



11.2.2022

VN/279/2018

Lausuntoyhteenvedo ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön

Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön oli laajalla lausuntokierroksella 27.9.–7.12.2021. Kymmenen viikon aikana ympäristöministeriölle annettiin lakiehdotuksesta 549 lausuntoa.

Yleistä

Ministeriöiden ja muiden valtion viranomaisten lausunnoissa todettiin, että lakiuudistuksen tavoitteet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Osa ministeriöistä ja muista valtion viranomaisista katsoi, että lakiehdotus pääosin täyttää sille asetetut tavoitteet, kun osa taas katsoi, että lakiehdotus ei vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Ministeriöiden ja muiden valtion viranomaisten lausunnoissa painottuivat niiden omien hallinnonalojen näkökulmat.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa näkökulmana lakiehdotukseen oli elinvoiman vahvistaminen ja turvaaminen niin koko yhteiskunnassa ja kansantaloudessa kuin alueilla ja kunnissa. Elinvoimaa tukevana näkökulmana työ- ja elinkeinoministeriö korosti kestävä kasvun ja hiilineutraaliutta edistävien ratkaisuiden merkitystä, joihin niin ikään voidaan vaikuttaa maankäytöllä ja rakentamisella. **Maa- ja metsätalousministeriön** näkemyksen mukaan lakiehdotuksen valmistelussa on painotettu luonnon monimuotoisuusasioita muun muassa elinkeinojen harjoittamisedellytysten ja maanomistajan oikeusturvan kustannuksella. Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että tavoitteet luonnon monimuotoisuuden sekä ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen osalta ovat kannatettavia, mutta luonnoksessa olevat ehdotukset ovat epäselviä ja joissain tapauksissa epätarkoituksenmukaisia. **Valtiovarainministeriö** katsoi, että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tulee tukea talouskasvua, investointeja ja ilmastonmuutoksen hillintää. Keskeinen talouskasvua ja investointeja edistävä keino on yksinkertaistaa, kehittää sekä selkeyttää nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyviä prosesseja. Valtiovarainministeriö katsoi, ettei lakiehdotus vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Erityisen ongelmallista on, että vaikutusarvioinnista ei voi muodostaa kokonaisnäkemystä siitä, missä määrin järjestelmä monimutkaistuu ja missä määrin sille asetetut yksinkertaistustavoitteet toteutuvat. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksessä olisi tullut selkeämmin ottaa kantaa kuntiin kohdistuvien vaikutusten kokonaisuuteen. **Ulkoministeriö** piti lausunnossaan hyvänä asiana, että lakiehdotuksen yhtenä lähtökohtana on saattaa sääntely vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. **Oikeusministeriön** lausunnossa arvioitiin lakiehdotusta etenkin perusoikeuksien sekä perustuslain muiden säännösten näkökulmasta. **Opetus- ja kulttuuriministeriö** arvioi lakiehdotusta muun muassa ammattisääntelyn ja kulttuuriperinnön näkökulmasta ja piti lakiin esitettävää maailmanperintösääntelyä kannatettavana. **Puolustusministeriö** tarkasteli lausunnossaan lakiehdotusta maanpuolustuksen tarpeiden näkökulmasta ja totesi, että lakiehdotuksella olisi laajamittaisia ja kauaskantoisia vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset pitivät lakiuudistuksen tavoitteita tärkeinä ja katsoivat, että lakiehdotuksen mukaisella sääntelyllä tavoitteet voidaan saavuttaa voimassa olevaa lakia paremmin. **Hallinto-oikeudet** tarkastelivat lausunnossaan lakiehdotusta etenkin muutoksenhakujärjestelmän kannalta ja kiinnittivät huomiota erityisesti säännösten systematiikkaan ja selkeyteen.

Kuntaliitto ja suurin osa kunnista katsoivat, että lakiuudistuksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta lakiehdotus ei muodosta toimivaa ja oikeasuhtaista kokonaisuutta suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin. Lausunnoissa todettiin, että vaikka lakiehdotus sisältää myös kannatettavia ehdotuksia, kokonaisuutena se tarkoittaa kunnille nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyitä, prosessien hidastumista,



selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä mahdollisesti tarvetta mittaville lisäresursoinneille. Lausunnoissa myös huomautettiin, että lakiuudistuksen kokonaisvaikutuksia kunnalle ja kuntataloudelle ei ole tarkasteltu riittävällä laajuudella eikä samanaikaisesti laadittavien lakiuudistusten vaikutuksia toisiinsa ole arvioitu kokonaisuutena. Kuntaliitto ja suurin osa kunnista katsoivat, että lakiehdotusta ei tule viedä eteenpäin nyky-muodossaan.

Maakuntien liittojen lausunnoissa todettiin, että lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia ja niiden edistäminen on perusteltua. Maakuntien liitot kuitenkin katsoivat, että lakiehdotuksella ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, eikä sujuvoiteta kaavaprosesseja tai vähennetä byrokratiaa. Ehdotuksen katsottiin tuovan uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle. Ehdotuksen katsottiin siirtävän kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan muun muassa maakuntakaavan oikeusvaikutuksien rajaamisella. Lisäksi huomautettiin, että uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Maakunnan liitot totesivat lausunnoissaan, että lakiuudistuksen valmistelu tulee keskeyttää.

Järjestöjen, yritysten, yksityishenkilöiden ja muiden toimijoiden lausunnoissa esitettiin erisuuntaisia näkemyksiä lakiehdotuksesta.

Elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset katsoivat, että lakiuudistuksen alkuperäinen tavoite yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja sujuvoittaa kaavoitusta ja rakentamisen lupia ei toteudu, vaan sääntely päinvastoin lisääntyy ja monimutkaistuu. Lausunnoissa todettiin, että lakiehdotuksen valmistelua ei tule jatkaa ehdotetun sisältöisenä. Toteutuessaan lakiehdotuksen katsottiin heikentävän elinkeinoelämän edellytyksiä investoida ja luoda alueille elinvoimaa.

Ympäristöjärjestöjen ja eräiden muiden järjestöjen mielestä ehdotettu uusi laki parantaisi mahdollisuuksia toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita ja vastata ilmastokriisin ja luontokadon haasteisiin. Ympäristöjärjestöt pitivät erittäin tärkeänä, että lakiehdotus viedään eduskuntaan vielä tällä hallituskaudella. Lausunnoissa painotettiin, että maankäytön ratkaisulla on suuri merkitys luonnon monimuotoisuuteen.

Maa- ja metsätalouden järjestöjen lausunnoissa katsottiin, että lakiehdotuksessa painottuu liikaa ympäristön- ja luonnonsuojelu, kun taas omaisuudensuojaa ja elinkeinotoimintaa ei ole otettu tarpeeksi huomioon. Lausunnoissa painotettiin, että kaavoitus ei saa olla ympäristöpolitiikan toteuttamisen väline.

Alueidenkäyttö

Ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Ministeriöiden lausunnoissa ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevaa ehdotettua 5 §:ää pidettiin lähtökohtaisesti kannatettavana. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että kirjauksen nojalla voidaan huomioida kaikki ilmastomuutoksen hillinnän keinot, joihin alueidenkäytöllä voidaan vaikuttaa, mukaan lukien tulevan kehityksen tuomat mahdollisuudet. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan lakiehdotukseen sisältyvät edistämismittarit koskien ilmastomuutoksen hillintää, siihen sopeutumista sekä tulvariskien hallintaa kaavoituksessa ja rakentamisessa on nostettu hyvin esille. Opetus- ja kulttuuriministeriö piti pykälää kannatettavana, mutta katsoi, ettei siinä ole riittävästi tunnistettu kulttuuriympäristön kestävän kehittämisen merkitystä muiden toimenpiteiden rinnalla.



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset katsoivat, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on huomioitu lakiehdotuksessa hyvin ja että 5 § on sisällöltään kattava ja avaa tarkoituksenmukaisesti ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen huomiointia. Lausunnoissa kuitenkin toivottiin, että 5 § koskisi koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja myös rakentamista. Lausunnoissa myös huomautettiin, että pykälän yhteensopivuus muiden lakien kuten esimerkiksi ilmastolain kanssa tulisi varmistaa. Lausunnoissa kiinnitettiin lisäksi huomiota muun muassa lisääntyviin selvitys- ja resurssitarpeisiin sekä arviointityökalujen ja yhdenmukaisten linjausten ja tulkintojen tärkeyteen. Myös tulvavaaran huomioiminen vaatisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten mukaan lisää määrittelyä.

Myös muut valtion viranomaiset pitivät hyvänä sitä, että ilmastomuutos on nostettu näkyvästi mukaan lakiehdotukseen. Huolta herätti muun muassa se, huomioiko lakiehdotus poikkeavat tulevaisuusskenaariot ja muut kuin lakiehdotuksessa nyt esille nostetut uusiutuvan ja vähähiilisen energian ratkaisut sekä näiden huoltovarmuustarpeet. Hallinto-oikeuksien lausunnoissa huomautettiin, että 5 §:n suhde kaavojen laatuvaatimuksiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin jää epämääräiseksi. Selvennystä toivottiin etenkin siihen, voiko kaavan hyväksymispäätös tai lupapäätös tulla kumotuksi sillä perusteella, että päätös on 5 §:n vastainen. Säännöksillä todettiin olevan positiivisia vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, mutta säännösten ennustettiin poikivan uudentyyppisiä ilmasto-oikeudenkäyntejä.

Maakuntien liitot pitivät hyvänä, että ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja sopeutuminen on tunnistettu osana lakiehdotusta ja kannattivat erillistä ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevaa pykälää. Lausunnoissa kuitenkin pidettiin valitettavana, että oikeusvaikutusten rajaamisen myötä maakuntakaavatasolta on viety käytännössä kaikki aidot mahdollisuudet vaikuttaa ilmastokestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostumiseen.

Myös kunnat nostivat lausunnoissaan esille ilmastotavoitteiden tärkeyden. Joidenkin kuntien lausunnoissa kuitenkin painotettiin, että myös ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia kaavoituksen oikeusohjeita tulee pystyä punnitsemaan rinnan muiden kaavojen laadullisten vaatimusten kanssa ja että 5 §:n tulee olla lain tavoitteen määrittelevä säännös, joka ei yksinään voi toimia muutoksenhaun perusteena. Kunnissa huolta herättivät myös mahdollisesti raskas ja yksityiskohtaisempi selvittäminen ja resursien puute. Lausunnoissa toivottiin myös työkaluja, kannustimia, siirtymäsäännöksiä sekä tapauskohtaista harkintaa uusien haasteiden sekä suunnittelun ja päätöksenteon tueksi.

Järjestöjen, yritysten ja muiden toimijoiden lausunnoissa esitettiin osittain erisuuntaisia näkemyksiä ehdotetusta 5 §:stä. Ympäristöjärjestöjen lausunnoissa 5 §:ää pidettiin tärkeänä ja kannatettavana ja toivottiin muun muassa, että pykälän suhdetta eri kaavatasojen sisältövaatimuksiin syvennettäisiin, jotta sillä olisi todellista vaikutusta. Elinkeinoelämän järjestöt pitivät 5 §:n tavoitteita hyvinä, mutta katsoivat pykälän olevan sisällöltään hyvin yleinen, tulkinnanvarainen ja päällekkäinen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavojen laadullisten vaatimusten kanssa. Joissain lausunnoissa pidettiin riskinä sitä, että pykälästä tulee valitusperuste kaikilla kaavatasoilla ja pidettiin selkeämpänä sisällyttää vaatimukset kunkin kaavatason laadullisiin vaatimuksiin tarvittavassa laajuudessa. Ekologisten yhteyksien säilyttämistä ja ekologisen yhteyden määritelmää pidettiin joissain lausunnoissa ongelmallisena. Joidenkin yritysten lausunnoissa toivottiin huomioitavan mahdolliset rakentamisen lisäkustannukset.

Osa järjestöistä toivoi myös täydennyksiä 5 §:ään. Ympäristöjärjestöt katsoivat, että pykälään tulisi lisätä muun muassa hiilivarastojen turvaaminen. Osa elinkeinoelämän järjestöistä katsoi, että pykälää ja sen perustelua tulisi täydentää lisäämällä siihen kaikki uuteen energian tuotantoon liittyvät osat kuten varastointi ja siirtäminen sekä muut uudet energiantuotantotavat. Lisäksi joissain elinkeinoelämän järjestöjen



lausunnoissa toivottiin kannustimia 5 §:n toteuttamiseen, esimerkiksi niin, että asemakaavoitukseen lisätäisiin kiinteistönomistajan mahdollisuus valmistella kaava kunnan päätettäväksi.

Yliopistojen lausuntojen mukaan ehdotetun 5 §:n sanamuoto viittaa vain kaavoitukseen, kun sen tulisi huomioida myös maankäytön suunnittelun korvaavat lupapäätökset ja tuoda näille vastaava vaatimus ilmastomuutoksen huomioimisesta. Kaavoituksen sijaan toivottiin, että säännöksessä voitaisiin viitata alueidenkäyttöön. Toimijoiden kannalta toivottiin arvioinnin luotettavuutta ja yhdenmukaisuutta sekä riittävän yksinkertaisia ja selkeitä toimintamalleja.

Lisäksi useiden eri toimijoiden lausunnoissa esitettiin selvempää ohjausta olemassa olevan rakennuskannan säilyttämiseen, oikea-aikaiseen korjaamiseen ja uudelleenkäyttöön sekä ilmaston, luonnonvarojen että kulttuuriarvojen näkökulmasta.

Kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot kaavoituksessa ja rakentamisessa

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan kaavoituksessa ja rakentamisessa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden tarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.

Puolustusministeriö piti ehdotettua sääntelyä välttämättömänä ja katsoi, että säännösehdoituksen perusteella kaavoitus- ja rakennuslupaviranomaisen tulee huolehtia, että Puolustusvoimilta pyydetään lausuntoa kaavoituksen ja rakennushankkeiden asianmukaisissa vaiheissa. Puolustusministeriö ehdotti myös lisäyksiä 6 §:n 1 momentin perusteluihin. Suomen tuulivoimayhdistys ja Voimaa Tuulesta totesivat, että esityksessä olisi syytä selventää, ettei velvollisuus kansallisen turvallisuuden huomioimiseen kaavoituksessa poista Puolustusvoimilta velvoitetta yrittää parhain käytettävissä olevin keinoin jatkossakin yhteen sovittaa tehokasta aluevalvontaa tuulivoimarakentamisen kanssa.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan: ”Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Suuronnettomuuksien vaara on otettava huomioon kaavoituksessa ja rakentamisessa olemassa olevien suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja toimintojen läheisyydessä”.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ja sosiaali- ja terveysministeriö totesivat, että Seveso III-direktiivin mukaisia jäsenvaltion viranomaisille asetettuja velvoitteita, jotka koskevat suuronnettomuusriskin sisältävien toimintojen ottamista huomioon maankäytön suunnittelussa, ei ole lakiehdotuksessa direktiivin edellyttämällä tarkkuudella viety lainsäädäntöön. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö SPEK totesi, että lakiehdotuksessa olisi syytä täsmentää, että 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on välttämätöntä pyytää hyvinvointialueen pelastusviranomaisen sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausunto ja huomioida vaikutukset lähialueen asukkaille ja laitoksen ulkopuolisille toimintoille. Kokonaisuudessaan kaavan valmistelua koskeva sääntely tulisi siis saada vahvemmin kytkettyä 6 §:ään.

Väyläviraston mukaan ehdotettu 6 §:n 2 momentti on perusteltu ja velvoittaa kaavoittajaa huomiomaan myös olemassa olevat kemikaaliratapihat ja VAK-ratapihat sijoittaessaan muita toimintoja niiden läheisyyteen. Museovirasto ehdotti, että 6 §:n 2 momentin perusteluissa huomioitaisiin myös kulttuuriperinnön ja kulttuuriperintölaitosten kannalta erityisen herkäät tai tärkeät alueet. UPM katsoi, että olemassa olevien laitosten toiminta ja tarpeelliset laajennukset tai toiminnan muutokset on jatkossakin mahdollistettava samalla kun vältetään uusien herkkien alueiden tai kohteiden suunnittelua toimivien laitosten läheisyyteen. Tämän lähtökohdan tulisi ilmetä selkeästi laista ja sen perusteluista. Tuulivoima-kansalaisyhdistys katsoi, että 6 §:n 2 momenttiin on lisättävä laajoja ympäristövaikutuksia aiheuttavat laitokset ja toiminnot.



Maailmanperintökohteet

Lakiehdotus sisälsi maailmanperintökohteiden yleismaailmallisen erityisarvon säilyttämistä koskevat säännösehdotukset (7 §) sekä säännösehdotukset museoviranomaisen lausunnon pyytämisestä käsiteltäessä purkamis-, maisematyö- tai sijoittamislupahakemusta kohteeseen tai alueelle, joka kuuluu tai voi vaikuttaa kulttuuriperintöä edustavaan maailmanperintökohteeseen (227 §:n 3 momentti ja 228 §:n 2 momentti). Luonnonperintöä edustavan maailmanperintökohteen osalta säännösehdotusten on arvioitu kattavan asiantuntijaviranomaisten kuulemisen tarpeen ilman nimenomaisia erityissäännöksiä.

Lausunnonantajat pitivät maailmanperintökohteita koskevan sääntelyn sisällyttämistä lakiin yleisesti tarpeellisenä ja myönteisenä uudistuksena. Useassa lausunnossa todettiin tämän toteuttavan kansallisen maailmanperintöstrategian tavoitteita. Lausunnoissa kuitenkin nostettiin esille, että kaavoitus- ja rakentamislain sääntely ei vastaa kaikkiin tarpeisiin, vaan muunkin lainsäädännön roolia olisi tarkasteltava.

Lakiehdotuksessa käytettyä termiä maailmanperintökohteen "yleismaailmallinen erityisarvo" kritisoitiin eräissä lausunnoissa. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huomautti termin sisällön määrittävän lain ulkopuolella, mutta vaikuttavan kuitenkin kaavoituksen laatuvaatimuksiin ja rakentamisen lupaedellytyksiin. Suomenlinnan hoitokunta esitti termin määrittelemistä täsmällisemmin ja selkeämmin yhteistyössä suomen kielen ja maailmanperintösopimuksen asiantuntijoiden kanssa.

Suomen maailmanperintökohteiden yhdistys ry, Suomenlinnan hoitokunta, Viherympäristöliitto ja Rauman kaupunki nostivat lausunnoissaan esille Heritage Impact Assessment –ohjeistuksen, jonka merkitystä vaikutustenarvioinnissa olisi tarpeellista harkita ja selventää. Rauman kaupunki piti tärkeänä maailmanperintöarvoja koskevan selvityksen kehittämistä sujuvaksi osaksi asemakaavaselvitysten työkaluja. Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdotti lausunnossaan sääntelyn tai perustelujen täydentämistä siten, että vaikutustenarvioinnissa olisi tehtävä yhteistyötä asiantuntijaviranomaisen kanssa ja huomautti, että vaikutustenarvioinnin toteutuksen on täytettävä Unescon asettamat kriteerit. Lisäksi Icomos:n Suomen osasto ry esitti termin "todennäköisesti merkittävät" vaikutukset uudelleentarkastelua, sillä termi ei ole sopusoinnussa maailmanperintösopimuksen toimenpideohjeiden (Operational Guidelines) kanssa.

Useissa lausunnoissa pidettiin maailmanperintösopimuksessa tarkoitettujen suojavyöhykkeiden roolia esitysluonnoksessa epäselvänä. Tältä osin lisäyksiä edellytettiin Metsähallituksen, Suomen maailmanperintökohteiden yhdistys ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton lausunnoissa. Alvar Aalto –säätön lausunnossa sääntelyluonnosta pidettiin vajavaisena suhteessa maailmanperintösopimuksen ja sitä ohjaavien toimenpideohjeiden edellyttämään ja esitettiin asiakokonaisuuden palauttamista valmisteluun. Säätön mukaan suojavyöhykkeiden maankäytön ei tulisi olla yksin kuntien kaavoituksella päätettävissä. Suomenlinnan hoitokunta piti esitysluonnoksen perusteluissa esitettyä suojavyöhykkeen kuvausta epätarkkana. Maisemasuunnittelijat ry, Suomen maisema-arkkitehtiliitto ja Viherympäristöliitto katsoivat, että maailmanperintökohteita koskevat vaikutusvyöhykkeet tulisi ottaa huomioon jo yleis- ja asemakaavoissa, ja ylipäättään vaikutusvyöhykkeen määritelmää tulisi tarkentaa. Lausuntojen mukaan vaikutusvyöhykkeet voivat olla erittäin laajoja ja kaukomaisemassa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa heikentävästi maailmanperintökohteiden arvoihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja Museoviraston lausunnoissa katsottiin maailmanperintökohteita koskevan 7 §:n sijainnin 1 luvussa aiheuttavan epäselvyyttä sääntelyn velvoittavuudesta ja suhteesta muihin alueiden käyttöä koskeviin velvoitteisiin. Toisaalta 7 §:ää ei otettu esille muissa lausunnoissa, joissa kritisoitiin vastaavasti eräitä toisia 1 luvun säännöksiä. Suomen luonnonsuojeluliitto sekä liiton Pirkanmaan piiri esittivät geoparkien lisäämistä 7 §:n soveltamisalaan.



Kuntaliitto katsoi, että lausunnon pyytämistä koskevissa sääntelyehdotuksissa käytetty sanamuoto kohteesta tai alueesta, joka "voi vaikuttaa" kulttuuriperintöä edustavaan maailmanperintökohteeseen on tulkinnanvaraisuudessaan vaikeasti sovellettava.

Saamelaisten oikeudet

Saamelaiskäräjät piti tärkeänä, että saamelaisten oikeuksia edistetään lakiuudistuksessa ja katsoi, että ehdotetut säännökset turvaavat saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia paremmin. Saamelaiskäräjät totesi, että saamelaisten oikeuksia koskevia säännösehdotuksia olisi kuitenkin syytä vielä tarkistaa joiltain osin. Saamelaisten oikeuksia koskevassa 8 §:ssä tulisi mainita kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen lisäksi myös kieli ja pykälän 2 momentin mukainen heikentämiskielto tulisi ulottaa koskemaan kaavoituksen lisäksi myös muuta alueidenkäytön suunnittelua. Lisäksi Saamelaiskäräjät huomautti, että jos samaan aikaa valmisteilla oleva saamelaiskäräjälain uudistaminen ei etene, on tarkemmasta vuorovaikutuksesta Saamelaiskäräjien kanssa alueidenkäytön suunnittelussa ja päätöksenteossa säädettävä kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö. Lisäksi Saamelaiskäräjät esitti tarkennuksia ja lisäyksiä vaikutusten arviointia koskeviin säännöksiin ja lakiehdotuksen perustuslakiperusteluihin.

Saamelaisneuvosto piti positiivisena, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelun yhdeksi lähtökohdaksi on otettu saamelaisille perustuslaissa turvattujen oikeuksien vahvistaminen. Saamelaisneuvoston mielestä saamelaisten oikeuksia koskeva 8 § on parannus verrattuna voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta ei kuitenkaan täytä kansainvälisen oikeuden kriteereitä muun muassa vapaaseen ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteesta. Sekä alueidenkäyttösuunnitelmien että kaavojen hyväksymiseen tarvitaan saamelaisten vapaaseen ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Kolttien kyläkokous piti hyvänä kehityksenä sitä, että kaavoitus- ja rakentamislakiin esitetään lisättäväksi saamelaisten oikeuksia koskevia säännöksiä. Myös Kolttien kyläkokouksen lakisääteinen asema, kolttilaissa määritellyn koltta-alueen asema ja kolttilain mukainen lausunnotmenettely tulee sisällyttää lakiin lisättäviin säännöksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö, ulkoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Museovirasto, saamelaismuseum Siida, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen ympäristökeskus ja Kotiseutuliitto pitivät tärkeänä, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen on huomioitu ja sitä on pyritty vahvistamaan lakiehdotuksessa. Ulkoministeriö totesi lausunnossaan, että ehdotetuilla säännöksillä vastattaisiin osaltaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoon. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan kehittämisen ja sujuvuuden näkökulmasta on olennaista, että perusteluissa esitettäisiin, millä tavalla ehdotettujen 8 §:n ja 71 §:n 1 momentin on tarkoitus muuttaa nykyisen lain mukaista viranomaistoimintaa ja menettelyjä. Eduskunnan oikeusasiamies piti välttämättömänä, että viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan edellytykset tietoon perustuvaan päätöksentekoon turvataan ennen heikentämiskiellon ja sitä koskevien selvittämiselvöllisyyksien säätämistä.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen näkemyksen mukaan saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset tulee turvata, mutta erityisesti kaavoitusta koskeva heikentämiskielto on siihen täysin väärä väline. Maa- ja metsätalousministeriö totesi, että ehdotus pidentäisi kaavaprosessien läpimenoa ja heikentäisi muiden kuin saamelaiskulttuuriin kuuluvien elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä kohtuuttomasti. Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että heikentämiskiellon sijasta saamelaisten oikeuksia tulisi turvata esimerkiksi siten, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvaa kaavaa hyväksyessä olisi varmistettava saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset huolehtimalla saamelaiskulttuurin ja elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.

