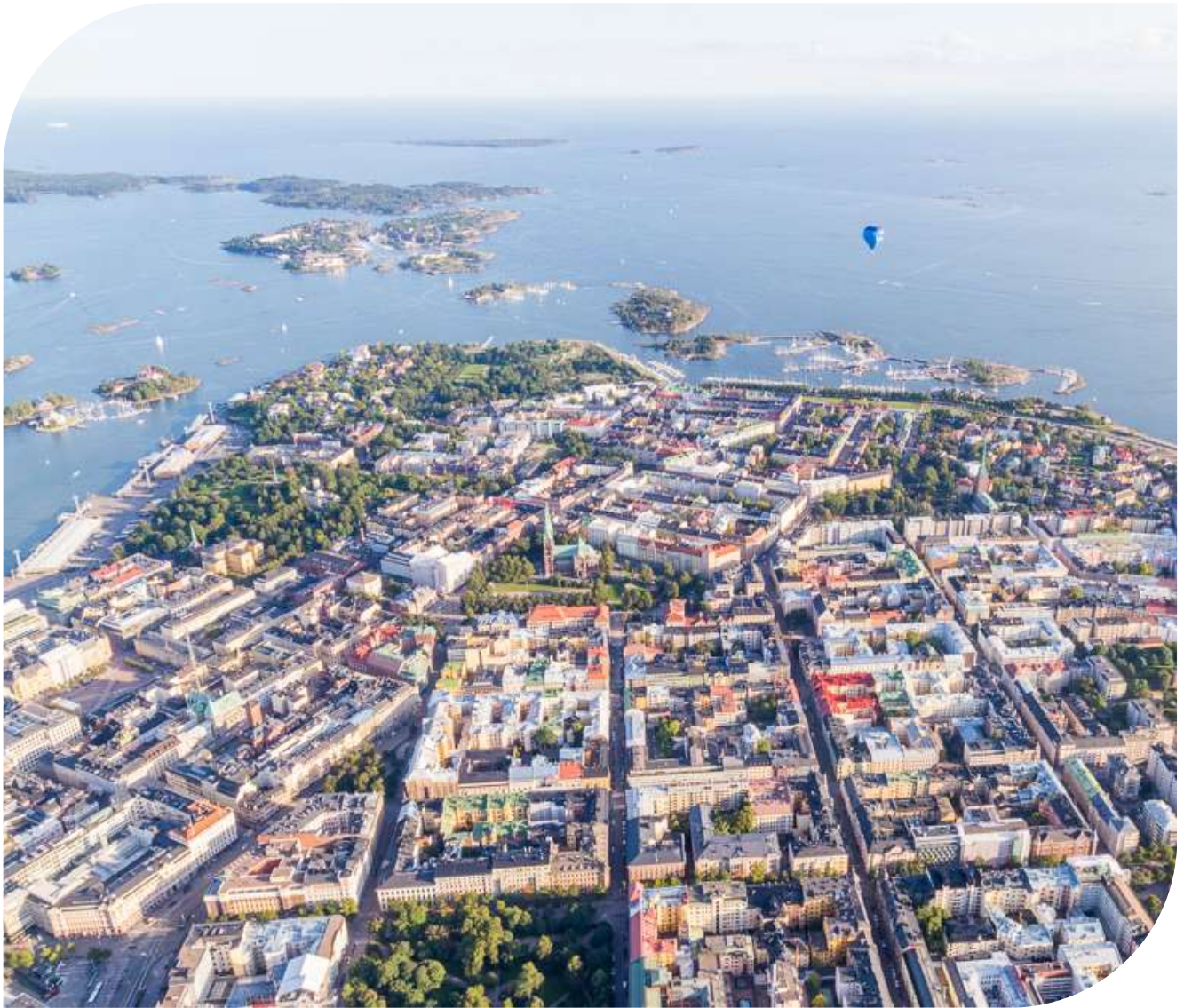




Uudenmaan liitto
Nylands förbund



Uudenmaan liiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislain

Esityslistan liite

Maakuntahallitus 29.11.2021

Taustaksi Uudenmaan liiton lausunnosta

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL). Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL). Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Lakiuudistuksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen sekä 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. Lausuntoaika on 27.9.-7.12.2021.

Uudenmaan liiton lausunnossa keskitytään maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen alueidenkäytön kokonaisuuteen painottaen maakunnan liiton tehtäviin liittyviä näkökulmia. Liitto on lain valmistelun aikana tehnyt tiivistä yhteistyötä keskeisten sidosryhmiensä, kuten Uudenmaan kuntien, muiden maakuntien liittojen ja Kuntaliiton kanssa, ja ollut myös säännöllisesti yhteydessä lain valmistelusta vastaavaan ympäristöministeriöön. Liiton lausunnon valmistelua on taustoittanut tämä yhteistyö, sekä liiton asiantuntijoiden pitkä ja monipuolinen kokemus alueidenkäytön suunnittelun eri tehtävistä ja eri kaavatasoista. Liitto tukee Uudenmaan kuntien lausunnoissa esiin nostettuja näkökulmia lakiuudistukseen. Monet kunnista ovat myös nostaneet esiin maakuntaliiton ja maakuntakaavan merkityksen oman työnsä tukena.

Liitto pitää kannatettavina lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita, jotka liittyvät suunnittelujärjestelmän selkeyttämiseen, kaavoituksen sujuvoittamiseen, tulevaisuuden muutosilmidiöiden huomioon ottamiseen, ilmastokysymysten ja luontokadon painoarvon kasvattamiseen sekä digitalisaation hyödyntämiseen ja edistämiseen. On tärkeää, että kestävyuden osalta otetaan huomioon sekä ympäristö-, talous- että sosiaalinen näkökulma.

Liiton lausunto keskittyy erityisesti alueiden käytön kokonaisuuteen, koska rakentamisen ja kaavojen toteuttamisen ohjaus ei kuulu maakuntaliiton tehtäväkenttään. Uudenmaan liitto pitää kuitenkin lain tavoitteita liittyen esimerkiksi rakentamisen laadun parantamiseen ja vähähiilisyteen erittäin kannatettavina.

Uudenmaan liiton lausunto on kolmiosainen:

- Luku 1. on kooste liiton keskeisistä näkemyksistä liittyen lakiuudistukseen kokonaisuutena ja se toimii keskeisiltä osiltaan myös maakuntahallituksen kokouksen 29.11.2021 listatekstin runkona.
- Lukuun 2. on koottu liiton lausuntopalautte sähköisen lausuntopalvelun rakenteen mukaisesti pykälittäin ja teemakokonaisuuksittain.
- Luvussa 3. on taulukkomuodossa arvioitu lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Kolmiosainen rakenne johtuu siitä, että sähköisen lausuntopalvelun kautta ei ole mahdollista antaa 1. luvun sisältämää yleistä palautetta, eikä myöskään lukuun 3. koottua tavoitteiden toteutumisen arviointia. Lausunto kokonaisuutena sisältäen kaikki kolme lukua muodostaa liiton virallisen lausunnon maakuntahallituksen kokouskäsittelyn 29.11.2021 jälkeen, ja se toimitetaan lakia valmistelevalle ympäristöministeriön kirjaamoon. Lukuun 2. koottu lausuntopalautte pykälittäin ja teemakokonaisuuksittain toimitetaan valmistelijoille myös sähköisen lausuntopalvelun kautta.

Uudenmaan liitto toivoo, että lausuntopalautteen keskeinen sisältö ja lausuntojen aiheuttamat muutokset lakiluonnoksen sisältöön tuodaan julki riittävän seikkaperäisesti. Lakivalmistelun kireä etenemisaikataulu herättää huolta sen suhteen, onko valmistelussa riittävästi aikaa käydä läpi lausuntopalaute ja tehdä sen perusteella tarvittavat muutokset lakiluonnokseen, kun valmistelusta saadun tiedon mukaan hallituksen esitys olisi menossa eduskuntaan jo kesällä 2022.

Sisällys

1. Uudenmaan liiton keskeiset näkemykset liittyen lakiuudistukseen kokonaisuutena	1
1.1 Uudenmaan liiton lausunnon keskeinen viesti	1
1.2 Uudenmaan liiton lausuntopalaute aiheittain	1
Lain valmistelu tulee keskeyttää	1
Valmistelussa huomioon otettavat näkökulmat, jos lain valmistelua jatketaan	3
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää tulee kehittää nykyisen lain pohjalta	3
Maakuntakaavaa ei tule heikentää, rajoittaa ja jäykistää	4
Kaupunkiseutusuunnitelma tulee poistaa uuden lain mukaisesta suunnittelujärjestelmästä	4
Jos valmistelu jatkuu, maakuntakaavan osalta lähtökohdaksi on otettava malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata	5
Lain taannehtivasta soveltamisesta lainvoimaisiin kaavoihin on luovuttava ja siirtymäaikoja tulee pidentää	7
Uudistus ei toteuta sille asetettuja tavoitteita	8
2. Sähköiseen lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute	10
2.1 Aluksi	10
2.2 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 1/4: Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta	10
Määritelmät (3 §)	10
Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa (5 §)	10
Maakuntakaava	12
Kaupunkiseutusuunnitelma	16
Yleiskaava ja asemakaava	19
Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät (§ 14)	19
Aloiteoikeuden laajentaminen (49 §)	20
Eriyisharkinta-alue (52 §)	20
Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa	21

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät (10 §)	22
Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo (335 §).....	22
Viranomaisen tiedonsaantioikeus (352 §, 353 §)	23
Tiedoksianto (354 §, 355 §)	23
2.3 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 2/4: Huomioita maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta.....	24
2.4 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 3/4: Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta	24
Digitalisaatio / Digitaalinen tietosisältö (luku 16)	24
Siirtymäsäännökset.....	25
2.5 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 4/4: Vastauksia kysymyksiin lausunnonantajille	25
Kysymys lausunnonantajille: Maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli	25
3. Tavoitteiden toteutumisen arviointi	28

1. Uudenmaan liiton keskeiset näkemykset liittyen lakiuudistukseen kokonaisuutena

1.1 Uudenmaan liiton lausunnon keskeinen viesti

Uudenmaan liiton keskeiset vaatimukset liittyen lakiuudistukseen kokonaisuutena ovat:

- **Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää.**
- **Jos lain valmistelua jatketaan, tulee siihen tehdä lukuisia merkittäviä muutoksia.**
- **Alueidenkäytön kokonaisuutta tulee kehittää nykyisen lain pohjalta.**

Perusteluja vaatimuksille:

- **Kokonaisuudistus on tarpeeton**, sillä tavoitteisiin päästäisiin paremmin nykyisen lain puitteissa sitä päivittäen, täydentäen ja täsmentäen.
- **Kokonaisuudistus on haitallinen**, sillä uuden lain myötä suunnittelujärjestelmä sekavoituisi ja jäykistyisi. Uudistus lisäisi resurssitarvetta, mutta ei kuitenkaan lisäisi vaikuttavuutta.
- **Alueiden erityispiirteet pitää voida huomioida** myös jatkossa, mikä tarkoittaa mm. sitä, että alueidenkäytön suunnittelussa pitää olla joustovaraa ja mahdollisuuksia räätälöidä suunnitteluprosessit erilaisten suunnittelutarpeiden ja vaikuttavuuden kannalta järkevästi.
- Lainsäädännön tulisi **tukea kestävän yhdyskuntarakenteen edellytysten parantamista** kaikilla kaavatasoilla, nyt lakiluonnos toimii päinvastoin.
- **Ilmaston ja luonnon monimuotoisuuteen** liittyvät tavoitteet ovat hyviä, mutta käytännössä laki ei tuo mitään merkittävää uutta verrattuna nykyisen lain puitteissa laadittujen kaavojen käytänteisiin.
- Lisääntyvät vaatimukset ja monimutkaistuvat kaavoitusprosessit **lisäävät huomattavasti kuntien, kaavoituksen ja hallintotuomioistuinten resurssitarpeita.**
- **Viittaukset asetuksiin, joiden laatimista ei kuitenkaan ole vielä aloitettu**, hämärtävät kokonaisuuden hahmottamista.
- Lakiuudistuksen **vaikutusten arviointi on puutteellista, eikä uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ole arvioitu kokonaisuutena.**

1.2 Uudenmaan liiton lausuntopalaute aiheittain

Lain valmistelu tulee keskeyttää

Johtuen lukuisista lakiuudistukseen, sekä sen sisältöön että valmisteluun liittyvistä ongelmista ja heikennyksistä nykytilaan nähden, Uudenmaan liitto katsoo, että **lain valmistelu tulee ensisijaisesti keskeyttää**. Keskeyttäminen nähdään välttämättömänä, koska

- esitetylle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää
- esitetyllä uudistuksella ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita

- esitetyllä uudistuksella ei sujuvoiteta kaavaprosesseja eikä vähennetä byrokratiaa
- esitys tuo uusia tai entistä raskaampia alueidenkäytön suunnittelua koskevia menettelyitä, laajempia selvityselvöitteitä ja merkittävää lisäresursointitarvetta
- esitys heikentää mahdollisuuksia ottaa huomioon alueiden erityispiirteet ja tukea kestävä yhdyskuntarakenteen edellytysten parantamista kaikilla kaavatasoilla
- esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta nykyistä enemmän valtion valvontaan ja painottaa aiempaa enemmän muutoksenhaun ja jälkivalvonnan kuin itse suunnittelun aikana ennakoivasti tehtävien ratkaisujen merkitystä
- nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Uudenmaan liitto on aktiivisesti seurannut lakivalmistelua, ottanut siihen osaa ja tuonut eri yhteyksissä esiin näkemyksiään lakiuudistukseen liittyen. Keskeisenä viestinä on ollut, että uudistus heikentää tilannetta verrattuna nykyiseen, ja että lakiuudistuksen hyvät tavoitteet voitaisiin saavuttaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia päivittämällä ja täydentämällä. Nykyinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä vastaa uutta paremmin niihin tavoitteisiin ja haasteisiin, jotka ovat uudistuksen taustalla. Nykyisen lain (MRL) joustavuus ja toimivuus eri tilanteissa tulee säilyttää ja siten tukea maan eri osien ja kuntien erilaisten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustarpeiden huomioon ottamista myös jatkossa, jotta esimerkiksi kestävyteen liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa. Resurssit ovat rajallisia ja ne tulee voida käyttää mahdollisimman tehokkaasti.

Lain valmistelun yhteydessä on voinut antaa palautetta yksittäisistä osakokonaisuuksista. Lausuttavana oleva esitys on vasta nyt ensimmäisen kerran nähtävissä kokonaisuutena. Näin myöhäinen maakuntien ja kuntien vaikuttamismahdollisuus tekee lausumisesta haastavaa. Vaikuttamismahdollisuutta on entisestään heikentänyt se, että samanaikaisesti on valmisteltu useita maankäytön kannalta merkittävien lakien kokonaisuudistuksia (esimerkiksi lunastuslaki, luonnonsuojelulaki, kaivoslaki, ilmastolaki), eikä kunnilla tai muilla sidosryhmillä ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa kokonaisuudistusten yhteisvaikutuksiin.

Myös viittaukset asetuksiin, joiden laatimista ei ole vielä edes aloitettu, tekevät kokonaisuuden hahmottamisesta hyvin hankalaa. Moni tärkeä kysymys jätetään asetustason varaan. Samoin siirtymäsäännökset ovat ongelmallisia. Selkeät ja johdonmukaiset siirtymäsäännökset, riittävät siirtymäajat sekä viittaukset eri lakeihin ovat lain soveltamisen kannalta erittäin tärkeä osa-alue, johon tulisi kiinnittää esitettyä enemmän huomiota.

Lausuttavana olevan lakiluonnoksen lausuntoaikataulu on hyvin tiukka ottaen huomioon, miten laajasta kokonaisuudesta on kyse, ja miten monen viranomaisen tehtäviin laki merkittävästi vaikuttaa. On myös otettava huomioon, että siirtyneistä kuntavaaleista johtuen lausuntoaika osuu tilanteeseen, jossa uudet päättäjät ovat vasta juuri aloittaneet tehtävissään, eivätkä ole mahdollisesti olleet laajan lakiuudistuksen kanssa aiemmin lainkaan tekemisissä. Lisäaikaa ei lausunnon antamiseen ole myönnetty sitä pyytäneille tahoille.

Myös lakiuudistuksen suunniteltu etenemisaikataulu aiheuttaa huolta. Ottaen huomion mm. lain jatkovalmistelun vaatima arviointineuvoston käsittely sekä lausunto Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalta (Kuthanek), ei esitetty aikataulu (hallituksen esitys eduskuntaan kesällä 2022) vaikuta realistiselta huolelliseen lain valmisteluun. Lausuntojen läpikäymiselle, palautteen huomioon ottamiselle sekä lakiluonnoksen viimeistelylle ei jää riittävästi aikaa. Mikäli lakiuudistus etenee esitetyssä aikataulussa, on todennäköistä, että lausuntokierroksen anti jää näennäiseksi.

