

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja ministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Lailla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lausunto tulee toimittaa lausuntopalveluun tai ympäristöministeriön kirjaamoon viimeistään 7.12.2021.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on ottaa 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. Marinin hallituksen ohjelman mukaisia uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä tulnaisiin merkittävimmin muuttamaan maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana tulisi olemaan nykyistä rajatumpi. 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.

Lakiehdotukseen sisältyy myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli. Siinä maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin

nykyisen lain kaltainen, mutta se ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia. 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.

Lausuntonaan Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa seuraavaa

Lausunnossaan Etelä-Pohjanmaan liitto keskittyy maakuntakaavoitukseen esitettyihin muutoksiin. Lakiluonnoksen kokonaisuuteen liittyy kuitenkin merkittäviä muutoksia myös kuntien tehtäviin. Niiden osalta Etelä-Pohjanmaan liitto yhtyy Kuntaliiton lausunnossa laajasti esiin tuotuihin huomioihin.

Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat sinällään kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. On kuitenkin kyseenalaista, saavutetaanko hyviä tavoitteita esitetyllä lakiluonnoksella. Yhä useammat yhteiskunnan kehittämisen haasteet ovat luonteeltaan ylikunnallisia. Tässä tilanteessa suunnittelun painopisteen siirtäminen pienipiirteisempiin kokonaisuuksiin ei ole tarkoituksenmukaista. Lakiluonnoksen myötä heikennettäisiin merkittävästi kuntien ja kuntayhtymien demokraattiselta pohjalta tapahtuvaa suunnittelua ja kasvatettaisiin valtion toimivaltaa alueidenkäytön valvonnassa.

Etelä-Pohjanmaan liitto yhtyy maakuntajohtajien yhteiseen kannanottoon (6.10.2021), jonka mukaan kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu on syytä 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 lisäresursointivaadetta kuntakentälle. Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin ja helpommin kehittämällä nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia.

Etelä-Pohjanmaan liitto kannattaa kaikissa vaihtoehdoissa mallia, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittavia sekä yhteismitallisia. Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia. Rajaaminen heikentäisi myös vaikutusten arvioinnin uskottavuutta. Maakuntakaavan rajoitetuilla oikeusvaikutuksilla ei myöskään kyetä vastaamaan lain 20§ esitettyihin laadullisiin vaatimuksiin.

Lakiluonnoksessa maakuntakaavan aluerakenne -käsite on määritelty erittäin kapeasti. Sen ulkopuolelle on rajattu muun muassa keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus-, puolustusvoimien toimintojen ja kaivostuotannon alueet. Määritelmä on keinotekoinen, eikä lakiluonnoksen aineistoista selviä, mitä tämänkaltainen aluerakenteen määritelmä käytännössä tarkoittaisi maakuntakaavoituksessa. Lisäksi se estää itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista.

Maakuntakaavoitus on ainoa kaavataso, jolla eri teemoja voidaan käsitellä ja niiden yhteisvaikutuksia arvioida kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina. Maakuntakaavan yhteensovittavaa roolia tulisikin vahvistaa, eikä heikentää. Etelä-Pohjanmaan kaltaisessa laajan maaseudun

maakunnassa maakuntakaava on usein myös ainut kaavataso, jolla ylipäätään ohjataan taajamien ulkopuolista alueiden käyttöä.

Etelä-Pohjanmaan liitto kantaa erityistä huolta tuulivoimarakentamisen ohjauksesta. Tuulivoiman tuotantoalueiden määrä on lähivuosina lisääntymässä merkittävästi. Hankekohtaisella yleiskaavoituksella ei mitenkään kyetä hallitsemaan kokonaisuutta, jolloin tuulivoimatuotannon yhteisvaikutukset voivat aiheuttaa ennakoimattomasti merkittävää haittaa niin luonnolle kuin ihmiselle. Samaten laajan kaivos- ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Kuitenkin toiminnallisilla alueilla, erityisesti kaupunkiseuduilla, on yhdyskuntarakenteessa aluekokonaisuuksia ja -verkostoja, joilla on maakunnallista merkitystä. Alerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä aluerakenteen osien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Näiden arviointi kuntakohtaisesti ei ole mahdollista aidosti sijaintivaihtoehtoja vertaillen.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää hyvänä, että ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnistettu osana lainsäädäntöä. Luonnoksessa maakuntakaavatasolta on kuitenkin viety käytännössä kaikki aidot mahdollisuudet vaikuttaa ilmastokestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia yksittäisten viheraluemerkintöjen sijaan. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista rajatulla sektorikohtaisella suunnittelulla. Nyt viherrakenteen suunnittelun roolia halutaan vahvistaa kuitenkin vailla mahdollisuutta yhteensovittavaan suunnitteluun.

Etelä-Pohjanmaan liitto esittää huolensa kulttuuriympäristön arvojen säilymisestä. Maakuntakaava on ollut keskeinen väline maakunnallisten arvoalueiden tunnistamisessa, osallistavassa käsittelyssä sekä tunnistettujen alueiden arvojen turvaamisessa oikeusvaikutteisten kaavamerkintöjen avulla.

Lain yhteensovittaminen muuhun lainsäädäntöön, kuten liikennejärjestelmän suunnitteluun on vajavaista. Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu.

Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että digitaalisten tietosisältöjen kehittäminen on tärkeää. Maakunnat ovat jo oma-aloitteisesti kehittäneet maakuntakaavoituksen yhtenäistä tietomallia, joka osaltaan vastaa esitettyihin tavoitteisiin. 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.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakisesitykseen yksisuuntaisesti eikä huomioida 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 tarpeettoman tiukan tulkinnan estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

Esitetty 5 vuoden siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt. Mikäli laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittäväällä pituudella mahdollistaa maakuntakaavojen hallittu uudistaminen. Lisäksi on syytä muistaa, että lainsäädännön tulkinta hahmottuu tarkemmin vasta oikeuskäsittelyjen kautta, jolloin lyhyessä aikaikkunassa tapahtuva koko maata koskeva suunnittelu joutuu etenemään ilman ennakkotapauksia lain soveltamisesta.

Esitetty taannehtiva voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuuden rajaaminen on länsimaisten oikeusperiaatteiden vastaista, eikä ole missään olosuhteissa hyväksyttävää.

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole lakiesityksestä muuta huomautettavaa.

Seinäjoella 29.11.2021

Asko Peltola

maakuntajohtaja

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 yhdyskuntarakenteen. 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 (kerrosneliömetriä

-

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 vaatimustaso 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?

-

Koskela Maarit

Etelä-Pohjanmaan liitto - Etelä-Pohjanmaan liiton lausunto on hyväksytty
maakuntahallituksen kokouksessa 29.11.2021