

Ympäristöministeriö

22.11.2019

## Suomen Arkkitehtiliiton kommentit alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevista alustavista pykäläluonnoksista ja niiden perusteluista

Viite: Kommentointipyyntö 11.10.2019

Ympäristöministeriö on pyytänyt kommentteja uudistettavan maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevista alustavista pykäläluonnoksista ja niiden perusteluista. Kiitämme mahdollisuudesta kommentointiin jo ennen varsinaista lausuntovaihetta.

### Yleistä

Ympäristöministeriöllä on poikkeuksellisen vuorovaikutteinen ja eri osapuolia kuunteleva asenne lakiuudistuksessa. Kommentoitavana oleva suunta kohti yksinkertaisempaa kaavajärjestelmää on ollut eri tahojen toivoma kehityssuunta. Myös arkkitehdit ovat etukäteen liputtaneet sen puolesta. Tavoitteet osoittautuvat joskus tarkemmassa pohdinnassa ongelmallisiksi toteuttaa.

### Nykyistä kaavoitusjärjestelmää kehittämällä on mahdollista päästä hyvää lopputulokseen

Nykyinen laki mahdollistaa monenlaiset tavat toimia ja antaa tarvittaessa joustoa. Toiminnassa ja menettelyissä on paljon kehittämisen varaa, mutta kaiken uudistavaa lakimuutosta ei tarvita. Nykyisen suunnittelujärjestelmän asemakaava ja yleiskaava ovat kehittämisen arvoisia.

### Katse kokonaisuuteen

Kommentoitavana on nyt alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä. Maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmä on kuitenkin kokonaisuus. Kaavatasojen määrää ja luonnetta ei voi arvioida irrallisena ilman ehdotusta rakentamisen lupamenettelyn sääntelystä. Niitä olisi ehdottomasti pitänyt voida kommentoida yhtä aikaa kokonaisuutena. On paljon helpompi sisällyttää joustavuus koko ohjausjärjestelmään kuin yksittäisiin ohjausinstrumentteihin.

Komentointiversiossa ei ole suunnittelujärjestelmää kokonaisuudessaan kuvaava pykälää vaan jokaisen kaavatason perusteluissa kukin kaavataso asemoidaan toisiinsa. Suunnittelujärjestelmän kuvaus on lisättävä omaksi lakipykäläkseen nykyisen MRL 4 § (Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä) tapaan.

### Yleiseen osaan kirjattava tavoitteeksi se kaikkein tärkein: hyvä elinympäristö

Lain tarkoituksena on aivan tärkeimpänä asiana turvata hyvän elinympäristö. Luonnoksen yleisten säännösten maininta hyvästä elinympäristöstä tulee nostaa esille yhtä vahvasti kuin ilmastonmuutoksen hillintä. Hyvä elinympäristö on edellytys, että ilmastonmuutoksen ja turvallisuuden toteutumiselle.

Nykylaissa tavoitteena on rakennetun ympäristön kauneus, mutta esitetystä luonnoksesta se puuttuu. Rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen vaaliminen tulee kirjata lakiin vastaavasti kuin ilmastonmuutos ja kansallinen turvallisuus. Pelkkä maininta valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ei riitä.

Kaavajärjestelmän tehtävä on varmistaa, että esitetyt yleiset tavoitteet toteutuvat. Luonnoksesta puuttuvat keinot, joilla kuntakaavan tasolla ilmastonmuutosta hillitään.

## Maakuntakaava

### Maakuntakaavan oikeusvaikutus ulotettava aluerakenteeseen

Esitetty entistä strategisempi maakuntakaavan malli on tervetullut. Aluerakenteen rajaaminen oikeusvaikutteisuuden ulkopuolelle ei ole kuitenkaan perusteltua ja se on ristiriidassa luonnokseen kirjattujen maakuntakaavan laadullisten tavoitteiden kanssa.

### Resursseiltaan pienten kuntien toimintaedellytykset on turvattava

Myös taantuvissa kunnissa tarvitaan suunnittelua, vaikka kaikilla kunnilla ei ole riittäviä resursseja kattavaan yleis/kuntakaavoitukseen. Näissä kunnissa hyödynnetään maakuntatason suunnittelua ja selvityksiä esimerkiksi kulttuuriympäristöistä ja arvokkaista maisema-alueista. Uudistuksessa on kiinnitettävä huomiota ja turvattava resursseiltaan pienien kuntien toimintaedellytykset.

