

valtiovarainministerio@vm.fi

VM093:00/2013

Liikenneviraston lausunto hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajia on pyydetty lausumaan erityisesti lausuntopyynnössä tarkemmin yksilöidyistä metropolihallintolakiin, maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseen sekä muihin lakiehdotuksiin liittyvistä kysymyksistä ja tuomaan esille mahdollisia muita asioita.

Liikennevirasto on perehtynyt valtiovarainministeriön esitykseen ja lausuu toimialaansa kuuluvien asioiden näkökulmasta yleisinä kannanottoina seuraavaa:

Hallituksen esitys perustuu metropolilakia valmistelleen työryhmän raportin niin sanotulle vähimmäistehtävät-mallille, jossa metropolihallinnon tehtäviin kuuluisi muun muassa maankäytön, asumisen, liikenteen, aluekehittämisen ja ympäristöpalvelujen tehtäviä. Metropolihallinnon päätösvaltaa käytäisi vaaleilla valittu metropolivaltuusto. Metropolihallinnolla ei olisi verotusoikeutta, vaan sen toiminta rahoitettaisiin kuntien maksuosuuksin sekä valtionavustuksella.

Liikennevirasto hyväksyy metropolihallinnon tarkoituksen ja tavoitteet ja katsoo, että tavoite maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun entistä paremmasta yhteensovittamisesta ja kytkemisestä toisiinsa on kannatettava. Metropolihallinnolla olisi sekä strateginen että operatiivinen rooli ja sen tehtävät koostuisivat metropolikaavoituksesta, liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä.

Liikenneviraston käsityksen mukaan on erittäin tärkeää, että liikennejärjestelmäsuunnittelua tehdään mahdollisimman kattavasti. Metropolihallinnon tehtäviin on sisällytettävä mm. liityntäpysäköinnin strateginen suunnittelu osana metropolikaavaa ja siihen liittyvää liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Lisäksi metropolihallinto voisi ottaa vastuun liityntäpysäköinnin toteuttamisen koordinoinnista osana joukkoliikenteen järjestämistä. Vastaavasti metropolikaavassa olisi syytä määritellä myös erityisesti raskaan liikenteen tarpeisiin tarvittavat levähdys- ja pysäköintialueet sekä joukkoliikenteen va-

6077/052/2014

4.2.2015

rikot. Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelussa valtion eri toimijoiden rooli on erityisen keskeinen, mikä tulee jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

Esityksen toteutuminen merkitsisi useiden uusien elementtien tuomista suunnitteluun ja päätöksentekoon. Uusina välineinä olisivat metropolikaava ja sen toimeenpano-osa sekä metropolisopimus. Metropolikaava olisi maakuntakaavaa sitovampi viranomaisvaikutukseltaan ja kaavamääräyksillä voitaisiin ohjata mm. suurten liikennehankkeiden toteutusta ja ajoitusta. Liikennevirasto katsoo, että nämä työkalut tarjoavat mahdollisuuden metropolialueen kehityksen ohjaamiseen, mutta niiden merkitys Liikenneviraston toteutettavaksi kuuluvien liikennehankkeiden kannalta ei vielä esityksen perusteella ole täysin selkeä. Ei kuitenkaan ole toivottavaa, että kaavamääräyksillä ohjattaisiin valtakunnallisesti merkittävien liikennehankkeiden ajoitusta.

Niin sanotut MAL-aiesopimukset ovat olleet Liikennevirastolle keskeisiä instrumentteja toimenpiteiden yhteensovittamiseksi kaavoituksen ja liikennejärjestelmäsuunnittelun pohjalta. Liikennevirasto suhtautuu myönteisesti sopimusmenettelyn kehittämiseen ehdotetulla metropolisopimuksella, vaikkakin sopimuksen oikeudellinen luonne ja kytkentä metropolikaavaan sisältää vielä epävarmuustekijöitä. On tärkeää, että kaikki keskeiset toimet, mukaan lukien Liikennevirasto, ovat mukana sopimuksen laadinnassa. Kaavan toimeenpano-osa olisi kokonaan uusi instrumentti, jonka asema ja merkitys kaavan ja metropolisopimuksen muodostamassa kokonaisuudessa vaatii vielä lisäselvitystä ja -valmistelua.

