

Ympäristöministeriölle

Viite: VN/279/2018

Vantaan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Sisällys

Lakiesityksen kokonaisvaikutusten arviointi on riittämätön.....	3
Alueidenkäyttöä koskeva osuus monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää.....	4
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontaroolin palauttaminen ei ole perusteltua .	6
Maakuntakaavoituksen oikeusvaikutusten taannehtiva rajaaminen ja uusi kaupunkiseutusuunnitelma heikentävät seudullisen suunnittelun edellytyksiä.....	6
Yleiskaavoituksen oltava jatkossakin maankäytön strategisen suunnittelun väline.....	8
Asemakaavoituksen selvityselvoitteiden laajentaminen hidastaa kaavoitusta.....	9
Erityisharkinta-aluesäännökset heikentävät yhdyskuntarakenteen eheyttä ja kuntien edellytyksiä turvata tulevat kasvusuunnat.....	10
Kaavoituksen vuorovaikutusta koskevat säännökset ovat sekavia ja joustamattomia eivätkä paranna kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.....	11
Kaavoituksen vaikutusten arviointiin esitetyt laajennukset ovat liian epämääräisiä ja osin mahdottomia toteuttaa.....	12
Kaavojen toteuttamisen osio käsitteellisesti keskeneräinen ja tarpeettoman jäykkä.....	13
Maapolitiikkaa ja maankäyttösopimuksia koskevat muutosesitykset liian tulkinnanvaraisia ja vaarantavat sopimukseen perustuvan maapolitiikan harjoittamisen.....	13
Katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamisesta ei tule luopua ja katualueiden hankkimista on sujuvoitettava.....	15
Lunastaminen mahdollisena kunnan maapolitiikan keinona on säilytettävä turvaten samalla maanomistajien oikeudenmukaiset korvaukset.....	16
Haitankorvauksia koskevat pykälät ovat liian tulkinnanvaraisia ja vaikutuksiltaan arvaamattomia.....	17
Tonttijakoa koskevat muutosesitykset vähentävät joustavuutta ja hidastavat prosesseja.....	18

Yleisten alueiden suunnittelua ja rakentamista koskevat pykälät vaativat täsmentämistä.....	19
Rakentamisen kokonaisuus keskeneräinen ja vaikeasti arvioitavissa.....	21
Lakiluonnos ei saavuta digitalisaation edistämiseksi asetettuja tavoitteita keskeneräisyytensä vuoksi.....	22

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja koskien luonnosta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi (KRL). Uuden lain on tarkoitus korvata nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL). Vantaan kaupunki lausuu asiasta seuraavaa:

Sanna Marinin hallitusohjelmassa (2019) todetaan maankäyttö- ja rakentamislain kokonaisuudistuksen tavoitteista seuraavaa: ”Uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Kaavoitus perustuu kattaviin vaikutusarvioihin. Alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla.”

Vantaan kaupungin lausunnon yksiselitteinen johtopäätös on, että uudistuksen valmistelu tulee keskeyttää, koska lakiluonnos ei nyky muodossaan täytä sille asetettuja tavoitteita:

- Toteutuessaan uudistus heikentäisi kuntien kaavamonopolia sekä maapoliittista asemaa ja vähentäisi siten kuntien edellytyksiä edistää lakiluonnoksen 1 §:n mukaisia tavoitteita alueidenkäytön ja rakentamisen järjestämisestä.
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa tulisi kokonaisuudistuksen sijaan keskittyä täsmällisemmin uudistamista kaipaaviin osa-alueisiin, esimerkiksi maankäytön prosessien digitalisointiin tai ilmastomuutosten parempaan huomiointiin.
- Uudistus ei sujuvoita maankäytön prosesseja, vaan hidastuttaa niitä. Maankäytön prosessien kehittämistä sujuvampaan suuntaan pystytään nyt lausunnoilla olevaa kokonaisuudistusta paremmin edistämään yhteisesti hyväksytyillä tarkkarajaisilla ja harkituilla muutoksilla, joiden vaikutukset on mahdollista arvioida etukäteen kohtuullisella tarkkuudella.

Lakiesityksen kokonaisvaikutusten arviointi on riittämätön

Vantaan kaupunki katsoo, että esitetyllä uudistuksella olisi merkittäviä heikentäviä vaikutuksia kuntatalouteen eikä näitä vaikutuksia ole lakivalmistelussa arvioitu riittävästi. Kertaluonteisten kustannusten (esim. tietojärjestelmähankinnat) lisäksi pysyviä kustannuslisäyksiä kaupungille aiheutuisi mm. maanhankinnan kallistumisesta sekä lisäresursseja edellyttävistä uusista hallinnollisista velvoitteista kaikissa KRL:n pääkokonaisuuksissa.

Kustannusvaikutukset uhkaavat heikentää kuntien kykyä vastata haasteisiin, joita kaupunkien kasvu asettaa maankäytölle. Vaarana on, että henkilöresurssivaje ja entistä raskaammat hallinnolliset menettelyt hidastavat entisestään maankäytön prosesseja, erityisesti kaavoitusta. Em. prosessien sujuvoittaminen näyttää jääneen pitkälti varsin vähämerkityksisten muutosten varaan, vaikka sujuvoittaminen mainittiin yhtenä uudistuksen päätavoitteista. Nopeuttamisen asemesta uudistuksen kantavana teemana näyttää olevan maankäytön prosessien byrokraatisoituminen lisääntyvien lakisääteisten menettelyjen, kasvavien vaikutustenarviointivelvoitteiden ja kokonaan uusien lakisääteisten suunnittelutasojen myötä.

Kaavoitus- ja rakentamislain ohella valtioneuvostossa on valmisteltu useita muitakin maankäytön kokonaisuuteen vaikuttavia lakeja. Erityisesti syksyllä 2021 lausuntokierroksella olleen lunastuslain sekä kaavoitus- ja rakentamislain yhteisvaikutukset kuntien maanhankinnan keinoihin olisivat merkittävät. Toinen maankäytön kannalta merkittävä hiljan lausuntokierroksella ollut laki on luonnonsuojelulaki. Useiden samanaikaisten lakimuutosten yhteisvaikutusten arviointi on ollut kunnille mahdotonta, koska lausuntokierrokset on toteutettu erillisinä eikä ajantasaista tietoa muiden lakiluonnosten sisällöstä ole ollut saatavilla.

Kokonaisuuden arviointi on ollut haastavaa myös kaavoitus- ja rakentamislain sisällä. Kunnat ovat pystyneet uudistuksen eri vaiheissa kommentoimaan lakiluonnoksen yksittäisiä osa-alueita, mutta kokonaisuutena massiivinen lakipaketti on nyt ensi kertaa kuntien ja muiden sidosryhmien arvioitavana.

Kasvavien kaupunkiseutujen kannalta erityisen ongelmallinen on kaavojen toteuttamisen kokonaisuus, joka esitetyssä muodossa ja yhdessä edellä mainittujen rinnakkaisten lakiuudistusten kanssa heikentää kuntien maapolitiikasta aiheutuvia tuloja ja kuitenkin lisää samalla maanhankinnan menoja sekä kuntien korvausvelvoitteita. On myös mahdollista, että kaavojen toteuttamisosiossa kunnille säädetyt velvoitteet ja niiden kustannusvaikutukset johtavat lain tavoitteiden vastaiseen kaavoituskäytäntöön.

Lakiluonnoksessa käytetty käsitteistö on paikoin epämääräistä ja monitulkintaista, eivätkä perustelut kaikin osin vastaa pykäläluonnoksia. Ongelma koskee erityisesti kaavojen toteuttamisen ja rakentamisen kokonaisuuksia. Tämä heikentää mahdollisuuksia ottaa kantaa lakiluonnoksen tosiasiallisiin vaikutuksiin.

Lisäksi Vantaan kaupunki toteaa, että useita kuntien kannalta keskeisiä kysymyksiä on lakiluonnoksessa jätetty asetustenantovaltuuksien varaan. Asetusluonnosten puute heikentää mahdollisuuksia arvioida muutosten tosiasiallisia vaikutuksia. Tämä näkyy erityisesti kaavoituksen ja rakentamisen digitalisaatiota koskevissa pykälissä sekä rakentamisen lupajärjestelmän kokonaisuudessa.

Alueidenkäyttöä koskeva osuus monimutkaistaa suunnittelujärjestelmää Määritelmät ja tavoitteet on kuvattava yksiselitteisemmin

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan erillisen määritelmäpykälän (3 §) tuominen lakiin on tervetullut uudistus. Laissa esitettyjen määritelmien tulisi kuitenkin olla mahdollisimman selkeitä. Erityisesti aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen käsitteet eivät 3 §:ssä hahmotu erillisiksi yhtä selvästi kuin hallituksen esityksen sivulla 256 ja 257 esitetyissä perusteluissa, ja viherrakenteen käsite on joiltain osin monitulkintainen. Vantaan kaupunki huomauttaa, että juuri näiden käsitteiden tulkinta on keskeisessä roolissa arvioitaessa etenkin maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteisuutta.

Vantaa pitää positiivisena, että viherrakenteen käsitettä ollaan tuomassa lakiin. Viherrakenteen käsite toimii eri suunnittelutasoilla ja korostaa monien erilaisten kasvullisten alueiden merkitystä osana kokonaisuutta. Viherrakenteen jatkuvuuden tavoittelu on tuotu sekä maakuntakaavan että yleiskaavan vaatimukseksi, mikä tukee lakiehdotuksen luonnon monimuotoisuutta ja kestävästä yhdyskuntarakennetta koskevia tavoitteita.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ovat tärkeitä tavoitteita, joissa kaavoituksella ja rakentamisella on keskeinen rooli. Lakiluonnoksen 5 §:n mukaan kaavoituksen tulee mm. vahvistaa yhdyskuntarakenteen eheyttä, luoda edellytyksiä kestäväälle liikennejärjestelmälle ja uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiselle. Lakiluonnoksessa tavoitteet on kuvattu yleispiirteisesti ja on tulkinnanvaraista, kuinka näiden toteutumista kaavoituksessa voitaisiin arvioida. Samoja tavoitteita on kirjattu lakiluonnoksessa kaavojen laadullisiin vaatimuksiin sekä rakennuksen rakentamista koskeviin kohtiin. Vantaan kaupunki toteaa, että tavoite ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen edistämiseksi on tärkeä, mutta säädöksen edellyttämät vaatimukset kaavoitukselle on kuvattava selkeästi.

