

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevien alustavienpykäläluonnosten kommentointi

3. Kommentit yleisiä säännöksiä koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 22

Vastaukset
<p>Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue kokonaisuutta eikä MRL uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.</p> <p>MRL luonnoksessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Siinä kaupunkiseutukaavasta tulee ainoa kaavamuoto, joka tulee sitovasti ohjaamaan yhdyskuntarakennetta ja sen eri toimintoja. Kuitenkin tämä kaupunkiseutukaava on vapaaehtoinen ja voi olla jopa mahdoton laatia yhteistyön puuttuessa tai kunnan resurssien riittämättömyydestä johtuen. Näin ollen yhdyskuntarakenteen ohjaus jää useimmissa kunnissa oman kuntakaavoituksen tehtäväksi. Nyt kokonaisuus jää hataraksi kun maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta ollaan lainmuutoksessa heikentämässä ja strategisuutta lisäämässä.</p>
<p>x§ Määritelmät</p> <p>Kaupunkiseudun määritelmä puuttuu listasta. Mitä termillä tarkoitetaan? Määritelmä tulee lisätä.</p> <p>Viherrakenteen määrittely kaipaa sisältöön liittyvää määrittelyä. Nyt viherrakenteen määritelmässä esitetyt viherseinät ja katot, ja toisaalta mainitut rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden yhteyksien muodostama verkosto sisältäen vesialueet, talousmetsät ja pellot, saavat kysymään, mikä viherrakenteen merkitys ja tavoite olisi maakuntakaavoituksessa? Maakuntakaavan näkökulmasta viherrakenteen määritelmään tulee sisällyttää luonnonsuojelualueet, luonnon ydinalueet sekä ekologiset yhteydet.</p> <p>x§ Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen alueiden käytön suunnittelussa</p> <p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena? Mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai laadullisiin vaatimuksiin? Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ilmastonmuutoksen hillintä ja kansallinen turvallisuus välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta?</p> <p>Kaksi ensimmäistä tavoitetta, joilla ilmastonmuutoksen hillintää edistetään eivät koske maakuntakaavoitusta, koska pykäläluonnosten mukaan maakuntakaavassa käsitellään vain aluerakennetta. Pykäläluonnoksissa tulee huomioida, että maakuntakaavoituksen tulisi sisältää yhdyskuntarakenne.</p> <p>Viimeisestä lauseesta tulee korvata sana eläinlajien sanalla eliölajien.</p> <p>x§ Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot alueiden käytön suunnittelussa</p> <p>2 momentissa mainitaan, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Tämä tulisi kirjoittaa muotoon, jossa nämä toiminnot tulee sijoittaa riittävän etäälle toisistaan, jotta myös myöhemmin kaavoitettavia asuntoalueita tai yleisten toimintojen alueita koskee sama velvoite sijoittamisen suhteen.</p> <p>On hyvä, että yleisissä säädöksissä käsitteiden määritelmät on avattu. Aluerakenteen määritelmässä viherrakenne on irrotettu aluerakenteesta. Viherrakenteen ja ekosysteemipalvelujen merkitys on noussut korostetusti esiin myös aluerakenteen osana. Viherrakenne eli viher- ja vesialueiden kokonaisuus on keskeinen osa alue-rakennetta, jolla on merkitystä myös ilmaston muutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa. Viherrakenteen kattavuudesta ja kytkeytyneisyydestä on tarpeen pitää huolta myös aluerakennetasolla, missä suuret liikenteen ja muut alueidenkäytön ratkaisut syntyvät.</p> <p>Yleissäädösten ja maakuntakaavan oikeusvaikutusten ja tarkoituksen kanssa syntyy ristiriita, koska puhumalla alueiden käytön suunnittelusta ilmaston muutoksen hillintää sekä kansallista turvallisuutta ja suuronnettomuusvaaraa koskevissa pykälissä, asetetaan maakuntakaava samalle viivalle kuntakaavojen kanssa. Nämä yleissäädökset luovat myös tarpeen sille, että selvityksetkin on tehtävä myös maakuntakaavaa varten, jotta esitetyt kolme edistämiskohtaa toteutuvat myös maakuntatasolla.</p>

<p>Perusteluissa kuitenkin todetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi ja oikeusvaikutukset kohdentuisivat vain maakuntakaavan sisällöstä esitettäviin 2 ja 3 kohtiin. Lisäksi maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Yleisten säädösten asema valitusperusteena ei käy ilmi perusteluista.</p>
<p>Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla ei ole kommentoitavaa yleisiin säännöksiin.</p>
<p>Viherrakenne on yksi lakiuudistuksen keskeisistä käsitteistä. Viherrakenteeseen sisältyvät mm. alueiden kytkeytyneisyys sekä ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden ja virkistykseen kehittämisen periaatteet, mikä mahdollistaa luonnon kannalta laaja-alaisen ja kokonaisvaltaisen tarkastelun ja suunnittelun. Lain perusteluissa viherrakenteen sisältö ja huomioon ottaminen alueidenkäytön suunnittelussa on kuitenkin kuvattu osin epämääräisesti ja ristiriitaisesti.</p> <p>Ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyen lain perusteluissa tuodaan esiin muun muassa olemassa olevan infrastruktuurin ja muun rakenteen hyödyntäminen osana maakuntakaavoitusta. Oikeusvaikutteisen aluerakennetekniikan osoittaminen maakuntakaavatasolla varmistaa ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen paremman huomioimisen kuntakaavoituksessa.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena? Mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai laadullisiin vaatimuksiin?</p> <p>Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta?</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena? Mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai laadullisiin vaatimuksiin? Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta?</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena? Mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai laadullisiin vaatimuksiin? Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena?</p> <p>Pykäläluonnoksissa Ilmastonmuutos- ja turvallisuustavoitteet on esitetty erillisinä pykälinä eikä linkitystä MRL 5 §:n mukaisiin alueiden käytön suunnittelun yleisiin tavoitteisiin vielä ole. Voisiko edellä mainitut pykäläluonnokset yhdistää vastaavanlaisiin yleisiin alueidenkäytön tavoitteisiin (esim. "Alueidenkäytössä on ehkäistävä/edistettävä/otettava huomioon.."), jolloin ne tulisi ottaa huomioon kaikessa suunnittelussa (myös lupamenettelyissä)? Olisiko syytä harkita myös muissa ympäristöä koskevissa erityislaeissa säädettyjen alueiden käyttöä rajoittavien säännösten linkittämistä (selkeyttämistä) yleisiin tavoitteisiin (vrt. MRL 197 §)?</p>
<p>Ei kommentoitavaa.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena? Mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai laadullisiin vaatimuksiin?</p> <p>Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta?</p>

<p>Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta?</p>
<p>Keski-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännökset – mikä on näiden asema lain järjestelmässä kokonaisuutena? Mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai laadullisiin vaatimuksiin?</p> <p>Nyt ilmastoasiat ovat lain tasolla omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Toisaalta perusteluissa ne on nostettu esiin myös kaupunkiseutu- ja kuntakaavoituksen yhteydessä. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia kuntakaavoitukseen ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta?</p>
<p>Ei kommentoitavaa.</p>
<p>Ilmastonmuutoksen hillinnän, siihen sopeutumisen sekä kansallisen turvallisuuden esille nostaminen lainsäädännön tasolla on lähtökohtaisesti perusteltua.</p> <p>Määritelmien selitysten mukaan yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan sisäistä rakennetta ja aluerakenteella laajempien alueiden rakennetta. Käytännössä molemmat ovat olennainen osa alueiden käytön ja yhdyskuntasuunnittelun kokonaisuutta, jota ohjataan maankäyttö- ja rakennuslain määrittelemällä suunnittelujärjestelmällä. Aluerakenne koostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat / keskusverkko ja taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät, erityisesti kaivokset, teollisuuslaitokset ja tuulivoimatuotanto) ja niiden välisestä infrastruktuurista. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei ole tarkoituksenmukaista eriyttää toisistaan maakuntakaavassa.</p> <p>Viherrakenteeseen määritellään sisältyvän pääosin rakentamattomat ja kasvulliset alueet, verkostot niiden ja vesialueiden sekä ei-suojeltujen alueiden välillä, mutta lisäksi esimerkiksi rakennetun ympäristön viherseinät ja katot. Määritelmä on tässä muodossa laava, mutta luonnonsuojelualueita tai luonnonvarojen kestäväää käyttöä ei kuitenkaan mainita, vaikka ne ovat osa luonnon monikäyttöä. Maakuntakaavassa on luonteva käsitellä luonnon monikäyttö kokonaisuutena.</p> <p>Kulttuuriympäristö määritellään ihmisen toiminnan tuloksena syntyneen kulttuuriperinnön kautta, ja käsitteeseen sisältyy alueiden käytön osalta arkeologiset kohteet, rakennukset ja rakenteet, maisemat ja rakennetut ympäristöt. Kulttuuriympäristöt koetaan Pohjois-Pohjanmaalla merkittäväksi osaksi maakuntakaavoitusta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Määritelmät: <ul style="list-style-type: none"> o Yhdyskuntarakenteen määritelmässä sana "vapaa-ajan alueet" voisi korvata sanalla "julkiset ulkotilat", mikä paremmin kertoo mistä on kysymys. Myös sana "väestön alue" on vaikea ymmärtää. o Aluerakenteen määritelmään pitäisi lisätä myös viherverkosto. o Liikennejärjestelmän määritelmään voisi lisätä matka- ja kuljetusketjut o Liikenneverkon määritelmään pitäisi lisätä lentoliikenne. o Kulttuuriperinnön määritelmässä voisi vaihtaa sana "henkinen" sanaan "aineeton" • Mikä on ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevat säännösten asema laissa kokonaisuutena ja mikä on niiden suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin? • Nyt ilmastoasiat ovat omassa pykälässään, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa, mutta eivät enää kaupunkiseutukaavan tai kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa. Miten ne välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavoituksella on ohjausvaikutuksia ainoastaan liikenne- ja viherverkon osalta? • Voisiko tavoitteena olla hiilineutraali liikennejärjestelmä?
<p>Miten ilmastonmuutoksen hillintään ja kansallista turvallisuutta koskevat yleiset säännökset välittyvät kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitukseen, jos maakuntakaavan oikeusvaikutuksia kuntakaavoituksen suhteen vähennetään huomattavasti?</p>
<p>Hämeen liitto huomauttaa, että yhdyskuntarakenteen eheys ja sen työvälineenä eheyttävä kaavoitus on syytä määritellä tarkemmin. Yhdyskuntarakenteen eheys ei ole synonyymi tiiviydelle eikä eheyttävä kaavoitus ole synonyymi pelkälle tiivistämiselle. Eheyttävää suunnittelua voidaan tehdä myös muissa kuin kaupunkimaisissa olosuhteissa.</p>
<p>Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on muun muassa yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, tukea kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja varmistaa lakitekstin selkeys ja johdonmukaisuus. Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista.</p>

<p>Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet. Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Esitetyssä mallissa kaupunkiseutukaava, jonka laatiminen perustuu vapaaehtoisuuteen, on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Tämä on merkittävä ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa.</p> <p>Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, jotta tiukkojen ilmastotavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista.</p> <p>Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnitteluyhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resursoinnille. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.</p> <p>Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin. Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa, esimerkkinä uudet rata- ja väylähankkeet.</p> <p>Nyt esitettyä kaavajärjestelmää on hankala kommentoida, kun lakimuutoksen kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapoliittiset kysymykset.</p> <p>Lain valmistelun pitää jatkossa olla avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa. Lakia valmistelemissa ryhmissä on hyvin rajatusti edustettuna maakuntaliitot ja kunnat.</p> <p>Lain valmisteluun ei ole kutsuttu avoimesti ja kattavasti niitä keskeisiä asiantuntijatahoja, joihin laki tulee vaikuttamaan. Myöskään tällaiset verkossa olevat kaikille avoinna olevat kommentoinnit eivät ole riittävä tapa kuulla keskeisiä tahoja. Tästä kyselystä ei ilmene, kuinka mielipiteet kirjataan, miten niitä hyödynnetään tai kuinka mielipiteiden kokonaisuuteen pääsee tutustumaan, saatika laaditaanko kommentteihin vastineita nyt tai tulevaisuuden kuulemisten yhteydessä. Tieto mielipidekyselystä ei myöskään ole ollut riittävän kattavasti osallisten saavutettavissa.</p>
<p>Viittaus Uudenmaan liiton hallituksen lausuntoon 18.11.2019, kannatan lausunnossa esiin tulleita asioita yleisesti</p>

4. Kommentit valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 19

Vastaukset
<p>Nykyinen suunnittelutilanne, jossa samanaikaisesti mutta omina prosesseina on vireillä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen (tuore laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä) ja maakuntakaavoitus, jossa maakuntakohtaisesti linjataan valtakunnallista rataverkkoa, on esimerkki yhteen sovittamisen tarpeesta.</p>
<p>Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa</p>
<p>Ei kommentteja</p>
<p>Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla ei ole kommentoitavaa valtakunnallisiin alueidenkäytön tavoitteisiin.</p>
<p>Ei kommentoitavaa.</p>
<p>Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa.</p>
<p>Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa.</p>
<p>Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa.</p>
<p>Pirkanmaan liitto pitää perusteltuna, että valtiolla on mahdollisuus antaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Tavoitteiden tulee kuitenkin olla selkeitä ja valtakunnallisiin intresseihin rajoittuvia, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa.</p>
<p>Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) on huomioitava kommentteilla olevan luonnoksen mukaan kaikilla kaavatasoilla, joten niiden valmisteluosapuoliin tulee lisätä myös kunnat. VAT:n tarkoitus ja rajaukset tulee nostaa selkeämmin lakitasolle. Eri kaavatasojen sisältö- ja laadulliset vaatimukset suhteessa VAT:n oikeusvaikutuksiin ovat epäselvät.</p>
<p>Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa.</p>
<p>Keski-Pohjanmaan liitto tuo esiin, että tavoitteissa tulee keskittyä vain keskeisimpiin valtakunnallista merkitystä omaaviin kohdennettuihin tavoitteisiin. Tavoitteiden tulee olla selkeitä ja valtakunnallisiin intresseihin rajoittuvia.</p>

Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla luonteeltaan niukkoja, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) on huomioitava kommentteilla olevan luonnoksen mukaan kaikilla kaavatasoilla, joten niiden valmisteluosapuoliin tulee lisätä myös kunnat. VAT:n tarkoitus ja rajaukset tulee nostaa selkeämmin lakitasolle. Eri kaavatasojen sisältö- ja laadulliset vaatimukset suhteessa VAT:n oikeusvaikutuksiin ovat epäselvät.
Ei kommentoitavaa.
Nykyisessä suunnittelujärjestelmässä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan maakuntakaavatasolla osaksi maankäytön suunnittelua, useimmiten maakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta. Tämä tapahtuu demokraattisen päätöksentekojärjestelmän puitteissa. Mikäli valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei uudessa kaavajärjestelmässä enää konkretisoidaisi maakuntakaavalla, tarkoittaisiko tämä, että VATit ohjaisivat suoraan kuntakaavoitusta? Nykyisin vastuu VATien edistämisestä on valtion aluehallintoviranomaisilla, käytännössä alueellisilla ELY-keskuksilla, mutta maakuntakaavoituksen kautta.
Lain perusteluissa tulisi korostaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla selkeitä ja luonteeltaan niukkoja sekä vain keskeisimpiin valtakunnallisiin intresseihin rajoittuvia, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa.
Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulisi olla entistä pelkistetympiä, eivätkä ne saisi olla päällekkäisiä eri kaavatasoille säädettyjen laadullisten vaatimusten kanssa
Pykälien muotoiluun ei kommentteja. Hämeen liitto korostaa kuitenkin, että tavoitteissa tulee keskittyä vain keskeisimpiin valtakunnallista merkitystä omaaviin kohdennettuihin tavoitteisiin. Tavoitteiden tulee olla selkeitä ja valtakunnallisiin intresseihin rajoittuvia.
Tähän osioon ei kommentteja.

5. Kommentit maakuntakaavoitusta koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 23

Vastaukset
<p>Maankäyttö vaikuttaa aluekehitykseen kokonaisuutena. Nykyinen MRL:n mukainen suunnittelujärjestelmä on osa maakuntaliittojen lakisääteistä suunnittelujärjestelmää. Siihen kuuluu aluekehityslain mukainen Maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelmatyö ja sen toteuttamissuunnitelma. Myös liikenneasiat nivoutuvat maankäyttöön tiiviisti ja pääväylät ulottuvat usein koko maakunnan alueelle sekä jatkuvat viereisiin maakuntiin. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia. Tällaista jatkuvuutta ei voida saada aikaan kuntakaavoituksella. Aluekehityslakia uudistetaan parhaillaan ja uusi aluekehityspäätös on juuri valmistelussa, joten rajapintojen yhteen sovittamisen arvioinnille ja kehittämiselle on hyvät mahdollisuudet. Esityksen mukaan maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta ollaan heikentämässä. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi ja siinä korostuisi suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn.</p>
<p>Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöstä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa.</p>
<p>x§ Maakuntakaavan tarkoitus</p> <p>Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.</p> <p>Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita aina valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Monilla yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeillä alueilla maakuntakaava on ainoa oikeusvaikutteinen kaava. Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä paremmin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi.</p> <p>Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta. Toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.</p>

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita erittäin resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, matkailu ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet ja uusiutuva energia. Lisäksi rannikkomaakuntien alueella on erityistehtävänä merialuesuunnittelu, joka muista maista poiketen Suomessa on säädetty ei-oikeusvaikutteiseksi, koska maakuntakaava on aluevesillä oikeusvaikutteisena voimassa. Merialueella yhteensovittavat teemat tulisi näinollen huomioida myös laissa. Kansainvälisessä kontekstissä maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus on tärkeää säilyttää.

x§ Maakuntakaavan sisältö

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko), taajamien ulkopuolisista toiminnallisista keskittymistä ja niiden välisestä infrastruktuurista. Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskustien ominaispiirteiden kautta. Infrastruktuurisuunnitelmassa aluerakenteen sisäisellä yhdysrakenteella ja eri toimintojen sijoittelulla on suuri merkitys, ja infrastruktuuri on mahdoton suunnitella irrallaan yhdyskuntarakenteen kokonaisuudesta. Pykälään tuleekin lisätä, että maakuntakaavan tarkoituksena on luoda edellytykset alueidenkäytön ja aluerakenteen lisäksi myös yhdyskuntarakenteen kestäväälle käytölle.

x§ Maakuntakaavan määräykset

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyytavotteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua. Myös suojelumääräysten tulee olla edelleen mahdollisia.

x§ Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun

Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin tiukat ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Edellä olevan perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnoksen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä, tai viherrakennetta ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla. Maakuntakaavan tulee olla kaikilta osin sitovaa.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen. Kommentteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain laatimisessa tavoitteena.

Kuten ympäristöministeriön johdolla 2014 tehdyssä maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa todetaan, ovat kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että voimaan tulleiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja". Myös nykyisen lain puitteissa on kuitenkin mahdollista säätää maakuntakaavan tarkkuutta vastaamaan suunnittelutarpeita. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja ja luodaan kokonaiskuva maakunnan kehityksestä. Siinä voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita samalla estäen epätarkoituksenmukaista osaaoptimoitua.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa, esimerkkinä rata- ja väylähankkeet sekä merialuesuunnittelun kansainvälinen konteksti.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen, ja osalla alueista ei ole tarkoituksenmukaistakaan laatia yleiskaavaa. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävältä osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa Suomen pinta-alasta taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolelle ja myös kaupunkiseuduille, mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita, jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman

kaavallista ohjausta. Ilman maakuntakaavaa ei ole kuulemisen, osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä. Esimerkkinä vaikkapa tuulivoiman tuotanto.

Käytäntö on osoittanut, että maakuntakaava on merkittävä tuki kuntien maankäytölle, ei suinkaan taakka tai kehitystä rajoittava kahle. Maakuntakaava turvaa pitkäntähtäimen suunnittelun ja suunnitelmien pysyvyyden, mikä edesauttaa yritysten sijoittumispäätöksiä ja tekee toimintaympäristöstä myös vakaan. Rakennettuun ympäristöön sitoutuu merkittävä osa kansallisvarallisuudesta, ja samalla kaavat ovat välillisesti osa pankkien vakuusjärjestelmää. Kaavat ovat pysyvyyden vakuutena, millä on keskeinen merkitys sekä yritysten että kansalaisten luottamuksen suojaamisessa. Suomi on investoinneille myös turvallinen maa. Maakuntakaavat turvaavat erittäin kauaskantoisella tavalla maankäytön kokonaisuutta. Maakuntakaavat laaditaan käytännössä aina tiiviissä vuorovaikutuksessa myös kuntien kanssa.

Epäselväksi jää, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta. Voiko esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä tehty kaupallinen selvitys toimia perusteena, kun arvioidaan kuntakaavan laadullisten tavoitteiden toteutumista palvelujen saavutettavuuden kannalta, vaikka kaupaa ei maakuntakaavassa käsiteltäisikään. Muun kuin oikeusvaikutteisen sisällön osalta on tarpeen vahvistaa maakunnan liiton ja kunnan välistä vuorovaikutusta kaavojen laadinnan yhteydessä keskinäisen sitoutumisen varmistamiseksi.

Nykylaissa (MRL 33§) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus (virkestys- ja suojelualueet, puolustusvoimien tai rajavalvonnan alueet, liikenteen tai teknisen huollon verkoston alueet). Vastaava rakentamisrajoitus tulee säätää edelleen, sillä käytännössä tällä on suuri merkitys pitkän aikavälin hankkeiden toteutettavuuden varmistamisessa ja toisaalta jo olevien toimintojenkin varmistajana.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaan. Mikäli maakuntakaavan ei tule suoraan olla ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa tai muutettaessa, olisi sanamuotoa tarpeen täydentää tarkentavalla ilmaisulla. Kyseessä ovat kuitenkin asiat, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen.

Säännökohtaisissa perusteluissa kohdassa "Maakuntakaavan sisältö" todetaan mm. että maakuntakaavassa ratkaistaisiin yleispiirteisellä tasolla maakunnan aluerakenteelliset kysymykset. Aluerakenteen osalta maakuntakaavalla ei esityksen mukaan kuitenkaan olisi oikeusvaikutuksia. Tällöin ei olisi kyse myöskään aluerakenteellisten kysymysten ratkaisemisesta, sillä oikeusvaikutukseton aluerakenne olisi vain neuvoa antava ja vihje yhdestä mahdollisesta ratkaisusta monien mainitsemattomien ratkaisujen ohella.

Maakuntakaavoituksen nykyistä yleispiirteisempi luonne ja rajatumpi ohjausvaikutus kaipaavat vielä selvennystä ja perusteluja.

Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoaa olevan (ja muuttuvan) lähtöaineiston, mahdollistaa tietomäärän siirtämisen tietotasolle ja kaavatason keventämisen. Näin maakuntakaava voi keskittyä ohjaamaan strategista muutosta. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista ja tiedon saumatonta jakamista. Sekä suunnittelutasojen työnjaon selkeyttämistä samalla kun uudistuksen tulisi tukea pyrkimystä eri suunnittelutasojen keskinäiseen yhteistyöhön ja tiedon liikkumiseen suunnitteluorganian kesken. Tähänastinen valmistelu pyrkii korostamaan eriyttämispyrkimyksiä, kun sen sijaan pitäisi pyrkiä korostamaan kustannustehokasta ja mielekästä yhteistyötä, ja hakea etua ja voimaa alueille iskukykyisestä maankäytön suunnitteluketjusta läpi organisaatioiden. Maankäyttö- ja rakennuslakia tulisikin tukevoittaa yhteistoimintavelvoitteilla enemmän kuin lisäämällä suunnittelutasoja.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteet on rajattu vain valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä muun infrastruktuurin kehittämisen periaatteisiin sekä maakunnan viherrakenteen ja sen kehittämisen periaatteisiin ja rajattu maakunnan aluerakenne pois. Tämä on perustelematonta ja ristiriidassa myös yleisiä säädöksiä koskevien pykälien ja maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskunta-rakenne, sen kehittäminen ja sen toiminnot luovat tarpeet, perustan ja reunaehdot liikennejärjestelmän ja infrastruktuurin kehittämiseksi ja niiden edellyttämille aluevarauksille. Kyse on toimivasta kokonaisuudesta, jossa sen osia ei voida irrottaa toisistaan. Tästä syystä myöskään oikeusvaikutusten määrittelyssä niitä ei tule irrottaa toisistaan. Maakuntakaavassa yhdyskuntarakenteen tietoja tarvitaan kestävästi aluerakenteen määrittelemiseksi.

Ympäristöministeriö on 11.10.2019 pyytänyt maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen osalta kommentteja uutta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevasta alustavista pykäläluonnoksista ja niiden perusteluista.

Tiivistelmä:

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton kommentoinnin keskeinen sisältö on seuraava:

- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen. Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista.
- Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet. Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat. Monissa yhteyksissä on noussut esiin, että ongelmien taustalla ei ole alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä vaan ne johtuvat esim. muusta lainsäädännöstä tai lain soveltamisesta epätarkoituksenmukaisella tavalla.
- Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu kuin parissa yksittäistapauksessa 2000-luvun alkupuolella (Oulun ja Joensuun kaupunkiseudut).
- Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Esitetystä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa.
- Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla, esimerkkinä alue- ja yhdyskuntarakenne ja liikenteen ratkaisut tulisi ehdottomasti käsitellä yhdessä.
- Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiselle ja tehokkaammalle resursoinnille. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa, esimerkkinä uudet rata- ja väylähankkeet. Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin.
- Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä.
- Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa.
- Kaupunkiseutukaava uutena kaavatasona ei selkeytä eikä yksinkertaista Suomen kokoisen maan alueidenkäytön suunnittelua. Kaupunkiseutukaavan rooli suunnittelujärjestelmän kokonaisuudessa herättää enemmän kysymyksiä kuin vastauksia esimerkiksi kaavan hyväksymisen ja kaupunkiseudun rajaamisen suhteen. Avoimia kysymyksiä ovat esimerkiksi hyväksytäänkö kaava jokaisen kunnan valtuustossa erikseen ja onko kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen vapaaehtoista?
- Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen/ kuntakaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä.
- Digitaalinen tietomalli on erittäin tarpeellinen ja sen myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa myös olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, jossa on maankäytön muutospainetta, tilanne voi olla hyvinkin erilainen.

Yksityiskohtaisemmat kommentit:

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on edellä kirjatussa tiivistelmässä nostanut esille maakuntaliiton näkökulmasta keskeiset kommentit ja perustelee niitä maakuntakaavoitusta koskevien pykäläien osalta seuraavasti:

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle. Maakuntakaavoitusta tarvitaan edistämään Suomen tasa-arvoista kehittymistä ja yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Olemme Pohjois-Karjalan maakuntaliittona yhdessä muiden maakuntaliittojen kanssa valmiita kehittämään maakuntakaavoitusta nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä hyvin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastomuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi näemme, että eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta, ja toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet ja uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä

(taajamat/keskusverkko, taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät kuten kaivokset, matkailukeskittymät, rajanylityspaikat, bioteollisuusalueet, tuulivoimalapuiستot, maatilatalouden keskittymät) ja niiden välisestä infrasta.

Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta. Yhdyskuntarakenteen numeeriset ja laadulliset ominaisuudet ovat keskeinen osa tätä suunnittelua. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. kestävyystavoitteet ml. ilmastonmuutos edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin menevää suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonarvojen ja -varojen kestävää suunnittelua. Edellä kirjatun perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan (ei voida puhua metsistä puhumatta puista / koko ekosysteemistä) eikä aluerakenteen osista erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa "muutosta muutoksen vuoksi" -agendalla, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet mielessä pitäen. Kommenteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli tavoitteena, kun nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia laadittiin. Kuten YM:n johdolla 2014 tehdyssä MRL:n arvioinnissa todetaan, että kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, ovat käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että valmistuneiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja".

Maakuntajohtajat kannattavat eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämistä.

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja, voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita ja samalla estää epätarkoituksenmukainen osaoptimointi. Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolella on kuitenkin merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä, esimerkkinä tuulivoiman tuotanto.

Esimerkkinä tuulivoiman kokonaisvaltainen sijainninhajaus

Maakuntakaavoituksen tehtävä on tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen. Tuulivoimarakentamisen keskittäminen maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille edistää tuulivoimatuotannon ja muun alueiden käytön yhteensovittamista sekä vähentää tuulivoimarakentamisen ympäristövaikutuksia. Tuulivoimatuotannolla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia aluetalouteen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Merkittävimmät haasteet liittyvät tuulivoimahankkeiden paikalliseen hyväksyttävyyteen (ns. sosiaalinen toimilupa) sekä ympäristövaikutuksiin. Moderni tuulivoimatuotanto on mittakaavaltaan teollista toimintaa, joka on tarpeen sovittaa yhteen muiden maankäyttöön ja ympäristöön liittyvien intressien kanssa ylikunnallisesti/seudullisesti. Haasteita hyväksyttävyydelle ja ympäristölliselle kestävyydelle aiheuttavat muun muassa voimalaitosten ja hankkeiden mittakaavan jatkuva kasvu sekä joissakin maakunnissa hankkeiden suuri lukumäärä ja keskittyminen tietyille alueille.

Tällä hetkellä suunniteltavien hankkeiden hankealueet ovat jopa 50–100 km² (voimaloita jopa 50-60 kpl). Vaikutukset ulottuvat laajasti yli kuntarajojen. Kokonaisuutta ei ole mahdollista ohjata (enää) hankkeiden YVA-menettelyjen ja tuulivoimayleiskaavojen pohjalta. Tarvitaan laaja-alaista yhteisvaikutusten arviointia.

Tuulivoima-alan nopea kehittyminen ja laaja-alaisuus on asettanut erityisiä haasteita tuotannon suunnitelmalliselle sijoittamiselle ja yhteensovittamiselle muiden maankäyttöön liittyvien intressien kanssa. Eteneminen hankekaavoituksen kautta ilman alueellista kokonaissuunnitelmaa ja reunaehtojen määrittelyä voi johtaa ihmisten elinympäristön, luonnonympäristön ja muiden toimintojen kannalta ei-toivottuun lopputulokseen. Tuulivoimatuotannon kestävyyttä ja eri näkökulmien yhteensovittamista voidaan edistää parhaiten kokonaisvaltaisen ja kuntarajat ylittävän alueellisen tarkastelun pohjalta. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on osoittautunut tässä suhteessa välttämättömäksi työkaluksi, jolla voidaan ohjata kokonaisuutta ja ratkaista vaikeita yhteensovittamiskysymyksiä sekä muun muassa varmistaa valtakunnallisten maankäyttöä ja ympäristöä koskevien tavoitteiden riittävä huomioon ottaminen. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on välttämätön edellytys myös kaavan tulkinnan näkökulmasta, kun ohjataan hankkeiden ja tuulivoimaloiden sijoittamista hankekehityksen aikana. Ilman oikeusvaikutusta ei saada aikaan toimijoiden sitoutumista aluevarauksiin ja liityntäyhteyksiin.

Suomessa tuulivoimarakentaminen on toistaiseksi keskittynyt muutamien maakuntien alueelle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle sijoittuu tällä hetkellä noin 40 % Suomen tuulivoimatehosta. Rakennettuna on nyt noin 260 voimalaa ja suunnitteilla on kaikkiaan yli 1 000 voimalaitosta pääosin maa-alueille. Tuulivoimahankkeita on maakunnan alueelle vireillä yli 100 kpl ja maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoima-alueiden pinta-ala on 1 500 km². Esim. Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa tuulivoima-alueiden kaavoitusmenettelyt eivät ole muodostaneet estettä tuulivoimainvestoinneille, vaan maakuntakaavoitus ja sitä tarkentava yleiskaavoitus ovat osaltaan mahdollistaneet toimialan nopean kehityksen.