Joukkoliikenteen metropolihallinnon perustamisen perusedellytyksenä on kaikkien kuntien kuuluminen yhteiseen metropolialueen joukkoliikennejärjestelmään. Joukkoliikenteen palvelutasomäärittely tulee olla lähtökohtana metropolihallinnon joukkoliikenteen suunnittelussa. Keskeisin haaste tässä tehtävässä liittyy joukkoliikenteen rahoitukseen. Valtion ja kuntien rahoitus ei nykyisellään riitä määritellyn palvelutason ylläpitämiseen. Metropolihallinnon on luotava kustannustehokkaampia järjestämistapamalleja ja huomioitava erityisesti reuna-alueilla henkilökuljetuskokonaisuus, jossa perinteisellä isolla kalustolla liikennöitävällä joukkoliikenteellä voidaan hoitaa vain työ- ja opiskelumatkojen runkoyhteydet.

Liikennejärjestelmän ja maankäytön suunnittelun yhdistyminen edellyttää myös nykyisin liikenne- ja viestintäministeriön ostaman lähiliikenteen liittämistä metropolihallinnon joukkoliikennekokonaisuuteen.

Laissa metropolialueen liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevien tehtävien hoitamisesta 2 §:ssä todetaan metropolihallinnon tehtävät liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelussa ja erilaisissa joukkoliikennetehtävissä. Lain 2 §:n 3 momenttiin tulisi kuitenkin vielä sisällyttää liikenne- ja viestintäministeriön ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympä-

6077/052/2014

4.2.2015

ristökeskuksen ohessa maininta Liikennevirastosta, koska Liikennevirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:n mukaan viraston tehtävänä on ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Lausuntopyynnön mukaiset yksityiskohtaisemmat huomiot ovat tämän lausunnon liitteenä.

Ylijohtaja

Rami Metsäpelto

Lakimies

Katri Nuuja

Liitteet

Liite 1. Liikenneviraston yksityiskohtaiset kannanotot lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.



Liite 1. Liikenneviraston kannanottoja hallituksen esitysluonnoksesta metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

4.2.2015

1b. Metropolihallinnon alue on rajattu varsin tarkasti Uudenmaan väestönkasvupaineiden mukaan, alueella oli vuonna 2013 75 % koko Suomen väestönkasvusta. Rajaus on yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta perusteltu ja Liikennevirasto voi sitä puoltaa. Ongelmana on, että Uudellemaalle jäisi pääkaupunkiseudun ja Kuuma-kuntien muodostaman metropolialueen ulkopuolelle ainoastaan 11,5 % Uudenmaan noin 1,6 miljoonan hengen väestöstä, ja jos Lohja ja Porvookin liittyvät metropolialueeseen, ainoastaan 5,4 % väestöstä. Näiden alueiden kehittämiselle ja maakunnan liiton roolille uudessa tilanteessa olisi voitava esittää toimiva ratkaisu.

1c. Metropolihallinnon toimiala ja tehtävät on määritelty metropolihallintolain 4 §:ssä yleisesti maankäytön, asumisen, liikenteen, aluekehittämisen ja ympäristöpalvelujen toimialoilla sille erikseen säädetyiksi tehtäviksi. Viittaaminen muihin lakeihin mahdollistaa toimialan täsmentymisen joustavasti hallinnon kehittyessä.

Metropolihallinnolle ei esitetä siirtyväksi ainakaan tässä yhteydessä mitään maanteiden, rautateiden tai vesiväylien väylänpitoon liittyviä tehtäviä, tämä ratkaisu sopii Liikennevirastolle.

Monien liikennejärjestelmä-, maankäyttö- ja joukkoliikennetehtävien siirtyminen eri tahoilta metropolialueella metropolihallinnolle sopii niin ikään Liikennevirastolle.

Ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 19 a §:n mukaan metropolihallinnon tehtävänä on metropolihallinnosta annetun lain mukaisen metropolialueen maankäytön suunnittelu ja ohjaus. Säännöksen sanamuotoa tulisi selkeyttää, ei liene tarkoituksena että metropolihallinto ottaisi metropolikaavan laatimisen ohella vastatakseen metropolialueen maankäytön suunnittelun ohjauksen, joka MRL 17 ja 18 §:n ja ELY-lain (897/2009) 3 §:n nojalla kuuluu ympäristöministeriölle ja Uudenmaan ELY-keskukselle.