Lakiluonnoksen 6 §:n mukaan suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Perustelumuistion mukaan riskialttiita toimintoja (mm. päiväkodit, koulut, hoitolaitokset, sairaalat, asuinalueet ja vilkkaat liikenneväylät sekä luonnon kannalta erityisen tärkeät tai herkäät alueet) ei tulisi sijoittaa liian lähelle vaaraa aiheuttavia laitoksia. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittamisessa tulisi myös huomioida niiden mahdollinen laajenemisvara. Olisi myös varmistettava, että kaava mahdollistaa suunnitellun toiminnan.

Vantaan kaupunki toteaa, että tiiviillä kaupunkiseuduilla on erittäin vaikeaa löytää alueita, jotka eivät ole asutuksen, vilkkaiden väylien tai arvokkaiden luontoalueiden lähellä. Tämän seurauksena uusille suuronnettomuusvaaraa aiheuttaville laitoksille ei juuri voida osoittaa aluevarauksia, etenkin, kun tulisi voida varautua niiden mahdolliseen laajentamiseen. Lisäksi on epäselvää, kuinka määritellään riittävä etäisyys erilaisille herkille alueille ja toiminnoille.

Lakiluonnoksesta jää myös epäselväksi, miten uudistus vaikuttaisi nykyisiin suuronnettomuusvaarallisiin laitoksiin ja varastoihin tai muihin laitoksiin, jotka toiminnan laajenemisen tai muuttumisen myötä katsottaisiin suuronnettomuusvaarallisiksi toiminnoiksi. Mikäli lakiluonnoksen vaatimukset koskisivat myös nykyisiä laitoksia, tulisi niiden toiminnan muutos tai laajentaminen tai ympäristöluvan myöntäminen paikoin mahdottomaksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontaroolin palauttaminen ei ole perusteltua Viranomaisia koskevassa luvussa 2 ei ole esitetty muita merkittäviä muutoksia, kuin ehdotus, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät palautettaisiin vastaamaan aiempaa tilannetta ennen 1.5.2017, jolloin maankäyttö- ja rakennuslain muutos (230/2017) koskien ELY-keskusten toimivaltaa astui voimaan. Nykyisen lain muotoilu korostaa ELY-keskusten edistämistehtäviä

nimenomaan merkittävien valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden osalta. Nyt esitetään paluuta takaisin pikkutarkkaan valvontaan, jossa tarkkuustaso ulottuisi yksittäisiin hankkeisiin asti.

Lakimuutoksen perusteluissa ei ole tuotu esiin, miksi ELY:n roolin palauttaminen olisi tarkoituksenmukaista. Vuoden 2017 lakimuutosta perusteltiin mm. hallinnon keventämisellä sekä lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamisella. Lisäksi sen yhtenä tarkoituksena oli viranomaisten välisen yhteistyön ohjaaminen ennemmin valmistelu- kuin valitusvaiheeseen. Prosessien sujuvoittaminen on myös KRL:n keskeisiä tavoitteita. Näin ollen ELY:n toimivallan palauttaminen on täysin ristiriidassa lain keskeisen tavoitteen kanssa. Vantaa myös korostaa, ettei valtion virasto ole demokraattisesti valittu toimielin.

ELY-keskusten toimivallan palauttamisen osalta lakiesitys perustuu puutteelliseen tietoon. ELY-keskusten valvontaroolia koskeva muutos on ollut voimassa vasta muutaman vuoden, eikä sen todellisia vaikutuksia mitenkään vielä voida arvioida. Esimerkiksi KRL-luonnoksen nykytilan arviointiosion muutoksenhakua koskevan kohdan tilastotiedot perustuvat vuosien 2009–2018 tarkasteluun, eivätkä niissä siis voi vielä näkyä vuoden 2017 puolivälissä ELY:n toimivaltuuksiin tehtyjen muutosten vaikutukset. Maankäyttösektorin luonteen huomioiden Vantaan kaupunki pitää erityisen tärkeänä, että toimialaa koskevan lainsäädännön uudistaminen on pitkäjänteistä ja ennustettavaa. Jo hyväksytyjen lakimuutosten nopea peruminen ilman painavia syitä lisää toimintaympäristön epävarmuutta ja heikentää mahdollisuuksia kehittää yhteistyöhön perustuvaa toimintakulttuuria.

Vantaan kaupunki katsoo, että ELY-keskusten roolin tulisi edelleenkin painottua valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden toteutumisen ohjaamiseen sekä eri toimijoiden intressien yhteensovittamiseen tässä kehyksessä. ELY:n roolin tulisi olla konsultoiva ja painottua vahvasti valmisteluvaiheeseen jälkivalvonnan sijaan. Valmisteluvaiheen ohjaus on oleellisesti vaikuttavampaa kuin jälkivalvonta ja siten rajallisten viranomaisresurssien tarkoituksenmukaista käyttöä. Lisäksi ennakoivaa ohjausta painottamalla viranomaisten väliset ristiriidat kuormittaisivat mahdollisimman vähän hallinto-oikeuksia.

Maakuntakaavoituksen oikeusvaikutusten taannehtiva rajaaminen ja uusi kaupunkiseutusuunnitelma heikentävät seudullisen suunnittelun edellytyksiä

Lakiluonnoksessa on säilytetty nykyinen kaavajärjestelmä rakenteeltaan lähes sellaisenaan. Kuitenkin sen rinnalle on tuotu uusi oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma, joka on määritellyillä kaupunkiseuduilla pakollinen laadittava. Jopa seudun, myös Helsingin seudun, aluerajaus on esitetty asetuksella määriteltäväksi (51 § 3 mom.), mikä on hyvin jäykkä menettely.

Helsingin seudulla on yhdyskuntarakenteen tulevan kehityksen osalta valittu ensisijaiseksi tavoitteeksi sisäänpäin kasvu. Tämä ratkaisu näkyy sekä maakuntakaavassa että MAL-suunnitelmissa. Uusia kasvusuuntia on tarkoitus avata harkiten ja joukkoliikenteen runkoyhteyksiin perustuen. Uusi lakiluonnos ei tue tätä kestävästä kasvusta viedessä maakuntakaavan sisällöstä oikeusvaikutteisen yhdyskuntarakenteen.

Maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa on kaavalle jätetty enää kolme oikeusvaikutteista tehtävää: aluerakenne, viherrakenne ja liikennejärjestelmä. Aluerakenne kuvaa lakiluonnoksen 3 §:n määritelmän mukaisesti erityisesti erilaisten keskusten suhdetta koskien keskustatoimintoja, asutusta ja palveluja sekä niiden välisiä liikenneyhteyksiä ja maakunnallisesti merkittävä infraa. Maakuntakaavan tehtävistä esitetään rajattavaksi pois kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne, jolla on nykyisen lain puitteissa voitu turvata esimerkiksi kuntarajat ylittävät kasvusuunnat. Oikeusvaikutteiseen maakuntakaavaan perustuva yhdyskuntarakenne tarvitaan ohjaamaan eri kuntien yleiskaavoitusta ja estämään tulevaa kaavoitusta haittaavaa hajarakentamista.

Maakuntakaavan tehtäviin on jäänyt viherrakenteen määrittely. 18 §:n mukaan maakuntakaavassa on esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan viherrakennetta. Viherrakenteen kehittämiseen liittyy olevan viherrakenteen luokittelu säilytettäväksi ja uuden suunnittelu, ja toisaalta yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden suunnitteluun liittyy tarvittavien rakentamisalueiden sijoittaminen nykyisen viherrakenteen päälle. Mikä viherrakenne esitetään pelkästään viherrakenteen lähtökohtina tai reunaehtoina, joihin ei ole sovitettu rakentamiseen tarvittavia alueita, niin silloin ei pystytä ratkomaan seudullisella tasolla viherrakenteen säilyttämisen ja rakentamisen välisiä ristiriitoja.

Lakiluonnokseen sisältyy outo siirtymäsäännös 367 §, jossa esitetään, että voimassa olevien maakuntakaavojen sisällöstä osa muuttuisi oikeusvaikutuksettomaksi viiden vuoden kuluttua lain hyväksymisestä. Esimerkiksi Östersundomin kasvusuuntaa koskevasta maakuntakaavasta putoaisivat pois kaikki taajamatoimintojen alueet. Jäljelle jäisi viherrakenne ja paljon valkoista. On vaikea ymmärtää, miten esitetty ratkaisu ohjaisi tarkempaa suunnittelua. Syntyvän tilanteen tulkinnan tekee vielä sekavammaksi esitys, että taannehtiva vaikutus koskisi vireillä olevia kaavoja eri tavoin eri vaiheissa.

Vantaan kaupunki katsoo, että maakuntakaavoja koskeva taannehtiva siirtymäsäännös muodostuu sekä periaatetasolla että myös käytännössä erittäin ongelmalliseksi. Kaavoja laadittaessa ei ole voitu mitenkään varautua siihen, että osa lainvoimaisesta kaavasta muuttuisi äkkiä oikeusvaikutuksettomaksi. Taannehtivan siirtymäsäännöksen vaikutukset maankäytön seudullisiin kysymyksiin olisivat äkillisiä ja ennalta-arvaamattomia. Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostuisi Östersundomin kaltaisilla alueilla, joissa ei ole voimassa olevaa yleiskaavaa.

