

## **ERIÄVÄ MIELIPIDE ERÄISIIN VIRKAMIESTYÖRYHMÄN VALMISTELEMIIN, SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVIIN SISÄLTÖIHIN MRL-KOKONAISUUDISTUKSESSA**

### **Taustaa**

Nyt voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki on mahdollistanut eri kaavatasojen tarkoituksenmukaisen yhteen toimimisen muuttuvassa ajassa ja toimintaympäristössä. Nykymalli on ollut toimiva laajan maamme eri osissa hyvinkin erilaisissa olosuhteissa ja vaihtelevien ohjaustarpeiden vallitessa. Kysymme jälleen kerran: **miksi toimivaa pitäisi korjata, etenkin näin ylimitoitetusti kuin virkavalmistelussa maakuntakaavan osalta nyt esitetään.** Tarve meneillään olevaan uudistustyöhön ei ole lähtenyt kentältä sen paremmin kunnista kuin maakunnistakaan, eikä ilmeisimmin myöskään politiikasta.

Uudistus perustuu vuonna 2014 valmistuneeseen MRL:n arviointiin, jonka perusteella on jo tehty uudistuksia. Osittain arviointi on jo vanhentunut, osittain korjaustoimet ovat toteutuneet: maakuntakaavoitus on tuon jälkeen kehittynyt aiempaa selvästi nopeammaksi ja sujuvammaksi mm. ympäristöministeriön vahvistusmenettelyn jäätyä pois. Vuoden 2014 jälkeen maakuntakaavoissa on yhteen sovitettu mm. uusiutuvan energian (erit. tuulivoiman) tarpeita muuhun alueidenkäyttöön. Kaivoskysymyksiä, jotka vaikuttavat hyvin laajalle ja sijaitsevat usein aluevarauksina useamman kunnan alueella, on ratkaistu maakuntakaavoissa.

Kuten taannoisessa arvioinnissa todetaan, ovat kaavatasojen sisältövaatimukset erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan osalta käytännössä samat. **Kannattammekin eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämistä.**

## Maakuntakaavan merkitys suunnittelujärjestelmän osana

**Maakuntakaavoitusta tarvitaan luomaan kehittämisen edellytyksiä ja yksityistenkin investointien vaatimaa ennustettavuutta koko maahan. Maakuntakaavan keskeinen rooli suunnittelufunktion ohella on yhteensovittaminen.** Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja resurssitehokkaasti yhteen sovittavat alueidenkäytön tavoitteita valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle tasolle. Samalla ne sovittavat alueidenkäyttöä maakunnan kuntien kesken ja naapurusmaakuntien välillä.

MRL-uudistustyön työryhmissä on syntynyt vaikutelma, ettei ympäristöministeriön virkamiesporras riittävästi tunnista maakuntakaavan yhteen sovittavaa merkitystä viimeksi mainituilla tasoilla. Esimerkiksi pohjoisen Suomen laajoissa maakunnissa syntyisi välittömästi ylitsekäymättömiä ongelmia, mikäli yhteen sovittamisen mahdollisuutta ei maakuntakaavalla jatkossa olisi.

Yksittäistä maakuntaakin laajemmalla alueella suunnitelmien ja tavoitteiden yhteen sovittamista tarvitaan esimerkiksi liikenteen, aluerakenteen, luonnonvarojen käytön ja energiantuotannon (mm. tuulivoima) kysymyksissä. Kasvavilla alueilla kaupunkiseutu ei useinkaan tarjoa mittakaavansa puolesta riittävän laajaa alustaa kaikelle tälle yhteensovittamiselle, vaikka osalle tarjoaakin. Muissa osissa maata kaupunkiseuduille hahmoteltuja suunnittelujärjestelmän instrumentteja ei edes ole keinovalikossa. Vahva maakuntakaava tarvitaan itsestään selvästi tämän vuoksi.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu. Maakuntakaava on käytännössä yhteen sovittanut ja ratkaissut monia hankalia asioita liittyen mm. rataterminaaleihin, vähittäiskaupan suuryksikköihin ja jätteenkäsittelyyn.

