

Sisältö

Pohjois-Pohjanmaan liiton lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki	2
1 Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee ensisijaisesti keskeyttää ja palauttaa valmisteluun	2
2 Lakiuudistuksen ja lausuntokierroksen taustaa	3
3 Pohjois-Pohjanmaan liitto esittää perusteluina ja huomioina lisäksi	4
3.1 Maakuntakaavan tulee olla kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteinen	4
3.2 Maakunnan liiton tehtävät KRL-esitysluonnoksessa ovat ristiriidassa tuoreen aluekehityslain kanssa, ELY-keskusten tehtäviä ei tule laajentaa	5
3.3 Aluerakenteen käsite on rajattu liian kapea-alaisesti	6
3.4 Maakuntakaavan viherrakenteen määrittelyä tulee selkiyttää	7
3.5 Maakuntakaavan yhteensovittavan roolin merkitystä tulee vahvistaa	8
3.6 Kaupunkiseutusuunnitelmasta ei ole tarpeen säätää lailla	8
3.7 Digitaalinen tietosisältö ja digitaalisen kaavoituksen mahdollisuudet	9
3.8 Maakunta- ja kuntakaavoituksen tietopohja tulee turvata	10
3.9 Siirtymäaikojen tulee olla riittävän pitkiä	10
3.10 Vaikutusten arvioinnista	11
3.11 Vuorovaikutuksesta	14
3.12 Lopuksi	14

Pohjois-Pohjanmaan liiton lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Pohjois-Pohjanmaan liitto keskittyy lausunnossaan maakuntakaavoitukseen esitettyihin muutoksiin, ja niiden vaikutukseen kuntakaavoitukseen. Lakiluonnoksen kokonaisuuteen liittyy merkittäviä muutoksia myös kuntien alueidenkäytön tehtäviin. Maakuntaliitto on käsitellyt lakimuutoksen kokonaisuutta jäsenkuntien kanssa maakuntakaavoituksen neuvottelukunnassa 21.10.2021 ja 11.11.2021. Keskustelua käytiin mm. Kuntaliiton lakivalmistelun aikana nostamien kriittisten huomioiden ja 28.10.2021 antaman lausunnon pohjalta.

1 Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee ensisijaisesti keskeyttää ja palauttaa valmisteluun

Pohjois-Pohjanmaan liitto yhtyy [maakuntajohtajien](#) 6.10.2021 julkaistun ja [C21-kaupunkien](#) johtajien kannanoton näkemykseen siitä, että sekä sisältöön liittyvien ongelmien että valmisteluun liittyvien poliittisten ristiriitojen vuoksi lain valmistelu tulee ensisijaisesti keskeyttää. Myös [Kuntaliitto](#) katsoo 28.10.2021 antamassaan lausunnossa, ettei lakiluonnosta tule viedä eteenpäin nykymuodossaan. Esitetyllä uudistuksella ei saavuteta asetettuja tavoitteita, eikä sujuvoiteta kaavaprosesseja tai vähennetä byrokratiaa. Vaikutukset ovat päinvastaisia. Esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle.

Oikeustieteen tohtori Aleks Heiniä maakuntien liittojen ja maakuntajohtajien pyynnöstä antama lausunto on tämän asiakirjan liitteenä. Lausunto käsittelee erityisesti siitä, kuinka lakiluonnoksessa esitetty maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsiminen vaikuttaisi suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen ja kokonaisuudistuksen tavoitteiden ja vaatimusten toteutumiseen.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntahallitus esittää kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää, koska

- esitetyllä uudistuksella ei saavuteta hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita
- esitetyllä uudistuksella ei sujuvoiteta kaavaprosesseja eikä vähennetä byrokratiaa
- esitys siirtää kuntien ja maakuntien liittojen toimivaltaa suunnittelusta valtion valvontaan mm. maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisella
- esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta
- nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen
- esitetyle uudistukselle ei ole valmistelussa saatu yhteistä poliittista hyväksyntää.

2 Lakiuudistuksen ja lausuntokierroksen taustaa

Maankäyttö- ja rakennuslain (5.1.1999/132) kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Uudella kaavoitus- ja rakentamislalla on tarkoitus korvata nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki kokonaisuudessaan. Lakiluonnoksessa esitetään muutettaviksi myös 18 muuta lakia, joilla on yhtymäpintoja muutettavaan lakiin (mm. rata-, pelastus-, jäte-, kiinteistönmuodostamis- ja kiinteistörekisterilaki). Lain täytäntöönpanon vaatimien toimien vuoksi kaavoitus- ja rakentamislaki voisi tulla voimaan aikaisintaan noin vuoden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Ehdotetut lait on lausunnolla olevien asiakirjojen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Uudistuksen peruslähdekohtaksi asetettiin kaavoituksen sujuvoittaminen ja joustavoittaminen. Nykyisen hallitusohjelman mukaisesti esityksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun ja digitalisaation edistäminen. Nämä ovat kaikki hyviä tavoitteita, joiden edistäminen onnistuisi varsin hyvin nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyllä alueidenkäytön kokonaisuudella, joka on tämän vuosituhannen kuluessa hiottu alueilla ja kunnissa toimivaksi hierarkkiseksi järjestelmäksi, joka huomio Suomen alueiden erilaiset ominaispiirteet ja suunnittelutarpeet.

Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta sekä kuntalaisten elinympäristöstä ja useista palveluista, joille kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat pohjan. Uuden kaavoitus- ja rakentamislain tulee olla toimivampi ja selkeämpi kuin nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki, jotta kuntien elinvoima ja kuntalaisten hyvinvointi voidaan varmistaa. Nyt lausunnolla oleva KRL-esitysluonnos on valmisteltu osissa, 11.6.2018 perustettiin jaostot alueidenkäyttö, kaavojen toteuttaminen, rajapinnat, rakentaminen sekä osallistuminen, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi, jälkikäteen nimettiin vielä digitalisaatio -jaos. Jaosten valmistelutyön keskinäinen yhteen sovittaminen ja lakiluonnoksessa esitettyjen, uutta resursointia vaativien toimintojen kokonaisvaikutusten arviointi on keskeneräistä myös kuntatalouden kannalta. Käynnissä on myös muita kuntien toimintaan ja talouteen merkittävästi vaikuttavia lakihankkeita, kuten luonnonsuojelu-, lunastus- ja vahingonkorvauslaki. Kuntakenttään on tulossa lähivuosina suuria hallinnollisia muutoksia myös sote- ja työvoimapuolella. Kaavoitus- ja rakentamislaki on merkittävä ja useaan muuhun lakiin vaikuttava kokonaisuus, joka tulisi valmistella huolellisesti, ja kuulemisissa saatu palaute käsitellä perusteellisesti ennen etenemistä hallituksen esitykseen.