Lakiluonnoksen uusi suunnittelutaso **kaupunkiseutusuunnitelma** olisi suurille kaupunkiseuduille pakollinen, mutta ei oikeusvaikutteinen. Lakiluonnoksen mukaan se olisi tehtävä, mutta perustelut ovat jääneet kaupungille täysin epäselväksi. Esitetyllä suunnitelmalla halutaan ilmeisesti korvata Helsingin seudulla hyvin toimiva MAL-suunnitelma, jonka laadinta perustuu aktiiviseen yhteistyöhön ja tukee vahvasti laadittavia MAL-sopimuksia.

Kaupunkiseutusuunnitelmalle ei lakiluonnoksessa aseteta mitään sisältövaatimuksia, mutta suunnitelmalta edellytetään kaavoitusmenettelyjen mukaisia vaikutusten arviointeja ja vuorovaikutusta. Koska kaupunkiseutusuunnitelmalle ei säädettäisi omia laadullisia vaatimuksia, voisi suunnitelmaan kohdistuvan muutoksenhaun perusteena ilmeisesti olla vain menettelyvirhe.

Luonnoksen perustelujen mukaan kaavoitusmenettelyä, osallistumista sekä vaikutusten arviointia koskevien säännösten noudattaminen kaupunkiseutusuunnitelman laatimisessa lisäisi kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun avoimuutta sekä osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia verrattuna ei-lakisääteisiin suunnittelumenettelyihin. Vantaan kaupunki katsoo, että oikeusvaikutukseton suunnitelma, johon olisi mahdollista hakea muutosta menettelyvirheen nojalla, ei kuitenkaan edistäisi näitä tavoitteita.

Kaupunkiseutusuunnitelman päätöksenteolle annetaan luonnoksessa kaksi vaihtoehtoa: yhteinen toimielin tai jokainen kunta hyväksyy osaltaan. Vantaan kaupunki on yhteistyössä Sipoon kunnan ja Helsingin kanssa harjoitellut tätä yhteisen toimielimen mallia kuntien yhteisen yleiskaavan (Östersundom) laadinnan yhteydessä. Toimielimen päätöksenteon edellytyksenä oli, että jokaisen kunnan valtuusto oli osaltaan hyväksynyt suunnitelman. Menettely oli juridisesti toimiva, mutta erittäin moniportainen ja vei merkittävästi aikaa suunnitelman valmisteluprosessin eri vaiheissa.

Lakiluonnoksesta ei käy ilmi kuinka monivuotiseksi kaupunkiseutusuunnitelman prosessi on ajateltu. Uutta suunnitelmaa perustellaan lakiluonnoksessa MAL-sopimusmenettelyn tarpeilla. Raskas päätöksenteko- ja muutoksenhakumenettely tarkoittaisi kuitenkin todennäköisesti sitä, ettei suunnitelmaa useinkaan voisi suoraan käyttää sopimusneuvottelujen pohjana. Huonoimmillaan suunnittelupöydällä olisi useita erivaiheisia kaupunkiseutusuunnitelmia, joista sitten yritettäisiin MAL-sopimukseen hakea ajantasaisia linjauksia. Avoimen vuorovaikutuksen ja riittävien vaikutusten arviointien näkökulmasta tämä olisi mahdoton yhtälö. MAL-suunnitelmalle on Helsingin seudulla löydetty toimiva rullaava prosessi, jossa pystytään tekemään seudun yhteisiä linjauksia sopimusmenettelyjen rytmillä hyvin ilman uutta kaavatasoa.

Yleiskaavoituksen oltava jatkossakin maankäytön strategisen suunnittelun väline

Yleiskaavaa koskeva osuus (luku 5) on lakiluonnoksen määrittelemässä kaavajärjestelmässä säilytetty lähes nykyisessä muodossaan. Yksityiskohtaisia tarkennuksia on tehty esimerkiksi kaavan hyväksyjän osalta. Yleiskaavan sisältövaatimusten otsikko on nyt laadulliset vaatimukset, joihin on tuotu ekologisen kestävyysnäkökulmasta hyviä lisäyksiä, kuten viherrakenteen jatkuvuus, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, liikennejärjestelmän kestävyys ja kiertotalouden edellytykset.

Voimassa olevan lain yleiskaavan sisältövaatimuksista siirtyy määräyksiä koskevaan 30 §:ään ympäristöhäiriöitä koskeva osuus. Samassa pykälässä määräaikaisen suojelumääräyksen mahdollisuuden korostaminen vie painoarvoa lain muuten luonnon monimuotoisuutta tukevalta hengeltä. Suojelun tulisi olla pitkäjänteistä. Lisäksi korostetaan, että suojelumääräysten tulee olla kiinteistönomistajille kohtuullisia. Tämä voi johtaa kiistoihin siitä, mitä kohtuullisuudella tarkoitetaan.

Nykytilanteen kuvauksessa yleiskaavan monikäyttöisyyttä ja mahdollisten suunnittelumittakaavojen kirjoa pidetään hyvänä, ja ehdotetaan mm. strategisen osayleiskaavoituksen kehittämistä. Yleispiirteiset useiden kuntien yhteiset yleiskaavat ja aluekohtaiset osayleiskaavat ovat samaa kaavamuotoa, mikä nykyisen lainsäädännön puitteissa on

ollut mahdollista. Lakiuudistus ei tätä tunnista eikä esitä uusia ratkaisuja eri aikaisten ja eri tarkastelutasoisten yleiskaavojen hallintaan ja esitystapaan. Esimerkiksi esitystavasta on lakiluonnoksen digitaalisuuden osuudessa linjaus, että sen tulee olla tietomalli. Tarkemmin ei avata, mitä se käytännössä eri kaavavaiheissa tai vuorovaikutuksessa tarkoittaisi.

Vantaalla on pitkä perinne kaupunkitasoista yleiskaavoista, joilla määritellään tulevien vuosikymmenien maankäytön kehitystä. Laadintatyö on monivaiheista ja hyvin vuorovaikutteista. Työn lopputuloksena syntyy kaupungin yhteinen näkymä tulevasta kehityksestä, jonka toteuttamiseen sitoudutaan. Lakiluonnoksessa esitetty ajatus yleiskaavan muuttamisesta paikallisesti yksittäisten asemakaavojen yhteydessä saattaa johtaa hallitsemattomaan tilanteeseen. Nykyisen lainkin mahdollistama asemakaavan laatiminen yleiskaavan vastaisesti mutta yleiskaavan sisältövaatimuksia noudattaen on oikeampi, yleiskaavan strategisen merkityksen säilyttävä reitti. Mikäli yleiskaava pilkotaan eri ikäisiksi, eri päätöksenteko- ja muutoksenhakuprosessien kautta kootuksi palapeliksi, se ei olisi enää strateginen kokonaisuutta linjaava yleiskaava.

Asemakaavoituksen selvitysvelvoitteiden laajentaminen hidastaa kaavoitusta

Myös asemakaavataso (luku 6) on säilymässä lähestulkoon ennallaan. Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysvelvoitteet kuitenkin laajenevat, ja työmäärä kasvaa. Käytännössä yksittäistä asemakaavaa saattaa monesti koskea vain osa esitetyistä laadullisista vaatimuksista. Esitys jättää epäselväksi, miten tällaisissa tapauksissa osoitetaan yksittäisen laadullisen vaatimuksen toteutuminen.

Lakiluonnoksen 49 §:ssä säädetään asemakaavan laatimisaloitteesta, jonka mukaan kunnan jäsenellä olisi oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Kaupunki toteaa, että Kuntalain 21.5.2021 voimaan tulleella muutoksella 23 §:ssä aloiteoikeus on jo laajennettu koskemaan myös kunnan alueen kiinteistönomistajia.

Erityisharkinta-alesäännökset heikentävät yhdyskuntarakenteen eheyttä ja kuntien edellytyksiä turvata tulevat kasvusuunnat

Nykyisen lainsäädännön määrittämä asemakaavoittamattoman alueen ulkopuolisten alueiden rakentamisesta linjaava suunnittelutarveratkaisu on uudessa luonnoksessa useammassa pykälässä määritelty sijoittamisluvaksi erityisharkinta-alueella. Lakiluonnoksessa erityisharkinta-alueella (luku 8) tarkoitetaan aluetta, jossa rakentamisen tiivistymisen, infran ja liikenneväylän rakentamisen takia tarvitaan erityistä harkintaa. Lisäksi tarpeellista olisi nostaa perusteluksi myös tulevien kasvusuuntien turvaaminen, jolloin kyse ei ole vain tiivistymisestä vaan myös rakentamattomista alueista.

Sijoittamisluvan edellytyksistä erityisharkinta-alueella säädetään 212 §:ssä. Muutoksena nykyiseen suunnittelutarveratkaisuun on tulossa tarkoituksenmukaisuusharkintaa sekä lakiluonnoksen 1 momentin edellytys, että rakentaminen ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle. Perusteluissa todetaan, että yksittäisellä pientalon rakentamisella jo asutulle alueelle ei aiheutettaisi vähäistä suurempaa haittaa. Perustelu on täysin ristiriidassa todellisuuden

kanssa ja käytännössä kumoaisi koko menettelyn. Nykyisin suunnittelutarveratkaisut useimmiten koskevat nimenomaan yksittäisiä asuinrakennuksia. Menettely on erittäin tarpeellinen kasvavien kaupunkiseutujen asemakaavoittamattomien reuna-alueiden hajarakentamisen hallinnassa ja välttämätön yhdyskuntarakenteen eheyden turvaamisessa.

