, ja mahdollisesti myös mitkä kunnat niihin kuuluvat.

Sisältövaatimusten ja laadullisten vaatimusten on tarpeen olla kaupunkiseutukaavassa yhteneväiset (sama problematiikka kuin maakuntakaavan pykäläluonnoksissa), jos on tarkoituksena, että kaupunkiseutukaava korvaa maakuntakaavan kaupunkiseuduilla. Toisaalta, lienee vielä tarpeen pohtia sitä, että maakuntakaava kattaisi myös kaupunkiseudut. Maakuntakaavoja on tähänkin asti tehty tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa.

Tilannetta, jossa kunnat eivät tee kaupunkiseutukaavaa, on tarpeen vielä arvioida. Tällöin alueella ei ole edes nykyisenkaltaista maakuntakaavaa eikä kuntakaavoja ohjaisi mikään. Kaupunkiseutukaavan hyväksyminen kaikkien kuntien valtuustoissa jää pykäläluonnoksissa epävarmaksi. Nykyisin maakuntaliiton rooli rakennemallityössä on ollut merkittävä. Mikäli maakuntaliitto ei osallistu kaupunkiseutukaavan laadintaan, niin tulee päättää kuka koordinoi yhteistyötä kuntien välillä, ja pohdittavaksi tulee, että pitäisikö maakuntaliiton kuitenkin olla vähintään mukana laatimassa kaupunkiseutukaavaa. Kaavaa tehtäessä ja hyväksyttäessä saattaa muodostua tärkeäksi se, saadaanko kaikkien intressit toteutettua.

Kaupunkiseutukaavalla voitaisiin antaa rakennettua ympäristöä taikka luonnonarvoja koskevia suojelumääräyksiä. Niitä koskevat asiat on kirjattu kaavan laadullisiin vaatimuksiin mutta ei kaavan sisältö -pykälään. Asiaa on vielä pohdittava. Pitäisikö esimerkiksi sisältö -pykälän vastata laadullisten vaatimusten luetteloa. Perusteluissa on epäselvyyttä, tarkoitetaanko riittävällä paikallisia ja seudullisia arvoja vai vain seudullisia. Suojelumääräykset voidaan kohdistaa maiseman ja kulttuuriperinnön osalta mutta ei luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden osalta, kun pitäisi olla mahdollista molemmissa.

Mahdollisuus laatia kaupunkiseutukaavan muutos osa-alueittain ja vaiheittain on hyvä ja joustavoittaa kaavoitusta.

Kaupunkiseutukaavan laadullisissa vaatimuksissa ei mainita rantojen maankäytön suunnittelua eikä sen erityispiirteitä vielä lainkaan.

Luonnonsuojeluyksikkö

Kaupunkiseutukaavan laadullisissa vaatimuksissa todetaan, että erityistä huomiota on kiinnitettävä "viherrakenteen jatkuvuuteen ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen". Perusteluissa todetaan, että viherrakenteeseen voisi kuulua virkistysalueita, suojelualueita ja ekologistia yhteyksiä. Ei-suojeltaviksi tarkoitetuilla alueilla, kuten talousmetsillä ja peltoalueilla olisi rooli viherrakenteessa. Em. laadulliseen vaatimukseen tulisi lisätä, että huomiota on kiinnitettävä viherrakenteen jatkuvuuteen, laatuun ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen. Perusteluluonnoksessa viitataan biologista monimuotoisuutta koskevaan YK:n yleissopimukseen ja Suomen sitoutumiseen ko. sopimukseen, ja lain yleisissä tavoitteissa sekä kaupunkiseutukaavan laadullisissa vaatimuksissa on myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Jotta viherrakenteella olisi myös laatua ja tavoitteeksi asetettua vaikuttavuutta, ei pidä olla niin, että viherrakenne voi koostua pelkistä maa- ja metsätalousalueista, kun suojelualueet ja virkistysalueet ovat viherrakenteen ehdollisia osia ja maa- ja metsätalousalueet pakollisia.

Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen velvoittavuutta tulee lisätä, koska nykyisellä MRL:n linjauksilla ei ole riittävästi pystytty estämään maankäytön aiheuttamaa luonnon monimuotoisuuden vähenemistä. Perusteluissa on nyt kirjattu, että maakunnallisten luonnonarvojen säilymistä edistetään. Valtakunnallisten luontoarvojen tapaan kaupunkiseutukaavassa pitää varmistaa myös maakunnallisten luontoarvojen säilyminen eikä vain edistää säilymistä.

Samoin kuin maakuntakaavaa koskien: jos kaupunkiseutukaava tehdään vain yhtä teemaa koskevana, miten varmistetaan se, että kaupunkiseutukaavatason alueidenkäyttö säilyy ko. lain yleisten tavoitteiden ja kyseisen kaavatason sisältö- ja laatuvaatimusten osalta riittävänä Tuleeko luontoarvojen säilyminen tarkasteltua kokonaisuutena tai ylipäätään ollenkaan? Kaavan sisältövaatimukset on tarkasteltava "sillä tarkkuudella kuin kaupunkiseudun alueiden käyttöä koskevien tavoitteiden kannalta on

<p>tarpeen". Jos tavoitteena on esim. liikennejärjestelmän kaavoitus, onko luonnon monimuotoisuus mahdollista jättää huomioimatta, koska ko. teema ei ole tavoitteiden kannalta tarpeen?</p> <p>Samoin kuin maakuntakaavaa koskien: kaavan laadullisista vaatimuksista todetaan pykäläluonnoksissa, että "edellä tarkoitettut asiat on otettava huomioon" ja tällä tarkoitetaan mm. luonnonarvojen ja luonnonmonimuotoisuuden huomioimista. Nykyisessä MRL:ssä todetaan, että luonnonarvot on "selvitettävä ja otettava huomioon". Häviääkö uudesta laista selvitysvelvollisuus, vai kirjataanko se sellaisiin pykäliin, jotka tässä vaiheessa eivät ole kommentoitavana?</p> <p>Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue</p> <p>Kaupunkiseutukaavaa laadittaessa olisi selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Tämä tarkoittaisi muun muassa, että katu-maantieverkon rajapinnat tulisi määritellä jo kaupunkiseutukaavan laadinnan yhteydessä vähintään uusien väylien osalta.</p> <p>Kaupunkiseutukaava on perustetun ja ei tule toteutumaan. Kaavataso on turha ja ei selkeytä eikä pelkistä kaavajärjestelmää.</p>

7. Kommentit kuntakaavaa koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 29

Vastaukset
<p>Kehittämisperiaatteet: Kuntakaavasta seuraava vaihe rakentamisessa lienee rakennuslupa (huom. seuraava pykälä), ei tule mitään alueidenkäytön suunnitelmia enää. Vai mitä suunnittelumuotoja tällä tarkoitetaan? Avattava tarkkaan HE:ssä.</p> <p>"Kuntakaavan ajanmukaisuuden arviointivelvollisuus ei koske X §:ssä tarkoitettua maanomistajan aloitteesta laadittua kuntakaavaa." Kannattaakohan tämmöistä helpotusta antaa? Esim. jos olosuhteet muuttuneet (mm. tulva), niin pitäisiköhän arviointimahdollisuus kuitenkin olla? Huomattava, että kaavamuotoa ja kaavan tarkoitusta ei ole rajattu, kuten esim. entinen ranta-asemakaava.</p>
<p>Kuntakaavapykälissä on huomioitu muita kaavamuotoja paremmin alueiden käytön kokonaisuus, hyvä!</p> <p>Perusteluissa laadulliset vaatimukset ovat oikeudellisia vaatimuksia, voisiko puhua suoraan oikeudellisista vaatimuksista?</p> <p>Onko riittävästi ohjattu kuntakaavoitusta (eri tasojen käyttöä) ja naapurikuntien yhteistyötä?</p> <p>Rantojen suunnittelun ohjaus MRL:ssä? Entä vuorovaikutus.</p>
<p>Kohtuuton haitta on määriteltävä tarkemmin, esim. euromääräisesti tai haitan asteen mukaisesti (esim. Metsälaki 4% tai 3000 euroa).</p>
<p>Yhden kuntakaavan malli on kannatettava.</p>
<p>Erällä lailla yhdistetty yleiskaava ja asemakaava jää epäselväksi. Yhtä kaavaa paloittain muutetaan ja hyväksytään, jolloin kokonaisuuden huomiointi voi heiketä. Kunnan ainoasta kaavasta päättäminen voidaan delegoida jopa lautakunnalle, joka saattaa heikentää päätöksenteon demokratiaa? K</p> <p>Pykäläluonnokset vaikutuksiltaan epäselviä käytännön prosesseissa sovellettaessa.</p> <p>Kuntakaavapäätöksessä määritellään, miltäosin se korvaa aiemman kuntakaavan, jolloin vain pieni osa on kuntakaavasta tarkastelussa? Kuntakaavan päätöspäiviä useita riippuen paikasta ja asiasta(vaihekaavamahdollisuus)?</p>
<p>Nykyinen yleiskaava ja asemakaava rakenteeltaan selkeämpi ja kansalaisten helpommin ymmärrettävissä.</p>
<p>Vaikea muodostaa kantaa, koska seurausvaikutukset on vielä hahmottumatta (maapolitiikka, kiinteistönmuodostus) Poikkeako tämä oikeasti nykyisestä systeemistä?</p>
<p>Kuntakaavan suhde rakennuslupajärjestelmään ja mahdolliseen poikkeamislupajärjestelmään tulisi avata. Ilman viimeksi mainittua kokonaisuutta on vaikea hahmottaa. Sinällään kuntakaavan asema esitettyssä järjestelmässä on looginen. Suurin epävarmuus liittyy siihen, miten erilaisia kuntakaavoista voi muodostua yhdenkin kunnan eri alueiden sisällä. Epäselvyyttä lisää myös siirtymäkausi, jolloin kunnissa voi olla yhtä aikaa voimassa kuntakaavoja, yleiskaavoja ja asemakaavoja. Onko pienillä kunnilla riittävästi valmiuksia selvittää koko paletin kanssa?</p>
<p>ELY-keskus pitää hyvänä kuntakaavan tavoitetta joustavoittaa ja ketteröittää kuntien maankäytön suunnittelua. Skaalautuvuudella edistetään alueiden tarkoituksenmukaista suunnittelua. Esitettyjä laadullisia vaatimuksia pidetään kannatettavina.</p> <p>Ajanmukaisuuden arviointiin liittyvät asiat ovat myös hyviä. Pykälä vähintäänkin edellyttää kuntia pohtimaan kaavojen ajantasaisuutta ja kaavojen päivittämistä.</p>

<p>Kuntakaava tarkoittanee myös rantoja koskevaa kaavoitusta (nyk. rantaosayleiskaava ja ranta-asemakaava). Nykyisessä laissa rantasäännökset ovat vanhentuneita ja epämääräisiä. Käytännössä KHO:n tulkinnat ovat vakiinnuttaneet käytäntöjä rantarakentamiselle. ELY-keskus esittää, että kuntakaavaan lisätään määräykset rantojen käytölle ja rantojen kaavoitukselle. Myös mitoituskorjauksia on hyvä avata lain kokonaisuudistuksen yhteydessä.</p>
-
<p>Maantie- ja ratahankkeiden suunnittelussa ja päätösmenettelyssä tarvitaan yleis- ja asemakaavatasoista suunnittelua. Esiitetyn kuntakaavan, sekä kaupunkiseutukaavan suhde yleis-, tie- ja ratasuunnitelmien hyväksymiseen tulisi jatkotyössä ratkaista. Lisäksi tulee välttää tilannetta, että maankäytön yksityiskohdat tulisivat kuntakaavoituksen ehdotetun rakenteen vuoksi selvittäväksi ja ratkaistavaksi yleis-, tie ja ratasuunnitelmien suunnittelussa ja päätösmenettelyn yhteydessä. Yhden kuntakaavan malli saattaa heikentää hallinnollisen päätöksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, jos alueidenkäytön yksityiskohtaisemmat ratkaisut jäävät mm. väyläsuunnittelijan ratkaistavaksi.</p> <p>Yhden kuntakaavan malli vaikuttaisi olevan toimiva suunnitteluinstrumentti alueille, jotka eivät niinkään kasva. Suurissa kaupungeissa yksi kuntakaava on mitä todennäköisimmin laadittava pääosin nykyisen asemakaavan tarkkuustasolla, jotta maankäyttöä saadaan ohjattua riittävästi. Tällöin kaupunkiseutukaavaa tarvitaan yleispiirteisen tasoiseen suunnitteluun, jolloin se käytännössä toimii kaupunkiseudun kuntien yhteisenä yleiskaavana.</p> <p>Alueidenkäytön suunnittelussa tulisi huomioida sähköisten viestintäverkkojen toimintaedellytysten varmistaminen ja lisätä tämä yhdeksi kuntakaavan laadulliseksi arviointiperusteeksi.</p>
<p>Kuntakaavan suhde rakentamisen lupajärjestelmään tulisi avata. Ilman viimeksi mainittuja kokonaisuutta on vaikea hahmottaa. Sinällään kuntakaavan asema esitetyssä järjestelmässä on looginen. Suurin epävarmuus liittyy siihen, miten erilaisia kuntakaavoista voi muodostua yhdenkin kunnan eri alueiden sisällä. Epäselvyyttä lisää myös siirtymäkausi, jolloin kunnissa voi olla yhtä aikaa voimassa kuntakaavoja, yleiskaavoja ja asemakaavoja. Varsinkin pienemmille kunnille siirtymäkausi voi osoittautua haasteelliseksi.</p>
<p>X §. Kuntakaavan laatiminen ja laatimistarve Kuntakaavassa on määrättävä [pilkku puuttuu] miltä osin kuntakaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyyn kuntakaavan tai sen kaavamerkinnän tai kaavamääräyksen tai miltä osin kuntakaava täsmentää aiemmin hyväksyttyä kuntakaavaa.</p> <p>X §. Kuntakaavan laadulliset vaatimukset Kuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota: 7) luonnonvarojen kestäväan käyttöön, kiertotalouden edellytyksiin sekä energia-, vesi [väliviiva puuttuu] ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen;</p> <p>X §. Kuntakaavamääräykset - Miksi kaupunkiseutukaavan suojelumääräysten ei tarvitse olla maanomistajalle kohtuulliset, kuten kuntakaavamääräysten?</p> <p>**</p>
<p>Sinänsä on myönteistä, että kaavatasoja pyritään vähentämään ja tällä tavalla selkeyttämään kaavoitusta. Näyttää kuitenkin siltä, että esitetyssä muodossa kuntakaavaan on siirretty keskeisiltä osin kaikki nykyisen MRL:n sisältövaatimukset sekä yleiskaavan että asemakaavan osalta. Kommentoitavana olevat pykäläehdotukset eivät johtaisi joustavampaan kaavoitukseen, kaavoituksen yksinkertaistamiseen tai prosessien kehittämiseen, minkä piti olla MRL-uudistuksen keskeinen tavoite. Päällimmäisenä tavoitteena tulee edelleen pitää alueiden tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöä sekä rakentamisen hinnan laskua.</p> <p>Riskinä on, että sama määrä kaavamääräyksiä ja yksityiskohtaisuuksia sisältyy jatkossakin kuntakaavaan. Kun sama kaava sisältäisi myös yleisempiä kehittämiskohteita, tulisi lopullisesta kaavasta herkästi vielä nykyistä vaikeammin ymmärrettävä. Kuntakaavan laadullisia vaatimuksia on jonkin verran laajennettu yleiskaavan edellytyksistä. Kuntakaava ei edelleenkään saisi aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä; tämän sisältöä ei avata yksityiskohtaisissa perusteluissa. Pykälään on lisätty maininta siitä, että edellä tarkoitetut asiat olisi otettava huomioon siinä määrin kuin kuntakaavan ohjaustavoite ja tarkkuus edellyttävät, millä on tarkoitus mahdollistaa kunnalle kulloinkin tarkoituksenmukainen tarkkuustaso. Tämän pykälän tarkempaa sisältöä ei kuitenkaan mitenkään avata yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lopullinen päätösvalta siis jäisi kunnille, mikä herkästi johtaa siihen, ettei nykyisiin prosesseihin tosiasiaassa tule muutosta.</p>
<p>Myös kuntakaavan tarkoituksena tulee olla esittää myös alueensa kulttuuriperinnön vaalimisen ja kehittämisen periaatteet.</p> <p>Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.</p>

Museovirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että rakennusperinnön suojelusta annetun lain ja maankäytön suunnittelua koskevan lain tavoitteet rakennussuojelulle ovat yhtenevät, koska molempia lakeja käytetään rakennusperinnön suojeluun, osin toisensa poissulkevasti. Tämän johdosta on tarpeen säätää siitä, että kuntakaavan osalta niillä alueilla, joilla kuntakaavaa käytetään rakennusluvan perusteena, kuntakaavan tarkoituksena on myös turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä.