Lapin liitto ja Inarin kunta suhtautuivat varauksellisesti saamelaisten oikeuksia koskeviin säännösehdotuksiin. Lausunnoissa nostettiin esiin säännösten tulkinnanvaraisuus ja ennakoimattomuus ja se, että sään-



nökset joissain tilanteissa heikentävät muuhun elinkeinotoimintaan liittyviä mahdollisuuksia. Saamelaiskulttuurin suojan osalta Lapin liitto esitti pykäläluonnoksen osalta perustuslain 17 §:n mukaista kirjausta ”Saamelaisten kotiseutualueella on otettava huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kiel-tään ja kulttuuriaan.”

MaRa ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Kaivosteollisuus ry katsoivat, että heikentämiskieltoa koske-vaa 8 §:n 2 momenttia tulee muuttaa niin, että ”ei saa vähäistä suuremmassa määrin” -ilmaisu korvattaisiin ”ei saa olennaisesti” -ilmaisulla. Lakiehdotuksen mukaisen heikentämiskiellon katsottiin olevan tulkinnan-varainen ja ennakoimaton ja sen katsottiin heikentävän liikaa muun kuin saamelaiskulttuuriin kuuluvan elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia. Elinkeinoelämän keskusliitto EK totesi, että jos heikentämiskielto sää-detään hyvin tiukaksi, pitäisi esityksessä hyvin tarkkaan kuvata, mitkä sääntelyn vaikutukset saattavat kyseisillä alueilla toteutettaviin hankkeisiin olla, ottaen myös huomioon, että osa hankkeista voi olla yhteis-kunnan kokonaisedun kannalta merkittäviä ja tärkeitä.

Keskuskauppakamari, Metsäteollisuus ry ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK suhtautuivat varauksellisesti ehdotettuun 8 §:ään. Lausunnoissa nostettiin muun muassa esille, että ehdotetuista py-kälästä ja perusteluista ei käy riittävällä tavalla ilmi tosialliset vaikutukset elinkeinotoimintaan tai maanomis-tajien oikeuksiin ja lisäksi pykälän muotoilu jättää varaa laaja-alaisille tulkinnoille.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Lausunnonantajien kannat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän ja valitusoi-keuden laajentamisesta lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla jakaantuivat vahvasti lausunnonantajaryhmittäin.

Oikeusministeriö, korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Suomen ympäristökeskus, osa muista valtion viranomaisista sekä ympäristöjärjestöt ja eräät muut järjestöt kannattivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävän ja valitusoikeuden laajentamista. Lausunnoissa kannattamista perusteltiin esimerkiksi kunnan päätösten lainmukaisuuden varmistamisella sekä perusoikeuksien, kuten ympäristöperusoikeuden, yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan edistämisellä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus piti ehdotettua muutosta sääntelyn selkeyden kannalta perusteltuna ja totesi yleisesti, että viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa.

Valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Kuntaliitto ja kunnat, maakuntien liitot, elinkeinoelä-män ja maa- ja metsätalouden järjestöt sekä yritykset vastustivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus-ten valvontatehtävän ja valitusoikeuden laajentumista. Lausunnoissa vastustamista perusteltiin esimer-kiksi kunnalliseen itsehallintoon, kaavoituksen ja rakentamisen sujuvuuteen ja elinkeino-, liikenne- ja ym-päristökeskusten resurssien järkevään kohdentumiseen liittyvillä näkökohdilla. Lisäksi lausunnoissa todet-tiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää rajattiin lakimuutoksella vain neljä vuotta sitten, eikä vielä ole voitu selvittää tämän lakimuutoksen vaikutuksia.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Lausuntopalautteen mukaan lakiehdotuksen säännökset valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (tar-koituksesta ja sisällöstä sekä valmistelusta ja oikeusvaikutuksista) ovat pääosin asianmukaiset ja kann-a-tettavat niiden perustuessa suurimmaksi osaksi nykyiseen sääntelyyn.

Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja puolustusministeriö ja osa muista valtion viranomaisista painottivat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erittäin tärkeää mer-kitystä alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tarpeiden määrittelyn, yhteensovittamisen ja edistämi-sen välineenä.



Useat valtion viranomaiset ja ympäristöjärjestöt kannattivat ehdotusta siitä, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä luonnon monimuotoisuus lisätään valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa nimenomaisesti käsiteltäviin asioihin. Eräät elinkeinoelämän järjestöt totesivat kuitenkin luonnon-suojelulain turvaavan riittävästi luonnon monimuotoisuutta. Joissakin lausunnoissa esitettiin muitakin lisäyksiä ja täsmennyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö ja muu liikennehallinto toivat esiin sen, että valtioneuvoston hyväksymä valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on tarpeen ottaa huomioon valmisteltaessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja että asiaa voisi tuoda esiin lain perusteluissa. Huoltovarmuuskeskus ja eräät järjestöt esittävät energian huoltovarmuuden ja Suomen ympäristökeskus vesien- ja merenhoidon lisäämistä alueidenkäyttötavoitteissa käsiteltäviin asioihin.

Osa maakuntien liitoista ja muun muassa eduskunnan oikeusasiamies ja Museovirasto kiinnittivät huomiota ja huolta lakiehdotuksessa esitettyyn maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön rajaamiseen, minkä katsottiin heikentävän valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja vaikuttavuutta. Kuntaliiton mukaan lakiehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa on tarkoitus vahvistaa suhteessa kuntakaavoitukseen eikä Kuntaliitto kannata tällaista kehityssuuntaa. Kuntaliitto ja useat kunnat pitivät kuitenkin myönteisenä lakiehdotuksen esitystä siitä, että myös kunnilta pyydetään lausunto aina kun valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat kuntaa.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamista lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla vastustettiin tai siihen suhtauduttiin varauksellisesti etenkin valtion viranomaisten, maakuntien liittojen, kuntien, hallinto-oikeuksien, alueellisten vastuumuseoiden ja ympäristöjärjestöjen lausunnoissa. Pääosa näistä lausunnonantajista katsoi, että maakuntakaavan tulisi olla kokonaan oikeusvaikutteinen. Osa lausunnonantajista katsoi, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksellisesta sisällöstä on rajattu pois joitain sellaisia teemoja, joilla kuuluisi olla oikeusvaikutuksia. Tällaisina teemoina mainittiin muun muassa energiatuotannon alueet, puolustusvoimien alueet, kaivostoiminnan alueet, vähittäiskaupan suuryksiköt ja kulttuuriympäristöt. Lausunnoissa oikeusvaikutusten rajaamisen vastustusta perusteltiin siitä aiheutuvilla ongelmilla, kuten koko maakuntaan tai useisiin kuntiin vaikuttavien asioiden jäämisellä laaja-alaisen, eri tarpeita yhteen sovittavan ja yhteisvaikutuksia arvioivan suunnittelun ulkopuolelle, yksittäisten kuntien suunnittelu- ja selvitysvelvollisuuksien lisääntymisellä sekä maakuntakaavan tulkintaan liittyvillä epäselvyyksillä. Rajattujen oikeusvaikutusten katsottiin osassa lausuntoja heikentävän maakuntakaavan mahdollisuuksia edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja seudullisen yhdyskuntarakenteen hallintaa. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin, että kaikilta osin oikeusvaikutteiseen maakuntakaavaan liittyen lakiin voisi lisätä säännöksen, joka mahdollistaisi kuntakaavoituksessa poikkeamisen vanhentuneesta maakuntakaavasta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla sai kannatusta pääosassa elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa. Merkittävä osa elinkeinoelämän toimijoista katsoi, että maakuntakaavan oikeusvaikutteisesta sisällöstä tulisi kuitenkin rajata pois myös viherrakenne. Osa elinkeinoelämän toimijoista puolestaan katsoi, että maakuntakaavan oikeusvaikutteiseen sisältöön tulisi kuitenkin kuulua elinkeinoelämän kannalta tärkeitä teemoja, kuten esimerkiksi maa-ainesten otto ja kaivos-toiminta. Oikeusvaikutusten rajaamista kannatettiin muun muassa sillä perusteella, että sen katsotaan nopeuttavan ja helpottavan erilaisten hankkeiden, kuten tuulivoimaloiden ja vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttamista.

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli

Lausuntopyynnön yhteydessä lausuntopalvelussa esitettiin maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli ja pyydettiin siitä lausunnonantajien näkemystä. Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen oli se, että



maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen.

Vaihtoehtoiseen malliin kantaa ottaneissa lausunnoissa esitetyt näkemykset jakaantuivat selkeästi.

Vaihtoehtoista mallia pidettiin parempana tai sitä kannatettiin pääosassa valtion viranomaisten, maakuntien liittojen, alueellisten vastuumuseoiden, kuntien ja kansalaisjärjestöjen lausunnoista. Lakiehdotuksen mukaista maakuntakaavaa pidettiin parempana tai sitä kannatettiin pääosassa elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoista. Myös osa kunnista kannatti lakiehdotuksen mukaista maakuntakaavaa.

Maakuntakaavan viherrakenteen pakollisuus

Etenkin elinkeinoelämän ja maa- ja metsätalouden toimijat pitivät maakuntakaavan viherrakenteen pakollisuutta ongelmallisena ja katsoivat, että se korostuu liikaa maakuntakaavan muuhun oikeusvaikutteiseen sisältöön nähden. Lausunnoissa todettiin myös, että maakuntakaavassa oikeusvaikutteisesti esitettävällä viherrakenteella on epäselvä suhde erityislainsäädäntöön, erityisesti luonnonsuojelulakiin ja katsottiin selkeyttämisen olevan tarpeen. Nämä lausunnonantajat pitivät epäselvänä muun muassa sitä, millaisia alueita maakuntakaavan viherrakenteeseen sisältyisi ja mitä rajoituksia maakuntakaavan viherrakenteesta aiheutuisi metsätalouteen ja metsien muuhun käyttöön sekä rakentamiseen.

Ympäristöjärjestöt ja osa valtion viranomaisista piti maakuntakaavan viherrakenteen pakollisuutta tärkeänä asiana muun muassa luonnon monimuotoisuuden, ilmastomuutoksen hillinnän ja virkistyskäytön näkökulmasta.

Maakuntakaavaan liittyvät määritelmät

Monet lausunnonantajat kiinnittivät kriittistä huomiota aluerakenteen ja viherrakenteen määritelmiin erityisesti maakuntakaavan näkökulmasta.

Aluerakenteen määritelmää pidettiin sisällöltään liian kapeana ja osin myös epäselvänä yhdyskuntarakenteen määritelmään nähden. Aluerakenteen määritelmän kapeus katsottiin lausunnoissa ongelmalliseksi erityisesti sen vuoksi, että se rajaa maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön ulkopuolelle monia maakunnan kehittämisen kannalta oleellisia ja yleensä vaikutuksiltaan laaja-alaisia alueidenkäytön kysymyksiä kuten esimerkiksi energiatuotannon alueet ja luonnonvarojen käytön alueet.

Viherrakenteen määritelmää pidettiin sisällöltään epäselvänä ja osin liian laaja-alaisena. Tätä pidettiin ongelmallisena erityisesti sen vuoksi, että viherrakenteen määritelmä määrittää myös maakuntakaavan pakollista ja oikeusvaikutteista sisältöä. Osassa lausuntoja viherrakenteen määritelmän katsotaan olevan ongelmallinen myös sen vuoksi, että se ei ole käyttökelpoinen sovellettavaksi kaikilla kaavatasoilla, vaikka se kytkeytyy kaikkien kaavatasojen laadullisiin vaatimuksiin.

Maakuntakaavan laadulliset vaatimukset

Lausunnoissa esitettiin verrattain niukasti näkökohtia maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista. Asiaa koskevilla lausunnoilla kiinnitettiin huomiota maakuntakaavan laadullisten vaatimusten epäsuhtaan maakuntakaavan rajattuun oikeusvaikutteiseen sisältöön nähden ja katsottiin, ettei oikeusvaikutuksiltaan rajatulla maakuntakaavalla voida vastata lakiluonnoksen mukaisiin laadullisiin vaatimuksiin. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille tarve laadullisissa vaatimuksissa käytettävien käsitteiden keskinäisen johdonmukaisuuden tarpeeseen.



Yleiskaava ja asemakaava

Yleiskaavan tarkoitus ja sisältö

Ehdotetussa yleiskaavan tarkoitusta ja sisältöä koskevassa 25 §:ssä ei voimassa olevasta laista poiketen mainita tarpeellisten alueiden osoittamista. Ehdotettuun muutokseen otettiin kantaa joidenkin kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Metsähallituksen ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnoissa. Lausunnoissa yleiskaavan strategisuuden edistämistä pidettiin toisaalta hyvänä asiana, mutta toisaalta muutoksen katsottiin myös heikentävän yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavaan. Etenkin korkein hallinto-oikeus katsoi yleiskaavan ohjausvaikutuksen heikentymisellä suhteessa asemakaavaan olevan mahdollisia negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi ympäristöperusoikeuden ja välillisesti myös oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Yleiskaavan hyväksyminen

Ehdotetun 27 §:n mukaan yleiskaavan hyväksymistä koskevaa valtuuston päätösvaltaa voitaisiin voimassa olevasta laista poiketen siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Ehdotettu muutos sai kannatusta siihen kantaa ottaneiden kuntien lausunnoissa, joissa sen katsottiin nopeuttavan yleiskaavan hyväksymiskäsittelyä. Ehdotettuun muutokseen suhtauduttiin varauksellisesti tai kielteisesti muutamien siihen kantaa ottaneiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kansalaisjärjestöjen ja maa- ja metsätalouden järjestöjen lausunnoissa.

Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoajan lyhentäminen nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen (28 §) sai kannatusta joidenkin elinkeinoelämän järjestöjen ja maa- ja metsätalousjärjestöjen lausunnoissa. Näissä lausunnoissa enimmäiskestoajan lyhentämisen katsottiin nopeuttavan kaavoitusta ja parantavan maanomistajan asemaa. Lisäksi joidenkin maa- ja metsätalouden järjestöjen lausunnoissa ehdotettiin, että rakennuskieltoalueella sijaitsevat kiinteistöt vapautetaan kiinteistöverosta.

Enimmäiskestoajan lyhentämistä vastustettiin tai siihen suhtauduttiin varauksella Kuntaliiton ja joidenkin kuntien ja järjestöjen lausunnoissa. Lausunnoissa todettiin muun muassa, että enimmäiskestoajan pitämistä ennallaan pitää vielä harkita yleiskaavaprosessien vaatiman ajan vuoksi huomioiden myös, että lakiehdotuksen perusteella yleiskaavoituksen rooli korostuisi sekä sen laatimisen yhteydessä tehtävien selvitysten määrä kasvaisi.

Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan, että rakennuskielloja koskevia säännöksiä tulisi täsmentää siten, että kiellot ja rajoitukset rajataan vain tietyn hyväksyttävän perusteen vuoksi välttämättömään sekä ajaltaan että laajuudeltaan. Ehdotetuissa säännöksissä kunnalle jäävä harkintavalta näyttäytyy poikkeuksellisen avoimena ja laajana. Edellytyksistä on säädettävä täsmällisemmin. Myöskään ainoastaan peruste siitä, että kaavoitusta ei ole saatu valmiiksi, ei tulisi olla peruste kieltojen ja rajoitusten jatkamiselle.

Yleisesti yleiskaavan ja asemakaavan laadullisista vaatimuksista

Useissa lausunnoissa todettiin ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevan 5 §:n merkityksen ja oikeusvaikutusten olevan epäselviä ja edellytettiin näiden täsmällisempää kytkemistä kaavojen laadullisiin vaatimuksiin. Muun muassa Itä-Suomen yliopisto lausui, että kaavoituksen käyttäminen vahvemmin ilmastomuutoksen hillinnässä edellyttäisi kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteen ilmenevistä eksplisiittisemmin kaavojen laadullisissa vaatimuksissa. Eräissä lausunnoissa pyydettiin myös selvittämään, voiko kaavan hyväksymispäätös tai lupapäätös tulla jatkossa kumotuksi sillä perusteella, että päätös on 5 §:n vastainen.



Hallinto-oikeudet ja useat muut lausunnonantajat edellyttivät selvennettäväksi, onko terminologisella muutoksella sisältövaatimuksista laadullisiksi vaatimuksiksi ja uudella muotoilulla erityisen huomion kiinnittämisestä laadullisiin vaatimuksiin tarkoitettu olevan käytännöllistä merkitystä kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa. Mahdollisten muutosten tulisi olla yksiselitteisiä ja ne tulisi avata esityksen perusteluissa. Eräiden kuntien lausunnoissa nostettiin lisäksi esiin mahdollisten lakien tulkintakäytännön muutosten johtavan epävarmuuden lisääntymiseen päätöksenteossa.

Luonnon monimuotoisuuden korostuminen laadullisissa vaatimuksissa koettiin myönteisenä erityisesti valtion viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen lausunnoissa. Elinkeinoelämän ja maa- ja metsätalouden järjestöjen lausunnoissa edellytettiin erityisesti viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien käsitteiltä selvärajaisuutta, etteivät ne yhdessä luonnon monimuotoisuuden tavoitteiden kanssa lisäisi epävarmuutta ja heikentäisi maanomistajien asemaa. Tästä näkökulmasta edellytettiin myös, että esitettyjä säännöksiä tulee arvioida suhteessa luonnonsuojelulain sääntelyyn.

Vahvempi painotus keskusta-alueiden kehittämisedellytyksiin nähtiin yleisesti myönteisenä, mutta Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittivät huomiota siihen, että se yhdessä muiden säännösten kanssa voi johtaa kaupan sijainnin sääntelyn kiristymiseen ja vaikeuttaa erityisesti alalle tuloa.

Kuntaliiton ja kuntien lausunnoissa esitettiin huoli täsmentyvistä laadullisista vaatimuksista mahdollisesti syntyvästä lisäselvitystarpeesta ja eräissä launnossa nostettiin esiin, että tarve voida sovittaa selvitysten ja arvioinnin taso kaavan tarkoitukseen tulisi selkeästi ilmaista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja museoviranomaiset edellyttivät kattavamman kulttuuriperintökäsitteen käyttöä laadullisissa vaatimuksissa. Liikenneviranomaiset katsoivat eri kaavatasojen laadulliset vaatimukset liikenteen ja liikennejärjestelmän kannalta onnistuneiksi.

Yleiskaavan laadulliset vaatimukset

Useissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa yleiskaavan laadullisia vaatimuksia koskevaa ehdotettua 29 §:ää pidettiin onnistuneena. Useat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ehdottivat pykälään lisäksi uutta hulevesien hallintaa koskevaa vaatimusta.

Kuntaliiton launnossa todettiin uusista yleiskaavan laadullisista vaatimuksista seuraavan kunnille uusia tai laajentuvia, osin vaikeasti huomioitavissa olevia, vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä. Kuntaliitto piti myös ongelmallisena, että kaupunkiseutukysymykset tulisivat osaksi yleiskaavan laadullisia vaatimuksia.

Vain harvoissa kuntien lausunnoissa otettiin kantaa yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin. Näissä kuntien lausunnoissa uusien vaatimusten soveltamiseen ja muutoksenhakuun katsottiin liittyvän epäselvyyksiä ja riskejä. Uusien vaatimusten katsottiin myös lisäävän valitusmahdollisuuksia, miltä osin hallinto-oikeuksien ratkaisut eivät olisi ennakoitavissa. Lisäksi kaupunkiseutuja koskevaa yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevaa laadullista vaatimusta pidettiin osin ongelmallisena.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin otettiin kantaa joidenkin järjestöjen lausunnoissa. Osa järjestöistä kannatti ja osa vastusti uusia viherrakenteen jatkuvuutta, luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä maisemaa ja rakennettua ympäristöä koskevia laadullisia vaatimuksia. Uusia laadullisia vaatimuksia kannatettiin etenkin ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen lausunnoissa. Monet ympäristöjärjestöt ehdottivat viherrakennetta koskevan vaatimuksen siirtämistä luonnonarvoja koskevan vaatimuksen yhteyteen. Uusia laadullisia vaatimuksia vastustettiin ja niiden katsottiin olevan vastoin kaavoituksen keventämistavoitetta etenkin elinkeinoelämän ja maa- ja metsätalouden järjestöjen lausunnoissa. Elinkeinoelämän ja maa- ja metsätalouden järjestöt näkivät etenkin viherrakennetta, luonnon monimuotoisuutta, maisemaa ja rakennettua ympäristöä, luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja kiertotaloutta



koskevat laadulliset vaatimukset epäselvinä. Myös kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä koskevia vaatimuksia pidettiin ongelmallisina.

Yksittäisissä yritysten lausunnoissa vastustettiin viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevien laadullisten vaatimusten lisäämistä. Luonnonvarojen kestävää käyttöä koskevaa vaatimusta pidettiin epäselvänä. Asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä koskevaa vaatimusta pidettiin vaikeasti arvioitavana.

Yksi tutkimuslaitos ehdotti uutta vaatimusta sosiaalisesta kestävydestä. Lisäksi eri lausunnoissa ehdotettiin muun muassa uusia esteettömyyttä ja julkisen taiteen saavutettavuutta koskevia laadullisia vaatimuksia ja vaatimusta metsätalouden toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Asemakaavan laadulliset vaatimukset

Kuntaliitto katsoi, että uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysvelvoitteet laajenevat asiallisesti. Kunnat katsoivat, että asemakaavan laadullisten vaatimusten (ehdotettu 39 §) uusi luettelomainen esitystapa voi lisätä selvitysvelvoitteita ja etenkin pienissä kaavoissa osaa vaatimuksista voi olla vaikea osoittaa selvitettyiksi. Esitettiin, että tutkittaisiin soveltuvatko jotkin esitetyt laadulliset vaatimukset luontevammin yleiskaavoituksen tai maapolitiikan yhteyteen, esimerkkinä asuinalueiden monipuolisuutta ja eriytymiskehityksen ehkäisyä koskeva laadullinen vaatimus. Eräissä lausunnoissa esitettiin, että pykälään tulisi lisätä maininta vaatimusten huomioimisesta kaavan edellyttämällä tarkkuudella.

Useissa lausunnoissa nähtiin viherympäristön esiin nostaminen hyvänä. Toisaalta ympäristöjärjestöt katsoivat, että asemakaavan laadulliset vaatimukset ovat luonnon monimuotoisuuden osalta heikompia kuin muilla kaavatasoilla ja niitä tulisi vahvistaa. Eräissä lausunnoissa nostettiin esiin tarve viherrakenteen mainitsemisesta myös asemakaavatasolla ja ekologisen kestävyuden lisäämisestä laadulliseksi tavoitteeksi.

Suomen ympäristökeskus nosti esiin uusiutuvan energian varauksiin liittyvät tarpeet ja lisäksi eräissä lausunnoissa nostettiin esiin yleisesti energia-, vesi- ja jätehuollon mainitseminen asemakaavan laadullisissa vaatimuksissa.

Museoviranomaiset huomauttivat, että rakennetun ympäristön sijaan tulisi käyttää laajempaa kulttuuriperinnön käsitettä. Kulttuuriympäristön osalta pyydettiin myös varmistamaan, että sanamuotojen muutos ei johda sen aseman heikkenemiseen.

Yleiskaavamääräykset

Yleiskaavamääräyksiä koskevasta ehdotetusta 30 §:stä lausuivat erityisesti maa- ja metsätalouden toimijat. Joissain lausunnoissa yleiskaava nähtiin metsänkäytön kannalta ongelmallisimpana kaavana ja katsottiin muun muassa, ettei yleiskaavalla tulisi voida rajoittaa tai antaa metsänkäsittelyohjeita yksityisen maanomistajan maalla. Muutamissa lausunnoissa todettiin myös, että toimivalle teollisuudelle ei tulisi asettaa yleiskaavassa mitään rajoitteita, vaan toimintaedellytykset tulisi ratkaista kunkin hankkeen YVA-menettelyssä tai ympäristöluvassa tai muussa kyseistä toimintaa säätelevässä laissa tai asetuksessa.

