

Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013

RAKENNETTU
YMPÄRISTÖ



SUOMEN YMPÄRISTÖ | 2014

Arviointi
maankäyttö- ja rakennuslain
toimivuudesta 2013

Helsinki 2014

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

SUOMEN YMPÄRISTÖ I | 2014
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune
Kansikuva: Aila Korpivaara

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2014

ISBN 978-952-11-4264-2 (nid.)
ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokj.)



ESIPUHE

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu tiiviisti lain voimaantulosta alkaen. Arviointeja tehtiin pian lain voimaantulon jälkeen vuosina 2001 ja 2002 ja laajemmin vuonna 2005 lain oltua voimassa viisi vuotta. Arviointien perusteella lakia on myös muutettu ja uusia säännöksiä hyväksytty liittyen esimerkiksi tuulivoimarakentamiseen ja vähittäiskaupan ohjaukseen. Uuden kokonaisarvioinnin tekeminen on kirjattu nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan ja toimeksiannon taustalla ovat toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. On syytä tarkastella lain vaikutuksia ja toimivuutta sekä lain tavoitteiden toteutumista tämän hetken ja myös tulevien haasteiden valossa.

Kokonaisarviointia varten asetettiin seurantaryhmä 14.2.2012. Sen tehtävänä on ollut seurata ja edistää maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin suorittamista sekä käsitellä eri tahoilla laadittavien selvitysten tuloksia ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Seurantaryhmän puheenjohtajana on toiminut ympäristöministeriöstä kansliapäällikkö Hannele Pokka ja varapuheenjohtajana ylijohtaja Helena Säteri. Seurantaryhmän jäseninä ovat olleet lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö, yksikön johtaja Antti Kivipelto, puolustusministeriö, neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa, valtiovarainministeriö, kulttuuriasianneuvos Päivi Salonen, opetus- ja kulttuuriministeriö, hallitusneuvos Timo Tolvi / yliarkkitehti Raija Seppänen, maa- ja metsätalousministeriö, hallitussihteeri Janne Mänttari / liikenneneuvos Anni Rimpiläinen, liikenne- ja viestintäministeriö, erityisasiantuntija Olli T. Alho, työ- ja elinkeinoministeriö, erityisavustaja Jouni Parkkonen, ympäristöministeriö, rakennusneuvos Aila Korpivaara, ympäristöministeriö, johtaja Heikki Aronpää, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, maakuntajohtaja Matti Viialainen Etelä-Savon liitto, lakimies Johanna Aho, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI, asiamies Matti Räisänen, Kaupan liitto, johtaja Maarit Lindström / asiamies Tiina Pasuri, Keskuskauppakamari, lakimies Tommi Siivonen / lakimies Leena Penttinen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto, johtava asiantuntija Paavo Häikiö, Maanmittausinsinöörien liitto, rakennusvalvontajohtaja Pekka Virkamäki, Rakennustarkastusyhdistys, johtaja Kirsi Palviainen / johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT, työ- ja elinkeinojohtaja Matti Tuukiainen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, yleiskaavapäällikkö Leena Rossi, Suomen Arkkitehtiliitto, päälakimies Anu Kärkkäinen / päälakimies Jenni Hupli, Suomen Kiinteistöliitto, dosentti Heikki Kukkonen, Suomen Kotiseutuliitto, yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto, erityisasiantuntija Tapani Veistola, Suomen Luonnonsuojeluliitto ja lainopillinen asiamies Tiina Toivonen / lainopillinen asiamies Antti Huotilainen, Suomen Yrittäjät.

Seurantaryhmän sihteerinä ovat toimineet lainsäädäntöneuvos Jyrki Hurmeranta, ympäristöneuvos Matti Laitio, hallitussihteeri Maija Neva, hallitussihteeri Erja Werdi ja erityisasiantuntija Susanna Wähä ympäristöministeriöstä.

Seurantaryhmässä on käsitelty arvioinnin taustaselvityksiä sekä loppuraportin tekstiluonnoksia päätelmiseen ja seurantaryhmän jäsenet ovat esittäneet niistä kommentteja ja mielipiteitä. Ryhmässä on useassa asiassa tuotu esiin erisuuntaisia näkemyksiä. Loppuraportin päätelmät ja johtopäätökset on kirjoitettu ympäristöministeriössä. Seurantaryhmän jäsenillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa johtopäätöksiin, mutta niitä ei ole yhteisesti ryhmässä hyväksytty.

Arviointiin liittyvää aineistoa on ympäristöministeriössä lisäksi käsitelty ryhmässä, johon ovat kuuluneet puheenjohtajana rakennusneuvos Aila Korpivaara sekä jäsenenä aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski, erityisasiantuntija Merja Laitinen, ympäristöneuvos Harri Pitkäranta, lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, rakennusneuvos Aulis Tynkkynen ja rakennusneuvos Matti Vatiilo sekä seurantaryhmän sihteeri. Arviointiraportin laatimiseen on lisäksi osallistunut useita muita ympäristöministeriön asiantuntijoita. Aineiston koonnista ja muokkaamisesta on vastannut hallinnollinen avustaja Pirkko Keränen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on nyt ollut voimassa 14 vuotta ja se on lähtökohdiltaan ja keskeisiltä periaatteiltaan edelleen toimiva vastaamaan alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin. Kaikki alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen kannalta tärkeät asiat eivät ole kuitenkaan edistyneet myönteisesti. Tämä nostaa esille säännösten tarkistamis- ja kehittämistarpeita, mutta paljon on kysymys myös muodostuneista toimintakäytännöistä ja lain soveltamisesta. Toimivuusarvioinnissa on tunnistettu näihin molempiin asioihin liittyviä kehittämistarpeita.



Helsingissä 13.2.2014
Kansliapäällikkö Hannele Pokka

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Arvioinnin ohjelmointi ja toteuttaminen	9
3 Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset ja eduskunnan lausumat	13
4 Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus	16
4.1 Suunnitteluvälineet	16
4.1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	18
4.1.2 Maakuntakaavoitus	24
4.1.3 Yleiskaavoitus	31
4.1.4 Asemakaavoitus	38
4.1.5 Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset	44
4.2 Alueidenkäytön ohjauksen toimivuus kaupunkiseuduilla	50
4.3 Alueidenkäytön ohjauksen erityiskysymyksiä maaseudulla ja rannoilla	58
4.4 Kaavoitusta palvelevien selvitysten ja vaikutusten arviointien laatu ja kohdentuminen	63
4.5 Vähittäiskaupan ohjauksen toimivuus	68
4.6 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittaminen	73
4.7 Kulttuuriympäristön huomioon ottaminen	77
4.8 Luonnonympäristön huomioon ottaminen	82
4.9 Kansalliset kaupunkipuistot	85
5 Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus	89
5.1 Rakennushankkeen toimijoiden vastuut ja rakentamisen laatu	89
5.2 Rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevan sääntelyn sekä Suomen rakentamismääräyskokoelman sääntelyn toimivuus	94
5.3 Paikallisten olosuhteiden määräykset rakennusjärjestyksessä	99
5.4 Viranomaisohjaus ja rakentamisen valvonta	100
5.5 Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus pientalorakentamisen näkökulmasta	106
5.6 Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus korjausrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten näkökulmasta	108
5.7 Suunnitelmallista kiinteistönpitoa koskevan sääntelyn toimivuus	113
5.8 Rakentamista koskevaan sääntelyyn on tehty rakenteellisia muutoksia	119
6 Toimintaympäristön keskeisiä kysymyksiä	123
6.1 Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen	123
6.2 Kilpailun toimivuus alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa	130

6.3	Sähköinen tiedonhallinta ja asiointi.....	133
6.4	Paine täydennysrakentamiseen kasvaa	135
7	Yhteistyö ja eri toimijoiden roolit	139
7.1	Kuntien, maakunnan liittojen ja valtion tehtäväjako.....	139
7.2	Kaavaohjauksen ja muun yhteistyön toimivuus	142
7.3	Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyö	148
8	Osallistuminen kaavoitukseen.....	151
9	Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen.....	157
10	Muutoksenhaku.....	165
10.1	Muutoksenhakijat ja valitusperusteet	169
10.2	Valitusten menestyminen.....	175
10.3	Valituslupa-asiat	179
11	Voimavarat.....	182
11.1	Kuntien kaavoituksen voimavarat.....	183
11.2	Kuntien rakennusvalvonnan voimavarat.....	185
11.3	Maakuntien liitot.....	188
11.4	Valtion ympäristöhallinto ja sektoriviranomaiset	189
11.5	Voimavarojen kohdentaminen	190
12	Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapinnat.....	191
12.1	Alueidenkäyttöä koskevien säännösten ja muun lainsäädännön rajapinnat	191
12.2	Rakentamista koskevien säännösten ja muun lainsäädännön rajapinnat	204
13	Maankäyttö- ja rakennuslaki perustuslain näkökulmasta.....	213
14	Yhteenveto ja johtopäätökset	216
14.1	Toimivuusarvioinnin keskeiset johtopäätökset	216
14.2	Rakennepoliittiseen ohjelmaan liittyvät lainsäädännön muutos-hankkeet ja toimintakäytäntöjen kehittäminen.....	227
14	Sammanfattning och slutsatser	228
14.1	Centrala slutsatser av utvärderingen av hur lagen fungerar.....	228
14.2	Projekt för ändring av lagstiftningen med anknytning till det strukturpolitiska programmet och utveckling av verksamhetspraxis	239
	Lähteet ja muuta kirjallisuutta	240
	Liite: Keskeisiä lyhenteitä.....	243
	Kuvailulehti.....	245
	Presentationsblad.....	246
	Documentation page.....	247

1 Johdanto

Lain keskeiset tavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Lain eräät vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevat säännökset olivat kuitenkin sovellettavina jo 1.3.1999 alkaen.

Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten uudistaminen, kuntien päätösvallan lisääntyminen ja kuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistuminen, vuorovaikutuksen ja osallistumismahdollisuuksien kehittyminen sekä muutoksenhakutien muuttuminen ympäristöhallinnosta hallintotuomioistuimiin. Lakia koskeneen hallituksen esityksen mukaan (HE 101/1998) tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehitystä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan.

Lain yleinen tavoite on määritelty sen 1 §:ssä. Tavoitesäännös korostaa edellytysten luomista hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväälle kehitykselle. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista. Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet on tältä pohjalta määritelty lain 5 §:ssä ja rakentamisen ohjauksen tavoitteet lain 12 §:ssä.

Seuranta koskevat aikaisemmat kannanotot

Lain toiminnasta saatuja kokemuksia arvioitiin ensimmäisen kerran pian sen voimaantulon jälkeen vuosina 2001 ja 2002. Tuolloin todettiin, että kaavojen sisällöllisten tavoitteiden ja rakentamisen laatua koskevien tavoitteiden toteutumista oli vaikea arvioida vain kahden vuoden kokemusten perusteella. Jatkoseurannassa korostettiin erityisesti osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien tavoitteiden toteutumista, selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentamista ja rajaamista, kuntien yhteistyön kehittämistä, voimavarojen riittävyttä, vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen toimivuutta, rantojen poikkeamistoimivaltaan liittyvää lain soveltamista sekä valitusherkkyden mahdollisia muutoksia.

Kattavammin lain toimivuutta arvioitiin vuonna 2005. Tuolloin tehtiin useita kyselyjä ja erillisselvityksiä ja kokoava loppuraportti Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (Suomen ympäristö 781/2005) julkaistiin syyskuussa vuonna 2005. Tuolloinkin todettiin, että lain vaikutukset yhdyskuntien kehittymiseen sekä ympäristön ja rakentamisen laatuun näkyvät monilta osin vasta pitemmän ajan kuluessa. Raportissa kuitenkin todettiin, että laki siihen asti saatujen kokemusten perusteella on toiminut

pääosin sille asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän koettiin tarjoavan toimivia välineitä erilaisiin tilanteisiin sekä kasvukeskuksissa että muualla maassa.

Johtopäätöksissä katsottiin, että maankäyttö- ja rakennuslaki antaa aikaisempaa parempia edellytyksiä ympäristön laadun parantamiselle. Eniten kritiikkiä tuotiin esille yhdyskuntarakenteeseen ja palvelujen saatavuuteen liittyvissä kysymyksissä. Niissä lain ei katsottu tuoneen havaittavaa muutosta parempaan suuntaan. Arviointi ei johtanut mittavampiin uudistuksiin laissa, mutta joitakin pienempiä muutoksia toteutettiin.

Kokonaisarviointi mukaan hallitusohjelmaan

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan 22.6.2011 kirjattiin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin toteuttaminen tällä hallituskaudella. Arvioinnin taustalla on lain voimassaoloaikana monin tavoin muuttunut toimintaympäristö ja tarve tarkastella alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen säädöspohjaa sekä sen perusteella muotoutuneita käytäntöjä nykypäivän ja näköpiirissä olevien tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta.

Muuttuneeseen toimintaympäristöön liittyvistä kysymyksistä voidaan mainita esimerkiksi ilmasto- ja energiapolitiikka, jonka merkitys on maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen voimakkaasti kasvanut. Myös kuntarakenteen uudistuminen on käynnissä ja valtion aluehallintoa on koottu laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Kansalaisyhteiskunta on vahvistunut ja yksityisen ja julkisen sektorin suhteissa on tapahtunut muutoksia. Kaupunkiseutujen kasvu ja merkityksen korostuminen, täydennysrakentamisen painottuminen, väestö- ja ikärakenteessa tapahtuneet muutokset ja elinympäristöön kohdistuvien odotusten lisääntyminen ovat myös esimerkkejä kehityssuunnista, joiden merkitystä lain toimivuuden kannalta on syytä arvioida.

Globaali talous on nopeitempoista ja tämä edellyttää myös alueidenkäytöltä valmiuksia vastata ripeästi erilaisiin tarpeisiin. Toisaalta vaatimukset elinympäristön laadulle ja herkkyys siinä tapahtuville muutoksille ovat lisääntyneet. Tämä korostaa alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaamiseen liittyvää läpinäkyvyyden ja vuorovaikutteisten toimintatapojen tarvetta.

2 Arvioinnin ohjelmointi ja toteuttaminen

Ohjelmointi

Toimivuusarvioinnin toteuttaminen ohjelmoitiin syksyllä 2011. Arvioinnin yhteydessä käynnistettäviä selvityksiä ja tutkimushankkeita päätettiin hahmotella seuraavien ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta kolmen keskeisen painopisteen pohjalta:

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus erityisesti yhdyskuntarakenteen hallinnan näkökulmasta

Selvitetään MRL:n mukaisen alueidenkäytön ohjausjärjestelmän vaikutuksia ja toimivuutta. Erityistä huomiota kiinnitetään kaupunkiseututasoisen ohjauksen ja kaavallisen kokonaissuunnittelun toimivuuteen toimintaympäristössä sekä erityisesti kuntajaossa tapahtuneet ja tapahtumassa olevat muutokset huomioon ottaen.

Rakentamisen ohjaus, vastuut ja laatu

Selvitetään nykyisen sääntelyn ja rakentamisen ohjauksen toimivuutta sekä vaikutuksia rakentamisen laatuun ja rakentamisen alalla toimivien vastuisiin.

Eri toimijoiden roolit ja voimavarat suunnittelussa, ohjauksessa ja toteutuksessa

Selvitetään eri toimijoiden (kunta, maakunnan liitto, ELY-keskus, eri sektoriviranomaiset, ohjaavat ministeriöt, hallintotuomioistuimet ja yksityinen sektori) roolia, voimavaroja ja yhteistyötä MRL:n mukaisissa tehtävissä. Tutkitaan myös eri osallisten näkemyksiä osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvien menettelytapojen toimivuudesta.

Laajalle sidosryhmäjoukolle järjestettiin 1.9.2011 päivän mittainen työseminaari, jossa käsiteltiin toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä lain toimivuuden kannalta myönteisiä ja kielteisiä seikkoja. Keskustelussa nostettiin esille myös niitä teemoja, joihin toimivuuden arvioinnissa pitää kiinnittää erityistä huomiota.

Kahdeksalta tiedeyhteisön edustajalta pyydettiin katsaukset MRL:n toimivuuteen liittyvistä kysymyksistä. Katsausten laatijat toimivat yliopistoissa erilaisissa alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun sekä rakentamiseen liittyvissä opetus- ja tutkimustehtävissä. Katsaukset on julkaistu ympäristöministeriön raportteja – julkaisusarjassa (YMrä 4/2012, Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen).

Arvioinnin tueksi asetettiin 14.2.2012 seurantaryhmä, jonka tehtävänä on ollut seurata ja edistää arvioinnin suorittamista sekä käsitellä eri tahoilla laadittavien selvitysten tuloksia ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Seurantaryhmään kutsuttiin kaavoituksen ja rakentamisen alan keskeisten viranomaisten ja järjestöjen edustajia, yhteensä 28 henkilöä. Ryhmän puheenjohtajana on toiminut ympäristöministeriön kansliapäällikkö Hannele Pokka. Seurantaryhmä on kokoontunut kaikkiaan 14 kertaa. Työn etenemisestä laadittiin väliarvio 31.12.2012.

ELY-keskusten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen asiantuntijoiden kanssa on käyty keskustelua arvioinnin lähtökohdista kolmessa alueellisessa tilaisuudessa keväällä 2012 ja alustavista johtopäätöksistä syyskuussa 2013. Arviointia on käsitelty myös ympäristöministeriön järjestämällä maakuntakaavoituksen neuvottelupäivillä syksyllä 2012 ja 2013. Muille sidosryhmille järjestettiin vielä syksyllä 2013 kaksi tilaisuutta, joissa 23.9.2013 käsiteltiin rakentamisen ohjaamiseen liittyviä päätelmiä ja 8.10.2013 alueidenkäytön ohjaamiseen liittyviä päätelmiä. Alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen, kulttuuriympäristöön sekä luonnonympäristöön liittyvistä alueidenkäyttökysymyksistä järjestettiin syksyllä 2012 työpajat näiden alojen asiantuntijoille. Myös maisemasuunnittelualan asiantuntijat pohtivat lain toimivuuteen liittyviä kysymyksiä työpajassa syksyllä 2012.

Lisäksi työn edetessä arviointiin liittyvistä tutkimus- ja selvityshankkeista ja niihin liittyvistä päätelmistä on käyty keskustelua lukuisissa muiden tahojen järjestämässä eri tilaisuuksissa.

Tutkimus- ja selvityshankkeet

Arviointia varten ympäristöministeriössä käynnistettiin osittain yhteistyökumppaneiden kanssa asetettujen painopisteiden pohjalta monia tutkimus- ja selvityshankkeita. Seuraavassa on lyhyt kuvaus seitsemästä tutkimuksesta ja selvityksestä, joista on julkaistu erilliset raportit:

Kolme kyselyä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta (AKSU 2)

Kolme kyselytutkimusta, joista ensimmäinen suunnattiin kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaaville sekä kaavojen laatimisen ohjaukseen osallistuville viranomaistahoille, toinen kansalaisjärjestöille sekä kolmas elinkeinoelämän toimijoille. Kyselytutkimus valmistui vuoden 2013 alussa. Tutkimuksen toteutti FCG Oy. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, ympäristöministeriön raportteja 15/2013.

Selvitys alueidenkäytön kehittymisestä ja ympäristössä tapahtuneista muutoksista

Paikkatietoaineistoon perustuva tarkastelu tapahtuneesta kehityksestä valituilla kohdealueilla. Selvitys on tehty SYKE:ssä. Raportissa on tarkasteltu Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä 1990- ja 2000 -luvulla. Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä, ympäristöministeriön raportteja 12/2013.

Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista

Selvitys toteutettiin ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Ensimmäisessä vaiheessa tehtiin kyselyt kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaaville sekä ELY-keskusten alueidenkäytön ohjauksesta vastaaville. Toisessa vaiheessa selvitettiin muutamalla kaupunkiseudulla suunnittelutilannetta ja voimavarojen tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä haastattelujen ja alueilta kootun suunnittelutiedon pohjalta. Selvityksen toteutti Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitokselta. Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista, ympäristöministeriön raportteja 22/2013.

Tutkimus muutoksenhausta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

Muutoksenhakuun liittyviä hallintotuomioistuinten päätöksiä on seurattu eri vaiheissa koko lain voimassaolon ajan. Nyt aineisto on laitettu ajan tasalle ja uutena asiana on tarkasteltu valituslupamenettelyn selkeyttä ja merkitystä. Työssä

on käyty läpi, miten eri osalliset ovat käyttäneet muutoksenhakumahdollisuutta ja miten eri tahojen valitukset ovat menestyneet. Raportissa tarkastellaan myös päätöslajeittain valitusten kohdistumista, valittajien ja valitusten määrää sekä valitusten menestymistä hallintotuomioistuimissa. Tutkimuksen on tehnyt Itä-Suomen yliopisto. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, ympäristöministeriön raportteja 19/2013.

Selvitys ELY-keskuksista MRL 18 §:n mukaisina viranomaisina

Selvityksessä on arvioitu ELY-keskusten kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää viranomaistoimintaa erityisesti kehittämiskeskustelujen, viranomaisneuvottelujen, poikkeamispäätösten ja muutoksenhaun osalta sekä sitä, miten ELY-keskusten organisaatio, resurssit ja tulosohjaus tukevat em. tehtävien hoitoa. Raportissa on kuvattu myös ELY-keskusten kaavaohjauksen käytäntöjä, ELY-keskusten palvelutasosta, osaamisesta ja sisäisestä yhteistyöstä saatua palautetta sekä sitä, onko toiminta yhdenmukaista maan eri osissa. Selvityksen on tehnyt OTK ja VTM Auvo Haapanala tukenaan ohjausryhmä. ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina, ympäristöministeriön raportteja 6/2013.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa

Selvityksessä on tarkasteltu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöissä. Aineistona on käytetty korkeimman hallinto-oikeuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia maakuntakaavoja koskevia ratkaisuja sekä otosta vuosien 2005-2011 aikana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemista yleiskaavavalituksista. Selvityksen ovat tehneet erityisasiantuntija Susanna Wähä sekä ympäristölakimies Aleks Heini. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa, ympäristöministeriön raportteja 27/2013.

Selvitys suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuudesta

Selvityksessä on tarkasteltu suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin liittyvää käytäntöä ja niiden merkitystä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä. Selvityksen teki ympäristölakimies Aleks Heini. Selvitys suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuudesta, ympäristöministeriön raportteja 1/2014.

Näiden lisäksi arviointia varten on tehty muita selvityksiä, joista ei ole julkaistu erillistä raporttia:

Kysely kuntien maapoliittisten toimintatapojen vaikutuksista lain tavoitteiden saavuttamiseen

Kysely valmisteltiin Suomen Kuntaliiton ja ympäristöministeriön yhteistyönä ja sen toteutti Suomen Kuntaliitto. Kyselyssä on selvitetty maapoliittisten välien käyttöä ja toimivuutta.

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapinnat

Ympäristöministeriö on selvittänyt omana työnä alueidenkäyttöä koskevia maankäyttö- ja rakennuslain sekä keskeisten muiden maankäyttöön liittyvien lakien rajapintoja. Rajapintoja maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön kanssa erityisesti rakentamisen ohjaamisen näkökulmasta ovat selvittäneet myös OTT Olavi Syrjänen ja VT Lauri Jääskeläinen.

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus suunnittelun ja pientalorakentamisen näkökulmasta

Tutkimus perustuu kolmeen kyselyyn, joista yksi on kohdistettu rakentamisen ja suunnittelun asiantuntijoille. Kyselyssä on selvitetty rakentamista ohjaavien keskeisten säännösten toimivuutta ja yhtenäistä sovellettavuutta. Pientaloteollisuuden järjestö ja yksittäisiä pientalorakentajia ja pientalorakennuttamista edustava yhdistys ovat toteuttaneet jäsenilleen kyselyt, joissa säädösten toimivuutta selvitetään pientalorakentamisen näkökulmasta. Tutkimuksen toteutti FCG Oy.

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus rakentamisen valvonnan näkökulmasta

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta, erityisesti rakentamisen valvonnan tilan, rakentamisen laadun ja yleisen edun kannalta on selvittänyt Rakennustarkastusyhdistys ry ympäristöministeriön toimeksiannosta. Selvityksen laativat VT Lauri Jääskeläinen ja OTK Pekka Virkamäki.

Näiden em. hankkeiden lisäksi muut sidosryhmät ovat tehneet omia kyselyjä ja selvityksiä lain toimivuudesta. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto on tehnyt kyselyt kuntien ja maakuntien liittojen kaavoituksesta vastaaville, kuntien rakennustarkastajille sekä ELY-keskusten alueidenkäyttövastaaville. Oikeusministeriö on tehnyt kyselyn hallintotuomioistuimille laissa havaituista tarkistustarpeista. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla aluehallintovirastot toteuttavat vuoden 2013 alussa kyselyn kuntien terveydensuojeluviranomaisten osallistumisesta alueidenkäytön suunnitteluun. Maa- ja metsätalousministeriö on teettänyt selvityksiä maaseutua koskevasta kaavoituksesta ja kyselyjä kaavaohjauksesta. Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Rakennusteollisuus RT ry ja Viherympäristöliitto ry ovat tehneet myös kyselyjä jäsenistöilleen ja niissä on mukana lain toimivuuden arviointiin liittyviä kysymyksiä.

Toimivuuden arvioinnissa on hyödynnetty myös jo aikaisemmin tehtyjä selvityksiä ja tutkimuksia. Muutamat järjestöt ovat antaneet myös laajempia palautteita lain toimivuudesta suoraan ympäristöministeriöön.

Palautetta Otakantaa.fi -kanavan kautta

Yhtenä keinona saada laajemmin kansalaisten palautetta lain toimivuudesta on käytetty oikeusministeriön Otakantaa.fi -sivustoa. Palautetta kerättiin kahdessa vaiheessa, keväällä 2012 ja syksyllä 2013.

Ensimmäisessä vaiheessa palautetta oli mahdollista antaa yleisemmin siitä, miten lain tavoitteet toteutuvat käytännössä ja onko lakia tarpeen uudistaa niin, että se vastaa paremmin muuttuvan yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeisiin. Kommentteja saatiin kaikkiaan 134.

Toisessa vaiheessa keskityttiin erityisesti kaavoitukseen osallistumiseen liittyvien menettelyjen toimivuuteen. Tässä vaiheessa keskusteluun saatiin kaikkiaan 115 kommenttia.

3 Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset ja eduskunnan lausumat

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sen voimassaolon aikana tehty lukuisia muutoksia. Muutosten vaikutuksesta lain selkeys on heikentynyt. Erityisesti lakiin lisätyt, soveltamisalaltaan kapea-alaiset uudet luvut sekä monimutkaisiksi käyneet muutoksenhakusäännökset vaikeuttavat sääntelyn kokonaisuuden hahmottamista. Lain kokonaisuudistusta ei kuitenkaan voida yksin lain selkeyden lisäämiseksi pitää perusteltuna.

Eduskunta hyväksyi seuraavat lausumat maankäyttö- ja rakennuslain hyväksymisen yhteydessä (EV 248/1998 vp):

1. Eduskunta edellytti, että uuden rakennuslainsäädännön toimivuutta seurataan kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin, kaupan suuryksiköiden sijoittumiseen, kuntien väliseen yhteistoimintaan ja viranomaisten voimavaroihin.
2. Eduskunta edellytti, että hallitus selvittää kaivoslain ja uuden rakennuslainsäädännön keskinäistä soveltamista ja antaa tarvittaessa eduskunnalle lakiehdotukset, jotka turvaavat maankäytön kokonaisvaltaisen suunnittelun ja ympäristövaikutusten huomioimisen kaivospiiri- ja valtausalueilla.
3. Eduskunta edellytti, että hallitus selvittää eräiden kaavoituksen toteuttamiseen liittyvien seikkojen (julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa, maankäyttösopimusten sisältö, katualueen luovutus) tarkemman sääntelyn tarvetta ja antaa mahdollisesti tarvittavat lakiehdotukset eduskunnalle pikaisesti.

Seuraavassa keskeisimmät MRL:iin tehdyt muutokset ja niihin liittyvät eduskunnan lausumat:

Vuonna 2000 säädettiin ympäristönsuojelulaki (86/2000). Siinä yhteydessä muutettiin MRL:n rakennusluvan käsittelyä ja rakennuksen käyttöönottoa koskevia säännöksiä (99/2000).

Vuonna 2003 MRL:iin lisättiin uusi 12 a luku (222/2003) kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, 91 a – 91 p §, 104 §, 189 a – b §. Muutos täydensi lain kokonaisuudistusta eduskunnan MRL:n hyväksymisen yhteydessä hyväksymän lausuman (EV 248/1998) mukaisesti.

Vuonna 2004 MRL:iin tehtiin sen toimivuutta parantavia muutoksia (476/2004), jotka koskivat mm. yhteisen yleiskaavan laatimista, hyväksymistä ja vahvistamista, asemakaavan oikeusvaikutuksia, erillisen tonttijaon laatimista, toimenpideluvan edellytyksiä, luvan voimassaoloa ja jatkamista, rakennustyön suoritusta ja valvontaa, rakennusrasitteita sekä poikkeamistoimivaltaa.

Vuonna 2006 hyväksytyjen muutosten (1441/2006) tarkoituksena oli edistää asuntotonttien kaavoitusta. Asuntotuotannon edellytyksiin kiinnitettiin huomiota lain tavoitteissa, kaavoituskatsauksessa sekä asemakaavan sisältövaatimuksissa. Muutoksenhakusäännöksiin otettiin eräitä lupa- ja kaavaratkaisuja koskevat valituskiellot

ja valitusluvut. Rakennusluvan myöntäminen saatettiin mahdolliseksi lainvoimaa vailla olevan asemakaavan perusteella.

Vuonna 2008 MRL:iin lisättiin EU:n energiatehokkuusdirektiivin täytäntöön pane-
miseksi rakennuksen energiatehokkuutta koskevia säännöksiä (487/2007).

Vuonna 2008 hyväksytyyn MRL:n muutoksen (1129/2008) tavoitteena oli sujuvoit-
taa kaavoitus- ja lupamenettelyjä. Muutoksella laajennettiin valituslupamenettelyn
käyttöalaa. Yleiskaavan käyttömahdollisuus rakennusluvan perusteena ulotettiin
kyläalueille. Pääkaupunkiseudun kunnille säädettiin velvollisuus laatia yhteinen
yleiskaava. Rakennusluvan ja purkamisluvan välistä suhdetta selkeytettiin. Pur-
kamisen sisältävästä rakennusluvasta annettiin valitusoikeus ELY -keskukselle.
Eduskunta hyväksyi lain muutoksen yhteydessä seuraavat kolme lausumaa (EV
202/2008 vp):

1. Eduskunta edellytti, että hallitus selvittää kaupunkiseutujen suunnittelutar-
peiden korostuessa ja kuntarakenteen kehittyessä kaavajärjestelmän kehit-
tämistarpeita liittyen maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan suhteeseen
kuntien yleiskaavoituksen ohjaamisessa sekä yhteistä yleiskaavaa koskevan
päättökentekomenettelyn kehittämiseen siten, että yhteinen yleiskaava voi-
taisiin hyväksyä myös kuntien erillisin päätöksin.
2. Eduskunta edellytti, että hallitus edistää uusiutuvan energian käyttöä kauko-
lämmön tuotannossa.
3. Eduskunta edellytti, että hallitus seuraa valituslupajärjestelmän toimivuutta
sekä vaikutusta kaavoituksen nopeutumiseen ja oikeusturvan toteutumiseen.

Vuonna 2010 hyväksyttiin laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010). Tä-
sä yhteydessä MRL:iin otettiin valtion korvausvelvollisuutta koskeva säännös
asemakaava-alueella sijaitsevan valtakunnallisesti merkittävän rakennuksen osalta
(499/2010).

Vuonna 2011 tuulivoimalasäännöksille säädettiin lakiin uusi 10 a -luku (319/2011).
Sen mukaan yleiskaavaa on mahdollista käyttää suoraan rakennusluvan myöntämi-
sen perusteena tuulivoimalan rakentamiseksi.

Vuonna 2011 MRL:iin lisättiin myös vähittäiskauppaa koskevat erityissäännökset
sisältävä uusi 9 a -luku (319/2011). Samalla poikkeamistoimivaltaa siirrettiin enem-
män kunnalle ranta-alueilla. Lain muutoksen yhteydessä eduskunta hyväksyi neljä
lausumaa (EV 365/2010 vp):

1. Eduskunta edellytti, että hallitus selvittää sitä, miten olemassa olevat työssä-
käyntialueet otetaan riittävästi huomioon kaupan suuryksiköiden sijoittamista
koskevien kaavaratkaisujen vaikutusarvioinneissa.
2. Eduskunta edellytti, että hallitus selvittää maankäyttö- ja rakennuslain toimi-
vuusarvioinnin yhteydessä mahdollista tarvetta säätää muiden toimintojen
sijainnin ohjauksesta täsmällisemmin laissa ottaen huomioon valtakunnal-
listen alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellisen aseman sekä selvittää maa-
kuntakaavojen vahvistamisen menettelyyn liittyviä käytännön näkökohtia ja
kehittämistarpeita.
3. Eduskunta edellytti, hallitus seuraa lain täytäntöönpanon vaikutuksia palvelu-
verkon ja palvelujen saatavuuden kehittymiseen ja kaupan kilpailuedellytyksiin,
kehittää asianmukaisia tietojärjestelmiä sekä selvittää muiden, erityisesti talo-
udellisten, ohjauskeinojen käyttömahdollisuuksia tavoitteiden edistämiseksi.

4. Eduskunta edellytti, että lainsäädäntöä uudistettaessa maankäyttö ja rakentaminen sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saadaan nykyistä paremmin parlamentaariseen ohjaukseen. Alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) 5 ja 6 §:n mukaan maakunnan liitot vastaavat alueen kehittämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslakia on arvioitava ja uudistettava kunnioittaen maakunnallista näkemystä kiinnittäen erityistä huomiota maakuntakaavojen vahvistamiseen. Suuria kauppakeskuksia koskevissa kaavamääräyksissä ja rakentamismääräyksissä on painotettava ilmastonmuutoksen torjuntaa edistäviä keinoja, kuten puurakentamista.

Vesilain (587/2011) säätämisen yhteydessä MRL:iin lisättiin veden johtamista ja ojitamista koskeva uusi pykälä (589/2011).

Vuonna 2012 säädettiin uusi laki rakennustuotteiden hyväksynnästä (954/2012). Samassa yhteydessä muutettiin MRL:n säännöksiä ympäristöministeriön tehtävistä, rakennustuotteen ominaisuuksista ja markkinavalvonnasta. Samana vuonna täsmennettiin MRL:n muutoksella (958/2012) rakentamista koskevat asetusten ja Suomen rakentamismääräyskokoelman valtuussäännökset vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Muutoksella toimeenpantiin myös rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin artiklat, jotka koskevat korjaus- ja muutostöiden energiatehokkuutta sekä lämmitysjärjestelmien arviointivelvoitetta.

Vuonna 2013 hyväksytyllä lain muutoksella (EV 212/2013 vp) saatettiin rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta ja rakentamisen viranomaisvalvontaa koskeva sääntely vastaamaan perustuslain edellyttämää säädöstasoa ja asetuksenantovaltuutta koskevia vaatimuksia. Vuonna 2013 myös jatkettiin kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain voimassaoloaikaan vuoden 2018 loppuun saakka (EV 170/2013 vp). Samalla laajennettiin lain alueellista soveltamisalaa.

Vuoden 2014 alussa annetaan eduskunnalle hallituksen esitys, johon sisältyy mm. hulevesien hallintaa koskevan luvun lisääminen MRL:iin. Laajarunkoisten hallien käyttöturvallisuuden lisäämiseen tähtäävän MRL:n muutoksen valmistelu on käynnissä MRL:n toimivuusarvioinnin valmistuessa.

4 Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus

4.1

Suunnitteluvälineet

Maankäyttö- ja rakennuslaissa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen keskeisiä tavoitteita olivat eri kaavatasojen välisen tehtäväjaon selkeyttäminen ja kaavojen sisältövaatimusten määrittäminen vastaamaan lain yleisiä tavoitteita. Kaavajärjestelmään kuuluvat maakuntakaava sekä yleiskaava ja asemakaava. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Suunnittelujärjestelmään kuuluvat myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Lain yleisperusteluissa on tuotu esille neljä tärkeää lähtökohtaa:

- Tavoitteita ovat kestävän yhdyskuntakehityksen ja rakentamisen edistäminen, edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle, avoimen, vuorovaikutteisen ja laatua korostavan suunnittelun tukeminen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen jokaiselle hänen elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa.
- Maankäytön suunnittelu edellyttää sen ymmärtämistä aiempaa laajempaa prosessina, jossa kaavoitus muuttuu alueiden varaamisesta eri tarkoituksiin yhdyskuntien kehittämisen ja ympäristöpolitiikan välineeksi ohjaamalla muun muassa yhdyskuntarakennetta, liikennettä ja luonnonvarojen käyttöä kestävästi kehitystä edistävällä tavalla.
- Kasvavilla kaupunkiseuduilla rakennettujen alueiden uudistamista tulee voida tarkastella alueellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena. Kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia tulee edistää myös alueiden käytön suunnittelulla. Lainsäädännöllä tulee edistää näihin ongelmiin ja kehittämishaasteisiin vastaamista ja tukea kuntien välistä toimivaa yhteistyötä.
- Alueiden käytön suunnittelulla tulee luoda edellytykset yhdyskuntarakenteelle, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on riittävässä määrin turvattu. Yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa tavoitellaan rakennetta, jossa liikennetarve vähenee ja jossa edistetään joukkoliikennettä. Kaavoituksen ohjausvaikutusta liikennesuunnitteluun parannetaan.

Nämä hallituksen esitykseen viisitoista vuotta sitten sisältyneet linjaukset ovat edelleen ajankohtaisia. Kysymys ei ole vain eri kaavatasojen teknisestä sisällöstä ja lain sisältövaatimusten täyttymisestä, vaan myös miten ne suhteessa toisiinsa ja osana muuta kuntalähtöistä suunnittelua tukevat yhdyskuntien kehittämiseen vaikuttava päätöksentekoa elinympäristön laadun turvaamisesta kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen asti.

Kuntien keskinäinen riippuvuus on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana kasvanut, kun asukkaiden elinpiiri niin työn, palvelujen hakemisen kuin vapaa-ajan osalta yhä useammin ylittää yksittäisten kuntien rajat. Tämä on tuonut myös alueidenkäytön ohjauksjärjestelmään uusia haasteita, kun toisaalta on tarve ohjata yhdyskuntarakennetta erityisesti kaupunkiseuduilla kuntarajoista riippumatta samalla, kun yksittäisillä kunnilla on tarve huolehtia omasta kilpailukyvästään toiminnallisesti yhtenäisen seudun sisällä. Tässä suhteessa lain tavoitteiden saavuttamisessa ei ole täysin onnistuttu.

Alueidenkäytön ohjauksjärjestelmään kohdistuu toisinaan sellaisia kuntien ja maakunnan liittojen strategisiin tavoitteisiin liittyviä paineita, joita ei ole mahdollista ratkaista yksin kaavoituksella. Esimerkiksi asumisen, liikennejärjestelmän, palvelurakenteen ja elinkeinojen kehittäminen edellyttää määrätietoista maankäyttöpolitiikkaa ja kokonaisvaltaista toimintojen ja niiden edellyttämien investointien suunnittelua. Senkin jälkeen markkinoiden muutokset voivat muuttaa nopeasti alueidenkäytössä tehtyjen ratkaisujen toteutusedellytyksiä.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että kukin kaavataso huolehtii sille kuuluvista tehtävistä ja kaavat pidetään ajan tasalla. Jos näin ei ole, eri kaavatasot alkavat kuormittaa asioilla, jotka olisi tarkoituksenmukaista ratkaista muulla kaavatasolla. Tämä puolestaan lisää kaavaprosessien kuormittavuutta ja aiheuttaa selvitystarpeiden kertautumista.

Suunnittelujärjestelmään heijastettuna ongelmat saattavat näkyä seuraavasti:

- maakuntakaavojen kyvyttömyys sovittaa yhteen kuntien keskenään ristiriitaisia alueidenkäyttöpyrkimyksiä
- laaja-alaisten yleiskaavojen puute tai niiden vanhentuneisuus, minkä seurauksena toisaalta maakuntakaavoihin sisällytetään asioita, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla ja toisaalta koko kunnan tai seudun kannalta keskeisiä alueidenkäyttöratkaisuja tehdään suppea-alaisten osayleiskaavojen tai asemakaavojen avulla
- suunnittelutarveratkaisuja tehdään alueilla, joilla yhdyskuntarakentamista tulisi ohjata kaavoituksella

Lisäksi alueiden ja maan osien erilaisuus ei suunnittelujärjestelmässä nouse esiin. Suunnitteluvälineet, niiden tehtävät, kaavojen sisältövaatimukset ja käyttöperiaatteet ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaan samat siitä riippumatta onko kyseessä kasvava kaupunkiseutu vaiko taantuvan maaseutukunnan kirkonkylä.

Suunnittelujärjestelmän keskeisenä piirteenä on sen hierarkkisuus. Näin ollen, jos asemakaavaa halutaan muuttaa yleiskaavan vastaisesti, tämä edellyttää yleiskaavan ja joissakin tapauksissa myös maakuntakaavan muuttamista. Tällaiseen tilanteeseen joudutaan sitä useammin, mitä yksityiskohtaisempina yleispiirteiset kaavat on laadittu. Asiaan vaikuttaa myös se, kuinka tiukasti kaavojen ohjausvaikutusta yksityiskohtaisempiin kaavoihin tulkitaan.

Kuvatun kaltainen tilanne saattaa pahimmillaan merkitä huomattavaa viivettä asemakaavan toteuttamiselle. Näitä haittoja voidaan lieventää, jos yleispiirteiset kaavat eivät ole tarpeettoman yksityiskohtaisia, kaavojen ajantasaisuudesta huolehditaan ja tulossa olevia muutostarpeita ennakoidaan riittävän ajoissa. Tärkeää on myös eri tavoin pyrkiä nopeuttamaan kaavaprosesseja esimerkiksi niihin liittyviä toimintatapoja kehittämällä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Päätelmät:

1. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet pääosin lain tarkoittamalla tavalla. Tehtävänsä mukaisesti ne ovat edistäneet ja varmistaneet valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottamista kaavoituksessa, erityisesti maakunta- ja laaja-alaisissa yleiskaavoissa sekä yhä enenevässä määrin valtion viranomaisten toiminnassa. VATit ovat toimineet kaavoituksen ennako-ohjauksen välineenä selkeyttäen osaltaan kaavaohjausta.
2. VATit toteutuvat vain jos kaavoitus ja kaavajärjestelmä toimii. VATtien näkökulmasta tarpeena on kiinnittää jatkossa erityistä huomiota maakuntakaavojen ajan tasalla pitoon ja VATteja konkretisoivien maakuntakaavaratkaisujen ohjausvaikutukseen sekä tarpeellisten yleiskaavojen laatimiseen. Kaavaohjauksessa tulisi nykyistä paremmin tukea tavoitteiden yhteen sovittamista sekä kaavahankkeen kannalta relevanttien tavoitteiden tunnistamista.
3. Valtion viranomaisten toiminnassa VATtien toteuttamista tulisi tehostaa, koska toiminnalla on usein varsin merkittävää vaikutusta alueidenkäyttöön. VATit tulisi ottaa huomioon nykyistä kattavammin ja systemaattisemmin sekä ennakkoitavasti toimintaa suunniteltaessa että suunnitelmia, ohjelmia ja toimenpiteitä valmisteltaessa. Lisäksi sektorirajat ylittävää yhteistyötä on tarpeen lisätä VATtien toteuttamisessa.
4. VATtien toimivuuden ja vaikuttavuuden kannalta on jatkossakin tärkeää, että niitä kehitetään ja pidetään ajan tasalla. VATtien oltua voimassa runsaat kymmenen vuotta, niiden ajantasaisuutta ja uudistamistarpeita on tarpeen arvioida systemaattisesti sekä tavoitekohtaisesti että kokonaisuutena kiinnittäen erityistä huomiota valtakunnallisen ohjauksen tarpeeseen ja tavoitteiden selkeyttämiseen.
5. VATteja seuraavan kerran uudistettaessa on niiden säädösperustaa tarpeen arvioida ja tarvittaessa tarkistaa perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaisesti.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

Maankäyttö- ja rakennuslain myötä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä täydentyi valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla. VATeilla valtioneuvosto linjaa valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, jotka on tarpeen ottaa huomioon alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa kaikkialla Suomessa. VATit ovat osa MRL:n ratkaisua, jolla valtion kaavaohjauksen painopistettä on siirretty jälkikäteisestä kontrollista kaavoituksen ennako-ohjauksen suuntaan.

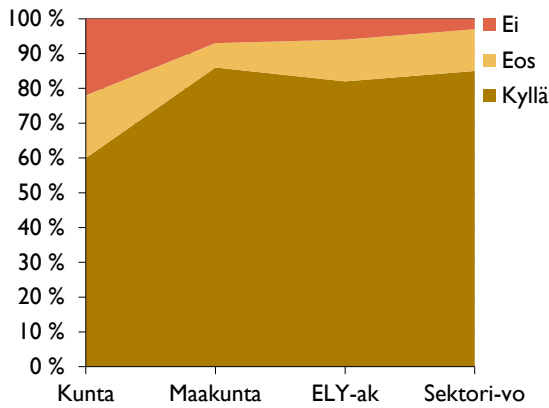
Valtioneuvosto teki päätöksen VATeista pian MRL:n voimaan tulon jälkeen eli marraskuussa 2000. Tavoitteet jaettiin asiasisällön mukaan kuuteen ryhmään, joita ovat 1) toimiva aluerakenne, 2) eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 3) kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, 4) toimivat yhdysverkostot ja energiahuolto, 5) Helsingin seudun erityiskysymykset sekä 6) luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Valtioneuvosto velvoitti päätöksessään ympäristöministeriötä huolehtimaan VATtien ajantasaisuuden arvioinnista sekä tarpeen vaatiessa päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi siten, että eduskunnalle varataan mahdollisuus tarkistusten käsittelyyn. Päätöstä tarkistettiin vuonna 2008, koska alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen kohdistuvat haasteet ja vaatimukset olivat muuttuneet voimakkaasti. Tarkistamisen keskeisimmät elementit olivat ilmastonmuutos ja Helsingin seudun maankäyttöön liittyvät kysymykset. Samassa yhteydessä täsmennettiin tavoitemuotoiluja.

MRL:n mukaan VATit tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää sekä valtion viranomaisten toiminnassa että maakunnan suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa. HE:ssä painotetaan maakuntakaavojen keskeistä roolia VATtien konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen. Tavoitepäätöksessä VATit on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin oikeusvaikutusten kohdentamiseksi. Yleistavoitteet koskevat yleispiirteistä kaavoitusta eli maakunta- ja yleiskaavoitusta. Erityistavoitteet koskevat kaikkea kaavoitusta, mikäli tavoitteita ei ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa. Suuri osa erityistavoitteista koskee vain maakuntakaavoitusta ja vain pieni osa kaikkea kaavoitusta ja siten myös asemakaavoitusta.

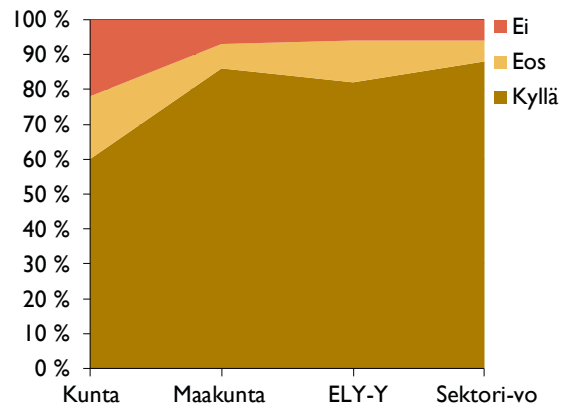
VATit valmisteltiin vuorovaikutteisesti sidosryhmien kanssa MRL 23 §:n edellyttämällä tavalla. Pääosassa sidosryhmien antamista lausunnoista valtakunnan tason alueidenkäytön ohjausta pidettiin ehdotetulla tavalla tärkeänä ja tarpeellisena osana alueidenkäytön ohjausjärjestelmää. Useimmat tahot pitivät esiin nostettuja asioita valtakunnallisesti merkittävänä ja määriteltyjä tavoitteita asianmukaisina ja perusteltuina. Osa lausunnoista oli kuitenkin keskenään ristiriitaisia, mikä kertoo siitä, että eri tahoilla oli erilaisia odotuksia tavoitteiden merkityksestä. VATtien tarkistus kahdeksan vuotta myöhemmin sai lähes kauttaaltaan positiivisen palautteen. Tarkistusta pidettiin tarpeellisena ja ajankohtaisena ja sen pääteemat eli ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen saivat lähes yksimielisen kannatuksen. Myös Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien tavoitteiden tarkistamista pidettiin tärkeänä. Lausuntojen mukaan tavoitteiden selkeyttäminen ja velvoittavuuden lisääminen parantavat tavoitteiden vaikuttavuutta.

Tavoitteiden valmisteluun liittyi eduskunnalle annettu selonteko. Valtioneuvostolle antamassaan yksimielisessä vastauksessa eduskunta piti tavoitteita perusteltuna ja piti myös tärkeänä, että valtioneuvosto hyväksyy tavoitteet, jotta lain tarkoittama suunnittelujärjestelmä saadaan tasapainoiseksi kokonaisuudeksi. Myös tarkistuksen yhteydessä eduskunta asettui vahvasti tukemaan uudistettuja tavoitteita todeten niiden käsittelevän asioita, jotka vaativat alueidenkäytön valtakunnallista ohjausta MRL 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla.



Kuva 1. Eri tahojen asiantuntijoiden vastaukset väitteeseen: "VATit suuntaavat kaavoitusta keskeisiin asioihin".

(Ylinen ym. 2013)



Kuva 2. Eri tahojen asiantuntijoiden vastaukset väitteeseen: "VATit ovat parantaneet kaavojen laatua".

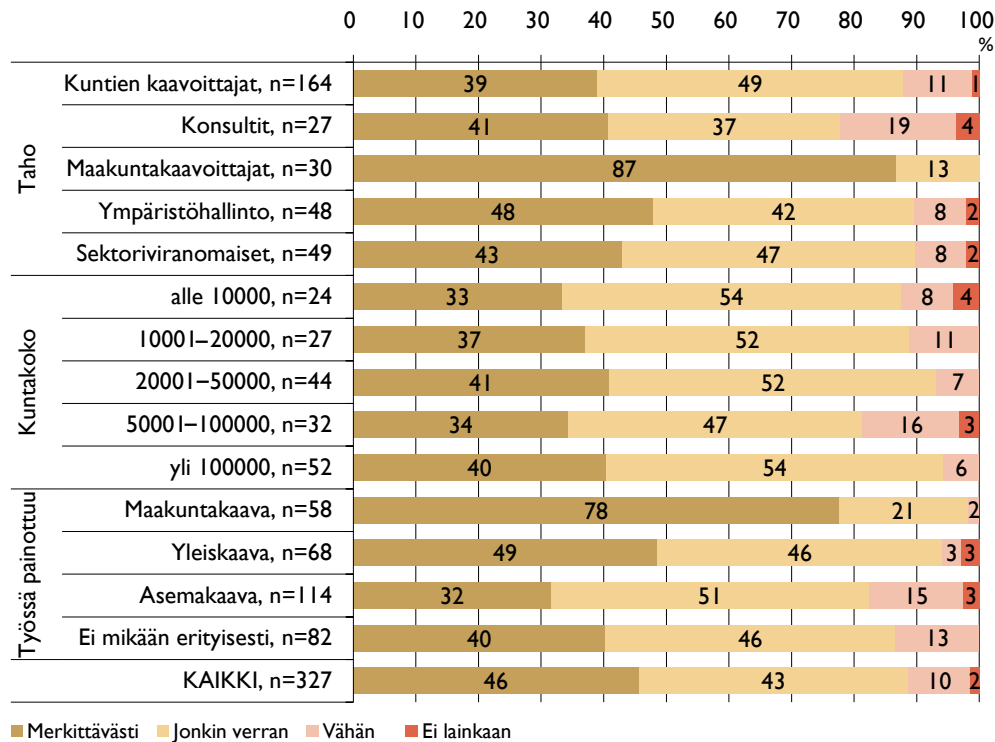
VATtien merkitys ja toteutuminen kaavoituksessa

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koetaan tarpeelliseksi ohjausvälineeksi nyt kun niistä on kokemuksia runsaan kymmenen vuoden ajalta. Etenkin maakunta-kaavoittajat sekä ympäristöhallinnon ja muiden sektoriviranomaisten asiantuntijat toteavat VATtien suunnan kaavoitusta keskeisiin asioihin ja myös parantaneen kaavojen laatua. Verrattaessa ympäristöministeriön vuosina 2005 ja 2012 tekemiä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneita kyselyjä (AKSU selvitykset), vastaajien eli alueidenkäytön asiantuntijoiden suhtautuminen on muuttunut entistä positiivisemmaksi, ja varsinkin kuntakaavoittajien vastauksissa on tapahtunut selvää siirtymistä "ei osaa vastata" -vastauksista "kyllä" -vastauksiin.

Vastaavasti kuntaliiton vuonna 2012 toteuttamassa kyselyssä liki kaikki maakunta-kaavoittajat ja yli puolet kuntakaavoittajista näkivät VATtien merkityksen kaavaprosessejaan tukevinä ja kaavoissa tehtäville valinnoille selkänöjää antavina sekä selvityksiä suuntaavina ja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta konkretisoivina. Kuntakaavoittajien osalta vastauksissa oli eniten hajontaa siten, että varsinkin asemakaavoittajat totesivat väitteisiin olevan vaikea ottaa kantaa tai sitten saattoivat olla myös eri mieltä.

VATit ovat tarkoituksensa mukaisesti vaikuttaneet kaavoitukseen sitä enemmän mitä yleispiirteisempi kaavataso on ollut kyseessä. Eniten ne ovat vaikuttaneet maakuntakaavoitukseen. AKSU 2012 selvityksen mukaan liki kaikki maakuntakaavoittajat totesivat VATtien olleen merkittävästi esillä maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoissa tavoitteita on konkretisoitu laaja-alaisesti osaksi maakunnallisia ja seudullisia alueidenkäytön periaatteita ja aluevarauksia, jotka ovat ohjeena kuntakaavoitukselle.

Kuntakaavoittajien mukaan VATit ovat vaikuttaneet kuntien kaavoitukseen merkittävästi tai jonkin verran siten, että yleiskaavoittajien vastauksissa ne painottuivat merkittävästi ja asemakaavoittajien vastauksissa jonkin verran. Yleiskaavoituksessa olivat esillä varsinkin yhdyskuntarakenteeseen ja elinympäristön laatuun sekä kulttuuriympäristön vaalimiseen liittyvät tavoitteet. Asemakaavoissa ja pienialaisissa yleiskaavoissa VATeilla ei ole ollut useinkaan merkitystä kuin joidenkin yksittäisten, kuten esimerkiksi suojeleluun liittyvien tavoitteiden osalta. Käytännössä yksityiskohdaisissakin kaavoissa on kuitenkin jouduttu ratkaisemaan yleispiirteiselle kaavatasolle kuuluvia kysymyksiä, jolloin VATteja on jouduttu tarkastelemaan laaja-alaisemmin.



Kuva 3. Kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, missä määrin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet esillä omalla työskentelyalueella. (Ylinen ym. 2013)

VATit toteutuvat vain jos alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä toimii. VATtien seuranta-työryhmän raportissa on painotettu sitä, että maakuntakaavoja pidetään ajan tasalla ja että niiden ajantasaisuutta ja tarkistustarpeita arvioidaan VATtien toteutumisen kannalta. Tätä on haluttu korostaa maakuntakaavojen keskeisen VATtien välittäjäroolin vuoksi ja siksi, että maakuntakaavojen laatimisrytmissä on ollut suuria eroja maakuntien välillä. Lisäksi kaupunkiseutujen maakuntakaavoja koskeneessa VATtien toteutuneisuusselvityksessä kävi ilmi se, että VATtien vaikuttavuuden kaavaratkaisujen sisältöön tulisi paikoin olla tehokkaampaa nimenomaan maakuntakaavan ohjauksen näkökulmasta. Esimerkiksi kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta koskevat alueidenkäyttötavoitteet on kyllä nostettu vahvasti esille maakuntakaavan lähtökohtana ja tavoitteina, mutta sisältöratkaisut saattavat mahdollistaa VATtien vastaisen kehityssuunnan varsinkin silloin kun kaupunkiseutujen yleiskaavoitus etenee suppea-alaisin osayleiskaavoin. VATtien ja maakuntakaavan toteutumisen näkökulmasta kunnissa tulisikin panostaa tarpeelliseen yleiskaavoitukseen ja sen toteuttamisen ohjaukseen.

VATtien soveltaminen ja toimivuus kaavoituksen ennakko-ohjauksessa

AKSU 2012 -selvityksen mukaan VATtien huomioon ottaminen painottuu kaavoituksen alkuvaiheessa kaavoitukseen ryhdyttäessä ja tavoitteiden asettamisessa ja erityisesti ne tulevat esille viranomaisneuvotteluissa. AKSU 2005 -selvitykseen nähden merkille pantavaa on se, että ympäristöhallinnon ohella muutkin sektoriviranomaiset ja myös järjestöt vetoavat VATteihin valmistelun kuluessa yhä enenevässä määrin. VATtien toimivuuteen kaavojen ennakko-ohjauksen välineenä viittaa sek,

että VATit tulevat vähemmän esiin päätöksenteossa eivätkä ne ole myöskään lisä-
neet kaavavalituksia, joiden määrä on pysynyt lähes vakiona koko 2000-luvun ajan.
Valitusperusteina käytetään yleensä kaavojen sisältövaatimuksia, joiden rinnalla
saatetaan viitata tavoitteisiin.

AKSU 2012 -selvityksen mukaan selvä enemmistö ympäristöhallinnosta ja maa-
kuntakaavoittajista toteaa VATtien selkeyttäneen kaavaohjausta. Ympäristöhallinnon
asiantuntijat kokevat VATtien olevan myös hyvä ja tehokas työväline nostaa tärkeitä
asioita esille yleisemmin esimerkiksi kuntien kanssa käytävissä kehittämiskeskuste-
luissa. Kuntakaavoittajista puolet yhtyi väitteeseen kaavaohjauksen selkeytymisestä
toisen puolen ottamatta asiaan kantaa tai suhtautuessa siihen kriittisesti. Kaavaoh-
jaukselta odotetaan enemmän tukea suunnittelutyöhön, tavoitteiden tulkintaan ja
yhteen sovittamiseen sekä kaavahankkeen kannalta relevanttien tavoitteiden tunnis-
tamiseen. Maakuntakaavoituksen osalta painotetaan johdonmukaisuutta ohjauksen
ja vahvistamisen välillä.

