

**Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki**

155/03.00.00/2021

**Maakuntahallitus 29.11.2021 § 207**

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta maakuntakaavamallista. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lausunnot pyydetään toimittamaan ympäristöministeriöön viimeistään 7.12.2021.

Tausta:

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa laki siten, että uudistuksessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää sekä selkeyttää lain mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä. Hallitusohjelman mukaisia uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen.

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. Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava. Nykyisin maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kunnan kaavoitukselle.

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

toehtoisesta mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutellinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismääräystä. 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. Vaihtoehtoisesta mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Suomen maakuntajohtajat ovat antaneet yhteisen kannanoton asiaan 6.10.2021, jonka mukaan kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu on syytä keskeyttää kokonaan.

Valmistelija: Topi Suomalainen, puh. +358 40 358 0975

#### **Ehdotus:**

Etelä-Karjalan maakuntahallitus päättää antaa seuraavan lausunnon ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislain.

#### **1. Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta:**

Etelä-Karjalan liitto toteaa, että lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat erittäin kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. On kuitenkin kyseenalaista, saavutetaanko hyviä tavoitteita esitetyllä lakiluonnoksella. Lakiluonnoksen myötä heikennettäisiin merkittävästi kuntien ja kuntayhtymien demokraattiselta pohjalta tapahtuvaa suunnittelua ja kasvatettaisiin valtion toimivaltaa alueidenkäytön valvonnassa.

Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää, koska

- esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää
- esitetyllä uudistuksella ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita
- ei sujuviteta kaavaprosesseja eikä vähennetä byrokratiaa
- esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle
- nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

2. Näkemys vaihtoehtoisesta maakuntakaavamallista, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa:

Jos valmistelu kaikesta huolimatta jatkuu, lähtökohdaksi on otettava vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata, seuraavin huomioin:

2.1 Maakuntakaavan tulee olla kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteinen.

Esitysluonnokseen sisältyy kaksi vaihtoehtoa maakuntakaavan oikeusvaikutuksista. Vaihtoehto, jossa vain osa sisällöstä olisi oikeusvaikutteisia (18 §, 21 §: aluerakenne, liikennejärjestelmä/-infra, viheralue) ei ole kannatettava. Rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa, erityisesti eri teemojen välisten vaikutusten arvioinnin osalta. Tämä myös johtaisi siihen, että maakuntakaavat olisivat maan eri osissa nykyistäkin erilaisempia.

Oikeusvaikutteisella maakuntakaavalla ja kaavan viranomaisia koskevalla edistämismääräyksellä on tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) välittämisessä kuntakaavoitukseen ja muuhun suunnitteluun. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsiminen ja edistämismääräyksen poistaminen heikentäisi VAT:n vaikuttavuutta. VAT:n toteuttaminen siirtyisi yhteensovittavasta suunnittelusta viranomaisvalvonnan tehtäväksi.

Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan/sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia.

2.2. Aluerakenteen käsite on rajattu liian kapea-alaisesti

Aluerakenne (3 § Määritelmät) on rajattu epämääräisesti ja liian kapeasti sulkemalla käsitteen ulkopuolelle mm. keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus, puolustusvoimien toimintojen ja kaivostuotannon alueet, joilla pääsääntöisesti seudullisina/maakunnallisina on merkittäviä vaikutuksia mm. oikeusvaikutteisena esitettävään liikennejärjestelmään ja -infraan.

Maakuntakaavoitus on ainoa kaavataso, usein ainut alueelle laadittava kaava, jolla eri teemoja voidaan käsitellä ja niiden yhteisvaikutuksia arvioida kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina.

### 2.3 Yhdyskuntarakennetta ei voi maakuntakaavoituksessa sivuuttaa

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta (3 §, 18 §, 20 §). Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen ja perusteleminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyllä on keinotekoinen ja estää itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumisen. Suunnittelu ja kaavoitus on aina skaalautuvaa ja suunnittelun eri mittakaavatasot läpileikkaavaa.

Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määrittellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Jo ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa mm. kasvun painopisteet, kaupan ja työpaikkojen keskittymät sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuus-, kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Näiden arviointi kuntakohtaisesti ei ole mahdollista aidosti sijaintivaihtoehtoja vertaillen.

### 2.4 Maakuntakaavan viherrakenteen määrittelyä tulee selventää

Viherrakenteen määrittely (3 §, 18 §) on laaja sisältäen arvoiltaan, statukseltaan ja toiminnalliselta sisällöltään hyvin eriluonteisia ja -mittakaavaisia alueita. Viherrakenteen esittäminen yleispiirteisesti maakuntakaavan mittakaavassa on osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti vaikeaksi.

### 2.5 Maakuntakaavan yhteensovittavan roolin merkitystä tulee vahvistaa

Kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle.

### 2.6 Maakunta- ja kuntakaavoituksen tietopohja tulee turvata

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakisesitykseen (352 §) 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 yksityisyydensuojapykälien ja niiden liian tiukan tulkinnan sitä estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

## 2.7 Siirtymäaikojen tulee olla riittävän pitkiä

Esitetty 5 vuoden siirtymäaika on maakuntakaavoitukselle liian lyhyt. Mikäli laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen uudistaminen. Nykyisen MRL:n yhteydessä sovellettu 10 vuoden siirtymäaika – siirryttäessä seutukaavoituksesta maakuntakaavoitukseen – osoittautui riittäväksi ja toimivaksi.

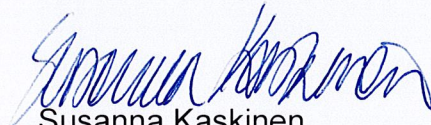
### **Päätös:**

Ehdotus hyväksyttiin.

Merkittiin, että aluesuunnittelupäällikkö Topi Suomalainen oli kokouksessa läsnä tämän asiakohdan käsittelyn ajan.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Lappeenrannassa 30.11.2021



Susanna Kaskinen

vs. hallinto- ja kehittämisjohtaja