Uudistamistyön alkuvaiheessa pidettiin nyt lausunnolla olevan, kokonaan muokatun suunnittelujärjestelmän rinnalla esillä myös nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen maankäytön suunnittelujärjestelmään perustuvaa vaihtoehtoa, joka olisi sopeutettu muuttuneeseen digitaaliseen ympäristöön.

Alustavien pykäläluonnosten kommenttikierroksella loka-marraskuussa 2019 nykyjärjestelmän kehittäminen oli kuitenkin sivuutettu, siirtymäsäännöksistä ei myöskään ollut mitään esitystä. Tuolloin esitettiin kuntakaavoitukseen kahden erillisen kaavatason (yleis- ja asemakaava) sijaan yhtä skaalautuvaa kuntakaavaa, ja uutena kaavatasona vapaaehtoista kaupunkiseutukaavaa. Kommenttikierroksen jälkeen kuntakaavoituksessa on palattu nykyisen mukaiseen hierarkkiseen malliin, mikä on hyvä asia. Vapaaehtoisen kaupunkiseutukaavan sijaan luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään suurimmille kaupunkiseuduille pakollista, säädetyn prosessin mukaista, mutta oikeusvaikutuksetonta kaupunkiseutusunnitelmaa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia esitetään KRL-lakiluonnoksessa edelleen rajattavaksi hyvin voimakkaasti, mutta esityksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu.

3 Pohjois-Pohjanmaan liitto esittää perusteluina ja huomioina lisäksi

Mikäli lain valmistelua kuitenkin jossakin vaiheessa jatkettaisiin, tulee maakuntakaavoituksen osalta ottaa lähtökohdaksi esitetty vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. On tärkeää, että myös jatkossa maakuntakaava voidaan laatia oikeusvaikutteisesti kunkin alueen tarpeet ja ominaispiirteet tunnistaen.

Lausunnoilla oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää lukuisia ongelmakohtia eikä toteuta lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita. Kaavoituksen osalta merkittävimmät ongelmat liittyvät maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteisen sisällön rajaamiseen, pakolliseen, mutta oikeusvaikutuksettomaan kaupunkisuunnitelmaan sekä lain taannehtivaan soveltamiseen myös nykyisiin lainvoimaisiin maakuntakaavoihin. Lakimuutos toisi uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kunnille. Nykyisen lain mukaiset kaavojen sisältövaatimukset muuttuvat uudessa laissa laadullisiksi vaatimuksiksi. Maakuntakaavan osalta laadulliset vaatimukset ovat ristiriidassa oikeusvaikutteisuuden rajaamisen kanssa. Maakuntakaavaa käsitellään tarkemmin kaavoitus- ja rakentamislain 4 luvussa (KRL 18- § - 24 §).

Lakiuudistuksen valmisteluprosessista ei ole selkeästi hahmottunut, miksi tarvitaan kokonaisuudistus ja mitä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään esitetyillä muutoksilla saavutetaan. Lausunnon olevista asiakirjoista ei käy ilmi mitä sellaisia positiivisia vaikutuksia nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän muuttamisesta lakiesityksen mukaisesti olisi suhteessa siihen, että lainsäädäntöä lähdetäisiin tarkentamaan nykyiseltä pohjalta. Lainsäädännön uudistamisessa on syytä keskittyä todellisiin muutostarpeisiin, ja säilyttää hyvin toimivat osiot nykyisestä laista.

Lausuntopalvelussa lausunnon jälkeen esitetään lausunnonantajille erilliskysymyksiä, joihin toivotaan erityisesti palautetta. Yksi näistä koskee maakuntakaavaa:

*”Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli, jonka oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että **maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa** vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia.”*

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

Pohjois-Pohjanmaan liitto esittää, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelua jatketaan maakuntakaavan osalta tämän vaihtoehtoisen mallin pohjalta, kuitenkin tämän lausunnon sisältö huomioiden.

3.1 Maakuntakaavan tulee olla kaikkien käsiteltävien teemojen osalta oikeusvaikutteinen

Viranomaisohjauksen vaikuttavuus ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet kaavoitukseen mitataan haastavissa hankkeissa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa käytännössä aina oikeusasteissa. Korkein hallinto-oikeus antaa lain tulkinnasta ennakkopäätöksiä, joiden perusteella kaavojen sisältöä kehitetään edelleen. Mikäli oikeusvaikutteisuutta kavennetaan, laajempiin selvityksiin perustuva sopimuksellisuus katoaa.

Lakiluonnoksessa esitetään vaihtoehto, jossa vain osa maakuntakaavan sisällöstä olisi oikeusvaikutteinen (KRL 18 § ja 21 §). Oikeusvaikutusten rajaaminen vaikeuttaisi kaavan tulkintaa ja eri teemojen välisten vaikutusten kokonaisvaltaista ja yhteensovittavaa arviointia. Tämä johtaisi myös siihen, että maakuntakaavat olisivat maan eri osissa nykyistäkin erilaisempia. Lakiluonnos on tässä muodossaan hyvin tulkinnanvarainen, mikä aikaansaisi lisäpainetta jo kuormittuneisiin oikeusasteisiin. Maakuntakaavan tulee kaikilta siinä käsitellyiltä teemoiltaan ja sisällöiltään olla johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti tulkittava ja yhteismitallinen.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi maakuntakaavan oikeusvaikutuksia on rajattu suhteessa nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maakuntakaavassa keskityttäisiin ympäristöministeriön esityksen mukaisesti (KRL-esitysluonnos 18 §) maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä viherrakennetta koskeviin kehittämisen periaatteisiin sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajattaisiin näihin kokonaisuuksiin. Nykyisin maakuntakaavoissa käsitellään useita muita sekä valtakunnallisesti että maakunnallisesti merkittäviä teemoja. Toteutuessaan uusi lakiesitys merkitsisi sitä, että maakuntatasolla ei olisi menettelyä, jolla sovitettaisiin yhteen elinkeinotoiminnan, luonnonvarojen kestävän käytön ja esimerkiksi maa-ainesten oton, kaivostoiminnan ja uusiutuvan energiantuotannon tarpeet. Useissa tapauksissa kyse on toiminnasta, joka edellyttää laajoja pinta-aloja ja yhteensovittamista muiden maankäyttötarpeiden kanssa ja sijoittuu alueille, jotka eivät ole kuntakaavoituksen tasolla yleiskaavoituksen piirissä. Maakuntakaavoituksella ei muutoksen jälkeen pystyttäisi ohjaamaan ja yhteen sovittamaan ennakoivasti aluetalouden, luonnonvarojen kestävän käytön ja uusiutuvan energiahuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Tämä on periaatteellisessa ristiriidassa ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteiden kanssa.