VATtien soveltamisessa on AKSU 2012 -selvityksen mukaan kohdattu ongelmia
jossain määrin syiden hajaantuessa melko paljon. Ongelmat ovat liittyneet lähinnä
kaavoitukselle ominaisiin yhteensovittamiskysymyksiin, varsinkin VATtien ja maa-
kunnan tai kunnan omien tavoitteiden välisiin ristiriitoihin. Nämä ovat koskeneet
muun muassa yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja erityisesti kaupan suurmyy-
mälöiden sijoittumista sekä kulttuuriympäristön vaalimista. Ongelmana on koettu
toisinaan myös yhteensovittaminen muiden VATtien kanssa, ovathan VATit kaavojen
sisältövaatimusten lailla kokonaisuus, joka sisältää suhteessa toisiinsa vastakkaisia
elementtejä. Syyksi mainitaan joskus myös tulkintavaikkeudet joidenkin yksittäisten
tavoitteiden suhteen tai se, ettei VATteja tai niiden oikeusvaikutuksia tunneta.

VAT ja valtion viranomaisten toiminta

YM:n teettämä VATtien tilannekartoitus osoittaa, että valtion viranomaisten toimin-
nalla on usein varsin merkittävää vaikutusta alueidenkäyttöön ja VATtien toteutumiseen
joko suoraan tai ainakin välillisesti. Valtion viranomaisten vaikutus kohdentuu
etenkin niihin tarpeisiin ja puitteisiin, joita kaavoituksessa konkretisoidaan ja yhteen
sovitaan. VATtien toteuttamisen näkökulmasta kaavoitusta vastaavaa ohjausme-
nettelyä ja jälkikäteistä kontrollia ei ole olemassa, joten kysymys on viranomaisten
aktiivisuudesta, toimintakäytännöistä ja yhteistyömenettelyjen toimivuudesta.

Tilannekartoitukset vuodelta 2005 ja 2012 osoittavat, että VATtien huomioon otta-
minen ja edistäminen valtion viranomaisten toiminnassa ovat edenneet koko ajan ja
että toiminta on pääosin hyvin linjassa VATtien kanssa. Erityisesti tämä pätee niihin
hallinnonaloihin, joiden toiminnalle alueidenkäyttö on tärkeä edellytys ja joissa myös
yhteistyö ympäristöhallinnon kanssa on kaikkein tiiveintä. Viranomaistahot kokevat
VATtien turvaavan heidän omia tarpeitaan kaavoituksessa, jolloin he pyrkivät vai-
kuttamaan kaavoitukseen joko yleisemmin edellytyksiä luomalla tai vaikuttamalla
suoraan kaavaprosesseihin, kuten edellä todettiin. Kaavoittajien mukaan valtion
viranomaistahojen tulisi kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota alueellisesti koh-
dentuvien valtakunnallisten intressien (maanpuolustuksen tarpeet, valtakunnallisesti
merkittävät väylät ja energiahuollon tarpeet jne) ennakoitavuuteen ja tarkempaan
määrittelyyn valtakunnan tasolla.

Haasteena on VATtien huomioon ottaminen sellaisessa toiminnassa, jolla on välil-
linen mutta merkittävä vaikutus alueidenkäyttöön. Tällaisia toimintoja ovat erilaiset
tuet, verotus ja laajemmin taloudelliset ohjauskeinot. Valtion viranomaisten tulisi
pyrkä toimimaan tavalla, jossa samanaikaisesti täytetään kunkin viranomaisen sek-

torikohtaiset tehtävät ja edistetään VATtien toteuttamista. Mahdolliset ristiriidat tulisi tunnistaa ja pyrkiä poistamaan tai ainakin lievittämään niitä sekä tuomaan aina päätöksenteossa esille. Valtion viranomaisten tulisi kehittää toimintakäytäntöjään siten, että VATit otetaan huomioon nykyistä kattavammin ja systemaattisemmin sekä ennakkoivasti toimintaa suunniteltaessa että suunnitelmia ja toimenpiteitä valmisteltaessa ja niiden vaikutuksia arvioitaessa. MRL:n velvoite, jonka mukaan viranomaisten tulee arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta, on nykykäytännössä enemmänkin poikkeus kuin säännönmukaista toimintaa.

Ympäristöhallinnon rooli nähdään tärkeänä yhteistyöosapuolena ja VATtien toteuttamisen aktivoijana. VATtien toteuttamisessa, niiden vaikuttavuuden lisäämiseksi, kaivataan strategista ja poikkihallinnollista otetta ja koordinaatiota. Erityisesti tällaisina aihealueina tunnustetaan toimiva aluerakenne ja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittäminen, joihin liki kaikki hallinnonalat vaikuttavat omalla toiminnallaan ja jotka ovat edellytyksenä hallinnonalojen toiminnalle.

VATtien kehittämisen tarpeet

VATtien toteutumisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta haasteet liittyvät erityisesti kaavajärjestelmän toimivuuteen ja valtion viranomaistoiminnan tehostamiseen. MRL velvoittaa ottamaan VATit paitsi huomioon niin myös edistämään niiden toteuttamista, ja siten aktiivista toimintaa ikään kuin VATtien täytäntöön panemiseksi.

VATtien toteuttamiseen vaikuttaa muun ohella se, miten niitä kehitetään ohjauksellisesti. VATtien normihierarkisen aseman selventämistä perustuslain 80 §:n mukaisesti on tarkasteltu myöhemmin jaksossa 13 (MRL perustuslain näkökulmasta).

AKSU 2012 -selvityksessä alueidenkäytön asiantuntijoiden näkemykset VATtien kehittämistarpeista eivät liittyneet juuri lainkaan lainsäädäntöön vaan tavoitteiden soveltamisen tukemiseen kaavaohjauksen, viranomaisyhteistyön, opastuksen tai esimerkiksi koulutuksen keinoin. Toisaalta asiantuntijat kiinnittävät huomiota tavoitteiden selkeyteen ja selkeyttämisen mahdollisuuksiin VATtien soveltamisen sujuvuuden tai niiden vaikuttavuuden näkökulmasta. VATtien seurantaryhmän raportti ja oikeuskäytäntöä koskenut selvitys puolestaan toteavat, että VATit vaikuttavat sitä paremmin mitä täsmällisempiä ne ovat ja mitä paremmin niiden koetaan keskittyvän valtakunnallisesti merkittävimpiin seikkoihin.

VATtien oltua voimassa runsaat 10 vuotta, on tarpeen arvioida tavoitteiden sisällöllistä ajantasaisuutta systemaattisesti sekä tavoitekohtaisesti että kokonaisuutena kiinnittäen huomiota valtakunnallisen ohjauksen tarpeeseen ja tavoitteiden selkeyttämiseen. Ajantasaisuuden arvioinnissa on tärkeää huomioida myös valtakunnallisen ohjauksen tarve erilaisilla alueilla. Esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kehittämisen osalta VATtien seurantatyöryhmä esitti toimenpide-ehdotuksenaan selvitystä siitä, voidaanko ja onko tarpeen kohdentaa tavoitteita koskemaan nykyistä paremmin kasvavia kaupunkiseutuja ja väestöltään väheneviä alueita. Tavoitteiden selkeyttämisen osalta on tarpeen selvittää myös niitä kehittämismahdollisuuksia, jotka liittyvät muun muassa yleis- ja erityistavoitteiden käyttöön ja keskinäiseen suhteeseen sekä tavoitteiden täsmäntämiseen. Huomiota tulee kiinnittää myös tavoitteiden määrään, jota ei tulisi lisätä. VATtien toteutumisen ja ajantasaisuuden seuranta tulisi kytkeä koko alueidenkäytön ja sen suunnittelun pitkän aikavälin seurantaan, jota tulisi systematisoida. Lisäksi valtakunnallista aluerakenteen ja alueidenkäytön kehitysnäkymien ennakointia tulisi tehostaa eri tahojen yhteistyönä.

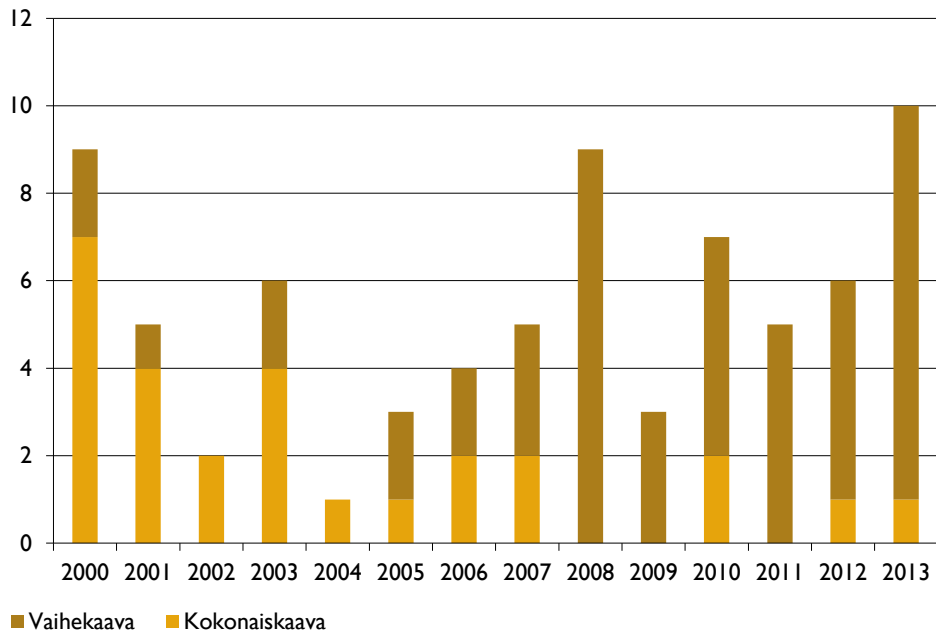
Maakuntakaavoitus

Päätelmät:

1. Maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista ja maakuntakaavoitus on alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden näkökulmasta pääosin täyttänyt sille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetun tehtävän.
2. Varsinkaan kaupunkiseuduilla maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkään ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä. Tähän on syytä kiinnittää erityistä huomiota maakuntakaavoituksen tulevassa ohjauksessa ja kehittämisessä. Samalla tulisi arvioida maakuntakaavaa koskevien MRL:n sisältövaatimusten uudistamistarpeita erityisesti yhdyskuntarakenteen ohjaamisen näkökulmasta.
3. Maakuntakaavoissa on käsitelty usein myös sellaisia alueidenkäyttökysymyksiä, jotka on tarkoitettu ratkaistavaksi kuntatasolla. Yhtenä syynä tähän on, että maakuntakaavoilla on korvattu puuttuvia yleiskaavoja. Maakuntakaavojen tehtävää ja asemaa kaavajärjestelmässä ja suhdetta erityisesti yleiskaavoitukseen tulisi selkeyttää.
4. Maakuntakaavoitus on painottunut viime vuosina vaihemaakuntakaavoitukseen. Maakunnissa, joissa kokonaismaakuntakaavat on laadittu 2000-luvun alkupuolella, on vaarana, että vaihemaakuntakaavoitus perustuu osin vanhentuneeseen kokonaisnäkemykseen maakunnan alueiden käytön suuntaviivoista. Maakuntakaavojen kattava uudistaminen onkin tarpeen lähivuosina useimmissa maakunnissa. Tähän liittyen on tarpeen arvioida maakuntakaavoitusta koskevien MRL 2000 -sarjan oppaiden ajantasaisuus ja käynnistää niiden tarvittava päivittäminen.
5. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksella kuntakaavoitukseen on oleellinen merkitys kaavajärjestelmän toimivuudelle. Yksittäisten oikeustapausten ja ELY-keskusten kautta saatua informaatiota lukuun ottamatta asiasta ei ole olemassa riittävän systemaattisesti kerättyä tietoa. Tästä syystä tulisikin selvittää maakuntakaavojen tosiasiallinen ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen ja viranomaistoimintaan. Tältä pohjalta voidaan varmistaa maakuntakaavojen yhdensuuntainen tulkinta kuntakaavoituksessa ja sen ohjauksessa.

Maakuntakaavatilanne

Maakuntakaavojen laadinta voidaan valtakunnallisesta näkökulmasta katsottuna jakaa kahteen ajanjaksoon: Aloitusvaiheessa vv. 2000–2005 maakuntakaavoituksessa painottui joko koko maakunnan tai sen osa-alueen kattavien kokonaismaakuntakaavojen laadinta. Kahdessa maakunnassa kokonaismaakuntakaavaan on edetty laatimalla maakuntakaavaa vaiheittain. Arviointijakson loppupuolella vv. 2006–2013 painopiste on ollut voimassa olevia kokonaismaakuntakaavoja täydentävien tai ajantasaistavien vaihemaakuntakaavojen laadinnassa. Tämä on lisännyt viime vuosien aikana vireillä olevien maakuntakaavojen määrää 2000-luvun alkupuoleen verrattuna.



Kuva 4. Maakuntakaavaprosessien lukumäärä 2000 – 1.6.2013 aloitusvuosittain (ns. aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu)

Tällä hetkellä (15.8.2013) voimassa on 43 maakuntakaavaa. Kun lisäksi otetaan huomioon ympäristöministeriössä vahvistettavana olevat kahdeksan maakuntakaavaa, kattavat ne koko maan ja suurimmalta osaltaan kaikki MRL 28 §:n sisältövaatimusten mukaiset alueidenkäyttötarpeet.

Voimassa ja vireillä olevat vaihemaakuntakaavat poikkeavat aihepiiriltään ja laajuudeltaan toisistaan. Osa näistä on melko laaja-alaisia, monia eri alueidenkäyttökysymyksiä käsitteleviä maakuntakaavoja. Toisena ääripäänä ovat yhtä yksittäistä hanketta koskevat vaihemaakuntakaavat.

Taulukko 1. Vaihemaakuntakaavoissa käsitellyt yleisimmät aihepiirit
Lukuihin eivät sisälly vaiheittain kokonismaakuntakaavoiksi laadittujen Pohjois-Karjalan ja Keski-Pohjanmaan vaihekaavojen aihepiirit

Yleisimmät vaihemaakuntakaavan teemat	Kokonismaakuntakaavaa täydentävä tai ajantasaistava vaihemaakuntakaava	Osa-alue- tai hankekohtainen vaihemaakuntakaava	Yhteensä
Tuulivoima/energiatuotanto	12	1	13
Kauppa	10	1	11
Liikenne	7	3	10
Yhdyskuntarakenne	4	1	5
Jätehuolto	3	2	5
Turvealueet	4		4
Ydinvoimala/kumoaminen		3	3
Kiviaineshuolto	2		2
Kaivos		2	2

Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskevien kyselyiden (AKSU 2005 ja AKSU 2012) mukaan entistä suurempi enemmistö (66 %) alueidenkäytön asiantuntijoista oli vuonna 2012 sitä mieltä, että vaiheittain laadittu maakuntakaava on toimiva väline ajankohtaisten seudullisten suunnittelukysymysten ratkaisemiseen. Taulukon 1 mukaan vaihemaakuntakaavoitus onkin kohdistunut alueidenkäyttökysymyksiin, jotka ovat nousseet ajankohtaisiksi vasta myöhemmin (esim. tuulivoima) tai joissa suunnittelutilanne ja toimintojen sijoittamistarpeet ovat nopeasti muuttuneet alkuvaiheessa laadittujen kokonaismaakuntakaavojen jälkeen (esim. kauppa). Vaihemaakuntakaavoja on usein laadittu myös sellaisista alueidenkäyttökysymyksistä, jotka osana kokonaismaakuntakaavaa olisivat joko asian vaatimien selvitysten määrän tai ratkaisun tekemiseen liittyvien vaikeuksien tai epävarmuustekijöiden takia tarpeettomasti hidastaneet muuta kaavaprosessia.

Kokonaismaakuntakaavat alkavat monessa maakunnassa olla jo melko iäkkäitä perustuen yli kymmenen vuotta sitten asetettuihin tavoitteisiin, lähtökohtiin ja selvitysaineistoihin. Kuitenkin vasta kolmessa maakunnassa on käynnistetty joko koko maakunnan tai sen osa-alueen kattavan kokonaismaakuntakaavan uusiminen. Tähän on lähivuosina varauduttava monessa muussakin maakunnassa. Kokonaiskaavojen uudistamiseen kytkeytyen olisi perusteltua arvioida maakuntakaavoitusta koskevien oppaiden sisällön ja niissä esitettyjen linjauksien ajantasaisuutta ja käynnistää niiden tarvittava päivittäminen sekä maakuntakaavoituksen muu kehittämistyö. Tämä edellyttäisi riittävien voimavarojen varaamista ympäristöministeriössä tähän tarkoitukseen.

Maakuntakaavaprosessin kesto

MRL:n voimassaolon aikana käynnistyneitä ja loppuun saatettuja maakuntakaavaprosesseja on 1.9.2013 mennessä ollut 38. Keskimääräinen (mediaani) maakuntakaavaprosessi on kestänyt kaikkine vaiheineen viisi vuotta kymmenen kuukautta. Tästä kaavan laatimisen osuus aloitusvaiheen viranomaisneuvottelusta kaavan hyväksymiseen on kolme vuotta ja kaavan vahvistamisen osuus vuosi ja neljä kuukautta.

Maakuntakaavaprosessin kesto vaihtelee suuresti erityisesti kaavan sisällöllisestä laajuudesta riippuen. Tämä on todennäköisesti merkittävin taustatekijä myös sille, että kaavaprosessit ovat jonkin verran nopeutuneet arviointijakson loppua kohden maakuntakaavoituksen painopisteen siirryttyä vaihemaakuntakaavoihin. Kaavaprosessien nopeutumisen taustalla voi lisäksi olla muitakin syitä kuten esimerkiksi sekä kaavan laatimiseen että vahvistamiseen liittyvien toimintatapojen kehittyminen.

AKSU 2012 -selvityksen mukaan 68 % kyselyyn vastanneista alueidenkäytön asiantuntijoista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan maakuntakaava on liian hidas ja jäykkä väline alueiden käytön aktiiviseen ohjaukseen. Tulos on lähes sama kuin vuoden 2005 tilanteessa. Varsinkin maakunnan kokonaiskaavaa koskevat tiedot, joiden mukaan kaavaprosessi kokonaisuudessaan on kestänyt keskimäärin lähes seitsemän vuotta, antavat perusteita em. käsitykselle. Toisaalta osa-alueittaisia vaihekaavoja ja hankekaavoja koskevat tiedot osoittavat, että maakuntakaavoitus eri laadinta- ja käsittelyvaiheineen voi tarvittaessa reagoida melko nopeastikin esille tuleviin suunnittelutarpeisiin.

Pitkäkestoisin vaihe kaavaprosessia on yleensä kaavan laatiminen, jonka pituus vaihtelee eri kaavaprosessien välillä eniten. Kaavoitukseen varattujen voimavarojen niukkuus on eräissä maakunnissa hidastanut oleellisesti kaavaprosessin etenemistä. Tehokkaasti ja laadukkaasti toteutettu kaavaprosessi vaatii riittävää resursointia, jonka jatkuva ylläpito ei ole toteutunut kaikissa maakunnan liitoissa.

Taulukko 2. Maakuntakaavaprosessien kesto

Kaavatyyppi	Laatiminen mediaani	Vahvistaminen mediaani	KHO käsittely mediaani	Kokonaiskesto mediaani
2000–2005 käynnistyneet maakuntakaavat	3v. 8kk	..	..	6v. 2kk
2006–2011 käynnistyneet maakuntakaavat	2v. 7kk	..	..	4v. 2kk
Kaavan vahvistuskäsittely aloitettu 2000–2006	..	1v. 6kk	..	..
Kaavan vahvistuskäsittely aloitettu 2007 tai sen jälkeen	..	1v. 3kk	..	..
Maakunnan kokonaiskaavat	3v. 11kk	1v. 8kk	1v.	6v. 9kk
Maakunnan osa-alueen kokonaiskaavat	3v. 1kk	1v. 6kk	1v. 7kk	5v. 7kk
Maakunnan vaihekaavat	2v. 9kk	1v. 4kk	1v. 2kk	4v. 6kk
Osa-alueittaiset vaihekaavat ja hankekaavat	1v. 6kk	0v. 8kk	1v. 5kk	3v. 3kk
Kaikki maakuntakaavat	3v.	1v. 4kk	1v. 4kk	5v. 10kk

Maakuntakaavan sisältö

Maakuntakaavan sisältövaatimukset on määritelty MRL 28 §:ssä. AKSU 2012 -selvityksen mukaan näistä sisältövaatimuksista maakuntakaavoituksessa on alueidenkäytön asiantuntijoiden mielestä korostunut ennen muuta maakunnan tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne. Myös maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä ympäristön ja talouden kannalta kestävä liikenteen ja teknisen huollon ratkaisut ovat maakuntakaavoituksessa painottuneet muita sisältövaatimuksia voimakkaammin. Tulokset ovat samansuuntaisia vuoden 2005 selvityksen kanssa. Huomionarvoinen ero tutkimusten välillä on, että vuonna 2012 vain 9 % vastaajista oli sitä mieltä, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys on painottunut tai noussut esille maakuntakaavaprosesseissa kun vastaava osuus vuonna 2005 oli vielä n. 25–35 % vastaajaryhmästä riippuen.

Kun voimassa olevien maakuntakaavojen lisäksi otetaan huomioon tällä hetkellä vireillä olevat maakuntakaavaprosessit, voidaan maakuntakaavojen katsoa kattavan suurimman osan MRL 28 §:n mukaisista sisältövaatimuksista ja sitä tarkentavista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtakunnallisesti arvioiden merkittävimmät puutteet yksittäisten suunnittelukysymysten osalta liittyvät ilmastonmuutoksen sopeutumisen käsittelyyn. Puutteita on myös maakunnan viherrakenteen ja ekologisen verkoston suunnittelussa. Maakuntakohtaisia puutteita kaavojen sisällössä on mm. maa-ainesten sekä soiden ja turvemaiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä.

Maakuntakaava osana alueidenkäytön ohjausta

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen.

AKSU 2012 -selvityksessä lähes kaksi kolmesta kyselyyn vastanneesta alueiden käytön asiantuntijasta näki, että yleis- ja asemakaavoissa voidaan keskittyä paikallisesti merkittäviin maankäyttökysymyksiin, koska maakuntakaavoituksessa ratkaistaan laajemmat kysymykset. Vastaajaryhmästä riippuen tätä mieltä olevien osuus näyttäisi jonkin verran nousseen tai pysyneen samana vuoden 2005 tilanteeseen verrattuna. Lisäksi yli 60 % vastaajista on omalla alueellaan havainnut, että maakuntakaavoituksessa keskitytään maakunnallisiin ja seudullisiin alueidenkäytön kysymyksiin. Toisaalta 33 % kuntien kaavoittajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämän kanssa, jonka mukaan maakuntakaava puuttuu asioihin, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla. Vuonna 2005 tätä mieltä oli 26 % kuntien kaavoittajista. Muissa asiantuntijaryhmissä tätä mieltä olevien osuus on pienempi ja se on laskenut ympäristöhallinnon ja sektoriviranomaisen keskuudessa vuoden 2005 selvitykseen verrattuna.

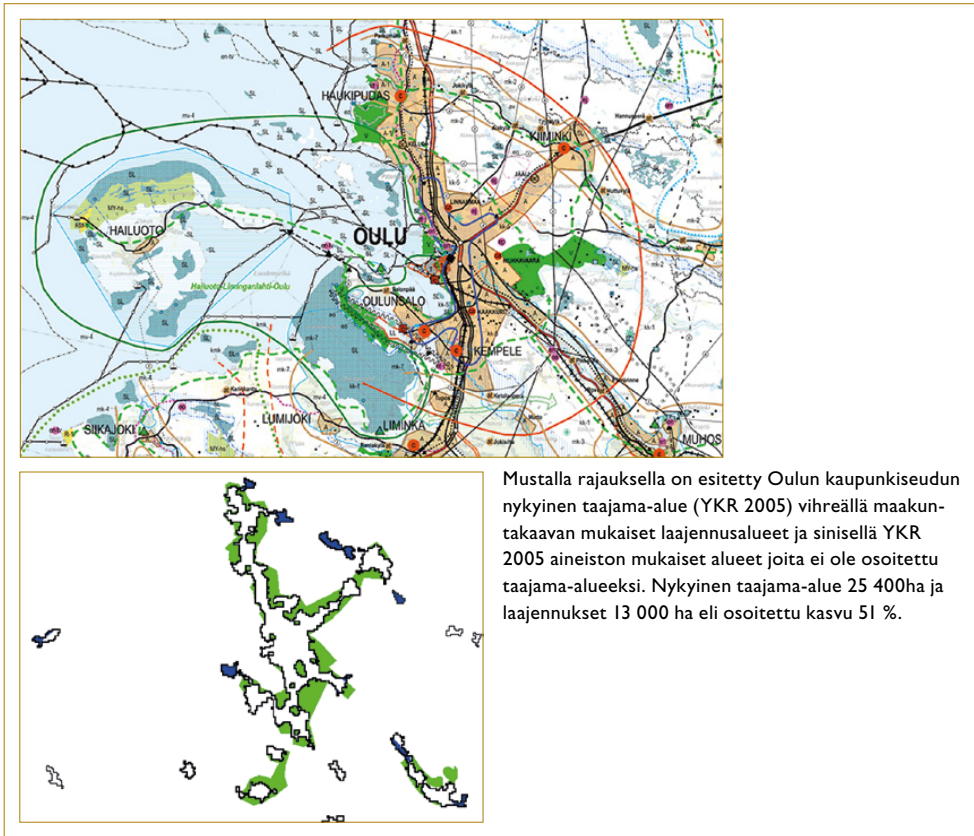
AKSU 2012 -selvityksessä alueidenkäytön asiantuntijoille esitettiin väittämä, jonka mukaan maakuntakaava ei ohjaa riittävästi maakunnallisten ja seudullisten kysymysten ratkaisua. 37 % vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä asiasta kun taas puolet vastaajista edusti vastakkaista mielipidettä. Suurta muutosta vuoden 2005 tilanteeseen verrattuna ei näiltä osin ole tapahtunut. Samansuuntainen tulos saatiin kun vastaajille esitettiin väittämä, jonka mukaan maakuntakaavassa on sivuutettu vaikeiden kysymysten ratkaisuja.

AKSU 2012 -selvityksen perusteella voidaan arvioida, että maakuntakaavoitus on suurelta osin pystynyt täyttämään sille asetetun, MRL 25 §:n mukaisen tehtävän. Toisaalta melko suuri osa, joskin vähemmistö vastaajista toi esille näkemyksiä, joiden perusteella maakuntakaavojen ratkaisukykyä suurissa maakunnallisissa ja seudullisissa alueidenkäyttökysymyksissä on syytä arvioida kriittisesti.

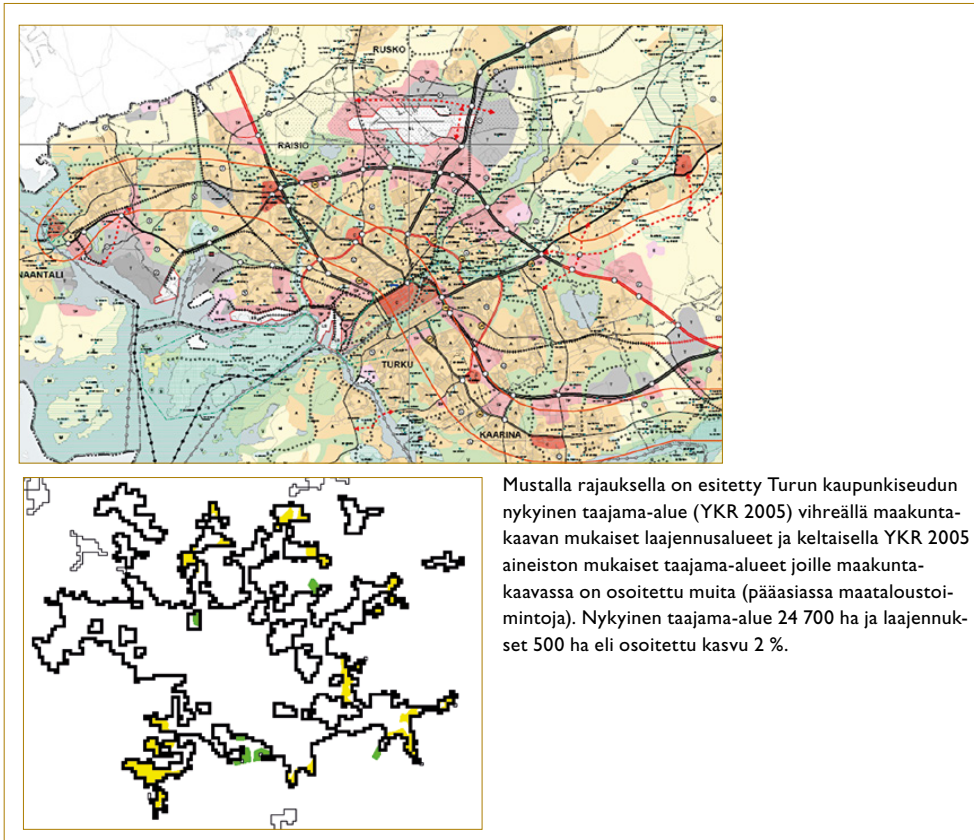
Kaavajärjestelmän toimivuuden näkökulmasta keskeisimpiä ovat suuret, kasvavat, useamman kunnan muodostamat kaupunkiseudut, joilla tapahtuu merkittäviä, yli kuntarajojen vaikuttavia alueiden käytön muutoksia. Maakuntakaavojen arviointia varten ympäristöministeriö teetti selvityksen (Ramboll, ei julkaistu), jossa maakuntakaavojen taajamatoimintojen aluevarauksia verrattiin olemassa olevaan, SYKE:n YKR-seurantajärjestelmän mukaiseen taajamarakenteeseen 17 kaupunkiseudun alueella.

Selvityksen perusteella maakuntakaavojen ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen vaihtelee suuresti. Taajamarakenteen osalta maakuntakaavan varaukset mahdollistavat väljimmillään yli kymmenkertaisen määrän uutta taajama-alaa maakunnan liiton omaan väestöennusteeseen perustuvaan tarpeeseen nähden. Useimmissa tarkastelluista tapauksista vastaava ylimitoitus on 2–4 -kertainen ja muutamassa maakuntakaavassa taajamarajaukset vastaavat kutakuinkin väestökasvun kautta ennustettua taajaman laajentumistarvetta. Vertailun tuloksia arvioitaessa on huomattava, että siinä ei ole otettu huomioon ennustettua asumisväljyyden kasvua mutta ei myöskään sitä, että olemassa olevat YKR-rajauksen mukaiset taajamat sisältävät laajalti hyvin alhaisella tehokkuudella rakennettuja alueita. Pelkästään näidenkin rajausten sisällä yhdyskuntarakennetta olisi mahdollista tiivistää merkittävästi ja suunnata ennakoitua väestö- ja työpaikkakasvua niihin.

Vaikka maakuntakaavoituksen tulee jättää kuntakaavoitukselle riittävästi liikkumavaraa paikallisia tarpeita varten, on 3–10 -kertaiseen väestö- ja työpaikkakasvun ylimitoitukseen perustuva maakuntakaavoitus yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevien tavoitteiden kannalta ongelmallista. MRL:n mukaisesti on mahdollista laatia ohjausvaikutukseltaan hyvin eritasoisia maakuntakaavoja. Kysymys onkin ennen muuta siitä, miten olemassa olevien säännöksiä mahdollisuuksia halutaan tosiasiallisesti hyödyntää esimerkiksi kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa. Tästä näkökulmasta oleellisinta on maakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoon liittyvä ongelmallisuus, joka usein johtaa siihen, että kaavat mahdollistavat seudullisesta näkökulmasta keskenään ristiriitaistenkin alueidenkäyttöratkaisujen toteuttamisen.



Kuva 5. Ote Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavasta (Pohjois-Pohjanmaan liitto) ja vertailu YKR-taajamarajaukseen. (YKR/SYKE ja Ramboll)



Kuva 6. Ote Turun kaupunkiseudun maakuntakaavasta (Varsinais-Suomen liitto) ja vertailu YKR-taajamarajaukseen. (YKR/SYKE ja Ramboll)

Maakuntakaavojen ohjausvaikutusta ylikunnallisissa yhdyskuntarakennekysymyksissä voidaan parantaa kaavojen sisältöä ja esitystapaa kehittämällä. Tässä keskeisenä tavoitteena tulee olla, että maakuntakaavalla ratkaistaan riittävän selkeästi suuret, useampaa kuin yhtä kuntaa koskevat kysymykset. Tämän ei tulisi tapahtua pelkästään mahdollistavassa vaan myös rajoittavassa merkityksessä samalla kun jätetään vain paikallista merkitystä omaavat asiat kuntien ratkaistavaksi. Yhdyskuntarakenteen kehityksen ylikunnallisen hallinnan kannalta tämä voi tarkoittaa esim. MRL:n maakuntakaavaa koskevien sisältövaatimusten sekä kaavamerkintöjen ja -määräysten kehittämistä erityisesti yhdyskuntarakennetta koskevien merkintätyyppien osalta nykyistä strategisempaan suuntaan. Maakuntien liitoissa tulisi samalla pyrkiä eroon käytännöistä, joissa maakuntakaavoihin sisällytetään varmuuden vuoksi ja puuttuvaa yleiskaavaa korvaten yksittäisiä, paikallisesta tarpeesta lähteviä aluevarauksia.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus kaavajärjestelmässä riippuu suuresti siitä, miten kaavajärjestelmän muut osat, ennen muuta yleiskaavoitus toimii. Alueilla, joilla jo ennen maakuntakaavan voimaan tuloa on olemassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, maakuntakaavan toteutuminen riippuu täysin siitä, missä määrin kunnassa uusitaan vanhoja yleiskaavoja. Mikäli alueella ei ole voimassa eikä sille laadita yleiskaavaa, maakuntakaava toteutuu suoraan asemakaavojen välityksellä. Asemakaavaan verrattuna varsin yleispiirteisen maakuntakaavan ohjausvaikutus voi tällaisissa tapauksissa olla hyvin rajallinen.

Keskeistä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta on myös se, miten maakuntakaavan sisältöä ja sen ohjeena olemista tulkitaan kunnissa, kuntakaavoitusta ohjaavissa ELY-keskuksissa ja maakuntien liitoissa. Yhdenmukaista yleiskuvaa asiasta on mahdotonta saada, koska maakuntakaavojen yleispiirteisyys vaihtelee suuresti maakuntien välillä ja myös saman maakuntakaavan sisällä. Yksittäisten suurehkojen hankkeiden kuten kaupan osalta maakuntakaavan sisältö ja myös sen tulkinta on yleensä melko yksiselitteistä. Sen sijaan maakuntakaavassa osoitettujen laajempien alueidenkäytöllisten periaateratkaisujen osalta ohjeena olemisen tulkinalle jää yleensä enemmän liikkumavaraa. Yleisenä piirteenä on, että kunnat ja osin myös maakunnan liitot pyrkivät tulkitsemaan maakuntakaavan ohjausvaikutusta väljemmin kuin esim. ELY-keskus. Toisaalta näidenkin kesken tulkintojen väljyydessä saattaa olla eroavaisuuksia esim. sen suhteen minkälainen alueidenkäyttö katsotaan maakunnallisesti tai seudullisesti merkittäväksi ja siten sellaiseksi, että se tulisi ratkaista maakuntakaavassa.

Suurimmalla osalla Suomen pinta-alaa maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava. Tällaisilla alueilla maakuntakaavan ohjausvaikutus rakennusten rakentamiseen toteutuu ennen muuta MRL 33 §:n mukaisen ehdollisen rakentamisrajoituksen välityksellä. Lähtökohtaisesti tämä koskee maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitettuja alueita. Kaavassa tätä rakentamisrajoituksen aluetta voidaan erityisellä määräyksellä joko supistaa tai laajentaa. Toistaiseksi maakuntakaavoissa on kuitenkin pääsääntöisesti pitäyditty MRL:n lähtökohtaisessa määrittelemässä rakentamisrajoituksen laajuudessa. Tiedossa ei ole, että kyseistä lainkohtaa olisi jouduttu käytännössä soveltamaan niin, että rakennuslupa olisi tällä perusteella evätty.

Maakuntakaavan viranomaisten toimintaa koskevan ohjausvaikutuksen mukaan viranomaisten on katsottava, etteivät he toimenpiteillään vaikeuta kaavan toteuttamista. Tämän lisäksi ja muista kaavamuodoista poiketen maakuntakaavan viranomaisvaikutus sisältää myös veloitteen pyrkiä edistämään kaavan toteuttamista. Tällä on haluttu korostaa maakuntakaavan strategista, maakunnan kehittämiseen tähtäävää luonnetta.

Se, missä määrin maakuntakaavan viranomaisvaikutus vaikuttaa viranomaisten toimintaan, riippuu mm. siitä, millä tavalla viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta on kyseisten viranomaisten

toimintaa koskevissa erityislaeissa säädetty. Lähtökohtana on, että maakuntakaava voi tuoda uusia harkintaperusteita viranomaisten päätöksentekoon vain siinä laajuudessa, kuin viranomaistoimintaa säätelevä erityislaki sallii. Tällaisia maakuntakaavan toteutumisen kannalta keskeisiä alueidenkäyttömuotoja ovat mm. liikenneväylät, voimalinjat, luonnon- ja kulttuuriympäristön vaaliminen sekä luonnonvarojen kuten kiviainesten ja turpeen hyödyntäminen. Maakuntakaavaan liittyvä viranomaisen edistämismääräys on joissakin tapauksissa herättänyt viranomaisten keskuudessa epävarmuutta siitä, voivatko he sitoutua kaavaan sisältyvien, mahdollisesti yli 20 vuoden aikatahtäyksellä suunniteltujen hankkeiden toteuttamiseen.

Yleisesti on todettavissa, että maakuntakaavan tosiasiallisesta ohjausvaikutuksesta ja toteutumisesta ei ole olemassa kattavaa tietoa. Yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta myöskään maakuntien liitoissa ei ole järjestelmällisesti seurattu maakuntakaavan toteutumista. Asiaan tulisikin jatkossa kiinnittää aiempaa suurempaa huomiota niin ympäristöhallinnon sisällä kuin maakuntien liitoissakin.

4.1.3

Yleiskaavoitus

Päätelmät:

1. Merkittävä osa yleiskaavoista laaditaan melko suppeille alueille. Koko kuntaa koskevia tai laajempia alueita kattavia yleiskaavoja tehdään varsin vähän, koska niihin liittyvät menettelyt koetaan raskaiksi. Tähän vaikuttaa yleiskaavojen yksityiskohtaisuus sekä siihen liittyen selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuus ja yksityiskohtaisuus.
2. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vähän. Niiden laatimisprosessi on koettu hankalaksi. Myös yhteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan ohjaussuhde on joissakin tilanteissa aiheuttanut hämmennystä. Yhteiseen yleiskaavaan liittyviä menettelyjä, sisältöä ja roolia kaavajärjestelmässä on tarkasteltava erityisesti osana kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämistä.
3. Yleiskaavoituksen rooli on jatkossakin syytä säilyttää joustavana. Tilanteet ovat erilaisia ja tarve yleispiirteiseen, yhteen sovittavaan suunnitteluun vaihtelee. Kehittämistarvetta on tällä hetkellä erityisesti laaja-alaisessa strategisessa yleiskaavoituksessa. Strategisia yleiskaavoja varten olisi syytä kehittää erityisiä sisältövaatimuksia. Myös yleiskaavoituksen toteuttamisen ohjelmointi ja yhteistyö esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelun ja palvelujen ohjelmoinnin kanssa vaatii kehittämistä.
4. Yleiskaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan vaatii kaikkien kaavaprosessiin osallistuvien toimijoiden yhteistyön ja viranomaiskulttuurin kehittämistä. Myös kaavoihin liittyvät selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä.
5. Kyläyleiskaavapykälän (MRL 44 §) käytettävyyttä ja yleisemmin yleiskaavoituksen toimivuutta ja mahdollisuuksia maaseudun rakentamisen suorassa ohjaamisessa tulisi selvittää tarkemmin ja selkeyttää menettelyjä siten, että yleiskaavoitusta voitaisiin nykyistä paremmin käyttää maaseudun kylien rakentamisen ohjaamisessa kaupunkien kehysalueiden ulkopuolella.
6. On tärkeää, että yleiskaavojen laatimiseen kehitetään kannusteita, joiden avulla edistetään yleiskaavoitusta niillä alueilla, joilla alueidenkäytössä yhteensovittamisen tarpeet ovat ilmeisiä. Myös yleiskaavan laatimistarpeeseen liittyvää säännöstä olisi kuitenkin syytä jossain määrin terävöittää ja määritellä tarkemmin niitä kriteerejä, joiden valossa laatimistarvetta on tarkasteltava.

Yleiskaavoitus on kunnissa keskeinen alueidenkäytön kehittämiseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvä kaavataso. Yleiskaavoitus ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja eri toimintojen yhteensovittamista kunnassa tai yhteisenä yleiskaavana kahden tai useamman kunnan alueella. Maakuntakaavoitus ohjaa yleiskaavoitusta ja yleiskaavoitus on lähtökohtana asemakaavoitukselle.

Yleiskaavojen määrä ja kohdentuminen

Yleiskaavoja on pitkään laadittu tasaisesti runsaat sata vuodessa. Vuoden 2011 lopussa Suomessa oli yhteensä 1860 maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksyttyä tai aikaisemman rakennuslain nojalla vahvistettua yleiskaavaa ja ne kattoivat noin neljänneksen koko maan pinta-alasta. Näiden lisäksi useilla alueilla on vielä voimassa rakennuslain nojalla laadittuja vahvistamattomia ja oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja. Nykyisin lähes kaikki laadittavat yleiskaavat ovat oikeusvaikutteisia. Yleiskaavoista noin puolet on viime vuosina laadittu ranta-alueille ns. rantayleiskaavoina. Eniten yleiskaavoitettua aluetta on Uudellamaalla, Kaakkois-Suomessa ja Etelä-Savossa, missä tähän vaikuttaa rantayleiskaavojen suuri määrä.

Taulukko 3. Yleiskaavojen määrä ELY-keskusten alueilla vuosina 2007–12. Yleiskaavoja tehdään runsaat sata vuodessa ja niistä noin puolet on viime vuosina ollut rantayleiskaavoja. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)

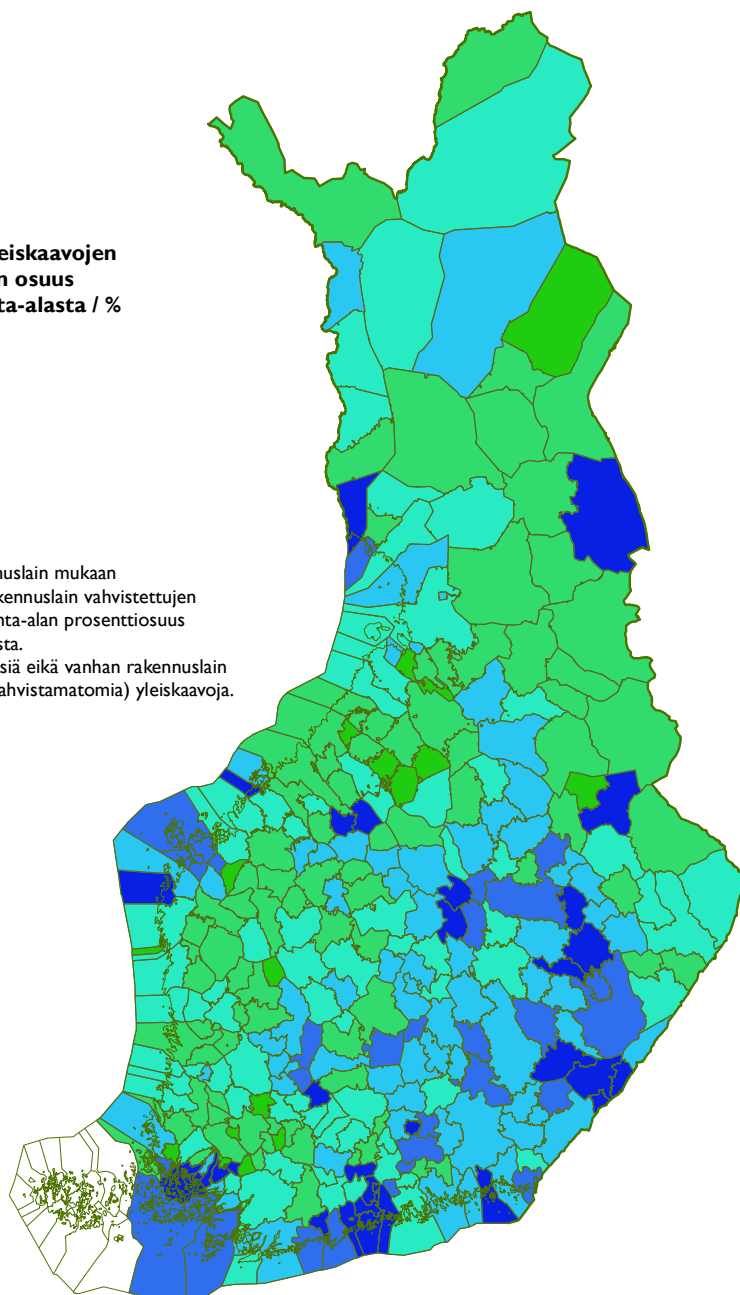
Vuosi	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uudenmaan ELY	10	17	11	5	8	9
Varsinais-Suomen ELY	20	18	14	20	16	22
Hämeen ELY	8	11	5	7	8	8
Pirkanmaan ELY	6	6	2	3	3	11
Kaakkois-Suomen ELY y	11	11	9	5	10	16
Etelä-Savon ELY	12	22	17	15	11	20
Pohjois-Savon ELY	12	7	6	8	10	12
Pohjois-Karjalan ELY	4	4	4	5	12	13
Keski-Suomen ELY	14	11	12	15	9	14
Etelä-Pohjanmaan ELY	8	10	9	14	11	21
Pohjois-Pohjanmaan ELY	12	10	5	8	11	9
Kainuun ELY	3	3	1	2	2	2
Lapin ELY	12	7	11	12	16	10
Yhteensä	132	137	106	119	127	167

Yleiskaavoitetun alueen pinta-alaosuus kunnittain 2012

Hyväksytyjen yleiskaavojen pinta-alatilanteen osuus koko kunnan pinta-alasta / %

0,0
0,1 - 9,9
10,0 - 24,9
25,0 - 49,9
50,0 - 74,9
75,0 -

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan hyväksytyjen sekä rakennuslain vahvistettujen yleiskaavojen yhteispinta-alan prosenttiosuus tarkasteltavasta alueesta. Ei sisällä kuntien yhteisiä eikä vanhan rakennuslain kunnan hyväksymiä (vahvistamattomia) yleiskaavoja.



Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seuranta, 18.12.2013
Pohjakartta © Maanmittauslaitos

0 50 100 200 km

Kuva 7. Yleiskaavoitetun alueen pinta-alaosuus kunnittain vuonna 2012. Ei sisällä kuntien yhteisiä yleiskaavoja eikä rakennuslain aikaisia kuntien hyväksymiä (oikeusvaikutuksettomia) yleiskaavoja. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)

Yleiskaavaprosessien kestosta ei ole kattavaa seurantatietoa. Koska yleiskaavoissa on huomattavaa vaihtelua laajuudeltaan ja sisällöltään, myös kaavaprosessien kestot vaihtelevat. Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneessa kyselyssä (AKSU 2012) kysyttiin, koetaanko yleiskaavojen laatiminen hankalaksi. Tämä kysymys jakoi vastaajien mielipiteitä. Vastaajista 43 % oli sitä mieltä, että yleiskaavojen laatiminen on aivan liian hankalaa kun taas 41 % vastaajista oli vastakkaista mieltä. Tilanne on säilynyt samanlaisena kuin edellisessä vastaavassa kyselyssä (AKSU 2005).

Yleiskaavan sisältövaatimuksista ovat AKSU 2012 -selvityksen mukaan eniten painottuneet rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Lähes yhtä paljon ovat olleet esillä olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, elinkeinoelämän toimintaedellytykset, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus sekä mahdollisuudet liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Erityisesti liikenteen järjestämiseen liittyvät asiat ovat olleet korostuneemmin esillä kuin vuoden 2005 tilanteessa.

Ranta-alueiden ulkopuolella iso osa yleiskaavoista on ollut alueellisesti melko suppeita. Osayleiskaavoilla on tutkittu esimerkiksi taajamien kasvusuuntia ja pohdittu jo rakennettujen alueiden uudelleenjärjestelyjä. Aika paljon yleiskaavoja on laadittu myös maaseutu- ja kyläalueille. Taajama-alueisiin liittyvä laajempia alueita koskeva yleiskaavallinen tarkastelu ei ole ollut kovin yleistä.

Myöskään kaupunkiseutujen tai koko kunnan alueiden suunnittelussa yleiskaavojen rooli ei ole ollut kovin merkittävä. Koko kunnan kattavia yleiskaavoja on useina vuosina laadittu ainoastaan 1-3 ja joinakin vuosina niitä ei ole tehty ollenkaan. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vain kahdelle kaupunkiseudulle, Oulun ja Joensuun seuduille. Kaikkiaan vahvistettuja yhteisiä yleiskaavoja on seitsemän ja vireillä on Helsingin, Vantaan ja Sipoon yhteinen Östersundomin yleiskaava. Yhteisen yleiskaavan laatimisprosessi on koettu hankalaksi. Myös yhteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan ohjaussuhde on joissakin tilanteissa aiheuttanut hämmennystä. Yhteiseen yleiskaavaan liittyviä menettelyjä, sisältöä ja roolia kaavajärjestelmässä on tarkasteltava erityisesti osana kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämistä.

Suoraan rakentamista ohjaavat yleiskaavat

Yleiskaavan käyttämistä suoraan rakentamisen ohjaamisessa on kehitetty MRL:n voimassaoloaikana. Alun perin yleiskaavan käyttö suoraan rakennusluvan perusteena oli mahdollista ranta-alueilla sekä eräin edellytyksin suunnittelutarvealueilla. Yleiskaavan käyttämistä suoraan rakentamisen ohjaamisessa on tämän jälkeen kehitetty kyläalueilla (MRL 44 §) vuonna 2009 ja tuulivoimaloiden rakentamisessa (MRL 77a §) vuonna 2011.

Vuoden 2009 alusta voimaan tulleella MRL 44 §:n mukaisella kyläyleiskaavalla mahdollistettiin rakennusluvan myöntäminen suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan nojalla kyläalueilla, joilla rakentamisen paineet ovat vähäiset ja yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Kyläyleiskaavan käyttö rajattiin sellaisiin kyliin, joissa ei ole merkittävää rakentamisen painetta ja käyttötarkoitukseltaan enintään kaksiasuntoisiin asuinrakennuksiin. Näillä rajoituksilla turvattiin se, että yleiskaavaa ei käytetä suoraan rakennuslupiin oikeuttavana suunnitteluvälineenä voimakkaan rakentamispaineen alueilla eikä sellaisilla taajamien lievealueilla, joilla rakentamisen määrä ja tehokkuus edellyttävät maankäytön yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Kyläyleiskaavasääntelyllä ei tahdottu luoda suunnittelukeinoa, joka syrjäyttäisi asemakaavan yksityiskohtaisen suunnittelun välineenä, sekä pyrittiin siihen, ettei maaseudun rakentamisen ohjausta ratkaistaisi suoriin rakennuslupiin mahdollistavalla kyläyleiskaavoituksella sellaisilla alueilla, joissa ei ole jo olemassa olevia kyliä.

Kyläyleiskaavapykälän sanamuoto on kuitenkin johtanut siihen, ettei kyläyleiskaavaa ole aina voitu käyttää sellaisissaan kylissä, joihin se saattaisi sopia, mikäli kyläyleiskaavan käytön rajausta muutettaisiin. Sellaisissa kylissä, joissa ei ole rakentamispaineita, ei välttämättä ole tarvetta kyläyleiskaavan laadintaan, kun taas sellaisissa kylissä, joissa on rakentamispaineita, kyläyleiskaava ei pykälän tiukan rajauksen takia sovellu. Kyläyleiskaavasääntelyä ei voi soveltaa ranta-alueilla, mikä on myös aiheuttanut epäselvyyttä kylän ollessa osin ranta-alueella.

Kyläyleiskaavapykälän käytettävyyttä ja yleisemmin yleiskaavoituksen toimivuutta ja mahdollisuuksia maaseudun rakentamisen suorassa ohjaamisessa tulisi selvittää tarkemmin ja selkeyttää menettelyjä siten, että yleiskaavoitusta voitaisiin nykyistä paremmin käyttää maaseudun kylien rakentamisen ohjaamisessa kaupunkien kehysalueiden ulkopuolella. Kyliin läheisesti liittyvien ranta-alueiden osalta on syytä myös selkeyttää mitoitusperusteita.

Tuulivoimayleiskaavoja koskevat säännökset ovat olleet voimassa vasta lyhyen ajan ja kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä säännösten toimivuudesta ei vielä ole mahdollista tehdä. Niiden laatiminen on kuitenkin lähtenyt liikkeelle varsin vilkkaasti ja kaavoitukseen liittyvät käytännöt ovat hakemassa muotoaan.

Yleiskaavoituksen kehittämistarpeita

Yleiskaavoihin liittyen on haluttu korostaa niiden joustavaa luonnetta sekä suunnittelu- ja ohjaustarpeesta lähtevää esittämistapaa. Yleiskaava voi olla luonteeltaan hyvinkin yleispiirteinen ja strateginen lähestyen maakuntakaavan esittämistapaa. Toisaalta yleiskaava voidaan laatia tarkaksi suoraan rakentamista ohjaavaksi, kuten edellä on tuotu esille.

Yleiskaavan rooli on varmasti jatkossakin syytä pitää joustavana. Tilanteet ovat erilaisia ja tarve yleispiirteiseen, yhteen sovittavaan suunnitteluun vaihtelee. Ohjaustavoite voi olla yleispiirteisempi tai konkreettisempi, joissakin asioissa tarvitaan enemmän sitovuutta, joissakin joustavuutta. Myös yleiskaavan oikeusvaikutukset voidaan nykyisten säännösten puitteissa mitoittaa erilaisiin tilanteisiin sopiviksi.

AKSU 2012 -selvityksessä kaksi kolmasosaa alueidenkäytön asiantuntijoista oli sitä mieltä, että yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei käytetä riittävästi hyväksi erilaisissa suunnittelutilanteissa ja tilanne on säilynyt samana kuin vuonna 2005. Noin puolet vastaajista oli myös sitä mieltä, että asemakaavoissa ratkaistaan sellaisia asioita, joita pitäisi käsitellä yleiskaavoissa. Erityisesti tämä näkyy keskustan kehittämiseen liittyvissä asioissa sekä kunnan- / kaupunginosien kehittämisessä. Alueidenkäytön yleispiirteiseen tarkasteluun käytetään entistä enemmän myös muita kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia suunnitteluvälineitä. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset rakennemallit ja -suunnitelmat sekä kehityskuvat. Näiden välineiden käyttö on lisääntynyt verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen.

Alueidenkäytön strategista ohjaamista koskevassa ympäristöministeriön julkaisussa (Suomen ympäristö 28 / 2010) on todettu, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa ohjata alueidenkäytön yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja toteutusta. Osa ohjaamiseen käytetyistä välineistä on lakisääteisiä ja osa vapaamuotoisia. Kun pohditaan vapaamuotoisten suunnitteluvälineiden sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten suunnitteluvälineiden suhdetta, kysymys on pitkälti siitä, missä tilanteessa on tarpeellista lähteä tiukemmin määrittelemään ja sitomaan suunnittelun vapausasteita juridisesti sitovilla kehittämisperiaatteilla ja reunaehdoilla.

Alueidenkäytön strategiseen ohjaamiseen käytettyjä välineitä on käsitelty myös TkT Raine Mäntysalon ja tutkija Karoliina Jarenkon artikkelissa, joka sisältyy ympäristöministeriön julkaisuun Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen (Ympäristöministeriön raportteja 4/2012). Siinä korostetaan, että alueidenkäytön

ohjaamisessa on löydettävä tasapaino legitimaation, avoimuuden, valvottavuuden ja yksilönvapauksien välillä. Hallintoprosesseissa se edellyttää muodollisten ja epämuodollisten menettelyjen keskinäisten riippuvuussuhteiden selkiyttämistä ja niiden yhteispelin kehittämistä. Artikkelissa todetaan, että alueidenkäytön strateginen ohjaaminen ei voi olla legitiimiä, ellei sitä voida toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain asettaman suunnittelujärjestelmän puitteissa.

Yleispiirteisten kaavojen strategisen luonteen vahvistaminen erityisesti kaupunkiseutujen alueidenkäyttöön liittyvissä kysymyksissä on nostettu esille myös PARAS-selonteon kaupunkiseutulinjausten toimeenpanotyöryhmän raportissa (Valtiovainministeriön julkaisuja 44 / 2010).

Tällä hetkellä näyttääkin siltä, että erityistä kehittämistä tarvitaan laaja-alaisessa ja strategisessa yleiskaavoituksessa. Alueidenkäytössä tarvitaan sellaisia kehittämissperiaatteiden ja reunaehtojen suuntaviivoja, joissa ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille. Strategisen yleiskaavoituksen kehittäminen vahvistaa kaavahierarkian toimivuutta ja kokonaisuuden hallintaa joustavuuden ja reagoitiherkkyuden vaatimukset huomioon ottaen. Samalla toimiva yleiskaavoitus luo pohjaa maankäytön, asumisen, palvelujen, elinkeinotoiminnan ja liikenteen yhteensovittamiselle ja koko kaavajärjestelmän toimivuudelle.

MRL:ssa esitetyt yleiskaavan sisältövaatimukset on määritelty melko yleisiksi ja on korostettu, että esille tuodut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Tämä mahdollistaa erityyppisten yleiskaavojen laatimisen, mutta olisi syytä kehittää erityisiä sisältövaatimuksia strategisluonteisille yleiskaavoille ohjaamaan ajattelua ja käsittelyä niiden kysymysten ratkaisemiseen, jotka tuon luonteisissa yleiskaavoissa ovat oleellisia.

Yhteinen näkemys yleiskaavan tarkoituksesta

Minkälaisia esteitä strategisen yleiskaavoituksen kehittämislle sitten käytännössä on? Miksi alun perin strategisiksi tarkoitettut yleiskaavat usein muuttuvat laatimisprosessin aikana konkreettisemmiksi käsittelyn kuluessa ja alussa tärkeänä pidetty strateginen taso hämärtyy yksityiskohtiin?

Näyttää siltä, että aika monet kaavoitukseen vaikuttavat tahot ovat viemässä yleiskaavoja tähän suuntaan. Mielikuva yleiskaavasta on usein aika yksityiskohtainen aluevarauskaava, jossa ratkaistaan pitkälle jo monenlaisia maankäyttöön liittyviä kysymyksiä. Kun kerran kaavan laatimiseen ryhdytään, niin siitä halutaan myös hyötyä mahdollisimman paljon eteen tulevien maankäyttökysymysten ratkaisuihin. Tulkinnanvaraisuus halutaan tietoisesti pieneksi. Paine voi tulla myös alueen asukkailta – kaavoilta kaivataan selkeyttä ja varmuutta oman elinympäristön muutoksiin liittyvissä kysymyksissä.