Kokonaisvaltaisuus ja yhteen sovittaminen ovat yleisemmässäkin mielessä osa kaavoitusjärjestelmän perustehtävää. Olemmeko perustuslain 121 § vastaisella tiellä, mikäli tästä periaatteesta maakuntamittakaavassa poiketaan? **Asia on syytä selvittää.**

## Maakuntakaavan vahvuus ja oikeusvaikutteisuus

Maakuntakaavaa ja sen oikeusvaikutteisuutta on käsillä olevassa valmisteluluonnoksessa heikennetty merkittävästi. Nykytilanteeseen verrattuna valmistelu edustaa täydellistä paradigman muutosta. Nykyään

kaikki maakuntakaavassa on oikeusvaikutteista, esitetystä luonnoksessa sitä olisivat vain valitut, harvat teemat ja nekin rajallisesti. Muutos yksiselitteisen oikeusvaikutteisuuden tilanteesta luonnoksessa esitetyn kaltaiseen tulisi aiheuttamaan jatkuvaa tulkintaa ja tulkinnan vaikeutta eri oikeusasteissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa. Esimerkiksi nykyisessä kaivoslaissa edellytetään kaivosluvan perusteeksi oikeusvaikutteista kaavaa. Nyt käsiteltävänä olevassa luonnoksessa kaivokset eivät ole maakuntakaavan oikeusvaikutteisena teemana, mutta mahdolliset kaivoksen johdosta aiheutuvat liikennejärjestelmämuutokset ovat. Tämän kaltaiset esimerkkitalanteet ovat omiaan aiheuttamaan toimijoiden keskuudessa sekaannusta.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa tukeudutaan voimakkaasti maakuntatason suunnitteluun ja selvityksiin. Mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutteisista teemoista puuttuisivat esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttö ja uusiutuva energia, jäisi valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolellakin on merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei niiden eteenpäin viemiseen ole olemassa osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä. Jos lainsäädännöllä rajattaisiin maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain valmistelussa esitetyn kaltaisiin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia ja yliseudullisia maankäyttökysymyksiä.

Maakuntakaavan varaan on mahdollista nykyisellään rakentaa ilmastonmuutoksen torjuntaa edistävä vahva, strateginen ja monitoimialaista sidosryhmäkenttää laajasti sitouttava kokonaisuus. Tuota mahdollisuutta ei ole vielä täysimääräisesti ulosmitattu. Mikäli uudistusta vietäisiin virkavalmistelun nyt viitoittamaan suuntaan, ei se myöhemmin olisi enää edes mahdollista. Ilmastonmuutoksen hillintää ja luonnon monimuotoisuuden vaalintaa on hyvä vahvistaa kuitenkin siten, että muut yhteiskunnan tarpeet yhteen sovitetaan demokraattisessa päätöksenteossa, perustuslain hengessä.

Pistemäisesti toimiva lupajärjestelmä jäisi sekä varsin yksinäiseksi ja irralliseksi ilman maakuntakaavan muodostamaa kokonaisvaltaista, oikeusvaikutteista taustaa. **Oikeusvaikutteista maakuntakaavaa ei ole sen alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden vuoksi mahdollista korvata.**

**Voimme hyväksyä lakivalmistelun filosofiseksi lähtökohdaksi sen, että maakuntakaava nostetaan seudulliselta tasolta maakunnalliselle tasolle, (vain) maakunnallisesti merkittävien ja strategisesti tärkeiden kysymysten instrumentiksi. Valmistelun tämänhetkinen tila on kuitenkin irvikuva tästä. Emme hyväksy sitä, että oikeusvaikutteisuus kattaisi yksinomaan maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja verkon kehittämisen periaatteet, sekä maakunnan viherrakenteen ja sen kehittämisen periaatteet. (Luonnos, 11§)**