Esimerkkinä pohjavesien suojele ja maa-aineshuolto

Maa-ainesten ottoa säätelee maa-aineslaki, jonka tavoitteena on aineiden ottaminen ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla periaatteella. Keskeisenä pyrkimyksenä on ohjata maa-ainesten ottamista maiseman ja luonnonarvot turvaavalla tavalla kestävästä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Lain avulla pyritään varmistamaan laadukkaan kiviaineksen ja hyvälaatuisen pohjaveden riittävyys myös tuleville sukupolville vaarantamatta luonnon monimuotoisuutta. Tämä toteutuu, kun säilytetään monimuotoisuuden kannalta arvokkaat geologiset luontotyypit sekä pohjavesialueet, kiviaineksen otto on suunnitelmallista ja kiviainesten käyttö säästäväistä sekä taloudellista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet uudistettiin 14.12.2017. Uudistuksen yhteydessä tavoitteiden oikeusperustaa tarkistettiin rajaamalla muun lainsäädännön kanssa päällekkäinen ohjaus ja muista laeista johtuvat rajoitukset tavoitteiden ulkopuolelle.

Tämän vuoksi mm. pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamista koskevat erityistavoitteet rajattiin ulos tavoitteista, sillä niitä koskeva ohjaus on säädelty maa-aineslailla.

Voimassa olevissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on kuitenkin säädelty elinvoimaista luonto- ja kulttuuriympäristöä sekä luonnonvaroja koskevia tavoitteita, jotka ovat yhteneviä maa-aineslain tavoitteen ympäristön kestävästä kehityksen turvaamisesta kanssa. Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisen kokonaisuudessa ympäristön kestävä kehitys edellyttää, että alueiden käytön ristiriidat sovitaan yhteen. Ristiriitaa aiheuttavat alueiden erilaiset käyttötavoitteet, usein esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenne, ulkoilu- ja virkistyskäyttö, luonnon- ja maisemansuojelu sekä pohjavesien suojelu ja käyttö.

Sijaintiratkaisut sekä muut alueidenkäytön varautumisen keinot ovat yleensä taloudellisempia kuin alueiden toteuttamisen jälkeen tehtävät toimenpiteet. Alueidenkäytön suunnittelulla on merkittävä rooli pohjavesien turvaamisessa.

Pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisessa on tarvetta ajantasaiselle tutkittuun tietoon pohjautuvalla sekä laaja-alaisesti eri alueidenkäytön tarpeet yhteen sovittavalle maakunnallisen tason alueidenkäytön suunnittelulle ja sen ohjausvaikutukselle. Ohjausvaikutuksen tarve korostuu tulevaisuudessa erityisesti suurempien kaupunkiseutujen kasvun ja rakentamisen myötä, vaikka puurakentaminen ja kierrätys tulevatkin kasvamaan.

Esimerkkinä suot ja turvemaat laajojen alueiden maankäytön ohjaamisessa

Soiden ja turvemaiden teollinen käyttö aiheuttaa monenlaisia ympäristövaikutuksia, jotka eivät kohdistu pelkästään lähiympäristöön, vaan vaikutukset koskevat koko valuma-alueita. Keskeistä soiden käytössä on hallita vesistövaikutukset valuma-aluekohtaisesti. Haittojen vähentämisessä parhaalla käyttökelpoisilla tekniikoilla on tärkeä merkitys, mutta keskeistä on sijoittelun optimointi. Teollista toimintaa ohjataan lupamenettelyin, mutta sijainninhajusta, ylikunnallisten ja valuma-alueita koskevien vaikutusten minimointia sekä kokonaisvaltaista tarkastelua voidaan sujuvimmin hoitaa laaja-alaisella ja yleispiirteisellä maakuntakaavoituksella. Suoalueille ei ole oletettavissa muuta oikeusvaikutteista kaavoitusta / maankäytön suunnittelua.

Maakuntakaava on toimiva työkalu, kun ratkaistaan soiden ja suoluonnon sekä turvemaiden monipuolista ja kestävästä käyttöstä sekä sovitaan yhteen soiden ja turvemaiden eri käyttötavoitteita. Pelkkä viherrakenteen tai pienen maantieteellisen alueen tarkastelu ei siis riitä. Soilla on tärkeä ekologinen ja myös virkistysellinen merkityksensä. Vaikka energiaturpeen merkitys on ilmastotavoitteiden vuoksi varsin nopeasti vähenemässä energiaturpeen kysynnän vuoksi, turvemaiden ja soilla on tulevaisuudessakin merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa. Huoltovarmuuden kannalta kotimaisella energiapotentiaalilla on jatkossakin merkityksensä. Erilaisten rahkasammal-pohjaisten kasvualustojen rooli nousee tulevaisuudessa, kun siirrytään enenevässä määrin kasvipohjaiseen ruokavalioon. Turpeen uudet käyttömuodot ovat kaikkea muuta kuin energiaa, öljypohjaisen teknisen hiilen korvaaminen on yksi lupaavia osaamisalueita, ja ensimmäistä pilottilaitosta rakennetaan parhaillaan Pohjois-Karjalan Ilomantsissa. Suomalaisilla soilla ja turvemaiden voi olla tulevaisuudessa iso merkitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä ja hiilinieluina, mikä edellyttää laaja-alaista ja monipuolista alueidenkäytön suunnittelua.

Laajasta keinovalikoimasta ja digitalisaation merkityksestä

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kunkin maakunnan tai alueen tarpeesta lähtevän, riittävän keinovalikoiman. Asiantuntijat saavat tukea ja motivoituvat kokonaisvaltaiseen ja merkitykselliseen, riittäviin selvityksiin perustuvaan ja kuntatasoa ohjaavaan ja palvelemaan suunnittelutyöhön, joka edesauttaa kuntien välisten eturistiriitojen sovittelua.

Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoaa olevan (ja muuttuvan) lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. Näin maakuntakaavatyössä voidaan keskittyä ohjaamaan muutosta. Periaatteessa tähän on olemassa mahdollisuuksia jo nykyisin. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa.

6. Kommentit kaupunkiseutukaavaa koskeviin pykäliin

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on edellä kirjatussa tiivistelmässä nostanut esille maakuntaliiton näkökulmasta keskeiset kommentit ja perustelee niitä kaupunkiseutukaavaa koskevien pykälien osalta seuraavasti:

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisällytetty MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja viherverkko-suunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmäratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja erityyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa. Maakuntakaavan ja yleiskaavan väliset roolit (maakunnallinen/seudullinen ja kuntakohtainen) ovat olleet selkeät.

Vapaaehtoinen kaupunkiseutukaava vai maakuntakaava

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa ottavan enemmän yleiskaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä. Tämä jättää suunnittelujärjestelmästä kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestävästä yhdyskuntarakenteen tavoitteista. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen, mikäli mm. ilmastomuutoksen haasteisiin halutaan vastata. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Maakuntakaavan tulee ohjata kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena myös yhdyskuntarakenteellisissa kysymyksissä. Esitys yleiskaavoituksen siirtämisestä kaupunkiseudulla vapaaehtoisen toiminnan varaan, heikentää maakuntakaavan vaikuttavuutta kuntarajat ylittävien yhdyskuntarakennekysymysten ratkaisijana. Sama koskee myös kaupunkiseutujen ulkopuolisia alueita, joihin ei ole jäämässä yhdyskuntarakennetta yhtä kuntaa laajemmalla alueella jäsentävää oikeusvaikutteista kaavaa.

Lakiluonnokseen sisältyy vaara kokonaisvaltaisen yhdyskuntarakenteellisen suunnittelun aukosta, mikäli kaupunkiseutukaavat jäävät laatimatta ja samanaikaisesti kuntien oma yleispiirteinen kaavoitus hiipuu. Mikäli kaupunkiseutukaavaa tuodaan lopulliseen lakiin, niin lakiin tuleekin kirjata selkeästi, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Rakennemalli vai kaupunkiseutukaava

Niissä maakunnissa, joiden alueella sijaitsee suuria kaupunkiseutuja, on käytetty merkittävästi suunnitteluressursseja kaupunkiseutujen suunnitteluun sekä siihen sisältyvään avoimeen vuorovaikutukseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on laadittu rakennemallitarkasteluja joko maakunnan liiton tai muun kuntayhteistyön toimesta. MRL:n luonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti (edelleen vapaaehtoisella) kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää. Rakennemallit ovat erityisesti kasvun ja asuntotuotannon suuntaamista ohjaava työkalu. Koko yhdyskuntarakennetta käsittelevä avoin kaavoitusprosessi on täysin eri resurssoinnin tarvitsemää työtä. Uuden kaupunkiseutukaavan laatiminen tulee mahdollisesti vaatimaan uuden suunnitteluorganisaation perustamista, mikäli tavoitteena on tehdä oikeusvaikutteista kaavoitusta eikä esim. oikeusvaikutuksettomia rakennemallitarkasteluja. Kuntien valmius tähän pitää selvittää. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiseksi ja resurssoinnille.

Kaupunkiseutukaavan hyväksyminen

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmatarjoilu toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin.

Ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahtotilan ohi. Myös maakuntavaltuustoissa on pystytty tekemään tarvittavat yhteensovittavat valinnat ja päätökset.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi. Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto (A. Irjala 9.10.2019). Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) kuten mm. Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa on toimittu.

Huomionarvoista on lisäksi se, että jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja on laadittu käytännössä vain Oulun ja Joensuun kaupunkiseuduilla 2000-luvun alkuvuosikymmenellä. Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava.

Lain säännöskohtaisten perusteluiden mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset esitetään rajattavaksi koskemaan vain liikennejärjestelmän ja -verkon, muun infrastruktuurin sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteita. Toisaalta maakuntakaavaa koskevissa sisältövaatimuksissa todetaan, että myös aluerakenteen kehittämisen tavoitteet ja periaatteet on maakuntakaavassa esitettävä. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen koskemaan vain osaa sisällöstä (liikennejärjestelmä, muu infra ja viherrakenne) on epäselvä ja ristiriidassa maakuntakaavan sisällöllisten ja laadullisten vaatimusten kanssa. Aluerakenteen kehittämiskäytännöillä on huomattavaa merkitystä esimerkiksi ilmastomuutoksen hillinnän ja ekologisen kestävyden näkökulmasta, joten aluerakenteen rajaamista oikeusvaikutusten ulkopuolelle ei voida pitää perusteltuna.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Mikäli maakuntakaavan aluerakennetarkastus ei ole oikeusvaikutteinen, jäävät myös valtakunnalliset aluerakenteen linjaukset (tarkoituksenmukainen asutus rakenne, palveluverkko) kuntakaavoituksessa yhdyskuntarakennetasolla osoitettaviksi.

Maakunnallinen aluerakenne oikeusvaikutteisena ja kuntakaavoitusta ohjaavana varmistaisi valtakunnan tasapuolisen kehityksen.

Myös maakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristökokonaisuuden määrittely tulisi tehdä koko maakunnan kattavalla maakuntakaavatasolla. Maakuntakaavassa ei kuitenkaan annettaisi kulttuuriympäristöä koskevia suojelumääräyksiä. Tällöin yksityiskohtaisemmalla kaupunkiseutukaava- ja kuntatason suunnittelulla voitaisiin tasapuolisista lähtökohdista määritellä esimerkiksi suojelun tarpeet.

Maakuntakaavassa osoitettava oikeusvaikutteinen viherrakenne on hyvä työväline edistää luonto- ja ympäristöarvojen suojelun ja kestävän käytön yhteensovittamista alueidenkäytössä.

Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Myös suunnittelua kuormittavaa informatiivista sisältöä vähennettäisiin. Edellä mainittuja muutoksia voidaan lähtökohtaisesti pitää hyvänä ja kannatettavana asiana.

Myöskään nykyisenkaltaista maakuntakaavan edistämismallisuutta ei viranomaisilla olisi. Edistämismallisuus tulisi säilyttää maakuntakaavan oikeusvaikutusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan edistämään Suomen tasa-arvoista kehittämistä ja yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien ja valtioiden välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä hyvin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen hillintää edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi.

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, matkailu ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien ja rajavalvonnan tarpeet sekä uusiutuva energia.

Lapissa hallitsevia teemoja ovat metsätalous, poronhoito, matkailu ja kaivostoiminta. Saamelaiden kotiseutualueella yhteensovittamiseen kuuluvat alkuperäiskansa saamelaiden kulttuuriin sisältyvät maankäyttötarpeet.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenteen: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko, taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät kuten kaivokset, teollisuuslaitokset, tuulivoimalat, suuret maatilayksiköt) ja niiden välisestä infrasta.

Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta. Yhdyskuntarakenteen numeeriset ja laadulliset ominaisuudet ovat keskeinen osa suunnittelua. Tehokas ja kestävä liikennejärjestelmä edellyttää maakuntatason näkemystä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuja tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyydestavoitteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua.

Edellä olevan perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen. Kommentteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta. Nykyisen lain puitteissa on mahdollista säätää maakuntakaavan tarkkuutta vastaamaan suunnittelutarpeita. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa, esimerkkinä rata- ja väyläsuunnittelu.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävilta osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Lapissa on pinta-alaan nähden vähän yleiskaavoja, joten pääosassa maakuntaa maakuntakaava on ainoa kaa-vataso. Kuntakaava-alueiden ulkopuolella on merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Myös luottamus vuorovaikutteisiin prosesseihin edellyttää oikeusvaikutteisuutta.

Kymenlaakson liitto kiittää kommentointimahdollisuudesta.

Maakuntakaava on nykytilanteessa ainoa suunnitelma, joka ohjaa sitovasti ja pitkäjänteisesti maankäyttökysymyksiä koko maakunnan alueella. Maakuntakaava oikeusvaikutteisena suunnitelmana on vahva työkalu maankäyttöhaasteiden yhteensovittamisessa yli kuntarajojen. Maakuntakaavalla pystytään myös käsitellä laajoja kysymyksiä koskien mm. ilmastonmuutosta ja kestävästä kehityksestä.

Alustavien pykäläluonnosten tavoitteet maakuntakaavan kohdentumisesta merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn ja informatiivisen sisällön vähentämisestä ovat kannatettavia. On perusteltua kehittää nykyistä suunnittelujärjestelmää tarvelähtöisesti, kuitenkin niin, ettei suunnittelujärjestelmän hyvin toimivia osia romuteta turhaan.

Kymenlaakson liitto suhtautuu maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamiseen kriittisesti. Liitto katsoo, että maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain liikenne- ja viherrakennekysymyksiin on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä, selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa ja edistää digitalisaatiota.

Kaavan esitystavan selkeyden suhteen on myös haasteellista, mikäli osa esitettävistä asioista olisi oikeusvaikutteisia ja osa oikeusvaikutuksettomia, mikä aiheuttaisi myös kaavan tulkintavaikeuksia. Lisäksi tämä vaikuttaisi siihen, miten maakuntakaavan oikeusvaikutuksettomiin tavoitteisiin ja ratkaisuihin sitoudutaan. Nyt esitetyt pykäläluonnokset heikentäisivät maakuntakaavan roolia olennaisesti. Tämän seurauksena erityisesti kaupunkiseutujen ulkopuolella olisi laajoja alueita täysin vailla maankäyttölistä suunnittelua.

Maakuntakaavan tulee perustua riittävän laajoihin selvityksiin. Oikeusvaikutusten rajaaminen koskemaan vain tiettyjä osa-alueita voi vaikuttaa valmiuteen selvittää kattavasti ja kokonaisvaltaisesti maankäytön suunnittelua palvelevia kysymyksiä yli kuntarajojen. On vaarana, että sellaisiin kysymyksiin, joihin ei liity oikeudellisia velvollisuuksia, ei kiinnitetä riittävää huomiota. Nykytilanteessa maakuntaliitot ovat ainoita tahoja, jotka tekevät ennakoivasti ja laaja-alaisesti maakunnan alueen tarkasteluja. Tätä kautta on syntynyt merkittävää aluetietoa, jonka saanti vaarantuisi tulevaisuudessa.

Kymenlaakson liitto katsoo, että mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajataan, tulisi nyt esitettyjen kahden aihealueen (liikenneverkko ja -järjestelmä, viherrakenne) lisäksi oikeusvaikutuksien kohdistua myös alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä tiettyihin luonnonvarakysymyksiin. Kymenlaakson liitto katsoo, että alue- ja yhdyskuntarakenteen sisältäen palvelut ja kaupan ovat oleellisia kysymyksiä koskien aluerakenteen taloudellisuutta, toimivuutta ja kestävyyttä sekä kestäviä liiketeen järjestelyjä ja liikennejärjestelmän toimivuutta. Näitä kysymyksiä on vaikea ratkaista ainoastaan kuntatason kaavoituksella. Kommentteilla oleva alustava luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää suunnittelua, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.

Suomessa toimeenpantiin vuonna 2016 EU:n direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista täydentämällä maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastuuttamalla suunnitteluun rannikon maakuntien liitot. Samalla kokonaisuus pohjautui ja pohjautuu siihen, että maakuntakaavat ovat merialueella oikeusvaikutteisia, ne on yhteen sovitettu mantereiden alueidenkäytön kanssa, ja itse merialuesuunnitelma on vain ohjeellinen. Luopumalla maakuntakaavasta tai luopumalla edes maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudesta Suomi joutuisi kansainvälisestikin erikoiseen asemaan, mikäli lainsäädännöllinen pohja pitkän aikavälin suunnittelussa merialueella murennettaisiin heti, kun laki on saatu voimaan.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnallisella tasolla maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä paremmin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi.

Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta. Toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita varsin resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko), taajamien ulkopuolisista toiminnallisista keskittymistä ja niiden välisestä infrasta. Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyystavotteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonarvojen ja -varojen kestävä suunnittelua.

Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin tiukat ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Edellä olevan perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla. Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen. Kommentteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain laatimisessa tavoitteena.

Kuten ympäristöministeriön johdolla 2014 tehdyssä maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa todetaan, ovat kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että voimaan tulleiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja". Myös nykyisen lain puitteissa on kuitenkin mahdollista säätää maakuntakaavan tarkkuutta vastaamaan suunnittelutarpeita. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja ja luodaan kokonaiskuva maakunnan kehityksestä. Siinä voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita samalla estäen epätarkoituksenmukaista osaoptimointia.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa, esimerkkinä rata- ja väylähankkeet.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävilta osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolelle ja myös kaupunkiseuduille, mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita, jää merkittäviä

hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Lisäksi epäselväksi jää, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta. Voiko esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä tehty kaupallinen selvitys toimia perusteena, kun arvioidaan kuntakaavan laadullisten tavoitteiden toteutumista palvelujen saavutettavuuden kannalta, vaikka kauppa ei maakuntakaavassa käsiteltäisikään. Muun kuin oikeusvaikutteisen sisällön osalta on tarpeen vahvistaa maakunnan liiton ja kunnan välistä vuoroaikutusta kaavojen laadinnan yhteydessä keskinäisen sitoutumisen varmistamiseksi.

Nykylaissa (MRL 33§) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus (virkistys- ja suojelualueet, puolustusvoimien tai rajavalvonnan alueet, liikenteen tai teknisen huollon verkoston alueet). Vastaava rakentamisrajoitus tulisi säätää nytkin esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä tai muuta infrastruktuuria varten osoitetuille alueille.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa. Mikäli maakuntakaavan ei tule suoraan olla ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa tai muutettavissa, olisi sanamuotoa tarpeen täydentää tarkentavalla ilmaisulla. Kyseessä ovat kuitenkin asiat, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen.

Maakuntakaavoituksen nykyistä yleispiirteisempi luonne ja rajatumpi ohjausvaikutus kaipaavat vielä selvennystä ja perusteluja.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä paremmin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi.

Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta. Toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita varsin resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko), taajamien ulkopuolisista toiminnallisista keskittymistä ja niiden välisestä infrasta. Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskustien ominaispiirteiden kautta. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyyssuhteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua.

Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin tiukat ilmastotavoitteet.

Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Edellä olevan perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen. Kommentteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain laatimisessa tavoitteena.

Kuten ympäristöministeriön johdolla 2014 tehdyssä maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa todetaan, ovat kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että voimaan tulleiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja". Myös nykyisen lain puitteissa on kuitenkin mahdollista säätää maakuntakaavan tarkkuutta vastaamaan suunnittelutarpeita. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja ja luodaan kokonaiskuva maakunnan kehityksestä. Siinä voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita samalla estäen epätarkoituksenmukaista osaoptimointia.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa, esimerkkinä rata- ja väylähankkeet.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävilta osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolelle ja myös kaupunkiseuduille, mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita, jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Lisäksi epäselväksi jää, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta. Voiko esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä tehty kaupallinen selvitys toimia perusteena, kun arvioidaan kuntakaavan laadullisten tavoitteiden toteutumista palvelujen saavutettavuuden kannalta, vaikka kaupaa ei maakuntakaavassa käsiteltäisikään. Muun kuin oikeusvaikutteisen sisällön osalta on tarpeen vahvistaa maakunnan liiton ja kunnan välistä vuorovaikutusta kaavojen laadinnan yhteydessä keskinäisen sitoutumisen varmistamiseksi.

Nykylaissa (MRL 33§) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus (virkistys- ja suojelualueet, puolustusvoimien tai rajavalvonnan alueet, liikenteen tai teknisen huollon verkoston alueet). Vastaava rakentamisrajoitus tulisi säätää nytkin esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä tai muuta infrastruktuuria varten osoitetuille alueille.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa. Mikäli maakuntakaavan ei tule suoraan olla ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa tai muutettavissa, olisi sanamuotoa tarpeen täydentää tarkentavalla ilmaisulla. Kyseessä ovat kuitenkin asiat, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen.

Maakuntakaavoituksen nykyistä yleispiirteisempi luonne ja rajatumpi ohjausvaikutus kaipaavat vielä selvennystä ja perusteluja.

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteen sovittavat eri tarpeita varsin resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Esityksen mukaan maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta ollaan heikentämässä. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi ja siinä korostuisi suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöstä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa (MRL ?).

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävilta osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Taajamien ulkopuolelle (mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita) jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Oikeusvaikutteinen maakuntakaava voi toimia myös "perälautana" kaavajärjestelmän toimivuuden ja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjaamiseksi. Kaupunkiseutujen kaavallista suunnittelua ei tule jättää vain vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan varaan.

Epäselväksi jää, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta. Voiko esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä tehty kaupallinen selvitys toimia perusteena, kun arvioidaan kuntakaavan laadullisten tavoitteiden toteutumista palvelujen saavutettavuuden kannalta, vaikka kauppaa ei maakuntakaavassa käsiteltäisikään?

Nykylaissa (MRL 33 §) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus. Vastaava rakentamisrajoitus tulee säätää nytkin esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä tai muuta infrastruktuuria varten osoitetuille alueille.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa.

Pykäläluonnoksista on jätetty kokonaan pois nykyisen MRL:n 32.2 §:n säännös, jonka mukaan viranomaisten on pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista. Ratkaisua ei ole perusteltu lainkaan. Edistämisvelvollisuudesta luopuminen rapauttaa entisestään maakuntakaavan merkitystä ja osaltaan kyseenalaistaa laadukkaisiin selvityksiin perustuvan kaavan mielekkyyttä.

Maakuntajohtajat jättivät kannanoton MRL uudistukseen jo 27.3.2019 vedoten oikeusvaikutteisen maakuntakaavan sekä eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämisen puolesta.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle. Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista toteuttaa nopeasti ja sujuvasti, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä edistäen, vaikuttavasti ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistävästi, yhtenäisenä strategisena kokonaisuutena. Tästä tuore esimerkki on Pirkanmaan maakuntakaava 2040, jossa ratkottiin neljässä vuodessa kaikki liikenteen ja alueidenkäytön kysymykset, niin kaupunkiseudulla kuin muilla alueilla, tinkimättä suunnittelun ja lopputuleman laadusta tai laajasta vuorovaikutuksesta.

Kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa on hyvä MRL uudistuksessa selkeyttää. Näiltä osin kommentailla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta. Lisäksi oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta ovat hyvin epäselviä

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet sekä uusiutuva energia. Koska Suomessa ei ole koko maan käsittävää alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen suunnitelmaa, ei ole perusteltua luopua aikiivisesti ajantasalla pidettyjen maakuntakaavojen laadinnasta.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kun-takaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko), taajamien ulkopuolisista toiminnallisista keskittymistä ja niiden välisestä infrasta. Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyystavoitteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestäväää suunnittelua tai ympäristön arvoja. Informatiivisen aineiston poistaminen maakuntakaavasta on perusteltua, mutta on huomioitava, että esim. kulttuuriympäristöjen ja arvokkaiden geologisten muodostumin säilyminen realisoituu vain maakuntakaavan määräysten kautta – erillislainsäädäntö ei anna tähän pohjaa.

Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin tiukat ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Edellä olevan perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnoksen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla. Maakuntakaavassa tulee voida antaa myös suojelumääräyksiä. Kaavassa nämä perustuvat maakunnan yhteiseen poliittiseen tahtotilaan.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa, esimerkkinä rata- ja väylähankkeet. Lisäksi merkittävä määrä ympäristön arvoja turvataan maakuntakaavalla. Näistä ei voida luopua ilman pe-rusteluita sekä selkeää näkemystä, missä asioiden selvittäminen ja ohjaus tapahtuu ja minkä päätöksenteon alaisena. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Epäselväksi jää, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta. Voiko esimerkiksi maakuntakaavoituksen yh-teydessä tehty kaupallinen selvitys toimia perusteena, kun arvioidaan kuntakaavan laadullisten tavoitteiden toteutumista palvelujen saavutettavuuden kannalta, vaikka kauppaa ei maakuntakaavassa käsiteltäisikään. Muun kuin oikeusvaikutteisen sisällön osalta on tarpeen vahvistaa maakunnan liiton ja kunnan välistä vuorovaikutusta kaavojen laadinnan yhteydessä keskinäisen sitoutumisen varmistamiseksi.

Nykylaissa (MRL 33§) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus (virkistys- ja suojelualueet, puolustusvoimien tai rajavalvonnan alueet, liikenteen tai teknisen huollon verkoston alueet). Vastaava rakentamisrajoitus tulisi säätää nytkin esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä tai muuta infrastruktuuria varten osoitetuille alueille.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa. Mikäli maakuntakaavan ei tule suoraan olla ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa tai muutettavissa, olisi sanamuotoa tarpeen täydentää tarkentavalla ilmaisulla. Kyseessä ovat kuitenkin asiat, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen.

MAAKUNTAKAAVAN TEHTÄVÄ JA TARKOITUS

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan edistämään Suomen tasa-arvoista kehittymistä ja yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta olemme valmiita kehittämään nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä hyvin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta, toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.

MAAKUNTA-KAAVOITUS KETTERÄNÄ YHTENSOVITTAJANA JA ILMASTONMUUTOKSEN TORJUNANA

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko, taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät kuten kaivokset, teollisuuslaitokset, tuulivoimalat, suuret maatilayksiköt...) ja niiden välisestä infra-
struktuurista.

Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta. Yhdyskuntarakenteen numeeriset ja laadulliset ominaisuudet ovat keskeinen osa tätä suunnittelua. Tehokas ja kestävä liikennejärjestelmä edellyttää maakuntatason näkemystä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyystvoitteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnitelmääräyksiin menevää suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonarvojen ja -varojen kestävää suunnittelua.

Edellä kirjatun perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan (ei voida puhua metsistä puhumatta puista / koko ekosysteemistä) eikä aluerakenteen osista erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Nykyisen kaltaiset maakuntakaavat turvaavat pitkällä aikajänteellä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämismahdollisuudet ja ottavat huomioon niin valtakunnalliset kuin alueelliset tavoitteet - myös kasvavien kaupunkiseutujen tarpeet. Viime vuosien aikana YM:n vahvistusmenettelyn poistuttua useimmat vaihemaakuntakaavat ovat saaneet lainvoiman 2-3 v vireilletulosta, nopein on ollut Pohjois-Savon 2040 1. vaihe, 2 v.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa "muutosta muutoksen vuoksi" -agendalla, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet mielessä pitäen. Kommenteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli tavoitteena, kun nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia laadittiin. Kuten YM:n johdolla 2014 tehdyssä MRL:n arvioinnissa todetaan, että kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, ovat käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että valmistuneiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja". Maakuntajohtajat kannattavat eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämistä.

MAKUNTAKAAVAN STRATEGISUUS

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja, voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita ja samalla estää epätarkoituksenmukainen osiooptimointi. Tätä tarkoittaa maakuntakaavan strategisuus, joka usein käsitetään pelkästään yleispiirteisyytenä. Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista pitkän aikavälin selkärankaa. K.aupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolella on kuitenkin merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävä välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Luottamus vuorovaikutteisiin prosesseihin edellyttää oikeusvaikutteisutta.

OIKEUSVAIKUTTEISISTA TEEMOISTA PUUTTUU KOKONAAN LUONNONVAROJEN KESTÄVÄ KÄYTTÖ

TUULIVOIMAN KOKONAISSVALTAINEN SIJAINNINOHJAUS

Maakuntakaavoituksen tehtävä on tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen. Tuulivoimarakentamisen keskittäminen maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille edistää tuulivoimatuotannon ja muun alueiden käytön yhteensovittamista sekä vähentää tuulivoimarakentamisen ympäristövaikutuksia. Tuulivoimatuotannolla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia aluetalouteen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Merkittävimmät haasteet liittyvät tuulivoimahankkeiden paikalliseen hyväksyttävyyteen (ns. sosiaalinen toimilupa) sekä ympäristövaikutuksiin. Moderni tuulivoimatuotanto on mittakaavaltaan teollista toimintaa, joka on tarpeen sovittaa yhteen muiden maankäyttöön ja ympäristöön liittyvien intressien kanssa ylikunnallisesti/seudullisesti. Haasteita hyväksyttävyydelle ja ympäristölliselle kestävyydelle aiheuttavat muun muassa voimalaitosten ja hankkeiden mittakaavan jatkuva kasvu sekä joissakin maakunnissa hankkeiden suuri lukumäärä ja keskittyminen tietyille alueille.

Tällä hetkellä suunniteltavien hankkeiden hankealueet ovat jopa 50–100 km² (voimaloita jopa 50-60 kpl). Vaikutukset ulottuvat laajasti yli kuntarajojen. Kokonaisuutta ei ole mahdollista ohjata (enää) hankkeiden YVA-menettelyjen ja tuulivoimayleiskaavojen pohjalta. Tarvitaan laaja-alaista yhteisvaikutusten arviointia.

Tuulivoima-alan nopea kehittyminen ja laaja-alaisuus on asettanut erityisiä haasteita tuotannon suunnitelmalliselle sijoittamiselle ja yhteensovittamiselle muiden maankäyttöön liittyvien intressien kanssa. Eteneminen hankekaavoituksen kautta ilman alueellista kokonaissuunnitelmaa ja reunaehtojen määrittelyä voi johtaa ihmisten elinympäristön, luonnonympäristön ja muiden toimintojen kannalta ei-toivottuun lopputulokseen. Tuulivoimatuotannon kestävyyttä ja eri näkökulmien yhteensovittamista voidaan edistää parhaiten kokonaisuvaltaisen ja kuntarajat ylittävän alueellisen tarkastelun pohjalta. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on

osoittautunut tässä suhteessa välttämättömäksi työkaluksi, jolla voidaan ohjata kokonaisuutta ja ratkaista vaikeita yhteensovittamiskysymyksiä sekä muun muassa varmistaa valtakunnallisten maankäyttöä ja ympäristöä koskevien tavoitteiden riittävä huomioon ottaminen. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on välttämätön edellytys myös kaavan tulkinnan näkökulmasta, kun ohjataan hankkeiden ja tuulivoimaloiden sijoittumista hankekehityksen aikana. Ilman oikeusvaikutusta ei saada aikaan toimijoiden sitoutumista aluevarauksiin ja liityntäyhteyksiin.

