

HE 114/2015 vp
Erityisasiantuntija Tapani Veistola
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 17.11.2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Strateginen ja kokonaisvaltainen suunnittelu on ympäristölle parempi kuin atomististen hankkeiden kaoottisesti pirstoma maankäyttö. Maakuntakaavojen merkitystä ja ohjaavuutta kaavajärjestelmässä pitäisi siksi kaikilla tavoilla vahvistaa eikä heikentää.

Maakuntakaavoilla on merkittävä *valtakunnallinen* merkitys. Ne ovat keskeinen keino toteutettaessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa lisättiin valtion viranomaisten velvollisuutta ottaa maakuntakaavat huomioon. Jos valtion roolia maakuntakaavoissa heikennettäisiin, vaarannettaisiin maakuntakaavojen merkitystä.

Maakuntakaavoilla on aina *ylimaakunnallisia* vaikutuksia. Maakuntakaavojen vaikutus naapurialueisiin on joskus hyvinkin suuri. Maakuntien rajan yli menee erilaista infrastruktuuria, kuten teitä, ratoja, sähkölinjoja ja putkia. Vastaavasti maakuntien kilpailevat hankkeet voivat vaikuttaa haitallisesti naapurimaakuntiin ja yleisiin etuihin. Esimerkiksi kauppakeskukset vaikuttavat laajan alueen asumiseen ja liikenteeseen.

Maakuntakaavojen vahvistaminen on ollut *laillisuusvalvontaa*. YM:n tehtävä on ollut valvoa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja sitä, että kaava on laillinen. Tätä vahvistusmenettelyn perustehtävää ei ole aina julkisessa keskustelussa riittävästi ymmärretty.

Maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn ansiosta *maakuntakaavojen taso ja laatu* ovat pysyneet koko maassa korkeana ja yhdenmukaisena. Seurantatutkimusten mukaan MRL:n kaavajärjestelmä toimii hyvin (SY 1/2014).

Ympäristöministeriö on käyttänyt maakuntakaavojen vahvistamismenettelyä varsin *maltillisesti*. Toisaalta vahvistusmenettelyssä on tullut kaavoihin tärkeitä muutoksia, jotka ovat pysyneet hyvin myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa (30 vahvistuspäätöstä 36:sta, YMra 1/2015 s. 18). Myös 80 % maakuntien liittojen kaavoittajista pitäisi vahvistusmenettelyn voimassa (YMra 1/2015 s. 16).

Tämä osoittaa, että vahvistusmenettely on hyvä, toimiva ja tarpeellinen. Toimivaa järjestelmää ei kannata muuttaa ilman perinpohjaista harkintaa.

Esityksen vaikutukset

Maakuntakaavojen vahvistamisesta luopumista ei voi järkevästi perustella työekonomialla ja taloudella: Ympäristöministeriössä näitä kaavoja on käsitelty esityksen mukaan vuosittain keskimäärin noin neljä. Lisäksi maakunnan liittoja pitäisi vastaavasti neuvoa ja konsultoida enemmän koko kaavaprosessin aikana.

Sitä vastoin vahvistusmenettelyn poistaminen voi heikentää ympäristön tilaa. Maakunnan liitot voivat itse päättää sellaisistakin hankkeista, jotka on vahvistusmenettelyssä nyt laittomina karsittu. Ongelmallisimmat hanketyypit, joihin on vahvistusmenettelyissä puututtu, ovat olleet liikenne, yhdyskuntarakenne (mukaan lukien kauppakeskukset) ja luonnonvarojen käyttö (YMra 1/2015 s. 17). Nämä hankekokonaisuudet vaikuttavat eniten ympäristöönkin.

Erityinen vaara liittyy eri maakuntien rajaseuduilla sijaitseviin hankkeisiin. Maakuntien välinen rajoittamaton kilpailu voi olla tuhoisaa. Toisen maakunnan hanke voi pilata toisenkin ympäristöä.

Jo maankäyttö- ja rakennuslain seurantaraportissa pelättiin, että muutos saattaa heikentää maakuntakaavojen merkitystä ja niiden huomioon ottamista valtion viranomaisissa. Se olisi huono asia kaavojen toteutuksen ja vaikuttavuuden kannalta. Voi olla, että valtiolla ei olisi enää vastaavaa intoa toteuttaa maakuntien päättämiä hankkeita. Tällaisia riskejä on muun muassa maakuntien kilpailussa liikennehankkeissa (YMra 1/2015 s. 42-43).

Jos järjestelmään tehdään muutoksia, niiden vaikutuksia on erityisen tärkeää seurata.

Kevennysmahdollisuuksia nykyisessä vahvistusmenettelyssä

Nykyisessä vahvistusmenettelyssäkin on mahdollisuuksia sujuvoittaa ja nopeuttaa prosessia. Tällaisia mahdollisuuksia esitti muun muassa selvitysmies Auvo Haapanala raportissaan *Maakuntakaavojen vahvistamisenettelyn vaihtoehdot* (YMra 1/2015, ks. luku 8.1.1).

