

Lausunto

07.12.2021

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunnan ja HLJ-toimikunnan kunta- ja kuntayhtymäjäsenet antavat seuraavan lausunnon KRL-uudistuksen kaupunkisuunnitelmasta. Lausunto on kokonaisuudessaan myös liitteenä. MAL-neuvottelukunta ja HLJ-toimikunta eivät ole ottaneet kantaa lain muihin sisältöihin. MAL-neuvottelukunnan ja HLJ-toimikunnan valtionhallinnon edustajat ovat antaneet lakiuudistuksesta omat lausuntonsa eikä lausunto edusta valtion ympäristö- tai liikennehallinnon edustajien kantoja.

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunnan ja HLJ-toimikunnan kunta- ja kuntayhtymäjäsenien yhteinen lausunto kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksesta ja kaupunkiseutusuunnitelmasta

26.11.2021

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunnan ja HLJ-toimikunnan kuntaedustajat antavat ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) luonnoksesta:

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunnan ja HLJ-toimikunnan näkemyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukselle ei ole tarvetta eikä sen valmistelua tule jatkaa. Esitetty pakollinen kaupunkiseutusuunnitelma olisi haitallinen sekä nykyistä joustavaa ja tarvelähtöistä kaupunkiseututasoista suunnittelua jäykistävä uudistus. Tässä lausunnossa on keskitytty erityisesti kaupunkiseutusuunnitelmaan ja sen suhteeseen nykyiseen MAL-suunnitteluun. Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä ja seudun kunnat sekä Uudenmaan Liitto lausuvat kokonaisuudistuksesta erikseen.

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta ja Helsingin seudun liikennejärjestelmätoimikunta vastaavat yhdessä Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelusta, joka sisältää myös seudun lakisääteisen liikennejärjestelmäsuunnitelman. MAL-neuvottelukunta koostuu seudun johtavista maankäytön ja asumisen asiantuntijoista ja HLJ-toimikunta vastaavista liikenteen asiantuntijoista. Lisäksi näissä valmistelutoimielimissä on mukana Uudenmaan liiton, HSY:n ja valtion liikenne- ja ympäristöhallinnon edustajia.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelussa on ymmärretty hyvin kaupunkiseutujen suuri merkitys niin ilmastonmuutoksen torjunnassa kuin myös jatkuvasti kasvavan ihmismäärän elinympäristöinä ja yritysten toimintaympäristöinä. Väestö keskittyy erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille, ja niiden alueilla tapahtuu suuri osa liikennesuoritteesta.

On hyvä, että lakivalmistelussa on tunnistettu kaupunkiseutujen rooli ja niiden yhteensovittavan seututasoisen suunnittelun tarve. Maakuntakaavan ja kuntien omien yleiskaavojen välissä on tarpeen tehdä eri kuntien ja sektoreiden tavoitteita ja näkökulmia yhteen kokoavaa suunnittelua. Aikaisemmassa vaiheessa kaavoitusjärjestelmään esitettiin kokonaan uutta tasoa – kaupunkiseutukaavaa. Tälle tasolle olisi siirretty osa maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen tehtävistä. Järjestelmän sujuvuuden kannalta on hyvä, että tästä uudesta kaavatasosta on nyt lausunnoilla olevassa lakiluonnoksessa luovuttu.

Kaupunkiseutusuunnitelma olisi lakiluonnoksen mukaan uusi osa suunnittelujärjestelmää. Se olisi pakollinen Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. Laatimisprosessi, osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaupunkiseutusuunnitelmassa tulisi toteuttaa vastaavasti kuten kaavoissa. Esitetyn mallin tavoitteena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne. Kaupunkiseudun laajuus määritettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Suunnitelma olisi oikeusvaikutukseton, eikä kaupunkiseutusuunnitelmaan sisältyisi laissa määriteltyjä laadullisia vaatimuksia, jonka vuoksi muutoksenhakuoikeus ilmeisesti voisi rajoittua vain menettelyihin.

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunnan ja HLJ-toimikunnan näkemyksen mukaan nykyinen malli, jossa MAL-suunnittelu perustuu vapaaehtoisuuteen ja sopimuksellisuuteen valtion kanssa, on toimiva ja siihen ei tulisi esittää jäykentäviä elementtejä. On tärkeää, että kaupunkiseututasoinen suunnittelu perustuu myös jatkossa vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin. Seututasoisen yhteistyön pakollisuus ja tarkka määrittely eivät palvele seudullisen suunnittelun tavoitteita. Lisäksi esitetty malli voisi heikentää valtion intressiä sitoutua yhteisiin MAL-sopimuksiin, jotka ovat luonteeltaan vastavuoroisia kasvusopimuksia. Nykyiset seudullisen suunnittelun käytännöt eri kaupunkiseuduilla ovat olleet erittäin tuloksellisia ja hyödyllisiä ja vahvistaneet merkittäväällä tavalla seudullista yhteistyötä. Menettelyjä on kehitetty jatkuvasti ja niiden menestyksen takana on ollut mahdollisuus räätälöidä suunnitteluprosessit ja suunnitelmien sisältö seutujen erityispiirteisiin ja siten nivoa maakunta- ja kuntatason suunnittelu saumattomasti yhteen. Tätä hyvää kehitystä ja saavutettuja tuloksia ei pidä uudella lainsäädännöllä tärvätä. Valtion kehittämistoimet tulisi keskittää siihen, miten valtion eri osapuolten sitoutumista seudullisiin

suunnitelmiin ja sopimuksiin voisi edistää. Ainakin MAL-työssä valtion sitoutuminen on ollut heikompaa kuin kuntien yhteistyö.