Edelleen, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden toteutumisen edistäminen tulee kytkeä kuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin joko maakuntakaavan ohjausvaikutuksen tai erillisen laatuvaatimuksen kautta.

Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että maakuntakaavojen oikeusvaikutuksetonilla alueilla ja kuntakaavojen ulkopuolella olevien alueiden maankäytön ohjaus jää epäselväksi. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, millä mekanismilla mainittujen alueiden maankäyttöä ohjataan ja onko kaikilla kunnilla riittävät voimavarat kaavoittaa tarpeellisissa määrin alueitaan maankäytön tavoitteiden saavuttamiseksi.

Siltä osin kun pykäläluonnokset koskevat kuntakaavan ajanmukaisuuden arviointia, Museovirasto pitää hyvänä, että kaavan ajanmukaisuus on arvioitava vähintään kymmenen vuoden välein. Museovirasto pitää kuitenkin puutteellisena, ettei ajanmukaisuuden arvioinnille ole määritelty oikeudellisia kriteereitä. Lisäksi on harkittava valitusmahdollisuutta ajanmukaisuutta koskevasta päätöksestä.

X §. Kuntakaavan tarkoitus

Kuntakaavassa esitetään alueen tavoitellun kehittämisen periaatteet sekä ohjataan rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, julkisen tilan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen Lisäys: kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

X §. Kuntakaavan laadulliset vaatimukset

9) maiseman, ja kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen Lisäys: turvaamiseen ja vaalimiseen; sekä

Em. lisäysten perustelut: esitetty edellä.

Yhden kuntakaavan malli nopeuttaa suunnittelua ja vähentää myös kaavavalitusten oikeuskäsittelyjä, kun yksi kaavataso poistuu. Parhaimmillaan kuntakaava on hyvä työväline kunnan kehittämiseen. Se vaatii myös päättäjiltä sitoutumista pitkän aika välin tavoitteelliseen maankäytön suunnitteluun. Yksittäisiä suurhankkeita on kuitenkin mahdollista toteuttaa myös yhdellä pienialaisella kuntakaavalla, jota ei ohjata maakuntakaavalla tai jonka pohjaksi kunta ei laadi laajempia kehittämissuunnitelmia. Voi tulla tilanteita, joissa paine toteuttaa elinkeinoelämän hankkeita nopealla aikataululla ohittaa tarpeen yhteensovittava esim. hankkeen sijoituspaikka kunnan muiden alueidenkäytön kehittämistarpeiden kanssa.

Kuntakaavaa ei veloiteta laatimaan koko kunnan alueelle, mikä voi johtaa siihen, että osalla kunnan aluetta on voimassa ainoastaan maakuntakaavan liikennejärjestelmää ja viherrakennetta koskevat oikeusvaikutukset eikä VAT:et ohjaa esim. yksittäisiä lupapäätöksiä. Kun kuntakaava laaditaan alueelle, jossa ei ole voimassa kaupunkiseutukaavaa, niin kaupunkiseutukaavalle säädetyt laadulliset vaatimukset eivät tule huomioon otetuiksi kuntakaavassa toisin kuin yleiskaavan sisältövaatimukset nykyisin asemakaavoituksessa. Ottavatko kuntakaavalle säädetyt tarkoitus ja laadulliset vaatimukset riittävällä tavalla huomioon sen, että kunnan eri osia suunnitellaan eri tarkkuustasolla, esim. yhtenäinen viherrakenne puuttuu kuntakaavaa koskevista säännöksistä.

Kuntakaavan oikeusvaikutuksista ei käy ilmi, miten kunnan vastuu kunnallistekniikan järjestämisestä kuntakaavan alueella määräytyy; koskeeko se koko kuntakaavan aluetta vai koskeeko se esim. aluetta, jota voidaan käyttää erillisellä määräyksellä suoraan rakennusluvan perusteena.

Miksi ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen eivät ole mukana sääntelyssä? Jatkovalmistelussa olisi myös syytä pohtia, voitaisiinko eri kaavatasoja koskevassa sääntelyssä (kaavojen sisältö/ laadulliset vaatimukset) jotenkin konkreettisemmalla tavalla tuoda esiin niitä asioita, joita ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen edellyttäisivät? Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi rakennusten energiatehokkuus, puistot, viheralueet, rakennusmateriaalien kestävä käyttö tai kierrätysmateriaalien käyttö.

Kuntakaavan laatimista ja laatimistarvetta koskevasta pykälästä emme löytäneet sääntelyä laatimistarpeesta. Pitäisikö otsikkoa tai pykälän sisältöä tältä osin muuttaa? Pitäisikö pykälän ensimmäisessä momentissa selkeyden vuoksi jollain lailla huomioida se, että kuntakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista on oma pykälänsä?

Jäimme miettimään, että miksi kuntakaavaa koskevissa pykälissä ei ole lainkaan sisältöä koskevaa pykälää, vaan ainoastaan laadulliset vaatimukset (vrt. maakuntakaava ja kaupunkiseutukaava)?

Kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa koskevassa pykälässä on huomioitu luonnonvarojen kestävä käyttö, kiertotalous sekä energia-, vesi- ja jätehuollon järjestäminen. Voisiko kaivettujen maa-ainesten hyödyntämisen tuoda pykälässä erikseen esiin eli

”luonnonvarojen kestävään käyttöön, kiertotalouden edellytyksiin, kaivettujen maa-ainesten hyödyntämiseen sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen”. Joka tapauksessa säännöksen perusteluihin tulisi lisätä mainita että, kaavoituksessa tulee huolehtia aluevarauksista kaivettujen maa-ainesten materiaalivirtojen läjittämiseen, käsittelyyn ja varastointiin sekä maa-aineisten hyödyntämiseen. Kaavoituksessa tulee mahdollistaa kaivettujen maa-ainesten hyödyntäminen turvallisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla: hyötykäyttökohteet ja –tavat tulee huomioida kaavaratkaisuissa. Jätehuolto liittyy olennaisena osana kiertotalouteen, joten säännöksen perusteluissa tulisi perustella myös kiertotalouden tarpeita tarkemmin. Tähän liittyen perusteluihin tulisi lisätä maininta, että kaavoituksessa tulee huolehtia kiertotalouden ja jätehuollon aluevarauksista, jotta uudelleenkäyttö, kierrätys ja hyödyntäminen ovat mahdollisia riittävän lähellä materiaalin synty- ja käyttöpaikkoja. Kuntakaavan laadullisia vaatimuksia koskevan pykälän viimeinen momentti, joka koskee elinympäristötön laadun merkityksellistä heikkenemistä, sisältää tulkinnanvaraisia käsitteitä, jotka voivat olla käytännössä haasteellisia. Toisaalta jäimme myös miettimään sitä, että miksi tällainen säännös on liitetty vain kuntakaavoitukseen?

Kuntakaavamääräyksiä koskevassa pykälässä (tai vaihtoehtoisesti perusteluissa) olisi syytä tuoda esiin esille kaavoittajan velvollisuus pyytää ja ottaa huomioon muiden viranomaisten lausuntoja määräyksiä/merkintöjä annettaessa. Näin varmistettaisiin esimerkiksi kaavamääräysten/merkintöjen yhdenmukaisuus YSL:n lupa- ja rekisteröintisääntelyn kanssa (tässä ollut haasteita käytännössä), sekä pilaantuneita maa-alueita koskevien kaavamääräysten/merkintöjen selkeys. Nykytilanteessa pilaantuneita maa-alueita koskevien alueiden kaavamääräyksissä/merkinnöissä on paljon haasteita, eivätkä ne esimerkiksi perustu ajantasaiseen tietoon.

Kuntakaavamääräyksiä koskevassa pykälässä jäimme myös pohtimaan sen toiseen momenttiin sisältyvää säännöstä suojelumääräysten kohtuullisuudesta maanomistajien näkökulmasta. Kuka asian viime kädessä päättää ja onko kohtuullisuuden määrittely käytännössä kuinka haasteellista? Vaikka säännös ilmeisesti vastaa nykyistä lainsäädäntöä, niin näitä asioita saattaisi olla tarpeen avata perusteluissa, esimerkiksi mainitsemalla relevantin hallituksen esityksen.

Jäimme kaipaamaan selostusta kehittämisperiaatteiden juridisesta merkityksestä ja roolista.

Kuntakaavan oikeusvaikutuksia sekä rakentamisrajoituksia ja toimenpiderajoituksia koskevien säännösten välinen suhde vaatisi selkiyttämistä. Nyt esimerkiksi rakennuksen rakentamisesta on säännöksiä molemmissa pykälissä siten, että kokonaisuus jää epäselväksi

- Miten ilmastomuutoksen hillinnän edistäminen, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tai hulevesien hallinta näkyvät laadullisissa vaatimuksissa? Näyttää siltä, että niillä ei ole oikeudellista sitovuutta kaupunkiseutu- tai kuntakaavoissa ollenkaan.
- Mitä tarkoitetaan kehittämisperiaatteissa mainitulla tarkemmalla suunnittelulla? Missä kehittämisperiaatteet tulevat sovellettavaksi ja mikä niiden oikeusvaikutus on? Tarkoitetaanko tarkemmalla suunnittelulla jotain muuta kuin rakennuslupaharkintaa, jossa niiden soveltaminen esim. valitusvaiheessa on ongelmallista.
- Onko tarpeen ottaa erityislakiin oma säännöksensä kuntalaisen aloiteoikeudesta? Herää kysymys, mihin muihin erityislakeihin vastaava säännös tarvittaisiin ja mikä merkitys kokonaisuuden kannalta on sillä, että tietyissä erityislaissa tällaista mainintaa ei ole.
- Esityksestä ei käy ilmi, mikä olisi maanomistajan oikeus kaavoitusaloitteen tekemiseen. Myös säännös kaavan laatimisesta perittävästä korvauksesta puuttuu

Periaatteessa ok. Seuraavia seikkoja tulee vielä pohtia: 1. Miten varmistetaan se, että kunnan yleispiirteisessä kaavoituksessa säilyy kokonaisuuden huomioiva ote, eikä hukuta yksityiskohtiin. 2. Mitä tapahtuu maanomistajien ranta-asemakaavoille, muuttuuko niiden juridinen merkitys ainakin aavistuksen (maanomistajien ote heikkenee) jos tämä kaavamuoto poistuu näyttämöltä? 3. Luvituksen suhde kaavoihin on mietittävä tarkkaan, millä kaavoilla voidaan lupa myöntää suoraan, millä ehdoilla yms. 4. Pienten kuntien valmius skaalautuvaan digikaavoitukseen?.

MRL uudistuksen keskeisenä lähtökohtana näyttäytyy tulevaisuus, jossa tietoa ja suunnittelua tuotetaan, hallitaan ja käytetään sähköisesti. Käyttäjän kannalta yksi ajantasakuntakaava on hyvä tavoite. Tietomallipohjainen tiedon ja suunnitelmien avoimuus, hyödynnettävyys ja muokattavuus on tulevaisuudessa ilmeistä ja toivottavaa.

Muuttuviin tilanteisiin joustavasti reagoivalle kaavoitukselle tietomallipohjainen kaavoitus luo hyvät edellytykset. Asema- ja yleiskaavatasoisen maankäytön tarkastelu samanaikaisesti on perusteltua, mutta ilmeistä on, että yhden kuntakaavan malli ei vähennä suunnittelun tai vuorovaikutuksen vaatavuutta tai niiden edellyttämää aikaa nykyiseen verrattuna. Eri mittakaavaisten maankäytön kysymysten ja tietopohjan hallinta samanaikaisesti on vaativaa ja edellyttää kaiken kokoisissa kunnissa kaavoittajan pätevyyttä.

Laadullisen vaatimuksen korostaminen sisältövaatimuksen sijaan korostaa hyvällä tavalla suunnittelun tärkeyttä. Esitettyssä pykäläluonnoksessa kuntakaavaa laadittaessa laatuvaatimuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Sanamuoto on väljempi ja tulkinnanvaraisempi kuin nykyisten asemakaavan sisältövaatimusten velvoittavammat sanamuodot. Jatkovalmistelussa esitetään

arvioitavaksi, olisiko tarkempaa suunnittelua koskevien laadullisten vaatimusten syytä olla yksiselitteisemmin tulkittavia. Laatuvaatimuksiin esitetään lisättäväksi ekologisten verkostojen turvaaminen.

Yhden kuntakaavan malliin on tässä vaiheessa mahdotonta ottaa lopullista kantaa, koska kuntakaavapilottityö on vielä kesken ja vaikutukset arvioimatta. Järjestelmänmuutos vaikuttaa ainakin suunnittelutapaan, kaavaprosessien hallintaan ja ymmärrettävyyteen, vuorovaikutukseen ja maankäytön kokonaisuuden hallintaan. Valmistelussa on toivottavaa säilyttää keskeisenä tavoitteena suunnittelun johdonmukaisuus ja sisältö, joka turvaa hyvän ympäristön toteutumisen edellytykset. Tietomalleihin siirtyminen on tekniikkaa ja tapahtuu vähitellen, käytännössä melko pitkän ajan kuluessa. Uudistuvan lain tulee olla selkeä ja käyttökelpoinen myös siirtymäaikana.

Määräyksellä kuntakaavan ajanmukaisuuden arvioimisesta vähintään 10 vuoden välein on hyvä tarkoitus, sillä osassa kuntia on voimassa hyvinkin vanhoja asemakaavoja. Nykyisin näiden kaavojen ajantasaisuus tulee usein arvioitavaksi vasta tietyn rakennushankkeen tullessa ajankohtaiseksi. Voimassa olevan säännöksen selkeyttäminen on tarpeen. Ajantasaisuuden johdonmukainen arviointi edellyttää aluksi resursseja, mutta kannustaa pitämään kaavoja tavoitteellisesti ajan tasalla, jolloin arvioinnin tarvekin tulevaisuudessa vähenee.

Mikäli uudistusta viedään eteenpäin yhden kuntakaavan mallilla, tulee selvittää, miten väyläsuunnittelu kytkeytyisi yksitasoiseen kuntakaavoitukseen. Nykyisin maanteiden ja rautateiden yleissuunnitelmat sekä tie- ja ratasuunnitelmat on kytketty lainsäädännössä tietyihin kaavatasoihin. Yhden kuntakaavan mallissa kytkennät tulisivat muuttumaan.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, joka perustuu yhden kuntakaavan malliin, tekee kaupunkiseutukaavasta käytännössä välttämättömän suunnittelutason. Suurissa kaupungeissa yksi kuntakaava on mitä todennäköisimmin laadittava pääosin nykyisen asemakaavan tarkkuustasolla, jotta maankäyttöä saadaan ohjattua riittävästi. Tällöin kaupunkiseutukaavaa tarvitaan yleispiirteisen tasoiseen suunnitteluun, jolloin se käytännössä toimii kaupunkiseudun kuntien yhteisenä yleiskaavana.

