

Lausunto

02.12.2021

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Ilari Karppi, aluetieteen dosentti:

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luku 7 [kaupunkiseutusuunnitelma] ja sen perustelut)

Vuosia kestänyt ja uusimpienkin väestöennusteiden ennakoima demografinen muutos merkitsee sitä, että suurten ja toiminnallisesti monipuolisten kaupunkiseutujen kasvu jatkuu. Suomen väestön keskittyessä entistä voimakkaammin seitsemälle lakiesityksessä erikseen mainitulle kaupunkiseudulle (vanhat ja uudet MAL-seudut), tulee kaupunkiseuduista entistä merkittävämpiä kehittämistyön, päätöksenteon ja muun toiminnan tiloja etsittäessä vaikuttavia ratkaisuja lakiesityksessä esiin nostettuihin kestävyysaasteisiin, erityisesti ilmastonmuutoksen hillintään.

Lakiesityksen sisältämät muotoilut uudesta kaupunkiseutusuunnitelmasta osana oikeusvaikutteisista kaavoista muodostuvan suunnittelujärjestelmän muutosta tarjoavat mahdollisuuden edetä tähän suuntaan. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointissa esitetty toteamus eri kaavatasojen roolista niille kuuluvien tehtävien huolehtimisessa sekä yleispiirteisten kaavojen riittävästä strategisuudesta luovat pohjan kaupunkiseututasoista suunnittelua koskevalle pohdinnalle. Nykyisen järjestelmän keskeisenä ongelmana on, että kaupunkiseutuja ei tunnisteta suunnittelutasona. Erityisesti tästä kärsii kaupunkiseutujen kestävä maankäytön kehittäminen.

Maankäytön ratkaisuja ei tehdä umpiossa, vaan niihin kytkeytyvät oleellisesti muut MAL-sopimuksiin sisällytetyt toiminnot samoin kuin palvelujärjestelmiä ja seudullisia elinkeinoratkaisuja koskeva kehittämistyö. On oleellista huomata, että vaikka MAL-prosesseissa pyritään näiden eri toimintojen

integroituun kehittämiseen, kohdistuu niihin sisällöllisesti ja suhteessa erilaisiin suunnittelujärjestelmiin hyvin erilaisia paineita. Kaupunkiseudun maankäyttöratkaisuihin heijastuvat seudun jäsenkuntien tarpeet ja niitä palvelevat ratkaisut, kun taas saman seudun liikenneratkaisuja ohjaavat valtakunnalliset verkostolliset tarpeet. Tämän ja monen muun kehittämiskäytännön – esimerkkinä elinkeinoalueiden kestävä suunnittelu limittyneenä kaupunkiseututasoiseen elinkeinotyöhön – aikaansaaminen edellyttää kaupunkiseudun kuntatoimijoilta valmiutta erilaisiin sopimuksellisiin ja luottamusta rakentaviin menettelyihin. Menettelytavat vaihtelevatkin voimakkaasti MAL-seutujen välillä.

Lakiehdotus lähtee siitä, että esitetty kaupunkisuunnitelma jää oikeusvaikutuksettomaksi mutta pakolliseksi laissa määritellyille kaupunkiseuduille. Oikeusvaikutteisuuden puuttuminen on perusteltu esityksessä hyvin, vaikka kaupunkiseutu suunnittelutasona onkin merkittävä ja vaikka oikeusvaikutteiset menettelyt auttaisivat yhdenmukaistamaan kehittämistyön toteuttamista tällä tasolla. Strateginen toimintojen yhteensovittamisen tarpeita yleispiirteisesti palveleva toiminnallisen kaupunkiseudun tai sen osien kaava yhdessä detaljisoidumpien kuntakaavojen (nykyisten yleis- ja asemakaavojen välimuoto) kanssa olisi mahdollistanut tämän ilman suunnittelu- ja kaavajärjestelmän kohtuutonta monimutkaistamista. Vallitsevassa tilanteessa, jossa maakunta-, yleis- ja asemakaavojen esitetään säilyvän kaavajärjestelmässä, jossa niille kullekin haetaan omaa terävöitettyä rooliaan ja jossa lisääntyvän strategisuuden ja joustavuuden tavoitteista halutaan pitää kiinni, oikeusvaikutteisuuden puuttuminen ja sopimuksellisten menettelyjen korostaminen on peruteltua.

Kaupunkiseututasoiset menettelyt kaipaavat kehittämistä. Esityksessä todetut osallistumisen ja arvioinnin tavoitteet ovatkin erittäin kannatettavia. Kaupunkiseudun merkittävyttä eri toimijoille kuvaavat päivittäiset työssäkäynnit, asioinnin ja virkistäytymisen virrat. Näiden toiminnallisten yhteyksien kautta seudun kuntalaisista tulee väistämättä myös kaupunkiseutulaisia. Kaupunkiseudun kehittäminen edellyttää seutumittakaavaista tietopohjaa, jonka rakentamista esityksen digitalisaatiota koskevat muotoilut tukevat, mutta seutua ja sen käytettävyyttä koskeva tieto on myös kuntalais- tai seutulaistietoa arjen sujuvuudesta seudulla. Erilaisten seudun toimintaa ilmentävien osallis- ja sidosryhmien tunnistaminen ja heidän tietovarantojensa hyödyntäminen skaalaamalla myös osallistumisen edellytyksiä seutumittakaavaisiksi on osa suunnittelu- ja kehittämisjärjestelmän avaamista ja demokratisointia.

Kaupunkiseutujen kasvu on monella tavalla kasvattanut niiden taloudellista painoarvoa. Tuotannon ja kaupan rakennemuutokset sekä muutokset erilaisten yksityisten ja julkisten palvelujen tuotanto- ja jakelujärjestelmässä haastavat jatkuvasti maankäytön, kestävä liikunnan suunnittelun sekä kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamisen voimakasta muuttovoittoa saavilla kaupunkiseuduilla. Esityksen mukaisten, oikeusvaikutuksettomien kaupunkiseutusunnitelmien laadinta on nähtävä vuorovaikutusprosessina, jota sen joustavuuden sekä oikeusvaikutusten puuttumisen vuoksi on syytä avata viranomaistyöskentelyä laajemmaksi. Myös elinkeinotoimijat sekä muut kaupunkiseutujen toiminnan ja tulevan kehityksen kannalta keskeiset sidosryhmät ovat osa yhteisöä, jolla on edellytykset tehdä kaupunkiseuduista yhä vaikuttavampia ilmasto- ja muiden kestävyystavoitteiden edistäjiä.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

-

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin 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.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Auranen Joel
Tampereen yliopisto, johtamisen ja talouden tiedekunta