

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Kestävyystutkimuksellinen näkökulma MRL:n uudistamisen tavoitteisiin

Jyväskylän yliopisto (JYU) ottaa kantaa maankäyttöä ja rakentamista koskevaan lakiluonnokseen ja etenkin sen tavoitteisiin (HE:n kohta 3) monitieteisestä kestävyystutkimuksellisesta näkökulmasta. Kanta perustuu planetaarisen hyvinvoinnin ja luonnon kokonaisheikentymättömyyden käsitteisiin. JYU:n kanta on muodostettu niin sanotun vahvan kestävyden (= kestävän kehityksen muut ulottuvuudet eivät voi tarkoittaa ekologisen kestävyden heikentymistä) tavoitteeseen tähdäten. Tämä näkökulma näkyy JYU:n kannassa siten, että talous näyttäytyy instrumenttina sosiokulttuurisen kestävyden saavuttamiseksi, ekologista kestävyttä aiempaan nähden vahvistaen.

Lain nimi kapea-alainen: Ehdotettua lain nimeä voi pitää kapea-alaisuudessaan harhaanjohtavana, sillä laissa ei ole kyse vain luonteeltaan paikallisesta kaavoituksesta tai rakentamisesta vaan laajasta alueiden käyttöä ja rakennettua ympäristöä koskevasta kokonaisuudesta ml. valtakunnalliset aihepiirin tavoitteet.

Kuntasuunnittelun kestävyttä valvottava: Esimerkiksi hallinnontasojen välistä vastuiden ja vallan jakoa kaavajärjestelmässä on lähestyttävä vahvan kestävyden näkökulmasta: tutkimuksessa on näyttöä siitä, että kuntien voi olettaa rajallisten suunnittelu- ja maapolitiikkaresurssiensa puitteissa edistävän kestävyystavoitteita vain rajallisesti. Kuntien edellytyksiä ja resursseja kestäväan ja tarvittaessa rajoittavaan suunnitteluun on tuettava, ja keskushallinnon on voitava valvoa kuntien suunnittelua nykyistä MRL:n tasoa enemmän. Kuntien oikeudellista harkintavaltaa on tarvittaessa rajattava ja kestävyttä koskevien säädösten velvoittavuutta vahvistettava; ELY-keskusten roolin kasvattaminen on tällöin perusteltua. Paikallishallinnon maankäytön suunnitteluvallan säilyttämistä

erityisesti yksityiskohtaisessa suunnittelussa voidaan kuitenkin perustella osallisuuden ja sosiaalisen kestävyden näkökulmasta.

Ekologinen kestävyys kestävä kehityksen ehto: Esimerkiksi lakiehdotuksen 1 § ja muut lain kestävyttä koskevat tavoitepykälät on muotoiltava nykyistä paremmin niin, että niissä huomioidaan seuraava: sellainen kehitys, joka heikentää ympäristön tilaa, ei ole kestävä kehitystä ja vaarantaa verrattain lyhyellä aikavälillä myös sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kehityksen. Yleisesti tämä merkitsee, että pyrkimystä taloudelliseen kasvuun maankäytön ja rakentamisen puitteissa tulee välttää kaikissa tapauksissa, joissa kasvun voi olettaa merkitsevän taakkaa ympäristölle (ilmasto & monimuotoisuus). Esimerkiksi kaavatasojen laadullisissa vaatimuksissa on huomioitava, että kestävyys ja etenkin ekologinen kestävyys on ensisijainen tavoite suhteessa muihin tavoitteisiin silloin kun tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa. Vaatimus luonnon kokonaisuheikentymättömyydestä – saavutettuna tarvittaessa pakollisen ekologisen kompensaation keinoin – tulisi asettaa kaikille kaavahankkeille eri kaavatasojen sisältövaatimuksia koskevissa pykälämuotoiluissa. Lakiuudistuksen tavoitteista esimerkiksi rakentamisen ja lupaprosessien sujuvoittaminen sekä kaavajärjestelmän yksinkertaistaminen tuleekin nähdä alisteisena kestävyiden vahvistamiselle. Rakennusten elinkaaren pidentäminen ja rakentamisen vastuuvaikeuksien tiukentaminen tukevat jälkimmäiseksi mainittua tavoitetta.