Oikeusvaikutteisella maakuntakaavalla ja kaavan viranomaisia koskevalla edistämismääräyksellä on tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) välittämisessä kuntakaavoitukseen ja muuhun suunnitteluun. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsiminen ja edistämismääräyksen poistaminen heikentäisi VAT:n vaikuttavuutta. Lakiesityksen mukaisten muutosten toteutuessa VAT:n toteuttaminen siirtyisi maakuntakaavan yhteensovittavasta suunnittelusta suoraan kuntakaavoitukseen ja viranomaisvalvonnan tehtäväksi.

Oikeusvaikutteisen maakuntakaavan ulkopuolelle olisi jäämässä merkittävä määrä valtakunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä kuten esimerkiksi luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen ja puolustusvoimien aluetarpeet, joiden jääminen yksinomaan yleisten ja abstraktien sanallisten tavoitteiden varaan on ongelmallista erityisesti paikkaan sidottujen yhteensovittamistarpeiden näkökulmasta. Nämä toiminnot myös sijoittuvat alueille, joille ei välttämättä laadita lainkaan kuntakaavoja. Tilanne aiheuttaisi paineita kuntakaavoitukselle, jonka puitteissa ylikunnallinen yhteensovittaminen on monin tavoin ongelmallista.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa (KRL-esitysluonnos 20 §) maakunnan liitoille asetetaan laajempia velvoitteita maakuntakaavan laatimiselle. Näillä teemoilla ei kuitenkaan olisi maakuntakaava-asiakirjoissa oikeusvaikutuksia, joten avoimeksi jää mistä saataisiin resurssit selvittämään ja edistämään tämän lakipykälän mukaisia vaatimuksia.

3.2 Maakunnan liiton tehtävät KRL-esitysluonnoksessa ovat ristiriidassa tuoreen aluekehityslain kanssa, ELY-keskusten tehtäviä ei tule laajentaa

Suomen kilpailukyky perustuu vahvoihin ja elinvoimaisiin maakuntiin. Maakuntia kehitetään maankäytön suunnittelun ja aluekehityksen lakisääteisin keinoin. Mikäli maakunnan suunnittelujärjestelmän ja käytettävissä olevien työkalujen asemaa heikennetään säädöspohjaisesti esitetyllä tavalla, lähtökohtaisesti kärsijänä on kansallinen kilpailukyky.

Esitys kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön ristiriidassa tuoreen aluekehityslain (Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 756/2021) kanssa maakuntaliiton tehtävien ja maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamisen osalta.

Lakiesitysluonnoksessa maakuntaliiton tehtävät (KRL 11 §) ovat maakunnan alueiden käytön suunnittelu sekä merialuesuunnittelu (KRL 15 luku). Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän (KRL 4 §) mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestäväälle kehittämiselle (KRL 18 §). Oikeusvaikutuksista säädetään KRL-esitysluonnoksessa (21 § ja 18 § 2 mom) siten, että ainoastaan alueelliset olosuhteet ja tarpeet huomioon ottavat kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä viherrakennetta olisivat ohjeena laadittaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa, ja viranomaisten olisi otettava ne huomioon ja varmistettava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta näiden toteutumista.

Aluekehityslain mukaan maakunnan liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta. Liiton tehtäviin kuuluu mm. (aluekehityslaki 17 §)

”- edistää saavutettavuutta sekä vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtamisesta ja suunnitelman yhteensovittamisesta maakunnan muiden suunnitelmien ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa

- edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa”

Uudessa kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä maakunnan liitoille annetut työkalut eivät ole riittävät aluekehityslainsäädännön määrätyistä tehtävistä selviytymiseen. Se että KRL-esitysluonnoksen mukaan maakuntakaavassa voidaan esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita (KRL 18 § 4 mom), jotka eivät kuitenkaan ole sitovia, ei kannusta maakunnan liittoa laatimaan tarpeellisia selvityksiä maakunnan elinvoiman ylläpitämiseksi.

Lakiluonnosesityksen (KRL 10 §, 323 §) mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävä ja valitusoikeus palautettaisiin takaisin vuoden 2017 maankäyttö- ja rakennuslain muutosta edeltävään laajuuteen. Tätä ei ole perusteltu eikä vaikutuksia ole arvioitu kattavasti.

3.3 Aluerakenteen käsite on rajattu liian kapea-alaisesti

Maakuntakaavoitus on ainoa kaavataso, jolla eri teemoja voidaan käsitellä ja niiden yhteisvaikutuksia arvioida kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina. Maakuntakaavan sisällön rajaaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden uudella määrittelyllä on keinotekoinen ja liian yksityiskohtainen.

Lakiluonnoksessa aluerakenne on rajattu epämääräisesti ja liian kapeasti sulkemalla käsitteen ulkopuolelle mm. keskusten ulkopuoliset energia-, teollisuus, puolustusvoimien toimintojen ja kaivostuotannon alueet, joilla pääsääntöisesti seudullisina/maakunnallisina on merkittäviä vaikutuksia mm. oikeusvaikutteisena esitettävään liikennejärjestelmään ja -infraan. Tämä jäykistää suunnittelujärjestelmää joustavoittamisen sijaan, ja vaikeuttaa tulkintakysymyksiä, mikä on omiaan lisäämään myös kaavoihin kohdistuvia valituksia. Lakiluonnoksen aineistoista ei pitkistä valmistelusta huolimatta selviä, mitä tällainen aluerakenteen määrittely tarkoittaisi käytännössä maakuntakaavoituksessa.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei käsiteltäisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakennetta (KRL 3 §, 18 §, 20 §). Eri kaavatasoilla käsiteltävien sisältöjen rajaaminen ja perusteleminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyllä on keinotekoinen ja vaikeuttaa itse laille ja laissa kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista.

Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä myös aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Jo ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa mm. kasvun painopisteet, työpaikkojen keskittymät sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuus-, kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin.

Alla aluerakenteeseen liittyviä määritelmiä KRL-esitysluonnoksesta (KRL 3 §, Määritelmät):

”Aluerakenteella tarkoitetaan keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Aluerakenteeseen kuuluvat erikokoisten keskusten suhde koskien keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja. Teknisen huollon infrastruktuuri käsittää kantaverkon voimajohdot, vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden infrastruktuurin. Aluerakenteeseen ei kuuluisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne eikä kunnan keskustatoiminta-alueiden ulottuvuuden määrittely.”

”Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan sisäistä rakennetta sisältäen väestön ja asumisen, työpaikkojen ja elinkeinojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen.”

”Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu liikenneväylistä ja niiden solmukohtista, eri liikennemuotojen terminaaleista ja muusta liikkumisympäristöstä sekä henkilö- ja tavaraliikenteestä eri muodoissaan.”

”Liikenneverkolla tarkoitetaan eri liikenne- ja kuljetusmuotoja palvelevia maanteitä, katuja, yksityisiä teitä, kävelyn ja pyöräliikenteen väyliä, rautateitä, raitioiteita, metroratoja ja vesiväyliä sekä eri liikenne- ja kuljetusmuotojen solmukohtia ja terminaaleja.”

3.4 Maakuntakaavan viherrakenteen määrittelyä tulee selkiyttää

Viherrakennetta koskeva sääntely on käytännössä uutta. Pohjois-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan olennaista on, ettei lakiluonnoksessa esitetyn mukainen oikeusvaikutteinen viherrakenne yhdessä valmisteilla olevan uuden luonnonsuojelulain (LSL) heikennä maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Viherrakenteen määrittely on kuitenkin tärkeää esimerkiksi tuulivoiman ja sähkönsiirtoverkon ilmastovaikutusten arvioinnin yhteydessä. On syytä tunnistaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä on tarpeen tarkastella laajoja kokonaisuuksia yksittäisten viheralueiden sijaan. Viherrakenteen keskinäisen kytkeytyvyyden lisäksi sen suhde muuhun maankäyttöön ja muun muassa luonnonvarojen hyödyntämiseen on keskeistä. Tämä yhteensovittaminen ei ole mahdollista rajatulla sektorikohtaisella suunnittelulla.

Viherrakenteen määrittely (KRL 3 §, 18 §) on laaja sisältäen arvoiltaan, statukseltaan ja toiminnalliselta sisällöltään hyvin eriluonteisia ja -mittakaavaisia alueita. Viherrakenteen esittäminen yleispiirteisesti maakuntakaavan mittakaavassa on osoittautunut käytännön kaavoituksessa sekä teknisesti että poliittisesti haasteelliseksi.

”Viherrakenteella tarkoitetaan pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka sisältää suojelu- ja virkistysalueita, vesialueita sekä sellaisia metsä- ja peltoalueita, joilla on erityistä merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistykseen ja ilmastonmuutoksen kannalta ja johon liittyvät myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet.”

3.5 Maakuntakaavan yhteensovittavan roolin merkitystä tulee vahvistaa

Kokonaisvaltaisella ja yhteensovittavalla maakuntakaavoituksella luodaan edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ennakoitavalle, pitkäjänteiselle kehittämiselle. Maakuntakaavalla on sovitettu yhteen valtakunnallisia tavoitteita maakunnallisten ja seudullisten tavoitteiden kanssa. Tämä konkretisointi- ja yhteensovittamistehtävä on tähän saakka kattanut kaikki alueidenkäyttöä koskevat toiminnot.

Maankäytön suunnittelun tarpeiden välisistä moninaisista yhteyksistä ja vuorovaikutussuhteista johtuen yhteensovittamistehtävää ei voida toteuttaa, mikäli maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisesti tarkasteltaisiin vain hyvin rajallista joukkoa maankäyttökysymyksiä. Myös nykyisenkaltaiset, hyvin niukat ja yleispiirteiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) luovat lain tavoitteiden konkretisoinnin osalta odotuksia kattavan maakuntakaavoituksen suuntaan.

Lakiehdotuksen mukaan kuntien alueidenkäytön yhteensovittaminen ei enää kuuluisi maakuntakaavan tehtäviin. Tämä vaikuttaisi siten, että kuntakaavoituksessa jouduttaisiin selvittämään ja ratkaisemaan monia alueidenkäytön asioita, joita nykytilanteessa selvitetään maakuntakaavoissa.

Tuulivoimarakentamisen, puolustusvoimien toimintojen, kaivos- ja teollisuustoiminnan vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähintään seudullisia. Lakiluonnoksen mukaan kyseisiä laitoksia ei esitettäisi maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena, mutta niiden edellyttämä infrastruktuuri (liikenne, energiansiirto, vesihuolto) sen sijaan olisi oikeusvaikutteinen. Tämä on ristiriitainen lähtökohta. Pohjois-Pohjanmaa on vuosia ollut edelläkävijä Suomen maatuulivoiman suunnittelussa ja rakentamisessa, ja maakunnassa on konkreettisesti havaittu yhteensovittavan suunnittelun ja ohjaavien suunnittelumääräysten merkitys kuntakaavoitukselle. Tuulivoiman ohjaaminen maakuntakaavoituksella on säästänyt yhteiskunnan resursseja ja ylläpitänyt luonnon monimuotoisuutta ennakoivalla yhteensovittamisella etenkin hankkeissa, jotka sijaitsevat kuntarajoilla. Lakimuutosten yhteisvaikutuksena suunnittelun määrä lisääntyisi ja toisi kunnille yhä lisää selvitysvaatimuksia ja ennakoimattomia resurssipaineita, joita voidaan oikeusvaikutteisella maakuntakaavoituksella vähentää.