Suomessa tuulivoimarakentaminen on toistaiseksi keskittynyt muutamien maakuntien alueelle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle sijoittuu tällä hetkellä noin 40 % Suomen tuulivoimatehosta. Rakennettuna on nyt noin 260 voimalaa ja suunnitteilla on kaikkiaan yli 1 000 voimalaitosta pääosin maa-alueille. Tuulivoimahankkeita on maakunnan alueelle vireillä yli 100 kpl ja maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoima-alueiden pinta-ala on 1 500 km². Esim. Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa tuulivoima-alueiden kaavoitusmenettelyt eivät ole muodostaneet estettä tuulivoimainvestoinneille, vaan maakuntakaavoitus ja sitä tarkentava yleiskaavoitus ovat osaltaan mahdollistaneet toimialan nopean kehityksen.

POHJAVESIEN SUOJELU JA MAA-AINESHUOLTO

Maa-ainesten ottoa säätelee maa-ainoslaki, jonka tavoitteena on ainesten ottaminen ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla periaatteella. Keskeisenä pyrkimyksenä on ohjata maa-ainesten ottamista maiseman ja luonnonarvot turvaavalla tavalla kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Lain avulla pyritään varmistamaan laadukkaan kiviaineksen ja hyvälaatuisen pohjaveden riittävyys myös tuleville sukupolville vaarantamatta luonnon monimuotoisuutta. Tämä toteutuu, kun säilytetään monimuotoisuuden kannalta arvokkaat geologiset luontotyytit sekä pohjavesialueet, kiviaineksen otto on suunnitelmallista ja kiviainesten käyttö säästäväistä sekä taloudellista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet uudistettiin 14.12.2017. Uudistuksen yhteydessä tavoitteiden oikeusperustaa tarkistettiin rajaamalla muun lainsäädännön kanssa päällekkäinen ohjaus ja muista laeista johtuvat rajoitukset tavoitteiden ulkopuolelle. Tämän vuoksi mm. pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamista koskevat erityistavoitteet rajattiin ulos tavoitteista, sillä niitä koskeva ohjaus on säädelty maa-aineslailla.

Voimassa olevissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on kuitenkin säädetty elinvoimaista luonto- ja kulttuuriympäristöä sekä luonnonvaroja koskevia tavoitteita, jotka ovat yhteneviä maa-aineslain tavoitteen ympäristön kestävä kehityksen turvaamisesta kanssa. Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisen kokonaisuudessa ympäristön kestävä kehitys edellyttää, että alueiden käytön ristiriidat sovitetään yhteen. Ristiriitaa aiheuttavat alueiden erilaiset käyttötarpeet, usein esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenne, ulkoilu- ja virkistyskäyttö, luonnon- ja maisemansuojelu sekä pohjavesien suojelu ja käyttö. Sijaintiratkaisut sekä muut alueidenkäytön varautumisen keinot ovat yleensä taloudellisempia kuin alueiden toteuttamisen jälkeen tehtävät toimenpiteet. Alueidenkäytön suunnittelulla on merkittävä rooli pohjavesien turvaamisessa.

Pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisella on seudullinen, joka jää käytännössä pelkän maa-aineslain mukaisen käsitteilyn kautta huomiotta ilman ajantasaiseen tutkittuun tietoon pohjautuvan sekä laaja-alaisesti eri alueidenkäytön tarpeet yhteen sovittavan ja maakunnallisen tason alueidenkäytön suunnitelman ohjausvaikutusta. Ohjausvaikutuksen tarve korostuu tulevaisuudessa erityisesti suurempien kaupunkiseutujen kasvun ja rakentamisen myötä, vaikka puurakentaminen ja kierrätys tulevatkin kasvamaan.

SUOT JA TURVEMAAT

Soiden ja turvemaiden teollinen käyttö aiheuttaa monenlaisia ympäristövaikutuksia, jotka eivät kohdistu pelkästään lähiympäristöön, vaan vaikutukset koskevat koko valuma-aluetta. Keskeistä soiden käytössä on hallita vesistövaikutukset valuma-aluekohtaisesti. Haittojen vähentämisessä parhaalla käyttökelpoisilla tekniikoilla on tärkeä merkitys, mutta keskeistä on sijoittelun optimointi. Teollista toimintaa ohjataan lupamenettelyin, mutta sijainninohjausta, ylikunnallisten ja valuma-aluetta koskevien vaikutusten minimointia sekä kokonaisvaltaista tarkastelua voidaan sujuvimmin hoitaa laaja-alaisella maakuntakaavoituksella. Suoalueille ei ole oletettavissa muuta oikeusvaikutteista kaavoitusta / maankäytön suunnittelua.

Maakuntakaava on toimiva työkalu, kun ratkaistaan soiden ja suoluonnon sekä turvemaiden monipuolista ja kestävä käyttöä sekä sovitetään yhteen soiden ja turvemaiden eri käyttötarpeita. Pelkkä viherrakenteen tai pienen maantieteellisen alueen tarkastelu ei siis riitä. Soilla on tärkeä ekologinen ja myös virkistysellinen merkityksensä. Vaikka energiaturpeen merkitys on ilmastotavoitteiden vuoksi varsin nopeasti vähenemässä energiaturpeen kysynnän vuoksi, turvemaiden ja soilla on tulevaisuudessakin merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa. Huoltovarmuuden kannalta kotimaisella energiapotentiaalilla on jatkossakin merkityksensä. Erilaisten rikkasammal-pohjaisten kasvualustojen rooli nousee tulevaisuudessa, kun siirrytään enenevässä määrin kasvipohjaiseen ruokavalioon. Suomalaisilla soilla ja turvemaiden voi olla tulevaisuudessa iso merkitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä ja hiilinieluna, mikä edellyttää laaja-alaista ja monipuolista alueidenkäytön suunnittelua.

MERIALUESUUNNITTELU

Suomessa toimeenpantiin vuonna 2016 EU:n direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista täydentämällä maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastuuttamalla suunnitteluun rannikon maakuntien liitot. Samalla kokonaisuus pohjautui ja pohjautuu siihen, että maakuntakaavat ovat merialueella oikeusvaikutteisia, ne on yhteen sovitettu mantereiden alueidenkäytön kanssa, ja itse merialuesuunnitelma on vain ohjeellinen. Merialuesuunnittelu on luonteeltaan yhteen sovittavaa suunnittelua kuten maakuntakaavoitus. Muissa Itämeren maissa pääsääntöisesti sitovasta ja oikeusvaikutteisesta merialuesuunnittelusta vastaa valtiollinen viranomaislainen. Luopumalla maakuntakaavasta tai luopumalla edes maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta Suomi joutuisi kansainvälisestä erikoiseen asemaan, mikäli lainsäädännöllinen pohja pitkän aikavälin suunnittelussa merialueella murennettaisiin heti, kun laki on saatu voimaan.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kunkin maakunnan tai alueen tarpeesta lähtevän, riittävän keinovalikoiman. Asiantuntijat saavat tukea ja motivoituvat kokonaisvaltaiseen ja merkitykselliseen, riittäviin selvityksiin perustuvaan ja kuntatasoa ohjaavaan ja palvelemaan suunnittelutyöhön, joka edesauttaa kuntien välisten eturistiriitojen sovittelua.

Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoaa olevan (ja muuttuvan) lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. Näin maakuntakaavatyössä voidaan keskittyä ohjaamaan muutosta. Periaatteessa tähän on olemassa mahdollisuuksia jo nykyisin. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisointia sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa.

KAIVOSALUEET

Kaivoslain 47 §:n mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa.

Kaivostoiminta on alueellisesti laajaa ja sen vaikutukset ulottuvat yli kunta- ja maakuntarajojen. Maakuntakaava on jo mittakaavaltaan luontevin kaavataso tarkastella kaivostoiminnasta aiheutuvia liikennejärjestelmän, liikenteen ja muun infrastruktuurin tarpeita ja linjauksia sekä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvia muutostarpeita, kuten asumisen ja palveluiden vaihtoehtoisia järjestelyjä ja niiden vaikutuksia.

Maakuntakaavatasolla yhteensovittamista eri maankäyttöintressien kesken voidaan käsitellä vuorovaikutteisesti ja laajoina kokonaisuuksina. Tämä selkeyttää luonnonsuojelun, maiseman ja kulttuuriperinnön, ekosysteemien sekä muiden elinkeinojen kuten metsätalouden ja mm. poronhoidon kokonaisrakenteeseen kohdistuvia vaikutusmekanismeja. Luottamus vuorovaikutteiseen prosessiin edellyttää oikeusvaikutteisuutta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteinen aluevaraus turvaa kaivoshankkeen toteuttamisen alueidenkäytöllisiä edellytyksiä.

Aluevaraukseen liittyvillä oikeusvaikutteisilla suunnittelumääräyksillä voi antaa reunaehdot ja ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua ottamaan huomioon toiminnasta aiheutuvia haittavaikutuksia esimerkiksi maisemaan ja luonnonarvoihin.

Maakuntakaavan tarve. Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle. Maakuntakaavoitusta tarvitaan edistämään Suomen tasa-arvoista kehittymistä ja yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen.

Maakuntakaavan sisältö. Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteen-sovittavat eri tarpeita resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet ja uusiutuva energia. Kommentoitavassa luonnoksessa todetaan, että maakuntakaavassa esitettäisiin jatkossa ainoastaan 1. aluerakenne, 2. liikennejärjestelmä- ja verkko, infrastruktuuri sekä 3. viherrakenne, joista kohdat 2 ja 3 olisivat oikeusvaikutteisia maakuntakaavan teemoja. Kainuun liitto toteaa, että luonnos on maakuntakaavan teemojen osalta liian suppea. Aluerakenne, puolustusvoimien tarpeet, elinkeinoelämän toimintaedellytykset, luonnonvarojen kestävä käyttö, maisemat ja kulttuuriympäristö tulee olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maakuntakaavoitusta on tarkoituksenmukaista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä hyvin edistäväksi, vaikuttavammaksi strategiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa on hyvä selkeyttää. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain liikennejärjestelmään, infrastruktuuriin ja viherrakenteeseen ei selkeytä kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa, vaan se on ristiriitainen luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan eikä aluerakenteen osista erilaisilla oikeusvaikutuksilla. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko, taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät kuten kaivokset, teollisuuslaitokset, tuulivoimalat, suuret maatilayksiköt) ja niiden välisestä infrastruktuurista.

Haja-asuttujen alueiden suunnittelu. Maakuntakaavassa tehtävillä selkeillä ja perustelluilla valinnoilla voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita ja samalla estää epätarkoituksenmukainen osaoptimointi. Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa. Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolella on merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistumisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä, esimerkkinä biotuotetehdas ja tuulivoiman tuotanto.

Tuulivoima. Maakuntakaavoituksen tehtävä on tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen. Tuulivoimarakentamisen keskittäminen maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille edistää tuulivoimatuotannon ja muun alueiden käytön yhteensovittamista sekä vähentää tuulivoimarakentamisen ympäristövaikutuksia. Tuulivoimatuotannolla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia aluetalouteen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tuulivoima-alan nopea kehittyminen ja laaja-alaisuus on asettanut erityisiä haasteita tuotannon suunnitelmalliselle sijoittamiselle ja yhteensovittamiselle muiden maankäyttöön liittyvien intressien kanssa. Eteneminen hankekaavoituksen kautta ilman alueellista kokonaissuunnitelmaa ja reunaehtojen määrittelyä voi johtaa ihmisten elinympäristön, luonnonympäristön ja muiden toimintojen kannalta ei-toivottuun lopputulokseen. Tuulivoimatuotannon kestävyttä ja eri näkökulmien yhteensovittamista voidaan edistää parhaiten kokonaisvaltaisen ja kuntarajat ylittävän alueellisen tarkastelun pohjalta. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on osoittautunut tässä suhteessa välttämättömäksi työkaluksi, jolla voidaan ohjata kokonaisuutta ja ratkaista vaikeita yhteensovittamiskysymyksiä sekä muun muassa varmistaa valtakunnallisten maankäyttöä ja ympäristöä koskevien tavoitteiden riittävä huomioon ottaminen. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on välttämätön edellytys myös kaavan tulkinnan näkökulmasta, kun ohjataan hankkeiden ja tuulivoimaloiden sijoittumista hankekehityksen aikana. Ilman oikeusvaikutusta ei saada aikaan toimijoiden sitoutumista aluevarauksiin ja liityntäyhteyksiin.

Suot ja turvemaat. Soiden ja turvemaiden teollinen käyttö aiheuttaa monenlaisia ympäristövaikutuksia, jotka eivät kohdistu pelkästään lähiympäristöön, vaan vaikutukset koskevat koko valuma-alueetta. Keskeistä soiden käytössä on hallita vesistövaikutukset valuma-aluekohtaisesti. Haittojen vähentämisessä parhaalla käyttökelpoisilla tekniikoilla on tärkeä merkitys, mutta keskeistä on sijoittelun optimointi. Teollista toimintaa ohjataan lupamenettelyin, mutta sijainninhajausta, ylikunnallisten ja valuma-alueetta koskevien vaikutusten minimointia sekä kokonaisvaltaista tarkastelua voidaan sujuvimmin hoitaa laaja-alaisella ja yleispiirteisellä maakuntakaavoituksella. Suoalueille ei ole oletettavissa muuta oikeusvaikutteista kaavoitusta / maankäytön suunnittelua. Maakuntakaava on toimiva työkalu, kun ratkaistaan soiden ja suoluonnon sekä turvemaiden monipuolista ja kestävää käyttöä sekä sovitaan yhteen soiden ja turvemaiden eri käyttötarpeita. Pelkkä viherrakenteen tai pienen maantieteellisen alueen tarkastelu ei siis riitä.

Kaivosalueet. Kaivostoiminta on alueellisesti laajaa ja sen vaikutukset ulottuvat yli kunta- ja maa-kuntarajojen. Maakuntakaava on jo mittakaavaltaan luontevin kaavataso tarkastella kaivostoiminnasta aiheutuvia liikennejärjestelmän, liikenteen ja muun infrastruktuurin tarpeita ja linjauksia sekä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvia muutostarpeita, kuten asumisen ja palveluiden vaihtoehtoisia järjestelyjä ja niiden vaikutuksia. Maakuntakaavatasolla yhteensovittamista eri maankäyttöintressien kesken voidaan käsitellä vuorovaikutteisesti ja laajoina kokonaisuuksina. Tämä selkeyttää luonnonsuojelun, maiseman ja kulttuuriperinnön, ekosysteemien sekä muiden elinkeinojen kuten metsätalouden ja mm. poronhoidon kokonaisrakenteeseen kohdistuvia vaikutusmekanismeja. Luottamus vuorovaikutteiseen prosessiin edellyttää oikeusvaikutteisuutta. Maakuntakaavan oikeusvaikutteinen aluevaraus turvaa kaivoshankkeen toteuttamisen alueidenkäytöllisiä edellytyksiä. Aluevaraukseen liittyvillä oikeusvaikutteisilla suunnittelumääräyksillä voi antaa reunaehtoja ja ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua ottamaan huomioon toiminnasta aiheutuvia haittavaikutuksia esimerkiksi maisemaan ja luonnonarvoihin.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä paremmin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastomuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi.

Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta. Toisaalta

oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita varsin resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä ja maankäyttö, virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko), taajamien ulkopuolisista toiminnallisista keskittymistä ja niiden välisestä infrasta. Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyystavoitteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua.

Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin tiukat ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Edellä olevan perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen. Kommenteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain laatimisessa tavoitteena.

Kuten ympäristöministeriön johdolla 2014 tehdyssä maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa todetaan, ovat kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että voimaan tulleiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja". Myös nykyisen lain puitteissa on kuitenkin mahdollista säätää maakuntakaavan tarkkuutta vastaamaan suunnittelutarpeita. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen on tarpeen.

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja ja luodaan kokonaiskuva maakunnan kehityksestä. Siinä voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita samalla estäen epätarkoituksenmukaista osioimintia.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa, esimerkkinä rata- ja väylähankkeet.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävilta osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolelle ja myös kaupunkiseuduille, mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita, jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Lisäksi epäselväksi jää, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta. Voiko esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä tehty kaupallinen selvitys toimia perusteena, kun arvioidaan kuntakaavan laadullisten tavoitteiden toteutumista palvelujen saavutettavuuden kannalta, vaikka kaupaa ei maakuntakaavassa käsiteltäisikään. Muun kuin oikeusvaikutteisen sisällön osalta on tarpeen vahvistaa maakunnan liiton ja kunnan välistä vuorovaikutusta kaavojen laadinnan yhteydessä keskinäisen sitoutumisen varmistamiseksi.

Nykylaissa (MRL 33§) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus (virkistys- ja suojelualueet, puolustusvoimien tai rajavalvonnan alueet, liikenteen tai teknisen huollon verkoston alueet). Vastaava rakentamisrajoitus tulisi säätää nytkin esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä tai muuta infrastruktuuria varten osoitetuille alueille.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa. Mikäli maakuntakaavan ei tule suoraan olla ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa tai muutettavissa, olisi sanamuotoa tarpeen täydentää tarkentavalla ilmaisulla. Kyseessä ovat kuitenkin asiat, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen.

Maakuntakaavoituksen nykyistä yleispiirteisempi luonne ja rajatumpi ohjausvaikutus kaipaavat vielä selvennystä ja perusteluja.

MAAKUNTAKAAVAN TEHTÄVÄ JA TARKOITUS

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan edistämään Suomen tasa-arvoista kehittymistä ja yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta olemme valmiita kehittämään nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä hyvin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta, toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä.

MAAKUNTAKAAVOITUS KETTERÄNÄ YHTEENSOVITTAJANA JA ILMASTONMUUTOKSEN TORJUNANA

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita resurssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko, taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät kuten kaivokset, teollisuuslaitokset, tuulivoimalat, suuret maatilayksiköt...) ja niiden välisestä infra.

Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta. Yhdyskuntarakenteen numeeriset ja laadulliset ominaisuudet ovat keskeinen osa tätä suunnittelua. Tehokas ja kestävä liikennejärjestelmä edellyttää maakuntatason näkemystä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset, mm. ilmastonmuutos- ja kestävyystavoitteet, edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin menevää suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua.

Edellä kirjatus perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan eikä aluerakenteen osista erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Nykyisen kaltaiset maakuntakaavat turvaavat pitkällä aikajänteellä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämismahdollisuudet ja ottavat huomioon niin valtakunnalliset kuin alueelliset tavoitteet - myös kasvavien kaupunkiseutujen tarpeet. Viime vuosien aikana YM:n vahvistusmenettelyn poistuttua useimmat vaihemaakuntakaavat ovat saaneet lainvoiman 2-3 v vireilletulosta, nopein on ollut Pohjois-Savon 2040 1. vaihe, 2 v.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa "muutosta muutoksen vuoksi" -agendalla, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet mielessä pitäen. Kommentteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli tavoitteena, kun nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia laadittiin. Kuten YM:n johdolla

2014 tehdyssä MRL:n arvioinnissa todetaan, että kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, ovat käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että valmistuneiden maakuntakaavojen koetaan olevan ”liian tarkkoja”.

MAAKUNTAKAAVAN STRATEGISUUS

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja, voidaan sovittaa yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita ja samalla estää epätarkoituksenmukainen osaoptimointi. Tätä tarkoittaa maakuntakaavan strategisuus, joka usein käsitetään pelkästään yleispiirteisyytenä. Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakuntakaavaa.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista pitkän aikavälin selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolella on kuitenkin merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävä välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Luottamus vuorovaikutteisiin prosesseihin edellyttää oikeusvaikutteisuutta.

OIKEUSVAIKUTTEISISTA TEEMOISTA PUUTTUU KOKONAAN LUONNONVAROJEN KESTÄVÄ KÄYTTÖ

TUULIVOIMAN KOKONAISSVALTAINEN SIJAINNINOHJAUS

Maakuntakaavoituksen tehtävä on tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen. Tuulivoimarakentamisen keskittäminen maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille edistää tuulivoimatuotannon ja muun alueiden käytön yhteensovittamista sekä vähentää tuulivoimarakentamisen haitallisia ympäristövaikutuksia. Tuulivoimatuotannolla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia aluetalouteen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Merkittävimmät haasteet liittyvät tuulivoimahankkeiden paikalliseen hyväksyttävyyteen (ns. sosiaalinen toimilupa) sekä ympäristövaikutuksiin. Moderni tuulivoimatuotanto on mittakaavaltaan teollista toimintaa, joka on tarpeen sovittaa yhteen muiden maankäyttöön ja ympäristöön liittyvien intressien kanssa ylikunnallisesti/seudullisesti. Haasteita hyväksyttävyydelle ja ympäristölliselle kestävyydelle aiheuttavat muun muassa voimalaitosten ja hankkeiden mittakaavan jatkuva kasvu sekä joissakin maakunnissa hankkeiden suuri lukumäärä ja keskittyminen tietyille alueille.

Tällä hetkellä suunniteltavien hankkeiden hankealueet ovat jopa 50–100 km² (voimaloita jopa 50-60 kpl). Vaikutukset ulottuvat laajasti yli kuntarajojen. Kokonaisuutta ei ole mahdollista ohjata (enää) hankkeiden YVA-menettelyjen ja tuulivoimayleiskaavojen pohjalta. Tarvitaan laaja-alaista yhteisvaikutusten arviointia.

Tuulivoima-alan nopea kehittyminen ja laaja-alaisuus on asettanut erityisiä haasteita tuotannon suunnitelmalliselle sijoittamiselle ja yhteensovittamiselle muiden maankäyttöön liittyvien intressien kanssa. Eteneminen hankekaavoituksen kautta ilman alueellista kokonaissuunnitelmaa ja reunaehtojen määrittelyä voi johtaa ihmisten elinympäristön, luonnonympäristön ja muiden toimintojen kannalta ei-toivottuun lopputulokseen. Tuulivoimatuotannon kestävyyttä ja eri näkökulmien yhteensovittamista voidaan edistää parhaiten kokonaisuvaltaisen ja kuntarajat ylittävän alueellisen tarkastelun pohjalta. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on osoittautunut tässä suhteessa välttämättömäksi työkaluksi, jolla voidaan ohjata kokonaisuutta ja ratkaista vaikeita yhteensovittamiskysymyksiä sekä muun muassa varmistaa valtakunnallisten maankäyttöä ja ympäristöä koskevien tavoitteiden riittävä huomioon ottaminen. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on välttämätön edellytys myös kaavan tulkinnan näkökulmasta, kun ohjataan hankkeiden ja tuulivoimaloiden sijoittumista hankekehityksen aikana. Ilman oikeusvaikutusta ei saada aikaan toimijoiden sitoutumista aluevarauksiin ja liityntäyhteyksiin.

Suomessa tuulivoimarakentaminen on toistaiseksi keskittynyt muutamien maakuntien alueelle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle sijoittuu tällä hetkellä noin 40 % Suomen tuulivoimatehosta. Rakennettuna on nyt noin 260 voimalaa ja suunnitteilla on kaikkiaan yli 1 000 voimalaitosta pääosin maa-alueille. Tuulivoimahankkeita on maakunnan alueelle vireillä yli 100 kpl ja maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoima-alueiden pinta-ala on 1 500 km². Esim. Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa tuulivoima-alueiden kaavoitusmenettelyt eivät ole muodostaneet estettä tuulivoimainvestoinneille, vaan maakuntakaavoitus ja sitä tarkentava yleiskaavoitus ovat osaltaan mahdollistaneet toimialan nopean kehityksen.

POHJAVESIEN SUOJELU JA MAA-AINESHUOLTO

Maa-ainesten ottoa säätelee maa-ainelaki, jonka tavoitteena on aineiden ottaminen ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla periaatteella. Keskeisenä pyrkimyksenä on ohjata maa-ainesten ottamista maiseman ja luonnonarvot turvaavalla tavalla kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Lain avulla pyritään varmistamaan laadukkaan kiviaineksen ja hyvälaatuisen pohjaveden riittävyys myös tuleville sukupolville vaarantamatta luonnon monimuotoisuutta. Tämä toteutuu, kun säilytetään monimuotoisuuden

kannalta arvokkaat geologiset luontotyytit sekä pohjavesialueet, kiviaineksien otto on suunnitelmallista ja kiviainesten käyttö säästävistä sekä taloudellista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet uudistettiin 14.12.2017. Uudistuksen yhteydessä tavoitteiden oikeusperustaa tarkistettiin rajaamalla muun lainsäädännön kanssa päällekkäinen ohjaus ja muista laeista johtuvat rajoitukset tavoitteiden ulkopuolelle. Tämän vuoksi mm. pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamista koskevat erityistavoitteet rajattiin ulos tavoitteista, sillä niitä koskeva ohjaus on säädelty maa-aineslailla.

Voimassa olevissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on kuitenkin säädetty elinvoimaista luonto- ja kulttuuriympäristöä sekä luonnonvaroja koskevia tavoitteita, jotka ovat yhteneviä maa-aineslain tavoitteen ympäristön kestävä kehityksen turvaamisesta kanssa. Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisen kokonaisuudessa ympäristön kestävä kehitys edellyttää, että alueiden käytön ristiriidat sovitaan yhteen. Ristiriitaa aiheuttavat alueiden erilaiset käyttötarpeet, usein esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenne, ulkoilu- ja virkistyskäyttö, luonnon- ja maisemansuojelu sekä pohjavesien suojelu ja käyttö. Sijaintiratkaisut sekä muut alueidenkäytön varautumisen keinot ovat yleensä taloudellisempia kuin alueiden toteuttamisen jälkeen tehtävät toimenpiteet. Alueidenkäytön suunnittelulla on merkittävä rooli pohjavesien turvaamisessa.

Pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisella on seudullinen, joka jää käytännössä pelkän maa-aineslain mukaisen käsittelyn kautta huomiotta ilman ajantasaiseen tutkittuun tietoon pohjautuvan sekä laaja-alaisesti eri alueidenkäytön tarpeet yhteen sovittavan ja maakunnallisen tason alueidenkäytön suunnitelman ohjausvaikutusta. Ohjausvaikutuksen tarve korostuu tulevaisuudessa erityisesti suurempien kaupunkiseutujen kasvun ja rakentamisen myötä, vaikka puurakentaminen ja kierrätys tulevatkin kasvamaan.

SUOT JA TURVEMAAT

Soiden ja turvemaiden teollinen käyttö aiheuttaa monenlaisia ympäristövaikutuksia, jotka eivät kohdistu pelkästään lähiympäristöön, vaan vaikutukset koskevat koko valuma-alueetta. Keskeistä soiden käytössä on hallita vesistövaikutukset valuma-aluekohtaisesti. Haittojen vähentämisessä parhaalla käyttökelpoisilla tekniikoilla on tärkeä merkitys, mutta keskeistä on sijoittelun optimointi. Teollista toimintaa ohjataan lupamenettelyin, mutta sijainninojasta, ylikunnallisten ja valuma-alueetta koskevien vaikutusten minimointia sekä kokonaisvaltaista tarkastelua voidaan sujuvimmin hoitaa laaja-alaisella maakuntakaavoituksella. Suoalueille ei ole oletettavissa muuta oikeusvaikutteista kaavoitusta / maankäytön suunnittelua.

Maakuntakaava on toimiva työkalu, kun ratkaistaan soiden ja suoluonnon sekä turvemaiden monipuolista ja kestävää käyttöä sekä sovitaan yhteen soiden ja turvemaiden eri käyttötarpeita. Pelkkä viherrakenteen tai pienen maantieteellisen alueen tarkastelu ei siis riitä. Soilla on tärkeä ekologinen ja myös virkistysellinen merkityksensä. Vaikka energiaturpeen merkitys on ilmastotavoitteiden vuoksi varsin nopeasti vähenemässä energiaturpeen kysynnän vuoksi, turvemaidella ja soilla on tulevaisuudessakin merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa. Huoltovarmuuden kannalta kotimaisella energiapotentiaalilla on jatkossakin merkityksensä. Erilaisten rahkasammal pohjaisten kasvualustojen rooli nousee tulevaisuudessa, kun siirrytään enenevässä määrin kasvipohjaiseen ruokavaliioon. Tekninen hiili ja sen monet sovellukset ovat tutkimuksen alla ja ensimmäinen turvapellettiä käyttävä teknisen hiilen koelaitos on rakentamassa Pohjois-Karjalaan Ilomantsiin. Suomalaisilla soilla ja turvemaidella voi olla tulevaisuudessa iso merkitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä ja hiilinieluina, mikä edellyttää laaja-alaista ja monipuolista alueidenkäytön suunnittelua.

MERIALUESUUNNITTELU

Suomessa toimeenpantiin vuonna 2016 EU:n direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista täydentämällä maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastuuttamalla suunnitteluun rannikon maakuntien liitot. Samalla kokonaisuus pohjautui ja pohjautuu siihen, että maakuntakaavat ovat merialueella oikeusvaikutteisia, ne on yhteen sovittettu mantereen alueidenkäytön kanssa, ja itse merialuesuunnitelma on vain ohjeellinen. Merialuesuunnittelu on luonteeltaan yhteen sovittavaa suunnittelua kuten maakuntakaavoitus. Muissa Itämeren maissa pääsääntöisesti sitovasta ja oikeusvaikutteisesta merialuesuunnittelusta vastaa valtiollinen viranomais. Luopumalla maakuntakaavasta tai luopumalla edes maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudesta Suomi joutuisi kansainvälisestikin erikoiseen asemaan, mikäli lainsäädännöllinen pohja pitkän aikavälin suunnittelussa merialueella murennettaisiin heti, kun laki on saatu voimaan.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kunkin maakunnan tai alueen tarpeesta lähtevän, riittävän keinovalikoiman. Asiantuntijat saavat tukea ja motivoituvat kokonaisvaltaiseen ja merkitykselliseen, riittäviin selvityksiin perustuvaan ja kuntatasoa ohjaavaan ja palvelemaan suunnittelutyöhön, joka edesauttaa kuntien välisten eturistiriitojen sovittelua.

Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoaa olevan (ja muuttuvan) lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. Näin maakuntakaavatyössä voidaan keskittyä ohjaamaan muutosta. Periaatteessa tähän on

olemassa mahdollisuuksia jo nykyisin. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa.

KAIVOSALUEET

Kaivoslain 47 §:n mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa.

Kaivostoiminta on alueellisesti laajaa ja sen vaikutukset ulottuvat yli kunta- ja maakuntarajojen. Maakuntakaava on jo mittakaavaltaan luontevin kaavataso tarkastella kaivostoiminnasta aiheutuvia liikennejärjestelmän, liikenteen ja muun infrastruktuurin tarpeita ja linjauksia sekä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvia muutostarpeita, kuten asumisen ja palveluiden vaihtoehtoisia järjestelyjä ja niiden vaikutuksia.