Kunnallisella tasolla siirtyminen yhden kaavatason malliin on merkittävä muutos verrattuna nykytilaan. Esitettyjen pykäläluonnosten perusteella jää epäselväksi, vaaditaanko kunnilta tässä mallissa missä laajuudessa kunnan yleispiirteisistä alueiden käytön suunnittelua. Riski yhden kuntakaavan mallis-sa on se, että kunnissa (erityisesti pienissä kunnissa, joissa kaavoitusre-surssi on vähäistä) suunnitellaan jatkossa alueidenkäyttöä pala palalta, han-kekohtaisesti, jolloin kunnan pidemmän aikavälin suunnittelu jää puuttu-maan. Pykäläluonnoksissa ei ainakaan sanamuodon perusteella veloiteta kuntia laatimaan yleispiirteisiä, koko kuntaa koskevia kuntakaavoja.

Kuntakaavan laadullisia tavoitteita koskeva pykäläluonnos on yhdistelmä voimassa olevan lain yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksia. Yksityiskoh-tana todettakoon, että laadullisissa vaatimuksissa ei ole nykyisen MRL 54 §:ä vastaavaa kieltoa hävittää rakennettuun ympäristöön ja luonnonympäris-töön liittyviä arvoja. Perusteluluonnoksesta ei käy ilmi, onko kyse vain eri sanamuodoista siten, että myös esitettyjen kuntakaavan laadullisten vaati-musten on tarkoitus turvata rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön arvoja vastaavalla tavalla kuin voimassa olevan lain vai onko tarkoitus ke-ventää ko. vaatimuksen sisältöä kuntakaavoituksessa.

•Perustelut yhteen kuntakaavaan siirtymiselle puuttuvat/epäselvät

> ei yleisperusteluja tarkastelluista vaihtoehdoista ja nykytilan ongelmista, vaikka kyseessä merkittävä muutos kaavajärjestelmään
> suunnittelun joustavuuden lisääntyminen ei ehdotetussa mallissa aivan ilmiselvää

•Väyläsuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteensovittaminen onnistunee myös ehdotetussa mallissa, edellyttää väylälainsäädännön läpikäyntiä (ei ainoastaan tekninen muutos)

> kaavojen toteuttamista koskevien luonnosten puuttuminen vaikeuttaa mallin arviointia > millä tavoin esimerkiksi tienpidon vastuut jakautuisivat kuntakaavamallissa (kunta/valtio/yksityistiet)?

> nykyinen kahden kuntakaavan malli on toimiva väyläsuunnittelun näkökulmasta > väylänpitäjän näkökulmasta muutostarvetta ei ole

•Esityksen mukaan kuntakaavan alueella voisi olla voimassa yhtä aikaa kehittämisperiaatemerkinä ja asemakaavatasoinen merkinä, mutta nämä olisivat osa samaa kuntakaavaa, eikä yleiskaava/asemakaava-tyyppistä ohjaussuhdetta olisi

> Kuitenkin kehittämisperiaatteita koskevan säännösluonnoksen mukaan "kehittämisperiaatteilla ohjataan yleispiirteisesti kunnan alueidenkäytön yksityiskohtaista suunnittelua" > onko tässä säädetty jonkinlaisesta "kaavatason sisäisestä" ohjaussuhteesta?

> Myös kehittämisperiaatteita koskevan säännöksen perusteluissa mainitaan kuntakaavan muuttaminen kehittämisperiaatteiden vastaisesti > miten muuttaminen voi olla vastoin näitä periaatteita, kun kyse samalla kaavatasolla määritellystä asiasta? Eikö kyse tällöin ole vain kuntakaavan muuttamisesta, jota ohjaa maakuntakaava tai kaupunkiseutukaava?

>Miten tätä em. ohjaussuhdetta tulkitaan harkittaessa yksityiskohtaisen suunnittelun lainmukaisuutta?

Pykälä- ja perusteluluonnoksista ei käy vielä kovin konkreettisesti ilmi, miten yhden kuntakaavan ratkaisu toimisi eri käytännön tilanteissa. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että sen hallinnonalan kannalta on tärkeää ratkaista etenkin, miten väyläsuunnitelmat kytkettäisiin uuteen yksitasoiseen kuntakaavoitukseen. Maanteiden ja rautateiden yleissuunnitelmat sekä

tarkemmat tie- ja ratasuunnitelmat kytkeytyvät osittain nykyisiin kaavatasoihin. Esimerkiksi yleiskaavojen valmistelun yhteydessä laaditaan usein myös väylien suunnittelun kannalta keskeisiä selvityksiä. Uudessa järjestelmässä on tärkeää varmistaa, että väylien yleissuunnitteluun ei jatkossa kohdistu painetta tehdä alueidenkäytön suunnitteluun lähtökohtaisesti kuuluvia selvityksiä tai muita tehtäviä.

- Tilanteessa jossa kuntakaavassa tulee määrittää, miltä osin se korvaa samaa aluetta koskevan aiemman kaavan tai kaavamerkinnän tai -määräyksen, viranomaisten ja muiden kaavan käyttäjien työtä selkeyttäisi velvoite tehdä virallinen ajantasakaava/kaavayhdistelmä (ks. myös kommentti kohdassa 5).
- Kuntakaavamääräyksen osalta tulisi määrittää selkeämmin ketä määräys koskee. Nykyisessä laissa vastaavanlainen ilmaisu ja sen tulkinta on ollut epäselvä. Lähtökohtaisesti oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä laissa. Huom! Suomen metsäkeskus ei suunnittele metsien hoito ja käyttöä. Metsälakiin ei juuri sisälly päätöksiä, joita viranomaisen tekee, koska metsänkäyttöiloitukseen ei liity päätöstä. Metsälain kautta kaava tulee vain harvoin huomioiduksi viranomaisen toimesta. Sen sijaan Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisia rahoituspäätöksiä tehdessä kaava tulisi huomioida.
- Toimenpiderajoituksia koskevaa kohtaa tulisi rajata, jotta ei päädytä tilanteeseen, jossa kunta voisi aina ja kaikkialla asettaa toimenpiderajoituksia. Eräs mahdollisuus rajaukseen on tarkennus, ettei toimenpiderajoitusta voida osoittaa M-alueelle (vrt. viimeisin lakimuutos, jossa poistettiin maisematyölupa yleiskaavan M-alueilta).

ks. viranomaisen vs. valtion viranomaisen koskeva kommentti kohdassa 4

Voisiko liikennejärjestelmäsuunnittelu olla kuntakaavassa nykyistä vahvempi osa suunnittelua, jolloin maankäytön ja liikenteen suunnittelu olisi kokonaisvaltaisempaa? Valtio voisi keskittyä valtakunnan- ja maakuntatason liikennejärjestelmäsuunnitteluun.

Pykäläluonnoksessa todetaan, että 'kuntakaavan ajanmukaisuus on arvioitava vähintään 10 vuoden välein'. Eikö tarkoitus ole että enintään kaavan ajantasaisuus on arvioita aiemmin tai viimeistään 10 vuoden kuluttua, kun kaava on hyväksytty ja astunut voimaanvälein?

Miten hoidetaan mahdolliset ristiriidat esim. viivamuotoisten kehittämistavoitteiden ja aluemaisten aluevarausten suhteen?

Mikä on kehittämisperiaatteiden ja kuntakaavan suhde? Ovatko periaatteet strategisia koko kuntaa koskevia ohjauskeinoja, jonka alla toimisi rakentamista ohjaava kuntakaava. Nyt pykäläluonnoksessa todetaan, että kuntakaava voi sisältää kehittämisperiaatteita, joten näiden välinen suhde ei todellakaan ole selkeä.

Mihin nykyiset asemakaavamääräykset siirtyvät tulevassa mallissa? Ovatko ne osa kuntakaavaa vai voisiko osa siirtyä kunnan rakennusjärjestykseen, rakennusvalvonnan ja –lupajärjestelmään. Miten tämä vaikuttaisi osallistamiseen (heikentäisikö se osallistumisen mahdollisuutta)?

Yhden kuntakaavan mallista voi tulla käytännön toiminnan kannalta epäselvä, erilaisia juridisia tulkintavaikeuksia ja maallikoille hankalaa viestiä kaava-aineistolla. Kunnan tavoitteiden maankäytön tulevaisuudesta tulisi yksiselitteisesti ilmetä demokraattisen kaavaprosessin lopputuloksena tuotettavasta materiaalista. Jo nyt on kokemuksia, miten haastavaa on esitystapa ja sisällön tulkinta voimassaolosta kunnissa laadittujen strategisten yleiskaavojen ja vaiheasemakaavojen suhteesta perinteisempiin aluevarauskaavoihin, jotka voivat olla päällekkäin voimassa.

Seuraavat kestävyyttä koskevat näkökulmat koskevat erityisesti kuntakaavaa, mutta ratkaisujen mittakaavasta riippuen myös muita kaavatasoja

- Ensisijaisena lähtökohtana viihtyisyys, niin hyvät kulkureitit, että niitä voi käyttää lihasvoimalla (200 metrin ylimääräinen lenkki vie kävellen 30 sekuntia ylimääräistä aikaa kun taas autolla 3 sekuntia – entä kun tällaiset valinnat kumuloituvat kaavasta toiseen?), joukkoliikenteen käyttämisen mahdollistaminen ja myös ajallisen saavutettavuuden kohtuullisuus
- Mahdollistaminen on myös asukkaiden osallisuusmahdollisuuksien mahdollistamista ja kestävyuden ajatuksen tuomista integroidusti näihin mukaan – tämä on tärkeää sekä demokratian, ilmastonmuutostoitimien hyväksyttävyyden että itseohjautuvan toiminnan näkökulmasta.

Kuntakaavalla ratkottaisiin ajallisesti eri aikajaksoille sijoituvia ja erilaista suunnittelun tarkkuustasoa vaatimia kysymyksiä. Kaavalla tulisivat ratkaistavaksi niin keskipitkän aikavälin strategiset linjaukset kuin aluevaraustarpeet ja suoraan rakentamista sääntelevät kysymykset. Näiden kaikkien kokoaminen yhteen kaavamuotoon tarkoittaisi jatkuvasti muuttuvia erilaisia tarkkuusasteita eri alueilla. Käytännössä tämä vaikeuttaisi kokonaisvaltaista pitkäjänteistä tavoitteellista maankäytön suunnittelua ja kuntien maapolitiikan suuntaamista.

Osallisten kannalta eri aikajännteelle ja tarkkuustasolle sijoittuvien samaan kaavaan (kuntakaava) koottujen tavoitteiden merkittävyyden ja oikeusvaikutusten ymmärtäminen vaikeutuu. Oikea-aikaisen osallistumisen ja osallisuuden määrittely kuntalaisen kannalta hämärtyy. Osallisen on hyvin vaikea ymmärtää mitä ns. skaalautuvassa kuntakaavassa kulloinkin ratkaistaan ja vuorovaikutus kaavaprosessissa heikkenee nykyisestä.

Asemakaavan suhde muihin lakeihin, lupiin ja kiinteistönmuodostusjärjestelmään on tärkeä osa kokonaisuutta, joka tässä vaiheessa puuttuu tarkastelusta. Kuntakaavan vaikutus mm. lunastusmenettelyyn ja kaavan yksiselitteiseen tulkintaan on vielä ratkaisematta.

Jos järjestelmään tuotaisiin ehdotettu kaupunkiseutukaava ja kuntakaava, tulisi säätää selkeästi, mikä merkitys näillä kaavoilla olisi paitsi rakentamisen luvissa myös muussa lupaharkinnassa. Esimerkiksi nykyisin asemakaavan vaikutus ympäristölupaharkinnassa on YSL 12 §:n mukaan se, että luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Jos kyseessä on oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Pykäläehdotusten perusteella asemakaavan ja yleiskaavan korvaisi kuntakaava, jonka osalta kunta voisi harkita, millä tarkkuustasolla kutakin aluetta suunniteltaisiin ja ohjattaisiin. Yhdellä alueella se voisi siten olla yksityiskohtainen kuten asemakaava, toisella taas yleispiirteisempi kuten yleiskaava. Kun tarkkuus voi saman kaavan sisällä näin vaihdella joustavastikin, pitäisi täsmällisesti määritellä, mikä olisi kaavan vaikutus kulloisessakin tilanteessa vai vaikuttaako kuntakaava aina samoin tarkkuuden tasosta riippumatta. Jälkimmäinen vaihtoehto ei välttämättä kuitenkaan olisi toimiva tai tarkoituksenmukainen, sillä kaavan tarkkuus voisi olla hyvinkin erilainen eri alueilla. Samoin luonnollisesti tulisi määritellä kaupunkiseutukaavan vaikutus lupaharkintaan.

Liikennejärjestelmän näkökulmasta kuntakaavaan suunniteltujen kuntakaavamääräysten ja kehittämisperiaatteiden sisältöä ja suhdetta tulisi täsmentää ja esimerkiksi selventää voiko kehittämisperiaate olla ristiriidassa kuntakaavamääräyksen kanssa vai muuttuuko kehittämisperiaate aina kulloisenkin kuntakaavamuutoksen myötä, kuten esityksestä olisi pääteltävissä.

Maanteistä- ja liikennejärjestelmästä annetun lain 17 § mukaan (LjMTL 23.6.2005/503) maanteiden yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien tulee pääsääntöisesti perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. PIRELY katsoo, että uudistettavassa maankäyttö- ja rakennuslaissa tulee selvittää tulevan MRL:n ja LjMTL:n suhde sekä toteuttaa tarvittavat muutokset lakeihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 83 § 4 momentissa määritellään maantiet, joille voidaan asemakaavoissa kaavoittaa liikennealue sekä pääosin paikallista liikennettä palvelevat maantiet, jotka tulee kaavoittaa asemakaavoissa kunnan kaduiksi. MRL 86 a §:ssä on määritelty kaduksi kaavoitetun maantien muuttaminen kunnan hallinnoimaksi kaduksi. PIRELY katsoo, että pykäläluonnoksen mukaista kuntakaavaa tulee koskea edellisen kaltaiset pykälät. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kaikkia kaavatasoja koskevien säännösten kohdassa kaavan esitystapa 2 momentissa tulisi esittää myös eri alueiden hallinnollisten rajojen esittämistarve.

Asemakaava-alueilla osoitetaan maankäytön edellyttämät katu- ja tonttiliittymät maanteille. Maanteiden sujuvuuteen ja turvallisuuteen merkittävästi vaikuttavien liittymien suunnittelu ja esittäminen myös kuntakaavoissa on tärkeää.

Yleispiiteinen yhdyskuntarakenne on jatkossakin tärkeä suunnittelutaso. Vaikka yleiskaava kaavainstrumenttina poistuisi valikoimasta, joutuvat kunnat edelleen ratkomaan yleiskaavatason suunnittelukysymyksiä. Tämä liittyy vahvasti esimerkiksi palveluiden järjestämisen suunnitteluun ja maapolitiikkaan sekä kunnan investointien oikea-aikaisen toteutuksen ajoittamiseen. Kunnille nykyinen yleiskaava on erittäin toimiva väline tähän työhön. Yleiskaavan pohjalta voidaan riittävän tarkasti arvioida asukasmäärän kehitystä kunnan eri osissa sekä tarvittavien maanhankintojen kohdentamista ja investointien (esim. koulut, päiväkodit, kunnallistekniikka) ajoittamista. Kunnat tekevät joka tapauksessa, jos eivät yleiskaavoja, vähintään yleissuunnitelmia edellä kuvattuun suunnitteluun. Ilman prosessin kirjaamista maankäyttö- ja rakennuslakiin, ei pykäläluonnoksissa esitetty vuorovaikutteisuus ja osallisuuden vahvistaminen tule riittävästi toteutumaan.

Tavoitellun joustavuuden ja kuntien maankäyttöä koskevan päätösvalan kasvattamisen näkökulmasta PIRELYn katsoo olevan ristiriitaista, että oikeusvaikutteisen yleiskaavan laatiminen kunnan hallinnolliselle alueella, jota kunnan palveluverkkoratkaisut ja muu strateginen suunnittelu koskee, kiellettäisiin. Kunnilla tulee vähintään säilyttää mahdollisuus omaa aluettaan koskevan oikeusvaikutteisen yleiskaavan laatimiseen, jos kunnat itse niin haluavat.

