

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Hämeen elinvoima-, liikenne ja ympäristökeskus yhtyy ilmastoasioiden osalta ELY-keskusten ilmastoasiatuntijaverkoston lausuntoon ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta.

#### Pääviestit

- a. Pariisin sopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan nykyisen MRL:n syventämistä ilmastokysymysten osalta. Ehdotettu KRL tukee ilmastolain uudistuksen tavoitteita valtion edistämisroolin vahvistamisesta sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisesta. Mahdollisten ilmastolain mukaisten alueellisten suunnitelmien yhteyttä kaupunkiseutusunnitelmiin (ja MAL-sopimukseen) tulisi tarkastella. Ilmastolain uudistuksessa on uutena kokonaisuutena tuotu esiin maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. KRL-ehdotus tukee maankäyttösektorin ilmastotavoitteita ja mahdollistaa myös yhtäaikaisten hiilen-sidonnan, hiilivarastojen sekä luonnon monimuotoisuuden tavoitteiden tarkaste-lun.
- b. Ilmastotavoitteiden tuominen KRL-ehdotukseen on ehdottoman tärkeä avaus. Ehdotettu 5 § on sisällöltään kattava ja avaa tarkoituksenmukaisesti il-mastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tematiikkaa. Hillinnän osalta ko-konaisuus on hyvä ja vaikuttavimmat kokonaisuudet on tunnistettu. Sopeutumi-sen laajassa käsitteessä on selkeästi nostettu tulvariskien lisäksi myös muut vaikutukset ja vaikutusketjut, joita muuttuvista ilmasto-olosuhteista aiheutuu. Tämä on merkittävää sopeutumisen onnistumiseksi sekä myös terveellisen ja turvallisen elinympäristön turvaamiseksi. 5 §:n sanamuotoja tulisi kuitenkin tar-kentaa koskemaan tarvittavilta osin koko alueidenkäytön suunnittelujärjestel-mää.
- c. ELY-keskusten valvontaroolia tarvitaan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. KHO:n lausunnon (H 492/21) mukaan "Viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa." Tämä periaate on tärkeä myös ilmastotavoitteiden ja vaikutusten arvioin-tien kannalta, jotta ilmastokysymyksiin muotoutuu yhdenmukaisia linjauksia ja tulkintoja

koko maassa. ELY-keskusten työssä on korostunut ennakkollinen ja keskusteleva työskentelyote ja luottamuksen rakentaminen kuntien kanssa. Valvontarooli antaa tälle selkänöjää ja viranomaisen edistämistehtävälle tarvittavan alustan, joka motivoi pitämään osapuolet neuvottelupöydässä myös vai-keita kysymyksiä tarkasteltaessa.

d. Vaikuttavimpia kokonaisuuksia on tuotu ehdotuksessa hyvin esiin. Näitä ovat kaupunkiseutujen ja rakennuspainealueiden huomioiminen, hillinnän ja sopeutumisen nostaminen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteisiin (15 §) sekä viherrakenteen roolin terävöittäminen. Kaupunkiseutujen merkittävä rooli ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tulisi tunnistaa edelleen jatkotyössä.

e. Tarve osaamisen kehittämiseksi ja uusille arviointityökaluille lisääntyy ilmastovaikutusten arvioinnin tullessa entistä vahvemmin osaksi suunnitte-lujärjestelmää. ELY-keskusten ilmasto-osaamisen kehittäminen edelleen on keskeistä. Kunnissa osaamisen kehittämistä tarvitaan esim. energiakysymyksissä sekä selvitysten hankinnoissa (esim. miten arvioidaan konsultin menetelmien soveltuvuutta). Ilmastovaikutusten tullessa osaksi kaavoitusta tarvitaan yhdenmukaisia, myös pienten kuntien saatavilla olevia arviointityökaluja. Tässä SYKEN ja ELY-keskusten rooli tiedontuottamisessa ja -välittämisessä korostuu.

f. Jatkoon jää vielä joiltain osin selkiyttämistä ja linjakkuudesta huolehtimis-ta.