Maakuntakaavatasolla yhteensovittamista eri maankäyttöintressien kesken voidaan käsitellä vuorovaikutteisesti ja laajoina kokonaisuuksina. Tämä selkeyttää luonnonsuojelun, maiseman ja kulttuuriperinnön, ekosysteemien sekä muiden elinkeinojen kuten metsätalouden ja mm. poronhoidon kokonaisrakenteeseen kohdistuvia vaikutusmekanismeja. Luottamus vuorovaikutteiseen prosessiin edellyttää oikeusvaikutteisuutta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteinen aluevaraus turvaa kaivoshankkeen toteuttamisen alueidenkäyttöisiä edellytyksiä. Aluevaraukseen liittyvillä oikeusvaikutteisilla suunnittelumääräyksillä voi antaa reunaehdot ja ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua ottamaan huomioon toiminnasta aiheutuvia haittavaikutuksia esimerkiksi maisemaan ja luonnonarvoihin.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan edistämään Suomen tasa-arvoista kehittämistä ja yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoitusta olemme valmiita kehittämään nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä hyvin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommentteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on toisaalta liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunki-seutukaavan sisältövaatimusten osalta, toisaalta oikeusvaikutukset valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavan ja kaupunkiseutukaavan osalta herättävät kysymyksiä. Eli päätyisikö KHO erilaiseen lopputulokseen tapauksessa Helsingin kaupunkibulevardit/Uudenmaan maakuntakaava kommentteilla olevan luonnoksen suunnittelujärjestelmässä?

Maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita re-surssitehokkaasti. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet, uusiutuva energia.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maa-kuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista. Aluerakenne muodostuu toiminnallisista yksiköistä (taajamat/keskusverkko, taajamien ulkopuoliset toiminnalliset keskittymät kuten kaivokset, teollisuuslaitokset, tuulivoimalat, suuret maatilayksiköt...) ja niiden välisestä infrastruktuurista.

Aluerakenteen suunnittelun lähtökohta on keskusverkon määrittely. Keskusverkkoa suunnitellaan keskusten ominaispiirteiden kautta. Yhdyskuntarakenteen numeeriset ja laadulliset ominaisuudet ovat keskeinen osa tätä suunnittelua. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutosta/kestävyydestä edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiä menevää suunnittelua. Kestävyyskysymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua.

Edellä kirjattujen perusteella maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ei voida käsitellä toisistaan (ei voida puhua metsistä puhumatta puista / koko ekosysteemistä) eikä aluerakenteen osista erilaisilla oikeusvaikutuksilla.

Nykyisen kaltaiset maakuntakaavat turvaavat pitkällä aikajänteellä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämismahdollisuudet ja ottavat huomioon niin valtakunnalliset kuin alueelliset tavoitteet - myös kasvavien kaupunkiseutujen

tarpeet. Viime vuosien aikana ympäristöministeriön vahvistus-menettelyn poistuttua useimmat vaihemaakuntakaavat ovat saaneet lainvoiman 2-3 vuotta vireille-tulosta, nopein on ollut Pohjois-Savon 2040 1. vaihe, joka laadittiin kahdessa vuodessa.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa "muutosta muutoksen vuoksi" -agendalla, vaan tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen, maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet mielessä pitäen. Kommenteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli ta-voitteena, kun nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia laadittiin. Kuten ympäristöministeriön johdol-la 2014 tehdyssä MRL:n arvioinnissa todetaan, että kaavatasojen sisältövaatimukset, erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan, ovat käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että valmistu-neiden maakuntakaavojen koetaan olevan "liian tarkkoja". Maakuntajohtajat kannattavat eri kaava-tasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämistä.

Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja, voidaan sovittaa yhteen valtakunnal-lisia, maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia tarpeita ja samalla estää epätarkoituksenmukainen osaoptimointi. Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maa-kuntakaavaa.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolella on kuitenkin merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusme-nettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädän-nöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se to-teutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maan-käyttökysymyksiä, esimerkkinä tuulivoiman tuotanto.

Tuulivoiman kokonaisvaltainen sijainninhajaus

Maakuntakaavoituksen tehtävä on tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen. Tuulivoi-marakentamisen keskittäminen maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille edistää tuulivoi-matuotannon ja muun alueiden käytön yhteensovittamista sekä vähentää tuulivoimarakentamisen ympäristövaikutuksia. Tuulivoimatuotannolla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia aluetalouteen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta. Merkittävimmät haasteet liittyvät tuulivoima-hankkeiden paikalliseen hyväksyttävyyteen (ns. sosiaalinen toimilupa) sekä ympäristövaikutuksiin. Moderni tuulivoimatuotanto on mittakaavaltaan teollista toimintaa, joka on tarpeen sovittaa yhteen muiden maankäyttöön ja ympäristöön liittyvien intressien kanssa ylikunnallisesti/seudullisesti. Haasteita hyväksyttävyydelle ja ympäristölliselle kestävyydelle aiheuttavat muun muassa voima-laitosten ja hankkeiden mittakaavan jatkuva kasvu sekä joissakin maakunnissa hankkeiden suuri lukumäärä ja keskittyminen tietyille alueille.

Tällä hetkellä suunniteltavien hankkeiden hankealueet ovat jopa 50–100 km² (voimaloita jopa 50-60 kpl). Vaikutukset ulottuvat laajasti yli kuntarajojen. Kokonaisuutta ei ole mahdollista ohjata enää hankkeiden YVA-menettelyjen ja tuulivoimayleiskaavojen pohjalta. Tarvitaan laaja-alaista yhteis-vaikutusten arviointia.

Tuulivoima-alan nopea kehittyminen ja laaja-alaisuus on asettanut erityisiä haasteita tuotannon suunnitelmalliselle sijoittamiselle ja yhteensovittamiselle muiden maankäyttöön liittyvien intressien kanssa. Eteneminen hankekaavoituksen kautta ilman alueellista kokonaissuunnitelmaa ja reunaeh-tojen määrittelyä voi johtaa ihmisten elinympäristön, luonnonympäristön ja muiden toimintojen kan-nalta ei-toivottuun lopputulokseen. Tuulivoimatuotannon kestävyyttä ja eri näkökulmien yhteenso-vittamista voidaan edistää parhaiten kokonaisvaltaisen ja kuntarajat ylittävän alueellisen tarkaste-lun pohjalta. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on osoittautunut tässä suhteessa välttämättö-mäksi työkaluksi, jolla voidaan ohjata kokonaisuutta ja ratkaista vaikeita yhteensovittamiskysy-myksiä sekä muun muassa varmistaa valtakunnallisten maankäyttöä ja ympäristöä koskevien ta-voitteiden riittävä huomioon ottaminen. Oikeusvaikutteinen maakuntakaava on välttämätön edelly-tys myös kaavan tulkinnan näkökulmasta, kun ohjataan hankkeiden ja tuulivoimaloiden sijoittumis-ta hankekehityksen aikana. Ilman oikeusvaikutusta ei saada aikaan toimijoiden sitoutumista alue-varauksiin ja liityntäyhteyksiin.

Suomessa tuulivoimarakentaminen on toistaiseksi keskittynyt muutamien maakuntien alueelle. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle sijoittuu tällä hetkellä noin 40 % Suomen tuulivoimatehosta. Rakennettuna on nyt noin 260 voimalaa ja suunnitteilla on kaikkiaan yli 1 000 voimalaitosta pää-osin maa-alueille. Tuulivoimahankkeita on maakunnan alueelle vireillä yli 100 kpl ja maakuntakaa-vaassa osoitettujen tuulivoima-alueiden pinta-ala on 1 500 km². Esim. Pohjois-Pohjanmaan maa-kunnassa tuulivoima-alueiden kaavoitusmenettelyt eivät ole muodostaneet estettä tuulivoimainves-toinneille, vaan maakuntakaavoitus ja sitä tarkentava yleiskaavoitus ovat osaltaan mahdollistaneet toimialan nopean kehityksen.

Maa-ainesten ottoa säätelee maa-aineslaki, jonka tavoitteena on aineiden ottaminen ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla periaatteella. Keskeisenä pyrkimyksenä on ohjata maa-ainesten ot-tamista maiseman ja luonnonarvot turvaavalla tavalla kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Lain avulla pyritään varmistamaan laadukkaan kiviaineksen ja hyvälaatuisen pohjaveden riittävyys myös tuleville sukupolville vaarantamatta luonnon monimuotoisuutta. Tämä toteutuu, kun säilytetään monimuotoisuuden kannalta arvokkaat geologiset luontotyypit sekä pohjavesialueet, kiviaineksen otto on suunnitelmallista ja kiviaineksen käyttö säästävää sekä taloudellista.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet uudistettiin 14.12.2017. Uudistuksen yhteydessä tavoitteiden oikeusperustaa tarkistettiin rajaamalla muun lainsäädännön kanssa päällekkäinen ohjaus ja muista laeista johtuvat rajoitukset tavoitteiden ulkopuolelle. Tämän vuoksi mm. pohjavesien suoje-lun ja kiviaineshuollon yhteensovittamista koskevat erityistavoitteet rajattiin ulos tavoitteista, sillä niitä koskeva ohjaus on säädelty maa-aineslailla.

Voimassa olevissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on kuitenkin säädetty elinvoimais-ta luonto- ja kulttuuriympäristöä sekä luonnonvaroja koskevia tavoitteita, jotka ovat yhteneviä maa-ainelain tavoitteen ympäristön kestävä kehityksen turvaamisesta kanssa. Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisen kokonaisuudessa ympäristön kestävä kehitys edellyttää, että alueiden käytön ristiriidat sovitetaan yhteen. Ristiriitaa aiheuttavat alueiden erilaiset käyttötar-peet, usein esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenne, ulkoilu- ja virkistyskäyttö, luonnon- ja maisemansuojelu sekä pohjavesien suojelu ja käyttö. Sijaintiratkaisut sekä muut alueidenkäytön varau-tumisen keinot ovat yleensä taloudellisempia kuin alueiden toteuttamisen jälkeen tehtävät toimen-piteet. Alueidenkäytön suunnittelulla on merkittävä rooli pohjavesien turvaamisessa.

Pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisella on seudullinen, joka jää käytännössä pelkän maa-ainelain mukaisen käsittelyn kautta huomiotta ilman ajantasaiseen tutkittuun tietoon pohjautuvan sekä laaja-alaisesti eri alueidenkäytön tarpeet yhteen sovittavan ja maakunnallisen tason alueidenkäytön suunnitelman ohjausvaikutusta. Ohjausvaikutuksen tarve korostuu tulevaisuudessa erityisesti suurempien kaupunkiseutujen kasvun ja rakentamisen myötä, vaikka puura-kenttäminen ja kierrätys tulevatkin kasvamaan.

Suot ja turvemaat

Soiden ja turvemaiden teollinen käyttö aiheuttaa monenlaisia ympäristövaikutuksia, jotka eivät kohdistu pelkästään lähiympäristöön, vaan vaikutukset koskevat koko valuma-alueetta. Keskeistä soiden käytössä on hallita vesistövaikutukset valuma-aluekohtaisesti. Haittojen vähentämisessä parhaalla käyttökelpoisilla tekniikoilla on tärkeä merkitys, mutta keskeistä on sijoittelun optimointi. Teollista toimintaa ohjataan lupamenettelyin, mutta sijainninhajausta, ylikunnallisten ja valuma-alueetta koskevien vaikutusten minimointia sekä kokonaisvaltaista tarkastelua voidaan sujuvimmin hoitaa laaja-alaisella ja yleispiirteisellä maakuntakaavoituksella. Suoalueille ei ole oletettavissa muuta oikeusvaikutteista kaavoitusta / maankäytön suunnittelua.

Maakuntakaava on toimiva työkalu, kun ratkaistaan soiden ja suoluonnon sekä turvemaiden moni-puolista ja kestävä käyttöä sekä sovitetaan yhteen soiden ja turvemaiden eri käyttötarpeita. Pelkkä viherrakenteen tai pienen maantieteellisen alueen tarkastelu ei siis riitä. Soilla on tärkeä ekologinen ja myös virkistysellinen merkityksensä. Vaikka energiaturpeen merkitys on ilmastota-voitteiden vuoksi varsin nopeasti vähenemässä energiaturpeen kysynnän vuoksi, turvemaidella ja soilla on tulevaisuudessakin merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa. Huoltovarmuuden kannalta kotimaisella energiapotentiaalilla on jatkossakin merkityksensä. Erilaisten rahkasammal-pohjais-ten kasvualustojen rooli nousee tulevaisuudessa, kun siirrytään enenevässä määrin kasvipohjaiseen ruokavalioon. Suomalaisilla soilla ja turvemaidella voi olla tulevaisuudessa iso merkitys hiilidi-oksidi-päästöjen vähentämisessä ja hiilinieluina, mikä edellyttää laaja-alaista ja monipuolista alueidenkäytön suunnittelua.

Merialuesuunnittelu

Suomessa toimeenpantiin vuonna 2016 EU:n direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista täydentämällä maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastuuttamalla suunnitteluun rannikon maa-kuntien liitot. Samalla kokonaisuus pohjautui ja pohjautuu siihen, että maakuntakaavat ovat meri-alueella oikeusvaikutteisia, ne on yhteen sovittettu mantereiden alueidenkäytön kanssa, ja itse merialuesuunnitelma on vain ohjeellinen. Merialuesuunnittelu on luonteeltaan yhteen sovittavaa suunnittelua kuten maakuntakaavoitus. Muissa Itämeren maissa pääsääntöisesti sitovasta ja oikeus-vaikutteisesta merialuesuunnittelusta vastaa valtiollinen viranomainen. Luopumalla maakuntakaavaa vasta tai luopumalla edes maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta Suomi joutuisi kansainväli-kestikin erikoiseen asemaan, mikäli lainsäädännöllinen pohja pitkän aikavälin suunnittelussa meri-alueella murennettaisiin heti, kun laki on saatu voimaan.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kunkin maakunnan tai alueen tarpeesta lähtevän, riittävän keinovalikoiman. Asiantuntijat saavat tukea ja motivoituvat kokonaisvaltaiseen ja merkitykselliseen, riittäviin selvityksiin perustuvaan ja kuntatasoa ohjaavaan ja palvelemaan suunnittelutyöhön, joka edesauttaa kuntien välisten eturistiriitojen sovittelua.

<p>Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoaa olevan (ja muuttuvan) lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. Näin maakuntakaavatyössä voidaan kes-kittyä ohjaamaan muutosta. Periaatteessa tähän on olemassa mahdollisuuksia jo nykyisin. Maan-käyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoit-tuksen digitalisoitumista sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa.</p>
<p>Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös viereisten maakuntien välillä. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta ja liikennettä ei voida käsitellä toisistaan erillään eikä aluerakenteen osia erilaisilla oikeusvaikutuksilla.</p>
<p>Alustavissa pykäläluonnoksissa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia esitetään rajattavaksi. Lakiesityksessä säilyy kuitenkin nykyisen kaltainen mahdollisuus laatia maakuntakaava osa- alueittain tai vaiheittain. Aluerakenne ja elinkeinojen kehittäminen on olennaisessa vuorovaikutussuhteessa liikennejärjestelmän kehittämisen kanssa, eikä niitä voi irrottaa toisistaan. Nykyisen lain mukaiset sisältövaatimukset on esitetty kohdassa "Laadulliset vaatimukset", eivätkä ne poikkea merkittävästi nykyisestä. Maakuntakaavojen oikeusvaikutus on taannut vuorovaikutuksen ja punnitut maakuntakaavaratkaisut kunnolla. Suunnittelullisen kokonaisuuden ja oikeusjärjestelmän selkeyden näkökulmasta maakuntakaavan oikeusvaikutusten merkittävää rajaamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.</p>
<p>Maakuntakaavassa oikeusvaikutuksia ei tule rajata alustavien pykäläluonnosten mukaisesti koskemaan ainoastaan liikennejärjestelmää ja -verkkoa, viherrakennetta sekä energianhuolto- ja infrastruktuuriverkostoja. Pohjois-Pohjanmaalla ajankohtainen esimerkki uusiutuvasta energian tuotannosta on tuulivoima, ja oletuksena on, että muutkin hajautetun tuotannon teknologiat kehittyvät. Nopeasti kasvavan tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen edellyttää laaja- alaista yhteensovittamista viher- ja maisemarakenteen sekä muun alueiden käytön kanssa ympäristövaikutusten vähentämiseksi, kun voimalaitosten ja hankkeiden mittakaava kasvaa.</p>
<p>Soiden ja turvemaiden vaikutukset ulottuvat koko valuma-alueelle, jolloin ympäristövaikutusten hallinta ja kokonaisvaltainen tarkastelu on luontevinta tehdä niiden mukaisesti. Seutujen elinvoiman kestävä edistäminen edellyttää myös pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon seudullista yhteensovittamista. Pohjois-Pohjanmaalla myös Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaava on esimerkki maankäytön suunnittelun laaja-alaisesta yhteensovittamistarpeesta.</p>
<p>Pohjois-Pohjanmaalla maakunnalliset rakennetun kulttuuriympäristön ja maisema-alueiden inventoinnit ovat keventäneet kuntakaavoituksen selvityselvointeita ja tuottaneet lisätietoa viranhaltijoille esimerkiksi luvitukseen. Jatkossa maakuntien liitot eivät välttämättä tekisi kattavia maisemaa ja rakennettuja kulttuuriympäristöjä koskevia inventointeja, koska niitä ei enää tarvittaisi maakuntakaavaratkaisun vaikutusten ja laillisuuden arvioimiseksi. Veloitettaisiinko tässä tapauksessa esim. uuden museolain mukaiset vastuumuseot tuottamaan maisemaa ja kulttuuriympäristöä koskevaa maakuntatason inventointitietoa valtakunnalliseen rekisteritietokantaan?</p>
<p>Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan suunnittelu perustuu suunnittelutason mukaisiin riittäviin selvityksiin. Kaikilla kunnilla ei välttämättä ole riittäviä resursseja yleispiirteiseen suunnitteluun, jolloin kunnat ovat hyödyntäneet alueiden erilaisuutta ja erityispiirteitä esiin tuovia maakuntatason selvityksiä. Maakuntakaavoituksen tasolla voidaan nykyisin sovittaa yhteen laajoja, kunta- ja maakuntarajat ylittäviä alueidenkäyttövarauksia. Lainsäädännön on mahdollistettava kunkin maakunnan ja alueen erityisistä suunnittelutarpeista lähtevä keinovalikoima. Miksi maakunnan tasolla panostettaisiin perusteelliseen ja perusteltuun suunnitteluun, mikäli tulokset eivät sitoisi toteutusta eikä niillä olisi oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan ylikunnallisesti merkittävässä asioissa?</p>
<p>Alustavissa pykäläluonnoksissa ei mainita maakuntasuunnitelmaa, jolloin suhde maakunnan muuhun suunnitteluun (aluekehitykseen ja elinvoimaan) jää avoimeksi. Myöskään merialuesuunnittelua ei alustavissa lakipykälissä mainita.</p>
<p>Ristiriitaista pykäläluonnoksissa on erityisesti se, että entistä yleispiirteisemmällä maakuntakaavatasolla pitäisi alustavien pykäläluonnosten mukaan voida selvittää ja osoittaa kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntakaavat kattavat koko maan ja yhteensovittavat eri tarpeita varsin resurssitehokkaasti ja kustannustehokkaammin kuin mikä muu mahdollinen suunnitteluinstrumentti. • Maakuntakaavassa tehdään selkeitä ja perusteltuja valintoja ja luodaan kokonaiskuva maa-kunnan kehityksestä. Siinä sovitaan yhteen valtakunnallisia, maakunnallisia, seudullisia ja pai-kallisia tarpeita samalla estäen epätarkoituksenmukaista osaoptimointia. • Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi, sujuvammaksi ja vaikuttavammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä pa-remmin edistäväksi ja ilmastonmuutosta yhä tehokkaammin huomioivaksi strategiseksi pro-sessiksi.

- Maakuntakaava on merkittävä tuki kuntien maankäytön suunnittelulle johtuen siitä, että maakuntakaava on tasapainoinen kokonaisuus, jossa eri tekijät ja vaikuttavuudet on otettu huomioon. Maakuntakaava laaditaan käytännössä aina tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa.
- Kaikilla kunnilla ei ole riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyö-dynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävil-tä osin vail-la oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärangkaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolelle ja myös kaupunkiseuduille, mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita, jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta.
- Alue- ja yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asumisen, palveluiden, tuotannon ja työpaikkojen, vapaa-ajan alueiden sekä liikennejärjestelmien muodostamaa kokonaisuutta. Kyse on toimivasta kokonaisuudesta, jossa sen osia ei voida irrottaa toisistaan. Tämä koskee erityisesti alue- ja yhdyskuntarakennetta, joten niiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / kaupunkiseutu- ja kuntakaava: yhdyskuntarakenne:) on ongelmallista. Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset koskien mm ilmastonmuutosta ja kestävyyttä edellyttävät aluerakenteen sisälle olevan yhdyskuntarakenteen ominaisuuksiin ulottuvaa suunnittelua.
- Nykyllaissa (MRL 33§) maakuntakaavasta seuraa tietyissä tapauksissa rakentamisrajoitus. Vastaava rakentamisrajoitus tulisi säätää nytkin esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä tai muuta infrastruktuuria varten osoitetuille alueille.
- Maakuntakaavoituksen nykyistä yleispiirteisempi luonne ja rajatumpi ohjausvaikutus kaipaavat vielä selvennystä ja perusteluja. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä, infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidas-sa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa pro-sessissa, jotta saavutettaisiin esim. tiukat ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnittelurat-kaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yh-teensovittamista. Liikennejärjestelmän ja -verkon sekä infrastruktuurin irrottaminen alueiden-käytöstä on pidettävä fundamentaalisesti vääränä lähtökohtana. Maakuntakaavan oikeusvai-kutusten tulee koskea myös alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä luonnonvarojen käyttöön liit-tyviä aluevarauksia.
- Säännöskohtaisissa perusteluissa kohdassa "Maakuntakaavan sisältö" todetaan mm. että maakuntakaavassa ratkaistaisiin yleispiirteisellä tasolla maakunnan aluerakenteelliset kysymykset. Aluerakenteen osalta maakuntakaavalla ei esityksen mukaan kuitenkaan olisi oikeusvaikutuksia. Tällöin ei olisi kyse myöskään aluerakenteellisten kysymysten ratkaisemisesta, sillä maakuntakaava aluerakenteen osalta oikeusvaikutuksettomana olisi vain neuvoa antava.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislain-säädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein maakunta-kaavaa, esimerkkinä uudet rata- ja väylähankkeet.
- Epäselväksi jää myös, mitä merkitystä maakuntakaavoituksella on muun kuin oikeusvaikutteiseksi määritellyn sisällön osalta.

Maakuntakaava on edelleen hyvä strategisen, pitkän aikavälin, koko maakuntaa yhtenäisesti ja tasavertaisesti käsittelevä kaavataso. On vaikeaa nähdä, miten maakunnan kokonaiskehitystä voidaan kestäväällä tavalla suunnitella nyt esitetyllä muutoksella. Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakenne: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista.

MAAKUNTA-KAAVOITUS KOMMENTEILLA OLEESSA LUONNOKSESSA

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin. Maakuntakaavojen vahvistamismenettely on poistettu ja maakuntakaavoitusprosessi on nopeutunut. Ennen vuotta 2014 maakuntakaavaprosessin mediaani oli 5 v 10 kk. Nyt se on huomattavasti nopeampi.

Komentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Aluerakenne, luonnonvarojen kestävä käyttö, maisemat ja kulttuuriympäristö tulee olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina. Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin.

Maakuntakaavalla on laaja rajapinta erityislainsäädäntöön, joka tulee tarkastella ja arvioida uudistamistyössä. Ilmastonmuutoksen torjunta aiheuttaa lisäselvitystarpeita. Onko niiden rooli kaavoissa vai luvissa? Maakuntakaavoituksessa voidaan tarkastella laajalti eri vaihtoehtoja maakunnan alueella ja arvioida niiden vaikuttavuutta.

Liittymäkohdat liikennejärjestelmälainsäädäntöön ja sen tulevaan kehitykseen tulee huomioida. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestelmäsunnitelmaa, joka tukeutuu maakunnissa ja seuduilla tehtävään alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön. Eri sektoreiden lainsäädännön tulisi olla yhteismitallista.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata itsetarkoituksellisesti lähteä korjaamaan, kuten kommenteilla olevassa alustavassa luonnoksessa nyt on tehty. Sen sijaan kokonaisuudistuksessa tulisi keskittyä todellisesta tarpeesta lähtevään kehittämiseen maan eri osien moninaisuus ja ominaisuus huomioon ottaen. Kommenteilla oleva luonnos vie pohjaa pitkäjänteiseltä suunnittelulta, joka oli tavoitteena, kun nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia laadittiin.

Kuten YM:n johdolla 2014 tehdyssä MRL:n arvioinnissa todettiin, ovat kaavatasojen sisältövaatimukset erityisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan osalta käytännössä samat. Sen vuoksi ei ole ihme, että valmistuneiden maakuntakaavojen koetaan olevan ”liian tarkkoja”. Hämeen liitto suosittelee eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämistä.

Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset merkittävien ympäristö- ja liikennevaikutuksia aiheuttavien alueiden, väylien ja kohteiden sekä palveluverkoston kestäväälle kehittämiselle. Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteen sovittamaan alueidenkäytön tavoitteita valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös vierekkäisten maakuntien välillä. Maakuntakaavoitus välittää näitä tavoitteita paikalliselle tasolle, kuntakaavoitukseen.

Hämeen liitto on lähtökohtaisesti valmis kehittämään maakuntakaavoitusta nykyistä nopeammaksi, sujuvammaksi ja vaikuttavammaksi sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja ilmastonmuutoksen torjuntaa yhä tehokkaammin edistäväksi. Lähtökohtaisesti on selvää, että eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää. Näiltä osin kommenteilla oleva suunnittelujärjestelmän luonnos on kuitenkin liian samankaltainen maakuntakaavan ja vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sisältövaatimusten osalta.

Maakuntakaavat kaikkien 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja yhteen sovittavat eri tarpeita resurssitehokkaammin ja kustannustehokkaammin kuin mikään muu mahdollinen kaavainstrumentti. Samalla maakuntakaavat estävät epätarkoituksenmukaista osaoptimointia. Tärkeitä yhteen sovitettavia teemoja ovat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikennejärjestelmä, matkailu- ja virkistys, luonnonsuojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kulttuuriympäristö ja maisema, puolustusvoimien tarpeet ja uusiutuva energia. Nykyisen kaltaiset maakuntakaavat turvaavat pitkällä aikajänteellä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämismahdollisuudet ja ottavat huomioon niin valtakunnalliset kuin alueellisetkin tavoitteet, mukaan lukien kasvavat kaupunkiseudut.

Viime vuosina maakuntakaavaprosessi on ollut myös selvästi aiempaa nopeampi: YM:n vahvistusmenettelyn poistuttua useimmat vaihemaakuntakaavat ovat saaneet lainvoiman jo kahdesta kolmeen vuotta vireille tulonsa jälkeen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislain-säädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maa-kuntakaavaa. Suurella joukolla kuntia ei ole nyt eikä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa tukeudutaan täysin maakuntatason suunnitteluun ja selvityksiin. Maakuntakaava on tällöin alueen ainoa demokraattisesti käsitelty ja hyväksytty pitkän ajanjakson oikeusvaikutteinen maankäytön kehittämissuunnitelma. Mikäli maakuntakaava olisi vailla oikeusvaikutuksia tai oikeusvaikutuksiltaan suppea, jäisi valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolella on kuitenkin merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä, joiden eteenpäin viemiseen ei ilman maakuntakaavaa tosiasiallisesti ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä.

Käytäntö on osoittanut, että maakuntakaava on merkittävä tuki kuntien maankäytölle, ei suinkaan taakka tai kehitystä rajoittava kahle. Maakuntakaavan merkittävyys ja tuki kuntien maankäytön suunnittelulle johtuu pitkälti siitä, että maakuntakaava on tasapainoinen kokonaisuus, jossa eri tekijät ja vaikuttavuudet on otettu huomioon. Maakuntakaava laaditaan käytännössä aina tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa.

Pelkkää sopimusmenettelyä ei suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta voitaisi mitenkään pitää riittävänä. Jos lainsäädännöllä rajattaisiin maakuntakaavan oikeusvaikutuksia vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä, esimerkkinä vaikkapa tuulivoiman tuotanto.

Alue- ja yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asumisen, palveluiden, tuotannon ja työpaikkojen, vapaa-ajan alueiden sekä liikennejärjestelmien muodostamaa kokonaisuutta, jossa maankäytön suunnittelulla luodaan edellytykset elinkeinojen kehittämiselle ja elinvoimaiselle asuin- ja elinympäristölle. Yhdyskuntarakenne painottuu aluerakennetta enemmän kaupunkiseudun, kunnan tai taajaman sisäiseen toimintojen ja verkostojen muodostamaan rakenteeseen. Alue- ja

yhdyskuntarakenne ovat kuitenkin erottamaton kokonaisuus, jossa sen osat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja vaikutussuhteessa toisiinsa.

Liikennejärjestelmä ja -verkko sekä muu infra ja viherrakenne ovat myös osa alue- ja yhdys-kuntarakennetta. Kyse on toimivasta kokonaisuudesta, jossa sen osia ei voida irrottaa toisistaan. Tästä syystä myöskään oikeusvaikutusten määrittelyssä niitä ei voida irrottaa toisistaan ilman, että pyrkimyksestä seuraisi myöhempiä käytännön ongelmia lain soveltamisessa. Ympäristöministeriön kommentteilla oleva aineisto irrottaa keinotekoisesti liikennejärjestelmän ja -verkon sekä infrastruktuurin alueidenkäytöstä. Tätä on pidettävä fundamentaalisesti vääränä lähtökohtana. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten tulee koskea myös alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä luonnonvarojen käyttöön liittyviä aluevarauksia.

Säännöskohtaisissa perusteluissa kohdassa "Maakuntakaavan sisältö" todetaan mm. että maakuntakaavassa ratkaistaisiin yleispiirteisellä tasolla maakunnan aluerakenteelliset kysymykset. Aluerakenteen osalta maakuntakaavalla ei esityksen mukaan kuitenkaan olisi oikeusvaikutuksia. Tällöin ei olisi kyse myöskään aluerakenteellisten kysymysten ratkaisemisesta, sillä maakuntakaava aluerakenteen osalta oikeusvaikutuksettomana olisi vain neuvoa antava tai vihje eräästä ratkaisusta.

Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoaa olevan (ja muuttuvan) lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. Näin maakuntakaavatyössä voidaan keskittyä ohjaamaan itse muutosta.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa.

Maakuntakaavalla luodaan kokonaiskuva maakunnan kehityksestä ja ehkäistään epätarkoituksenmukaista osaoptimointia. Sen avulla välitetään alueidenkäytön tavoitteita valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen vain osaan sisällöistä (liikennejärjestelmä/infra ja viherrakenne) on perustelematonta ja ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden sekä ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteiden kanssa.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset mm. ilmastonmuutos-/kestävyytavoitteet edellyttävät aluerakenteen sisälle ominaisuuksiin mm. suunnittelumääräyksiin ulottuvaa suunnittelua. Kestävyyksymyksissä tulee tarkastella yhdyskuntarakenteellisia ominaisuuksia samalla tavalla kuin taajamarakenteen ulkopuolisia yksiköitä osana luonnonvarojen ja -varojen kestävää suunnittelua. Maankäyttö vaikuttaa liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ratkaisuita tulisi käsitellä yhdessä, samalla tavoin ja samassa prosessissa, jotta saavutettaisiin tiukat ilmastotavoitteet. Jos maakuntatason suunnitteluratkaisut ovat oikeusvaikutteisia vain liikenteen osalta, haittaa se maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittäviä osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa. Kaupunkiseutujen kaava-alueiden ulkopuolelle ja myös kaupunkiseuduille, mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita, jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta. Ilman maakuntakaavaa ei ole osallistamisen ja oikeusvaikutusten kannalta riittävää välinettä niiden eteenpäin viemiseen. Pelkkä sopimusmenettely ei riitä suomalaisen maankäytön suunnittelun periaatteiden näkökulmasta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa. Mikäli maakuntakaavan ei tule suoraan olla ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa tai muutettavissa, olisi sanamuotoa tarpeen täydentää tarkentavalla ilmaisulla. Kyseessä ovat kuitenkin asiat, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen.