212 §:n edellytysten lisäksi tulee 211 §:n edellytysten täyttyä. Hankkeen sijoittumista arvioitaessa ei vielä ole sen taseisia suunnitelmia, joilla voitaisiin arvioida kauneutta ja korkeatasoista arkkitehtuuria. Pykälän 10 kohdan mukaan rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa yleiskaavassa ja rakennusjärjestyksessä annettujen määräysten toteuttamiselle. Esitetty 1 000 m² rakennuspaikan minimikoko vastaa ennemminkin asemakaava-alueiden rakennuspaikkoja kuin hajarakentamista. Vantaan yleiskaavan mitoitusperiaatteissa minimi on 2 000 m², mikä on osoittautunut käytännössä sopivaksi useiden vuosikymmenien lupaharkinnassa. Sen tiiviimpää rakennetta ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa ilman asemakaavaa. Rakennuspaikan minimikoon pienentäminen johtaisi lisäksi kaupungin tulkinnan mukaan lakiluonnoksen 169 §:n johdosta siihen, että haitankorvaukset tämän asian johdosta nousisivat merkittävästi, mikä on kohtuutonta kaupungin näkökulmasta.

Em. muutokset suunnittelutarveratkaisujen perusteisiin sekä asemakaavoittamattoman alueen rakennuspaikan minimikoon puolittaminen eivät edistäisi yhdyskuntarakenteen eheyttä, vaan täysin päinvastoin johtaisivat tilanteeseen, jossa kunnan on entistä vaikeampi kehittää omaa yhdyskuntarakennettaan esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja kuntatalouden näkökulmista kestävästi. Suunnittelematon, mutta aiempaa tiiviimpi hajarakentaminen aiheuttaa kunnalle investointitarpeita esimerkiksi kunnallistekniikan ja palveluverkon järjestämiseksi uusille kylämaaisille alueille nykyisen yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle.

Lakiluonnos tiukentaa osaltaan maatalaan kuuluvan talousrakennuksen lupaharkintaa, koska esitetty kirjaus edellyttää aina sijoittamislupaa eikä asiaa voida suoraan käsitellä rakentamislupana. Asemakaavattomien alueiden osalta laki ei ota kantaa rakentamisen määriin: kuinka monta talousrakennusta voi sallia vai tarvitaanko useampaa rakennusta varten poikkeamislupa.

Kaavoituksen vuorovaikutusta koskevat säännökset ovat sekavia ja joustamattomia eivätkä paranna kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia

Lakiuudistuksen esitys vuorovaikutuksen ja osallistumisen sekä kaavahankkeiden tiedonhallinnan ja niistä tiedottamisen osalta on hajanainen ja kokonaisuuden hahmottaminen on mahdotonta. Aiheesta on linjattu luvuissa 11 ja 16 sekä yksittäisessä pykälässä luvussa 38. Asetuksen puuttuminen heikentää entisestään kokonaisuuden ymmärrettävyyttä.

Esityksen 63 §:n mukaisesti kuntien tulisi ylläpitää ajantasaista digitaalista tietoaaineistoa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista sekä niiden käsittelyvaiheista. Tämän tavoitteen mukaisesti Vantaa toimii jo nyt: kaupungin nettisivujen kautta löytyy tietoa kaikista vireillä olevista kaavoista ja niistä julkaistaan vuosittain kaavoituskatsaus. Pykälään on kuitenkin kirjattu äärimmäisen pikkutarkasti kaavakohtaisen tiedon yksityiskohdat. ”*tietoaaineistossa on*

selostettava lyhyesti kaava-asiat sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Kaavahankkeen alkuvaiheessa on mahdotonta kuvata näin kattavasti mm. kaavan sisältöä ja toteuttamista.

Lisäksi kunnan olisi laadittava kerran vuodessa tietoaaineistosta tiivistelmä, julkaistava se saataville tietoverkkoon ja tiedotettava siitä. Tietoaaineiston yhteydessä olisi tarjottava mahdollisuus esittää mielipide kaava-asioiden kokonaisuudesta ja kaavoitusaloitteista. Jos mielipiteitä pyydetään, ne on myös käsiteltävä. Tämä on merkittävä lisäys kunnan tehtäviin, mutta on kyseenalaista, parantaako se osallistumismahdollisuuksia käytännössä merkittävästi.

Lisäksi samassa pykälässä on vaatimus: *”Tietoaaineistossa on oltava tiedot myös kuntaan saapuneista kaavoitusaloitteista ja niiden käsittelyvaiheesta.”* Vantaan kaupungille tehdyistä kuntalain mukaisista kuntalaisaloitteista merkittävä osa julkaistaan jo nyt kuntalaisaloite.fi-verkkopalvelussa. Kaavoitusta koskevien aloitteiden osalta on kuitenkin tärkeää huomata, että monesti kaavoitukseen ryhtyvät maanomistajat eivät halua tuoda suunnitelmiaan julkiselle neuvottelujen alkuvaiheessa. Alustavien hankeaihioiden ennakoinnin julkistaminen saattaisi esimerkiksi heikentää toimijan kilpailuasemaa markkinoilla. Kaavoitusaloitteet on tarkoituksenmukaista tuoda tietoaaineistoon vasta siinä vaiheessa, kun kunta päättänyt, että aloitteen perusteella voidaan käynnistää kaavoitus. Vantaalla tämä päätös tehdään joko vuosittain laadittavan kaavoitusohjelman yhteydessä tai ilmoittamalla erikseen kaavan vireilletulosta.

Pykälässä 65 §, osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan aloitusvaiheessa, tulisi luopua termistä ”osallistumis- ja arviointisuunnitelma”. Termi on harhaanjohtava, koska kyseessä on asiakirja, johon kootaan tiedot suunnittelualueesta ja sen sijainnista, kaavoituksen lähtökohdista, tavoitteista ja suunnitellusta aikataulusta, osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä, kaavan vaikutusten arvioinnista sekä kaavan toteuttamiseksi laadittavista muista suunnitelmista ja mahdollisista maankäyttösopimuksista. Lisäksi se herättää osallisen näkökulmasta heti kaavoituksen alkuvaiheessa mielikuvan raskaasta ja byrokraattisesta menettelystä.

On hyvä, että lakiluonnoksen mukaan varaaminen mielipiteen esittämiseen kaavan valmisteluvaiheessa ei ole tarpeen, jos kaavalla ei ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta riittävä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen voidaan turvata kaavan aloitusvaiheessa sekä asettamalla kaavaehdotus julkisesti nähtäville (66 §). Käytännössä esim. yksittäiselle tontille laadittavassa kaavamuutoksessa on usein jo aloitusvaiheessa tiedossa osallistumisen kannalta riittävällä tarkkuudella, mitä tontille suunnitellaan.

Vuorovaikutukseen palataan yllättäen haitankorvaussäännösten yhteydessä 354 §:ssä. Siinä vaaditaan, että kaikista eri kaavatasojen kaavoista lähetetään ilmoitus kiinteistönomistajille, kun *”kaava-asiakirjassa osoitetaan tämän omistamalle alueelle sellainen kaavakohde tai*

kaavamääräys, joka synnyttää 164 tai 165 §:ssä tarkoitetun lunastusperusteen tai sellainen rajoitus, joka voi aiheuttaa omistajalle 169 tai 170 §:ssä taikka 40 §:n 3 momentissa tai 216 §:n 3 momentissa tarkoitetun haitan". Ilmoitus tulee lähettää kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta sekä kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Pykälä aiheuttaisi merkittäviä käytännön hankaluuksia etenkin yleispiirteisissä kaavoissa, joissa kiinteistönomistajia on paljon eivätkä heidän yhteystietonsa välttämättä ole tiedossa. Kolminkertainen tiedottaminen kaikille maanomistajille esimerkiksi kaupunkitasoisen yleiskaavan tai maakuntakaavan ollessa kyseessä olisi käytännössä mahdotonta. Vuorovaikutuksessa tulee pyrkiä hyödyntämään vahvasti uusia digitaalisia mahdollisuuksia, eikä maanomistajiin liittyen tarvita erillismenettelyjä.

Kaavoituksen vaikutusten arviointiin esitetyt laajennukset ovat liian epämääräisiä ja osin mahdottomia toteuttaa

Vaikutusten arviointia koskevaan lukuun 12 sisältyy vain kaksi pykälää, joita on lähes huomaamattomasti täydennetty muutamalla erittäin merkittävällä sanalla verraten voimassa oleviin säädöksiin. Nykyinen MRL 9 § on uudessa lakiluonnoksessa 70 §. Siinä edellytetään, että kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioimaan suunnitteluun. Sana "todennäköisesti" on lisäys aiempaan ja muuttaa vaikutusten arviointien laajuutta erittäin paljon. Täydennys perustuneen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia (SOVA) koskevaan direktiiviin, mutta valmistelussa on unohdettu, ettei kaavassa aina ole kyse hankkeesta, jota voisi SOVA:n tapaan arvioida. Esimerkiksi useille vuosikymmenille kehitystä kuvaavan yleiskaavan todennäköisiä vaikutuksia on mahdoton arvioida. Riskinä on myös, että esitetty muotoilu toisi ns. varovaisuusperiaatteen mukaan kaavojen kaikkien vaikutusten arviointiin.

Lain tulisi mahdollistaa vaikutusten arvioinnin kohdentaminen kunkin kaavan olennaisiin vaikutuksiin. Sana "todennäköinen" pitää voida tulkita niin, että kaavoituksen alkuvaiheessa voidaan rajata vaikutusten arvioinnin ulkopuolelle sellaiset vaikutukset, joita ei pidetä todennäköisesti merkittävinä.

Lisäksi samaan pykälään on täydennetty varsin epämääräinen termi "tarpeellinen tieto", joka on perustelujen mukaan esimerkiksi asukkailta saatua tietoa. Kaavaprosesseissa kootaan hyvin kattavasti asukkaiden tietämystä, mutta pykälän kirjauksena siitä syntyy tarve tarkempaan dokumentointiin ja tietosisällön arviointiin, jotta mahdollisessa muutoksenhaussa voidaan todentaa tiedon olleen käytössä. Muutoksenhaussa tulee varmasti arvioitavaksi myös, milloin kyse on oikeasti tiedosta.