Lait, joihin laissa metropolihallinnosta viitataan, voidaan Liikenneviraston tehtäviin kuuluvien liikenteen kysymysten kannalta jakaa seuraaviin osa-alueisiin, joita koskevat kannanotot käsitellään myöhemmin erikseen:

Liikennejärjestelmä: laki 2 eli laki metropolialueen liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevien tehtävien hoitamisesta,

Joukkoliikenne: osin laki 2 ja laki 9 eli laki joukkoliikennelain muuttamisesta ja laki 10 eli laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta,

Väylät: laki 5 eli laki vesilain 3 luvun 5 §:n muuttamisesta, laki 11 eli laki maantielain muuttamisesta ja laki 12 eli laki ratalain muuttamisesta, sekä

Liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen: laki 16 eli laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

1g. Metropolisopimuksesta ehdotetaan säädettäväksi sekä metropolihallintolain 17 §:ssä että maankäyttö- ja rakennuslain 34 g §:ssä, jonka perusteluissa metropolisopimusta luonnehditaan osapuolia aiempaa tiukemmin sitovaksi MAL-aiesopimukseksi, jossa valtion osallistuminen olisi suoraan riippuvainen kuntien ja metropolihallinnon toteutettavaksi sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta. Maankäytön, asumisen ja liikenteen ja osaksi myös palvelujen ja elinkeinojen kehittämistä koskevat aiesopimukset ovat olleet Liikennevirastolle tähän asti keskeinen instrumentti toimenpiteiden yhteensovittamiseksi kaavoituksen ja liikennejärjestelmäsuunnittelun pohjalta. Liikennevirasto puoltaa sopimusmenettelyn kehittämistä metropolisopimuksella, vaikka uuteen sopimukseen liittyy epävarmuustekijöitä.

Metropolisopimuksen oikeudellinen luonne jää jossain määrin epäselväksi, koska siinä näyttäisi olevan joustavia ja oikeudellisesti sanktioimattomia osia, mutta toisaalta tiukka sidonnaisuus metropolikaavan toimeenpano-osaan. Metropolisopimuksella olisi yhteys hallituskausittain valtion talousarvioon ja valtion osallistumisessa keskeistä ainakin aluksi olisi joukkoliikenteen rahoitus.

Metropolisopimuksella olisi 34 g §:n 1 momentin mukaan tiukka yhteys metropolikaavan toimeenpano-osaan, mikä on perusteltua kun kyseessä ovat mittavat infrastruktuuri-investoinnit. Toimeenpano-osa voisi olla voimassa 34 f §:n mukaan enintään 8 vuotta ja sitä on vaikea muuttaa muuttamatta kaavaa. Siksi metropolisopimuksen muuttuvammat elementit olisivatkin ilmeisesti sovittava osapuolten kesken vain 34 g §:n 2 momentin nojalla, jossa voidaan sopia myös muista toimenpiteistä kuin metropolikaavan toteuttamiseen liittyvistä. Tällöin esimerkiksi taloustilanteen mukaan muuttuvimpia elementtejä ei sisällytettäisi metropolikaavan toimeenpano-osaan. Toinen mahdollisuus olisi alun perin määrätä toimeenpano-osa tai sen osia olemaan voimassa lyhyemmän ajan.

Kysymys metropolisopimuksen suhteesta perinteiseen MAL-, MALPE- ja muihin alueellisiin kehittämissopimuksiin ei ole täysin selvä. Miltä osin metropolisopimukseen kootaan alueen kaikki kehittämissuunnitelmat vai jääkö tilaa muullekin alueen kehittämistä koskevalle sopimiselle?

2a. Metropolikaavan ohjaus- ja oikeusvaikutukset osana kaavajärjestelmää on suunniteltu paljolti vastaamaan sitä, että metropolikaava korvaisi maakuntakaavan. Näiltä osin ollaan koetellulla pohjalla ja Liikennevirasto voi puoltaa ehdotuksia. Tietyiltä osin esitys sisältää kuitenkin voimassa olevan MRL:n mukaisen kaavajärjestelmän systematiikasta poikkeavia elementtejä, joiden soveltaminen käytännössä sisältää epävarmuustekijöitä.