Maakuntakaavoitusta on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista kehittää nykyistä nopeammaksi ja sujuvammaksi, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä paremmin edistäväksi, vaikuttavammaksi ja ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäväksi strategiseksi kokonaisuudeksi.

6. Kommentit kaupunkiseutukaavaa koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 23

Vastaukset

Maakuntajohtajat jättivät kannanoton MRL uudistukseen jo 27.3.2019 vedoten oikeusvaikutteisen maakuntakaavan sekä eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttämisen puolesta. Taajamien ulkopuolelle (mikäli kaupunkiseutukaavaa ei kyseisille alueille laadita) jää merkittäviä hankkeita ja kaavoituksella ratkaistavia kysymyksiä ilman kaavallista ohjausta. Jos lainsäädännöllä rajataan maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain joihinkin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeastikin eteen tulevia seudullisia maankäyttökysymyksiä.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimielimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja suurissa kunnissa voi muodostua haasteeksi. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen "veto-oikeus" voi vääristää kaavan valmistelutyötä. Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto, mikä on kannatettavaa. Lain tulisi myös mahdollistaa, että kaupunkiseutukaava voidaan laatia osana maakuntakaavaa.

Lakiluonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti edelleen vapaaehtoisella kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia kysymyksiä. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnitteluyhteistyön kehittämiselle ja tehokkaammalle resursoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella.

Kaupunkiseutukaavassa tulee perustelutekstin mukaan varmistaa muun muassa seudullisen liikennejärjestelmän toimivuus ja kytkennät seudun ulkopuoliseen, valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmään. Tämän varmistamiseksi ja yhteensovittamiseksi maakuntakaavan tulisi olla ohjeena myös laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

x§ kaupunkiseutukaavan sisältö

Sisältökohdasta 2 puuttuu muu infrastruktuuri

x§ Kaupunkiseutukaavan laadulliset vaatimukset

Kohdasta 1 puuttuu taloudellisuus ja asuinalueiden saavutettavuus

Kohdasta 2 puuttuu tekninen huolto

Kohdassa 5 haitallinen eriytymiskehitys kaippaa tarkennusta

Kaupunkiseutukaavan laatiminen jää vapaaehtoiseksi kunnille. On mahdollista, että kunnat eivät pääse yhteis-ymmärrykseen kaavan laatimisesta tai niillä ei ole resursseja käytännön työn tekemiseen. Kaupunkiseuduilla yksittäisten kuntien kuntakaavat eivät aina tuota kestävästä rakennetta. Maakuntakaava on tällaisessa tilanteessa mahdollinen työkalu, jos kunnat yhdessä niin haluavat ja aluerakenne otetaan mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutusten määrittelyyn. Niiltä osin, mitä kaupunkiseutukaavalle asetettavat laadulliset vaatimukset eivät sovi maakuntakaavan vaatimuksiin, on mahdollista hoitaa asia kuntakaavalla, jonka laadullisissa vaatimuksissa on paljon yhtäläisyyksiä kaupunkiseutukaavan kanssa.

Kaupunkiseutukaavan ohjaus jää hataraksi, kun se olisi vain sovitettava maakuntakaavan kokonaisuuteen oikeusvaikutteisina tarkoitettujen asioiden osalta, mutta maakuntakaava ei olisi ohjeena laadittaessa tai muu-tettaessa kaupunkiseutukaavaa.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on edellä kirjatussa tiivistelmässä nostonut esille maakuntaliiton näkökulmasta keskeiset kommentit ja perustelee niitä kaupunkiseutukaavaa koskevien pykälien osalta seuraavasti:

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisältynyt MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja viherverkko-suunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmäratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja erityyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa. Maakuntakaavan ja yleiskaavan väliset roolit (maakunnallinen/seudullinen ja kuntakohtainen) ovat olleet selkeät.

Vapaaehtoinen kaupunkiseutukaava vai maakuntakaava

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa ottavan enemmän yleiskaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä. Tämä jättää suunnittelujärjestelmästä kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestäväen yhdyskuntarakenteen tavoitteista. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen, mikäli mm. ilmastomuutoksen haasteisiin halutaan vastata. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Maakuntakaavan tulee ohjata kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena myös yhdyskuntarakenteellisissa kysymyksissä. Esitys yleiskaavoituksen siirtämisestä kaupunkiseudulla vapaaehtoisen toiminnan varaan, heikentää maakuntakaavan vaikuttavuutta kuntarajat ylittävien yhdyskuntarakennekysymysten ratkaisijana. Sama koskee myös kaupunkiseutujen ulkopuolisia alueita, joihin ei ole jäämässä yhdyskuntarakennetta yhtä kuntaa laajemmalla alueella jäsentävää oikeusvaikutteista kaavaa.

Lakiluonnokseen sisältyy vaara kokonaisvaltaisen yhdyskuntarakenteellisen suunnittelun aukosta, mikäli kaupunkiseutukaavat jäävät laatimatta ja samanaikaisesti kuntien oma yleispiirteinen kaavoitus hiipuu. Mikäli kaupunkiseutukaavaa tuodaan lopulliseen lakiin, niin lakiin tuleekin kirjata selkeästi, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Rakennemalli vai kaupunkiseutukaava

Niissä maakunnissa, joiden alueella sijaitsee suuria kaupunkiseutuja, on käytetty merkittävästi suunnitteluressursseja kaupunkiseutujen suunnitteluun sekä siihen sisältyvään avoimeen vuorovaikutukseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on laadittu rakennemallitarkasteluja joko maakunnan liiton tai muun kuntayhteistyön toimesta. MRL:n luonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti (edelleen vapaaehtoisella) kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää. Rakennemallit ovat erityisesti kasvun ja asuntotuotannon suuntaamista ohjaava työkalu. Koko yhdyskuntarakennetta käsittelevä avoin kaavoitusprosessi on täysin eri resurssoinnin tarvitsemaa työtä. Uuden kaupunkiseutukaavan laatiminen tulee mahdollisesti vaatimaan uuden suunnitteluorganisaation perustamista, mikäli tavoitteena on tehdä oikeusvaikutteista kaavoitusta eikä esim. oikeusvaikutuksettomia rakennemallitarkasteluja. Kuntien valmius tähän pitää selvittää. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiseksi ja resurssoinnille.

Kaupunkiseutukaavan hyväksyminen

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmatarjoilu toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osatavoittamisen.

Ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahtotilan ohi. Myös maakuntavaltuustoissa on pystytty tekemään tarvittavat yhteensovittavat valinnat ja päätökset.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi. Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto (A. Irjala 9.10.2019). Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) kuten mm. Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa on toimittu.

Huomionarvoista on lisäksi se, että jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja on laadittu käytännössä vain Oulun ja Joensuun kaupunkiseuduilla 2000-luvun alkuvuosikymmenellä. Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava.

Kaupunkiseutukaava olisi uusi kaavataso alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä ja se voidaan laatia, jos kaupunkiseudun kunnat niin sopivat. Kaupunkiseutukaavan keskeisenä tavoitteena olisi osoittaa yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet ja tavoitteet toiminnallisella kaupunkiseudulla. Kaupunkiseutukaavan roolia voidaan verrata yleispiirteiseen strategiseen yleiskaavaan tai kaupunkiseudun rakennemalliin.

Kaupunkiseutukaava olisi sovittava maakuntakaavan kokonaisuuteen oikeusvaikutteisten asioiden osalta, mutta maakuntakaava ei olisi ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa. Maakuntakaavan tulisi ohjata myös kaupunkiseutukaavoitusta sen oikeusvaikutusten toteutumisen varmistamiseksi.

Kaupunkiseutukaavan voi luonnoksen mukaan hyväksyä kuntien niin sopiessa myös maakunnan liitto, mikä on kannatettavaa. Lain tulisi myös mahdollistaa, että kaupunkiseutukaava voitaisiin laatia osana maakuntakaavaa.

Mikäli maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimielimessä. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä valmisteleman kaupunkiseutukaavan.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi. Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaa-lautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava).

Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiselle ja tehokkaamalle resurssoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu. Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava.

Lapissa yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vain matkailukeskuksiin. Kaupunkiseutukaavoitukseen soveltuvia kaupunkiseutuja voi arvioida olevan vain Kemi-Tornio-alueella. Uusi kaavataso ei palvele Lapin maakunnan suunnittelutarpeita. Lisäksi kaupunkiseutukaava voi eriarvoistaa alueita suuntaamalla suunnittelullista painoarvoa sekä suunnitteluressusseja ja –osaamista entistä enemmän suurille kaupunki-seuduille.

Pykäläluonnokset esittävät täysin uuden suunnittelutason, kaupunkiseutukaavan. Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu tai niiden laadintaan on liittynyt erittäin suuria haasteita. Kotkan-Haminan seudulle on laadittu strateginen yleiskaava, joka on viety oikeusvaikutteisena kaavana loppuun asti neljässä kunnassa ja yhdessä hyväksytty vain maankäytöllisenä suunnitelmana. Kotkan-Haminan seudun strategisen yleiskaavan laadintaprosessista on saatu positiivisia kokemuksia. On kuitenkin todettava, että se nojautuu kiinteästi oikeusvaikutteiseen maakuntakaavaan.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimielimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja suurissa kunnissa voi muodostua haasteeksi. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen ”veto-oikeus” voi vääristää kaavan valmistelutyötä. Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) esimerkkinä parhaillaan ehdotusvaiheessa oleva Helsingin seudun vaihemaakuntakaava, jota on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä Helsingin seudun MAL-työn kanssa.

Lakiluonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti edelleen vapaaehtoisella kaupunkiseutukaavalla.

Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia kysymyksiä. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnitteluyhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resursoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella. Uudellamaalla on kehitetty hyviä yhteistyömuotoja Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan ja Helsingin seudun MAL-työn välille. Näitä voidaan kehittää edelleen seuraavalle kaavakierrokselle nykyisten lakien puitteissa.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimielimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja suurissa kunnissa voi muodostua haasteeksi. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen "veto-oikeus" voi vääristää kaavan valmistelutyötä. Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) esimerkkinä parhaillaan ehdotusvaiheessa oleva Helsingin seudun vaihemaakuntakaava, jota on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä Helsingin seudun MAL-työn kanssa.

Lakiluonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnitteluyhteistyö on korvattu terminologisesti edelleen vapaaehtoisella kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia kysymyksiä. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnitteluyhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resursoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella. Uudellamaalla on kehitetty hyviä yhteistyömuotoja Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan ja Helsingin seudun MAL-työn välille. Näitä voidaan kehittää edelleen seuraavalle kaavakierrokselle nykyisten lakien puitteissa.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

Kaupunkiseutukaava olisi uusi osa (kaavataso) suunnittelujärjestelmää. Kaupunkiseutujen suunnittelutarve on tunnistettu mutta esitetty suunnitteluväline (kaupunkiseutukaava) on sekava ja heikentää koko kaavajärjestelmän toimivuutta, mikä on vastoin koko uudistuksen tavoitteita.

Pykäläluonnosten mukaan kaupunkiseutukaava hyväksytään jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimielimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua kuuden kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja suurissa kunnissa voi muodostua haasteeksi. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Skaalautuva kuntakaava -mallia soveltaen kaupunkiseutukaava voidaan laatia skaalautuvalla maakuntakaavalla (osa-alue - maakuntakaava) jo nykyistä lainsäädäntöä soveltaen.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juuri laadittu.

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisällytetty MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja viherverkkosuunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmäratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja erityyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella, sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa.

Kaupunkiseutukaavan laatiminen

Niissä maakunnissa, joiden alueella sijaitsee suuria kaupunkiseutuja, on käytetty merkittävästi suunnitteluressursseja kaupunkiseutujen suunnitteluun sekä siihen sisältyvään avoimeen vuorovaikutukseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on laadittu rakennemallitarkasteluja joko maakunnan liiton ja/tai muun kuntayhteistyön toimesta. Lakiluonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti edelleen vapaaehtoisella kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ensisijaisesti viherrakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia kysymyksiä. Rakennemallit ovat erityisesti kasvun ja asuntotuotannon suuntaamista ohjaava työkalu. Koko yhdyskuntarakennetta käsittelevä avoin kaavoitusprosessi on täysin eri resurssoinnin tarvitsemaa työtä. Uuden kaupunkiseutukaavan laatiminen tulee vaatimaan uuden suunnitteluorganisaation perustamista, mikäli tavoitteena on tehdä oikeusvaikutteista kaavoitusta eikä esim. oikeusvaikutuksettomia rakennemallitarkasteluja. Kuntien valmius tähän pitää selvittää. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resurssoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata kuntarajat ylittävää alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestävästä yhdyskuntarakenteesta. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa ottavan enemmän yleis-kaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä, joten suunnittelujärjestelmästä jäisi kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen, mikäli mm. ilmastomuutoksen haasteisiin halutaan vastata. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Nyt lakiin kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Lakiin tulee kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Kaupunkiseutukaavan hyväksyminen

MRL-uudistusta on kaupunkiseutukaavan osalta valmisteltu yllättävänkin pitkälle ilman että toimivaltaisen päätöksentekuelimen puuttumiseen olisi pystytty luomaan uskottava ratkaisu.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osatoptimoinnin. Lakiluonnoksen mukaan hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla voi muodostua haasteeksi. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen ”veto-oikeus” voi vääristää kaavan valmistelutyötä.

MRL:n arvioinnin 2014 jälkeen ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuisissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahtotilan ohi. Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta vastaavan suunnittelun yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määrittellä laissa selkeästi.

Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) kuten esim. Varsinais-Suomessa, Uudella maalla ja Pohjois-Savossa on toimittu.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava, mikä kertoo vai-keudesta muodostaa oikeusvaikutteista kaavaa laativaa organisaatiota ja yhteistä kaavasta päättävää toimielintä.

Oikeusvaikutukset

Kaupunkiseutukaavan ja maakuntakaavan väliseen suhteeseen sisältyy oikeusvaikutteisuusongelmia nyt kommentoitavana olevassa lakiluonnoksessa. Kaupunkiseutukaava olisi esityksen mukaan sovittava maakuntakaavan kokonaisuuteen vain liikennejärjestelmän, infrastruktuurin ja vihverkon osalta. Esityksen mukaan maakuntakaava ei kuitenkaan olisi ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin seudullisen yhdyskuntarakenteen ja siihen sisältyvien alueiden, verkostojen ja toimintojen kokonaisuus. Kaupunkiseutukaavan alueilla syntyisi näin ollen sekava ja hyvin tulkinnanvarainen tilanne maakuntakaavan huomioon ottamisesta. Olisi selkeämpää kuvata kokonaisuus siten, että kaupunkiseutukaava on sovittava maakuntakaavaan kokonaisuutena eikä vain vaikeasti määriteltävien erillisten maankäyttömuotojen osalta. Voidaan myös kysyä, mikä käytännön työssä olisi ohjeena olemisen ja sovittamisen ero.

Esitys on maakuntakaavan oikeusvaikutusten osalta paikoin ristiriitainen.

Kommenteilla olevassa lain perusteluosassa todetaan esimerkiksi: "Maiseman ja kulttuuriperinnön turvaaminen edellyttäisi, että kaupunkiseutukaavassa varmistetaan maiseman ja kulttuuriperinnön valtakunnallisten arvojen säilyminen. Vaaliminen edellyttäisi, että kaupunkiseutukaavassa otetaan huomioon maiseman ja

kulttuuriperinnön maakunnalliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään."

Toisaalta maakuntakaavan oikeusvaikutuksia käsittelevässä kohdassa linjataan, että maakuntakaava ei olisi ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa. Miksi maakuntakaavaan sovitaan, mutta maakuntakaava ei ole ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa, mutta sen sijaan on ohjeena kuntakaavaa laadittaessa, jos kaupunkiseutukaavaa ei ole?

Lain perusteluteksteistä käy monin osin ilmi, että kaupunkiseutusunnitelmassa on tarpeen käsitellä aluevarauksia, joilla on myös valtakunnallisia tai maakunnallisia ulottuvuuksia. Tästä syystä laki tulisi kirjoittaa siten, että se ottaisi oikealla tavalla huomioon tämän tarpeen. Pirkanmaan liitto katsoo, että oikeusvaikutusten selkeyttämiseksi maakuntakaavan tulee ohjata kaupunkiseutu- ja kuntakaavoitusta myös yh-dyskuntarakenteellisissa kysymyksissä. Tämä koskee yhtäläillä alueita, joille laaditaan kaupunkiseutukaava kuin alueita, joille ei ole jäämässä yhdyskuntarakennetta yhtä kuntaa laajemmalla alueella jäsentävää oikeusvaikutteista kaavaa, jos ja kun kaupunkiseutukaavaa ei laadita.

VAPAAEHTOINEN KAUPUNKISEUTUKAAVA VAI MAAKUNTAKAAVA

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisältynyt MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja vihververkko-suunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmäratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja erityyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa.

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta, ellei kunnat niin yhdessä sovi. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa ottavan enemmän yleiskaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä. Tämä jättää suunnittelujärjestelmästä kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestävän yhdyskuntarakenteen tavoitteista. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen, mikäli mm. ilmastomuutoksen haasteisiin halutaan vastata. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Maakuntakaavan tulee ohjata kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena myös yhdyskuntarakenteellisissa kysymyksissä, koska näin voidaan kehittää liikennejärjestelmän osalta kysyntää joukkoliikenteelle ja huolehtia ilmastomuutoksen torjunnasta.

Työssäkäyntialueet käsittävät jo monta kuntaa ja ne laajenevat koko ajan, jolloin maakuntataso on hyvä taso käsitellä kokonaisuutta.

Lakiluonnokseen sisältyy vaara kokonaisvaltaisen yhdyskuntarakenteellisen suunnittelun aukosta, mikäli kaupunkiseutukaavat jäävät laatimatta ja samanaikaisesti kuntien oma yleispiirteinen kaavoitus hiipuu. Lakiin tuleekin kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

RAKENNEMALLI VAI KAUPUNKISEUTUKAAVA

Niissä maakunnissa, joiden alueella sijaitsee suuria kaupunkiseutuja, on käytetty merkittävästi suunnitteluressursseja kaupunkiseutujen suunnitteluun sekä siihen sisältyvään avoimeen vuorovaikutukseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on laadittu rakennemallitarkasteluja joko maakunnan liiton tai muun kuntayhteistyön toimesta. MRL:n luonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti (edelleen vapaaehtoisella) kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää.

Rakennemallit ovat erityisesti kasvun ja asuntotuotannon suuntaamista ohjaava työkalu. Koko yhdyskuntarakennetta käsittelevä avoin kaavoitusprosessi on täysin eri resurssoinnin tarvitsemää työtä. Uuden kaupunkiseutukaavan laatiminen tulee mahdollisesti vaatimaan uuden suunnitteluorganisaation perustamista, mikäli tavoitteena on tehdä oikeusvaikutteista kaavoitusta eikä esim. oikeusvaikutuksettomia rakennemallitarkasteluja. Kuntien valmius tähän pitää selvittää. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiseksi ja resurssoinnille.

KAUPUNKISEUTUKAAVAN HYVÄKSYMINEN

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Mitä tapahtuu, jos yksi kunta haluaa muutoksen kaupunkiseutukaavaan?

MRL:n arvioinnin 2014 jälkeen ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahtotilan ohi. Tämä kysymys oli keskeinen MRL:n arvioinnin 2014 johtopäätös kaupunkiseudun osalta eli "Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun ongelmallisuus kiteytyy valintatilanteisiin, joissa koko seudun kehittymisen edellyttämä ratkaisu koetaan yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien välinen kilpailu johtaa usein kaavoihin, jotka eivät käsittele yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaiskehityksen kannalta oleellisia kysymyksiä". Myös maakuntavaltuustoissa on pystytty tekemään tarvittavat yhteensovittavat valinnat ja päätökset.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määrittellä laissa selkeästi. Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) kuten mm. Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa on toimittu.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu. Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava.

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisällytetty MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja viherverkko suunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmä ratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja eri-tyyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa.

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa ottavan enemmän yleiskaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä. Tämä jättää suunnittelujärjestelmästä kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestävästä yhdyskuntarakenteesta. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan. Maakuntakaavan tulee ohjata kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena myös yhdyskuntarakenteellisissa kysymyksissä. Esitys yleiskaavoituksen siirtämisestä kaupunkiseudulla vapaaehtoisuuteen varaan, heikentää maakuntakaavan vaikuttavuutta kunta-rajat ylittävien yhdyskuntarakennekysymysten ratkaisijana. Sama koskee myös kaupunkiseutujen ulkopuolisia alueita, joihin ei ole jäämässä yhdyskuntarakennetta yhtä kuntaa laajemmalla alueella jäsentävää oikeusvaikutteista kaavaa.

Lakiluonnokseen sisältyy vaara kokonaisvaltaisen yhdyskuntarakenteellisen suunnittelun aukosta, mikäli kaupunkiseutukaavat jäävät laatimatta ja samanaikaisesti kuntien oma yleispiirteinen kaavoitus hiipuu. Lakiin tuleekin kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimielimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja suurissa kunnissa voi muodostua haasteeksi. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen "veto-oikeus" voi vääristää kaavan valmistelutyötä. Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikka kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava).

Nyt lakiin kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie tuon mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Lakiin tulee kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Lakiluonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnitteluyhteistyö on korvattu terminologisesti edelleen vapaaehtoisella kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia kysymyksiä. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnitteluyhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resursoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

VAPAAEHTOINEN KAUPUNKISEUTUKAAVA VAI MAAKUNTAKAAVA

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisällytetty MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja viherverkkosuunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmäratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja erityyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa.

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta ellei kunnat niin yhdessä sovi. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa

ottavan enemmän yleiskaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä. Tämä jättää suunnittelujärjestelmästä kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestävän yhdyskuntarakenteen tavoitteista. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen, mikäli mm. ilmastomuutoksen haasteisiin halutaan vastata. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Maakuntakaavan tulee ohjata kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena myös yhdyskuntarakenteellisissa kysymyksissä, koska näin voidaan kehittää liikennejärjestelmän osalta kysyntää joukkoliikenteelle ja huolehtia ilmastomuutoksen torjunnasta. Työssäkäyntialueet käsittävät jo monta kuntaa ja ne laajenevat koko ajan, jolloin maakuntataso on hyvä taso käsitellä kokonaisuutta.

Lakiluonnokseen sisältyy vaara kokonaisvaltaisen yhdyskuntarakenteellisen suunnittelun aukosta, mikäli kaupunkiseutukaavat jäävät laatimatta ja samanaikaisesti kuntien oma yleispiirteinen kaavoitus hiipuu. Lakiin tuleekin kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

RAKENNEMALLI VAI KAUPUNKISEUTUKAAVA

Niissä maakunnissa, joiden alueella sijaitsee suuria kaupunkiseutuja, on käytetty merkittävästi suunnitteluressursseja kaupunkiseutujen suunnitteluun sekä siihen sisältyvään avoimeen vuorovaikutukseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on laadittu rakennemallitarkasteluja joko maakunnan liiton tai muun kuntayhteistyön toimesta. MRL:n luonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti (edelleen vapaaehtoisella) kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää.

Rakennemallit ovat erityisesti kasvun ja asuntotuotannon suuntaamista ohjaava työkalu. Koko yhdyskuntarakennetta käsittelevä avoin kaavoitusprosessi on täysin eri resurssoinnin tarvitsemaa työtä. Uuden kaupunkiseutukaavan laatiminen tulee mahdollisesti vaatimaan uuden suunnitteluorganisaation perustamista, mikäli tavoitteena on tehdä oikeusvaikutteista kaavoitusta eikä esim. oikeusvaikutuksettomia rakennemallitarkasteluja. Kuntien valmius tähän pitää selvittää. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiseksi ja resurssoinnille.

KAUPUNKISEUTUKAAVAN HYVÄKSYMINEN

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmataso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osatoiminnan. Mitä tapahtuu, jos yksi kunta haluaa muutoksen kaupunkiseutukaavaan?

MRL:n arvioinnin 2014 jälkeen ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahtotilan ohi. Tämä kysymys oli keskeinen MRL:n arvioinnin 2014 johtopäätös kaupunkiseudun osalta eli "Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun ongelmallisuus kiteytyy valintatilanteisiin, joissa koko seudun kehittymisen edellyttämä ratkaisu koetaan yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien välinen kilpailu johtaa usein kaavoihin, jotka eivät käsittele yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaiskehityksen kannalta oleellisia kysymyksiä". Myös maakuntavaltuustoissa on pystytty tekemään tarvittavat yhteensovittavat valinnat ja päätökset.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määrittellä laissa selkeästi. Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) kuten mm. Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa on toimittu.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu. Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava.

Vapaaehtoinen kaupunkiseutukaava vai maakuntakaava

Nykyjärjestelmässä valtakunnallisia, maakunnallisia ja kuntarajat ylittäviä maankäyttökysymyksiä on ratkottu maakuntakaavassa – niin kaupunkiseuduilla kuin niiden ulkopuolella. Tähän on sisällytetty MRL:n luonnoksessa esitetyn infra- ja viherverkko-suunnittelun lisäksi muu yhdyskuntarakenteen suunnittelu, kuten esim. palveluverkon, ml. vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin suunnittelu, liikennejärjestelmäratkaisut sekä eri toimintojen ja ympäristön arvojen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa on myös tutkittu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja erityyppiset luonnonsuojelu- ja luonnonvara-asiat, jotka eivät ole ratkaistavissa yhden kunnan alueella sekä ympäristöhäiriöihin liittyvät asiat. Maakuntakaavassa näihin sisältyy myös määräykset siitä, miten arvot huomioidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Kunnat ovat tehneet omia strategisia maankäytön linjauksia yleiskaavoissa.

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Kaupunkiseutukaava näyttäisi MRL:n luonnoksessa ottavan enemmän yleiskaavan kuin maakuntakaavan roolin uudessa suunnittelujärjestelmässä. Tämä jättää suunnittelujärjestelmästä kokonaan pois valtakunnalliset ja maakunnalliset sekä niitä yhteensovittavat maankäyttöratkaisut.

Lakiluonnos jättää auki sen, mikä taho vastaa kestävästä yhdyskuntarakenteesta tavoitteista. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun pitää toimia yli kuntarajojen, mikäli mm. ilmastomuutoksen haasteisiin halutaan vastata. Tätä ei voi jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Maakuntakaavan tulee ohjata kuntakaavoitusta oikeusvaikutteisena myös yhdyskuntarakenteellisissa kysymyksissä. Esitys yleiskaavoituksen siirtämisestä kaupunkiseudulla vapaaehtoisen toiminnan varaan, heikentää maakuntakaavan vaikuttavuutta kuntarajat ylittävien yhdyskuntarakenteellisten kysymysten ratkaisijana. Sama koskee myös kaupunkiseutujen ulkopuolisia alueita, joihin ei ole jäämässä yhdyskuntarakennetta yhtä kuntaa laajemmalla alueella jäsentävää oikeusvaikutteista kaavaa.

Lakiluonnokseen sisältyy vaara kokonaisvaltaisen yhdyskuntarakenteellisen suunnittelun aukosta, mikäli kaupunkiseutukaavat jäävät laatimatta ja samanaikaisesti kuntien oma yleispiirteinen kaavoitus hiipuu. Lakiin tuleekin kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Rakennemalli vai kaupunkiseutukaava

Niissä maakunnissa, joiden alueella sijaitsee suuria kaupunkiseutuja, on käytetty merkittävästi suunnitteluresursseja kaupunkiseutujen suunnitteluun sekä siihen sisältyvään avoimeen vuorovaikutukseen. Suurilla kaupunkiseuduilla on laadittu rakennemallitarkasteluja joko maakunnan liiton tai muun kuntayhteistyön toimesta. MRL:n luonnoksessa vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu-yhteistyö on korvattu terminologisesti (edelleen vapaaehtoisella) kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherkenttää ja liikennejärjestelmää.

Rakennemallit ovat erityisesti kasvun ja asuntotuotannon suuntaamista ohjaava työkalu. Koko yhdyskuntarakennetta käsittelevä avoin kaavoitusprosessi on täysin eri resurssoinnin tarvitsemaa työtä. Uuden kaupunkiseutukaavan laatiminen tulee mahdollisesti vaatimaan uuden suunnitteluorganisaation perustamista, mikäli tavoitteena on tehdä oikeusvaikutteista kaavoitusta eikä esim. oikeusvaikutuksettomia rakennemallitarkasteluja. Kuntien valmius tähän pitää selvittää. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu-yhteistyön kehittämiseksi ja resurssoinnille.

Kaupunkiseutukaavan laatiminen ja hyväksyminen

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnittelutaso toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osatunon.

MRL:n arvioinnin 2014 jälkeen ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahtotilan ohi. Tämä kysymys oli keskeinen MRL:n arvioinnin 2014 johtopäätös kaupunkiseudun osalta eli "Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun ongelmallisuus kiteytyy valintatilanteisiin, joissa koko seudun kehittämisen edellyttämä ratkaisu koetaan yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien välinen kilpailu johtaa usein kaavoihin, jotka eivät käsittele yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaiskehityksen kannalta oleellisia kysymyksiä". Myös maakuntavaltuustoissa on pystytty tekemään tarvittavat yhteensovittavat valinnat ja päätökset.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia

seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväk-syvä toimielin määritellä laissa selkeästi. Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväk-syvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto (A. Irjala 9.10.2019). Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) kuten mm. Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa on toimittu.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykyisin mukaisia yh-teisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu. Pääkaupunkiseudulla ei ole noudatettu lain velvoitetta laatia yhteinen yleiskaava.

Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen vaikeuttaa seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmistelemansa kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen "veto-oikeus" voi vääristää kaavan valmistelutyötä. Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.

On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät

kaupunkiseutukaavoitusta laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen vastuulle.

Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Alustavissa pykäläluonnoksissa uusi kaavataso on vapaaehtoisen kaupunkiseutukaava. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen. Laki velvoittaa myös pääkaupunkiseudun laatimaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan.

Oulun kaupunkiseudulle on laadittu yhteinen yleiskaava ja sen toteuttamisohjelma vuosituhannen alussa. Yhteinen päätöksentekoeelin lakkautettiin Oulun kuntaliitoksen myötä 1.1.2013 alkaen.