Ilmastotavoitteiden vaikuttava huomioiminen edellyttää 5 §:n lisäksi, että laki tukee tavoitteiden toteutumista läpileikkaavasti. Yhdyskuntarakenteen eheyden säilyttäminen ja edistäminen voivat ehdotuksen mukaisina tuottaa osin haasteita. Myös viherrakenteen toteutuminen tavoitteiden mukaisesti kaipa konkreet-tisempia määrittelyjä esim. VATEissa. VATien täydentäminen karttaliittein mahdollistaisi em. kysymysten tarkastelun; samalla voitaisiin huomioida alueiden olosuhteiden heterogeenisuus. On myös tärkeä huolehtia, että teknisten ratkaisujen (esim. energia-) kehittyessä lain sanamuodot mahdollistavat aina parhai-den tiedossa olevien ratkaisujen toteutumisen ("ilmasto-BAT").

g. ELY-keskusten ilmasto- ja alueidenkäytön resurssien turvaaminen on tärkeää.

ELY-keskusten roolin selkeyttäminen tukee myös linjakkuudesta huolehtimista ja yhteisten linjausten muodostumista.

Tarkemmat kommentit

Ilmastopykälä (5 §)

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on tuotu vahvasti esille koko uudistuksessa aina tavoitteista pykälätekstiin saakka. Ympäristöministeriö on tehnyt tässä hyvää, ehdottoman tarpeellista ja perusteltua työtä, mikä näkyy lausuttavana olevassa ehdotuksessa.

Ilmastonmuutoksen mukanaolo läpileik-kaavasti mm. tavoitteissa, rakentamiskysymyksissä ja vaikutusten arvioinneissa tuottaa mahdollisuuden vaikuttaa aidosti ilmastokysymyksiin eri mitta-kaavoissa. Perusteluissa tuodaan esiin, että ilmastonäkökulma kytkeytyy myös palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavuttavuuteen sekä vähähii-lisen liikkumisen edellytyksiin ja liikkumistarpeen vähentämiseen kaikilla kaavatasoilla. Perusteluissa on myös nostettu esiin, että ilmastonmuutoksen hillintä-ratkaisut tulee huomioida lähiympäristöjen suunnittelussa mm. viherrakenteen ja elinympäristön laadun kannalta.

Erityisesti 5 § on nykyiseen MRL:ään verrattuna selkeästi ilmastokysymyksiä syventävä lisäys. On kuitenkin huolehdittava, että pykälällä viitataan koko alu-eidenkäytön suunnittelujärjestelmään eikä ainoastaan kaavoihin. Hillinnässä asiakokonaisuudet on kuvattu kattavasti ja vaikuttavimpiin tekijöihin on kiinnitetty huomiota mm. kaupunkiseutujen, liikennejärjestelmän sekä yhdyskuntarakenteen eheyden osalta. Myös metsäkadon ehkäiseminen on merkittävä toimenpide ilmastonmuutoksen hillinnässä ja ehdotettu uudistus tukee tätä tavoitetta huomattavasti nykytilannetta paremmin. Huomionarvoista on sopeutumisen laajan käsitteen käyttäminen, mikä laajentaa ymmärrystä sopeutumiseen sisältyvistä näkökulmista ja mahdollistaa terveellisen ja turvallisen elinympäristön tavoittelun myös muuttuvissa olosuhteissa.

Tulvavaara-alue käsitteenä vaatisi 5 §:ssä vielä tarkempaa määrittelyä. Määrittelyn tulisi joustaa ilmasto-olosuhteiden muuttuessa. Määrittelyn tulisi kattaa myös rakentamisalueelle kulkevat tie- ja infrayhteydet.

#### Vaikutusten arviointi

Ilmastovaikutukset tulevat uudistuksessa kattavasti arvioitaviksi osana kaavan laadullisia vaatimuksia sekä vaikutusten arviointia. Ilmastovaikutusten arviointia on tehty jo tähän asti erityisesti suurimmissa kaavoissa, mutta ehdotus täsmentää tilanteen kattamaan kaikki kaavatasot.