Valmistelussa huomioon otettavat näkökulmat, jos lain valmistelua jatketaan

Jos lain valmistelua jatketaan, niin jatkovalmistelussa

- **maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteista sisältöä ei tule rajata**, vaan lähtökohdaksi on otettava nykyisen lain (MRL) kaltainen, laajempi ja suunnittelutarpeiden mukaan joustava malli
- **yhdyskuntarakenteen seudullinen ohjaus tulee säilyttää maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena** – esim. seudullisen maankäytön, liikenteen ja viherrakenteen yhteensovittamisen on oltava jatkossakin mahdollista
- **kaupunkiseutusunnitelmasta** tai ainakin sen pakollisuudesta, määrämuotoisuudesta ja siihen liittyvästä valitusmahdollisuudesta **on luovuttava**
- **osallistamismenettelyt tulee voida räätälöidä tarkoituksenmukaisiksi ja resurssimielessä kohtuullisiksi** ottaen huomioon esimerkiksi kaavan merkitys ja osallisten määrä. Henkilökohtaisesta tiedottamisvelvollisuudesta laaja-alaisissa kaavoissa on luovuttava.
- uuden lain **soveltamisesta taannehtivasti lainvoimaisiin maakuntakaavoihin on luovuttava**
- on varmistettava **riittävät siirtymäajat ja tuki kunnille**
- lakiuudistuksen **vaikutuksia ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumista on arvioitava kokonaisuutena** (mukaan lukien vaikutukset kuntien resursseihin) ja arvioitava tätä lakiuudistusta myös suhteessa muihin käynnissä oleviin lakiuudistuksiin (kuten lunastuslaki, luonnonsuojelulaki, kaivoslaki, ilmastolaki)

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää tulee kehittää nykyisen lain pohjalta

Uudenmaan liitto katsoo, että uudistukselle asetetut sinänsä hyvät tavoitteet saavutetaan paremmin nykyistä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää kehittämällä kuin nyt esitetyn kaltaisella lain kokonaisuudistuksella. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän parempi toimivuus, ketteryys ja ajankohtaisiin haasteisiin vastaaminen ei edellytä lainsäädännön kokonaisuudistusta, vaan se voidaan saavuttaa nykyistä lakia täydentämällä, päivittämällä ja lain soveltamiseen liittyviä käytäntöjä kehittämällä.

Liitto tuo myös esiin, että tiettyjä nykyisen lain puitteissa tapahtuvia, normaaliin kaavoitustyöhön sisältyviä olemassa olevia käytäntöjä on tuotu lain valmistelussa esiin uudistuksina. Esimerkkejä näistä ovat esim. eri kaavatasojen roolit, yleiskaavan ja asemakaavan laatiminen samanaikaisesti, ilmastovaikutusten selvittäminen, viherrakenteen ja luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen, asemakaavoituksen aloiteoikeus, sekä hyvin pitkälti nykyisessä laissa määriteltyjä kaavojen sisältövaatimuksia vastaavat kaavojen laadulliset vaatimukset. Tämäkin perustelee osaltaan sitä, että lakia voitaisiin uudistaa nykyistä lakia päivittämällä.

Liitto pitää kannatettavina lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita, jotka liittyvät suunnittelujärjestelmän selkeyttämiseen, kaavoituksen sujuvoittamiseen, tulevaisuuden muutosilmidiöiden huomioon ottamiseen, ilmastokysymysten ja luontokadon painoarvon kasvattamiseen sekä digitalisaation hyödyntämiseen ja edistämiseen ja pitää tärkeänä, että kestävyuden osalta otetaan huomioon sekä ympäristö-, talous- että sosiaalinen näkökulma. Näiltä osin lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä tehty työ voi olla hyödyksi myös nykyisen lain päivittämisessä.

Maakuntakaavaa ei tule heikentää, rajoittaa ja jäykistää

Maakuntakaavan roolia ei tule heikentää, eikä sen oikeusvaikutteista sisältöä tule lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla rajoittaa. Maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutteisuuden tulee olla nykyistä vastaavalla tavalla kunkin maakunnan määriteltävissä myös jatkossa, sillä maakuntakaavan tulee joustaa eri tilanteissa ja maan eri osissa vaihtelevien suunnittelutarpeiden mukaan. Lakiin tarvitaan joustovaraa mm. ilmastohaasteisiin vastaamisen työkaluissa - resurssit ovat rajallisia ja ne tulee kullakin kaavatasolla ja kussakin tilanteessa voida käyttää tehokkaasti. Maakuntakaava on ainoa kaavataso, jossa eri maankäyttömuotoja voidaan käsitellä ja niiden yhteisvaikutuksia arvioida seudullisina, kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina. Maakuntakaavalla tulee jatkossakin pystyä vastaamaan ylikunnallista otetta edellyttäviin haasteisiin, mistä syystä maakuntakaavan suunnittelun keinovalikoiman tulee säilyä vapaasti määriteltävänä, jotta suunnittelulla saavutetaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Kompleksisten ilmiöiden hallinta, erilaisten toimintojen yhteensovittaminen ja eri seutujen erityispiirteiden huomioon ottaminen vaativat suunnittelutyökaluilta joustavuutta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteisen ja oikeusvaikutuksettomien sisällön tarkka määrittely lailla jäykistää suunnittelua, heikentää sen vaikuttavuutta ja tekee kaavojen tulkinnasta erittäin haastavaa. Kaavoituksen ammattilaisenkin on vaikea jatkossa tulkita uuden lain mukaisten, osin oikeusvaikutteisten ja osin oikeusvaikutuksettomien maakuntakaavojen juridista ohjaavuutta. Osallisten näkökulmasta tulkinnan voi arvioida muuttuvan melkein mahdottomaksi.

Maakuntakaavan roolin supistuminen seudullisen suunnittelun välineenä aiheuttaa seudulliseen suunnitteluun aukkoja, joita kuntien yleiskaavat eivät voi korvata, yleiskaavan seudullisia näkökulmia ja vaikutusten arviointeja koskevista velvoitteista huolimatta. Kyseisiä aukkoja ei täytä myöskään oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma. Lakiluonnoksessa esitetyn maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisen vaikutuksia mm. ilmastotavoitteiden saavuttamiseen ei ole arvioitu riittävällä tavalla.

Lain valmistelussa on tunnistettu seudullisen yhdyskuntarakenteen hallinnan keskeinen merkitys esimerkiksi ilmasto- ja kilpailukykytavoitteiden kannalta, mutta silti työkaluja näiden ohjaamiseen ollaan poistamassa. Jatkossa seudullista yhdyskuntarakennetta ei ohjaisi mikään oikeusvaikutteinen kaava, sillä lakiuudistus ottaa käytännössä kaavoitukselta pois kaikki työkalut, joilla tätä ohjausta voisi tehdä. Tällaisen muutoksen ei voi tunnistaa palvelevan mitään lakiuudistukselle asetettua tavoitetta, päinvastoin, sillä maakuntakaavan roolin heikentäminen luo merkittäviä riskejä maankäytön, liikenteen, viherrakenteen ja palveluverkon kestäväälle hallinnalle ja yhteensovittamiselle seututasolla. Eri teemojen käsittely eriytyy ja pirstaloituu. Kunnat ovat myös toistuvasti tuoneet esiin, että maakuntakaavaa tarvitaan antamaan tukea yksittäisten kuntien kaavoitukselle niiden ratkaistessa hankalia, ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavia kysymyksiä omassa suunnittelussaan mm. ilmastovaikutuksiin liittyen.

On ristiriitaista, että uusi laki asettaa maakuntakaavoitukselle kunnianhimoisia tavoitteita (esim. KRL 5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa, KRL 20 § Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset), mutta samalla rajaa ja jäykistää maakuntakaavan keinovalikoimaa niin, että tavoitteiden edistäminen vaikeutuu merkittävästi tai käytännössä jopa estyy.

Kaupunkiseutusuunnitelma tulee poistaa uuden lain mukaisesta suunnittelujärjestelmästä

Kaupunkiseutusuunnitelma uutena pakollisena suunnittelutasona tulee poistaa laista. Suuritoisen suunnitelman merkitys jää hämäräksi, sillä se ei oikeusvaikutuksettomana voi korvata maakuntakaavalta poistuvia tehtäviä eikä toisaalta myöskään kunkin kaupunkiseudun erityistarpeisiin vastaavaa vapaamuotoista seutuyhteistyötä. Kunnista kantautuneen viestin perusteella voi arvioida, että uuden lain

mukaisia kaupunkiseutusunnitelmia tullaan laatimaan varsin vähän, sillä tarvetta niille ei ole tunnistettu ja resurssit halutaan mieluummin kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin ja vaikuttavammin.

Koska kaupunkiseutusunnitelma uuden lain mukaisena prosessina vastaisi useiden kuntien alueelle laadittavan kaavan prosessia, tarkoittaa tämä käytännössä valtavaa työmäärää selvityksineen, vaikutusten arvioineineen ja kunnittaisine päätöksentekomenettelyineen - ja myös erittäin suurta osallisten joukkoa. Osallisten kannalta on hämmäntävää, että kaupunkiseutusunnitelman kohdalla muutoksenhaku ei kuitenkaan voi kohdistua suunnitelman sisältöön, vaan ainoastaan prosessiin. Yksinkertaistamisen sijaan kaupunkiseutusunnitelma monimutkaistaa ja sekavoittaa suunnittelujärjestelmää ja tekee siitä osallisen kannalta aiempaa vaikeammin hahmottuvan. Näennäinen osallistaminen voi heikentää luottamusta koko suunnittelujärjestelmää kohtaan ja samalla turhaan hidastaa kaupunkiseutujen suunnittelua.

Lakiesitys ei tue Uudenmaan, olosuhteiltaan monipuolisen metropolimaakunnan kehittämistä. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sen sijaan antaa hyvät mahdollisuudet kehittää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti alueidenkäytön suunnittelua joustavaan ja mahdollistavaan suuntaan, mitä ollaan jo Uudellamaalla (Uusimaa-kaava 2050-kokonaisuus), Helsingin seudulla (MAL2019) ja kuntien kaavoituksessa menestyksellisesti ja hyvässä yhteistyössä edistetty. Lainsäädännön uudistamisen tulee tukea tällaista kehitystä ja jäykistämisen sijaan purkaa esteitä kaupunkiseutujen kestävä kehittämisestä. Pakollisen kaupunkiseutusunnitelman sijaan kaupunkiseututasoisen suunnittelun tulisi jatkossakin perustua vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin, maakuntakaavan asettamisissa puitteissa.

Monitahoisissa, monia erityyppisiä vaikutuksia sisältävissä suunnittelutehtävissä on lukuisia, monesti ristiriitaisia ja yhteensovittavia tavoitteita ja intressejä, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan lainsäädännöllistä tukea. Uudenmaan kehittyminen keskuksiin, olevaan yhdyskuntarakenteeseen ja kestävä liikunnan verkostoihin tukeutuen on koko Suomen kilpailukyvyyn, liikenteen hiilidioksidipäästöjen hillitsemisen, ilmastonmuutokseen sopeutumisen, viherrakenteen vaalimisen ja sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta keskeinen tavoite ja kehityssuunta. Uusimaa on tulevaisuudessakin kasvava maakunta, jonka kehittämiseen kohdistuu valtavasti erilaisia ja eritasoisia intressejä sekä kasvupainetta. Aluesuunnittelua koskevan lain pitäisi siksi tukea yhdyskuntarakenteen kestävä ohjaamista, jossa seututasolla maakuntakaavalla on ratkaisevan tärkeä rooli, ja samalla mahdollistaa joustavat ja ketterät yhteistyömallit.

Jos valmistelu jatkuu, maakuntakaavan osalta lähtökohdaksi on otettava malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata

Maakuntakaava tulee jatkossakin voida laatia kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteisena. Oikeusvaikutteisia teemoja ei tule rajata laissa, vaan ne tulee voida määritellä suunnittelutarpeiden mukaan ja alueen erityispiirteet huomioon ottaen.

Esitysluonnokseen sisältyy kaksi vaihtoehtoista mallia maakuntakaavan oikeusvaikutuksista. Molemmassa on ongelmia, eikä kumpikaan ole kannatettava.

Lakiluonnoksen mukainen vaihtoehto, jossa vain osa sisällöstä olisi oikeusvaikutteista (18 § ja 21 §: aluerakenne, liikennejärjestelmä/-infra, viherrakenne) on seudullisen suunnittelun näkökulmasta haitallinen. Tällainen maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön rajaaminen vain muutamaan teemaan vaikeuttaisi sekä tärkeiden, seudullista suunnittelutuotetta edellyttävien teemojen yhteensovittamista ja kestävä hallintaa, kaavan tulkintaa, että vaikutusten arviointia, sillä eri teemat kytkeytyvät toisiinsa vuorovaikutteisesti. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla

johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen. Malli, jossa osa teemoista olisi oikeusvaikutteisia ja osa ei, on tulkinnan ja siten myös osallisten kannalta sekava.

Lausuntoaineiston kysymysosiossa esitetyn **toisen, maakuntakaavan vaihtoehdoisen mallin** oleellinen ero lakiluonnoksessa esitettyyn malliin verrattuna on se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa, vaan **maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kaikkien siinä käsiteltävien teemojen, paitsi seudullisen yhdyskuntarakenteen osalta oikeusvaikutteinen**. Eli myös tässä vaihtoehdoisessa mallissa seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjaus suljettaisiin maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön ulkopuolelle. Vaihtoehtoinen malli ei myöskään sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta. Edistämisvelvoitteen puuttuminen on koko kaavajärjestelmän ja maakuntakaavan ohjaavuuden kannalta erittäin ongelmallista. Maakuntakaava ei ole suoraan toteuttava suunnitelma, vaan se toteutuu kuntakaavojen ja muiden suunnitelmien kautta. Jotta maakuntakaava toteutuisi ja ohjaisi maankäytön suunnittelua laissa säädetyn mukaisesti, **on edistämisvelvoitteen sisällyttävä lakiin**.

Maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena esitettävän aluerakenteen käsite (3 § Määritelmät) on rajattu liian tarkasti, kapeasti ja silti epämääräisesti sulkemalla käsitteen ulkopuolelle mm. keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus ja kaivostuotannon alueet, joilla pääsääntöisesti maakunnallisina on merkittäviä vaikutuksia mm. maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena esitettävään liikennejärjestelmään ja -infraan.

Lakiluonnoksen ja myös oikeusvaikutuksiltaan laajemman, vaihtoehdoisen mallin mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta. Jää kuitenkin hyvin epäselväksi, milloin kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteilla voidaan katsoa olevan laajempaa kuin yksittäisen kunnan kehittämiseen liittyvää merkitystä - eli olisiko yhdyskuntarakenteen käsitteleminen maakuntakaavassa joissain tilanteissa kuitenkin mahdollista. Eri kaavatasoilla käsiteltävien oikeusvaikutteisten sisältöjen rajaaminen ja perusteleva alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyllä (3 § Määritelmät) on keinotekoista, eikä mahdollista yksiselitteistä tulkintaa. Tämä tulee johtamaan epäselvyyksiin ja lisäämään muutoksenhakua. Valitusprosessit tulevat hidastamaan kaavojen etenemistä ja kuormittamaan oikeuslaitosta. Voi kestää useita vuosia, ennen kuin valitusprosessien kautta syntyisivät ensimmäiset ennakkopäätökset (HO, KHO) uuden lain tulkinnasta.

Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. **Yhdyskuntarakenteen rajaaminen pois maakuntakaavasta estää** itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen **ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista**. Ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta maakuntakaavassa tulee seudullisen yhdyskuntarakenteen lisäksi voida suunnitella myös mm. kaupan, tuotannon ja logistiikan alueita, sillä näillä on suora yhteys esimerkiksi liikennejärjestelmän kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Ilmastomuutoksen hillintää koskevien vaatimusten lisääminen lainsäädäntöön on kannatettavaa, mutta samalla on huolehdittava siitä, että kaavoituksen keinot vastata vaatimuksiin säilyvät tai paranevat. Oikeusvaikutuksiltaan karsitulla maakuntakaavalla on hyvin vaikea vastata lakiluonnoksen uuden ilmastopykälän (KRL 5 §) vaatimuksiin: Jos yhdyskuntarakenteen ohjaus poistuu maakuntakaavan keinovalikoimasta, niin miten voidaan vahvistaa yhdyskuntarakenteen eheyttä kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla, hyödyntää kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria, tukea resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä ja luoda edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle?

Myös arvokkaiden kulttuuriympäristöjen osalta on ongelmallista, jos 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.