Kaupunkiseutus suunnitelman laatimisprosessin määrämuotoisuus ja muutoksenhakuprosessit pidentäisivät merkittävästi seututasoisen suunnittelun kestoja nykyisestä ja ohjaisivat rajallisia resursseja sisältökysymysten ääreltä prosessityöhön. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että kaupunkiseutus suunnitelman hyväksymisen ja voimaantulon aikataulu muuttuisi epävarmaksi, eikä suunnitelma sellaisenaan voisi nykyisellä tavalla toimia hallituskausittaisen MAL-sopimisen pohjana. Nykyisin Helsingin seudun MAL-suunnittelun merkittävimmät valmisteluresurssit ovat HSL:ssä, jonka vastuulla on seudun lakisääteisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelu.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005) on säädetty liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja sen tavoitteista, valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta sekä menettelyistä suunnitelmia valmisteltaessa kuitenkin säätelemättä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelua. Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennetahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2004) on säädetty maakunnan liittojen tehtävistä. Lain mukaan maakunta vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla. Laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009) 3§ on säädetty, että pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa kuntien aluetta koskeva liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelu, joukkoliikenteen liikennepalveluiden suunnittelu ja hankinta sekä joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista päättäminen. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelusta vastaa Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL). HSL vastaa liikennejärjestelmäsuunnittelusta 15 kunnan alueella (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Sipoo, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Vihti, Hyvinkää, Tuusula, Mäntsälä, Pornainen, Järvenpää, Siuntio). HSL vastaa myös joukkoliikenteen järjestämisestä jäsenkuntiensa alueella.

Eri tasoilla tehtävä liikennejärjestelmäsuunnittelu tulisi tehdä vuorovaikutuksessa muiden tasojen liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Käytännössä Helsingin seudulla tehtävää liikennejärjestelmä-suunnittelua yhteensovitetään maakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun, jotta suunnitelmat tukisivat toisiaan ja olisivat yhteneväisiä. Helsingin seudulla liikennejärjestelmäsuunnittelu on yhdistetty osaksi laajempaa maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitelmaa, jonka pohjalta seudun toimijat neuvottelevat valtio-osapuolen kanssa MAL-sopimuksista. Liikennejärjestelmäsuunnitelmasta tehdään SOVA-lain (Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005) mukainen vaikutusten arviointi, mikä kattaa myös koko maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisen suunnittelun kannalta merkittäviksi tunnistettujen osa-alueiden arvioinnin. On epäselvää, miten näiden eri lakien ohjaamien suunnitelmien laatiminen ja vuorovaikutus yhteensovittettaisiin. Näistä syistä on selvää, että kaupunkiseutus suunnitelma ei kokonaisuudessaan voisi ottaa MAL-suunnittelun roolia, vaan sitä pitäisi tehdä myös jatkossa.

Uusi suunnittelutaso jäykistäisi Helsingin seudun nykyisiä vakiintuneita ja ketteriä toimintatapoja eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta kaavoituksen sujuvuuden edistämisestä. Suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin laajuus harkitaan tarkoin suunnitelman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan sen sijaan, että noudatettaisiin sellaisenaan oikeusvaikutteisille kaavoille asetettuja vaatimuksia. Koska kaupunkiseutusunnitelma on oikeusvaikutukseton, ovat lakiluonnoksen tarkoittama määrämuotoinen vaikutusten arviointi ja osallistaminen tarpeettoman raskaita prosesseja suhteessa saavutettavissa oleviin hyötyihin.

MAL-neuvottelukunta ja HLJ-toimikunta katsovat, että oikeusvaikutuksettoman kaupunkiseutusunnitelman laatiminen olisi luonteeltaan seudullisen suunnittelun valmistelua, johon ei saisi valittamalla hakea muutosta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 6 §), ja muutoksenhaun mahdollistaminen ei näin ollen noudattaisi yleislain systematiikkaa. Menettelyistä valittaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä osallisten näkökulmasta ymmärrettävää.

Esitetystä muodossa kaupunkiseutusunnitelma ei toisi lainkaan lisäarvoa verrattuna nykyisiin kaupunkiseutujen suunnittelukäytäntöihin, vaan lisäisi merkittävästi byrokratiaa, suunnittelun päällekkäisyyttä sekä valmistelun työmäärää. Kaupunkiseutusunnitelman laatiminen olisi käytännössä kuntien vastuulla, eikä näin mittavan uuden suunnitelman laatimiseen ole käytettävissä resursseja muiden veloitteiden ohella tai niiden kärsimättä. Nyt esitetyn kaupunkiseutusunnitelman sijasta on mahdollista kehittää myös MAL-suunnittelumenettelyä esimerkiksi lisäämällä osallistamista suunnitteluvaiheessa ja selkeyttämällä sitä koskevaa päätöksentekomenettelyä. Mikäli lakivalmistelua aiotaan kritiikistä huolimatta jatkaa ja kaupunkiseutusunnitelmaa koskevat säännökset pidetään kaavoitus- ja rakentamislaisissa, on tarpeen selvittää kaupunkiseutusunnitelmien suhde lakisääteiseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun.

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 edistämisveloitetta.

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 yhdyskuntarakenne. 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?

-

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Liite2_MALnkHLJtmk_kuntajäsenten_KRL_lausunto.pdf](#)

Salmikivi Heikki

Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta ja HLJ-toimikunta