Ilmastaselvitysten osalta on tärkeä tarkentaa, tarvitaanko erillistä selvitystä vai voiko sen toteuttaa osana muita taustaselvityksiä. Erityisesti sopeutumisen ky-symyksessä tarvitaan erityisalojen asiantuntemusta esim. luonnonsuojelun tai hulevesien hallinnan suhteen. Mikäli aihepiiriä tarkastellaan jo jossain toisessa taustaselvityksessä, voisi sekä asiantuntemuksen että resurssien kannalta olla tarkoituksenmukaisempaa tehdä sopeutumistarkastelut osana kutakin erityis-alaa ja koostaa johtopäätökset osaksi ilmastaselvitystä. Muutoin on vaarana, että ilmastaselvityksistä muodostuu pintapuolisen tarkastelun väline, jossa ei aidosti tunnisteta päästö- ja nieluvaikutuksia tai ilmastonmuutoksesta aiheutuvia riskejä ja vaikutusketjuja, eikä vaikutusten arviointi toimi suunnittelun apuvälineenä.

#### Osaamisen ja arviointityökalujen kehittäminen

Osaamistarpeiden osalta kunnissa voi olla haasteita erityisesti energiakysymyksissä sekä hankintaosaamiseen liittyvissä asioissa: konsulttien osaamisen arviointi ja tarjouspyyntöjen sisältöjen määrittely vaativat osaamista, vaikka itse selvitykset tehtäisiinkin ostopalveluina. Osaamisen kehittämisen tarve koskee myös ELY-keskusten asiantuntijoita, ja ELY-osaamisen kehittäminen ilmastokysymyksissä on erityisen tarpeen ja tärkeää.

Yhdenmukaisten, myös pienten kuntien resursseilla käyttöön saatavien työkalujen kehittäminen on kriittistä ilmastotavoitteiden onnistumisen kannalta. Erityisesti hiilinieluja ja -varastoja koskevissa kysymyksissä olisi tarvetta valtakunnallisesti yhtenäiselle ja kattavalle tietokannalle. Samalla avautuu myös uusia mahdollisuuksia kehittää vaikutusten arviointia ja kartuttaa aiempaa

täsmällisempää tietoa yhdyskuntarakenteen ja rakentamisen ilmastovaikutuksista, mikä pitkällä tähtäimellä mahdollistaa myös paremmin tietoon pohjaavan suunnittelun.

Myös digitalisaatio ja RYTJ muodostavat osan haasteesta. Samalla näillä on merkittävää potentiaalia tiedon kerryttämisessä ja tutkimisessa tulevaisuudessa. Digitaalisuus toimii avaimena yhdyskuntarakenteen ilmastovaikutusten arvioinnille ja seurannalle.

## Viherrakenne

Viherrakenteen tuominen KRL:ään tukee sekä ilmastonmuutoksen hillintää että siihen sopeutumista - ja myös LSL:n ilmastotavoitteita ja lajien siirtymistä koskevia säännöksiä.

Viherrakenteen osalta tulisi voida osoittaa myös sen merkitys hiilinieluna ja -varastona. On tärkeä tunnistaa, että hiilinielukysymyksissä tarvitaan sekä pinta-alallisesti riittävän laajoja alueita että metsäkadon ehkäisemistä. Suuruusluokkien hahmottamisessa auttavat alueiden omat sekä kansalliset hiilinielutavoitteet.

Viherrakenne sekä sen kehittämisen periaatteet - ottaen huomioon alueelliset olosuhteet ja tarpeiden erilaisuus - on tärkeää sisällyttää maakuntakaavaan, koska vain tällä tasolla voidaan varmistaa valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävien suojelualueiden ja muiden luontokohteiden ja niitä yhdistävien eko-logisten yhteyksien säilyminen. Viherrakennetta esim. yhteyksien leveyksien ja jatkuvuuden suhteen ei kuitenkaan ole vielä tarkemmin tarkennettu ja rakenteen toteutuminen edellyttää kriteerien täsmentämistä ja yhteyksien jatkuvuuden varmistamista. VATien täydentäminen karttaliittein olisi yksi mahdollisuus tälle tarkastelulle.