Myös vaikeiden rakentamispaineen hallintakysymysten käsittelemiseksi esitys sisältää muutamia sellaisia ehdotuksia, joiden toteuttamiskäytäntö on tässä vaiheessa vain arvioiden varassa ja jotka voivat haitata koko metropolihallintouudistuksen etenemistä päätöksenteossa.

Metropolikaavan hyväksyisi ehdotetun MRL 34 b §:n mukaan metropolivaltuusto. Metropolikaavaa ei siis vahvistettaisi ympäristöministeriössä, mikä poikkeaa voimassa olevan kaavajärjestelmän systematiikasta siinä, että kuntarajat ylittävän tason kaavat (maakuntakaava ja kuntien yhteinen yleiskaava) vahvistetaan ympäristöministeriössä. Vaihtoehtona voisi olla, että metropolikaava alistettaisiin vahvistettavaksi, mutta tästä luovuttaisiin, jos näiden edellä mainittujen kaavojen vahvistamisesta ministeriössä tulevaisuudessa luovutaan.

Metropolikaavaan ehdotetaan liitettäväksi ns. ehdollinen rakentamisrajoitus MRL 34 j §:ään, perusteluissa viitataan maakuntakaavan ja yleiskaavan vastaavantyyppisiin rajoituksiin voimassa olevan MRL:n 33 ja 43 §:ssä. Olisi selvempää, jos 34 j §:äänkin kuitenkin sisällytettäisiin rakentamisrajoituksen ehdollisuutta MRL 43 §:ssä vastaava sääntö rakennusluvan myöntämisen edellytyksistä.

MRL 34 i §:n 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan *"jos alueella oleva yleiskaava on ilmeisessä ristiriidassa metropolikaavan kanssa, metropolikaavassa voidaan määrätä, että metropolikaava korvaa yleiskaavan"*. Liikennehankkeiden toteutuksen kannalta tässä uudessa oikeusvaikutuksessa ei varmaankaan ole vastaavaa ongelmaa kuin metropolikaavaratkaisua vastustavan kunnan kannalta. Jos kunta kuitenkin vastustaa yleiskaavaa korvaavaa metropolikaavaa, se ei laadi asemakaavaa, eivätkä yhdyskuntarakenteelliset ja liikenteelliset tavoitteet eikä säännöksen toivottu vaikutus silloin toteudu.

Liikennevirasto ehdottaakin 34 i §:n 3 momentin muutettavaksi seuraavaa muotoon: *Jos metropolikaava on yhteistyössä kunnan kanssa laadittu osa-alueella olevaa yleiskaavaa korvaavaksi tai alueelle, jolla ei ole yleiskaavaa, taikka jos alueella oleva yleiskaava on ilmeisessä ristiriidassa metropolikaavan kanssa, metropolikaavassa voidaan määrätä, että metropolikaava korvaa yleiskaavan.* Tähän liittyen ehdotettuun MRL 34 b §:ään tulisi samalla lisätä ehdotettujen 2 ja 3 momentin väliin uusi 3 momentti esimerkiksi seuraavasti: *Metropolikaava voidaan laatia myös korvaamaan jollain osa-alueella yleiskaavan. Metropolikaavaa varten tehtävien selvitysten on oltava riittäviä tätä tarkoitusta varten.*

Edellä kuvatulla ehdotuksella saavutettaisiin metropolihallinnon kannalta se tavoite, että kunta saataisiin itse mukaan muuttamaan viime kädessä kunnan täytäntöönpanovastuulla olevaa maankäyttöä metropolinkin kehittämisen kannalta hyväksyttävällä tavalla ja alueen mahdollinen käyttöönotto yhdyskuntarakennetta kehittäviin tarkoituksiin nopeutuisi kun yleiskaavaa korvaavan metropolikaavan lisäksi tarvittaisiin vain asemakaava. Metropolihallinnolla olisi mahdollisuus itse strategiansa mukaisesti valita ne kohteet metropolialueella, joihin menettelyä kulloinkin sovellettaisiin. Tällöin kaavoitusprosessi ei kerralla laajenisi hallitsemattomaksi. Lisäksi metropolisopimuksessa voitaisiin ilmeisesti metropolihallintolain 17 ja 19 §:n mukaan sopia myös eri osapuolten rahoituksesta tällaisen kaavan laatimiseksi.