Käytännössä maakuntakaavoituksessa tutkitaan ja sovitetaan yleispiirteisesti yhteen tuulivoiman ja muiden alueidenkäyttömuotojen tarpeet sekä laaditaan kuntakaavoituksen tueksi yhteiset periaatteet maakunnan tuulivoimatuotannon ohjaamiselle. Teollisen mittaluokan tuulivoimahankkeet sijoittuvat hyvin usein kahden tai useamman kunnan alueelle. Jokainen kunta laatii rakentamista ohjaavan (MRL 77 a§) yleiskaavan, jolla ratkaistaan yksittäisten tuulivoimaloiden sijainti ja rakennuspaikan soveltuvuus suhteessa muuhun maankäyttöön. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA) tutkitaan koko suunnittelun alueen merkittävät vaikutukset. Suurissa yhden kunnan alueella olevissa hankkeissa suunnittelu ja vuorovaikutus toteutetaan yhä useammin YVA-kaava -yhteismenettelynä. Tuulivoimalla ja sähkönsiirtoverkolla on sekä maakunnallista että valtakunnallista merkitystä myös kestäväen energiantuotannon turvaamisessa. Globaalien, kytkeytyneiden ympäristökysymysten myötä tarve kokonaisvaltaiselle, ylikunnalliselle maankäytön suunnittelulle on vain kasvanut.

3.6 Kaupunkiseutusunnitelmasta ei ole tarpeen säätää lailla

Kaupunkiseutusunnittelua tehdään nykyisin kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla vapaaehtoisuuteen ja tarpeeseen perustuen. Eri kaupunkiseuduille laaditut rakennemallit on tehty alueiden omiin lähtökohtiin ja erityispiirteisiin tukeutuen. Vapaaehtoisuus ja -muotoisuus on myös mahdollistanut kaupunkiseutujen suunnittelun evoluution.

Esitetty pakollinen, mutta oikeusvaikutukseton uusi suunnitelmataso eli kaupunkiseutusunnitelma (KRL 7 luku) tulee muuttaa mahdollisuudeksi ja siihen liittyvät sisältö- ja menettelymäärittelyt tulee muuttaa suosituksiksi. Suunnittelun alue tulee myös olla kuntien määriteltävissä. Vaihtoehtoisesti kaupunkiseutusunnitelma tulee poistaa laista.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen. Laissa myös veloitetaan laatimaan oikeusvaikutteinen pääkaupunkiseudun yleiskaava (MRL 46 a §). Kuitenkaan yhteistä yleiskaavaa ei ole lain voimassa ollessa pääkaupunkiseudulle toteutettu. Oulun kaupunkiseudulla yhteinen yleiskaava on toteutettu vuosituhannen alussa. Maankäytön, asumisen ja liikenteen kiinteää seutuyhteistyötä jatketaan edelleen, myös valtion ja kaupunkiseudun välisen MAL-sopimuksen ulkopuolella.

3.7 Digitaalinen tietosisältö ja digitaalisen kaavoituksen mahdollisuudet

Digitaalista tietosisältöä avataan lakiesityksen 16 luvussa (KRL 86 § - 92 §). Lakivalmistelussa on kunnianhimoiset tavoitteet, mutta kokonaisuuden hahmottaminen on vielä kesken. Tiedon yhteentoimivuus tarkoittaa sitä, että standardimuotoista tietoa voidaan hyödyntää eri järjestelmillä yli organisaatorajojen. Tärkeää on tallentaa tieto sinne, missä se on alun perin tuotettu, jotta päätösvalta kuntien ja maakuntien tuottamiin ja omistamiin tietoihin säilyy tuottajataholla.

Tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto eivät saa rajoittaa tai ohjata suunnittelua, vaan niiden tulee toimia suunnittelun työkaluina. Lakiluonnoksessa korostetaan tietomallien koneluettavuutta ja yhteentoimivuutta. Laissa tulisi näkyä myös vaatimus siitä, että kaavan tietosisältö esitetään myös ihmisluettavassa ja -ymmärrettävässä muodossa. Vielä käynnistämätön RYTJ-lain valmistelu on avainasemassa, kun määritellään tietomallimuotoisen kaavan esittämistapaa.

Lähtökohtaisesti ei ole tarpeen rakentaa lakiluonnoksen mukaisia päällekkäisiä järjestelmiä. Tiedon yhteentoimivuus ei tarkoita sitä, että tieto kerätään yhteen paikkaan. Lakiluonnoksen mukaan Suomen ympäristökeskuksella (SYKE) on oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ) viivytyksettä kunnalta ja maakunnan liitolta pysyvän tunnuksen sekä muun tunniste- ja vaihetiedon kanssa lukuisia tietoja. Listattujen tietojen välittäminen keskitettyyn järjestelmään edellyttäisi laajamittaisia muutoksia kuntien useisiin järjestelmiin, tai vaihtoehtoisesti samojen tietojen kirjaamista useampaan kertaan. RYTJ:n vaikutukset on arvioitava ja rahoitus järjestettävä siten, ettei vaatimus ole kohtuuton kunnille.

Lakiluonnosesitys kaavan tietosisällön rakenteesta (KRL 88 §) ei ota kantaa tietomallin sisältöön. Näin ollen lakiluonnoksesta ei selviä sisältyykö maakuntakaavan tietomallin tietosisältöön ainoastaan maakuntakaavan oikeusvaikutteinen sisältö vai sekä oikeusvaikutteinen että oikeusvaikutukseton sisältö. Molemmissa vaihtoehdoissa on ongelmansa. Mikäli tietomalliin kuuluu vain oikeusvaikutteinen osuus, missä oikeusvaikutukseton osio esitetään, ja miten se linkitetään osaksi maakuntakaavaa? Mikäli tietomalliin sisältyvät molemmat, miten käyttäjä voi helposti ja ymmärrettävästi erottaa oikeusvaikutteisen ja oikeusvaikutuksetoman sisällön toisistaan? Mikäli tästä säädetään vasta erillisasetuksella, päätös tulee liian myöhään.

Tietomallien osalta (KRL 88-89 §) siirtymäaika (KRL 370 §) on vielä lyhyempi kuin kaavojen. Kaikkien oikeusvaikutteisten kaavatasojen (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava) tietosisältö on esitettävä vakioidussa muodossa jo kolmen vuoden kuluttua kaavoitus- ja rakentamislain voimaantulosta. Tämä on kova vaatimus etenkin, kun tietomalleja koskeva lainsäädäntö ei ole vielä valmisteilla (RYTJ-laki). Digitaalisuuden vaatimuksen kokonaisvaikutuksia kuntataloudelle, ja yleistä resurssien riittävyyttä ei ole myöskään arvioitu riittävässä määrin.