Vähintään merkittävät ekologiset yhteydet tulisi voida esittää kaikilla kaavatasoilla aluevarauksina, jotta niiden katkeamattomuus varmistetaan. Ekologisen yhteyden merkittävyyden määrittely tarvitsisi täsmentämistä. Viherrakenteen määritelmään (1 luku, 3 §) tulisi sisällyttää myös rannat ja kosteikot (ml. suot) sekä ranta-alueen määritelmä.

## Kiertotalous

Ilmastonmuutoksen osalta on huomioitu myös kiertotalouden edellytysten edistäminen. Tämä on tavoitteena kannatettava. Kiertotalousalueiden osalta tulisi kuitenkin huomioida, että ne ovat keskenään hyvin heterogeenisiä. Kiertotalouden edellytykset voivat siten merkitä erityyppisiä asioita, eikä yhtä selkeää tulokintatapaa ole välttämättä mahdollista muodostaa.

Rakenteet ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen mahdollistajina

Ilmastonmuutostavoitteiden toteutuminen mahdollistuu myös muiden säännösten kuin 5 §:n myötä. Linjakuudesta 5 §:n ja muun ehdotuksen välillä tulisi huolehtia, jotta muut pykälät eivät missään olosuhteissa vaikeuttaisi ilmastotavoitteiden toteutumista.

KRL-ehdotuksessa ylikunnallisten kaavatasojen oikeusvaikutteisuus on vähenemässä. Tämä voi aiheuttaa tilanteita, joissa vaikutusten arviointia ei tehdä tarkoituksenmukaisella kaavatasolla tai tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa. Samalla vastuuta arvioinnista siirtyy yleis- ja asemakaavatasolle, mikä jättää niissä käsiteltäväksi sellaisia kysymyksiä, jotka olisi aiemmin ratkaistu jo ylemmillä tasoilla. Ilmastonäkökulmasta joissakin asioissa jää epäselväksi, miten merkittäviä ylikunnallisia kysymyksiä voidaan yhteensovittaa oikeusvaikutteisen suunnitelman puuttuessa. Tällaisia kysymyksiä ovat esim. energiaratkaisujen hallinnointi sekä luonnonvarojen kestävä käyttö. Ilmastokysymyksenä tulisi voida tarkastella samanaikaisesti esim. sähkönsiirtoverkkojen ja tuotantoalueiden sijoittumista, jotta rakennettavan siirtoverkon määrä ympäristövaikutuksiin voidaan minimoida.

VATien tulisi tarkentaa ja jäsentää valtakunnallisesti merkittävät ilmastokysymykset. Se, että ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen on kirjattu 15 §:ään, lisää edellytyksiä tunnistaa valtakunnallisesti merkittäviä ilmastokysymyksiä. VATeja täsmäntävät liitteet, kuten karttaliitteet, mahdollistavat asian yksityiskohtaisemman käsittelyn eri ilmastokysymyksissä ja tätä myötä myös ilmastosisältöjen tarkentamisen.

Yhdyskuntarakenteen eheys ja resurssitehokkuus ovat kysymyksinä määrittelyä ilmastonäkökulmasta vielä tarvitsevia ja määritelmä saattaa myös muuttua esim. teknologian tai yhteiskunnan kehittyessä. Vastaavasti myös esim. energiaratkaisuissa tarvitaan mahdollistamista kaikille uusiutuville energiamuodoille. Kulloinkin parhaan tiedossa ja käytettävissä olevan ratkaisun hakemisessa ("ilmasto-BAT") tarvitaan aktiivista yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa. Myös ELY-keskuksilla on ehdotuksen mukaan merkittävä tiedonvälittäjän rooli, mikä tulisi tunnistaa myös näissä kysymyksissä.

Ehdotuksessa esitetyt helpotukset vakituisen asumisen ranta-alueille toteuttamisesta sekä tonttikoon pienentäminen hajarakentamisessa voivat mahdollistaa yhdyskuntarakenteen hajautumista ilmastotavoitteiden vastaisesti.

