



Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto

1 (5)

Lausunto

ÖFPL/215/03.00.01/2021

30.11.2021

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

VN/279/2018

Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja ra-kennuslaiksi.

Johdanto Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki 1.1.2024 alusta alkaen. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

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

Lakiluonnoksen sisältö koskien maakuntakaavaa

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Esityksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta nämä muut teemat eivät saisi oikeusvaikutusta. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin kuitenkin vain siten kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli, josta lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä. Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi maakuntakaavan toteuttamisen edistämiselvoitetta.

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

Lausunto

Pohjanmaan liitto antaa ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön seuraavan lausunnon:

Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat erittäin kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. Ilmastonmuutoksen ja digitalisaation tuomiin muutoksiin on syytä kiinnittää huomiota myös lainsäädännön tasolla. On tärkeää, että lainsäädäntöä kehitetään kohtaamaan paremmin tulevaisuuden haasteet. On kuitenkin kyseenalaista, saavutetaanko hyviä tavoitteita esitetyllä lakiluonnoksella. Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan uudistukselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia kehittämällä.

Pohjanmaan liitto yhtyy maakuntajohtajien kannanottoon (6.10.2021) ja esittää, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää. Esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää. Sillä ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, eikä sujuvoiteta kaavaprosesseja tai vähennetä byrokratiaa. Esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle. Esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan mm. maakuntakaavan oikeusvaikutuksien rajaamisella.

Maakuntien liitot ovat lain valmistelun aikana käyneet useassa yhteydessä vuoropuhelua ympäristöministeriön kanssa ja tuoneet esiin lain valmistelussa ilmenneitä epäkohtia. Kysymykset ovat kuitenkin jääneet pääasiassa vastaamatta. Jos lain valmistelu myöhemmin alkaisi uudelleen, tulee maakuntakaavan osalta lähtökohdaksi ottaa esitetty vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen.

Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia. Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. On tärkeää, että myös jatkossa maakuntakaava voidaan laatia oikeusvaikutteisesti paikalliset tarpeet ja ominaispiirteet tunnistaen. Yhteensovittavan suunnittelun mahdollisuuksia rajataan merkittäväällä tavalla, mikäli vain osa ratkaisusta saa tuekseen oikeusvaikutuksen. Tämä myös heikentää vaikutusten arvioinnin uskottavuutta. Globaalien akuuttien haasteiden äärellä tällaiseen ei ole varaa.

Pohjanmaa liitto esittää lisäksi, että lain mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon seuraavat kirjaukset.

Lakiluonnoksessa aluerakenne saa uuden, erittäin kapean määritelmän. Sen ulkopuolelle on rajattu muun muassa keskusten ulkopuoliset ener-

gia- ja teollisuusalueet. Lakiluonnoksen aineistoista ei pitkästä valmistelusta huolimatta selviä, mitä tällainen aluerakenteen määritelmä tarkoittaisi käytännössä maakuntakaavasuunnittelussa. On selvä puute, että lakivalmistelussa ei ole muodostettu edes yleispiirteistä esimerkkiä siitä, miltä uusi maakuntakaava voisi näyttää, ja miten se ohjaisi maankäyttöä.

Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden uudella määrittelyllä on keinotekoinen. Lisäksi se haittaa laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista. Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Kuitenkin yhtenäisellä toiminnallisella alueella, erityisesti kaupunkiseudulla, on yhdyskuntarakenteessa aluekokonaisuuksia ja -verkostoja, joilla on kokonaisuutena maakunnallista merkitystä. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Jo ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa muun muassa kasvun painopisteet, kaupan ja työpaikkojen keskittymät sekä tuotannon ja logistiikan alueet. Näiden arviointi kuntakohtaisesti ei ole mahdollista aidosti sijaintivaihtoehtoja vertaillen.

Tuulivoimarakentamisen ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Niiden edellyttämä infra (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) tulisi uuden lain mukaan osoittaa maakuntakaavassa, mutta ei varsinaisia tuotannollisia alueita. Jatkossa siis maakuntakaavalla ohjattaisiin kriittistä infraa, ilman todellista vaikutusta tuotannon sijoittumiseen. Maakuntakaavoitus on säästännyt yhteiskunnan resursseja ennakoivalla yhteensovittamisella mm. tuulivoimarakentamisessa. Kuntakaavoituksen sijaan suuret tuulivoimarakentamisen ja teollisuustoiminnan ratkaisut tulisi tehdä maakuntakaavalla, YVA:lla ja kunnan sijoittamis- ja rakentamisluvalla, erityislainsäädännön ohjaamana.

Pohjanmaan liitto pitää hyvänä, että ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnistettu osana lainsäädäntöä. Valitettavasti luonnoksessa maakuntakaavatasolta on viety käytännössä kaikki aidot mahdollisuudet vaikuttaa ilmastokestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista rajatulla sektorikohtaisella suunnittelulla. Viherrakenteen esittäminen yleispiirteisesti maakuntakaavan mittakaavassa on joskus osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti vaikeaksi. Nyt viherrakenteen suunnittelun roolia halutaan vahvistaa kuitenkin vailla mahdollisuutta yhteensovittavaan suunnitteluun. Tämä tulee johtamaan yhä suurempiin ristiriitoihin.

Pohjanmaan liitto esittää huolensa kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä, kun niitä ei enää osoitettaisi maakuntakaavassa oikeusvaikutteisesti. Maakuntakaava on ollut keskeinen väline maakunnallisten arvoalueiden tunnistamisessa, osallistavassa inventoinnissa ja käsittelyssä

sekä tunnistettujen arvojen turvaamisessa oikeusvaikutteisten kaavamerkintöjen avulla.

