

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Lakiehdotuksessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä koostuisi edelleenkin valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, maakuntakaavasta, yleiskaavasta ja asemakaavasta, eli ns. kolmiportainen kaavahierarkia säilyisi pitkälti vanhan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena. Maakuntakaavan rooli kuitenkin muuttuisi siten, että siinä keskityttäisiin tulevaisuudessa maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin kehittämisen periaatteisiin ja maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajattaisiin koskemaan näitä periaatteita. Lausunnoille lähetettyihin materiaaleihin sisältyy myös vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaava säilyisi jatkossakin kokonaan oikeusvaikutteisena, mutta siinä esitettävistä asioista rajattaisiin nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne.

Uutena asiana lakiesitykseen sisältyy seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle laadittava kaupunkiseutusunnitelma, joka tulisi koskemaan myös Helsingin seutua. Kaupunkiseutusunnitelman tarkoitus olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun kehittämiseksi olennaisia periaatteita ja siihen liittyvällä osallistumisella ja vuorovaikutuksella olisi tarkoitus lisätä kaupunkiseututasoisen suunnittelun avoimuutta, jonka puutteesta nykyistä sopimusperusteista maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) suunnittelua on tutkimuksessa ja julkisuudessa kritisoitu. Kaupunkiseutusunnitelma ei olisi oikeusvaikutteinen.

Kaupunkiseutusunnitelma nyt ehdotetussa muodossaan vaikuttaisi painottavan yhteensovittamisen, avoimuuden ja vuorovaikutuksen tarvetta, mutta tarjoavan niihin kovin vähän tosiasiallisia välineitä. Koska kaupunkiseutusunnitelma ei olisi oikeusvaikutteinen, siihen sisältyvä osallistumismahdollisuus vaikuttaa melko pinnalliselta. Kuntien näkökulmasta nykyisen MAL-sopimisen ja MAL-suunnittelun korvaaminen kaupunkiseutusunnitelmalla merkitsisi lisää seudullisen tason tehtäviä oman toimen ohessa hoidettavaksi. Vastineeksi tästä MAL-sopimukseen liittyvä valtion ja kuntien välinen vastavuoroisuus esimerkiksi tärkeiden investointien rahoituksesta neuvoteltaessa oletettavasti vähenisi. HSY viittaa Helsingin seudun MAL-neuvottelukunnan ja HSL-toimikunnan 3.12.2021 antamaan lausuntoon, jonka mukaan kaupunkiseutusunnitelman laatimisprosessin määrämuotoisuus ja muutoksenhakuprosessit ohjaisivat rajallisia resursseja sisältökysymysten ääreltä prosessityöhön. Esitetyn kaupunkiseutusunnitelman sijasta olisi

mahdollista kehittää nykyistä MAL-suunnittelumenettelyä esimerkiksi lisäämällä osallistamista suunnitteluvaiheessa ja selkeyttämällä päätöksentekomenettelyä. HSY toteaa myös, että kaupunkiseututasoisen suunnittelun vaikutusten arvioinnin kehittäminen huomioimaan ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvä näkökulma on mahdollista nykyisen MAL-suunnittelun puitteissa. Helsingin seudun MAL-suunnittelussa tätä kehittämistä on tehty edellisen MAL 2019 –suunnitelman ja nyt valmisteilla olevan MAL 2023 –suunnitelman puitteissa oppivan suunnittelun hengessä.

HSY toteaa, että kaupunkiseututasoisen yhdyskuntarakenteen suunnittelu on erittäin tärkeä vaihe, jossa voidaan yhteensovittaa kuntien tavoitteita ja asettaa strategisia seudullisia tavoitteita. Ilmastotavoitteiden kannalta tällaisia strategisia, ratkaisevan tärkeitä seikkoja ovat yhdyskuntarakenteen eheys ja kestävä liikkuminen. Uuden rakentamisen sijoittuminen jo olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen on myös kunnallisteknisen infrastruktuurin kannalta sekä ilmastoviisasta että kokonaistaloudellisesti tehokasta, kun jo tehdyt investoinnit voidaan hyödyntää täysimääräisesti.