Samaan suuntaan vaikuttavat usein myös kaavaohjaukseen osallistuvat viranomaiset. Yleiskaava nähdään keskeisenä yhteensovittavana kaavamuotona ja siihen halutaan sisällyttää mahdollisimman paljon oman sektorinäkökulman kannalta tärkeitä asioita, jotta voidaan varmistua oman näkökulman huomioon ottamisesta jatkosuunnittelussa. Kun jo yleiskaava ohjaa tulevaa maankäyttöä melko yksityiskohtaisesti, helpottuu yksityiskohtaisempien kaavojen ohjaus.

Tämä kaikki kasvattaa tarvetta kaavoihin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien yksityiskohtaisuuteen. Kaavaprosessit paisuvat ja kynnyks laaja-alaisempien yleiskaavojen laatimiseen nousee.

Yleiskaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan vaatii monen tahon yhteispeliä. Strategiseen ohjaamiseen sisältyy ajatus siitä, että suunnataan toimintaa antamatta vielä toteuttamisen tavasta sellaisia yksityiskohtaisia vastauksia, joiden antamiselle ei ole edellytyksiä tai jotka jopa estävät luovien ja hyvien toteuttamistapojen kehittämisen jatkossa. Myös selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä. Täytyy löytää tapoja käsitellä asioiden keskeneräisyyttä ja hyväksyä se, että kaikkea ei päätetä tässä ja nyt. Tarvitaan viranomaiskulttuuria, jossa katsotaan enemmän kokonaisuutta oman sektorinäkökulman rinnalla.

Yleiskaavojen laatimisen tarve ja toteuttaminen

Erityisesti valtion ympäristöhallinnon piiristä on tuotu esille näkemyksiä siitä, että lainsäädännössä tulisi olla tiukempi velvoite yleiskaavan laatimiseen. MRL 36 §:ssä on todettu, että kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Aikaisemmassa rakennuslaissa yleiskaavan laatiminen oli pakollista kaupungeissa ja muissa kunnissa yleiskaava oli laadittava tarvittaessa.

Yleinen ja kattava velvoite yleiskaavan laatimiseksi kaikille alueille ei ole perusteltu ohjaustarpeen ja resurssien käytön näkökulmasta. On kuitenkin tärkeää, että yleiskaavojen laatimiseen kehitetään kannusteita, joiden avulla edistetään yleiskaavoitusta niillä alueilla, joilla alueidenkäytössä yhteensovittamisen tarpeet ovat ilmeisiä. Tällaisia kannusteita ovat esimerkiksi viranomaisneuvotteluihin liittyvien käytäntöjen keventäminen oikeusvaikutteisten yleiskaavojen alueilla sekä mahdollisuus lunastusmenettelyyn yksinkertaistamiseen yleiskaavoissa erikseen osoitetuilla alueilla (kts. luku 9). Myös yleiskaavan laatimistarpeeseen liittyvää säännöstä olisi kuitenkin syytä jossain määrin terävöittää ja määritellä tarkemmin niitä kriteerejä, joiden valossa laatimistarvetta on tarkasteltava.

Yleiskaavojen keskeinen tehtävä on erilaisten toimintojen yhteensovittaminen. Yhteensovittamisen kannalta on oleellista, että alueidenkäyttöön vaikuttavien hankkeiden toteuttamisessa kokonaisuus on hallinnassa. Toteuttamiseen vaikutetaan monilla toimialoilla ja jonkun osapuolen heikko toiminta vaikuttaa heti lopputuloksen onnistumiseen. Toteuttamisen on edettävä myös oikeassa järjestyksessä. Yleiskaavoituksen toteuttamisen ohjelmointi ja yhteistyö esimerkiksi liikennejärjestelmäsunnittelun ja palvelujen ohjelmoinnin kanssa kaipaakin kehittämistä. Tästä on hyviä esimerkkejä joillakin kaupunkiseuduilla.

Asemakaavoitus

Päätelmät:

1. Yhdyskuntien täydennysrakentaminen korostuu jatkossa uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Asemakaavoituksen sisältöä ja esitystapaa sekä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä tulee kehittää täydennysrakentamista palvelemaan suuntaan. Lainsäädäntöä kehitettäessä tulee täydennysrakentamista ja hyvän elinympäristön tavoitteita tarkastella kokonaisuutena kaavoituksen, poikkeamista koskevien lupien sekä osallistumisen näkökulmasta.
2. Asemakaavoja on osittain pidetty ohjaavuudeltaan liian yksityiskohtaisina. Kaavoituksen tilanteet ja niiden ohjaukselle asettamat vaatimukset vaihtelevat merkittävästi. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa tarkkuudeltaan joustavien asemakaavojen laatimisen. Hyvin yksityiskohtaisia kaavoja laaditaan muutamissa kunnissa. Ensisijaista on kuntien oman toiminnan kehittämisen siten, että kaavoituksen yksityiskohtaisuus vastaa suunnittelun tarvetta.
3. Asemakaavoituksella ratkaistaan osittain yleiskaavoituksen asioita. Jos asemakaavoitettavalta alueelta puuttuu yleiskaava, joudutaan asemakaavoituksessa tekemään myös yleiskaavoitukseen kuuluvia selvityksiä. Asemakaavoituksen yhteydessä laadittavien selvitysten tulisi pääosin kohdistua palvelemaan asemakaavallista suunnittelua.
4. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnissa on keskeistä kokonaisvaltainen alueen maankäyttöä ja kunnan kaavoitusta koskeva tarkastelu. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointia tulisi kohdistaa ajanmukaisuuden kannalta erityisen merkittäviin kysymyksiin.
5. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa nopean asemakaavaprosessin. Asemakaavoitus kestää kaavan vireille tulosta kaavan hyväksymiseen noin vuoden. Kuntien väliset erot ovat suuria. Kaavoituksen nopeuteen vaikuttavat yhtenäinen näkemys kunnan kehittämistavoitteista, asemakaavaprosessin hallinta ja kaavoituksen ohjelmointi sekä kunnan maapolitiikka. Valitusten käsittelyyn tuomioistuimissa kuluvaa aikaa voidaan pitää pitkänä, jos sitä verrataan asemakaavoituksen kestoan.

Asemakaavojen lukumäärä ja pinta-ala

Ympäristöhallinto kerää tietoa asemakaavoituksesta ympäristötiedon hallintajärjestelmän (Hertta) kautta. Seuranta perustuu kuntien valtion ympäristöhallinnolle sähköisesti toimittamiin asemakaavoituksen seurantalomakkeisiin. Asemakaavaprosessien kesto on lisäksi erikseen selvitetty vuoden 2005 maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä sekä Suomen Kuntaliiton ja ympäristöministeriön tutkimuksessa vuonna 2007 (Asemakaavoituksen kestoan voi vaikuttaa. Kristiina Rinkinen).

Asemakaavojen laaditaan Suomessa vuosittain noin 1200 kappaletta. Lukumäärä vaihtelee vuosittain 1000 - 1300 kaavan välillä. Asemakaavojen kokonaispinta-ala ilman ranta-asemakaavoja oli vuoden 2011 lopussa noin 4 650 neliökilometriä. Manner-Suomen pinta-alasta yli prosentti on asemakaavoitettu, Uudestamaasta yli viisi prosenttia. Laajimmat asemakaavoitetut alueet ovat kymmenessä väkiluvultaan suurimmassa kaupungissa. Asemakaavojen aluetehokkuus eli kerrosalan suhde pinta-alaan on keskimäärin 0,17. Keskustatoimintojen korttelialueilla on korkein keskimääräinen tehokkuus aluevarausten pääluokista.

Kaavoituksen kesto

Asemakaavan laatiminen (mediaani) kestää kaavan vireille tulon ilmoittamisesta kunnan hyväksymispäätökseen noin vuoden. Kaavaprosesseihin kuluneiden aikojen mediaani on noin 12 kuukautta ja keskiarvo 18 kuukautta. Suurin osa kaavoista (noin 60 %) valmistuu alle vuodessa. Noin viidesosa kaavaprosesseista (18 %) kestää yli kaksi vuotta. Kuntien väliset erot ovat suuria. Suurten kaupunkien kaavoitukseen kuluneessa ajassa on merkittäviä eroja sekä kaupunkien välillä että kaupungin sisällä eri vuosina.

Ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tuloa laadittujen asemakaavojen kestoja selvitettiin muun muassa Suomen Kuntaliiton tutkimuksessa vuonna 2001 (Tonttituotannon ongelmat kunnissa. Tuija Arola) sekä selvityksessä 1990-luvun puolivälin eräiden kasvukeskuskuntien asemakaavojen laadinnan kestosta (Suomen ympäristö 272 / 1998). Merkittävien asemakaavojen laatiminen ja käsittely prosessin alusta kaavan hyväksymiseen kesti kasvukunnissa sekä 1990-luvun puolivälissä että 2000-luvun alussa keskimäärin hieman alle kaksi vuotta.

Asemakaavoituksen kesto näyttäisi maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen lyhentyneen. Kaavaprosessin keston vaikuttavat useat eri tekijät, mutta maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulo ja sen mukana tuomat muutokset kaavaprosesseihin, esimerkiksi osallistumiseen ja vaikutusten arviointiin, eivät näytä pidentäneen asemakaavoitukseen kuluvaan aikaa.

Asemakaavaa koskevasta kunnan hyväksymispäätöksestä valitetaan harvoin. Alle 10 prosentista (7-9 prosenttia) asemakaavojen hyväksymisiä koskevista päätöksistä valitetaan edelleen hallintotuomioistuimiin, joissa asiaa käsitellään keskimäärin 10 kuukautta. Näistä noin 3 prosentista valitetaan edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Niin sanottujen valituskaavojen suhteellinen osuus on pysynyt likimäärin samalla tasolla koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon ajan. Kaavoista tehtyjen valitusten suhteellinen osuus on sama kuin oli jo rakennuslain aikana.

Yksittäisissä kunnissa valituskaavojen osuus voi nousta edellä mainittua korkeammaksi. Näissä kunnissa valittaminen merkitsee sitä, että asemakaavojen toteuttaminen viivästyy aiotusta, mikäli valitus hallinto-oikeudessa tai sen jälkeen vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

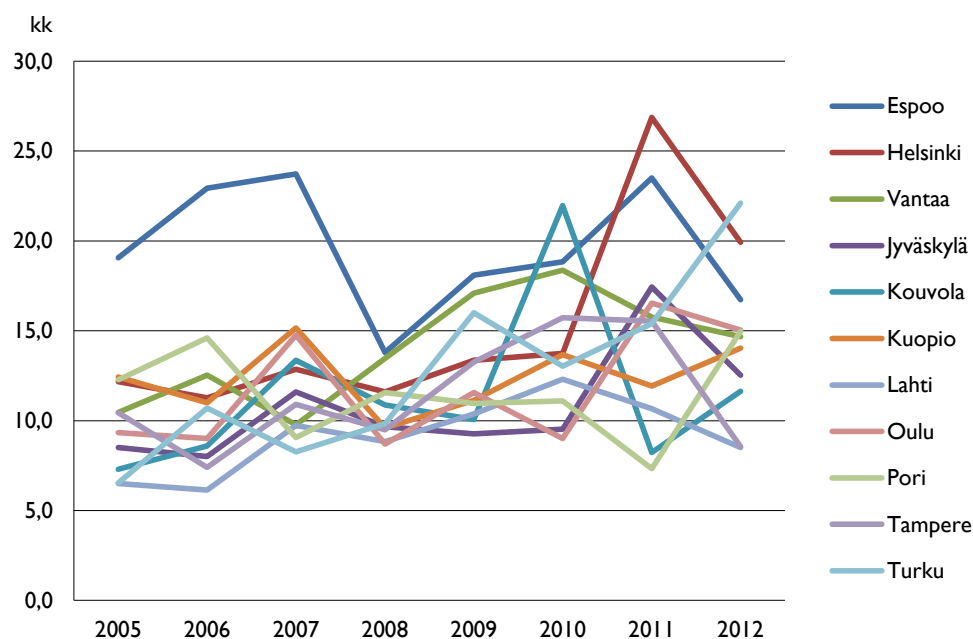
Asemakaavoja koskevien valitusten käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa voidaan pitää pitkinä, jos niitä verrataan kaavan laadintaan kuluneeseen aikaan. Tilastollisesti koko kaavaprosessiin kuluva aika voi kolminkertaistua, mikäli kaavasta valitetaan hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä sillä edellytyksellä, että valitus hylätään korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden näkökulmasta voidaan asemakaavoitukseen kuluvaan aikaa pitää hyvänä. Noin vuoden kestävä suunnittelu on lyhyt aika, jos sitä verrataan asemakaavassa ratkaistavien asioiden merkittävyyteen ja kauaskantoisuuteen.

Asemakaavoitukseen keston vaikuttavia tekijöitä

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa varsin suoraviivaisen kaavaprosessin. Erot kaavaprosessien kestoissa selittyvät pitkälti kuntien erilaisilla toimintatavoilla ja kaavoitettavien alueiden erilaisuudella. Myös kuntien kaavoitusresursseissa on merkittäviä eroja. Toisaalta myös kunnat ja niiden kaavoitustarpeet ovat hyvin erilaisia.

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (MRL 52 §). Tämä on ainoa lain edellyttämä kaavaa koskeva päätöksentekomenettely ja antaa kunnalle mahdollisuuksia vaikuttaa kaavaprosessin käsittelyvaiheisiin erityyppisten kaavojen kohdalla.



Kuva 8. Asemakaavoituksen keston mediaani kunnittain (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)

Kaavoitukseen vaikuttavat alueen ympäristöön, maanomistukseen ja kunnan päätöksentekokulttuuriin liittyvät tekijät. Osallistumiseen ja vuorovaikutukseen panostaminen kaavaprosessin alkuvaiheessa edesauttaa suunnittelun etenemistä ja loppuvaiheen päätöksentekoa. Kaavaprosessin etenemistä edistävät myös eri viranomaisten konkreettiset, mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tulevat näkemykset.

Suomen Kuntaliiton tutkimuksessa yhteisiä tekijöitä niille kunnille, joissa kaavoitus on sujuvaa, ovat yhteinen näkemys kunnan kehittämistavoitteista, mietitty asemakaavaprosessi, kunnan kaavoituksen ohjelmointi sekä kunnan harjoittama maapolitiikka. Kunnan maapolitiikka on keskeisessä asemassa asemakaavoituksen sujuvuuden ja tonttituotannon kannalta. Aktiivisella ja ennakoivalla maapolitiikalla ja maan hankinnalla voidaan luoda edellytykset kunnan kokonaisvaltaiselle suunnittelulle, oikea-aikaiselle asemakaavoitukselle sekä kaavan toteuttamiselle. Nopeimmin kaavoittavat kunnat hankkivat systemaattisesti raakamaata ennen asemakaavoitusta. Maankäytösopimuksia koskevien neuvotteluiden aloittaminen varhaisessa vaiheessa on tärkeää, mikäli maanhankinta ei ole mahdollista ja kaavoitetaan yksityistä maata.

Asemakaavojen yksityiskohtaisuudesta

Maankäyttö- ja rakennuslain vuoden 2005 toimivuuden arvioinnin yhteydessä tuotiin esille, että laadittuja asemakaavoja ei pidetä aina riittävän joustavina. Myös kaavamääräyksiä pidettiin rakennusten suunnittelu- ja lupaprosessin kannalta tarkkuudeltaan ja ohjaavuudeltaan joskus liian yksityiskohtaisina.

Muun lainsäädännön ja kaavoituksen ja rakentamisen rajapintoja koskevassa julkaisemattomassa selvityksessä (Olavi Syrjänen ja Lauri Jääskeläinen 2013) nähdään kasvavaksi ongelmaksi asemakaavojen laatiminen liian yksityiskohtaisiksi. Tällöin asemakaavamääräyksissä on määrätty esimerkiksi julkisivujen yksityiskohdista ja materiaaleista, vaikka se ei olisi kaavallisista syistä perusteltua. Selvityksen mukaan liiallinen yksityiskohtaisuus kertoo kunnan sisäisistä työnjako-ongelmista. Vaikka

asemakaava on tarkoitettu toteuttamissuunnitelmaksi, siinä ei tulisi määrätä sellaisista rakennushankkeen yksityiskohtista, jotka kuuluvat rakennusluvan piiriin. Tarpeettoman yksityiskohtaiset asemakaavat voivat olla ongelmallisia hankkeen toteuttamisen näkökulmasta ja ne saattavat johtaa asemakaavan muutoksiin ja poikkeamistarpeisiin.

Asemakaavoituksen yksityiskohtaisuutta voidaan arvioida seuraavista näkökulmista: 1) maankäyttö- ja rakennuslain kaavan sisällölle ja esitystavalle asettamat vaatimukset, 2) asemakaavan ja rakennusluvan suhde, 3) asemakaavallisen ohjauksen tarve erilaisissa tilanteissa, 4) yksityiskohtaisista asemakaavoista aiheutuvat myönteiset ja kielteiset vaikutukset sekä 5) yksityiskohtaisuuden tarpeeseen vaikuttavat muut tekijät, esimerkiksi osallisten vaatimukset, yhteistyö kunnan eri toimijoiden välillä sekä kaavan rooli eri osapuolten näkemykset yhteen sovittavana sitovana päätöksenä.

Maankäyttö- ja rakennuslain kaavojen laatimista koskevissa säännöksissä on pyritty kaavojen sisäiseen joustavuuteen sekä välttämään liiallista yksityiskohtaisuutta. Maankäyttö- ja rakennuslain 55 §:n 1 momentin säännös asemakaavakartalla osoitetavista seikoista ei ole tyhjentävä eikä siinä oteta kantaa asemakaavan tarkkuuteen. Kaavakartalla voidaan kaavan tarkoituksen ja sisältövaatimusten edellyttäessä esittää muitakin seikkoja tai käyttää muita esitystapoja. Kaavan tarkkuus määräytyy kaavan tarkoituksen ja sisältövaatimusten mukaan. Asemakaavassa osoitettavien alueiden pääkäyttötarkoituksista ei säädetä laissa. Ympäristöministeriö on antanut 31.3.2000 asetuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä. Kaavoissa voidaan tarvittaessa käyttää muitakin kuin asetuksen mukaisia merkintöjä.

Maankäyttö- ja rakennuslain asettamat vaatimukset kaavan esitystavalle ja kaavassa annettaville määräyksille ovat yleisiä ja mahdollistavat tarkkuudeltaan erityyppisten asemakaavojen laadinnan. Asemakaavassa esimerkiksi *voidaan* antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei siten erikseen edellytä tai velvoita määräyksien antamiseen vaan näiden tarve riippuu tapauskohtaisesti laadittavan kaavan tarkoituksesta ja sisällöstä. Asemakaavamääräysten tulee lain mukaan olla tarpeen kaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Kaavamääräysten tulee siten palvella asemakaavallisia tarkoituksia.

Asemakaavan vaikutukset peilautuvat ympäristöön, johon sitä ollaan laatimassa. Kaavan vaikutusten merkittävyys on sidoksissa kaava-alueen ympäristön herkyyteen ja kaavassa osoitetusta rakentamisesta tai muusta alueidenkäytöstä aiheutuvaan muutokseen. Suuri muutos herkälle alueella tuottaa näin ollen merkittävimmät vaikutukset. Asemakaavalla ratkaistavat ja ohjattavat asiat vaihtelevat merkittävästi, esimerkiksi kulttuuriympäristön ja kaupunkikuvan kannalta arvokkaalle alueelle laadittavalta asemakaavalta voidaan edellyttää tarkkojakin määräyksiä ja yksityiskohtaisuutta, jotta voidaan varmistua siitä, että kaavalla asetetut sisältövaatimukset (MRL 54 §) toteutuvat. Kaavan sisältövaatimukset ja esitystapa liittyvät myös osallistumiseen. Kaavaprosessissa osalliset saattavat esittää ja edellyttää tarkkojakin asemakaavamääräyksiä oman näkökulmansa turvaamiseksi.

Asemakaavojen yksityiskohtaisuuden arviointi on vaikeaa, koska kaavatilanteet ja niiden ohjaukselle asettamat vaatimukset ovat erilaisia. Väljempi asemakaava tarjoaa enemmän joustomahdollisuuksia toteutusvaiheessa, mutta se ei välttämättä ohjaa ympäristön rakentamista asetettujen tavoitteiden mukaiseksi. Asemakaavojen yksityiskohtaisuutta ja yksityiskohtaisuuden vaikutuksia tulisi tutkia laajemmin. Erittäin yksityiskohtaisia kaavoja laaditaan muutamissa yksittäisissä kunnissa.

Asemakaavoituksen ja rakentamisen suhdetta kehitettäessä tulee ottaa huomioon asemakaavan tarkoituksen lisäksi rakennuslupaharkinnan luonne oikeusharkintana sekä maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamista koskevat säännökset. Kunnan kaavoit-

tusmonopoli päättyy asemakaavaan eikä rakennusluvan yhteydessä ole mahdollista tehdä samanlaista tarkoituksenmukaisuuden harkintaa kuin kaavassa. Asemakaavan yksityiskohtaisuuden vaikutukset ovat sidoksissa myös kaavamuutosten sujuvuuteen ja mahdollisuuksiin poiketa voimassa olevasta kaavasta.

Asemakaavamääräyksiä on pidetty merkittävänä kustannustekijänä asuntojen kohonneisiin hintoihin. Tarkasteltaessa suurimpia kuntia koko maan tasolla eivät asemakaavamääräykset tai niiden yksityiskohtaisuus näytä korreloivan asuntojen hintoihin vaan hinnanmuodostukseen vaikuttavat merkittävästi muut tekijät.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa tarkkuudeltaan joustavien kaavojen laatimisen. Kaavoituksen tilanteet ja niiden ohjaukselle asettamat vaatimukset vaihtelevat. Asemakaavoissa ei tulisi määrätä rakennusluvan piiriin kuuluvista yksityiskohdista. Ensisijaista on kuntien oman toiminnan kehittäminen siten, että kaavoituksen yksityiskohtaisuus vastaa suunnittelutarpeeseen ja asemakaavoituksessa ratkaistaviin asioihin.

Täydennysrakentaminen ja elinympäristön laatu

Yhdyskuntien kaavoitusta on pitkään ohjannut ajattelu, että yhdyskuntien kasvu tarkoittaa rakennetun kokonaisalueen laajenemista. Yhdyskuntien täydennysrakentaminen on korostumassa uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Täydennysrakentaminen on rakentamista olemassa olevan rakenteen sisällä, vajaasti rakennetuille tai tyhjäksi jääneille alueille, hyödyntäen olemassa olevaa infrastruktuuria. Ilmastomuutoksen hillintä ja yhdyskuntataloudelliset seikat ovat nostaneet täydennysrakentamisen hyödyt esille entistä korostuneemmin.

Täydennysrakentaminen voi olla luonteeltaan ja tavoitteiltaan monentyypistä, jolloin myös tarvittavat suunnitteluprosessit painottuvat eri tavoilla. Täydennysrakentamisen onnistumisen edellytyksenä on, että asemakaavoituksella kyetään samanaikaisesti luomaan viihtyisää ja toimivaa elinympäristöä. Täydennysrakentamista koskevassa kaavaprosessissa korostuu osallistumisen merkitys ja kaavan luonne eri näkemykset yhteen sovittavana päätöksenä.

Merkittäviä täydennettävän alueen asemakaavassa ratkaistavia kysymyksiä ovat rakentamisen määrän ja käyttötarkoituksen lisäksi autopaikkojen sijoitus alueella sekä viheralueiden riittävyys. Asemakaavoitukseen liittyvä osallistuminen vaatii täydennysrakentamiskohteissa panostusta hyvään vuorovaikutukseen alueella jo asuvien ja toimivien kanssa.

Täydennysrakentamista ohjaavan asemakaavoituksen yhteydessä on tärkeää muistaa viherympäristön merkitys elinympäristön laadulle ja huolehtia riittävästä viheralueista. Viherverkoston suunnittelua tarvitaan myös yleiskaavatasolla, jotta varmistettaisiin täydennyskohteiden viheralueilta toimivat yhteydet laajemmille vihervyöhykkeille.

Täydennysrakentaminen oli esillä maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa. HE:n (101/1998) nykytilan arvioinnissa todetaan, että kaavoituksessa painotetaan aiempaa enemmän olemassa olevien rakenteiden ylläpitoon ja jo kaavoitettujen alueiden täydentämiseen liittyviä tarpeita sekä rakentamisessa olemassa olevan rakennuskannan peruskorjausta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Säännös mahdollistaa sellaisen asemakaavan laatimisen, jolla vähäisen henkilöryhmän elinympäristö jossakin määrin heikkenee, jos se asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen on perusteltua. Tällaisesta tilanteesta voi olla kysymys esimerkiksi täydennysrakentamisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki luo lähtökohtaisesti toimivat puitteet täydennysrakentamista ohjaaville asemakaavoille. Asemakaavoituksen sisältöä ja esitystapaa, kaavamerkintöjä ja määräyksiä tulee edelleen kehittää täydennysrakentamista palvelemaan suuntaan. Tämä voisi tapahtua kehittämällä opasaineistoa laadukkaasta täydennysrakentamisesta, asukkaiden osallistumisesta täydennysrakentamiseen sekä päivittämällä ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä sekä opas asemakaavamerkinnöistä ja -määräyksistä.

Asemakaavan rooli alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä

Asemakaavan sisältövaatimukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: yleispiirteiseen suunnitteluun liittyvät, terveellisyyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät sekä kohtuullisuuteen liittyvät. Asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun näiden erilaisten ja osittain ristiriitaistenkin vaatimusten suhteen.

Asemakaavan sisältövaatimusten määrittelyssä on otettu huomioon pyrkimys siihen, että asemakaavoitettavan alueen käytön pääpiirteet olisi jo ennen asemakaavan laatimista osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneessa selvityksessä (AKSU 2012) kysymys asema- ja yleiskaavoituksen roolien oikeellisuudesta jakoi mielipiteet jokseenkin kahtia. Kaikista vastaajista 41 prosenttia katsoi, että asema- ja yleiskaavoituksen suhde on jokseenkin oikea ja 42 prosenttia oli sitä mieltä, että asemakaavoituksella ratkaistaan yleiskaavoituksen asioita. Selvityksen mukaan asemakaavoja laativien näkökulmasta ongelmallisimpia selvitysaiheita olivat rakennettu kulttuuriympäristö, kaupan palveluverkot, luonnonympäristö ja liikenne, jotka kaikki saivat melko tasaisesti kolmanneksen tai enemmän mainintoja.

Alueen yleiskaavan tarkkuustaso vaikuttaa suoraan asemakaavassa ratkaistaviin asioihin. Kysymys on sama kuin koko suunnittelujärjestelmässä: tietyt asiat tulevat ratkaistaviksi ennen rakentamista ja nämä asiat jakautuvat suunnittelujärjestelmässä eri kaavatasolle ja edelleen lupamenettelyihin ja rakentamiseen. Yhden kaavatason sisällön ja esitystavan tarkkuuden muuttaminen vaikuttaa sekä järjestelmän yleispiirteisemmän että yksityiskohtaisemman välineen käyttöön. Asemakaavoituksen kohdalla nämä ovat yleiskaava ja rakennuslupa. Jos asemakaavoitettavalta alueelta puuttuu yleiskaava, joudutaan asemakaavoituksessa tekemään yleiskaavoitukseen kuuluvia selvityksiä. Asemakaavoituksen yhteydessä laadittavien selvitysten tulisi pääosin kohdistua palvelemaan asemakaavallista suunnittelua.

Asemakaavojen ajanmukaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla kunnan kehityksen edellyttämällä tavalla. Kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

Asemakaavan uudistamistarve perustuu ensisijaisesti siihen, ohjaako asemakaava riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti yhdiskunnan kehittämistä ja rakentamisen ohjausta. Kaavan merkittävä toteutumatta jääminen luo keskeneräistä ympäristöä sekä jättää alueen palvelut ja kunnallistekniikan vajaatehoisiksi.

Yleisen asemakaavojen ajan tasalla pitämisen velvollisuuden (MRL 51 § ja 60 § 1 mom.) lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa on erityissäännös asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista (MRL 60 § 2 mom.). Sen tarkoituksena on edistää asema-

kaavojen toteutumista ja vähentää jo pitkään voimassa olleiden kaavojen toteutumiseen liittyviä mahdollisia epäselvyyksiä. Erityinen menettely koskee sellaista asemakaavaa, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka on edelleen merkittävältä osalta toteutumatta. Ajanmukaisuuden arviointia koskevan erityisen menettelyn toimivuuden osalta on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä, koska käytännössä säännöksen soveltaminen on tullut ajankohtaiseksi vasta vuoden 2013 alusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin näkökulmasta on vaikea tarkastella. Päätös asemakaavan laatimisesta ja uudistamisesta kuuluu aina kunnalle.

Toisaalta muuttuvat olosuhteet, esimerkiksi ilmastonmuutos ja tulvavaara-alueet, saattavat edellyttää asemakaavojen ajantasaisuuden arviointia laajemminkin kuin yhden kunnan näkökulmasta. Oletettavaa on, että asemakaavojen ajanmukaisuus on jatkossa yhä tärkeämpi kysymys myös yhdyskuntien toimivuuden kannalta.

Asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnissa on keskeistä kokonaisvaltainen alueen maankäyttöä ja kunnan kaavoitusta koskeva tarkastelu. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointia tulisi kohdistaa ajanmukaisuuden kannalta erityisen merkittäviin kysymyksiin.

4.1.5

Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset

Päätelmiä:

1. Suunnittelutarve- ja poikkeamissäännöksillä on kiinteä yhteys koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Lainsäädännössä tarvitaan varmasti jatkosakin suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten kaltaista menettelyä tilanteissa, joissa yksittäinen lupaharkinta riittää myös ympäristöllisten ja kaavallisten edellytysten käsittelemiseen. Ongelmana on kuitenkin, että niitä käytetään myös tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen, erityisesti kaupunkiseutujen taajamien kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla. Suunnitteluvälineitä olisi kehitettävä siten, että kynnyksellä laatia kaava taikka muuttaa sitä ei olisi suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamismenettelyyn verrattuna niin korkea.
2. Kuntien tekemistä myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista ja poikkeamispäätöksistä huomattavan moni kumoutuu muutoksenhaussa, mikä on ongelmallista myös luvanhakijoiden kannalta.
3. Menettelyjen kehittäminen nykyjärjestelmän pohjalta tarkoittaisi esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten edellytysten täsmentämistä. Tällä tavoin niiden käyttö saataisiin paremmin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteiden mukaiseksi. Tähän liittyy myös kaupunkiseutujen taajamien kehysalueiden ja kaupunkien läheisen maaseudun erottaminen ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun ohjauksesta. On myös syytä selvittää näillä alueilla tarvetta nykyistä selkeämmälle kynnykselle, jonka jälkeen suunnittelutarve edellyttäisi aina asemakaavan laatimista.

Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrä

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen tai vapaa-alueiden järjestämiseen, tai aluetta, jolla rakentaminen ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Alue, joka täyttää nämä edellä luetellut ominaisuudet, on suunnittelutarvealuetta suoraan lain nojalla. Kunnalla on myös mahdollisuus osoittaa suunnittelutarvealueita yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksellä. Suunnittelutarvealueelle rakentaminen vaatii asemakaavan tai erillisen suunnittelutarveratkaisun. Suunnittelutarvealueelle myönnetään rakennuslupa, jos maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.

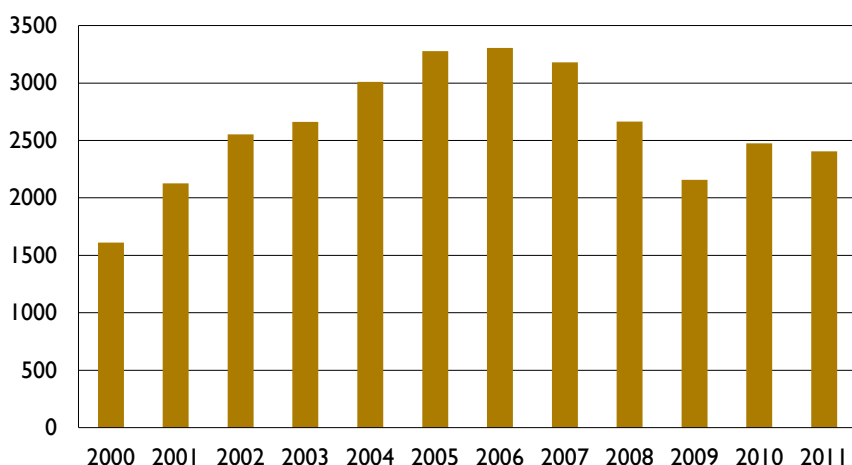
Yleiskaavoja voidaan käyttää rakennusluvan perusteena suunnittelutarvealueita koskevien säännösten estämättä eräin edellytyksin kyläalueilla ja tuulivoimaloiden rakentamisessa, kuten luvussa 4.1 yleiskaavoitusta koskevassa kohdassa on todettu. Ranta-alueiden suunnittelutarpeesta on kirjoitettu luvussa 4.3.

Yleiskaavoissa ja rakennusjärjestyksissä suunnittelutarvealueita on osoitettu lähinnä suurimmille kaupunkiseuduille. Kokonaan suunnittelutarvealueiksi koko maassa on osoitettu kahdeksan kuntaa, joista viisi on Uudellamaalla.

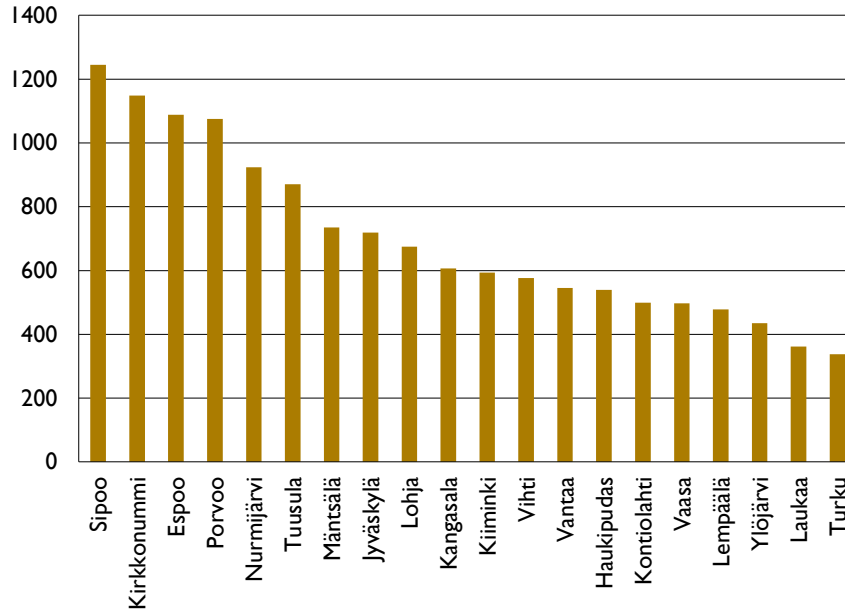
Suunnittelutarvealueisiin ja -ratkaisuihin sekä poikkeamispäätöksiin liittyvien menettelyjen toimivuutta on selvittänyt ympäristölakimies Aleksi Heinilä MRL:n toimivuusarvioinnin pohjaksi tehdyssä selvityksessä (Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus. Aleksi Heinilä. 2014). Selvityksessä on tarkasteltu myös suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrällistä kehitystä.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulosta 1.1.2000 vuoden 2011 loppuun on kunnissa käsitelty kaikkiaan noin 31 400 rakennuspaikkaa koskevaa suunnittelutarveratkaisuasiasiaa. Näistä kielteisiä on ollut noin 9 %.

Suunnittelutarveratkaisut keskittyvät voimakkaasti suurimmille kaupunkiseuduille kehyskuntineen. Kuvasta 10 käyvät ilmi 20 eniten suunnittelutarveratkaisuja tehnyttä kuntaa.



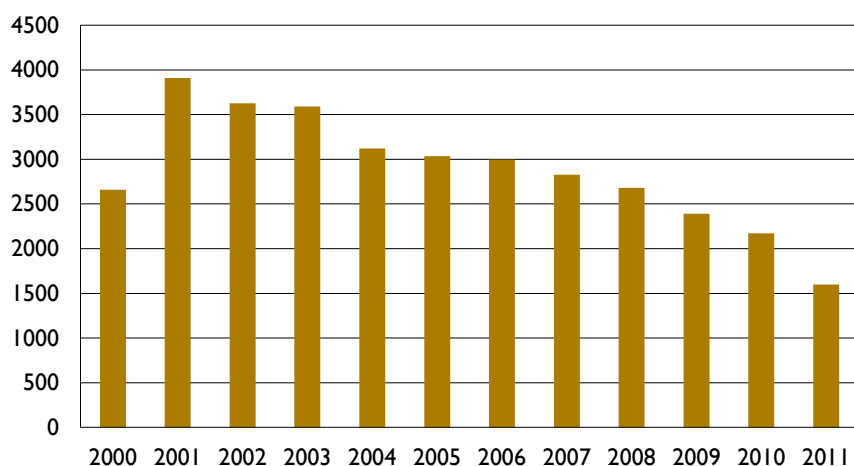
Kuva 9. Suunnittelutarveratkaisujen määrä vuosittain ajalla 1.1.2000–31.12.2011. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)



Kuva 10. 20 suurinta kuntaa suunnittelutarveratkaisujen lukumäärän suhteen (rakennuspaikka-kohtaisesti) ajalla 1.1.2000–31.12.2011. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)

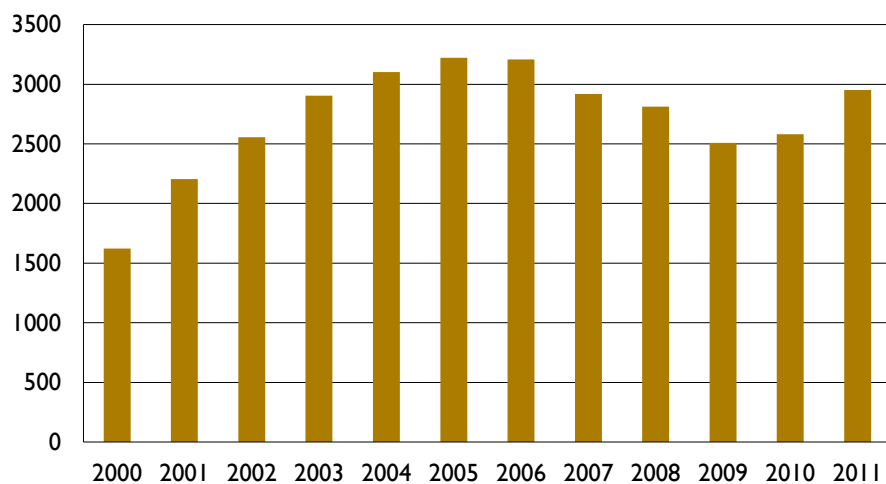
Poikkeamisvalta maankäyttö- ja rakennuslaista säädetyistä tai sen nojalla annetuista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista on pääsääntöisesti kunnilla. ELY-keskukset myöntävät kuitenkin poikkeukset uuden rakennuksen rakentamiseksi kaavoittamattomalle ranta-alueelle (ei korvaava rakentaminen ja laajentaminen) ja joissakin tilanteissa myös asemakaava-alueilla. Poikkeamisen edellytyksistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:ssä. Asemakaavoitetuilla alueilla poikkeamistarve voi johtua esimerkiksi vanhentuneesta tai rakennushankkeen kannalta liian yksityiskohtaisesta kaavasta, tarpeesta ylittää asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus, rakennuksen kaavanmukaisen käyttötarkoituksen muutostarpeesta taikka asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

ELY-keskusten käsittelemien poikkeamisten määrä on vähentynyt koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Syinä tähän ovat rantojen yleiskaavoituksen edistyminen sekä kehitys poikkeamistoimivallan siirtämiseksi yhä enenevässä määrin kunnille. Kaikista ELY-keskusten ratkaisemista poikkeamisasioista hieman yli 80 % on ollut myönteisiä.



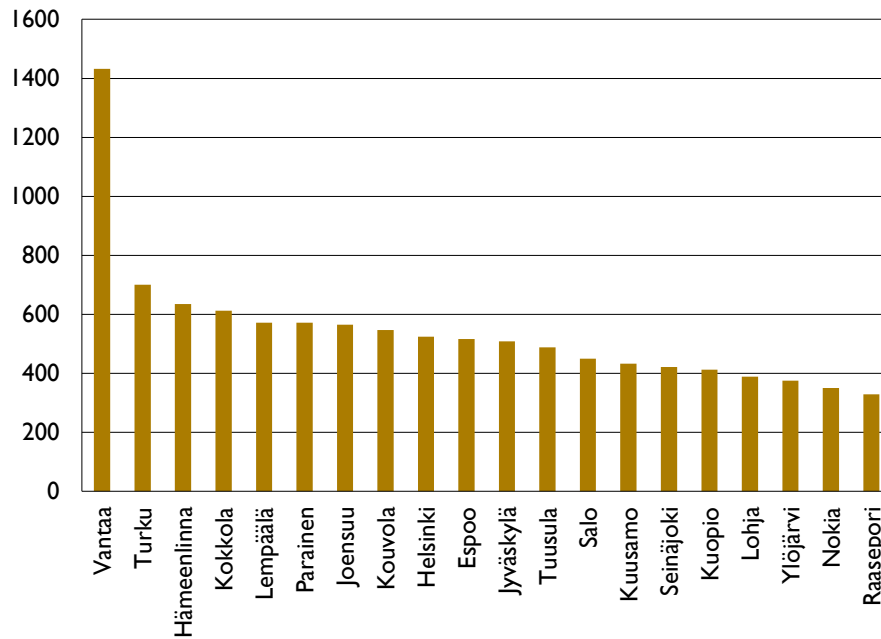
Kuva 11. ELY-keskusten ratkaisemat poikkeamisasiat vuosittain ajalla 1.1.2000–31.12.2011. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)

Kunnissa on maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulosta 1.1.2000 vuoden 2011 loppuun käsitelty noin 32 500 rakennuspaikkaa koskevaa poikkeamisasiaa. Näistä kielteisiä on ollut noin 5 %. Aineistossa uusia rakennuspaikkoja koskeviksi luokiteltuja poikkeamispäätöksiä oli noin 20 %. Kuntien poikkeamispäätösten vuosittaiset lukumäärät seuraavat suhdanteita samaan tapaan kuin suunnittelutarveratkaisujenkin määrät.



Kuva 12. Kuntien poikkeamispäätösten määrä vuosittain ajalla 1.1.2000–31.12.2011. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto)

Poikkeamispäätökset ovat tyypillisiä suurissa kaupungeissa, joissa asemakaavoja tai asemakaavoitettua aluetta on runsaasti. Myös kuntakohtaisia eroja samantyyppisissä kunnissa on, mikä voi liittyä esimerkiksi hallintokulttuuriin ja kunnan olosuhteisiin kaavoitettujen alueiden ja rakennuskieltojen osalta.



Kuva 13. 20 suurinta kuntaa kunnan tekemien poikkeamispäätösten lukumäärän suhteen (rakennuspaikkakohtaisesti) ajalla 1.1.2000–31.12.2011. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/ Kaavoituksen seurannan tilasto)

Menettelyihin liittyviä kehittämistarpeita

Suunnittelutarveratkaisujen ongelmat liittyvät usein suurten kaupunkiseutujen taajamien kehysalueisiin sekä kaupunkien läheisen maaseudun rakentamisen ohjaamiseen. Näiden ongelmien syitä ja seurauksia on käsitelty luvussa 4.2. Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen asiantuntijoille tekemän kyselyn (AKSU 2012) vastaajista lähes kaksi kolmesta katsoi, että suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen.

Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten käytössä olennainen kysymys on, kuinka pystytään turvaamaan MRL:n lähtökohtana oleva riittävän suunnitelmallisuuden toteutuminen. Lainsäädännössä tarvitaan varmasti jatkossakin suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten kaltaista menettelyä tilanteissa, joissa yksittäinen lupaharkinta riittää myös ympäristöllisten ja kaavallisten edellytysten käsittelemiseen. On kuitenkin tärkeää, että menettelyä kehitetään siten, että sille laissa tarkoitettu tehtävä suunnittelujärjestelmän osana selkeytyy.

Aleksi Heinilän tekemässä suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevassa selvityksessä yksittäisiin lupamenettelyihin perustuvan rakentamisen aiheuttamia ongelmia on kiteytetty seuraavasti:

- Lupamenettelyitä käytetään kaavoituksen sijasta säännönmukaisena rakentamisen toteuttamistapana silloinkin, kun lainsäädäntö lähtökohtaisesti edellyttäisi kaavan laatimista tai kaavan muuttamista. Tällöin
- yksittäistapauksellisilla luparatkaisuilla rakennettaessa ei pystytä ottamaan huomioon eikä ratkaisemaan seikkoja, jotka kokonaisvaltaisella suunnittelulla tulisivat huomioon otetuiksi ja ratkaistuiksi. Näin ollen

- yhdyskuntarakenne hajautuu, maankäytön suunnittelun edellytykset ja mahdollisuudet heikkenevät, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen huomioonottamismahdollisuudet vähenevät, suunnittelemattoman rakentamisen sijoittuminen on usein yhdyskuntarakenteeseen liittyvien seikkojen ohella epäedullista myös muiden seikkojen näkökulmasta. Samalla
- syntyy osallistumisvajetta toteuttaessa hankkeita vuorovaikutteisesta maankäytön suunnittelusta erillisillä yksittäisillä päätöksillä. Samalla
- syntyy selvitysvajetta kun kokonaisvaltaisia maankäytöllisiä selvityksiä ei lupapäätösten yhteydessä kaavojen tapaan tehdä. Toisin sanoen
- maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutuminen vaikeutuu sekä lain sisällöllisten että menettelyllisten tavoitteiden osalta.

Kuntien tekemistä myönteisistä suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksistä huomattavan moni kumoutuu muutoksenhaussa. Vuosina 2008–10 kuntien myönteisistä suunnittelutarveratkaisuihin kumottiin 72 %. Kuntien myönteisiin poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vastaavalla tarkastelujaksolla 65 %. Tämä on ongelmallista mm. luvanhakijoiden oikeusturvan kannalta. Asiaa on selvitetty tarkemmin luvussa 10.

Suunnittelutarve- ja poikkeamissäännöksiä ei pidä tarkastella irrallaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudesta, vaan menettelyillä on hyvin kiinteä yhteys koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Menettelyjä on mahdollista kehittää nykyjärjestelmän pohjalta täsmentämällä suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten edellytyksiä. Tällä tavoin niiden käyttöä pyrittäisiin ohjaamaan paremmin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteiden mukaiseksi. Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjausta käsittelevässä luvussa 4.2 on myös ehdotettu kaupunkiseutujen taajamien kehysalueiden ja kaupunkien läheisen maaseudun erottamista ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun ohjauksesta. Kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla tarvitaan tiukempaa rakentamisen ohjaamista kuin muilla alueilla ja tämän tulisi näkyä myös säännöksissä.

Tarvitaan myös suunnitteluvälineiden kehittämistä siten, että kynnys tarpeellisten kaavojen laatimiseksi madaltuisi. Kaavojen laatiminen tai muuttaminen koetaan raskaaksi, kun siihen liittyviä vaatimuksia suhteutetaan suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamismenettelyyn. Näiden välistä eroa tulisi pyrkiä pienentämään, jotta kynnys laatia kaava taikka muuttaa sitä ei olisi niin korkea. Yleiskaavoituksen toimivuutta ja mahdollisuuksia maaseudun rakentamisen suorassa ohjaamisessa nykyistä laajemmin tulisi selvittää tarkemmin, kuten yleiskaavoitusta koskevassa kohdassa edellä tässä luvussa on esitetty. On myös syytä selvittää tarvetta nykyistä selkeämmälle kynnykselle, jossa suunnittelutarve edellyttäisi aina asemakaavan laatimista taajamien kehysalueilla.

Alueidenkäytön ohjauksen toimivuus kaupunkiseuduilla

Päätelmät:

1. Alueiden ja maan osien erilaisuus on tarpeen ottaa aiempaa enemmän huomioon alueidenkäytön ohjausjärjestelmää kehitettäessä. Kaupunkiseudut mukaan lukien taajamien kehysalueet sekä kaupunkien läheinen maaseutu tarvitsevat erilaista otetta alueidenkäytön ohjaukseen kuin muut alueet.
2. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuus sekä asuntotarjonnan riittävyys ovat maankäyttö- ja rakennuslain keskeisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta tärkeitä. Seudullisesti yhtenäinen maankäyttö-, asunto- ja liikenne- sekä elinkeinopolitiikka vahvistavat kaupunkiseudun aluetaloudellista asemaa ja kestävästä yhdyskuntakehitystä.
3. Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa nykyisen suunnittelujärjestelmän puitteissa. Olennaista on maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen työnjaon entistä parempi selkeyttäminen niin, että maakuntakaavoissa käsitellään vain maakunnallisesti tai seudullisesti merkityksellisiä alueidenkäytön yhteensovittamiskysymyksiä paikallisten asioiden jäädessä kunnan kaavoituksen tehtäväksi. Kaupunkiseutuja koskevissa maakuntakaavoissa ja laaja-alaisissa yleiskaavoissa tarvitaan nykyistä strategisempaa otetta osoittamaan kehittämisperiaatteita ja reunaehtoja niin, että niissä ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille kaavatason edellyttämällä tavalla. Maakunta- ja yleiskaavojen sisältövaatimuksia pitää kehittää tukemaan tällaista asioiden käsittelyä. Yhteisten yleiskaavojen asemaa kaavajärjestelmässä pitää selkeyttää ja niihin liittyvää päätöksentekoa yksinkertaistaa.
4. Kuntauudistus luo oleellisesti paremmat edellytykset kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön ohjaukselle kokonaisuutena. Mikäli kuntauudistus toteutuu asetettujen tavoitteiden mukaisesti, koko suunnittelujärjestelmää on arvioitava uudelta pohjalta. Tämä koskee erityisesti yleispiirteisiä kaavoja, joiden osalta niiden tarve ja tehtävät on määriteltävä uuden kuntarakenteen edellyttämällä tavalla. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää, voidaanko kaavajärjestelmää uudistaa esimerkiksi siten, että kehitetään yleispiirteinen strategisen tason kaava, joka korvaisi maakuntakaavan, kuntien kokonaisyleiskaavan ja yhteisen yleiskaavan.
5. Helsingin seudun päätöksenteon muuttaminen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti merkitsee alueidenkäytön ohjausjärjestelmän kokonaisuudistusta seudulla. Tämän vaikutuksia kaavajärjestelmään laajemminkin on syytä selvittää.
6. Asemakaavoitettujen taajamien ulkopuolisten alueiden alueidenkäytön ohjauksessa on syytä erottaa kaupunkiseutujen taajamien kehysalueet ja kaupunkien läheinen maaseutu ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun ohjauksesta. Kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla tarvitaan tiukempaa rakentamisen ohjaamista kuin muilla alueilla. Tässä voidaan menettelynä käyttää suunnittelutarvealueisiin liittyvien määrittelyjen ja ratkaisujen edellytysten kehittämistä sekä myös kaavoituksen nykyistä pitemmälle vietyä edellyttämistä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

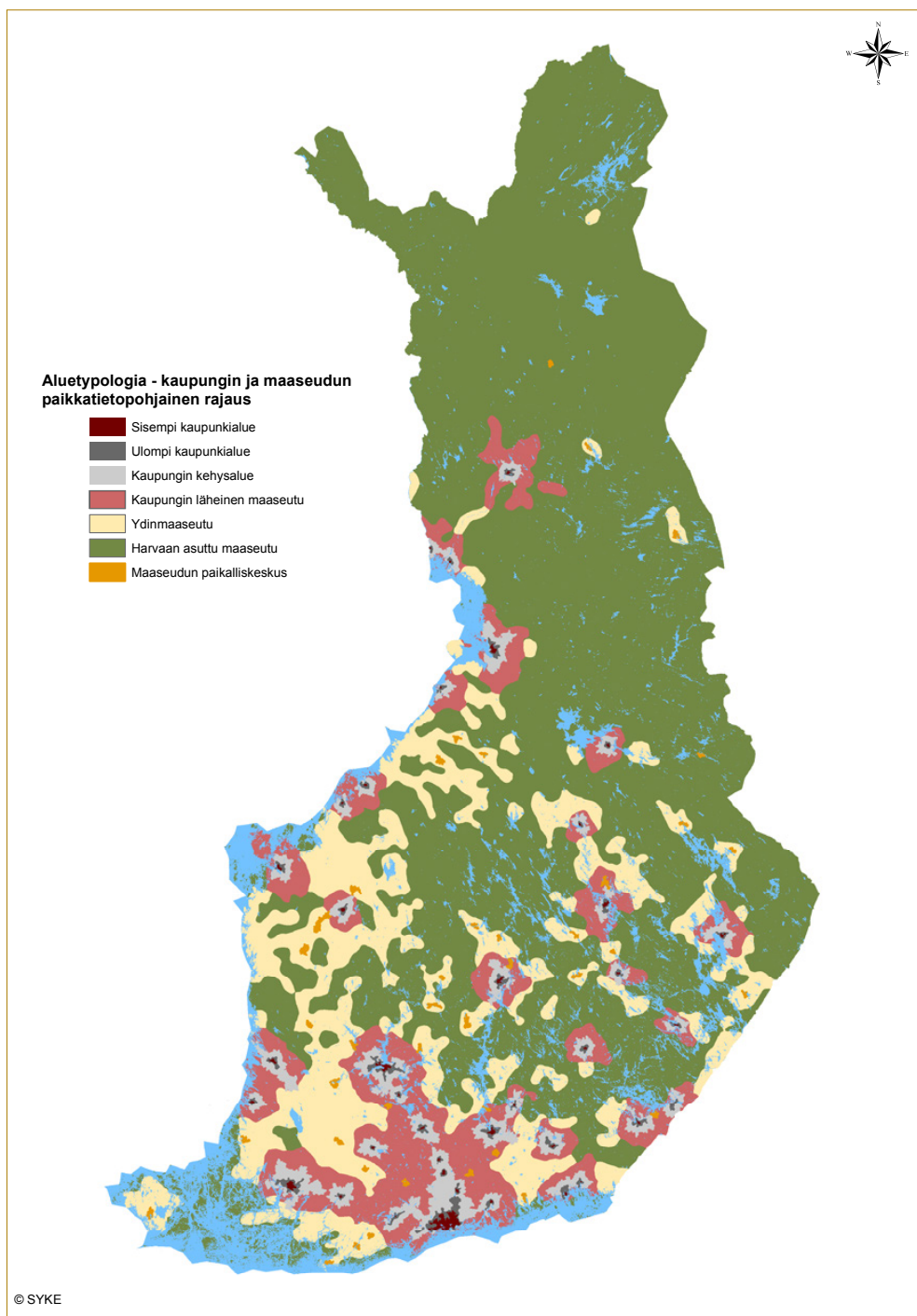
Alueidenkäytön ohjauksen tarve on erilainen kaupunkiseuduilla ja muilla alueilla

Kaupunkialueilla, niiden kehysalueilla ja kaupungin läheisellä maaseudulla asui n. 75 % suomalaisista vuonna 2010. Alueidenkäytön suunnittelun tarve on kaupunkiseuduilla varsin erilainen verrattuna muihin alueisiin. Alueiden ja maan osien erilaisuus on tarpeen ottaa aiempaa enemmän huomioon alueidenkäytön ohjausjärjestelmää kehitettäessä.

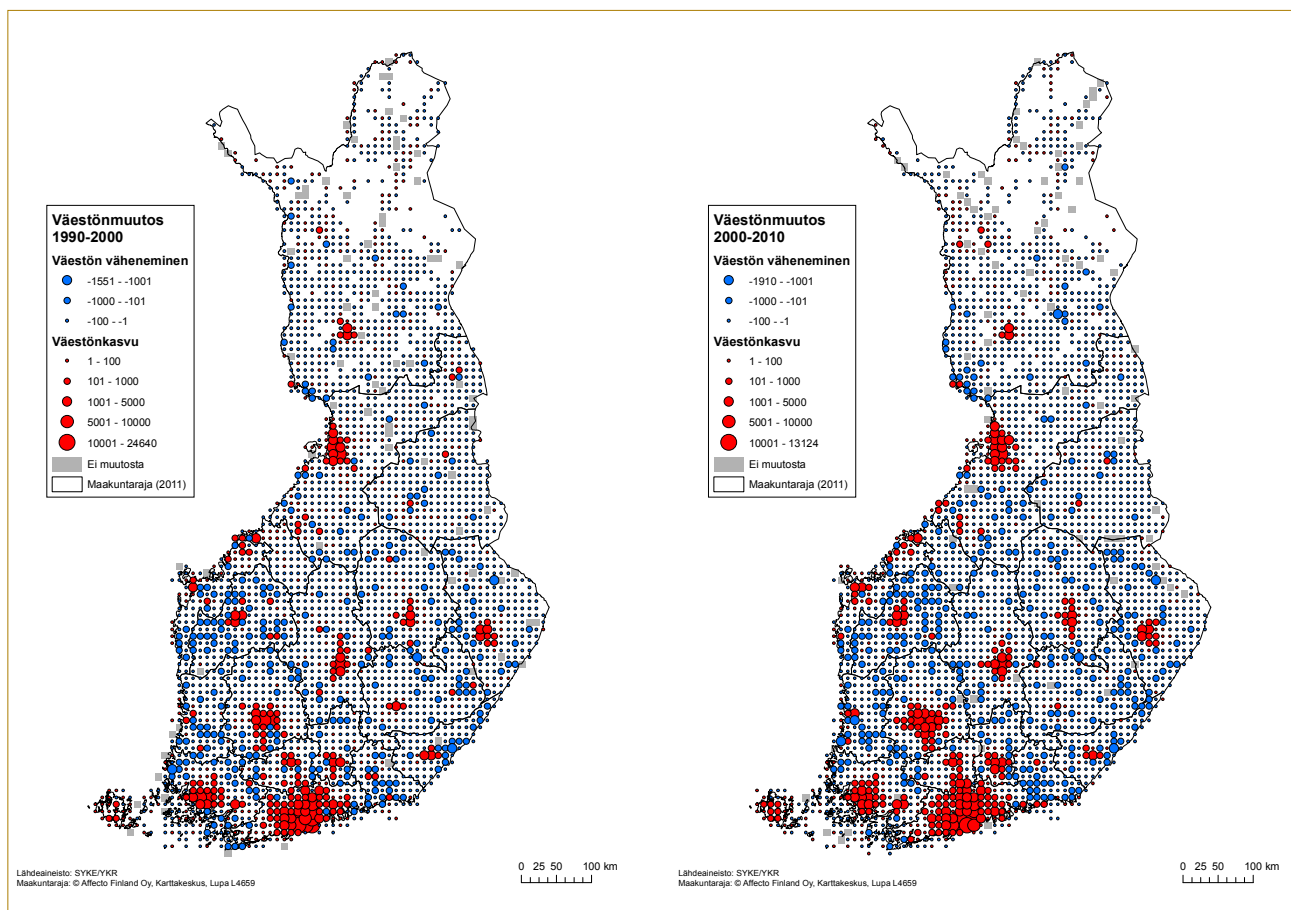
Alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuilla on merkittävä vaikutus kaupunkiseutujen elinvoimaan ja niiden asukkaiden hyvinvointiin. Kolme viidestä suomalaisesta asui 10 suurimmalla kaupunkiseudulla ja neljä viidestä 20 suurimmalla kaupunkiseudulla vuonna 2010. Suurimmat kaupunkiseudut ovat kasvaneet voimakkaasti sekä sisäisesti että laajenemalla alueellisesti. Valtakunnallisella tasolla aluerakenne on jo polarisoitunut. Tämän suuntaisen kehityksen ennustetaan jatkuvan. Tilastokeskuksen väestöennusteen 2010–2030 mukaan väestö kasvaa lähinnä kaupunkiseuduilla. Pinta-alallisesti suurimmassa osassa maata väestön ennustetaan vähenevän.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla korostuvat yhdyskuntarakenteen seudullinen hallinta ja kaupunkiseudun toimivuuteen liittyvät kysymykset. Alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen tarve nousee selkeästi esiin. Yhtenäinen kaupunkirakenne ulottuu useimmiten keskuskaupungin rajojen yli kehyskuntiin ja joskus vielä kauemmaksikin. Seudun asukkaalla saattaa olla asuinpaikka ja työpaikka eri kunnissa ja käytännössä yksityiset ja valinnanvapauden kasvaessa myös julkiset palvelut voivat olla muussa kuin asuinkunnassa. Asukkaiden ja yritysten kannalta kaupunkiseutu on yhtenäinen toiminnallinen kokonaisuus asumismahdollisuuksien, palveluiden saatavuuden ja joukkoliikenteen sujuvuuden suhteen.

