

MIELIPIDE

KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAKIEHDOTUS 2021

25.11.2021

**Matti Liukkonen**

Arkkitehti Safa

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	KAAVOITUS- JA RAKENNUSLAKI - MIELIPIDE .....	3
1.1.	Taustaa.....	3
1.2.	Asukaskeskeinen aluerakentaminen .....	4
1.3.	Kaavojen sisältö .....	5
1.4.	Lupaprosessin uudistaminen .....	5
1.5.	Sijoituslupa ja poikkeamislupa päällekkäisiä toimintoja. ....	6
1.6.	Kaava vai poikkeamispäätös .....	6
1.7.	Alueellinen poikkeaminen kaavasta .....	6
1.8.	Tonttijaon muutos .....	7
1.9.	Täydennysrakentamisen verotus.....	7
1.10.	Maanomistajien kaavoille valmistelurauha.....	7
1.11.	Asemakaavojen ajantasaisuuden toteaminen .....	8
2.	YHTEENVETO – KAAVOITUS- JA RAKENNUSLAIN MUUTOSTARPEET.....	10

# 1. KAAVOITUS- JA RAKENNUSLAKI - MIELIPIIDE

## 1.1. Taustaa

Olen kaavoittajan työssäni seurannut kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta yli 30 vuotta sekä virkamiehenä että yksityisesti, ja nähnyt rakentamisprosessin ja rakennuslain muutokset, ympäristövaikutusten arviointilainsäädännön, maankäyttö- ja rakennuslain sekä poikkeamispäätöslainsäädännön kehityksen käytännössä.

Haluan tässä yhteydessä kertoa mielipiteeni erityisesti asemakaavoitus- ja rakennuslupaprosessin uudistuksen tarpeesta ja lähinnä asuntosuunnittelun näkökulmasta, vaikka päätelmät voidaan sovittaa myös muuhun rakentamiseen.

Tavoitteena pitäisi olla kaavoituksen keventäminen ja nopeuttaminen vaarantamatta osallisten asemaa, ja jopa parantaen sitä. Lainsäädännössä on otettu isoja askeleita siihen suuntaan.

Toinen ydinkysymys on valitushalukkuuden vähentäminen. Mielestäni tavoitteena voi olla valitusoikeuden ajallinen rajoittaminen niin, että ne, jotka jättävät valittamatta ehdotusvaiheessa, eivät voi valittaa myöhemminkään ilman painavaa syytä, eivätkä muusta kuin asiasta, josta on ehdotusvaiheessa valitettu. Se edellyttää kuitenkin avoimuuden varmistamista alkuvaiheessa. Valitusoikeus pitäisi olla samoilla tahoilla kuin nytkin.

Entistä useampi kaava on täydennysrakentamista. Niitä on sekä kaupungeissa, maaseudun taajamissa, sekä alueilla, joilla ei ole kaavoja. Täydennysrakentamisen luonne ei kuitenkaan näy paljonkaan kaavaprosessia koskevassa lainsäädännössä. Täydennysrakentaminen tapahtuu yleensä vähitellen, pitkän ajan kuluessa ja monesti pienissä hankkeissa.

Yhtenä isona ongelmana on myös, että asukkaat ovat monesti löysässä taloudellisessa hirressä vuosikausia, ellei vuosikymmeniä kaavoituksen keskeneräisyyden takia. Jokainen kaavaprosessi on hieman erilainen, kestää liian kauan, tai on liian työläs ja usein rajoittaa rakentamista liikaa tai liian vähän.

Moni kaava on vanha jo syntyessään, kuten Sörnäisten tunnelin asemakaava, jonka liikenne-ennusteet ovat asemakaavan vanhenemisajan verran myöhässä tilanteessa, jossa valtakunnalliset ohjeet globaalit sopimukset muuttuvat lähes tauotta.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on seuraavassa esitelty lain tavoitteisiin sopiva suunnitteluprosessi asemakaavasta rakentamiseen, ja ehdotettu sen toteuttamiseksi joitakin lisäyksiä tai muutoksia vireillä olevaan lakiehdotukseen. Kutsun tätä konseptia nimellä *käännetty kaavoitusprosessi*, koska asiat tapahtuvat osin eri järjestyksessä ja eri painotuksin kuin nykyisissä käytännöissä ja käsillä olevassa lakiehdotuksessa.