Maa- ja metsätalousministeriö totesi lausunnossaan, että suojelumääräyksestä on selvästi käytävä ilmi, että kyseessä on suojelumääräys ja sille on annettava selvä raja ja muotoilu. Maa- ja metsätalousministeriö totesi edelleen, että yleiskaavoituksen suojelumääräyksillä ei ole tarkoituksenmukaista ohjata metsätaloutta siihen tarkoitukseen osoitetuilla alueilla. Myös Suomen metsäkeskus esitti lausunnossaan, että epäselvyyksien välttämiseksi laissa tulisi selkeästi todeta, miten suojelumääräykset esitetään kaavamääräyksissä, jotka ovat yhteisen kaavamallin mukaisia. Suomen metsäkeskus myös katsoi, että suojelumääräysten tulisi aina perustua riittäviin selityksiin.



Maa- ja metsätalousministeriö ja eräät maa- ja metsätalouden toimijat kannattivat suojelumääräyksen määräaikaaisuutta koskevaa lisäystä. Suomen museoliitto ja eräät alueelliset vastuumuseot pitivät kulttuuriperinnön osalta määräaikaisuuden käsitettä hämmentävänä ja totesivat, että säännöstä tulee tarkentaa.

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Lakiehdotuksen 31 §:n mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Säännös olisi voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä joustavampi, koska siinä ei enää edellyttäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut.

Ehdotettu säännös sai kannatusta etenkin Kuntaliiton, kuntien ja elinkeinoelämän ja maa- ja metsätalouden toimijoiden lausunnoissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, korkein hallinto-oikeus ja eräät järjestöt pitivät ongelmallisena etenkin sitä, ettei säännöksessä enää edellytetä, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen. Suomen museoliiton ja eräiden alueellisten vastuumuseoiden lausunnoissa huomautettiin, että maininta yleiskaavan vanhentuneisuudesta on epäselvä ja vaatisi määrittelyä laissa.

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Ehdotetun 34 §:n mukainen yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely sai paljon kannatusta kuntien, elinkeinoelämän järjestöjen sekä yritysten lausunnoissa, joissa sen katsottiin antavan mahdollisuuden sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitusta.

Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa kannatettiin yhteiskäsittelyä. Lausunnoissa kuitenkin todettiin, että pykälään tulee lainmukaisuuden varmistamiseksi lisätä maininta siitä, että yhteiskäsittelyssä hyväksyttävän asemakaavan tulee olla yhteiskäsittelyssä hyväksyttävän yleiskaavan mukainen.

Hallinto-oikeuksien lausunnoissa painotettiin, että yhteiskäsittelyn osalta tulisi oikeusvaikutuksia sekä vaikutuksia muutoksenhakuun arvioida tarkemmin. Säännösten sanamuotojen ja mahdollisten tarkoitettujen muutosten tulisi olla yksiselitteisiä. Hallinto-oikeudet huomauttivat myös, että pykälään tulee lisätä maininta siitä, että yhteiskäsittelyssä hyväksyttävän asemakaavan tulee olla yhteiskäsittelyssä hyväksyttävän yleiskaavan mukainen.

Asemakaavan laatiminen ja laatimistarve

Eräiden elinkeinoelämän järjestöjen lausunnoissa ehdotettiin lakiehdotuksen 36 §:ään lisäystä, jonka mukaan asemakaavan laatimistarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös täydennysrakentamisen tarpeet.

Kiellot asemakaavaa laadittaessa

Joidenkin elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa katsottiin, että asemakaavan laatimista koskevan rakennuskiellon (ehdotettu 38 §) enimmäiskestoaikaa pitäisi lyhentää. Toisaalta joidenkin ympäristöjärjestöjen lausunnoissa katsottiin, että enimmäiskestoaikaa ei pitäisi lyhentää.

Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan, että rakennuskielloja koskevia säännöksiä tulisi täsmentää siten, että kiellot ja rajoitukset rajataan vain tietyn hyväksyttävän perusteen vuoksi välttämättömään sekä



ajaltaan että laajuudeltaan. Ehdotetuissa säännöksissä kunnalle jäävä harkintavalta näyttäytyy poikkeuksellisen avoimena ja laajana. Edellytyksistä on säädettävä täsmällisemmin. Myöskään ainoastaan peruste siitä, että kaavoitusta ei ole saatu valmiiksi, ei tulisi olla peruste kieltojen ja rajoitusten jatkamiselle.

Asemakaavamääräykset

Maa- ja metsätalousministeriön ja joidenkin elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa kannatettiin ehdotetun 40 §:n mukaista määräaikaista suojelumääräystä. Museoliiton ja alueellisten vastuumuseoiden lausunnoissa pidettiin suojelumääräyksen määräaikaisuutta epäselvänä kulttuuriperinnön osalta.

Asemakaavan oikeusvaikutukset

Rakennusteollisuus RT huomautti lausunnossaan, että asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevan ehdotetun 41 §:n 3 momentissa tarkoitettulle rakentamiskiellolle pitäisi laissa säätää yläraja tai enimmäiskesto-aika.

Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus

Joidenkin kuntien lausunnoissa katsottiin, että ehdotettuun 46 §:ään liittyy tulkintaepäselvyyttä, milloin noudatetaan tämän pykälän korvausmenettelyä ja milloin maankäyttösopimuksen menettelyä, joka on laajempi.

Joidenkin elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa huomautettiin, että kyseessä ei ole arvonnousumaksu, vaan maksun perimisen tulee perustua toteutuneisiin prosessista aiheutuneisiin kunnan kuluihin. Lisäksi ehdotettiin, että pykälän perusteluissa viitattaisiin asemakaavan laatimisaloitetta koskevaan pykälään ja tuotaisiin esille, että jos kiinteistönomistaja tekee kyseisen pykälän mukaisen aloitteen ja jos kaava on myös yksityisen edun vaatima, kunnalle syntyy peruste veloittaa kiinteistönomistajalta asemakaavan laatimisesta aiheutuneet kulut.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi

Lakiehdotuksessa asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia koskevaan 47 §:ään on ehdotettu lisättäväksi uusi rakennuksen tai sen osan purkamista koskeva säännös.

Kuntaliiton ja joidenkin kuntien lausunnoissa todettiin kyseessä olevan uusi velvoite kunnille. Esimerkiksi Helsingin kaupunki piti säännöksen tavoitetta kannatettavana, mutta huomautti, että käytännössä se johtaisi kaavoitusmenettelyn jäykistymiseen pakottamalla kuntaa käyttämään ajanmukaisuuden arviointimenettelyä, jota nykyisen lain aikana ei ole juurikaan hyödynnetty, ja jonka käyttöönotto lisäisi entisestään kunnan tehtäviä. Lahden kaupunki puolestaan totesi tämän olleen Lahdessa jo toimintamallina yleiskaaavan yhteydessä määriteltujen kulttuurihistoriallisten arvokkaiden alueiden tai rakennusten kohdalla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa pääosin kannatettiin rakennuksen tai sen osan purkamista koskevaa lisäystä. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista kuitenkin katsoi, että käytännössä uuden säännöksen tavoitteen toteutumiseen voi liittyä joitain ongelmia. Myös alueellisten vastuumuseoiden lausunnoissa kannatettiin lisäystä, mutta pidettiin kysymyksiä herättävänä, millä perusteilla kunta tekee arvionsa asemakaavan vanhentuneisuudesta. Osa alueellisista vastuumuseoista ehdotti, että pykälään sisällytettäisiin velvoite rakennusinventoinnin toteuttamisesta arvioitavalla alueella sekä alueellisen vastuumuseon kuulemisesta asiassa.

Joidenkin elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa vastustettiin rakennuksen tai sen osan purkamista koskevaa lisäystä. Vastustamista perusteltiin muun muassa sillä, että säännös vaikeuttaisi olemassa olevien rakennusten purkamista ja hidastaisi tätä kautta täydennysrakentamista olennaisesti, sillä asemakaavan ajantasaistaminen saattaisi olla hyvin pitkäkestoinen prosessi.



Joidenkin ympäristöjärjestöjen lausunnoissa todettiin, että asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin rajaksi on asetettava 10 vuotta 13 vuoden sijasta, eikä siihen pitäisi myöntää poikkeuksia. Lisäksi lausunnoissa todettiin, että kansalaisille ja ympäristöjärjestöille on ehdottoman tärkeää antaa oikeus valittaa päätöksestä, joka koskee kaavan ajanmukaisuutta.

Oikeusministeriö ei pitänyt ehdotettua valituskieltoa perusteltuna. Oikeusministeriö totesi, että hallintopäätöksen valituskelpoisuus liittyy oikeusturvan tarpeeseen ja siihen, sisältääkö päätös jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiaratkaisun. Tarpeettomien muutoksenhakukieltojen ottamista lakiin tulee välttää.

Asemakaavan laatimisaloite

Asemakaavan laatimisaloitetta koskevaa pykäläehdotusta (49 §) kannatettiin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Metsähallituksen, elinkeinoelämän järjestöjen, maa- ja metsätalouden järjestöjen ja yritysten lausunnoissa. Aloiteoikeuden tärkeyttä perusteltiin muun muassa sillä, että sen avulla voitaisiin nopeuttaa yksityisen kiinteistönomistajan hankkeille välttämätöntä kaavoitusta ja tätä kautta nopeuttaa myös itse hankkeiden toteutumista. Useat lausunnonantajat pitivät kuitenkin tärkeänä, että aloiteoikeuden lisäksi lakiin lisättäisiin myös säännös, joka mahdollistaisi kiinteistönomistajalle oikeuden asemakaavaehdotuksen laatimiseen. Laatimisoikeuden katsottiin lausunnoissa muun muassa edistävän kiinteistönomistajan ja kunnan yhteistyön läpinäkyvyyttä, lisäävän kaavoitusresursseja sekä nopeuttavan kaavoitusta ja tätä kautta hankkeiden toteutumista. Lisäksi joissain lausunnoissa ehdotettiin, että asemakaavan laatimisaloite laajennettaisiin koskemaan myös yleiskaavoitusta ja tuulivoimayleiskaavoja.

Asemakaavan laatimisaloitetta koskevaa pykäläehdotusta ja erityisesti siihen sisältyvää neljän kuukauden käsittelyaikaa vastustettiin valtiovarainministeriön, Kuntaliiton ja kuntien lausunnoissa. Vastustamista perusteltiin muun muassa sillä, että aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kunta-laissa ja kuntalain sääntely turvaa kunnan jäsenten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseen. Ehdotettua neljän kuukauden käsittelyaikaa pidettiin tarpeettomana ja keinotekoisena, koska kuntalain muutoksen yhteydessä on todettu hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä olevan riittävä. Kunnat nostivat lausunnoissaan esille, että aloiteoikeuden kirjaaminen lakiin voisi lisätä merkittävästi kunnan hallinnollista työtä ja että aloiteoikeutta saatettaisiin käyttää kaavahankkeiden viivyttämiseen, koska aloitteeseen annettu vastaus on valituskelpoinen päätös. Lisäksi joissain lausunnoissa huomautettiin, että jos aloiteoikeus kuitenkin kirjattaisiin lakiin, se olisi rajattava ainoastaan yleiskaavan liittyviin sisältöihin ja kunnan tulisi voida itse hallintosäännössään päättää kuntalaisen tekemän aloitteen käsittelijästä.

Kuntaliitto ja kunnat pitivät kuitenkin erittäin hyvänä, että lakiehdotus ei sisällä kiinteistönomistajan oikeutta asemakaavaehdotuksen valmisteluun. Tätä pidettiin muun muassa kunnan kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja tavoitteellisen maapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta erittäin tärkeänä ja kannatettavana linjauksena. Kuntien lausunnoissa nostettiin muun muassa esille, että asemakaavojen valmisteluoikeuden laajentaminen maanomistajille heikentäisi merkittävästi kaupunkisuunnittelun kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, yhdyskuntarakenteen taloudellista vaihteittain toteuttamista sekä suunnitteluresurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä.

Myös ympäristöjärjestöjen lausunnoissa vastustettiin asemakaavan laatimisaloitteen kirjaamista lakiin.

Hallinto-oikeuksien lausunnoissa huomautettiin muun muassa, että jää epäselväksi, haetaanko aloitteen johdosta tehtävään päätökseen muutosta hallintovalituksella vai kunnallisvalituksella. Lakiehdotuksesta ei lausuntojen mukaan myöskään ilmene, minkä viranomaisen toimivaltaan aloitteen johdosta annettavan päätöksen tekeminen kuuluu. Lisäksi todettiin, että pykälän perusteluissa olisi hyvä tuoda esille, ettei kunnalla edelleenkaan olisi velvollisuutta hyväksyä kaavoitusaloitetta.



Kaupunkiseutusuunnitelma

Suurin osa lausunnonantajista vastusti lakiehdotuksen mukaista pakollista kaupunkiseutusuunnitelmaa.

Lakiehdotuksen mukaista pakollista kaupunkiseutusuunnitelmaa vastustettiin etenkin Kuntaliiton ja kuntien, maakuntien liittojen ja elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa. Nämä lausunnonantajat perustelivat kielteistä kantaansa muun muassa sillä, että MAL-kaupunkiseuduilla on jo hyvin toimiva seudullinen suunnittelujärjestelmä ja että pakollinen kaupunkiseutusuunnitelma hidastaisi ja jäykistäisi kuntien välistä vapaaehtoista suunnittelua. Lausunnonantajat totesivat lisäksi, että kaupunkiseutusuunnitelma toisi kunnille huomattavasti lisää velvoitteita lakiehdotuksen mukaisen osallistamisen, vuorovaikutuksen, selvitysten ja valitusten vuoksi, mikä lisäisi kuntien resurssipulaa maankäytön suunnittelussa ja hidastasi sitä. Kaupunkiseutusuunnitelmaa koskevaa menettelyä pidettiin lausunnoissa myös ylimitoitettuna suhteessa siihen, ettei suunnitelmalla olisi oikeusvaikutuksia.

Ministeriöistä ja muista valtion viranomaisista osa kannatti ja osa vastusti tai suhtautui varauksellisesti lakiehdotuksen mukaiseen pakolliseen kaupunkiseutusuunnitelmaan. Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että koska lakisääteisen kaupunkiseutusuunnitelman hyödyt suhteessa sen aiheuttamiin suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin eivät ole selviä, tulisi kaupunkiseutusuunnitelmasta jättää säätämättä. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että liikennejärjestelmän alueiden käyttöön liittyvän tarkastelun näkökulmasta kaupunkiseututasoinen tarkastelu on tarpeellista, ja mahdollisuus kaupunkiseutusuunnitelman laatimiseen myönteinen asia. Kaupunkiseutusuunnittelun roolia, sisältöä ja menettelyjä sekä yhteyksiä muuhun suunnitteluun on kuitenkin tarpeen kehittää. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kaupunkiseutusuunnitelma on sisällöltään kannatettavia tavoitteita sisältävä väline, joka voi vahvistaa suurimpien kaupunkiseutujen toimivuutta. Kaupunkiseutusuunnitelma on kaikille kaupunkiseuduille yhdensuuntainen malli, joka voi parantaa MAL-sopimusten laatimisen demokraattista perustaa. Päällekkäisen työn välttämiseksi kaupunkiseutusuunnitelma on kytkettävä hyvin MAL-sopimusprosesseihin. Oikeusministeriön mukaan muutoksenhaku oikeusvaikutuksettomasta suunnitelmasta on poikkeuksellista ja epäselväksi jää, mikä muutoksenhakuintressi siitä silloin voisi olla.

Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista piti tärkeänä, että kaupunkiseutujen suunnittelu perustuu yhteistyössä tehtyyn yleispiirteiseen maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnitelmaan, mutta kaupunkiseutusuunnitelman vaikutukset suunnittelujärjestelmän toimivuuteen katsottiin vaikeasti arvioitaviksi. Kaupunkiseuduilla, joille ei laadittaisi kaupunkiseutusuunnitelmaa, nähtiin riskinä seudullisen näkökulman jääminen puutteelliseksi. Osa muista valtion viranomaisista piti tärkeänä, että kaupunkiseutusuunnitelman suhdetta kaupunkiseutujen ja valtion välisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusmenettelyihin, liikennejärjestelmä-, joukkoliikenne- ja väyläsuunnitteluun sekä ilmastolain mukaisiin alueellisiin suunnitelmiin tarkasteltaisiin tarkemmin.

Yksittäisissä tutkimuslaitosten ja yksityishenkilöiden lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa oikeusvaikutuksettoman kaupunkiseutusuunnitelman ja oikeusvaikutteisten kaavojen välisiin suhteisiin, suunnittelujärjestelmän selkeyteen ja ennakoitavuuteen, seudullisen alueidenkäytön suunnittelun toimivuuteen ja vaikuttavuuteen sekä osallistumis-, vuorovaikutus- ja päätöksentekomenettelyihin.

Erityisharkinta-alue

Erityisharkinta-aluetta koskevasta 52 §:stä annettiin melko vähän lausuntopalautetta. Sen katsottiin lähtökohtaisesti toimivan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarvealueen tavoin menettelyiden ja oikeuskäytännön osalta. Ongelmalliseksi koettujen suunnittelutarvealueen lupaedellytysten selkeyttämiseen pyrkivästä 212 §:stä (Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella) annettiin runsaasti palautetta, jota käsitellään tarkemmin kyseisen pykälän yhteydessä.



Erityisharkinta-alueen käsitteen tarpeellisuuden osalta näkemykset jakautuivat, osa kunnista piti nimen muutosta selkeyttävänä erityisesti suhteessa ranta-alueen suunnittelutarve -käsitteeseen, kun taas osa kunnista ja hallinto-oikeuksista ei katso muutokselle olevan tarvetta. Nykyisen suunnittelutarvealue -käsitteen katsottiin eräissä lausunnoissa kuvaavan paremmin tarvetta arvioida laajemmin kuin yhden rakennuspaikan osalta maankäytöllistä kokonaisuutta.

Useissa lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi selkeyttää sitä, miten lupaharkinnassa toimitaan niillä erityisharkinta-alueen osilla, joille ei ole tarkoitus laatia kaavaa. Lisäksi kaivattiin selkeyttä siihen, milloin kylä-alueen tiivistäminen ei ole hyväksyttävää ennen asemakaavoitusvelvoitteen muodostumista ja miten yleiskaavan käytettäisiin suunnittelun välineenä alueella. Useat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Uudenmaan liitto näkivät ehdotetun 212 §:n muutosten, pienemmän tonttikoon ja kaavallisen suunnitteluvetoisuuden heikentymisen johtavan etenkin merkittävän rakentamispaineen alaisilla erityisharkinta-alueilla kaavallisen suunnittelun jäämiseen taka-alalle ja hajarakentamisen ohjauksen heikkenemiseen, jolla on merkittäviä vaikutuksia mm. kunnallistekniikkaan, liikennejärjestelmään ja vapaa-alueiden järjestämiseen. Lupamenettelyn laajemman käyttämisen ongelmaksi nähtiin myös se, että ehdotettua 5 §:ää ei ilmasto- muutoksen hillintää koskevien edistämismittareiden osalta sovelleta rakentamiseen.

Erityisharkinta-alueen ja yleisemmin haja-asutusalueen osalta eräissä viranomaislausunnoissa kiinnitettiin huomioita vesihuollon edellytysten laajempaan tarkasteluun. Ilmastomuutos voi lausuntojen mukaan aiheuttaa pohjaveden laskua ja pidempinä hellekausina on osin jo nyt haasteita talousveden turvaamisessa.

Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ranta-alueen ja rantavyöhykkeen käsitteiden yhdistäminen katsottiin yleisesti onnistuneeksi ratkaisuksi. Samoin pidettiin pääosin hyvänä ranta-alueita koskevien laadullisten vaatimusten ulottamista kaikkeen rannan yleis- ja asemakaavoitukseen. Viranomaislausunnoissa nähtiin selvittämistarvetta ranta-alueelle sijoittuvien kylien rantoja koskevissa laadullisissa vaatimuksissa, rannan suuntaisen kyläalueen määrittelyssä ja ranta-alueelle yleiskaavoitettavan vakituisen asumisen edellytyksissä.

Useissa viranomaislausunnoissa nähtiin, että esitetty kaavoituksen väljempi ohjaus, rakennuspaikan minimikoon muutokset ja lupakynnyksen nostaminen voivat johtaa merkittäviin muutoksiin ranta-alueella sekä ympärivuotisen asumisen että ilman lupaa rakennettavien rakennusten vaikutuksesta. Lainvalmistelussa tulisi selvittää, mikä vaikutus ei-luvanvaraisilla rakennuksilla on voimassa olevien kaavojen toteuttamisen kannalta ja onko jälkikäteinen valvonta yleensä riittävä keino ranta-alueille yleisesti ja kaavojen osalta ehdotetussa 54 §:ssä osoitettujen laadullisten vaatimusten ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Eräiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa katsottiin myös, että oikeuskäytännössä vakiintuneista etäisyyksistä rantaan on jatkossakin pidettävä huolta ja huomioitava, että ranta-alueen leveys ratkeaa kussakin yksittäistapauksessa alueen ominaisuuksien ja käytön perusteella. Ilmatieteen laitos kehotti huomioimaan ilmastomuutoksen vaikutuksista tulvariskin lisäksi pidempään sulana pysyvän vesistön kosteuttavan vaikutuksen rakennuksia ympäröivään pienilmastoon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset nostivat esiin lainkohdasta nyt puuttuvan vesiensuojelun erityisen merkityksen ranta-alueella.

Viranomaiset katsoivat, että erityisesti pysyvän asutuksen salliminen maanomistajan laatimassa ranta-asemakaavassa (55 §) sekä osin yleiskaavojen väljempi käyttäminen ranta-alueella vakituisen asumisen osoittamiseen voivat johtaa lain keskeisten tavoitteiden vastaiseen yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Muun kun loma-asumisen mahdollistavista erityisistä perusteista edellytettiin annettavan selkeitä linjauksia sekä määrittelyä siitä, mikä ranta-asemakaavalla jatkossa mahdollistettava muu käyttötarkoitus voi olla. Viranomaiset näkivät myös riskin ranta-asemakaavojen rajauksilla ja loma-asumisen ja vakituisen asumisen suhteella lain tavoitteita väistämään pyrkiviin kaavaehdotuksiin, joilla muodostuisi taajamaa ranta-alueelle. Kuntien näkemykset 55 §:stä vaihtelivat.



Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että lain kokonaisuudistuksissa aiemmasta lainsäädännöstä siirtyvien säännösten perustuslainmukaisuus tulee arvioida. Maanomistajan oikeutta ranta-asemakaavan laatimiseen koskevan 55 §:n osalta arviointia ei ole tehty maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä. Ministeriö totesi, että kaavoitus on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja viranomaispäättöksen valmistelun on vakiintuneesti katsottu olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Perustuslain 124 §:ssä puolestaan määrätään, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle ja muu julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ministeriö katsoi, että lain valmistelun yhteydessä tulisi tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi olisi perustuslain mukaista ja perusteltua säätää yksityiselle 55 §:n mukainen toimivalta huolehtia ranta-asemakaavaehdotuksen laatimisesta verrattuna menettelyyn, jossa kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi.

Eräiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että 55 §:n maanomistajan oikeus asemakaavan laatimiseen ranta-alueella asettaa nämä edullisempaan asemaan ranta-alueen ulkopuolisiin maanomistajiin nähden, joilla ei kielteisen suunnittelutarve- tai erityisharkinta-alueen sijoittamisluparatkaisun saatuaan ole oikeutta aloittaa kaavoitusmenettelyä. Ero eri alueiden maanomistajien välillä korostuisi jatkossa, mikäli maanomistajakaavalla saisi ranta-alueella osoittaa myös alueita vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Valtaosa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä osa kunnista katsoivat, että mahdollisuutta osoittaa vakituista asumista ei ainakaan tässä muodossa tulisi antaa maanomistajakaavaan. Osa kunnista ja maanomistajia edustavat järjestöt katsoivat mahdollisuuden vakituisen asumisen osoittamisesta hyväksi ratkaisuksi. Yhden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:n vuonna 2017 mahdollistamaa rakennusjärjestyksen määräystä vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta on ryhtytty käyttämään ilman riittäviä selvityksiä laajoilla alueilla ja kaavoitus- ja rakentamislain yhteydessä vastaavasta säännöksestä tulisi joko luopua tai menettelyn edellytyksiä tulisi täsmentää.

Museovirasto nosti esiin, että kaavoituksessa ja lupamenettelyissä tulee huomioida ranta-alueiden asutushistoria ja ranta-alueen lisäksi myös mahdolliset vedenalaiset arkeologiset arvot ja tunnistettujen kohteiden maisemallinen konteksti tulisi säilyttää. Arvojen turvaamisen varmistamiseksi tulisi käyttää suojelukäsitettä.

Kuntaliiton ja useiden kuntien lausunnoissa esitettiin, että huomioiden yleiskaavan laajeneva käyttöala kaavan laatimiskustannusten perimismahdollisuus tulisi laajentaa muihinkin yksityisen edun vaatimiin yleiskaavoihin kuin vain vapaa-ajan ranta-asumisen ja tuulivoiman yleiskaavoihin.

Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset

Lakiehdotus sisälsi keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä ja palveluiden saavutettavuutta koskevat säännösehdotukset yleiskaavan ja asemakaavan laadullisissa vaatimuksissa (29 § ja 39) sekä vähittäiskauppaa koskevat säännösehdotukset (luku 9).

Lausunnonantajat pitivät keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomioimisen sisällyttämistä lakiin pääosin onnistuneena ratkaisuna. Vähittäiskaupan suuryksikköjen sääntelystä luopuminen maakuntakaavoituksessa sai kannatusta etenkin elinkeinoelämän toimijoiden lausunnoissa, kun taas luopumista vastustettiin etenkin maakuntien liittojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa. Kielteisissä lausunnoissa korostuivat erityisesti kaupan liikenteellisten vaikutusten merkitys maakuntakaavoituksessa sekä lisääntyvä työ kuntien kaavoituksessa. Osassa lausunnoissa esitettiin, että nykyisen lain vähittäiskaupan suuryksikköjen saavutettavuutta ja palveluverkon kehitystä koskevat laadulliset vaatimukset tulisi edelleen sisältyä vähittäiskaupan suuryksiköiden erityisiin säännöksiin.



Suomen ympäristökeskuksen mukaan keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten nostaminen laadullisiin vaatimuksiin on perusteltua, sillä keskustojen asema on heikentynyt vähittäiskaupan volyymissa ja ostosmatkat ovat pidentyneet. Väylävirasto, Traficom ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toivat esiin tarpeen huomioida vähittäiskaupan suuryksiköt maakuntakaavoituksessa erityisesti niiden liikenteellisten vaikutusten vuoksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa todettiin lisäksi, että vähittäiskaupan ohjauksen toteuttaminen jatkossa pelkästään kuntatasolla saattaisi johtaa kaupan tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ohjauksen heikentymiseen. Useassa lausunnossa tuotiin esiin, että vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevissa laadullista vaatimuksista tulisi olla nykyisen lain sisältämät saavutettavuutta ja palveluverkon kehittymistä koskevat säännökset. Työ- ja elinkeinoministeriö lausunnon mukaan on keskeistä edistää kilpailua, huomioida kaupan rakennemuutoksessa tapahtuvat muutokset ilmastonmuutoksen hillinnän ja palvelujen saavutettavuuden näkökulmat huomioiden. Ministeriö suhtautui myönteisesti keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten sisällyttämiseen lakiin, mutta toi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tavoin esiin, että yhdessä muiden säännösehdotusten kanssa ne voivat johtaa kaupan sijainnin sääntelyn kiristymiseen ja vaikeuttaa erityisesti alalle tuloa.

Maakuntien liittojen mukaan voimassa olevan lain vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevat pykälät ovat pääosin toimivia. Lausuntojen mukaan jo ilmastotavoitteiden ja toimivan arjen näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa kaupan ja työpaikkojen keskittymät, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Lisäksi tuotiin esiin, että arviointi kuntakohtaisesti ei ole mahdollista aidosti sijaintivaihtoehtoja vertaillen ja, että vähittäiskaupan suunnittelu pelkästään kuntatasolla saattaa johtaa kaupan tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ohjauksen heikentymiseen. Kuntaliitto, pienten kuntien verkosto ja osa kunnista kannatti vähittäiskaupan sääntelystä luopumista maakuntakaavoituksessa. Useassa lausunnossa todettiin kuitenkin, että tästä seuraa kunnille lisää vaatimuksia. Joissakin lausunnoissa ehdotettiin, että vaikka kauppaa ei ohjattaisi maakuntakaavalla, tulisi maakuntakaavoituksen yhteydessä edelleen laatia kaupan selvityksiä.

Kauppakamarit, Kaupan liitto, kaupan toimijat ja RAKLI ry kannattivat ehdotusta luopua vähittäiskaupan suuryksikköjen sääntelystä maakuntakaavoituksessa. Osassa lausuntoja esitettiin, että vähittäiskaupan suuryksikköjen sijainnin sääntelystä tulee luopua kokonaan. Osassa lausuntoja painotettiin, että muutoksen tulee johtaa sääntelyn tosiasialliseen kevenemiseen ja selkeytymiseen. Toisaalta tuotiin esiin, että sääntelyn painottuessa kuntatasolle on vaarana, että kauppaa koskeva maankäytön suunnittelu muuttuu yhä sekavammaksi ja vaikeammin ennakoitavaksi. Ohjausta ei lausuntojen mukaan tule kiristää vähittäiskaupan suuryksikköiden laadullisten vaatimusten osalta siten, että suunnitellulla maankäytöllä ei olisi haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Laadullinen vaatimus tulisi palauttaa nykyisen lain mukaiseen muotoon ”merkittäviä haitallisia vaikutuksia”. Lausuntojen mukaan ehdotettu yleis- ja asemakaavoja koskeva uusi yleinen laadullinen vaatimus keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomioinnista on kannatettava. Lisäksi kannatettiin 322 §:ssä ehdotettua asemakaavan muutoksenhakuun liittyvää valituksen kiireellistä käsittelyä elinkeinoelämän toimintaedellytysten (mukaan lukien kaupan toimialan) kannalta tärkeiden kaavojen osalta.

Aalto-yliopisto ja Jyväskylän yliopisto, ympäristöjärjestöt ja HSY vastustivat vähittäiskaupan suuryksikköjen sääntelystä luopumista maakuntakaavoituksessa perusteluinaan muun muassa se, että kaupalla on seudullisia liikenteellisiä vaikutuksia. Lausuntojen mukaan olisi edelleen tärkeää edistää kestävästä yhdyskuntarakennetta. Creatura Think & Do Tank ry:n mukaan uudisrakentamisen kaavoitusta tulisi säädellä entistä tiukemmin erityisesti sellaisille kohteille, jotka ovat ilmasto- ja luonnonmonimuotoisuuden kannalta haitallisia kuten kauppakeskukset. Suomen arkkitehtiliitto SAFA:n mukaan kunnille asetetut työt lisääntyisivät seudullisten selvitysvelvollisuuksien kautta mutta ohjausjärjestelmä kuntakaavoituksessa tuntuu toimivalta.



Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimarakentamista koskevista erityisistä säännöksistä lausuiivat muun muassa kolme elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, puolustusministeriö, yksi kunta, liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Metsähallitus sekä useat yhdistykset ja yhteisöt.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa todettiin, että Pohjois-Pohjanmaan alueella on laadittu suuri määrä tuulivoimayleiskaavoja eikä näissä ole tullut esille erityisiä muutostarpeita nykyisen lain 10 a luvun tuulivoimarakentamista koskeviin erityisiin säännöksiin. Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus korosti lausunnossaan, että tuulivoimakaavoitus ja sitä koskevat yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset (61 §) eivät turvaa toisen kunnan alueen ympäristöön sopeutumista ja maankäyttötarpeiden selvittämistä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian sekä usean muun tahon lausunnoissa pyydettiin perusteluja sille, miksi on tarpeen edelleen säännellä 10 luvun tavalla yhden uusiutuvan energiamuodon tuotantoon liittyvistä menettelyistä. Lausuntojen mukaan energiatuotantomuotojen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tulisi tuulivoimayleiskaavaa koskeva menettely mahdollistaa myös muille oleville ja tuleville uusiutuvan energian tuotantomuodoille.

Puolustusministeriö totesi lakiluonnoksen perusteluissa käyvän ilmi, että tuulivoimayleiskaavoituksessa tuulivoimatuotannon alueilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia myös Puolustusvoimien toimintaedellytysten järjestämiselle. Lausunnossa todettiin, että tämän vuoksi tuulivoimahankkeita koskevasta Puolustusvoimien aluevalvontavaikutuksia koskevasta lausuntomenettelystä säättäminen laissa olisi tärkeää.

Valtaosassa lausunnoista pyydettiin lisäyksiä 10 luvun pykäliin ja erityisesti 61 §:ään (tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset). Liikenne- ja viestintävirasto esitti 61 §:ään lisättäväksi velvoitteen arvioida vaikutukset sähköisiin viestintäverkkoihin sekä merienkulun turvallisuudelle ja toimintaedellytyksille. Useat järjestöt ehdottivat 61 §:ään lisättäväksi oman toimialansa kannalta tärkeinä pitämiään laadullisia vaatimuksia.

Kannonkosken kunta esitti lausunnossaan, että 10 lukuun lisättäisiin säännös koskien purkuvakuuksien asettamista valtion ylläpitämään purkuvakuusrahastoon. Säännös vastaisi Kannonkosken kunnan pyyntöä tuulivoimaloiden purkamisen vastuun ohjaamisen ja valvonnan lisäämisestä sen takaamiseksi, että purkamisvelvoite ei missään tapauksessa siirry kiinteistön omistajan (jos ei ole tuulivoimayhtiö) tai kuntien tehtäväksi.

Suomen tuulivoimayhdistys ja Suomen lähienergialiitto ehdottivat lisättäväksi 10 lukuun, että tuulivoimayleiskaava sisältäisi myös sijoittamisluvan (209 §) vaatimukset ja sijoittamislupaan kuuluvan valitusoikeuden.

Lausunnoissa esitettiin myös muita huomautuksia. Vapaa-ajan asukkaiden liitto totesi lausunnossaan, että on harmillista, ettei vähimmäisturvaetäisyyttä tuulivoimalan ja asutuksen välillä ole määritelty lakiluonnoksessa. Suomen tuulivoimayhdistys ja Voimaa tuulesta yhteenliittymä totesivat lausunnossaan koskien 61 § perusteluja, että tuulivoimateknologian nopean kehityksen ja tuulivoiman pitkän muutoksenhakuprosessin takia yleiskaavan sijoittelussa tulisi olla kohtuullinen liikkumavara.

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Kaavoituksen alkuvaiheen vuorovaikutuksen vahvistaminen sai yleisellä tasolla laajasti kannatusta lausunnon antaneilta. Useat kunnat suhtautuivat kuitenkin kriittisesti vuosittain laadittavasta kaavoituskatsauksesta luopumiseen ja sen tilalle esitettyyn veloitteeseen ylläpitää ajantasaista tietoaineistoa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista sekä kuntaan saapuneista kaavoitusaloitteista (63



§). Myös mielipiteen esittämismahdollisuutta tämän tietoaineiston yhteydessä vastustettiin. Aloitteiden esittämisvelvollisuus ja mielipiteen esittämismahdollisuus niistä nähtiin hankalana. Nykyinen kerran vuodessa laadittava kaavoituskatsaus nähtiin toimivaksi käytännöksi, minkä lisäksi ehdotettua säännöstä ja siitä aiheutuvia velvoitteita pidettiin osin epäselvinä. Velvoite laatia tietoaineistosta kerran vuodessa tiivistelmä nähtiin päällekkäisenä nykyisen kaavoituskatsauksen kanssa ja osaltaan kaavoituksen työmäärää lisäävänä.

Elinkeinoelämän toimijoiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten puolelta ehdotettu muutos sai kannatusta. Sen nähtiin lisäävän mahdollisuuksia saada tietoa ja vaikuttaa kaavoitukseen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa ja parantavan vuorovaikutuksen laatua. Myös jotkut kunnat ilmoittivat pitävänsä jo nyt internetissä yllä ajantasaista tietoaineistoa kaavoitusasioista, ja katsoivat ehdotetun muutoksen olevan osaltaan toteutettavissa.

Useat kunnat ja osa elinkeinoelämän toimijoista suhtautuivat kriittisesti osallisen määritelmän muuttamiseen (64 §), ja esittivät määritelmän pitämistä ennallaan siten että siinä säilyisi huomattavan vaikutuksen kynnys. Toisaalta esimerkiksi Itä-Suomen yliopisto totesi lausunnossaan ehdotetun määritelmän vastaavan aiempaa paremmin SOVA-direktiiviä.

Useat kunnat vastustivat velvollisuutta ilmoittaa kaavan vireille tulosta kaavakohtaisesti ja kaavoituskatsauksen yhteydessä tapahtuvan vireille tulosta ilmoittamismahdollisuuden poistumista (65 §). Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, elinkeinoelämän toimijoista sekä ympäristö- ja asukasjärjestöistä korosti kuitenkin kaavaprosessin alkuvaiheen osallistumisen tärkeyttä ja piti kaavakohtaista vireille tulosta ilmoittamista ja osallistumis- ja arviointisuunnitelman kytkemistä siihen kannatettavana tästä näkökulmasta. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja hallinto-oikeuksista kiinnitti huomiota siihen, että vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavan, joita velvoite laatia OAS ei koskisi, määritelmää tulisi täsmentää. Ympäristöjärjestöistä osa esitti, että kaikissa kaavoissa, myös vähäisissä asemakaavoissa tulisi noudattaa laajempaa osallistumismenettelyä.

Osa hallinto-oikeuksista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista huomautti, että kaavoituksen valmisteluvaiheen vuorovaikutusta koskevan 66 § 2 momentti, jonka mukaan mahdollisuuden varaaminen mielipiteen esittämiseksi kaavan valmisteluvaiheessa olisi joissain tilanteissa tarpeetonta, olisi tulkinnanvarainen ja vaarantaisi ympäristöperusoikeuden ja menettelyllisen oikeusturvan toteutumisen. Sen soveltaminen saattaisi myös lisätä menettelyperusteisten valitusten määrää ja hallinto-oikeuksien työmäärää. Myös Kuntaliitto totesi, että säännöksen antama mahdollisuus toteutuisi vain harvoin. Useat lausunnonantajat, mukaan lukien ympäristö- ja asukasjärjestöt, korostivat tähän liittyen juuri valmisteluvaiheen vuorovaikutuksen tärkeyttä eivätkä nähneet, että sitä olisi mahdollista korvata pelkällä aloitus- ja ehdotusvaiheen vuorovaikutuksella.

Vammaisjärjestöt kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että kaavoituksen osallistumismenettelyjen tulisi täyttää saavutettavuuden ja esteettömyyden vaatimukset. Kulttuuriperintöalan toimijoiden lausunnoissa painotettiin osallistumismahdollisuuksia ja vuorovaikutuksen toimivuutta viitaten muun muassa Faron puiteyleissopimukseen ja Arkkitehtuuripoliittiseen ohjelmaan.

Oikeusministeriö ja osa hallinto-oikeuksista kiinnittivät lausunnoissaan huomiota kaavaprosessin eri vaiheisiin liittyviin nähtävillä pitoa ja ilmoittamista koskeviin menettelysäännöksiin, ja pitivät tarpeellisenä täsmentää ja yhdenmukaistaa niitä sekä pohtia vielä niiden suhdetta kunta- ja hallintolain säännöksiin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että yleiskaavan sisältöä (25 §) ja yleiskaavan ohjausvaikutusta (31 §) koskeviin säännöksiin esitettävät muutokset käytännössä korostavat asemakaavan tosiasiallista merkitystä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. KHO totesi, että muutoksen johdosta osallisten vaikutusmahdollisuudet voivat tosiasiaassa vähentyä, kun merkittävämmätkin maankäy-



tön muutokset on mahdollista toteuttaa yhden kaavatason muutoksilla. Edelleen KHO:n mukaan tasapainoisen yhdyskuntakehityksen kannalta esitetty periaatteellinen muutos asettaa vaatimukset asemakaavan valmistelulle, yleisön ja asianosaisten vaikutusmahdollisuuksille sekä laadittaville selvityksille nykyistä korkeammalle.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Kunnat ja osa elinkeinoelämän toimijoista vastustivat vaikutusten arvioinnin kohdistamista todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin (70 §) nykyisen lain 9 §:n mukaisen merkittävien vaikutusten sijaan. Lausunnoissa esitettiin sanamuodon laajentavan vaikutusten selvittämismenettelyä hankalasti tulkittavalla tavalla. Myös Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan esitetty sanamuoto tarkoittaisi kaavoitusmenettelyn oikeudellisten reunaehtojen hämärtämistä ennakoimattomaksi ja todennäköisesti johtaisi siihen, että vaikutusten arvioinnin riittävyttä koskevat muutoksenhakuprosessit lisääntyisivät. Eduskunnan oikeusasiamies ja eräät muut lausunnonantajat esittivät myös näkemyksensä, että nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä olevan sanamuodon on arvioitu täyttävän riittävällä tavalla SOVA-direktiivin vaatimukset.

Toisaalta 70 §:n ehdotettua sanamuotoa myös kannatettiin sen SOVA-direktiivin mukaisuuden vuoksi osassa lausuntoja. Itä-Suomen yliopisto huomautti lisäksi, että ehdotettuun säännökseen ei yksiselitteisesti sisälly vaatimusta kohtuullisten vaihtoehtojen tarkastelusta, miltä osin ehdotus ei täysin täyttäisi SOVA-direktiivin vaatimuksia.

70 § 1 momenttiin sisältyvää vaatimusta kaavoituksen perustumisesta vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliseen suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin kritisoitiin elinkeinoelämän toimijoiden ja Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnoissa. Myös osa kunnista suhtautui esitettyyn sanamuotoon kielteisesti. Lausuntojen mukaan voimassa olevan lain sanamuoto ei estä osallisilta kerättävän tiedon huomioon ottamista kaavan laadinnassa, mutta ehdotettu sanamuoto voi johtaa menettelyperusteisen muutoksenhaun lisääntymiseen. Kuitenkin jotkut kunnat, Kuntaliitto ja osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista pitivät hyvänä muutoksena, että pykälän sanamuodossa huomioidaan kaavoituksen perustuminen ajantasaiseen tietoon, eikä painoteta pelkästään selvityksiä.

Kuntaliitto esitti, että vaikutusten arvioinnin kohdentumista ja laajuutta koskevassa 71 § ei tulisi viitata aikaisempiin selvityksiin, vaan niiden sijasta olemassa olevan, käyttökelpoisen tietopohjan huomioon ottamiseen. Osassa lausuntoja esitettiin täydennyksiä 71 § 1 momentin vaikutusluetteloon. Luontojärjestöjen lausunnoissa esitettiin, että selvitysten tekijöiltä tulisi edellyttää riippumattomuutta kaavan laatijasta, ja erityisesti luontoselvityksiltä ajantasaisuutta ja oikea-aikaisuutta.

Viranomaisyhteistyö sekä lausunnot

Useat kunnat lausuivat, että kehittämiskeskusteluja (72 §) ei ole tarvetta harventaa. Kunnat näkivät kehittämiskeskustelun tärkeänä työvälineenä. Jotkut kunnat totesivat, että kehittämiskeskusteluja on tarve käydä vuosittain, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävää laajennetaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät nähneet muutosta ehdottoman tarpeellisenä, mutta osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista piti sen mahdollistamaa joustavuutta hyvänä asiana.

Oikeusministeriö sekä osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja luonnonsuojelujärjestöistä vastustivat mahdollisuutta sivuuttaa lausuntojen pyytäminen yleis- tai asemakaavaehdotuksista, mikäli viranomaisten näkemykset on riittävällä tavalla saatu jo valmisteluvaiheessa (75 § 2 mom ja 76 § 2 mom). Oikeusministeriö totesi, että kaavaehdotusta koskeva lausunnotmenettely on keskeinen mekanismi viranomaisyhteistyössä sekä viranomaisten aikaisemmin esittämien huomautusten huomioon ottamisen varmistamisessa. Lisäksi ongelmallista olisi se, että aiemmassa vaiheessa saatujen lausuntojen riittävyden arviointi tapahtuisi kaavaa laativan kunnan, ei ao. viranomaisen toimesta.



Osa kunnista ja elinkeinoelämän järjestöistä vastusti velvoitetta pyytää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto kaikista yleiskaavaehdotuksista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset puolestaan pitivät lausuntopyyntöä tarpeellisena. Osassa viranomaistahojen ja järjestöjen lausuntoja esitettiin täsmennyksiä tai täydennyksiä niiden tahojen luetteloihin, joilta kaavaehdotusta koskevia lausuntoja tulee pyytää. Erityisesti esille nousivat ainakin museoviranomaiset lausujatahoina.

Kansalliset kaupunkipuistot

Useat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lausuivat kansallisia kaupunkipuistoja koskevista pykälistä. Lausunnoissa nostettiin esille, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ehdotettu kansallista kaupunkipuistoa koskevan hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistehtävä edellyttää toteutuessaan lisää resursseja. Lausunnoissa todettiin myös, että kansalliset kaupunkipuistot voivat sisältää valtion maantieverkkoa, jolloin hoito- ja käyttösuunnitelman tulee mahdollistaa alueelle sijoittuvan maantieverkon liikennetarpeen edellyttämä kehittäminen ja kunnossapito.

Suomen luonnonsuojeluliitto esitti 78 §:n 2 momentin loppuun lisäystä, joka helpottaisi Natura- ym. luonnonsuojelualueiden sisällyttämistä uusiin ja laajentamisen vanhoihin kansallisiin kaupunkipuistoihin. Maa- ja kotitalousnaiset ry:n mukaan tavoitteena tulisi olla, että mahdollisimman monen kaupunkiseudun viherympäristön kehittäminen olisi mahdollista kansallisen kaupunkipuiston kriteereitä vastaavaksi, jolloin maamme luotaisiin arvoiltaan monimuotoisempaa ja korkeatasoisempaa viherverkostoa.

Kotiseutuliitto kannatti kansallisia kaupunkipuistoja koskevan luvun ottamista mukaan lakikokonaisuuteen. Kotiseutuliiton mielestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on sopiva taho hyväksymään hoito- ja käyttösuunnitelman.

Viherympäristöliitto, Suomen maisema-arkkitehtiliitto sekä Maisemasuunnittelijat ry pitivät tärkeänä, että kansalliset kaupunkipuistot ja niitä koskeva sääntely ovat mukana laissa. Kotkan kaupunki esitti, että kansallisten kaupunkipuistojen perustamispäätöksen lisäksi niiden hoito- ja käyttösuunnitelma hyväksyttäisiin edelleen ympäristöministeriössä. Tämä varmistaisi lausunnon mukaan kansallisten kaupunkipuistojen laadun. Tätä kannattivat myös muutkin lausunnonantajat. Lisäksi lausunnonantajat esittivät, että hoito- ja käyttösuunnitelman ajantasaisuudesta tulisi säätää laissa.

Eläköön eteläpuisto ry:n lausunnossa todettiin, että kansallisen kaupunkipuiston hakemuksen valmistelussa osallistuminen ja vaikuttaminen jäävät kokonaan vaille lain turvaa, mikä on koettu selväksi puutteeksi.

Merialuesuunnittelu

Merialuesuunnitelman sisällön ja valmistelun osalta lausunnoissa esitettiin joitakin täydennyksiä. Traficom ja eräät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset esittivät, että meriliikenteen turvallisuus ja toimintaedellytykset tulisi mainita merialuesuunnitelmassa huomioon otettavina tekijöinä. Turun museokeskuksen mukaan kulttuuriperintö on olennainen osa meriympäristöä ja se tulisi lisätä merialuesuunnitelmassa käsiteltäviin käyttömuotoihin. Luontopaneeli esitti, että meristrategiadirektiivin ja vesien- ja merenhoidon järjestämistä koskevan lain mukainen Itämeren hyvän tilan saavuttaminen olisi nostettava selväksi, lainsäädännöstä nousevaksi tavoitteeksi merialuesuunnitteluun. Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan merialuesuunnitelma tulisi yhteen sovittaa vesien- ja merenhoidosuunnitelmien kanssa. Luontopaneeli suositti myös merialuesuunnittelun sitovuusasteen nostamista; erityisesti mikäli maakuntakaavojen oikeusvaikutuksia rajataan lakiluonnoksen mukaisesti.

YVA ry ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus esittivät, että luonteeltaan kokonaisvaltainen ja yhteen sovittava merialuesuunnitelma edellyttää vaikutusten arviointia ja että suunnitelmaa



valmisteltaessa olisi säädettävä niiden vaikutusten arvioinnista viittaamalla lakiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) samalla tavoin kuin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta. Suomen ympäristökeskus esitti, että merialuesuunnittelun määrääjoista säädettäessä merialuesuunnitelmien seuranta ja uusiminen yhdenmukaistaisiin meristrategiadirektiivin toimeenpanon (merenhoidon) aikataulujen kanssa, jolloin saavutettaisiin synergiaetuja. Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan merialuesuunnitelmasta tulisi pyytää lausunnot sekä valmistelun alku- että loppupuolessa, kuten kaavojenkin osalta. Turun hallinto-oikeus katsoi, että osallistumismahdollisuudesta ja hyväksytystä suunnitelmasta ilmoittaminen tulisi tapahtua internetin sijaan olemassa olevien yleislakien tiedoksiantomenettelyssä (joko hallintolain 55 §:n yleistiedoksiantoon tai kuntalain 108 §:n kunnan ilmoituksiin, ellei tiedoksi antamisesta ala kulua yleinen muutoksenhakuaika).