Seudun kunnat ovat tehneet yhteistyötä maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän yhteen sovittamisessa 1990-luvulta saakka. Lisäksi kaupunkiseutu on mukana MAL-sopimuskäytännössä osana kuntien välistä yhteistyötä. Asiakirjat valmistellaan virkatyönä ja hyväksytään poliittisissa päätöksentekoeilimissä erillispäätöksin. Valtion ja suurten kaupunkiseutujen yhteistyön väline on MAL-sopimus, jossa kaupunkiseudun kunnat, maakunnan liitto ja valtio-osapuoli määrittävät yhteisen tahtotilan seudulla. Pohjois-Pohjanmaan liitto osallistuu aktiivisesti sopimuksen valmisteluun ja seurantaan seuturakennetiimin ja liikenteen johtoryhmän kanssa. Oulun kaupunkiseudun rakennemalli 2040 laadittiin nykyisen MAL-sopimuksen taustamateriaaliksi. Uuden sopimuksen keskeisenä toimenpiteenä esitetään laadittavaksi Oulun seudun kehityskuva 2030+, johon sisällytetään tavoitteet laadukkaasta asuin- ja elinympäristöstä, vähähiilisestä liikennejärjestelmästä sekä elinvoimaisesta Oulun seudusta. Tällainen rakennemallityyppinen kehityskuva on joustava ohjausväline, ja vastaa osaltaan kasvavan kaupunkiseudun strategiaan suunnittelutarpeisiin oikeusvaikutteisen kaavoituksen rinnalla.

Alustavien pykäläluonnosten mukaan kaupunkiseutukaava olisi sovittava maakuntakaavan kokonaisuuteen oikeusvaikutteisten merkintöjen osalta, mutta maakuntakaava ei olisi ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa mm. aluerakenteen osalta. Tämä antaisi kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta veisi sen mahdollisuuden myös maakuntakaavalta.

Pykäläluonnosten mukaan kaupunkiseutukaava olisi ohjeena laadittaessa ja muutettaessa kuntakaavaa, eivätkä viranomaiset saisi vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Kaupunkiseutukaavan hyväksymisen vaihtoehtoina on kuntien yhteinen toimielin tai kuntakohtainen hyväksyntä yhtäpitävin päätöksin, jolloin kunkin kunnan valtuuston on hyväksyttävä kaava kuuden kuukauden sisällä tai hyväksymispäätökset raukeavat. Oulun yhteinen yleiskaava hyväksyttiin kaikissa suunnittelun alueen kunnissa yksimielisesti. Tällainen eri aikainen ja moniportainen hyväksymismenettely on riskialtis, mikäli valmistelun aikana ei ole päästy yksimielisyyteen kaikista linjauksista. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulisi kaavan laatija ja sen hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen peruslähdekohdaksi asetettiin edellisellä hallituskaudella kaavoituksen sujuvoittaminen ja joustavoittaminen, edellä mainituilla perusteilla alustavissa pykäläluonnoksissa lisätty vapaaehtoinen ja oikeusvaikutteinen kaupunkiseutukaava ei kaikilta osin vastaa alkuperäisiä tavoitteita.

- Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.
- On erittäin epätodennäköistä, että kunnat siirtäisivät kaupunkiseutukaavoitusta yhteisen toimielimen vastuulle. Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.
- Esitetystä mallista kaupunkiseutukaava hyväksyttäisiin erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla voi

muodostua haasteeksi. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan. Lisäksi tämän tyyppinen "veto-oikeus" voi vääristää kaavan valmistelutyötä. Kaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen, vaikeuttaa myös seudullista kokonaisajattelua ja suunnittelua, mahdollistaen ei-toivotun osaoptimoinnin.

- Kaupunkiseutukaavan voi luonnoksen mukaan hyväksyä kuntien niin sopiessa myös maakunnan liitto, mikä on kannatettavaa. Lain tulisi myös mahdollistaa, että kaupunkiseutukaava voitaisiin laatia osana maakuntakaavaa.
- Lakiluonnoksessa nykyinen vapaaehtoinen rakennemalli- ja suunnittelu yhteistyö on korvattu terminologisesti edelleen vapaaehtoisella kaupunkiseutukaavalla. Samalla on keinotekoisesti rajoitettu maakuntakaavaa käsittelemään ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia kysymyksiä. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnittelu yhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resursoinnille. Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella.
- Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.
- Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa pykälässä todetaan, että laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa, on kaupunkiseutukaava sovitettava maakuntakaavaan niissä asioissa, joissa maakuntakaava on oikeusvaikutteinen. Juridisesta näkökulmasta sanamuoto "on sovitettava" jättää varsin paljon tulkinnan varaa.
- Kaupunkiseutukaavassa tulee esityksen mukaan varmistaa seudullisen liikennejärjestelmän toimivuus ja kytkennät valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmään. Kaupunkiseutukaavassa tulee myös huomioida keskusta-alueiden ulkopuolisten myymälöiden vaikutukset keskusta-alueisiin. Tämän varmistamiseksi ja yhteensovittamiseksi maakuntakaavan tulisi olla ohjeena myös laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa.
- Maakuntakaava olisi liikennejärjestelmän, infrastruktuurin ja viherverkon osalta ohjeena laadittaessa ja muutettaessa kuntakaavaa alueella, jossa ei ole voimassa olevaa kaupunkiseutukaavaa. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin seudullisen yhdyskuntarakenteen ja siihen sisältyvien alueiden, verkostojen ja toimintojen kokonaisuus. Kaupunkiseutukaavan alueilla syntyisi näin ollen sekava ja hyvin tulkinnanvarainen tilanne maakuntakaavan huomioon ottamisesta. Olisi selkeämpää kuvata kokonaisuus siten, että kaupunkiseutukaava on sovitettava maakuntakaavaan kokonaisuutena.

Kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kaava-alue saattaa poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen. Kaupunkiseutukaavan hyväksymisprosessi vaikuttaa epämääräiseltä ja kaavan hyväksymiseen liittyy suurta epävarmuutta. Hyväksymiskäytäntö tulee olla kirjoitettu selkeästi lakiin.

MRL-uudistusta on kaupunkiseutukaavan osalta valmisteltu yllättävänkin pitkälle ilman että toimivaltaisen päätöksentekuelimen puuttumiseen olisi pystytty luomaan uskottava ratkaisu. Ajatus kaupunkiseutukaavan vapaaehtoisuudesta väistää ongelmaa, mutta ei tuota etsityn kaltaista ratkaisua.

Esitettyssä mallissa kaupunkiseutukaava hyväksyttäisiin erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä toimielimessä. Hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen vaikeuttaa seudullista ajattelua ja suunnittelua ja mahdollistaa ei-toivotun osaoptimoinnin. Ns. toisen polven maakuntakaavoissa (esim. Pirkanmaan maakuntakaava 2040) on pystytty hyvin ratkaisemaan kaupunkiseudun vaikeat yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikeissa ratkaisuissa kuntien yhteinen tahto on mennyt yhden yksittäisen kunnan tahdon ohi. Tämä on mahdollista vain yhden valtuuston alaisuudessa.

Se, että kunnat siirtäisivät yleiskaavoitusta yhteisen, laissa tarkemmin määrittelemättömän yhteisen toimielimen alle, on vapaaehtoisuudeltaan erittäin epätodennäköistä. Mikäli laissa halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia seutukaavoja, tulee kaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi. Osa-aluemaakuntakaava voisi tarjota yhden ratkaisumallin.

Nyt lakiin kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta vie tuon mahdollisuuden myös maakuntakaavalta. Lakiin tulee kirjata selkeästi se, että mikäli kaupunkiseutu ei laadi esim. seuraavan 6 vuoden aikana oikeusvaikutteista kaupunkiseutukaavaa, maakunnan liitto laatii sen maakuntakaavan yhteydessä.

Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esim. nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

Kaupunkiseutukaavan ja maakuntakaavan väliseen suhteeseen sisältyy myös oikeusvaikutteisuusongelmia nyt kommentoitavana olevassa lakiluonnoksessa. Kaupunkiseutukaava olisi esityksen mukaan sovitettava maakuntakaavan kokonaisuuteen vain liikennejärjestelmän, infrastruktuurin ja viherverkon osalta. Esityksen mukaan maakuntakaava ei kuitenkaan olisi ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa.

Maakuntakaava olisi liikennejärjestelmän, infrastruktuurin ja viherverkon osalta ohjeena laadittaessa ja muutettaessa kuntakaavaa alueella, jossa ei ole voimassa olevaa kaupunkiseutukaavaa. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin seudullisen yhdyskuntarakenteen ja siihen sisältyvien alueiden, verkostojen ja toimintojen kokonaisuus. Kaupunkiseutukaavan alueilla syntyisi näin ollen sekava ja

hyvin tulkinnanvarainen tilanne maakuntakaavan huomioon ottamisesta. Olisi selkeämpää kuvata kokonaisuus siten, että kaupunkiseutukaava on sovitettava maakuntakaavaan kokonaisuutena eikä vain vaikeasti määriteltävien erillisten maankäyttömuotojen osalta. Voidaan myös kysyä mikä käytännön työssä olisi ohjeena olemisen ja sovittamisen ero.

Kaupunkiseutukaavan voi luonnoksen mukaan hyväksyä kuntien niin sopiessa myös maakunnan liitto, mikä on kannatettavaa. Lain tulisi myös mahdollistaa, että kaupunkiseutukaava voitaisiin laatia osana maakuntakaavaa.

Kaupunkiseutukaavassa tulee perustelutekstin mukaan varmistaa muun muassa seudullisen liikennejärjestelmän toimivuus ja kytkennät seudun ulkopuoliseen, valtakunnalliseen ja maakunnalliseen liikennejärjestelmään. Tämän varmistamiseksi ja yhteensovittamiseksi maakuntakaavan tulisi olla ohjeena myös laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa.

Kaupunkiseutukaavassa tulee esityksen mukaan "huomioida keskusta-alueiden ulkopuolisten myymälöiden vaikutukset keskusta-alueisiin." Tämän varmistamiseksi ja yhteensovittamiseksi maakuntakaavan tulisi olla ohjeena myös laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa.

Esitys on maakuntakaavan oikeusvaikutusten osalta paikoin ristiriitainen. Kommenteilla olevassa lain perusteluosassa todetaan esimerkiksi: "Maiseman ja kulttuuriperinnön turvaaminen edellyttäisi, että kaupunkiseutukaavassa varmistetaan maiseman ja kulttuuriperinnön valtakunnallisten arvojen säilyminen. Vaaliminen edellyttäisi, että kaupunkiseutukaavassa otetaan huomioon maiseman ja kulttuuriperinnön maakunnalliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään."

Toisaalta maakuntakaavan oikeusvaikutuksia käsittelevässä kohdassa linjataan, että maakuntakaava ei olisi ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa. Miksi maakuntakaavaan sovitetaan, mutta maakuntakaava ei ole ohjeena kaupunkiseutukaavaa laadittaessa, mutta sen sijaan on ohjeena kuntakaavaa laadittaessa, jos kaupunkiseutukaavaa ei ole?

Lain perusteluteksteistä käy monin osin ilmi, että kaupunkiseutusunnitelmassa on tarpeen käsitellä aluevarauksia, joilla on myös valtakunnallisia tai maakunnallisia ulottuvuuksia. Tästä syystä laki tulisi kirjoittaa siten, että se ottaisi oikealla tavalla huomioon tämän tarpeen. Siksi maakuntakaavan tulee olla ohjeena laadittaessa tai muutettaessa kaupunkiseutukaavaa. Vastaavasti kuntakaavaa laadittaessa tai muutettaessa maakuntakaava tulee tarkentuvasti ottaa huomioon.

Mikäli lainsäädännöllä halutaan varmistaa, että suurilla kaupunkiseuduilla tehdään oikeusvaikutteisia kaupunkiseutukaavoja, tulee kaupunkiseutukaavan laatija ja kaavan hyväksyvä toimielin määritellä laissa selkeästi.

Kaupunkiseutukaavan hyväksyminen jokaisen kunnan valtuustossa erikseen vaikeuttaa seudullista kokonaisuajattelua ja mahdollistaa ei-toivotun osaoptimoinnin. Periaatteessa yksi kunta voi kaataa kaikkien yhdessä vuosia valmisteleman kaupunkiseutukaavan, jolloin valtava määrä valmistelutyötä menee hukkaan. Lisäksi tämän tyyppinen "veto-oikeus" voi vääristää kaavan valmistelutyötä.

Koska kaupunkiseutukaavan laadintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, saattaa kaava-alue poiketa merkittävästikin toiminnallisesta kaupunkiseudusta ja olla suunnittelun tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukainen.

Mikäli MRL-uudistuksessa esille nostettu kaupunkiseutujen yhteinen suunnitelmatarjoilu toteutuu, hyväksytään kaupunkiseutukaava jatkossa erikseen jokaisen kunnan valtuustossa tai erillisessä yhteisessä toimeleimessä. Hyväksymisen tulee kaikissa kunnissa tapahtua 6 kuukauden sisällä, mikä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja suurissa kunnissa, kuten Helsingin seudulla, voi muodostua haasteeksi.

Luonnospykälien mukaan kaupunkiseutukaavan hyväksyvä yhteinen toimielin voi olla myös maakunnan liitto. Samalla logiikalla kaupunkiseutukaava tulisi voida laatia osana skaalautuvaa maakuntakaavaa (osa-aluemaakuntakaava, vrt. skaalautuva kuntakaava) esimerkkinä parhaillaan ehdotusvaiheessa oleva Helsingin seudun vaihemaakuntakaava, jota on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä Helsingin seudun MAL-työn kanssa.

Nyt lakiluonnokseen kirjattu malli antaa kaupunkiseuduille mahdollisuuden olla laatimatta kaupunkiseutukaavaa, mutta heikentää mahdollisuuksia ohjata alue- ja yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksella. Uudellamaalla on kehitetty hyviä yhteistyömuotoja Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan ja Helsingin seudun MAL-työn välille. Näitä voidaan kehittää edelleen seuraavalle kaavakierrokselle nykyisten lakien puitteissa. Jo nykyinen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää monenlaisia työkaluja, joita ei ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Tämä koskee myös kaupunkiseutuja, joilla esimerkiksi nykylain mukaisia yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu.

Yleisesti aiemman työhistoriani osalta voin todeta, että useamman kunnan yhteinen kaava ei ole helppo ratkaisu ja resurssija saattaa olla niukasti erityisesti pienemmissä kunnissa. Lisäksi pöytäksenteko eri kunnissa yhteisen kaavan osalta voi olla erityisen hankalaa.

7. Kommentit kuntakaavaa koskeviin pykäliin

Vastaajien määrä: 20

Vastaukset

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Mikäli maakuntakaava on merkittävältä osin vailla oikeusvaikutuksia, valtaosa taajamien ulkopuolisia alueita jää ilman maankäytön suunnitelmallista selkärankaa.

Kuntakaavoituksessa siirtyminen yhden, suunnittelutarpeen mukaan skaalautuvan kuntakaavan malliin erillisten yleiskaavojen ja asemakaavojen sijaan olisi iso menettelytapa muutos. Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen vain osassa kuntia kun taas suuremmissa kaupungeissa, jossa on maankäytön muutospainetta, tilanne on erilainen. Yhden kuntakaavan mallin toimivuutta tulee pilotoida erilaisissa kunnissa ja olosuhteissa.

Lisäksi yhden kuntakaavan malliin siirtymiseen ja digitaalisen tietomallin käyttöön ottoon tulee varata riittävästi aikaa. Sitä olisi hyvä pilotoida jossakin esimerkkikunnassa.

Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen. Mikäli kuntakaava ymmärretään prosessiksi, niin kunnat voisivat joustavasti laatia kaavoja kunkin kunnan maankäytön muutospaineesiin ja tarkkuustarpeeseen sovitteen.

Asemakaavan ja yleiskaavan yhtäaikaista tarkastelu mahdollistuisi samassa prosessissa, mikä yhdentäisi suunnittelutasojen sisältöä ja ratkaisut voitaisiin hakea tarvittavassa laajuudessa nykyistä nopeammalla prosessilla. Digitaaliset tietomallit mahdollistaisivat myös ajantasayleiskaavan ylläpitämisen hankekaavojen paineessa ajantasa-asetmakaavan rinnalla.

Käytännössä kunnat voisivat säilyttää nykyisen kaavallisen rakenteen ja edelleen kehittää sitä. Itse prosessi voisi nopeutua ja joustavoitua yhdennettynä kuntakaavaprosessina. Tällöin eri mittakaavaiset kaavat tuotaisiin päätöksentekoon joko yhtä aikaa, tai yleispiirteinen kaava edellä. Mikäli taas jossakin kunnan osassa asemakaavoitus ei ole tarpeen, kunta voi laatia edelleen yleiskaavan mittakaavaista kuntakaavaa.

Kuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen.

Sopeutumisvaatimus olemassa olevaan kaavaan sidottuna voi olla jopa esteenä yhdiskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaavallisten muutosten tekemiselle. Kuntakaavan laadullisista vaatimuksista pitäisi seurata, että muutokset ovat hallittuja. Toisaalta, mahdollisuus muuttaa yhtä aikaa yksityiskohtaista kuntakaavaa ja sen laadintaa ohjaavia kehittämisperiaatteita saattaa heikentää kokonaisuuden hallintaa.

Jos tällä tiellä edetään, pitäisi selvittää, milloin yhdiskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueella (yleispiirteisemmässä mittakaavassa) ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua. Kysymyksen vastaaminen edellyttäisi lisää pilotointia.

Jää epäselväksi, onko kaavasta muiden kuin rakentamisen määräysten osalta aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien laatua, laajuutta tai kohdentumista tarkoitus muuttaa. Miten esimerkiksi maan arvo tulevaisuudessa määrittäisi? Epäselvyys on hankalaa kiinteistönomistajien, kunnan ja muiden viranomaisten sekä osallisten kannalta.

Jos tällä tiellä edetään, muidenkin kuin rakennusluvan saantiin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentuminen on esittävä kuntakaavassa yksiselitteisesti. Kysymystä ei ole tarkasteltu, ja rakennusluvitusta koskevien pykälien puuttuessa kokonaisuutta ei voi toistaiseksi arvioidakaan.

Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä.

Kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nyt kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden käsittelyä. Säännös ei tuo tähän uutta, mutta voi edesauttaa epärealististen aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä. Kunnalla on MRL:n nyky muodossa kaavamonomoli, ja kunta määrittää, käynnistääkö kaavan laadinnan vai ei.

Aloiteoikeuden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta, mutta voi sellaisenaankin johtaa aloitteiden määrän ja niiden käsittelystä johtuvan työn määrän kasvuun.

Kuntakaavan osalta tulee ottaa huomioon kuntien erilaiset kaavoitusresurssit ja tosiasialliset mahdollisuudet kaavoituksen järjestämiseen. Samoin tulee nykyisiin asema- ja yleiskaavoihin varmistaa riittävät siirtymäsäännökset, sillä Suomessa on voimassa mm 1800-luvulla laadittuja asemakaavoja, jotka ovat ohjanneet riittävästi suunnittelua ja rakentamista. Lisäksi tulee huomioida vaikutukset kuntien maapolitiikkaan.

Kuntakaavan uusi ajattelu vaikuttaa teoreettisella tasolla varsin hyvälle ja johdonmukaiselle. Epäilyttä kuitenkkin syntyykö käytännössä vaikeasti hallittava ja ymmärrettävä hyvin erilaisten kuntakaavojen kirjo, joka haittaa niin kunnan omaa kuin muutakin viranomaistyötä. Tämä nousee esiin myös silloin, jos saatavuudella valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä edellytetään yhteen toimivuutta ja koneluettavaa muotoa.

<p>Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on edellä kirjatussa tiivistelmässä nostanut esille maakuntaliiton näkökulmasta keskeiset kommentit ja perustelee niitä kuntakaavaa koskevien pykälien osalta seuraavasti: Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suurimmassa osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa tilanne on erilainen. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa suurin muutos on digitaalinen tietomalli, jolloin lainsäädännön uudistuksessa on hyvä mahdollistaa yhden kuntakaavan malli.</p>
<p>Ei kommentoitavaa.</p>
<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suuressa osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, joissa on maankäytön muutos-paineita, tilanne on erilainen.</p> <p>Kuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen. Sopeutusvaatimus olemassa olevaan kaavaan sidottuna voi jopa haitata yhdyskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaa-vallisten muutosten tekemistä. Kuntakaavan laadullisista vaatimuksista pitäisi seurata, että muutokset ovat hallittuja. Toisaalta, mahdollisuus muuttaa yhtä aikaa yksityiskohtaista kuntakaavaa ja sen laadintaa ohjaavia kehittämisperiaatteita heikentää kokonaisuuden hallintaa. Pitäisi selventää, milloin yhdyskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueella ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua.</p>
<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, jossa on maankäytön muospaineita, tilanne on erilainen.</p> <p>Kuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen.</p> <p>Sopeutusvaatimus olemassa olevaan kaavaan sidottuna voi olla jopa esteenä yhdyskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaavallisten muutosten tekemiselle. Kuntakaavan laadullisista vaatimuksista pitäisi seurata, että muutokset ovat hallittuja. Toisaalta, mahdollisuus muuttaa yhtä aikaa yksityiskohtaista kuntakaavaa ja sen laadintaa ohjaavia kehittämisperiaatteita heikentää kokonaisuuden hallintaa.</p> <p>Jos tällä tiellä edetään, pitäisi selventää, milloin yhdyskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueella ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua.</p> <p>Jää epäselväksi, onko kaavasta muiden kuin rakentamisen määräysten osalta aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien laatua, laajuutta tai kohdentumista tarkoitus muuttaa. Miten esimerkiksi maan arvo tulevaisuudessa määrittäisi? Epäselvyys on hankalaa kiinteistönomistajien, kunnan ja muiden viranomaisten sekä osallisten kannalta.</p> <p>Jos tällä tiellä edetään, muidenkin kuin rakennusluvan saantiin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentuminen on esittävä kuntakaavassa yksiselitteisesti.</p> <p>Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä.</p> <p>Kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nyt kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden käsittelyä. Säännös ei tuo tähän uutta, mutta voi edesauttaa epärealististen aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä.</p> <p>Aloiteoikeuden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta, mutta voi sellaisenaankin johtaa aloitteiden määrän ja niiden käsittelystä johtuvan työn määrän kasvuun.</p>
<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, jossa on maankäytön muospaineita, tilanne on erilainen. Kuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen.</p> <p>Sopeutusvaatimus olemassa olevaan kaavaan sidottuna voi olla jopa esteenä yhdyskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaavallisten muutosten tekemiselle. Kuntakaavan laadullisista vaatimuksista pitäisi seurata, että muutokset ovat hallittuja. Toisaalta, mahdollisuus muuttaa yhtä aikaa yksityiskohtaista kuntakaavaa ja sen laadintaa ohjaavia kehittämisperiaatteita heikentää kokonaisuuden hallintaa.</p>

Jos tällä tiellä edetään, pitäisi selvittää, milloin yhdyskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueelta ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua. Jää epäselväksi, onko kaavasta muiden kuin rakentamisen määräysten osalta aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien laatua, laajuutta tai kohdentumista tarkoitus muuttaa. Miten esimerkiksi maan arvo tulevaisuudessa määrittäisi? Epäselvyys on hankalaa kiinteistönomistajien, kunnan ja muiden viranomaisten sekä osallisten kannalta.

Jos tällä tiellä edetään, muidenkin kuin rakennusluvan saantiin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentuminen on esittävä kuntakaavassa yksiselitteisesti. Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä.

Kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nyt kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden käsittelyä. Säännös ei tuo tähän uutta, mutta voi edesauttaa epärealististen aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä.

Aloiteoikeuden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta, mutta voi sellaisenaankin johtaa aloitteiden määrän ja niiden käsittelystä johtuvan työn määrän kasvuun.

Kuntakaavoituksessa siirtyminen yhden, suunnittelutarpeen mukaan skaalautuvan kuntakaavan malliin erillisten yleiskaavojen ja asemakaavojen sijaan olisi iso menettelytapa muutos. Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, jossa on maankäytön muutospainetta, tilanne on erilainen. Yhden kuntakaavan mallin toimivuutta tulee pilotoida erilaisissa kunnissa ja olosuhteissa. Lisäksi yhden kuntakaavan malliin siirtymiseen ja digitaalisen tietomallin käyttöön ottoon tulee varata riittävästi aikaa.

Kuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen. Sopeutumisvaatimus olemassa olevaan kaavaan sidottuna voi olla jopa esteenä yhdyskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaavallisten muutosten tekemiselle. Pykälissä tulisi selvittää, milloin yhdyskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueelta ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua.

Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen/kuntakaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Kasvukeskusten ulkopuolella on kuntia ja alueita, joissa uudisrakentamisen volyymit ovat erittäin pienet (0-5 asuinrakennusta vuodessa). Lisäksi alueilla on merkittävää olemassa olevan rakennetun ympäristön ylläpito-, kunnostus- ja uusiutumistarvetta. Tällaisilla alueilla juuri lupamenettelyn rooli korostuu ja kaavallisesta ohjauksesta vastaa usein vain maakuntakaavoitus.

Jää epäselväksi, onko kuntakaavoituksessa muiden kuin rakentamisen määräysten osalta aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien laatua, laajuutta tai kohdentumista tarkoitus muuttaa. Miten esimerkiksi maan arvo tulevaisuudessa määrittäisi?

Kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nyt kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden ripeää käsittelyä. Säännös ei tuo tähän uutta, mutta voi edesauttaa epärealististen aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä. Aloiteoikeuden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta, mutta voi sellaisenaankin johtaa aloitteiden määrän ja niiden käsittelystä johtuvan työn määrän kasvuun.

Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa tilanne on erilainen ja voi muodostua asukkaiden ja esim. kiinteistökehittäjien näkökulmasta sekavaksi.

Kunnan strategisen suunnittelun välineen, yleiskaavan, ja rakentamisen luvittamiseen tähtäävän asemakaavan tarkoitus funktio on eri. Näiden yhdistäminen yhteen kaavaan ei välttämättä hoidu sujuvasti. Digitaalisiaatio antaa uusia välineitä mm. tiedon jakamiseen, mutta se ei ratkaise sisältökysymyksiä. MRL uudistuksessa tulee selkeyttää eri mittakaavassa laadittujen tasojen suhde toisiinsa ja esim. niiden ajantasaisuuden hallinta.

Kuntakaava voidaan laatia vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen. Sopeutumisvaatimus olemassa olevaan kaavaan sidottuna voi olla esteenä yhdyskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaavallisten muutosten tekemiselle. Kuntakaavan laadullisista vaatimuksista pitäisi seurata, että muutokset ovat hallittuja. Mahdollisuus muuttaa yhtä aikaa yksityiskohtaista kuntakaavaa ja sen laadintaa ohjaavia kehittämisperiaatteita heikentää kokonaisuuden hallintaa.

Jos tällä tiellä edetään, pitäisi selvittää, milloin yhdyskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueelta ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua. Jää epäselväksi, onko kaavasta muiden kuin rakentamisen määräysten osalta aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien laatua, laajuutta tai kohdentumista tarkoitus muuttaa. Miten esimerkiksi maan arvo tulevaisuudessa määrittäisi?

<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suurimmassa osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa tilanne on erilainen. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa suurin muutos on digitaalinen tietomalli, jolloin lainsäädännön uudistuksessa on hyvä mahdollistaa yhden kuntakaavan malli.</p>
<p>Skaalautuva kuntakaava saattaa tarjota joustavia maankäytön suunnittelun muotoja ja osaltaan myös joustavoittaa kaavoitusta. Alueet ovat usein jo lähtökohdiltaan erilaisia ja suunnittelutarpeet sekä suunnittelun tarkkuusvaatimukset poikkeavat toisistaan. Yksi kuntakaava saattaa tarjota tähän toimivan instrumentin.</p> <p>Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että lain perusteissa painotetaan laajasti kuntakaavan roolia kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten luojana.</p>
<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suurimmassa osassa kuntia.</p>
<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suurimmassa osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa tilanne on erilainen. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa suurin muutos on digitaalinen tietomalli, jolloin lainsäädännön uudistuksessa on hyvä mahdollistaa yhden kuntakaavan malli.</p>
<p>Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suurimmassa osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa tilanne on erilainen. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa suurin muutos on digitaalinen tietomalli, jolloin lainsäädännön uudistuksessa on hyvä mahdollistaa yhden kuntakaavan malli.</p>
<p>Rinteen hallitusohjelman mukaan kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia tulee säilyttää. Kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen alustavissa pykäläluonnoksissa ollaan poistamassa kuntakaavoituksen nykyinen kaksitasoisuus ja yleispiirteinen strateginen yleiskaavataso. Nykyisin kuntakaavoituksessa ohjataan ensin yleis- tai osayleiskaavalla toimintojen sijoittelua, sitten rakentamista ohjeistetaan tarkemmin asemakaavalla, jossa myös käytännössä määritellään kiinteistön arvo mm. rakennusoikeuden kautta. Kuntakaavan laatimisen aloiteoikeus säilyisi entisellään, ja päätösvalta kunnalla.</p> <p>Pykäläluonnoksen mukaisen kuntakaavan laatimisessa ja muuttamisessa maakuntakaavassa esitetyt oikeusvaikutteiset merkinnät olisivat ohjeena ainoastaan alueilla, joilla ei olisi kaupunkiseutukaavaa. Kunnille jäisi harkintavalta siitä, millä tarkkuustasolla kutakin aluetta olisi tarkoituksenmukaista suunnitella ja ohjata. Tällöin vaarana on kuntasuunnittelun kokonaisuuden sirpaloituminen ja hankekaavoituksen lisääntyminen. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän muutosesityksen mukaisesti voi saman kunnan ja / tai naapurikuntien alueelle syntyä mittakaavaltaan, määräyksiltään ja sisällöltään hyvin erilaisia maankäyttöä ohjaavia suunnitelmia, joiden yhteen sovittaminen on vaikeaa.</p> <p>Pykäläluonnosten esittämä laaja tulkinnanvaraisuus ei palvele tasapuolisuutta eikä oikeudellista selkeyttä. Haasteena on erityisesti muun elinympäristön rakentamista ohjaavan lainsäädännön suhde nykyisen maankäytön suunnittelujärjestelmän eri tasoille (mm. laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, ratalaki, luonnonsuojelulaki, metsälaki, ympäristönsuojelulaki, kaivoslaki, laki rakennusperinnön suojelemisesta ja muinaismuistolaki).</p> <p>Alustavissa pykäläluonnoksissa ei ole mainittu kunnan oikeutta periä maanomistajalta kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Pykäläluonnokset esittävät kunnalle myös muita uusia kustannuksia ja veloitteita, mm. korvausvelvollisuus muun kuin valtakunnallisesti merkittävän suojelukohteen osalta.</p> <p>Alustavissa pykäläluonnoksissa ei ole mainintaa siirtymäsäännöksistä. Säilyisivätkö nykyiset, lainvoimaiset kunnanvaltuuston hyväksymät yleis-, asema- ja ranta-asemakaavat voimassa, kunnes uusi kuntakaava kumoaisi ne alueellaan – ja miten määrättäisiin mahdollisesti voimaan jäävät merkinnät? Lisäksi, mikäli maakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristökohteet eivät saa oikeusvaikutteisuuksia, edellytetäänkö kuntakaavassa kohteiden uudelleen arvottamista?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Skaalautuva kuntakaava saattaa tarjota joustavia maankäytön suunnittelun muotoja ja osaltaan myös joustavoittaa kaavoitusta. Alueet ovat usein jo lähtökohdiltaan erilaisia ja suunnittelutarpeet sekä suunnittelun tarkkuusvaatimukset poikkeavat toisistaan. Yksi kuntakaava saattaa tarjota tähän toimivan instrumentin. • Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, jossa on maankäytön muospaineita, tilanne on erilainen. • Kuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Tällöin laadittavan kaavan tulee sopeutua kuntakaavan kokonaisuuteen. Sopeutusvaatimus olemassa olevaan kaavaan voi olla jopa esteenä yhdyskunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten kaavallisten muutosten tekemiselle. Toisaalta, mahdollisuus muuttaa yhtä aikaa yksityiskohtaista kuntakaavaa ja sen laadintaa ohjaavia kehittämisperiaatteita heikentää kokonaisuuden hallintaa. Pitäisi selvittää, milloin yhdyskunnan kehittämistä koskevat periaatteet on syytä avata laajemmalla alueella ja hyväksyä erikseen ennen jatkosuunnittelua. • Kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheutonta viivytystä. Kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nyt kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden käsittelyä. Säännös ei tuo tähän uutta, mutta voi edesauttaa epärealististen aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä. Aloiteoikeuden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta.