On huomattava, että lain toimivuustarkasteluissa tai muussa suunnitteluyhteisön palautteessa ei tietävästi ole toivottu oikeusvaikutteisten yleiskaavojen poistamista vaan esitetty kuntarajat ylittävän strategisen yleiskaavoituksen kaltaisen kaupunkiseutusunnittelun vahvistamista.

PIRELYn näkemyksen mukaan lakiuudistuksen yleisistä tavoitteista tai hallitusohjelmasta nousevaa perustetta yleiskaavoista luopumiseen ei ole. Uudistuksen tavoitteet ja erityisesti ilmastonmuutoksen hillintä pikemminkin vahvistavat yleiskaavatason tarpeellisuutta.

Seutukaupungit tai pikkukaupungit, jotka eivät muodosta kaupunkiseutua, jolla kaupunkiseutukaavan laatiminen olisi mielekästä, eivät saisi tehdä jatkossa enää tehdä yleiskaavatasoista suunnittelua vaan olisivat jatkossa vain maakuntakaavan ohuen ja aluerakenteen osalta oikeusvaikutuksettomien ohjauksen varassa.

Kuntakaavassa voitaisiin päättää jonkin alueen kehittämisperiaatteista ja kaavaa voitaisiin tämän mukaan vaihteittain tarkentaa rakentamisen ohjaamiseksi. Edellä mainittu on tähän saakka hoidettu yleiskaavalla ja asemakaavoituksella. Siirtyminen yhteen kaavaan vaatii ohjeistusta ja käytäntöjen hakemista.

Tarkoituksena puuttuu viherrakenne, joka on kuitenkin jo kaupunkiseutukaavassa keskeinen kaavan tarkoitus.

Skaalautuvassa mallissa tärkeä osa kuntakaavan valmistelua, päätöksentekoa ja kuntakaavan oikeusvaikutuksia on se, miltä osin kuntakaavassa määrättäisiin kuntakaavan korvaavan samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyt kuntakaavan tai sen kaavamerkin tai kaavamääräyksen tai miltä osin kuntakaava täsmentää aiemmin hyväksytyt kuntakaavaa.

Kuntakaavan oikeusvaikutukset -tekstiin on yhdistetty voimassaolevan maankäyttö- ja rakennuslain yleis- ja asemakaavojen oikeusvaikutukset. "Kuntakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muulle alueiden käytölle" tulee selkeyttää suhteessa kehittämisperiaatteisiin.

Yksityisten merkitysaloitteiden tekijöinä voisi koskea lähinnä jo kuntakaavoituksessa ratkaistujen hankkeiden toteuttamista. Maanomistajan oikeuden tehdä aloitteita voisi olla tarpeen rajata koskemaan lähinnä toteuttamista ja rakentamista koskevan kuntakaavan laatimista. Aloitteiden ei lähtökohtaisesti pitäisi olla mahdollista koskea laajoja alueita koskevia kuntakaavan kehittämisperiaattemerkintöitä. Nykyäänkin voi tehdä kaavoitusta koskevia aloitteita kuntaan. Aloitteen tarpeellisista sisältövaatimuksista voi olla tarpeen säätää täsmällisemmin esimerkiksi MRA:ssa.

Kuntakaavan ajanmukaisuuden arviointia on tarkoitus tiukentaa suhteessa nykyisiin pykäliin. Luonnospykälien perusteella pykälien tarkoitus jää vielä jossain määrin epäselväksi, sillä se vaikuttaisi koskevan myös toteutuneita kaava-alueita.

Kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa ei mainita rantojen maankäytön suunnittelua eikä sen erityispiirteitä lainkaan.

Luonnonsuojeluyksikkö

Kuntakaavan osalta kaavataso tarkoitusena ei mainita luontoarvojen säilyttämiseen, viherrakenteen turvaamiseen tai ekologiseen kestävyteen liittyviä teemoja (maakunta- ja kaupunkiseutukaavojen tarkoituksissa em. teemat löytyvät). Kuntakaavasta todetaan, että siinä "esitetään alueen tavoitellun kehittämisen periaatteet sekä ohjataan rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, julkisen tilan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla." Perusteluissa todetaan, että "kuntakaavan tarkoitusena olisi ohjata maankäyttöä ja rakentamista juuri näiden ohjaustavoitteiden näkökulmasta". Näihin tavoitteisiin on saatava mukaan luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen jo tarkoitus- ja ohjaustavoitetasolle. Tarvetta korostaa se, että kaikille alueille ei tulla laatimaan kaupunkiseutukaavaa. Ja toisaalta, mikä on kaupunkiseutukaavan viherrakennesuunnittelun vaikuttavuus kuntakaavaan, jos viherrakenne ja luontoarvot eivät kuulu niihin ohjaustavoitteisiin, joiden näkökulmasta kuntakaava laaditaan maankäyttöä ohjaamaan.

Vaikka kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa on mainittu luonnonarvojen vaaliminen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, tämä ei riittävällä tavalla varmista luontoarvojen huomioimista kuntakaavatasolla. Laadullisista vaatimuksista todetaan, että ne on otettava huomioon "siinä määrin kuin laadittavan kuntakaavan ohjaustavoite ja tarkkuus edellyttävät". Kun kuntakaavan tarkoitusena on ohjata maankäyttöä sellaisten ohjaustavoitteiden näkökulmasta, joihin tämän hetkessä luonnoksessa viherrakenne tai luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen eivät sisälly, ei pykälissä ole selkeää velvoitetta tehdä kaavasunnittelua myös luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen näkökulmasta.

Koska kaupunkiseutukaava ei ole pakollinen, kuntakaavan tulee olla viherrakenteen ja luonnon monimuotoisuuden suunnittelun, turvaamisen ja kehittämisen suhteen velvoittava. Velvoittavuutta luontoarvojen säilyttämiseen tulee lisätä vastaavasti kuten kaupunkiseutukaavassa. Perusteluissa on nyt kirjattu, että maakunnallisten ja seudullisten luontoarvojen säilymistä edistetään. Valtakunnallisten luontoarvojen tapaan kuntakaavassa pitäisi varmistaa myös maakunnallisten luontoarvojen säilyminen eikä vain edistää säilymistä.

Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

Kuntakaavan oikeusvaikutukset -kohdan lakiluonnostekstiin mukaan: "Kuntakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muulle alueiden käytölle". Pykälän teksti voisi halutessaan tulkita tiukasti siten, ettei esim.

ko. kuntakaavassakin esitettyä maantietä/katua voi toteuttaa, koska siitä aiheutuu haittaa asutukselle. Asiaa tulisi selkeyttää perusteluissa.

On epäselvää, että voidaanko rakennuslupien lisäksi myöskään esim. maanteita koskevia yleis- tai tiesuunnitelmia hyväksyä (tai tiesuunnitelman mukaisen tiehankkeen rakentamista aloittaa), mikäli kuntakaavan ajanmukaisuutta ei ole arvioitu lakitekstin mukaisen 10 vuoden "vanhenemisajan" sisällä tai jälkeen. Asia on syytä täsmentää jatkotyössä.

Mahdollisesti syntyviä ongelmia siirtymisestä yhteen kuntakaavatasoon:

Laadittaessa kuntakaavaa suhteellisen pienelle alueelle, jouduttaisiin tulevaisuudessa kaavatyön yhteydessä todennäköisesti nykyistä useammin tekemään ko. kaava-aluetta huomattavasti laajemmalle alueelle, esimerkiksi liikenteeseen, ulottuvia vaikutustarkasteluja (vrt. yleiskaavallinen tarkastelu). Esimerkiksi liikenteelliset vaikutusarviointit vanhenevat melko nopeasti.

Maanteiden yleis- ja tiesuunnitelmien tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty (laki liikennejärjestelmästä ja maanteista 17 § 1. mom). Nykyisin yleis- ja tiesuunnitelman hyväksyttävyyttä muuhun maankäyttöön nähden arvioitaessa yleis- ja asemakaavoilla on toisistaan jonkin verran eroavat kriteerit. Nämä kriteerit tulisi lainsäädännössä yhdenmukaistaa yhteen kuntakaavatasoon siirryttäessä. Samoin tulisi täsmentää suunnitelmien hyväksyttävyyttä tilanteessa, jossa kuntakaava (koskee muitakin kaavatasoja) on laadittu vaiheittain koskien vain tietyt asiakokonaisuuksia.

Maan luovuttaminen ja lunastaminen (MRL 13 luku) perustuu nykyisin ensisijaisesti asemakaavoihin. MRL:a jouduttaisiin tältä osin muuttamaan merkittävästi, mikäli siirrytään yhteen kuntakaavatasoon. Esim. valtion maantien teialueen tai kunnan katualueen haltuunotto-oikeus ja -velvollisuus toteutuu nykyisin vasta asemakaavatasolla. Samoin haittakorvauksia maanomistajalle maksetaan lähinnä vasta asemakaavavaiheessa.

MRL 93 § mukaan tienpitäjän omistaman maantien teialue (asemakaavassa maantien liikennealue LT-merkinnällä/katualue/jokin muu käyttötarve) siirtyy asemakaavan tullessa voimaan kunnan omistukseen (vaatii kylläkin lainhuudatusta, mitä kunnat eivät tällaisessa tapauksessa läheskään aina tee LT-alueen kyseessä ollessa). Voi olla, ettei edellä mainittu siirto olisi tarkoituksenmukaista laajempien kuntakaavojen yhteydessä.

Asemakaava-alueella maanomistajien ns. ilmaisuovutusvelvollisuus koskee vain 1. asemakaavaa. Tältä osin MRL vaatisi ilmeisesti muutoksia.

Väylien hallinnollisen luokan muutoksien aluevaraukset maantiestä kaduksi ja päinvastoin esitetään nykyisin vasta asemakaavavaiheessa.

Varsinaiset muutokset tapahtuvat kuitenkin vasta erillisten kadunpitopäätösten myötä. Kadunpitopäätöksestä päättää kunta itsenäisesti. Yhteen kuntakaavatasoon siirtyminen ei tältä osin aiheuttaisi ylitsepääsemättömiä ongelmia. Laaja-alaisimmissa kuntakaavoissa voitaisiin käyttää myös viivamerkintöjä tarkan katu- tai maantien liikennealueen osoittamisen sijaan.

Asemakaavoissa maantien liikennealueelle (LT) liittymät ovat nykyisin aina kiellettyjä ilman nuolimerkintää (aikaisemmin tämä ei koskenut rakennuskaavoja). Laadittaessa kuntakaavaa laajemmille alueille, kaikkien liittymäpaikkojen määrittelemisen saattaisi olla mahdotonta. Nykyisin ELY-keskukset eivät voi myöntää liittymälupia asemakaavan vastaisesti. Tämän vuoksi liittymäsäännöksiin maantien liikennealueella tarvittaisiin muutoksia. Mm. aikaisemmin käytössä olleen määräyksen: "liittymät ovat sallittuja vain erikseen merkityissä kohdissa", käyttöönotto saattaisi tulla tarpeelliseksi joissakin kuntakaavan tarkkuustasoissa.

Asemakaavoissa on osoitettava kulkuyhteydet kaikille rakennuspaikoille. Hyvin laaja-alaisissa kuntakaavoissa tämä lienee mahdotonta mm. kaavan mittakaavasta johtuen. Nykysäännösten mukaan rakennuslupaa ei saa myöntää ennen kuin rakennuspaikalle on laillinen kulkuyhteys.

Maanteiden suoja-alesäännökset (laki liikennejärjestelmästä ja maanteista 45-50 §) korvautuvat nykyllä lainsäädännöllä vasta asemakaavavaiheessa. Siirryttäessä kuntakaavoihin tulisi suoja- ja näkemäalueisiin liittyvää lainsäädäntöä ja ohjeistusta muuttaa.

Lainsäädännössä jouduttaisiin muuttamaan myös mm. hulevesiä sekä tienvarsimainontaa koskevia säädöksiä.

Pykälkien kirjoittamiseen tulisi vielä panostaa. Sanamuotojen valintaa tulisi harkita ja sanojen merkitykset tarkistaa. Lauserakenteet eivät ole selkeitä.

Kuntakaavan tulee olla oikeusvaikutuksiltaan selkeä. Kuntakaavan tulee sisältää asemakaavassa olevat sitovat määräykset, joilla on merkitystä alueellisiin rajoihin, kiinteistön arvoon ja rajoituksiin ja kieltoihin.

Kuntakaavan kehittämistäkin koskevat osat voidaan hyväksymistä koskeva pykäläluonoksen logiikan mukaan delegoida hallintosäännössä myös KH:lle ja Ltk:lle. Onko tämä todellakin tarkoitus?

Kiertotalouden edellytysten turvaaminen on hyvä tavoite, mutta onko todellakin maankäytön keinoin ratkastavissa. Onko kiertotalous vain resurssien käyttöön toimia suuntaava vai myös liiketoimintaa synnyttävä? Luetaanko jakamistalous kiertotalouden osaksi? Edistettäisiinkö siten myös esimerkiksi AirBnB toimintaa?

Millä keinoin kaavalla vaikutetaan aseuinalueiden haitalliseen eriytymiskehitykseen? Eikö eriytymiskehitykseen vaikuteta ennen kaikkea kaava toteuttavilla toimenpiteillä? Myös markkinat vaikuttavat alueiden erilaistumiseen ja alueiden markkinakehitystä ei voida maankäytön suunnittelun aikana aina ennustaa.

Elikeinoelämän toiminaedellytykset ovat merkittävä tavoite maankäytön suunnittelussa ja siksi niiden painoarvoa tulisi korostaa.

Kuntakaavan laadulliset vaatimukset- otsikko ei vastaa luetteloa. Kyse on sisällöllisistä tavoitteista. laadulliset tavoitteet edellyttävät tarkempaa ymmärrystä laadusta ja siitä, miten se kunkin luetteloidun osatekijän kohdalla mitataan/ arvioidaan.

Kuntakaavatasoa koskevat pykälät johtavat siihen, että kaavataso on epämääräinen ja vaikeaselkoinen.

Kuntakaava voidaan laatia vaiheittain tai osa-aleuittain. Tämä tulisi olemaan pääsääntö, sillä asemakaavoitusta vastaavat kaavoitus on yleensä pienille alueille kodhentuvaa ja siksi muodostaisi kuntakaavan laatimisen pääsäännön aktiivisen asemakaavoituksen kunnissa.

Kuntakaavan kehittämisperiaatteet määräys on tulkinnallinen ja voi aiheuttaa ristiriitoja esimerkiksi luvistusta koskevan määräyksen kanssa.

Kuntakaavan oikeusvaikutukset tulee olla selkeät ja ehdotettu erikseen annettava määräys esimerkiksi kaavan käytöstä rakennusluvan perusteena aiheuttaa tulkintoja ja tekee järjestelmästä sekavan, jollei asiaa esitetä ja määritellä laissa tarkemmin.

8. Kommentit kaikkia kaavatasoja koskeviin pykäliin

Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen

Vastaajien määrä: 24

Vastaukset

Kaavan esitystapa. "Sanallisesti": Mitä tällä tarkoitetaan? Ei ole nykyisessä MRL:ssä, kuten perusteluissa väitetään. Sanallinenhan voi olla myös suullista...

"Suoraan rakentamista ohjaavassa kuntakaavassa esitetään lisäksi kaava-alueen rajat (muissako kaavoissa ei..?) ja rakentamisen määrän ohjaus sekä toimintojen (vaiko käyttötarkoitus?), muodon ja tyylin ohjaus (onko tarpeen?) suunnittelutarpeen edellyttämällä tarkkuudella." (Kuntaa ei ole velvoitettu laatimaan kuntakaavaa koko kunnan alueelle, joten rajat ovat tarpeen osoittaa.)

"Kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä (eikö koske koko alueidenkäyttöä, eli myös esim. vesiä?)

Kaava(kartta?), selostus (kaavaselostus?) ja kaavan perusteena..."

Tulisi huomioida myös 3D-mallinnuksen mahdollisuus.

Koneluettavuutta, samoin kuin valtakunnallista maankäyttöjärjestelmää, tulisi avata perusteluissa, mitä tarkoitetaan. Entä huomioidaan henkilöt joilla ei valmiuksia sähköiseen asiointiin?

Kannustimet ja veloitteet kaupunkiseutukaavassa?

Kaavan esitystapa: Kaavat tulisi esittää kaavastandardin mukaisin merkinnöin ja määräyksin. Tällöin kaavojen vaikutukset voitaisiin huomioida muussa maankäytön suunnittelussa pääosin automaattisesti.

On erinomaisen tärkeää kaavatiedon käyttäjien kannalta, että "Kaava, selostus ja kaavan perusteena oleva keskeinen selvitysaineisto on oltava saatavilla valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa."

<p>Myös hyväksytyyn kaavan voimaantuloa koskeva säännös on oikeaan osunut: "Kun kaavan hyväksymispäätös on lainvoimainen, kaava on liitettävä ennen sen voimaantuloa osaksi valtakunnallista maankäyttöjärjestelmää siten, että se on julkisesti järjestelmästä saatavissa."</p> <p>Lisäksi valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä tulisi näkyä kaavojen valmistelun ajaksi asetetut rakentamis- ym. rajoitukset, jotta ne olisivat yleisesti saatavilla ja huomioitavissa.</p>
<p>Kaavan esitystavassa maininta "...esitetään kartalla" viittaa edelleen paperiseen karttaan. Jos kuitenkin kaavat halutaan digitaaliseen valtakunnalliseen järjestelmään, pitäisi jo kaavan laadinnassa ja hyväksymisessä pyrkiä digitaalisuuteen. On todella kannatettavaa, että pykälään saadaan velvoite (ei tule voimaan ennen) liittää kaava osaksi valtakunnallista digitaalista järjestelmää. Olisi kuitenkin hyvä, että pykälän perusteluissa avattaisiin tätä valtakunnallista järjestelmää paremmin sekä syitä siihen, miksi sellainen tarvitaan.</p>
<p>Hallituksen esityksellä 334/2014 maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin siten, että kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin kaikilla kaavatasoilla sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskevaan säännökseen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää tärkeänä, että elinkeinoelämän toimintaedellytysten sekä tehokkaan kilpailun turvaaminen säilytetään maankäyttö- ja rakennuslaissa mainitussa hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla. Nyt luonnoksia voi lukea jopa niin, että nämä näkökohdat oltaisiin kokonaan poistamassa.</p>
<p>Tärkeää on varmistaa, ettei lakimuutos vähennä suunnitelmallisuutta tai heikennä ympäristön laadun kannalta merkittävien asioiden (esim. kulttuuriympäristö ja maisemat) asemaa alueidenkäytössä.</p>
<p>Kaavatietojen vienti valtakunnalliseen järjestelmään on vastuutettava selkeästi kaavan laatijalle (maakunta, kaupunkiseutu, kunta)</p>
<p>Valtakunnallinen järjestelmä on hyvä asia. Muutenkin kaavojen digitaalisuutta tulee edistää kaikilla tavoin.</p>
<p>-</p>
<p>MRL:n jatkovalmistelussa tulisi ottaa kantaa siihen, millä suunnittelun tasolla sähköisen viestinnän edellytysten varmistaminen tulisi huomioitavaksi. Se liittyy erityisesti kaupunkiseutu- ja kuntatason suunnitteluun ja päätöksentekomenettelyihin. Televerkkoelementtien sijoittelun ja erityisesti langattomien viestintäpalvelujen tarjonnan edellytykset on tärkeää varmistaa myös maankäytön ja rakentamisen sääntelyssä ja valvonnassa. Sähköisen viestinnän direktiivin (1972/2018/EU) 57 artikla edellyttää nimenomaisesti, että lähialuetta palvelevien langattomien verkkojen liityntäpisteiden sijoittelulle ei tulisi asettaa esteitä mm. kaupunkisuunnittelussa tai lupamenettelyissä. Myös esimerkiksi tuulivoimapuistojen sijoitteluratkaisuilla voi olla oleellisia vaikutuksia langattomien viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen toimintaan.</p>
<p>Valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, jossa on paljon tietoa kootusti helposti saatavilla, tulee ottaa huomioon turvallisuusnäkökohdat. Kaikkia tietojen ei ole hyvä olla kaikkien saatavilla. Salassa pidettävän tiedon käyttöä tulee voida rajoittaa ja laissa tulisi olla perusta muun muassa rajoittaa tiedon käyttöä.</p>
<p>Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen:</p> <p>Museovirasto pitää erinomaisena, että kaavat ja niitä koskevat selostukset sekä selvitysaineistot keskitetään valtakunnalliseen maankäyttöjärjestelmään. Museovirasto toteaa, että hallitusohjelman mukaisesti on kehitteillä rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta.</p> <p>Alueidenkäytön pykäläluonnosten jatkovalmistelussa tulisi harkita sitä, että kaavoituksen – samoin kuin muun alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevan päätöksenteon – on perustuttava mainitun rekisterin sisältämään tietoon.</p> <p>Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita mahdollisuutta asetuksenantovaltuudelle eri kaavojen tarkkuustason määrittelemiseksi (esim. mittakaavat jne.).</p>
<p>Ks. kohta 3</p>
<p>On tärkeää, että kuntien kaikki kaava-aineisto olisi saatavilla valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Löytyykö kuitenkin kaikilta kunnilta osaamista ja resursseja toimia näin jo vuoden 2022 alussa, jolloin lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan. Mikäli kaavan voimaantulon edellytyksenä on, että kaava on saatettu osaksi valtakunnallista järjestelmää ja on julkisesti sieltä saatavissa, täytyy varmistaa, että kaikilla kunnilla on valmius toimia lain edellyttämällä tavalla. Muuten seurauksena on, että uusia kuntakaavoja ei laadita tai niitä ei saada voimaan, mikä heikentää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta ja rakennushankkeiden toteuttamista.</p>
<p>Kiinnitimme huomiota siihen, että kyse taitaa olla menettelyllisistä pykäläistä ja tämän voisi tuoda esiin myös itse väliotsikossa. Mikäli kaavoittajan velvollisuus pyytää ja ottaa huomioon muiden viranomaisten lausuntoja kirjattaisiin lakitason sääntelyyn, voisi ko. pykälän hyvin sijoittaa eri kaavatasoja koskevien pykäläiden sijasta tämän väliotsikon alle.</p>
<p>Miksi näissä pykälissä ei ollut mitään kaavoitusta varten laadittavista selvityksistä? Nykyisessä MRL:n 9 §:ssä säädetään, että kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Tällainen säännös tulisi lisätä sääntelyyn jatkovalmistelun yhteydessä.</p>

<p>Miksi näissä pykälissä ei ollut mitään kaavoitukseen liittyvistä osallistumismahdollisuuksista – ovatkohan ko. asiakokonaisuutta koskevat pykäläloukkokset tulossa kommentteille jossain vaiheessa?</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Maakuntakaava ja kaupunkiseutukaava ovat molemmat luoteeltaan strategisia ja kovin yleispiirteisiä. Miten käytännössä eroaisivat toisistaan? - Ylemmän tason kaavojen ohjauvaikutus on vähäinen, joten muutos nykyiseen kaavajärjestelmään, jossa mennään yleisestä yksityiskohtaisempaan, on iso. Tukeeko tällainen kaavajärjestelmän muutos esim. ilmastotavoitteiden saavuttamista?
<p>Luonnonvarojen kestävä käyttö esitetään nostettavaksi kaavojen laadullisten tavoitteiden kärkeen.</p>
<p>Kaavan esitystapa perustuu karttaan ja siihen liittyviin merkintöihin ja määräyksiin. Harkittavaksi, olisiko tarpeen määritellä tarkemmin mitä kartalla tarkoitetaan siirryttäessä kaavoituksessakin tietomallipohjaiseen ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös 3D-suunnitteluun.</p>
<p>Valtakunnallisen maankäyttöjärjestelmän perustaminen on kannatettavaa. Valtakunnallisesta maankäyttöjärjestelmästä olisivat saatavilla kaavat, selostukset sekä kaavojen perusteena oleva keskeinen selvitysaineisto. Järjestelmä helpottaisi kaavatiedon saatavuutta.</p>
<p>Kaikkia kaavatasoja koskien säädetään kaavan esitystapaa koskevassa pykälässä, että kaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Tämä vastaa pitkälti nykytilaa. Lisäksi esimerkiksi maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia sekä kaupunkiseutukaavan sisältöä ja laatuvaatimuksia koskevissa perusteluissa todetaan, että keskeistä se, että aluerakenteen kehittäminen perustuisi realistisiin kehitysarvioihin maakunnan väestön, työpaikkojen ja elinkeinojen kehityksestä niiden monipaikkaisuus huomioon ottaen. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että näihin realistisiin kehitysarvioihin on syytä sisällyttää parhaimpaan saatavilla olevaan tietoon perustuvat arviot liikkumisen ja kuljetusten tarpeiden kehityksestä.</p>
<p>Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa ehdotusta kansallisesta maankäyttöjärjestelmästä, jossa olisivat kaikki kaavat, niiden selostukset ja niiden perusteena oleva keskeinen selvitysaineisto saatavilla yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Jatkovalmistelussa on tärkeää ratkaista esimerkiksi liikenne- ja viestintäverkkoja koskevien muissa tietojärjestelmissä jo olemassa olevien lähtötietojen hyödyntäminen järjestelmässä tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi rajapintojen kautta. Osana uudistusta on kiinnitettävä riittävästi huomiota tiedon saatavuuteen digitaalisessa ja helposti uudelleen hyödynnettävässä muodossa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Menettely, jossa ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta, kaava tulee liittää osaksi julkisesta järjestelmästä saatavissa olevaa valtakunnallisesta maankäyttöjärjestelmää, on kannatettava. - Tulisiko paikkatiedon hallinnan roolia tuoda paremmin esille osana kaavatasoja koskevia säännöksiä?
<p>ks ajantasakaava/kaavayhdistelmä kommentti kohdassa 5</p>
<p>Uusien, tulevien kaavatietojen tietomalli on kunnianhimoinen. Miten nykyisin voimassa olevat kaavat saadaan tuohon tietomalliin? Jos niitä ei saada, niin tietomallin lupaamia hyötyjä ei ikinä pystytä saamaan aikaan. Pelkkä aluevaraukset tarjoava ajantasakaava ei riitä.</p> <p>Tarvitaan juridisesti "täydellinen" kaavasisältö myös digitaalisena, jotta sillä on riittävä luotettavuus toiminnan pohjaksi. Jos tavoitteena ns. tietomallipohjaisessa kaavoituksessa on erottaa varsinaisesta kaavasta lähtötiedot yms. inventoiva, on ristiriitaista että toisaalta itse kaavoissa on oikeusvaikutteisia ja oikeusvaikutuksettomia elementtejä teemasta riippuen.</p>
<p>Kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä tulisi selkiyttää siten, että säädöksessä todettaisiin "ja edelleen jaettavassa", joka takaisi sen, että olisi muukin kuin yksi paikka/alusta, jossa aineisto on. On tarpeen pohtia, tarvitseeko jo laissa määrittää, mikä taho ko. järjestelmän omistaa/on vastuutaho. Se, mitä kaavasta tallennetaan, pitäisi säätää erikseen (MRA, tai laki valtakunnallisesta maankäyttöjärjestelmästä). Esimerkiksi maakuntakaavan osalta tulee selkeästi käydä laista tai sen nojalla annettavista säädöksistä ilmi, mikä osa maakuntakaavaa tallennetaan valtakunnallisen maankäyttöjärjestelmään.</p> <p>Valtakunnallisen maankäyttöjärjestelmän toimivuudelle ei ole määrätty alkamisajankohtaa, mikä tulisi kyetä jatkotyössä määrittämään.</p> <p>Luonnonsuojeluyksikkö</p> <p>Ehdotettu valtakunnallinen maankäyttöjärjestelmä on todella tärkeä saada käyttöön.</p> <p>Kaavojen voimaan tuloa koskevaa pykälää tulisi tarkentaa. Luonnoksessa todetaan, että kaava tulee voimaan, kun se on saatettu yleisesti tiedoksi niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Lisäksi todetaan, että kaava on liitettävä ennen sen voimaantuloa osaksi valtakunnallista maankäyttöjärjestelmää. On tarpeen varmistua, että em. tapahtuu oikeassa järjestyksessä, ja</p>

miten toimitaan tilanteessa, jossa maankäyttöjärjestelmä ei syystä tai toisesta toimi. Perusteluissa tulisi esimerkiksi todeta, tuleeko kaava tästä huolimatta voimaan kunnan ilmoituksella.
Esittäisin, että kunkin kaavatason kohdalla esitetään, miten kaava esitetään. Miten kaavaselostus esitetään, jos kaavoitus digitalisoituu? Onko tarpeen tehdä nykymuotoisia selostuksia, jollei niitä tosiasiallisesti kaavan hyväksymisen jäkeen haluta/ aiota/ voida hyödyntää tai niiden liittäminen kansalaisille avoimiin tietojärjestelmiin (esim. karttapalvelu) on kunnissa vaikeaa tai sitä ei tehdä.

9. Millä muulla kuin näissä pykäläluonnoksissa esitetyllä tavalla alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää voitaisiin kehittää?