3.8 Maakunta- ja kuntakaavoituksen tietopohja tulee turvata

Viranomaisten tiedonsaantioikeus on kirjattu lakisesitykseen (KRL 352 §) yksisuuntaisesti siten, ettei se huomioi kuntien ja maakuntien liittojen tietotarpeita.

Ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lisäksi myös kunnilla ja maakuntien liitoilla tulee olla oikeus saada maksutta tämän lain toteuttamisen, ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Suunnittelun laadun turvaaminen ja tietoon perustuva päätöksenteko edellyttävät, että maakuntien liitoilla ja kunnilla on käytettävissään paras saatavilla oleva tieto yksityisyydensuojapykälien ja niiden liian tiukan tulkinnan sitä estämättä. Tämä edellyttää myös Tilastolain tarkistamista.

3.9 Siirtymäaikojen tulee olla riittävän pitkiä

Uuden lain voimaan tullessa määrättävistä siirtymäajoista käydään ensimmäinen avoin keskustelu vasta tässä lausuntovaiheessa. Siirtymäajaksi esitetty viisi vuotta (KRL 367 §), tietomallien osalta kolme vuotta (KRL 370 §). Ennen uuden lain voimaan tuloa julkisesti ehdotuksena nähtävillä olleet kaavat ratkaistaisiin nykyisen MRL:n mukaisesti, aikaisemmassa kaavaprosessin vaiheessa olevat kaavat vietäisiin loppuun uuden KRL:n mukaisesti. *“maakuntakaavaan, joka on voimassa tai hyväksytty taikka ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tämän lain voimaan tullessa, sovellettaisiin tämän lain 21 §:n asemesta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ää viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta lukien”* (KRL 367 §)

Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu siirtymäaikojen osalta. Esitetty viiden vuoden siirtymäaika (KRL 367 §) on maakuntakaavoitukselle aivan liian lyhyt. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa sovellettu kymmenen vuoden siirtymäaika siirryttäessä seutukaavoituksesta maakuntakaavoitukseen osoittautui riittäväksi ja toimivaksi. Maakuntakaavojen osalta on esitetty saman pituisia siirtymäaikoja kuin muussa kaavoituksessa siitä huolimatta, että lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavojen oikeusvaikutteinen sisältö esitetään huomattavasti rajattavaksi. Tällä hetkellä maakuntien liitoissa on vireillä useita maakuntakaavoja, jotka käsittelevät nykyisen MRL:n mukaisia oikeusvaikutteisia teemoja, kuten tuulivoimaa. Mikäli KRL hyväksyttäisiin nyt esitetyllä siirtymäsäännöksellä sellaisessa vaiheessa, ettei maakuntakaava olisi ollut ehdotuksena nähtävillä, kaava ei saisi oikeusvaikutuksia kuin kolmen kaavaluonnoksessa esitetyn kokonaisuuden osalta, ja monivuotinen valmistelutyö valuisi hukkaan.

Siirtymäsäännös tarkoittaisi myös sitä, että nyt lainvoimaiset, usein oikeusprosessin läpi käyneet maakuntakaavat lakkaisivat olemasta lainvoimaisia muiden kuin maakunnan aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja -verkon sekä viherrakenteen osalta viiden vuoden kuluttua KRL:n voimaan tulosta. Käytännössä maakuntakaavoilta vietäisiin oikeusvaikutteisuus taannehtivasti siitä huolimatta, etteivät kaavoja varten laaditut selvitykset ole vanhentuneet. Viiden vuoden siirtymäaika on hyvin lyhyt siihen, että kaikki maakuntaliitot ehtisivät uudistaa maakuntakaavansa uuden lainsäädännön mukaiseksi. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa uuden lain mukaisia maakuntakaavoja, kuntakaavoja ja laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan kiireellä samanaikaisesti ympäri Suomen, mikä johtaa suunnitteluresurssien riittämättömyyteen konsulttipuolella. Mikäli laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakunta- ja kuntakaavojen hallittu uudistaminen.

Käytännössä maakuntakaavan laatiminen aloitetaan selvityksillä noin vuosi ennen vireille tuloa, kaavaprosessi kestää vireille tulosta hyväksyntään vähintään puolitoista vuotta, hallinto-oikeuskäsittely vuodesta puoleentoista, ja korkeimman hallinto-oikeuden jatkovalitusluvan käsittely noin vuoden. Ennakkotapauksen saaminen uuden kaavoitus- ja rakentamislain tulkinnasta kestäisi käytännössä vähintään viisi vuotta.

3.10 Vaikutusten arvioinnista

Uusi kaavoitus- ja rakentamislaki tulee vaikuttamaan merkittävästi alueiden kehittämisedellytyksiin sekä maakuntaliittojen ja kuntien tehtäviin ja resursseihin. Uudistus on tuomassa kunnille uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysveloitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta.

Uudistuksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu eikä yhteisvaikutuksia valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, kaivoslain ja ilmastolain kanssa ole arvioitu. Lakimuutosten yhteisvaikutuksena suunnittelun määrä lisääntyisi ja toisi kunnille yhä lisää selvitysvaatimuksia ja ennakoimattomia resurssipaineita, joita voidaan oikeusvaikutteisella maakuntakaavoituksella vähentää.

Lakimuutoksen sisältämän maakuntakaavan oikeusvaikutusten karsimisen ja mahdollisen taannehtivan kumoamisen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu. Kaavoitusta koskevat taannehtivan luonteiset siirtymäsäännökset eivät ole periaatteellisesti hyväksyttäviä. Taannehtivuus johtaisi sekavaan tilanteeseen ja tulkintaongelmien ratkaisemiseen jo valmiiksi kuormitetuissa oikeusasteissa.

Lausuntokierroksella olevassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa viitataan tietomallien osalta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään ja RYTJ-lakiin, jonka valmistelua ei ole vielä aloitettu. Myöskään alemman tasoinen sääntely ei ole vielä käytettävissä eli kaavoitus- ja rakentamisasetusta ei ole asetettu kommentoitavaksi. Nykyisessä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa määrätään mm. maakuntakaavan esittämistapa. KRL-esitysluonnoksen kokonaisvaikutuksia on täten mahdotonta arvioida.