Säätelyn keventäminen kestävyiden ehdoilla: Julkiset kaavajärjestelmän keventäminen on perusteltua vain siltä osin, kuin sen voi tutkimuksellisesti perustellen olettaa vahvistavan ympäristön tilaa. Esimerkiksi maakuntakaavoituksen oikeudellisen ohjauksen heikentäminen ei oletettavasti paranna edellytyksiä vahvistaa ympäristön tilaa vaan päinvastoin. Näin ollen maakuntakaavoituksen heikentämisestä on luovuttava. Kestävyystavoitteet – sekä ilmastopäästöjen että monimuotoisuuden kannalta – on suositeltavaa ulottaa läpileikkaavasti koskemaan kaikkia kaavatasoja nykyistä voimallisemmin, esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden velvoittavaa ohjauutta vahvistamalla.

Kestävyys kaupunkiseutusuunnittelun ajuriksi: Kaupunkiseutujen suunnitteluinstrumenttien oikeudellisen aseman vahvistaminen on kannatettavaa, jos sen voi perustellusti olettaa johtavan näihin seurauksiin: MAL-sopimusten laatimisen välitön demokraattinen ohjaus vahvistuu (nykyisin viranhaltijavetoinen instrumentti, jonka demokraattinen ohjaus on välillistä); kestävyysnäkökulmat tuodaan osaksi kaupunkiseutujen suunnittelun lakisääteisiä tavoitteita. Keskeistä on vahvistaa yleispiirteisen maankäytön suunnittelun vaikuttavuutta kaikissa tapauksissa, joissa se on perusteltua kestävyysnäkökulmien huomioimiseksi. Kaupan suuryksiköiden sijoittumisen säätelyn heikentämistä (maakuntatason suunnittelun osalta) ei voi pitää mistään kestävyiden eri ulottuvuuksien näkökulmasta perusteltuna ja jo-tehdyistä suuryksiköiden sijoittumisen ohjaamisen heikentämisistä on luovuttava.

Osallistamisen idea ei kompromissin luominen: Jyväskylän yliopisto kiittää mahdollisuudesta esittää kanta lakiluonnokseen, tuoden samalla esiin yhdyskuntasuunnittelun ajankohtaiseen tutkimukseen perustuvan kannan lakivalmistelun vuorovaikutteisuuden liittyen: laaja osallistaminen prosessin aikana on välttämätöntä, ja on suotavaa, että valmistelussa vältetään kompromissia erilaisten

kapeiden taloudellisten intressiryhmien välillä. Sen sijaan eri intressiryhmien kantoja on heijasteltava suhteessa niihin pitkän aikavälin tavoitteisiin, joita lakiuudistukselle on annettu, arvioiden samalla myös annettujen tavoitteiden perusteltavuutta. Tällöin huomataan, että osa intressiryhmien kannoista eivät ole yhtä perusteltuja kuin toiset eikä näitä ole tällöin välttämättä tarpeen ottaa yhteismitallisesti huomioon. Näistä reflektoitavista tavoitteista on Jyväskylän yliopiston kannan mukaan syytä kiinnittää huomiota tulevaisuusorientoituneesti etenkin kestävyyttä koskeviin erittäin pitkän aikavälin tavoitteisiin (ml. ilmasto- ja monimuotoisuusnäkökulmat sekä sosiokulttuurinen kestävyys).

Osallistumis- ja valitusoikeus tärkeää: Osallistavan lainlaatumisprosessin on oltava sellainen, että myös laille annetut tavoitteet ja perustavimmat lähtökohdat voidaan prosessin aikana kyseenalaistaa. Sama huomio koskee myös kaavanlaatumisprosesseja; ympäristöperusoikeuden näkökulmasta varhaisen vaiheen osallistumista painottavia lakiesityksen tavoitteita ja valitusoikeuksien supistamattomuutta voikin yleisesti pitää perusteltuina.