### **Rakentamisprosessi**

Rakentamisen prosessi on osa rakentamisen kokonaisuutta, johon kuuluvat kaikki kaavamuodot, ja lisäksi rakennuslupa-, rakentamisvaihe ja käyttöiän aikainen huolto- ja kiertotalous. Prosessi on tänä päivänä täynnä heikkoja lenkkejä, jotka pitäisi vahvistaa. Siihen tarvitaan osittain lainsäädäntöä, osittain muita keinoja.

Hankalin ja heikoin lenkki on vaiheessa, jossa kaava on valmis, ja se siirtyy ohjaamaan rakennusluvan hankkimista. Samalla prosessi siirtyy julkisesta kaavahankkeesta yleensä yksityiseksi tai sen luonteiseksi rakennushankkeeksi, jossa kriteerit vaihtuvat laadullisista etupäässä rakennustaloudellisiksi. Kuitenkin talouden pitäisi olla mukana kaavoituksen alusta asti, ellei aiemminkin.

Se johtaa tehottomaan kaavoitukseen, jossa jokainen vaihe aloitetaan alusta entistä vesitetymmin tavoittein. Varsinkin rakennusvalvonta on tästä syystä puun ja kuoren välissä julkisen ja yksityisen vallankäytön solmukohtassa. Rakentamisprosessissa pitäisi vetää yhtä köyttä kaavoituksesta toteutukseen. Heikot lenkit on vähennettävä minimiin, jotta voitaisiin täyttää kaavoituksen varsinainen tarkoitus - hyvä ympäristö pitkällä tähtäimellä ja kaukonäköisesti.

Rakennuttajalle tai hankkeesta vastaavalle annetut vapaat kädet taas johtaisivat todennäköisesti ympäristön kaoottiseen heikkenemiseen, kun sitä juuri nyt pitäisi välttämättä parantaa. Siitäkin on jo merkkejä näkyvissä ainakin asuntorakentamisessa, jossa paradigma muuttui kertaalleen, kun Asuntohallituksen laadun ohjaus lopetettiin 1990-luvun alussa, ja näyttää siltä, että Hitas:lle käy samoin.

## 1.2. Asukaskeskeinen aluerakentaminen

Ensinnäkin haluan sanoutua täysin irti menneiden aikojen grynderivetoisesta aluerakentamisesta. Tänä päivänä ja tulevaisuudessa voitaisiin puhua asukaskeskeisestä aluerakentamisesta, jossa rakennuttajana toimii myös asukkaiden hallitsemia ryhmärakennuttajayhteisöjä, joilta edellytetään joka tapauksessa pitkälle vietyä vuorovaikutteista suunnittelua. Suunnittelukäytännön muutos voisi mahdollistaa myös koemarkkinoinnin jo ennen kaavoitusta, tai osana sitä. Rakennuttajayhteisöillä on siihen myös enemmän resursseja kuin kunnilla. Kaavoituksen yhtenä tavoitteena ja lähtökohtana on silloin rakentaa puitteita alueen tulevalle vastuulliselle yhteisöllisyydelle jo kaavoitusvaiheessa.

Asukaskeskeisen aluerakentamisen malli tarkoittaa käytännössä asuinalueiden kaavoituksen ja rakentamisen prosessia, joka on käännteinen nykyiselle prosessille. Nykyään päätetään ensin yleensä talotyyppit, aluetehokkuus ja asukasmäärät, tehdään kaavat ja luovutetaan alue kaavan valmistuttua tontin ostajien sitovaksi ohjeeksi. Se toimii uudispuolella joskus, mutta täydennysrakentamisessa vielä harvemmin.

Asukaskeskeisessä kaavatalouden huomioivassa mallissa rakennuttajayritykset voivat tehdä sitovia aluerakentamissopimuksia jo ennen kaavoitusta sillä ehdolla, että alueelle tehdään heti alkuun viiet- tai esisuunnitelma ja koemarkkinointi kunnan asettamien palvelu- ja laatukriteerien sekä kustannustason mukaisesti niin, että alueen asukkaat/käyttäjät ja alueesta kiinnostuneet ovat suunnittelussa mukana. Nythän näitä suunnitelmia tehdään pelkästään yrittäjien toimesta tarkoituksena maksimoida rakennusoikeus ja arvon lisäys.

Asukkaiden tai yleensä käyttäjien tarpeiden on määrä ohjata alueen ominaisuuksia digitaalisilla vuorovaikutussuunnittelun välineillä, joilla voidaan räätälöidä monipuolisiakin tilaohjelmia ja suunnitelmia ottaen mukaan ratkaisujen kustannusvaikutukset erityisesti asukkaille. Kun yhteinen viitesuunnitelma on tehty, sillä on monia etuja kaikille osapuolille.

Tämän jälkeen varsinainen asemakaava on tavanomaista nopeammin ja helpommin tehtävissä. Sillä ikään kuin vahvistetaan aluerakentamissopimus, ja ns. iltalypsyn tarve vähenee.

Prosessin aikana kaavan lähtökohdat selkenevät aivan toisella tavalla kuin nykyisessä kaavaprosessissa, jossa poliitikoilla on tapana päättää kaavoituksen

alussa kustannuksiin vaikuttavista lähtökohdista, aluetehokkuudesta, talotyypeistä yms. ilman että alueen ominaisuuksia ja kustannuksia on riittävästi tutkittu.

Aluerakentamisen yhteydessä on myös paremmat edellytykset suunnitella synergisiä toimintoja ja alkuvaiheessa, esimerkiksi katujen, muun infran, liikenteen, huoltoajon ja pysäköinnin yhtenäistä kokonaisuutta kustannuksineen.

Asukaskeskeiselle kaavoitushankkeelle tulisi turvata nykyistä paremmat kehittämismahdollisuudet ja rahoitus tulevassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa.



### 1.3. Kaavojen sisältö

Asemakaavassa on määriteltävä toisaalta maisemalliset, luonnon sanelemat rajat, kaupunkitaiteelliset näkökulmat, rakennussuunnitteluun kuuluvat toiminnalliset ja esteettiset ominaisuudet, toisaalta se on sopimus taloudellisen lisäarvon jakautumisesta. Niiden kautta määräytyy kaavoitettavan tilan kokonaismäärä ja hinta. Kerrosalat korostuvat kaavamääräyksissä.

Kerrosalan määrittely on kaavoituksessa ollut perinteinen tapa, mutta se on kaavoituksen kokonaistavoitteiden kannalta toisarvoinen. Kerrosalaa ei tarvitsisi määritellä lainkaan. Kerrosala voisi kaavassa määräytyä epäsuorasti koesuunnitelman massan eli kuutiomäärän perusteella. Kaavoitusta valmisteleavassa viitesuunnittelussa voitaisiin määritellä maisemakuvaa ja näkymiä muodostava massoittelu ja kadut, eli kaupunkikuvaan ja kaupunkiarkkitehtuuriin liittyvä massoittelu kuutioina. Riittää, jos määritellään esimerkiksi räystäskorkeudet, yhtenäisen julkisivun pituus, maantasokerroksen liittyminen piha- ja katutilaan, valoisuusominaisuudet, häiriöitä aiheuttavien ja häiriöille alttiiden toimintojen aiheuttamat rajoitukset sekä muut tilaa määrittelevät ominaisuudet. Kerrosala määräytyy annetun massan määrittelemän kuutiomäärän puitteissa. Lähtökohtana olisi silloin tila, jonka sisällä osalliset voivat toimia varsin vapaasti digitaalisten työvälineiden avulla.

Käytännössä kaava sisältää silloin perinteisen ”kaupunki taideluomana”- näkökulman (Gustav Strengell) sekä sopimukset alueen kustannustekijöistä ja osapuolten, kunnan, rakennuttajan ja käyttäjien) yhteistyöllä saavuttamasta synergiasta. Tilaperusteinen (voidaan puhua myös ns. 3-ulotteisesta kaavoituksesta, jota käytetään jo suurimmissa kaupungeissa.) kaavoitus voi tuottaa yksinkertaisemman ja joustavamman asemakaavan, jos kortteleiden sisältö jätetään asukaskeskeisen, vuorovaikutteisen rakennussuunnittelun huoleksi.

### 1.4. Lupaprosessin uudistaminen

Edellä kuvattu on pääosin mahdollista jo nykyisenkin lainsäädännön puitteissa. Kyse on pikemminkin asennekasvatuksesta uuteen käytäntöön, jossa pitäisi varmistaa rahoitus asukaskeskeisille kehittämishankkeille,

Miten tulevat käyttäjät voisivat ohjata suunnittelua, kun asunnot jo yleensä myydään valmiina sijoitusasunnoiksi? Onko mahdollista tehdä kaavaa ilman kerrosalämääräyksiä tai tarkkoja käyttötarkoituksia yms.? Mitä tarkoittaa maapolitiikka vuorovaikutteisen suunnittelun mahdollistajana? Löytyykö rakennuttamisyriyksiltä tai -yhteisöiltä halua toimia yleishyödyllisesti. Haluaako kunta tai kaupunki luovuttaa osan kaavamonopolin turvin rakennetusta hallintokäytännöstä. Onko aluerakentaminen liian kuuma peruna käsiteltäväksi?

Mitä enemmän suunnittelun lopputulosta voidaan ennustaa, sen parempi. Siitä ei kuitenkaan tule haulttua tulosta, jos kaavoituksen ja rakennussuunnittelun väliltä ei saada epäjatkuvuuskohtia poistetuksi. Siksi on ymmärrettävää, että yritetään tarjota poikkeamispäätöksen ja rakennuslupan väliin vielä yhtä kahvaa – sijoituslupaa - rakennusvalvontaan, jolla voitaisiin turvata hyvä suunnittelu. Hyvä suunnittelu ei kuitenkaan auta, ellei sen takana ole riittävä rakenteellinen prosessin uudistus.

Seuraavassa ehdotuksia siitä, miten lain kohtia pitäisi mielestäni uudistaa edellä kuvatun kehityssuunnan vahvistamiseksi.

### 1.5. Sijoituslupa ja poikkeamislupa päällekkäisiä toimintoja.

Lupaprosessissa ns. sijoituslupa ja poikkeamispäätös ovat päällekkäisiä toimenpiteitä. Poikkeuslupaprosessi on mielestäni riittävä rakennuksen sijoittamisen tutkimiseen, ja samassa yhteydessä voi käsitellä myös poikkeamisen mahdollisuuden, jos sitä tarvitaan. Harkinta kuuluu lähinnä kaavoittajalle. Rakennusluvasta pitäisi tarvittaessa saada lausuntoja, mutta se ei tarvitsisi lakimuutosta. Lakiin jäänyt mahdollisuus hakea rakennuslupaa vaiheittain voisi sen sijaan olla hyvä säilyttää. Yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa ei ole kielletty. Kunta voi jo nyt delegoida lupa-asioita haluamallaan tavalla.

### 1.6. Kaava vai poikkeamispäätös

Täydennysrakentamisessa ensimmäinen kysymys on useimmiten, tarvitaanko poikkeuslupaa vai ei. Sen yhteydessä vastataan myös sijoittamiskysymyksiin. Oleellinen kysymys on kuitenkin, tarvitaanko läheskään aina kaavamuutosta, ja voiko sen korvata poikkeamispäätöksellä, kun ei ole kysymys nykyisen MRL:n tarkoittamasta merkittävästä rakentamisesta tai suojelu yms. kysymyksestä.

Ratkaisun avain löytyy mm. voimassa olevan MRL:n perusteluista (**HE148/2015 perustelut**) ”Merkittävä rakentaminen tarkoittaa ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella.”

Tätä merkittävän rakentamisen väljää määrittelyä tulisi painottaa uudessakin laissa. Kaupunkien ja kuntien kaavoittajat tulkitsevat yleensä merkittävän rakentamisen lakia merkittävästi ahtaammin, mikä johtaa osaltaan kaavoituksen ruuhkautumiseen, kaavoitusaikojen pitenemiseen ja samalla taloudellisiin seurauksiin asukkaille/tontin omistajille, jotka pyrkivät huolehtimaan oman tonttinsa rakennuskannan kestävyyydestä. Asemakaavalla voidaan myöhemmin, kun ei ole niin kiire, vahvistaa poikkeamispäätöksen tilanne kaavaksi. Vaikuttaa siltä, että kunnat ja kaupungit ovat tässä kohtaa itse asettaneet itselleen esteitä rakentamisprosessin sujuvuudelle kaavoitusmonopolin turvin.

### 1.7. Alueellinen poikkeaminen kaavasta

Tutkin vuosina 2015 -2017 pääkaupunkiseudulla täydennysrakentamisen lupaprosessia ja kaavoitusta lähinnä Espoossa. Jos alueen perusluonnetta ei muuteta, täydennysrakentaminen voisi lain kirjaimen mukaan toteutua poikkeamispäätöksin.

Lakiin pitäisi kuitenkin lisätä tai palauttaa mahdollisuus täydennysrakentamisalueiden *alueelliseen* poikkeamispäätökseen viitesuunnitelman perusteella erityisesti pientalo- kylä- sekä rantakaava-alueiden täydennysrakentamisessa. Alueellinen poikkeuslupa voisi toimia myös uuden lakiehdotuksen erityisharkinta-alueilla, joilla kyläkaavalle tulisi kevyempi lupaprosessi.

Viitesuunnitelman mukainen suunnitelma voitaisiin tarvittaessa viimeistellä asemakaavaksi alueellisen poikkeamispäätöksen jälkeen. Kunnalla säilyy nykyinen vahva asema, kun se antaa joka tapauksessa lähtökohdat ja tavoitteet poikkeamisille ja kaavan laatimiselle sekä hyväksyy ja vahvistaa sekä poikkeamispäätökset että kaavat. Vaikeuttamalla täydennysrakentamisprosessia nykyinen MRL vahvistaa tässä kohtaa ilmaston muutosta, ja olisi senkin takia muutettava. Poikkeamispäätös-nimi tulisi palauttaa *poikkeusluvaksi*, joka sopii kieleen mielestäni paremmin.

Viitesuunnitelma, joka tehdään asukkaiden eli osallisten kanssa yhteistyössä heitä tasapuolisesti kuulemalla poikkeamislainsäädännön mukaisesti, antaa kaikille saman mahdollisuuden käyttää oikeuttaan, muttei velvoita rakentamiseen. Se sallii myös eri aikaisen täydennysrakentamisen. Alueellinen poikkeamispäätös voisi olla määräaikainen, esimerkiksi kuten asemakaavat yleensä eli 13 vuotta.

Muutos voi olla erityisesti pääkaupunkiseudulla ratkaiseva, jos halutaan edistää täydennysrakentamista, ja saada alueita rakennettavaksi asukkaille kohtuullisessa ajassa.

## 1.8. Tonttijaon muutos

Muutospakettiin kuuluu, että tonttijako tulee voida tehdä myös poikkeusluvan perusteella. Sitä ei ole selvästi sanottu nykyisessä MRL:ssä. Käytäntö vaihtelee jopa pääkaupunkiseudun kunnissa. Vantaalla on tietääkseni tehty tonttijako poikkeamispäätöksen perusteella, mutta Espoossa vaaditaan kaavamuutos, mikä on torpannut pientaloalueiden täydennysrakentamisen, koska kaavassa on asuntomäärä rajoitettu usealla alueella yhteen asuntoon. Määräys ei toimi enää tässä täydennysrakentamisen tilanteessa eikä sitä voi muuttaa muuttamatta kaavaa. Pienet postimerkkikaavat, joita sen sijaan tehdään, syövät kaavoittajien resursseja ja kokonaisvaltaista näkemystä alueen rakentamisesta, mikä huonontaa tilannetta entisestään.

Pääkaupunkiseudulla pientaloalueiden täydentämistä ei ole nähty merkittävänä kaupunkisuunnittelun keinona, vaikka siinä olisi potentiaalia usean kymmenen tuhannen asukkaan lisäykselle.

## 1.9. Täydennysrakentamisen verotus

Muutokseen kuuluu myös, että uudessa laissa pitäisi selkeyttää verokäytäntöä niin, että erityisesti pientaloalueiden kerrosalan nostamisesta täydennysrakentamisessa ei peritä lisää kiinteistö- tms. veroa, koska muutos on yleensä vähäinen ja vähentää osallistumishalukkuutta. Verokäytäntö on tällä hetkellä yksittäisten oikeustapausten varassa, ja haittaa täydennysrakentamista. Sama käytäntö voisi olla myös muilla kuin pientaloalueilla, kiinteistöveron kevennys kaupunkirakenteen tiivistämiseksi ilmastonmuutosta vastaan.

## 1.10. Maanomistajien kaavoille valmistelurauha

**Kylä- ja rantakaavoitus** voitaisiin ohjata samanlaista polkua kuin **täydennysrakentaminen**, mistä näissä maanomistajien kaavoissa yleensä onkin kysymys. Kyläkaavan, varsinkin kyläyleiskaavan, laatiminen on liian raskasta byrokraattista, koska se on tehtävä käytännössä asemakaavan tarkkuudella. Kyläläiset – ja heihin voi laskea myös kaupunkien pientaloalueiden ja kaupunkien korttelien asukkaat ja maanomistajat yleensä - tarvitsevat heti kaavoituksen

alussa varmuuden siitä, että kaavasta on edes jotain hyötyä. Koko hanke kaatuu siihen jos asukkaat joutuvat maksamaan suunnittelusta, missä varmin tulos on, että mitään ei saada aikaan, kuten kävi Espoon pientaloalueiden täydennysrakentamisprojektissa. Alueellinen poikkeuslupa ratkaisisi saman asian, koska rakentaminen ei yleensä aiheuta lain tarkoittavia merkittäviä muutoksia ympäristöön, ja korttelin tai kylän asukkaat voivat yhdessä palkata suunnittelijan, jos aluetarkastelun avulla saa kattavan poikkeusluvan.

**Suunnittelutarveratkaisu ja erityisharkinta-alue** ovat molemmat byrokraattisia sanakummajaisia, ja tarkoittavat ilmeisesti suunnilleen samaa. Ehdotuksenani on, että näitä kumpaakaan ei käytetä, vaan korvataan sanalla **sijoituslupa**, joka silloin merkitsisi samaa kuin erityisharkintaratkaisu tai suunnittelutarveratkaisu. Samalla sijoituslupa pitää poistaa kokonaan tarpeettomana poikkeamispäätöksen ja rakennuksen toteutusluvan välistä.

**Kylä- ja rantakaavoja** saattaa olla turha erottaa muista kaavoista. Ranta-alueille voidaan määritellä erityistavoitteita, jos halutaan. Samalla voidaan valita kaavan, poikkeamisten tai erityisharkinta-alueiden välillä – jos niitä sanoja yleensä aletaan käyttää. Pikemminkin pitäisi puhua **maanomistajakaavoista**, joissa kaavoittajan asema määritellään niin, että hankkeille syntyy valmistelurauha. Yksityiselle maanomistajakaava-aloitteelle tulisi antaa vahvempi mandaatti erityisesti täydennysalueilla, missä asukkaat ovat jo pääosin valmiina. Sitä varten tulisi laatia pykälä, jolla voidaan varmistaa toimenpidekielto kaavan laatimisen ajaksi, jotta valmisteilla olevaa kaavaprosessia ei vaaranneta.

**Kylä- ja rantakaavoille** tulisi määritellä vanhenemissäännöt kuten asemakaavoille ja poikkeamispäätöksille, jos joku osapuoli sitä edellyttää.

**Ranta- ja kyläkaavat** ovat erityisen alttiita haitanteolle, sillä rantakaava ei vanhene, ja kaavoittajan asema on erilainen. Yksityisestä aloitteesta tehtävien kaavojen ominaisuuksiin kuuluu, että kaavoittajana on konsultti, jolla on käytännössä kaksi toimeksi antajaa, kunta ja yksityinen maanomistaja, joka maksaa viulut, ja edellyttää, että hän saa tavoitteensa läpi. Kaavoittajan asema on tällaisissa hankkeissa usein ristiriitainen, ja johtaa helposti siihen, että joku osapuoli alkaa vaikeuttaa kaavan laatimista säilyttääkseen omat etunsa.

Olisi suotavaa, että laissa olisi maininta siitä, että kunnan hyväksymän maanomistajakaavahankkeen valmistelulle tulee saada valmistelurauha. Voimassa olevan vanhan kaavan toteuttaminen pitää voida estää, jos se vaikeuttaa uuden kaavan laatimista, jossa kunta on aina kuitenkin yhtenä osapuolena, kunnes uusi kaava on valmis. Koskee esimerkiksi yhteiskäyttöön liittyviä toimituksia. Nykyisessä laissa puhutaan lähinnä vahvan kaavan toteuttamisen vaikeuttamisesta.

### 1.11. Asemakaavojen ajantasaisuuden toteaminen

Jos ajattelee viime aikojen keskustelua Helsingin kohteessa, esimerkiksi Limingantie 38 päiväkodin sijoituskiistaa ja Sörnäisten tunnelia, monet asiat menivät totaalisesti pieleen. Molemmissa oli kysymys suurelta osin siitä, miten tulkitaan MRL 60§ pykälän kohtaa:

*”Sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakennuslupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden.”*

Etenkin ensimmäisen virkkeen lause *”..ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta”* on ongelmallinen ilmaus. Limingantiellä oli kysymys siitä, että kaupunkisuunnittelun koneisto ei ottanut huomioon ajat sitten vanhentuneen asemakaavan ympäristövaikutusten kriteerien muutosta viime vuosisadalta tähän



päivään ja teki hankintapäätöksiä hätäisesti. Kyseinen kallioalue olisi pienellä rakennusalan muutoksella voitu säästää poikkeusluvalla, ja korjata 30 vuotta vanhan kaavan virheet, jos kaavan ajantasaisuuteen olisi kiinnitetty huomiota. Sitä paitsi voidaan sanoa, että kaava oli julkisen rakentamisen ja ympäristövaikutusten selvitysten osalta kokonaan toteuttamatta.

Sörnäisten tunnelin tapauksessa ongelma on saman tyyppinen: Kaavan perusteena oleva liikenne-ennusteet ovat vanhempia kuin kaavan vanhenemisaika. Yllä olevaa toteutumattomuusvaatimusta pitäisi käsitellä niin, että kaavan perusteena olevien vaikutusten arviointien pitää myös olla tuoreita. Kaava pitäisi voida uusida, jos lähtötiedot oleellisesti muuttuvat, riippumatta itse kaava-asiakirjojen hyväksymisajankohdasta tai rakentamisen vaiheesta.

**Kaavan vanhenemislakipykälään** pitäisi lisätä kohta, jossa todetaan, että asemakaavallinen tarkastelu tulee tehdä, jos on perusteltavissa, että päätökset syntyvät vanhentunein tiedoin, tai kaava on yli 13 vuotta vanha, kaava on laitettava nähtäville ympäristövaikutusten arviointitarpeen selvittämiseksi. Nyt uudistamisesta tehdään rutiininomainen lista, joka luultavasti hyväksytään sellaisenaan ilman keskusteluja yksittäisen virkamiehen esittelyn pohjalta. Toisin sanoen resursseja ei varata kaavojen ajanmukaisuuden toteuttamiseen, ehkä osittain tarkoituksellisesti, vaikka sen merkitys kasvaa täydennysrakentamisen yleistyessä.



## 2. YHTEENVETO – KAAVOITUS- JA RAKENNUSLAIN MUUTOSTARPEET

### Maankäyttösopimuksia asukaskeskeisille kaavoitushankkeille

Asukaskeskeisille kaavoitushankkeille tulisi turvata kehittämismahdollisuudet ja rahoitus tulevassa kaavoitus- ja rakentamislaissa, ohjeissa tai määräyksissä.

### Valitusoikeus

Valitusoikeus pitäisi olla samoilla tahoilla kuin nytkin. Mielestäni tavoitteena voi olla valitusoikeuden ajallinen rajoittaminen niin, että ne, jotka jättävät valittamatta ehdotusvaiheessa, eivät voi valittaa myöhemminkään ilman painavaa syytä, eivätkä muusta kuin asiasta, josta on ehdotusvaiheessa valitettu.

### Sijoituslupa ja poikkeamispäätös

Sijoitusluparatkaisusta rakennusvalvonnassa pitäisi luopua. Rakennusluvasta pitäisi tarvittaessa saada lausuntoja, mutta se ei tarvitsisi lakimuutosta. Lakiin jäänyt mahdollisuus hakea rakennuslupaa vaiheittain voisi sen sijaan olla hyvä säilyttää. Yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa ei ole kielletty. Kunta voi jo nyt delegoida lupa-asioita haluamallaan tavalla.

### Asemakaava vai poikkeuslupa

Ratkaisun avain löytyy voimassa olevan MRL:n perusteluista (**HE148/2015 perustelut**) ”*Merkittävä rakentaminen tarkoittaa ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella.*” Tätä merkittävän rakentamisen välttämättä tulisi painottaa uudessakin laissa, ja vahvistaa kuntien motivaatiota käyttää määrittelyä lain sallimissa rajoissa. Kaupunkien ja kuntien kaavoittajat tulkitsevat yleensä merkittävän rakentamisen määrittelyä huomattavasti ahtaammin kuin laki sallisi. Täydennysrakentaminen pitäisi olla mahdollista enimmäkseen poikkeamispäätöksillä varsinkin pientaloalueilla.

### Alueellinen poikkeaminen kaavasta

Lakiin pitäisi edellisen kohdan toteuttamiseksi palauttaa mahdollisuus täydennysrakentamisalueiden *alueelliseen* poikkeamispäätökseen muutenkin kuin käyttötarkoituksen muutoksen osalta, viitesuunnitelman perusteella erityisesti pientalo- kylä- sekä rantakaava-alueiden täydennysrakentamisessa.

**Suunnittelutarvealue ja erityisharkinta-alue** ovat molemmat byrokraattisia sanakummajaisia, ja tarkoittavat ilmeisesti suunnilleen samaa. Ehdotuksenani on, että näitä kumpaakaan ei käytetä, vaan korvataan sanalla **sijoituslupa**, joka silloin merkitsisi samaa kuin erityisharkintaratkaisu tai suunnittelutarveratkaisu. Samalla sijoituslupa pitää poistaa kokonaan tarpeettomana poikkeamispäätöksen ja rakennuksen toteutusluvan välistä.

### Tonttijaon muutos

Muutospakettiin kuuluu, että tonttijako tulee voida tehdä myös poikkeusluvan perusteella. Sitä ei ole selvästi sanottu nykyisessä MRL:ssä. Käytäntö vaihtelee jopa pääkaupunkiseudun kunnissa.



### **Täydennysrakentamisen verotus**

Muutokseen kuuluu myös, että uudessa laissa pitäisi selkeyttää verokäytäntöä niin, että erityisesti pientaloalueiden kerrosalan nostamisesta täydennysrakentamisessa ei peritä lisää kiinteistö- tms. veroa, koska muutos on yleensä vähäinen. Verotus poikkeamispäätöksen yhteydessä varsinkin pientaloalueilla hidastaa ja estää täydennysrakentamista, ja on siten ilmastonmuutosta lisäävä vero.

### **Maanomistajakaavat, kylä- ja rantakaavat, erityisharkinta-alue ja suunnittelutarveratkaisu**

**Kylä- ja rantakaavoja** saattaa olla turha erottaa muista kaavoista. Pikemminkin pitäisi puhua **maanomistajakaavoista**, joissa kaavoittajan asema määritellään niin, että hankkeille syntyy valmistelurauha. Sitä varten tulisi laatia pykälä, jolla voidaan varmistaa toimenpidekielto kaavan laatimisen ajaksi, jotta valmisteilla olevaa kaavaprosessia ei vaaranneta.

**Kylä- ja rantakaavoille** tulisi määritellä vanhenemissäännöt kuten asemakaavoille ja poikkeamispäätöksille, jos olosuhteet ja tarpeet ovat muuttuneet ja joku osapuoli sitä edellyttää.

### **Asemakaavan ajantasaisuuden toteaminen**

**Kaavan vanhenemislakipykälään** pitäisi lisätä kohta, jossa todetaan, että asemakaavallinen tarkastelu tulee tehdä, jos on perusteltavissa, että päätökset syntyvät vanhentunein tiedoin, tai kaava on yli 13 vuotta vanha. Uutta toimenpide- tai rakennuslupaa ei saisi hyväksyä tällaisen kaavan voimassa ollessa ilman että sen ajantasaisuus varmistetaan laittamalla kaava nähtäville. Nyt uudistamisesta tehdään rutiininomainen lista, joka luultavasti hyväksytään sellaisenaan ilman keskusteluja yksittäisen virkamiehen esittelyn pohjalta.

### **Muuta**

Kaavoitusprosessin rakennetta ehdotetaan tässä kirjoituksessa muutettavaksi, mutta se ei välttämättä edellytä suuria lakimuutoksia. Maankäyttösopimuskiellon ei pitäisi yhtä vahvana koskea suunnittelua, jossa on mukana mukana asukaslähtöisyyteen erikoistuneita yrityksiä/yhteisöjä.

Kaavan valmistuttua rakennusprojektit menevät yleensä tonttiosaston tonttikilpailuun, jossa etusijalle asetetaan yleensä tutut, suuret, valtakunnalliset tai ylikansalliset yritykset, joilla on vakaa talous, mutta ei vuorovaikutuskäytäntöjä. Varsinkin nykyisessä murrosvaiheessa pitäisi lain puolesta löytyä rahoitusinstrumentteja, joilla voidaan parantaa asukaskeskeisten hankkeiden kilpailukykyä.

Toivottavasti tästä kirjoituksesta on jotain hyötyä vaikeassa ja laajassa ponnistelussanne yhteisen ympäristön hyväksi.

Matti Liukkonen.  
Arkkitehti Safa  
[matti.liukkonen@artlabark.fi](mailto:matti.liukkonen@artlabark.fi)  
[www.artlabark.fi](http://www.artlabark.fi)