Seuraavassa pykälässä 71 § edellytetään, että vaikutuksia selvitetessä on otettava huomioon *aikaisemmin tehdyt selvitykset*, mikä on useille vuosikymmenille ulottuva ja liian epämääräinen määritelmä. Aiempien selvitysten jälkeen esimerkiksi lainsäädäntö ja muut reunaehdot ovat saattaneet muuttua, mikä tekee aiempien selvitysten tuloksista hyödyttömiä.

Kaavojen toteuttamisen osio käsitteellisesti keskeneräinen ja tarpeettoman jäykkä

Maapolitiikkaa ja maankäytösopimuksia koskevat muutosesitykset liian tulkinnanvaraisia ja vaarantavat sopimuksiin perustuvan maapolitiikan harjoittamisen

Vantaan kaupunki toteaa, että kaupungin mielestä maapolitiikan nykysäätely MRL:n nojalla toimii hyvin. Sen sijaan lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olleen lakiluonnoksen kanssa heikentää kaupungin mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa. Kuntia jo nykyisin velvoittavien, kuntalaissa ja hallintolaissa kirjattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin ei ole perusteltua. Hyvä hallinto maapolitiikassa sekä tarpeellinen vuorovaikutus maapoliittista ohjelmaa laadittaessa ja muutettaessa on turvattu jo nykysäännösten nojalla. Maapolitiikan ohjelma luonnollisesti koskettaa jokaista kunnan jäsentä, mutta tosiasiallisia vaikutuksia sillä on kuitenkin vain harvoin maata omistaviin tahoihin. Toimintatapojen kehittämisessä ensisijaista on informaatio-ohjaus ja oman toiminnan kehittäminen. Vuorovaikutus- ja osallistamistilanteita varten ei ole tarvetta aiempaa raskaamman erityislainsäädännön laatimiselle.

Vantaan kaupunki vastustaa maapoliittisen ohjelman laatimiseen liittyvän tarpeettoman vuositason raportointibyrokratian lisäämistä normaalin talousarviotarkastelua koskevan raportoinnin rinnalle. Kuntalaisten käytännön tarvetta palveleva tarkastelutaso on valtuustokausittain.

Vantaan kaupunki vierastaa lakiluonnoksen (137 §) ajatusta maapolitiikan laatimiseen ja muuttamiseen liittyvästä erityisestä tiedoksiantamisesta kiinteistönomistajien paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille ja muille yhteisöille. Ehdotus sivuuttaa täysin yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa sekä digitalisaation siihen tuoman kehityksen. Lisäksi kaupunki toteaa, ettei sillä ole välttämättä tiedossaan kaikkia tässä tarkoitettuja yhdistyksiä ja yhteisöjä.

Maankäytösopimuskäytännöt ovat muovautuneet vajaan parinkymmenen vuoden aikana toimiviksi. Vantaalla käytäntöjä on myös tarvittaessa toimintaympäristön muuttuessa muutettu. Viimeksi maa- ja asuntopoliittisia linjauksia on päivitetty vuonna 2018 (KV 18.6.2018, § 6) ja sen päivitystyö on tarkoitus käynnistää vuoden 2022 aikana. Nykyinen sopimuskäytäntö on tasapuolinen, ennakoitava, nopea sekä prosessieconominen. Maankäytösopimusten osalta lakiluonnos on sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä tai korvaa vanhat vakiintuneet termit perustelematta uusilla. Esitys vaarantaa epäselvyytensä vuoksi nykyisten maankäytösopimuskäytäntöjen roolin osana kunnan maapolitiikkaa.

Lakiluonnos jättää hyvin epäselväksi pitääkö kaupungin tuottaa sopimusmenettelyä käyttäessään 143 ja 146 §:ien mukaisia kalliisti selvitettäviin ja tulkinnanvaraisiin sekä osittain keskenään ristiriitaisiin säännöksiin perustuvia lisälaskelmia, joille ei ole nähtävissä mitään relevanttia tarvetta. Kaupungin infrainvestoinnit palvelevat lähtökohtaisesti kaikkia kuntalaisia, koska heillä kaikilla on oikeus hyödyntää yleisiä alueita. Lakiluonnoksen mukaisia vaikutusluerajauksia kunkin kaavan tai kaavamuutoksen yhdyskuntarakentamisen kustannusten kohdistumisista ei ole

mahdollista määrittää objektiivisesti. Esitys vaarantaa tältä osin tasapuolisuutta ja ennakoitavuutta. Laskijasta riippuen on aina saatavissa eri lopputulos. Erityisesti täydennysrakentamisen mahdollistavan ns. postimerkkikaavan tontin edustalla olevasta kadusta tai kevyen liikenteen väylästä ei ole juurikaan hyötyä, ellei se kytkeydy muuhun katuverkkoon. Tällaisen kaavan ositteleminen aiemmin toteutettujen infrainvestointien kohdistumisen mukaan ei palvele mitään tarkoitusta. Prosessiekonomia sekä prosessin nopeus kärsisivät merkittävästi. On vaikea nähdä näiden esitettyjen muutosten palvelevan myöskään kaavaan tai kaavamuutokseen halukkaiden maanomistajien intressejä.

Vantaan nykyinen maankäyttösopimuskäytäntö ja siihen sisältyvä maanomistajan osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamiseen perustuu kaupungin keskimääräisiin asemakaavojen arvioituihin toteuttamiskustannuksiin, jolloin vaikutusaluearajausten subjektiiviset tulkinnot eivät vaikuta laskelmiin. Menettelyä puoltaa myös se, että maanomistajalle kaavoitettavan tai muutettavan rakennusoikeuden arvo perustuu koko kaupungin infran, kasvun sekä työ- ja palvelutarjonnan luomaan kysyntään. Menettely on lopputulokseltaan hyvin ennakoitavissa oleva ja maanomistajia tasapuolisesti kohteleva.

Toteuttamismaksun eli nykysäännöksen (MRL) mukaisen kehittämiskorvauksen kynnyksarvoja esitetään muutettaviksi siten, että kynnyksen alarajaa pudotettaisiin 250 k-m²:n asuntorakentamisoikeuteen tai sitä vastaavaan rahalliseen arvoon. Toisaalta ylärajaa esitetään nostettavaksi 70 prosenttiin asemakaavasta aiheutuvasta arvonnoususta. Alarajan kunta voisi itse halutessaan päättää korkeammaksikin. Vantaan kaupungin mielestä kerrosneliömetripohjaisen kustannusvastuun vapautuksen asemasta kaikkien maanomistajien tulisi osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin tasapuolisesti aina kaavan tuoman arvonnousun suhteessa.

Toteuttamismaksun kynnyksarvoihin esitettävillä muutoksilla ei arvioida olevan Vantaalla vaikutuksia nykykäytäntöihin. Todennäköistä Vantaan kaltaisella voimakkaasti kasvavalla kaupunkiseudulla on, että pakkotoimena toimeenpantava toteuttamismaksun määrittäminen jää yhtä kuolleeksi kirjaimeksi kuin nykyinen kehittämiskorvaussäännöstökin.

Rakentamisvelvoitesäännöksillä ja niihin sisältyvällä kunnan mahdollisella lunastusoikeudella ei ole Vantaalla käytännön merkitystä, eikä niitä ole sovellettu nykysäännöstenkään nojalla.

Yhteenvedona Vantaan kaupunki toteaa, että vaikuttaa siltä, että esitetyt säädökset edellyttävät kaupungilta merkittävästi nykyistä enemmän raportointia maapolitiikan hoitamisesta sekä mahdollisesti erilaisia vaihtoehtolaskelmia yhdyskuntarakentamisen kustannusten kohdistumisista kunkin kaavahankkeen ja maankäyttösopimuksen yhteydessä. Nämä väistämättä lisäävät kaupungin työmäärää ja siten kustannuksia. Epäselväksi jää myös se, voiko nykyinen keskimääräisiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin perustuva sopimuskäytäntö jatkua entisellään. Nämä muutokset vaarantavat merkittävästi nykyistä toimivaa sopimuskäytäntöä.

Katualueiden ilmaislouutusvelvollisuuden poistamisesta ei tule luopua ja katualueiden hankkimista on sujuvoitettava

Vantaalla nykyisenkaltaisessa toimintaympäristössä, jossa kaavoittaminen on suurelta osin yhdyskuntarakenteen tiivistymiseen tähtäävää sekä maankäytösopimuksiin pohjaavaa, ei ilmaislouutusvelvollisuudella ole enää kovin suurta taloudellista merkitystä. Sen sijaan vanhoilla kaava-alueilla on edelleen lohkomattomia katualueita, joita kaupunki hankkii omistukseensa tarpeidensa ja resurssiensa puitteissa. Lakiesityksen mukainen lyhyt siirtymäsäännösaika vaarantaa merkittävästi kaupungin mahdollisuuksia hyödyntää em. katualueiden muodostamisessa ilmaislouutusvelvollisuutta.

Kaava-alueella maata omistavat tahot ovat historiallisesti osallistuneet kaava-aluetta palvelevan kaupunki-infran toteuttamiseen vähintäänkin katualueiden niin kutsutun ilmaislouutusvelvollisuuden kautta. Tämä on perusteltua ja oikeudenmukaistakin, koska maanomistajat lähes poikkeuksetta hyötyvät katualueelle rakennettavasta kunnallistekniikasta. Maanomistajat ovat ilmaislouutussäännösten yli kuusikymmentävuotisen olemassaolon aikana tottuneet käytäntöön, eikä sen voimassaolo ole noussut erityiskysymykseksi kaavahankkeissa. Terminä ilmaislouutusvelvollisuus on harhaanjohtava, koska vastikkeetta luovuttamisen edellytys on aina ollut vähintäänkin vastaava rakennusoikeuden määrä. Jos maanomistaja ei ole saanut alueelleen rakennusoikeutta, ei myöskään ilmaislouutusvelvollisuutta ole ollut. Toisaalta ilmaislouutusvelvollisuus on sidottu enintään viidennekseen maanomistajan kaava-alueella omistamasta maasta.