#### Rakentamisen vähähiilisyys

Ehdotukset vähähiilisestä rakentamisesta sekä vähähiilisen rakentamisen tieto-järjestelmästä ovat kokonaisuudessaan kannatettavia. Rakentamisen osalta on tärkeä tunnistaa myös olemassa olevan rakennuskannan merkitys ja mahdollisimman pitkä käyttöikä. Esityksessä on annettu tavoitteeksi, että rakentamises-sa ostoenergiasta vähintään 38 prosenttia on oltava uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaa energiaa. Tämä on alhainen verrattuna siihen, että RED II -direktiivin mukaan vuonna 2030 uusiutuvien energialähteiden osuuden Suomessa tulisi olla 51%.

ELY-keskusten rooli ympäristön tilan ja terveellisen elinympäristön turvaamisessa

ELY-keskusten roolin palauttaminen ja selkiyttäminen auttaa merkittävästi ilmastotavoitteiden määrittelyssä, linjausten selkiyttämisessä sekä arviointityökalujen käyttämisen yhdenmukaistamisessa ja laadunhallinnassa. ELY-keskusten alueidenkäytön edistämistehtävän rooli on painottunut kokonaisvaltaiseen eri intressejä yhteensovittavaan alueidenkäytön suunnitteluun edistämiseen. Tässä roolissa on auttanut ELY-keskuksissa käytössään oleva, vahva asiantuntemus eri ympäristökysymyksistä sekä myös muihin lainsäädäntöihin pohjautuva valvontarooli. Edistämistehtävässä työskennellään nimenomaan ennakkollisesti ja ratkaisuja ongelmallisiin kysymyksiin hakien ja voidaan tuoda tietoisuuteen myös sellaisia kysymyksiä, jotka muissa prosesseissa nousisivat esille vasta huomattavasti myöhemmissä vaiheissa.

ELY-keskuksilla on myös merkittävää osaamista erilaisissa arvojen (esim. luonnonsuojelu, kulttuuriympäristö) turvaamiseen sekä yhdyskuntien toiminta-varmuuteen liittyvissä kysymyksissä, joihin niille on laissa osoitettu myös valvontarooli. Myös KHO nosti omassa lausunnossaan (H 492/21) esiin tarpeen selkeyttää tilannetta ELY-keskusten roolin osalta. Tähän peilattuna ELY-keskusten valitusoikeuden palauttaminen lähes vuotta 2017 edeltäneelle tasolle auttaisi myös ilmastotavoitteiden saavuttamista.

ELY-keskusten roolia tarvitaan, jotta 5 §, 70 - 71 § sekä kaavojen laadullisten vaatimusten toteutuminen varmistetaan tasapuolisesti koko maassa. Valvontarooli ei ennen vuoden 2017 uudistusta tarkoittanut, että kaavoista olisi valitettu erityisen paljon ja valitukset on myös todettu oikeudessa tarkoituksenmukaisiksi. ELY-keskusten työssä on korostunut ennakkollinen ja keskusteleva työskentelyote ja luottamuksen rakentaminen kuntien kanssa. Valvontarooli antaa tälle työskentelyotteelle selkänöjää ja viranomaisen edistämistehtävälle tarvittavan alustan, joka motivoi pitämään osapuolet neuvottelupöydässä myös vaikeita kysymyksiä tarkasteltaessa.

ELY-keskusten resurssit tulisi uudistuksessa turvata ja suhteuttaa ehdotettuihin muutoksiin. Vuoden 2017 jälkeen alueidenkäytön voimavarat ovat vähentyneet kaikissa virastoissa ja tehtävämäärän voimistuessa tulisi tähän reagoida myös lisäämällä voimavaroja vastaavasti. Voimavarojen lisääminen ennakoivaan työhön sujuvoittaa suunnittelua ja nopeuttaa prosessien etenemistä.

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

-

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

## Kysymyksiä lausunnonantajille

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

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

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

-

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-

**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

-

Muilu Tommi  
Hämeen ELY

Rosberg-Airaksinen Eira  
Hämeen ELY-keskus