## Kaupunkiseutukaava

### Kaupunkiseuduilla tarvitaan yhteensuunnittelua

Luonnoksessa on tunnistettu kaupunkiseutukuntien yhteensuunnittelun tarve. Yli kuntarajojen ulottuvalla suunnittelulla pystytään vastaamaan paremmin myös ilmastonmuutoksen asettamiin haasteisiin. Kaupunkiseutujen suunnittelun tavoitteeksi on lisättävä myös yhdyskuntarakenteen eheyttäminen.

Tunnistettua yhteissuunnittelun tarvetta edistämään tulee löytää instrumentti, joka tukee kaupunkiseutujen kokonaisvaltaista kehittämistä.

### Päätöksentekoprosessille ei ole löytynyt toimivaa mallia

Ongelmana kaupunkiseutukaavamallissa on kuntien sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja päätöksentekoprosessin arvaamattomuus. Päätöksentekoprosessille ei ole luonnoksessa löytynyt hyvää ja toimivaa mallia. Esitetyn laisella mallilla syntyy vain konsensuspäätöksiä, eikä strategiselle tasolle päästä. Yksi kunta pystyy estämään kaupunkiseutukaavan toteutumisen niin halutessaan.

### Kaavatasoille ei tarvita voimassaoloaikoja

Kaavatasoille ei tarvita voimassaoloaikoja, jos uudistuksessa haetaan joustavaa kaavoitusjärjestelmää. Kaupunkiseutukaava voi olla luonteeltaan rullaava. Kommentoitavana olevassa esityksessä ei ole ratkaistu, mitä tapahtuu 12 vuoden jälkeen, kun kaupunkiseutukaava lakkaa olemasta voimassa. Tuleeko silloin alueelle voimaan maakuntakaava, jos uutta kaupunkiseutukaavaa ei ole vai voidaanko sama kaupunkiseutukaava hyväksyä uudelleen?

## Kuntakaava

Yhden kuntakaavan mallista tulee saada pilotoinnin kautta tarkempaa tietoa, jotta täsmällisemmin voidaan ottaa kantaa sen toimivuuteen. Esitetyn pykälän malli ei synnytä luotettavaa kuvaa kokonaisvaltaisen ja yksityiskohtaisen suunnittelun yhteensovittamisesta. Esitetty kuntakaavan malli voi toimia pienillä paikkakunnilla, jossa kehittämispaineet ovat vähäiset. Kehittyvissä kaupungeissa tarvitaan kuitenkin erilliset strategisen tason ja tarkemman rakentamista ohjaavan tason kaavat.

### Kuntatason suunnittelussa tarvitaan synkronointia kaavatasojen välillä

Monia asioita voidaan nykymallia kehittämällä viedä sujuvammin eteenpäin yhteisillä tai vähintään samanaikaisilla prosesseilla. Kehitetään kuntakaavoitusta siihen suuntaan, että samaa asiaa ei tarvitse käsitellä eri tasoilla useita kertoja peräkkäin. Nyt on hyvä

hetki tunnistaa nykyisen kaavoitusjärjestelmän todelliset ongelmat. Yleis- ja asemakaavaprosessit on saatava synkronoitua paremmin toisiinsa.

### **Ei hävitetä kaavatasojen hierarkkisuutta, joka on olennainen osa kuntakaavoitusta**

Kuntakaavoituksessa nykyinen yleiskaavataso on turvannut pidemmän aikavälin tavoitteet ja mahdollistanut tarkemman suunnittelun. Nykyinen asemakaavoitus nojaa strategisempaan yleiskaavaan. Luonteeltaan erilaiset asiat - isot ja pienet - on päätöksenteossa pidetty erillään. Päätäjien on mahdollista ymmärtää millä tasolla suunnittelussa liikutaan. On ollut helppo hahmottaa, mihin asioihin voidaan vaikuttaa ja mitkä päätökset ovat taustalla vaikuttamassa. Kuntakaavan kohdalla tällaista jakoa ei aukottomasti ole olemassa.

Ehdotettu kuntakaava sisältää sekä yleiskaavan strategisen että asemakaavan yksityiskohtaisemman suunnittelun. Kunnassa voi olla menossa samanaikaisesti sekä yleiskaavaprosessi että useita asemakaavaprosesseja. Niiden luonne ja tavoitteet ovat lähtökohtaisesti varsin erilaiset. Jos molemmat kaavat liitetään yhden kaavan alle, on varmistettava, että kaikki tietävät, millä tasolla prosessissa kulloinkin liikutaan ja mitä käsitellään.