Digitaalinen tietosisältö

Esityksessä ehdotetaan erilaisten tietomallien käyttöönotosta sekä kaavoitus- ja rakennuslain rinnalla rakennettavan Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) vaatimista tiedonsaantioikeuksista. Esityksessä ehdotetaan, että kaavoille annettaisiin pysyvät tunnisteet ja ne julkaista RYTJ:n vaatimissa tietomallimuodoissa RYTJ:ssä. Siirtymäaikaa muutoksille kaavojen julkaisemisessa digitaalisessa muodossa on annettu esityksessä kolme (3) vuotta lain voimaantulon jälkeen.

Lausunnoissa alle puolet lausunnonantajista lausui digitalisaatioon liittyen. Lausunnonantajat huomauttivat siitä, että heillä ei ollut riittävästi aikaa perehtyä hallituksen esityksen sisältöön, jonka johdosta useat lausijat totesivat digitaalisesta tietosisällöstä. Lausunnoissa kritisoitiin sitä, että RYTJ:n osalta tuleva tietojärjestelmä on ”epävarma” tai ”keskeneräinen” eikä siitä tai digitaalisesta tietosisällöstä ole tarpeeksi tietoa lausuttavaksi.

Lausunnoissa digitalisaatio nähtiin yleisesti kannatettavana ja positiivisena. Kaavoituksen digitalisaation nähtiin tuovan uusia hyviä mahdollisuuksia mm. kansalaisvaikuttamiselle sekä asioiden seuraamiselle. Moni lausuja näki ehdotettujen pysyvien tunnusten olevan tarpeellisia ja kannatettavia ja RYTJ:n kannalta osa näki näiden olevan välttämättömiä. Erityisesti yritykset ja etujärjestöt katsoivat tietomallien, koneluettavuuden sekä kaava-aineistojen yhtenäistämistä välttämättöminä. Tärkeänä katsottiin myös, että digitaalisten aineistojen tulisi olla saavutettava helposti ja saavutettavasti.

Digitalisaatiossa nähtiin myös ongelmakohtia. Kuntalausujat ilmaisivat huolensa siitä, että digitalisaatioon ei ole esitetty tarpeeksi resursseja tai resursointi on jäänyt epäselväksi, ja siitä, että monet digitalisaation vaatimat toimenpiteet tulisivat johtamaan järjestelmäuudistuksiin sekä henkilöstövajeisiin erityisesti pienissä kunnissa, joissa kuntalausujen mukaan on jo valmiiksi haastavaa saada ammattitaitoisia henkilöitä. Digitalisaation lausuttiin lisäävän kustannuksia huomattavasti eikä digitalisaation haluta johtavan yhden kaupallisen toimijan monopoliasemaan tuotettujen ohjelmistojen tai palveluiden osalta. Tämän osalta esitettiin kritisoivia lausuntoja lupapiste-palvelusta. Digitalisaation ei myöskään haluttu olevan itseisarvo tai ns. ”isäntänä” vaan ”renkinä”. Huomiota kiinnitettiin myös tietosuojaan sekä tietoturvaan ja mahdollisiin turvallisuusriskeihin.

RYTJ:n sisältämät tiedot herättivät kysymyksiä. Tuomioistuinelaitokset, viranomaiset, kunnat, sekä yritykset esittivät huomioita siitä, kuinka tärkeää tiedon liikkuvuus on. Kuntalausujat katsoivat tärkeäksi, että tiedon tulisi liikkua takaisin kuntiin, ja että kunnat saisivat helpommin tietoja kiinteistöverotusta varten esimerkiksi DVV:n ylläpitämästä väestötietojärjestelmästä. Osa lausujista lausui myös, että tiedon omistajuuden tulisi säilyä kunnilla.



Tietomalleista lausuttiin sekä positiivisesti sekä negatiivisesti. Tietomallien osalta kysymyksiä herättivät erityisesti niiden muodot ja luettavuus. Lausujat ilmaisivat toiveensa siitä, että tietomallien tulisi olla yhteentoimivia eri järjestelmien kanssa. Huolta herätti se, että ovatko tietomallien tiedot saatavilla ihmisluettavassa muodossa.

Esitetty kolmen vuoden siirtymäajan katsottiin olevan uudistuksiin nähden aivan liian lyhyt. Muutaman kuntalausujan mukaan siirtymäajan aikana ei ehdittäisi tehdä tarpeellisia järjestelyitä uudennaisia prosesseja varten.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikaisukehotus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset kannattivat oikaisukehotusmahdollisuuden säilyttämistä laissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset katsoivat, että oikaisukehotuksen avulla voidaan välttää tuomioistuimiin asti eteneviä valitustapauksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten liikennevastuualueen toimivaltaa asiassa on kuitenkin tarve vielä täsmentää.

Kuntaliitto piti hyvänä, että oikaisukehotuksen antamismahdollisuutta on rajattu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivallan mukaisesti. Käytännössä tällä kuitenkin olisi merkitystä vain, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus säilyy rajattuna.

Oikeusministeriö totesi, että oikaisukehotusmenettely on Suomen oikeusjärjestelmässä poikkeuksellinen ja sen suhde oikaisuvaatimusmenettelyyn tai esimerkiksi virheen korjaamiseen ei ole yksiselitteinen. Säännös on ajalta ennen nykyistä perustuslakia ja hallintolakia eli muun muassa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa yleissääntelyä. Oikaisukehotuksen paikkaa ja tarvetta nykyisessä oikeusjärjestyksessä olisi syytä arvioida esityksessä tehtyä huolellisemmin.

Turun kaupunki totesi, että 324 §:n ja 325 §:n sanamuotoa tulisi selkeyttää. Oikaisukehotuksen antamista koskevasta 324 §:stä ei yksiselitteisesti ilmene, millaisia vaihtoehtoisia päätöksiä kunta voi tehdä oikaisukehotuksen johdosta tai miltä osin kaavaa on mahdollista muuttaa.

Muutoksenhaku

Osassa lausunnoista otettiin kantaa myös muutoksenhakua koskeviin säännöksiin. Eniten lausuttiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeudesta, mutta lausunnoissa otettiin kantaa myös muiden tahojen valitusoikeuksiin sekä muutoksenhakuun liittyviin menettelyihin.

Yleisesti tuotiin esiin, että muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskeva sääntely on erittäin tärkeä kokonaisuus kaavoittamisen ja rakentamisen prosessien eri osapuolille. Valitusoikeuden määräytymisen eri tilanteissa tulee olla yksiselitteistä ja lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota muutoksenhakusäännösten muodostaman kokonaisuuden selkeyteen ja riittävään yksityiskohtaisuuteen. Erityisesti hallintotuomioistuimet kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotettu muutoksenhakua koskeva 37 luku ei ole selkeä ja ehdottivat sen jäsentelyä muutoksenhakuun ja valitusoikeuteen voimassa olevan lain tapaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännösten kirjoittaminen ehjäksi kokonaisuudeksi ei ole onnistunut, ja jos selkeyttäviä muutoksia on pyritty tekemään, ne ovat jääneet vaatimattomiksi. Oikeusministeriö toi lausunnossaan esiin myös useita menettelyihin ja säännöksiin liittyviä huomioita.

Uusi ehdotettu säännös ilmastonmuutoksen hillinnän huomioisesta nähtiin useassa lausunnossa epäselvänä suhteessa muutoksenhakusäännöksiin. Muun muassa hallintotuomioistuimet toivat esiin, että muutoksenhaun näkökulmasta olennaista on, voiko kaavan hyväksymispäätös tai lupapäätös tulla kumotuksi sillä perusteella, että päätös on ilmastonmuutoksen hillintää (5 §) tai kansallista turvallisuutta ja suuron-



nettomuusvaaraa (6 §) koskevien pykäläehdotusten vastainen. Todettiin, että erityisesti 5 §:n osalta huomio kiinnittyy siihen, että kaavojen laadullisissa vaatimuksissa ei mainita ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, mutta 71 §:n nojalla kaavan toteuttamisen vaikutukset niihin on kuitenkin selvitettävä.

Kaupunkiseutusuunnitelmaan liitettyä muutoksenhakumahdollisuutta vastustettiin yleisesti. Todettiin, että kaupunkiseutusuunnitelman ollessa oikeusvaikutukseton muutoksenhakumenettelyn merkitys jää epäselväksi. Tuotiin myös esiin, että muutoksenhakuprosessit pidentäisivät merkittävästi seututasoisen suunnittelun kestoa nykyisestä ja hankaloittaisivat kaupunkiseutusuunnitelmien käyttöä MAL-sopimusten pohjana.

Lausunnoissa tuotiin esiin, että oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista, sen perusteita tai vaikutuksia ei ole käsitelty esitysluonnoksessa. Muutoksella voi olla vaikutusta muun muassa päätösvallan delegointiin kunnissa sekä hallintotuomioistuimien käsiteltäväksi saatettavien muutoksenhakuasioiden määrään ja laatuun. Muun muassa Kuntaliitto vastusti oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista ilman asian tarkempaa selvittämistä. Myös hallintotuomioistuimet huomauttivat, että muutosta ei lainvalmisteluaineistossa perustella tai vaikutuksia arvioida, ja varovaisestikin arvioiden muutoksella tulisi olemaan huomattavaa merkitystä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrään.

Lausunnoissa tuotiin esiin, että ehdotettu kaksivaiheinen rakennuslupa ja siihen liittyvät valitusoikeudet eivät vaikuta selkeältä kokonaisuudelta. Asema- ja yleiskaavojen yhteiskäsittelyn sanamuotoa pidettiin ongelmallisena muutoksenhaun kannalta. Eräät elinkeinoelämän järjestöt esittivät, että valitusoikeuden saaminen edellyttäisi muistutuksen tekemistä valmisteluajana ja että valitusoikeus rajattaisiin asemakaavatasolla ja rakentamisluvan ja maisematyöluvan kohdalla vain asianosaisiin. Elinkeinoelämän toimijat eivät kannattaneet järjestöjen valitusoikeutta rakentamisluvasta. Osa lausunnonantajista kannatti ja osa vastusti museoviranomaisen valitusoikeutta. Muutama lausunnonantaja vastusti kuntakohtaisen maapolitiikan ohjelman laatimiseen liitettyä muutoksenhakua. Säännösehdotusta elinkeinoelämän kannalta tärkeiden kaavavalituksen käsittelystä kiireellisenä kannatettiin.

Eräät luontojärjestöt nostivat esiin, että muutosta pitäisi voida hakea myös asemakaavan ajanmukaisuutta koskevasta päätöksestä. Oikeusministeriö huomautti, että perustelu, jonka mukaan kysymys asemakaavan ajanmukaisuudesta kuuluu kunnan harkittavaksi, eikä siitä sen takia saisi hakea muutosta, vaikuttaa riittämättömältä, kun otetaan huomioon, että kaikki kaava-asiat kuuluvat kunnan harkittaviksi ja oikeusvaikutuksiansa vuoksi ne ovat valituskelpoisia laajoin valitusoikeuksin. Tarpeettomien muutoksenhakukieltojen ottamista lakiin tulee välttää, eikä oikeusministeriö ei pidä ehdotettua valituskieltoa perusteltuna.

Siirtymäsäännökset

Kuntaliitto ja osa kunnista pitivät ongelmallisena, että ehdotetun 366 §:n mukaan vain ehdotuksena nähtävillä olleet kaavahankkeet voitaisiin saattaa loppuun nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti. Kuntaliitto ja osa kunnista katsoivat, että ennen lain voimaantuloa vireille kuulutetut kaavat tulisi voida käsitellä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti.

Useat lausunnonantajat vastustivat 367 §:ssä ehdotettua maakuntakaavoja koskevaa siirtymäsäännöstä. Siirtymäsäännöstä vastustettiin muun muassa maakuntien liittojen, Kuntaliiton ja eräiden valtion viranomaisten lausunnoissa. Siirtymäsäännöksen katsottiin vaikuttavan tosiasiaassa taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin maakuntakaavapäätöksiin, mitä ei pidetty hyväksyttävänä. Siirtymäsäännöksestä katsottiin lisäksi aiheutuvan ongelmallisia tulkintatilanteita käytännössä.



Maisematyölupaa koskeva siirtymäsäännös

Kunnat kokivat, että siirtymäsäännös vaikuttaisi tosiasiallisesti taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin yleiskaavapäätöksiin, mikä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää. Esitetyn kaltainen taannehtiva sääntely vaikuttaisi välittömästi ja ennakoimattomasti maisemallisten arvojen säilymiseen. Lisäksi toivottiin siirtymäaikaa oikeusvaikutuksettomien yleiskaavojen osalta.

Kaavojen toteuttaminen

Kaavojen toteuttamisen asioita käsiteltiin noin 300 lausunnossa.¹ Kaavojen toteuttamisen säännösehdoituksista lausui noin 150 kuntaa, joista moni yhtyi kokonaan tai osittain kuntaliiton lausuntoon. Lisäksi asiar ryhmän asioista lausui runsas 80 yhdistystä tai yhteisöä, runsas 30 yritystä tai yksityishenkilöä, kahdeksan ministeriötä ja runsas 30 valtion virastoa, toimielintä tai muuta julkisoikeudellista yhteisöä.

Maapolitiikka ja maksut

Maapolitiikan, maankäytösopimusten ja -maksujen säännöksistä tuli runsaasti lausuntoja. Lausuntoja antoi noin 50 kuntaa, usein referoiden Kuntaliiton lausuntoa omien huomioiden lisäksi. Lisäksi lausuntoja antoi runsas 20 yhdistystä, useampi ministeriö, noin 10 virastoa ja julkisoikeudellista yhteisöä, noin 15 yritystä ja 5 yksityishenkilöä.²

Lausunnot maapolitiikan säännöksistä jakautuvat pitkälti lausunnonantajaryhmittäin, lausunnoissa usein selkeästi vastustettiin tai kannatettiin esitettyjä muutoksia.

Kuntaliitto ja kunnat (jatkossa kunnat) pääasiassa vastustavat maapolitiikan säännösmuutoksia, maksujen korotuksia lukuun ottamatta. Monet maksuista lausuneet kunnat ehdottivat, että maksujen perusteen tulisi olla esitetystä poiketen arvonnousupohjainen ja että yhdyskuntarakentamisen kustannukset pitäisi ottaa huomioon korkeintaan yleiskatteisesti. Kunnat eivät kannattaneet uusi säännöksiä siitä, että asemakaava-alueen yhdyskuntarakentaminen olisi toteutettava yleensä 15 vuoden kuluessa sitä koskevan maksun saamisesta.

Maankäytösopimuksia koskevia sääntelymuutoksia ei kannatettu kunnissa, niiden katsottiin jäykistävän menettelyitä ja kaventavan kuntien sopimusvapautta ja luovan epävarmuutta lainsoveltamisessa. Kunnat arvostelivat sitä, että esityksessä ei kannusteta täydennysrakentamiseen. Katujen ilmaisuovutusjärjestelmästä luopumista kunnat pääasiassa vastustivat ja katsoivat, että maankäytön maksujen korottaminen ei kata tästä aiheutuvia kustannuksia.

Kunnat vastustivat myös maapolitiikan avoimuuteen tähtääviä säännöksiä turhina, byrokraattisina ja kustannuksia lisäävinä. Asiasta lausuneiden kuntien mielestä esitys ei vahvista kuntien maapolitiikkaa. Lisäksi kunnilla oli monia yksityiskohtaisia huomautuksia maapolitiikan ja maksujen säännösten selkeydestä, tarkoituksenmukaisuudesta, vaikutuksista ja siirtymäjärjestelyistä, osa esitti myös huolensa yleisten alueiden toteuttamisen siirtoa koskevien säännösten kumoamisesta.

¹ Muistiossa tässä ja muualla esitetyt arviot kutakin asiaa koskevista lausunnonantajien lukumääristä ovat vain suuntaa antavia, muun muassa kuntien lausuntojen osalta on osin jätetty teemakohtaisista lukumääristä pois sellaiset, joissa oli yleinen toteamus yhtymisestä kuntaliiton lausuntoon.

² Maapolitiikan säännöksillä tarkoitetaan tässä muistiossa lähinnä KRL-luonnoksen lukua 20 (135-138 §) *Kunnan maapolitiikka* ja lukua 21 (139 – 157 §) *Maankäytösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut*.



Maapolitiikan kohderyhmään kuuluvat yritykset, yksityishenkilöt ja yhteisöt sekä näitä edustavat yhdistykset³ (toimijat) pääasiassa kannattavat maapolitiikan säännösmuutoksia lukuun ottamatta toteuttamismaksujen korotuksia. Asiasta lausuneiden toimijoiden mielestä toteuttamismaksun pitää olla aina, kuten esityksessä esitetään, korkeintaan asemakaava-alueen yhdyskuntarakentamisen kunnalle aiheutuvien kustannusten suuruinen, joka takaa, että maksu ei ole veroluonteinen. Toimijat vastustivat esityksessä ehdotettua 15 vuoden takaisten yhdyskuntarakentamisen kustannusten huomioon ottamista maksuperusteissa sekä kunnille varattua yleistä 15 vuoden aikaa toteuttaa yhdyskuntarakenne, aikajaksoja pidettiin aivan liian pitkinä.

Toimijatkaan, kuten kunnat, eivät nähneet esityksen kannustavan riittävästi täydennysrakentamiseen. Usein esitettiin, että täydennysrakentamista edistävillä hankkeissa maksun pitäisi olla matalampi, esimerkiksi korkeintaan 35 % maan arvonnoususta esitetyn 70 %:n sijaan. Toimijat toivoivat lisää sääntelyä maankäyttösopimusten sisällöstä.

Sopimusten sääntelyä tai parempaa avaamista perusteluissa toivottiin. Haluttiin lisää tietoa muun muassa sallituista tai kielletyistä sopimusehdoista ja siitä, mistä asioista ylipäättään saa sopia. Kaavoituksen aloittamista koskevan sopimuksen sisältöä koskevaa sääntelyä pidettiin tulkinnanvaraisena.

Avoimuutta lisääviä pykäläiä kannatettiin yleisesti, niiden nähtiin lisäävän ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta. Kuntien maapolitiikkaan kohdistuu nyt epäluuloja ja epätietoisuutta, avoimuuden ja osallistumisen lisäämistä pidettiin välttämättömänä tiedonsaannin parantamisen ja tasapuolisuuden vuoksi.

Tässäkin ryhmässä esitettiin lukuisia yksityiskohtaisempia kommentteja maapolitiikan ja maksujen säännösten sisällöstä, tavoitteista, tasapuolisuudesta ja vaikutuksista.

Jotkin ympäristötoimijat ja tiedeyhteisöjen edustajat⁴ esittävät, että maapolitiikan säännöksiin pitäisi lisätä hyvää elinympäristöä, kestävyyttä ja ilmastomuutoksen hillintää koskevia vaatimuksia taikka asunto-tontti- ja täydennysrakentamisen tavoitteita. Lisäksi toivottiin, että maapolitiikan strateginen luonne olisi säännöksissä paremmin esillä. Nyt säännösten ja sopimusten nähtiin toimivan osin ympäristötavoitteiden vastaisesti, esimerkiksi purkamiseen kannustavasti tai heikentäen järkevää maankäyttöä ja asukkaiden hyvinvointia. Joissain lausunnoissa todettiin tällaisten yleisten tavoitteiden kirjaamisella lakiin olevan kuntien maapolitiikkaa vahvistava vaikutus.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitettiin huomiota maankäyttömaksujen kustannusinformaation puutteeseen. Lausunnon mukaan asia olisi tärkeää ratkaista lainsäädännössä niin, että lisättäisiin hallinnon avoimuutta ja mahdollistettaisiin maksun määrittelyn arviointi oikeudelliselta kannalta. Verohallinto korosti, että maankäyttösopimuksin sovitun maksun suuruus ja kohdentuminen vaikuttavat olennaisesti verotukseen. Siksi Verohallinnon lausunnon mukaan on tärkeää, että lainsäädäntöuudistuksessa huolehditaan siitä, että maankäyttömaksujen dokumentointi sopimuksissa on riittävän tarkkaa ja siten asetettavissa verotuksen pohjatiedoksi. Oikeusministeriö arvioi lausunnossaan maankäyttösopimuksia koskevan ehdotuksen parantavan nykytilaa. Kuitenkin korjattavaakin on: on tarve selvittää ja tarkentaa sääntelyä sopimusten mitättömyydestä, sopimusten julkisuudesta sekä sopimusten alasta suhteessa

³ Maapolitiikan säännöksistä lausuivat Kuntaliiton ja kuntien lisäksi esimerkiksi seuraavat toimijat: Rakennusteollisuus, Rakli, EK, Erikoiskaupan liitto, päivittäistavarakauppa, Kaupan liitto, Kauppakamarit, kiinteistövälitysala, kiinteistöliitto, Omakotiliitto, kuluttajaliitto, MTK alayhdistyksineen, Suomen metsäkeskus, Metsäteollisuus, arkkitehti liitto, Mara, Suomen tuulivoimayhdistys, Suomen opiskelija-asunnot oy, Suomen yliopistokiinteistöt, kaupan ja rakennusalan yritykset, Kirkkohallitus, Senaatti-kiinteistöt, Helsingin yliopisto, Aalto-yliopiston arkkitehtuurin laitos, muutamat yksityishenkilöt. Viranomaisista maapolitiikasta ovat lausuneet kuntien lisäksi mm. EOA, Verohallinto, Metsähallitus ja ARA. Ministeriöistä maapolitiikasta lausunnon antoivat oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö.

⁴ Mm. ilmasto- ja luontopaneeli ja Jyväskylän yliopisto esittivät lausunnoissaan ympäristötavoitteiden huomioon ottamista maapolitiikassa.



lain maksusääntelyyn. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan toteuttamismaksuvelvollisuuden kiristymiselle ei ole esityksessä esitetty vakuuttavia perusteluja ja maksujen korotus olisi sen pakottava luonne huomioon ottaen kohtuuton. Valtiovarainministeriö näki, että esityksessä asetetut uudet ja aiempaa huomattavasti tarkemmat menettelyvelvoitteet kuntien maapolitiikan ohjelman laatimisesta, seurannasta, raportoinnista ja tiedottamisesta ovat menettelyjen sujuvoittamisen vastaisia ja niitä hidastavia.

Yleisesti esitystä pidettiin lausunnoissa keskeneräisenä ja vaikutusarviointeja esimerkiksi maapolitiikan osalta keskeneräisinä ja riittämättöminä.

Tontit

Tonttijakosuunnittelusta lausuntoja annettiin muutamia kymmeniä. Yksityiskohtaisemman lausunnon antoi noin 20 kuntaa, noin 10 yhdistystä, kolme ministeriötä ja kolme valtion virastoa sekä yksi yritys ja yksityishenkilö.⁵

Kuntien lausunnot jakautuivat, osa kunnista piti nykysääntelyä ehdotettua parempana, osa taas piti esitettyjä muutoksia onnistuneina. Pienemmät kunnat toivat usein esille, että ohjeellinen tonttijako on niille tärkeä työväline eikä sitä saisi poistaa laista. Osa pelkäsi poistamisen tarkoittavan sitä, että jatkossa on ryhdyttävä tekemään ohjeellisten sijaan pakollisia tonttijakosuunnitelmia. Ehdotettua kuulemissäännöstä pidettiin osin parannuksena, mutta osin myös epäselvänä, lisäksi tonttijaon kumoutumista koskevaa säännöstä pidettiin kunnissa yleisesti epäselvänä. Osa kunnista piti tonttijaon oikeusvaikutuksia eli suhdetta rakennusluvan myöntämiseen ehdotuksessa toimivana, osa ei. Useat kunnista vastustivat maksusääntelyn muutoksia ja toivoivat maksusäännöstä muutettavan siten, että kunnat voisivat periä kiinteistönomistajilta maksun jo asemakaavaa toteuttavassa ensimmäisessä tonttijaossa, kuten nykylain maksusäännöstä on tulkittu monissa kunnissa nytkin. Tietomallivaatimus tarvitsee kuntien lausuntojen mukaan riittävän siirtymäajan ja resursseja, huomiota kiinnitettiin myös tiedonsiirtojen toimivuuden varmistamiseen eri viranomaisten välillä. Ainakin yksi kunta vastusti ajoyhteyksiä koskevaa säännösmuutosta. Ainakin yhdessä launnossa kannatettiin pätevyksiä koskevaa säännösmuutosta. Toisessa taas toivottiin pätevyysvaatimuksista luopumista ja mahdollisuutta hankkia riittävä maanmittausalan näkemys asemakaavotukseen yhteistyön avulla.