Lakiehdotukseen sisältyvät säädökset, jotka koskevat sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueella (27 luku 212 §) sekä poikkeamisluvan myöntämistä (27 luku 219 §) vaikeuttaisivat hajarakentamisen hallintaa nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslain verrattuna erityisesti Helsingin seudulla, jossa kiinteistöjen hintakehitys suuntaa rakentamispainetta tiiviin yhdyskuntarakenteen liepeille. Tältä osin HSY toteaa, että lakiesityksen tavoitteiden ja sen sisällön välillä on selkeä ristiriita. Hajarakentamisen haitallisten ilmastovaikutusten lisäksi yhdyskuntarakenteen laajeneminen ja hajautuminen herättää aiheellisen huolen myös vesihuollon järjestämisestä. Jo nyt on näköpiirissä tilanne, jossa ilmaston lämpenemisen aiheuttamien pitenevien hellekausien seurauksena pohjavesi on saavuttamattomissa. Tämä aiheuttaa paineita turvata riittävä talousvesi myös verkoston ulkopuolella sijaitsevalle haja-asutukselle. Aiempaa suuremman hajarakentamisen mahdollistamisesta ja asutuksen taajamoitumisesta aiheutuva paine laajentaa vesihuoltoinfrastruktuuria asemakaavoitetun alueen ulkopuolella heikentää huomattavasti vesihuollon taloudellista ja asianmukaista järjestämistä koko yhteiskunnan tarpeisiin.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä kaupunkiseututasoisen suunnittelun oikeusvaikutteinen ohjaus jossakin muodossa. Mikäli sellainen jää puuttumaan, yhdyskuntarakenteen strateginen ohjaaminen ja kuntien maapolitiikka jäävät vaille tarpeellista selkänöjää. Samalla käy erittäin vaikeaksi suunnitella seudullista teknistä infrastruktuuria pitkäjänteisesti. Johdonmukainen ja osapuolia sitova suunnittelu on ainoa keino varmistaa kuntien ja muiden julkisten toimijoiden mahdollisuudet kattaa oikea-aikaisesti kustannukset, jotka syntyvät olemassa olevan infrastruktuurin korjausvelan kuomisesta ja uusien alueiden edellyttämistä investoinneista. HSY:n näkemyksen mukaan seudullisen ohjauksen tarpeeseen vastaisi joko nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaava tai nyt esillä olevista ehdotuksista vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaava säilyisi jatkossakin kokonaan oikeusvaikutteisena. Yleiskaavan laadintaa koskeva laadullinen määräys, jonka mukaan "laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla on kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN" (5 luku 29 §), ei anna riittävä selkänöjää seudullisen yhdyskuntarakenteen strategiseen ohjaamiseen, vaikka tuokin yleiskaavaprosessiin kaupunkiseututasoisen suunnittelun vahvemmin mukaan.

HSY viittaa myös vastikään lausunnoilla olleeseen valtakunnallisen jätesuunnitelman luonnokseen, jossa ehdotettuihin toimenpiteisiin sisältyy kiertotalouden huomioiminen kaavoituksessa. HSY toteaa, että maakunta- tai kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa tulee voida osoittaa tarpeelliset

alueet laajojen kierrätyspuistojen, kierrätyslaitosten tai muiden vastaavien laajojen hankkeiden toteuttamiselle. Lakiehdotuksessa maakuntakaavalla ohjattavaan aluerakenteeseen luetaan teknisen huollon, kuten vesi- ja jätehuollon sekä kiertotalouden infrastruktuuri siltä osin, kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. HSY huomauttaa, että lakimuutoksen tosiasialliset vaikutukset teknisen infrastruktuurin kaupunkiseututasoiseen ohjaukseen ovat epäselviä ja niihin sisältyy riski sijaintipäätösten vaikeutumisesta.

Yhdyskuntarakenteen seututasoisen ohjauksen tarve koskee myös vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista. Kaupan suuryksiköt aiheuttavat kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla merkittävän määrän liikennettä. Asiointiliikenteen haittavaikutusten vähentäminen ja kestävänsä asiointiliikkumisen suosiminen edellyttävät sijoittumisen ohjaamista yhdyskuntarakenteessa. Lakiehdotuksen mukaan päätökset uusien suuryksiköiden sijoittumisesta tehtäisiin kunnissa ja seudullisten vaikutusten selvittäminen jäisi kunkin kunnan tehtäväksi. HSY toteaa, että asiointiliikenteen aiheuttamien ilmastovaikutusten arvioiminen edellyttää kaupunkiseututasoista tarkastelua.

Lisäksi HSY huomauttaa, että vaikka viherrakenteen ohjaaminen maakuntakaavassa on luonnon monimuotoisuuden ja maisemallisten arvojen näkökulmasta varsin hyvä tavoite, se ei sellaisenaan riitä turvaamaan tai kasvattamaan seudun hiilinielua.