Kaupungin kunnallistekniikan rakentamisen ja asuntotuotannon kannalta on aivan oleellista, ettei katualueiden siirtyminen kaupungin omistuksen ja hallintaan vaikeudu tai hidastu nykyisestä, vaan sen sijaan sitä pitäisi sujuvoittaa entisestään. Lakiesitys on Vantaan osalta siirtämässä katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan Maanmittauslaitokselle. Tämä tulisi merkittävästi vaikeuttamaan ja hidastamaan kuntien rakennetun ympäristön toteuttamisprosesseja, koska valtion virastolla ei ole mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia. Kasvavassa kaupungissa tätä ei voi pitää hyväksyttävänä.

Katualueiden haltuunottomenettelyä lunastustilanteessa tulisi uudistaa sekä nykyisessä MRL:ssä, että ministeriön esittämässä KRL:ssä. Katualueiden haltuunoton lunastustilanteessa tulisi tapahtua lunastuslaista poiketen heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen. Menettely vastaisi maantielaisissa säädettyä siten, että kunta kadunpitäjänä saisi aina katualueet haltuunsa heti haltuunotokatselmuksessa ilman erillisiä perusteluja.

Katualueen haltuunottoa ei tulisi sitoa ennakkokorvausten maksuun. Ennakkokorvaukset määrättäisiin viiveittä haltuunoton jälkeen ja niille suoritettaisiin lunastuslain mukaista vuotuista korkoa. Tällä menettelyllä päästäisiin rakentamaan nopeammin, jolloin lunastajalle syntyisi säästöjä ja maanomistaja saisi korkoa korvaukselle hallinnan ja käyttöoikeuden menetyksen ajalta ennen korvausten maksamista.

Lunastaminen mahdollisena kunnan maapolitiikan keinona on säilytettävä turvaten samalla maanomistajien oikeudenmukaiset korvaukset

Lakiluonnoksen lunastamista koskevista perusteluista todetaan monessa kohtaa säädosluonnosten vastaavan nykysäännöksiä, eikä niihin esitetä tehtävän merkittäviä muutoksia. Kuitenkin pykäläluonnoksissa on niihin lisätty uusia nyansseja, jotka saattavat muuttaa niitä koskevaa oikeuskäytäntöä Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan kaupungin maanhankintaa hankaloittavasti.

Voimassa olevan lainsäädännön tarkistamiselle olisi tarvetta tilanteissa, joissa osana kaavaratkaisua maanluovuttajan varallisuusasema ei heikenny rakennusoikeuden vähentymisen kautta. Kaavaratkaisun kautta tehtävä kompensatio tulisi huomioida korvauksia määrättäessä. Kunnan lunastusoikeuden piirissä olevien alueiden lunastuskorvausta määritettäessä olisi syytä tarkentaa säännöksiä siten, että kunnan kaavaratkaisun maanomistajalle tuoma hyöty otetaan huomioon lunastuskorvauksessa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa kaduksi otettavan tontinosan lunastuskorvauksen (maapohja-, haitta ja vahingonkorvaukset) kohtuullistamista osittain tai kokonaan jäljelle jäävän omistussyksikön (tontti tai tonttiryhmä, jolla on sama omistaja) lisärakennusoikeuden nettoarvolla.

Kunnan hakiessa raakamaan lunastuslupaa yhdyskuntakehitystä varten on lakiluonnoksen 166.3 §:ään ehdotettu uutta ongelmallista kriteeriä, jonka mukaan lunastamisen on ajoitukseltaan oltava kehittämisen tarpeeseen nähden sopiva. Tulkinnanvarainen ja epäselvä ilmaisu olisi turhien oikeuslaitosta kuormittavien oikeusprosessien välttämiseksi syytä poistaa. Kunnan yhdyskuntarakenteen kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä. Lunastuslupa-, lunastus- sekä asemakaavaprosessit ovat oikeuskäsittelyineen hyvin pitkiä. Kunnan on siksi käytännössä vähänkin suuremmissa hankkeissa haettava lunastuslupaa vähintään 10–20 vuotta ennen kuin alueen toteuttamiseen on tarpeen ryhtyä. Voimassa olevassa lainsäädännössä oleva yleisen tarpeen vaatimus lunastamisen edellytyksiä arvioitaessa käsittää myös tämän ajoituskriteerin.

Haitankorvauksia koskevat pykälät ovat liian tulkinnanvaraisia ja vaikutuksiltaan arvaamattomia

Vantaan kaupunki katsoo, että lakiluonnoksen sanamuotojen perusteella on monin paikoin epäselvää, millaisissa konkreettisissa tilanteissa kaupungille voi muodostua korvausvelvollisuus. Lakiluonnoksen tavoitteiden mukaan "Haitankorvaussäännösten uudistamisen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää sääntelyä sekä aineellisesti että menettelyn osalta siten, että lain soveltaminen on nykyistä ennakoitavampaa." Käytännössä on kuitenkin erittäin vaikea saada kokonaiskäsitystä lakiehdotuksen vaikutuksista. Näitä tulisi selvittää tarkemmin ja tuoda selvemmin esille.

Kaupunki vastustaa haitankorvauksien laajentamista lakiluonnoksessa selostetulla tavalla. Kaupunki katsoo, että teknisesti haitankorvaussäännösten keskittäminen pääosin yhteen lukuun on kannatettavaa, kunhan sääntelyn selkeys ja tarkoituksenmukaisuus varmistetaan muilta osin. Korvausvelvoitteiden laajentamisen määräaikaisen haitan korvaamiseen ja uusi metsän käytön rajoituksia koskeva korvaussäännös johtaisivat hyvin suurella todennäköisyydellä siihen, että korvaustilanteiden määrä lisääntyisi merkittävästi ja suurelta osin ennakoimattomasti.

Kaupunki katsoo, että nykyisin MRL:ssä oleva lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskeva rajausta "Tässä momentissa tarkoitettu lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia." ei saisi jäädä pois lakiluonnoksen 169 §:stä. Lisäksi lakiluonnoksessa maisematyölupaa koskevan 216 §:n 3 momentin suhde haitankorvausluvun korvaussäännöksiin ei ole selkeä.

Lakiluonnoksessa jää tulkinnanvaraiseksi, sovelletaanko esimerkiksi asemakaavan toteuttamisesta johtuviin korvauksiin lakiluonnoksen mukaan KRL:n 169 §:ää yleisestä haitankorvauksesta vai 176 §:ää yleisen alueen toteuttamiseen liittyvästä erityisestä haitasta tai vahingosta. Kaupungin tulkinta on, että korvauskynnys voi tietyssä tapauksessa ylittyä useamman eri säännöksen perusteella, jolloin korvauskynnyksen ylittyminen jätettäisiin tulkinnan ja viime kädessä valitusviranomaisen päätöksen varaan. Kaupunki katsoo, että tällainen sääntelytapa ei ole tarkoituksenmukainen ja säännöksiin tulisi saada enemmän konkretiaa.

Lakiluonnoksen 170 §:n mukaan korvauksia koskevat yleiset säännöt eivät koskisi metsänkäyttöön liittyvien rajoitusten korvaamista. Lakiluonnoksen säännöksen 1 momentin mukaan kiinteistön omistajalla on "muualla tässä laissa säädetyn estämättä" oikeus tällaiseen korvaukseen. Kaupungin näkemyksen mukaan saattaisi syntyä tilanne, että velvollisuus korvaamiseen syntyisi 170 §:n mukaisesti, vaikka maanomistaja saisi rakennusoikeutta samassa yhteydessä. Säännöksessä tulisi olla kirjaus sellaisten tilanteiden varalle, joissa maanomistaja saa hyötyä kaavasta johtuen.

Kaupunki katsoo, että luonnonsuojelulakiin ehdotettua velvoitetta uhanalaisten luontoarvojen huomioon ottamisesta ei ole huomioitu lakiluonnoksen 170 §:ssä. Luonnoksessa luonnonsuojelulain vaatimukset täydentävät kaavoituksen sisältövaatimuksia. Lakiluonnoksen perusteella ei ole selvää, kohdistuisiko mahdollinen korvausvastuu valtiolle vai kunnalle. Lakiuudistuksen seurauksena syntyy tilanne, jossa kaavoihin tulisi sisällyttää nykyistä enemmän metsänkäyttöä koskevia rajoituksia niin lakiluonnoksen omien säännösten kuin muunkin lainsäädännön perusteella, joten korvausvelvoitteet tulevat varmasti kasvamaan nykyisestä. Lakiluonnoksen perusteella olisi yksiselitteisesti voitava todeta, miltä osin korvausvelvollisuus kuuluisi kunnalle ja miltä osin valtiolle.

Korvausvelvoitteiden laajentumisella ja korvaustilanteiden yleistymisellä voi olla lainsäädännön tavoitteiden kannalta päinvastaisia vaikutuksia Tämä saattaisi näkyä esimerkiksi niin, että aiempaa useammin myönnettäisiin lupa kaavan rajoituksista poikkeamiseksi rajoituksen korvaamisen asemesta, tai kaavoja laatiessa tietoisesti vältettäisiin rajoitusten asettamista laajempien korvausvelvoitteiden takia. Käytännössä siis esimerkiksi luonnonsuojelumerkintöjen osalta haitankorvaussäännöstö saattaisi johtaa KRL:n keskeisten tavoitteiden vastaiseen käytäntöön.

24 luvussa viitataan myös lunastuslain soveltamiseen, mikä johtaa kaupungin kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Jos lunastuslaki muuttuu lunastuslain lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla vastoin Vantaan kaupunginhallituksen lunastuslakiluonnoksesta antamaa lausuntoa, niin

haitankorvausluvun perusteella maksettavat korvaukset tulisivat maksettaviksi 15 %:n korotuksella. Korvaussäännöksiä sovellettaisiin myös ennen KRL:ia voimaan tulleisiin kaavoihin.