Toimijat kiinnittivät huomiota kuntien tavoin tonttijakosuunnitelman kumoutumista ja kuulemista koskeviin säännöksiin toivoen niiden selkeyttämistä. Osa lausui ehdotuksen ajoyhteyttä koskevasta lievennyksestä positiivisesti. Osa lausujista painotti, että tonttijaon edellytykset eivät saa estää hyvää maankäyttöä ratkaisua tai luoda tarpeettomia katuyhteyksiä. Pelastusalan keskusjärjestö toivoi säännöstä tietomallin saatavuudesta avoimien rajapintojen kautta. Yksittäisiä huomioita toimijat esittivät myös pätevyyksistä, esteettömyydestä ja tonttijakosuunnitelman oikeusvaikutuksista. Lain yleisen poikkeamissäännöksen käyttöalaa ei pidetty selkeänä, kahdessa launnossa toivottiin selkeytystä sille, soveltuuko poikkeamissäännös ja millä tavalla tonttijakosuunnitelmaa koskeviin säännöksiin.

Oikeusministeriön ja Turun hallinto-oikeuden huomautukset olivat lakitekniisiä, ne koskivat tiedoksiantoja, tiedottamista, kuulemista, suhdetta hallintolakiin ja lain yhtenäisyyttä. Opetus- ja kulttuuriministeriö lausui pätevyysvaatimuksia koskevan sääntelyn olevan läpi lain epäyhtenäistä ja esitti lain selkeyttämistä. Ministeriö toi esille, että tonttijakosuunnittelijaa koskeva säädös kuuluu ammattipätevyysdirektiivin soveltamis-

⁵ Tontteja koskevista säännöksistä lausuvat kuntien ja Kuntaliiton lisäksi muutamit yhdistykset, kuten arkkitehtiliitto, Kynnys ry, MIL ja pelastusalan keskusjärjestö, yksi yksityishenkilö ja yritys sekä ministeriöistä ja valtion virastoista opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja MML sekä Turun hallinto-oikeus.



alaan. Valtiovarainministeriö lausui, että digitaalisten tuotosten ja viranomaisten asiakirjojen ymmärrettävyys ja saavutettavuus asiakkaan näkökulmasta jää ehdotuksessa epäselväksi. Maanmittauslaitos toivoi kolmiulotteisen asemakaavan ja tonttijakosuunnitelman mainitsemista laissa.

Yleiset alueet

Yleisistä alueista annettiin monipuolisesti lausuntoja eri näkökulmista. Yksityiskohtaisia huomautuksia oli noin 20 kunnan, 20 yhdistyksen, viiden valtion viraston ja kolmen ministeriön sekä vajaan 10 yrityksen ja yksityishenkilön lausunnoissa ⁶.

Kuntien näkemykset ehdotettujen säännösten toimivuudesta erosivat toisistaan jonkin verran. Osa oli tyytyväisiä ehdotettuihin säännösten tarkennuksiin, osa piti nykyllä sisällöllisesti parempana. Resurssitarpeiden osalta monet kunnat olivat huolissaan siitä, että tarkemmat yleisten alueiden laatuvaatimukset sekä menettely- ja päätöksentekosäännökset tietomalleineen ovat omiaan lisäämään menettelyvirheitä ja muutoksenhakumahdollisuuksia sekä pitkittämään menettelyitä. Kuntien yleinen näkemys oli, että asioiden hoitamiseen tarvitaan lisää resursseja. Ehdotettuja laatuvaatimuksia pidettiin yhdessä lausunnossa liian epämääräisinä ja arvolatautuneina, myös laatuvaatimukseen liittyvän asetuksenantovallan pelättiin velvoittavan lain säännöksiä enemmän. Yhteismenettelyyn ja vähäisiin menettely- ja suunnittelujoustoihin suhtauduttiin osin positiivisesti, mutta osa toi esille tulkintaongelmat ja systeemin monimutkaistumisen.

Kunnissa osin kannatettiin ja osin vastustettiin termimuutoksia ja ehdotuksen pienempiä sisällöllisiä muutoksia. Osa toi esille termien käytön epä johdonmukaisuuksia ja tarpeen miettiä suhdetta yleisiin valtakunnallisiin termistöihin. Kadunpidon määritelmän moni halusi takaisin lakiin. Haluttiin vahvistusta sille, että kunta saa jatkossakin pitää yllä infrarakenteita koskevaa kunnallista rekisteriä. Yksittäisiä huomautuksia kunnat esittivät myös infra-rakenteiden sijoittamisesta yleiselle alueelle ja päätös menettelyistä yleisten alueiden käyttöönluovuttamisen yhteydessä. Joidenkin mielestä vanha sääntelytapa, jossa katusuunnitelmista oli säädetty erityissäännöksiin, oli parempi.

Ympäristönsuojelua ja ulkoilua sekä lähialueiden ja kiinteistöjen asukkaiden tarpeita edustavat järjestöt (ympäristöjärjestöt) pitivät tärkeinä esitettyjä, nykyistä tarkempia säännöksiä osallistumisoikeuksista. Osa korosti sitä, että yleisen alueen virkistys- ja kulttuuriarvot on kyettävä turvaamaan vähäisissäkin muutoksissa näillä alueella. Ehdotettuun yhteismenettelyyn suhtauduttiin järjestöissä kaksijakoisesti, osin sitä pidettiin sujuvoittavana, osin pelättiin osallistumisen vaikuttavuuden kärsivän. Vähäistä poikkeamista asemakaavasta osin kannatettiin, osin vastustettiin. Osa toivoi sääntelyä siitä, että vanhentuneita suunnitelmia ei saisi toteuttaa ilman uutta osallistumista.

Esteettisyyden vaatimus ehdotettiin joissain ympäristöjärjestöjen lausunnoissa lisättäväksi laatuvaatimukseen, myös luonto- ja kulttuuriarvojen mainitsemista toivottiin. Lisäksi haluttiin säännösmuutoksin edistettävän pyöräilyä radanvarsilla. Osa järjestöistä toi esille, että lähiympäristön väylien ja viherrakenteen saavutettavuus esteettömästi on ikääntyville ja monille toimintarajoitteisille väestöryhmille erityisen tärkeää ja esitti, että esteettömyyden tulisi olla ehdoton laatuvaatimus nyt esitetyn ehdollisuuden sijaan.

⁶ Yleisistä alueista lausuntoja antoivat Kuntaliiton ja kuntien lisäksi lähiympäristön käyttöä ja ympäristön suojelua edustavat yhteisöt, kuten viherympäristöliitto, Suomen latu, maisemasuunnittelijat ja Kynnys ry, yksityishenkilöt sekä infralaitteita omistavat ja muut yritykset ja niiden etujärjestöt kuten FiCom, Finnet ja Energiateollisuus. Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja OM lausuiivat tästä osiosta. Viranomaisista lausuntoja antoivat etenkin liikenne- ja väyläasioista Väylävirasto, Traficom ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja muista näkökulmista Museovirasto, Ilmatieteen laitos ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.



Muutamassa ympäristöjärjestöjen lausunnossa nostettiin esille huoli siitä, että kunnan päätös olla rakentamatta katua oikea-aikaisesti kunnan taloudelliseen tilanteen vedoten voi lisätä tontinomistajien kustannuksia kohtuuttomasti. Järjestöt esittivät myös muita pieniä muutoksia, säännösten selkeyttämistä ja termejä koskevia huomautuksia.

Infralaitteiden sijoittamisen ja siirtämisen sääntelyä kommentoivat erityisesti tällaisia laitteita yleisille alueille sijoittavat yritykset ja näitä edustavat järjestöt. Osa vastusti esitettyjä muutoksia pitäen nykyllä parempana. Osa puolestaan piti tarkennuksia tarpeellisina ja osa piti niitä tavoitteiltaan hyvinä, mutta sisällöltään epäselvinä. Kommentit liittyivät moniin asioihin, erityisen paljon kantoja ja perusteluja esitettiin pakkosiirtämisen edellytyksistä ja ehdoista sekä kustannusvastuun määräytymistä ja sopimusvapauden vaikutuksista. Myös infrarakenteiden rasitesääntelyn yhdenmukaisuus tai erilaisuus yli lakien rajojen nousi lausunnoissa esille. Yhdessä lausunnossa toivottiin selkeämpiä sääntöjä siitä, miten yleisille alueilla voitaisiin ryhtyä sijoittamaan esimerkiksi lämpökaivoja. Osa alan järjestöistä kiinnitti huomiota yleisille alueille sijoitettavien infralaitteiden tietojen tiedonhallintaan ja digitaaliseen turvallisuuteen. Pelastusalan keskusjärjestö toivoi tietojen avointa saatavuutta rajapintojen kautta.

Liikenne- ja viestintäministeriö sekä liikenne- ja viestintävirasto toivoivat kokonaisvaltaista tiedonhallintaa, eri rekisterien työnjaon selkeyttämistä ja eri viranomaisien riittävää pääsyä tietoon. Liikenne- ja viestintäviraston mielestä tulisi ratkaista, miten verkkoinfraa koskeva tiedon jakaminen tulisi Suomessa toteuttaa. Lisäksi liikenne- ja viestintävirasto toi esille maanteitä koskien, että esitetyt säännökset infrarakenteen sijoittamisesta ja siirtämisestä yleisillä alueilla poikkeavat maantielain vastaavista säännöistä. Tämä voi olla ongelma, kun maantiet muuttuvat kaduiksi. Liikenne- ja viestintävirasto sekä Väylävirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toivat esille maantiealueiden ja katualueiden rajapintaan liittyviä asioita, kuten parantamistarpeita tiedonvaihdossa ja maanteiden kaduiksi muuttamisen menettelyn kehittämistarpeita. Lausunnoissa nousi esille myös kunnan yleisten alueiden toteuttamista koskevan vastuun liiallinen joustavuus, koska toteuttamista voidaan lykätä, jos se on kunnan talouden kannalta perusteltua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti esteettömyyden laatuvaatimuksen pakollisuutta ja kannatti laatuvaatimuksia koskevaa asetuksenantovaltuutta. Myös sosiaali- ja terveysministeriö/Vane kannatti esitettyä asetuksenantovaltuutta. Ilmatieteen laitos toi esille, että asuntojen ylikäuperäisriski ja kaupunkien lämpösaareilmiö tulisi ottaa laajemmin huomioon lakiluonnoksessa. Museovirasto oli huolissaan siitä, missä menee kevyemmän menettelyn piiriin säädetyn pienimuotoisen rakentamisen raja, joka on perusteena sille, että yleisen alueen suunnitelmaa ja osallistumista ei lain mukaan tarvittaisi. Oikeusministeriö esitti paljon lakitekniisiä huomautuksia, jotka koskivat säännösten selkeyttä, erityisesti esityksen epäselvää suhdetta hallintolakiin, viittaustekniikkaa sekä tiedoksiantosäännösten vaihtelevuutta ja epäselvyyttä. Myös Turun hallinto-oikeus toivoi tiedoksiantosääntöjen lakiteknistä selkeyttämistä. Sekä Turun että Helsingin hallinto-oikeus toivat esille yhteismenettelyyn liittyviä mahdollisia laintulkintaongelmia.

Hulevedet

Yksityiskohtaisia huomautuksia hulevesisäännöksistä antoivat runsas kymmenen kuntaa sekä parikymmentä yhdistystä ja noin kymmenen viranomaista tai yhteisöä sekä yksi yksityishenkilö.⁷

Kunnat pääasiassa vastustivat hulevesisäännöksiin ehdotettuja muutoksia. Muutosten seurauksena hulevesien hallintaa koskevan sääntelyn ei katsota kunnissa enää riittävästi tukevan kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti. Kunnan hulevesimaksujen perimisen edellytyksiä on lausun-

⁷ Hulevesiasioista lausuivat Kuntaliiton ja kuntien lisäksi muutama yksityishenkilö ja yhdistyksistä muun muassa arkkitehtiliitto, maisema-arkkitehtiliitto, Espoon ympäristöyhdistys, vesiyhdistys, vesilaitosyhdistys, vapaa-ajanasukkaiden yhdistys, kiinteistöliitto ja lisäksi muista yhteisöistä Kirkkohallitus ja Helsingin yliopisto, ja viranomaisista ilmatieteen laitos ja Turun hallinto-oikeus sekä ministeriöistä maa- ja metsätalousministeriö ja oikeusministeriö.



tojen mukaan heikennetty ja hankaloitettu, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueen ja rakennetun alueen käsitteiden tulkintojen ohjaamista pidettiin asiana tärkeänä, mutta säännöksiä tai perusteluita on muutettu monen kunnan mielestä väärään suuntaan.

Kunnat toivat esille, että kiinteistöjen yleistä hyötymistä kunnan hulevesijärjestelmästä ei enää oteta maksuperusteena asianmukaisesti huomioon. Maksuperusteet on määritelty kuntien mukaan esityksessä aivan liian yksityiskohtaisesti, kun ne edellyttävät taksan lisäksi kiinteistökohtaista arviointia. Kunnat pitivät hulevesimaksujen päätöksentekomenettelyä ja perintää koskevia muutoksia huononnuksina ja perusteetomina poikkeuksina yleissäännöksistä. Samoin vastuusääntelyn ja liittymisvelvollisuuden tarkentamista pidettiin joissain lausunnoissa huononnuksina.

Ehdotettua ilmastonmuutoksen huomioon ottamisen velvollisuutta hulevesien hallinnassa pidettiin joissain kunnissa hyvänä, mutta hulevesisuunnitelmien sijaan oikeana tasona pidettiin yleiskaavaa. Lisäksi kuntien lausunnoissa oli yksittäisiä huomioita esimerkiksi tietomalleista, lakien rajapinnoista ja pakkokeinoista sekä siirtymäsäännösten kireistä aikatauluista.

Kiinteistönomistajat sekä omistajia ja rakentajia edustavat järjestöt (elinkeino- ja omistajajärjestöt) pitivät esitettyjä hulevesisäännösten muutoksia pääosin kannatettavina. Hulevesimaksujen perusteiden ja oikeusturvan tarkempaa sääntelyä kannatettiin, sillä nykyinen sääntely on johtanut joissain tapauksissa kohtuuttomiin ja päällekkäisiin maksuihin eri lakien perusteella. Hyväksyttävyy- ja kohtuussyistä on tärkeää ottaa huomioon hyöty ja kiinteistökohtaiset toimet, joilla hulevesiä imeytetään tai viivytetään omatoimisesti kiinteistöllä.

Osa elinkeino- ja omistajajärjestöistä toivoi lakiin säännöksiä kunnan vastuulla olevien hulevesihaittojen valvonnasta, sillä nyt tällaiset säännökset puuttuvat. Lisäksi peräänkuulutettiin kunnille velvoitetta toteuttaa kunnan hulevesijärjestelmä kustannustehokkaalla tavalla ja siten, ettei vesiä valu yksityisille kiinteistöille. Kunnalle laissa säädettyjä helpotuksia hulevesien hallintaan ryhtymisessä pidettiin osin liian vapauttavina.

Osa elinkeino- ja omistajajärjestöistä toivoi valtakunnallista ohjausta kiinteistökohtaisista hulevesiratkaisuista, jotta käytännöt eivät kunnissa liiaksi eriytyisi toisistaan. Lisäksi lausunnoissa esitettiin yksittäisiä puoltavia kantoja tai muutostoiveita koskien liittymisvelvollisuutta, vapautuksia, menettelyvaatimuksia, lakien rajapintoja, omistajan ja haltijan vastuunjaon selkeyttämistä sekä yhteismenettelyä. Lausunnon antanut kuivatusyhtiö toivoi kuivatusyhtiöiden oikeusturvan ja menettelyllisten oikeuksien parantamista kattavasti tämän lain mukaisissa menettelyissä, koska kuntien hulevesien hallinta vaikuttaa usein merkittävästi alueelle jo aiemmin perustetun ojituksen toimivuuteen ja ratkaisuihin sekä ojitussyhteisöjen asemaan.

Lähiympäristön ja luontoympäristön suojelua ja käyttöä edustavat järjestöt (ympäristöjärjestöt) toivoivat, että hulevesien hallinnassa käytettäisiin hyödyksi nykyistä enemmän viherrakenteita, imeyttämistä, ekologisista ratkaisuista, painovoimaisen vedenvirtauksen suosimista ja muita monihyötyisen hallinnan tapoja. Moni korosti hyvän suunnittelun merkitystä etenkin tiivistyvillä kaupunkialueilla ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistämiseksi. Ilmastopaneeli huomautti, että kun yhdyskuntarakennetta pyritään tiivistämään hillinnän näkökulmasta, täytyy varmistaa, ettei samalla luoda edellytyksiä uusien lämpösaarekkeiden syntymiselle, esimerkiksi lähiluontoa heikentämällä, tai heikennetä hulevesien käsittelyn mahdollisuuksia.

Hulevesien hallinta olisi useiden ympäristöjärjestöjen mukaan otettava huomioon jo kaavoituksen aikana, toiminnallisesti ja riittävän laajasti. Tässä yhteydessä huomautettiin, että hulevedet pitäisi mainita kaavojen laadullisissa vaatimuksissa erikseen, sillä ne eivät sisälly laissa mainitun vesihuollon käsitteeseen. Hulevesisuunnitelma nähtiin osin liian suppeana suunnitelmana ilmastonmuutoksen huomioon ottamiseksi.



Hulevesien aiheuttama pilaamisriski tulisi joidenkin ympäristöjärjestöjen mukaan ottaa nykyistä paremmin huomioon esimerkiksi säättämällä laadullisia vaatimuksia tai puhdistusvelvollisuuksia taikka velvollisuudelle tarkkailla hulevesien laatua ja vaikutuksia ympäristöön. Osassa lausunnoista tuotiin esille lakien moninaisuus, sillä vesien pilaantumisen asioista säädetään myös ympäristönsuojelulaissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Väylävirasto olivat huolissaan hulevesien johtamisesta maanteiden kuivatusjärjestelmiin, sillä näiden mitoitusta ei ole suunniteltu ulkopuolelta johdettaville hulevesille. Oikeusministeriö piti hulevesiluvun oikaisuvaatimussääntelyä epäselvänä. Myös Turun hallinto-oikeus teki oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia lakitekniisiä parannusehdotuksia. Hulevesiä koskevien eri lakien rajapintojen tulkintoihin kiinnitti muiden lausunnonantajien lisäksi huomiota Maa- ja metsätalousministeriö.

Rakentamisvelvoite

Rakentamisvelvoitetta koskevista säännöksistä lausui muutama kunta ja yhdistys ja yksi yksityishenkilö sekä oikeusministeriö.⁸

Kunnat osin lausuivat rakentamisvelvoitteen asettamisen uusien harkintaperusteiden olevan luonteeltaan tulkinnanvaraisia ja oikeuskäsittelyitä lisääviä. Myös tontin omistuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta lausuttiin, yksi kunta vastusti muutosta tältä osin. Kolmen vuoden määräajasta rakentamisen toteuttamiselle esitettiin yksittäisiä huomautuksia tai parannusehdotuksia koskien erityisesti määräajan harkinnanvaraisuuden sääntelyn turhuutta tai rakentamisvelvoitteen vaiheistusta. Osa kunnista pohti lunastuslakiluonnoksessa esitetyn 15 %:n korvauskorotuksen vaikutuksia tämänkin menettelyn sujuvuuteen ja lunastuskorvausten tasoihin.

Yhdistysten rakentamisvelvoitetta koskevissa lausunnoissa esitettiin, että rakentamisvelvoite on toimiva ja tärkeä työkalu tiivistettäessä yhdyskuntarakennetta ja että sitä pitäisi harkita myös rakennuspaikkakohtaisessa osayleiskaavassa. Toisaalta, rakentamisvelvoitetta pidettiin joissain lausunnoissa tontinomistajan kannalta kohtuuttomana ja sen käyttämisen ehtoja tulkinnanvaraisina sekä julkisia maksuvelvollisuuksia laukaisevana. Yksi lausunnonantaja toivoi, että rakentamisvelvoitteesta voisi vapautua silloinkin, kun kiinteistöllä on jo aiemmin rakennettu vapaa-ajan asunto. Kuulemissääntöä ja viranomaisen kiirehtimisvelvollisuutta kannatettiin, lisäksi lausunnoissa esitettiin muutamia säännösten täsmennys- ja selventämistarpeita.

Oikeusministeriön lausunnossa rakentamisvelvoitesäännöstä kehoitettiin täsmentämään ja sen suhdetta hallintolakiin selventämään ja muun muassa poistamaan turha kuulemissäännös. Lisäksi oikeusministeriö toi esille perustuslakiin liittyviä näkökohtia.

Lunastaminen

Lunastussäännöksistä yksityiskohtaisia kommentteja jätti noin 10 kuntaa sekä vajaa 20 yhdistystä, osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja oikeusministeriö sekä muutama yksityishenkilö.⁹

Asiasta lausuneet kunnat olivat osin tyytyväisiä siihen, että kuntien käyttämät lunastusoikeusperusteet säilyisivät ehdotuksessa. Osa kunnista piti uutta ajoitusta koskevaa lunastusluvan myöntämisen ehtoa ongelmallisena ja tulkinnanvaraisena.

⁸ Rakentamisvelvoitteesta lausuivat muutamit kunnat ja yhdistyksistä arkkitehtiliitto, Espoon ympäristöyhdistys, Rakennusteollisuus, ympäristöpuolue ja yksityishenkilö sekä lisäksi oikeusministeriö.

⁹ Lunastussäännöksistä lausuntoja jättivät Kuntaliitto ja kunnat sekä yhdistyksistä MIL, MTK ja sen alueelliset ja teemalliset alajärjestöt, Rakennusteollisuus, Suomen kiinteistöliitto ja SLC, Suomen luontopaneeli sekä Kirkkohallitus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja oikeusministeriö.



Kunnat suurimmaksi osaksi vastustivat katujen ilmaislouvutusjärjestelmästä luopumista, koska siirtyminen tavanomaiseen asemakaava-alueiden lunastusmenettelyyn lisäisi kuntien kustannuksia ja olisi nykyistä menettelynä hitaampi ja huonompi. Valtion virastolla, jolle katujen lunastamistoimitukset jatkossa kuuluisivat, ei ole monen kunnan mielestä mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia. Useat kunnat esittivät muutoksia katujen lunastusprosessiin, jos ilmaislouvutuksen järjestelmästä kuitenkin luovutaan. Joissain lausunnoissa kuntien haluttiin voivan hoitaa lunastusmenettely itsenäisesti, muutoin kuin korvausten osalta, jotka ratkaisisi lunastustoimikunta. Katualueiden ennakkoalueen tulisi kuntien mielestä yleensä tapahtua maantie- ja ratatoimitusten mallilla, toisin kuin nyt esitetyllä lunastuslain mallilla. Katujen ilmaislouvutusjärjestelmästä luopumiseen liittyvää siirtymäsäännöstä pidettiin hankalana ja esitettyjä siirtymäaikoja yleisesti liian lyhyinä.

Kunnat lausuivat usein myös lunastuslaissa säädetyistä asioista ja lakiluonnosten yhteisvaikutuksista: Monet kunnat toivoivat, että laissa säädettäisiin, että kaavoituksesta syntyvä hyöty otettaisiin lunastuskorvauksen määrää arvioitaessa huomioon korvausta alentavana tekijänä. Lausunnoissa ei pidetty oikeudenmukaisena, että esimerkiksi katujen levennyksiin liittyvät, maanomistajaa pääosin hyödyttävät kustannukset maksetaan muilla kuntalaisilla. Kunnat kertoivat lunastuslakihankkeessa ehdotetun 15 %:n lunastuskorvauskorotuksen vaikeuttavan toteutuessaan kuntien maapolitiikkaa, lisäävän kuntien rahanmenoa ja hidastavan rakentamishankkeiden toteuttamista. Lisäksi kunnat esittivät yksittäisiä pienempiä muutostarpeita ehdotettuihin lunastussäännöksiin.

Lunastusperusteen synnyttävän kaavan maanomistajatiedottamista koskevia uusia säännöksiä kunnat eivät kannattaneet. Nykyisiä kuulutusmenettelyitä pidettiin toimivina. Moni kunta toi esille näkemyksiä ehdotetun menettelyn työläydestä. Olisi erittäin työlästä tutkia jokaista kaavahanketta siten, että kaikki kaavan muodostamat rajoitteet, haitat ja muut säädetyt asiat saataisiin luetteloitua läpi maanomistajakohtaisesti ja kuuleminen sekä tiedottaminen hoidetuksi muodollisesti oikein. Maanomistajakuulemisen toimeenpanoa helpottamaan tarkoitettua säännöstä yhteystietojen saamiseksi Verohallinnolta kuitenkin kannatettiin kunnissa.

Kiinteistönomistajia ja kiinteistöjen käyttöön ja rakentamiseen perustuvia elinkeinonharjoittajia edustavat yhteisöt ja yksityishenkilöt (elinkeino- ja omistajajärjestöt) toivoivat usein lakia muutettavan siten, että laissa säädettäisiin selkeämmin lunastamisen edellytyksistä.

Lisäksi elinkeino- ja omistajajärjestöt toivoivat säännöksiä siitä, että lunastamista voisi käyttää vain tapauksissa, joissa maanomistaja ei ole suostunut maankäytösopimuksen tai kehittämiskorvauksen edellyttämiin toimenpiteisiin tai kumppanuuskaavoitukseen. Laissa tulisi säätää tätä koskevista lunastamisen esteistä ja varmistaa, että lunastaminen kunnille tai muille toimijoille ei tapahdu voitontavoittelumielessä tai kilpailuilla aloilla, vaan lunastamisen tulee perustua yleiseen etuun, kun tarve on konkreettinen ja välitön. Myös maa- ja metsätilojen elinkeinotoiminnan jatkamista vaikeuttavaa lunastamista ehdotettiin kiellettäväksi ilman pellonomistajan suostumusta. Maatalouden toimintaedellytyksistä tulisi maankäytön suunnittelussa huolehtia lausuntojen mukaan paremmin eikä peltoja, jotka ovat paikkaan sidottuja, saisi nähdä vain raakamaareservinä. Myös varastoimiskiellon palauttamista lakiin ehdotettiin.

Osa elinkeino- ja omistajajärjestöistä toivoi, että kaavassa ilmoitettaisiin alueet, jotka voidaan pakkolunastaa. Tällöin maanomistaja voisi halutessaan pyrkiä vaikuttamaan kaavaan jo sen laatimisvaiheessa lain hänelle suomien vaikutuskeinojen turvin.

Uutta tiedottamisvelvoitetta kaavarajoituksista ja kaavallisista lunastusperusteista kannatettiin elinkeino- ja omistajajärjestöissä yleisesti tai pidettiin jopa välttämättömänä. Tällä hetkellä maanomistajalla ei ole välttämättä tietoa kaavan asettamista maankäytön rajoituksista eikä tavoitteiden yhteensovittamista ole päästy tekemään joidenkin lausuntojen mukaan ollenkaan. Kaavoihin jää yhden lausunnon mukaan jatku-



vasti täysin virheellisiä määräyksiä sen takia, että maanomistaja ei ole pystynyt tiedonpuutteen takia virheitä tarpeeksi ajoissa tuomaan esille. Muutenkin toivottiin, että esimerkiksi erilaiset kaavoitukseen liittyvät kuulutukset, luontoselvitykset, pohjavesialuerajausselvitykset ja kaivosvaraukset viettäisiin karttapalveluihin niin, että kiinteistötunnuksen perusteella omistaja saa tiedon kaikista hankkeista esimerkiksi Suomi.fi-palvelua hyödyntäen.

Lisäksi elinkeino- ja omistajajärjestöt esittivät tarkennustarpeita lunastamisen edellytyksenä olevan yleisen tarpeen määrittelyyn ja maanalaisten erityisten oikeuksien lunastamiseen sekä säännöstä siitä, ettei vanhentuneita asemakaavoja saisi käyttää lunastusperusteena. Lausunnoissa esitettiin myös lunastuslain korvaussäännösten tarkistamistarpeita maan arvon kehittymisen ja lunastushankkeiden liiketaloudellisen luonteen huomioon ottamiseksi. Parannuksena nykyiseen pidettiin lunastusperusteiden tarkennuksia, ilmaisuovutuksesta luopumista ja edunvalvontakulujen korvaamista koskevaa säännöstä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toivoivat, että kunnat velvoitettaisiin rekisteröimään kiinteistörekisteriin niiden omistukseen asemakaava-alueilla siirtyvien maanteiden tiealueiden omistusoikeus. Kirkkohallitus huomautti, että evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan tai seurakuntayhtymän tulee saada ilman lunastuslupaa lunastaa sen ylläpitämäksi tarkoitettu hautausmaa-alue asemakaava-alueella. Verohallinto toi esille lunastusperusteita koskevaan tiedonsaantioikeuteen liittyen, että muun muassa kuolinpesien yhteystiedot eivät heidänkään rekistereissä ole aina kattavat ja että kuolinpesän yhteystietojen käsittelyn osalta tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti, onko ajantasaisille yhteystiedoille yleinen keskitetty tarve, jolloin tällaisesta tietojen rekisteröinnistä ja tietopalvelusta tulisi säätää nimenomaisesti ja muuttaa nykyistä erityislainsäädäntöä. Oikeusministeriö toi esille tarpeen täydentää säädösjärjestelyperusteluita lunastussäännösten osalta ja esitti arvioita tästä. Valtiovarainministeriö nosti esiin kansantalouden näkökulman ja katsoi, että omaisuuden suoja on yksi keskeisistä tekijöistä, kun arvioidaan, kuinka ennakoitava toimintaympäristö on kansantalouden kasvun ja kotimaisten sekä ulkomaisten sijoittajien houkuttelemisen kannalta keskeistä. Omaisuuden suojaan liittyviä kansantaloudellisia vaikutusarviointeja olisi tarpeen vielä tarkentaa esitysluonnoksessa. Lisäksi ministeriö toi esille vapaaehtoisten keinojen ensisijaisuuden ja katsoi, että on tärkeää sovittaa yhteen lunastuslain mahdollinen uudistus ja kaavoitus- ja rakentamislain uudistus varmistaen, ettei kokonaisuus johda epätoivottaviin tai ristikkäisiin vaikutuksiin.

Haitankorvaukset

Haitankorvauksia koskevista säännösehdoituksista yksityiskohtaisia kommentteja esittivät vajaat 20 kuntaa, runsas 10 yhdistystä, useampi ministeriö, valtion virasto ja toimitus sekä yksi yritys.¹⁰

Osa kunnista piti yleistä haitankorvaussäännöstä epäselvänä, koska sen perusteella ei voi päätellä, missä konkreettisessa tilanteessa korvausvelvollisuus laukeaa. Sitä, mikä julkisyhteisö milloinkin on haitankorvausvelvollinen, pidettiin yleisesti kuntien lausunnoissa epäselvänä ja tarkennusta vaativana, etenkin metsiä koskevan korvaussäännöksen kohdalla. Osan mielestä kuntaa ei saisi määrätä korvausvelvolliseksi maakuntakaavoihin perustuvien rajoitusten osalta ollenkaan.

Lausunnoissa epäiltiin yleisesti, että kunta saattaa joutua haitankorvausvelvolliseksi, vaikka kaavaratkaisu pohjautuu valtion päätökseen esimerkiksi maisemansuojelusta ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Osa arvioi kuntien korvausvelvollisuuksien laajenevan merkittävästi. Korvaustilanteiden arvioitiin yleistyvän myös metsiä koskevan haitankorvaussäännöksen vuoksi ja väliaikaisten rajoitusten tullessa

¹⁰ Haitankorvaussäännöksistä lausuntoja esittivät muun muassa Kuntaliitto ja useat kunnat sekä yhdistyksistä arkkitehti- ja bioenergia ry, maanomistajain liitto, metsäteollisuus, MTK alayhdistyksineen, SLC, RT, kiinteistöliitto ja vapaa-ajanasukkaiden yhdistys.



laajasti haitankorvaussäännösten piiriin. Osa kunnista pelkäsi joutuvansa maksumieheksi tuulivoimayleiskaavoituksessa.

Osa kunnista arvioi sääntelymuutosten aiheuttavan maankäytön järkevän suunnittelun estymistä tai rajoitumista. Pelkona osalla kunnista oli, että yleiskaavoitusta laaditaan kunnissa jatkossa korvausvelvoitepelkojen sanelemana. Kunnissa osin arvioitiin, että kunnan yleiskaavaan ei tulla merkitsemään paikallisesti arvokkaita luontokohteita tai varata alueita virkistykseen, koska varmuutta korvausvelvollisuuden syntymisen kysymyksestä ei ole. Osa koki selvittelytyön lisääntyvän kohtuuttomasti kuntien kaavoituksessa metsien korvauspykälän laukeamisen arvioimistarpeen vuoksi. Haitankorvaussäännösten vaikutuksista toivottiin lainvalmisteluun tarkempaa vaikutusarviointia. Lain toimeenpanovaiheen ohjeistustakin arvioitiin joisain lausunnoissa tarvittavan.

Monet kunnat toivat esille haitankorvaussäännösten osalta, että ongelmia syntyisi yhteisvaikutuksista lunastuslain suunnitellun uudistamisen kanssa. Lunastuslakiehdotus nostaisi lunastuskorvaustasoja myös haitankorvausten osalta, mikä olisi kunnille negatiivista.

Osa kunnista piti lakia selkeyttävänä, että haitankorvauksia koskevat tarkemmat säännökset kerätään ehdotuksessa lain yhteen lukuun ja niitä yhtenäistetään. Kunnat esittivät lausunnoissaan lisäksi monia yksittäisiä huomautuksia eri lainkohdista ja muun muassa siirtymäsäännöksistä.

Maataloutta, maaseutuelinkeinoja, rakentamista ja maanomistajia ja asukkaita edustavat järjestöt (elinkeino- ja omistajajärjestöt) yleensä kannattivat esitettyjä haitankorvausjärjestelmän uudistuksia suunnaltaan, vaikka yksityiskohdissa oli vielä ongelmia ja usein sääntelyä pidettiin edelleen sisällöltään riittämättömänä.

Pääasiassa elinkeino- ja omistajajärjestöt toivoivat korvauksia koskevissa lausunnoissaan, että kaavoissa ei ylipäättäen asetettaisi rajoituksia metsänkäytölle, vaan metsien hoitoon tulisi soveltaa vain metsälakia. Viranomaisten suurta harkintavaltaa haitankorvaussäännösten soveltamisessa arvosteltiin.

Elinkeino- ja omistajajärjestöt toivat usein esille, että maanomistajan oikeudet kaavoituksessa on aina otettava huomioon ja että rajoituksista olisi aina maksettava täysi korvaus, myös käytännössä. Osa toivoi haitankorvaustarpeen määrittelyä jo kaavoitusvaiheessa, myös yhteistyön tarvetta korostettiin. Osin pohdittiin, tullaanko kaavoista antamaan entistä enemmän poikkeuksia tai käyttämään muita keinoja, kuten epäselviä kaavoja, korvausvelvollisuuden välttämiseksi, etenkin kun kaavamääräykset eivät ole yhteismittaisia. Osa toivoi maksuttomuutta omaa maan käyttöä koskevissa luvissa, etenkin jos ne ovat ratkaisuihin kielteisiä.

Metsiin liittyvää 3000 euron korvauskynnystä pidettiin osalle metsänomistajista liian korkeana, elinkeino- ja omistajajärjestöjen joissain lausunnoissa arveltiin, että metsälain puolella vastaava raja ei ole ylittynyt, koska kohteet ovat siellä pienialaisia. Osa arvioi, että uusi metsiä koskeva korvaussäännös ei juuri tuo parannusta nykytilaan ja korvauksettomat tilanteet jatkuvat.

Osa elinkeino- ja omistajajärjestöistä toi esille, että väliaikaisia rajoituksia koskeva 15 vuoden aikaraja korvauksen saamiselle on aivan liian pitkä, rajoituksen pitäisi olla korkeintaan 10 vuotta, myös perusteluja pidettiin aikavalinnan osalta puutteellisenä.

Lisäksi järjestöt esittävät lakiteknisiä ja lain selkeyteen liittyviä huomautuksia. Yksittäisissä lausunnoissa toivottiin arviota siitä, millaisia vaikutuksia lunastusmenettelyyn esitetyillä muutoksilla on kuntien edellytyksiin huolehtia maapolitiikastaan kestäväällä tavalla. Lausunnoissa kuvattiin nykykäytäntöjen ongelmia laajemminkin ja esimerkiksi korvauskynnysten yhtenäistämistä läpi lakien toivottiin joissain elinkeino- ja omistajajärjestöjen lausunnoissa.



Helsingin hallinto-oikeus toi esille, että haitankorvauksia koskevien uusien pykälien tosiasiallista merkitystä on vaikea ennakoida. Luontopaneeli toivoi esitykseen selkeää kannanottoa siitä, kuuluvatko viherrakenteen säilyttämisestä mahdollisesti syntyvät kustannukset valtion vai kunnan korvattavaksi. Korvausten kohdistaminen valtion maksettavaksi turvaisi paneelin mukaan paremmin tärkeiden yhteyksien säilymisen. Metsähallitus korosti, että yleis- ja asemakaavassa, erityisesti metsänkäytön rajoituksen osalta, korvauksen maksajan pitäisi olla kunta, joka laatii ja hyväksyy kaavan. Lisäksi se korosti, että kaikkien maanomistajien pitäisi olla oikeutettuja haitankorvauksiin yhdenvertaisuuden perusteella. Metsäkeskus kannatti metsälakia vastaavan korvauskynnyksen säätämistä. Museovirasto kiinnitti huomiota perusteluihin rakennus-suojelun osalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset kuvasivat haitankorvaussäännösten merkitystä kaavojen maantieverausten osalta ja toivoivat väyläviranomaisen näkemysten huomioon ottamista rajoituksia asetettaessa. Automaattisen rakentamisrajoituksen poistamista maakuntakaavojen osalta pidettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa hyvänä uudistuksena.

Maa- ja metsätalousministeriö kannatti ehdotettua väliaikaisen haitan korvaussäännöstä, sillä se kohtuullistaa maanomistajan näkökulmasta väliaikaisen käytön rajoituksesta johtuvaa haittaa. Samoin ministeriö kannatti metsienkäytön rajoituksen uutta korvaussäännöstä ja piti tätä välttämättömänä maanomistajan oikeusturvan kannalta. Virkistysarvojen suojeluun liittyviä perusteluja pidettiin ministeriössä hyvänä. Ministeriö lausui, että perusteluissa tulee täsmentää, mitä metsänkäyttelyä koskevat rajoitukset kaavoitus- ja rakentamislain puitteissa mahdollisesti voisivat olla, jotta maanomistajan korvauskäytännön soveltaminen olisi selkeää. Oikeusministeriö lausui, että olisi toivottavaa, että metsiä koskevan korvaussäännöksen perusteluissa tarkasteltaisiin ilmeisimpiä tulkintaongelmia, esimerkiksi yhteisomistustilanteita. Lisäksi ministeriö nosti esille joitain luvun tekstin tarkennustarpeita. Suhdetta perustuslain omaisuus suojaan ministeriö arvioi niin, että korvaussääntely on tasapainottava ratkaisu, koska se jakaa kustannusvastuuta tasapuolisemmin eri tahojen kesken, jos maankäytön ratkaisu olisi muutoin jossain tilanteessa kohtuuton. Työ- ja elinkeinoministeriö painotti, että haitankorvaussäännöksissä tulee huomioida myös yritysten näkökulma.

Rakentaminen

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota taloudellisten vaikutusten puuttumiseen, joka osaltaan näkyi lausunnoissa.

Rakentamisen ohjaus

Esitetään rakentamisen ohjausta koskevan yleisen oikeusohjeen kohdentamista viranomaistahon lisäksi suunnittelusta ja toteutuksesta vastaaviin tahoihin (179 §).

Rakennuksen vähähiilisyys ja elinkaari

Purkumateriaalien hyödyntämisen edistäminen esityksen mukaisella selvityksellä koetaan lausunnoissa pääasiassa kannatettavaksi asiaksi (194 §). Osa lausunnonantajista esitti kuitenkin huolensa selvitysvelvollisuudesta aiheutuvasta lisätyöstä ja hankkeen kustannusten noususta ja korosti, ettei yksittäisellä kotitaloudella olisi todellista mahdollisuutta ja osaamista selvityksen tekoon. Eritoten kuntien lausunnoissa korostui huoli uusista ydintehtäviin liittymättömistä velvoitteista rakennusvalvonnalle. Toisaalta myös selvitystä tukevia kuntia sisältyi lausunnonantajiin. Esityksen perusteluissa on tuotu esille, että kotitalouksia ja rakennusvalvontoja sitova selvitysvelvoite on jo nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 55.2 §:n mukaisesti voimassa.

Muutamissa lausunnoissa kyseenalaistetaan selvityksen kiertotaloudelle tuottamat hyödyt, vaikka materiaalien kierron edistäminen sinänsä koetaan tärkeäksi. Kiertotalouden edistämiseen toivotaan esityksessä



tehokkaampaa, systemaattisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tarkastelua. Lisäksi kytkentä uudelleenkäytön edistämiseen digitaalisten tietokantojen kautta ei näytä avautuneen riittävän hyvin esityksestä. Muutamissa lausunnoissa nostettiin esille rakennustuotteiden sisämarkkinoita ohjaava sääntely ja siihen liittyvä purettujen rakennusosien uudelleenkäytön haasteellisuus ja esteet.

Jatkovalmistelussa toivottiin harkintaa soveltamisalaan erityisesti kotitalouksien ja pienten hankkeiden osalta. Muutamissa lausunnoissa korostettiin, että tulevassa tulisi myös säilyttää tavalla tai toisella soveltamisalan raja (..., *jollei jätteen määrä ole vähäinen*). Osassa lausuntoja esitettiin, että selvitysvelvoitteen tulisi kohdistua tulevassa sääntelyssä ainoastaan ammattimaisiin toiminnan harjoittajiin. Lisäksi on esitetty harkittavaksi, josko selvitysvelvoite olisi ainoastaan yksivaiheinen eli kohdistuisi ainoastaan toteutuneisiin tietoihin. Pykälän jatkovalmistelussa tarkastellaan uudelleen myös esitettyjen vaatimusten yksityiskohtaisuutta ja pykälän otsikointia, jotka yksittäisissä lausunnoissa nostettiin esille.

Lakiin esitetty uusi olennainen tekninen vaatimus rakennuksen vähähiilisyydestä (206 §) koetaan pääosassa lausuntoja tärkeänä ja tarpeellisena työkaluna ilmastomuutoksen torjunnassa. Suurin osa lausuntopalautteesta kohdistui lain nojalla annettavaan rakennuksen ilmastaselvitystä koskevaan asetukseen, ei niinkään lausuttavana olleen lain sisältöön.

Pääosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti uuteen rakennuksen vähähiilisyyden olennaiseen tekniseen vaatimukseen ja ilmastaselvityksen laatimiseen rakentamislupavaiheessa. Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille, että uudisrakentamisen yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan suurimmat vaikutukset vähähiilisyyden edistämiseen saavutettaisiin pikemminkin olemassa olevan kiinteistökannan käyttöä tehostamalla sekä sen teknisiä ominaisuuksia parantamalla.

Jatkovalmistelussa toivottiin harkintaa ilmastaselvityksen soveltamisalaan ja perusteluihin tarkennuksia pientalojen, vanhojen rakennusten purkamisen ja laajamittaisen korjaamisen, kirkollisten rakennusten ja puolustusvoimien osalta. Osa lausunnon antaneista piti ilmastaselvityksen työmäärää suurena, erityisesti pienissä hankkeissa; osa puolestaan arvioi, että pienissä hankkeissa olisi jo hyvät edellytykset ilmastaselvitysten laatimiseen. Muutamissa lausunnoissa katsottiin, että laajamittaisten korjausten osalta ilmastaselvitys ei toisi päästövähennyshyötyjä, eikä lisäarvoa rakennuksen omistajalle. Lisäksi on esitetty harkittavaksi sääntelylle erillistä siirtymäaikaa, jolloin vaatimus koskisi vain julkista rakentamista. Osassa lausuntoja korostettiin, että vähähiilisyyden arvioijalle tulisi asettaa pätevyysvaatimuksia niin hankkeeseen ryhtyvän kuin viranomaisenkin työn tueksi. Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin, että ilmastaselvitys ja nykyinen energiatodistus tulisi yhdistettäisiin toisiinsa. Myös rakennusvalvontaviranomaisen osaamisen lisäämiseen kiinnitettiin lausunnoissa erityistä huomiota.

Hiilikädenjäljen määrittely ei ollut vielä kaikille lausunnonantajille tuttu. Muutamissa lausunnoissa sitä kritisoitiin kovasti vaatien myös sen poistoa esityksestä. Vaikka kyseinen määritelmä on ollut jo vuosia olemassa ja sen taustalla on esityksen mukaisesti yhteisesti sovitut laskentasäännöt, katsotaan muutamissa lausunnonnoissa se edelleen liian epämääräiseksi säädöstasolla käytettäväksi. Hiilikädenjäljen määrittelmä ja muitakin määritelmiä pyydettiin tarkennettavaksi lain jatkovalmistelussa. Erityistä huomiota kiinnitettiin hiilikädenjäljen lisäksi vähähiilisen rakennuksen -määritelmään nostaten esille sen tulkinnanvaraisuus.

Osa vastusti ja osa kannatti uusien rakennusten hiilijalanjäljen raja-arvoja sekä rakennuksen hiilikädenjälkeä yleensä. Osa oli huolissaan, että raja-arvojen kompensointi johtaisi huonompaan lopputulokseen. Osa lausunnonantajista esitti vaihtoehtoisen tavan vähähiilisyyden ohjaukselle, jonka mukaisesti tulisi luopua esityksen mukaisesta uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvo-ohjauksesta ja keskittyä arvioinnissa paremminkin hankekohtaiseen vaihtoehtojen tarkasteluun. Ehdotuksen mukaan ilmastaselvitykseen liitettäisiin tieto siitä, kuinka hankekohtaisesti vaihtoehtotarkastelu on vähennetty hiilijalanjälkeä. Osa lausunnonantajista toisaalta kannatti esitettyä ohjausta, mutta koki hankalaksi arvioida lain pykälän vaikutuksia



lausunnoissaan tietämättä, mille tasolle uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvo aiotaan myöhemmin valmisteltavassa asetuksessa säätää. Periaatteena ehdotettiin, että raja-arvoa tarkistetaan säännöllisesti ja tiukennetaan tarvittaessa.

Rakennuspaikalta poistettavan tai sinne istutettavan kasvillisuuden sisällyttäminen ilmastaselvitykseen nostettiin esille muutamissa lausunnoissa. Lausunnoissa tuotiin esille, että esityksen vaikutusarvioinnissa ja perusteluissa olisi selvästi yksityiskohtaisemmin tarkasteltava sitä, että ehdotus on käytännön rakentamisessa ehdotetussa aikataulussa toteutettavissa ja rakennuttajat ja rakentajat saavat riittävästi tässä tarvittavaa asiantuntijapalvelua eri puolilla maata. Lisäksi kustannusvaikutusten ja niiden kohdentumista on saatujen lausuntojen perusteella tarkennettava.

Lakiin esitetty uusi olennainen tekninen vaatimus rakennuksen elinkaariominaisuuksista (207 §) koetaan pääosassa lausuntoja tärkeänä ja tarpeellisenä työkaluna rakennusten ekologisuuden edistämiseksi. Lakiin esitettävät rakennuksen käyttötarkoituksen mukainen pitkä tekninen käyttöikä ja kiertotaloutta tukevat elinkaariominaisuudet saavat lausunnoissa kannatusta. Hieman lausuntojen perusteella on jäänyt epäselväksi, mitä esityksessä tarkoitetaan rakennuksen elinkaariominaisuuksilla. Tätä jatkovalmistelussa tullaan ainakin perusteluihin kirkastamaan sekä myös harkitsemaan määrittelemistä suoraan laissa. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota laajasti eri elinkaarilaatuun liittyviin tekijöihin kuten liikkumisesteettömyyteen. Lisäksi yksittäisissä lausunnoissa korostettiin taloteknisten järjestelmien seurantaa. Muutama lausunnonantaja suhtautui kriittisesti ohjauksen tavoitteiden toteutumiseen. Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin, että huolimatta ymmärrettävistä tavoitteistaan ehdotukset elinkaariominaisuuksien sääntelyn eri osa-alueista ovat erittäin teoreettisia ja johtavat erittäin suureen tietojen keräämiseen sekä ylläpitoon, ja sitä kautta merkittävään hallinnollisen taakan lisääntymiseen kiinteistöjen elinkaaren aikana. Samalla kriittisesti suhtauduttiin pykälän yleiseen soveltuvuuteen yksityiskohtaisien rakennushankkeiden ohjauksessa.

Lausunnoissa korostettiin kustannustehokkaiden ratkaisujen edistämistä. Ohjauksen toivottiin keskittyvän niihin kokonaisuuksiin, elinkaaren vaiheisiin tai materiaaleihin, jotka synnyttävät suurimman osan rakennuksen elinkaaren ympäristövaikutuksista. Osassa lausuntoja arvioitiin kustannusten nousevan työmäärän lisääntyessä. Osa lausunnonantajista piti tavoitetta liian kunnianhimottomana, koska materiaali kierto näkyy vasta kymmenien vuosien päästä. Muutamissa lausunnoissa korostettiin sitä, että rakennuksen tekninen käyttöikä ei välttämättä muodostu aiotun pituiseksi eikä rakennusmateriaaleja voida kierrättää suunnitellulla tavalla, jos omistaja on laiminlyönyt rakennuksen ja sen osien huollon ja kunnossapidon. Perusteluihin toivottiin kirkastettavan, etteivät tällaisissa tilanteissa esimerkiksi suunnittelijat, rakennustuotteiden valmistajat tai rakennushankkeeseen ryhtyvät voi olla vastuussa. Rakennustuotteiden luettelointia ja ko- neluettavuutta pyydettiin selkiytettäväksi suhteessa muihin KRL-pykäliin. Rakennuksen elinkaareen liittyvää runsasta dokumentointia toivottiin vähennettäväksi, ja muutama lausunnonantaja ehdotti luettelointivelvoitteen poistoa laista. Yksittäisessä lausunnossa esitettiin, että pykälää tulisi täsmentää niin, ettei vaatimus koskisi sellaisia rakennuksia, joita energiatehokkuusvaatimus ei lain mukaan koske.

Olennaiset tekniset vaatimukset

Rakentamisen laadun näkökulmasta määräystenmukaisesta toteuttamisesta on tullut käytännössä myös maksimitaso, jota hankkeeseen ryhtyvillä ei ole intresseissä ylittää.

Esteettömyyden osalta toivottiin perusteluihin viittausta vammaisyleissopimuksen artiklaan 9.

Energiatehokkuuden osalta lausunnoissa pohdittiin, onko määräystasoa tarkoitus kiristää jo ennen kaavoitus- ja rakentamislain voimaantuloa. Lausunnoissa toivottiin, että myös suojelemattomat, mutta inventoidut kohteet otettaisiin mukaan listaan rakennuksista, joiden energiatehokkuuden parantamista ei vaadita.



Rakentamislupa

Lausunnonantajat pitivät hyvänä luopumista jaosta rakennuslupaan ja toimenpidelupaan ja sen yhdistämistä rakentamisluvaksi. Sen nähtiin selkiyttävän järjestelmää. Mahdollisuudessa ratkaista sijoittamislupa erikseen positiivisena puolena nähtiin, ettei hankkeeseen ryhtyvän tarvitse käyttää resurssia suunnitteluun, jos sijoittamislupaa ei saadakaan. Sijoittamisluvan ratkaiseminen erikseen nähtiin kuitenkin vähäisenä ja pelättiin toista valituskierrosta. Ehdotettu malli ei näin ollen saanut lausunnonantajilta kannatusta. Hyödyt arvioidaan vähäisiksi; sen sijaan byrokratian (ja valitusmahdollisuuksien) arvioidaan vain kasvavan. Tämä ns. kaksivaiheisen, luvanhakijan itsensä valittavana olevan prosessin nähtiin kytkeytyvän rakennusvalvonnan organisaatioehdotukseen (vaativan ja tavanomaisen tason rakennusvalvonta), jota ei juurikaan kannatettu. Nykyistä lupakäytäntöä ehdotettiin harkittavan kehitettäväksi yhden luvan täydentäväksi menettelyksi. Erityisesti kaupalliset toimijat esittivät kritiikkiä lupien käsittelyaikoihin ja niiden ennakoinnattomuuteen. Lakiin haluttaisiin määrittää rakennuslupien käsittelylle. Toivottiin, että viranomaiset voisivat antaa aina arvion käsittelyajasta ilman eri pyyntöä. Ongelmaksi koetaan myös kuntakohtainen vaihtelu.

Eniten kommentteja on herättänyt lupakynnyksen nosto: 30 neliötä (120 kuutiota) ja 50 neliöinen katos. Kuntia edustaneet lausunnonantajat pääosin vastustivat ehdotusta. Myös tuomioistuineläimä suhtautuu epäillen ja pelkää monien kuntien tavoin jälkivalvonnan kautta tulevaa lisääntyvää työmäärää. Kuntien lausunnoissa arvioitiin, että siirtyminen ennakoivasta, luvanvaraisesta valvonnasta rakennetun ympäristön jälkivalvontaan johtaa hallintopakkomennettelyyn, joka edellyttää huomattavasti nykyistä enemmän resursseja sekä pikkutarkkuutta muutoseikkoineen. Kynnys sen käyttöön on korkea erityisesti kunnissa, joissa resursseja on rajallisesti.

Verohallinto on hyvin kriittinen ja huolissaan kiinteistöverotuksen tietopohjan rapautumisesta.

Luvanvaraisuuden määrittelyä täsmällisesti kannatetaan laajalti, mm. oikeusministeriö esitti sitä tarkentavan kannanoton. Erityisesti pykälän 2 momentti aiheuttaa kritiikkiä, koska luvanvaraisuus määräytyy monien joustavien kriteerien kautta ja sovellettavuutta voidaan pitää epäselvänä. Momentissa oleva sana ”voi” on liian epämääräinen. Myös 3 momenttia pidetään monissa lausunnoissa ongelmallisena sen joustavuuden takia.

Eräät lausunnonantajat pitävät välttämättömänä, että kiinteistökohtainen jätevesijärjestelmä (haja-asutusalueella) säädetään yksiselitteisesti lupaa edellyttäväksi.

Mainintoja sai myös rakennusjärjestyksen suhde rakentamislupaan. Sitä pidettiin ongelmallisena ja käytäntö ei välttämättä vähennä kuntakohtaisia eroja tulkinnoissa. Lausunnoista ilmeni myös jonkin verran väärinymmärrystä siitä, mistä rakennusjärjestyksellä voitaisiin määrätä toisin ja mistä ei. Viimesijainen harkinta tapahtuu kuitenkin aina lupavaiheessa hankekohtaisesti. Hallinto-oikeuden arvion mukaan lupapäätöksistä tehtävien valitusten määrä ei näin ollen vähenisi.

Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella

Erityisharkinta-alueen sijoittamislupaa koskeissa edellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan (212 §). Lakiehdotuksessa ehdotettu paluu tarkoituksenmukaisuusharkintaan sai paljon kritiikkiä. Tuomioistuimet eivät lähtökohtaisesti käytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Hallintopäätös voi tosin olla lainvastainen, jos viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastaisesti. Ehdotus vaatisi vielä sääätämisyjärjestys- ja perusoikeusjärjestelmän tarkastelua yhdenvertaisuuden kannalta. Myöskään edellytykset eivät ole muuttaneet tarpeeksi, jotta tuomioistuimet muuttaisivat tulkintaansa. Kunnan harkintavallan lisäämistä sijoittamisluvan edellytysten harkitsemisessa erityisharkinta-alueella voidaan kuntien näkemyksen mukaan pitää kannatettavana.



Itä-Suomen yliopisto katsoo, että harkintakonstruktio, jossa oikeudellisten edellytysten täyttymättä jäämisestä huolimatta lupa olisi "tarkoituksenmukaisuusharkinnalla" myönnettävissä, on ennenkuulumaton ja oikeudellisesti huomattavan ongelmallinen. Rakennustarkastusyhdistys puolestaan toteaa, että vaikuttaa turhan byrokraattiselta edellyttää erillistä sijoittamislupaa pelkkään korjaus- ja muutostyöhön tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen, jotka pääasiassa ovat ympäristövaikutuksiltaan hyvinkin pieniä rakentamishankkeita.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi lausunnossaan, että pykälän tulkitseminen tulee olemaan vaikeaa ja kirjavaa. Lisäksi lausunnossa korostetaan, ettei tarkoituksenmukaisuusharkinta voi poistaa oikeudellisten edellytysten täyttymisen tutkimisvelvoitetta. Jos ne eivät täyty lupaa ei voi myöntää. Myös Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi, että tarve tietynlaisen joustavuuden lisäämiselle on ymmärrettävää, mutta toisaalta vähäisen haitan salliminen kaavoitukselle saattaa johtaa ennakoitua laajempiin tulkintoihin sallitusta haitasta. Tämä voisi johtaa suunnittelemattoman yhdyskuntarakenteen muodostumiseen lain tavoitteiden vastaisesti. Erityisharkinta-alueella sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että rakentaminen olisi sopivaa liikenneväylien toteuttamisen ja liikenneturvallisuuden kannalta. L-vastuualueen näkemyksen mukaan tämä on perusteltua.

Haja-asutusalueen rakennuspaikan koko

Rakennuspaikan minimikoon pienentämisessä nähtiin riskejä. Lausunnoissa otettiin esiin muun muassa jäteveden käsittely ja rantarakentaminen, sekä paloturvallisuus (211 §). Kuopion kulttuurihistoriallinen museo arvioi, ettei rakennusvalvonta ole pätevä arvioimaan lupa-alueen potentiaalia arkeologisen kulttuuriperinnön osalta. Tringa ry lisättäväksi sijoittamisluvan edellytyksiin alueella, jolla ei ole asemakaavaa, tulee lisätä omaksi kohdaksi "rakentaminen ei aiheuta merkittävää haittaa luonnon monimuotoisuudelle."

Purkamisluvan edellytykset

Osa lausunnonantajista vastustaa purkamisluvan edellytyksiin ehdotettua sääntelyä, jossa luvan edellytyksiä kytketään rakennustuotteiden uudelleenkäytön tai kierrätyksen mahdollisuuteen silloin, kun rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta tai muu kuin suojeluarvoja sisältävä rakennus sijaitsee alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Osa taas pitää purkamisluvan edellytyksiä liian tiukkoina. Edellytykset pitää ilmaista selkeästi oikeusharkintaisina.

Poikkeaminen

Poikkeamista koskevassa sääntelyssä suhteessa sijoittamislupaan nähtiin olevan tarkistamisen tarvetta, sillä osa lausunnonantajista tulkitsevi pykälää niin, että poikkeamisen ollessa kyseessä olisi rakentamislupa aina myönnettävä kahdessa osassa, sijoittamislupana ja toteuttamislupana. Poikkeamisjärjestelmää siinänsä tarvitaan, mutta sillä ei saa sivuuttaa kaavoitusta.

Lupamenettely

Rakentamisluvan hakemista tietomallilla tai muutoin koneluettavassa muodossa pidettiin periaatteessa hyvänä asiana. Lausunnonantajien huoli liittyi mm. rakennusvalvontojen resursointiin, osaamiseen ja järjestelmiin. Lausunnonantajat pohtivat rakennusvalvonnalle luovutettavan tietosisällön rajoittamista. Esimerkiksi rakentamisen yhteydessä syntyvien yksityiskohtaisten rakennustuotteita koskevien tietojen sisällyttämistä toteumamalliin ei pidetty realistisena. Samoin lausunnonantajat kritisoivat päivittyvän digitaalisen käyttö- ja huolto-ohjeen sisällyttämistä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Suurin kritiikki koski tiedon kyberturvallisuutta, luovutusperiaatteita, tiedon omistajuutta, hyödyntämisperiaatteita, sekä suhdetta kuntien ja valtion nykyisiä tietojärjestelmiä kohtaan. Käytännössä valtaosa kritiikistä koski seikkoja, jotka ratkaistaan kaavoitus- ja rakentamislain sijaan valmisteltavana olevassa RYTJ-laissa.



Pätevyydet ja kelpoisuusvaatimukset

Pätevyyksiin liittyviä lausuntoja saatiin 128 kappaletta. Lausunnonantajista suurin osa oli kuntia, myös monet ammattiliitot ja -järjestöt lausuiivat pätevyyksistä. Muutamia lausuntoja saatiin valtionhallinnolta, yrityksiltä ja yksityishenkilöiltä.

Suunnittelu- ja työnohtotehtävien jakamista viiteen vaativuusluokkaan kannatetaan. Vaativuusluokkien mukaisten kelpoisuusvaatimusten määrittelyyn toivotaan tarkennuksia erityisaloittain. Aiempaa tarkempaa kokemusvaatimusten määrittelyä työnohtotehtävien osalta kannatetaan. Tavanomaisen tason suunnittelu- ja työnohtotehtävien kelpoisuusvaatimuksissa kokemusvaatimuksen poistamista vastustetaan. Pelkona on pientalojen laadun heikkeneminen ja tavanomaisten tehtävien määrittely vaativiksi. Tavanomaiselle tasolle toivotaan 1–3 vuoden kokemusvaatimusta. Vaativan tason suunnittelutehtävien kokemusvaatimusten korvaamista erikoistumiskoulutuksella vastustetaan. Suunnittelijoiden ja työnohtajien keskitettyä pätevyysrekisteriä ja pätevyyden arviointia ympäristöministeriön hyväksymän toimielimen toimesta kannatetaan, mutta osa piti nykyistä käytäntöä toimivana. Toisaalta haluttiin säilyttää myös pätevyyden arviointi paikallistasolla joustavuuden turvaamiseksi. Rekisteriin haluttaisiin mukaan myös tavanomaisen tason tehtäviä hoitavat henkilöt. Useissa lausunnoissa nousee esiin myös tavanomaisen tason suunnittelijoiden ja työnohtajien nostaminen mukaan keskitettyyn pätevyyden arviointiin. Rakennusvalvonnan suorittamaa hankekohtaista suunnittelijoiden- ja työnohtajien kelpoisuuden arviointia pidetään kannatettavana, mutta suunnittelijoiden ja työnohtajien tosiasiallisten voimavarojen arviointia pidetään haastavana ja tähän toivotaan tarkennusta. Työnohtajan riippumattomuutta epäiltiin olevan vaikea osoittaa ja tosiasiasa suurin osa työnohtajissa on työsuhteessa rakennustyön suorittavaan rakennusliikkeeseen. Rakennustarkastajien rakennusalan tutkinto saa kannatusta. Pääsuunnittelijan kelpoisuusvaatimusten poistamista ei kannateta. Rakennusten katsastajille ja ilmastaselvitysten laatijoille toivotaan pätevyysvaatimusten määrittelyä. Siirtymäsäännöksillä pitää turvata nykyisten ammatissa toimivien mahdollisuudet harjoittaa ammattiaan.

Päävastuullinen toteuttaja ja vastuu aika toteutuksen kokonaisuudesta

Kaikkia toimia, jotka tähtäävät rakentamisen laadun parantamiseen, pidettiin lähtökohtaisesti kannatettavina. Päävastuullisen toteuttajan mallissa (258 §) nähtiin kuitenkin alan toimijoiden lausunnoissa paljon ongelmia, ja sitä myös pääosin vastustettiin lausunnoissa. Osa lausunnonantajista epäili, ettei hallitusohjelman kirjausta saavutettaisi ehdotetuilla muutoksilla, vaan seurauksena olisi oikeudellinen epäselvyys päätoteuttajan ja sivu-urakoitsijan sekä rakennushankkeeseen osallistuvien suunnittelijoiden osalta ja rakentamisen kustannusten nousu. Toisaalta arvioitiin, että parempi rakentamisen laatu saattaa vähentää myöhempiä korjauskustannuksia. Osassa lausuntoja esitettiin huolta eri urakkamuotojen käytön vaikeutumisesta ja tilanteista, joissa sopimusosapuolena ei ole hankkeeseen ryhtyvä. Tärkeänä kuitenkin pidettiin, että päävastuullinen toteuttaja vastaa sivu-urakoiden koordinoinnista, kuten nykyäänkin. Lisäksi rakennuskohteen toteutumamallin sisällyttämistä päävastuulliselle toteuttajalle pidettiin perusteltuna. Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijoiden vastuuta laadun todentamisesta ja dokumentoinnista toivotaan lisättävän. Päävastuullisen toteuttajan olisi toimitettava tiedot rakennuskohteen etenemisestä sekä työmaalla tapahtuneista muutoksista pääsuunnittelijalle ja erityissuunnittelijoille ja yhdessä rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa ja huolehdittava, että hankkeen aikana tapahtuneet muutokset päivitetään suunnitelmiin. Jatkovalmistelussa toivottiin täsmennystä koko vastuukäsitteen määrittelyyn; vastuu aikojen ja -tahojen keskinäinen suhde, sisältö, kenelle vastataan yms. Pelättiin epäselvien tilanteiden syntymistä, jotka johtaisivat oikeudenkäynteihin. Huomioita sai myös järjestelmien elinkaari, joka on merkittävästi lyhyempi kuin rakennuksen elinkaari ja viiden vuoden vastuu aika olisi tällaisten järjestelmien asennuksen osalta erittäin pitkä aika.

Lisäksi oli maininta työvoiman saatavuuden ongelmista rakennustyömailla ja työvoiman osaamisen tasosta.



Huolta esitettiin myös puuttumisesta sopimusvapauteen, mitä ei kannatettu. Osa lausunnonantajista pelkäsi, että pienempien urakoitsijoiden mahdollisuudet heikkenivät, joka osaltaan vähentää kilpailua.

Valmistelun tavoitteena oli säätää nykyistä selkeämmin eri tahojen virhevastuusta. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tahot, jotka vastuupykälistä ovat lausuneet, vastustavat ehdotettuja säännöksiä. Vastustus kulminoituu, lausunnonantajan taustasta riippuen, joko suunnittelijoiden ja työjohton vastuusäännöksiin, tai sitten päävastuullisen toteuttajan vastuuseen. Pääsuunnittelijan vaikutusmahdollisuuksien katsottiin olevan käytännössä pienemmät, kuin lainsäädännöstä voisi arvioida. Lausunnoissa korostettiin tiedonkulun merkitystä. Alan toimijoiden huolena olivat erityisesti ammattilaisten väliset tilanteet ja pelko vastuuvaatimuksista ja riitatapauksista. Suunnittelijat pelkäsivät liian tiukan vastuun, joka pakottaisi nostamaan suunnittelupalkkioita (vastuuvakuutuksien takia). Ehdotus muuttanee myös suunnittelua sisältävien urakoiden vastuusuhteita oikeuskäytännön varaan jäävällä tavalla. Osa toivoi mahdollisuutta euromääräiseen vastuun rajaukseen.

Lakiehdotuksessa muiden osapuolten vastuut säilyvät kutakuinkin ennallaan. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuuta aikataulusta toisaalta kiiteltiin, toisaalta katsottiin syyksi, johon päävastuullinen toteuttaja mahdollisesti vetoaisi myöhästymistapauksissa. Tilaajan asemaa saattaa heikentää, jos vastuuajana näyttötaakka on hänellä. Valvojan vastuuta pääsääntöisesti vastustettiin lausunnoissa.

Myötävaikutusvelvollisuutta osittain kiiteltiin, osa lausunnonantajista piti sitä tarpeettomana.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että ehdotettu sääntely saattaisi aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä ja nostaa rakentamisen kustannuksia. Huomiota kiinnitettiin päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan väliseen vastuusuhteeseen sekä asuntokauppalain ja kuluttajansuojalain sääntelyn yhteensovittamiseen. Ehdotettu sääntely oli myös osin ristiriitainen ja keskeneräinen. Oikeusministeriö katsoikin lausunnossaan, että vastuusääntelyä tulisi muokata tuntuvasti. Lisäksi oikeusministeriö arvioi, ettei kaavoitus- ja rakentamislaki ylipäänsä ole oikea paikka säätää sopimusvastuusta.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Kunnat eivät kannata rakennusvalvontojen järjestämistä kahden tasoisena, vaan rakennusvalvontojen välinen yhteistyö tulisi lausuntojen perusteella turvata nykyisiä keinoja kehittämällä (263 §). Tämän seurauksena myöskään edellytyksiä vaativan tasoisen rakennusvalvonnan järjestämiseen ei lausunnoissa kannatettu. Siihen koettiin olevan mahdollisuus käytännössä vain suurilla kunnilla. Erityisesti kuntien lausunnoissa korostuu, että ehdotetut muutokset eivät sujuvoittaisi viranomaisen työtä tai helpottaisi lupakäsittelyä. Järjestelyä pidettiin myös kalliina. Erityismenettelyn vaatiminen vaativissa kohteissa on paremmin toimiva ratkaisu. Erityisesti kuntien lausunnoissa viitataan Kuntaliiton lausuntoon.

Rakennustarkastajien pätevyysvaatimusten tarkentamista ja nostamista lain tasolle pääasiassa kannatetaan mutta osa kunnista ei pidä sitä realistisena tai tarpeellisena. Lausunnoissa esitetään huoli pätevien rakennustarkastajien riittävydestä. Nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 108 §:n mukaisen siirtymäsäännöksen poistamista ei kannateta. Rakennustarkastajien keskitettyä pätevyyden arviointia toimielimen myöntämällä todistuksella, ei myöskään kannateta. Rakennustarkastajien osaamisen ylläpitovelvoitetta pääasiassa kannatetaan, ja sitä toivotaan myös suunnittelijoille- ja työnjohtajille. Rakennusvalvontaviranomaisen rooli työnjohtajien hyväksyjänä sai kannatusta. Rakennushankkeen vaativuuden määrittely nähdään epäselvänä suhteessa suunnittelu- ja työnjohtotehtävien vaativuusluokitukseen, joten muutosta ei lausunnoissa osata arvioida. Kuntien lausunnoissa esitetään, ettei rakennusvalvontaviranomaisille tulisi säätää uusia valvontatehtäviä tai -vastuita. Tukes kuitenkin ehdottaa lakiin täsmennystä rakennusvalvontaviranomaisen ja kuluttajaturvallisuusviranomaisen valvontavastuihin.



Käyttö- ja huolto-ohje

Digitaalinen huolto-ohje ei ole osa RYHTI-hanketta. Siirtyminen digitaaliseen käyttö- ja huolto-ohjeeseen on kannatettavaa mutta nykyinen sähköinen huoltokirja oikein täytettynä on tällä hetkellä toimiva ratkaisu. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuu sen laatimisesta saa kannatusta, mutta digitaalisen käyttö- ja huolto-ohjeen tallentamista kansalliseen rekisteriin vastustettiin lausunnoissa.

Rakennusten katsastus tukee suunnitelmallista käyttöä ja ylläpitoa

Rakennusten katsastusmenettelystä ei lausuttu kovin paljon ja saadut lausunnot jakaantuivat vastustajiin ja kannattajiin. Taloudellisten vaikutusten puuttuminen saa arvostelua. Arvioidaan, ettei ehdotus juurikaan edistäisi rakennusten kunnossapitoa siitä, mitä se on jo nyt, hyvin täytettyä käyttö- ja huolto-ohje pidettiin riittävänä. Sen sijaan laajarunkoisten ja riskirakenteita sisältävien rakennusten katsastusmenettely on perusteltua ja kannatettavaa. Kuntien lausunnoissa pelätään myös resurssien riittävyyttä.

Rakennustuotteiden markkinavalvonta

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa arvioidaan, että ehdotuksen 314 §:ään sisältyy sääntelyä rakennustuotteiden markkinavalvonnasta, jota koskee myös EU:n markkinavalvonta-asetus (EU) 2019/2010. Asetuksen täytäntöönpano edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään muun muassa markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksista sekä talouden toimijoihin kohdistettavista seuraamuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu asetuksen täytäntöönpanon koordinointi sekä kansallinen horisontaalinen laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, markkinavalvontalaki). Markkinavalvontaa koskevan sääntelyn yhdenmukaisuudesta eri tuotesektoreilla on hyötyä kaikille toimijoille. Ehdotuksen 314 § sisältää viittauksia markkinavalvonta-asetukseen sekä kansalliseen markkinavalvontalakiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että markkina-avalvontaa koskevaa sääntelyä kyseisessä pykälässä olisi tarpeen vielä selkeyttää, jotta markkinavalvonta-viranomaisen voi tehokkaasti käyttää EU:n markkinavalvonta-asetuksessa edellytettyjä toimivaltuuksia. Markkinavalvontaviranomaisena toimisi jatkossakin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Sääntelyä on jatkovalmistelussa tarpeen selkeyttää tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että se pitää kannatettavana sitä, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi rakennustuoteasetuksen 10 artiklassa tarkoitettuna rakennustuoteyhteyspisteenä.

Muutoksenhaku ja oikaisukehotus

Osa lausunnonantajista pitää tarpeellisenä säilyttää viranhaltijoiden tekemissä päätöksissä oikaisuvaatimusmenettely. Erityisesti oikeusministeriö suhtautuu esitettyyn muutokseen erittäin pidättyvästi.

Airbnb

Lausuntopyynnössä olleesta kysymyksestä lausuivat pääosin ammattimaiset toimijat. Huomiot keskittyivät asunnon ja majoitustilan määrittelyyn ja eroihin. Lisäksi pohdittiin, onko KRL oikea paikka säätää asiasta vai tulisiko asiasta säätää asunto-osakeyhtiölaissa. Huomioita tehtiin myös kaavamääräyksistä ja turvallisuusmääräyksistä, kuten palomääräykset. Lainsäädännössä olisi syytä ottaa nyky lakia täsmällisemmin kantaa siihen, voiko huonetilalla olla useampi kuin yksi käyttötarkoitus.