#### Alueidenkäytön digitalisaatio ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmät

HSY kokoaa ja tuottaa seudullisia paikkatietoja asiantuntijatyön tueksi ja jakaa paikkatieto- ja rekisteriaineistoja avoimena datana. Lisäksi vesi- ja jätehuollon suunnittelu ja järjestäminen edellyttävät laadukasta tietoa rakennetusta ympäristöstä ja sitä koskevista suunnitelmista. Näin ollen HSY pitää rakennetun ympäristön tietojärjestelmien järjestelmällistä kehittämistä erittäin tärkeänä tavoitteena. Tietojen yhteentoimivuuden periaate edistää datan saatavuutta standardien rajapintojen kautta ja tietojen hyödyntämistä. HSY kuitenkin korostaa, että seudulliset tietotuotteet ovat jo nyt mahdollisia pääkaupunkiseudun kaupunkien kuntarekistereihin pohjautuvien rakennetun ympäristön tietoaaineistojen ja kuntien yhteisen sopimisen ansiosta.

Kuntaliiton 28.10.2021 antamaan lausuntoon viitaten HSY toteaa, että samanaikaisesti koko kuntakenttää koskettava kokonaisuudistus aiheuttaa merkittäviä kustannuksia kunnissa ja sitoo sekä kuntien että järjestelmätoimittajien resursseja. Sujuvan ja toimivan lopputuloksen varmistamiseksi uudistusten toimeenpanossa olisi hyvä varautua riittävään siirtymäaikaan, jotta kaikilla kunnilla olisi mahdollisuus toteuttaa muutokset hallitusti.

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

Ilmatoon, ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen kohdistuvien vaikutusten arviointi

Uuden lain myötä vaikutusten arviointia koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisina, mutta vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta säädettäisiin laissa nykyisen asetustason sääntelyn sijaan. Kaavojen lisäksi vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös kaupunkiseutusunnitelmaan.

Ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvä näkökulma ehdotetaan nostettavaksi vaikutusten arvioinnissa aikaisempaa selkeämmin esille. Ehdotusta

perustellaan sillä, että arvioitavien vaikutusten laajempi määrittely vaikuttaisi jossain määrin kaavojen laaja-alaisten ja kumulatiivisten vaikutusten parempaan tunnistamiseen ja huomioimiseen suunnittelussa. Lisäksi vaikutukset tulisivat aiempaa paremmin näkyviksi vaihtoehtoja punnittaessa ja päätöksenteossa.

Lakiehdotuksen perusteluissa mainitaan vaikutusten arviointia koskevien säännösten vaikuttavan myönteisesti ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. HSY toteaa, että vaikutusten selvittäminen ja raportoiminen eivät vielä itsessään takaa tällaista lopputulosta. Ilmastovaikutusten arviointia olisi tärkeää kehittää niin, että se todella olisi keskeinen osa suunnittelua. Tällöin vaikutusten arviointia tehtäisiin suunnittelun aikana kaikissa niissä vaiheissa, joissa sillä voidaan aidosti vaikuttaa suunnitteluratkaisuihin ja saavuttaa tavoiteltuja ilmastonmuutosta hillitseviä vaikutuksia.

Laaja-alaisten ja kumulatiivisten vaikutusten tunnistamista HSY pitää tärkeänä tavoitteena. Kaavoituksessa tulee arvioida sekä kaavan toteuttamisen suoria ilmastovaikutuksia että välillisiä, yhdyskuntarakenteen muutoksista aiheutuvia ilmastovaikutuksia. Kuvaamalla arvioinnin yhteydessä yksittäisen kaavan suhde muihin asiaan vaikuttaviin päätöksiin voidaan myös parantaa prosessin ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä.

#### Katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuus ja lunastaminen

Lakiesitykseen sisältyy tavoite luopua katujen toteuttamista koskevasta ilmaisuovutusjärjestelmästä, joka on ollut käytössä usean vuosikymmenen ajan. Hieman harhaanjohtavasta nimestään huolimatta velvollisuuteen perustuva luovutus ei ole vastikkeeton, sillä maanomistajat lähes poikkeuksetta hyötyvät katualueelle rakennettavasta kunnallistekniikasta. HSY viittaa Kuntaliiton 28.10.2021 ja Vantaan kaupungin 30.11.2021 antamiin lausuntoihin ja toteaa, että ilmaisuovutusvelvollisuuden korvaaminen lunastusmenettelyllä hidastaisi kunnallistekniikan rakentamista ja siitä riippuvaisia muita rakentamisen prosesseja.

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

##### Vähähiilinen rakentaminen ja rakentamisen lupajärjestelmä

Ehdotettuun lakiesitykseen sisältyy säädökset, joilla määritellään muun muassa rakennuksen elinkaari, vähähiilinen rakennus, hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Lisäksi esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuudet, joiden nojalla asetuksessa säädettäisiin tarkemmin uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista, ilmastonselvityksen laatimisesta, rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja arvioinnissa käytettävistä tiedoista sekä kansallisesta päästötietokannasta, sen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietojen päivittämisestä. HSY pitää hyvänä sitä, että ilmastonäkökohdat ja vähähiilisyyden periaate ovat vahvasti mukana rakentamista koskevissa säännöksissä. Rakentamislupavaiheen ilmastonselvitys, vähähiilisyyden arviointi ja hiilijalanjäljen raja-arvon ohjaus ovat kaikki tarpeellisia muutoksia rakentamisen kokonaisprosessin kestävyiden parantamiseksi.