Vastaajien määrä: 26

Vastaukset
Riittäisikö maakuntakaavan keventäminen ja yleis- sekä asemakaavoituksen sisällön/prosessien mahdollinen kehittäminen? Yleiskaava on tosiaan hyvin joustava suunnitteluväline jo nykyisin, olisiko koko suunnittelujärjestelmän uusimisen sijasta tässäkin vielä joustavoittamisen/kehittämisen varaa? Tosin näen MRL:n varsin toimivana lakina jo nykyisinkin lukuun ottamatta maakuntakaavoituksen kankeutta.
Missä ja mikä taho voi velvoittaa kuntia yhteiseen suunnitteluun? Tämä olisi tärkeää pohtia, ohjata ja säätää.
MRL:n ja muun sektorilainsäädännön suhteita tulee kirkastaa valmistelussa/uudessa laissa.
Näistä pykäläluonnoksista puuttuu nyt mahdolliset poikkeamismenettelyt - jos sellaisia tulee, ne ovat oleellinen osa suunnittelujärjestelmää. Ne tulisi myös saada valtakunnalliseen maankäyttöjärjestelmään (velvoite tietojen toimittamisesta), jotta järjestelmä todella vastaisi tarpeisiin (esim. rakentamisoikeuksista ja rajoituksista).
Suunnittelutarpeet eroavat eri puolilla maataamme. Tulisi ehkä harkita sitä, olisiko laissa ja sen mukaisissa suunnittelu-uudoissa enemmän vaihtoehtoja etenkin yleispiirteisen suunnittelun osalla (nykyistä yleiskaavaa vastaavasti).
Nykyjärjestelmän toimivuusarvioinnissa ei kovin suuria muutostarpeita tainnut esille nousta. Kaupunkiseutusunnittelun tuominen joko osaksi maakuntakaavoitusta tai sitovana kaupunkiseuduille voisi tarpeen olla. Muuten voisi harkita, kannattaako ylipäätään toimivaa järjestelmää yrittää korjata.
Hankekaavoituksen nopeuttamista on korostettu, mutta onko sen osalta nykyjärjestelmän kehittämisellä riittävästi tehtävissä. Isojen hankkeiden osalta on kuitenkin riittävä muidenkin intressien arviointii ja huomiointi turvattava. Aina se että hankkeen kaavoitus hiukan aikaa vie ei yksinomaan huono asia hyvän elinympäristön rakentumisen näkökulmasta ole.
Jatkojalostamalla vanhaa lakia vastaamaan tämän päivän haasteisiin. Hyviä eväitä tulisi uusista pykäläluonnoksista.
-
Sisäministeriö katsoo, että kaavatyöskentelyssä tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon työ, jota Suomessa ja EU komissiossa tehdään julkisten paikkojen turvallisuuden parantamiseksi. Kaavoituksella ja sitä kautta rakenteellisilla ratkaisuilla voidaan ennalta ehkäistä ja vaikeuttaa terroritekoja ja joukkosurmia, joita on toteutettu julkisissa tiloissa esimerkiksi joukkoliikennevälineissä, yleisötapahtumissa ja ajamalla ajoneuvoilla väkijoukkoon.
-
Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutus ja huomioiminen suunnittelujärjestelmässä tulisi ratkaista MRL-uudistuksen jatkotyön aikana. Tulisi ratkaista, mikä on VAT:ien, VLJS ja MRL välinen suhde. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rooliin muun lainsäädännön / alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän näkökulmasta.
Kaavoituksen ja rakennusjärjestyksen suhdetta analysoimalla ja kehittämällä; rakennusjärjestyksen asema kaavoittamatta jäävillä alueilla?
Kehittämällä maakuntatason tieto- ja suunnittelupalveluita niukoin voimavaroin varustettujen kuntien suuntaan.
ks. edellä
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen tietoon on tullut tiedoksi joitakin kuntien tekemiä yksittäisiä rantarakentamisen poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja, jotka eivät ole ELY-keskuksen näkemyksen mukaan täyttäneet MRL:ssä säädettyjä edellytyksiä luvan myöntämiselle. Joissakin tapauksissa naapurit ovat käyttäneet valitusoikeuttaan, minkä johdosta lupapäätös on kumoutunut. Yleisen edun valvomisen kannalta ja yhdenmukaisen käytännön varmistamiseksi koko maassa tulisi vielä arvioida, pitäisikö lisätä ELY-keskusten toimivaltaa valvoa kuntien päätöksiä. Erityiseksi huolenaiheeksi ovat nousseet tulva-alueelle osoitettuja rakennuspaikkoja koskevat lupapäätökset.
Eri viranomaisten välistä yhteistyötä ja näkemysten vaihtoa kaavojen valmistelussa voi tuki aina parantaa myös ilman pykälätason sääntelyä, esimerkiksi ohjeistuksen ja koulutuksen kautta.

<p>- Nykyinen kaavajärjestelmä on melko joustava siinä mielessä, että yleiskaavan voi tehdä väljemmin tai tiukemmin tarpeen mukaan. Myös kuntien yhteinen yleiskaava on mahdollinen. Päästäisiinkö yhtä joustavaan järjestelmään nykyistä järjestelmää kehittämällä?</p> <p>- Vaikutusten arviointia koskeva säännös vaatisi päivittämisen siten, että pääpaino olisi ajantasaisella tiedolla eikä tutkimuksilla ja selvityksillä sinänsä. Tämä voisi keventää kaavoitusprosesseja, kun tutkimuksia ja selvityksiä ei tehtäisi varmuuden vuoksi, vaan arvioitaisiin nykyistä tarkemmin, mitä uutta selvitystä asiassa todella tarvitaan.</p>
<p>Kaavaprosessin hallintaa voisi järkevöittää, jos kaavan sisällöllisten ja laadullisten tavoitteiden asettamisen merkitystä korostettaisiin kaavan tarkoituksen rinnalla: tavoitevaihe-valmisteluvaihe-ehdotusvaihe. Käytännössä maakunta-yleiskaavaprosessit tunnistavatkin jo yleisesti tavoitevaiheen merkityksen tärkeyden prosessin etenemisen kannalta. Mitä varhaisemmassa vaiheessa vuorovaikutusta toteutetaan, sitä paremmin kaavoituksella voidaan tavoitteellisesti edistää yhdyskuntarakenteen kestävyttä ja ohjata rakentamista. Tavoitevaiheen vuorovaikutuksen tarve korostuu myös ns. hankekaavoissa.</p>
<p>Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa tulisi harkita niin sanottujen kehityskäytäväkaavojen laatimismahdollisuuden selvittämistä. Kaupunkiseutukaavojen tapaan kehityskäytäväkaavat olisivat uusi, toiminnalliselle alueelle laadittava kaavamuo. Tässä tapauksessa kaava-alue koskisi liikennekäytävää ja siihen tukeutuvia alueita. Kehityskäytäväkaavat voisivat ulottua usean maakunnan alueelle. Niiden laatimisen perusteena tulisi olla tarve suunnitella valtakunnallisia liikennehankkeita, joilla itsessään on laajat vaikutukset muuhun liikennejärjestelmään ja alueidenkäyttöön. Kehityskäytäväkaavojen laadinnan mahdollisuutta selvittäessä on tarpeen määritellä se, kenen aloitteesta kehityskäytäväkaavan laadinta voisi käynnistyä ja kenen vastuulla kaavan laadinta olisi. Myös suhde muuhun maakuntakaavoitukseen on tarpeen määritellä.</p>
<p>Ei kommentoitavaa</p>
<p>Esitetty malli on liian keskeneräinen, jotta sen vaikutuksia voisi arvioida (ml. toteuttaminen). Järjestelmämuutos on merkittävä ja moneen suuntaan vaikuttava. Yleispiirteisen kaavoituksen strategisuuden lisääminen on kannatettavaa, kuntakaavatason muutoksille olisi löydettävä painavammat perusteet. Väyläsuunnittelun näkökulmasta yleis- ja asemakaavan malli on toimiva.</p>
<p>Laajoissa liikenneverkon kehittämishankkeissa on kyse kunta- ja maakuntarajat ylittävistä kysymyksistä. Tällaisten hankkeiden etenemisen varmistamiseksi sujuva kaavoitusprosessi on olennainen asia. Hankkeiden onnistumiseksi eri maakuntien ja kuntien kaavoitusprosessien yhteensovittaminen sisällöllisesti ja aikataulullisesti on välttämätöntä. Suuria valtakunnallisesti merkittäviä liikennekäytävähankkeita koskien voisi pohtia mahdollisuutta erillisen "käytäväkaavan" laatimiseen. Ratkaisulla voisi olla mahdollista sujuvoittaa ja keventää kaavoitusprosessia niin kuntien, maakuntien kuin väylähankkeen toteuttajan näkökulmasta ja nivoa väyläsuunnitteluprosessin tavallistakin tiiviimmin kaavoitusprosessiin. Ne saattaisivat helpottaa selkeän toiminnallisen kokonaisuuden suunnittelua. Tällaisen erityiskaavan laatiminen tulisi olla mahdollista vain selkeästi valtakunnallisesti priorisoitujen hankkeiden kohdalla. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää asiaa arvioitavaksi ja selvitettäväksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelussa.</p>
<p>Miten tiedonsiirtoa kaavoittajalta rakentajalle tehostetaan ja huolehditaan varsinkin jos osa nykyisestä asemakaavan sisältövaatimuksista siirtyy rakennusjärjestelmään. Jos kaavaan tai lähtöaineistossa oleva tieto ei siirry riittävän tehokkaasti eteenpäin esim. rakentajille, jotka noudattavat kaavan ohjeita --> tiedonsiirrollinen ongelma. Ja mikä olisi lähdeaineistojen juridinen asema, voisiko niiden perusteella esim. valittaa, jos tilanne on lähtötilanteesta merkittävästi muuttunut (esim. entisestä hiljaisesta alueesta on tullut melualue).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ilmaston määrittely valtakunnalliseksi tavoitteeksi • Ilmastotavoitteet pitäisi sisällyttää pykäliin kokonaisuudessaan, jotta asian huomioon ottaminen olisi edellytetty kaikissa suunnitteluratkaisuissa • "Säilytetään kaikki hiili, mitä pystytään ja poistetaan kaikki päästöt, mitä pystytään" - kaavan toteuttaminen mahdollisimman pienin päästöin sekä mahdollisimman paljon hiilivarastoa säilyttäen. • Ilmastolain uudistus huomioitava ja varmistettava, että ilmastolain asettamat edellytykset täyttyvät kaikilla kaavatasoilla
<p>Kehittämällä hallitusohjelman mukaisesti nykyistä kaavajärjestelmää.</p>
<p>Luonnonsuojeluyksikkö</p> <p>Nykyisten kaavojen/suunnittelutarveratkaisujen mahdollinen luontoarvoja heikentävä vaikutus kuitataan usein sillä, että kaavan toteutumisella ei ole merkittävää vaikutusta kysymyksen alla olevaan luontoarvoon, sillä vastaavaa luontoarvoa säilyy kaava-alueen/suunnittelutarveratkaisun lähiympäristössä. Luontoarvojen säilymistä perustellaan tällä, vaikka hankkeen toteuttajalla ei useinkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa mainittujen luontoarvojen säilymiseen hankealueen ulkopuolella myös jatkossa. Tämän takia tulisi pohtia millaisilla kompensaatiosäädöksillä menetetyn luontoarvon säilyminen hankealueen ulkopuolella voitaisiin turvata pysyvästi.</p> <p>Voidaanko valtakunnallisen maankäyttöjärjestelmän yhteydessä saada kerätyksi myös kaavojen valmistelun yhteydessä kerätty luontotieto (luontoselvitykset) paikkatietomuodossa?</p> <p>Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue</p>

Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ovat luonnoksessa keskeisellä sijalla. Yhdyskuntien rakentamisella luodaan erittäin pysyviä ilmastovaikutuksia ja vaikutetaan pysyvästi mm. maatalouden toimintaedellytyksiin. Tavoitteet on vastaavasti asetettava vuosikymmenien tähtäimellä.

Ilmastonmuutos merkitsee toteutuessaan käyttökelpoisen maatalousmaan dramaattista vähenemistä ainakin globaalissa mittakaavassa. Kyky tuottaa elintarvikkeita on lopulta maapallon elinkelpoisuuden keskeisin mittari ja raja-arvo. Tämän pitäisi näkyä myös siinä, miten maankäytössä huomioidaan ruuan tuotantoon soveltuvan maatalousmaan arvo. Nyt maa- ja metsätalousmaan asema on lähinnä toimia muun maankäytön suunnittelun vapaana pohjana, eikä tähän ole luonnoksissa mitään erityistä muutosta tarjolla.

esitetty lakiehdotus on suunnittelua ohjaava. Todelliset vaikutukset syntyvät toteuttamisesta ja käytöstä. Ajantasalla oleva, reaaliaikainen vaikutusten arviointi toteutuneesta tilanteesta on välttämätöntä. Suunnitelmat eivät sellaisenaan toteudu.

Verotuksella ja rahoitusinstrumenteilla voi olla vahvenpi vaikutus, kuin esitetyillä maankäytön keinoilla.

10. Yleiset kommentit ja kommentit lain jatkovalmisteluun

Vastaajien määrä: 28

Vastaukset
Mitä suunnittelujärjestelmän uudistuksella lopulta saavutetaan? Mikä on nykyisen järjestelmän keskeisin ongelma, joka uudistuksella ratkaistaisiin? Pitäisikö sujuvoittamisellakin olla rajansa ja mietittäisiin joskus vaikka lopputulosta?
Myös pienemmissä kaupungeissa ja ainakin suurimmissa kuntakeskuksissakin tarvitaan ehdottomasti yleiskaava maakuntakaavan ja asemakaavan välissä. Lapissa esim. Rovaniemi ja muut (pienien) kaupunkien keskustat; vaikea kuvitella, että kaupunkia voidaan suunnitella suoraan kuntakaavalla, kun ohjeena olisi nykyistä strategisempi maakuntakaava. Suunnittelu menisi entistä enemmän hanke- ja korttelikohtaiseksi, missä ne ns. suuret linjat (esim. keskustan kerroskorkeus) määritettäisiin?
Kuntakaava soveltuu varmasti pienille paikkakunnille, joissa nykyään käytössä esim. suoraan rakentamista ohjaavat yleiskaavat ja asemakaavat -> mittakaavakikkailu helppoa. Tosin nykyäänkin yleiskaavaa sovelletaan monipuolisesti - strategisesta suoraan rakentamista ohjaavaan. Keskisuuret ja pienet kaupungit ja kuntakeskukset; soveltuvuus? Mk - yk - ak on loppujen lopuksi varsin hyvä kombo.
Kuntakaavatavoite on hieno ja kunnianhimoinen, mutta miten saadaan se toimivaksi.
Tärkeintä on laatia tulevaisuuden suunnittelutarpeita vastaava suunnittelujärjestelmä. Siksi tarvitaan muutos.
Laatuun ja eri intressien aitoon yhteensovittamiseen MRL:n prosesseissa kannattaa huomiota kiinnittää.
Ei muuteta sellaista, mikä toimii! Keskitytään kehittämistä vaativiin seikkoihin.
Vanhakin laki on hyvä, jos sitä vain uskalletaan / osataan käyttää. Entä jos sitä parantamalla päästäisiinkin helpoiten hyvään lopputulokseen.
ELY-keskuksen mielestä on hyvä, että YM laatii MRL:n kokonaisuudistusta avoimesti ja tiedottaa ajantasaisesti työn edetessä. Muutoinkin nähdään hyvänä, että laki uudistetaan kokonaisuudessaan. Perusteellinen lain uudistaminen voi muutenkin luoda uutta ja innovoivaa suunnittelua, millä voi olla positiivinen vaikutus kuntien kehittämistoimiin.
Ranta-alueiden osalta meillä keskusteluissa nousi esiin se, ettei esillä olleissa pykälissä ole erityisiä säännöksiä tältä osin. Tosin tälläkin hetkellä ranta-alueita koskevat pykälät ovat erillään luvussa 10.
Muutoksen vaikutukset ja uuden suunnittelujärjestelmän toimivuus riippuvat keskeisesti siirtymäsäännöksistä. Vasta siirtymäsäännösten sisällön ja siirtymäaikojen pituuksien kautta on mahdollista arvioida muutoksen todellisia vaikutuksia ja merkitystä. Käytännön vaikutukset saattavat myös merkittävästikin poiketa toisistaan eri kunnissa, koska kaavoituksen resurssit ja ylipäättään tarve laatia uusia kaavoja on jo nykyisellään hyvin erilainen.
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää esitetään uudistettavaksi merkittäväällä tavalla. Muutosehdotusten vaikutusten arviointiin tai yleisperusteluihin ei voitu vielä tässä vaiheessa tutustua.
MRL kokonaisuudistuksen esityksessä ehdotetaan, että kaavojen oikeusvaikutukset viranomaistoimintaan muuttuisivat nykyistä vähemmän velvoittaviksi. Nykyisen MRL mukainen kaavan edistämismallisuus esitetään poistettavaksi ja tätä ehdotusta voidaan puoltaa. Jatkossa viranomaisten tulee suunnitella alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta ottaa maakuntakaavan oikeusvaikutteiset asiat huomioon ja varmistettava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta oikeusvaikutteisten asioiden toteutumista.

Kannatetaan kaavatietojen saatavuuden rakentamista valtakunnalliseen maankäyttöjärjestelmään. Pykäläluonnosten nojalla jää epäselväksi, että mikä taho tämän rakentaa ja kuka sitä ylläpitää.

Tärkeää on huomioida, että nyt kommentoitavana olevan materiaalin pohjalta MRL:n järjestelmää ei voi arvioida kokonaisuutena. Tärkeitä kysymyksiä kokonaisuuden hahmottamiseksi olisivat erityisesti tieto siitä, millaisia ratkaisuja ollaan tekemässä rakentamisen lupajärjestelmän osalta poikkeaminen mukaan lukien.

Koko valmistelun ajan tulee tunnistaa ja arvioida se, miten MRL:ssa tehdyt ratkaisut vaikuttaisivat (ympäristö)lainsäädännön kokonaisuudessa. Esimerkkeinä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukainen lupamenettely, YVA-menettely jne.