Ehdotetussa MRL 34 i §:n 2 momentissa säädettäisiin metropolikaavan viranomaisvaikutuksesta, eli viranomaistan velvollisuudesta edistää

kaavan toteutumisesta. Lainkohdan perustelujen mukaan tarkoitus on, että tämä vaikutus vastaisi periaatteeltaan voimassa olevaan lakiin sisältyvää maakuntakaavan huomioon ottamista koskevaa säännöstä, mutta ehdotettu säännös edellyttäisi viranomaisilta jossakin määrin aktiivisempaa toimintaa kaavan toteuttamisen edistämiseksi kuin maakuntakaavaa koskeva vastaava säännös. Metropolikaavalla ohjattaisiin siis kaavan toteuttamista maakuntakaavaa tiukemmin. Muutos on merkityksellinen Liikenneviraston toiminnan ja liikennehankkeiden toteuttamisen kannalta, mutta käsillä esityksen perusteella on vielä vaikea arvioida, millä tavoin muutos tulisi vaikuttamaan.

Ehdotetun MRL 195 a §:n mukaan toimivaltaisia viranomaisen oikaisukehotuksen tekemiseen metropolikaava-asiassa olisivat ympäristöministeriö ja liikenneministeriö (po. liikenne- ja viestintäministeriö). Kuitenkin MRL 205 §:n mukaan viranomaisen tiedonsaantioikeus olisi liikenne- ja viestintäministeriön sijaan ELY-keskuksella. Käytännössä liikenne- ja viestintäministeriöllä olisi myös oltava oikeus oikaisukehotusharkintaansa käyttääkseen saada tarvitsemiaan tietoja. Vain liikenne- ja viestintäministeriöllä on liikennehallinnossa toimivalta niin maantie-, rata-, vesiväylä- ja ilmailuasioissa.

Jos halutaan tehostaa metropolikaavassa asemakaavoitettavaksi tarkoitettujen alueiden kaavoittamista ja käyttöönottoa, metropolialueella tulisi myös harkita kunnan yleiskaavan laatimistarvetta koskevan 36 §:n tiukentamista ja ehkä myös asemakaavan laatimistarvetta koskevan 51 §:n tiukentamista.

2b. Metropolikaava muodostuisi suunnitelmaosasta ja toimeenpano-osasta ja metropolisopimus olisi pääosin sidoksissa metropolikaavaratkaisuun, etenkin sen toimeenpano-osaan.

Metropolikaavan sisältövaatimuksiin ehdotetussa MRL 34 d §:ssä on sisällytetty paljon keskeisiä liikenteen järjestämiseen vaikuttavia periaatteita kuten maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen sekä yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuus ja mahdollisuudet ilmastonmuutoksen hillintään. Tämä on Liikenneviraston tehtävien kannalta hyvä asia.

Metropolikaavan suunnitelmaosa kaavamerkintöineen ja määräyksineen olisi perinteinen oikeusvaikutteinen kartalla esitettävä yleispiirteinen maankäyttöratkaisu. Tämän säilyttäminen kaavajärjestelmässä on hyvä, ja se tuo ennakoitavuutta siihen, miten metropolikaava toimii.

Metropolikaavan toimeenpano-osa on uutuus, jonka toimivuudesta saa parhaan käsityksen sitä käytännössä kokeilemalla. Toimeenpano-osaan on sisällytetty Liikennevirastonkin jo aiemmin toivomia kaavan toteutuksen ajoitukseen ja alueiden käyttöönottoon liittyviä ratkaisuja, joita on aiemmin vain rajoitetusti käytetty tai voinut käyttää. Kaavan ajoituksen ja alueiden käyttöönottojärjestyksen ja käyttöönottoa valmistelevien toimien täsmentyminen olisi myös Liikenneviraston kannalta hyvä asia.