Maaseudulla alueidenkäytön ohjaamisen voimakkaampi tarve ainakin rakentamisen osalta ulottuu taajamien kehysalueeseen sekä kaupungin läheiseen maaseutuun. Näiden alueiden alueidenkäyttöä on syytä tarkastella osana koko kaupunkiseutua. Ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun alueidenkäytön suunnittelussa korostuvat asumiseen liittyen erityisesti kylien kehittäminen sekä niiden elinvoimaisuuden ja palvelurakenteen turvaaminen. Myös liikenneverkon ja muun infrastruktuurin suunnittelu sekä luonnonvarojen hyödyntämisen ohjaaminen ovat tärkeitä teemoja. Maaseudulla korostuu myös erilaisten tilaa vievien ja paikkoihin sidottujen elinkeinojen (maa- ja metsätalous, kaivostoiminta, uusiutuva energia, luontomatkailu) harjoittamismahdollisuuksien tukeminen ja yhteensovittaminen muun alueidenkäytön kanssa. Alueidenkäytön ohjauksessa näillä alueilla korostuvat maakuntakaavoitus sekä strategisia suuntaviivoja osoittava yleiskaavoitus. Yksityiskohtaisemmat suunnittelun tarpeet kohdistuvat lähinnä ranta-alueisiin sekä kasvaviin kyläseutuihin.



Kuva 14. Kaupunki-maaseutu aluetyypologia. (SYKE 2013)

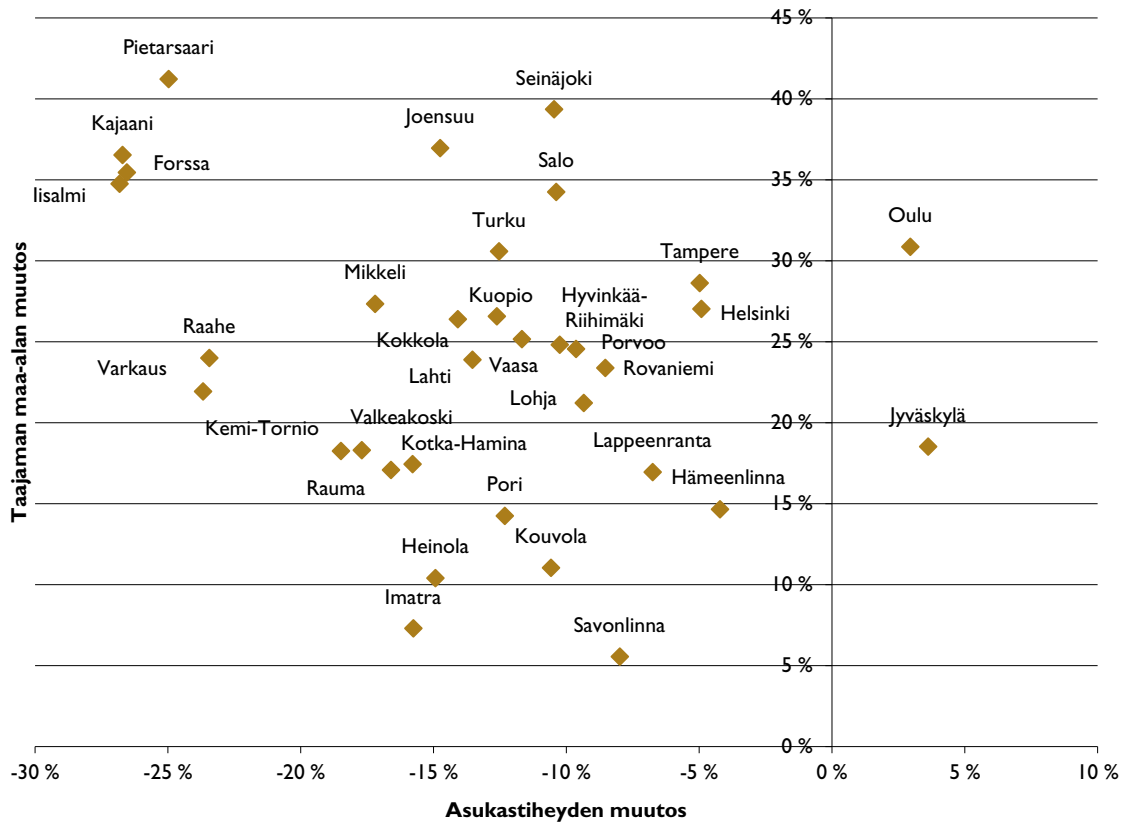


Kuva 15. Väestömuutos 100 km² ruuduissa vuosina 1990–2000 (vasen kartta) ja 2000–2010 (oikea kartta). (YKR/SYKE ja TK 2012)

Kaupunkiseuduilla korostuu kokonaisuuden hallinta

Kaupunkiseuduilla yksittäisten kuntien ratkaisuilla on aina vaikutusta myös seudun muiden kuntien olosuhteisiin. Ylläpitäessään taloutensa perustaa kaupunkiseudun kunnat tekevät maankäytössä, asumisessa ja liikenteessä ratkaisuja, jotka ovat oman kunnan kannalta ymmärrettäviä, mutta jotka heikentävät seudun kilpailukykyä ja elinvoimaa kokonaisuutena ja vaikuttavat kielteisesti myös kaupunkiseudun sosiaalisesti kestävään rakenteeseen. Tällaisen osaoptimoinnin seurausta on usein yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja sen kehittymisen sattumanvaraisuus. Kilpailun tuloksena sijainniltaan hyviä alueita saatetaan ottaa liian alhaisen tehokkuuden rakentamiseen tai vaikeuttaa yhdyskuntarakenteen kehittämisedellytyksiä yksittäisiin lupiin perustuvalla maankäytöllä kaava-alueiden läheisyydessä. Toisaalta tehokastakin kaavoitusta voidaan suunnata mm. maanomistussyistä yhdyskuntarakenteen taloudellisuuden ja joukkoliikenteen edellytysten kannalta huonoille alueille. Keskuskaupunkia ympäröivissä kehyskunnissa asuin- ja yritystoiminnan alueita on kuntien välisen kilpailun tuloksena usein sijoitettu irralleen olemassa olevista taajamista kuntarajan tuntumaan.

Suomen 34 suurimman kaupunkiseudun asukastiheyden ja taajamapinta-alan muutosta on tarkasteltu kuvassa 16. Aikavälillä 2000–2012 taajamien pinta-alat kasvoivat, mutta asukastiheys laski. Useimmiten tämä ilmiö johtuu siitä, että uudet taajama-alueet taajamien reuna-alueilla ovat tiheydeltään alhaisia. Osa taajamien reuna-alueista on muodostunut taajamiksi vähitellen haja-asutuksen lisääntymisen myötä.



Kuva 16. Asukastiheyden ja taajamien pinta-alojen muutokset 34 suurimmalla kaupunkiseudulla vuosivälillä 2000–2012. (YKR/SYKE ja TK 2013)

Rakentamisen painetta taajamien ympäristössä aiheuttavat kuntien välisen kilpailun lisäksi myös asumisen kalleus kasvukeskuksissa sekä hinnaltaan edullisempi ja kaava-alueita väljempi rakennusmaa asemakaava-alueiden ulkopuolella. Tämä paine kohdistuu erityisesti suurten kaupunkiseutujen kehysalueisiin ja taajamien läheiseen maaseutuun. Kaupunkiseuduilla taajamien läheisellä maaseudulla on useita syitä ohjata rakentamista:

- Lähellä taajamien asemakaava-alueita ja hyviä maantieyhteyksiä rakennuspaine on usein huomattava ja houkutus maatalousmaan muuttamiseen rakennusmaaksi on suuri. Tämä johtaa helposti hallitsemattomaan kehitykseen, jonka jälkiä on myöhemmin hankala korjata.
- Suunnittelematon rakentaminen taajamien kehysalueilla sekä kaupungin läheisellä maaseudulla vaikeuttaa taajamien tulevaa kaavoitusta. Seurauksena on myös viherrakenteiden ja yhtenäisten rakentamattomien alueiden pirstoutuminen. Tämä ei myöskään tue joukkoliikenteeseen sekä kävelyyn ja pyöräilyyn tukeutuvan yhdyskuntarakenteen kehittämistä kaupunkiseuduilla. Palvelujen järjestäminen on hankalampaa ja paineet myös infrastruktuurin laajentamiseen (esim. vesihuolto ja valaistus) kasvavat.
- Suunnittelematon rakentaminen taajamien kehysalueilla sekä kaupungin läheisellä maaseudulla voi vaikeuttaa maaseudun elinkeinoja, esimerkiksi maatalouden suuryksiköiden sijoittamista. Myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen edellyttää suunnitteluvaramsäilyttämistä.

Hajarakentamisen ohjaaminen taajamien kehysalueilla sekä kaupungin läheisellä maaseudulla on koettu ongelmalliseksi. Säännösten soveltamisessa on monien mielestä epäselvyyttä, eikä lain tarjoamia ohjausvälineitä pidetä riittävinä. Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 tekemässä kyselyssä selvitettiin, miten maankäyttö- ja rakennuslaki on tarjonnut käytännön välineitä ja tukenut hyvään elinympäristöön ja eheään yhdyskuntarakenteeseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Kyselyn mukaan kunnat, maakuntien liitot ja ELY -keskukset kokevat lain tarjoavan hajarakentamisen hallintaan taajamien läheisyydessä vähiten tukea ja käytännön välineitä. Olemassa olevia ohjauskeinoja ei monissa kunnissa myöskään käytetä tehokkaasti. Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen asiantuntijoille tekemän kyselyn (AKSU 2012) vastaajista lähes kaksi kolmesta katsoi, että poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen. Kunnissa työskentelevistä jokseenkin tai täysin samaa mieltä oli 51 % ja ELY-keskuksissa työskentelevistä tätä mieltä oli peräti 82 % vastanneista.

Suunnittelujärjestelmän kehittämisen tarpeet alueiden erilaiset olosuhteet huomioon ottaen

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä erityisesti kaupunkiseutuja koskevia säännöksiä. Kaupunkiseutujen yleispiirteistä maankäyttöä ohjataan kaavajärjestelmän mukaisesti maakuntakaavoilla ja kuntien omilla tai yhteisillä yleiskaavoilla. Lisäksi useille kaupunkiseuduille on laadittu erilaisia rakennemalleja tai kehityskuvia, joilla ei ole oikeudellista ohjausvaikutusta. Näihin on joissain tapauksissa myös yhdistetty valtion ja seudun kuntien kesken maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeva aiesopimusmenettely (MAL-aiesopimukset). MAL-aiesopimusten tarkoituksena on ohjata suurten kaupunkiseutujen suunnittelun ja toteutuksen ajoitusta kestäväällä tavalla. Prosessin avulla pyritään tehostamaan tontti- ja asuntotuotantoa sekä ohjaamaan asumisen ja liikenteen kannalta tarkoituksenmukaisen kaavoituksen edistymistä. Lainvoimaiset kaavat ja kaavoituksen lakiin perustuvat tavoitteet ja eri kaavatasojen sisältövaatimukset ovat sopimisen reunaehtoja.

Laki ei lähtökohtaisesti myöskään erottele erilaisia maaseutualueita kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen sääntelyssä, vaikka kaupunkien taajamien kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksella on edellä kuvatulla tavalla toisenlaiset lähtökohdat kuin harvaan asutulla maaseudulla. Erityisesti suunnittelutarvealueen käsite ja suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytykset on koettu epämääräisiksi. Ongelmia on aiheuttanut esimerkiksi rajanveto siitä, milloin rakentaminen aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä tai vaikeuttaa kaavoitusta.

Maakunta- ja yleiskaavojen ohjauksen toimivuutta kokonaisuutena on tarkasteltu perusteellisemmin luvussa 4.1. Lyhyesti voidaan todeta, että kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutus ei toimi riittävän hyvin. Maakuntakaavojen ohjausvaikutus on kohdistunut yksittäisiin seudullisesti merkittäviin hankkeisiin yhdyskuntarakenteen yleisten, useampaa kuntaa koskevien kehittämisperiaatteiden sijasta. Vastaavasti yleiskaavoitus on painottunut melko suppeiden alueiden osayleiskaavoitukseen. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei ole kaupunkiseuduilla otettu aktiiviseen käyttöön.

Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjauksen ongelmallisuus kiteytyy valintatilanteisiin, joissa koko seudun kehittymisen edellyttämä ratkaisu koetaan yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien välinen kilpailu johtaa usein kaavoihin, jotka eivät tartu yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaisuutensa kannalta oleellisiin kysymyksiin.

Voidaankin todeta, että nykyinen alueidenkäytön ohjausjärjestelmä siihen liittyvine menettelyineen ei toimi hyvin kaupunkiseutujen kokonaisuutta ajatellen hyvään elinympäristöön ja eheään yhdyskuntarakenteeseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa.

Tämä perusongelma säilyy jatkossakin tilanteessa, jossa yhtenäisellä kaupunkiseudulla on useita kuntia. Myös tällöin kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa nykyisen suunnittelujärjestelmän puitteissa. Olennaista on maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen työnjaon entistä parempi selkeyttäminen niin, että maakuntakaavoissa käsitellään vain maakunnallisesti tai seudullisesti merkityksellisiä alueiden käytön yhteensovittamiskysymyksiä paikallisten asioiden jäädessä kunnan kaavoituksen tehtäväksi. Kaupunkiseutuja koskevissa maakuntakaavoissa ja laaja-alaisissa yleiskaavoissa tarvitaan nykyistä strategisempaa otetta osoittamaan kehittämisperiaatteita ja reunaehdoja niin, että niissä ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille kaavatason edellyttämällä tavalla.

Käytännössä tämänsuuntaista kehitystä voidaan tukea yleispiirteisiä kaavoja koskevien sisältövaatimusten, kaavamerkintöjen ja -määräysten sekä kaavojen toteuttamiseen ja ajoitukseen liittyvien menettelyjen kehittämisellä, kuten maakuntakaavoitusta ja yleiskaavoitusta koskevassa luvussa on todettu. Tarvitaan myös sellaisen viranomaiskulttuurin kehittämistä, jossa on nykyistä paremmin sisäistetty maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen roolit sekä niiden tarkoituksenmukainen taso käsitellä asioita. Nykyisin esimerkiksi maakuntakaavoilla on osittain korvattu puuttuvia yleiskaavoja.

Asemakaavoitettujen taajamien ulkopuolisten alueiden alueidenkäytön ohjauksessa on syytä erottaa kaupunkiseutujen taajamien kehysalueet ja kaupunkien läheinen maaseutu ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun ohjauksesta. Kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla tarvitaan tiukempaa rakentamisen ohjaamista kuin muilla aluilla. Tässä voidaan menettelynä käyttää suunnittelutarvealueisiin liittyvien määrittelyjen ja ratkaisujen edellytysten kehittämistä sekä myös kaavoituksen nykyistä pitemmälle vietyä edellyttämistä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Kehitettäessä suunnittelutarvealueisiin liittyvää menettelyä tulisi suunnittelutarvealueiden kriteerit määrittää uudelleen. Suoraan lain nojalla oleviksi suunnittelutarvealueiksi tulisi selkeämmin määrätä suurten kaupunkiseutujen kehysalueita, joilla on voimakkaita rakennuspaineita. Myös rakennusjärjestyksissä ja yleiskaavoissa määriteltävien suunnittelutarvealueiden kriteereitä tulisi kehittää siten, että esimerkiksi haitallinen yhdyskuntakehitys avattaisiin nykyistä selkeämmin. Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä suunnittelutarvealueella on mm., että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä. Lupaedellytykset on tehokkaan soveltamisen kannalta määritelty liian yleisellä tasolla. Niitä on sen vuoksi tarpeen täsmentää. On myös syytä selvittää, voitaisiinko lupaedellytysten harkinta määritellä siten, että kunta "voi myöntää" luvan edellytysten täytyessä. Tällöin kunnan olisi mahdollista tarvittaessa käyttää myös tapauskohtaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Suunnittelutarveratkaisuja käsitellään laajemmin luvussa 4.1.

Haluttaessa edellä esitettyjä tiukempia toimenpiteitä kehityksen hallitsemiseksi näillä alueilla on syytä selvittää, voitaisiinko edellyttää asemakaavoitusta rakennusluvan myöntämisen perusteeksi nykyisten rantasäännösten tapaan erikseen määritellyillä alueilla. Näiden alueiden määrittely voisi perustua esimerkiksi maakuntakaavoitukseen (maakuntakaavan taajamatoimintojen alueet) tai yleiskaavoitukseen. Jos uusi asuinrakennus haluttaisiin rakentaa tällaiselle alueelle ilman kaavoitusta, se edellyttäisi poikkeamispäätöstä.

Kuntauudistuksen haasteet kaupunkiseutujen suunnittelussa

Meneillään olevan kuntauudistuksen tavoitteiden toteutuminen tarkoittaisi kaupunkiseuduilla keskuskaupungin ja sen kehyskuntien yhdistymistä. Uudistuksella on todennäköisesti merkittävä vaikutus alueidenkäytön ohjauksjärjestelmään. Voidaan arvioida, että se muuttaisi erityisesti maakunta- ja yleiskaavoituksen luonnetta, kun kaupunkien maantieteellinen laajuus kasvaisi useissa tapauksissa nykyiseen verrattuna moninkertaiseksi. Tällainen kehitys on jo nyt nähtävissä mm. Salossa, Kouvolassa ja Oulussa. Toisaalta jos uudistus etenee tavoitetta hitaammin tai toteutuu vain osittain, ohjauksjärjestelmässä joudutaan samanaikaisesti ottamaan huomioon erilaisessa kehitysvaiheessa olevien kaupunkiseutujen ohjaustarpeet.

Nykyjärjestelmän puitteissa on mahdollista selkeyttää maakunta- ja yleiskaavojen keskinäistä roolia kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa sekä uudistaa yhteisen yleiskaavan sisältöä, oikeusvaikutuksia ja päätöksentekoa erityisesti alueilla, joissa kuntarakennetavoite on toteutumassa vain osittain.

Kuntauudistus luo oleellisesti paremmat edellytykset kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön ohjaukselle kokonaisuutena. Uudistuksen toteutuminen lisää myös kaavajärjestelmän uudistamisen tarvetta ja johtaa todennäköisesti nykykuotoisten kaavojen huomattavaan rakenteelliseen muutokseen. Rakentamisen paine ja suunnittelun tarve ovat suurimmat kehittyvillä kaupunkiseuduilla, jolloin myös kaavajärjestelmän tulee vastata tähän tarpeeseen. Tästä syystä tulisi selvittää vaihtoehtoja nykyiselle kaavajärjestelmälle. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää, voidaanko kaavajärjestelmää uudistaa esimerkiksi siten, että kehitetään strategisen tason kaava, joka korvaisi maakuntakaavan, kuntien kokonaisyleiskaavan ja yhteisen yleiskaavan. Siinä esitettäisiin seudun rakenteen ja kehittämisen suunnat, vaiheistus ja kehittämisen reunaehdot. Sen sisällön välittyminen asema-kaavoitukseen ja usein tarpeelliseen osayleiskaavatasoiseen suunnitteluun tulisi myös varmistaa. Selvityksessä tulisi myös etsiä ratkaisu siihen, miten valtakunnan tason tarpeiden toteutuminen voidaan turvata kaupunkiseututasoisen kaavoituksessa. Maaseutualueiden suunnittelutarpeet, jotka usein liittyvät ympäristöarvojen turvaamiseen tai elinkeinojen kehittämiseen, tulee ottaa huomioon mahdollisessa kaavajärjestelmän uudistamisessa. Kaavajärjestelmän kehittämistarpeisiin vaikuttaa kuntauudistuksen lisäksi myös valtakunnan tason hallinnon ja aluehallinnon rakenteiden uudistaminen.

Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja se voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Vastaava tavoite oli jo Paras-puitelaisissa. Heinäkuun 2013 alussa voimaan tulleen kuntarakennelain mukaan kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä mm., jos se täyttää sekä työpaikkaomavaraisuutta että työssäkäyntiä koskevat selvityisperusteet. Sen tulee selvittää yhdistymistä myös yhdyskuntarakennepерустeen täytyessä. Tämä koskee erityisesti kaupunkiseutujen kuntia.

Kuntarakennelain mukaan työpaikkaomavaraisuusperuste täyttyy, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 %. Tällaisia kuntia on yhteensä 114, useimmat niistä kaupunkiseuduilla tai niiden lähialueilla. Kuudella suurimmalla työssäkäyntialueella Helsingin seudun ulkopuolella työssäkäyntiperuste täyttyy, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Muilla Helsingin seudun ulkopuolisilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntiperuste täyttyy, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 25 %. Tällaisia kuntia on 52.

Yhdyskuntarakennepерuste täyttyy, jos alueen yhdyskuntarakenteen muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Lisäksi peruste täyttyy, jos keskustaajamaan kytkettyvä lähitaajama ylittää kunnan rajan tai keskustaajaman kasvupaine muutoin kohdistuu merkittävästi toisen kunnan alueella olevaan lähi-

taajamaan. Tällaisia kaupunkiseutuja on Helsingin seudun ulkopuolella yhteensä 16 ja niihin kuuluu 55 kuntaa.

Jos kunnat täyttävät työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakenneperusteen ja muodostavat yhtenäisen alueen, niiden on kuntarakennelain mukaan selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä. Tämä edellytys sitoo kaupunkiseutujen kunnat yhteiseen selvitykseen. Myös yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä on, että em. alueilla uuteen kuntaan sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta.

Helsingin seudun 14 kunnan alueella on selvitettävä yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Yhdistymisselvityksessä tulee arvioida myös kuntien yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukkoliikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta.

Hallituksen elokuun 2013 lopussa hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman mukaan aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys, jolla lisätään tietyin edellytyksin valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain mukaisella yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella. Pakkoliitosmahdollisuus rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Tavoitteena on vauhdittaa kaupunkiseutujen kuntien yhdistymistä Helsingin seudun ulkopuolella.

Rakennepoliittisen ohjelman mukaan Helsingin seudun kuntarakenteen uudistamista on tarkoitus tukea metropolihallinnolla, jonka päättävä toimielin on vaaleilla valittu valtuusto. Metropolihallinto hoitaisi mm. alueen maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemisen. Metropolivaltuusto hyväksyisi maakuntakaavan ja kokonaisyleiskaavojen sijalle esitetyn metropoli-kaavan ja sen toimeenpano-osan, joka ohjaisi kuntien päätöksentekoa maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa. Tämä merkitsi syvällistä muutosta nykyiseen maankäytön ohjausjärjestelmään. Metropolihallintoa valmistelemaan on asetettu 4.10.2013 työryhmä, jonka ehdotuksen on määrä valmistua syyskuussa 2014.

4.3

Alueidenkäytön ohjauksen erityiskysymyksiä maaseudulla ja rannoilla

Päätelmät:

1. Maaseudun alueidenkäytön suunnittelussa korostuvat asumisen ohella maa- ja metsätalouden ja muiden paikkaan sidottujen elinkeinojen harjoittamismahdollisuudet, luonnonvarojen hyödyntäminen, perusinfrastruktuurin verkostot, luonnon virkistyskäyttö sekä luonnonarvojen vaaliminen. Suurimmalla osalla maaseutua maakuntakaava on ainoa maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava. Maaseutuvaltaisten alueiden suunnitteluvälineistöä tulee kehittää.
2. Kiinteistökohtainen emätilamitoitus ei laajemmin käytettynä sovellu ranta-alueiden ulkopuolisten maaseutualueiden rakentamisen ohjaamiseen. Rakentamisen sijoittumisen ohjaamisessa ja tasapuolisuuden määrittelyssä on syytä pitäytyä yleisemmissä periaatteissa.

3. Asutuksen laajeneminen voi aiheuttaa ristiriitatilanteita maa- ja metsätalouteen perustuvien elinkeinotoimintojen kanssa. Tällaiset vyöhykkeet tulisi tunnistaa maankäytön suunnittelun pohjaksi.
4. Yleiskaavoitukseen liittyvät toimenpiderajoitukset koskien metsien käsittelyä ovat aiheuttaneet joissakin tilanteissa epäselvyyksiä metsätalouden käytännön toimijoille. Yleiskaavoissa käytetyt määräykset ovat myös lisänneet rajoitettussa puuntuotannossa olevien alueiden määrää selvästi. On syytä huolella miettiä, missä tilanteissa ja missä laajuudessa yleiskaavaan sisällytettävät toimenpiderajoitukset ovat tarpeellisia.
5. Rantojen suunnittelu on edistynyt hyvin ja tällä hetkellä jo noin kolme neljäsosaa rantarakentamisesta perustuu kaavoitukseen.
6. Rantarakentamisen poikkeamistoimivallan siirto vanhojen rakennuspaikkojen osalta kunnille on toiminut pääosin hyvin eikä toimivallasta ole ollut yksittäistapauksia lukuun ottamatta epäselvyyttä. Poikkeamisen edellytyksiä laissa tulee täsmentää erityisesti tilanteessa, jossa poikkeamistoimivalta siirretään kokonaan tai nykyistä suuremmassa määrin kunnille. Ranta-alueilla on pidettävä huolta myös siitä, että poikkeamista ei käytetä enenevässä määrin sellaisissa tilanteissa, joissa periaatteiden ratkaiseminen riittävän laaja-alaisen kaavoituksen kautta on perusteltua.

Alueidenkäytön ohjaus maaseutualueilla

Tässä luvussa käsitellään pääasiassa ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun suunnitteluun liittyviä kysymyksiä. Taajamien kehysalueen sekä kaupunkien läheisen maaseudun rakentamisen ohjaamista on käsitelty luvussa 4.2.

Maaseudun alueidenkäytön suunnittelussa täytyy huomioida asumisen ohella mm. erilaisten tilaa vievien ja paikkoihin sidottujen elinkeinojen harjoittamismahdollisuudet sekä luonnon virkistyskäyttöön ja luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät tarpeet. Lisäksi suuri osa Suomen perusinfrastruktuurista, kuten liikenteen ja energiahuollon verkostot, sijoittuu maaseudulle. Ydinmaaseudun alueidenkäytön suunnitteluun liittyy myös maataloustuotannon muutos kohti suurempia yksikkökokoja. Nykyiset jopa tuhannen ison tuotantoeläimen laitokset lähestyvät jo teollisuuslaitosten mittoja ja vaikutuksia. Erityisesti lupamenettelyn rooli korostuu, kun perinteiseen maaseutumaisemaan sovitellaan huomattavan kokoisia yksiköitä.

Maaseudun suunnittelussa tulee huomioida, että omistajuus on korostetummin esillä kuin kaupunkiympäristössä. Maanomistajan elinkeinotoiminnan jatkaminen ja kehittäminen on usein sidoksissa maankäyttöön ja luonnonvaroihin. Alueidenkäytön suunnittelu koetaan usein sekä kuntien että maaseudun toimijoiden keskuudessa liian raskaaksi ja resursseja kuluttavaksi suhteessa tuloksiin. Kaavamääräyksiin sisällytetyt toimenpideohjeet esim. maiseman hoitoon liittyen eivät käytännössä toteudu, koska sekä toteutumisen valvonta että toimenpiteiden vastuutus jäävät kaavaprosessissa ratkaisematta. Maaseutuvaltaisten alueiden suunnitteluvälineistöä tuleekin kehittää, jotta alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittaminen luonnon, luonnonvaroihin sitoutuvien elinkeinojen, niiden kestäväen käytön ja muiden maaseudun kehittämistoimien ja maankäyttömuotojen sekä asumisen välillä onnistuu.

Suurimmalla osalla maaseutua maakuntakaava on ainoa maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava. Tämä koskee erityisesti sellaisia maaseutualueita, joilla keskeiset alueidenkäytön yhteensovittamistarpeet liittyvät ensisijaisesti muuhun kuin rakentamiseen. Maa- ja metsätalouden ohella näillä alueilla korostuvat mm. erilaisten luonnonvarojen kuten kaivosmineraalien, muun kiviaineksen, turpeen ja uusiutuvien energialähteiden hyödyntämiseen liittyvät alueidenkäyttötarpeet ja niiden yhteensovittaminen luonnon muiden käyttöarvojen kuten matkailun, virkistyksen ja suojelun kanssa.

Suuri osa luonnonvarojen hyödyntämisestä toteutuu muun kuin MRL:n mukaisen lupamenettelyn välityksellä. Maakuntakaavan ja tilanteesta riippuen myös yleiskaavan vaikutukset luonnonvarojen hyödyntämiseen toteutuvatkin usein välillisesti esimerkiksi muun lainsäädännön kautta. Lisäksi, vaikka kaavalla ei olisikaan suoranaisia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia luonnonvarojen hyödyntämiseen ja sitä koskevaan lupamenettelyyn, saattaa kaavalla ja sen tausta-aineistolla olla asian kannalta huomattavaa tosiasiallista merkitystä. Tämä liittyy usein siihen, että kaava ja sen taustalla olevat selvitykset voivat toimia keskeisenä luonnonvarojen hyödyntämisen edellytyksiä koskevana tietolähteenä sekä toiminnan harjoittajan että lupaviranomaisen näkökulmasta. Esimerkiksi maakuntakaavoja varten laadittuja harjualueiden pohjavesi- ja kiviainesselvityksiä (ns. POSKI-selvitykset) on samanaikaisesti käytetty hyväksi myös maa-aineslupamenettelyssä. Kaavojen merkitys tämän kaltaisen informaatio-ohjauksen välineenä riippuu luonnollisesti siitä, kuinka laadukkaasta ja ajantasaisesta kaava-aineistosta on kysymys.

Maaseudun rakentamisen suoraan ohjaamiseen tarkoitettujen kyläyleiskaavojen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä on kirjoitettu yleiskaavoitusta käsittelevässä luvussa 4.1. Maaseutualueiden yleiskaavoitukseen liittyy yleisemminkin keskustelu kaavojen mitoitusperiaatteista. Maaseutualueiden rakentamista ohjataan jossain määrin laatimalla kylien ydinalueiden ulkopuolellakin rantayleiskaavojen tapaan ns. mitoittavia yleiskaavoja, joissa on emätilatarkasteluun tai muihin mitoitusapoihin perustuen laskettu alueittain rakennuspaikkojen enimmäismäärät. Emätilaperiaatteella tarkoitetaan sitä, että rakennusoikeus määritellään tietyn poikkileikkausajankohdan mukaisille tiloille (emätiloille) ja tuon ajankohdan jälkeen muodostetut rakennuspaikat luetaan käytetyksi rakennusoikeudeksi.

Ongelmana tällaisessa suunnittelumekanismissa on kuitenkin mitoituksen satumanvaraisuus ja nouseminen helposti kovin korkeaksi perusteltuun rakentamisen volyyymiin nähden. Tämänäyttöiset yleiskaavat luovat helposti painetta myös rakentamisen ohjaamiseen sille soveltuvien alueiden ulkopuolelle. Emätilatarkasteluun perustuva yleiskaavoitus ei ole tarkoituksenmukainen työkalu laajalaisemmissa maaseudun yleiskaavoissa. Rakentamisen sijoittumisen ohjaamisessa ja tasapuolisuuden määrittelyssä on syytä pitäytyä yleisemmissä periaatteissa. Rakentamisen ohjaamisesta kaupunkiseutujen taajamien kehysalueilla sekä kaupunkien läheisellä maaseudulla on kirjoitettu luvussa 4.2.

Yleiskaavojen kaavamääräykset, joilla on pyritty sovittamaan maaseudun eri maankäyttömuotoja yhteen, ovat myös aiheuttaneet epäselvyyttä sen suhteen, minkälainen yleiskaavan ohjaustarkkuus voi olla. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei yleiskaavassa esimerkiksi voida osoittaa kotieläintalouden suuryksikön suurimpia sallittuja eläinmääriä, eikä turvata aluevarauksilla alueen maatalouden kehittämismahdollisuuksia siten, että riittävä etäisyys tiiviimmän asutuksen ja maatalouden tuotantorakentamisen kesken säilyy. Oikeuskäytännön mukaan yksityisen alueen käyttöä ei voi rajoittaa toisen yksityisen harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi, eikä pysyväksi tarkoitettuja maankäyttömääräyksiä eläintuotannon harjoittamisesta voida perustaa tietyinä ajankohtana vallitsevan tilanteen varaan. Kuitenkin maankäytön suunnittelulla tulisi voida turvata myös mm. maa- ja metsätalouteen perustuvat elinkeinotoiminnot sekä sovittaa ne yhteen asutuksen laajenemisen ja muun maankäytön kanssa. Jonkinlainen vyöhykemalli voisi olla sopiva keino ja yleiskaavaa tulisi kehittää sopimaan paremmin tällaiseen käyttöön.

Metsien käytön ohjauksesta

Perinteisesti kaavoituksen merkitys on ollut metsien käytön ohjauksessa vähäinen ja metsätalousalueilla sijaitsevien luonnonarvojen ja maiseman suojeluun kaavoituksellisin keinoin on suhtauduttu pidättyvästi. Maisematyölupaa edellyttävää toimenpiderajoitusta käytetään kuitenkin yleiskaavoituksessa erityisesti taajamien läheisyydessä, ranta-alueilla ja luonnonsuojelun tai maisema-arvojen kannalta arvokkaissa kohteissa sekä alueilla, joissa puustoisille suojavyöhykkeille on tarvetta.

Kaavoitus on aiheuttanut joissakin tilanteissa epäselvyyksiä metsätalouden käytännön toimijoille. Epäselvyydet ovat koskeneet alueen kaavatilannetta ja kaavamerkintöjen ja -määräysten vaikutuksia metsien käyttöön ja metsätalouden harjoittamiseen. Metsäntutkimuslaitoksen Etelä-Suomen alueella tekemän selvityksen mukaan yleiskaavoissa käytetyt suojelumerkinnot nostivat metsien suojelupinta-alaa vain vähän, mutta rajoitetussa puuntuotannossa olevaa metsä- ja kitumaan pinta-alaa selvästi.

Yleiskaavoituksen vaikutus metsätalouteen riippuu keskeisesti yleiskaavan luonteesta ja tarkoituksesta kussakin tapauksessa. Kaavoituskäytännöt myös vaihtelevat kunnittain ja kuntakohtaiset erot erilaisten metsätalouteen vaikuttavien kaavamerkintöjen ja -määräysten käytössä ovat suuria. Myös maisematyölupaa edellytetään metsätaloustoimilta vaihtelevalla tavalla. Yhdessä kunnassa maisematyöluvan hakemista saatetaan edellyttää laajoillakin yleiskaavoitetuilla alueilla, toisessa kunnassa maisematyöluvan hakemisvelvollisuutta ei käytetä asemakaava-alueiden ulkopuolella.

Metsätalouden rajoitteiden näkökulmasta keskeisiä MRL:n mukaisista yleiskaavan sisältövaatimuksista ovat maiseman ja luonnonarvojen vaalimista sekä virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävyttä koskevat kohdat. Myös ympäristöhaittojen vähentämistä koskeva yleiskaavan sisältövaatimus voi liittyä metsien käyttöön suojavyöhykkeiden tarpeen kautta. Metsätaloutta ohjaavia merkintöjä ja määräyksiä harkittaessa on otettava huomioon maanomistajan asemaan kohdistuvat vaikutukset. Kaavasta seuraavat velvoitteet eivät saa olla maanomistajille kohtuuttomia ja maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti. On syytä huolella miettiä, missä tilanteissa ja missä laajuudessa yleiskaavaan sisällytettävät toimenpiderajoitukset ovat tarpeellisia.

Metsienkäyttöön vaikuttavien kaavamerkintöjen ja -määräysten osalta metsäalueiden ominaisuudet ja erityispiirteet voivat johtaa siihen, että yleiskaavasta aiheutuvat, vierekkäisten metsätilojen omistajiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset poikkeavat selvästi toisistaan. Yhdenvertaisuusperiaate ei edellytä, että esimerkiksi luontotai virkistyskäyttöarvoiltaan erilaisia metsäkiinteistöjä omistavia maanomistajia tulisi kohdella yhtenevällä tavalla.

Alueidenkäytön ohjaus ranta-alueilla

Alueidenkäytön ohjaus ranta-alueilla painottuu rakentamisen ja rakentamisesta vapaiden, yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvien rantojen yhteensovittamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä säädetään suunnittelutarpeesta ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeellä sekä suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Laisa ei ole määritelty, mitä rantavyöhykkeen ja ranta-alueen käsitteillä tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp) on todettu, että rantarakentamisen ohjausjärjestelmän periaatteet on tuoreeltaan ratkaistu luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä ja että siinä syntynyt rantavyöhykemalli sovitetaan uuden lain mukaiseen suunnittelujärjestelmään. Tarkoituksena oli säilyttää rantojen suunnittelua ja rakentamista koskevat periaatteet entisellään.

Oikeuskäytännössä ranta-alueen on katsottu maaston muodoista riippuen yltävän joissakin tilanteissa yli 200 metrin päähän rantaviivasta.

Rantarakentamista koskevien säännösten tavoitteena on edistää rantojen suunnitelmallista maankäyttöä siten, että rakentaminen ja muu maankäyttö sovitetaan luonnon ja maiseman arvoihin. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös mm. virkistystarpeet ja vesiensuojelu.

Vuonna 2010 Suomessa oli n. 490 000 lomarakennusta. Merien rantaviivan sulkeutuneisuudesta tehdyn selvityksen (Laurila&Kalliola 2008) mukaan rannikolla sijaitsevien kohdealueiden kaupunkikunnissa yli puolet rantaviivasta on sulkeutunut rakentamisen vuoksi.

Rantarakentamisen tulisi perustua pääsääntöisesti kaavaan ja kehitys onkin mennyt tähän suuntaan. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana rantojen yleiskaavoitus on edennyt noin 70 kaavan vuosivauhdilla. Vuonna 2003 hieman alle 50 % rantarakentamisesta perustui kaavaan ja vuonna 2011 jo 73 %.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (134/2011) rantarakentamisen poikkeamistoimivaltaa siirrettiin ELY-keskukselta kunnalle. Muutoksen tavoitteena oli lisätä kunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden määrää ja selkeyttää viranomaisten välistä toimivallan jakoa. Koko maan tasolla arviolta noin 60 % ELY-keskusten ratkaistavaksi kuuluneista rantarakentamisen poikkeamisasioista siirtyi muutoksella kunnan viranomaisen ratkaistavaksi. Toimivallan siirtoa koskeva muutos on toiminut pääsääntöisesti hyvin eikä siihen ole liittynyt kuin joitakin yksittäisiä epäselviä tapauksia. Muutos koski ns. vanhoja rakennuspaikkoja (olevan asuinrakennuksen laajentaminen tai korvaaminen), joille lähes poikkeuksetta ELY-keskuksetkin tekivät myönteisen poikkeamispäätöksen.

Kaavoituksen eteneminen yhdessä poikkeamistoimivaltaa koskeneen lain muutoksen kanssa on vähentänyt ELY-keskusten ratkaisemien rantarakentamista koskevien poikkeamisasioiden määrää. Vuonna 2003 alueellisissa ympäristökeskuksissa ratkaistiin noin 1600 poikkeamisasiaa ja vuonna 2012 ELY-keskuksissa enää noin 1200 poikkeamisasiaa. ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä yli 80 % koskee ranta-alueita.

Poikkeamisen edellytyksistä ja kaavoitukselle aiheutuvasta haitasta säännellään maankäyttö- ja rakennuslaissa varsin yleisellä tasolla ja yhdenvertaisuusedellytys on perustuslaissa. Emätilaperiaatteesta ja muunnetun rantaviivan menetelmästä, joiden perusteella on oikeuskäytännönkin kautta muodostunut vakiintunut tapa laskea rantarakennuspaikkojen määriä, ei ole säännöksiä laissa. Poikkeamispäätösten edellytykset ovat laissa sanamuodoltaan joustavat, mutta käytännössä poikkeaminen uusien rantarakennuspaikkojen muodostamiseksi perustuu kuitenkin useimmiten emätilaperiaatteen tiukkaan soveltamiseen. Asianosaisten on toisinaan vaikea ymmärtää poikkeamispäätösten edellytyksiä. Poikkeamisen edellytyksistä tulisikin säätää laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Vaarana poikkeamisedellytysten yksityiskohtaisemmassa sääntelyssä toisaalta on, että poikkeamisen myöntäminen muuttuu vieläkin mekaanisemmaksi, eli poikkeaminen myönnetään käytännössä aina kun lain minimiedellytykset täyttyvät.

Poikkeamistoimivallan siirrosta kokonaan kunnille myös rantarakentamisessa käydään keskustelua. Tässä tilanteessa myönteisten poikkeamispäätösten määrä todennäköisesti kasvaisi ja kuntakohtaiset vaihtelut poikkeamisen edellytysten tulkinnassa olisivat suuria. Myös tämä puoltaa poikkeamisen edellytyksiä koskevien säännösten selkeyttämistä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Ranta-alueilla on pidettävä huolta myös siitä, että poikkeamista ei käytetä enenevässä määrin sellaisissa tilanteissa, joissa periaatteiden ratkaiseminen riittävän laaja-alaisen kaavoituksen kautta on perusteltua.

Kaavoitusta palvelevien selvitysten ja vaikutusten arviointien laatu ja kohdentuminen

Päätelmät:

1. Selvitysten ja vaikutusten arviointien riittämättömyys on usein menettelyyn liittyvänä valitusperusteena kaavoituksessa. Kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijat kokevat kaupan palveluverkkoon sekä rakennettuun kulttuuriympäristöön ja luonnonympäristöön liittyvät kysymykset tällä hetkellä ongelmallisimmiksi selvitysten ja vaikutusten arviointien kohteiksi. Vaatimuksia selvitystarpeisiin tulee maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi muustakin lainsäädännöstä, esimerkiksi luonnonsuojelulaista.
2. Kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijat kokevat selvitysten ja vaikutusten arviointien parantaneen hyvän suunnittelun edellytyksiä ja kaavojen laatua. Niiden oikea kohdentaminen ja rajaaminen nähdään kuitenkin edelleen ongelmaksi monessa tilanteessa. Ohjaavien viranomaisten edellyttämiä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja pidetään yleisesti myös liian yksityiskohtaisina kaavojen tarkoitus huomioon ottaen.
3. Selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentaminen kulloinkin kyseessä olevaan suunnittelutehtävään on tärkeää resurssien oikean suuntaamisen näkökulmasta. MRL 9 §:n muotoilu siten, että korostetaan kaavojen perustumista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin voisi tuoda tämän lähtökohdan korostetusti esille.
4. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmien (OAS) kohdistaminen juuri kyseessä olevan kaavan selvitysten ja vaikutusten arviointien tarpeeseen vaatii kehittämistä.
5. Kaavojen selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentumisen parantaminen liittyy myös kaavoituksen toimintatapojen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Tässä korostuu toimiva kaavahierarkia sekä viranomaiskulttuuri, jossa katsotaan nykyistä enemmän kokonaisuutta sektorinäkökulmien ohella. Myös ELY-keskusten toiminnan yhtenäisyyttä selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyvissä vaatimuksissa pitää kehittää mm. hyödyntämällä nykyistä enemmän parhaita käytäntöjä. Tässä kehittämistyössä tarvitaan erilaista ohjeistusta, koulutusta ja tukiaineistoa sekä ELY-keskuksen sisäisen yhteistyön parantamista.

Keskeiset säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä on täsmennetty lain säännöstä. Yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi tehdyistä selvityksistä on esitettävä kaavaselostuksessa.

Kaavojen vaikutusten arviointia koskevat säännökset liittyvät EY:n direktiiviin suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY). Direktiivi on toteutettu Suomessa kaavojen osalta em. maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen säännöksillä, mutta muilta osin lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA-laki, 200/2005). Vaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki, 468/1994).

Johtopäätöksiä arviointiraportissa 2005

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointia koskevassa raportissa 2005 todettiin lisääntyneiden selvitysten ja vaikutusten arviointien parantaneen kaavojen laatua, mutta niiden oikea kohdentaminen ja riittävyyden arviointi olivat aiheuttaneet paljon ristiriitoja. Tämä oli tuonut ongelmia myös kaavoituksen aikataulujen ennakoitavuudelle. Kaavoittajat kokivat, että selvitykset ja vaikutusten arviointi vievät liikaa suunnittelun resursseja. Toisaalta erityisesti valtion ympäristöhallinto näki niiden laadun monessa tilanteessa riittämättömäksi.

Kuntakaavoituksessa hankalimmiksi selvityskohteiksi koettiin sosiaaliset vaikutukset sekä kulttuuri- ja luonnonympäristöön liittyvät kysymykset. Maakuntakaavoituksessa nousivat voimakkaimmin esille yhdyskuntatalouteen ja -rakenteeseen liittyvien selvitysten ongelmat.

Selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyvien menettelyjen kehittämisessä tärkeinä asioina nostettiin esille kunkin kaavataso ja -hankkeen lähtökohtiin perustuva olennaisten vaikutusten tunnistaminen, niiden merkittävyyden arviointi sekä selvitysten kohdentaminen ja rajaaminen.

Kokemuksia säännösten soveltamisesta ja toimivuudesta

Selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyviä kokemuksia ja näkemyksiä on hieman eri näkökulmista selvitetty useissa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvissä hankkeissa. Niitä on tullut esiin Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 tekemissä kyselyissä kaavoittajille ja ELY-keskusten alueidenkäyttövastaaville. Aihetta on käsitelty myös ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneissa kyselyissä (AKSU 2012) sekä ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton selvityksessä alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista.

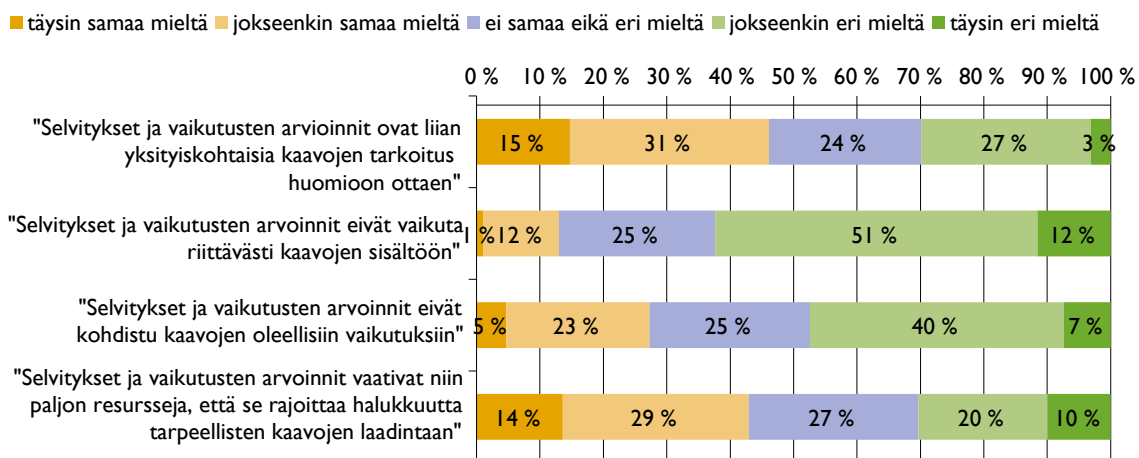
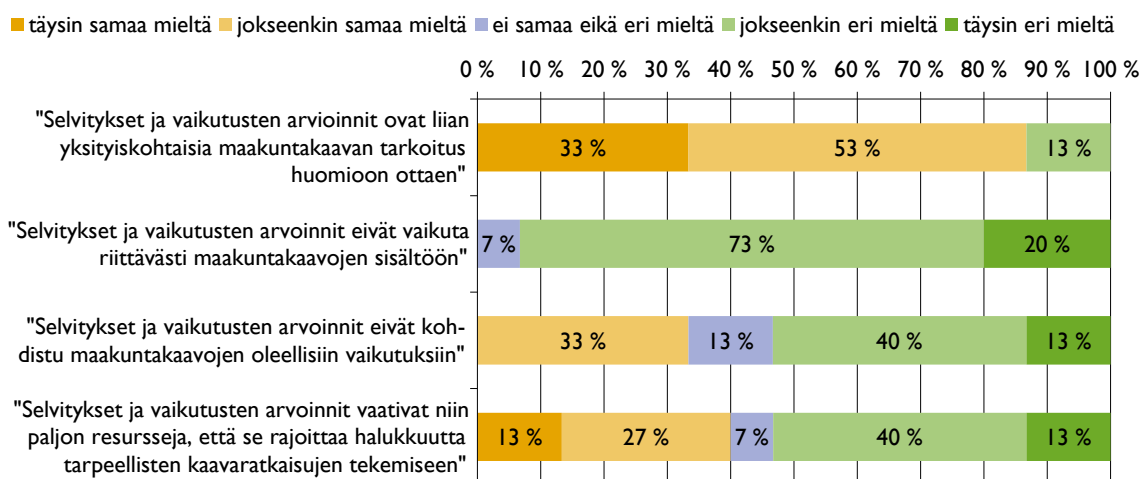
Ympäristöministeriön muutoksenhakua koskevassa selvityksessä (Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, Itä-Suomen yliopisto 2013) tuli esille, että aikaisempien selvitysten tapaan kuntakaavoituksen menettelyyn liittyvistä valitusperusteista yleisimmin käytettiin selvitysten riittämättömyyttä. Käytännössä tähän perusteeseen vedotaan kuitenkin usein myös niissä yhteyksissä, joissa valittamisen varsinaiset perusteet ovat muualla. Muutoksenhaun perustamista selvitysten ja vaikutusten arviointien riittämättömyyteen on kuvattu luvussa 10.

Yleiskaavoissa luontoselvitykset koettiin valituksissa selvästi yleisimmin riittämättöminä. Asemakaavavalituksissa vedottiin luontoselvitysten ohella usein myös liikenteeseen ja meluun liittyvien selvitysten riittämättömyyteen. Yleis- ja asemakaavoja koskevista valituksista on hyväksytty viime vuosina noin viidesosa. Selvästi suurin osa (77 %) menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevat valitukset hyväksyttiin, liittyi selvitysten riittämättömyyteen.

Ympäristöministeriön AKSU 2012 -selvityksessä kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijoille selvitettiin, mitkä teemat ovat osoittautuneet ongelmallisimmiksi kaavoitukseen liittyviä selvityksiä laadittaessa. Kaikista vastaajista kolmannes tai useampi nosti esille kaupan palveluverkot, rakennetun kulttuuriympäristön sekä luonnonympäristön. Kaupan palveluverkkoon liittyvät selvitykset kokivat eniten ongelmallisiksi maakuntakaavoittajat sekä valtion ympäristöhallinnon edustajat. Kaupan palveluverkkoon liittyvien kysymysten korostuminen johtuu paljolti vuonna 2011 uudistuneiden vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen säännösten tuoreudesta, mutta myös säännösten sisällöstä. Esimerkiksi maakuntakaavatasolla säännökset edellyttävät muuta kaavasisältöä tarkempia mitoitustarkasteluja. On myös huomattava, että vaatimuksia selvitystarpeisiin tulee maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi muustakin lainsäädännöstä, esimerkiksi luonnonsuojelulaista.

Hyvä tietopohja sekä laadukkaat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat edellytys hyvälle suunnittelulle. Ympäristöministeriön AKSU 2012 -selvityksessä kaksi kolmasosaa kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijoita oli sitä mieltä, että maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät selvitykset ovat parantaneet kaavojen sisältöä. Selvitysten ja vaikutusten arviointien oikea kohdentaminen ja rajaaminen koetaan kuitenkin edelleen ongelmaksi monessa tilanteessa. AKSU 2012 -selvityksen vastaajista yli puolet oli sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arviointi vievät liian suuren osan kaavoituksen resursseista. Kuntaliiton kyselyn perusteella joka neljäs vastaaja kokee, että ELY-keskus esittää lakiin perustumattomia vaatimuksia liittyen kaavoituksen selvityksiin, vaikutusten arviointeihin tai kaavojen sisältövaatimuksiin. Kyselyyn vastaajat toivat myös esille, että tilanne koetaan erilaiseksi maan eri osissa ja sama tuli esille ympäristöministeriön ELY-selvityksessä (YMra 6/2013).

Kaavoittajien näkemyksiä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista saatiin myös ympäristöministeriön ja Kuntaliiton voimavaraselvityksessä. Siinä erityisen kriittisiä olivat maakuntakaavoittajat. Heistä lähes 90% oli sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat liian yksityiskohtaisia maakuntakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Kuntakaavoittajista tätä mieltä oli vajaa puolet. Selvitysten ja vaikutusten arviointien nähtiin sinänsä vaikuttavan riittävästi kaavojen sisältöön ja noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että ne kohdistuvat kaavojen oleellisiin vaikutuksiin.



Kuva 17. Maakuntakaavoittajien (ylhäällä) ja kuntakaavoittajien (alhaalla) mielipiteitä kaavojen selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista (Puustinen ym. 2013).

Kansalaisjärjestöistä kaavojen selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin ovat eniten pyrkineet vaikuttamaan luontojärjestöt ja Suomen kotiseutuliittoon kuuluvat järjestöt. Elinkeinoelämää koskevaan kyselyyn vastaajista aktiivisimmin näihin asioihin olivat ottaneet kantaa maa- ja metsätalosalaa edustaneet vastaajat.

Menettelyjen ja toimintakulttuurin kehittäminen

Kaavoitusta palveleviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin kohdistuu monia toisiinsa nähden ristiriitaisia paineita. Toisaalta kaavaohjaukseen osallistuvat viranomaistahot ja muut osalliset tuovat esille tarpeita laajentaa vaikutusten arviointia ja halutaan mukaan uusia erityisnäkökulmia. Toisaalta liian laajat ja tilanteeseen nähden tarpeettoman yksityiskohtaiset selvitykset ja vaikutusten arvioinnit vievät resursseja suunnittelulta, viivyttävät prosesseja ja voivat myös nostaa suunnitelmien laatimisen kynnystä.

Selvitysten ja vaikutusten arviointien tarkoituksena on turvata hyvän suunnittelun edellyttämä tarkoituksenmukainen tietopohja ja asiantuntemuksen monipuolisuus. Ne luovat edellytyksiä erilaisten suunnitteluvaihtoehtojen arvioinnille kaavoituksessa tehtävien valintojen pohjaksi. Selvitysten laajuutta, yksityiskohtaisuutta ja kohdentumista arvioitaessa lähtökohtana on kaavahierarkia sekä erilaisten kaavojen tehtävä ja tarkoitus. Kaavoissa ei pyritä ratkaisemaan kaikkia suunnittelualueeseen liittyviä kysymyksiä ja tämä on otettava huomioon selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentamisessa ja laadussa.

Hyvä suunnittelu perustuu kaavaprosessin huolelliseen ohjelmointiin, jossa tunnistetaan suunnittelun tietopohjaan liittyvät tarpeet. Tässä osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) laatiminen on tärkeässä asemassa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmien kohdistaminen juuri kyseessä olevan kaavan selvitysten ja vaikutusten arviointien tarpeeseen vaatii kehittämistä. Tämä edesauttaa myös selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyteen liittyvää keskustelua kaavaprosessien alkuvaiheessa.

Kunnissa ja maakunnissa on usein vireillä monia erilaisia suunnitteluhankkeita, joissa tarvitaan tietoa ympäristöstä ja sen kehittymisestä. Paikkatietoaineistoon perustuvan ympäristötiedon jatkuva ylläpito ja seuranta ovatkin tärkeitä suunnitelmien sujuvalle etenemiselle. Esimerkiksi Lahdessa kaupungin yleiskaavoitukseen liittyviä selvityksiä laaditaan tarpeen mukaan jatkuvasti ja paikkatietoja ylläpidetään asema-kaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua varten. SAdE-hankkeen puitteissa on kehitetty myös tieto- ja analyysipalvelua (Liiteri), jonka tarkoituksena on koota yhteen eri toimijoiden tuottamaa rakennettuun ympäristöön ja asumiseen liittyvää tietoa.

Kaavoittajat ja muut lain soveltajat nostavat arvostelun kohteeksi usein maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n muotoilun, jossa käytetään käsitettä ”riittävät tutkimukset ja selvitykset”. Halutaan tarkempaa määrittelyä riittävyydelle, jotta säännöksen muotoilu jättäisi vähemmän tulkinnanvaraa. Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat liikaa itseisarvo irrallisena siitä suunnittelusta, johon liittyviä valintoja ja arviointeja ne palvelevat.

Pykälän sanamuotoa on perusteltu suunnittelutehtävien suurella kirjolla. Käytännössä kaavoitustilanteet ovat niin moninaisia, että yksiselitteisen määritelmän esittämistä normitasolla ei ole pidetty mahdollisena. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä on riittävyttä täsmennetty siten, että huomioon on otettava kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Olennaista riittävyden kannalta on se osoittaminen, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset on otettu huomioon valintoja tehtäessä. Vaikutusten arviointia koskevien säännösten muotoiluun liittyy

myös se, että niillä on kaavojen osalta toimeenpantu ns. SEA-direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY).

Selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentaminen kulloinkin kyseessä olevaan suunnittelutehtävään on tärkeää resurssien oikean suuntaamisen näkökulmasta. MRL 9 §:n muotoilu siten, että korostetaan kaavojen perustumista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin, voisi tuoda tämän lähökohdan korostetusti esille.

Selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyvät kysymykset ovat tärkeässä roolissa kaavoista käytävissä viranomaisneuvotteluissa. Ympäristöministeriön ELY-selvityksen perusteella ELY-keskusten kannanotot selvitystarpeista näyttävät olevan jossakin määrin erilaisia eri alueilla. Selvityksessä todetaan, että hyödyntämällä nykyistä enemmän jo toimivia parhaita käytäntöjä voidaan ohjauksen yleistä toimivuutta ja toiminnan yhtenäisyyttä parantaa. Myös toimintatavan sisäiseen yhtenäisyyteen on kiinnitettävä huomiota ja yhteistyön kehittämistä ELY-keskusten sisällä eri vastuualueiden välillä on syytä parantaa. Tämä edellyttää ympäristöministeriön ohjauksen kehittämistä.

Arvioitaessa kaavoitusta ohjaavien ympäristöministeriön ja ELY-keskusten sekä eri sektoriviranomaisten roolia selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuuteen, yksityiskohtaisuuteen ja kohdentumiseen liittyvissä asioissa voidaan todeta, että ohjaavien viranomaisten työssä korostuvat usein säilyttävät ja suojelevat näkökulmat ympäristön erityisarvoihin nähden tai varovaisuus erityisesti uusien säännösten käyttöönottoon ja tulkintaan liittyvissä kysymyksissä. Tämä voi näkyä toisinaan ylivarovaisuutena selvitystarpeiden ja vaikutusten arviointien laajuutta arvioitaessa. Kunnissa ja maakunnan liitoissa tämän ohella korostuu usein enemmän kehittämistarve, muutoksen ja erilaisten hankkeiden edistäminen, johon liittyy usein nopea tarve reagoida muutospaineisiin. Konfliktit selvitystarpeiden ja vaikutusten arviointien laajuudessa ovat usein seurausta tästä asetelmasta.

Kaavojen selvitysten ja vaikutusten arviointien laadun ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen parantaminen liittyykin paljolti kaavoituksen toimintakulttuurin ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Tähän kuuluu oleellisesti koko kaavajärjestelmän toimivuus ja ymmärrys erilaisten kaavojen rooleista. Yleispiirteisten kaavojen strategista luonnetta pitää kehittää ja kohdistaa selvitykset ja vaikutusten arvioinnit niihin kysymyksiin, joita kaavoissa ollaan ratkaisemassa. Tarvitaan viranomaiskulttuuria, jossa katsotaan nykyistä enemmän kokonaisuutta sektorinäkökulmien ohella. Kaavoitukseen liittyy aina myös arvovalintoja, yhtä oikeaa selvitysten avulla seuloutuvaa ratkaisua ei yleensä ole olemassa. Tässä kehittämistyössä tarvitaan erilaista ohjeistusta, koulutusta, tukiaineistoa ja pilottihankkeita, joiden avulla eri osapuolet voivat hakea yhteistä ymmärrystä eri kaavoitustilanteissa tarpeellisesta tietopohjasta.

Vähittäiskaupan ohjauksen toimivuus

Päätelmät:

1. Vuoden 2011 lainmuutos on aiheuttanut merkittäviä muutoksia erityisesti maankuntakaavojen laadintaan. Lainmuutos on lisännyt vähittäiskauppaa koskevan suunnittelutyön määrää sekä siihen liittyvien selvitysten ja vaikutusarviointien laadinnan tarvetta.
2. Enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavoissa on koettu ongelmallisena erityisesti keskustatoimintojen alueilla.
3. Paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kauppaa koskevan siirtymäsäännöksen soveltaminen on aiheuttanut ongelmia kyseistä kaupan toimialaa koskevien kaavavarausten oikeusvaikutusten tulkinnassa siirtymäkauden aikana ja sen jälkeen kaikilla kaavatasoilla.
4. Lainmuutoksen merkittävyys huomioon ottaen sekä sen toistaiseksi varsin vähäisestä voimassaoloajasta johtuen ei vielä voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä lain toimivuudesta. Säännösten vaikutuksia ja toimivuutta on syytä jatkuvasti seurata ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, mikäli ongelmat korostuvat ja lakimuutoksen tavoitteet eivät toteudu käytäntöjen vakiintuessa. Maakuntien oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin (mm. Venäjän matkailu) on kiinnitettävä huomiota kaavojen laatimisessa ja kaavoituksen ohjauksessa.
5. Mikäli kaavajärjestelmään nähdään tarpeelliseksi tehdä muutoksia, edellyttää se vähittäiskauppaa koskevien säännösten tarkempaa arviointia.

Vähittäiskauppaa koskevan erityisen ohjauksen tausta

Maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tavoitteena oli parantaa kuntien ja maakuntien liittojen mahdollisuuksia ohjata kaavoituksella kaupallisen palvelurakenteen kehitystä. Erityinen ohjaus kohdistettiin keskustojen ulkopuolelle sijoittuviin vähittäiskaupan suuryksiköihin. Suuryksiköksi määriteltiin yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruinen vähittäiskaupan myymälä kuitenkin niin, että paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa rajattiin sääntelyn ulkopuolelle. Vähittäiskauppaa ohjaavan lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on edistää kaupan palveluiden sijoittumista keskusta-alueille sekä turvata eri kulkumuodoin saavutettavissa olevan vähittäiskaupan palveluverkon säilymisen ja kehittymisen edellytykset. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset tulivat kiireellisinä sovellettavaksi jo ennen muuta maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä maaliskuussa 1999.

Säännöksiä tarkistettiin ensimmäisen kerran vuonna 2004. Erityinen sijainnin ohjaus laajennettiin koskemaan myös sellaisia vähittäiskaupan myymäläkeskittyviä, jotka ovat vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksikköön verrattavia. Samalla selkeytettiin säännösten soveltamista suuryksiköiden laajentamiseen sekä myymälän laajentamiseen suuryksiköksi.

Kaupan säännösten toimivuuteen liittyviä päätelmiä vuoden 2005 arvioinnissa

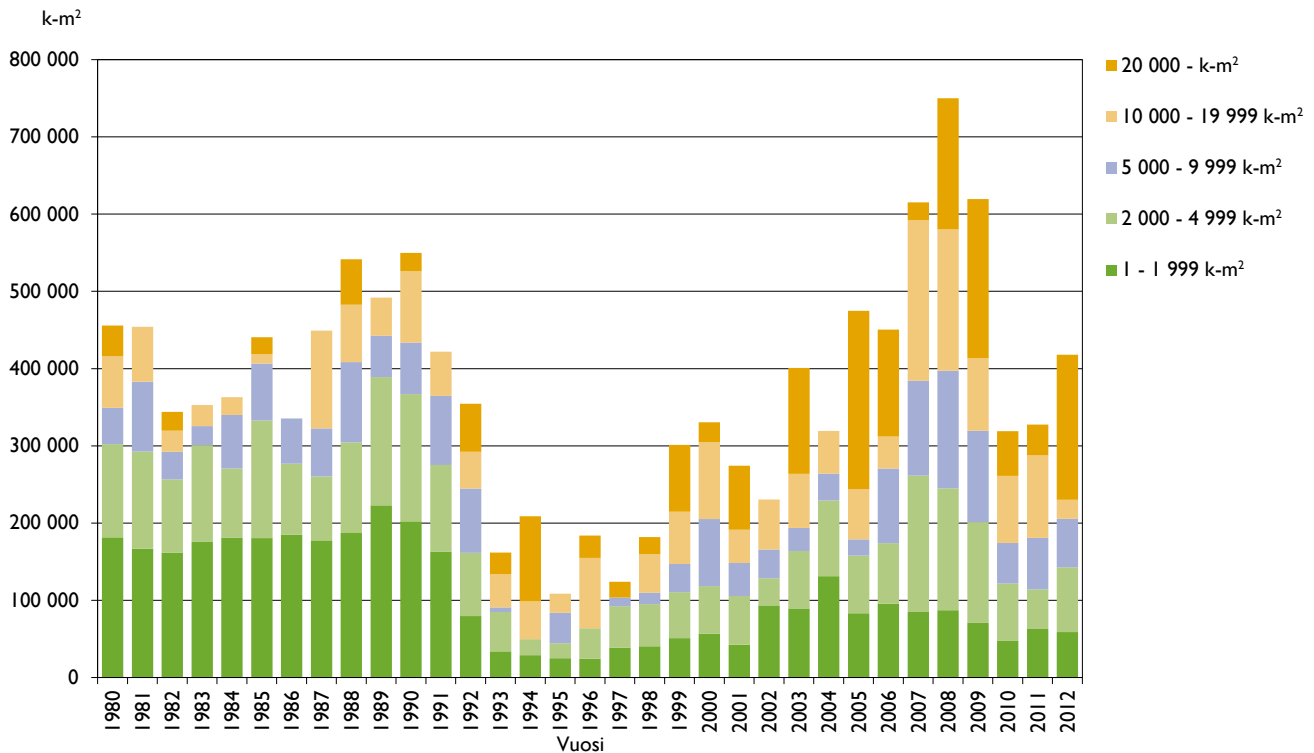
Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa vuonna 2005 todettiin, että päivittäistavaramyymälöiden pitkään jatkunut väheneminen oli hidastunut ja pienten myymälöiden lukumäärä ja myyntiosuus olivat kasvaneet, paljolti aukiolosäännösten ansiosta. Asuinalueiden erot olivat kasvaneet kaupan palvelutarjonnassa. Samalla todettiin myös, että kaavoituksen keinot eivät yksin riitä lähipalvelujen turvaamiseen.

Päivittäistavarakaupan suuryksiköitä oli ohjattu kaavoituksella aikaisempaa määrätietoisemmin kaupunki- ja kuntakeskuksiin sekä kaupunkiseutujen alakeskuksiin. Hankalimmiksi ohjauksen kannalta todettiin erikoiskaupan suuryksiköt ja myymäläkeskitymät. Useissa kunnissa todettiin käynnistetyin keskustojen kehittämisprojekteja ja myös keskustojen kiinnostavuuden suuryksiköiden sijoituspaikkana katsottiin kasvaneen.

Kaavoituksen keskeneräisyyttä pidettiin ohjausta hankaloittavana ja kaavojen ajanmukaisuudesta huolehtimista pidettiin vastaisuudessa vaativana tehtävänä. Laadittujen palveluverkkoselvitysten katsottiin edistäneen yhteistyötä kaupan palvelurakenteen kehittämisessä. Kaiken kaikkiaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien säännösten katsottiin tuolla hetkellä vastaavan ohjaustarvetta.

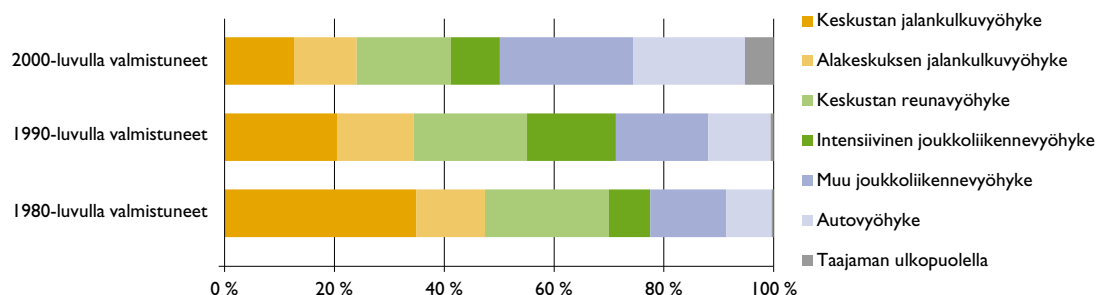
Kaupan säännösten tarkistaminen vuonna 2011

Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset nostivat kuitenkin pian esille tarpeen arvioida uudestaan suuryksiköitä koskevan sijainnin ohjauksen ajanmukaisuutta. Ohjauksen kannalta merkittävin muutos oli kaupan yksikkökoon nopea ja erittäin huomattava kasvu. Rakentaminen on erityisesti vuodesta 2005 eteenpäin painottunut hyvin suuriin yksiköihin. Liki puolet uudesta kaupan pinta-alasta on ollut yli 10 000 k-m² rakennuksissa ja 5 000–10 000 k-m²:n rakennusten osuus on ollut vajaa neljännes rakentamisesta.



Kuva 18. Kaupan rakennusten kerrosala kokoluokittain ja rakennuksen valmistumisvuoden mukaan Suomessa vuosina 1980–2012. (Rehunen 2011)

Lisäksi monet uudet hankkeet oli suunniteltu sijoitettavaksi taajamien ulkoreunoille paikkoihin, joissa asiointi perustuu lähes yksinomaan henkilöauton käyttöön. Keskustojen osuus uudesta rakennetusta myymälä- ja liikerakennusten kerrosalasta on pienentynyt koko ajan. Keskustojen osuus 2000-luvulla valmistuneista myymälä- ja liikerakennuksista oli enää noin kolmannes 1980-luvun rakentamisesta. Seuraavassa kuvassa on tarkasteltu myymälä- ja liikerakennusten kerrosalan jakautumista Suomen ympäristökeskuksen kehittämän yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) mukaisille liikkumisvyöhykkeille.



Kuva 19. Myymälä- ja liikerakennusten kerrosalan jakautuminen yhdyskuntarakenteen vyöhykkeille valmistumisvuosikymmenen mukaan Suomen kaupunkiseuduilla. (Rehunen 2011)

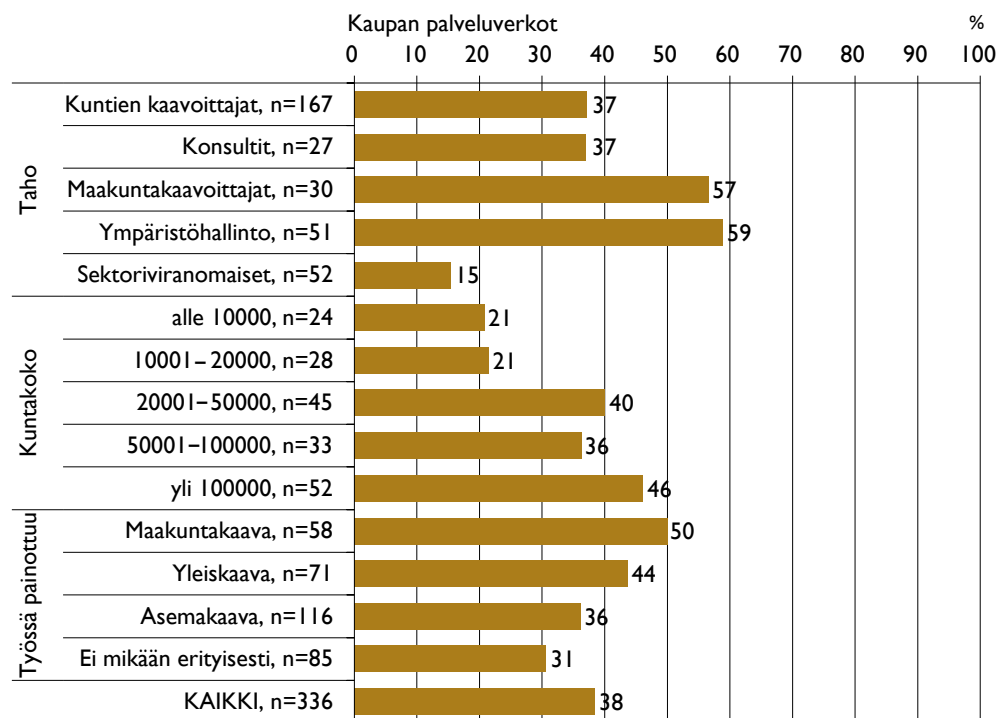
Vähittäiskauppaan liittyvä merkittävä muutos on ollut myös ns. toimialaliukuma, jonka seurauksena paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälöiden vaikutukset yhdyskuntiin ja ympäristöön ovat kasvaneet myymäläkonseptien kehittyessä. Ero paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ja muun vähittäiskaupan välillä ei ole enää yhtä selkeä kuin aikaisemmin.

Ympäristöministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän arvioimaan ohjauksen toimivuutta. Työryhmä päätyi arviossaan siihen, ettei ohjausjärjestelmä vastaa kaupan ohjausta koskeviin vaatimuksiin. Työryhmän ehdottamat muutokset tähtäsivät erityisesti yhdyskuntiin ja liikenteeseen voimakkaimmin vaikuttavien suurten seudullisten kaupan yksiköiden ohjauksen tehostamiseen. Keskeistä ehdotuksissa oli maakuntakaavoituksen aseman vahvistaminen kaupan ohjauksessa sekä ohjauksen laajentaminen kaikkeen vähittäiskauppaan, myös paljon tilaa vaativaan erikoistavaran kauppaan.

Lainmuutokset tulivat voimaan 15.4.2011. Muutoksessa vähittäiskauppaa koskevat säännökset koottiin omaan lukuunsa (MRL 9 a). Lainmuutokseen sisältyivät uutena säännöksenä vähittäiskauppaa koskevat erityiset sisältövaatimukset, joita sovelletaan maakunta- ja yleiskaavoihin. Tähän säännökseen kuuluu myös maakuntakaavoitusta koskeva velvoite esittää vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Maakuntakaavassa tulee esittää myös seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Uusien säännösten keskeisenä tavoitteena oli edistää kaupan palveluiden sijoittumista keskusta-alueille sekä turvata eri kulkumuodoin saavutettavissa olevan vähittäiskaupan palveluverkon säilymisen ja kehittymisen edellytykset.

Kokemuksia säännösten toimivuudesta

Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneissa kyselyissä (AKSU 2012) tuli esille myös joitakin vähittäiskaupan ohjaukseen liittyviä näkökulmia. Kaupan palveluverkkoihin liittyvät selvitykset koetaan tällä hetkellä kaavoituksessa varsin ongelmallisiksi. Alueidenkäytön asiantuntijoille kohdistetussa kyselyssä sekä maakuntakaavoituksen että yleiskaavoituksen parissa työskentelevät nimesivät kaupan palveluverkot kaavoituksen ongelmallisimmaksi selvitystემaksi. Myös ympäristöhallinnossa työskentelevät pitivät näitä selvityksiä vaikeina.



Kuva 20. Kaupan palveluverkot on koettu tällä hetkellä kaavoituksen ongelmallisimmaksi selvitystემaksi. Kuvassa niiden vastaajien määrä, jotka pitivät aihepiiriä ongelmallisena. (Ylinen ym. 2013)

Kaupan palveluverkon ohjaus nousi esille myös kysyttäessä maankäyttöön liittyviä ajankohtaisia haasteita. Erityisesti seutu- ja maakuntatasolla kaupan suuryksiköiden ohjaamista pidetään haasteellisena. Toisaalta kaupan alueiden sijoittuminen linkittyy voimakkaasti sekä yhdyskuntarakenteen hallintaan että muuhun palveluverkkoon ja eri liikennemuotojen kehitysmahdollisuuksiin, jotka myös koettiin vaikeina aiheina seututasolla.

Elinkeinoelämää edustaville yrityksille ja järjestöille kohdistetussa kyselyssä oli vastaajia myös kaupan alalta. Heistä kaksi kolmesta koki kaavoituksen rajoittavan tarpeettomasti kilpailua. Vastauksissa nousi esille sekä toiminnan laatuun ja määrään liittyviä seikkoja että liikepaikkojen määrään liittyviä näkökulmia. Osa kaupan alan toimijoista korosti sitä, että kaikille halukkaille ei riitä tavoiteltuja liikepaikkoja tai että ne on varattu joillekin toimijoille jo ennen kaavoituksen virallista käynnistämistä. Kaavoituksen toimintatapojen nähdään myös rajoittavan uusien toimijoiden tuloa markkinoille. Kaupan alan vastaajat arvostelivat myös kaavoitusprosessien kestoa. Kukaan kaupan vastaajista ei ollut sitä mieltä, että kaavoitusprosessi sujuu riittävän nopeasti.

Vuosina 2001–2012 maakuntakaavoja on vahvistettu yhteensä 44 kappaletta, joista ympäristöministeriö on vahvistanut 38 ja valtioneuvosto 6 maakuntakaavaa. Merkitykseltään seudullisia vähittäiskaupan suuryksikköjä oli kyseisissä maakuntakaavoissa osoitettu yhteensä 126 kappaletta, joista on jätetty vahvistamatta 26. Vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamisen mahdollistavista keskustatoimintojen alueen varauksista on lisäksi jätetty vahvistamatta yksi alue. Vahvistamatta jättäminen on perustunut erityisesti kauppaa koskevien selvitysten riittämättömyyteen, MRL 28 §:n mukaisten sisältövaatimusten täyttymättömyyteen sekä siihen, että osa suuryksikkövarauksista oli osoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisesti irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. KHO on päätöksissään pysyttänyt kaikki kyseiset ympäristöministeriön päätökset.

Vuoden 2011 voimaan tulleen vähittäiskauppaa koskeneen lainmuutoksen vaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti suuriin kaupan yksiköihin, joiden sijoittumista ja mitoitus ohjataan maakuntakaavoituksella. Lainmuutokseen sisältyvä velvoite osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella on osoittautunut ympäristöministeriön kaavaohjauksessa sekä viranomaisneuvotteluissa varsin haasteelliseksi ja koettu osin ongelmalliseksi. Vähittäiskaupan ohjausta käsitteleviä maakuntakaavoja on parhaillaan vireillä 11 kappaletta. Osa maakunnan liitoista on pitänyt enimmäismitoituksen osoittamista kerrosneliömetreinä vieraana yleispiirteisellä maakuntakaavatasolla ja erityisesti keskusta-alueilla. Lisäksi lainmuutoksen siirtymäsäännös, jonka mukaan paljon tilaa vaativaan erikoistavaran kauppaan sovelletaan vähittäiskaupan suuryksikköön kohdistuvia säännöksiä neljän vuoden siirtymäajan jälkeen, on koettu käytännön maakuntakaavatyössä ongelmallisena. Siirtymäsäännös on aiheuttanut soveltamiongelmia myös yleis- ja asemakaavatasolla. Ongelmia on aiheuttanut lähinnä paljon tilaa vaativaa erikoiskauppaa sisältävien kaavavarausten oikeusvaikutukset ja niiden soveltaminen siirtymäkauden aikana ja sen jälkeen.

Vuoden 2011 lainmuutoksesta voidaan todeta, että se on aiheuttanut merkittäviä muutoksia erityisesti maakuntakaavojen laadintaan. Tämä on johtunut lainmuutoksen sisältämistä erityisistä sisältövaatimuksista, jotka osaltaan ovat muuttaneet maakuntakaavan laadintaa erityisesti maakuntakaavassa esitettävän mitoituksen osalta sekä lisänneet kauppaa koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien merkitystä. Lainmuutos on kuitenkin ollut niin lyhyen aikaa voimassa, että siitä on saatu kokemuksia vasta muutaman maakuntakaavan yhteydessä. Uusien säännösten mukaisesti laadittuja maakuntakaavoja on toistaiseksi vuoden 2013 aikana vahvistettu yksi, jossa jätettiin vahvistamatta kaksi merkitykseltään seudullista vähittäiskaupan suuryksikköä. Lainmuutoksen merkittävydestä sekä sen varsin vähäisestä voimassaoloajasta johtuen ei vielä voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä lain toimivuudesta. Säännösten vaikutuksia ja toimivuutta on syytä kuitenkin jatkuvasti seurata ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, mikäli ongelmat korostuvat ja lakimuutoksen tavoitteet eivät toteudu käytäntöjen vakiintuessa. Maakuntien oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin (mm. Venäjän matkailu) on kiinnitettävä huomiota kaavojen laatimisessa ja kaavoituksen ohjauksessa.

Vähittäiskaupan suuryksikköjen ohjaus on osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavajärjestelmää. Tämän mukaisesti merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksikköjen sijainti ja mitoitus tarpeellisessa määrin ratkaistaan maakuntakaavoissa ja vaikutuksiltaan paikalliset vähittäiskaupan suuryksiköt yleis- ja asemakaavoissa. Tästä johtuen on syytä todeta, että mikäli lakiin tehdään kaavajärjestelmää koskevia muutoksia, tulee tällöin myös arvioida vähittäiskaupan ohjausta koskevien säännösten ajanmukaisuutta.

Kilpailun toimivuuteen (mm. vähittäiskaupan osalta) liittyviä kysymyksiä käsitellään luvussa 6.2.

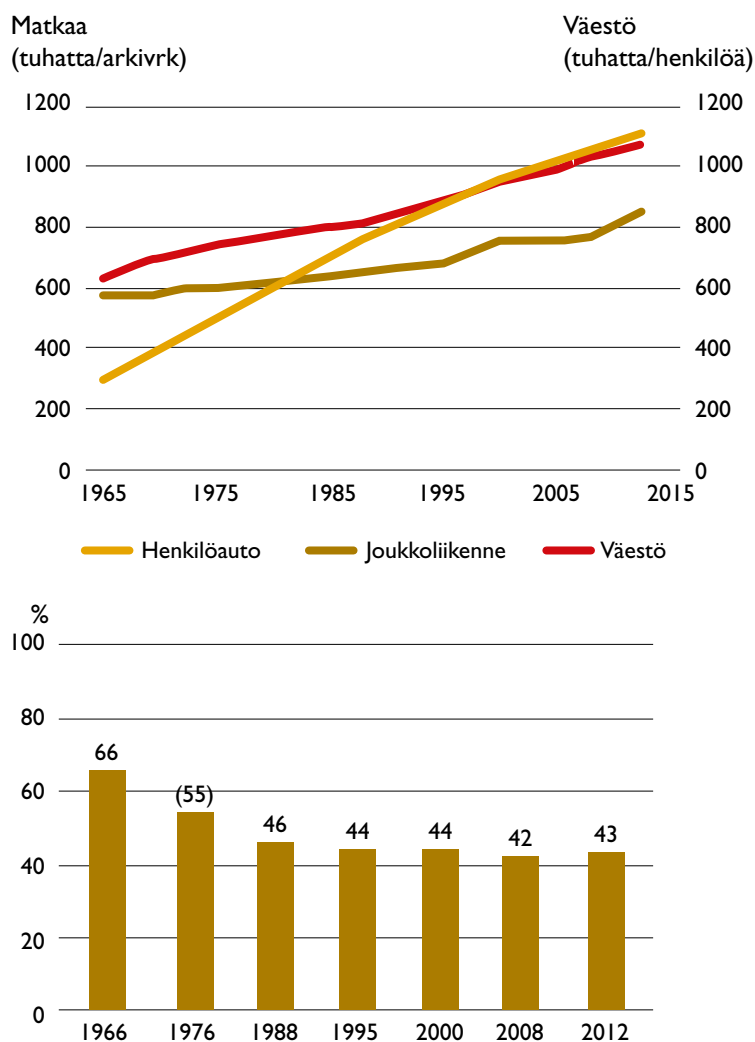
Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittaminen

Päätelmät:

1. Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista pitää kehittää. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee väylähankkeisiin varautumisen ohella pyrkiä entistä paremmin optimoimaan yhdyskuntarakenteesta ja liikenneverkosta sekä -palveluista muodostuvan järjestelmän toimivuutta.
2. Yhteensovittaminen on erityisen tärkeää kaupunkiseuduilla, joissa tarvitaan alueidenkäyttöä laajempaa alueellisenä kokonaisuutena käsittelevän kaavallisen suunnittelun vahvistamista ja sen kiinteää kytkemistä liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Myös suunnittelun kytkeytymistä toteuttamisen ohjelmointiin ja ajoitukseen pitää vahvistaa.
3. Maankäyttö- ja rakennuslain sekä liikenneväyliä ja liikennepalveluita koskevien lakien yhteyttä tulisi kehittää siten, että nämä toimivat paremmin alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnitteluprosessin tukena. Myös maakunta- ja yleiskaavojen sisältövaatimuksia maankäyttö- ja rakennuslaissa tulisi täsmentää alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisen näkökulmasta.
4. Alueidenkäytön suunnittelua hankaloittaa valtakunnan tasolla tapahtuvan liikennejärjestelmäsuunnittelun lyhyt aikajänne ja epätietoisuus suurten, erityisesti raideliikenteen hankkeiden toteuttamistavasta ja -aikataulusta. Valtakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen pitkän aikavälin kehittämislinjauksia pitäisi selkeyttää eri ministeriöiden yhteistyönä.
5. MAL-aiesopimusmenettelyn kytkentää maankäyttö- ja rakennuslakiin on syytä selvittää.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, eri toimintojen sijoittaminen liikenteellisesti edullisella tavalla sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten parantaminen vähentävät liikkumistarvetta ja henkilöautoriippuvuutta sekä vaikuttavat liikenteen kulkumuotojakaumaan. Samalla mahdollistuu yleinen elämänlaadun ja elinympäristön viihtyisyyden parantuminen sekä liikenneväylien vaatiman tilan ja luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen. Tämä edellyttää olemassa olevan väyläverkoston ottamista yhä tehokkaammin käyttöön. Toimiva suunnitteluprosessi edellyttää entistä kiinteämpää yhteistyötä ja vuorovaikutusta alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun välille.

Uusimman henkilöliikennetutkimuksen (2010-2011) mukaan suomalaiset tekevät vuorokaudessa keskimäärin kolme kotimaan matkaa ja matkojen pituus on keskimäärin 15 kilometriä. Vuorokauden aikana liikutaan kotimaassa noin 41 kilometriä ja liikkumiseen käytetään aikaa runsas tunti. Matkoista 30 % tehdään kevyellä liikenteellä, 58% henkilöautoilla ja 8% julkisella liikenteellä. Pääkaupunkiseudulla julkisen liikenteen käyttö on selvästi yleisempää kuin muualla maassa. Viimeisimmän HSL:n julkaiseman liikkumistutkimuksen (2012) mukaan vuonna 2012 joukkoliikenteellä tehtyjen matkojen määrä pääkaupunkiseudulla on kasvanut jopa nopeammin kuin henkilöautolla tehdyt matkat.



Kuva 21. Henkilöautolla ja joukkoliikenteellä tehdyt matkat pääkaupunkiseudulla (ylempi kuva) ja joukkoliikenteen osuus pääkaupunkiseudun sisällä tehdyistä moottoriajoneuvoliikenteen matkoista (alempi kuva). Mukana ovat vain pääkaupunkiseudun asukkaiden tekemät matkat. (Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä 2012)

Alueidenkäytön ja liikenteen vuoropuhelun edistämistä on käsitelty liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön maankäyttö- ja liikennefoorumissa (MaaLi-foorumi) vuosina 2009-11. Foorumissa oli edustettuina em. ministeriöiden lisäksi maakuntien, kuntien, Suomen Kuntaliiton ja Liikenneviraston edustajat sekä liikenteen ja maankäytön suunnittelun tutkimus. MaaLi-foorumi esitti loppuraportissaan (julkaisematon) käsityksensä keskeisistä kehittämistoimista maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun vuorovaikutuksen parantamiseksi.

MaaLi-foorumin työn taustaksi kartoitettiin myös alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelu-yhteistyön ulkomaisia esimerkkejä. Esimerkkien mukaan seudullinen suunnittelu on toimiva taso alueidenkäytön ja liikenteen vuorovaikutuksen parantamiseksi. Seudullisessa suunnittelussa keskeistä on kuntien välinen monipuolinen ja aktiivinen yhteistyö ja vastuunjako, minkä on nähty vähentävän kilpailun tuomaa kitkaa hankkeiden priorisoinnille sekä mahdollistavan resurssien tehokkaamman käytön. Liikenteen suunnittelu tarvitsee erityishuomioita jo alueidenkäytön suunnitteluprosessin alkuvaiheessa, jotta erityisesti kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen mahdollisuudet tulisivat huomioiduiksi.

Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun toimintaympäristö

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota mm. maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin. Maakuntakaavalla tehdään merkittäviä ratkaisuja maankäytön ja liikenteen yhteensovittamismahdollisuuksien suhteen. Käytännössä liikennejärjestelmän kehittäminen on maakuntakaavatasolla painottunut paljolti valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin väylähankkeisiin varautumiseen.

Liikennejärjestelmän kehittämisen kannalta yleiskaava on keskeinen maankäytön suunnittelun väline. Yleiskaavalla voidaan vaikuttaa joukkoliikenteen edellytyksiin tai henkilöautoriippuvuuteen yhdyskuntarakenteessa. Yleiskaavalla voidaan myös ohjata tehokkaasti runsaasti liikennettä aiheuttavien toimintojen sijoittumista kunnan tai seudun alueella. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaavaa laadittaessa on sitä ohjaavan maakuntakaavan lisäksi liikenteen suunnittelun näkökulmasta otettava huomioon olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, yhdyskuntien toimivuus, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus sekä mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen kestäväällä tavalla.

Asemakaavalla ratkaistavat liikenteelliset kysymykset riippuvat suunnittelualueen laajuudesta, mutta merkittäviä liikennejärjestelmätason ratkaisuja tehdään asemakaavoissa melko harvoin. Asemakaavalla voidaan kuitenkin vaikuttaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiin sekä kävelyn ja pyöräilyn olosuhteisiin, liikenneturvallisuuteen ja pysäköinnin järjestämiseen mm. katutilan ja katujen mitoituksella.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu on eri sektoriviranomaisten ja kuntien välistä pitkän aikavälin strategista suunnittelua, jolla pyritään yhdistämään eri liikennemuodot toimivaksi kokonaisuudeksi. Alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesti maakuntaliitto vastaa liikennejärjestelmäsuunnitelman, lukuun ottamatta Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan suunnittelun kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö on ohjeistanut liikennejärjestelmäsuunnittelua prosessikuvauksilla ja tukenut toteuttamista aiesopimusmenettelyllä. Liikennejärjestelmän kehittämisessä korostetaan maankäytön suunnittelun roolia liikennetarpeen vähentämisessä sekä kulkumuotojakauman ohjaamisessa.

Maanteiden ja ratojen suunnittelua säädellään maantielailailla ja ratalailla. Sekä maantie- että ratalaki korostavat väyliä osana liikennejärjestelmää. Molempien lakien mukaan väylien tulee edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja alueiden kehittämistä sekä maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista. Maanteiden ja ratojen suunnittelun on myös perustuttava oikeusvaikutteisiin kaavoihin, joissa on selvitetty maantien tai radan sijainti ja suhde muuhun alueidenkäyttöön.

Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun vuorovaikutus ja sen kehittäminen

Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista on leimannut hankepainotteisuus. Alueidenkäytössä on usein ollut kyse enemmän väylähankkeisiin varautumisesta kuin pyrkimyksestä optimoida yhdyskuntarakenteesta ja liikenneverkosta sekä -palveluista muodostuvan järjestelmän toimivuutta. Vastaavasti liikennehankkeiden suunnittelussa on keskitytty niiden välittömiin vaikutuksiin ja pidemmän tähtäimen yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten ja riskien arviointi on monesti jäänyt vähemmälle huomiolle.

Liikennejärjestelmän kehittämisen kannalta yksi keskeinen ongelma on alueidenkäytön suunnittelun pirstaleisuus. Laaja-alaisia strategisia ja yleispiirteisiä kaavoja laaditaan maakuntakaavoja lukuun ottamatta vähän. Tällöin myös liikennejärjestelmätasoisien vaikutusten arviointi on hankalaa tai mahdotonta. Alueidenkäytön ja liikenteen kysymykset ovat olleet keskeisesti esillä kaupunkiseuduille laadituissa rakennemalleissa ja -suunnitelmissa, mutta niihin sitoutuminen on ollut puutteellista. Tarvitaankin kaupunkiseutuja kokonaisuutena käsittelevän kaavallisen suunnittelun vahvistamista. Tähän liittyy suunnitelmien kytkeytyminen toteuttamisen ohjelmointiin ja ajoitukseen sekä kaupunkiseutujen keskustajamien läheisen hajarakentamisen ohjaus ja ohjausvälineiden kehittäminen. Tätä teemaa käsitellään enemmän luvussa 4.2.

Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisen avulla ratkaistavia ongelmia voivat olla esimerkiksi autoriippuvuus, joukkoliikenteen käyttöaste tai puutteelliset kävelyn ja pyöräilyn olosuhteet, kuten myös ajoneuvoliikenteen sujuvuuden ongelmakohteet. Erityisen tärkeää olisi kuitenkin ottaa toimintojen saavutettavuus eri kulkumuodoilla tarkastelun alle. Varsinkin kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen palvelutaso ja palvelujen saavutettavuus on asia, johon voidaan vaikuttaa alueidenkäytön ratkaisuilla merkittävästi.

Alueidenkäytön suunnittelussa on tärkeää ajoissa varautua valtakunnallisesti merkittäviin liikennejärjestelmän kehittämislinjauksiin ja niihin liittyviin hankkeisiin. Suunnittelua hankaloittaa tällä hetkellä valtakunnan tasolla tapahtuvan liikennejärjestelmäsuunnittelun lyhyt aikajänne ja epätietoisuus suurten, erityisesti raideliikenteen hankkeiden toteuttamistavasta ja -aikataulusta. Myös liikennejärjestelmän tarkastelu valtakunnallisella tasolla eri kulkumuodoista muodostuvana kokonaisuutena on ollut puutteellista. Tarvitaankin liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön ja muiden sidosryhmien kiinteää kehittämistyötä, jossa aluerakenteeseen ja liikenteeseen liittyvää tarkastelua tehdään valtakunnan tasolla. Tällaista työtä onkin käynnistetty ministeriöiden yhteistyönä aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan laatimisessa (ALLI).

Osapuolien sitouttamisen uudeksi välineeksi on otettu käyttöön maankäytön, asuminen ja liikenteen (MAL-) aiesopimusmenettely. Menettelyn tavoitteena on ollut muodostaa työkalu, jonka avulla kaupunkiseudun kunnat yhdessä sopivat kaupunkiseudun kehittämistoimenpiteistä ja joka kuntakohtaisten intressien sijaan tukee kaupunkiseutujen kokonaisuutta ja siihen liittyvien kansallisten tavoitteiden toteuttamista kuntien hallinnollisista rajoista riippumatta. Keskeisiä aiesopimuksessa käsiteltäviä asioita ovat alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavajärjestelmään liittyvät kysymykset.

Ensimmäinen vuoden 2012 loppuun voimassa ollut MAL-aiesopimus allekirjoitettiin maaliskuun alussa 2011 Tampereen kaupunkiseudun kuntien ja valtion välillä. Myöhemmin on allekirjoitettu vuoden 2015 loppuun voimassa olevat MAL-aiesopimukset valtion sekä Helsingin, Turun, Oulun ja Tampereen kaupunkiseutujen kanssa. Aiesopimukseen liittyneissä neuvotteluissa on noussut esiin tarve määritellä aiesopimusten tarvetta, sisältöä ja sitovuutta lainsäädännön kautta ja selvittää myös niiden suhdetta maankäyttö- ja rakennuslakiin. Aiesopimusmenettelyä kehitetään edelleen ja samalla selvitetään niiden käyttämisen edellytyksiä myös muilla kaupunkiseuduilla.

MaaLi-foorumin kehittämisehdotuksissa tuotiin esille myös muita toimenpiteitä, jotka liittyvät maankäyttö- ja rakennuslakiin. Tärkeänä pidettiin alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteyden lainsäädännöllisen pohjan selkeyttämistä. Menettelyn joustavuuden takia liian yksityiskohtaista ja raskasta määrittelyä on syytä välttää. On kuitenkin selvitettävä, miten kaupunkiseutuja koskevien kaavojen sisältövaatimuksia olisi mahdollista täsmentää siten, että ne nykyistä paremmin edellyttävät maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista. Tarkasteluun täytyy ottaa myös liikennepalveluita ja liikenneväyliä koskeva lainsäädäntö. Lisäksi tarvitaan kehittämistyötä ja tukiaineistoa, jossa kuvataan liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessi ja sen liittyminen alueidenkäytön suunnitteluun. Myös VATtien tarkastelu alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittamisen näkökulmasta on syytä ottaa esille.

4.7

Kulttuuriympäristön huomioon ottaminen

Päätelmät:

1. Maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeinen kulttuuriympäristön vaalimisen, suojelun ja kestäväen kehittämisen väline. Kulttuuriympäristöön liittyvät näkökohdat ovat myös paljon esillä kaavaprosesseissa. Maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain soveltamismahdollisuus saman kohteen suojeluun on aiheuttanut epäselviä lain valintatilanteita.
2. On syytä selvittää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten kulttuuriympäristön inventointien yhtenäistämistä yhdeksi yhtenäiseksi valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen inventoinniksi, jota täydennetään tarvittavin osin erityisesti muinaisjäännösten, kaupunkimaisemien ja perinnebiotooppien osalta. Samalla tulee selvittää inventoinnin toteuttamistavat mukaan lukien ohjelmallisen suojelun käyttäminen sekä toteuttamiseen tarvittavat resurssit.
3. Yleis- ja maakuntakaavojen suojelumääräysten merkitystä ja suhdetta etenkin purkamislupien myöntämisedellytyksiin tulisi selkiyttää, samoin kuin suojelun ulottamista sisätiloihin asemakaavamääräyksiin. Lisäksi purkamislupien ja rakennuksen purkamisen mahdollistavien rakennuslupien valitusoikeussäännöt eroavat toisistaan, mikä ei rakennussuojelun näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista. Purkamislupiin liittyvät käytännöt myös vaihtelevat alueittain ja päätöksestä tiedon antamista koskevien säännösten noudattamatta jättäminen vaikeuttavat tehokasta lupakäytännön valvontaa ELY-keskuksissa.
4. Kulttuuriympäristön näkökulmasta kaavojen ajantasaisuuteen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Purkamisluvan myöntämisedellytyksiä tulisi kehittää niin, että lupaharkinnassa tulisi huomioon otettavaksi kaavan ajantasaisuus ja kaava-alueeseen liittyvien kulttuuriympäristöselvitysten riittävyys. Kaavoittamattomien alueiden osalta kulttuuriympäristön vaalimistavoitteiden toteutumista tulisi erikseen selvittää.
5. Kulttuuriympäristöön liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien tasot vaihtelevat. Selvitysten yksityiskohtaisuus tai yleispiirteisyys ei aina vastaa kaavan tasoa ja tavoitteita. Inventointien ja selvitysten laatua ja tietojen vertailukelpoisuutta on syytä parantaa kehittämällä valtakunnallista ohjeistusta.
6. Vuorovaikutuksen ja kansalaisvaikuttamisen lisäämiseksi on syytä kehittää viestintää kansalaisten vaikutuskanavista ja -tavoista kulttuuriympäristöasioissa.
7. Valtionhallinnon toimijoiden ja maakuntamuseoiden keskinäistä työnjakoa kulttuuriympäristöasioissa kaavoitukseen liittyen on myös syytä selkeyttää.

Kulttuuriympäristö rakentuu kulttuurimaisemasta, rakennetusta kulttuuriympäristöstä sekä muinaisjäännöksistä. Nykyään painotetaan yhä enemmän kulttuuriympäristön ymmärtämistä kokonaisuutena. Muutokset ympäröivässä maailmassa ja lainsäädännössä vaikuttavat usein joko suoraan tai välillisesti myös kulttuuriympäristöön. Merkittävimpiä tällaisia muutoksia aiheuttaa mm. ilmasto- ja energiapolitiikasta, kuntarakenteen ja aluehallinnon muutoksista, kaupunkiseutujen kasvusta ja joidenkin alueiden autioitumisesta. Myös muutokset elinkeinoelämässä vaikuttavat kulttuuriympäristöön.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeinen kulttuuriympäristön vaalimisen, suojelun ja kestävä kehittämissä väline yhdessä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, jatkossa *rakennusperintölaki*), muinaismuistolain (295/1963) ja luonnonsuojelulain (1096/1996) kanssa. Useamman lain soveltamismahdollisuus voi aiheuttaa epäselvyyttä etenkin asemakaava-alueilla tehtävissä rakennussuojelua koskevissa ratkaisuisissa. Asemakaava-alueella rakennusten ensisijainen suojeluväline on kaavoitus, mutta rakennusperintölakia voidaan soveltaa tietyissä tilanteissa. Asemakaava-alueella sijaitseva kohde voi olla yhtä aikaa suojeltu sekä kaavalla että rakennusperintölailla ja esimerkiksi perustuksia voi koskea lisäksi muinaismuistolaista johtuva suojelu. Rakennussuojeluprosessit voivat olla hallinnollisesti raskaita ja kiinteistön omistajan kannalta monimutkaisia. Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muiden lakien suhdetta käsitellään tarkemmin luvussa 11.

Rakennusperintölain ja sitä edeltäneen rakennussuojelulain nojalla suojeltuja kohteita on yhteensä 280 (elokuu 2013). Yhteen suojelukohteeseen voi sisältyä useita rakennuksia. Valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen nojalla on suojeltu noin 800 rakennusta. Asetus on kumottu vuonna 2010, mutta sen nojalla tehdyt suojelupäätökset ovat voimassa. Kirkkolaila suojeltuja Suomen evankeliluterilaisen kirkon kirkkoja on 567, siunauskappeleita 10, kellotapuleita 259 ja hautakappeleita noin 200 (marraskuu 2013). Ortodoksisesta kirkosta annetun lain nojalla suojeltuja kirkkoja on 19 ja rukoushuoneita neljä.

Maankäyttö- ja rakennuslain välineet

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on mm. edistää rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista. Kulttuuriympäristö ja sen arvojen turvaaminen on otettava huomioon kaikilla kaavatasoilla. Kulttuuriympäristö ja sen vaaliminen tulee huomioiduksi säännöksissä, mutta säännösten toteutumisessa on isoja alueellisia eroja. Sama koskee myös olemassa olevan rakennuskannan hoitoa ja käyttöä koskevia säännöksiä.

Myös käytännössä kulttuuriympäristöön liittyvät näkökohdat ovat paljon esillä kaavaprosesseissa. Tämä näkyi kaavoituksen asiantuntijoiden vastauksissa ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneeseen kyselyyn (AKSU 2012). Rakennetun ympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen on ollut hyvin esillä kaikilla kaavatasoilla, erityisesti asemakaavoituksessa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat tärkeän lähtökohdan kulttuuriympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamiselle. VATien mukaisia kulttuuriympäristön inventointeja ovat Museoviraston laatima inventointi valtakunnallisesti merkittävistä rakennetuista kulttuuriympäristöistä (RKY 2009) sekä ympäristöministeriön laatima inventointi valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista vuodelta 1995. Valtakunnallisesti arvokkaita inventoituja maisema-alueita on kaikkiaan 156 ja inventointia päivitetään parhaillaan (2013). Inventoinnit on otettava huomioon ja niiden toteuttamista edistettävä maakuntien suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa.



Kuva 22. Vastaukset kysymykseen, ”Mitkä kaavojen sisältövaatimukset ovat erityisesti painottuneet tai nousseet esille kokemuksesi mukaan kaavaprosesseissa? Kaavatasona asemakaava.” (Ylinen ym. 2013)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten inventointien oikeudellinen asema kaipaa kuitenkin selkiyttämistä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaiset kulttuuriympäristön inventoinnit olisi syytä yhtenäistää yhdeksi yhtenäiseksi valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen inventoinniksi, joka mahdollistaisi kulttuuriympäristön tarkastelun kokonaisuutena. Tätä inventointia tulisi täydentää tarvittavin osin erityisesti muinaisjäännostien, kaupunkimaisemien ja perinnebiotooppien osalta. Inventointitapaa tulisi kehittää niin, että inventoinnin pohjalta olisi mahdollista selvittää myös kulttuuriympäristökohteiden ohjelmallisen suojelun tarve. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden suojelemiseen liittyen kaavoituksen rooli on keskeinen, sillä maisemansuojelua ohjaavaa omaa säädöstä ei ole.

Rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen säilyttämisen näkökulmasta maankäyttö- ja rakennuslain purkamislupajärjestelmällä on keskeinen merkitys. Rakennus-suojelulailalla tai rakennusperintölailalla suojellulle kohteelle ei voida myöntää MRL:n mukaista purkamislupaa, mutta kaavasuojelunalaisen kohteen kohdalla tilanne on toinen ainakin säännösten osalta. MRL 171 §:n nojalla rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä alueellinen ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen, mm. sillä 172 §:ssä säädetyllä edellytyksellä, ettei poikkeaminen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Yleis- ja maakuntakaavoissa olevien suojelumerkintöjen ja -määräyksien oikeudellinen merkitys on koettu epäselväksi esimerkiksi suhteessa purkamislupien myöntämisedellytyksiin. Purkamisluvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa yleispiirteisten kaavojen suojelumerkinnät eivät yksistään ole estäneet purkamisluvan myöntämistä tilanteissa, joissa asemakaavaa ei ole tai suojelumerkintä on puuttunut asemakaavasta. Korkeimman hallinto-oikeuden purkamislupaa koskevissa ratkaisussa on korostettu, että MRL:n purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyypisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen, vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa MRL:n vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä. Oikeuskäytännön perusteella purkamislupa onkin tullut myöntää, jollei kohdetta ole suojeltu asemakaavassa tai rakennusperintölailalla taikka ellei

asemakaavan muutosprosessi tai kohteen suojeluprosessi ole vireillä. Kaavaratkaisulla suojeluasian ratkaisemiseen liittyy olennaisena osana velvollisuus pitää kaava ajan tasalla. Suojeluasian tosiasiallinen tutkiminen kaavaratkaisulla on kuitenkin kunnan kaavoitustoimivallan varassa, eikä esim. ELY-keskus kuntakaavoitusta ohjaavana ja valvovana viranomaisena voi vauhdittaa suojeluasian tutkimista kaavalla. MRL 177 §:n mukainen kaavoituskehoitus, jonka ympäristöministeriö voi esityksestä antaa kunnalle, on harvoin käytetty menettely ja kynnys kehotuksen antamiseen on pidetty korkealla.

Purkamislupiin liittyvät käytännöt myös vaihtelevat alueittain. Tiedon kulussa on käytännön ongelmia eikä viranomaisille aina jää aikaa reagoida määräajan puitteissa. Sähköisen tiedoksiannon menetelmiä olisi kehitettävä. Lisäksi purkamislupien ja rakennuksen purkamisen mahdollistavien rakennuslupien valitusoikeussäännökset eroavat toisistaan, mikä ei rakennussuojelun näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista.

Asemakaavan tapauskohtaisuus ja paikkaan sitoutuneisuus merkitsee, ettei esim. rakennussuojelun toteuttamiseksi laadittavan kaavan riittävästä selvityksistä voi antaa mitään yleisiä ohjeita niin, että suojelu tulisi toteutetuksi edes maakunnallisella tasolla riittävän laajasti ja yhtäläisin kriteerein – puhumattakaan valtakunnallisesta tasosta. Yhtäältä myös itse rakennussuojeluinventointien sisällön sääntelemättömyys jättää suojelusta päättävälle viranomaiselle paljon harkintavaltaa. Edellä mainituista seikoista johtuen ei myöskään oikeuskäytäntö ole siinä määrin vakiintunutta, että siitä voitaisiin johtaa selkeitä asemakaavan sisältövaatimuksia koskevia tulkintaohjeita rakennetun ympäristön vaalimista koskevilta osin.

Asemakaavan muutosherkkyys ja esim. kaavasuojeleluun rakennuskantaan liittyvät kunnossapitokysymykset heikentävät kaavasuojeleluun merkitystä rakennetun kulttuuriympäristön vaalimisen välineenä. Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaisen rakennuksen kunnossapitovaatimuksen merkitys on rakennussuojelun kannalta tällä hetkellä melko tehoton. Arvokkaatkin rakennukset voivat rapistua pahoin, jos omistaja on haluton pitämään niitä kunnossa. Viranomaisten keinot puuttua näihin tilanteisiin on koettu heikoiksi. Kaavasuojelelutujen rakennusten kunnossa pitoon liittyen tulisi pohtia korjaus- ja kunnossapitoavustusjärjestelmän uusimista niin, että se kannustaisi kunnossapitoon ja lisäisi rakennuksen käyttöarvoa. Arvokohteiden kohdalla avustusjärjestelmän turvin pitäisi pystyä tekemään suojelun laiminlyönnistä kannattamatonta.

Ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakennusperintölain kulttuuriympäristöä koskevat tavoitteet maankäytön suunnittelussa tulisi kulttuuriympäristökysymyksiä pyrkiä tarkastelemaan yhtä kaavaa laajempina kokonaisuuksina, vaikka itse kaavoittaminen ja siinä tapahtuvat suojeluratkaisut voivat konkretisoida pienialaisissa kaavoissa ja tapauskohtaisesti. Näin olisi tärkeää, että maakunnissa ja kunnissa olisi määräajoin päivitettävät kulttuuriympäristön hoito-, vaalimis- ja suojeluohjelmansa, joissa inventointeihin ja selvityksiin perustuen linjattaisiin ennakolta myös suojelukysymyksiä alueellisesti ja maakunnallisesti. Purkamisluvan myöntämisedellytyksiä tulisi kehittää niin, että lupaharkinnassa tulisi huomioon otettavaksi kaavan ajantasaisuus ja kaava-alueeseen liittyvien kulttuuriympäristöselvitysten riittävyys.

Kuntien tulkinnat vaihtelevat siitä, missä määrin rakennusten sisätiloja on mahdollista suojella asemakaavalla. Kysymys koskee etenkin rakennusta porraskäytäviä, mutta asemakaavalla on joissakin kunnissa suojelu jopa yksityisasuntojen kiintokalusteita. Asemakaavan suojelumääräysten ulottamista sisätilojen suojeluun kaavoituksella olisi selvitettävä ja selkiytettävä maankäyttö- ja rakennuslaki tältä osin.

Kulttuuriympäristöön liittyvät selvitykset ja vaikutusten arviointi

Kaavojen pitää perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Ajantasaiset pohjatiedot ovat perusedellytys kaavoitukseen liittyvässä vaikutusten arvioinnissa. Ne kohdistuvat muun ohella kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun

ympäristöön. Monet teemainventoinnit (esim. merenkulun rakennusperintö) tukevat yksittäisten kaavahankkeiden vaikutusten arvioinnissa tarvittavien selvitysten laatimista. Myös alueelliset ja paikalliset kulttuuriympäristöohjelmat toimivat kaavoituksen pohjatietona.

Kulttuuriympäristöön liittyvät selvitykset koetaan kaavoituksessa usein melko ongelmallisiksi. Ympäristöministeriön AKSU-selvityksessä kaavoituksen asiantuntijat nimesivät sen kolmen hankalimman selvitettävän teeman joukkoon. Rakennettuun kulttuuriympäristöön liittyviä selvityksiä piti ongelmallisina runsas kolmannes kyselyyn vastanneista kuntien kaavoittajista. Vaikeaksi koetaan usein kysymys siitä, miten yksityiskohtaisia selvitysten pitäisi olla yleispiirteisissä kaavoissa. Selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyviä kysymyksiä on käsitelty tarkemmin luvussa 4.4.

Selvitysten laadun vaihtelevuus on ongelma kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta. Selvitysten kohdentuminen, laajuus, tarkkuus tai yleispiirteisyys ja ajoitus eivät aina vastaa kyseisen kaavan tarkoitusta ja tavoitteita. Toisaalta selvitysten hyvätkään tiedot eivät aina välity kaavoihin. Selvitysten riittävydestä saattaa eri osapuolilla olla erilaisia näkemyksiä. Inventointien ja selvitysten laatua ja tietojen vertailukelpoisuutta onkin syytä parantaa muun muassa valtakunnallista oheistusta kehittämällä. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota 1900-luvun jälkipuoliskolla ja sen jälkeen syntyneisiin eli nuorempiin kulttuuriympäristöihin ja kulttuurimaisemiin.

Kaavojen kulttuuriympäristöön kohdistuvien vaikutusten arviointiin liittyvä opas on valmistunut ympäristöministeriössä. Oppaan avulla halutaan parantaa vaikutusten arvioinnin laatua ja yhtenäistää niitä asioita, joita vaikutusten arvioinnissa pitäisi käsitellä.

Osallistuminen, avoimuus ja vuorovaikutteisuus

Kulttuuriperintöä koskevat kansainväliset sopimukset nostavat kansalaisyhteiskunnan keskeiseen asemaan kulttuuriympäristön käyttäjänä ja vaalijana. Suomen kaavoitusjärjestelmä onkin lähtökohtaisesti avointa ja vuorovaikutteista.

Prosessiin osallistuminen edellyttää toimivia vuorovaikutusmenettelyjä ja riittävää tietopohjaa. Paikkatietoihin perustuvat sovellukset ovat tässä hyvänä apuna.

Suomessa näkyvin kulttuuriympäristöasioihin osallistuva kansalaistoimijoiden taho ovat yhdistykset, kuten tieteelliset seurat, valtakunnalliset kulttuuriympäristöjärjestöt sekä paikalliset asukas-, kotiseutu- ja kyläyhdistykset. Julkisen vallan ja yhdistysten hyvä yhteistyö edistää kulttuuriympäristöasioiden hoitoa. Yhdistyksillä on tietoa ja osaamista, joista on apua hallinnolle. Yhdistykset puolestaan odottavat valtiolta ja kunnilta taloudellisen tuen lisäksi neuvontaa sekä erilaisten lupa- ja muiden prosessien helpottamista.

Valtionhallinnon toimijoiden, maakuntamuseoiden ja maakuntien liittojen keskinäinen työnjako kulttuuriympäristöasioissa ei kaikissa tilanteissa ole selkeä. ELY-keskusten sisäiset toimivaltasuhteet on koettu osittain ristiriitaisiksi ja ELY-keskusten resurssit kulttuuriympäristöasioiden hoitoon pieniksi. VATteihin liittyvien inventointien yhtenäistämisen ja toteutustavan selvittämisen yhteydessä tulisi ottaa kantaa myös eri viranomaistahojen toimivallan jakoon ja tehtäviin tavoitellen ratkaisua, jossa valtakunnallisesti arvokkaaseen kulttuuriympäristöön liittyvät viranomaispäätökset tehtäisiin riittävin resurssein ja yhdessä viranomaisessa.

Kaavoitus luo puitteet infrastruktuurin suunnittelulle ja toteutukselle. Erityisesti väylien, sähkölinjojen ja energiantuotantolaitosten, kuten tuulipuistojen, toteutustapa heijastuu myös kulttuuriympäristöjen olosuhteisiin. Vuorovaikutteinen suunnitteluprosessi ja hyvä yhteistyö kaavoittajan, infrastruktuurihankkeiden toteuttajan ja kulttuuriympäristöasiantuntijan kesken varmistaa kuhunkin tilanteeseen parhaan ratkaisun.