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

Kannustimia rakentamatta jättämiseen: Uuteen lakiin tarvitaan maankäytön suunnittelua tekeville tahoille velvoite rajoittaa uudisrakentamista, jos kestävyysnäkökulma sitä perustellusti edellyttää. Eryistä huomiota on kiinnitettävä kaikesta uudisrakentamisesta seuraavaan ympäristötaakkaan (ilmasto & monimuotoisuus). Korjausrakentamiseen kannustamisen, uudisrakentamisen välttämisen sekä olemassa olevan aluerakenteeseen ja yhdyskuntarakenteeseen tukeutumisen edut kestävyysnäkökulmasta on tunnistettava nykyistä paremmin. Eri toimijoille ja etenkin kunnille on luotava kannusteet olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämiseen ehdotettua lakiluonnosta merkittävästi laajemmassa mittakaavassa (mm. lakiesityksen 5 §).

Maapolitiikan edistettävä kestävyyttä: Maapolitiikkaa ei tule kehittää esitetyllä tavalla lähinnä omaisuudensuojan kannalta vaan lisäksi vahvemmin myös kestävyuden ja ympäristöperusoikeuden kannalta. Maapolitiikka mahdollistaa osaltaan eheän yhdyskuntarakenteen tavoittelun. Maapoliittisia instrumentteja (laajasti ymmärrettynä, ml. lunastaminen) koskevien säädösten (mm. kuvaus maapolitiikan tavoitteista ja seurannasta) muotoilujen on kannustettava kuntia sellaiseen aktiiviseen ja kestäväan yhdyskuntapolitiikkaan, joka paitsi tehokkaasti ohjaa maankäytön hankkeita verrattain kestäviin sijainteihin myös estää hankkeiden toteutumista kestävämmissä sijainneissa.

Pakollinen kompensatio tulevaisuuden tavoitteeksi: Ensisijaisesti tulee pyrkiä aiempaa velvoittavampaan lainsäädäntöön ympäristönäkökulmien huomioimiseksi maankäytön suunnittelussa ja maapolitiikassa, pyrkien ilmasto- ja luontohaittojen syntymisen välttämiseen. Siltä osin kuin kuitenkin kaavoituksella tullaan mahdollistamaan ilmasto- ja luontohaittoja uudisrakentamiseen kytkeytyen, tulee pitkällä aikavälillä pyrkiä siihen, että kategorisesti kaikkeen maankäyttötoimintaan liitetään velvollisuus pakolliseen ekologisten haittojen ylikompensatioon kestävyystutkimuksellisesti perustellulla tavalla. Kompensatiomenettely on suunniteltava niin, että se ei luo vapaaehtoisluontoista kannustinta maankäyttötoimien lisäämiseen vaan nimenomaan niiden välttämiseen. Haittojen välttämisen tulee olla ehdoton ensisijainen vaatimus ennen

kompensointiyrkimystä. Alkuvaiheessa pakollista ylikompensointiota voitaisiin kokeiluluontoisesti käyttää kaikissa MAL-sopimusten puitteissa suunniteltavassa maankäytössä, yhteistyössä eri hallinnontasojen kanssa. Tämän pilotointiyrkimyksen voisi harkita kirjattavaksi jo nykyiseen lakiehdotukseen.

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

Kestävyysvaikutusten seuraamisesta vaikutusten välttämiseen: Rakentamisen ja maankäytön ilmasto- ja monimuotoisuusvaikutusten arviointia on perustellusti jo nyt huomioitu lakiluonnoksessa, mutta vallitsevan ympäristökriisin oloissa nämä näkökulmat olisi huomioitava ehdotettua velvoittavammin säännöksiin suhteessa kuntiin ja maankäytön yksityisiin toimijoihin. Tieto maankäytön ympäristövaikutuksista kasvanee, kun vaikutustenarviointia kohdistetaan ehdotetulla tavalla ympäristöasioihin, ja olisi johdonmukaista, että lisääntynyt tieto myös käytännössä ohjaa ja rajaa maankäytön suunnittelua ja hankkeita kestävään suuntaan ehdotettua konkreettisemmalla tavalla (kunnalle velvollisuus edistää vähähiillistä rakentamista ja hillitä hiili-intensiivistä rakentamista). Ei riitä, että rakentamisen ympäristövaikutuksista ollaan perillä, vaan rakentamisen ympäristövaikutuksia on tosiasiallisesti supistettava varsin nopeasti.

Kysymyksiä lausunnonantajille

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

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

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

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

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

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

-

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

-

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

-

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

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Havila Marjo
Jyväskylän yliopisto - Tutkija- ja asiantuntijaverkosto JYU.Wisdom/
tutkimuskoordinaattori Jonne Hytönen