Kunnat ovat erilaisia ja niiden resurssit kaavoituksessa vaihtelevat paljon. Eriasteisten kuntakaavojen samanaikainen valmistelu voi aiheuttaa sekaannusta ja haitata kuntakaavoituksen hallintaa. Myös kuntalaisille kaavaprosessiin osallistuminen voi vaikeutua, kun kaavatasojen hierarkia ja kaavojen valmistelu hajaantuu.
Skaalautuva kuntakaava saattaa tarjota joustavia maankäytön suunnittelun muotoja ja osaltaan myös joustavoittaa kaavoitusta. Alueet ovat usein jo lähtökohdiltaan erilaisia ja suunnittelutarpeet sekä suunnittelun tarkkuusvaatimukset poikkeavat toisistaan. Yksi kuntakaava saattaa tarjota tähän toimivan instrumentin.
Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että lain perusteissa painotetaan laajasti kuntakaavan roolia kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten luojana.
Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli on mahdollinen suurimmassa osassa kuntia.
Kaikilla kunnilla ei ole nyt eikä tulevaisuudessa riittäviä resursseja kattavaan yleiskaavoitukseen/ kuntakaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä. Digitaalisen tietomallin myötä yhden kuntakaavatason malli saattaa olla mahdollinen osassa kuntia. Suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa, jossa on maankäytön muutospainetta, tilanne on erilainen. Jää epäselväksi, onko kaavasta muiden kuin rakentamisen määräysten osalta aiheutuvien oikeuksien ja velvollisuuksien laatua, laajuutta tai kohdentumista tarkoitus muuttaa. Miten esimerkiksi maan arvo tulevaisuudessa määrittäisi? Epäselvyys on hankalaa kiinteistönomistajien, kunnan ja muiden viranomaisten sekä osallisten kannalta. Kuntalaisen aloiteoikeus sisältyy jo nyt kuntalakiin ja hyvä hallinto edellyttää aloitteiden käsittelyä. Säännös ei tuo tähän uutta, mutta voi edesauttaa epärealististen aloitteiden lisääntymistä ja niiden käsittelystä johtuvaa hallinnollista työtä. Aloitteiden rajaaminen kiinteistönomistajiin voisi selkeyttää tilannetta, mutta voi sellaisenaankin johtaa aloitteiden määrän ja niiden käsittelystä johtuvan työn määrän kasvuun.
aiemman työhistoriani perusteella on mielestäni hyvinkin haasteellista, että eritasoiset kaava-asiat ovat yhdessä suunnitelmassa. Pienessä kasvavassa kaupungissa voi tulla hyvinkin nopeasti eri kaavatarpeita mahdollisten hankkeiden myötä esimerkiksi yritysoiminnan osalta. Haastetta olla yhdessä suunnitelmassa.

8. Kommentit kaikkia kaavatasoja koskeviin pykäliin

Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen

Vastaajien määrä: 17

Vastaukset
Asemakaavan väljyys on hyvä asia, saadaan suunnittelulle pohjana esim. rakennustapaohjeet, enemmän vaikutusta. Sen sijaan yleiskaavalla olisi hyvä määrittää tarkemmin kaupungin osa-alueet ja niiden jatkosuunnitteluohjeet. Kaikki kuntakaavat olisi hyvä saada yhteisestä järjestelmästä. Kunnan kaavat tulevat voimaan kunnanhall ja valt päätöksillä riippuen kaavan tärkeydestä. Seudullinen kaava voi olla aikamoinen ongelma päätöksenteossa. maakuntakaavoituksessa nyt oleva käytäntö on hyvä.
Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen Tarkoitetaanko valtakunnallisella maankäyttöjärjestelmällä hallitusohjelmassa tarkoitettua "valtakunnallista rekisteriä ja alustaa" vai suppeampaa lainvoimaisten kaavojen järjestelmää? Voisiko tällöinkin kyse olla pikemminkin valtakunnan kattavasta palvelusta kuin järjestelmästä? Monilla liitoilla ja kunnilla on toimivat omat järjestelmänsä (esim. karttapalvelut, jonka kautta kaava-aineisto löytyy). Olisiko riittävää, että valtakunnallisen järjestelmän kautta pääsee katsomaan aineistoja. Toisaalta, jos kunnalla ei ole tällaista palvelua, valtakunnallinen järjestelmä voisi auttaa kuntaa pitää omat systeeminsä yksinkertaisempina.
Kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä on rakennettava mahdollisimman helpoksi niin, että tietojen syöttäminen järjestelmään ei muodostu kohtuuttomaksi. Kunnilla ja liitoilla on keskenään hyvin erilaiset resurssit digitalisaation edellyttämien tehtävien hoitoon.
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on edellä kirjatussa tiivistelmässä nostanut esille maakuntaliiton näkökulmasta keskeiset kommentit ja perustelee niitä kaikkia kaavatasoja koskevien pykälien osalta seuraavasti: Kaavojen digitalisoituminen on erittäin tärkeä ja merkittävä uudistus, johon ollaan vahvasti menossa. Kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä on todella tärkeää. Tämä mahdollistaa paremmin myös kaavojen keskittymisen niihin maankäytön asioihin, joihin sillä todella vaikutetaan mahdollistaen samalla erilaisten olemassa olevien maankäyttöä rajoittavien tai muuten huomioon otettavien taustatekijöiden arvioimisen rajauksineen ja perusteluineen.
Ei kommentoitavaa.
Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen; kaikki edellä mainitut asiat on hyvä täsmentää mahdollisimman selkeäksi kokonaisuudeksi.

<p>Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa. Tulevaisuudessa digitaaliset ratkaisut mahdollistavat tietomäärän keventämisen itse kaavoista, kun muussa päätöksentekojärjestelmässä päivittyvät lähtötiedot (esim. luonnonsuojelualueet, pohjavesialueet) voidaan esittää kaavasta erillisinä kokonaisuuksina. Periaatteessa tähän on olemassa mahdollisuuksia jo nykyisin.</p>
<p>Tarkoitetaanko valtakunnallisella maankäyttöjärjestelmällä hallitusohjelmassa tarkoitettua "valtakunnallista rekisteriä ja alustaa" vai suppeampaa lainvoimaisten kaavojen järjestelmää? Voisiko tällöinkin kyse olla pikemminkin valtakunnan kattavasta palvelusta kuin järjestelmästä?</p> <p>Monilla liitoilla ja kunnilla on toimivat omat järjestelmänsä (esim. karttapalvelut, jonka kautta kaava-aineisto löytyy). Tulisi riittää, että valtakunnallisen järjestelmän kautta pääsee katsomaan aineistoja. Toisaalta, jos kunnalla ei ole tällaista palvelua, valtakunnallinen järjestelmä voisi auttaa kuntaa pitää omat systeeminsä yksinkertaisempina.</p>
<p>Tarkoitetaanko valtakunnallisella maankäyttöjärjestelmällä hallitusohjelmassa tarkoitettua "valtakunnallista rekisteriä ja alustaa" vai suppeampaa lainvoimaisten kaavojen järjestelmää? Voisiko tällöinkin kyse olla pikemminkin valtakunnan kattavasta palvelusta kuin järjestelmästä? Monilla liitoilla ja kunnilla on toimivat omat järjestelmänsä (esim. karttapalvelut, jonka kautta kaava-aineisto löytyy). Tulisi riittää, että valtakunnallisen järjestelmän kautta pääsee katsomaan aineistoja. Toisaalta, jos kunnalla ei ole tällaista palvelua, valtakunnallinen järjestelmä voisi auttaa kuntaa pitää omat systeeminsä yksinkertaisempina.</p>
<p>Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen; kaikki em. asiat on hyvä täsmentää mahdollisimman selkeäksi kokonaisuudeksi. Monilla liitoilla ja kunnilla on toimivat omat järjestelmänsä (esim. karttapalvelut, jonka kautta kaava-aineisto löytyy). Tulisi riittää, että valtakunnallinen järjestelmä toimisi rajapintana ja sen kautta pääsisi katsomaan aineistoja. Jos kunnalla ei ole tällaista palvelua, valtakunnallinen järjestelmä voisi auttaa kuntaa pitämään omat systeeminsä yksinkertaisempina.</p>
<p>Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen; kaikki em. asiat on hyvä täsmentää mahdollisimman selkeäksi kokonaisuudeksi.</p>
<p>Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen; kaikki em. asiat on hyvä täsmentää mahdollisimman selkeäksi kokonaisuudeksi.</p>
<p>Valtakunnallinen, ajantasainen ja koneluettava maankäyttöjärjestelmä on hyvä tavoite, mutta sen kokonaisvaltainen toteuttaminen edellyttää kansallista resursointia tiedon digitalisoimiseen ja ohjeistuksen yhdenmukaistamiseen. Tulevaisuuden digitaalinen tietomalli, joka kokoa olevan ja muuttuvan lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen oikeusvaikutteisista kaavoista, jolloin kaavoituksessa voidaan keskittyä ohjaamaan muutosta ja tulevaa maankäyttöä. Maankäyttö- ja rakennuslain yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista ja selkiyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa.</p> <p>Mikäli lakiin kirjataan alustavissa pykäläluonnoksissa esitetysti, että kaava tulee voimaan vasta kun se on saatettu osaksi valtakunnallista maankäyttöjärjestelmää, kansalliset kaavatieton hallintasuunnitelmat ja järjestelmät tulisi saattaa valmiiksi ennen kuin lainsäädäntö tulee voimaan. Haasteena on myös se, että kunnissa ja kaupungeissa on muotoutunut nykyiseen lainsäädäntöön ja merkintöihin nojautuvia, mutta kuitenkin suunnittelualueen ominaislaadun mukaisesti kehiteltyjä kaavamerkintöjä ja määräyksiä, joiden vieminen yhteiseen ja merkintöjen osalta harmonisoituun tietokantaan voi tuottaa suuria haasteita. Säilyvätkö nykyiset lainvoimaiset kaavat, ja niissä käytetyt merkinnät, mikäli kyseisellä alueella ei ole uusia suunnittelutarpeita?</p> <p>Maisematyöluvan tulkinta on tuottanut haasteita nykyisessä lainsäädännössä, sitä tulisi tarkentaa.</p> <p>Pohjakartan laatimistarvetta ja tarkkuusvaatimuksia ei mainita alustavissa pykäläluonnoksissa. Onko pohjakarttaa koskevia säännöksiä tulossa uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Suunnitteluresurssien varmistaminen kaikilla kaavatasoilla on olennaisen tärkeää. • Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi tärkeimmistä tehtävistä on edesauttaa kaavoituksen digitalisoitumista sekä selkeyttää eri suunnittelutasojen välistä työnjakoa. Tulevaisuudessa digitaalinen tietomalli, joka kokoa kaiken lähtötietoaineiston, mahdollistaa tietomäärän keventämisen itse kaavoista. • Mitä tarkoitetaan valtakunnallisella maankäyttöjärjestelmällä?
<p>Hallitusohjelman mukaan kuntien kaavamonomoli ja kaavahierarkia säilytetään. Kommenteilla oleva kaavajärjestelmän luonnos ei täytä hallitusohjelman tavoitteita.</p> <p>Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden erottaminen ja kategorisoiminen eri kaavatasoille (maakuntakaava: aluerakenne / yhdyskuntarakente: kaupunkiseutu- ja kuntakaava) on ongelmallista.</p> <p>Eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa tulee selkeyttää.</p>
<p>Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen: Ei kommentoitavaa tässä vaiheessa muutoin kuin, että pykälä tulee muotoilla huomioon ottaen kommentit ja niiden pohjalta tehtävät tarkistukset nyt kommenteilla olevaan esitykseen kaavajärjestelmästä.</p>

Suunnitteluresurssien varmistaminen kaikilla kaavatasoilla on sen toimivuuden sekä kuntien ja maakuntien elinvoimaisuuden edellytysten luomiseksi olennaisen tärkeää.
Tähän osioon ei kommentteja.

9. Millä muulla kuin näissä pykäläluonnoksissa esitetyllä tavalla alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää voitaisiin kehittää?

Vastaajien määrä: 20

Vastaukset
yleiskaavan strategisuus, aluekohtaiset rakennustapaohjeet tms. ja siihen asemakaavan zoomaus aluekohtaisine ohjeineen. Tämä mahdollistaa jatkosuunnittelun monipuolisuuden ja suunnittelun väljyyden. tärkeissä kohteissa arkkitehtikilpailut , asemakaava ei rajoita innovatiivisia ratkaisuja mutta on linjassa yleiskaavan aluekohtaisten tavoitteiden mukaisesti .
Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessinkin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämisellä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada poistettua niitä ongelmia, jotka eivät johdu Suomen suunnittelujärjestelmästä. Nykyistä suunnittelujärjestelmää voidaan kehittää seuraavasti:
<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisemmaksi ja informatiivisten tasojen erottaminen itse kaavatasosta ja sitä koskevasta kaavapäätöksestä • Yleiskaavan ja asemakaavan välisen hierarkkisen rajan ”pehmentäminen”, esim. mahdollisuus tehdä niitä samassa prosessissa kunnan harkinnan mukaan • Mahdollisuus kehittää vuorovaikutus- ja vaikutustenarviointiprosesseja nykyistä laajemmin kaavan tarkoituksen, tavoitteiden ja merkityksen mukaan • Eri kaavatasojen tehtäväjakoja tulisi edelleen selkeyttää • Digitalisaatiota voitaisiin hyödyntää nykyjärjestelmän kehittämisessä, mutta resurssien puute hidastaa kehittämistä. Kaavojen digitalisaatioon tulisi osoittaa lisää resursseja, jotta tietomallit saataisiin laajasti hyötykäyttöön. • Uudistuksella tulisi tukea suunnittelutasojen välistä yhteistoimintaa, ei luoda uusia tasoja
Olisi hyvä vielä kertaalleen käydä läpi, mitkä ovat ne juurisyyt, miksi nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia on tarpeen muuttaa ja miltä osin.
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näkee, että MAL-sopimus on tärkeä operatiivinen toteutustyökalu kaupunkiseuduilla, ei suunnitteluväline eikä -taso, mutta toimii hyvin yhdessä pitkäjänteisen maakuntakaavan ja kuntakaavoituksen kanssa. Myös pienemmillä ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, joissa on suuria elinkeonelämän hankkeita ja merkittävää kasvua ja kasvupotentiaalia, mukaan lukien Joensuun kaupunkiseutu, MAL menettely voisi olla erittäin toimiva työkalu. MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä, selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa ja edistää digitalisaatiota. Keskeistä on pohtia, mitä ratkaistaan milläkin tasolla, jotta kunnan asemakaavoitus tai luonnoksen mukainen kuntakaavoitus etenee mahdollisimman joustavasti. On muistettava, että suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä pulaa, joten vaikutusten arvioinnissa on pohdittava myös tätä kokonaisuutta.
Ei kommentoitavaa.
Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. On tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämisellä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada poistettua niitä ongelmia, jotka eivät johdu suunnittelujärjestelmästä.
On perusteltua kehittää nykyistä suunnittelujärjestelmää tarvelähtöisesti, kuitenkin niin, ettei suunnittelujärjestelmän hyvin toimivia osia romuteta turhaan.

Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessinkin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämisellä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada poistettua niitä ongelmia, jotka eivät johdu suunnittelujärjestelmästä.

Nykyistä suunnittelujärjestelmää voidaan kehittää seuraavasti:

- Maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisemmaksi ja informatiivisen osion erottaminen kaavapäätöksestä
- Yleiskaavan ja asemakaavan välisen hierarkkisen rajan "pehmentäminen", esim. mahdollisuus tehdä niitä samassa prosessissa kunnan harkinnan mukaan
- Mahdollisuus kehittää vuorovaikutus- ja vaikutustenarviointiprosesseja nykyistä laajemmin kaavan tarkoituksen, tavoitteiden ja merkityksen mukaan
- Eri kaavatasojen tehtäväjakoa tulisi edelleen selkeyttää
- Digitalisaatiota voidaan hyödyntää nykyjärjestelmän kehittämisessä

Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessinkin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämisellä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada poistettua niitä ongelmia, jotka eivät johdu suunnittelujärjestelmästä.

Nykyistä suunnittelujärjestelmää voidaan kehittää seuraavasti:

- Maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisemmaksi ja informatiivisen osion erottaminen kaavapäätöksestä
- Yleiskaavan ja asemakaavan välisen hierarkkisen rajan "pehmentäminen", esim. mahdollisuus tehdä niitä samassa prosessissa kunnan harkinnan mukaan
- Mahdollisuus kehittää vuorovaikutus- ja vaikutustenarviointiprosesseja nykyistä laajemmin kaavan tarkoituksen, tavoitteiden ja merkityksen mukaan
- Eri kaavatasojen tehtäväjakoa tulisi edelleen selkeyttää
- Digitalisaatiota voidaan hyödyntää nykyjärjestelmän kehittämisessä

MAL-sopimus on tärkeä operatiivinen toteutustyökalu kaupunkiseuduilla, ei suunnitteluväline eikä -taso, mutta toimii hyvin yhdessä pitkäjänteisen maakuntakaavan ja kuntakaavoituksen kanssa.

MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä, selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa ja edistää digitalisaatiota. Keskeistä on pohtia, mitä ratkaistaan milläkin tasolla, jotta kunnan asemakaavoitus tai luonnoksen mukainen kuntakaavoitus etenee mahdollisimman sujuvasti. On muistettava, että suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä pulaa, joten vaikutusten arvioinnissa on pohdittava myös tätä kokonaisuutta.

VAIHTOEHTONA NYKYISEN MRL:N KEHITTÄMINEN

MAL-sopimus on tärkeä operatiivinen toteutustyökalu kaupunkiseuduilla, ei suunnitteluväline eikä -taso, mutta toimii hyvin yhdessä pitkäjänteisen maakuntakaavan ja kuntakaavoituksen kanssa.

MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä, selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa ja edistää digitalisaatiota. Keskeistä on pohtia, mitä ratkaistaan milläkin tasolla, jotta kunnan asemakaavoitus tai luonnoksen mukainen kuntakaavoitus etenee mahdollisimman joustavasti. On muistettava, että suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä pulaa, joten vaikutusten arvioinnissa on pohdittava myös tätä kokonaisuutta.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessinkin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan

suunnittelujärjestelmän kehittämisellä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada poistettua niitä ongelmia, jotka eivät johdu suunnittelujärjestelmästä.

Nykyistä suunnittelujärjestelmää voidaan kehittää seuraavasti:

- Maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisemmaksi ja informatiivisen osion erottaminen kaavapäätöksestä
- Yleiskaavan ja asemakaavan välisen hierarkkisen rajan ”pehmentäminen”, esim. mahdollisuus tehdä niitä samassa prosessissa kunnan harkinnan mukaan
- Mahdollisuus kehittää vuorovaikutus- ja vaikutustenarviointiprosesseja nykyistä laajemmin kaavan tarkoituksen, tavoitteiden ja merkityksen mukaan
- Eri kaavatasojen tehtäväjako tulisi edelleen selkeyttää
- Digitalisaatiota voidaan hyödyntää nykyjärjestelmän kehittämisessä

Maakuntakaava on resurssitehokkain tapa huolehtia koko maan kattavasti maankäytön suunnittelun tarpeesta. Etenkin harvaan asutuissa osissa maata ajaututtaisiin nopeasti vahingolliseen tilanteeseen, mikäli maakuntakaavaa nykyisen laajuisine oikeusvaikutuksineen ei olisi olemassa.

VAIHTOEHTONA NYKYISEN MRL:N KEHITTÄMINEN

MAL-sopimus on tärkeä operatiivinen toteutustyökalu kaupunkiseuduilla, ei suunnitteluväline eikä -taso, mutta toimii hyvin yhdessä pitkäjänteisen maakuntakaavan ja kuntakaavoituksen kanssa. MAL-sopimusmenettelyn laajentamista maakuntakeskuksiin tulisi tarkastella laajemmin.

MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä, selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa ja edistää digitalisaatiota. Keskeistä on pohtia, mitä ratkaistaan milläkin tasolla, jotta kunnan asemakaavoitus tai luonnoksen mukainen kuntakaavoitus etenee mahdollisimman joustavasti. On muistettava, että suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä pulaa, joten vaikutusten arvioinnissa on pohdittava myös tätä kokonaisuutta.

MAL-sopimus on tärkeä operatiivinen toteutustyökalu kaupunkiseuduilla, ei suunnitteluväline eikä -taso, mutta toimii hyvin yhdessä pitkäjänteisen maakuntakaavan ja kuntakaavoituksen kanssa.

MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä, selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa ja edistää digitalisaatiota. Keskeistä on pohtia, mitä ratkaistaan milläkin tasolla, jotta kunnan asemakaavoitus tai luonnoksen mukainen kuntakaavoitus etenee mahdollisimman joustavasti. On muistettava, että suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä pulaa, joten vaikutusten arvioinnissa on pohdittava myös tätä kokonaisuutta.

Pohjois-Pohjanmaan kuntakaavoittajat ja rakennusvalvonnat ovat pääosin tyytyväisiä nykyiseen kolmitasoiseen kaavoitusjärjestelmään ja maakuntakaavan ohjauvaikutukseen. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kunkin maakunnan ja alueen tarpeista lähtevän ja riittävän keinovalikoiman.

Pohjoisessa, harvaan asutussa ja luonnonvaroiltaan monipuolisessa, Suomessa nykyinen järjestelmä toimii: maakuntakaavalla ohjataan maakuntien välisiä, maakunnallisia, seudullisia ja ylikunnallisia suunnittelu- ja yhteensovittamistarpeita, ja oikeusvaikutteinen maakuntakaava on ohjeena kunnalliselle kaavoitukselle.

Nykyisen kaavajärjestelmän tunnistettu hidaste on kaavan hyväksymisen jälkeinen käsittely oikeusasteissa. Lainsäädäntöä tulisi selkiyttää siten, että oikeusasteiden työ ei ainakaan vaikeutuisi.

- Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei kannata romuttaa. Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet.
- Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat. Useissa yhteyksissä on tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämisellä.
- Nykyistä suunnittelujärjestelmää voidaan kehittää seuraavasti:
 - o maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisemmaksi ja informatiivisen osion erottaminen kaavapäätöksestä
 - o yleiskaavan ja asemakaavan välisen hierarkkisen rajan ”pehmentäminen”, esim. mahdollisuus tehdä niitä samassa prosessissa kunnan harkinnan mukaan
 - o mahdollisuus kehittää vuorovaikutus- ja vaikutustenarviointiprosesseja nykyistä laajemmin kaavan tarkoituksen, tavoitteiden ja merkityksen mukaan

o eri kaavatasojen tehtäväjakoja tulisi edelleen selkeyttää
o digitalisaatiota voidaan hyödyntää nykyjärjestelmän kehittämisessä
"Tartutaan härkää sarvista": Onko itse suunnittelujärjestelmässä vikaa vai johtuvatko kaavoituksen ongelmat muista seikoista? Kaipaako MRL:n alueidenkäyttöä koskevat pykälät vain selkeyttämistä ja ajantasaistamista? Olisiko tarpeen tarkastella kaavoituksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön tai totuttuihin käytäntöihin?
MAL-sopimus on tärkeä operatiivinen toteutustyökalu kaupunkiseuduilla. Se ei ole suunnitteluväline eikä -taso, mutta toimii hyvin yhdessä pitkäjänteisen maakuntakaavan ja kuntakaavoituksen kanssa.
MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa, edistää digitalisaatiota ja pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä. Keskeistä on määritellä aiempaa tarkemmin, mitkä kysymykset milläkin tasolla ratkaistaan, jotta kunnan asemakaavoitus tai luonnoksen mukainen kuntakaavoitus etenee mahdollisimman joustavasti.
Maakuntakaava on resurssitehokkain tapa huolehtia koko maan kattavasti maankäytön suunnittelun tarpeesta. Etenkin harvaan asutuissa osissa maata ajaututtaisiin nopeasti kriisitilanteeseen, mikäli maakuntakaavaa nykyisen laajuisine oikeusvaikutuksineen ei olisi olemassa. Kuitenkin myös Kanta-Hämeen kaltaisella kasvu-Suomen alueella on maakuntakaavan resurssitehokkuus tunnistettu: yksikään maakunnan kunnista ei halunnut juuri valmistunutta maakuntakaavaa laadittavan aiempaa suurpiirteisempänä. Maakuntakaavan koettiin muodostavan kuntien suunnittelulle tukevan pohjan, jonka muunlaiseen muodostamiseen ei kunnissa olisi puutteellisten resurssien vuoksi ollut mitään mahdollisuutta.
On myös muistettava, että resurssiongelma ei tällä hetkellä ole pelkästään taloudellinen. Suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä huutava pula.
Ei kannata korjata sellaista, mikä ei ole rikki. Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet. Uusien keskenään kilpailevien kaavatasojen sijaan tulisi luoda edellytykset suunnitteluyhteistyön kehittämiseksi ja tehokkaammalle resursoinnille. Eri kaavatasojen välisten tehtävien ja työnjaon selkeyttäminen voidaan tehdä nykyisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän puitteissa. Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessinkin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämällä. Suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada poistettua niitä ongelmia, jotka eivät johdu suunnittelujärjestelmästä. Nykyistä suunnittelujärjestelmää voidaan kehittää seuraavasti:
<ul style="list-style-type: none"> •Maakuntakaavoituksen kehittäminen strategisemmaksi ja informatiivisen osion erottaminen kaavapäätöksestä •Yleiskaavan ja asemakaavan välisen hierarkkisen rajan "pehmentäminen", esim. mahdollisuus tehdä niitä samassa prosessissa kunnan harkinnan mukaan •Mahdollisuus kehittää vuorovaikutus- ja vaikutustenarviointiprosesseja nykyistä laajemmin kaavan tarkoituksen, tavoitteiden ja merkityksen mukaan •Eri kaavatasojen tehtäväjakoja tulisi edelleen selkeyttää •Digitalisaatiota voidaan hyödyntää nykyjärjestelmän kehittämisessä
Asiantuntijuutta sen tason henkilöiltä enemmän, jotka näiden asioiden kanssa työskentelevät.

10. Yleiset kommentit ja kommentit lain jatkovalmisteluun

Vastaajien määrä: 24

Vastaukset
kaavoituksen uudistusta tarvitaan, kaavabyrokratia on liian vahvaa. Ei tarvita pientä piiperrystä asemakaavoihin (turhaa) vaan yleiskaavan alue/korttelikohtaiset suuret linjat ja rakentamistapaohjeet näille kohdealueille- mikä sille suunnittelun vaiheelle voisi olla uusi termi? maakuntakaavalle omat tehtävät ja kaupunkiseutukohtaiset kaavat eivät ainakaan Etelä-Karjalassa onnistu. Voisiko se olla niin, että ne suuret kaupunkiseudut, joilla kaupunkiseutukaavat ovat todennäköisiä onnistumaan pitäisi määrittää erikseen. Maakuntakaavoitus voisi jyllätä edelleen mutta hieman strategisemmin.
Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet. Kaavajärjestelmä ja lain kokonaisuus liittyvät tiiviisti toisiinsa – myös koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle ja sen jälkeen tarpeen mukaan palata kaavajärjestelmää koskevan ratkaisun työstämiseen. Nyt on vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapolittiset kysymykset. Koska eri kaavatasoja pohditaan uusiksi, tulisi samalla myös sanallisesti avata ja käydä keskustelua siitä, mitä oikeusvaikutuksilla kussakin eri tilanteessa käytännössä tarkoitetaan.

Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Maakuntakaavalla on nykyisellään oma merkityksensä yhdyskuntarakenteen kehittämisen ohjauksessa (kehittämisen periaatteet), mutta jatkossa näin ei olisi, sillä vain valtakunnalliset ja maakunnalliset liikenne- ja viherverkostot olisivat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisia. Esitetyssä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin vapaaehtoinen, eikä sitä tulla laatimaan kaikille kaupunkiseuduille. Lisäksi kaupunkiseutukaavan hyväksyminen edellyttäisi jokaiselta kunnalta hyväksymistä, mikä osaltaan nostaa kynnystä sen laatimiseen. Yhdyskuntarakenteen ohjaus jäisi tällöin kuntakaavoituksen tehtäväksi. Yhdyskuntarakenteen ohjaus ei kuitenkaan kuntakaavassakaan ole pykäläluonnosten mukaan oikeusvaikutteista. Yleis- ja asemakaavojen kuntakaavaksi yhdistämisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä oikeusvaikutteisia yhdyskuntarakennetta ohjaavia päätöksiä yksityiskohtaisemman kuntakaavoituksen ohjeeksi. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. On myös huomioitava, että kaupunkiseutukaavan laatiminen ja muuttaminen on yleiskaavoitusta huomattavasti vaikeampi prosessi. Voidaan myös perustellusti olettaa, että kaupunkiseutukaavan ja rakentamisen ohjaamiseen painottuvan kuntakaavan välinen ”etäisyys” muodostuu liian suureksi, jotta järjestelmä toimisi tarkoitetulla tavalla.

Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin – kyse on myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja sille asetettavista vaatimuksista, ei vain lakien yleisistä kytkennöistä.

Lain valmistelun pitää jatkossa olla avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa. Lakia valmistelemissa ryhmissä on hyvin rajatusti edustettuna maakuntaliitot ja kunnat. Lain valmisteluun ei ole kutsuttu avoimesti, kattavasti tai ennakkoiden niitä keskeisiä asiantuntijatahoja, joihin laki tulee vaikuttamaan. Myöskään tällaiset verkossa olevat kaikille avoinna olevat kommentoinnit eivät ole riittävä tapa kuulla keskeisiä tahoja. Kyselystä ei ilmene kuinka mielipiteet kirjataan, niitä hyödynnetään tai kuinka mielipiteiden kokonaisuuteen pääsee tutustumaan. Tieto mielipidekyselystä ei myöskään ole ollut riittävän kattavasti osallisten saavutettavissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen (lähde: mrluudistus.fi). Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista. Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Lakitekstilunnon ei vaikuta siltä, että se lopullisessa muodossaan olisi nykyistä lakia selkeämpi ja johdonmukaisempi.

Tässä vaiheessa ei voi vielä arvioida alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää riittävästi, koska uudistusta koskevia muita osia ja rajapintoja muuhun lainsäädäntöön ei ole nähtävissä. Myös menettelyt nykyisten vähittäis-kauppaa koskevien erityisten säädösten (MRL 9 a luku,8.4.2011/319) osalta eivät ole nyt esillä.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto kommentoi yleisesti uudistusta ja sen jatkovalmistelua seuraavasti:

Ympäristöministeriö on valmistellut maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella, josta positiivinen erityismaininta ministeriölle.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto haluaa kiinnittää kuitenkin huomiota vielä erilaisiin vaihtoehtoihin tai niiden puuttumiseen sekä yli kuntarajojen tehtävään oikeusvaikutteiseen kaavoitukseen. Nyt kommentoitavana on ollut vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierröksellä vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkisen vastakkainasettelun sijaan. Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.

Maakuntakaavoitusta tarvitaan yhteensovittamaan alueidenkäytön tavoitteita niin valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle sekä myös naapurimaakuntien välillä.