Luonnonympäristön huomioon ottaminen

Päätelmät:

1. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa luontoarvojen huomioon ottamisen kaavoituksessa. Ei-suojeltujen luonnonarvojen huomioimista osana viherrakennetta on kuitenkin syytä kehittää. On syytä muistaa, että kaavojen mahdollisuudet ohjata viherrakenteen sisällä niiden käyttöä ja hoitoa ovat rajalliset.
2. Viherrakenteen käsite tulisi selkeämmin nostaa näkyviin maankäyttö- ja rakennuslaissa alueidenkäytön suunnittelun tavoitteissa ja kaavojen sisältövaatimuksissa. Myös viherrakenteen käsittelyyn liittyvät kaavamerkinnot ja -määräykset tarvitsevat kehittämistä eri kaavatasoilla.
3. Kaavojen ajantasaisuuden arviointiin liittyy luonnonarvojen näkökulmasta erityisiä piirteitä. Kaavojen toteutuminen voi estyä esimerkiksi silloin, kun alueelta löytyy havaintoja luonnonsuojelulain nojalla suojeltavista lajeista tai luontotyypeistä.
4. Kaavojen selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa on olennaista selvittää vain niitä asioita, joita kyseisen kaavan ratkaisut ja vaikutukset edellyttävät. Tärkeää on myös selvitysten painottuminen niille alueille, joilla alueidenkäyttö muuttuu. Selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa tulisi viherrakenteen ja ekosysteemipalvelujen näkökulmat nostaa nykyistä paremmin esiin.
5. Kompensaatioon liittyviä menetelmiä luonnonympäristöön liittyvissä kysymyksissä on syytä kehittää. Kompensaatiomenettely kytkeytyy myös kaavoitukseen.
6. Natura-alueisiin liittyy epävarmuutta siitä, miten tarkasti arvioinnit pitää tehdä eri kaavatasoilla ja miten vaikutukset käytännössä arvioidaan. Natura-alueisiin liittyen korostuu vaihtoehtojen tutkimisen merkitys kaavoja valmisteltaessa.

Taajamien laajentuminen ja hajaantuminen sekä toisaalta myös niiden tiivistyminen, infrastruktuurin rakentaminen ja muu maankäyttö vähentävät luonnonympäristöjen määrää sekä pirstovat jäljelle jääviä alueita. Luonnonympäristön ja luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vaikuttavat puolestaan kielteisesti ekosysteemien kykyyn tuottaa useita ihmisten hyvinvoinnin kannalta tärkeitä ekosysteemipalveluja. Erityisesti Etelä-Suomessa asutuksen kehitys, muu rakentaminen ja vilkkaasti liikennöidyt väylät ovat voimakkaasti rajoittaneet myös luonnonvaraisten eläinten elin- ja liikkumismahdollisuuksia.

Valtioneuvosto on tehnyt 20.12.2012 periaatepäätöksen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiasta 2012–2020. Sillä tavoitellaan luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2020 mennessä. Periaatepäätöksen toteuttamiseksi on valmisteltu toimintaohjelma, jonka toimenpiteet koskevat laajasti luonnonsuojelun lisäksi myös luonnonvarojen kestävä käyttöä ja alueidenkäyttöä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on tärkeä luonnonympäristön arvojen vaalimiseen liittyvä väline paitsi kaupunki- ja taajama-alueilla, myös niiden ulkopuolella. Alueidenkäytön suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin pohjaksi tarvitaan tietoa luonnon monimuotoisuudesta ja alueidenkäytön muutosten vaikutuksista luonnonympäristöön ja ekosysteemipalveluihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain välineet

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää mm. luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa edellytetään, että alueidenkäytössä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään. Luonnonarvojen vaaliminen on tuotu esiin myös sisältövaatimuksissa kaikilla kaavatasoilla.

Luonnonarvoihin liittyvät kysymykset ovat käytännössäkin hyvin näkyvillä kaavaprosesseissa. Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneessa kyselyssä (AKSU 2012) tuli esille, että kulttuuriympäristön ja luonnonympäristön arvojen vaaliminen ovat kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijoiden käsityksen mukaan kolmen eniten painottuneen sisältövaatimusten joukossa kaikilla kaavatasoilla.

Arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia välineitä ja käytäntöjä luonnonympäristön huomioon ottamisen näkökulmasta, nousee tärkeimpänä esille kysymys viherrakenteen tarkastelusta kokonaisuutena. Viherrakenteella tarkoitetaan rakentamattomien ja pääosin kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa. Viherrakenne on osa yhdyskuntarakennetta. Viherrakenteeseen kuuluvilla alueilla on vaihtelevasti erilaisia mm. tuotantoon, virkistysmahdollisuuksiin ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä ominaisuuksia ja arvoja. Viherrakenne rinnastuu muihin yhteiskunnan toiminnan mahdollistaviin infrastruktuureihin, kuten liikenne- ja tietoverkkoihin. Viherrakenne-käsitteen sisältönä on luonnonarvojen vaalimisen lisäksi korostaa ajatusta luonnonympäristöstä resurssina, joka kykenee oikein hoidettuna ja kestävästi käytettynä tuottamaan myös monipuolisia hyötyjä ja palveluja.

Viherrakenne tulisikin selkeämmin nostaa näkyviin maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tällä hetkellä se on parhaiten esillä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. Lakiin liittyvissä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteissa ja kaavojen sisältövaatimuksissa on viitattu yleisemmin luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymiseen, alueidenkäytön ekologiseen kestävyYTEEN sekä luonnonarvojen vaalimiseen. Tämä saattaa johtaa siihen, että kaavoissa käsitellään kyllä merkittäviä Natura-kohteita, suojeluohjelmissa olevia alueita sekä luonnonsuojelulaissa priorisoituja luontotyyppejä ja lajeja, mutta muut viherrakenteen kokonaisuuden, alueiden kytkeytyneisyyden, luonnon monimuotoisuuden ja näiden mahdollistamien ekosysteemipalvelujen kannalta tärkeät kysymykset jäävät vähemmälle huomiolle. Tämä ei tarkoita uusien selvitystarpeiden nostamista esille eikä kaavojen sisältövaatimusten laajentamista, vaan huomion kiinnittämistä aikaisempaa paremmin viherrakenteen kokonaisuuteen.

Viherrakenteen käsitteen integroimisessa maankäyttö- ja rakennuslakiin on syytä pohtia sitä, mitä sillä tarkoitetaan eri kaavatasoilla ja millä tavalla yleispiirteisten kaavojen tulisi ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja toteutusta. Viherrakenteen käsittelyyn liittyvät kaavamerkinnot ja -määräykset tarvitsevatkin kehittämistä ja ohjeistusta. On syytä kuitenkin muistaa, että kaavojen mahdollisuudet ohjata viherrakenteen sisällä niiden käyttöä ja hoitoa ovat rajalliset. Yleispiirteisiä kaavoja pyritään myös kehittämään strategisempaan suuntaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kaavoissa annetaan niiden tarkastelutason mukaisia suuntaviivoja jatkosuunnittelulle ilman, että vielä puututaan ratkaisujen yksityiskohtiin. Asemakaava-alueiden ulkopuolella korostuu maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi muun lainsäädännön soveltaminen. Viherrakenteen kehittämiseen liittyvät kysymykset ovat myös erilaisia maan eri osissa ja erityyppisillä alueilla, esimerkiksi kaupunkiseuduilla ja maaseudulla ja niiden eri osissa.

Kaavojen ajantasaisuuteen liittyy luonnonarvojen näkökulmasta erityisiä piirteitä, erityisesti lajisuojelun näkökulmasta. Kaavat voivat vanhentua nopeastikin esimerkiksi silloin, kun alueelta löytyy havaintoja luonnonsuojelulain nojalla suojeltavista lajeista tai luontotyypeistä. Luontoarvot myös muuttuvat dynaamisesti ja uhanalaisien lajien kannalta (esimerkiksi saimaannorppa) on luonnollisesti suotavaakin, että ne lisääntyvät.

Luonnonympäristöön liittyvät selvitykset ja vaikutusten arviointi

Selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyys eri kaavatasoilla on kysymys, jota usein pohditaan myös luontoarvojen kohdalla. Yleispiirteisissä kaavoissa toteuttaminen voi tapahtua monella eri tavalla eikä kaikkien luonnonympäristöön liittyvien arvojen selvittäminen vielä niiden yhteydessä ole tarkoituksenmukaista. Olennaista on selvittää vain niitä asioita, joita kyseisen kaavan ratkaisut ja vaikutukset edellyttävät ja sulkea pois ne vaihtoehdot, jotka eivät ole mahdollisia suunnittelun tarkentuksessa. Tärkeää on myös selvitysten painottuminen niille alueille, joilla alueidenkäyttö muuttuu ja alueisiin, joilla oletetaan tai ennakoidaan syntyvän muutoksia.

Selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa tulisi nostaa ekosysteemipalvelunäkökulma nykyistä paremmin esille. Tämä tarkoittaa luontohyötyjen parempaa tunnistamista. Ekosysteemipalvelunäkökulma nostaa esille ihmisen alueidenkäyttöön liittyvistä ratkaisuista johtuvan hyödyn riippuvuuden ekologisista lainalaisuuksista ja ekosysteemin toimivuudesta. Tällöin luonnonarvoiltaan tärkeä alue koetaan positiivisena eikä rajoittavana asiana. Alueidenkäytöllä voidaan myös rikastaa luonnonympäristöä ja hakea positiivisia vaikutuksia eikä pelkästään korostaa reunaehtoja ja kieltoja. Luonnonarvoiltaan tärkeisiin alueisiin voidaan kohdentaa myös erilaisia hankkeita ja kehittämistoimenpiteitä, kun niiden myönteiset ja kielteiset vaikutukset arvioidaan ja toimenpiteet suunnitellaan huolella.

Luonnonympäristöä koskevat selvitykset liittyvät usein yksittäisiin kaavaprosesseihin. Luontotiedon kokoaminen yhteen toimivaksi tietopankiksi on tärkeää erityisesti alueilla, joilla alueidenkäytössä tapahtuu paljon. Tällaista paikkatietopohjaista tietopankkia voitaisiin hyödyntää eri kaavaprosesseissa ja tällöin paine yksittäisiin kaavaselvityksiin vähenee. Kaavojen tietopohjan kehittäminen liittyy luonnollisesti yleisemminkin kaavoitukseen ja sen seurantaan.

Viherrakenteen kehittämisessä tarvitaan entistä enemmän tietoa viher- ja vesialueiden toimimisesta kokonaisuutena luonnonarvojen ja ihmisten kannalta. Selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa huomio kiinnittyy useimmiten erityisesti Natura-aluekokonaisuuksiin ja toisaalta rajatumpiin luontotyyppeihin ja lajien elinympäristöihin. Laajempi viherrakenne-, elinympäristö- ja luontotyyppitaso tietoa auttaisi hahmottamaan ja kohdentamaan luonnonympäristöä koskevia selvityksiä paremmin ja miettimään myös näiden kannalta tärkeitä kytkeytyneisyyskysymyksiä. Tällaisen tiedon tuottamisessa tarvitaan myös valtakunnallista ohjausta.

Kompensaatioon liittyvien menetelmien kehittäminen luonnonympäristöön liittyvissä kysymyksissä on tärkeää. Kompensaatiolla tarkoitetaan ympäristölle aiheutuvan haitan poistamista samassa määrin kuin sitä aiheutetaan ja menettelyllä voidaan tasapainottaa esimerkiksi liikennehankkeiden yhteydessä syntyviä haittoja vastaavilla positiivisilla ympäristöjärjestelyillä (Suomen ympäristö 18/2009). Luontokompensaatiot voivat parhaimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa kaikki osapuolet ja myös ympäristö hyötyvät. Kompensaatiomenettelyn kehittäminen kytkeytyy myös kaavoitukseen.

Natura-arviointeihin liittyy epävarmuutta siitä, miten tarkasti arvioinnit pitää tehdä eri kaavatasoilla ja miten vaikutukset käytännössä arvioidaan. Kun päätetään, että luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia ei tarvita, pitää voida perustellusti osoittaa, että sellainen ratkaisu on olemassa, josta ei synny haittaa Natura-varauksen perusteena oleville arvoille. Natura-alueisiin liittyen korostuu vaihtoehtojen tunnistamisen merkitys kaavoja valmisteltaessa. Vaihtoehtojen tarkastelulla on merkitystä myös niissä tilanteissa, joissa tarvitaan poikkeuslupaa Natura-säännöksistä.

Prosessien sujuvuus ja vuorovaikutteisuus

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa onnistuneen kaavaprosessin myös luontoarvojen huomioon ottamisen kannalta. Tärkeää on luontonäkökulman huomioon ottaminen läpi koko kaavaprosessin, aina alkuvaiheesta loppuun asti. Ekosysteemipalvelunäkökulman korostaminen on myös osallistumisen ja vuorovaikutuksen kannalta tärkeää, jotta luonnonympäristö ei vuorovaikutustilanteissa korostu vain kehitystä rajoittavana tekijänä.

Kaavaprosessin kunnollinen raamittaminen osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisvaiheessa on tärkeää. Luonnonympäristöön liittyy selvitystarpeita, jotka ovat mahdollisia vain tiettyinä vuodenaikoina. Kaavaprosessien huono ohjelmointi ja kiirehtiminen johtavat helposti siihen, että oleellisia asioita – sekä mahdollisuuksia että vaikeuksia – ohitetaan liian helposti. Kaavojen toteuttamisen kannalta ongelmallisia ovat esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa aluevarauksia joudutaan poistamaan selvitysten puutteellisuuden takia prosessin loppuvaiheissa ja tästä johtuviin ongelmiin törmätään myöhemmin. Toisaalta myös prosessien sujuva ja ennakoitu eteneminen on tärkeää, jotta osallistuminen ja vuorovaikutus toimivat. Kaavoissa on kysymys poliittisista ja ihmisiin liittyvistä prosesseista, joissa prosessien keston on oltava hallinnassa.

Julkisen vallan sekä yhdistysten ja järjestöjen hyvä yhteistyö edistää luonnonympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista. Yhdistysten ja järjestöjen asiantuntemusta käytetään hyväksi myös kaavoihin liittyvissä selvityksissä ja arvioinneissa. Prosessien sujuvuuteen ja vuorovaikutteisuuteen liittyy myös sähköisten järjestelmien ja tietopalvelujen kehittäminen.

4.9

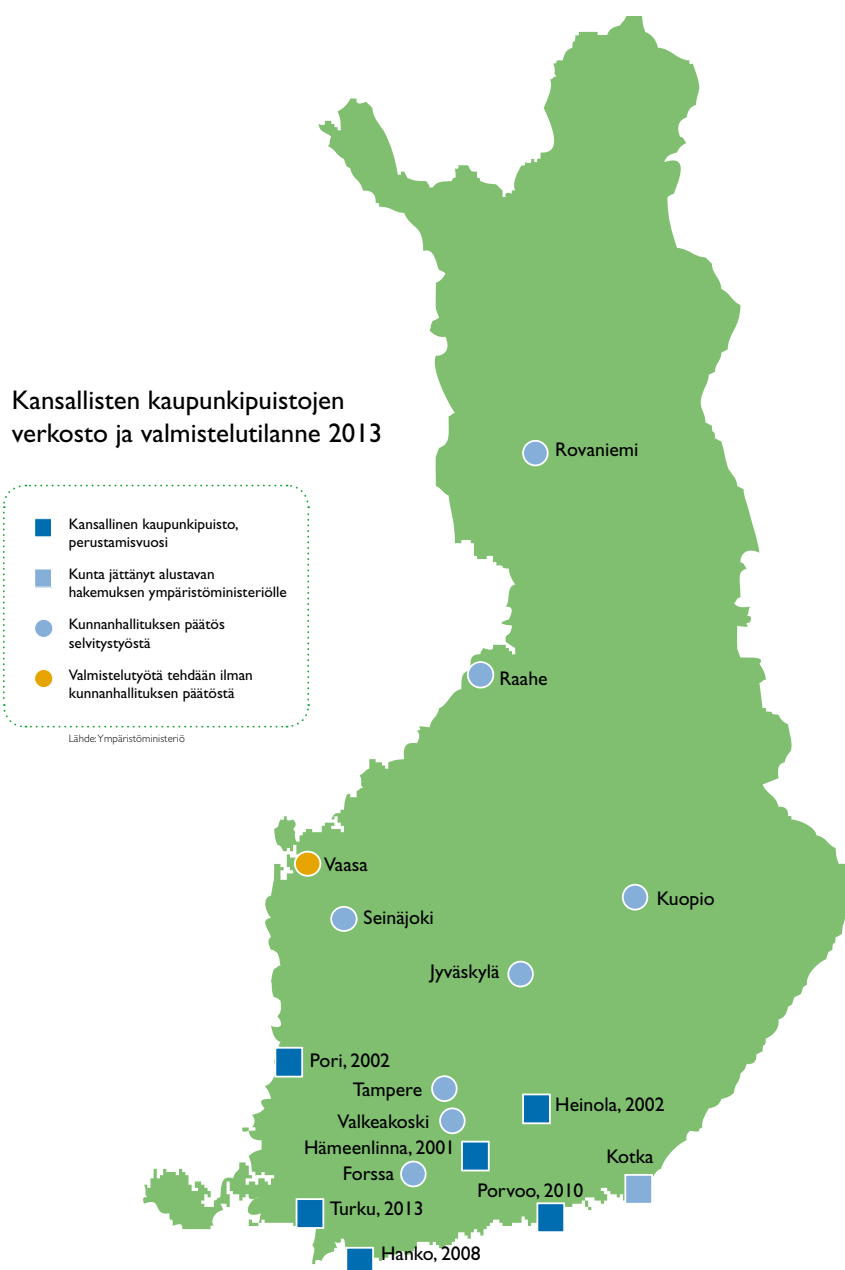
Kansalliset kaupunkipuistot

Päätelmät

1. Kansallisten kaupunkipuistojen säännöksiin vuonna 2009 tehdyt muutokset ovat parantaneet kaupunkien mahdollisuuksia sisällyttää rakennettua kulttuuriympäristöä käsittäviä ja yksityisessä omistuksessa olevien alueita osaksi kansallista kaupunkipuistoa.
2. Kansallisen kaupunkipuiston määräykset annetaan pääosin hoito- ja käyttösuunnitelmalla. Sen viivästyminen saattaa aiheuttaa ristiriitaa kaupunkipuiston kaavoittamisen ja sen tarkoituksenmukaisen hoidon kesken. Tämän vuoksi kaupunkipuistopäätös sekä hoito- ja käyttösuunnitelma olisi syytä kytkeä kiinteämmin toisiinsa.
3. Kansallisten kaupunkipuistojen verkosto täydentyy edelleen. Lähes kaikki kaupungit, joissa jo on kansallinen kaupunkipuisto, ovat lisäksi varautuneet puiston laajentamiseen. Tämän vuoksi kansallisen kaupunkipuiston laajentamisesta olisi tarpeen ottaa oma säännös lakiin.

Johdanto

Kansallisten kaupunkipuistojen perustaminen tuli mahdolliseksi maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan vuonna 2000. Hallituksen esityksessä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta (HE 101/1998 vp) arvioitiin, että maassamme saattaisi olla 4–5 sellaista aluetta, joille kansallisen kaupunkipuiston perustaminen lähivuosina voisi tulla kysymykseen. Arvio on osunut kutakuinkin oikeaan. Vuonna 2009, jolloin maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin edellisen toimivuusarvion perusteella eräitä muutoksia, kansallisia kaupunkipuistoja oli Suomessa neljässä kaupungissa. Tällä hetkellä kansallisten kaupunkipuistojen verkostossa on alueita kuudesta kaupungista. Useat muut kaupungit ovat aloittaneet kansallisen kaupunkipuiston perustamisedellytysten selvittämisen osana kaupungin kestävä maankäytön suunnittelua.



Kuva 23. Kansallisten kaupunkipuistojen valmistelutilanne 2013

Vuoden 2009 muutosten vaikutukset

Vuoden 2009 maankäyttö- ja rakennuslain muutokset kansallisten kaupunkipuistojen säännösten osalta tehtiin vuoden 2005 toimivuusarvion perusteella. Luonnon monimuotoisuus kirjattiin lakiin yhtenä kansallisessa kaupunkipuistossa säilytettävänä ja hoidettavana erityisenä arvona. Siihen asti luonnon monimuotoisuuden vaatimus oli kirjattu ympäristöministeriön teknisiin kriteereihin. Luonnon monimuotoisuuden kirjaaminen lakiin on nostanut kiinnostusta kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen sellaisissa kaupungeissa, jotka pitävät laajojen luonto- ja virkistysalueiden olemassa oloa yhdyskuntarakenteensa vahvuutena ja kilpailuvalttina.

Muut merkittävät muutokset olivat kuntaomistuksen asettaminen etusijalle sekä suostumusmenettelyn poistaminen – tietyin edellytyksin – sisällytettäessä yksityisten omistamia maa- tai rakennuskiinteistöjä kansallisen kaupunkipuiston alueeseen. Viime mainittu muutos on helpottanut paljon rakennettua kulttuuriympäristöä sisältävien alueiden sisällyttämistä osaksi haettavan kansallisen kaupunkipuiston kokonaisuutta. Muutoksen vaikutukset näkyvät konkreettisesti 5.6.2013 perustetussa Turun kansallisen kaupunkipuiston aluekokonaisuudessa. Pääosa Turun kansallisesta kaupunkipuiston alueesta on Turun kaupungin omistuksessa kun taas enemmistö arvorakennuksista on yksityisten tai yhteisöjen omistuksessa.

Alun perin MRL:n säännöksissä pidettiin mahdollisena kansallisen kaupunkipuiston perustamista kunnan lausunnon perusteella. Vuoden 2009 muutoksen yhteydessä tämä enemminkin teoreettinen vaihtoehto poistettiin. Tällä hetkellä kansallinen kaupunkipuisto voidaan perustaa siten vain kunnan hakemuksesta. Muutos on ollut perusteltu, koska kansallisen kaupunkipuiston valmisteluprosessiin liittyy perusselvitys- ja kaavoitustyötä, joka on integroitu kaupunkien laajempiin kaavaselvityksiin tai maankäytön strategioihin. Toisin sanoen kaupunki on kansallisen kaupunkipuiston valmistelu- ja hakemusprosessissa pääasiallinen toimija. Vuoden 2009 muutoksessa poistettiin velvoite laatia hoito- ja käyttösuunnitelma yhteistyössä alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin ELY-keskus) kanssa. Myös tämä muutos korostaa kunnan keskeistä roolia kansallisen kaupunkipuiston toimijana. Tätäkin muutosta on kunnissa pidetty tervetulleena, koska kunnan ja ELY-keskuksen välisestä suhteesta kaavojen valmistelussa on säädetty laissa muualla.

Päätöksen yhteydessä ja hoito- ja käyttösuunnitelmassa annettavien määräysten toteuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 70 §:n mukaan kansallisen kaupunkipuiston perustamispäätökseen voidaan kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annetaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatii ja ympäristöministeriö hyväksyy.

Käytännössä kansallisen kaupunkipuiston päätöksen yhteydessä on annettu ja tultaneen antamaan erittäin harvoin määräyksiä. Pääosa määräyksistä on annettu hoito- ja käyttösuunnitelman yhteydessä. Joissakin tapauksissa hoito- ja käyttösuunnitelman laadinta on viivästynyt eikä kansalliselle kaupunkipuistolle ole siten annettu lainkaan määräyksiä. MRL 70 §:ssä edellytetään kuitenkin, että kansallisen kaupunkipuiston kaavoituksessa ja muussa alueeseen vaikuttavassa suunnittelussa ja päätöksenteossa on otettava huomioon puistoa koskevat määräykset. Toisin sanoen lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että kaupunkipuistolle on annettu tarpeelliset määräykset ennen kuin siihen sisältyvien alueiden maankäyttöä ryhdytään muuttamaan. Tämän vuoksi kaupunkipuistopäätös sekä hoito- ja käyttösuunnitelma olisi syytä kytkeä kiinteämmin toisiinsa.

Kansallinen kaupunkipuisto on otettu kestävän kaupunkisuunnittelun välineeksi

Nykyinen kansallisten kaupunkipuistojen verkosto on syntynyt kaupunkien aloitteellisuuden ja maankäytön ohjauksen keinoin ilman valtakunnallista ohjausta tai ohjelmallisuutta. Kyseiset kaupungit ovat päättäneet edistää kestävää kaupunkisuunnittelua ja -rakentamista integroimalla kansallisen kaupunkipuiston tavoitteet muihin kestävän maankäytön tavoitteisiin. Yhä uudet kaupungit haluavat tehdä kansallisen kaupunkipuiston selvityksen määrittääkseen sen avulla kaupungin identiteetin kannalta keskeisimmän kulttuuri- ja luonnonperintökokonaisuuden, jota halutaan kehittää olemassa olevien arvojen pohjalta samalla kun yhdyskuntarakennetta eheytetään. Tässä mielessä kansallisen kaupunkipuiston selvityksen tekemisen on todettu palvelevan jo sellaisenaan eheyttävää kaupunkisuunnittelua. Kansallisten kaupunkipuistojen tarkoituksenmukaisesta määrästä on kuitenkin perusteltua käydä keskustelua.

Kaikki ne kaupungit, joihin kansallinen kaupunkipuisto on jo perustettu, suunnittelevat tai valmistelevat kaupunkipuiston laajentamista tarkoitukseen kulloinkin sopivien kaavahankkeiden yhteydessä. Tämä on osoitus siitä, että kansallista kaupunkipuistoa ei pidetä staattisena osana kaupunkirakennetta, vaan sen arvomaailma halutaan integroida kaupungin tai kaupunginosien kehittämiseen aina kun suunnittelualueen sijainti ja erityiset arvot luovat siihen edellytykset. Nykyisessä laissa ei ole säännöstä kansallisen kaupunkipuiston laajentamiselle. Tällaisen säännöksen lisääminen lakiin olisi perusteltua.

5 Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus

Keskeisenä teemana maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä oli rakentamisen laadun ja vastuun saaminen tasapainoon. Uudistuksessa korostui rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus rakentamisen hyvästä lopputuloksesta. Erityisesti rakennuksen suunnittelijoina toimiville ja työnsuorituksesta vastaaville asetettiin aikaisempaa tiukemmat pätevyysvaatimukset. Samalla suhteutetun rakennusvalvonnan ja yksityisen toimijan vastuita selkeytettiin.

Rakentamista koskevilla säännöksissä huomioitiin kasvava korjausrakentaminen ja turvattiin joustavilla säännöksillä varoen suoritettu korjaustoiminta. Rakennuksen omistajan kunnossapitovelvollisuus täsmentyi ja viranomaisen mahdollisuus puuttua kunnossapidossa havaittuihin laiminlyönteihin tehostui. Muutoin maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskevat säännökset pohjautuivat pitkälti 1990-luvulla uudistettuihin rakentamisen ohjauksen säännöksiin.

5.1

Rakennushankkeen toimijoiden vastuut ja rakentamisen laatu

Päätelmät:

1. Rakennushankkeeseen ryhtyvän, suunnittelijoiden ja työnjohtajien tehtäviä ja vastuita koskeva sääntely on vakiintunut ja toimii yhdessä rakennusvalvontaviranomaisen ennakkovalvontaa koskevan sääntelyn kanssa rakentamisen laadun edistämiseksi. Erityispiirteinä on, että rakennushankkeeseen ryhtyvillä on erilaiset valmiudet.
2. Suunnittelijoiden ja työnjohdon kelpoisuuden arvioinnin osalta olisi tutkittava edellytykset valtakunnalliseen pätevydentoteamisjärjestelmään siirtymiselle.
3. Aloituskokous ja tarkastusasiakirja ovat vakiinnuttaneet asemansa. Aloituskokous toimii tehtävässään vastuunjaon selkeyttäjänsä. Tarkastusasiakirjan potentiaali rakentamisen laatuohjelmana ei ole täysin hahmottunut kaikille toimijoille.
4. Käytettävissä ei ole kattavia tilastotietoja siitä, miten paljon erilaisia ns. yksityisen tarkastuksen keinoja on käytetty. Asiaa pitäisi selvittää ja sen pohjalta arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia hyödyntää asiantuntijamenettelyä teknisessä tarkastuksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan lain säätämisen tärkeänä tavoitteena oli tiukentaa vastuujärjestelmiä, jotta voidaan puuttua rakentamisen laadullisiin ongelmiin. Rakentamisen laadun ja vastuun tasapainoon saattamisessa korostui rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus rakentamisen hyvästä lopputuloksesta. Erityisesti rakennuksen suunnittelijoina toimiville ja työnsuorituksesta vastaaville asetettiin aikaisempaa tiukemmat pätevyysvaatimukset. Samalla suhteutetun rakennusvalvonnan ja yksityisen toimijan vastuita selkeytettiin.

Rakennushankkeeseen ryhtyvä keskeisessä roolissa

Rakennushankkeeseen ryhtyvän asema, tehtävät ja vastuut ovat keskeinen osa rakentamisen vastuusäätelyn kokonaisuutta. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on päävastuu rakennushankkeesta, sillä rakennushankkeeseen ryhtyvällä itsellään on käytössään tarvittavat tiedot hankkeesta, resursseista ja mahdollisuus tehdä niitä koskevia päätöksiä. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Tähän huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu myös, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen sekä käytettävissään pätevä henkilöstö.

Rakennuksen suunnittelijoiden ja työnjohdon tehtävät ja vastuut

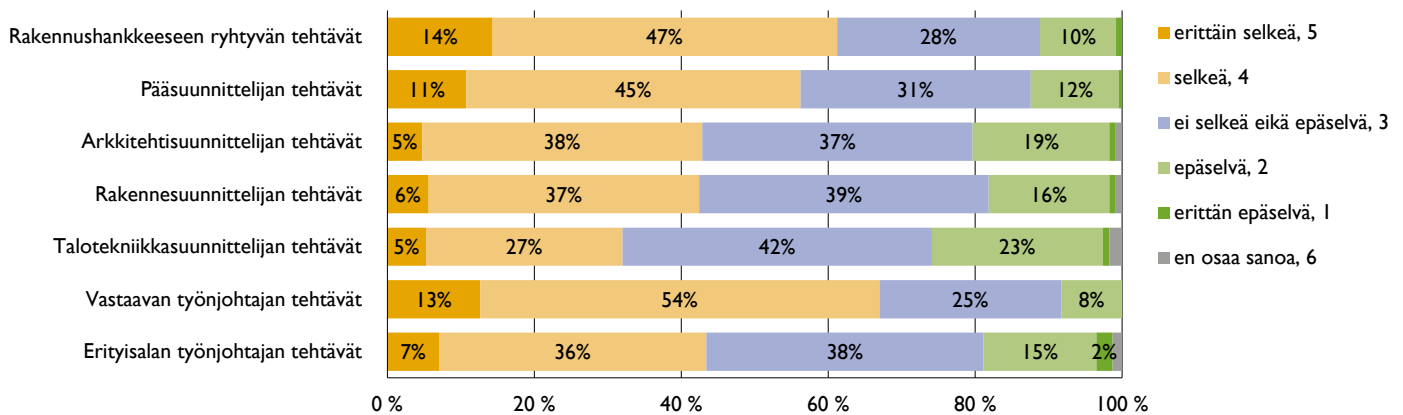
MRL:n myötä siirryttiin suunnittelussa pääsuunnittelijajärjestelmään. Pääsuunnittelijan vastuulla olevat suunnittelun kokonaisuuden hallintaan liittyvät kysymykset ovat olennaisia rakentamisen laadun turvaamisen kannalta. Laki edellyttää, että rakennushankkeessa on aina pääsuunnittelija. Sen sijaan muita suunnittelijoita edellytetään sen mukaan kuin on tarpeen tehdä erityissuunnitelmia. Rakennuksen suunnittelu ja suunnittelijan tehtävät perustuvat yhtäältä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin, toisaalta rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa tehtyyn sopimukseen. Yleistä on, että pääsuunnittelija toimii samalla myös rakennussuunnitelman laatijana.

Aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna MRL:ssä on korostettu vastaavan työnjohtajan asemaa ja tehtäviä rakennustyössä osana rakentamisen laatua painottavaa kokonaisuutta. Lupaa tai muuta viranomaishyväksyntää edellyttävässä rakennustyössä edellytetään aina työn suorituksesta ja sen laadusta vastaavaa työnjohtajaa. Vastaava työnjohtaja huolehtii säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan ja hyvän rakennustavan mukaisesta rakentamisesta. Vastaavan työnjohtajan tehtävät, samoin kuin suunnittelijoidenkin tehtävät, perustuvat sekä lainsäädäntöön että rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa tehtyyn sopimukseen.

Toimijoiden tehtäväjaon ja vastuiden sääntelyn selkeys

Rakennushankkeeseen ryhtyvän, pääsuunnittelijan ja vastaavan työnjohtajan tehtävänjakoa ja sen sääntelyä pidetään selkeänä. Runsaasti yli puolet rakennustarkastajista piti Suomen kuntaliiton rakennusvalvontaviranomaisille suunnatussa kyselyssä rakennushankkeeseen ryhtyvää (61 %), pääsuunnittelijaa (56 %) ja vastaavaa työnjohtajaa (67 %) koskevaa sääntelyä selkeänä tai erittäin selkeänä.

Lisäksi rakennustarkastajat ovat arvioineet pääsuunnittelijaa koskevien säännösten toimivuutta; yleisesti tarkastajat arvioivat kyselyssä mukana olevien säännösten toimivan hyvin tai melko hyvin.



Kuva 24. Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja asiantuntijoiden tehtävien löytyminen laista. (Axelsson 2012)

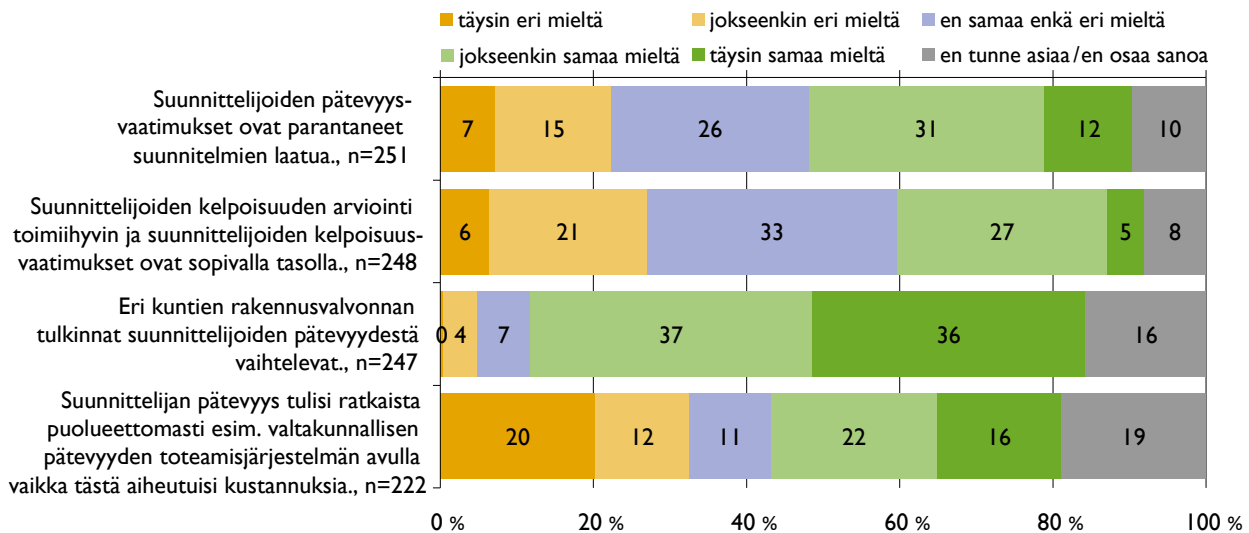
Tehtävien ja vastuiden sääntely on suunnittelijoille ja työnjohtotehtävissä toimiville tehdyn FCG:n selvityksen mukaan lähtökohtaisesti selkeää. Näiden alalla toimivien vastaajien näkemys rakennushankkeeseen ryhtyvän tehtävistä ja vastuista on lähes sama kuin suunnittelijoiden ja työnjohtajien. Toisaalta erityisalan työnjohtajien tehtävien ja vastuiden sääntely sai tässä vastaajaryhmässä muita heikoimman tuloksen. Aikaisemmassa vuoden 2005 arvioinnissa tehtävän- ja vastuunjako pääsuunnittelijan ja rakennuttajakonsultin ja muiden suunnittelijoiden välillä oli epäselvää. Tähän nähden sääntelyä on nyt sovellettu pidempään ja alalla toimivat kokevat sääntelyn selkeämmäksi.

Suomen Kuntaliiton kyselyssä rakennusvalvontaviranomaisille rakennustarkastajat arvioivat huonoimmin toimiviksi mm. pääsuunnittelijaa koskevat säännökset (18 % melko huonosti tai huonosti). Pääsuunnittelijan velvoitteita tulisikin jatkossa tarkentaa.

Säädösten uusi aloituskokousmenettely on vakiinnuttanut asemansa. Kyselyiden perusteella aloituskokouksen voidaan todeta toimineen eri toimijoiden roolia ja vastuuta rakennushankekohtaisesti selkeyttävänä menettelynä. Sen lisäksi, että eri toimijat ovat tietoisia vastuistaan ja velvollisuuksistaan, aloituskokouksessa rakentamisen hyvää laatua pyritään edistämään muun muassa rakentajan omaa valvontaa tukemalla. Aloituskokouksesta voi aiheutua jonkin verran lisätöitä rakennusvalvonnalle, mutta menettelystä hankkeen ryhdikkäämpänä läpivientinä saatava hyöty koetaan lisätöiden arvoiseksi.

Kelpoisuutta ja kelpoisuuden arviointia koskevan sääntelyn toimivuus

Suunnittelijoiden eli rakennussuunnitelman laatijan ja erityissuunnitelman laatijan vähimmäiskelpoisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Rakennusvalvontaviranomainen arvioi sille ilmoitettujen suunnittelijoiden ja rakennustyönjohtajien kelpoisuuden hankekohtaisesti ja tekee pyydettäessä erillisen päätöksen suunnittelijan kelpoisuudesta toimia kyseessä olevassa suunnittelutehtävissä. Suunnittelu- ja työnjohtotehtävien edellyttämä kelpoisuus määräytyy hankkeen vaativuuden mukaan. Pääsuunnittelijan ja vastaavan työnjohtajan kelpoisuus arvioidaan rakennuslupahakemusvaiheessa. Tarvittavien erityissuunnittelijoiden kelpoisuus arvioidaan, kun erityissuunnitelmat toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle. Pätevydentoteamisyhteisöjen myöntämiä pätevyystodistuksia hyödynnetään arvioinnissa. Jos suunnittelija ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, rakennusvalvontaviranomainen ottaa käytännössä yhteyttä rakennushankkeeseen ryhtyvään suunnittelijan vaihtamiseksi.



Kuva 25. Rakentamisen suunnittelijoille ja työnjohtajille ositettu kysely. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä? (Tolonen ym. 2013)

FCC:n selvityksessä suunnittelijoiden ja työnjohtotehtävissä toimivien arviot suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuuden arvioinnista ja kelpoisuusvaatimuksista vaihtelevat. Noin kolmasosa vastaajista katsoi, että suunnittelijoiden kelpoisuuden arviointi toimii hyvin ja että kelpoisuusvaatimukset ovat sopivalla tasolla. Suomen kuntaliiton kyselyssä ehdotetaan, että suunnittelijoiden kelpoisuutta koskevat säännökset tulisi säätää täsmällisemmiksi.

Useissa kunnissa käyttöön otettu rakennushankkeiden suunnittelun ennakkoneuvottelu on parantanut rakennushankkeeseen ryhtyvän tietoisuutta osaavan suunnittelun merkityksestä hyvissä ajoin ennen rakennuslupahakemuksen jättämistä. Ennakkoneuvottelussa selvitetään suunnittelutehtävän ja rakennushankkeen vaatimustaso ja siitä johtuvat suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset.

FCC:n selvityksen vastaajista vajaan kolmanneksen näkemys on, että vastaavan työnjohtajan pätevyysvaatimukset ovat sopivalla tasolla. Vastaajista yli 40 %:n mukaan eri kuntien rakennusvalvonnan tulkinnat vastaavan työnjohtajan pätevydestä vaihtelevat.

Suunnittelulla parempaa laatua

Rakennushankkeeseen ryhtyvän, suunnittelijoiden ja työnjohtajien tehtäviä ja velvollisuuksia koskeva sääntely on toiminut sisällöllisesti pääosin hyvin. Pääsuunnittelijan käyttäminen sekä suunnittelijoiden ja rakennustyönjohtajan kelpoisuusvaatimukset ovat parantaneet suunnittelua ja rakentamisen laatua. Rakennusvalvonnan näkökulmasta kelpoisuuden vaatiminen suunnittelijoilta ja rakennustyönjohtajilta on toivottu tavalla siirtänyt suunnittelua ja rakentamista koskevaa vastuuta ammattilaisille.

Rakennustarkastusyhdistyksen selvityksessä tosin todetaan, että valtakunnallisen rekisterin ja keskitetyn auktorisoinnin puuttuminen vaikeuttaa viranomaisen työtä ja aiheuttaa käytännön ongelmia suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyden ja kelpoisuuden arvioinnissa. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tekemä hankekohtainen arviointi vie rakennusvalvonnan resursseja. Tämä tosin on ollut lainsäädännön tarkoitus – keskittää valvontaresursseja toimijoiden kelpoisuuden valvontaan sen sijaan, että valvottaisiin tekemistä.

Alalla on voimistunut näkemys, että pätevydentoteamisen järjestelmän kehittämistä tulisi jatkaa tai selvittää edellytykset valtakunnalliseen pätevydentoteamisjärjestelmään siirtymiselle. Jos suunnittelijoiden ja työnjohdon hankekohtaisesta kelpoisuuden arvioinnista voitaisiin siirtyä koko maan kattavaan järjestelmään, kuntien rakennusvalvontaviranomaisen resurssija voitaisiin jatkossa kohdentaa toisin.

Rakentamisen vastuukysymysten osalta eroja syntyy suhteutetun valvonnan kautta. Valvonnan tarvetta arvioidaan hankkeen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän ja tämän resurssien kannalta. Rakennushankkeeseen ryhtyvän kyky huolehtia velvoitteistaan saattaa vaihdella suuresti esimerkiksi kertarakentajan ja ammattirakentajan välillä. Sääntelyn selkeyttäminen tai eriyttäminen on osa rakennusvalvonnan työn sujuvoittamista. Eri yhteyksissä on esitetty, että sääntelyä tulisi eriyttää ottamalla paremmin huomioon erityyppiset rakennushankkeeseen ryhtyvät.

Rakentamisen aikana rakennustyön suunnitelmallisen seurannan apuna käytetään rakennustyön tarkastusasiakirjaa. Tarkastusasiakirjan pitäminen on pakollista, mutta sen laatu ja laajuus riippuvat rakennushankkeesta. Tarkastusasiakirjaa voidaan käyttää rakennushankkeen "laatuohjelmana". Tässä suhteessa tarkastusasiakirja voi olla tärkeä osa rakennushankkeeseen ryhtyvän omaa valvontaa. Viranomaisnäkökulmasta tarkastusasiakirjan tarkoituksena on toimia selvityksenä siitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä ja muut vastuulliset tahot ovat huolehtineet heille kuuluvista tehtävistä. Rakennustyön tarkastusasiakirja on aiempaa vakiintuneempi käytäntö, mutta edelleen ongelmana nähdään tarkastusasiakirjakäytäntöjen kirjavuus ja se, etteivät asianmukaisesti varmennetutkaan merkinnät vielä takaa, että rakennusvaihekohtaiset työt olisi suoritettu myönnetyn luvan, suunnitelmien ja hyvän rakennustavan mukaisesti.

Tämän sääntelykokonaisuuden selkeyttämiseen keskeisesti tähtäävä maankäyttö- ja rakennuslain muutos hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 2013 (HE 147/2013, EV 212/2013).

Asiantuntijamenettelyt rakentamisen lupaprosessissa ja rakennustyön aikana

MRL:n yhtenä tavoitteena oli saattaa rakentamisen laatu ja vastuu tasapainoon. Tässä yhteydessä laajennettiin rakentamisen tekniseen tarkastukseen, eli erityissuunnitelmien ja rakennustyön suorituksen valvontaan, liittyvää mahdollisuutta jakaa vastuuta enemmän yksityiselle. Rakentamisen valvontaa voidaan toteuttaa osin rakennuttajavalvontana. Asiantuntijoiden hyödyntäminen on lisäksi mahdollistettu säätämällä asiantuntijatarkastuksesta ja ulkopuolisesta tarkastuksesta MRL:ssä. Ulkopuolisessa tarkastuksessa on sen nimestä huolimatta kysymys siitä, että ulkopuolinen asiantuntija antaa suunnitelmista tai työn toteutuksesta asiantuntijalausannon. Mainittuja menettelyitä voidaan käyttää, jos niiden käyttämiselle on riittävät edellytykset. Rakennuttajavalvonta tai asiantuntijan hyödyntäminen eivät rajoita rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa puuttua luvanvastaiseen taikka säännöksistä tai määräyksistä poikkeavaan rakentamiseen.

Käytettävissä ei ole kattavia tilastotietoja siitä, miten erilaisia ns. yksityisen tarkastuksen keinoja on käytetty ja miten ne ovat toimineet. RTY:n selvityksen perusteella ulkopuolisen tarkastuksen käyttäminen on yleistymässä. Tämä havainto on yhdenmukainen rakentamisen monimutkaistumisen suuntauksen kanssa. Käyttämällä ns. yksityisen tarkastuksen keinoja viranomaisvalvontaa voidaan täydentää. Joissain tapauksissa menettely voi keventää viranomaisresurssin tarvetta.

Ulkopuolisen asiantuntijan käyttömahdollisuus tilanteissa, joissa viranomaisen edellytykset arvioida epätavallista suunnitteluratkaisua eivät ole riittäviä, tukee rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ulkopuolisen tarkastuksen käyttäminen on perusteltua, jotta hankkeen lainsäädännön- ja luvanmukaisuus-

desta voidaan varmistua. Ulkopuolista tarkastusta on pidetty tarkoituksenmukaisena menettelynä, sillä rakennusvalvontaviranomaisella ei voi kaikissa tilanteissa olettaa olevan harvinaisten ja erityislaatuisten hankkeiden edellyttämää erikoisosaamista. Rakennusten sortumia koskevan keskustelun yhteydessä on havaittu, että jo ulkopuolisen tarkastuksen tarpeen tunnistaminen edellyttää vankkaa asiantuntemusta rakennusvalvontaviranomaiselta. Toisaalta rakennusvalvontojen yhdistäminen suuremmiksi yksiköiksi vastaa osaltaan erityisosaamisen ja erikoistumisen tarpeeseen viranomaispuolella.

Kaiken kaikkiaan asiantuntijuutta hyödyntävät menettelyt eivät toistaiseksi ole kovin vakiintuneita. MRL:n muutoksella (HE 147/2013, EV 212/2013) täsmennetään ns. yksityisen tarkastuksen keinoja koskevaa sääntelyä, mikä tuo menettelyjä koskevan sääntelyn aiempaa tarkempaa säädöstasolle. Lain tasolla edellytetään ulkopuolisen tarkastuksen tekijältä riippumattomuutta ja pätevyyttä.

5.2

Rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevan sääntelyn sekä Suomen rakentamismääräyskokoelman sääntelyn toimivuus

Päätelmät:

1. Olennaisia teknisiä vaatimuksia koskenut sääntely on uudistettu lain tasolla vastaamaan perustuslain vaatimuksia täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja asetuksenantovaltuuksien suhteen.
2. Rakentamismääräyskokoelma uudistetaan siten, että rakentamisen sääntely selkeytyy ja vähenee. Samalla on huolehdittava säännösten vaikutusten riittävästä arvioinnista ja yhteisvaikutusten huomioon ottamisesta jo säännösten valmisteluvaiheessa.
3. Korjausrakentamisessa sovellettavien säännösten uusimisessa tulee ottaa huomioon rakennuskannan ja sen korjaus- ja muutostöiden moninaisuus.
4. Säännösten kehittämistyötä tulisi tehdä yhdessä suunnittelijoiden ja muiden säännösten soveltajien kanssa.
5. Säännösten yhtenäisemmän soveltamisen tueksi tarvitaan ohjeita, oppaita ja koulutusta samaan aikaan kuin säännöksiä uusitaan.

Rakentamiselle asetettavien vaatimusten moniportainen sääntely

Rakentamista koskeva sääntely perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen nojalla valtioneuvoston asetuksena annettuun maankäyttö- ja rakennusasetukseen sekä ympäristöministeriön asetuksina annettuihin rakentamismääräyksiin.

Rakentamismääräyskokoelma on rakennusalalla vakiinnuttanut asemansa 1970-luvulta lähtien. Nykyiset rakentamismääräykset on annettu maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n nojalla ympäristöministeriön asetuksina. Rakentamismääräyskokoelmalla on sen käytännöllisyyden vuoksi vakiintunut asema rakennusalalla. FCG:n tekemän selvityksen mukaan Suomen rakentamismääräyskokoelma on säännöksistä käytetyin. Suunnittelijoista ja työnjohtajista 69 % vastasi käyttävänsä rakentamismääräyskokoelmaa säännöllisesti ja 30 % satunnaisesti. Kuntien rakennusjärjestyksiä ilmoitti käyttävänsä säännöllisesti 31 % vastaajista. Maankäyttö- ja rakennuslakia säännöllisesti käytti 41 % vastaajista.

Rakentamismääräyskokoelma sisältää asiakokonaisuuksittain rakentamisen terveellisyttä, turvallisuutta, energiatehokkuutta, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, ääneneristävyyttä sekä vesi-, viemäri- ja lämmityslaitteistoja koskevat olennaiset tekniset vaatimukset sekä niihin liittyvät ohjeet ja selostukset. Rakentamismääräyskokoelma sisältää myös rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta sekä rakentamisen viranomaisvalvontaa koskevat määräykset sekä niihin liittyvät ohjeet ja selostukset. Rakentamismääräyskokoelmassa on 34 osaa.

Määräysten, ohjeiden ja selostusten lisäksi rakentamismääräyskokoelmaan osiin on koottu myös kulloinkin kyseessä olevaa asiaa koskevat maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännökset.

Lain ja asetusten lisäksi rakentamista koskevat eurooppalaiset kantavien rakenteiden suunnittelua koskevat standardit, eurokoodit ja niiden kansalliset liitteet.

Joustava laki ja tiukat määräykset

Maankäyttö- ja rakennuslain 13 ja 117 § yhdessä loivat pohjan suurimmalle osalle rakentamismääräyskokoelman sääntelystä. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n mukaan määräyksillä oli sitova vaikutus. Ohjeet tarjosivat yhden hyväksyttävän ratkaisun. Tällä tarkoitettiin sitä, että rakennusvalvontaviranomaisen oli hyväksyttävä ohjeen mukainen ratkaisu, mutta suunnittelijalla oli mahdollisuus myös muunlaisen suunnitteluratkaisun esittämiseen. Käytännössä asetuksena annetuille ohjeille muodostui hyvin vahva asema jopa siinä määrin, että suosituksen luoteiseksi tarkoitettu ohjeen mukaisia ratkaisuja alettiin esittää vaatimuksina. Asetuksena annetun ohjeen status on korostunut tarpeettomasti.

Sääntelyä on voitu pitää ongelmallisena myös sen yleispiirteisyyden vuoksi. Maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskevat säännökset ovat muun ympäristölainsäädännön tapaan yleispiirteisiä ja joustavia. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen laajan harkintavallan ja säännösten joustavan soveltamisen seurauksena säännösten soveltaminen on epäyhtenäistä.

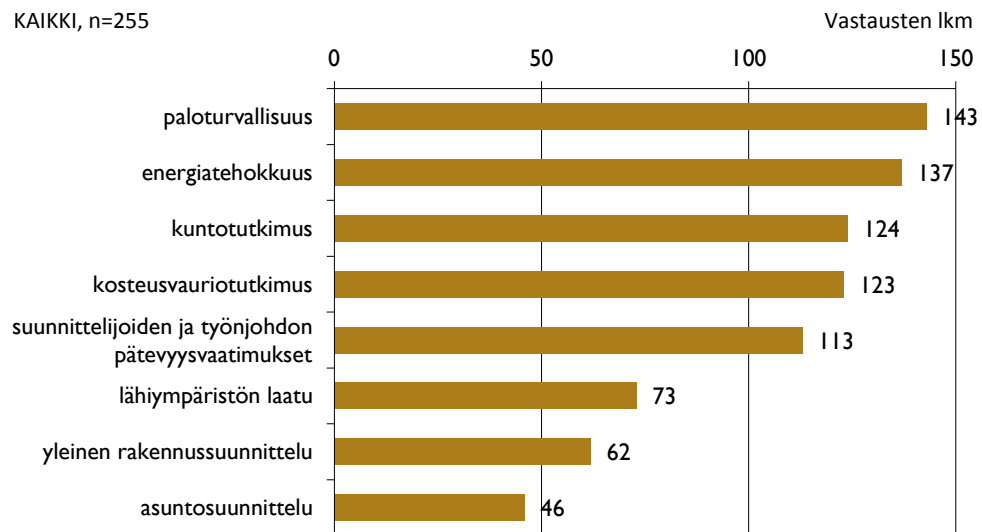
FCG:n selvityksen mukaan suunnittelijat pitivät rakentamismääräyksiä hyvin puutteellisina ja epäselvinä, liian yksityiskohtaisina ja runsaslukuisina. Erityisesti se, että rakentamismääräysten tulkintaa ei voi ennakoida, on ongelmallista. Osa vastaajista tosin pitää säännöksiä melko selkeinä ja niiden tulkintaa ennakoitavana.

Rakentamismääräysten muutosten valmistelussa ei niiden vaikutuksia alan mielestä selvitetä riittävästi. Myös säännösten yhteisvaikutukset on alan mielestä jätetty liian usein selvittämättä. Usein ongelmat paljastuvat rakennusten suunnitteluvaiheessa, jossa on vain vähän aikaa ratkaista niitä. Merkittävä osa vastaajista piti rakentamismääräyskokoelmaa vähimmäistasona, jota ei yleensä ylitetty.

Erityisesti korjausrakentamisessa uudisrakentamiseen tarkoitettujen säännösten soveltaminen aiheuttaa suunnittelijoille ja muille rakennusalan toimijoille ongelmia. Liian tiukka uudisrakentamissäännösten soveltaminen johtaa usein korjaamatta jättämiseen tai tarpeettomaan ylikorjaamiseen. Vastaajat toivoivat, että korjausrakentamista varten laadittaisiin esimerkiksi erilliset esteettömyysvaatimusten soveltamisohjeet. Eniten ongelmia rakentamismääräysten soveltamisessa on selvityksen mukaan esteettömyysmääräyksissä, korjausrakentamisessa yleensä sekä palomääräysten tulkinnassa.

Yhtenäisemmän tulkinnan avuksi rakennusala toivoo rakentamismääräyskokoelman oheen ohjeita ja opasaineistoa.

KAIKKI, n=255



Kuva 26. Rakentamisen suunnittelijoille ja työnjohtajille ositettu kysely. Mistä teemoista tai säännöksistä olisi tarpeellista olla opasaineistoa säädösten yhtenäisen soveltamisen tueksi? (Tolonen ym. 2013)

Esteettömyyttä koskevien säännösten toimivuus

Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on rakennusten esteettömyyteen liittyviä säännöksiä osissa F1 Esteetön rakennus (2005), F2 Rakennuksen käyttöturvallisuus (2001) ja G1 Asuntosuunnittelu (2005). Osa F1 koskee hallinto- ja palvelurakennuksia, työtiloja sisältäviä rakennuksia sekä muissa rakennuksissa sijaitsevia liike- ja palvelutiloja. Määräykset ja ohjeet liittyvät esimerkiksi liikkumisesteetömiin kulkuyhteyksiin tontilla ja rakennuksen sisätiloissa, hissien rakentamiseen sekä hygieniatilojen, kokoontumistilojen ja majoitustilojen liikkumisesteettömyyteen. Osassa F2 painotuu putoamisen ja harhaan astumisen estäminen. Tähän liittyvät määräykset kulkuväylien, portaiden ja tasanteiden sekä kaiteiden ja käsijohteiden ominaisuuksista. Määräyksiä on myös mm. riittävästä valaistuksesta sekä lattiapinnoista. Osassa G1 säädetään mm. asuinhuoneiston ovien ja kulkuaukkojen leveydestä, asuinkerrostalon hissivelvoitteesta sekä rakennukseen, leikkipaikoille ja oleskeluun tarkoitetuille alueille johtavien kulkuyhteyksien soveltumisesta liikkumisesteiselle.

FCC: selvityksessä esteettömyyttä koskevien määräysten toimivuutta tiedusteltiin erikseen rakentamisen suunnittelijoilta ja työnjohtajilta, pientaloteollisuuden edustajilta ja omakotirakentajilta. Pääosa vastaajista oli sitä mieltä, että esteettömyys otetaan nykyisin hyvin huomioon suunnittelussa ja rakentamisessa. Suunnittelijat ja työnjohtajat olivat myös sitä mieltä, että rakennusvalvonta seuraa riittävästi esteettömyyden toteutumista, mutta osan mielestä ohjeita ei kuitenkaan sovelleta eri kunnissa yhteneväisellä tavalla.

Pientaloteollisuuden edustajien vastauksista kävi yleisesti ilmi vaikeus ottaa kantaa esteettömyyskysymyksiin ja se, ettei asiaa tunnettu riittävän hyvin. Tämä johtunee siitä, etteivät esteettömyysmääräykset koske pientaloja kuin vähäiseltä osin. Enemmistö vastaajista ei myöskään halunnut laajentaa esteettömyysmääräysten soveltamista pientaloihin. Huomionarvoista on, että neljännes omakotirakentajista kuitenkin katsoi, että esteettömyysmääräysten tulisi koskea myös pientaloja. Toisaalta pientaloteollisuudessa oltiin selkeästi sitä mieltä, että pientaloja varten tarvitaan erilliset esteettömyysmääräysten soveltamisohjeet. Suurin osa kaikkien ryhmien vastaajista kaipa erillisiä soveltamisohjeita myös korjauskohteita varten.

Avovastausten perusteella monet vastaajat ovat sitä mieltä, että esteettömyysmääräykset palvelevat vain sangen pientä pyörätuolilla liikkuvaa vähemmistöä. Väestön nopean ikääntymisen tuomat paineet esteettömien asuntojen saatavuudelle eivät mitenkään ilmene tämän kyselyn vastauksissa.

Ääniolosuhteita koskevien säännösten toimivuus

Rakennuksen ääniolosuhteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain ja meluntorjuntalain nojalla annetulla valtioneuvoston päätöksellä melutason ohjearvoista. Ohjearvoja sovelletaan maankäytön, liikenteen ja rakentamisen suunnittelussa sekä rakennus- ja ympäristölupamenettelyissä.

Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa C1 annetaan asuinrakennuksissa sekä majoitushuoneissa tai vastaavissa pienimmät sallitut ilmaääneneristävyysluvun arvot, suurimmat sallitut askeläänitasoluvun arvot ja taloteknisten laitteiden aiheuttama suurin sallittu äänitaso asunnossa ja sen ulkopuolella.

Tyytyväisyyttä rakennusten ääniolosuhteisiin on selvitetty kyselytutkimuksin ja niihin liittyvin ääniteknisin mittauksin. Nykyisten säännösten voimassaoloaikana tyytyväisyys on ollut hyvää tasoa erityisesti asuntojen välisen ääneneristävyuden osalta. Yleinen tyytyväisyys ääniolosuhteisiin on parantunut, kun määräyksiä vuosien varrella on tiukennettu ja tarkennettu. Sen sijaan julkisivujen, parvekkeiden sekä piha- ja oleskelualueiden ääniolosuhteissa on puutteita, jotka heikentävät asumisviihtyvyyttä.