Tonttijakoa koskevat muutosesitykset vähentävät joustavuutta ja hidastavat prosesseja

Lakiehdotuksen mukaisesti tonttijakosuunnitelma tulisi tehdä koko kortteliin kerralla, mikäli ei ole perusteltua syytä tehdä sitä vaiheittain. Määräys on aivan liian tiukka ottaen huomioon, että tonttijakoa tehdään nykyään hakemusten perusteella eli käytännössä silloin, kun sille oikeasti on tarvetta (esimerkiksi uudisrakennuksen rakentaminen). Tämä saattaisi johtaa siihen kohtuuttomaan tilanteeseen, että kaupunki laatisi tonttijakoa sekä lukumääräisesti että myös pinta-alallisesti paljon nykyistä enemmän ja kuntalaisen rakennushankkeen kannalta tärkeät, erikseen haetut tonttijaot tai tonttijaon muutokset venyisivät ajallisesti nykyiseen verrattuna. Muutos vaatisi myös lisää henkilöresursseja kaupungille. Lakiluonnoksen 93.4 §:ää tulee muuttaa tarkoitukseltaan lähemmäksi maankäyttö- ja rakennuslain 78.2 §:ää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 79 §:n mukaisesti asemakaava on ohjeena tonttijakoa laadittaessa. Lakiluonnoksessa asemakaavaperuste on esitetty 94.3 §:ssä nykyistä paljon tiukemmin niin, että asemakaavaa on noudatettava ja vähäinen poikkeaminen on nimenomaisesti säädetty lakiluonnoksessa. Säännös asemakaavan noudattamisesta vaikeuttaisi tai jopa estäisi nykyisin tehtävät tonttijaot, joiden yhtenä perusteena on kaavoitusviranomaisen antama poikkeamispäätös. Asemakaavan noudattamiseen ja vähäiseen poikkeamiseen liittyvien nimenomaisten säädösten lisäksi kohdassa tulisi huomioida myös poikkeamispäätös tonttijaon perusteena.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tonttijako ei kumoudu silloin, kun asemakaava muutetaan. Lakiluonnoksessa tulisi poistaa automaattinen tonttijakosuunnitelman kumoutuminen 99 §:stä asemakaavan kumoamisen yhteydessä. Se aiheuttaisi tilanteita, jossa tonttijako kumoutuisi turhaan niiltä alueilta, joilla asemakaavan muuttaminen ei vaikuta itse tonttijakoon lainkaan, esimerkiksi asemakaavan muutoksen myötä aiheutuva käyttötarkoituksen tai rakennusoikeuden muuttuminen.

Sijoittamisluvan edellytyksenä lakiluonnoksen 100 §:ssä pitäisi tonttijaon hyväksymisen lisäksi olla se, että tontinmuodostaminen voidaan laittaa vireille heti tonttijaon voimaantulon jälkeen. Luvan perustuminen epäviralliseen tietoon (lakiluonnoksen 100.2 §:ssä mainittu lausunto) voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin ja ennalta arvaamattomiin tapauksiin. Tämän johdosta lakiluonnoksen 100.2 §:ää ei tule saattaa voimaan tuollaisenaan.

Lakiluonnoksen 102 §:n mukaan kortteliin tehtävästä ensimmäisestä tonttijaosta ei voida periä maanomistajilta maksua lainkaan, sen saa periä luonnoksen mukaan vasta tonttijakosuunnitelman muuttamisvaiheessa. Vantaalla on edelleen alueita, joissa tonttijakoa ei ole olemassa. Tällainen lakimuutos aiheuttaisi Vantaalle melkoisen tulovajeen jatkossa. Tämän osalta lakiluonnoksen 102 §:ää ei tuollaisenaan pidä säätää laiksi.

Yleisten alueiden suunnittelua ja rakentamista koskevat pykälät vaativat täsmentämistä

Vantaan kaupunki esittää termin **kadunpito** palauttamista lakiin. Nykyinen kadunpito-käsite on luonnoksessa korvattu käsitteellä kadun toteuttaminen, mutta muutosta ei ole mitenkään perusteltu. Nykyisen MRL 84 §:n mukaan kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon, eli infran elinkaaren hallinnan. Sen sijaan kadun toteuttamisen käsitteellä tarkoitetaan luonnoksessa ainoastaan kadun toteuttamista ja rakentamista (luonnoksen s. 333), mutta ei kaupungin ja kuntalaisen kannalta oleellista kunnossa- ja puhtaanapitoa. Terminä kadunpito on vakiintunut ja kuuluu saman väylänpidon käsitteen alle kuin Lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä mukainen tienpito tai Ratalain radanpito.

Lakiluonnoksen 106 §:ssä säädettäisiin infralaitteen sijoittamisesta yleisellä alueella. Pykälässä on asetuksenantovaltuus kunnan oikeudesta pitää kartastoa tai tiedostoa johdoista ja johdonomistajan tiedontoimitusvelvoitteesta tätä tehtävää varten. Kaupungin kannalta on erittäin tärkeää varmistaa, että siirtymäsäännöksiin turvataan tämä oikeus kunnalle ja tietojen toimitusvelvollisuus johdonomistajille pysyttämällä nykyisen MRA:n säännökset voimassa, kunnes uusi kunnan nykyistä vastaavan oikeuden sisältävä asetus säädetään. Paras vaihtoehto olisi, että kunnan oikeudesta säädettäisiin suoraan laissa.

Kaupunki huomauttaa, että 106 §:n 1 momentti, jonka mukaan puisto- tai lähivirkistysalueelle saa rakentaa vain alueen tarkoitukseen soveltuvia vähäisiä rakennelmia, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu, ei vaikuta varsinaisesti liittyvän pykälän otsikkoon, joka on Infralaitteet yleisellä alueella. Näin ollen kaupungille jää epäselväksi, tarkoitetaanko 1 momentissa rakentamisella myös muiden kuin infralaitteiden rakentamista.

Yleisen alueen suunnitelmasta ehdotetaan säädettävän aiempaa kattavammin. Ilman yleisen alueen suunnitelmaa voitaisiin jatkossa suorittaa vain sellaista rakentamista, jolla on vain vähäinen vaikutus ympäristöön. Tämä vastaa nykytilannetta Vantaalla. Kaupunki pitää kannatettavana 107 §:n joustavoittavaa säännöstä siitä, että vaikka yleisen alueen suunnitelmaa laadittaessa on noudatettava asemakaavaa, asemakaavasta saa kuitenkin poiketa vähäisessä määrin, jos poikkeaminen on tarpeen 2 momentissa säädettyjen vaatimusten ja tavoitteiden vuoksi.

Toisaalta lakiluonnoksen 107 §:ssä säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta muun muassa näin: *“Aluetta toteutettaessa on mahdollisuuksien mukaan ja alueen luonne huomioon ottaen edistettävä ympäristön esteettömyyttä, liikkumisen kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja yhteiskunnan vähähiilisyttä sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin varautumista.”* Perustelujen mukaan muotoilu antaa kunnalle mahdollisuuden harkinnan jälkeen päätyä siihen, ettei jollakin alueella näitä tekijöitä voida ottaa huomioon. Käytännössä usein hyvin kapeilla katualueilla on lähes mahdotonta edistää kaikkia em. tekijöitä ottaen huomioon myös maaston topografia ja maanalaiset tekniset verkostot ja aivan vastaaviin tavoitteisiin kaupunki voi itsekin pyrkiä omissa suunnitteluohjeistuksissaan. Vantaan näkemyksen mukaan em. lakiin tehty kirjaus laatuvaatimuksista lisää eri intressiryhmien edustajien muutoksenhakumahdollisuuksia, mikä väistämättä tulee hidastamaan kunnallistekniikan, alueiden ja asuntotuotannon toteutusta.

Pykälään sisältyvä valtioneuvoston asetuksenantovaltuus avaa lisäksi mahdollisuuden säätää tiukkojakin vaatimuksia, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

Yleisen alueen suunnitelman vuorovaikutuksesta on ehdotettu säädettäväksi omissa luvussaan, jolloin erot kaavoituksen vuorovaikutukseen selkeytyvät. Kaupunki pitää erinomaisena, että yleisen alueen suunnitelma voidaan laatia asemakaavan laatimisen yhteydessä sekä hyväksyä yhdessä tämän kanssa, ja että osallistuminen yleisen alueen suunnitelman valmisteluun voidaan järjestää myös asemakaavoituksen yhteydessä.

Hulevesien osalta Vantaan kaupunki viittaa Kuntaliiton lausunnossaan esille nostamiin asioihin.

Rakentamisen kokonaisuus keskeneräinen ja vaikeasti arvioitavissa

Rakentamisen kokonaisuudessa Vantaan kaupunki pitää hyvänä esityksen tavoitteita lupajärjestelmän selkeyttämisestä, digitalisaation aiempaa laajemmasta hyödyntämisestä sekä ilmastonmuutoksen ehkäisyn tuomista nykyistä selvemmin osaksi lainsäädäntöä. Samalla on kuitenkin todettava, että nykyisellään tavoitteiden onnistumista on monin paikoin vaikea arvioida, sillä rakennusvalvonnan järjestämisen kannalta olennaiset asetusluonnokset puuttuvat kokonaan. On myös epäselvää, miksi ympäristöministeriö on katsonut tarpeelliseksi muuttaa pitkälti koko rakennetun ympäristön lupajärjestelmän käsitteistön ja logiikan, vaikka monet KRL:n mahdollistamista joustoista (esim. kaksivaiheinen rakennuslupa) olisivat mahdollisia jo nykyisen lupajärjestelmän puitteissa.