Esimerkiksi kaivos- ja teollisuustoiminnan ja tuulivoimarakentamisen vaikutukset ovat tyypillisesti vähintään seudullisia. Oikeusvaikutuksiltaan karsitussa maakuntakaavamallissa näiden toimintojen edellyttämä infra (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) tulisi osoittaa oikeusvaikutteisena maakuntakaavassa, mutta itse laitoksia ei osoitettaisi kaavassa, mikä vaikuttaa nurinkuriselta. Maakuntakaavoitus säästää yhteiskunnan ja toimijoidenkin resursseja **vaikutuksiltaan seudullisten toimintojen ennakoivalla yhteensovittamisella**. Seudullisia vaikutuksia aiheuttavia toimintoja tulee kuntakaavoituksen sijaan voida jatkossakin ohjata maakuntakaavalla oikeusvaikutteisesti.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei tule rajata myöskään siksi, että lakiluonnoksessa esitetty oikeusvaikutuksiltaan rajattu maakuntakaavan malli on ristiriidassa tuoreen *Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta* kanssa.

Yhdyskuntarakennetta ei tule sulkea ulos maakuntakaavan oikeusvaikutteisista tehtävistä. Maakuntakaava ei ole toteuttava kaava, mistä syystä myös maakuntakaavan edistämismääräys on tärkeä sisällyttää uuteen lakiin nykyisin mukaisesti.

Lain taannehtivasta soveltamisesta lainvoimaisiin kaavoihin on luovuttava ja siirtymäaikoja tulee pidentää

Lain taannehtivasta soveltamisesta lainvoimaisiin kaavoihin on luovuttava. Lisäksi siirtymäaikaa nykyisestä laista uuteen lakiin tulee pidentää.

Uuden lain taannehtiva soveltaminen lainvoimaisiin maakuntakaavoihin tulee aiheuttamaan merkittäviä ongelmia, sillä kaavat on laadittu kokonaisuuksina, ja nyt uusi laki viistäisi mielivaltaisesti osan niiden sisällöstä pois. On myös yleisen oikeustajun vastaista kajota yhteisesti laadittujen ja muutoksenhakuprosessit läpikäyneiden suunnitelmien lainmukaiseen sisältöön, joten **taannehtivasta soveltamisesta lainvoimaisiin kaavoihin on luovuttava**.

Maakuntakaavojen oikeusvaikutteisen sisällön muuttaminen jälkikäteen tulee aiheuttamaan merkittäviä tulkintaongelmia. Esitetyn mallin puitteissa on mahdollista, että lain tultua voimaan esimerkiksi tietty osa samasta kaavamääräyksestä koskee oikeusvaikutteiseksi jäävää teemaa, mutta osa ei. Tulkintaongelmia lisää myös lakiuudistuksessa käytetyn termistön ja määrittelyiden epämääräisyys, erityisesti alue- ja yhdyskuntarakenteen osalta. Sekava tilanne lisäisi merkittävästi kuormitusta jo ennestään kuormittuneissa kaavoitusorganisaatioissa sekä oikeuslaitoksissa, sillä on selvää, että epäselvissä tilanteissa tulkinta ratkaistaan viime kädessä muutoksenhaun kautta.

Lakiluonnoksessa esitetty viiden vuoden siirtymäaika on kaavoituksen osalta aivan liian lyhyt, ottaen huomioon erityisesti uuden lain taannehtivan soveltamisen vaikutukset nykyisiin lainvoimaisiin kaavoihin. Kaoottisen tilanteen välttämiseksi tulisi käytännössä maan kaikki nykyiset maakuntakaavat sekä tarvittavat kuntakaavat siirtymäajan puitteissa uudistaa ja saada voimaan uuden lain mukaisina, mikä ei käytännössä ole mahdollista. Lyhyt siirtymäaika johtaa tilanteeseen, jossa laajoja kaavatöitä ja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan samanaikaisesti ympäri Suomen. Uudenmaan liitto on huolissaan suunnitteluressurssien riittävydestä tällaiseen kokonaisuuteen kerralla, sillä jo nykyisellään kaavoituksen resurssit ovat koko maassa sekä julkisella, että yksityisellä puolella täysimääräisesti käytössä. **Mikäli laki siirtymäsäännöksineen hyväksytään, tulee siirtymäajan riittävällä pituudella mahdollistaa kaavojen 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.

Lainvoimaisten maakuntakaavojen sisällön muuttaminen jälkikäteen sotii yleistä oikeuskäytäntöä vastaan, hukkaa valtavan määrän eri tahojen tekemää työtä ja mitätöi laajalti vuorovaikutetun yhteisen

näkemyksen seudun kehittämisen periaatteista. Sillä on myös hyvin vaikea nähdä olevan mitään yhteyttä uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi syntyy riskejä sen suhteen, ovatko kokonaisuutena eri alueidenkäyttömuotoja ohjaamaan ja yhteensovittamaan valmistellut maakuntakaavat karsimisen jälkeen enää ratkaisuiltaan perusteltuja ja siten tarkoituksenmukaisia ohjaamaan kuntien kaavoitusta.

Olemassa oleva oikeus- ja sopimuskäytäntö perustuu nykyiseen lainsäädäntöön ja tehtävillä muutoksilla tulisi olemaan merkittäviä ja pitkäaikaisia vaikutuksia suunnitteluun, sillä oikeuskäytännön muodostumisessa sekä hallinto- ja sopimuskäytännön uudistamisessa menisi hyvin pitkä aika.

Uudistus ei toteuta sille asetettuja tavoitteita

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Hallitusohjelman mukaan kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään, kuntien kaavamonopoli säilytetään ja niiden maapolitiikkaa vahvistetaan.

Uudenmaan liitto katsoo, että nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi ei toteuta uudistukselle asetettuja tavoitteita ja on monilta osin tavoitteiden vastainen. Esityksellä saavutettavat hyödyt nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna jäävät vähäisiksi ja sen sijaan tilanne heikkenee monelta osin. Lakiluonnos esimerkiksi vie pois tavoitteiden kannalta keskeisiä työkaluja kaavoituksen keinovalikoimasta, ja sääntelee suunnittelua tarpeettoman yksityiskohtaisesti ja jäykistävästi. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu, sen nykyinen joustavuus erilaisiin suunnittelutarpeisiin vastaamiseen heikkenee, työmäärä lisääntyy ja kaavaprosessien sujuvuus heikentyy. Mahdollisuudet vastata kestävyyshaasteisiin heikkenevät sekä ympäristön, talouden että sosiaalisesta näkökulmasta. Uudesta ilmastopykälästä huolimatta ilmastohaasteisiin vastaaminen kokonaisuutena katsottuna vaikeutuu. Myöskään rakentamisen lupajärjestelmään tai maapolitiikkaan esitetyt muutokset eivät vastaa esityksen tavoitteisiin.

Lakiluonnos ei tue hallitusohjelman tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta. Lain myötä työnjako ja vastuut sekavoituvat ja kokonaistyömäärää ja resurssitarpeet lisääntyvät. Lakiluonnoksessa korostuvat kaavoituksen suunnittelutoimivallan siirtyminen oikeuslaitoksille, sekä sääntelyn epätarkoituksenmukainen yksityiskohtaisuus, ei prosessien sujuvoittaminen. Lakiluonnos sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen asemesta aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa ja tulkinnassa. Tästä esimerkkinä ovat nykyisten lainvoimaisten maakuntakaavojen siirtymäajan jälkeen muuttuvat oikeusvaikutukset. Uudesta laista aiheutuisi kunnille uusia tai nykyistä raskaampia menettelyjä ja selvitysvelvoitteita, mikä kasvattaa lisäresursoinnin tarvetta merkittävästi. Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu riittävällä tavalla kokonaisuutena huomioon muutosten eri toimijoille aiheuttamia vaikutuksia tai eri lakien välisiä suhteita, eikä ole tunnistettu todennäköisiä ongelmatilanteita. Kaiken kaikkiaan lakikokonaisuus painottaa aiempaa enemmän muutoksenhaun ja jälkivalvonnan kuin itse suunnittelun aikana ennakoivasti tehtävien ratkaisujen merkitystä. Kokonaisuutena kaikki tämä toimii kaavaprosessien sujuvoittamisen tavoitetta vastaan.

Lakiuudistusprosessi on edennyt siitä huolimatta, että ristiriitoja uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja uudistuksen mahdollistamien keinojen välillä on kautta koko valmisteluprosessin tuotu esiin. Uudistuksen vaikutusten arviointeja, kuten koko uudistustakin, on esitelty paloittain tai osakokonaisuuksittain. Mikäli uudistusta viedään eteenpäin, on ensiarvioisen tärkeää, että varmistetaan, että uudistus todella vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Tämä edellyttää kokonaisvaltaista lakiuudistuksen vaikutusten ja tavoitteiden toteutumisen arviointia sekä merkittäviä muutoksia lakiluonnokseen.

Lain valmistelun tueksi on toivottu perusteltuja lausuntoja. Tämän lausunnon luvussa 3. on laajemmin avattu sitä, miksi Uudenmaan liiton näkökulmasta lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita ei alueidenkäytön osalta saavuteta.

2. Sähköiseen lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute

2.1 Aluksi

Tähän lukuun 2. on kerätty Uudenmaan liiton lausuntopalaute lakiluonnoksesta osakokonaisuuksittain jaoteltuna [sähköisen lausuntopalvelun](#) rakenteen mukaisesti.

2.2 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 1/4: Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta

Määritelmät (3 §)

Muun muassa aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen määritelmät ovat lakiluonnoksessa kokonaan uusia verrattuna nykyiseen lakiin. Määritelmät ovat jossain määrin epäselviä ja mahdollistavat erilaisia tulkintoja. Myöskään säännöskohtaiset perustelut eivät anna riittävästi tukea tulkintaan ja lain soveltamiseen. Jää epäselväksi, mitä esimerkiksi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne käytännössä tarkoittaa ja miten se erotetaan esimerkiksi kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteesta. Määritelmillä tulisi olemaan maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön rajaamiseen ehdotettujen muutosten johdosta suuri merkitys, myös ottaen huomioon sen, että uutta lakia on tarkoitus taannehtivasti soveltaa myös nykyisiin lainvoimaisiin maakuntakaavoihin. Mikäli lakivalmistelua jatketaan ja määritelmät jätetään lakiin, tulee määritelmiä täsmentää siten, että tulkinta on mahdollisimman yksiselitteinen.

Myös viherrakenteen määritelmän osalta jää epäselväksi, kuinka määritelmän mukaisen verkoston laajuus käytännössä tulisi rajata, etenkin maakuntakaavaan liittyen.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa (5 §)

Uudenmaan liitto pitää kannatettavana ilmastonäkökulman painoarvon kasvattamista kaikessa suunnittelussa ja rakentamisessa. Ilmastonmuutoksen huomioiminen lain tavoitteissa, sekä ilmastoa koskeva erillinen säännös ovat kannatettavia.

Ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyen lakiluonnoksessa todetaan mm. että ”kaavoituksessa olisi edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla ja hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria. Kaavoituksessa tehtävien ratkaisujen tulisi eheyttää yhdyskuntarakennetta, sekä hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria ja rakennetta liikennetarpeen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Maakuntakaavoissa tulisi hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria ja muuta rakennetta. Erityisesti kaupunkiseuduilla uudisrakentaminen tulisi ohjata ensisijaisesti palveluiden ja joukkoliikenteen piiriin, tai muuten varmistaa ilmaston kannalta kestävien ratkaisujen toteutuminen. Tällöin ratkaisut, jotka poikkeavat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta, eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia.” Kaavoituksella olisi myös luotava edellytyksiä vähähiiliselle liikenteelle sekä uusiutuville ja vähähiilisille energiamuodoille, kuten

aurinkoenergialle ja tuulivoimalle. Näihin **tavoitteisiin nähden on nurinkurista, että lakiluonnos ottaa niiden kannalta nimenomaan keskeiset oikeusvaikutteiset työkalut pois maakuntakaavalta (seudullinen yhdyskuntarakenteen ohjaus, liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen, energia)**. Oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma tai yksittäisten kuntien yleiskaavat eivät pysty syntyvää seudullisen suunnittelun vajetta paikkaamaan. Maakuntakaava ja maakunnalliset ilmastotavoitteisiin liittyvät selvitykset ovat nykyisellään kunnille tärkeä tuki niiden pyrkiessä omassa suunnittelussaan edistämään kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta, vaikka poliittinen tahtotila kunnassa olisikin kriittisempi kestäville ratkaisuille. **Ilmastonäkökulmasta tilanne ja työkalut maakuntakaavan heikentämisestä johtuen huononevat merkittävästi verrattuna nykyiseen**, ja herääkin kysymys, mihin tavoitteisiin esitetyillä eri kaavatasojen tehtävien rajauksilla ja muutoksilla pyritään.

Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. **Yhdyskuntarakenteen rajaaminen pois maakuntakaavasta estää itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumisen. Maakuntakaavassa tulee voida suunnitella myös mm. kaupan, tuotannon ja logistiikan alueita**, sillä näillä on suora yhteys esimerkiksi liikennejärjestelmän kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset (KRL 20 §) myös edellyttävät kiinnittämään erityistä huomiota muun muassa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Ilmasto- ja kestävyysvaatimusten lisääminen lainsäädäntöön on kannatettavaa, mutta samalla on huolehdittava siitä, että keinot vastata vaatimuksiin vähintäänkin säilyvät, tai jopa paranevat. Oikeusvaikutuksiltaan karsitulla maakuntakaavalla on hyvin vaikea vastata lakiluonnoksen uuden ilmastopykälän (KRL 5 §) ja maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin (KRL 20§). **Jos yhdyskuntarakenteen ohjaus poistuu maakuntakaavan keinovalikoimasta, niin miten voidaan vahvistaa yhdyskuntarakenteen eheyttä kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla, hyödyntää kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria, tukea resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä ja luoda edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle?**

Luonnon monimuotoisuuteen liittyvät tavoitteet ovat tärkeitä, ja niitä on huomioitu lakiluonnoksessa. Näitä tavoitteita on kuitenkin voitu huomioida kaavoituksessa jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, sillä luontoarvojen huomioiminen kaavoituksessa sisältyy jo nykyiseen MRL:iin. Vastaavasti kaavoituksessa on myös ilmastovaikutusten näkökulmaa jo nykyisen lain aikana painotettu ja edistetty ja siihen liittyviä käytäntöjä kehitetty siitä huolimatta, että ilmastomuutokseen vastaamista ei omana kokonaisuutenaan ole nykyiseen lakiin kirjattu. Uudenmaan liitto katsoo, että ilmastotavoitteet edellyttävät toteutuakseen riittävää selkänöjää, jota KRL 5§ omalta osaltaan tukee. Mikäli lain valmistelua jatketaan, tulee kuitenkin hiilen sitominen viherrakenteen hiilinieluissa ja hiilivarastoissa sekä näitä koskevat alueidenkäytön muutokset nostaa laissa luonnoksessa esitettyä vahvemmin esille.

Kaavojen sisältövaatimukset korvaaviin uusiin laadullisiin vaatimuksiin on täsmennetty ja nostettu perustellusti mukaan kestävyuden sekä luonnon- ja elinympäristön laadun, terveellisuuden ja viihtyisyyden kannalta merkittäviä osa-alueita. Laadulliset vaatimukset ovat keskeisessä asemassa lain uudistamiselle annettujen sisällöllisten tavoitteiden toteuttamisessa.

Viherrakenteen yhtenäisyyden säilyttämisessä ja eheyttämisessä maakunta- tai seututasoinen suunnittelu on avainasemassa. Kaavakohtaisissa laadullisissa vaatimuksissa on painotettu ilmastomuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyviä näkökohtia, mikä on tärkeää. Kiertotalouden edellytysten huomiointi on tärkeä nosto sekä maakuntakaavan että yleiskaavan tasolla.

Ilmeisesti lain 1 luvun säännökset on tarkoitettu yleisiksi tavoiteluonteisiksi säännöksiksi, minkä vuoksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi tärkeää lisätä, että kyseessä on lain tavoitteen määrittävä säännös, johon tarkemmat ilmastomuutokseen liittyvät lain säännökset perustuvat, mutta

joka ei yksinään voisi toimia muutoksenhaun perusteena. Ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia kaavoituksen oikeusohjeita tulisi pystyä punnitsemaan rinnan kaavojen muiden laadullisten vaatimusten kanssa. Ilmastotavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että säädösperustan epämääräisyys ei aiheuta lisää muutoksenhakupaineita ja ennakoimattomia päätöksiä, jotka ovat omiaan hidastamaan ilmastotavoitteita tukevaa suunnittelua.

Lakiuudistuksen yhteydessä ei ole riittävällä tavalla ja kokonaisuutena arvioitu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän muutosten suhdetta ilmastotavoitteisiin. Eri kaavatasojen rooleja ja niiden keskeisiä keinoja ilmastohaasteiden ratkaisemiseksi ei ole riittävästi tunnistettu, ja uudistus heikentää tilannetta suhteessa nykyiseen erityisesti maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajatessaan. Lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumisen arviointi on siten puutteellista myös ilmaston osalta, minkä voidaan katsoa olevan merkittävä riski lain hyväksyttävyyden kannalta ilmaston ollessa yksi keskeisimpiä ja koko ajan painoarvoaan kasvattavia teemoja lain valmistelussa ja alueidenkäytön suunnittelussa ylipäätään.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan rooli ja sisältö

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun kohdentuminen merkitykseltään vähintään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Maakuntakaava ei olisi jatkossa oikeusvaikutteinen mm. energiantuotantoon, elinkeinoihin ja yhdyskuntarakenteen ohjaukseen liittyvissä teemoissa. Myöskään kaupan ratkaisuja ei jatkossa tehtäisi maakuntakaavassa. **Uudenmaan liitto katsoo, että mikäli lain valmistelua jatketaan, on maakuntakaavan osalta lähtökohdaksi otettava malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntakaavaa ei tule heikentää, rajoittaa ja jäykistää.**

Maakuntakaavoitus on pitkän tähtäimen ennakoivaa maakunnan eri alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamista. Pykäläluonnosten ja niiden perustelujen valossa näyttää siltä, että maakuntakaavoituksella ei tulevaisuudessa enää pystytä ohjaamaan ja yhteensovittamaan kestävän alue-, yhdyskunta- ja viherrakenteen, aluetalouden, luonnonvarojen kestävän käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Kysymys on esimerkiksi seudullisesta maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisesta tai kaupan, kaivostoiminnan, maa-ainesten oton tai tuulivoiman kaltaisista asioista, joiden järjestäminen vaatii yhteensovittamista muiden maankäyttöintressien kanssa. Maakuntakaavoituksen merkitystä korostaa se, että vaikutuksiltaan merkittäviä toimintoja sijoittuu sellaisille kaupunkiseutujen ja asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on vähäistä tai kunnilla ei ole mainittavia resursseja yleiskaavojen laatimiseen em. tarpeita varten. Monilla alueilla maakuntakaava voi olla ainoa alueidenkäyttöä ohjaava kaava. Seudulliset suunnittelukysymykset linkittyvät suoraan myös viherrakenteeseen ja ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Missä näitä teemoja jatkossa yhteensovitetään, jos ei maakuntakaavassa? Onko seudullista otetta vaativia haasteita jatkossa mahdollista ratkoa luontevasti ja oikeusvaikutteisesti enää millään suunnittelutasolla?

Tavoitteena maakuntakaavoituksen roolin selkeyttäminen yleispiirteisimpänä kaavatasona ja laaja-alaisen suunnittelukysymysten ratkaisijana on sinänsä kannatettava. On perusteltua, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana on selkeästi valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja ylikunnallisiin asioihin keskittyvä. Tämä sama tavoite sisältyy kuitenkin jo nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen soveltamisohjeisiin, eli tavoitemielessä uusi laki ei muuttaisi tilannetta eikä tähän pääsemiseksi siis tarvita lain kokonaisuudistusta. Uudellamaalla maakuntakaavoitusta on viety tähän suuntaan jo nykyisen lain puitteissa: Uusi Uusimaa 2050 - kaavakokonaisuus on selvästi aiempia vaihemaakuntakaavoja strategisempi ja ohjaa maakuntakaavan

tehtävän mukaisella tavalla kuntien kaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Uusimaa-kaavatyö on osoittanut, että nykyinen laki on maakuntakaavoituksen osalta hyvin toimiva ja sen puitteissa on täysin mahdollista laatia maakuntakaavoja niin, että keskitytään vain valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin ja kunnat ratkaisevat paikallisen tason asiat omassa kaavoituksessaan. Monissa yhteyksissä hyvänä esimerkkinä mainittua Uusimaa 2050 -kaavaa olisi siis jatkossa mahdoton uuden lain puitteissa laatia, mikäli lain valmistelu etenee esitetyn, rajatun maakuntakaavan mallin mukaisena.

Kuntien yleiskaavoituksen tehtävänä on määrittää kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen ratkaisut. Maakuntakaavalla pitäisi kuitenkin pystyä maakuntakaavatasoisesti ratkaisemaan sellaisia seudullisesti merkittäviä maankäyttökysymyksiä, joilla on linkki laajempaan seututason kokonaisuuteen (esim. toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kaupunkiseudun ylikunnallisen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet) ja/tai jotka aiheuttavat vaikutuksia yli kuntarajojen ja/tai joiden ratkaisemiseen ei muista syistä, esimerkiksi rajallisista resursseista johtuen, ole edellytyksiä yksittäisen kunnan kaavoituksessa. Ylikunnallista suunnitteluetetta vaativat tyypillisesti esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät toimet, suurimittakaavaiset teollisuuslaitokset, joukkoliikenteen varikot tai luonnonvarojen hyödyntämiseen tai energiantuotantoon (esim. tuulivoima) liittyvät tarpeet.

Mrluudistus.fi -verkkosivulla todetaan uudella lailla olevan lukuisia positiivisia vaikutuksia alue- ja kaupunkikehitykseen. Näitä positiivisia vaikutuksia ei kuitenkaan perustella tai avata tarkemmin. Sen sijaan **lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan mm., että lailla ”voi arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia aluekehityksen kannalta. Se heikentäisi maakunnan liiton mahdollisuuksia hyödyntää maakuntakaavaa toiminnassaan aluekehittämislain mukaisena maakunnan aluekehitysviranomaisena, koska osaa maakunnan kehittämisen kannalta merkityksellisistä alueidenkäyttötarpeista ja hankkeista ei enää ratkaistaisi maakuntakaavan yhteydessä kuntakaavoitusta sitovalla tavalla. Näiden kysymysten ratkaiseminen kuntakaavoituksella ilman maakuntakaavan ohjausvaikutusta voi heikentää maakunnan aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaa.**” Uudenmaan liitto yhtyy tältä osin vaikutusten arvioinnin johtopäätöksiin ja toteaa, että lailla ei tule heikentää maakunnan aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaa.

Esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön **ristiriidassa tuoreen lain ”Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta” kanssa.** Tämän nk. aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä; ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista; laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Nyt tältä yhteensovittavalta työltä viedään lakiluonnoksessa pois keskeiset maakuntakaavan työkalut.

Uudenmaan liitto katsoo, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei pidä rajata luonnoksessa esitetyllä tavalla. Maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen selkeät roolit ovat kannatettavia, ja sitä korostaa jo nykyinenkin laki, mutta esimerkiksi ilmastotavoitteiden kannalta keskeistä seututasoista yhdyskuntarakennetta ei jatkossa ohjaisi enää mikään oikeusvaikutteinen kaava. Tämä heikentäisi mahdollisuuksia esimerkiksi seudullisen, kestävästä liikenne- ja palveluverkon ja viherrakenteen kehittämiseen kokonaisuutena, ja veisi kuntatason suunnittelulta tärkeän selkänajan.

(Lausunnonantajille oli lisäksi lausuntopalvelussa esitetty kysymys liittyen maakuntakaavan vaihtoehtoiseen malliin ja sisältöön. Kysymykseen on vastattu erikseen kyseisessä kohdassa.)

Siirtymäsäännös

Lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta uuden lain

mukaiseksi. Näemme tämän hyvin ongelmallisena, sillä olisi epäselvää, millä tavoin voimassa olevien maakuntakaavojen ohjausvaikutusta siirtymäajan päätyttyä tulkittaisiin. Viiden vuoden siirtymäajan jälkeen oikeusvaikutuksettomaksi muuttuisi lakiluonnoksen mukaan suuri osa nykyisten lainvoimaisten maakuntakaavojen merkinnöistä ja suunnittelumääräyksistä, ilmeisesti jopa niin, että saman suunnittelumääräyksen eri osia tulkittaisiin oikeusvaikutteisuuden osalta eri tavoin.

Taannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin yleistä oikeustajua ja lainvalmistelun yleisiä periaatteita, joista poikkeaminen tulisi perustella ja poikkeamisen vaikutukset arvioida erityisen huolellisesti.

Siirtymäsäännöksen määräaika on niin lyhyt, ettei sen puitteissa käytännössä ole mahdollista laatia uuden lain mukaisia kaavoja ja saada niitä voimaan, mikä kaavojen tulkinnan selventämiseksi ja maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden karsimisen jättämien aukkojen paikkaamiseksi olisi tarpeen. Tuoreiden ja vielä ajantasaisten kaavojen, kuten Uudellamaalla juuri voimaan tulleen Uusimaa-kaava 2050-kokonaisuuden osalta kaavojen uusiminen niiden tulkinnan selkeyttämiseksi tuntuu turhalta työltä.

Maakuntakaavaa koskevan siirtymäsäännöksen taannehtivuus, jonka mukaan maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi viiden vuoden siirtymäajan kuluttua, johtaisi juridisesti hankaliin ja ennakoimattomiin tulkintatilanteisiin ja aiheuttaisi vuosia kestävästä epäselvään tilanteeseen kaavoituksessa ja alueiden kehittämisessä. Uuden lain taannehtivasta soveltamisesta nykyisiin maakuntakaavoihin tulee ehdottomasti luopua, mikäli lain valmistelua tullaan jatkamaan.

Kulttuuriympäristöt

Kulttuuriympäristöt asettavat alueidenkäytölle sekä reunaehtoja sekä mahdollisuuksia muiden aluesuunnittelun tärkeiden osatekijöiden kanssa. Kulttuuriympäristöjen yhteensovittaminen muuhun alueidenkäyttöön on tärkeää, ja tässä juuri maakuntakaavan rooli on ollut erityisen keskeinen. Maakuntien vetovoimaisuudessa ja profiloinnissa kulttuuriympäristöillä on tärkeä rooli.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa edellytetään, että maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen. Jos kulttuuriympäristöjä ei enää osoiteta oikeusvaikutteisina maakuntakaavassa eikä maakuntakaavalla myöskään jatkossa voitaisi oikeusvaikutteisesti ohjata yhdyskuntarakennetta, jonka yhteydessä voidaan antaa tarpeellisia suunnittelumääräyksiä kulttuuriympäristöjen huomioon ottamisesta alueen suunnittelussa ja käytössä, heikentyvät maakuntatasolla edellytykset turvata kulttuuriperinnön arvot ja ottaa huomioon ympäristön laatutekijät. Riski kohdistuu varsinkin useampaa kuntaa koskeville maakunnallisesti merkittävillä kulttuuriympäristöalueille, joille on suunnitteilla seudullisesti merkittäviä hankkeita ja/tai joihin kohdistuu hajarakentamisen painetta ja joiden maankäyttöä ohjaa ainoastaan maakuntakaava.

Uudistus siirtäisi maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen vaalimiseen ja turvaamiseen liittyvää työtä merkittävässä määrin kunnille ja alueellisille vastuumuseoille, esimerkiksi selvitysten laatimisen osalta. On huomionarvoista, että kulttuuriympäristöjen arvojen huomioon ottamisessa sekä yhteensovittamisessa muuhun alueidenkäyttöön tarvitaan laaja-alaista asiantuntijuutta myös eri viranomaistahoilla ja -tasoilla, sekä laajaa osallistamista. Tämä asettaa lisähaasteita kunnille, joista monien kaavoitusresurssit ovat varsin rajalliset.

Viherrakenne, luontoarvot ja luonnon monimuotoisuus

Viherrakenteen eri arvojen turvaamisen kannalta on etenkin ilmaston muuttuessa olennaista, että yhdyskuntarakennetta pystytään ohjaamaan kestäväan suuntaan muun alueiden käytön kanssa yhteen sovittaen ja vaikuttavalla tavalla eli oikeusvaikutteisesti. Hallituksen esityksessä on "Vaikutukset kansantalouteen" -kohdassa esitetty, että *"Toisaalta uusilla vaatimuksilla kaavoitukseen pyrittäisiin*

turvaamaan eheä yhdyskuntarakenne alueellisesti ja huomioimaan luonnon monimuotoisuus osana tätä.” Tämän tärkeän tavoitteen toteutuminen vaikuttaa epätodennäköiseltä lakiluonnoksen mukaisessa suunnittelujärjestelmässä, koska maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä ollaan jättämässä yhdyskuntarakenne pois ja ainoastaan suurimmilla kaupunkiseuduilla maakuntakaavaa paikkaava kaupunkiseutusunnitelmakaan ei ole oikeusvaikutteinen eli sitova. Kuntakaavoitus ei pysty tätä seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjauksen aukkoa täyttämään, koska kunnat voivat kaavoittaa oikeusvaikutteisesti vain omia alueitaan.

Lisäksi epäselväksi jää, onko viherrakenteen ajateltu olevan osa yhdyskuntarakenteen eheyttä vai osa yhdyskuntarakennetta, vaikka se on myös erillisenä määritelty (3 §). Yhdyskuntarakenteen ohjaus tulee hoitaa koko toiminnallisella kaupunkiseudulla eli Uudenmaan tilanteessa maakuntatasolla, jotta hajautumista ei enää merkittävästi tapahtuisi ja jotta viherrakenteesta osana alue- ja yhdyskuntarakennetta voitaisiin saada sekä hiilensidonnan että ekologisen verkoston kannalta toimivampi ja myös muiden ekosysteemipalvelujen tuottamiseen säilyisi paremmat mahdollisuudet.

Viherrakenteen osuuden määrittely KRL-luonnoksen 3 §:ssä ja aiheen uutuusarvo maakuntakaavoituksessa jää epäselväksi suhteessa jo nykyisen lain puitteissa maakuntakaavoissa käsiteltävään viherrakenteeseen. Hyvää lakiluonnoksessa on viherrakenteen oikeusvaikutteisuus, ekologisten yhteyksien merkityksen painottaminen sekä viherrakenteen jatkuvuuden periaate etenkin ilmaston muuttuessa, mutta käytännön keinot esim. ekologisten yhteyksien ohjauksessa jäävät määrittelemättä. Myös määritelmässä todettu metsä- ja peltoalueiden erityinen merkitys jää hyvin tulkinnanvaraiseksi ja on ainakin osin jo sisältynyt nykyisen lain puitteissa kaavoituksessa käsiteltäviin asioihin. Lisäksi ekologisten yhteyksien määritelmässä kohta *”...tai joiden kautta voidaan varmistaa suotuisien elinalueiden saavutettavuus epäsuotuisien alueiden poikki”* ei tuo esiin, miten tämä eroaa samassa määritelmässä mainitusta alueelta toiselle siirtymisestä, ja onko ekologiseen yhteyteen kuuluviksi tulkittavien alueiden tarkoitus olla suotuisia lajiston kannalta myös kokonaisuudessaan vaiko vain joiltain osin. Vain osa lajistosta voi siirtyä tai levitä epäsuotuisia alueita käyttäen.

Lakiluonnoksessa esitetään, että luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen maakuntakaavassa edellyttäisi, että maakuntakaavassa varmistetaan kansainvälisten ja valtakunnallisten luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen. Luonnonarvojen vaaliminen edellyttäisi, että maakuntakaavassa tunnistetaan ja otetaan huomioon maakunnalliset luonnonarvot ja niiden säilymistä edistetään. Vaatimus vastaisi voimassa olevan lain 28 §:n 3 momentin 6 kohtaa luonnonarvojen vaalimisen osalta. Vaatimukseen on lisätty luonnonarvojen rinnalle luonnon monimuotoisuus, mutta perustelutekstissä ei ole avattu, miten tämä muuttaa alueiden käytön ohjausta. Uudenmaan liitto toteaa, että näin ollen maakuntakaavan osalta lakiluonnos ei vaikuta tuovan aiempaa vahvempaa suojaa luonnonarvoille. Luonnos jättää kuitenkin auki esimerkiksi sen, miten valtakunnallisen ja maakunnallisen arvon määrittely tehdään ja eroaisiko se aiemmasta käytännöstä. Samoin se, mitä keinoja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen käytännössä on ajateltu, jää epäselväksi. Mikäli lain valmistelua jatketaan, tulee näitä kohtia selkeyttää lain perustelutekstissä.

Lisäksi yleiskaavan osalta luonnoksessa esitetään, että vaalimiseen sisältyisi edellä mainittujen lisäksi myös seudulliset luontoarvot, joiden määrittelyä ei ole Uudenmaan liiton käsityksen mukaan aiemmin tehty maakunnallisista luontoarvoista erillisenä arvoluokkana. Oikeusvaikutuksettomalle kaupunkiseutusunnitelmalle määritellyt viherrakenteen sisällöt puolestaan vaikuttavat olevan samat kuin maakuntakaavassa viherrakenteen osalta oikeusvaikutteisesti käsiteltävät asiat. Näiden suunnittelutasojen eroa tai syytä kahdelle ylikunnallista viherrakennetta koskevalle päällekkäiselle suunnitteluvälineelle ei avata perustelutekstissä. Uudenmaan liitto katsoo tämän päällekkäisyyden aiheuttavan paljon turhaa, ylimääräistä työtä ja olevan myös sekava ja tulkinnaltaan epäselvä tapa käsitellä viherrakennetta seututasolla.

Ongelmallista lakiluonnoksessa on, että vaikutusten arvioinnissa esitetään lain olevan kaavoituksessa aiempaa tiukempi luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, mutta itse luontoarvoja koskevat kohdat perustelutekstissä eivät avaa, onko todella näin. Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tuodaan esiin, että viherrakenteen osalta maakuntakaavan sisältö ja oikeusvaikutukset vastaisivat pääosin nykyisen lain mukaisia maakuntakaavoja. Maakuntakaavan viherrakenteen suojele- ja virkistysalueille on KRL 22 §:ssä esitetty aiempaa väljempää säätelyä rakentamisen suhteen (muodossa ”*voidaan antaa rakentamista koskeva rajoitus*”). Tässä on riskinä se, että osa näistä merkinnöistä maakuntakaavoissa tulee sisältämään rakentamisrajoituksen ja osa ei, mikä ei tue pyrkimyksiä viherrakenteen arvojen turvaamisesta, kaavojen selkeydestä eikä merkintöjen ja ohjauksen yhtenäistämistä.

Uudenmaan liiton käsityksenä on, että lakiluonnoksen luonnon monimuotoisuutta edistävä vaikutus nykytilanteeseen verrattuna koskisi esitetyllä säätelyllä lähinnä ekologisia yhteyksiä, jotka toisaalta ovat nekin olleet jo nykyisin kautta mukana maakuntakaavoituksessa osana ekologista kestävyttä, luontoarvojen vaalimista, valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä maakuntakaavan merkintätapoja. Ekologisten yhteyksien perusteella viherrakenteen jatkuvuutta parantavista alueista aiheutuvat haittakorvaukset tulee korvata valtion varoista osana valtion luonnonsuojeluintressiä. Tämän asian käsittely puuttuu perustelutekstistä, jossa todetaan epäselvästi, että ”*Korvauksesta vastaavan tahon määrittäminen sisältää jossain määrin tulkintaa, joka vaikeuttaa osaltaan arviota siitä, minkä julkisen tahon vastuulle korvaukset kulloinkin kuuluisivat.*” Uudenmaan liitto esittää, että mikäli lain valmistelua jatketaan, tulisi kuntien korvausvelvollisuuden koskea vain selkeästi erillisiä, nimenomaan virkistyskäyttöön varattuja alueita, jotka eivät ole osa ekologisesti merkittävää yhteyttä.

Vaikutusten arvioinnissa on lisäksi tuotu esiin, että ”*Esityksessä ehdotettujen haitankorvaussäännösten muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi julkiseen talouteen, kuntien talouteen eikä yksityisten talouteen.*”, sekä se, että ”*Esityksen metsätaloutta koskevat korvaussäännökset voivat joko edistää tai vähentää metsiensuojelua kaavoituksen keinoin.*” Uudenmaan liitto tulkitsee tämän tarkoittavan, että uuden lain myötä ekologisten yhteyksien parantamiseen liittyen ei tulisi sitovia muutoksia eikä uusia korvausvastuita merkittävässä määrin. Tämä viittaa siihen, että merkittäviä parannuksia ekologisen verkoston nykytilanteeseen ei uuden lain myötä myöskään käytännössä tulisi. Lakiluonnoksessa todetaan, että korvaussäännösten ansiosta on mahdollista päättää yksityisten omistamien alueiden suojelusta perusoikeussäätelyn tarkoittamalla oikeasuhtaisella tavalla. Luonnoksessa on myös tuotu esiin Uudenmaan alueiden käytön ja luonnon monimuotoisuuden tilanteen näkökulmasta keskeinen, rahoituksen ja resurssien riittävyteen liittyvä seikka: ”*Korvaussäännökset vaativat kuitenkin tuekseen riittävän julkisen budjettirahoituksen, muutoin on riskinä, että vähäiset rahat ohjaavat antamaan pikemminkin kaavasta poikkeamislupia tai muuten käyttäytymisvaikutuksena ohjaavat suojelemaan alueita yleistä tarvetta vähemmän.*”

Edellä mainittujen ongelmien ja muutostarpeiden lisäksi ongelmallista lakiluonnoksessa on vaikutusten arvioinnissa luonnon osalta esiin tuotu riski, että maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten rajaaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida ja varautua alueidenkäytön muutosten aiheuttamiin, ympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin, joiden tunnistaminen edellyttää yleensä eri alueidenkäyttömuotojen yhtäaikaista tarkastelua tai yhden alueidenkäyttömuodon useiden sijaintikysymysten ratkaisemista yhtenä kokonaisuutena. Tämä **ympäristöön kohdistuvien vaikutusten riski on Uudenmaan liiton käsityksen mukaan merkittävä ja todennäköinen, eikä lakiluonnosta siksikään tällaisena pidä kannattaa tai hyväksyä.**

Kaupunkiseutusuunnitelma

Kaupunkiseutusuunnitelma monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää, lisää kuntien työmäärää, lisää byrokratiaa, hämärtää osallisuuden merkitystä, aiheuttaa päällekkäistä työtä eikä pysty paikkaamaan maakuntakaavalta pois otettavien tehtävien muodostamia seudullisen suunnittelun

aukkoja. Suunnitelman merkitys jää hyvin epäselväksi, sillä jatkossakin maakuntakaavat ohjaavat oikeusvaikutteisesti ja sitovasti kuntien kaavoitusta, ja kaupunkiseudut tulevat varmasti tekemään vapaaehtoisuuteen ja tarvelähtöisyyteen perustuvaa seudullista yhteistyötä (esim. MAL-työ) myös jatkossa.

On sinänsä hyvä, että kaupunkiseutujen rooli ja yhteensovittavan seututasoisen suunnittelun merkitys suurimmilla kaupunkiseuduilla on tunnistettu. Lakiuudistuksen aiemmissa vaiheissa kaavoitusjärjestelmään esitettiin kaupunkiseuduille kokonaan uutta oikeusvaikutteista kaavatasoa – kaupunkiseutukaavaa. Tällöin lakimuutoksen lähtökohdissa korostettiin seudullisen, ylikunnallisen yhdyskuntarakenteen suunnittelun merkitystä kaupunkiseutukokonaisuuden kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen perustana. Kaupunkiseutukaavatasolle olisi siirretty osa maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen tehtävistä. Sitten oikeusvaikutteisesta kaupunkiseutukaavasta uudistuksessa luovuttiin, ja kaupunkiseutusunnitelmasta tuli oikeusvaikutukseton, mutta pakollinen suunnittelutaso.

Järjestelmän selkeyden ja suunnittelun sujuvuuden kannalta on hyvä, että uudesta kaavatasosta on nyt lausunnoilla olevassa lakiluonnoksessa luovuttu. Merkittävä heikennys on kuitenkin se, että uudesta kaavatasosta luopumisesta huolimatta maakuntakaavalle ei luonnoksen mukaan oltaisi jättämässä sen aiempia tehtäviä, vaan maakuntakaavan oikeusvaikutteista sisältöä ollaan karsimassa merkittäväällä tavalla. Tämä tarkoittaisi sitä, että osasta seudullisia tehtäviä ei vastaisi enää jatkossa mikään kaavataso, ja seudullisten kysymysten osalta oikeusvaikutteiseen suunnittelujärjestelmään jäisi aukkoja. Esimerkiksi seudullista yhdyskuntarakennetta ei jatkossa ohjaisi mikään oikeusvaikutteinen kaava. Tämä on hämmentävä lopputulema, ottaen huomioon lain valmistelussakin aiemmin esiin nostettu seudullisen yhdyskuntarakenteen hallinnan keskeinen merkitys kestävyys- ja kilpailukykytavoitteiden kannalta. Seudullisen yhdyskuntarakenteen jääminen kokonaan oikeusvaikutteisen kaavajärjestelmän ohjauksen ulkopuolelle ei tue ilmasto- ja kestävyystavoitteita eikä myöskään luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitetta, vaan toimii päinvastoin.

Vaikka kaupunkiseutusunnitelma ei olekaan oikeusvaikutteinen kaava, vastaavat sen lakiluonnoksessa määritelty laatimisprosessi sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen velvoitteet laaja-alaisia, usean kunnan yhteisiä kaavoja. Tämä lisää valtavasti työmäärää suunnitelmaa laativissa kunnissa. Myös kaupunkiseutusunnitelman prosessiin liittyvä päätöksenteko kunnissa sekä muutoksenhakumahdollisuus lisäävät osaltaan työmäärää, vaativat lisäresursseja ja pidentävät prosessin kestoja. Kaupunkiseutujen laajuus tullaan määrittelemään valtioneuvoston asetuksella, jota ei vielä ole, eli lausuttaessa ei vielä ole tiedossa, mitä kuntia kaupunkiseutusunnitelma koskisi. Tämä estää sen arvioinnin, onko kaupunkiseutusunnitelma-alueet rajattu tarkoituksenmukaisesti, kunkin kaupunkiseudun lähtökohdat ja erityispiirteet huomioon ottaen, ja kuinka laajan työkokonaisuuden suunnittelu, selvitykset, osallistaminen jne. kullakin kaupunkiseudulla muodostaa.

Kaupunkiseutusunnitelman tavoitteena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne, joskaan suunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia, vaan maakuntakaava ohjaisi edelleen kuntien yleiskaavoitusta. Verrattuna mm. Helsingin seudulla nykyisin laadittavaan MAL-suunnitelmaan, tulisi kaupunkiseutusunnitelmassa uusina teemoina suunnitella ja selvittää mm. seudullista viherrakennetta ja vähittäiskaupan palveluverkkoa. Nämä uudet suunnitteluteemat seudullisine selvityksineen aiheuttaisivat osaltaan lisäresurssien ja -osaamisen tarvetta kuntakaavoitukseen.

Kaupunkiseutusunnitelman muutoksenhakuoikeus rajoittuisi vain prosessiin, eli suunnitelman sisällöstä ei voisi valittaa. Suunnitelma olisi oikeusvaikutukseton, eivätkä sitä koskisi vastaavat laadulliset vaatimukset kuin varsinaisia kaavoja. Myöskään mm. ilmastonmuutospykälä tai valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät koskisi kaupunkiseutusunnitelmaa. Kaikki tämä tekee laajasta, todella suurta osallisuusjoukkoa koskevasta kaupunkiseutusunnitelmasta vaikutuksineen vaikeasti ymmärrettävän

suunnitelman, jonka roolia ja todellisia vaikutuksia alueen suunnittelussa on vaikea arvioida. Tämä lisää riskiä siihen, että kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvä vuorovaikutus ja osallistaminen voi jäädä, ja voidaan myös kokea vain näennäisesti vaikuttavaksi. Tämä on omiaan heikentämään osallisten ja toimijoiden luottamusta koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja sen mahdollistamaa osallistumista kohtaan, mikä sekin toimii lakiuudistukselle asetettuja kaavaprosessien sujuvuuden edistämisen tavoitteita vastaan.

Kaupunkiseututasoisen suunnittelun tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin. Seututasoinen yhteistyö on tärkeää, mutta sen pakollisuus ja määrämuotoisuus eivät palvele seudullisen suunnittelun tavoitteita. Kaupunkiseutusuunnitelman laatimisprosessin määrämuotoisuus ja muutoksenhakuprosessit pidentäisivät merkittävästi seututasoisen suunnittelun kestoa nykyisestä ja käytännössä johtaisivat siihen, että kaupunkiseutusuunnitelma ei sellaisenaan voisi toimia MAL-sopimuksen pohjana, kuten lakiluonnoksen valmistelussa on esitetty. Koska lakiluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua eikä maankäytön yhteyttä liikennejärjestelmään, tulisi esimerkiksi Helsingin seudun nykyisin MAL-suunnitelman yhteydessä tehtävä lakisääteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laatia kaupunkiseutusuunnitelmasta erillisenä. Näistä syistä on selvää, että kaupunkiseutusuunnitelma ei voi ottaa MAL-suunnittelun roolia, vaan MAL-suunnittelua pitäisi tehdä myös jatkossa. Tämä usean päällekkäisen oikeusvaikutuksettoman sekä oikeusvaikutteisen maakuntakaavan muodostama seudullisen tason himmeli monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää, lisää byrokratiaa ja lisää merkittävästi kaavoituksen resurssitarpeita ja kaavoituksen vaatimaa aikaa. Tämä kaikki on lakiuudistukselle asetettujen kaavaprosessien sujuvuuden edistämisen tavoitteiden vastaista.

Ehdotettu kaupunkiseutusuunnittelun malli veisi kaupunkiseutuyhteistyön strategisen suunnittelun painopistettä viherrakenteen, asukasvuorovaikutuksen ja mm. kaupan palveluverkon tarkemman suunnittelun suuntaan, mikä puolestaan vähentäisi resursseja kaupunkiseuduilla nykyisin tehtävästä ja erittäin tarpeelliseksi koetusta maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä joukkoliikenteen seudullisesta yhteensovittavasta suunnittelusta. Koska em. viherrakenteen suunnittelu, kaupan palveluverkon suunnittelu sekä vuorovaikutus sisältyvät jo tällä hetkellä lakisääteisinä maakunta- ja kuntakaavojen prosesseihin, jotka oikeusvaikutteisina ohjaavat tarkempaa suunnittelua, jää epäselväksi, mitä merkittävää lisäarvoa kaupunkiseutusuunnitelma tässä suhteessa toisi.

Uusi suunnittelutaso jäykistäisi nykyisiä hyviksi todettuja, toimivia ja ketteriä toimintatapoja Suomen merkittävimmällä metropolialueella eli Helsingin seudulla, eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta kaavoituksen sujuvuuden edistämisestä. Suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin laajuus voidaan määrittellä suunnitelman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan sen sijaan, että noudatettaisiin sellaisenaan oikeusvaikutteisille kaavoille asetettuja vaatimuksia. Kaupunkiseutusuunnitelman määrämuotoinen vaikutusten arviointi ja osallistaminen ovat tarpeettoman raskaita prosesseja suhteessa suunnitelmasta saataviin hyötyihin ja sen vaikuttavuuteen oikeusvaikutuksettomana suunnitelmana. Myös ainoastaan prosessiin rajoittuneen valitusoikeuden hyödyt jäisivät epäselviksi ja näennäisiksi.

Lakiluonnoksessa esitetystä muodosta kaupunkiseutusuunnitelma ei toisi mitään lisäarvoa verrattuna nykyisiin kaupunkiseutujen suunnittelukäytäntöihin, vaan ainoastaan lisäisi byrokratiaa, suunnittelun päällekkäisyyttä sekä työmäärää. Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen olisi käytännössä kuntien vastuulla, eikä näin mittavan uuden suunnitelman laatimiseen ole käytettävissä resursseja muiden veloitteiden ohella tai niiden kärsimättä. Muun muassa Helsingin seudulla kokemukset maakuntakaavoituksen ja kaupunkiseutuyhteistyön (kuten MAL-työ) yhteensovittamisesta ovat erittäin myönteisiä, eikä lakiluonnoksessa esitetty pakollinen, oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma tuo mitään lisäarvoa suhteessa nykyisiin menettelyihin.

Yleiskaava ja asemakaava

Maakuntakaavan roolin heikentämisen kautta ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavien toimintojen suunnittelua esitetään lakiluonnoksessa siirrettäväksi maakuntakaavalta kuntakaavoitukseen. Kunnille asetetut velvoitteet lisääntyvät paitsi suunnittelun myös seudullisten selvitysvelvollisuuksien kautta (kuten selvitykset liittyen seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen, kaupan ja palveluverkon selvitykset, tuulivoimaan, kaivoksiin tai muihin energia-, elinkeino- ja luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin hankkeisiin liittyvät selvitykset jne.). Uudet velvoitteet mukaan lukien kaupunkiseutusunnitelma, tulisivat lisäämään työmäärää kunnissa merkittävästi. Uuden lain aiheuttama, nykyisestä jo tiukasta tilanteesta yhä paheneva julkisen talouden ja kuntakaavoituksen resurssipula tulee heikentämään kaavoituksen yleistä sujuvuutta ja hankkeiden etenemistä ja tätä kautta alueiden kilpailukykyä ja elinvoimaa.

Kuntakaavoituksen lisääntyvät seudulliset velvoitteet herättävät kysymyksiä. Lakiluonnoksen perusteella esimerkiksi monet seudulliset kysymykset tulisivat osaksi yleiskaavan laadullisia vaatimuksia. Mitä tämä käytännössä tarkoittaisi yksittäisten kuntien kannalta, jotka laativat yleiskaavojaan eri tahdissa ja keskenään erilaisella suunnitteluotteella? Kysymyksiä herää myös osallistamismenettelyjen laajuuden suhteen: Jos merkittäviä vaikutuksia kohdistuu naapurikunnan alueelle, miten määritellään keskeiset osallistajat - ja keitä kunnan pitää esimerkiksi tiedottaa henkilökohtaisesti (354§) kaavaprosessin eri vaiheissa?

Kuten maakuntakaavan siirtymäsäännöksen kohdalla, yleiskaavoja koskevan siirtymäsäännöksen taannehtiva vaikutus olisi vastoin yleisiä lainvalmistelun periaatteita, minkä vuoksi siitä tulisi luopua.

Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät (§ 14)

Lakiluonnoksen mukaan *"Maakunnan liiton on huolehdittava maakunnan alueidenkäytön suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, aluerakenteen ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan."* Tässä on olennaista, että maakunnan liitto veloitetaan kokoamaan ja tarvittaessa tuottamaan seurantatietoja vain siltä osin, kuin maakunnan alueidenkäytön suunnittelu edellyttää ja muilta osin seurantatietoja ei edellytetä. Viranomaisten välinen työnjako luonnonympäristön osalta jää kuitenkin esityksessä osin epäselväksi, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) on huolehdittava kuntien alueidenkäytön ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävän edellyttämästä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta toimialueellaan. Tämä edellyttää Uudenmaan liiton käsityksen mukaan laaja-alaisempaa ja tarkempaa tietopohjaa ja asiantuntemusta luonnonympäristöstä kuin maakuntatasoinen alueidenkäytön suunnittelu edellyttää. Lisäksi ELY:lle kuuluvat luonnonsuojelulain mukaiset luonnonsuojelutehtävät, joita on esitetty luonnonsuojelulain 2021 luonnoksessa laajennettavaksi. Kahden päällekkäisen, maakunnan aluetta koskevien tietojen tuottamisen ja ylläpitämisen järjestelmän luomista tulee välttää. Perustelutekstissä asiaa avataan ELY:n osalta näin: *"Tietoja tarvitaan, jotta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi antaa asiantuntija-apua kunnille kaavojen laadinnassa ja muussa alueiden käytössä. Tietojen tallentamisesta valtakunnallisiin seurantajärjestelmiin voidaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa kuitenkin luopua, koska tiedot saadaan uuden rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta."* Kuitenkaan luonnonympäristöä koskevat tiedot eivät sisälly erillisenä lainsäädäntöhankkeena valmisteltavaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, ainakaan nyt valmisteluvaiheessa esitetyssä tietojärjestelmän sisällössä, eivätkä varmastiakaan kattavasti kaavoitus- ja rakennuslain voimaan tullessa, jos lakiuudistus etenee ehdotetulla aikataululla. Vaikuttaa siltä, että yhteydet luonnonsuojelulakiin ja sen uudistukseen puuttuvat perustelutekstistä tältä osin. Uudenmaan liitto edellyttää, että mikäli lakivalmistelua jatketaan, viranomaisten roolien eroa tässä asiassa tulee selkeyttää ja avata lisää perustelutekstiin.

Aloiteoikeuden laajentaminen (49 §)

Lakiluonnos ei enää sisällä maanomistajan oikeutta asemakaavaehdotuksen valmisteluun. Tämä on kuntien kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja tavoitteellisen maapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta erittäin tärkeä, kannatettava linjaus ja siksi liitto kuntiensä edunvalvojana tuo sen myös omassa lausunnossaan esiin. Asemakaavojen valmistelu-oikeuden laajentaminen maanomistajille heikentäisi merkittävästi kuntien alueidenkäytön suunnittelun kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, yhdyskuntarakenteen taloudellista vaiheittain toteuttamista sekä suunnitteluresurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä. Liitto yhtyy myös useiden alueensa kuntien näkemykseen, että myöskään kunnan jäsenen aloiteoikeutta asemakaavan laatimiseen ei ole tarpeen kirjata erikseen kaavoitus- ja rakentamislakiin eikä asettaa käsittelylle esitettyä 4kk määräaika. Kuntalain määrittämä aloiteoikeus riittää toteuttamaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Erityisharkinta-alue (52 §)

Uudenmaan liitto ottaa lausunnossaan kantaa erityisharkinta-alueita koskevaan sääntelyyn, sillä yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillintä ja rakentamattoman alueen vaaliminen ovat tärkeitä maakunnallisia tavoitteita.

Lakiluonnoksessa esitetään nykyisen lain suunnittelutarvealueen muuttamista erityisharkinta-alueeksi. Erityisharkinta-alueella tarkoitetaan asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaa aluetta, jolla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia tarvitaan alueiden käytön suunnittelua tai erityistä harkintaa uuden rakentamisen sijoittamisessa. Erityisharkinta-alueen määritelmä eroaa näin nykyisen lain suunnittelutarvealueesta.

Nykyisestä poiketen erityisharkinta-alueilla lupaharkinnassa korostuisi jatkossa oikeusharkinnan lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkinta ja pykälien 211 ja 212 soveltaminen sijoittamisluvan edellytysten harkinnassa. Perusteluiden mukaan rakennuspaikan kokoa koskeva minimivaatimus muuttuisi ratkaisevasti (pienemmäksi), mikä helpottaisi rakentamista. Lisäksi perusteluissa todetaan, että tiiviimpi rakentaminen voisi mahdollistaa kylämaisempää asutusta ilman rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa tai asemakaavaa. Yksittäinen pientalon rakentamislupa ei perusteluiden mukaan aiheuttaisi vähäistä suurempaa haittaa alueella, jolla jo valmiiksi on pientaloja. Uudenmaan liitto haluaa korostaa, että tällä hetkellä nykyiset suunnittelutarveratkaisut koskevat pääosin nimenomaan yksittäisiä omakotitaloja. KRL siis käytännössä lieventäisi hajarakentamisen sääntelyä ja lisäisi mahdollisuuksia hajarakentamiseen ilman asianmukaista kaavaohjausta ja yhteensovittamista muuhun maankäyttöön, kuten kunnallistekniikkaan, tiestöön tai vapaa-alueisiin. Voidaan todeta, että lakiuudistus toimii tässä vastoin lakiuudistuksen yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja ilmastoa koskevia tavoitteita, ja uusi laki on aiempaa mahdollistavampi asemakaava-alueiden ulkopuolisen hajarakentamisen osalta. Erityisen haitallisesti uuden lain vaikutukset kohdistuisivat juuri keskeiselle Helsingin seudulle, jossa paineet hajarakentamiselle ovat suuret.

Kuntaliitto toteaa lausumassaan, että *”nk. lupa tai rahat -periaatteen käytön laajentuminen johtaa yhdyskuntarakennetta hajauttavaan kehitykseen, mikä puolestaan johtaisi esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämisen kallistumiseen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen. Käytännössä lakimuutos voi johtaa päinvastaiseen kehityskulkuun kuin mihin koko kaavajärjestelmä tähtää ja lain tavoitteet ja säännökset ohjaavat.”* Uudenmaan liitto yhtyy tähän näkemykseen.

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Uudenmaan liitto on aktiivisesti kehittänyt osallistumis- ja vuorovaikutuskäytäntöjä maakuntakaavaprosessiensa yhteydessä. Myös Helsingin seudun MAL-suunnittelussa osallistumista ja vuorovaikutusta on aktiivisesti kehitetty. Osallisia kuullaan ja otetaan mukaan seudulliseen suunnitteluun, ja tietoa suunnittelusta on saatavissa kautta koko prosessin, monipuolisesti ja erilaisia menetelmiä ja kanavia käyttäen. Keskeistä on, että osallistuminen ja vuorovaikutus tulee jatkossakin voida räätälöidä ja kohdentaa seututason suunnittelussa niin, että se aidosti ja tarkoituksenmukaisesti tukee tiedonvaihtoa ja suunnittelua. Osallistamismenettelyt tulee jatkossakin voida suhteuttaa suunnittelualan laajuuteen, osallisten määrään, suunnitelman merkityksellisyyteen ja suunnittelutarkkuuteen. Vuorovaikutuksessa tulee voida tarkoituksenmukaisella tavalla hyödyntää uusia digitaalisia mahdollisuuksia, eikä maanomistajiin liittyen tule säätää tarkoista erillismenettelyistä.

Lakiluonnoksessa on mukana esitys maanomistajien tiedottamisesta sähköisesti tai kirjeitse jokaisessa kaavaprosessin vaiheessa (354§), mikäli kaava esimerkiksi mahdollistaisi lunastamisen tai toisi muita rajoitteita. Maanomistajien kuulemisen menettely lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla muodostuisi etenkin yleispiirteisessä, laajoja alueita ja osallijoukkoja koskevassa kaavoituksessa hyvin työlääksi. Tämä ei sujuvoita kaavaprosesseja, vaan hankaloittaa niiden etenemistä ja lisää merkittävästi resurssien tarvetta. Vuorovaikutuksen monimutkaistaminen ja tähän liittyvät määrämuotoisuuden vaatimukset lisäävät myös kaavoituksen prosessiriskejä muutoksenhakuun liittyen sekä pidentävät ja monimutkaistavat kaavaprosesseja entisestään. Tämä vaikuttaa haitallisesti myös kaavoituksen jo nykyisellään niukkojen resurssien käyttöön.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa (70 §, 71 §)

Vaikutusten arvioinnin riittävyys ja laajuus ovat tällä hetkellä käytetyimpiä perusteluita, joilla kaavoista valitetaan. Tästä syystä vaikutusten arvioinnin kriteerien (riittävyys, laajuus) täsmentäminen KRL:n kautta olisi keskeistä kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Vaikutusten arviointia ja selvittämistä koskevat säännökset pysyvät kuitenkin pääosin ennallaan ja nykyiseen lainsäädäntöön esitetyt muutokset lisäävät lain tulkinnan vaikeutta. Nykyisen lain eli MRL:n säätelyyn verrattuna on säännökseen tuotu lisämääre ”todennäköisesti” merkittävät vaikutukset, mikä tosiasiallisesti vaikeuttaa lain tulkintaa.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kattavat myös toissijaiset, kertyvät ja yhteisvaikutukset sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja tilapäiset, sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Onko lakiuudistuksen tarkoitus tuoda lisävaatimuksia vaikutusten arviointiin? Näin tarkat kirjaukset todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista liittyen kaikkiin kaavoihin, myös vähämerkityksellisiä koskien, ovat omiaan käytettäväksi vaikutusten arvioinnin riittävyyden kyseenalaistamiseen, mikä monissa tapauksissa heikentää kaavaprosessin sujuvuutta.

Lakiluonnoksessa säädetään suunnittelun edellyttämästä tarpeellisesta tiedosta ja selvityksistä. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan tarpeellisella tiedolla ja selvityksillä tarkoitetaan laajasti suunnittelun aikana ja ennen sitä kertynyttä ja hankittavaa suunnittelua palvelevaa tietoa, joka voisi perustua niin tutkimuksiin, selvityksiin kuin myös osallisilta vuorovaikutusmenettelyn kautta kerättävään tietoon ja aineistoon. Laissa tulisi mieluummin viitata kaavan tehtävän ja tarkoituksen kannalta käyttökelpoisen tietopohjan huomioon ottamiseen, ei esimerkiksi aikaisempiin selvityksiin tai osallisilta vuorovaikutusmenettelyiden kautta kerättävään tietoon. Lakiluonnoksessa esitetyt, väljät lakiin tai sen soveltamiseen liittyvät kirjaukset synnyttävät merkittäviä riskejä sen suhteen, että tietopohjan laatu, objektiivisuus ja yhteismitallisuus kärsivät, kun eri osapuolet voivat kaivaa esiin tai tuottaa omaa asiaansa edistäviä selvityksiä ja edellyttää niiden huomioon ottamista.

On erittäin tärkeää, että selvitykset, vaikutusten arviointi ja vaikutusten merkittävyys voidaan edelleen suhteuttaa kaavan tarkoituksen ja tehtävän mukaisesti siten, että ne palvelevat suunnittelua ja vaikutusten arviointia parhaalla mahdollisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvitykset tulee voida rajata niin, että ne muodostavat selkeän, asiantuntijuuteen perustuvan, kyseistä kaavaratkaisua aidosti taustoittavan kokonaisuuden. Liian tulkinnanvaraiset tai tiukat kirjaukset laissa ja sen perusteluissa haittaavat kaavojen sujuvaa etenemistä, mahdollistavat kaavaprosessien tahallisen viivyttämisen ja lisäävät muutoksenhakua. Uuden lain tuomat muutokset vaikutusten arviointiin liittyen eivät selkeytä ja sujuvoita kaavaprosesseja, vaan toimivat juuri päinvastoin.

On myös huolehdittava siitä, että laissa ja sen soveltamisohjeissa tuodaan riittävällä tavalla esiin se, että alueidenkäytön suunnittelun ratkaisut eivät ole suoraan johdettavissa selvitysten muodostamasta taustasta, vaan ne luovat pohjan suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille. Alueidenkäytön suunnittelussa tehdään valintoja ja sovitetaan erilaisia maankäyttömuotoja yhteen, mikä monesti tarkoittaa toisten ominaisuuksien tai tavoitteiden painottumista toisia enemmän – ja siis joidenkin teemojen osalta myös haitallisia vaikutuksia ilman, että tämä olisi muutoksenhakuperuste.

On toivottavaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa korostettaisiin selvitysten ja vaikutusten arvioinnin suhdetta kaavan tarkkuustasoon ja tarkoitukseen. Perusteluissa tulisi myös antaa konkreettisempia esimerkkejä siitä, mitkä käytännössä voivat olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja millaista tarkkuustasoa selvityksiltä eri tilanteissa vaaditaan. 71 §:ssä lakiin uutena tuotu velvoite arvioida vaikutuksia ilmastoon, ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen on kannatettavaa ja tärkeää, mutta näitä koskevia todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia olisi tarpeen käsitellä konkreettisemmin pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät (10 §)

Maakunnan liiton omien tehtävien näkökulmasta mahdolliset laajennukset liittyen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen eli ELY-keskusten tehtäviin (10§) eivät merkittävästi muuttaisi tilannetta nykyisestä. Maakuntakaavoitus keskittyy nykyiselläänkin valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin, ja ELY-keskusten on nykyisenkin lain (MRL 18§) mukaan valvottava, että alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

Liitto kuntiensä edunvalvojana tuo kuitenkin myös omassa lausunnossaan esiin, että monet Uudenmaan kunnista eivät kannata ELY-keskusten roolin laajentamista ja palauttamista lähes vuoden 2017 lakimuutosta edeltävälle tasolle. Muutos tarkoittaisi, että ELY-keskuksille palautettaisiin pitkälti niiden aiemmat valvontatehtävät, jotka kohdistuivat kuntien alueiden käytön suunnittelun laillisuusvalvontaan, supistaen kuitenkin ELY-keskuksen kuntien kaavoitusta ohjaavaa tehtävää. Kunnat ovat viestittäneet, että ELY-keskuksella tulisi mieluummin olla eri tavoitteita yhteensovittava, konsultoiva rooli. Muutoksenhakuun perustuvan valvontavallan lisääminen ilman kaavoituksen ohjaustehtävää muuttaisi ELY-keskuksen roolia ennakoivasta ohjauksesta jälkikäteisen laillisuusvalvonnan suuntaan.

Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo (335 §)

Lakiluonnoksessa esitetään, että nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen, mitä Uudenmaan liitto pitää kannatettavana, mikäli lain valmistelua jatketaan. Kuuluttamisesta aiheutuu lisätyötä liitolle ja kunnille, eikä se ylimääräisenä hallinnollisena tehtävänä ole enää tarpeellinen digitalisoituvassa maailmassa.

Hallintotuomioistuinten tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei mahdollisesti muutoksenhaun myötä kaavasta kumotun osan rajauksesta, laajuudesta ja lainvoimaisesta kaavatilanteesta kokonaisuutena syntyisi jälkikäteen epäselvyyttä, vaan että tilanne olisi yksiselitteisesti tulkittavissa.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus (352 §, 353 §)

Maakuntien liitoille ja kunnille tulee turvata oikeus lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta oleellisten tietojen saantiin tietotarpeen kannalta käyttökelpoisessa muodossa yksityisyydensuojasäännösten sitä estämättä. Lakiluonnoksessa ei ole säännöstä, joka turvaisi oikeuden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämättömien tietojen saamiseen. Nimenomainen tietojensaantioikeus olisi vain verohallinnolta (353 §). Tietojenluovutuksissa tietosuojaan liittyvät tulkintakäytännöt ovat ajan myötä huomattavasti kiristyneet ja tiedon luovuttaja edellyttää usein nimenomaista säännöstä tiedonpyytäjän tiedonsaantioikeudesta. Tällaisen nimenomaisen säännöksen tulisi sisältyä lakiin, jotta maakuntien liitot sekä kunnat pystyvät asianmukaisesti huolehtimaan niille säädetyistä tehtävistä.

Tiedoksianto (354 §, 355 §)

Lakiluonnos jättää liikaa tulkinnanvaraa sen suhteen, mitä tiedoksisääntämismenettely (354 § Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle) käytännössä tarkoittaa eri kaavatasoilla ja eri vaiheissa kaavatyötä.

Lakiluonnos on tulkittavissa niin, että esimerkiksi maakuntakaavan laatimisen yhteydessä pitää selvittää kaikkien maakunnan maanomistajien metsäomaisuuden arvo (mahdollisesti jopa kolmesti prosessin eri vaiheissa, jos kaavaprosessi kestää useita vuosia), jotta suunnittelun edetessä ja suunnitteluratkaisujen muuttuessa ja tarkentuessa voidaan aina kussakin vaiheessa arvioida, keille metsänomistajista aiheutuu vähäistä enemmän haittaa, eli keitä pitää kohdennetusti kontaktoida kirjeitse tai sähköisesti (354 § Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle, 170 § Korvaus metsänkäytön rajoituksesta). Esitetty korvaussääntely on yhtenevä metsälain kanssa, mutta säänneltävä tilanne on hyvin erilainen erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa kuin kuviokohtaisesti määriteltävän metsänkäyttöilmoituksen yhteydessä.

Työmäärä tulee olemaan valtava, eli resursseja varsinaiselta suunnittelutyöltä joudutaan kautta koko kaavaprosessin siirtämään maanomistajille mahdollisesti aiheutuvien haittojen ja niiden merkittävyyden arviointiin, maanomistajien yhteystietojen hankkimiseen sekä kirjeitse tai sähköisesti tapahtuviin henkilökohtaisiin yhteydenottoihin. Uusi käytäntö voi johtaa siihen, että kaavoituksen resurssitarve nousee kunnille liian korkeaksi ja kaavoitukselle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Lakiuudistus johtanee myös pitkiin muutoksenhakuprosesseihin ja kaavoituksen vaikeutumiseen menettelytapavirheiden riskien ja niihin varautumisen takia. Tiedoksisääntämismenettely aiheuttaa merkittävän riskin menettelytapavirheisiin liittyen sekä henkilökohtaisia yhteydenottoja edellyttävän osallisjoukon rajaamiseen kaavan eri vaiheissa, että näiden ajantasaisten yhteystietojen selvittämiseen. Käytännössä lakiluonnos voi johtaa siihen, että laaja-alaisissa kaavoissa kaavoitusta koskevat ilmoitukset lähetetään varmuuden vuoksi kaikissa kolmessa vaiheessa kaikille suunnittelun alueen maanomistajille henkilökohtaisesti. Menettely ei paranna vaan heikentää kaavaprosessien sujuvuutta ja sitoo resursseja merkittävässä määrin. Menettely saattaa myös aiheuttaa hämmennystä niissä osallisissa, joiden tilanteeseen kaava ei aiheuta muutoksia, mutta joille henkilökohtaista tiedottamista kohdennetaan ”varmuuden vuoksi”.

2.3 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 2/4: Huomioita maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta

Uudenmaan liitto ottaa lausunnossaan kantaa maapolitiikan kokonaisuuteen, sillä alueen kunnat ovat tuoneet vahvasti esiin, että lakiluonnos ei lakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti vahvista vaan päinvastoin heikentää kuntien maapolitiikkaa.

Yksityiskohtaisen, turhan tarkan ja nopeasti vanhenevan detaljiohjauksen lisääminen lakiin johtaa tarpeettoman raskaaseen ja jäykkään hallintokäytäntöön, joka lain tavoitteiden vastaisesti hidastaa kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista, eikä hyödynnä kuntien eikä kuntalaisten resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi tiedottaminen maapoliittisiin linjauksiin liittyen on osa kuntien normaalia työtä, ja lakitasoinen pikkutarkka ja nopeasti vanhentuva ohjeistus julkaisutavasta ja –paikasta sekä seurannasta on tarpeeton.

Kuntien taholta on tuotu esiin, että kun arvioidaan maapolitiikan harjoittamiseen liittyviä lakiluonnokseen sisältyviä ehdotuksia yhdessä vireillä olevan lunastuslain muutoksen tavoitteiden kanssa, kuntien mahdollisuudet maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakenteen hallittuun kehittämiseen heikentyvät. Esimerkiksi lunastamisen tarve kasvaa moninkertaiseksi, mikä nostaa kustannuksia ja myös hidastaa prosesseja. Lisäksi esimerkiksi maankäytösopimusten osalta lakiluonnos on sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä ja vaarantaa epäselvyytensä vuoksi nykyisten maankäytösopimusten roolin osana kuntien maapolitiikkaa. Uudenmaan liitto yhtyy myös Kuntaliiton näkemykseen, jonka mukaan lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat kuntien kannalta nykyistä raskaampia menettelyitä.

2.4 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 3/4: Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta

Uudenmaan liitto ei varsinaisesti ota kantaa lakiluonnoksen rakentamisen kokonaisuuteen, sillä rakentaminen ei kuulu liiton toimivaltaan tai tehtäväkenttään. Liitto pitää kuitenkin lain tavoitteita liittyen esimerkiksi rakentamisen laadun parantamiseen ja vähähiilisyysyteen erittäin kannatettavina. Lisäksi liitto haluaa tuoda esiin monien jäsenkuntiansa näkemyksen, jonka mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteissa. Nykyisten toimintamallien ja lupajärjestelmän merkittävämpi muuttaminen uudella lainsäädännöllä koetaan tarpeettomaksi. Myös jatkossa rakentamisen ohjauksessa tulisi painottaa ennakkovalvontaa jälkikäteen tehtävän valvonnan lisäämisen sijaan.

Digitalisaatio / Digitaalinen tietosisältö (luku 16)

Digitalisaatioon liittyvät tavoitteet ovat kannatettavia, ja niitä kannattaa edistää, vaikka lakiuudistuksen valmistelu muuten keskeyttäisiinkin. Esimerkiksi sähköisen asioinnin lisääminen ja helpottaminen tukee kaavoituksen sujuvuuteen ja osallistamiseen liittyviä tavoitteita. On kuitenkin huolehdittava siitä, että turvataan riittävät resurssit muutoksen toteuttamiseksi. Digitaaliseen järjestelmään siirtymiseen on varattava riittävästi aikaa ja tukea kunnille. Digitaalisten ratkaisuiden myötä muuttuvat suunnittelu- ja päätösprosessit tai tiedonsiirtovelvoitteet eivät saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti. Lakiluonnoksen edellyttämä tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluettavuuden vaatimus ei

myöskään saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityistilanteiden huomioimista kaavassa.

Siirtymäsäännökset

Maakuntakaavan osalta lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tämä siirtymäsäännös on hyvin ongelmallinen, sillä jatkossa olisi epäselvää, millä tavoin voimassa olevien maakuntakaavojen ohjausvaikutusta tulkittaisiin. Taannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin lainvalmistelun yleisiä periaatteita, joista poikkeaminen tulisi perustella ja sen vaikutukset arvioida erityisen huolellisesti.

Oikeusvaikutuksettomaksi jäisi suuri osa maakuntakaavojen kehittämisperiaatemerkinnöistä, aluevarauksista sekä maakuntakaavamääräyksistä, ilmeisesti jopa niin, että saman määräyksen eri osia tulkittaisiin eri tavoin. Siirtymäsäännöksen määräaika on lisäksi niin lyhyt, ettei käytännössä ole mahdollista uusia muutosta edellyttäviä kaavoja sen puitteissa. Erityisesti vastikään laadittujen kaavojen, kuten Uusimaa-kaava 2050-kokonaisuuden ja Östersundomin maakuntakaavan (2. vaihekaava) osalta on kohtuutonta, että kaavojen uusiminen tulee välittömästi niiden voimaantulon ja/tai lainvoimaisuuden jälkeen ajankohtaiseksi. Valtava määrä työtä ja sitoutumista heitetään hukkaan, kun yhdessä sovitut ja laajalti vuorovaikutetut, alueidenkäytön suuret linjat tuleviksi vuosikymmeniksi määrittävät ratkaisut lakkaavat lyhyen määräajan kuluttua olemasta.

2.5 Lausuntopalveluun tallennettava lausuntopalaute, osa 4/4: Vastauksia kysymyksiin lausunnonantajille

Kysymys lausunnonantajille: Maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli

Lausuntopalvelu.fi: "Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

*Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiluonnokseen 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.*

Lausunnonantaja pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista."

Lausuntopalvelussa esitetty maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli on lakiluonnoksessa esitettyä, vain rajatuilta osin oikeusvaikutteista maakuntakaavan mallia merkittävästi kannatettavampi, mutta **Uudenmaan liitto katsoo, että seudullista yhdyskuntarakennetta ei tämänkään mallin mukaan edettäessä tule rajata pois maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä.** Maakuntakaava tulee voida laatia kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteisena. Käsiteltäviä teemoja ei tule rajata laissa, vaan ne tulee voida määritellä suunnittelutarpeiden mukaan ja kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen.

Maakuntakaavan sisällön nykyisenkaltainen rajoittamaton oikeusvaikutteisuus on suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta rajattua oikeusvaikutteista sisältöä selkeämpi. Se myös mahdollistaa nykyiseen tapaan maakuntakaavan keskittymisen ja fokuusoitumisen kunkin maakunnan erityispiirteiden kannalta olennaisiin vähintään seudullisiin kysymyksiin. Nämä ovat eri maakuntien alueilla ja eri tilanteissa erilaisia.

Lakiluonnoksen mukainen rajatumpi maakuntakaavan vaihtoehto, jossa vain osa sisällöstä olisi oikeusvaikutteista (18 § ja 21 §: aluerakenne, liikennejärjestelmä/-infra, viherrakenne) on seudullisen suunnittelun näkökulmasta haitallinen. Sisällön rajaaminen vain muutama teemaan vaikeuttaisi sekä tärkeiden, seudullista suunnitteluotetta edellyttävien teemojen yhteensovittamista ja kestävä hallintaa, kaavan tulkintaa, että vaikutusten arviointia, sillä eri teemat kytkeytyvät toisiinsa vuorovaikutteisesti. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan/sisällöiltään voida olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen. Malli, jossa osa teemoista olisi oikeusvaikutteisia ja osa ei on tulkinnan ja siten myös osallisten kannalta sekava.

Vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kaikkien siinä käsiteltävien teemojen paitsi yhdyskuntarakenteen osalta oikeusvaikutteinen. Kuten lakiluonnoksessa, myös vaihtoehtoisessa mallissa yhdyskuntarakenteen ohjaus suljettaisiin maakuntakaavan tehtävien ulkopuolelle. **On tärkeää, että maakuntakaavalla voi jatkossakin ohjata yhdyskuntarakenteen periaatteita, ottaen huomioon maakuntakaavan tehtävä ja tarkkuustaso. Yhdyskuntarakenteen ohjausta ei tule sulkea pois maakuntakaavasta, sillä yhdyskuntarakenne on keskeinen tekijä kestävän alueen ja esim. kestävän liikennejärjestelmän ja viherrakenteen suunnittelussa.**

Sekä lakiluonnoksen maakuntakaavaa koskevassa osiossa että maakuntakaavan vaihtoehtoisessa mallissa jää hyvin epäselväksi, milloin kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteilla voidaan katsoa olevan laajempaa kuin yksittäisen kunnan kehittämiseen liittyvää merkitystä eli milloin yhdyskuntarakenteen käsitteleminen maakuntakaavassa olisi mahdollista. Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen ja perusteleminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyllä on keinotekoinen eikä ole yksiselitteisesti tulkittava. Tämä tulee johtamaan epäselvyyksiin ja lisäämään muutoksenhakua. Valitusprosessit hidastavat kaavojen etenemistä ja kuormittavat oikeuslaitosta. Voi kestää useita vuosia, ennen kuin valitusprosessien kautta syntyisivät ensimmäiset ennakkopäätökset (HO, KHO) uuden lain tulkinnasta.

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli ei sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta. **Edistämisvelvoitteen puuttuminen on koko kaavajärjestelmän ja maakuntakaavan ohjaavuuden kannalta erittäin ongelmallista.** Maakuntakaava ei ole toteuttava suunnitelma, vaan se toteutuu kuntakaavojen ja muiden suunnitelmien kautta. **Jotta maakuntakaava toteutuisi ja ohjaisi maankäytön suunnittelua laissa säädetyn mukaisesti, on edistämisvelvoitteen sisällyttävä lakiin.**

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli, jossa kaavan oikeusvaikutuksia ei rajata, tulee ottaa lähtökohdaksi myös siksi, että luonnoksessa esitetty oikeusvaikutuksiltaan rajattu malli on ristiriidassa tuoreen "Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan toimeenpanosta" kanssa. Tämän nk. aluekehityslain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on edistää luonnonvarojen

kestävää käyttöä; ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista; laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa.

Suojelualueista liittyen maakuntakaavaa koskevaan vaihtoehtoiseen malliin

Jos maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan edistämismääräyksiä viranomaisille (eli MRL 32 § 2. momentin ”*pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista*”), jää epäselväksi, heikentyisivätkö maakuntakaavassa uusina osoitettujen suojelualueiden sekä viheryhteystarpeiden ekologisten yhteyksien toteuttamisen edellytykset.

Nykyisin ELY-keskuksella on MRL:n kautta velvoite aktiivisesti toteuttaa luonnonsuojelualuepäätöksiä maakuntakaavassa osoitetuille alueille maanomistajan kanssa neuvotellen, vähintään sitä mukaa, kun maanomistaja alueensa suojelutilanteen tarkempaa ratkaisua edellyttää. Valtion luonnonsuojeluintressiin liittyvä korvausvastuu mainitaan luonnoksen perustelutekstissä vain vaikutusten arvioinnissa liittyen korvauksiin metsänkäytön rajoituksista (KRL 170 §). Lisäksi esimerkiksi valtion liikenneväylien suunnittelussa ja toteutuksessa on nykyisin edistettävä myös viheryhteystarpeiden toteuttamista, ei pelkästään otettava niitä huomioon. Muutoksen perusteluista ei käy ilmi, miksi nykyisen lain sisältämästä viranomaisten edistämismääräyksestä KRL 21 §:ssä on luovuttu tai mitä laille asetettuja tavoitteita tämä edistää.

Uudenmaan liitto edellyttää, että suojelualueiden ja ekologisten yhteyksien toteuttaminen ja niihin liittyvät korvausten maksaminen sekä resurssit varmistetaan lakiesityksessä ja avataan muutosten perusteluissa. Muutokset eivät saa johtaa siihen, että uusia, luontoarvot toteuttamiseen asti suojaavia suojelualuevarauksia ei maakuntakaavassa enää olisi kohtuullista esittää. Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen voi olla mahdollista luontoarvojen väistämisen osalta yleispiirteisellä tasolla ilman suojelualuumerkintää ja ekologisten yhteyksien vahvistamista, mutta monimuotoisuuden turvaaminen maakuntatasolla tuskin käytännössä olisi mahdollista, etenkin voimakkaasti kasvavalla alueella kuten Uudellamaalla. **Muun muassa suojelualuumerkintöjä ja ekologisia yhteyksiä koskevien lakiluonnoksessa esitettyjen lakimuutosten suhde uudistettavaan luonnonsuojelulainsäädäntöön pitää käsitellä tarkemmin.** Luonnonsuojelulain valmistelussa on esitetty muun muassa muiden lakien mukaisia menettelyitä (esim. lupa-asiat, kaavoitus) koskevaa uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioonottamisvelvoitetta ja ekologisen kompensaation käyttöönottamista luonnonsuojelusta poikkeamisten edellytykseksi.

3. Tavoitteiden toteutumisen arviointi

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään, kuntien kaavamonopoli säilytetään ja niiden maapolitiikkaa vahvistetaan.

Uudenmaan liitto katsoo, että nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöksi ei toteuta uudistukselle asetettuja tavoitteita ja on monilta osin tavoitteiden vastainen. Esityksellä saavutettavat hyödyt nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna jäävät vähäisiksi ja sen sijaan tilanne heikkenee monelta osin. Lakiluonnos esimerkiksi vie pois tavoitteiden kannalta keskeisiä työkaluja kaavoituksen keinovalikoimasta, ja sääntelee suunnittelua tarpeettoman yksityiskohtaisesti ja jäykistävästi. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu, sen nykyinen joustavuus erilaisiin suunnittelutarpeisiin vastaamiseen heikkenee, työmäärä lisääntyy ja kaavaprosessien sujuvuus heikentyy. Mahdollisuudet vastata kestävyyshaasteisiin heikkenevät sekä ympäristön, talouden että sosiaalisesta näkökulmasta. Uudesta ilmastopykälästä huolimatta ilmastohaasteisiin vastaaminen kokonaisuutena katsottuna vaikeutuu. Myöskään rakentamisen lupajärjestelmään tai maapolitiikkaan esitetyt muutokset eivät vastaa esityksen tavoitteisiin. Seuraavassa taulukossa on perusteellisemmin avattu sitä, miksi Uudenmaan liiton näkökulmasta lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita ei alueidenkäytön osalta saavuteta.