Viranomaisneuvotteluja ja yhteistyötä maakunnan liiton voidaan kehittää ilman säädösmuutoksiakin. Lisäksi ministeriöiden lausunnot voitaisiin siirtää vahvistusvaiheesta ehdotusvaiheeseen.

Paras mahdollisuus nopeuttaa prosessia olisi säätää mahdollisuus määrätä kaavan lainvoimaiseksi siltä osin kuin siitä ei ole valitettu. YM voisi vahvistusviranomaisena kieltää päätöksen toimeenpanon (YMra 1/2015 s. 37). Tällainen vastaava menettely on jo asema- ja yleiskaavoissa.

Näillä vaihtoehtoisilla keinoilla saavutettaisiin sama noin vuoden ajansäästö kuin vahvistusmenettelystä luopumisella (vertaa Haapanalan vastaavat laskelmat YMra 1/2015 s. 46).

Kuntien yhteiset yleiskaavat

Samat ongelmat kuin maakuntakaavojen vahvistamisesta luopumista koskevat myös kuntien yhteisiä yleiskaavoja.

Mikäli vahvistamisenettelyjä pitää jostakin vähentää, poistettakoon menettely mieluummin kuntien yhteisistä yleiskaavoista ja säilytettäköön se maakuntakaavoissa. Yhteisten yleiskaavojen pinta-alalliset, määrälliset ja vaikutukset ovat yleensä maakuntakaavoja paljon pienemmät.

Muutoksenhaku

On ilmeistä, että laillisuusvalvonnan siirtyminen pois ympäristöministeriöltä muille toimijoille lisäisi valitusten määrää (YMra 1/2015 s. 49).

Valitusten käsittelyajat YM:ssä ja hallintotuomioistuimessa viittaavat siihen, että valitusten käsittelyajat eivät lyhenisi, jos valitukset siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin (YMra 1/2015 s. 42). Sitä vastoin tällainen muutos heikentäisi valitusten käsittelyn laatua.

Ympäristöministeriö tuntee maakunnat ja niiden kaavoituksen vanhastaan. Sitä vastoin hallinto-oikeudet eivät tunne maakuntakaavoitusta, koska ne eivät ole sitä koskaan käsitelleet. Mistä niihin saataisiin riittävä osaaminen ja osaajat tilanteessa, missä niidenkin voimavaroja leikataan? Kokemuksiemme mukaan hallinto-oikeuksien alempien kaavojenkin osaaminen vaihtelee voimakkaasti maan eri osissa voimakkaasti. Lisäksi kuudelle hallinto-oikeudelle ei kertyisi maakuntakaavaosaamista, kun niitä tulisi kunkin niistä käsiteltäväksi hyvin harvoin (YMra 1/2015 s. 43-44). Selvitysmies Haapanalan arvio oli: *"Muutos saattaisi ainakin alkuvaiheissa johtaa valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja jossakin määrin myös oikeuskäytännön epäyhtenäistymiseen"* (YMra 1/2015 s. 48).

Näistä syistä on tärkeää, että maakuntakaavan valitukset käsitelisi jatkossakin ensimmäisenä asteena ympäristöministeriö. Sillä on pitkä kokemus ja asiantuntemus kaikista maakuntakaavoista.

Jos valitukset kaikesta huolimatta siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin, ne pitäisi ehdottomasti keskittää yhteen hallinto-oikeuteen lainsäädännön yhdenmukaisuuden vuoksi. Tätä korosti myös selvitysmies Haapanala (YMra 1/2015 s. 44). Tämä olisi myös kustannustehokkain ratkaisu. Jos yhden hallinto-oikeuden malliin mentäisiin, parasta olisi keskittää maakuntakaavat Vaasan hallinto-oikeuteen. Siellä on jo nyt muutenkin muihin verrattuna ylivertainen ympäristöosaaminen, koska sinne on keskitetty jo nyt ympäristö- ja vesilupien valitukset.

Yhteenveto

Paras ja varmin vaihtoehto on nykyisen maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn säilyttäminen.

- Nykyistä menettelyä voisi sujuvoittaa muun muassa kehittämällä viranomaisneuvotteluja, aikaistamalla ministeriöiden lausunnot jo ehdotusvaiheeseen ja määräämällä kaavan voimaan niiltä osin kun siitä ei ole valitettu. Tällä saavutettaisiin sama ajansäästö kuin vahvistusmenettelystä luopumisella.
- Mikäli vahvistamismenettelyjä pitää vähentää, poistettakoon menettely kuntien yhteisistä yleiskaavoista ja säilytettäköön se maakuntakaavoissa.
- Mikäli vahvistusmenettelystä luovutaan, valitukset kannattaa keskittää Vaasan hallinto-oikeuteen, jonka voimavaroja tulee vahvistaa.

Lisätietoja

- erityisasiantuntija Tapani Veistola, puhelin 0400 615 530, tapani.veistola@sl.fi