Nykyllä lainsäädäntö mahdollistaa myös MRL-muutoksella tavoitellun yleispiirteisen maakuntakaavoituksen, jossa ei ole mukana suunnittelua kuormittavaa, staattista informatiivista sisältöä (Säännöskohtaiset perustelut, luonnos 11.10.2019/Maakuntakaava, yleistä). Keski-Suomen maakuntakaava on tästä hyvä esimerkki.

Alustavissa pykäläluonnoksissa ei oteta kantaa siihen, mikä on maakuntasuunnitelman rooli jatkossa osana maakunnan kehittämistä ja suunnittelua (vrt. nykyinen MRL 25 §)? Maakuntakaavalla on keskeinen rooli osana laajempaa ja kokonaisvaltaista aluekehittämistä. Keski-Suomessa maakuntasuunnitelman ja -ohjelman aluerakennetta ja saavutettavuutta koskevat painopisteet ja tavoitteet on esitetty maakuntakaavassa.

<p>Kaavajärjestelmä ja lain kokonaisuus liittyvät tiiviisti toisiinsa. Koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle ja sen jälkeen tarpeen mukaan palata kaavajärjestelmää koskevan ratkaisun työstämiseen. Nyt on vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapoliittiset kysymykset.</p>
<p>Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Myös koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle ja sen jälkeen tarpeen mukaan palata kaavajärjestelmää koskevan ratkaisun työstämiseen. Nyt on vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu.</p> <p>Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin. Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen. Nyt kommentteilla olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista. Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.</p>
<p>Kymenlaakson liitto toteaa, että ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta poikkeuksellisen avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Liitto toivoo, että uudistusprosessi etenee jatkossakin tiiviissä vuoropuhelussa.</p>
<p>Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet.</p> <p>Kaavajärjestelmä ja lain kokonaisuus liittyvät tiiviisti toisiinsa – myös koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle ja sen jälkeen tarpeen mukaan palata kaavajärjestelmää koskevan ratkaisun työstämiseen. Nyt on vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapoliittiset kysymykset.</p> <p>Koska eri kaavatasoja pohditaan uusiksi, tulisi samalla myös sanallisesti avata ja käydä keskustelua siitä, mitä oikeusvaikutuksilla kussakin eri tilanteessa käytännössä tarkoitetaan.</p> <p>Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Maakuntakaavalla on nykyisellään oma merkityksensä yhdyskuntarakenteen kehittämisen ohjauksessa (kehittämisen periaatteet), mutta jatkossa näin ei olisi, sillä vain valtakunnalliset ja maakunnalliset liikenne- ja vihverkostot olisivat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisia. Esitetystä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin vapaaehtoinen, eikä sitä tulla laatimaan kaikille kaupunkiseuduille. Lisäksi kaupunkiseutukaavan hyväksyminen edellyttäisi jokaiselta kunnalta hyväksymistä, mikä osaltaan nostaa kynnystä sen laatimiseen. Yhdyskuntarakenteen ohjaus jäisi tällöin kuntakaavoituksen tehtäväksi. Yhdyskuntarakenteen ohjaus ei kuitenkaan kuntakaavassakaan ole pykäläluonnosten mukaan oikeusvaikutteista. Yleis- ja asemakaavojen kuntakaavaksi yhdistämisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä oikeusvaikutteisia yhdyskuntarakennetta ohjaavia päätöksiä yksityiskohtaisemman kuntakaavoituksen ohjeeksi. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. On myös huomioitava, että kaupunkiseutukaavan laatiminen ja muuttaminen on yleiskaavoitusta huomattavasti vaikeampi prosessi. Voidaan myös perustellusti olettaa, että kaupunkiseutukaavan ja rakentamisen ohjaamiseen painottuvan kuntakaavan välinen ”etäisyys” muodostuu liian suureksi, jotta järjestelmä toimisi tarkoitetulla tavalla.</p> <p>Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin – kyse on myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja sille asetettavista vaatimuksista, ei vain lakien yleisistä kytkennöistä. Lain valmistelun pitää jatkossa olla avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa. Lakia valmistelemissa ryhmissä on hyvin rajatusti edustettuna maakuntaliitot ja kunnat. Lain valmisteluun ei ole kutsuttu avoimesti, kattavasti tai ennakoitavasti niitä keskeisiä asiantuntijatahoja, joihin laki tulee vaikuttamaan. Myöskään tällaiset verkossa olevat kaikille avoinna olevat kommentoinnit eivät ole riittävä tapa kuulla keskeisiä tahoja. Kyselystä ei ilmene kuinka mielipiteet kirjataan, niitä hyödynnetään tai kuinka mielipiteiden kokonaisuuteen pääsee tutustumaan. Tieto mielipidekyselystä ei myöskään ole ollut riittävän kattavasti osallisten saavutettavissa.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen (lähde: mrluudistus.fi). Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista: Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä</p>

monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Lakitekstilunnon ei vaikuta siltä, että se lopullisessa muodossaan olisi nykyistä lakia selkeämpi ja johdonmukaisempi.

Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän kehittämisen mahdollisuudet. Kaavajärjestelmä ja lain kokonaisuus liittyvät tiiviisti toisiinsa – myös koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle ja sen jälkeen tarpeen mukaan palata kaavajärjestelmää koskevan ratkaisun työstämiseen. Nyt on vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapoliittiset kysymykset.

Koska eri kaavatasoja pohditaan uusiksi, tulisi samalla myös sanallisesti avata ja käydä keskustelua siitä, mitä oikeusvaikutuksilla kussakin eri tilanteessa käytännössä tarkoitetaan.

Pykälälunnon mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Maakuntakaavalla on nykyisellään oma merkityksensä yhdyskuntarakenteen kehittämisen ohjauksessa (kehittämisen periaatteet), mutta jatkossa näin ei olisi, sillä vain valtakunnalliset ja maakunnalliset liikenne- ja viherverkostot olisivat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisia. Esitetystä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin vapaaehtoinen, eikä sitä tulla laatimaan kaikille kaupunkiseuduille. Lisäksi kaupunkiseutukaavan hyväksyminen edellyttäisi jokaiselta kunnalta hyväksymistä, mikä osaltaan nostaa kynnyksen sen laatimiseen. Yhdyskuntarakenteen ohjaus jäisi tällöin kuntakaavoituksen tehtäväksi. Yhdyskuntarakenteen ohjaus ei kuitenkaan kuntakaavassakaan ole pykälälunnon mukana oikeusvaikutteisista. Yleis- ja asemakaavojen kuntakaavaksi yhdistämisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä oikeusvaikutteisia yhdyskuntarakennetta ohjaavia päätöksiä yksityiskohtaisemman kuntakaavoituksen ohjeeksi. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. On myös huomioitava, että kaupunkiseutukaavan laatiminen ja muuttaminen on yleiskaavoitusta huomattavasti vaikeampi prosessi. Voidaan myös perustellusti olettaa, että kaupunkiseutukaavan ja rakentamisen ohjaamiseen painottuvan kuntakaavan välinen ”etäisyys” muodostuu liian suureksi, jotta järjestelmä toimisi tarkoitetulla tavalla.

Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin – kyse on myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja sille asetettavista vaatimuksista, ei vain lakien yleisistä kytkennöistä. Lain valmistelun pitää jatkossa olla avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa. Lakia valmistelemissa ryhmissä on hyvin rajatusti edustettuna maakuntaliitot ja kunnat. Lain valmisteluun ei ole kutsuttu avoimesti, kattavasti tai ennakoiden niitä keskeisiä asiantuntijatahoja, joihin laki tulee vaikuttamaan. Myöskään tällaiset verkossa olevat kaikille avoinna olevat kommentoinnit eivät ole riittävä tapa kuulla keskeisiä tahoja. Kyselystä ei ilmene kuinka mielipiteet kirjataan, niitä hyödynnetään tai kuinka mielipiteiden kokonaisuuteen pääsee tutustumaan. Tieto mielipidekyselystä ei myöskään ole ollut riittävän kattavasti osallisten saavutettavissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen (lähde: mrluudistus.fi). Nyt kommentoitavana olevat pykälälunnot eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista: Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Lakitekstilunnon ei vaikuta siltä, että se lopullisessa muodossaan olisi nykyistä lakia selkeämpi ja johdonmukaisempi.

Nyt kommentoitavana olevat pykälälunnot eivät tue MRL uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen.

Nyt esitettyä kaavajärjestelmää (palveluketjua) on hankala kommentoida, kun lakimuutoksen kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapoliittiset kysymykset. Kaiken kaikkiaan jääkin hieman epäselväksi, mikä on yksityiskohtaisen, pelkän kaavajärjestelmän pykälätason kommentoinnin tavoite tilanteessa, jossa olemassa olevan lain toimivuus, erilaisten alueiden erilaiset suunnittelutarpeet sekä uudistuksen kokonaisuus ja sille asetettujen tavoitteiden pilointi ja sen kokemukset ovat epäselviä.

Pykälälunnon mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Esitetystä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin vapaaehtoinen, jolloin yhdyskuntarakenteen ohjaus jäisi useimmissa kunnissa kuntakaavoituksen tehtäväksi. Samaan aikaan maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta ollaan heikentämässä ja strategisuutta lisäämässä?

Nykyisen MRL:n toimivuusarviointia (2014) on täydennettävä.

Toimivaa suunnittelujärjestelmää ei saa romuttaa. Ennen kuin suunnittelujärjestelmän muuttamisesta päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen järjestelmän toimivuus ja kehittämisen mahdollisuudet. Se edellyttää mm. nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat oikeasti johtuvat. Lain uudistustyössä tulisi keskittyä tarvelähtöiseen kehittämiseen maan eri osien moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen, pilotoitava kaavajärjestelmän toimivuutta erilaisten alueiden erilaisissa suunnittelutarpeissa sekä pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin. Arvioinnissa tulisi hyödyntää myös maakuntaudistuksen valmistelu ja sen hyvät kokemukset kokonaisvaltaisen aluekehitys- ja elinvoimatyön yhteen sovittamisesta sekä erilaisten sektorirajat ylittävien kumppanuuksien toimivuus ja mahdollisuudet olemassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin.

Kysymys on myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä sekä laajemmin koko ympäristölainsäädännön toimivuudesta, ei vain lakien yleisistä kytkennöistä. MRL kytkeytyy moniin muihin lakeihin, joissa edellytetään erityislainsäädännön mukaisen suunnittelun etenemiselle oikeusvaikutteista kaavaa, usein juuri maakuntakaavaa.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää liikenteen ja maankäytön parempaan yhteen sovittamiseen. Maankäyttö vaikuttaa esimerkiksi liikenteeseen ja liikenne maankäyttöön, joten näitä ei tulisi erottaa toisistaan. Nykyinen suunnittelutilanne, jossa samanaikaisesti mutta omina prosesseina on vireillä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen (tuore laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä) ja maakuntakaavoitus, jossa maakuntaakohtaisesti linjataan valtakunnallista rataverkkoa, on esimerkki yhteen sovittamisen tarpeesta.

Maankäyttö vaikuttaa myös aluekehitykseen kokonaisuutena. MRL:n mukainen suunnittelujärjestelmä on osa maakuntaliittojen lakisääteistä suunnittelujärjestelmää, johon kuuluu myös aluekehityslain mukainen ohjelmatyö. Maakuntasuunnitelma (maakuntastrategia) toimii sekä maakuntakaavoituksen että maakuntaohjelmatyön (elinvoimatyön) perustana. Aluekehityslakia uudistetaan parhaillaan ja uusi aluekehityspäätös on juuri valmistelussa, joten rajapintojen yhteen sovittamisen arvioinnille ja kehittämiselle on hyvät mahdollisuudet.

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovai-kutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkkisen vastakkainasettelun sijaan.

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.

Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Esitetyssä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin. Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin.

Maakuntakaavalla on laaja rajapinta erityislainsäädäntöön, joka tulee tarkastella ja arvioida uudistamistyössä. Ilmastonmuutoksen torjunta aiheuttaa lisäselvitystarpeita. Onko niiden rooli kaavoissa vai luvissa? Maakuntakaavoituksessa voidaan tarkastella laajalti eri vaihtoehtoja maakunnan alueella ja arvioida niiden vaikuttavuutta.

Liittymäkohdat liikennejärjestelmä-lainsäädäntöön ja sen tulevaan kehitykseen tulee huomioida. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, joka tukeutuu maakunnissa ja seuduilla tehtävään alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön. Eri sektoreiden lainsäädännön tulisi olla yhteismitallista.

PROSESSI

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkkisen vastakkainasettelun sijaan.

SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ HEIKENTYY, ARVIOINTI VANHA

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin. Viranomaisohjauksen rooli vahvistuisi ja kuntiin kohdistuisi paljon selvitysvaatimuksia. Eli suunnittelujärjestelmän rooli pienenee merkittävästi.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin. Maakuntakaavojen vahvistamismenettely on poistettu ja maakuntakaavoitusprosessi on nopeutunut.

Maakuntajohtajat ottivat yhteisesti kantaa 18.3.2019 maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluun. Kommentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Aluerakenne, luonnonvarojen kestävä käyttö, maisemat ja kulttuuriympäristö tulee olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina. Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin.

Maakuntakaavalla on laaja rajapinta erityislainsäädäntöön, joka tulee tarkastella ja arvioida uudistamistyössä. Ilmastonmuutoksen torjunta aiheuttaa lisäselvitystarpeita. Onko niiden rooli kaavoissa vai luissa? Maakuntakaavoituksessa voidaan tarkastella laajalti eri vaihtoehtoja maakunnan alueella ja arvioida niiden vaikuttavuutta.

Liittymäkohdat liikennejärjestelmälainsäädäntöön ja sen tulevaan kehitykseen tulee huomioida. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, joka tukeutuu maakunnissa ja seuduilla tehtävään alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön. Eri sektoreiden lainsäädännön tulisi olla yhteismitallista.

MRL:n kokonaisuudistuksessa tulee pohtia vahvemmin nykyisen järjestelmän kehittämistä ja selkiyttää kaavatasojen välistä roolijakoa. Keskeistä on pohtia, mitä ratkaistaan milläkin tasolla, jotta kaavoitus etenee mahdollisimman joustavasti. On muistettava, että suuressa osassa maata kaavoittajista on tällä hetkellä pulaa, joten MRL:n pykäläluonnosten vaikutusten arvioinnissa on pohdittava myös tätä kokonaisuutta.

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkkisen vastakkainasettelun sijaan.

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin. Viranomaisohjauksen rooli tulisi vahvistumaan ja kuntiin kohdistuisi paljon selvitysvaatimuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin. Lakia valmisteltaessa tulee huomioida ajantasainen arviointitieto.

Kainuun liitto toteaa, että nykyinen kaavajärjestelmä on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ja toimivaksi.

Keski-Pohjanmaan liitto huomauttaa, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa tulee uudistaa myös kaavojen muutoksenhakuoikeutta siten, että muutoksenhakuoikeus rajataan koskemaan vain niitä, joita päätös suoranaisesti koskee taikka niihin, jotka ovat asiassa asianosaisasemassa. Tällä periaatteella nopeutetaan kaavojen lainvoimaiseksi saattamista ja mahdollistetaan kaavoittajien sujuvampi aluerakenteen kehittäminen, joka palvelee ennen kaikkea kunta- ja maakuntakaavoittajia, rikkomatta kuitenkaan niiden etua, joiden oikeutta, etua taikka velvollisuutta kaavapäätös koskee.

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit.

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää suunnittelua, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin.

Kommentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Auerakenne, luonnonvarojen kestävä käyttö, maisemat ja kulttuuriympäristö tulee olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina. Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin.

Liittymäkohdat liikennejärjestelmälainsäädäntöön ja sen tulevaan kehitykseen tulee huomioida. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, joka tukeutuu maakunnissa tehtävään alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön. Eri sektoreiden lainsäädännön tulisi olla yhteismitallista.

PROSESSI

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkkisen vastakkainasettelun sijaan.

SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ HEIKENTYY, ARVIOINTI VANHA

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin. Viranomaisohjauksen rooli tulisi vahvistumaan ja kuntiin kohdistuisi paljon selvitysvaatimuksia. Eli suunnittelujärjestelmän rooli pienenee merkittävästi.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin. Maakuntakaavojen vahvistamismenettely on poistettu ja maakuntakaavoitusprosessi on nopeutunut.

Kommentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Auerakenne, luonnonvarojen kestävä käyttö, maisemat ja kulttuuriympäristö tulee olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina. Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin.

Maakuntakaavalla on laaja rajapinta erityislainsäädäntöön, joka tulee tarkastella ja arvioida uudistamistyössä. Ilmastonmuutoksen torjunta aiheuttaa lisäselvitystarpeita. Onko niiden rooli kaavoissa vai luvissa? Maakuntakaavoituksessa voidaan tarkastella laajalti eri vaihtoehtoja maakunnan alueella ja arvioida niiden vaikuttavuutta.

Liittymäkohdat liikennejärjestelmälainsäädäntöön ja sen tulevaan kehitykseen tulee huomioida. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, joka tukeutuu maakunnissa ja seuduilla tehtävään alueelliseen liikennejärjestelmätyöhön. Eri sektoreiden lainsäädännön tulisi olla yhteismitallista.

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarvioinnit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkkisen vastakkainasettelun sijaan.

Suomen suunnittelujärjestelmän tulee pystyä vastaamaan suunnittelua edellyttäviin kysymyksiin mahdollisimman hyvin sillä tasolla, jossa asian vaikuttavuuden johdosta on mahdollisuus tehdä ratkaisuja. Kommenteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää oikeusvaikutteista kaavoitusta, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin.

Maakuntajohtajat ottivat yhteisesti kantaa 18.3.2019 maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluun. Kommentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Aluerakenne, luonnonvarojen kestävä käyttö, maisemat ja kulttuuriympäristö tulee olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina. Lain jatkovalmistelussa on harkittava ny-kyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneudut-tava vaikutusten arviointiin.

Maakuntakaavalla on laaja rajapinta erityislainsäädäntöön, joka tulee tarkastella ja arvioida uudis-tamistyössä. Ilmastomuutoksen torjunta aiheuttaa lisäselvitystarpeita. Onko niiden rooli kaavois-sa vai luvissa? Maakuntakaavoituksessa voidaan tarkastella laajalti eri vaihtoehtoja maakunnan alueella ja arvioida niiden vaikuttavuutta.

Liittymäkohdat liikennejärjestelmälainsäädäntöön ja sen tulevaan (lainsäädännön?) kehitykseen tulee huomioida. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestel-mäsunnitelmaa, joka tukeutuu maakunnissa ja seuduilla tehtävään alueelliseen liikennejärjestel-mätyöhön. Eri sektoreiden lainsäädännön tulisi olla yhteismitallista.

Ennen kuin suunnittelujärjestelmästä päätetään, tulisi selvittää tarkemmin nykyisen, monissa yhteyksissä varsin toimivaksi todetun suunnittelujärjestelmän kehittämisen ja ajantasaisamisen mahdollisuudet.

Suunnittelujärjestelmän kehittäminen edellyttää nykyjärjestelmään liittyvien ongelmien konkretisointia ja sen analysointia, mistä ongelmat todellisuudessa johtuvat. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessinkin aikana on useissa yhteyksissä tullut esiin, että monet kaavoituksesta johtuviksi koetut ongelmat johtuvat itse asiassa muista prosesseista tai muusta lainsäädännöstä, tai esimerkiksi tarpeettoman raskaista tai jäykistä käytännöistä kaavaprosesseissa. Onkin tärkeä tunnistaa, mihin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistustyölle asetetuista tavoitteista ja tunnistetuista kehittämistarpeista voidaan aidosti vaikuttaa nimenomaan suunnittelujärjestelmän kehittämisellä. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää muuttamalla ei saada ratkaistua niitä ongelmia, jotka eivät johdu suunnittelujärjestelmästä.

Uusien keskenään kilpailevien tai toistensa kanssa lomittuvien kaavatasojen kehittämisen sijaan tulisi selkeyttää eri kaavatasojen välisiä tehtäviä ja työnjakoa ja nostaa paremmin esiin lain soveltamisen mahdollisuuksia. Nykyisen järjestelmän puitteissa on mahdollista esimerkiksi sopeuttaa kaavaprosessin käytäntöjä kaavan merkityksen mukaan.

Lain valmistelun pitää jatkossa olla avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa. Lakia valmistelemissa ryhmissä on hyvin rajatusti edustettuna maakuntaliitot ja kunnat. Lain valmisteluun ei ole kutsuttu kattavasti niitä keskeisimpiä tahoja, joihin laki tulee vaikuttamaan ja joilla on paras tuntuma lainsäädännön soveltamisesta käytännön työssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen (lähde: mrluudistus.fi). Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista: Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Lakitekstilunnos ei vaikuta siltä, että se lopullisessa muodossaan olisi nykyistä lakia selkeämpi ja johdonmukaisempi.

Lainsäädännön jatkovalmistelussa olisi syytä tehdä perusteellinen vaikutusten arviointi suunnittelujärjestelmän uudistamisajatusten pohjalta. Huomiota tulisi kiinnittää etenkin riskiarviointiin esimerkkitapausten perusteella. Jatkovalmistelussa tulisi tutkia esimerkkitapausten avulla, miten kaavahankkeet kuntien ja maakuntien rajoilla etenisivät nykyisen lainsäädännön ja alustavien pykäläluonnosten mukaan, ja miten maankäytön suunnittelun kokonaisuutta ohjattaisiin tulevaisuudessa. Siirtymäsäännösten puute alustavista pykäläluonnoksista vaikeuttaa myös vaikutusten arviointia.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän alustavien pykäläluonnosten toimivuuden arviointia vaikeuttaa se, että kommentointikierroksella olevat alustavat pykäläluonnokset koskevat ainoastaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamispykälää, eikä siirtymäsäännöksistä ole mainintaa. Säilyvätkö nykyiset kaavat kaikilla kaavatasoilla lainvoimaisina kunnes uuden lain mukainen suunnittelutarve nousee kyseisellä alueella esiin?

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen peruslähtökohdaksi asetettiin edellisellä hallituskaudella kaavoituksen sujuvoittaminen ja joustavoittaminen. Uudistamistyön alussa kokonaan muokatun suunnittelujärjestelmän rinnalla pidettiin toisena vaihtoehtona nykyisen hierarkkisen suunnittelujärjestelmän kehittämistä muuttuneista lähtökohdista (digitaalisuus). Pohjois-Pohjanmaan liitto pitää tärkeänä, että nykyjärjestelmän kehittämistä tutkitaan vaihtoehtona alustavissa pykäläluonnoksissa esitetylle kokonaisuudistukselle.

• Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Siihen nähden on erikoista, että kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutusten arviointi.

- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen. Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista. Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.
- Kommentteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää suunnittelua, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin.
- Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Maakuntakaavalla on nykyisellään oma merkityksensä yhdyskuntarakenteen kehittämisen ohjauksessa, mutta jatkossa näin ei olisi, sillä vain valtakunnalliset ja maakunnalliset liikenne- ja viherverkostot olisivat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisia. Esitettyssä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin vapaaehtoinen, eikä sitä tulla laatimaan kaikille kaupunkiseuduille. Yhdyskuntarakenteen ohjaus jäisi tällöin kuntakaavoituksen tehtäväksi. Yleis- ja asemakaavojen kuntakaavaksi yhdistämisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä oikeusvaikutteisia yhdyskuntarakennetta ohjaavia päätöksiä yksityiskohtaisemman kuntakaavoituksen ohjeeksi. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävän kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa.
- Kommentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Aluerakenteen, luonnonvarojen kestävän käytön, maiseman ja kulttuuriympäristön tulee myös olla oikeusvaikutteisina teemoina.
- Kaavajärjestelmä ja lain kokonaisuus liittyvät tiiviisti toisiinsa. Koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle. On vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu. Esim. kaavan vaikutusten arviointi ei ole mainittu näissä pykälissä ollenkaan.

Kaavoituksen joustavuus, ketteryys, seutujen erilaisuuden huomioon ottaminen ja kuntien suurempi päätäntävalta ovat kannatettavia asioita MRL:n alueidenkäytön uudistamisessa, mutta yhdyskuntarakenteen ohjausta ja kokonaisuuden kehitystä, näkökulmaa ja hallintaa tarvitaan myös tulevaisuudessa, etenkin yhdyskuntien kestävän kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa.

SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄN ROOLI ALUEIDENKÄYTÖN KEHITTÄMISESSÄ SUOMESSA

Maakuntajohtajat näkevät syksyn 2019 kommentteilla olevan suunnittelujärjestelmäluonnoksen heikentävän merkittävästi suunnittelujärjestelmän roolia alueidenkäytön kehittämisessä Suomessa suhteessa viranomaisohjaukseen ja lupajärjestelmään. Ilmastonmuutoksen torjunta, joka on omana pykälänään, edellyttää demokraattisesti päätettyjä kaavoja, joilla hahmotetaan pitkällä aikajänteellä myös maakunnan tasolla hallittuja ratkaisuja alueidenkäytön kehittämiseen. Kaupunkiseutujen haasteita olemme valmiit ratkaisemaan maakuntakaavoitusta kehittämällä, jolloin tulee huomioiduksi hyvin ympäröivän alueen ja erityisesti liikennejärjestelmän vaatimukset. Digitaalinen tietomalli kaavoituksen perusteena antaa hyvät lähtökohdat myös teknisesti.

PROSESSI

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutustenarviointit. Oleellista on pystyä arvioimaan tuoko uudistus alueidenkäytön suunnitteluun alkuperäisen tavoitteen mukaista nopeutta ja sujuvuutta. Uudistuksella tulisi edistää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä resurssikilpailun ja hierarkkisen vastakkainasettelun sijaan.

Ympäristöministeriö on valmistellut uudistusta hyvin avoimesti ja laajalla vuorovaikutuksella. Siihen nähden on erikoista, että kommentoitavana on vain yksi suunnittelujärjestelmän luonnos. Vuorovaikutteisessa prosessissa olisi hyvä olla avoimella kommentointikierroksella vähintään kaksi, ellei useampia vaihtoehtoja, ja niiden vaikutusten arviointi.

Kommentteilla oleva luonnos ei tue riittävästi yhteisellä demokraattisella päätöksenteolla yli kuntarajojen tehtävää suunnittelua, jolla varaudutaan ennakoivasti tulevaisuuden alueidenkäytön tarpeisiin. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa pohjautuu moni asia kohtuullisen vanhaan arviointiin (2014), jonka jälkeen esim. tuulivoima- ja kaivoskysymykset ovat nousseet kaupunkiseutujen ulkopuolella voimakkaasti esiin. Maakuntajohtajat ottivat yhteisesti kantaa 18.3.2019 maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluun.

Kommentoinnissa oleva luonnos on maakuntakaavan oikeusvaikutteisten teemojen osalta liian suppea. Aluerakenteen, luonnonvarojen kestävän käytön, maiseman ja kulttuuriympäristön tulee myös olla maakuntakaavassa oikeusvaikutteisina teemoina. Lain jatkovalmistelussa on harkittava nykyisen lain arvioinnin uudistamista, pilotoitava luonnonvarojen suunnittelujärjestelmää ja paneuduttava vaikutusten arviointiin. Liikenne- ja viestintäministeriö laatii parhaillaan valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Liittymäkohdat myös siihen tulee huomioida huolellisemmin.

Kaavajärjestelmä ja lain kokonaisuus liittyvät tiiviisti toisiinsa –myös koko lakimuutosta koskevat pykälät tulisi lähettää kommenttikierrokselle ja sen jälkeen tarpeen mukaan palata kaavajärjestelmää koskevan ratkaisun työstämiseen. Nyt on vaikea kommentoida kaavajärjestelmää, kun kokonaisuus ei hahmotu, esimerkiksi koko tonttituotanto- ja rakennuslupaprosessi sekä maapoliittiset kysymykset.

Koska eri kaavatasoja pohditaan uusiksi, tulisi samalla myös sanallisesti avata ja käydä keskustelua siitä, mitä oikeusvaikutuksilla kussakin eri tilanteessa käytännössä tarkoitetaan. Pykäläluonnosten mukaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä yhdyskuntarakenteen ohjaus heikentyy verrattuna nykyiseen suunnittelujärjestelmään. Maakuntakaavalla on nykyisellään oma merkityksensä yhdyskuntarakenteen kehittämisen ohjauksessa (kehittämisen periaatteet), mutta jatkossa näin ei olisi, sillä vain valtakunnalliset ja maakunnalliset liikenne- ja viherverkostot olisivat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisia. Esitetyssä mallissa kaupunkiseutukaava on ainoa kaava, joka sitovasti ohjaisi yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutukaava on kuitenkin vapaaehtoinen, eikä sitä tulla laatimaan kaikille kaupunkiseuduille. Lisäksi kaupunkiseutukaavan hyväksyminen edellyttäisi jokaiselta kunnalta hyväksymistä, mikä osaltaan nostaa kynnyksen sen laatimiseen. Yhdyskuntarakenteen ohjaus jäisi tällöin kuntakaavoituksen tehtäväksi. Yhdyskuntarakenteen ohjaus ei kuitenkaan kuntakaavassakaan ole pykäläluonnosten mukaan oikeusvaikutteista. Yleis- ja asemakaavojen kuntakaavaksi yhdistämisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä oikeusvaikutteisia yhdyskuntarakennetta ohjaavia päätöksiä yksityiskohtaisemman kuntakaavoituksen ohjeeksi. Jos kaupunkiseutukaavaa ei laadita, ei siis mikään kaava ohjaa yhdyskuntarakennetta sitovasti. Tämä on merkittävä riski ja ongelma ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen roolin mm. yhdyskuntien kestävän kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. On myös huomioitava, että kaupunkiseutukaavan laatiminen ja muuttaminen on yleiskaavoitusta huomattavasti vaikeampi prosessi. Voidaan myös perustellusti olettaa, että kaupunkiseutukaavan ja rakentamisen ohjaamiseen painottuvan kuntakaavan välinen ”etäisyys” muodostuu liian suureksi, jotta järjestelmä toimisi tarkoitetulla tavalla.

Rajapinnat muuhun lainsäädäntöön tulisi selvittää laajemmin ja systemaattisemmin – kyse on myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja sille asetettavista vaatimuksista, ei vain lakien yleisistä kytkennöistä.

Lain valmistelun pitää jatkossa olla avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa. Lakia valmistelemissa ryhmissä on hyvin rajatusti edustettuna maakuntaliitot ja kunnat. Lain valmisteluun ei ole kutsuttu avoimesti, kattavasti tai ennakoiden niitä keskeisiä asiantuntijatahoja, joihin laki tulee vaikuttamaan. Myöskään tällaiset verkossa olevat kaikille avoinna olevat kommentoinnit eivät ole riittävä tapa kuulla keskeisiä tahoja. Kyselystä ei ilmene kuinka mielipiteet kirjataan, niitä hyödynnetään tai kuinka mielipiteiden kokonaisuuteen pääsee tutustumaan. Tieto mielipidekyselystä ei myöskään ole ollut riittävän kattavasti osallisten saavutettavissa. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa, että lakiteksti on selkeä ja johdonmukainen (lähde: mrluudistus.fi). Nyt kommentoitavana olevat pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista: Suunnittelujärjestelmä vaikuttaa jopa muuttuvan nykyistä monimutkaisemmaksi ja epäselvemmäksi, mikä heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Lakitekstilunnon ei vaikuta siltä, että se lopullisessa muodossaan olisi nykyistä lakia selkeämpi ja johdonmukaisempi.

Tarvitsee paljon jatkotyöstöä.