Taulukko: Lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi / Uudenmaan liitto

LAKIUUDISTUKSELLE ASETETTUJA TAVOITTEITA	TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTIA JA PERUSTELUJA
<ul style="list-style-type: none"> • Rakennetaan hiilineutraalia yhteiskuntaa (hallitusohjelma) • Luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen (hallitusohjelma) • Yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys (hallitusohjelma) • Tulevaisuuden haasteisiin ja kehittämistarpeisiin vastaaminen • Hallitus rakentaa hiilineutraalia yhteiskuntaa pienentämällä rakentamisen, maankäytön ja liikenteen hiilijalanjälkeä ja tukemalla kestävästä yhdyskuntarakennetta. (hallitusohjelma) 	<p>Lakiluonnos heikentää mahdollisuuksia edistää alueidenkäytöllä ilmastonmuutoksen torjuntaa, maankäytön ja liikenteen hiilijalanjäljen pienentämistä, kestävän yhdyskuntarakenteen tukemista, luonnon monimuotoisuuden vahvistamista ja tulevaisuuden haasteisiin ja kehittämistarpeisiin vastaamista.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjauksen poistuminen oikeusvaikutteisten kaavojen keinovalikoimasta heikentää mahdollisuuksia vastata hiilineutraalia yhteiskuntaa ja luonnon monimuotoisuutta koskeviin tavoitteisiin, sekä moniin muihin tulevaisuuden haasteisiin, jotka ympäristön lisäksi liittyvät esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenteen sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyysvaikutukseen. • Seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjaus on yksi keskeisimpiä keinoja hallita maankäytön ja liikenteen hiilijalanjälkeä ja tukea kestävästä yhdyskuntarakennetta ja liikkumista, jotka ovat hallitusohjelmaan kirjattuja hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamiseen liittyviä tavoitteita. • Myös lakiuudistuksen ilmastovaikutusten arvioinnissa (SYKE 2021) todetaan, että <i>”Ilmastovaikutusten näkökulmasta on tärkeää, että alueidenkäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteys säilyy vahvana”</i>. Nyt tätä yhteyttä heikennetään.

- **Ilmastonmuutoksen torjunta otetaan huomioon niin kaavoituksessa, rakentamisessa kuin rakennuskannan ylläpidossa. Yhdyskuntarakenteen tulee tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä suosia kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä erityisesti kaupunkiseuduilla.** (hallitusohjelma)

- Lakiluonnos myös heikentää keinoja hillitä hajarakentamista.

Lakiuudistus heikentää mahdollisuuksia ohjata seudullista yhdyskuntarakennetta, sillä yhdyskuntarakenteen ohjaus poistetaan maakuntakaavasta, jolloin mikään kaavataso ei enää jatkossa ohjaa sitä. Yksittäisten kuntien kaavat eivät voi ”venyä” yli kuntarajojen, ja maakuntakaava ei enää jatkossa velvoita yksittäisiä kuntia niiden yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteiden osalta. Kaupunkiseutusunnitelma ei pysty paikkaamaan syntyvää seudullisen suunnittelun vajetta, sillä se on oikeusvaikutukseton, sen laatimista edellytetään vain suurimmille kaupunkiseuduille, sen merkitys osana suunnittelujärjestelmää on jäänyt hämäräksi ja kunnista saadun palautteen perusteella sitä tuskin tullaan kovin monilla kaupunkiseuduilla laatimaan.

Seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjauksen poistuminen kaavajärjestelmästä heikentää esimerkiksi mahdollisuuksia maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen. Tämä puolestaan vaikeuttaa tiiviin, olevaan rakenteeseen tukeutuvan ja rakentamattomia alueita turvaavan yhdyskuntarakenteen, seudullisen kestävän liikennejärjestelmän, lyhyet asiointimatkat kävellen ja pyörällä mahdollistavan palveluverkon ja siten eri ihmisryhmät huomioon ottavan ja ympäristön ja talouden kannalta kestävän yhteiskunnan kehittämistä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 271) todetaan, että liikennejärjestelmän kehittämiseen maakuntakaavassa sisältyisi mm. tarpeellisten alueidenkäytöllisten edellytysten luominen joukkoliikenteen toiminnalle. Miten näitä edellytyksiä voidaan maakuntakaavalla käytännössä luoda, jos seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjaus karsitaan pois maakuntakaavasta?

Lakiuudistus höllentää myös kuntatasolla hajarakentamisen sääntelyä, mikä heikentää mahdollisuuksia kehittää maaseutualueiden yhdyskuntarakennetta kestäväällä tavalla ja edistää siten rakenteen pirstaloitumista ja sen haitallisia vaikutuksia sekä luonnonympäristöön, liikenteeseen, ilmastopäästöihin että mm. kuntatalouteen.

Yhdyskuntarakenne ja viherrakenne muodostavat kokonaisuuden. Maakuntakaava voi siis jatkossa ohjata seudullista viherrakennetta mutta ei kuitenkaan enää seudullista yhdyskuntarakennetta, jonka hallinta olisi kuitenkin keskeistä viherrakenteen vaalimisen näkökulmasta. Miten viherrakennetta ja yhdyskuntarakennetta jatkossa seututasoisesti yhteensovitetään? Myös muiden maakuntakaavasta pois jätettävien, mutta vaikutuksiltaan tyypillisesti merkittävienkin teemojen osalta, kuten laajat teollisuus- ja kaivosalueet, yhteensovittaminen seudullisen viherrakenteen kanssa heikkenee.

Tiivistä kaupunkiseutua ympäröivissä kehyskunnissa hajautuvan kehityksen salliminen tai jopa sen aktiivinen edistäminen on aiempaa vahvemmin noussut esiin poliittisessa keskustelussa, joten maakuntakaavan yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, ilmastovaikutusten hallintaan, rakentamattoman alueen vaalimiseen ja luontokadon ehkäisemiseen liittyvä ohjaus on merkittävä tuki kuntien suunnittelulle yhdyskuntarakenteen

hajautumisen hillinnässä. Maakuntakaava ohjaa oikeusvaikutteisena kuntien tarkempaa suunnittelua, se on muodostettu MRL:n mukaisessa vuorovaikutteisessa prosessissa ottaen yhteismitallisesti huomioon seudullinen kokonaisuus ja kaikki alueen kunnat, ja kunnat ovat sitoutuneet maakuntakaavan ratkaisuun. Jatkossa näin ei seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamisen osalta olisi, mikä vesittää ilmasto- ja luonnon monimuotoisuustavoitteiden lisäksi monia muitakin tavoitteita, joiden ohjaus vaatisi nimenomaan seudullista otetta.

Seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjauksella ja hajautumisen ehkäisemisellä on yhteys myös sosiaaliseen kestävyYTEEN, mm. arkiympäristön terveyshyötyihin ja väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin haasteisiin. Tutkimusten mukaan* tiiviillä yhdyskuntarakenteella on myönteistä vaikutusta esimerkiksi toimintakyvyn säilymiseen ja kroonisiin sairauksiin, ja siten yhteiskunnan palveluiden tarpeeseen ja kuntatalouteen. KestävyYTEEN liittyy myös niin kutsuttu ”liikenneköyhyys”: Eri ihmisryhmillä tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet liikkua ja toimia yhteiskunnassa. Hajautuminen lisää henkilöautoriippuvuutta, ja siten eriarvoisuutta.

Työvoiman saatavuus on Uudellamaalla keskeinen kilpailukytekijä, ja työvoimalla tulee olla mahdollisuus sekä asua kohtuullisen matkan päässä työpaikalta että mahdollisuus liikkua kestävästi. Pääkaupunkiseutu ja siihen kytkeytyvät kunnat muodostavat yhtenäisen työssäkäyntialueen, jonka liikennettä, maankäyttöä ja palveluverkkoa tulee olla mahdollista jatkossakin suunnitella seudullisena kokonaisuutena.

Seudullisen yhdyskuntarakenteen hallinta ja maakuntakaavan roolin ja oikeusvaikutteisen sisällön säilyttäminen tukevat myös mm. uusiutuvien energiamuotojen, kiertotalouden ja infrastruktuurin tehokkaan hyödyntämisen edellytyksiä. Tiivis seudullinen yhdyskuntarakenne mahdollistaa infrastruktuurin (radat, kadut, kunnallistekniikka jne.) ja olevan rakennetun ympäristön tehokkaan hyödyntämisen – myös infrastruktuurin rakentaminen aiheuttaa ilmastopäästöjä ja vie rakentamatonta maa-alaa. Hajautuneessa rakenteessa infrastruktuuria joudutaan rakentamaan moninkertaisesti per asukas verrattuna tiiviiseen, suunnitelmallisesti kehitettävään ja laajempaan seudulliseen kokonaisuuteen nivoutuvassa rakenteessa. Hajautuvassa rakenteessa esimerkiksi tuulivoima-alueille tulee olemaan yhä vaikeampi löytää sijoituspaikkoja.

Edellä kuvattuja heikennyksiä on tunnistettu myös lakiuudistuksen vaikutusten arvioinnissa, jossa todetaan mm., että ”**maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön rajaamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia aluekehityksen kannalta**” (s. 203). Lakiuudistuksen tavoitteissa ovat korostuneet mm. ilmastovaikutukset ja kilpailukyvyn edistäminen, ja lakiuudistuksen valmistelussa on korostetusti noussut esiin kuntatasoa laajemman suunnittelun tarve erityisesti kaupunkiseuduilla. Maakuntakaavan keinovalikoiman karsiminen ja seudulliseen suunnitteluun syntyvä aukko vaikeuttavat merkittäväällä tavalla seudullisen kokonaisuuden kehittämistä. Tämä on todellinen riski erityisesti suurilla

kaupunkiseuduilla, jotka ovat ratkaisevassa asemassa monien tavoitteiden saavuttamisen osalta.

* *Lähteitä mm.*

<https://nokkelakaupunki.fi/2021/08/22/sitra-analysoi-ongelmia-ansiokkaasti-ja-esittaa-konkreettisia-toimia-ilmastotavoitteiden-toteuttamiseksi/>,

<https://theconversation.com/why-urban-density-is-good-for-health-even-during-a-pandemic-142108>,

<https://docplayer.fi/147258214-Hyvinvointia-ja-aktiivista-elamantapaa-edistava-yhdyskuntarakenne.html>

- **Kaavaprosessin sujuvuutta edistetään** (hallitusohjelma)
- **Kaavahierarkia säilytetään** (hallitusohjelma)
- **Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen** (asettamispäätös)
- **Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtävien selkeyttäminen** (asettamispäätös)
- **Rakentamista koskevan ohjausjärjestelmän kehittämisen** (asettamispäätös)

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ei yksinkertaistu vaan monimutkaistuu:

- Kaavoitus- ja rakentamislain mukaiseen järjestelmään tuodaan uusi, pakollinen mutta oikeusvaikutukseton suunnittelutaso, joka ei kuitenkaan ole kaava ja jolla ei ole oikeusvaikutuksia (kaupunkiseutusunnitelma).
- Maakuntakaavan karsimisen myötä monien seudullista suunnitteluotetta vaativien teemojen osalta kaavajärjestelmään jää aukko, jonka myötä vastuut sekavoituvat, kun kuntien kaavoitus joutuu jatkossa vastaamaan myös yli kuntarajojen ulottuvista seudullisista tehtävistä.
- Uuden lain taannehtiva soveltaminen nykyisiin lainvoimaisiin maakuntakaavoihin viiden vuoden siirtymäajan jälkeen muuttaa nykyisten lainvoimaisten kaavojen sisältöä, ja niiden ohjausvaikutuksen uusi tulkinta aiheuttaa vuosia kestävä epäselvän tilanteen sekä kunnissa että oikeusistuimissa.
- Muutokset lisäävät jo ennestään tiukassa resurssitilanteessa olevan kaavoituksen resurssitarpeita, mutta lisäresursseja ei ole saatavilla.

Kaikki tämä heikentää kaavaprosessien selkeyttä ja niiden sujuvuutta.

Kaupunkiseutusunnitelman prosessi vastaa KRL:n mukaista kaavaprosessia. Kokonaan uusi, vuosia kestävä, Uudellamaalla yli miljoona osallista kattava prosessi, johon kohdistuu muutoksenhakumahdollisuus, lisää väistämättä byrokratiaa ja kuntien työmäärää. Kaupunkiseutusunnitelma ei myöskään korvaa kuntien muita tehtäviä, vaan se tulee lisänä muiden tehtävien päälle. Ennestään niukkojen henkilöresurssien suuntaaminen hoitamaan uusia tehtäviä ei edistä kaavaprosessien sujuvuutta, vaan päinvastoin hidastaa niitä ja johtaa pahimmillaan uusien kaavaprosessien käynnistämättä jättämiseen ja sitä kautta hankkeiden hidastumiseen tai estymiseen kokonaan.

Kaupunkiseutusunnitelman todellinen merkitys jää epäselväksi – mitä ko. suunnitelma käytännössä ohjaa, ja mihin se todellisuudessa vaikuttaa? Maakuntakaava ohjaa kuitenkin jatkossakin edelleen kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena, ja kaupunkiseudut tekevät muuta vapaamuotoista yhteistyötä tarvelähtöisesti (esim. MAL-prosessit).

Kaupunkiseutusunnitelman prosessi on laajalti osallistava, mutta muutoksenhaku ei voi kohdistua suunnitelman sisältöön, vaan

ainoastaan prosessiin. Miten tämä on selitettävissä osallisille? Myös kaupunkiseutusuunnitelman laatimiseen liittyvä päätöksenteko aiheuttaa lisää työtä kautta koko suunnitteluprosessin kaikkien suunnitelma-alueen kuntien luottamuselimissä. On myös epäselvää, mitä vaikutuksia sillä on suunnitelman ”voimaantuloon”, jos kaikki prosessiin osallistuneet kunnat eivät sitä hyväksykään. Kaatuuko koko suunnitelma, vai jääkö suunnitelmaan reikiä? **Kaupunkiseutusuunnitelma ei yksinkertaista, vaan monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää.**

Lakiluonnoksen mukaan lainvoimaisten maakuntakaavojen sisältö muuttuu 5 vuoden siirtymäajan jälkeen. Osa oikeusvaikutteisesta sisällöstä lakkaa oikeusvaikutteisena ohjaamasta kuntien kaavoitusta. Tämä aiheuttaa hyvin epäselvän tilanteen ja ongelmia sen suhteen, miltä osin maakuntakaavan voidaan jatkossa tulkita ohjaavan kuntakaavoitusta ja miltä osin ei. Myös termistöön liittyy oikeusvaikutteisuuden osalta epäselvyyttä – miltä osin esimerkiksi nykyisten maakuntakaavojen määräykset ovat jatkossa oikeusvaikutteisia ja miltä osin ei, kun jopa samassa määräyksessä voidaan käsitellä useampaa eri teemaa, joilta osalta ollaan poistamassa oikeusvaikutukset ja osalta ei. Epäselvyydet ja erimielisyydet tulkintaan liittyen johtanevat kuntien kaavoituksen lisäksi myös oikeuslaitoksen kuormittumiseen. **Maakuntakaavan epäselvä ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen ei edistä kaavaprosessien sujuvuutta, vaan heikentää sitä.**

Valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtävät eivät selkene uuden lain myötä, vaan muuttuvat epäselvemmiksi. Seudullisen, vaikutuksia yli kuntarajojen aiheuttavan suunnittelun, selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tehtävien työnjako sekavoituu, kun maakuntakaavan roolia heikennetään ja kuntakaavoituksessa tulee jatkossa enenevässä määrin vastata myös ylikunnallisista ja seudullisista tehtävistä. Miten tämä on käytännössä hoidettavissa? Miten esimerkiksi osallistaminen jatkossa hoidetaan, jos vaikutusalue ulottuu naapurikunnan puolelle? **Uudistus ei selkeytä alueidenkäytön suunnittelun vastuita ja työnjakoa vaan päinvastoin muuttaa sitä epäselvemmäksi.**

Lakiluonnokseen tuotu mahdollisuus yleiskaavan ja asemakaavan samanaikaiseen laatimiseen ei ole uudistus, eikä molempien kaavojen hyväksyminen yhdellä päätöksellä sujuvoita kaavoitusta. Jo nykyisen lain puitteissa on laadittu yleis- ja asemakaavoja samanaikaisesti ja niitä on hyväksytty samassa kokouksessa, joskin eri päätöksillä. Mikäli kaavat hyväksyttäisiin samalla päätöksellä ja jomman kumman kaavan hyväksymisestä valitettaisiin, kohdistuisi valitus jatkossa automaattisesti kumpaankin kaavaan.

- **Kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan** (hallitusohjelma)

Uudistus ei vahvista, vaan heikentää kuntien maapolitiikkaa.

Maapolitiikan osalta yksityiskohtaisen tarkan ja nopeasti vanhenevan detaljihjauksen lisääminen lakiin johtaa tarpeettoman raskaaseen ja jäykkään hallintokäytäntöön, joka lain tavoitteiden vastaisesti hidastaa kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista, eikä hyödynnä resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Maapoliittisten linjausten ja niiden muutosten vuorovaikutus hidastaisi valitettavasti myös jo ennestään hitaita

päätöksentekoprosesseja. Kuntien olisi pystyttävä säätelemään maapoliittisten linjausten maanluovutuskeinoja, jolloin reagoitukyky muuttuviin tilanteisiin ja prosessien ennakoitavuus voisi parantua. Kun arvioidaan maapolitiikan harjoittamiseen liittyviä ehdotuksia yhdessä vireillä olevan lunastuslain muutoksen tavoitteiden kanssa, kuntien mahdollisuudet maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen heikentyvät. Lunastamisen tarve kasvaa merkittävästi, mikä myös hidastaa prosessia ja kasvattaa kuntien kustannuksia.