Erityisen tarpeellisenä pidetään, että luonnoksessa nyt esillä oleva ajatus viherrakenteen huomioimisvelvoitteesta kaikilla kaavatasoilla säilytetään mukana jatkovalmistelussa. Rakentamattomien alueiden välisten yhteyksien säilyminen on tärkeää paitsi virkistys- ja elinkeinonäkökulmasta (ulkoilu, luontomatkailu) myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta.

PERUSTELUT

- Perustelut ovat edelleen sangen epäyhtenäiset. Kenties perusteluilla on useampia kirjoittajia?
- Perustelujen yhtenäisyyttä parantaisi, jos myös luvuissa 1, 2 ja 6 (YLEISIÄ SÄÄNNÖKSIÄ, VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET ja KAIKKIA KAAVATASOJA KOSKEVIA SÄÄNNÖKSIÄ) olisi aluksi lukukohtaiset perustelut.
- Toisinaan pykäläperustelut ovat erittäin ohuet (esim. Kuntakaavamääräykset, tämän pykälän perusteluja pitäisi selvästi laajentaa).
- Paljon on perinteistä "Pykälän 1 momentin mukaan" mutta sitten on pykäläperusteluja, joissa momenttiviittauksia tai alakohtaviittauksia ei ole (Tavoitteiden valmistelu, Kaupunkiseutukaavan sisältö, Kuntakaavamääräykset, Kuntakaavan ajanmukaisuuden arviointi).

Ympäristöministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden kommentoida uutta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevia alustavia pykäläluonnoksia ja niiden perusteluita.

Korkein hallinto-oikeus kiittää mahdollisuudesta tutustua maankäyttö- ja rakennuslain koko-naisuudistuksen valmisteluasiakirjoihin ja kommentoida niitä. Saatavilla olevien alustavien pykäläluonnosten johdosta korkein hallinto-oikeus esittää huomioinaan seuraavaa:

Merkittävimmät alueiden suunnittelujärjestelmään esitettävät muutokset koskevat pykäläluonnosten perusteella erityisesti maakuntakaavan muuta suunnittelua ohjaavan roolin muuttumista nykyistä rajatummaksi, uuden kaupunkiseutukaavan lisäämistä osaksi suunnittelujärjestelmää sekä kuntakaavoituksen osalta siirtymistä erillisten asemakaavojen ja yleiskaavojen sijaan yhden kuntakaavan malliin.

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä myönteisenä, että maankäyttö- ja rakennuslain koko-naisuudistuksen yhteydessä myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamista tarkastellaan laaja-alaisesti. Muun ohella ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin varautumiseen liittyvät näkökohdat on perusteltua ottaa nykyistä painavammin huomioon alueiden käytön suunnittelussa.

Maakuntakaavassa olisi pykäläluonnosten mukaan esitettävä maakunnan aluerakenteen kehittämisen tavoitteet ja periaatteet (1 kohta), valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteet (2 kohta) sekä maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet (3 kohta). Maakunta-kaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun koskisivat pykäläluonnosten mukaan ainoastaan 2 ja 3 kohdissa tarkoitettuja asioita.

Maakuntakaavan laatuvaatimukset koskisivat pykäläluonnosten perusteella samalla tavoin sekä kaavan oikeusvaikutteisia että oikeusvaikutuksettomia osia, mikä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä laatuvaatimusten täyttymistä koskevassa arvioinnissa. Jos maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun yksityiskohtaisempaan suunnitteluun koskisivat ainoastaan edellä mainituissa 2 ja 3 kohdissa tarkoitettuja asioita, oikeusvaikutusta jouduttaisiin arvioimaan ainakin jossain määrin irrallaan maakunnan aluerakenteesta sekä muusta maakuntakaavan kokonaisuudesta. Tämä voi ennalta arvioiden muodostua ongelmalliseksi. Jatkovalmistelussa olisi lisäksi tarpeen täsmentää, mikä on maakuntakaavoituksen merkitys maakunnallisesti merkittävän energiantuotannon, esimerkiksi tuulivoimarakentamisen, ohjaamisessa.

Kaupunkiseutukaava voidaan pykäläluonnosten mukaan hyväksyä kuntien yhteisessä toi-mielimessä tai kuntakohtaisesti kunkin kaupunkiseutukaavaan kuuluvan kunnan valtuus-tossa. Kaupunkiseutukaavan muutos voitaisiin laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Hy-väksymismenettelystä ei ole kuitenkaan säädetty erikseen tilanteessa, jossa kaupunkiseutukaavaa muutetaan ainoastaan jonkin tietyn, esimerkiksi vain osaa kaupunkiseudun kunnista koskevan osa-alueen osalta. Sääntelyn selkeyden

vuoksi tulisi säädöstasolla määrätä päätöksentekomenettelystä myös kaupunkiseutukaavan osa-alueittaista muuttamista koskeissa tilanteissa.

Kuntakaavoituksessa siirryttäisiin pykäläluonnosten mukaan yhden kuntakaavan malliin. Kuntakaavan skaalautuvuus jättäisi kunnan harkintaan sen, millä tarkkuustasolla kutakin aluetta olisi tarkoituksenmukaisinta suunnitella ja ohjata. Kuntakaava olisi siten samanaikaisesti joustava kunnan alueidenkäytön kehittämismallina nykyisen yleispiirteisen yleiskaavan tapaan sekä toisaalta rakentamista ja muuta alueiden käytön yksityiskohtaista alueiden käytön järjestämistä ohjaava kaava kuten nykyinen asemakaava. Kuntakaavaa voitaisiin käyttää suoraan rakennusluvan perusteena kuntakaavan niillä alueilla, joilla kaavassa on siitä erikseen määrätty.

Kuntakaavan oikeusvaikutuksia koskeva pykäläehdotus, joka sisältää elementtejä nykyisistä yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevista maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä, on yhden kuntakaavan mallin lähtökohdista tarkasteltuna osin vaikeaselkoinen. Myös kuntakaavasta aiheutuvia rakentamisrajoituksia koskevan sääntelyn selkeyteen ja johdonmukaisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Kuntakaavoitusta koskevan kokonaisuuden arviointia hankaloittaa tässä vaiheessa myös se, ettei käytettävissä olevasta aineistosta käy ilmi, miten esimerkiksi ranta-alueiden rakentamista, tuulivoimarakentamista tai kaavoitukseen nykyisessä laissa tiiviisti kytkeytyviä kysymyksiä, kuten suunnittelutarvetta haja-asutusalueilla tai katujen ja muiden yleisten alueiden rakentamista on tarkoitus jatkossa säännellä.

Kuntakaavan ajanmukaisuus olisi pykäläehdotusten mukaan arvioitava vähintään 10 vuoden välein. Pykäläehdotuksiin ei sisälly kriteereitä, joiden perusteella kaavan ajanmukaisuutta tulisi arvioida.

Siirtyminen yhden kuntakaavan malliin tarkoittaisi merkittävää muutosta nykyiseen kuntatason maankäytön suunnittelujärjestelmään. Siirtymävaihe uuteen suunnittelujärjestelmään tulisi todennäköisesti olemaan varsin pitkäkestoinen. Jatkovalmistelussa on tämän vuoksi kiinnitettävä erityistä huomiota siirtymävaiheen sääntelyyn täsmällisyyteen ja selkeyteen.

Pykäläluonnoksiin ei tässä vaiheessa sisälly muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että muutoksenhakua uudessa laissa on mahdollisimman yksiselitteisesti säännelty ja että muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa perustuu kattavasti valituslupaan.

Kommentit ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvokset Petri Hellstén ja Satu Sundberg.

Presidentti Kari Kuusiniemi
Kansliapäällikkö Emil Waris

ks. edellä

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on tarpeellinen ja hyvä hanke. Suunnittelujärjestelmän uudistamiselle on tarvetta. Oikeusvaikutusten keventämisen vaikutuksia erityisesti maakuntakaavan tasolla tulisi arvioida huolella mm. ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulmasta. Uudistuksen pohjaksi vaaditaan uudenlaisia digitaalisia valmiuksia ja niiden toteuttamiseen kunnissa tulee varata riittävät resurssit. Valtion tulee ottaa vastuulleen kaavoja varten tarvittavan yhtenäisen tietopohjan ylläpitovastuu ja vastata sen luotettavuudesta sekä varata riittävät resurssit sen toteuttamiseen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää kannatettavana sitä, että kaava, selostus ja kaavan perusteena oleva keskeinen selvitysaineisto olisi saatavilla valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa.

Hallinto-oikeus pyytää kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että jatkovalmistelussa panostetaan siirtymäsäännösten sisältöön ja selkeyteen kaavamuotojen muuttuessa.

YSO kiittää mahdollisuudesta kommentoida alustavia pykäläluonnoksia jo tässä vaiheessa! Kommenttien valmisteluun osallistui osastollamme asiantuntijoita päästöt ja ympäristöriskit – yksiköstä, ilmastoyksiköstä sekä materiaaalitalousyksiköstä. Osastopäällikkömme on hyväksynyt kommentit. Osastomme asiantuntijat osallistuvat mielellään esiin nostamiimme asioita koskevaan jatkovalmisteluun.

- Esityksen perusteella jää se vaikutelma, että oikeusvaikutuksia maakuntakaavan tai kaupunkiseutukaavan laadullisilla tavoitteilla ei juuri ole.
- Kaavojen lainmukaisuuden arviointi vaikeutuu, sillä säännökset ovat entistä joustavampia.
- Nykyinen kaavajärjestelmä on varsin joustava, esityksen perusteella ei ole nähtävissä, että muutos toisi joustoa nykytilanteeseen verrattuna.

Nykyinen MRL toimii alueidenkäytön suunnittelua ohjaavana lainsäädäntönä kokonaisuutena varsin hyvin ja antaa nykyisinkin mahdollisuuksia lain soveltamiseen suunnittelun tarpeen mukaan. Nykyistä ennakoivampi ja oikea-aikainen vuorovaikutus ja vaikutusten arvioinnin merkitys osana suunnittelua voisivat olla vahvemmin esillä uudistuvassa laissa.

Hyvien tavoitteiden ja hyväksi todettujen suunnittelukäytäntöjen soisi säilyvän myös lakia uudistettaessa. Tiedon sisällöllistä tuottamista ja alueidenkäytön suunnittelua eri mittakaavoissa ja tarkkuudella tarvitaan joka tapauksessa. Ilmastonmuutoksen painoarvon lisääminen ja suunnittelumenetelmien tekninen kehitys luovat keskeisimmät uudistamistarpeet lainsäädännölle.

Lain jatkovalmistelun osalta oleellista on myös voimassa olevan ja uuden lain mukaisten kaavojen keskinäisestä suhteesta säätäminen laadukkailla siirtymäsäännöksillä.

ELY-keskuksella ei ole muuta lausuttavaa pykäläluonnoksista. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään liittyvä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudessa lukuisia pykäläitä, joiden osalta ei vielä ollut pykäläluonnoksia kommentoitavana. Kuntakaavan osalta tultaneen valmistelemaan vielä pykäläluonnoksia erityisesti laadullisista vaatimuksista muun muassa rantojen, tuuli-voiman ja kaupan kysymysten osalta.

Yleisiä kommentteja luonnoksesta

• yleisperustelut puuttuvat kokonaan ja säännöskohtaiset perustelut ovat niukat tai ainoastaan toistavat säännöksen sisällön > epäselväksi jää, mitkä seikat tai ongelmat ovat muutosehdotusten taustalla ja mitä eri vaihtoehtoja on harkittu (esimerkiksi siirtyminen yhden kuntakaavan malliin) = nykytilakuvaus, siihen liittyvät ongelmat ja kuvaus eri keinoista niihin pääsemiseksi puuttuvat

• yleisperustelujen puuttuessa myös vaikutusarviointit puuttuvat, kuitenkin ehdotukseen sisältyy huomattavia systeemisiä muutoksia kaikilla kaavatasoilla (maakuntakaavan sisältö ja oikeusvaikutukset, kaupunkiseutukaava, kuntakaava)

• myös luonnokset siirtymäsäännöksiksi puuttuvat > millä tavoin olisi tarkoitus siirtyä uuteen järjestelmään? (tämä on olennainen kysymys, sillä ehdotettu muutos kaavajärjestelmään on merkittävämpi kuin siirryttäessä rakennuslain järjestelmästä MRL:in)

LVM:n keskeiset viestit:

- Ilmastonmuutoksen nostaminen lain tasolle tärkeää. Ratkaisu kahden yksittäisen valtakunnallisen tavoitteen (ilmasto ja kansallinen turvallisuus) nostamisesta lakiin irrallisina on kuitenkin epätasapainoinen suhteessa muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin.
- Vähähiilistä liikennejärjestelmää koskevien kirjausten tulee olla laajempia kuin vain joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä koskevia. Jokaisella kaavatasolla on tärkeää tunnistaa kunkin tason mahdollisuudet vaikuttaa mm. päästöihin.
- VLJS on huomioitava kaavoituksessa ja tästä tulisi säätää laissa. Kirjausten tarvetta tulee arvioida niin MRL:ään kuin liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin.
- Hyvä, että liikenneverkkoa käsitellään maakuntakaavassa seuraavia kaavatasoja sitovalla tavalla. Kaupunkiseutukaavat ovat liikennejärjestelmänäkökulmasta hyödyllinen uudistus.
- Yhden kuntakaavan ratkaisu vaatii lisää arviointia. Alueidenkäytön tehtäviä ei tule siirtyä väyläsuunnittelussa tehtäväksi.
- Suunnittelun on perustuttava realistisiin kehitysnäkymiin, ja parhaaseen saatavilla olevaan tietoon liikenteen kehityksestä.
- Arvioitava mahdollisuutta "käytäväkaavoihin" valtakunnallisesti priorisoiduissa suurissa liikenneverkon kehittämishankkeissa (ylimaakunnalliset, usean kunnan alueelle sijoittuvat)
- Huomioitava myös sähköisten viestintäverkkojen toimintaedellytysten varmistaminen
- Osana uudistusta on kiinnitettävä riittävästi huomiota tiedon saatavuuteen digitaalisessa ja helposti uudelleen hyödynnettävässä muodossa

Yleiset kommentit ja kommentit lain jatkovalmisteluun

Liikennejärjestelmäsuunnittelu on jatkuva ja yhteistyöhön perustuva prosessi, jossa tarkastellaan liikennejärjestelmän tilaa ja kehittämistarpeita kokonaisvaltaisesti kaikkien liikennemuotojen osalta. Liikennejärjestelmäsuunnittelulla on vahva yhteys alueidenkäytön suunnitteluun. Alueidenkäytöllä ja erilaisten toimintojen sijoittumisella vaikutetaan liikenteen kysyntään ja ratkaistaan edellytyksiä eri liikkumis- ja kuljetusmuotojen käytölle. Liikennejärjestelmän kehittäminen toisaalta luo mahdollisuuksia erilaisille alueidenkäytön ratkaisuille. Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän ratkaisut kokonaisuutena vaikuttavat merkittävästi yhdyskuntien energia- ja taloudelliseen tehokkuuteen, ja niiden yhteensovittamisella on suuri merkitys vähähiilisen liikennejärjestelmän varmistamisessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että liikennejärjestelmää koskevissa kirjauksissa tulee olla selkeästi kyse alueidenkäyttöön vaikuttavista kysymyksistä. Liikennejärjestelmään sisältyy muitakin ulottuvuuksia kuin alueidenkäytön näkökulma. Tätä laajemmin liikennejärjestelmää käsitellään valtakunnan tasolla valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ja alueiden tasolla maakunnallisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa tarkastellaan laajasti liikennejärjestelmän ja sen kehittämisen vaikutuksia mm. alueiden kehittämiseen, erilaisten asukkaiden ja yritysten matkojen ja kuljetusten toimivuuteen, liikenneturvallisuuteen sekä erilaisiin muihin yhteiskuntapolitiisiin tavoitteisiin. Valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta tehdään myös ns. SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tuloksena syntyy näkemys

liikennejärjestelmän ylläpito- ja kehittämistarpeista sekä niiden edellyttämien toimenpiteiden julkishallinnolle kohdistuvista rahoitustarpeista.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää myönteisenä, että vähähiilisen liikennejärjestelmän merkitystä korostetaan luonnoksissa. Kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet edellyttävät, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisessa päästöjen vähentäminen on läpileikkaavasti ja kantavana teemana mukana, ja näkökulma huomioidaan systemaattisesti valmistelussa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tavoitteista ja jokaiselta kaavatasolta tunnistetaan esim. liikenteen päästöihin vaikuttavat tekijät ja ne huomioidaan valmistelussa.

Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa esiin, että henkilöliikenteen lisäksi on tärkeää huomioida myös logistiikka ja tavaraliikenne, joita koskevilla ratkaisulla alueidenkäytössä vaikutetaan myös alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä liikennejärjestelmän kestävyteen, toimivuuteen ja taloudellisuuteen. Luonnoksessa korostetaan useassa kohdassa joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edistämistä. Näiden kestävien liikennemuotojen edistäminen on tärkeää ja erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden suunnittelussa keskeistä. Vähähiilisen ja lopulta hiilettömän liikennejärjestelmän kannalta kuitenkin myös liikennevälineet ja niiden käyttövoimat ovat keskeisiä, ja esimerkiksi sähköautojen latauspisteet ja vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelun huomioinen on välttämätöntä alueidenkäytön suunnittelussa. Lisäksi uusien liikenteen palveluiden, kuten yhteiskäyttöisyyden, jaettujen kuljetusten sekä sähköisten pienkulkuneuvojen, kehittyminen nykyisten rinnalle, ja automaation edistyminen tuovat omat mahdollisuutensa ja haasteensa liikenne- ja viestintäinfran kehittämiseksi ja sitä kautta niin alueiden käytölle kuin rakentamiselle. Palvelu- ja teknologiakehitys, ja niiden mahdollistaminen on tärkeää huomioida esimerkiksi liikenteen solmukohdissa, asemaseuduilla sekä pysäköintiratkaisuissa.

Alueidenkäytön suunnittelussa tulisi huomioida myös sähköisten viestintäverkkojen toimintaedellytysten varmistaminen. Asia liittyy erityisesti kaupunkiseutu- ja kuntatason suunnitteluun ja päätöksentekomenettelyihin. Televerkkoelementtien sijoittelun ja erityisesti langattomien viestintäpalvelujen tarjonnan edellytykset on tärkeää varmistaa myös maankäytön ja rakentamisen sääntelyssä ja valvonnassa. Myös esimerkiksi tuulivoimapuistojen sijoitteluratkaisuilla voi olla oleellisia vaikutuksia langattomien viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen toimintaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa maankäyttö- ja rakennuslain jatkovalmistelussa vaikutusten arvioinnin merkitystä ja tärkeyttä tehdä sitä jatkuvasti osana valmistelua. Keskeistä on paitsi uudistuksen eri teemojen (alueidenkäyttö, kaavojen toteuttaminen, rakentaminen ja digitalisaatio) vaikutusten arviointi ja myös kokonaisuuden tarkastelu ja vaikutusten arviointi. Osana vaikutuksia on huomioitava muille sektoreille ja muuhun lainsäädäntöön kohdistuvat vaikutukset.

Kiitos varhaisesta mahdollisuudesta kommentoida alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Maa- ja metsätalousministeriö varaa mahdollisuuden antaa lopullisen lausuntonsa lainsäädäntöehdotukseen siinä vaiheessa, kun ehdotus on kokonaisuudessaan valmis.

Erityislakien osalta haluamme nostaa esille, että metsälain valmistelu kuuluu valtioneuvoston työnjaon mukaisesti maa- ja metsätalousministeriölle, mikä tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Suunnittelujärjestelmän tulisi kokonaisuudessaan perustua demokratiaan. Onko tarkoitus, että jatkossa on MAL-sopimusten kaltaisia järjestelyjä? Jos on, niin niiden demokratia-pohjan on oltava vahva.

Mitkä muut maankäytön ohjauskeinot kuin kaavajärjestelmä ovat käytettävissä jatkossa? Pelkästään kaavahiearkian tasojen arviointi irrallaan muista täydentävistä suunnitteluvälineistä on vaikeaa. Rakennusjärjestykset esim. ovat merkittäviä haja-asutusalueilla. MRL:n osittaismuutoksilla on luotu suhteellisen uusia välineitä, kuten alueelliset suunnittelutarveratkaisut. Poikkeamiset ja suunnitteluratkaisut sekä suunnittelutarvealueet olisi myös tarkastava yhdessä tämän alueidenkäytön suunnittelun osion kanssa.

Siirtymäsäännökset ovat todella kriittisiä, sillä nykyiset päätökset ovat huolellisen suunnittelun ja demokraattisen päätöksenteon tuloksia. Niistä ei voi luopua ihan hetkessä. Osa nykyisistä kaavoista saattaa olla voimassa vielä 2100-luvulla.

Kehittämistarpeita määrittelyihin liittyen

Kaavamerkinnot

- Tarvitseeko hiilineutraali tai vähähiilinen yhdyskuntarakenne uudenlaisia kaavamerkintöjä esimerkiksi hiilinielujen turvaamiseksi, energiaratkaisujen mahdollistamiseksi, suorien kävely- ja pyöräilyreittien takaamiseksi jne.
- Kaavamerkintöjen kehittämistarve on tuotu esiin myös ELY-keskuksen ilmastotiekartta-hankkeen asiantuntijatyöpajoissa.

Maankäyttö-termistön tarkentaminen hiilinieluista ja ns. LULUCF-sektorista puhuttaessa. Erityisesti alueidenkäytön kysymyksissä sekaannuksen vaara on ilmeinen ja termistön tulisi olla tarkkaan määritelty, jotta asia olisi selvä myös asiaan tarkemmin perehtymättömille.

Selkiytämme ja tarkennamme mielellämme näitä edellä esitettyjä ilmastonäkökulmia.

Yhteenvetona uudistuksen taustana oleva kuvaus yhdyskuntarakenteeseen ja suunnittelun tavoitteisiin vaikuttavista tekijöistä on hyvä ja antaa pohjan jatkotyöskentelylle. Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että nykyinen kaavajärjestelmä mahdollistaa lain uudistamiselle asetettujen keskeisten periaatteiden edistämisen ja MRL-uudistusta tulisi jatkaa kuntakaavan sijaan ensisijaisesti nykyiseen asema- ja yleiskaavaan perustuvan ratkaisun pohjalta.

Kommentoitavissa luonnospykälissä ei käsitellä viranomaisten rooleja. Jatkossa on ELY-keskusten osalta tarpeen harkita valvontatehtävän tarvittavaa laajuutta ja myös käsitellä mahdollinen tarve valvontatehtävän palauttamiselle koskemaan laajemmin eri asioita, eikä pelkästään nykyisiä vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

Yleiskuvaltaan esitetty luonnos alueidenkäytön suunnittelujärjestelmäksi vaikuttaa vielä jossain määrin keskeneräiseltä. Selvitysvelvollisuutta koskevat tekstit ovat nykyisessä laissa osin pykälissä, jotka nyt ovat luonnospykälinä kommentoitavana vailla selvitysmomenttia. Ilmastovaikutusten selvittämisen ja arvioinnin on tarpeen konkretisoida vaikutustenarviointia koskevissa pykälissä. Ottaen huomioon myös nyky- ja tulevaisuuden tietoalustojen ja -mallien mahdollisuudet ja suunniteltu valtakunnallinen maankäyttöjärjestelmä olisi selvitysvelvollisuuksiin panostettava pykälätasollakin.

Siirtymäsäännökset ovat keskeinen säädettävä asia, sillä nykyisin voimassaolevat kaavat ovat monenikäisiä ja -sisältöisiä. Em. koskee kaikkia kaavatasoja.

Jatkovalmistelussa on tarvetta pohtia pohjakartan määrittelyä ja sitä, tarvitseeko edelleen olla hyväksytyt pohjakartta. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen rooli tulisi myös tuoda esille, eli onko se nykyistä vastaava väline pykälien tarkentamiseen, vai jokin muu.

Jatkossa on tarpeen arvioida kuntien resurssien ja osaamisen riittävyttä.

Luonnonsuojeluyksikkö

On hankalaa kommentoida MRL:n uudistusta vain tietyiltä osin, koska kommentoitavien asioiden kannalta osa keskeisistä säännöksistä puuttuu, mm. vaikutusten selvittäminen ja vuorovaikutus kaavaa laadittaessa.

Kaavoissa esitettäviä asioita pyritään uudistuksessa vähentämään (erityisesti maakuntakaavoitus) ja strategisuutta lisäämään. Tulisi kuitenkin varmistaa se, että kaavoja on mahdollista käyttää alemman asteisen kaavoituksen ja muuhun suunnitteluun liittyvän päätöksenteon työvälineenä. Kaavoituksessa nykyään käytössä oleva tekniikka mahdollistaa sen, että paljonkin informaatiota sisältäviä asioita voidaan esittää havainnollisesti ja ymmärrettävästi.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain keinot eivät ole olleet riittäviä maankäytön aiheuttaman luonnon monimuotoisuuden vähenemisen estämiseen tai hidastamiseen. Keinoja monimuotoisuuden vähentämisen estämiseen on siis esitettävä aikaisempaa enemmän ja aikaisempaa velvoittavampana. Kokonaisuutta on vielä vaikea arvioida, sillä kommentoitavista pykälistä puuttuu mm. vaikutusten arviointiin liittyvät pykälät ja näihin mahdollisesti liittyvät parannukset nykylakiin liittyen. Nyt kommentoitavana olevien pykälien perusteella suunta luonnon monimuotoisuuden turvaamisen osalta ei kuitenkaan näyttäisi olevan oikeaan suuntaan. Tämä konkretisoi maakuntakaavan osalla suojelumääräysten poistumisena ja kuntakaavassa luonnon monimuotoisuuden puuttumisena ohjaustavoitteista. Luonnoksen pykälät ovat luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen näkökulmasta heikompi kuin nykyinen MRL myös selvitysvelvollisuuden poistamisen osalta. Selvitysvelvollisuus tosin mahdollisesti osoitetaan sellaisissa pykälissä, jotka tässä vaiheessa eivät ole olleet kommentoitavana. Selvitysvelvollisuus on kuitenkin osoitettava riittävänä myös uudessa laissa. Tarvittavat luontoselvitykset on tehtävä myös niissä tapauksissa, kun kaavaa päivitetään vain yksittäisen teeman osalta.

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on vaalia kulttuuriympäristöjä ja vahvistaa luonnon monimuotoisuutta myös kaupunkiympäristössä. Luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen on päätavoitteena ensimmäistä kertaa maankäyttö- ja rakennuslain valmistelussa ja se tulisi selkeästi näkyä velvoittavassa suunnittelussa kaavatasojen läpi. Lakiluonnoksesta on päätavoitteena havaittavissa se, ettei maanomistajalle vain aiheuteta kohtuutonta haittaa. Kaavoituksen yksinkertaistaminen ja yksittäisen maanomistajan tai intressiryhmän etu ei saa olla yleistavoitteena vaan tarvitaan päinvastoin erittäin hyvää suunnittelua ja sitä tukevia työkaluja tasapainoisen ja yhteismittaisen aluekehityksen vahvistamiseksi ja ekologisten verkostojen kehittämiseksi. Hyvän strategisesti ohjaavan maakuntakaavan ja yleiskaavan vaikuttavuutta ja velvoittavuutta pitää maankäyttö- ja rakennuslaissa vahvistaa.

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen tulisi selkeästi näkyä velvoittavasti kaavatasojen läpi. Luotavien vihervestoston arvokkaimpana ytimenä tulee toimia arvokkaimmat elinympäristötyypit (esim. luonnonmetsät, suot, harjuaalueet, lehdot, perinnebiotoopit, maankohoamisrannat) ja niiden väliset ekologiset yhteydet. Vihervestoston itseohjautuvuutta kaavoituksessa

tulee kehittää niin, että maakuntakaavassa tai viherverkostossa arvokkaiksi määritellyillä ekologisilla yhteysalueilla tulee toteuttaa (ennen maankäytön muutoksia) uhanalaisten luontotyyppien inventoinnit. Inventoinnit tuottavat dataa, joka ohjaa viherverkoston rakennetta edelleen monimuotoisuutta edistävemmäksi ja jota voidaan käyttää hyväksi tarkemmassa suunnittelussa, alueiden suojelussa ja suojelun markkinoinnissa (METSÖ), kuten myös luontotyyppien ennallistamisessa. Data tuo myös uutta tarkkuutta uusiin ekologisiiin yhteysanalyysiin (zonation), jotka toimivat taas uusien kaavojen pohjana. Toimiva ja kytkeytynyt ekologinen verkosto lisää merkittävästi ekosysteemin resilienssiä ilmastonmuutosta vastaan. Ekologisen kompensatioiden mahdollista kytkemistä kaavoitukseen tulisi puntaroida, mutta riittävän suunnittelun ja lakiasiantuntijoiden kanssa tehtävän valmistelun jälkeen.

Kommentoitavista pykälistä puuttuu kaavojen laatimiseen liittyvät kiellot (nykyllaissa toimenpiderajoitukset kaavan laatimisen ajaksi). Ko. kielloille on välttämätön tarve, jotta ei olla tilanteessa, jossa säilytettäväksi aiottu luontoalueet hakataan, ojitetaan, louhitaan tms. kaavaluonnoksen nähtävillä olon jälkeen, joten tällaisten pykäliden tulisi sisältyä uusiinkin pykäliin.

Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue

Eri kaavatasojen laadullisia vaatimuksia koskevissa osissa tulisi näkyä tämä maatalousmaan arvo yhteiskunnan kriittisenä menestystekijänä:

A) Maatalousmaan siirtyminen pois maataloustuotannosta pitäisi minimoida tunnistaen em. maan tuottokyvyn arvo. Maankäytön tulisi olla tiivistä ja taloudellista tässäkin mielessä, ei ainoastaan tarkasteltaessa esim. liikenteellistä tehokkuutta ja taloudellisuutta. Liikenteellinen tehokkuus voi olla maatalousmaan säilyttämiselle jopa vastakkainen suunnittelutavoite.

B) Maatalousmaan yhtenäisyyteen tulee kiinnittää huomiota välttämällä pirstomista, samoin kuin esim. viheralueiden yhtenäisyyteen on pyrittävä. Metsätaloustoimenpiteet eivät ole läheskään vuosittaisia, sen sijaan pellolla on päästävä liikkumaan monta kertaa vuodessa, tulevaisuudessa myös automatisoidusti. Tässäkin asiassa esim. luontotyyppien säilyttäminen voi olla vastakkainen suunnittelutavoite, jolloin kaavoittajan tehtävänä on löytää eri tavoitteiden tasapaino. Nämä ovat erityisesti maatalouden näkökulmasta Varsinais-Suomen kannalta keskeisiä tavoitteita, sillä maakunnassamme on ehkä eniten kehittyvien taajamien ja tehokkaan maatalouden rajapintaa. Tämä laki tähtää vaikutuksiltaan vuosikymmenien päähän, joten sitä on tarkasteltava myös visiona ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta, eikä pelkästään tämän hetken päästötavoitteiden näkökulmasta.

Lopuksi Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa, että valmistelu on haastavaa ja tavoitteet ovat kunnianhimoiset. Lainvalmistelun perustuminen viimeisimpään tietoon koskien esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ja ilmastonmuutosta on tärkeää. Varsinais-Suomen ELY-keskus on osaltaan valmis osallistumaan jatkotyöhön.

Tarkempaa, sekeämpää ja tasapuolisesti koko Suomen huomioivaa lainsäädäntöä tarvittaisiin.