Yhtenä kantavana linjana uudistamisessa on ollut lupakynnyksen nostaminen ja järjestelmän sujuvoittaminen mm. toimenpideluvan ja ilmoitusmenettelyn poistamisella. Vantaan kaupungille muutoksella ei ole suurtakaan merkitystä, sillä kaupungin voimassa oleva rakennusjärjestys tarjoaa pitkälti samat joustot. Korjausrakentamisen osalta kaupunki kuitenkin toteaa, että lakiehdotus jättää lupakynnyksen liian tulkinnanvaraiseksi, mikä saattaa aiheuttaa hyvinkin erilaisia laintulkintoja kuntatasolla ja siten liian suurta alueellista vaihtelua. Toinen järjestelmän joustoilla perusteltu esitys on nykyisen rakennusluvan jakaminen kaksivaiheiseen rakentamislupa, joka koostuisi sijoittamis- ja toteutusluvista. Vantaan kaupunki huomauttaa, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tarvittaessa kaksivaiheisen rakennusluvan, jossa toiminnon sijoittumista alueelle ylipäättään voidaan harkita ennen yksityiskohtaisen teknisen suunnittelun laadintaa.

Rakennusvalvonnan järjestäminen joko tavanomaisen tai vaativan tasoisena on periaatetasolla oikeansuuntainen muutos. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, miten uudistus käytännössä järjestettäisiin. Asetusluonnoksen puuttumisesta huolimatta on selvää, että Vantaan kaupunki järjestäisi jatkossa rakennusvalvonnan vaativan tasoisena. Sen sijaan epäselväksi jää, miten valvonta järjestettäisiin pienten kuntien vaativaa rakennusvalvontaa edellyttävissä hankkeissa, eli olisiko kunnalla oikeus kääntyä minkä tahansa vaativan tasoisen rakennusvalvonnan omaavan kaupungin puoleen ja voisiko kyseinen kaupunki esim. resurssivajeeseen vedoten kieltäytyä pyynnöstä. Joka tapauksessa ongelmaksi nousee osaavan

henkilöstön puute. Esimerkiksi Vantaan kaupungin rakennusvalvonta on täystyöllistetty jo nyt, ja osaavan työvoiman rekrytoinnissa on jatkuvasti haasteita.

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusvaatimuksista Vantaan kaupunki toteaa hyväksi sen, että lakiehdotus tunnistaa alan vakiintuneen käytännön vaativuusluokkien jaosta. Kelpoisuusvaatimukset tulee säilyttää vähintään samalla tasolla kuin nykytilanteessa.

Vantaan kaupunki pitää hyvänä suunnittelijoiden ja työnjohtajien keskitettyä pätevydentoteamismenettelyä. Rakennusvalvontaja kuormittavat varsin paljon tavanomaisen luokan suunnittelijat ja työnjohtajat. Suotavaa olisi, että asetuksesta poiketen myös nämä kuuluisivat keskitetyn pätevydentoteamismenettelyn piiriin. Liittyvää asetusta valmisteltaessa on huomioitava hyväksynnän poistava (tai alentava) mekanismi niissä tapauksissa, joissa suunnittelija tai työnjohtaja ei toimi pätevyytensä edellyttämällä tavalla.

Rakentamisen vastuupykälien osalta Vantaan kaupunki katsoo, että vaikka niiden tavoite rakentamisen laadun parantamisesta on kannatettava, on lakiluonnos näiltä osin sekava ja siinä sekoittuvat alan lainsäädäntö sekä alan sopimusehdot. Epäselväksi jää esimerkiksi se, mikä on kunnallisen rakennusvalvontaviranomaisen rooli vastuusäännösten valvonnassa. Samoin vastuuajkojen alkaminen jää luonnoksessa epäselväksi. Selvää lienee, että rakentamisen eri tahojen vastuut eivät voi alkaa samasta ajankohdasta.

Yksi kummastusta herättävä seikka lakiluonnoksessa on se, että oikaisuvaatimusmenettely on poistettu laista kokonaan ilman, että muutosta on perusteltu tai sen vaikutuksia arvioitu. Nykyisen MRL:n mukainen mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus kunnalliselle toimielimelle viranhaltijan päätöksestä on tärkeä läpinäkyvyyttä ja oikeusturvaa lisäävä elementti rakentamisen lupajärjestelmässä, eikä sitä tulisi poistaa kevyin perustein. Uudistuksella olisi todennäköisesti vaikutuksia paitsi kunnalliseen päätöksentekoon ja toimivallan delegointiin myös hallinto-oikeuksien työmäärään.

Lakiluonnos ei saavuta digitalisaation edistämiseksi asetettuja tavoitteita keskeneräisyytensä vuoksi

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhtenä keskeisenä perusteluna on ollut digitalisaation edistäminen. Vantaan kaupunki toteaa, että tavoite on tärkeä ja tarvittavat muutokset merkittäviä. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnokseen on sisällytetty osa tästä laajasta kokonaisuudesta, mutta työ on selvästi vielä kesken. Lakiluonnoksen digitalisaatiota koskeva osuus jää hyvin irralliseksi suhteessa kaavoitusta ja rakentamista koskevaan osuuteen, vaikka sen tulisi sisältyä niihin. Jotta lainsäädännön uudistus saavuttaisi tavoitteensa, tulisi määritellä tarkemmin kaikki digitaalisen prosessin vaiheet suunnittelun aloituksesta arkistointiin sekä päätöskäsittelyssä olevien aineistojen hallintaan. Digitalisaatio on sellainen osa-alue, jonka kehittämisestä vallitsee maankäytön alalla varsin laaja yhteisymmärrys ja jota pitää edistää osauudistuksena, vaikka kokonaisuudistuksen valmistelu keskeyttäisiinkin.

Erillisenä lainsäädäntöhankkeenaan KRL:n rinnalla valmisteltavan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) toteutuminen on yhä epävarmaa. Sen valmisteluun liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia haasteita. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan KRL-luonnoksen säädösratkaisuja ei voi sitoa RYTJ:n käyttöönottoon.

Lakiluonnoksessa esitetään, että kunnat toimittavat hyvin laajan määrän tietoja valtion ylläpitämään rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Lakiluonnos jättää epäselväksi, mitä hyötyä keskitetystä valtakunnallisesta tietojärjestelmästä olisi kuntien tai kuntalaisten tarpeisiin verrattuna hajautettuun, kuntakohtaiseen avoimeen tiedonhallintaan. Mikäli näin kuitenkin haluttaisiin menetellä, tiedonsiirron kunnista valtiolle tulisi tapahtua automaattisesti standardimuotoisten rajapintojen kautta, ei kopioimalla tai lähettämällä manuaalisesti tietoa. Kunnilta tulee edellyttää saman tiedon toimittamista vain kerran ja kaikkien valtion eri toimijoiden tulee hyödyntää samoja, kunnista keskitettyyn järjestelmään toimitettuja tietoja. Lisäksi tiedon käyttäjien tulee tietää, kuinka luotettavaa tieto on ja kuka sen oikeudellisuudesta vastaa. Vantaan kaupunki toteaa, että nyt esitetty malli voi tuottaa kaksi rinnakkaista järjestelmää, joissa voi olla jopa eri tilannetietoa ja inhimillisten virheiden myötä myös väärää tietoa.

Lain mukaan mm. kaavat sekä rakentamisen luvat on laadittava tietomalleina, mutta tämän enempää ei lakiluonnos muotoa ohjaa. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että jatkossakin ns. koneluettavan tiedon rinnalla on aina oltava ihmisten luettavaa ja ymmärrettävää aineistoa. Maankäytön prosessien digitalisaation lisäksi on erittäin tärkeä huolehtia siitä, että jokaisella osallisella ikään ja tietoteknisiin valmiuksiin katsomatta on mahdollisuus osallistua maankäytön prosesseihin lain edellyttämällä tavalla. Myös demokraattisen päätöksenteon edellytysten turvaamiseksi on ensisijaisen tärkeää, että jatkossakin suunnitteluaineisto esitetään ymmärrettävässä muodossa. Vantaan kaupunki pitää täysin mahdollisena, että kolmen vuoden siirtymän jälkeen kaikilla prosesseissa mukana olevilla toimijoilla olisi valmius vastaanottaa ja kommentoida kaavatietoa vain tietomalleina.

Tietomallipohjaisuus asettaa myös uudenlaisia vaatimuksia maankäytön henkilöstön osaamiselle. Lain myötä uutena resurssina kunnille kaivataan mm. paikkatietomalliasiantuntijoita, joiden koulutusta ei ole toistaiseksi järjestetty riittävästi. Em. asiantuntijoiden kouluttaminen tulee aloittaa jo nyt sekä yliopisto- että ammattikorkeakoulutasolla. Tarve paikkatieto-osaamiselle kasvaa joka tapauksessa kaikissa maankäytön prosesseissa.

Vantaan kaupunki kannattaa lämpimästi digitaalisuuden lisäämistä maankäytön prosesseissa, mutta nyt esitetty lakiluonnos jättää aivan liikaa avoimia kysymyksiä. Lakiluonnoksen käsitys digitaalisuuden kehittämisestä perustuu valtakunnalliseen tietojärjestelmään, jota koskeva lainsäädäntö on pahasti keskeneräinen. Lähes kaikkia maankäytön prosesseja ollaan siirtämässä tietomallipohjaisiksi avaamatta kuitenkaan millään tavalla, mitä tietomallipohjaisuus itse asiassa tarkoittaisi kunnan, kuntalaisen, maanomistajan tai muiden osallisten näkökulmasta. Suurimman työn ja resurssitarpeet kunnissa tulevat aiheuttamaan ennen vuotta 2024 laaditut aineistot ja niiden vienti tarvittavin osin RYTJ:än. Säännös ja sen perustelut jättävät myös epäselväksi, tuleeko

kolmen vuoden siirtymäajan kuluttua kaikkien voimassa olevien kaavojen olla tietomallimuotoisia, vai koskeeko vaatimus vain siirtymäajan päätyttyä laadittavia kaavoja.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS