

Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki, valmistelutilanne tiedoksi

Maakuntahallitus 08.11.2021 § 147
849/03.00.00/2021

Tiivistelmä

Kaavoitus- ja rakennuslain (KRL) kokonaisuudistus on lausunnoilla 7.12.2021 asti. Uudenmaan liiton näkemyksenä on, että sekä sisältöön liittyvien ongelmien että valmisteluun liittyvien poliittisten ristiriitojen vuoksi lain valmistelu tulisi ensisijaisesti keskeyttää. Mikäli lain valmistelua kuitenkin jatketaan, tulisi lakiluonnokseen tehdä lukuisia merkittäviä muutoksia.

Maakuntakaavoituksessa tulee lähtökohdaksi ottaa malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakuntahallitukselle esitetään, että se päättää merkitä tiedoksi valmistelutilanteen liittyen Ympäristöministeriön luonnokseen uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki. Lisäksi maakuntahallitus antaa evästyksen varsinaisen lausunnon laadinnalle.

Selostus

Perustietoa lakiuudistuksesta

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisuudistusta on valmisteltu pitkään, ja nyt ollaan siinä vaiheessa, että luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki on parhaillaan lausunnoilla 7.12.2021 asti. Uudistusta on valmisteltu parlamentaarisesti. Valmistelusta on vastannut ympäristöministeriö.

Laajan lakiuudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen sekä digitalisaation edistäminen. Tarkoituksena on myös selkeyttää ja yksinkertaistaa lakia ja sujuvoittaa kaavoitusta.

Uusi kaavoitus- ja rakentamislaki tulee vaikuttamaan merkittävästi alueiden kehittämisedellytyksiin sekä maakuntien liittojen että kuntien tehtäviin ja resursseihin. Lain puitteissa tehtävällä kaavoituksella ja rakentamisella on merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntaan sekä ympäristön, talouden että sosiaalisen kestävyyskannalta.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi merkittävästi nykyistä rajatumpi. Esityksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta nämä muut teemat eivät saisi oikeusvaikutusta. Kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin vain siten kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava. Nykyisin maakuntakaavan oikeusvaikutteinen sisältö on määriteltävissä alueen olosuhteiden ja suunnittelun tavoitteiden mukaisesti, mikä on keskeistä suunnittelun vaikuttavuuden ja resurssien tarkoituksenmukaisen

kohdentamisen kannalta. Maakuntakaava voi siis kokonaisuudessaan olla oikeusvaikutteinen ja ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kuntien kaavoitukselle. On tärkeää, että maakuntakaavan ja kuntakaavojen sisältö ja keskinäinen työnjako on jatkossakin joustavasti soviteltavissa suunnittelutarpeiden mukaan, ottaen samalla huomioon eri kaavatasojen rooli suunnittelujärjestelmässä.

Merkittävä muutos alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään olisi myös uusi pakollinen suunnittelutaso, kaupunkiseutusuunnitelma, joka olisi kaavoitusprosessia mukaillen laadittava suurimmille kaupungeille, mutta joka kuitenkin olisi oikeusvaikutukseton.

Uudistuksen ongelmakohdat

Uudenmaan liiton ja alueen kuntien näkökulmasta lausunnoilla oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää lukuisia ongelmakohtia eikä toteuta lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita. Kaavoituksen osalta merkittävimmät ongelmakohdat liittyvät maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteisen sisällön rajaamiseen, pakolliseen, mutta oikeusvaikutuksettomaan kaupunkiseutusuunnitelmaan sekä lain taannehtivaan soveltamiseen myös nykyisiin lainvoimaisiin maakuntakaavoihin. Myös suunnittelujärjestelmän sekavoituminen ja jäykistäminen sekä resurssien riittävyys ja näiden kerrannaisvaikutukset esimerkiksi asuntotuotantoon tai investointeihin herättävät huolta.

MRL:n uudistuksen valmisteluprosessista ei ole selkeästi hahmottunut, miksi tarvitaan kokonaisuudistus ja mitä esitetyillä muutoksilla saavutetaan. MRL:n uudistamisessa on syytä keskittyä todellisiin tarpeisiin lainsäädännön uudistamisessa samalla säilyttäen hyvin toimivat osiot.

Uudenmaan liitto on huolissaan lainvalmistelun kireästä aikataulusta. Hallituksen esityksen uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi on valmistelusta saadun tiedon mukaan tarkoitus valmistua ensi kesään mennessä, jolloin valmistelijoilla on aikaa lausunnoista saatavan palautteen käsittelyyn vain joitakin kuukausia.

Lain valmistelu tulisi keskeyttää

Uudenmaan liitto yhtyy [maakuntajohtajien](#) ja [C21-kaupunkien](#) johtajien syksyllä 2021 julkaistujen kannottojen näkemykseen siitä, että sekä sisältöön liittyvien ongelmien että valmisteluun liittyvien poliittisten ristiriitojen vuoksi lain valmistelu tulisi ensisijaisesti keskeyttää. Esitetyllä uudistuksella ei saavuteta asetettuja tavoitteita, eikä sujuvoiteta kaavaprosesseja tai vähennetä byrokratiaa – päinvastoin. Esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle. Esitys tuo uusia tai entistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita ja merkittävää lisäresursointitarvetta kuntakentälle.

Tärkeimmät muutosehdotukset lainvalmisteluun, mikäli sitä jatketaan

Mikäli lain valmistelua kuitenkin jatketaan, tulisi lakiluonnokseen tehdä lukuisia merkittäviä muutoksia. Maakuntakaavoituksessa tulee lähtökohdaksi ottaa 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.

Maakuntakaavan sisällön rajaaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden uudella määrittelyllä on keinotekoinen ja liian yksityiskohtainen. Tämä jäykistää suunnittelujärjestelmää joustavoittamisen sijaan, ja vaikeuttaa tulkintakysymyksiä, mikä on omiaan lisäämään myös kaavoihin kohdistuvia valituksia. Lisäksi se haittaa laille ja kaavoitukselle asetettujen ilmasto- ja kestävyystavoitteiden toteutumista.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavalla ei jatkossa ohjattaisi yksittäisen kunnan tai ylikunnallisen yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteita. Kuitenkin yhtenäisellä toiminnallisella alueella, erityisesti kaupunkiseudulla, on aluekokonaisuuksia ja -verkostoja, joilla on kokonaisuutena maakunnallista merkitystä. Aluerakennetta kokonaisvaltaisesti suunniteltaessa on välttämätöntä määritellä aluerakenteen elementtien yhdyskuntarakenteellisia periaatteita ja ominaisuuksia. Jo ilmastotavoitteidenkin näkökulmasta tulee maakuntakaavassa suunnitella ja tunnistaa yhdyskuntarakenteessa kasvun painopisteet, kaupan ja työpaikkojen keskittymät, keskeiset junaliikenteen asemanseudut sekä tuotannon ja logistiikan alueet, joilla on vaikutuksia liikennejärjestelmän toimivuus-, kestävyys- ja saavutettavuustavoitteisiin. Näiden arviointi ja ratkaiseminen kuntakohtaisesti ei ole mahdollista aidosti sijaintivaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia vertaillen.

Esitetty pakollinen, mutta oikeusvaikutukseton uusi suunnitelmataso eli kaupunkiseutusuunnitelma tulee muuttaa mahdollisuudeksi ja siihen liittyvät sisältö- ja menettelymäärittelyt tulee muuttaa suosituksiksi. Vaihtoehtoisesti kaupunkiseutusuunnitelma tulee poistaa laista. Suunnittelualue tulee myös olla kuntien määriteltävissä.

Esitetty 5 vuoden siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt ja johtaa tilanteeseen, jossa uuden lain mukaisia maakuntakaavoja, kuntakaavoja ja laajoja selvityksiä jouduttaisiin laatimaan kiireellä samanaikaisesti ympäri Suomen. Uudenmaan liitto on huolissaan suunnitteluresurssien riittävydestä tällaiseen kokonaisuuteen kerralla. Mikäli laki hyväksytään, tulee siirtymäsäännösten riittävällä pituudella mahdollistaa maakunta- ja kuntakaavojen hallittu uudistaminen. Esitetty lainvoimaisten maakuntakaavojen oikeusvaikutteisen sisällön muuttaminen jälkikäteen siirtymäajan päätyttyä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää ja johtaa vuosien sekavaan tilanteeseen ja tulkintaongelmien ratkaisemiseen lopulta oikeusasteissa.

Uudenmaan liitto on tehnyt lain valmistelun aikana monipuolisesti edunvalvontaa tiiviissä yhteistyössä alueen kuntien ja Kuntaliiton kanssa. Lakiuudistuksen ongelmakohtiin vaikuttaminen on ajankohtaista juuri nyt, ja keskenään linjakkaiden lausuntojen antaminen aiheesta sekä muu yhtenäinen edunvalvonta on vaikuttavuuden kannalta oleellista.

Varsinainen Uudenmaan liiton lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kehyksessä seuraavassa hallituksen kokouksessa 29.11.2021. Maakunta-arkkitehti Mariikka Manninen esittelee asiaa tässä kokouksessa.

Päätösesitys:

Maakuntahallitus päättää merkitä tiedoksi valmistelutilanteen liittyen Ympäristöministeriön luonnokseen uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kehyksessä.

Päätös:

Maakuntahallitus päätti esityksen mukaan.

Lisätiedot:

Vastuujohtaja Paula Autioniemi
Asiantuntijat Ilona Mansikka, Mariikka Manninen