Alueidenkäytön osalta virkamiesvalmistelussa on nähtävästi kuitenkin tehty linjavalinta, jonka mukaan maakuntakaavan staattisia osia (viherrakenne) pyritään tässä uudistuksessa vahvistamaan, ja dynaamisia osia (aluerakenne, liikenne, elinkeinoelämä: mm. energiantuotanto, luonnonvarat, matkailu jne) puolestaan kaikin keinoin heikentämään. **Tämä pyrkimys ei ole suunnittelujärjestelmän kehittämisen fundamenttina miltään osin hyväksyttävissä.** Lopputulos tähän suuntaan vietyä ei palvelisi sen paremmin maakuntaliittojen edustamien alueiden etua, kuin maakuntaliittojen omistajakuntienkaan etua organisaatioina.

**Esitämme oikeusvaikutteisiin teemoihin lisättäväksi elinkeinojen ja kasvun näkökulman. Vähintään mukana tulee olla energiantuotanto ja luonnonvarat, mieluiten toimialoista myös matkailu ja kauppa. Lisäksi kaikki oikeusvaikutteiset teemat tulee ilmaista täsmällisesti: aluerakenne ja sen kehittämisen periaatteet, liikennejärjestelmä ja verkko ja niiden kehittämisen periaatteet jne.**

Nykyisessä luonnoksessa esiintyvää heikkoa ilmaisutapaa (mainituista teemoista oikeusvaikutteisia ovat vain kehittämisen periaatteet) ei ole lukuisista tiedusteluista huolimatta perusteltu asiallisesti. Viherrakenteen kuvaamisen muita vahvempana on ilmoitettu liittyvän valitusperusteen muodostamistarpeeseen. Väite lienee paikkansa pitämätön. **Haluamme valmistelijoilta täsmällisen oikeudellisen analyysin tästä kysymyksestä, ja tulemme jatkoselvittämään asiaa myös itse.**

Nyt nähty valmistelu ei ole synnyttänyt konsensusta edes virkamiestyöryhmän sisällä, mutta valmistelua on kuitenkin järkevästi jatkettu tähän suuntaan.

### **Merialuesuunnittelun erilliskysymys**

Suomessa toimeenpantiin vuonna 2016 EU:n direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista täydentämällä maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastuuttamalla suunnitteluun rannikkomaakuntaliitot. Kokonaisuus pohjautuu

siihen, että maakuntakaavat ovat merialueella oikeusvaikutteisia, ne on yhteen sovitettu alueidenkäytön kanssa, ja itse merialuesuunnitelma on vain ohjeellinen. Merialuesuunnittelu on luonteeltaan yhteen sovittavaa suunnittelua kuten maakuntakaavoituskin. Muissa Itämeren maissa pääsääntöisesti sitovasta ja oikeusvaikutteisesta merialuesuunnittelusta vastaa valtiollinen viranomainen. Luopumalla maakuntakaavasta, tai luopumalla edes maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta, Suomi joutuisi kansainvälisestikin erikoiseen asemaan. Lainsäädännöllinen pohja pitkän aikavälin suunnittelussa merialueella murennettaisiin heti, kun laki on saatu voimaan.

### **Tunnistetut uudistamistarpeet**

Toteamme lopuksi, että uudistamistarvetta kuitenkin on nykylainsäädännössäkkin. Merkittävä toimintaympäristön muutos, johon nykyinen laki ei vastaa, on digitalisaatio. Kannustamme ottamaan tämän vahvasti huomioon MRL:n uudistuksessa. **Valtakunnallinen tietomalli on suuri edistysaskel**, joka mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. Näin maakuntakaavatyössäkin voidaan keskittyä nykyistä enemmän sisältöihin ja muutoksen ohjaamiseen.

Virkamiestyöryhmän jäsen  
Anna-Mari Ahonen

Alueidenkäyttöjaoston jäsen  
Paula Qvick