Määräykset ja turhat kustannukset

Melko yleinen on väite, että rakentamista koskevat määräykset nostavat asumisen hintaa tai ainakin aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia. Rakentamisen normitalkoissa, jotka syntyivät valtioneuvoston asuntopoliittisen toimenpideohjelman vaatimuksesta asuntotuotannon edellytysten parantamiseksi, tätä selvitettiin.

Useiden kyselyjen, haastattelujen ja työpajojen tuloksena saatiin selville, että useat normit aiheuttavat tarpeettomia kustannuksia. Energiataloutta, sisäilmastoa ja ilmanvaihtoa koskevista normeista haitallisimpina pidettiin koneellista tulo- ja poistoilmanvaihdon vaatimuksia. Asuntosuunnittelua koskevista normeista haitallisimpina pidettiin kylpyhuoneen mitoitusta ja väestönsuojaa koskevia säännöksiä. Haitallisina ja kustannuksia aiheuttavina normeina pidettiin myös useita kaavamääräyksiä. Esimerkiksi asemakaavassa määriteltyä rakennuksen sijoittumista pidettiin turhana, samoin rakennuksen muotoa ja autopaikkoja koskevia määräyksiä. Myös yhteistiloja, asuntojen keskipinta-alaa sekä julkisivu- ja kattomateriaaleja koskevat määräykset nähtiin tarpeettomia kustannuksia aiheuttaviksi.

Suurimmaksi yksittäiseksi turhia kustannuksia aiheuttavaksi normiksi jäi väestönsuojia ja niiden rakentamista koskevat säännökset. Merkittävänä normitalkoiden tuloksissa voidaan pitää sitä, suurempi ongelma kuin itse normi, on usein normin epäyhtenäinen ja huonosti ennakoitavissa oleva soveltaminen.

Rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten ja rakentamismääräyskokoelman uudistukset

Säännökset perustuslain mukaisiksi

Tammikuussa 2013 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset koottiin maankäyttö- ja rakennuslain 117 a–g §:iin. Oma pykälänsä on rakenteiden lujuudesta ja vakaudesta, paloturvallisuudesta, terveellisyydestä, käyttöturvallisuudesta, esteettömyydestä, meluntorjunnasta ja ääniolosuhteista sekä energiatehokkuudesta. Kukin pykälä sisältää perussäännösten rakentamismääräyskokoelman määräyksille sekä asetuksenantovaltuuden niiden antamiseen. Asetuksia voidaan antaa sekä uuden rakennuksen rakentamiseen että rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön tai vain jompaankumpaan.

Lain muutoksella rakentamista koskevista yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista säädettiin aiempaa täsmällisemmin siten, että lain säännökset muodostavat riittävän perussäännösten asetuksilla annettaville tarkemmille rakentamista ohjaaville säännöksille. Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella selkiytettiin uuden rakennuksen rakentamisen ja korjaus- ja muutostöiden sääntelyn sekä säädösten soveltamisen erilaisuutta ja pyrittiin yhtenäistämään soveltamiskäytäntöä. Tässä yhteydessä olennaiset tekniset vaatimukset eivät muuttuneet sisällöllisesti, vaan muutoksella asioista säädettiin oikealla tasolla ja asetuksenantovaltuudet saatettiin ajan tasalle. Perussäännökset olennaisista teknisistä vaatimuksista ovat lain tasolla ja niitä tarkentavat säännökset ovat asetuksen tasolla. Ne kootaan jatkossakin Suomen rakentamismääräyskokoelmaan yhdessä ei-sitovien ohjeiden kanssa.

Olennaisten teknisten vaatimusten soveltamiseen liittyvässä siirtymäsäännöksessä säädettiin, että korjausrakentamisessa edelleen sovelletaan uuden rakennuksen rakentamiseen tarkoitettuja rakentamismääräyksiä vain soveltuvin osin enintään viiden vuoden ajan lain voimaan tulosta. Siirtymäsäännöksen viiden vuoden määräaika johtaa siihen, että Suomen rakentamismääräyskokoelman osat on uusittava siirtymäajan puitteissa siten, rakentamismääräyskokoelman rakenne selkiytyy ja että rakennuksen korjaus- ja muutostöistä on annettu asianmukaiset säännökset.

Vähemmän sääntelyä

Hallituksen elokuun lopussa hyväksymän kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kesätyövoimavajeen umpeen kuromiseksi tarkoitettun rakennepoliittisen ohjelman mukaan rakentamismääräysten uudistamisen yhteydessä rakentamisen sääntelyä tulee vähentää rakentamisen laatua heikentämättä.

Kokonaisuudistus

Rakentamismääräyskokoelman kokonaisuudistus toteutetaan vuoden 2017 loppuun mennessä. Siinä yhteydessä toteutetaan tavanomaiset säännösmuutokset, poistetaan päällekkäinen sääntely ja erotetaan velvoittavat säännökset ja ohjeet toisistaan. Samalla selvitetään kunkin säännöskokonaisuuden soveltuvuus korjausrakentamisessa.

Paikallisten olosuhteiden määräykset rakennusjärjestyksessä

Päätelmät:

1. Rakennusjärjestystä koskeva sääntely toimii tavoitteiden mukaisesti. Kunnat voivat joustavasti käyttää mahdollisuuttaan antaa määräyksiä paikallisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei muuttanut olennaisesti kunnan rakennusjärjestyksen asemaa tai tehtävää. Lain mukaan kunnalla tulee olla rakennusjärjestys, jolla annetaan paikallisten tarpeiden mukaan suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakentamisjärjestystä ei sovelleta siltä osin kuin se on ristiriidassa rakentamista suoraan ohjaavan kaavan tai ylemmänasteisen sääntelyn kanssa. Rakennusjärjestys on ympäristölainsäädännölle tyypillinen keino delegoida norminantovaltaa kunnalle (vrt. ympäristönsuojelumääräykset, jätehuoltomääräykset). Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Rakentamisjärjestys ei korvaa alueiden käytön suunnittelua. Rakennusjärjestyksellä ei osoiteta alueita eri käyttötarkoituksiin eikä sillä pääsääntöisesti voida korvata rakennetun ympäristön yksityiskohtaista järjestämistä. Rakennusjärjestyksellä voidaan kuitenkin ohjata rakentamista erilaisilla alueilla paikallisten tarpeiden mukaisesti. Rakennusjärjestys toimii rakentamisen ohjauksessa erityisesti alueilla, joilla ei ole laajempaa tarvetta tehdä rakentamista suoraan ohjaavaa kaavaa, mutta joilla kuitenkin on tarpeen antaa yleisiä sääntöjä rakentamiselle.

Asemakaavoitetulla alueella rakennusjärjestyksellä voidaan antaa asemakaavaa täydentäviä määräyksiä ja kaavoittamattomalla alueella yleisiä sääntöjä rakentamisen yleiseksi ohjaamiseksi. Asemakaavoitetun alueen osalta kunnat ovat käyttäneet rakennusjärjestystä esimerkiksi täydentämään vanhaa asemakaavaa rakennusoikeuden osalta taikka ohjaamaan julkisivumateriaaleja laajemmin kuin yhden asemakaava-alueen osalta. Kun tyypillisesti kaavoitustoimi ja rakennusvalvonta ovat ainakin isommissa kunnissa eri tahojen tehtäviä, voidaan tällainen kehitys nähdä kaavoituksen ja rakennusvalvonnan tehtävienjaon kannalta uudenaikaisena suuntauksena. Kaavoitetun alueen ulkopuolella rakennusjärjestyksillä voidaan ohjata rakentamista mm. määräämällä rakennuspaikan koosta, rakentamisen määrästä ja rakentamisen sijoittumisesta.

Edelleen joustavuutta paikallisten olojen ohjaamiseen tuo se, että rakennusjärjestyksessä voidaan huomioida kunnan sisäisesti erilaisten alueiden ohjaustarpeet. Esimerkiksi rantarakentamista voivat koskea omat määräyksensä samoin kuin pohjavesialueelle rakentamista omansa. Ranta-alueilla rakennusjärjestyksessä tyypillisesti määrätään mm. rakennuspaikan vähimmäiskoosta, asuin- ja lomarakennuksen vähimmäisetäisyydestä rantaviivasta, alimmasta rakentamiskorkeudesta ja rakentamisen määrästä. Vaikka rantarakentamista kaava-alueella ohjattaisiin rakennusjärjestyksellä, ei se poista poikkeamis päätöksen tarvetta. Kunnalla on kuitenkin mahdollisuus osoittaa rakennusjärjestyksessä määrääjäksi alueet, joilla rantavyöhykettä koskeva

suunnitteluvelvoite ei ole voimassa. Alueen siirtyminen tosiasiallisen suunnittelutarpeen piiriin aiheuttaa rakennusjärjestyksen määräyksen tulemisen tehottomaksi. Kunta voi rakennusjärjestyksessä osoittaa määräajaksi suunnittelutarvealueeksi alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä.

Rakennusjärjestysten yhdenmukaistaminen alueellisesti on myös yhtenäisempien tulkintojen edistämisen keino.

Kunta itse päättää, miten ja missä tarkoituksissa se käyttää rakennusjärjestyksen mahdollistamaa jousto- ja tarkennusmahdollisuutta. Eräs keskeinen ja kunnissa laajalti omaksuttu tehtävä rakennusjärjestyksellä on rakentamisen ja toimenpiteiden vapauttaminen luvanvaraisuudesta ilmoituksenvaraisiksi ja toimenpiteiden vapauttaminen määrätyin ehdoin kokonaan viranomaisvalvonnasta. Kuntaliiton mukaan rakennusjärjestyksen käyttömahdollisuudet kunnan paikallisten ominaispiirteiden säilyttämisessä ja korostamisessa sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevien strategisten tavoitteiden toteuttamisessa ovat toistaiseksi olleet hyödyntämättä, kun kuntien rakennusjärjestykset ovat usein muodostuneet teknisiä yksityiskohtia määrittäviksi määräyskokoelmiksi. Kuntaliitto on vuonna 2013 julkaissut uuden oppaan rakennusjärjestyksen laatimiseen.

MRL:ia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota rakennusjärjestyksestä koskevan sääntelyn yleispiirteisyyteen ja totesi, että rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Tuolloin sääntelytapaa pidettiin poikkeuksellisesti hyväksyttävänä, kun huomioitiin sääntelykohteen erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio sekä muutoksenhakumahdollisuus rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä.

5.4

Viranomaisohjaus ja rakentamisen valvonta

Päätelmät:

1. Rakentamiseen liittyvän lainsäädännön suuri määrä sekä päällekkäinen ja rinnakkainen sääntely yhdistettynä MRL:n viranomaisvalvontaa koskevan sääntelyn pirstaleisuuteen MRL:ssä vaikeuttaa rakennusvalvontaviranomaisen roolin ja viranomaisvalvonnan sisällön hahmottamista.
2. Lupakynnys ja lupatyypit ovat joustavia. Kunnissa on omaksuttu erilaisia käytäntöjä, joten lupatyypien rajojen kirkastaminen voisi olla tarpeen.
3. Merkittävä ongelma on pitämättä jäävät loppukatselmuksella on vaikutuksia terveellisuuden ja turvallisuuden kannalta ja viranomaismenettelyihin sekä käytännössä myös MRL:n ulkopuolisissa kysymyksissä. On selvitettävä keinoja, joilla voidaan edistää loppukatselmusten pitämistä.

Lähimpänä rakentamista valvovista viranomaisista on kunnan rakennusvalvonta.

Valtion aluehallinnon tasolla ELY-keskukset edistävät ja ohjaavat kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskukset valvovat erityisesti, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset. ELY-keskukset järjestävät alueidensa rakennusvalvontaviranomaisille koulutustilaisuuksia. ELY-keskukset myös antavat lausuntoja rakennuslupahakemuksista esimerkiksi

suojelukysymyksissä. ELY-keskukset osallistuvat rakennusvalvonnan alueellisen yhteistyön kehittämiseen. ELY-keskukset voivat myös valittaa eräistä kunnan tekemistä päätöksistä. Rakentamisen ohjaukseen käytettiin ELY-keskuksissa 3,2 henkilötyövuotta vuonna 2012.

Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus.

Rakentamisen viranomaisvalvonnan rooli

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä MRL:ssä tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Keskeisessä asemassa viranomaisvalvonnassa ovat esimerkiksi rakentamisen kaavoituksen mukaisuus, rakennuksen terveellisyys, turvallisuus ja ympäristön viihtyisyys. Lisäksi rakennusvalvonnan tehtävänä on huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Viranomaisten toiminnassa ei pääsääntöisesti ole kysymys rakentamisen laadun takaamisesta suoran viranomaisvalvonnan keinoin, vaan siitä, että huolehditaan, että rakennushankkeeseen ryhtyvä huolehtii laissa säädettyjen ja lain perusteella määrättyjen velvoitteidensa eli vähimmäisvaatimusten täyttämistä ja hankkeessa ovat mukana tarvittavat asiantuntijat.

Rakentamisen valvonnalla pyritään varmistamaan, että rakennushankkeeseen ryhtyvä huolehtii, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien vaatimusten mukaisesti. Lopullinen vastuu on rakennushankkeeseen ryhtyvällä eikä viranomaisvalvonnalla pystytäkään eikä ole tarkoitus varmistaa, että rakennustyö tehdään kaikilta osin oikein. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei ole mahdollisuuksia tarkastaa rakennushankkeiden toteutuksen yksityiskohtia, tähän taas rakennushankkeeseen ryhtyvällä on parhaat mahdollisuudet ja intressi.

Viranomaisohjauksella voidaan kannustaa rakennushankkeeseen ryhtyvän pyrkimystä parhaaseen mahdolliseen suunnitteluun ja rakennustyön toteuttamiseen. Tätä voidaan kutsua laadunohjaukseksi. Viranomainen ei kuitenkaan voi velvoittaa hankkeeseen ryhtyvää ylittämään vähimmäisvaatimuksia rakennushankkeessa.

Säädösten nojalla rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä säädetään yhtäällä yleisin sanamuodoin ja toisaalla tarkasti. Säädösten tarkasteltuna rakennushankkeen viranomaisvalvontatoimien kokonaisuus ei hahmotu tarkasti, koska osin valvonta perustuu kulloinkin käsillä olevaan tilanteeseen ja viranomaisen arvioon mm. hankkeen laadusta ja laajuudesta. Joustava sääntely mahdollistaa MRL:n mukaisen valvonnan mukautumisen muuttuvaan toimintaympäristöön. Toisaalta uudenlaisissa tilanteissa, joissa menettelyt eivät ole vakiintuneet, sääntelyn joustavuus voi luoda epävarmuutta.

Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy niin sanottuun lopulliseen loppukatselmukseen. Rakentamisen lupamenettelyssä toteutetaan rakentamisen ennakkollista viranomaisvalvontaa. Ennakkovalvonnan tarkoituksena on valvoa, että rakentaminen tapahtuu rakentamista ohjaavan lainsäädännön maankäyttö- ja rakennuslain, maankäyttö- ja rakennusasetuksen sekä Suomen rakentamismääräyskokoelman säännösten sekä kunnallisten määräysten (asemakaava, rakennusjärjestys) mukaisesti. Valvonnan kautta rakentamiselle asetetut yleiset vaatimukset, kuten terveellisyys ja turvallisuus sekä paikallissidonnaiset vaatimukset, kuten soveltuminen asemakaavalla suunniteltuun kokonaisuuteen, kanavoituvat yksittäisiin hankkeisiin. Rakennustyön aikainen valvonta on lupamenettelyä kiinteästi seuraava valvontavaihe ja sen pääsääntöisenä keinona ovat viranomaiskatselmukset. Rakennustyön valvonnan on tarkoitus kohdistua viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin.

Rakentamiseen eri tavoin liittyvän sääntelyn moninaisuuden ja suuren määrän vuoksi ei välttämättä ole helposti muodostettavissa selkeää kuvaa siitä, mitä asioita rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluu. Tämä seikka näkyy myös kyselyissä. Rakentamista koskee yleisesti MRL:n vaatimukset. Lisäksi muusta lainsäädännöstä johtuu erilaisia vaatimuksia riippuen hankkeesta. Osin nämä muusta lainsäädännöstä johtuvat asiat kuuluvat rakennusvalvonnan toimivaltaan ja osin eivät. Yksityisoikeudellisiin, sopimuksiin liittyviin, kysymyksiin rakennusvalvontaviranomainen ei pääsääntöisesti ota kantaa eikä valvo niitä. Esimerkiksi rakennustapaohjeet voidaan liittää tontin luovutussopimukseen. Tällöin kysymys on ohjeiden yksityisoikeudellisesta sitovuudesta. Vaikka tontinluovutussopimuksen osapuolena on kunta, ei kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle seuraa MRL:n mukaista tehtävää valvoa ehtojen täyttymistä rakentamisessa. Rakentamisen sääntelyn rajapintoja on tarkasteltu tarkemmin luvussa 12.2.

Rakentamisen ohjauksen toimivuuteen vaikuttaa kunnassa rakennusvalvontaan käytettävissä olevien voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyys. Rakennusvalvonnan resursseja on käsitelty tarkemmin luvussa 11.2.

Kokonaisuuden hahmottamista on vaikeuttanut sääntelyn on pirstoutuminen eri säädöstasoisille. MRL:n muutoksella (HE 147/2013, EV 212/2013) ja siihen liittyvillä asetusmuutoksilla tilannetta selkeytetään säätämällä selkeämmin rakennustyönäikaisestä valvonnasta lain tasolla.

Rakentamisen viranomaisvalvonta on suhteutettua valvontaa

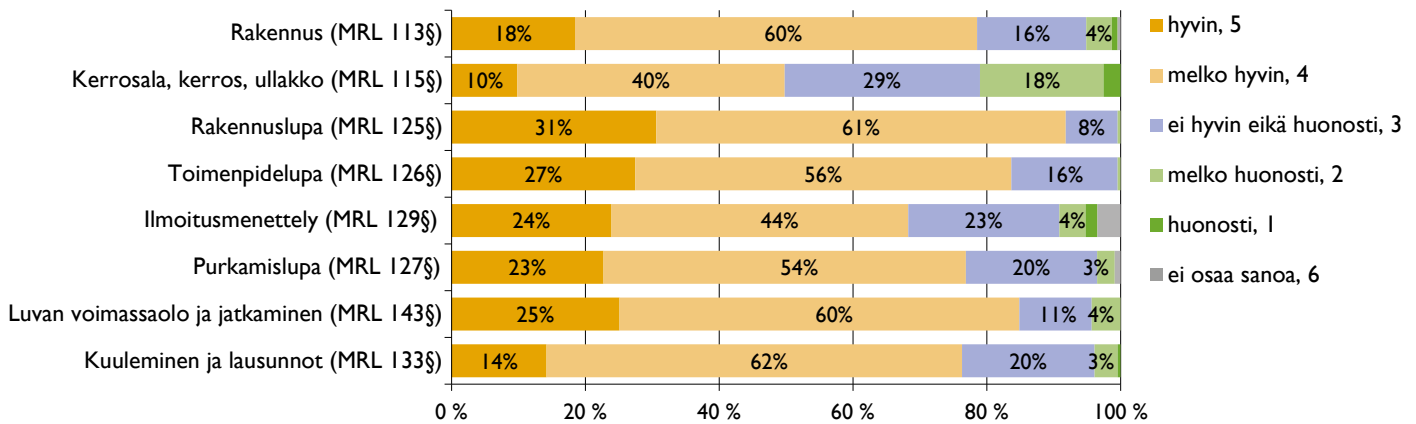
Rakentamisen viranomaisvalvonta on ns. suhteutettua valvontaa. Valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaatavuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat.

Rakentamisen suhteutetussa valvonnassa on keskeistä rakennushankkeen vaatavuuden tunnistaminen ja sen varmistaminen, että rakennushankkeissa toimivien henkilöiden asiantuntemuksen tason tunnistaminen. Rakentamishankkeessa toimivien kelpoisuuden toteaminen ei yksin kuitenkaan riitä, vaan rakennusvalvontaviranomaisen on tunnistettava myös muita valvonnantarpeeseen vaikuttavia tekijöitä. Suhteutetun valvonnan periaatteen toimimisen kannalta keskeisiä arvioinnin kohteita ovat siten yhtäältä hankkeen laajuus ja vaatavuus, toisaalta toimijoiden osaaminen. Näistä tehtyyn arvioon pohjautuu viranomaisvalvonnan mitoitus.

Suhteutetun valvonnan periaatetta on kritisoitu sen vuoksi, että sen johdosta viranomaisen voimavaroja saattaa kuluttaa toimijoiden kokemattomuuden vuoksi suhteetoman paljon hankkeet, jotka eivät välttämättä ole yleisen edun kannalta keskeisiä.

Suhteutettua valvontaa koskevan säännöksen abstraktiuden ja ohjeistuksen puuttumisen vuoksi, säännöksen ajatus ei ole välittynyt selkeästi eri toimijoille. Kuntaliiton vuonna 2012 tekemästä kyselystä ilmenee, että suhteutettu valvonta ymmärretään monella tavalla rakennustarkastajien keskuudessa. Periaate mahdollistaa jouston ja harkinnan viranomaisvalvonnan mitoittamisessa, mikä on johtanut viranhaltijakohtaisesti ja/tai kuntakohtaisesti erilaisiin käytäntöihin.

Olisi harkittava, pitäisikö ja voitaisiinko suhteutetun valvonnan periaatteelle pyrkiä löytämään lainsäädännössä selkeämpi ilmaisu. Periaatteen yhdenmukaisemmaksi soveltamiseksi olisi tarpeen myös antaa viranomaistoimintaa tukevaa ja yhdenmukaistavaa opastusta. Asian luonteen vuoksi kovin yksityiskohtaista ja kaikenkattavaa ohjeistusta ei välttämättä voitane antaa, mutta yleisten periaatteiden hahmottelu lienee mahdollista. Toisaalta voisi olla tarpeen selvittää, pitäisikö suhteutetun valvonnan periaatteesta luopua kokonaan, jolloin valvonta olisi saman laajuista kaikenlaisissa hankkeissa.



Kuva 27. Kuinka hyvin seuraavat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat toimineet rakennusvalvontatyössänne? (Axelsson 2012)

Rakentamisen luvista, niiden suhteista ja toimivuudesta

Erilaisille hankkeille on MRL:ssä erilaiset lupatyypit (rakennuslupa, toimenpidelupa, purkamislupa ja maisematyölupa). Rakennusluvun keskimääräinen käsittelyaika on koko maassa 3,1 viikkoa. Vuonna 2005 rakennusluvun käsittelyaika oli kahdesta neljään viikkoa 70 %:ssa kunnissa. Käsittelyajan laskentatavat kuitenkin vaihtelevat kunnittain.

MRL:n lupajärjestelmää pidetään melko selkeänä, vaikka erot rakennuslupien, toimenpidelupien ja ilmoitusmenettelyn sekä purkamisluvan ja maisematyöluvan soveltamisessa vaihtelevat.

Kyselyiden perusteella odotetusti rakennusvalvonnassa työskentelevät pitivät MRL:n lupasäännöksiä toimivina. Alan toimijoista suuri osa suunnittelijoista ja työnohtajista piti säännöksiä selkeinä. Pientaloteollisuuden edustajista huomattavasti pienempi osa puolestaan piti lupajärjestelmää selkeänä.

Lainsäädännössä erilaisia joustomekanismeja, joiden tarkoituksena on MRL:n lupia koskevien säännösten soveltuminen erilaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi rakennusluvun edellytyksistä säädetään erikseen sen perusteella, millaiselle alueelle hanke sijoittuu: asemakaava-alueelle, asemakaava-alueen ulkopuolelle tai suunnittelutarvealueelle. Kunta voi rakennusjärjestyksessään määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa sen jälkeen, kun asiasta on tehty ilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle. Lisäksi kunnille on vähäisten toimenpiteiden osalta annettu liikkumavaraa säätämällä, että kunta voi rakennusjärjestyksessään vapauttaa vähäisen toimenpiteen kokonaan luvasta. Kunnalla on myös mahdollisuus määrätä rakennusjärjestyksessä ilmoituksenvaraisiksi merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäinen rakentaminen tai muu toimenpide.

Kevyempiin toimenpiteisiin tarvitaan pääsääntöisesti toimenpidelupa, jonka ero rakennuslupaan on erityisesti se, että sen yhteydessä ei tarkastella teknisiä ominaisuuksia, vaan ne jäävät viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja toteuttajan vastattaviksi. RTY:n selvityksessä katsotaan, että MRL:n muutokset ovat olleet omiaan hämärtämään eri lupien välistä rajanvetoa.

Kuntien välillä on eroja luvanvaraisuuden ja eri lupatyypin tulkinnoissa, mikä näkyy myös kyselyvastauksissa. Alan toimijoista suurin osa oli sitä mieltä, että kuntien välillä säännösten tulkintaerot ovat suuret. Myös ROTI 2013 -raportissa kiinnitettiin huomiota kunnittain vaihteleviin lupatulkintoihin. Kyselyjen perusteella suuri osa vastanneista alan toimijoista ei pidä lupaprosessia sujuvana ja käsittelyaikaa kohtuullisena.

Erot tulkinnoissa ja soveltamiskäytännöissä johtuvat muun ohella joustavista lupasäännöksistä, joiden puitteissa kunnat ovat voineet omaksua toisistaan poikkeavia soveltamiskäytäntöjä. Eroavaisuudet tulkinnoissa voivat johtua myös eri kunnissa käytettävissä olevasta osaamisesta. Lisäksi on huomioitava, että soveltamistilanteet ovat mitä moninaisimpia, minkä vuoksi lupakäytännöt ovat oikeutetusti monenlaisia, mutta asioiden ollessa näennäisesti samanlaisia, saatetaan tilanne kokea lain kirjavana soveltamisena. Kuntien keskenään erilaiset lupasäännösten tulkinnat saattavat vaikuttaa siihen, miten selkeäksi ja toimivaksi MRL:n lupajärjestelmä koetaan.

Näkemyks lupajärjestelmän toimimattomuudesta voi myös johtua siitä, että lupajärjestelmään kohdistetaan odotuksia sellaisten etujen turvaamisesta, joita varten järjestelmää ei ole rakennettu.

Edellä käsiteltyjen rakentamisen ja toimenpiteiden luvanvaraisuuden lisäksi MRL sisältää muitakin lupainstrumentteja. Yksin säädöstekstin perusteella eri lupainstrumenttien (rakennuslupa, suunnittelutarveratkaisu, poikkeamispäätös) suhteet ovat vaikeasti hahmotettavissa ja niiden ymmärtäminen edellyttää käytännössä tutustumista aihepiiriin lakitekstiä laajemmin. (Määttä 2012) Näiden lupainstrumenttien keskinäisiä suhteita on tarpeen selkeyttää säädöstekstin tasolla. Poikkeamispäätöksen ja rakennusluvan rajanvetoa hämärtää mahdollisuus vähäiseen poikkeamiseen rakennusluvassa. Mitä kulloinkin pidetään vähäisenä poikkeamisena, ratkaistaan tapauskohtaisella harkinnalla.

Rakennustyönaikainen viranomaisvalvonta

Viranomaisen katselmuksat ja tarkastukset rakennustyön aikana

Rakentamisen viranomaiskatselmuksista ja -tarkastuksista määrätään pääsääntöisesti rakentamista koskevassa luvassa. Rakennustyön aikaisina katselmusvaiheita ovat muun muassa pohjakatselmus, rakennekatselmus sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmus. Katselmuksat voidaan suorittaa myös vaiheittain. Viranomaiskatselmusten lähtökohtana on suunnata valvonta vastuullisiin tahoihin ja sen valvomiseen, että nämä täyttävät velvollisuutensa. Oletuksena on, että viranomainen voi näin toimiessaan perustellusti olettaa, että rakentamisessa saavutetaan tällä tavoin säännösten edellyttämä vähimmäisvaatimustaso. Katselmuksen tarkoituksena ei ole yksityiskohdissaan tarkastaa tai taata rakentamisen kelvollisuutta. Katselmuksissa viranomainen esimerkiksi kiinnittää huomiota erityiskysymyksiin, havaitsemiinsa puutteisiin ja eri osapuolten lakisääteisiin velvollisuuksiin sekä ohjaa laatuun liittyvissä kysymyksissä.

Rakennusvalvonta pystyy osaltaan edistämään rakentamisen laatua muun muassa pitämällä oikeat ja oikea-aikaiset katselmuksat rakennustyömaalla. Voimavarojen niukentuessa saatetaan pitää vain välttämättömimmät katselmuksat. Näissä tapauksissa viranomaiskatselmuksiin lisäarvo jää käyttämättä.

Kyselyvastausten perusteella rakennustarkastajat arvioivat viranomaisten katselmuksia koskevien säännösten toimivan hyvin. Myös alan toimijoiden vastausten perusteella voidaan todeta, että viranomaiskatselmuksat ovat osaltaan edistäneet rakentamisen hyvää laatua ja niitä pidetään pääasiassa hyödyllisinä.

Osittainen loppukatselmus ja lopullinen loppukatselmus

Rakennustyön viranomaisvalvonta alkaa luvanvaraisen rakennustyön aloittamisesta ja päättyy niin sanottuun lopulliseen loppukatselmukseseen. Loppukatselmuksen hakeminen on rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuus ja loppukatselmukselta on haettava luvan voimassaoloaikana.

RTY:n selvityksessä esitetyn arvion mukaan Suomessa on tuhansia, ellei kymmeniä tuhansia, erikokoisia rakennuksia, joissa lopullinen loppukatselmus on pitämättä. Jos käyttöönottokatselmusta (osittainen loppukatselmus) ei ole pidetty, rakennus on periaatteessa otettu laittomasti käyttöön.

Rakennuslupa on usein rauennut, kun tieto puuttuvasta loppukatselmuksesta tulee ilmi. Näiden tilanteiden osalta ei ole nimenomaisesti säädetty menettelystä. On tulkinnanvaraista, voiko loppukatselmuksen pitää, vaikka lupa on rauennut. Kunnissa on omaksuttu hyvin erilaisia toimintatapoja asian suhteen. Viranomaisella ei ole käytännössä mahdollisuuksia todentaa, onko rakentaminen toteutettu asianmukaisesti vai ei, varsinkin jos lupa on rauennut vuosia sitten.

Loppukatselmuksen pitämättä jäämiselle on pääsääntöisesti se, että rakennushankkeeseen ryhtyvä ei pyydä loppukatselmusta rakennusvalvontaviranomaiselta. Toisaalta osa rakennusvalvonnoista ei pidä loppukatselmusta luvan rauettua, jolloin syynä loppukatselmuksen pitämättömyyteen voi olla liian myöhään pyydetty katselmus. Käytännössä kyseessä on merkittävä ilmiö, mutta mahdollisuudet korjata tilanne pelkästään lainsäädännön keinoin ovat rajoittuneet. Joskus kohteelta puuttuu kokonaan loppukatselmus ja joskus kohde voi olla osittaisessa loppukatselmuksessa hyväksytty käyttöön ja vain ns. lopullinen loppukatselmus puuttuu.

Loppukatselmusten pitämättä jääminen on ongelmallista monella eri tasolla. Käyttöön ottoa koskevassa loppukatselmuksessa rakennusvalvontaviranomainen toteaa, että rakennus on käyttöönoton edellyttämällä tavalla terveellinen ja turvallinen. Jos loppukatselmusta ei ole pidetty osittaisenaakaan, käyttöön otetun kohteen terveellisyyttä ja turvallisuutta ei ole tarkasteltu. Viranomaismenettelyn kannalta loppukatselmuksen pitämättä jääminen, vaikka rakentaminen on saatettu loppuun, on ongelma, koska tällöin hankkeen viranomaismenettelyä ei saateta loppuun, vaan se jää avoimeksi. Viranomaisen velvollisuuksien ja vastuun kannalta tällainen tilanne on epäselvä. Loppukatselmuksen pitämättä jääminen ei ole vain MRL:n järjestelmän sisäinen ongelma, vaan loppukatselmuksella on suuri merkitys niin käytännössä kuin muodollisestikin. Loppukatselmus on maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän ulkopuolella muodollisesti edellytyksenä usein esimerkiksi pankkilainan ja vakuutusten saamiselle.

MRL:n muutoksella (HE 147/2013, EV 212/2013) selkeytetään maankäyttö- ja rakennuslain katselmuksia ja tarkastuksia koskevaa sääntelyä. Laissa säädettäisiin muutoksen jälkeen mm. loppukatselmuksen edellytyksistä ja siitä, että loppukatselmuksesta tulee laatia pöytäkirja.

Rakennusvalvonnan sähköistynyt toimintaympäristö

Nykyisin vallitseva suunnittelutapa perustuu sähköisiin suunnitteluohjelmiin ja lähes kaikki rakennukset suunnitellaan tietokoneavusteisesti ja perustuen rakennuksen tietomalliin. Rakennuksen tietomalli sisältää kaiken tiedon rakennuksen ja rakennuspaikan suunnitelmista ja siihen voidaan liittää myös erilaiset kiinteistöä ja sen hallintaa koskevat tiedot.

Rakentamisen suunnitelmat ovat nykyisin pääsääntöisesti sähköisessä muodossa, mitä ne eivät vielä nykyisessä laajuudessa olleet maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä. Viranomaistoiminnassa paperisilla suunnitelmilla ja muilla asiakirjoilla on siten edelleen vahva asema, vaikka alalla niiden käyttö on huomattavasti vähentynyt. Käytännön ongelman on muodostanut se, ettei sähköisiä asiakirjoja ole ollut arkistolain mukaisesti mahdollista arkistoida sähköisesti. Arkistolainsäädännössä on yleisesti otettu huomioon sähköisessä muodossa olevat asiakirjat, mutta arkistolaitos ei ole määritellyt tietomallien tiedosto- ja tiedonsiirtomuotoja, joita voitaisiin käyttää pitkäaikais- tai pysyvässä säilyttämisessä. Tietomallien tiedonsiirto ja tallennusmuoto IFC (*industry foundation classes*) on hyväksytty ISO-standardiksi (ISO 16739).

Rakennusvalvonnan sähköinen asiointi on vanhastaan ollut käytössä lähes kymmenessä kunnassa ja viime vuonna on viidessä kunnassa otettu käyttöön SADe-hankkeessa ympäristöministeriön johdolla valmisteltu Lupapiste. Lupapisteessä voidaan vuorovaikutteisesti viranomaisen tarjoaman alustan kautta tehdä kyselyitä rakennushankkeita koskien ja hakea erilaisia rakentamiseen liittyviä lupia. Vuoden 2014 aikana järjestelmä otetaan käyttöön lähes sadassa kunnassa. Tällöin on aika ratkaista myös suunnitelma- ja hakemusasiakirjojen pysyvä säilyttäminen yhteistyössä arkistolaitoksen kanssa. Mahdollisuus siirtyä elektronisiin arkistoihin helpottaa arkistointia ja mahdollistaa paremman asiakaspalvelun.

5.5

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus pientalorakentamisen näkökulmasta

Päätelmät

1. Sääntely toimii melko hyvin rakennusvalvontaviranomaisten ja omakotirakentajien mielestä.
2. Pientalohankkeiden lupamenettelyn ja rakennustyönaikaisen valvontamenettelyn sekä rakentamista koskevien säännösten tulkintojen kuntakohtaiset vaihtelut vaikeuttavat kuitenkin huomattavan paljon pientalosuunnittelua ja -tuotantoa.
3. Monissa kunnissa käytössä oleva rakennushankkeiden ennako-ohjaus on hyvä käytäntö.

Suomessa rakennetaan keskimäärin 10 000–15 000 pientaloa vuodessa eli noin 40 % vuosittain valmistuvista asunnoista on pientaloasuntoja. Pientaloista 75 % on valmistaloja.

Vastuujärjestelmän toimivuus

MRL:n rakentamisen ohjausta koskeva sääntely koskee kaikkea rakentamista. Säännöksissä ei ole erottelua ammattimaisen ja kertarakentamisen välillä. Jo maankäyttö- ja rakennuslakia edeltävässä rakennuslaissa toimijoiden ero on otettu huomioon suhteutetun valvontamenettelyn avulla. MRL 124.4 §:n mukaan valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon muun muassa rakennushankkeen vaatavuus sekä luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus. Pientalorakentamisen ongelmaksi on havaittu pääsuunnittelijan mukaantulo vasta, kun talomalli on jo valittu. Pääsuunnittelija ei pääse vaikuttamaan todelliseen suunnitteluun ja rakennuksen sovittamiseen rakennuspaikkaan. Tämä lisää suhteutetun valvonnan tarvetta ja kuormittaa tarpeettomasti rakennusvalvontaa.

Toimijoiden tehtävät ja vastuut sekä vastuun kantamisen apuvälineet ovat vakiintumassa myös pientalorakentamisessa. PRKK ry:n uudis- ja lisärakentajille tehtyyn vuoden 2012 kyselyyn vastanneista lähes kaikki omakotirakentajat itse arvioivat tuntevansa rakennusvalvontaviranomaisen vastuun ja oman vastuunsa vähintään kohtalaisesti. Myös pääsuunnittelujärjestelmää käytetään entistä kattavammin ja sen vaikutukset nähdään myönteisinä. Enemmistö suunnittelijoina ja työnjohtajina toimivista vastaajista katsoo, että pääsuunnittelija on tärkeä ja tarpeellinen ja hänestä on katsottu olevan hyötyä pientalohankkeen läpiviemisessä.

Aloituskokous on vakiintunut menettely pientalorakentamisessa. Aikaisempaa suurempi osa kokee myös rakennushankkeen ryhtyvän laadunvalvonnan kannalta keskeisen välineen, tarkastusasiakirjan hyödylliseksi. Kolmasosa kyselyyn vastanneista pitää tarkastusasiakirjaa tarpeellisena. Kyselyyn vastanneiden mukaan se on tukenut rakentamisen hyvää laatua ja sen avulla on myös voitu välttää rakennusvirheitä.

Rakennusvalvonnan rooli keskeinen

Pientalorakentamisessa rakennusvalvonnan rooli on korostuneessa asemassa. Suhteutettu valvonta tarkoittaa viranomaisvalvonnan sovittamista hankkeeseen ryhtyvän organisaation osaamisen suhteessa, mikä tarkoittaa suurempaa työmäärää heikomman rakennushankkeen tukemisessa. Taksa, jonka kunta itse MRL 145 §:n perusteella päättää, ei kuitenkaan yleensä ota huomioon työmäärää, vaan on lähes poikkeuksetta neliöperustainen. PRKK ry:n uudis- ja lisärakentajille tehtyyn vuoden 2012 kyselyyn vastanneista lähes 70 % antoi rakennusvalvontaviranomaiselle arvosanaksi 8-10. Pientaloteollisuuden edustajat eivät tosin katso rakennusvalvonnan asiantuntemuksen ja resurssien olevan riittäviä.

Pientaloteollisuuden edustajien enemmistön mukaan lupaprosessi on kuitenkin sujuva ja käsittelyaika kohtuullinen. RTY:n selvityksen mukaan käytännössä kertarakentajien hankkeet saattavat paikoitellen olla viranomaisia runsaasti työllistäviä. Kyse on tämän selvityksen mukaan siitä, että maallikot haluavat tinkiä pätevästä suunnittelusta ja työnjohdosta ja siirtää näiltä osin vastuita viranomaisille.

Pientalorakentajilla onkin usein epärealistisia odotuksia rakennusvalvonnan toiminnasta ja vastuista. Luullaan viranomaisen vastaavan kattavasta tarkastuksesta eikä ymmärretä aina omaa vastuuta.

Rakennusvalvontaviranomaisille tehdyssä kyselyssä yli puolet vastaajista katsoi sääntelyn toimivan pientalorakentamisessa melko hyvin. Pientaloteollisuuden edustajista lähes kaikki ovat sitä mieltä, että säädösten tulkinnat vaihtelevat liikaa. Eniten ongelmia on ollut paloturvallisuusmääräysten soveltamisessa. RTY:n selvityksessä ja FCG:n selvityksessä pientalorakentamisen lupa- ja asiakirjamenettelyistä todettiin saman pientalosuunnitelman kerrosalasta saadun yhdeksästä rakennusvalvonnasta kolmetoista tulkintaa. Yleensäkin säädösten tulkinnat vaihtelevat eri kunnissa ja tulkintaerot ovat suuret eri rakennusvalvontaviranomaisten kesken. Lisäksi tästä näkökulmasta tulkintaerot ovat myös kasvaneet. Edellä mainitussa selvityksessä on myös todettu tarvittavien liiteasiakirjojen määrän nousseen paikoin jopa kolmeen kymmeneen. Perustiedotkin toimitetaan kolmeen kymmeneen kertaan. Laajeneva sähköinen asiointi parantaa asioiden tilaa jossain määrin, mutta asiakirjamenettelyä tulee myös kuntakohtaisesti kehittää.

Neuvontaa ja ohjausta pidetään tarpeellisena

Koska pientalorakentajista suuri osa on kertarakentajia, kattavalla ennakko-ohjauksella säästetään myös viranomaisen työmäärää ja nopeutetaan myöhemmin lupasian käsittelyä, kun hakemuksia ei tarvitse täydentää. FCG:n selvityksessä omakotirakentajille suunnatun kyselyn mukaan yli 40 % ei ollut saanut opastusta ja neuvontaa rakennusvalvontaviranomaiselta. Toisaalta lähes puolet vastaajista piti samaansa ohjausta ja opastusta riittävänä. Pientaloteollisuuden edustajien näkemys on, että rakennusvalvonta antaa riittävästi ohjausta ja opastusta.

Useiden kuntien käyttöön ottama pientalorakentajien ennakko-ohjaus toimii hyvin. Esimerkiksi Oulun kaupungin rakennusvalvonta on kehittänyt toimintamallin

pientalorakentajien kattavasta ohjaus- ja neuvontapalvelusta. Palvelu perustuu kaupungin tontinluovutusmenettelyyn, jossa kymmenille tontin saajille ja heidän suunnittelijoilleen järjestetään yhteistä koulutusta sekä hankkeen käynnistämiseksi että rakennuksen laatuun vaikuttavien päätösten perusteista niin toiminnallisen kuin rakenteiden rakennusfysikaalisen toimivuuden ja energiatehokkuudenkin osalta.

Helsinki on järjestänyt 1990-luvulta lähtien pientalorakentajille informaatiotilaisuuksia ja on muutama vuosi sitten perustanut pysyvän neuvontapisteen (Tellinki), jossa jaetaan kaikille kuntalaisille ajankohtaista rakennusvalvontatietoa. Useat pienet kunnat ovat antaneet pientalorakentajille melko henkilökohtaista neuvontaa. Ennakko-ohjaus on tehokasta rakennusvalvonnan resurssien käyttöä, kun varsinaisen lupakäsittely helpottuu valmiimpien hakemusasiakirjojen ja suunnitelmien johdosta.

Käyttö- ja huolto-ohjeen käytön tehostaminen

Käyttö- ja huolto-ohje on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen uusi väline kiinteistön käytön aikaiseen huoltoon ja kunnossapitoon. Tarkoitus on lisätä kiinteistön omistajan tiedollista ja taidollista kykyä huolehtia rakennuksen suunnitelmallisesta kunnossapidosta. Käyttö- ja huolto-ohjeen edut konkretisoituvat vasta huoltokirjan tehokkaan käytön myötä, joten pelkän ohjeen laatiminen ei vielä riitä. Käyttö- ja huolto-ohje liittyy osaltaan suunnitelmalliseen kiinteistönpitoon, jolla tarkoitetaan omistajan tai haltijan suunnitelmallisia korjaus- ja kunnossapitoimenpiteitä sekä kiinteistön asianmukaista käyttöä ja ylläpitoa.

PRKK ry:n vuoden 2005 kyselyssä valtaosa vastanneista ilmaisi tyytyväisyytensä käyttö- ja huolto-ohjeesta saatuihin hyötyihin. Nyt FCG:n selvityksen omakotirakentajille suunnatussa kyselyssä yli 60 % omakotirakentajista piti käyttö- ja huolto-ohjetta hyödyllisenä. Omakotitalorakentajien näkemykset ohjeen hyödyllisyydestä eroavat paljon toisistaan. Lähes samansuuruiset vastaajamäärät katsovat sen toisaalta auttavan merkittävästi ymmärtämään rakennuksen tulevaa huolto- ja ylläpitotarvetta ja toisten mukaan huolto-ohje ei toimi näin. Käyttö- ja huolto-ohjeen potentiaali ei omakotirakentajille ole täysin selvä ja sen merkitystä tulisikin korostaa.

5.6

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus korjausrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten näkökulmasta

Päätelmät:

1. Rakennusten korjaus- ja muutostöiden tarve kasvaa ja korjausrakentamisen määrä pysyy nykyisellä korkealla tasollaan. Samoin käyttötarkoituksen muutokset ja niiden edellyttämä korjausrakentaminen lisääntyvät. Suunnitelmallisella korjaamisella, kunnossapidolla ja käyttötarkoituksen muutoksilla on mahdollista pidentää rakennuskannan elinkaarta.
2. Rakentamisen säännökset ovat koskeneet uudisrakentamista ja niitä on sovellettu korjaus- ja muutostyössä joustavasti. Säännökset on koettu usein vaikeaselkoisiksi ja niiden tulkinta vaikeasti ennakoitavaksi. Tämä lisää säännösten joustavan soveltamisen vaikeutta korjaus- ja muutostyössä.

3. Maankäyttö- ja rakennuslain 1.1.2013 voimaan tulleeseen muutokseen liittyvästä siirtymäsäännöksestä johtuen Suomen rakentamiskokoelman säännökset on uudistettava viiden vuoden siirtymäajan kuluessa ja samalla tehtävänä on tämentää säännösten soveltaminen korjausrakentamiseen. Tässä yhteydessä on tarpeellista kehittää rakentamista koskevien säännösten ja määräysten selkeyttä ja tulkintojen yhdenmukaisuutta.
4. Säännösten kehittämisessä tärkeänä lähtökohtana on, että ne eivät vaikeuta rakennusten käytön jatkamista, vaan tukevat korjaamista, kunnossapitoa ja elinkaaren hallintaa. Säännösten kehittämisessä on tarpeellista painottaa rakentamisen laatua sekä rakennuksen suunnittelijoiden, työnjohdon ja muiden toteuttajien ammattitaidon, pätevyyden ja korjausrakentamisen kokemuksen merkitystä. Kosteus- ja homevaurioiden poistamiseksi on erityisesti tarpeellista kehittää toimijoiden osaamista sekä korjausrakentamisen ratkaisuja ja toteutuskäytäntöjä.

Korjausrakentamisen kasvu ja rakennusten moninaisuus

Korjausrakentamisen tarve ja määrä ovat kasvaneet MRL:n voimassa olon aikana ja korjausrakentamisen volyymin arvioidaan pysyvän nykyisellä korkealla tasolla. Korjausrakentaminen on arvoltaan ja työvoimatarpeeltaan jo useissa osissa maata- me suurempaa kuin uudisrakentaminen.

Rakennusten ikäjakautuma vaikuttaa korjausrakentamisen tarpeeseen ja luonteeseen. Rakennuskannastamme noin neljännes on yli 50-vuoden ikäistä. Näiden rakennusten suunnittelu ja toteutus sekä materiaalit ja rakenteet ovat yleensä selkeitä, mikä mahdollistaa usein niiden korjaamisenkoetuin ja perinteisin menetelmin. Kuitenkin myös monet vanhimmat rakennukset ovat hyvin haasteellisia korjauskohteita ja ne edellyttävät erityisasiantuntemusta korjaamisen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Yli puolet rakennuksistamme on rakennettu vuosien 1960–2000 välillä. Näille rakennuksille on tyypillistä muun muassa betonielementtirakentaminen sekä teknisten laitteiden ja järjestelmien aiempaa suurempi määrä. Suuressa osassa 1960- ja 1970-luvuilla valmistuneita rakennuksia on korjausrakentaminen esimerkiksi putkisto- jen tai julkisivujen osalta tullut tai tulossa ajankohtaiseksi. Näissä rakennuksissa on lisäksi paljon suunnitteluun, toteutukseen ja käyttöön liittyviä ongelmia ja puutteita, joita voidaan korjauksen yhteydessä poistaa. Lisäksi käyttötarkoituksen muutokset esimerkiksi saattavat aiheuttaa korjaus- ja muutostöiden tarvetta 2000-luvulla valmistuneissa rakennuksissa.

Olemassa oleva rakennuskanta on syntynyt eri aikakausien rakentamista koskevien säännösten, rakennustapojen ja –tekniikoiden sekä tyyliuuntien vallitessa. Eri-ikäiset rakennukset ovat siten ominaisuuksiensa sekä korjauksen suunnittelun ja toteutuksen kannalta hyvin erilaisia. Siksi korjausrakentamisesta koskevien säännösten kehittämisessä on tarpeellista ottaa huomioon rakennusten erilaiset ominaisuudet ja erityispiirteet sekä ratkaisujen ja toteutustapojen mahdollisuudet.

Korjausrakentamisen ohjaus MRL:ssa ja lain muutokset

Maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista ohjaavat säännökset koskevat sekä uuden rakennuksen rakentamista että korjaus- ja muutostyötä. Suomen rakentamismääräysko- koelman määräykset koskevat pääosin uuden rakennuksen rakentamista ja niitä sovel- letaankorjaamiseen tapauskohtaisesti ja soveltuvin osin. Korjaus- ja muutostyössä tulee MRL 117.4 §:n mukaan ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. MRL 118 §:n mukaan historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa ei saa turmella.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja sen perusteella annettujen säännösten soveltaminen on alkujaan tarkoitettu korjausrakentamisessa joustavaksi. Tämä todetaan muun muassa lakia koskevassa hallituksen esityksen perustelussa (HE 101/1998) siten, että säännöstö ”sallii joustavan ja varoen suoritetun korjaustoiminnan”. Joustava lainsäädäntö ja sen tapauskohtainen soveltaminen tukee usein tarkoituksenmukaista korjaamista ja on riittävää. Säännösten soveltamisessa on kuitenkin ilmennyt paljon eroja ja vaihtelevuutta sekä tulkinnanvaraisuutta, mikä on aiheuttanut monia ongelmallisia tilanteita korjausrakentamisessa ja käyttötarkoituksen muutoksissa.

Korjausrakentamishankkeen lupakäsittelyssä hanketta on verrattu usein rakentamisajankohdan luvanmukaiseen tilanteeseen, ei nyky säännöksiin. Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskeva sääntely uudistettiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 958/2012, joka tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Tällä muutoksella selkiytettiin uuden rakennuksen rakentamisen ja korjaus- ja muutostöiden sääntelyn sekä säädösten soveltamisen erilaisuutta ja pyrittiin yhtenäistämään soveltamiskäytäntöä. Lain muutoksen johdosta uusia olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevia asetuksia annettaessa on määriteltävä, kokevatko säännökset uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä vai molempia. Ensimmäinen uuden asetuksenantovallan nojalla annettu asetus on vuonna 2013 voimaan tullut asetus korjausrakentamisen energiatehokkuudesta.

Olennaisten teknisten vaatimusten soveltamiseen liittyy siirtymäsäännös, jonka mukaan lain voimaan tullessa voimassa olleita Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistuja määräyksiä voidaan soveltaa kunnes uudet säännökset on annettu, enintään kuitenkin viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 13 §:n 3 momenttia. Tämän momentin mukaan rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käytötapa edellyttävät.

Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa (HE 147/2013, EV 212/2013) lakiin on tehty eräitä korjausrakentamisen erityispiirteitä painottavia tarkennuksia ja lisäyksiä.

Säännösten tulkinnanvaraisuus

Tarkoituksellisen joustavan sääntelyn käänköpuolena on säännösten tulkintojen vaihtelevuus ja ennakoimattomuus. Joustava sääntely edellyttää toimiakseen erityisosaamista niin suunnittelussa, lupaharkinnassa kuin rakentamisessa. Jo maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneen rakennuslain aikana ilmeni ongelmia rakentamista koskevien säännösten ja määräysten soveltamisessa korjausrakentamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä siihen perustuvat rakentamista koskevat säännökset ja määräykset laadittiin edelleen paljolti uudisrakentamisen tarpeita silmällä pitäen, vaikkakin ne antoivat aiempia säännöksiä enemmän jouston varaa korjausrakentamiseen. Korjausrakentaminen ja käyttötarkoituksen muutokset merkitsevät säännösten kannalta usein tulkinnanvaraisia tilanteita.

Etenkin käyttötarkoituksen muutosten kohdalla on joustaviksi tarkoitettujen säännösten tulkinta ollut usein tiukkaa ja jyrkkää. Käytännön toteutetut ratkaisut riippuvatkin säännösten lisäksi myös suunnittelijoiden ja lupavalvonnan osaamisesta sekä rakennusalan yleisesti totutuista käytännöistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain edellä mainitun muutoksen 958/2012 luonnoksesta saaduissa lausunnoissa korostui, että korjausrakentamista koskevien säännösten noudattamisen tulee olla taloudellisesti järkevää. Tässä yhteydessä korostui myös kustannustehokkuuden arvioinnin hankaluus esimerkiksi arvion tekemisen kriteereiden ja toimivallan osalta.

FCG:n rakennusten suunnittelijoille tekemän kyselyn mukaan kolme neljäsosaa vastaajasta katsoi, että maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut säännökset toimivat rakentamisessa yleisellä tasolla hyvin. Kriittisyys lain ja säännösten toimivuutta kohtaan näkyy kuitenkin rakennusten korjaus- ja muutostöissä, rakennusperintökohteiden restaurointitöissä, rakennusten kunnossapidon edistämisessä sekä kosteusvauriokorjauksessa. Lähes puolet kaikista vastaajaryhmistä oli sitä mieltä, että MRL ja sen nojalla annetut säännökset toimivat huonosti yleisellä tasolla rakennusten korjaus- ja muutostöissä. Kuitenkin yli kolmannes vastaajista katsoi, että laki ja säännökset toimivat hyvin.

FCG:n kyselyn mukaan rakennusvalvontojen käytännöissä ja vaatimustasoissa on hajontaa eri kuntien kesken ja säännösten tulkintaeroja on erityisesti suurten kaupunkien välillä. Myös kuntien resurssit aiheen vaatimaan erityisosaamiseen ovat keskenään erilaiset. Rakennusvalvontaviranomaisen resurssien puute nousee esiin FCG:n kyselyssä. Vastaajista puolet pitää rakennusvalvonnan resursseja riittävinä.

Osaaminen, ammattitaito ja käytännöt

Rakennuksen korjaushankkeeseen osallistuvien osaaminen ja käytännöt vaikuttavat merkittävästi korjaus- ja muutostyön tulokseen ja onnistumiseen. Suunnittelijoiden sekä toteuttajien, kuten vastaavan työnjohtajan ja urakoitsijoiden, ammattitaito vaikuttaa merkittävästi valituiksi tuleviin ratkaisuihin ja niiden toteutettavuuteen. Korjaus- ja muutostyön suunnittelu vaatii erikoistumista kaikilla suunnittelualoilla ja suunnittelukokemusta korjaus- ja muutoshankkeista. Myös toimintatavat korjaushankkeiden työmaalla ovat vuosien varrella muuttuneet ja erityisosaamisen tarve kasvanut. Esimerkiksi vastaava työnjohtaja ei enää aina rakentamisen monimutkaisuudessa tunne yksityiskohtaisesti työmaalla kaikkia työvaiheita.

Korjausrakentamisessa tarvitaan myös uutta osaamista niin rakentamisprosessin johtamisessa kuin erityisalojen työssäkin. Vaikka vastuut on sopimuksissa määritelty, on vaarana, että joissain tapauksissa kokonaisvastuu katoaa. Syynä virheisiin ja huonoon laatuun voivat olla myös liian kireäksi viritetyt aikataulut, jotka vaikeuttavat usein korjausrakentamisen prosessin kokonaishallintaa ja johtamista.

Useat isot kiinteistönomistajaorganisaatiot ovat tutkineet ja kehittäneet korjaus- ja muutostöiden osaamista ja käytäntöjä omissa kohteissaan. Tietoja tällaisista korjausrakentamisen tutkimus- ja kehittämistuloksista on jaettu muun muassa informaatio- ja koulutusaineistoina, mutta systemaattista hyvien ratkaisujen ja käytäntöjen kokoamista on tarpeellista edistää, jotta ne saadaan yleisesti ja helposti laajaan käyttöön.

Rakennusten korjausvelka sekä kosteus- ja homevauriot

Muutaman vuoden välein julkaistavassa Rakennetun omaisuuden tila 2013 (ROTI 2013) -raportissa perustellaan korjausrakentamisen tarvetta esittämällä arvio, että rakennusten korjausvelka on 30–50 miljardia euroa, liikenneverkostojen 2,5 miljardia euroa ja yhdyskuntateknisten järjestelmien samoin 2,5 miljardia euroa. Korjausvelalla tarkoitetaan summaa, joka tarvittaisiin rapautumassa olevan rakennetun omaisuuden saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon. Korjausvelka kasvaa, koska ennakoivaan kunnossapitoon ei osata tai haluta panostaa ja koska rakennetun ympäristön ylläpito, korjaaminen ja uudistaminen kilpailevat niukoista resursseista. Tämä koskee sekä julkisia että yksityisiä toimijoita.

ROTI-raportissa mainitaan, että korjaustarve on suuri kuntien ikääntyneissä palvelurakennuksissa, lähiökerrostaloissa ja vanhoissa omakoti- ja rivitaloissa ja että erityisesti kuntien koulujen, päiväkotien ja toimitilojen kunto heikkenee. Ennakoivan

kunnossapidon sijasta niukat resurssit on ohjattu kiiretöihin, ja sillä aikaa lievätkin korjaustarpeet ovat laajentuneet entisestään. ROTI-raportissa tuodaan puutteena myös esiin rakennusten kunnossapidon vähäinen viranomaisohjaus ja toimialaa moidaan samojen laatuvirheiden toistamisesta ja osaamisen kehittämisen vähyydestä.

Rakennusten kosteus- ja homevaurioista on Suomessa uutisoitu runsaasti. Asiassa painottuu, että kysymys on ihmisten terveydestä sekä erittäin merkittävästä yksityis- ja kansantaloudellisesta seikasta. Kosteus- ja homeongelmia ei kuitenkaan ole koko rakennuskannassa eikä kaikessa rakentamisessa. Suurin osa rakennuskannasta on hyvin rakennettua ja jatkuvan ylläpidon ja tarpeen mukaisen kunnossapidon piirissä. Syyt kosteusongelmien syntyyn on tarpeellista tunnistaa aiempaa paremmin ja kehittää rakennus- ja kiinteistöalan toimijoiden osaamista ja resursseja niiden ennalta ehkäisyyn. Keskeistä on osaava suunnittelu ja kokonaisuuksia ymmärtävien suunnittelijoiden, työnjohdon ja urakoitsijoiden käyttäminen sekä sopimusten ammattitaitoinen ja huolellinen laatiminen.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 1/2013 nostanut esiin rakennusten kosteus- ja homevauriot ja niistä aiheutuvat rakennusten sisäilman laadun ongelmat. Eduskunta on hyväksynyt mietinnön mukaisen kannanoton. Siinä edellytetään muun muassa, että rakentamisen ohjaus ja neuvonta uudistetaan nykyistä paremmin toimivaksi ja että rakentamissäännösten valmistelussa otetaan rakennusten terveellisyys paremmin huomioon. Kannanotossa edellytetään myös alan osaamisen ja pätevien asiantuntijoiden määrän lisäämistä.