HSY viittaa Kuntaliiton 28.10.2021 antamaan lausuntoon, jossa tuodaan esille lakiehdotukseen sisältyvien erilaisten muutosten erityisesti kuntien rakennusvalvonnan tehtäväkenttää kuormittava yhteisvaikutus. Myös HSY korostaa sitä, että rakentamisen kokonaisuuden arviointi on tässä

vaiheessa vaikeaa, sillä käytännön toiminnan kannalta oleelliset asetusluonnokset eivät sisälly lausunnoilla olevaan aineistoon. HSY pitää tärkeänä sitä, että tarpeellisten uudistusten toteuttaminen hallitusti olisi mahdollista, eikä kaatuisi keskeneräisyyden ja liian tiukkojen siirtymäaikojen aiheuttamiin prosessioingelmiin.

### Rakentamisen kiertotalous

Lakiesityksen rakentamisen kiertotaloutta koskevat säädökset liittyvät rakennusten purettavuuteen ja rakennusosien hyödynnettävyyteen uudelleen käyttämällä tai materiaalina. Rakennusmateriaalit ja –tuotteet olisi luetteloitava ja rakennus- ja purkumateriaaliselvitykseen sisältyisi poiskuljetettavan rakennus- ja purkujätteen, maa- ja kiviaineksen sekä vaarallisen jätteen määrien lisäksi tiedot toimituspaikasta ja käsittelystä. Muutoksen tavoitteena on muun muassa kiinnittää toimijoiden huomio jätelainsäädännön velvoitteisiin entistä painokkaammin, kannustaa rakennushankkeeseen ryhtyviä pyrkimään maamassatasapainoon tonteillaan ja luoda edellytyksiä kaupungeille koordinoita maamassojen kuljetuksia.

HSY kannattaa rakentamisen kiertotalouden edistämistä ja pitää esityksen tavoitteita hyvinä rakentamisen ilmastovaikutusten hillinnän kannalta. Rakentamisen kokonaisuuden arvioimisen kannalta olisi kuitenkin keskeistä tietää myös valmisteilla olevien asetusluonnosten sisältö sekä niiden suhde jätelainsäädäntöön. HSY huomauttaa myös, että maamassojen kuljetuksien ja hyödyntämisen koordinaatio edellyttää yhteistyötä kuntien, yksityisten rakennusliikkeiden ja valtion rakennuttajaorganisaatioiden kesken.

Lopuksi HSY viittaa Helsingin (29.11.2021), Espoon (29.11.2021) ja Vantaan (30.11.2021) kaupunkien antamiin lausuntoihin, joissa yksimielisesti todetaan, että lakiluonnosta ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan. HSY yhtyy pääkaupunkiseudun kaupunkien kantaan tässä lausunnossa esitetyn perusteluin.

### 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.**

HSY viittaa edellä, kohdassa huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta, todettuun:

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään tulisi sisältyä kaupunkiseututasoisen suunnittelun oikeusvaikutteinen ohjaus jossakin muodossa. Mikäli sellainen jää puuttumaan, yhdyskuntarakenteen strateginen ohjaaminen ja kuntien maapolitiikka jäävät vaille tarpeellista selkänöjää. Samalla käy erittäin vaikeaksi suunnitella seudullista teknistä infrastruktuuria pitkäjänteisesti. Johdonmukainen ja osapuolia sitova suunnittelu on ainoa keino varmistaa kuntien ja muiden julkisten toimijoiden mahdollisuudet kattaa oikea-aikaisesti kustannukset, jotka syntyvät olemassa olevan infrastruktuurin korjausvelan kuomisesta ja uusien alueiden edellyttämistä investoinneista. HSY:n näkemyksen mukaan seudullisen ohjauksen tarpeeseen vastaisi joko nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaava tai nyt esillä olevista ehdotuksista vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaava säilyisi jatkossakin kokonaan oikeusvaikutteisena. Yleiskaavan laadintaa koskeva laadullinen määräys, jonka mukaan "laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla on kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN" (5 luku 29 §), ei anna riittävä selkänöjää seudullisen yhdyskuntarakenteen strategiseen ohjaamiseen, vaikka tuokin yleiskaavaprosessiin kaupunkiseututasoisen suunnittelun vahvemmin mukaan.

### **Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä**

-

### **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?**

-

**Olellaisten 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?**

-

Ryöti Miliza

Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY - Toimitusjohtaja Tommi Fred