Metropolikaavan toimeenpano-osan voimassaoloajaksi on ehdotettu MRL 34 f §:ssä enintään 8 vuotta kerrallaan. Voimassaoloaika voidaan määrätä lyhyemmäksi vain kaavassa. Jos olosuhteet olennaisesti muuttuvat, toimeenpano-osan sitovuutta voisi siten muuttaa vain metropolikaavaa muuttamalla. Metropolisopimustakaan ei ilmeisesti voisi erikseen toimeenpano-osaan sisältyvien ratkaisujen osalta muuttaa, vaikka sopimuksen muuttamiseen varmasti tulee tarpeita, koska MRL 34 g §:n 1 momentin mukaan metropolisopimusta laadittaessa ja siten myös muutettaessa otetaan huomioon, mitä metropolikaavan toimeenpano-osassa määrätään kaavan toteuttamisesta. MRL 34 g §:n perusteluista saa käsityksen, että metropolikaavan toteutumista säädellään sekä metropolikaavan toimeenpano-osalla että metropolisopimuksella, ainakin osin vaihtoehtoisesti. Kun otetaan huomioon metropolikaavan toimeenpano-osan vaikea muuttaminen, tulisi sellaisista kysymyksistä sopia metropolisopimuksella MRL 34 g §:n 2 momentin mukaisesti eikä säätää metropolikaavan toimeenpano-osalla, joita koskevat olosuhteet muuttuvat nopeammin kuin noin kahdeksassa vuodessa. Voidakseen allekirjoittaa metropolisopimuksen Liikenneviraston on osallistuttava sekä metropolikaavan suunnitelmaosan että toimeenpano-osan valmisteluun. Ehdotetun MRL 66 §:n mukaan Liikennevirastolla olisikin mahdollisuus osallistua metropolikaavaa valmisteltaessa viranomaisneuvotteluun.

Metropolikaavan oikeusvaikutusten ja toteuttamisen kannalta Liikenneviraston kannalta on keskeistä, miten toimii ehdotettu MRL 34 h §:n 2 momentin 5-kohta, jota perusteluissa ei ole enemmälti avattu: *"Kaavamääräykset voivat muun ohessa koskea kaavan toteuttamista koskevien liikennehankkeiden ja muiden rakentamis- ja kehittämishankkeiden sekä kaavan muiden toteuttamistoimenpiteiden periaatteita, toteuttamisjärjestystä ja ajoitusta."* Eteen tulee tilanteita, että jonkin väylän toteuttamisen resurssit järjestyvät tai poistuvat kaavamääräyksestä riippumatta.

Metropolisopimuksen tekemisajankohta suhteessa metropolikaavoitusprosessiin on monimutkainen kysymys. Metropolikaavaan sisällytetään varmaankin ratkaisuja, joiden lainvoimaiseksi tulo valitusprosessien takia kestää vuosia. Metropolisopimuksen laatimisen, tekemisen ja soveltamisen ajoittuminen jää esityksessä hiukan epäselväksi. Jos metropolisopimusta laaditaan samanaikaisesti metropolikaavan kanssa ja se tehdään heti kaavan hyväksymisen jälkeen, niin koska sitä voidaan alkaa soveltaa? Ehdotetun MRL 201 §:n mukaan metropolikaava on täytäntöönpanokelpoinen siten kuin kuntakaavakin. Pääsäännön mukaan metropolihallinto siten ilmeisesti voisi valitusajan kuluttua määrätä metropolikaavan voimaan ennen sen lainvoimaisuutta kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisuvaatimusten ei voi katsoa kohdistuvan. Hallinto-oikeus voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Ilmeisesti olisi perusteltua allekirjoittaa metropolisopimus vasta kun metropolikaava on tavalla tai toisella tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Muuten toimenpiteiden ajoitusajataulu voi mennä sekaisin. Toisaalta metropolikaavan hyväksymisen ja metropolisopimuksen tekemisen ajallinen väli voi tällöin olla vuosien mittainen.