Lakiluonnoksessa esitetyt maakuntakaavan laadulliset vaatimukset ovat kohtuuttomat suhteessa niihin rajallisiin teemoihin, joita maakuntakaavalla olisi jatkossa mahdollista ohjata. Esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttöä ja kiertotaloutta koskevasta laadullista vaatimuksesta ei voida maakuntakaavan rajoitetuilla oikeusvaikutteisilla teemoilla millään tavoin varmistaa. Sama koskee vaatimusta siitä, että maakuntakaavan tulisi varmistaa maakunnan elinkeinojen ja elinkeinorakenteen kehittämisen ja uusiutumisen kannalta suotuisia edellytyksiä.

Maakuntakaavan yhteen sovittavaa roolia tulee vahvistaa, ei heikentää. Kokonaisvaltaisella ja yhteen sovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle ottaen huomioon myös ne, jotka eivät saa ääntään kuuluviin. On hyvä, että kaavajärjestelmässä etsitään keinoja sujuvoittaa maankäytön suunnittelua. Nopeus ja ketteruus eivät kuitenkaan voi olla itseisarvoja hyvässä suunnittelussa. Kaavaprosessin nopeuteen vaikuttavat ennen kaikkea selvitystarpeet ja osallistuminen. Uudistuksessa näitä halutaan lisätä, eikä vähentää. Lisäksi selvitystarvetta kasvatetaan alemmilla kaavoitustasoilla, jolloin selvityksiin liittyvää resurssitarvetta, niin aikaa, osaamista kuin kuluja, kohdentuu yhä enenevässä määrin kuntien suunnitteluun. Lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa todetaankin, että muutos todennäköisesti lisää tarvetta inventointien ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä.

Lakiluonnos ei tunnista selvästi yhteyttä liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Myös lain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön on vaja-vaista. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Lisäksi esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön on ristiriidassa tuoreen lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta kanssa. Tämän lain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävä käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään keskeiset työkalut.

Kaupunkiseutusuunnitelmasta ei tarvitse säätää lailla esitetyllä tarkkuudella. Kaupunkiseutusuunnittelun tulee olla vapaaehtoisuuteen ja tarpeeseen perustuvaa. Eri kaupunkiseuduille laaditut rakennemallit on tehty alueiden omiin lähtökohtiin ja erityispiirteisiin tukeutuen. Vapaaehtoisuus ja -muotoisuus on myös mahdollistanut kaupunkiseutujen suunnittelun evoluutiokehityksen.

Pohjanmaan liitto näkee, että digitaalisten tietosisältöjen kehittäminen on tärkeää. Maakunnat ovat jo oma-aloitteisesti kehittäneet maakuntakaavoituksen yhtenäistä tietomallia, joka osaltaan vastaa esitettyihin tavoitteisiin. Tämä on tärkeää kehitystä, jota tulee edistää jatkossa ot-

taen huomioon toimijoiden valmiudet siirtää aineistoaan yhtenäiseen järjestelmään ja järjestelmän soveltuvuus erilaisiin suunnitteluhaasteisiin.

Lakiluonnoksesta ei selviä, sisältyykö maakuntakaavan tietomallin tietosisältöön ainoastaan maakuntakaavan oikeusvaikutteinen sisältö vai myös oikeusvaikutukseton sisältö. Jos tietomalliin kuuluu vain oikeusvaikutteinen kaavasisältö, on syytä selvittää miten ja missä oikeusvaikutukseton osuus esitetään. Toisaalta, jos myös oikeusvaikutukseton sisältö on osa tietomallia, herää kysymys, kuinka käyttäjä voi yksiselitteisesti erottaa oikeusvaikutteisen ja oikeusvaikutuksettoman sisällön toisistaan. Tietomallimuotoisen kaavan ymmärrettävyys, eli niin kutsuttu ihmislueuttavuus on avainasemassa, kun määritellään tietomallimuotoisen kaavan esittämistapaa. Laissa tulisi näkyä edellytys siitä, että kaavan tietosisältö esitetään myös ihmisymmärrettävässä, ei vain kone-lueuttavassa muodossa. Kuntien osalta tulee valtion tukea digitaalisen tietosisällön kehittämistä tasa-arvoisesti koko Suomessa.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakiesitykseen yksisuuntaisesti eikä huomioi kuntien ja maakuntien liittojen tietotarpeita. Ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisäksi myös kunnilla ja maakuntien liitoilla tulee olla oikeus saada maksutta tämän lain toteuttamisen, ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeelliset tiedot. Suunnittelun laadun turvaaminen ja tietoon perustuva päätöksenteko edellyttävät, että maakuntien liitoilla ja kunnilla on käytettävissään paras saatavilla oleva tieto yksityisyydensuojajäpykälän ja niiden liian tiukan tulkinnan sitä estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

Esitetty viiden vuoden siirtymäaika on maakuntakaavoitukselle liian lyhyt ja johtaa tilanteeseen, jossa laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan samanaikaisesti ympäri Suomen. Pohjanmaan liitto on huolissaan suunnitteluresurssien riittävydestä tällaiseen kokonaisuuteen kerralla. Mikäli lain valmistelu etenee ja laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen hallittu uudistaminen. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä, seutukaavoituksesta maakuntakaavoitukseen siirryttäessä sovellettu 10 vuoden siirtymäaika osoittautui riittäväksi ja toimivaksi. Lisäksi on syytä muistaa, että lainsäädännön tulkinta hahmottuu tarkemmin vasta oikeuskäsitteilyjen kautta, jolloin lyhyessä aikaikkunassa tapahtuva koko maata koskeva suunnittelu joutuu etenemään ilman ennakkotapauksia lain soveltamisesta.

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

ÖSTERBOTTENS FÖRBUND – POHJANMAAN LIITTO

Kaj Suomela
maakuntajohtaja

Ann Holm
aluesuunnittelujohtaja