### **Vaikutusten arviointien rajaukseen tulee kiinnittää huomiota**

Kokonaisuuden hallinnan kannalta on huolehdittava, että tarvittavat selvitykset ja vaikutusten arviointi laaditaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Nykyisin yleiskaavan pohja-arvioinnit toimivat lähtötietoina asemakaavoituksessa, mutta niitä joudutaan usein perustelluista syistä tarkentamaan. Yhden kuntakaavan mallissa on varmistettava, ettei pienemmän asemakaavan kaltaisen hankkeen vaikutusten arviointia vaadita poliittisista syistä koskemaan laajempia alueita ja vaikuttamaan strategiseen tasoon.

Vaikutusten arviointiin kuuluu myös osallisuus. Jos jollain alueella on menossa samanaikaisesti strategisen tason kuntakaavaprosessi ja rakentamista ohjaava kuntakaavaprosessi, on kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät prosessit mene osallisilta sekaisin.

### **Kunnalla oikeus jatkossakin itse määrittellä tapansa toteuttaa kaavoitusta**

Kunnalla täytyy myös jatkossa olla oikeus määrittellä minkälaisia kaavainstrumentteja se alueellaan soveltaa ja miten se niitä skaalaa eri tilanteisiin. Yhden kuntakaavan mallissa ei ole huomioitu kasvukeskusten kehittämisen ja toisaalta taantuvien kuntien erityiskysymyksiä. Mitä tiiviimpään kaupunkirakenteeseen suunnitellaan, sitä enemmän on ristiriitaisia ja yhteen sovitettavia tavoitteita ja intressejä.

Kasvavissa kaupungeissa tehdään tiivistävää maankäytön suunnittelua nykyisin erittäin haastavassa toimintaympäristössä.

Yleiskaavan poistaminen vaikeuttaisi tätä entisestään. Yhden kuntakaavan malli ei anna riittävästi tukea pitkäjänteiselle kehittämiselle. Esityksessä mainittu ”tarkempi taso sopeutuu kuntakaavaan...” ei riittävästi turvaa ylemmän tason suunnittelun tavoitteita. Myös ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien tavoitteiden toteutuminen edellyttää sitoutumista strategiseen/periaatteelliseen kaavatasoon. Kuntia ei voi kehittää hankelähtöisesti, mihin yhden kuntakaavan malli voi johtaa.

### **Muita kehityskkeinoja**

Alueidenkäytön suunnittelun suurena ongelmana on pidetty prosessin hitautta. Useat kaavatasot niihin kuuluvine kuulemisineen ja osallistumisineen vievät aikaa, mutta tämä varmistaa demokraattisen prosessin. Laaja prosessin aikainen osallistuminen vähentää valitusalttuita valmiista kaavasta, mikä nopeuttaa koko prosessia. Kaavajärjestelmältä on toivottu suurempaa joustavuutta erityisesti runsaasti aikaa vievien kaavamuutosten takia. Kaavoituksesta rakennuksen toteutukseen voi mennä aikaa ja kaavoituksessa asetut tavoitteet vanhentua. Tämä on hyvin tavallista. Vaikutuksiltaan vähäisten kaavamuutosten tilalla tulisi kehittää mahdollisuutta

ratkaista vastaavat asiat poikkeamismenettelyillä, joita tulee kehittää vastaamaan muuttuvia tarpeita. Tällä voidaan varmistaa nopeat, eri kaavatasot lävistävät muutokset.

Alueidenkäyttöä voidaan joustavoittaa myös ottamalla rakennusjärjestyksen tarjoamat mahdollisuudet kunnissa laajempaan käyttöön.

### **Kommentit jatkovalmisteluun**

Maankäyttö- ja rakennuslaissa tulee säilyttää nykyisessä laissa käytössä olevat arvot/tavoitteet: hyvä ympäristö ja kauneus.

Vielä ei ole vielä otettu kantaa em. pykälää koskeviin mahdollisiin siirtymäsäännöksiin. Siirtymäsäännöksistä tulee monimutkaisia.

Kuntalain mukainen aloiteoikeus on riittävä. Tähän lakiin ei tarvita erillistä mainintaa.

Pykälää täydentävää mahdollista tarkempaa sääntelyä ei ole esitetty asetuksenantovaltuuksilla.

Koska tulevaisuudessa entistä suurempi osa maankäytön ja rakentamisen suunnittelusta ja toteutuksesta tapahtuu jo rakennetussa ympäristössä, olisi perusteltua nimittää kehitettävää lainsäädäntöä laiksi rakennetusta ympäristöstä. Ehdotammekin uuden lain nimeksi ”Laki rakennetusta ympäristöstä”.

Helsingissä 22.11.2019

Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry

Henna Helander,  
puheenjohtaja