2c. Koko metropolialueen määrääminen ehdotetulla MRL 16 §:llä suunnittelutarvealueeksi ja suunnittelutarveratkaisuharkinnan siirtäminen 137 a §:n osalta metropolihallinnolle on metropolihallinnolle esitetty keino vaikuttaa yhdyskuntarakenteen kehitykseen ja asutuksen sijoittumiseen joukkoliikenteen järjestämismahdollisuuksien kannalta suotuisasti ja vähentää tarvetta henkilöauton käyttöön. Kun metropolialue olisi suoraan lain nojalla suunnittelutarvealuetta, ei kunnan päätös tai laissa mainittujen edellytysten täyttyminen tapauskohtaisesti määrittäisi asiantilaa. Muutos selkeyttäisi tilannetta näissä voimakkaan rakentamispaineen kunnissa huolimatta siitä, että usea metropolialueen kunta on rakennusjärjestyksen määräyksellä jo määrittänyt koko kunnan asemakaavoittamattoman alueen suunnittelutarvealueeksi. Toimivalta suunnittelutarveratkaisussa rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolon ratkaisemiseen olisi aina 137 a §:n edellytysten täytymisen osalta metropolihallinnolla, eikä yksinomaan kunnalla kuten muualla Suomessa edelleen olisi ja aikaisemmin myös metropolialueella on ollut. Ratkaisu lienee perusteltu ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden kannalta, tosin on epä johdonmukaista, että metropolihallinnon kaltainen strategisen tason toimija tämänkaltaiset yksittäiset lupapäätökset .

Ehdotettu järjestely saattaa olla tehokas keino haja-asutuksen kehittymisen ohjauksessa ja sitä kautta kannatettava ratkaisuehdotus yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen hillitsemiseen. Liikenteen infrastruktuurin tehokas käyttö ja toimivan joukkoliikenteen edellytysten ylläpitäminen ja luominen edellyttävät yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja uudisrakentamisen ohjaamista jo olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta tukemaan.

Metropolihallinnon suunnittelutarveharkinta ei kuitenkaan olisi perinteistä oikeusharkintaa, jossa lupaedellytykset on laissa tyhjentävästi lueteltu, vaan se lähestyisi hallinnollista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, koska ehdotetun MRL 137 a §:n mukaan rakennuslupa voidaan 16 §:n 4 momentissa tarkoitettulla suunnittelutarvealueella myöntää *erityisestä syystä*. Erityisiä syitä ei kuitenkaan laissa tai sen perusteluissa ole avattu. Jos halutaan pitää rakentamispaineiden hillitsemisen takia lupaharkintaa poissa kunnilta vastaavasti kuin rantarakentamisen poikkeuslupien ratkaisutoimivalta on osittain ELY-keskuksissa, tulisi harkita lakiin lisättäväksi tarkemmin yksilöityjä tiukempia oikeudellisia rakennusluvan erityisiä edellytyksiä metropolialueen suunnittelutarvealueella.

3. Muihin lakiehdotuksiin liittyvät asiat (lakiehdotukset 2 - 15 ja 17 - 20)

Liikennejärjestelmä ja joukkoliikenne

Laissa metropolialueen liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevien tehtävien hoitamisesta 2 §:ssä todetaan metropolihallinnon tärkeät tehtävät liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelussa ja erilaisissa joukkoliikennetehtävissä. Lain 2 §:n 3 momenttiin tulisi kuitenkin vielä sisällyttää liikenne- ja viestintäministeriön ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohessa maininta Liikennevirastosta, koska Liikennevirastosta annetun lain (862/2009) 2

§:n mukaan viraston tehtävänä on ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Aiemmassa laissa (829/2009) muut kuin laissa luetellut joukkoliikenne- ja liikennejärjestelmätehtävät määräytyivät perussopimuksen mukaan, nyt asiasta pitäisi erikseen 2 momentin mukaisesti metropolialueen kuntien kesken sopia tai muista tehtävistä voisi erikseen säätää 2 § 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Tämä ratkaisu mahdollistaneet metropolihallinnon tehtävien hoidon muuttamisen joko sopimuksella tai asetuksella eli joko kuntien tai valtion päätöksellä.

Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta 6 §:n mukaan maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman laatiminen olisivat edelleen maakunnan liiton tehtävänä, metropolialuetta koskisivat vain erilliset osiot. Sen sijaan lain 17 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 2 momentin mukaan metropolihallinnolla olisi alueellaan vastuu liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, yhteistyön johtamisesta ja suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Metropolihallinto osallistuisi 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan myös ELY:n tulosehdotukseen. Tämä ratkaisu tehostaisi metropolialueen liikennejärjestelmätöitä ja on Liikenneviraston kannan mukainen.