Lakipaketin luvussa 4 *Ehdotukset ja niiden vaikutukset* todetaan (s. 103):

”Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään yksinkertaistamaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja edistämään kaavaprosessin sujuvuutta.”

Oikeusvaikutteisuuden rajaaminen aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta koskevaksi on virheellinen. Selkeästi vähintään maakunnallisia asioita ovat myös kaivostoiminta, energiantuotanto, kulttuuriperintö, poronhoito, puolustusvoimien toiminta ja luonnonvarat sisältäen mm. maa-ainesverkoston.

Lakipaketissa on myös sisäistä ristiriitaa, sillä kohdassa 4.2.2.2 *Vaikutukset yrityksiin* todetaan (s.130) ja kohdassa 4.2.2.3 *Vaikutukset julkiseen talouteen* (s.146) tunnistetaan kaivos- ja energiantuotannon alueiden rooli maakunnallisesti merkittävänä teemoina:

*”Oikeusvaikutusten rajaamisella voidaan arvioida olevan tietyissä tilanteissa myös kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Maakunnan tason kokonaisvaltaisella yhteen sovittavalla suunnittelulla saavutettujen välillisten kokonaistaloudellisten hyötyjen voidaan arvioida vähenevän, koska muutos koskisi myös niitä alueidenkäyttömuotoja ja hankkeita, joiden tarkoituksenmukaiset sijaintiratkaisut edellyttäisivät useampaa kuin yhtä kuntaa koskevaa tarkastelua, vaihtoehtojen vertailua ja vaikutusten arviointia. Tämän voi arvioida heikentävän mahdollisuuksia ympäristön ja talouden kannalta optimaalisten sijaintiratkaisujen tekemiseen erityisesti silloin, kun kyseessä on alueidenkäyttömuoto tai hanke, jonka optimaalisinta sijaintiratkaisua ei ole mahdollista löytää vain yhden kunnan puitteissa. **Tällaisia voivat olla esimerkiksi useamman kunnan alueelle sijoittuvat laaja-alaiset tai verkostomaiset toiminnot sekä useiden kuntien tai koko maakunnan tarpeita palvelevat toiminnot. Tällaisia ovat esimerkiksi kaivostoiminnan alueet ja energiantuotannon alueet.”***

Samanlaisia verkostomaisia kohteita ovat mm. poroaidat, jotka ovat pohjana poronhoidon elinkeinolle.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa (KRL 20 §) maakunnan liitoille asetetaan oikeusvaikutteista sisältöä laajempia velvoitteita maakuntakaavan laatimiselle. Lakipaketin luvussa 4 *Ehdotukset ja niiden vaikutukset* todetaan kuitenkin hyvin ristiriitaisesti suhteessa oikeusvaikutteiseen sisältöön (s.104):

”Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia muutettaisiin ja täsmennettäisiin voimassa olevassa laissa säädettyihin maakuntakaavan sisältövaatimukseen nähden erityisesti siltä osin kuin maakuntakaavan muutettaviksi ehdotetut tarkoitus ja sisältö edellyttävät. Laadullisia vaatimuksia myös terävöitettäisiin luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden sekä kulttuuriperinnön huomioon ottamisen osalta nykyisiin maakuntakaavan sisältövaatimukseen nähden.”

Kohdassa 4.2.4. *Ympäristövaikutukset* luonnonarvoihin ja monimuotoisuuteen liittyen todetaan (s.201):

”Maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten rajaaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida ja varautua alueidenkäytön muutosten ympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin, joiden tunnistaminen edellyttää yleensä eri alueidenkäyttömuotojen yhtäaikaista tarkastelua tai yhden alueidenkäyttömuodon useiden sijaintikysymysten ratkaisemista yhtenä kokonaisuutena.”

Pohjois-Pohjanmaalla kyseiset teemat on käsitelty koko maakunnan osalta. Lainvoimaisessa 2. vaihemaakuntakaavassa kulttuuriperintö on otettu kattavasti huomioon eri merkinnöin ja määräyksiin, Vaalan liityttyä maakuntaan sama tarkastelu tehtiin 3. vaihemaakuntakaavassa. Myös luontoarvot ja luonnon monimuotoisuus on nostettu monin eri maakuntakaavamerkinnöin esille kaikissa kolmessa voimassa olevassa vaihemaakuntakaavassa. **Mikäli kaavoitus- ja rakentamislaki etenisi tämänhetkisen, maakuntakaavan oikeusvaikutuksia karsivan esityksen mukaisesti, nämä kaavamerkinnot ja määräykset menettäisivät oikeusvaikutuksensa viiden vuoden päästä uuden lain voimaan tulosta. Millä tavalla tämä edistäisi laadullisissa vaatimuksissa erityisen huomion kohteeksi nostettuja tavoitteita?**

Vaikutusten arvioinnissa nostetaan esille, että lakimuutos toisi lisää kustannuksia ja työtä kunnille asioissa, joissa ne ovat voineet tukeutua maakuntaliittoon. Pienissä kunnissa kaavoitusresurssit ovat valmiiksi niukat, joten tämä uudistus rasittaisi kuntia kohtuuttomasti. Kohdassa 4.2.3 *Vaikutukset viranomaisten toimintaan* (s. 178) todetaan:

”Lakiehdotus todennäköisesti lisää tarvetta inventointien, kartoitusten ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä. Saman aikaisesti työmäärä maakuntakaavatasolla tulee todennäköisesti vähentymään.

Lakiehdotus vaikuttaisi maakuntien liittojen ja kuntien välisiin toimivaltasuhteisiin siten, että niiltä osin kuin maakuntakaavalla ei olisi oikeusvaikutuksia, kunnat tekisivät jatkossa näitä koskevat alueidenkäyttöratkaisut maakuntakaavasta riippumatta. Merkittävää osaa alueidenkäytön kysymyksistä ei enää käsiteltäisi maakuntakaavoissa oikeusvaikutteisesti vaan ne ratkaistaisiin suoraan kuntakaavoituksessa.”

Lisäksi kohdassa *Yleiskaava ja asemakaava* (s. 179) todetaan:

”Yleiskaavan laadullisiin vaatimukseen ehdotetut uudet säännökset saattavat lisätä selvitysten laatimisen tarvetta ja siten kuntien työmäärää. Työmäärään vaikuttaa se, miten yleiskaavaa laadittaessa voidaan hyödyntää seudullisia selvityksiä tai suunnitelmia kuten maakuntakaavaa tai kaupunkiseutusunnitelmaa. Maakuntakaavaan ehdotetut muutokset voivat lisätä yleiskaavojen selvitystarpeita ja siten kasvattaa kuntien työmäärää.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa on kirjattu (KRL s. 270):

Maakunnan aluerakenne ei käsittäisi energiantuotannon alueita, teollisuuden tai muun elinkeinotoiminnan alueita, luonnonvarojen hyödyntämisen alueita, kuten turvetuotannon, kaivostoiminnan tai maa-ainesten oton alueita eikä puolustusvoimien alueita.

Kohdassa 4.2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen mainitaan kuitenkin ristiriitaisesti (s. 171):

Maakuntakaavoituksella on jatkossakin merkittävä rooli alueiden kehittymiselle, sillä maakuntakaavan tarkoituksena on osoittaa maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys ja luoda edellytykset maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestäväälle kehittämiselle ja kasvulle. Maakuntakaavassa määriteltäisiin alueen kehittämisen periaatteita, jotka vaikuttaisivat alueen liikennejärjestelmään ja liikenneverkkoon, palveluverkkoon, viherrakenteeseen sekä maakunnallisiin suuriin hankkeisiin kuten esimerkiksi energiantuotantoon tai luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin elinkeinoelämän hankkeisiin. Nämä tekijät vaikuttavat alueilla syntyviin investointeihin sekä alueiden kasvuun ja tuottavuuteen.

Kohdassa 4.2.2.2 Vaikutukset yrityksiin perustellaan (s.129) maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamista yritysten hankekaavoituksen nopeutumisella, kun kaavahierarkia vähenee.

Pienten kuntien elinvoiman kannalta merkityksellisempi muutosesitys on oikeusvaikutuksettoman, ohjeellisen tonttijaon käsitteen poistamisesitys laista (*Tavoitteet s.96, KRL 17 luku Tontit ja 371 § Tonttijako*). Tämä yksittäinen muutos hankaloittaisi merkittävästi pienten kuntien tonttijaon muutoksia ja toisi pienille kunnille uusia haasteita asemakaavoituksessa. Nykyisin asemakaavat laaditaan kaupunkiseutujen ulkopuolella usein ohjeellisella tonttijaolla, jotta tonttirajamuutoksen olisi nopeampi ja joustavampi mikäli tontille löytyy ostaja tai vuokraaja. Ohjeellinen tonttijako voidaan muuttaa viranhaltijapäätöksellä, sitovan tonttijaon muuttaminen edellyttää soveltuvaa maanmittausalan tutkintoa, sillä tonttijakosuunnitelma on suunnitelma alueen jakamisesta tontteihin kiinteistöjaotuksen uudistamiseksi. Pienissä kunnissa tällaista resurssia harvemmin on. Lakipaketin *Tavoitteet*-osiossa kuitenkin todetaan, että lakiesityksen kokonaistavoite on olevan tonttijakoa koskevan sääntelyn toimivien käytäntöjen säilyttäminen.

Pohjois-Pohjanmaalla on kuntia, joiden elinvoima perustuu pitkälti matkailuun ja luonnon monimuotoisuuteen. Lakiesitysluonnoksessa on kohtia, jotka vaikuttavat suoraan näiden kuntien toimintaan. Nykyisessä oleva yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirto maanomistajalle tai -haltijalle (MRL 91 §) esitetään poistettavaksi, mikä tarkoittaa sitä, että kunnille voi aiheutua yllättäviä toteutuskustannuksia aikaisemmista maankäyttösopimuksista, joiden velvoitteita sopimusosapuoli ei ole toteuttanut. Maankäyttösopimusten mutkistumisen lisäksi tämä estää toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun. Rakennusvalvonnan osalta alle 30 neliömetrin rakennusten luvittamisen poistaminen vähentää valvontaa ja naapureiden kuulemista rakentamisvaiheessa, mutta voi rakennusvalvonnan rakentamis- ja purkamislupa-arvioinnin tarpeen lisäksi tuottaa harvaan asutuilla alueilla yllättäviä haasteita palo- ja pelastustoimelle ja tätä kautta vaarantaa elinympäristön turvallisuuden ja terveellisuuden. Muutoinkin lakiuudistuksen euromääräiset resurssivaikutukset kuntiin on arvioitu vajavaisesti.

3.11 Vuorovaikutuksesta

Hallitusohjelman mukaan lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa yhdeksi tavoitteeksi on asetettu jatkossakin turvata jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Osallisten ja osallistumisen näkökulmasta luonnosteltu järjestelmä olisi kuitenkin nykyistä monitasoisempi ja osin oikeusvaikutukseton.

Osallistuminen menettelyihin, joilla ei lopulta ole oikeudellista merkitystä, on omiaan lisäämään turhautumista ja entisestään heikentämään uskoa vaikutusmahdollisuuksiin viranomaisjohtoisissa menettelyissä. Osallisten olisi uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaisessa järjestelmässä hyvin vaikea hahmottaa, mitä merkitystä milläkin suunnitelmalla on ja miltä osin niiden sisältö olisi valituskelpoinen oikeusasteissa.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on huolissaan lakivalmistelun kireästä aikataulusta. Valmistelusta saadun tiedon mukaan hallituksen esitys uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki on tarkoitus valmistua ensi kesään mennessä, jolloin valmistelijoilla on aikaa lausunnoista saatavan palautteen käsittelyyn, vaikutusten täydentävään arviointiin ja lakiesityksen viimeistelyyn vain joitakin kuukausia. Aikataulu vaikuttaa mahdottomalta suhteessa valmistelussa olevan lakipaketin laajuuteen, vaikutuksiin ja merkitykseen.

3.12 Lopuksi

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on lähtökohdiltaan toimiva, sitä ei ole tarpeen uudistaa kokonaisuudessaan. Riittää, että lainsäädännöstä muokataan yhteneväinen ja looginen kokonaisuus, josta löytyvät tarpeelliset suunnitteluvälineet.

Erilaisten alueiden Suomea ei voi yhdenmukaistaa lainsäädännöllä. Alueidenkäyttöä ohjaavan lainsäädännön tulee mahdollistaa olemassaolon edellytyksen kaikkialla vaikutusalueellaan.