Valtioneuvoston asetuksessa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) ympäristöarviointia edellytetään 1 §:n 5 kohdassa pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain (1269/1996) 2 §:n 3 kohdassa tarkoitetulta liikennejärjestelmää koskevalta suunnitelmalta. On epäselvää, koskeeko tämä arviointivaatimus myös metropolialueen liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevien tehtävien hoitamisesta annetussa laissa tarkoitettua liikennejärjestelmän suunnittelua.

Lailla joukkoliikennelain muuttamisesta säädettäisiin metropolihallinnosta seudullisena kunnallisena viranomaisena, jolla on toimivalta luvan myöntämiseen yksinomaan toimivalta-alueellaan harjoitettavaan reittiliikenteeseen ja vastaavasti kutsujoukkoliikenteeseen. Metropolihallinto olisi myös palvelusopimusasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen rautatie- ja linja-autoliikennettä koskevissa asioissa metropolialueella. Tämä ratkaisu on metropolihallinnolle suunniteltujen tehtävien kanssa linjassa.

Liikennevirasto katsoo, että joukkoliikenteen subvention maksamisperusteet kunnille tulisi tehdä mahdollisemman yksinkertaisin periaattein. Kuntien välinen sopimus kustannusjaosta ei syntyne helpolla, ellei valtio edellytä oman panoksensa kompensoimiseksi tiettyä kuntien rahoitusosuutta ja esim. yhteiseen lippu- ja infojärjestelmään liittymistä tai yhteensopivuutta. Hallituksen esitykseen sisältyvä 10 % valtionosuus on vähemmän kuin Uudenmaan ELY-keskuksen kautta nykyisin kohdennettava valtionosuus tai mitä liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikenteen rahoitustyöryhmä on v. 2013 esittänyt suurten kaupunkiseutujen tuesta, mutta enemmän kuin nykyinen osuus HSL -alueelle.

Nykyisin valtion Uudenmaan ELY-keskuksen kautta rahoittama valtionosuus joukkoliikenteen subventiosta ei riitä kattamaan HSL-tyyppisen metropolialueen joukkoliikenteen alijäämää nykyistä HSL-alueetta laajemmalla alueella. Valtiovarainministeriö olisi uusi taho joukkoliikenteen valtionapujen jakamisessa. Jotta VM:n määräraha kohdentuisi kustannustehokkaasti myös vähäisemmän kysynnän alueille, uuden metropolihallinnon tulee edellyttää käytettävän uusia järjestämistapamalleja ottaen huomioon myös henkilökuljetusuudistuksen periaatteet yhteissuunnittelusta, järjestämisestä ja rahoituksesta. Sopimuksen valmistelussa ja seurannassa tulisi olla mukana myös Liikenneviraston joukkoliikenteen asiantuntemus, jotta valtakunnallisen joukkoliikenteen kehittämistavoitteet ja rahoituksen tehokkuus tulevat huomioiduiksi.

Esityksen mukaan Uudenmaan ELY-keskus ja Hyvinkää eivät olisi enää joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia (TVV) metropolialueella. TVV:iden vähentäminen on resurssien käytön, osaamisen vahvistamisen ja hallinnon selkeyttämisen kannalta hyvä periaate, mutta metropolialue ei kata koko Uudenmaan ELY-keskuksen hoitamaa aluetta. On selvítettävä, siirretäänkö reuna-alueen kuntien joukkoliikenteen järjestämisvastuu muille ELY-keskuksille ja erityiskysymyksenä metropolialueelle päättyvän reittiliikenteen lupamenettely keskittämismahdollisuudet yhdelle viranomaiselle. Tällä olisi vaikutuksia myös Uudenmaan ELY-keskuksen joukkoliikenneasiantuntijaresursseihin.

Vesiväylät, maantiet ja rautatiet

Vesilain 3 luvun 5 §:ssä metropolikaava esitetään rinnastettavaksi maakuntakaavaan ja yleiskaavaan, tämä ratkaisu on Liikenneviraston näkemyksen mukaan perusteltu. Tämä pykälä vaikuttaa vesilain 10 luvun 1 §:n mukaisesti myös vesiväylien suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Vastaavasti maantielakia ja ratalakia muutettaisiin siten, että metropolihallinto rinnastettaisiin väylien suunnittelussa maakunnan liittoon ja metropolikaava maakuntakaavaan ja oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, mikä niin ikään on perusteltua.