Kosteus- ja homevaurioiden vähentämiseksi on toteutettu useita tutkimus- ja kehittämisprojekteja sekä informaatio-ohjausta ja viestintää. Esimerkiksi valtakunnallisen kosteus- ja hometalkoot -toimenpideohjelman puitteissa on luotu ohjeita sekä rakennusalan ammattilaisille että myös tavallisille kuluttajille ja rakennusten käyttäjille. Tavoitteena on kosteus- ja homevaurioiden sekä niiden aiheuttamien terveyshaittojen merkittävä vähentäminen. Talkoot toteutetaan laajan asiantuntijajoukon yhteistyönä: mukana ovat eri ministeriöt, valtionhallinnon muut toimijat, kunnat, järjestöt sekä rakennus-, kiinteistö- ja koulutusalat.

Rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksesta aiheutuvat korjaus- ja muutostyöt

Rakennusten käyttötarkoituksen muutokset tekevät mahdolliseksi rakennusten elinkaaren pidentämisen. Myös erilaiset yhteiskunnalliset muutokset aiheuttavat muutoksia rakennusten käyttötarkoituksiin tai erilaisten tilojen kysyntään. Rakennuksen elinkaaren pidentäminen on usein taloudellisesti perustelua ja myös kestävä kehityksen mukaista. Käyttötarkoituksen muutos edellyttää yleensä korjaus- ja muutostöitä, jotta rakennuksen tilat soveltuvat uuden toiminnan tarpeisiin. Myös rakennuksen väliaikainen tai tilapäinen muuttuva käyttö voi aiheuttaa korjaus- ja muutostarpeita. Käyttötarkoituksen muutoksiin saattaa liittyä myös kiinteistön myynti esimerkiksi silloin, kun omistaja ei tarvitse sitä enää omaan käyttöönsä.

Käyttötarkoituksen muutoksesta aiheutuu lisävaikeutta korjaus- ja muutostöitä koskevien säännösten soveltamiseen ja tulkintaan sekä niiden kehittämiseen. Säännösten soveltamisessa käyttötarkoituksen muutoksiin ristiriitoja ilmenee esimerkiksi rakennuksen energiatehokkuutta, ääneneristystä, esteettömyyttä, materiaalitehokkuutta sekä rakennuksen ominaispiirteitä ja rakennustaiteellisten arvojen säilyttämisestä koskevien vaatimusten yhteensovittamisessa.

Korjaus- ja muutostöitä koskevien säännösten kehittämistyössä on tarpeellista ottaa huomioon käyttömuutosten asettamat vaatimukset siten, että säännökset kohdistuvat olennaisiin ja keskeisiin asioihin, mutta eivät tarpeettomasti rajoita tai estä rakennusten jatkuvaa ja muuttuvaakin käyttöä. Käyttötarkoituksen muutoksissa

on usein haastavaa ratkaista, paljonko voidaan säilyttää alkuperäisiä rakenteita ja rakennusosia ja miten muut rakennuksen ominaispiirteet säilyvät suhteessa uuteen käyttötarkoitukseen liittyviin toiminnallisiin ja teknisiin vaatimuksiin sekä mikä on hankkeen taloudellinen toteutettavuus. Joustavassa harkinnassa keskeistä on usein teknisten vaatimusten minimivaatimustason määrittäminen.

Korjausrakentamisen viranomaisohjauksen kehittämistä käsittelevän KORVO-hankkeen kyselyvastauksista ilmenevä hajonta käyttötarkoituksen muutoksia koskevien säännösten soveltamistavassa osoittaa, ettei maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden rakentamista koskevien säännösten tulkinta ole yksiselitteistä. Korvo-raportissa on nostettu esille myös tilanteita, joissa esimerkiksi tekniset vaatimukset saattavat ylikorostua.

Rakennusten käyttötarkoituksen muutokset tuovat myös kaavoitukseen ja erityisesti rakennettujen alueiden kaavamuuksiin uusia haasteita ja kehitystarpeita. Rakennusten käyttötarkoituksen muutokset vaativat usein kaavamuuksiin, mutta myös poikkeamismenettely voi olla mahdollinen. Kaavoituksella on merkittävä tehtävä käyttötarkoituksen muutosprosessissa. Erityisesti asemakaavoituksessa on mahdollista arvioida käyttötarkoituksen muutosta ja sen soveltuvuutta ympäröivän alueen kannalta. Asemakaavamerkinnöin ja -määräyksin voidaan asettaa reunaehdot mahdollisille käyttötarkoituksen vaihtoehdoille sekä tarpeellisille korjaus- ja muutostöille. Kaavaprosessia on tarpeellista kehittää myös käyttötarkoituksen muutosten kannalta, esimerkiksi kuinka joustavasti tai yksityiskohtaisesti käyttötarkoitus on tarpeen määrätä kaavassa keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

5.7

Suunnitelmallista kiinteistönpitoa koskevan sääntelyn toimivuus

Alustavia päätelmiä:

1. Maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2000 sisällytettyyn käyttö- ja huolto-ohjeeseen suhtaudutaan myönteisesti, mutta sen potentiaalia ei osata hyödyntää. On pohdittava, miten olemassa olevien kunnossapitoon liittyviä työkaluja voitaisiin kehittää ja niiden käyttöä tehostaa sekä pohdittava tarvitaanko toisenlaisia työkaluja ja mitä ne voisivat olla.
2. Kunnossapidon merkitystä tulee kirkastaa erityisesti omistajille:
 - a. tilantarpeen tyydyttäminen, suunnitelmallinen korjaaminen, kunnossapito, käyttö, ylläpito verrattuna purkamiseen ja uuden rakentamiseen. Kunnossapidon toiminnallinen ja taloudellinen arvo ja merkitys.
 - b. rakennusten käytössä ja huollossa tapahtuvat viat ja/tai puutteet voivat johtaa siihen, että rakennus ei enää ole turvallinen ja terveellinen.
3. Laajarunkoisten hallien käyttöturvallisuuden liittyvät riskit ja yhteys suunnitelmallisen kiinteistönpidon välineisiin (huoltokirja) tarkastellaan erilliskysymyksenä kun säädösten valmisteluryhmä tekee ehdotuksensa
4. Jo nyt oikean suuntaista ja lakiin kirjattua rakennuskannan suunnitelmallisen kiinteistönpidon edistämistä ja työkalujen hyödyntämistä tulisi entisestään painottaa lainsäädännöllisin keinoin.

Suunnitelmallisella kiinteistönpidolla tarkoitetaan suunnitelmallisia korjaus- ja kunnossapitotoimenpiteitä sekä kiinteistön käyttöä ja ylläpitoa eli rakennuksen elinkaaren hallintaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 §:ssä säädetään rakentamisen ohjauksen tavoitteista. Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on muun ohella edistää terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön aikaansaamista, elinkaariominaisuuksiltaan kestäväää rakentamista sekä rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.

Rakennuksen kunnossapidosta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:ssä. Sen mukaan rakennus on jatkuvasti pidettävä sellaisessa kunnossa, että se täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset. Säännös kohdistuu ensi sijassa rakennuksen omistajaan tai haltijaan. Pykälä määrittää pitkälti yleisen edun kaikessa rakentamisessa, mutta sen toteutumisen kannalta keskeinen asia on ymmärryksen ja osaamisen parantuminen erityisesti omakotitalojen ja asunto-osakeyhtiöiden piirissä sekä kuntien toimitilojen (koulut, päiväkodit jne.) osalta. Kiinteistönpidon ammattilaiset ymmärtävät suunnitelmallisen kiinteistönpidon työkalujen (huoltokirja, kuntoarvio, kuntotutkimukset,...) käytön ja kehittämisen tärkeyden sekä kiinteistönpidon laadun että kustannusten kannalta.

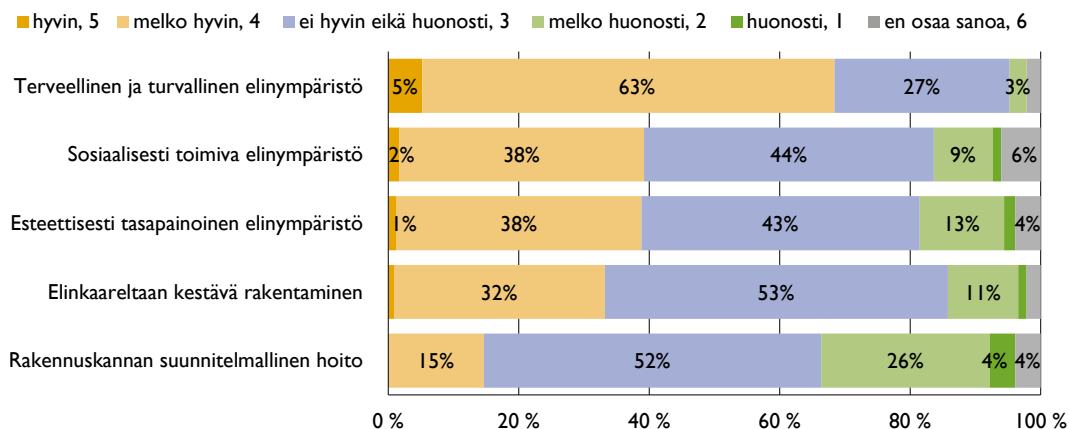
Viranomaiset voivat parhaimmillaan yhteistyössä kiinteistö- ja rakennusalan kanssa luoda edellytyksiä suunnitelmallisten kiinteistönpidon työkalujen kehittämiseksi ja tehokkaaksi hyödyntämiseksi. Säädösten kehittäminen tältä osin voisi edesauttaa ja vauhdittaa asiaa, mutta pitkälti kyse on tiedon ja ymmärryksen lisäämisestä siitä, että kyse on kiinteistöjen/asuntojen omistajien kannalta taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä asioista.

Oleellinen asia on elinkaaren hallinta. Sen puutteet näkyvät huonona sisäilmänä, kosteus ja homeongelmina ja muina rakentamisen ja kiinteistönpidon laadun ongelmina. Nämä ongelmat ovat olleet viime aikoina varsin paljon julkisuudessa. Kosteus- ja homevaurioiden osalta eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä on kirjattu paljon eri hallinnon tahoille kohdistuvia laajoja toimenpiteitä asiantilan parantamiseksi. Kyse on sekä ihmisten terveydestä että merkittävistä yksityis- ja kansantalouden kustannuksista, joilta merkittävältä osin voitaisiin välttää hyvällä elinkaaren hallinnalla (suunnittelu, toteutus sekä käyttö, ylläpito ja korjaaminen).

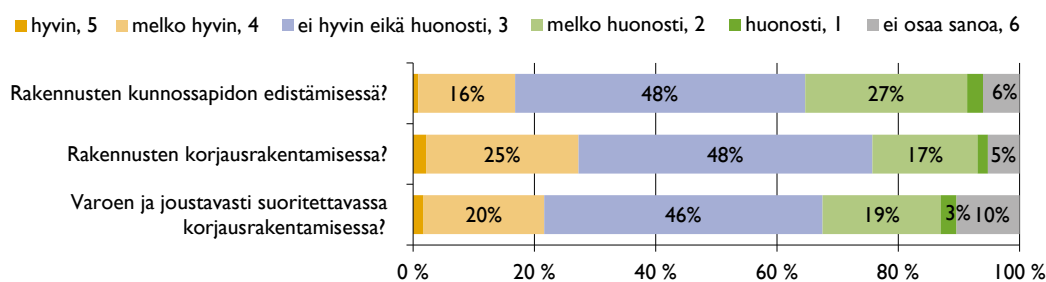
Rakennetun omaisuuden tila 2013 -raportin mukaan rakennuskantamme heikoimmat lenkit ovat kuntien ikääntyneet palvelurakennukset, lähiökerrostalot ja vanhat omakoti- ja rivitalot. Kansanvarallisuudestamme 47 prosenttia edustavan talonrakennuskannan kunto ei ole parantunut viime vuosina. Erityisesti kuntien koulujen, päiväkotien ja toimitilojen kunto heikkenee. Ennakoivan kunnossapidon sijasta niukat resurssit on ohjattu kiiretöihin, ja sillä aikaa lievätkin korjaustarpeet ovat laajentuneet entisestään. Heikkoihin sisäilmaolosuhteisiin, kosteusvaurioille ja homeelle altistuvat kunnan työntekijät ja lapset, pahimmillaan elinikäisin seurauksin.

Raportin mukaan kerrostalo- ja rivitaloyhtiöissä käyttökustannukset nousevat edelleen ja putkiremontteja tehdään 15 000–20 000 asuntoon vuosittain. Suurimmat peruskorjaukset odottavat 1960–1980 -lukujen rakennuskannassa. Sen rakennusosat ovat elinkaarensa päässä, ja monessa on nykytietämyksen valossa käytetty niin sanottuja riskirakenteita.

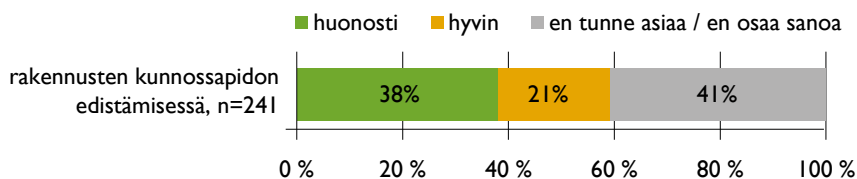
Seuraavassa on kuvia maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumisesta ja ohjauksen toimivuudesta Suomen Kuntaliiton 2012 ja FCG:n 2013 selvityksestä.



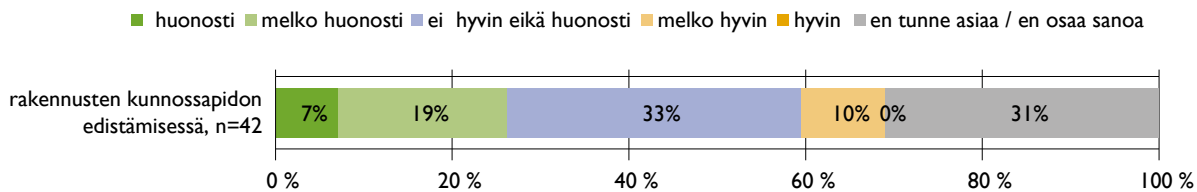
Kuva 28. Kuinka hyvin rakentamisen ohjauksen tavoitteet ovat toteutuneet? (Axelsson 2012)



Kuva 29. Kuinka hyvin maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat toimineet? (Axelsson 2012)



Kuva 30. Kysymys rakentamisen suunnittelijoille ja työjohtajille MRL:n säännösten toimivuudesta rakennusten kunnossapidon edistämisessä? (Tolonen ym. 2013)



Kuva 31. Kysymys pientaloteollisuuden edustajille, miten MRL:n 12 §:toimivat rakennusten kunnossapidon edistämisessä? (Tolonen ym. 2013)

Selvitysten perusteella voidaan todeta, että alalla yleisesti koetaan, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole erityisesti edistänyt rakennuskannan suunnitelmalliseen hoitoa ja rakennusten kunnossapitoa.

Rakennusvalvontaviranomaisten kannalta rakennusten kunnossapidon valvonta on lainsäädännöllisesti vähäistä ja jäänyt voimavarojen puutteen vuoksi teoreettiseksi. Viranomaiset pystyvät puuttumaan luvattomiin rakentamistoimenpiteisiin lähinnä vain satunnaisesti esimerkiksi viranomaiselle tehdyn ilmiannon johdosta usein vasta, kun rakennuksen kunnossapito on laiminlyöty ja kunto merkittävästi heikentynyt.

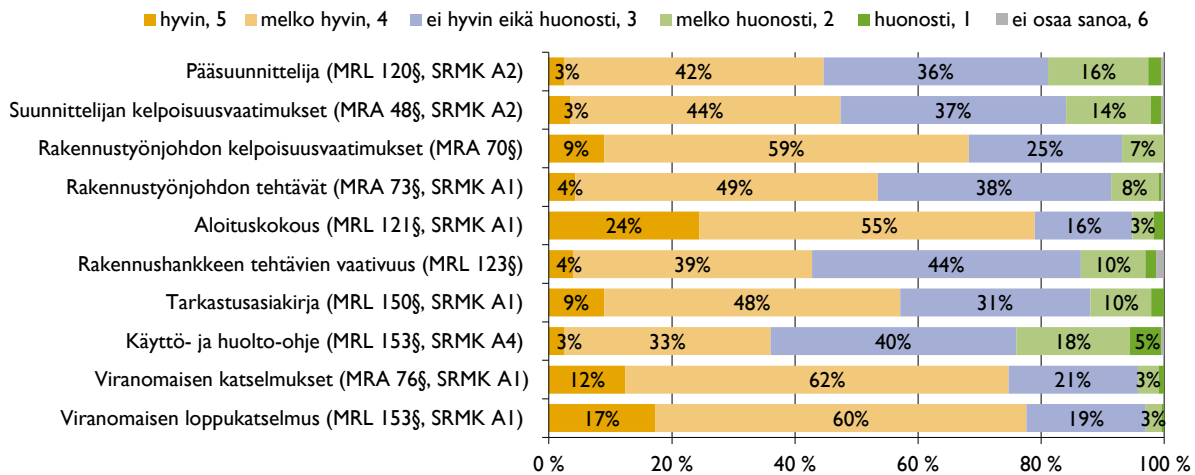
Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen. Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen voi ennen korjauskehotuksen antamista, jos se terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta on ilmeisen välttämätöntä, määrätä kuntotutkimuksen suorittamisesta välttämättömiksi havaittujen korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi. Tämän ennakoivan määräyksen tarkoitus on saattaa kiinteistönomistaja tietoiseksi rakennuksen teknisistä ominaisuuksista ja niiden oikeasta korjaustavasta, jos siihen olisi säännöksen mukaista aihetta.

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje

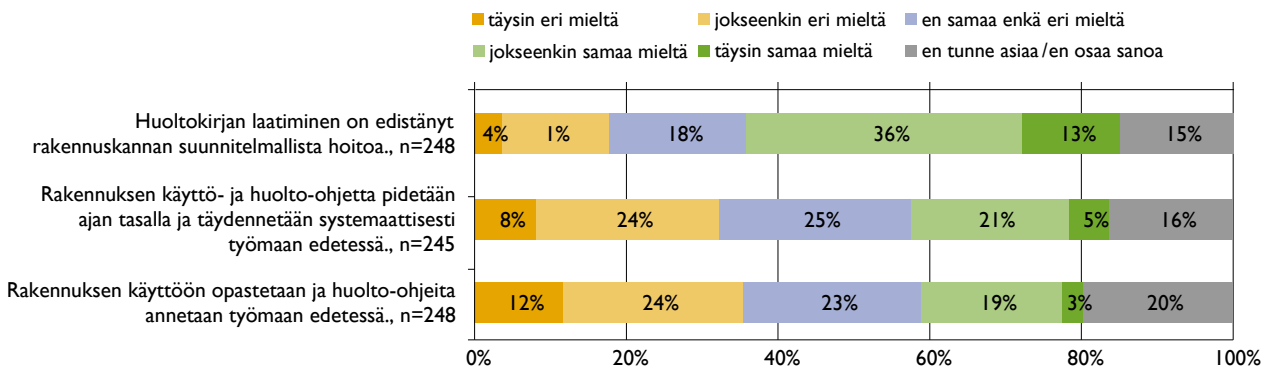
Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 117 i §:ssä. Sen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa siitä, että sellaiselle rakennukselle, jota käytetään pysyvään asumiseen tai työskentelyyn tai rakennusta varten tarvittavan rakennuspaikan tai tontin tekniseen hoitoon tai kunnossapitoon, laaditaan käyttö- ja huolto-ohje. Käyttö- ja huolto-ohje on laadittava myös rakennuksen korjaus- ja muutostyössä tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä silloin, kun toimenpide edellyttää rakennuslupaa. Käyttö- ja huolto-ohjetta ei kuitenkaan tarvitse laatia tilapäiselle eikä määräaikaiselle rakennukselle, sellaiselle loma- tai virkistyskäyttöön tarkoitettulle rakennukselle, jota ei käytetä ympärivuotisesti, eikä tuotanto- ja varastorakennukselle, jossa ei pysyvästi työskennellä. Käyttö- ja huolto-ohjeen tulee sisältää rakennuksen käyttötarkoitus ja rakennuksen ominaisuudet sekä rakennuksen ja sen rakennusosien ja laitteiden suunniteltu käyttöikä huomioon ottaen tarvittavat tiedot rakennuksen asianmukaista käyttöä ja kunnossapitovelvollisuudesta huolehtimista varten.

Ajatus rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeesta suunnitelmallisen kiinteistönpidon ja elinkaaren hallinnan välineenä tiedostettiin osana valtakunnallista korjausrakentamisen kehittämissuunnitelmaa (Remontti-ohjelma) 1990-luvun puolivälissä. Käyttö- ja huolto-ohjeen ensimmäiset menettelytavat ja toimintaohjeet kehitettiin. Säädettyä maankäyttö- ja rakennuslakia hyödynnettiin kehitystyötä muun muassa siten, että käyttö- ja huolto-ohjeen laadinta tuli säädöksenä mukaan sekä uudisrakentamiseen että laajempiin korjauskohteisiin korjaustyön osalta. Hyötyjä ei tule käyttö- ja huolto-ohjeen laadinnasta, vaan sen tehokkaasta käytöstä. Nyt olisikin oikea aika arvioida, miten se saataisiin paremmin ja tehokkaammin käyttöön kaikkien talotyyppeiden ja kiinteistöjen hallintamuotojen kohdalla.

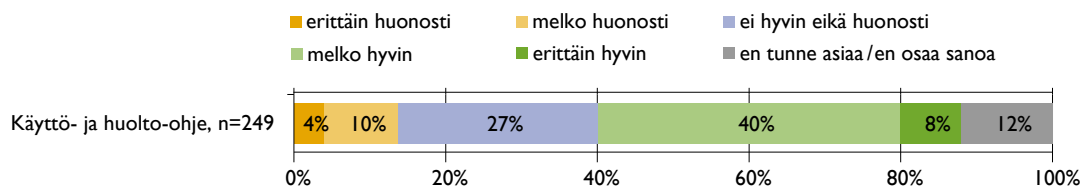
Vuonna 2005 tehdyssä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen alkuvaiheessa käyttö- ja huolto-ohjeen käyttöönotto kangerteli. Tuolloin noin 4 % Kuntaliiton kyselyyn vastanneista arvioi käyttöönoton sujuneen hyvin ja 40 % heikosti. Vuonna 2005 todettiin, että käyttö- ja huolto-ohjeita laaditaan yhä useammin ja niiden laadinta koetaan luontevaksi osaksi rakennushanketta. Seuraavassa on kuvia maankäyttö- ja rakennuslain yksittäisten säädösten toimivuudesta rakentamisen laadunkehittämiseksi Suomen Kuntaliiton 2012 ja FCG:n 2013 selvityksestä.



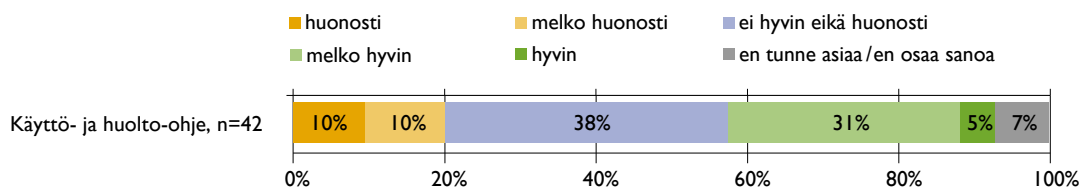
Kuva 32. Kuinka hyvin seuraavat säännökset ovat toimineet rakennusvalvontatyössä? (Axelsson 2012)



Kuva 33. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä? Kysymyksiä rakentamisen suunnittelijoille ja työjohtajille rakennustyön aikaisesta valvonnasta. (Tolonen ym. 2013)



Kuva 34. Kysymys rakentamisen suunnittelijoille ja työjohtajille siitä miten MRL:n säännökset ovat tukeneet rakentamisen hyvää laatua mm. käyttö- ja huolto ohjeen osalta? (Tolonen ym. 2013)



Kuva 35. Kysymys pientaloteollisuuden edustajille, siitä miten MRL:n säännökset ovat tukeneet rakentamisen hyvää laatua mm. käyttö- ja huolto ohjeen osa? (Tolonen ym. 2013)

Kyselyvastausten perusteella käyttö- ja huolto-ohjeen käyttö kangertelee edelleen. Käyttö- ja huolto-ohje laaditaan edelleen usein rakennushankkeeseen nähden jäljessä ja rakennushankkeeseen ryhtyvä ei katso saavansa riittävää opastusta tarvittavista huoltotoimenpiteistä. Käyttö- ja huolto-ohjetta pidetään kuitenkin rakentamisen laatua ja rakennuskannan suunnitelmallista hoitoa edistävänä. Käyttö- ja huolto-ohjeen laadusta ja valmistumisesta tulisi sen vuoksi säätää nykyistä velvoittavammin. Jatkossa olisi tärkeää painottaa käyttö- ja huolto-ohjeen hyödyntämistä käytännön kiinteistönpidossa.

Rakennusvalvontaviranomaisten mielestä käyttö- ja huolto-ohjeen vaikuttavuus on tarkastusasiakirjaa heikompi. Ohjeen ajateltiin alun perin toimivan markkinaehtoisesti samaan tapaan kuin auton huoltokirjan. Kattavaa tutkimuksellista tietoa ei ole siitä, kuinka laajalti käyttö- ja huolto-ohjetta erilaisissa kiinteistöissä hyödynnetään ja ylläpidetään. Suurimmat ongelmat liittyvät kuitenkin asunto-osakeyhtiöihin ja omakotitaloihin.

Rakennustuotteen ominaisuuksista lähtien rakennukselle sen käyttöikä ajatellen asetetut vaatimukset korostavat kunnossapitovelvollisuuden merkitystä. Myös rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeella tarkoitettiin lisätä kiinteistönomistajan tiedollista ja taidollista kykyä huolehtia rakennuksen suunnitelmallisesta kunnossapidosta. Käyttö- ja huolto-ohjeen edut konkretisoituvat vasta huoltokirjan tehokkaan käytön myötä, joten pelkän säädösten edellyttämän huoltokirjan laatiminen ei vielä riitä.

Kunnossapitovelvollisuutta täsmennettiin energiatodistuksen säätämisen yhteydessä vuonna 2010. Säännöksen tarkoituksena on kiinnittää huomiota rakennuksen ominaisuuksien ja teknisten järjestelmien seuraamiseen ja asianmukaisesti tarkastus- ja huoltotoimiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rakennuksen omistaja edellyttäisi parantamaan rakennuksen energiatehokkuutta siitä, millaisena lupa on saatu ja millaiseksi rakennus on rakennettu. Rakennuskannassa on suuri säästöpotentiaali, sen uusiutuminen on hidasta ja vaikutukset hyvin pitkäaikaisia. Siksi rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen on syytä kiinnittää huomiota silloin, kun rakennuksia muutenkin korjataan. Arvioitaessa toteuttamiskelpoisia energiansäästömahdollisuuksia nykyisessä rakennuskannassa lähtökohtana on, että rakennusosiin tehtävät energiansäästötoimenpiteet tehdään pääsääntöisesti muiden korjausten yhteydessä. Suunnitelmallisesti toteutettujen korjausten yhteydessä on tärkeää varmistaa niiden energiatehokkuuden parantamistoimenpiteiden tekeminen, jotka tällöin ovat kohtuullisen pienin lisäkustannuksin teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti arvioituna toteutettavissa. Energiatehokkuuden parantamisvelvoitteen lisäksi jo tällä hetkellä pyritään kannustavuuteen eli siihen, että energiatehokkuutta parannettaisiin vapaaehtoisesti.

Suunnitelmallisesti toteutetut korjaus-, kunnossapito- ja huoltotoimenpiteet ovat sekä kiinteistön palvelutason että kustannusten näkökulmasta edullinen vaihtoehto. Heikosti hoidetusta kiinteistönpidosta seuraa asumiskustannusten hallitsematonta vaihtelua. Ammattilaiset ovat kyllä ymmärtäneet suunnitelmallisen kiinteistönpidon työkalujen käytön ja kehittämisen toisin kuin perusomakotiasukas tai asunto-osakeyhtiössä asuva. Valitettavan usein perusomakotiasukkaat ja asunto-osakeyhtiön osakkaat sekä kuntien palvelurakennuksista vastaavat eivät ole ymmärtäneet vastuutaan kiinteistön ylläpidossa. Tarpeellisia kunnossapito- ja huoltotoimenpiteitä lykätään.

Jo 800 000 suomalaista altistuu kosteus- ja homeongelmille päivittäin ja korjausvelka hometalojen korjauksiin on 30–50 miljoonaa euroa. Kosteus- ja homeongelmia koskevien ongelmien ratkaisemista varten käynnissä on Kosteus- ja hometalkoot. Niiden seurauksena voidaan mahdollisesti tarvita muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Uusi asunto-osakeyhtiölaki tuli voimaan 1.7.2010. Yhtenä lain tavoitteista oli kannustaa asunto-osakeyhtiön osakkaita pitämään huolta huoneistoistaan. Lain mukaan yhtiökokouksessa on muun ohella vuosittain käsiteltävä seuraavien viiden vuoden aikana odotettavissa olevaa kunnossapitotarvetta sekä suoritettuja kunnossapito- ja muutostöitä. Osakkaalle on säädetty velvollisuus ilmoittaa yhtiölle etukäteen kunnossapitotöistään.

Rakennetun omaisuuden tila 2013 -raportin mukaan kevättalvien vakiouutisiksi ovat nousseet vauriot ja romahdukset rakennuksissa, joiden omistajat eivät täysin ymmärrä vastuutaan niiden turvallisuudesta. Iso osa vaurioista olisi nykytietämyksellä ja -tekniikoilla kohtuullisin kustannuksin ennaltaehkäistävissä. Tätä varten parhaillaan kehitetään niin sanottua tarkastusmenettelyä, jota käytettäisiin esimerkiksi laajarunkoisille rakennuksille. Yhtenä vaihtoehtona laajarunkoisten hallien sortumavaaraan liittyvän onnettomuusriskin vähentämiseksi lainsäädännön keinoin on alustavasti kaavailtu menettely, jossa MRL:n säännösten ja valtuutuksen pohjalta käyttö- ja huolto-ohjetta käytettäisiin kantavien rakenteiden turvallisuuden varmistamisessa rakentamis- ja suunnitteluvaiheen lisäksi käytön aikana käyttöturvallisuuden ylläpitämiseksi.

5.8

Rakentamista koskevaan sääntelyyn on tehty rakenteellisia muutoksia

Päätelmät:

1. Maankäyttö- ja rakennuslain asetuksenantovaltuuksiin liittyviä perustuslailisia ongelmia on ratkaistu tammikuussa 2013 voimaan tulleella lain muutoksella sekä syysistuntokaudella 2013 eduskunnalle annetulla hallituksen esityksellä (HE 147/3013, EV 212/2013)
2. Suomen rakentamismääräyskokoelma on uudistettava viiden vuoden siirtymäajan kuluessa.
3. Rakentamismääräyskokoelmaan toivotaan edelleen myös ohjeita, jotka tarjoavat esimerkin hyväksyttävästä ratkaisusta.

Rakentamista koskeva sääntely perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen nojalla valtioneuvoston asetuksena annettuun maankäyttö- ja rakennusasetukseen sekä ympäristöministeriön asetuksina annettuihin rakentamismääräyksiin. Rakentamista koskevat säännökset on perinteisesti annettu maankäyttö- ja rakennusasetuksessa ja Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

Rakentamismääräyksillä on vakiintunut asema rakentamisen ohjauksessa. Aluksi rakentamismääräyksiä annettiin kuntien rakennusjärjestyksissä ja sisäasiainministeriön päätöksillä. Valtuussäännökset määräysten antamiseen sisältyivät tuolloin rakennusasetukseen (266/1959). Sitten rakennuslakiin (370/1958) otettiin valtuutus rakentamismääräysten antamiseen. Rakentamismääräyskokoelma on rakennuslalla vakiinnuttanut asemansa 1970-luvulta lähtien. Nykyiset rakentamismääräykset on annettu maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n nojalla ympäristöministeriön asetuksina. Suomen rakentamismääräyskokoelma sisältää asiakokonaisuuksittain rakentamisen terveellisyyttä, turvallisuutta, energiatehokkuutta, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, ääneneristävyyttä sekä vesi-, viemäri- ja lämmityslaitteistoja koskevat olennaiset tekniset vaatimukset ja niiden soveltamiseen liittyvät ohjeet ja selostukset.

Ohjeissa on esitetty hyväksyttäviä ratkaisuvaihtoehtoja sekä suunnittelijoiden että rakennusvalvonnan työn tueksi. Rakentamismääräyskokoelmaan sisältyy myös rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa, rakennuslupahakemusta sekä rakentamisen viranomaisvalvontaa koskevia määräyksiä sekä niihin liittyviä ohjeita ja selostuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on säädetty sekä maankäyttö- ja rakennusasetus on annettu ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Suomen rakentamismääräyskokoelman voimassa olevat osat on annettu ympäristöministeriön päätöksinä ennen perustuslain uudistusta ja ympäristöministeriön asetuksina perustuslain uudistuksen jälkeen.

Pari vuotta sitten vahvistui käsitys siitä, että rakentamista koskeva sääntely ei enää täyttänyt perustuslain 80 §:n asetuksenantovaltuutta koskevia vaatimuksia. Valtuutussäännökset olivat puutteellisia eikä voimassa oleva sääntely muodostanut riittävää perustaa asetuksilla annettaville tarkemmille säännöksille. Valtuutussäännöksessä oli käytetty myös ilmaisua ”lakia täydentäviä”, mitä ei voida pitää nykyisen perustuslain mukaisena. Asetuksella ei voida antaa lakia ”täydentäviä” säännöksiä, mikä viittaa käytännössä lain sisällön laajentamiseen, vaan asetuksella voidaan ainoastaan antaa lakia tarkempia säännöksiä, kuten perustuslain 80 §:n yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslakiuudistuksen jälkeen enenevässä määrin huomiota asetuksenantovaltuuksien täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Lakiin otettavat asetuksenantovaltuudet on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Olennaista tällöin on, että säänneltävästä asiasta on riittävä perussäännös laissa. Hyväksi käytännöksi on katsottu myös se, että asetuksenantovaltuus sijoitetaan lain asianomaisen pykälän momentiksi, toisin kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa oli säädetty.

Suomen rakentamismääräyskokoelmaa koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 13 § on ollut keskeisin valtuutussäännös rakentamismääräyksille. Käytännössä lähes kaikki rakentamismääräykset, jotka on annettu nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, viittaavat 13 §:n valtuutukseen. Poikkeuksena tästä voidaan mainita rakentamismääräyskokoelman A5 määräykset, ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, joka on annettu maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:n 2 momentin nojalla

Rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevan sääntelyn muutos

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (958/2012) saatettiin rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskeva sääntely perustuslain edellyttämään muotoon. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettiin rakentamista koskevista yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista aiempaa täsmällisemmin siten, että lain säännökset muodostavat riittävän perussäännösten asetuksilla annettaville tarkemmille rakentamista ohjaaville säännöksille. Samalla tarkastettiin rakentamismääräysten säädöshierarkkinen taso ja tähdennettiin ei-velvoittavien ohjeiden eroa velvoittavista asetuksista. Näin varmistetaan, että rakentamisen ohjaus täyttää perustuslain vaatimukset.

Suomen rakentamismääräyskokoelmaan säädettiin koottavaksi rakentamista koskevat säännökset, hallinnolliset määräykset sekä ympäristöministeriön ohjeet. Myös muiden viranomaisten rakentamista koskevia määräyksiä voidaan koota Suomen rakentamismääräyskokoelmaan, jonka ylläpitovelvoite säädettiin ympäristöministeriölle.

Rakennushankkeen toimijoita ja rakentamisen viranomaisvalvontaa koskevan sääntelyn muutos

Käynnistettäessä rakennushankkeen toimijoiden vastuita ja tehtäviä sekä rakentamisen viranomaisvalvonnan sääntelyn perustuslain edellyttämää muutosta analysoitiin rakentamista koskevan sääntelyn nykyisiä ongelmia. Todettiin, että maankäyttö- ja rakennusasetuksessa ja Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on runsaasti säännöksiä, jotka kuuluvat sisältönsä vuoksi lain tasolle.

Sääntelyä on pidetty ongelmallisena myös sen yleispiirteisyyden vuoksi. Rakentamisen teknisten säännösten soveltamisen kannalta on ongelmallista, että maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskevat säännökset ovat muun ympäristölainsäädännön tapaan yleispiirteisiä ja joustavia. Toisaalta joustavuus on tarpeellista paikallisten olosuhteiden ja rakennushankkeiden vaihtelun kannalta. Joustavan soveltamisen kääntöpuolena on, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen laajan harkintavallan seurauksena säännösten soveltaminen on epäyhtenäistä.

Lisäksi sääntely on todettu ongelmalliseksi sen hajanaisuuden ja päällekkäisyyden vuoksi. Samoista asioista säädetään usein kolmessa eri säädöksessä eli maankäyttö- ja rakennuslaissa, maankäyttö- ja rakennusasetuksessa sekä ympäristöministeriön asetuksissa.

Ongelmana on myös se, että rakentamismääräyskokoelmassa on annettu määräysten lisäksi ohjeita, mikä on ollut omiaan sekoittamaan määräyksiä ja ohjeita toisiinsa. Ohjeita on sovellettu monin paikoin velvoittavina säännöksinä. Eduskunnalle annettussa maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksessä (HE 147/2013, EV 212/2013) kootaan maankäyttö- ja rakennuslakiin hajanainen ja eri säädöstasoilla oleva rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa sekä rakentamisen viranomaisvalvontaa koskeva sääntely siten, että perustuslain 80 §:n säädöstaso ja asetuksenantovaltuutta koskevat vaatimukset täyttyvät. Sääntelyn sisältö säilyy pääosin ennallaan lukuun ottamatta eräitä korjausrakentamisen erityispiirteitä painottavia tarkennuksia ja lisäyksiä.

Joustavan sääntelyn ja tapauskohtaisen harkinnan yhdistelmä

Perustuslaissa edellytetty asetuksenantovaltuuden täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus on haaste säädösvalmistelussa. Maankäyttö- ja rakennuslaki on muun ympäristölainsäädännön tapaan yleispiirteinen ja joustava. Kunnilla on laaja harkinta- ja poikkeamisvalta. Lain säännösten joustavuuden ja kuntien itsenäisen harkintavallan kääntöpuolena on rakentamista koskevien säädösten epäyhtenäinen soveltaminen. Säädösten tulkinnassa on merkittäviä kuntakohtaisia eroja eivätkä tulkinnat ole aina ennustettavissa. Tämä on asettanut kuntalaiset ja kunnissa toimivat rakennusalan yritykset eriarvoiseen asemaan.

Kun säännöksiä on kehitetty perustuslain vaatimusten mukaisesti, on ollut mahdollista merkittävästi vähentää rakentamista koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi syysistuntokaudella annetun hallituksen esityksen seurauksena voidaan nykyinen rakennushankkeeseen liittyvä eritasoisten säännösten määrä vähentää puoleen. Myös se, että sääntely on jatkossa selkeämpää, täsmällisempää ja oikealla säädöstasolla, parantaa rakentamisen toimijoiden valmiutta ennakoida velvollisuuksiaan ja rakentamiselle asetettavia vaatimuksia.

Tammikuussa voimaan tullee maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen (958/2012) sisältyvä korjausrakentamisen joustoon liittyvä viiden vuoden siirtymäsäännös, jolla turvataan nykyisten rakentamismääräysten soveltamiskäytännön jatkuminen sellaisenaan siirtymäsäännöksen voimassaolon ajan. Uusien asetuse- nantovaltuuksien mukaisesti annettavissa asetuksissa voidaan määritellä, miltä osin säännökset koskevat uuden rakennuksen rakentamista ja miltä osin rakennuksen korjaus- ja muutostyötä. Asetukset on jatkossa mahdollista antaa myös ainoastaan uuden rakennuksen rakentamista tai rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten ja vaatimukset voivat olla erilaisia uuden rakennuksen rakentamista sekä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä koskien.

Siirtymäsäännöksestä johtuen Suomen rakentamismääräyskokoelman osat on tarpeen uusia siirtymäajan kuluessa. Suomen rakentamismääräyskokoelman osien sitovat määräykset annetaan jatkossa tavallisessa asetusmuodossa ilman ohjeita ja selostuksia. Näin ongelmallisiksi koetut asetuksina annetut ohjeet poistuvat. Asetuksiin tehdään perustelumui- stiot

Syksyllä 2013 järjestetyssä työpajassa käydyissä keskusteluissa ilmeni, että rakennusala kaipaa edelleen asetuksina annettavien määräysten lisäksi myös ohjeita. Ohjeilla arvellaan saatavan soveltamisesta yhtenäisempää.

Suunnitteilla on, että Suomen rakentamismääräyskokoelmaan tulevaisuudessa koottaisiin lukijaa palvelevaan muotoon kunkin rakentamismääräyskokoelman osaan liittyen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskeva maankäyttö- ja rakennuslain pykälä sekä sen nojalla annetut määräykset. Asetuksen pykälien yhteyteen voidaan lisätä esimerkiksi hyväksyttävän ratkaisun sisältäviä ohjeita sekä perustelumui- stiossa olevaa selostusta.

6 Toimintaympäristön keskeisiä kysymyksiä

6.1

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Päätelmät:

1. Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa 1990-luvulla ei päästöjen voimakas vähentäminen ollut keskeisinä kysymyksenä alueidenkäytön suunnittelussa. MRL kuitenkin sisältää ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta keskeisiä seikkoja, kuten yhdyskuntarakenteen ekologisen kestävyuden. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa (VAT) 13.11.2008 on ilmastonmuutokseen sopeutuminen keskeisesti esillä. VAT:it tuovat ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulman käytännössä osaksi kaavojen sisältövaatimuksia.
2. Suomen pitkän aikavälin tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta. Ilmastonmuutoksen hillintä muuttaa merkittävästi alueidenkäytön ja rakentamisen toimintaympäristöä. Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa on keskeistä sääntöjä, sateisuuden lisääntymisen, erityyppisten tulvariskien ja huulavesien hallinta sekä viherrakenteen turvaaminen.
3. Kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulma tulisi liittää osaksi kaavojen vaikutusten arviointia. Arviointi korostuu erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa. Ilmastovaikutusten arvioinnin tulisi olla luonteeltaan kokoavaa ja sen tulisi perustua pääosin jo nykyään kaavoituksessa laadittaviin selvityksiin. Kaavoituksen ilmastovaikutusten arviointia varten on kehitetty työkaluja ja asiasta on olemassa useita selvityksiä ja tutkimuksia.
4. Tulvavaara-alueet laajenevat ilmaston muuttuessa. Näillä alueilla on voimassa useita asemakaavoja. Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelpoisuutta harkittaessa on otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa (MRL 116 §). Vastaavan vaatimuksen lisäämistä asemakaava-alueilla tapahtuvaan rakentamiseen tulisi harkita.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennusten kannalta

Vuoden keskilämpötilan ennustetaan olevan tämän vuosisadan loppuvuosikymmeninä 2–6 °C korkeampi kuin vertailujaksona 1971–2000. Vuosisadan lopulla Keski-Lapin lämpöolot vastaisivat suurin piirtein nykyistä Etelä-Suomea. Monet ilmastonmuutoksen vaikutukset liittyvät muutoksiin sääntö- ja ilmastoon ääritilanteiden esiintymisessä. Ilmastonmuutoksen seurauksena näiden ilmiöiden esiintymisaluet, -taajuus ja niiden voimakkuus muuttuvat. Ilmaston lämmetessä myös sademäärät lisääntyvät,

vuosisadan lopulle tultaessa talvella 10–40 % ja kesällä 0–20 %. Rankkasateet lisääntyvät ympäri vuotta.

Ilmastonmuutoksen globaalit välilliset vaikutukset voivat liittyä muun muassa sään ääri-ilmiöihin tai kuivuuteen ja vaikuttaa tätä kautta talouteen sekä konfliktien ja muuttoliikkeiden syntyyn. Arktinen alue on globaalilla tasolla erittäin haavoittuva, koska ilmastonmuutos vaikuttaa tällä alueella rajummin kuin muilla herkillä alueilla.

Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää kasvihuonekaasupäästöjen merkittävää vähentämistä. Suomen tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 80–95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Hiilineutraalissa yhteiskunnassa eläminen merkitsee muutoksia rakennettuun ympäristöön ja infrastruktuuriin sekä energian tuotantoon, liikkumiseen ja liikenteeseen. Energian loppukäytöstä teollisuuden osuus on noin 40 %, rakennusten lämmityksen osuus noin 26 % ja liikenteen osuus noin 17 %.

Rakennetun ympäristön ilmaston muutoksen hillinnän toimet muodostuvat alueidenkäytöstä, uudis- ja korjausrakentamisesta, rakennusten ylläpidosta ja uusiutuvan energian hyödyntämisestä. Ilmastonmuutoksen hillintä muuttaa alueidenkäytön ja rakentamisen toimintaympäristöä muun muassa rakentamisen energiamääräysten, energian tuotannon sekä liikkumisen ja liikenteen näkökulmasta. Täydennysrakentaminen korostuu uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Alueidenkäytössä ja rakentamisessa tehtävät päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, koska infrastruktuuri muuttuu hitaasti.

Maankäytössä ja rakentamisessa merkittävimmät sopeutumistarvetta edellyttävät vaikutukset liittyvät tulvavaara-alueiden muutoksiin, sademäärien kasvuun ja erilaisten sään ääri-ilmiöiden lisääntymiseen sekä maaperän ominaisuuksiin. Rakennusten ulko-verhoilut ja rakennusvaipan ulko-osat kuormittavat tulevaisuudessa lisääntyvän sateen ja tuulen sekä lämpötilamuutosten vaikutuksesta. Tulvien lisääntyminen ja rankkasateiden voimistuminen ovat todennäköisiä kaikissa ilmastoskenaarioissa, joskin niiden suuruuden arviointiin liittyy huomattavia epävarmuuksia ja etenkin lähivuosikymmeninä paikallinen ja vuotuinen vaihtelu peittävät ilmastonmuutoksen vaikutuksia.

Koska arviot tulevista muutoksista tarkentuvat ajan myötä, tulisi löytää kestäviä ratkaisuja, jotka myös mahdollistavat joustamisen tarpeen vaatiessa. Joustavuutta edellyttää myös ilmasto-olosuhteiden alueellinen vaihtelu, joka korostaa paikallistason toimijoiden merkitystä ilmastonmuutokseen varautumisessa.

Ilmastonmuutoksen hillintä kaavoituksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on hyvän elinympäristön sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehityksen edistäminen. Laki ei erikseen ota huomioon ilmastonmuutoksen näkökulmaa. Lakia valmisteltaessa 1990-luvulla ei päästöjen voimakas vähentäminen tai hiilineutraali yhteiskunta ollut keskeisenä kysymyksenä alueidenkäytön suunnittelussa. Energiatohokkuus sekä päästövähennykset ovat tulleet kaavoituksen ja rakentamisen keskiöön MRL:n voimaan tulon jälkeen. Suomen pitkän aikavälin tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta.

Kaikilla kuntien eri toimialoilla tehdään päätöksiä, joilla on joko välillisiä tai välittömiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään. Kaavoituksessa ilmastonmuutoksen hillintää koskevat ratkaisut ovat kiinteässä yhteydessä kuntien strategioihin ja maapolitiikkaan. Ilmaston muuttuminen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edellyttämät toimet jakautuvat suunnittelujärjestelmän eri tasoille aina valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yksittäiseen rakennuslupa- ja rakentamiseen ja rakennuksen käyttöön.

Ilmastonmuutoksen hillintää tulisi käsitellä kaavoituksessa yhtenä yhteen sovitettava asiaana kaavan muiden tavoitteiden ja sisältövaatimusten kanssa. Ilmastonmuutoksen hillinnän sisällölliset seikat voidaan nähdä osana laadukkaan elinympäristön suunnittelua ja ne ovat harvoin ristiriidassa laadukkaan elinympäristön

tavoitteiden kanssa. Ainoastaan päästöjen laskennallinen vähentäminen kaavaratkaisussa ei tuota yhdyskunnan toimivuuden eikä myöskään hillinnän kannalta parasta lopputulosta.

Päästöjen vähentämistä koskevat merkittävimmät ratkaisut liittyvät kaavoituksessa yhdyskuntarakenteeseen, kaupunginosien sisäiseen rakenteeseen ja toimivuuteen, maankäytön ja liikenteen yhteen sovittamiseen, edellytysten luomiseen uusiutuvan energian tuotantoon sekä kaavan laadullisiin kysymyksiin ja vähäpäästöisen elämäntavan mahdollistamiseen. Nämä tarkoittavat muun muassa lähipalveluita jalankulkuetäisyydellä, hyviä joukkoliikennepalveluita, elävää ja toimivaa keskustaa, edellytyksiä elinkeinoelämälle, kevyen liikenteen verkostoa sekä laadukasta ja viimeisteltyä ympäristöä, jossa virkistys- ja viheralueet ovat helposti saavutettavissa. On myös huomattava, että käytännön ratkaisut päästöjen vähentämiseksi voivat poiketa maan eri osissa merkittävästi toisistaan.

Uusien alueiden kaavoittaminen ja rakentaminen tuottaa lähes aina suuremmat hiilidioksidipäästöt kuin täydennysrakentaminen. Uusien asuinalueiden käyttöön otolla on merkitystä myös hiilinielujen ja tätä koskevan päästölaskennan kannalta. Myös infrastruktuurin rakentamisen ja ylläpidon kustannusten kannalta on täydennysrakentaminen uuden asuinalueen rakentamiseen verrattuna huomattavasti parempi vaihtoehto.

Ilmastonmuutoksen hillintä on suunnittelujärjestelmän ja varsinkin maakuntakaavan ja yleiskaavan näkökulmasta pitkälti kytköksissä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 28 § ja 39 §) pitävät sisällään ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta keskeisiä seikkoja, kuten alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä ekologisen kestävyuden. Eheä yhdyskuntarakenne luo edellytykset hiilineutraalille yhteiskunnalle ja ilmastotavoitteita toteuttavalle asemakaavoitukselle, jossa puolestaan korostuu laadukkaan täydennysrakentamisen merkitys.

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen näkökulmaa on maankäyttö- ja rakennuslaissa käsitelty muun muassa ympäristöministeriön toimintaohjelmassa kansallisen sopeutumisstrategian toteuttamiseksi sekä ilmastolain valmistelun yhteydessä laaditussa selvityksessä ympäristöministeriölle 2013. Näiden perusteella ilmastonmuutoksen näkökulman mukaan ottaminen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön voisi tapahtua esimerkiksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteen, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteita koskevan säännöksen, kaavojen sisältövaatimusten tai kaavojen vaikutusten selvittämistä ja arviointia koskevien säännösten kautta.

Ekroosiin, Väänäsen, Warstan ja Wallgrenin selvityksessä ympäristöministeriölle 2013 todetaan, että esimerkiksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskevan pykälän luetteloon (MRL 5 §) olisi mahdollista lisätä ilmastotavoitteet eli ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen. Selvityksen mukaan myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteita koskevaan kohtaan (MRL 22 §) olisi mahdollista lisätä uusi kohta, joka sisältäisi ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen eräänä seikkana, jota valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea. Selvityksessä todetaan myös, että ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen voisivat olla suoraan omina kohtinaan maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevissa pykälissä. Myös asemakaavoituksessa voisi olla tarpeen harkita ilmastonmuutosta koskevien kysymysten nostamista asemakaavan sisältövaatimuksiin. Lisäksi selvityksessä todetaan, että ajan mittaan voi olla tarpeen sisällyttää asemakaavoitusta koskeviin säännöksiin erityisiä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen välittömästi liittyviä säännöksiä, jotka säätämistavaltaan muistuttavat nykyistä kaukolämpöön liittymisvelvollisuutta käsittelevää pykälää (MRL 57 a §).

Toisaalta voidaan katsoa, että yleispiirteisten kaavojen sisältövaatimukset jo nykyisessä muodossaan käsittävät riittävällä tavalla ne yhdyskuntarakennetta koskevat seikat, jotka myös ilmastonmuutoksen kannalta ovat oleellisia eikä hillinnän ja sopeutumisen liittämistä yleispiirteisten kaavojen sisältövaatimuksiin olisi lisäarvoa myöskään kaavan ilmastotavoitteiden edistämisen näkökulmasta.

Asemakaavaa koskevat maankäyttö- ja rakennuslain pykälät eivät käsittele erikseen ilmastonmuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista lukuun ottamatta MRL 57 §:ää, jossa säädetään kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuudesta.

Toisaalta asemakaavan sisältövaatimuksista (MRL 54 §) säädetään laissa hyvin yleisellä tasolla ja ilmastotavoitteita koskevan näkökulman voidaan ajatella sisältyvän asemakaavan sisältövaatimusten elinympäristön laadullisiin kysymyksiin. Esimerkiksi täydennysrakentamisen onnistumisen yhtenä edellytyksenä on, että sillä kyetään samanaikaisesti luomaan viihtyisää ja toimivaa elinympäristöä. Asemakaavoitukseen liittyviä täydennysrakentamisen kysymyksiä käsitellään luvussa 4.1.

Vaikutusten selvittämisen osalta Ekroosin et al. selvityksessä todetaan, että yleisesti on mahdollista todeta, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä vaikutusten selvittämisestä on säädetty varsin yleisesti ja suhteellisen niukastikin. Asetuksen säännös sisältää nykyisellään myös ilmaston, vaikka ehkä alun perin muusta näkökulmasta, yleisesti ympäristönäkökohdat, yhdyskuntarakenteen sekä yhdyskunta- ja energiatalouden. Lain tasolla ilmastonäkökulma olisi mahdollista tuoda paremmin esiin osana jossakin määrin kattavampaa vaikutusten arviointia koskevaa säännöstä. Lisäksi asetuksessa olisi mahdollista säätää ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumisen liittyvien seikkojen selvittämisestä nykyistä merkittävästi seikkaperäisemmin.

Yhdyskuntarakennetta koskeva vaikutusten arviointi ei sinänsä tuo esille päästöjen määrää tai vaikutusta ilmastonmuutoksen hillintään. Päästöjen vähentämisen näkökulma kaavoituksessa on myös laajempi käsite kuin yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Aihepiiriä on käsitelty muun muassa Aalto-yliopiston tutkimuksissa.

Ilmastonmuutoksen näkökulman mukaan ottamisen maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön voisi toteuttaa esimerkiksi liittämällä kaavan ilmastovaikutusten arviointi, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen mukaan kaavan vaikutusten selvittämiseen. Tämä toisi ilmastonmuutoksen näkökulman mukaan osaksi kaavan osallistumista, vaihtoehtojen vertailua ja päätöksentekoa. Kaavoituksessa tehtävää ilmastovaikutusten arviointia varten on jo kehitetty useita työkaluja ja laskentamenetelmiä. Ilmastovaikutusten selvittämisestä ja arvioimisesta on laadittu selvityksiä, tutkimuksia ja pilottiprojekteja. Ainakin osittain muutoksella tunnistettaisiin jo tällä hetkellä olemassa oleva tilanne. Ilmastovaikutusten arvioinnin tulisi olla luonteeltaan kokoavaa ja sen tulisi perustua pääosin jo nykyään kaavoituksessa laadittaviin selvityksiin. Tällä hetkellä voimassa olevan sääntelyn näkökulmasta kysymyksessä voisi olla esimerkiksi MRA 1 §:ään sisältyvän sääntelyn muuttaminen.

Kaavojen lainmukaisuuden arviointi tapahtuu pitkälti kaavojen sisältövaatimusten kautta. Tästä näkökulmasta ei ilmastovaikutusten arviointi, ilman että kaavojen sisältövaatimuksia koskevia säännöksiä muutettaisiin, loisi varsinaista uutta oikeudellista harkintaa itse kaavan lainmukaisuuden arviointiin. Tässä yhteydessä on hyvä huomata valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vuonna 2008 tehty tarkistus, joka toi ilmastonmuutoksen sopeutumisen käytännössä osaksi kaavojen sisältövaatimuksia. Enemmän kuin ilmastonmuutoksen näkökulmasta kyse on kuitenkin kaavojen sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteita koskevien säännösten suhteesta.

Rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi ja vaatimus lähes nollaenergiarakennuksista vuonna 2020 muuttavat asemakaavoitukseen liittyviä suunnitteluperiaatteita muun muassa rakennusten sijoittumisessa pienilmaston, maaston ja kasvillisuuden suhteen. Suhteessa rakentamisen energiamääräyksiin asemakaavoituksessa korostuvat mahdollisuuksien luominen lähienenergialle ja yhteiskäyttöratkaisuille sekä energiatehokkuuden näkökulman sovittaminen kaavan muihin tavoitteisiin. Lähes nollaenergiarakennukset muuttavat myös esimerkiksi kaukolämpöverkon liittymisvelvollisuutta koskevan pykälän (57 a §) merkitystä.

Kaavoitusta koskevien säännösten lisäksi on suunnittelutarvealuetta koskeva säännös (MRL 16 §) yhdyskuntarakenteen ja ilmaston kannalta keskeinen. Vaikka

säännöksen voidaan katsoa edistävän yhdyskuntarakenteen eheyttämispyrkimyksiä, voisi suunnittelutarvealuetta koskevaa sääntelyä olla mahdollista kehittää ilmastomuutoksen hillitsemisen kannalta tehokkaammaksikin.

Ilmastomuutoksen hillinnän ja uusiutuvan energian tuotannon edistämisen näkökulmasta on huomattava myös tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset (MRL 10 a luku). MRL:iin tuli vuonna 2011 säännökset yleiskaavan käytöstä tuulivoimalan rakennuslupan perusteena. Rakennuslupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena (MRL 77 a §). Lainmuutoksen jälkeen kuntien tuulivoimarakentamista ohjaavien yleiskaavojen laatiminen on ollut hyvin aktiivista. Vireillä on vajaa sata kaavaa, jotka siten osaltaan myötävaikuttavat tuulivoimarakentamiseen ja uusiutuvan energian tuotannon edistämiseen.

Energiatehokkuus rakentamismääräyksissä

Rakennuksiin sekä niiden käyttöön, huoltoon ja ylläpitoon kohdistuvilla ilmasto-oliittisilla toimilla pyritään energiatehokkuuden parantamiseen, päästöjen vähentämiseen, uusiutuvan energian käytön lisäämiseen sekä rakennusten ympäristövaikutusten huomioon ottamiseen. Vaikuttamiskeinoina ovat säädös-, taloudellinen ja informaatio-ohjaus. Toimenpiteet kohdistuvat uudisrakentamiseen, korjausrakentamiseen sekä rakennuskannan käyttöön ja ylläpitoon.

Uudisrakentamisessa rakennusten energiankulutusta ohjataan Suomen rakentamismääräyskokoelman (SRMK) määräyksillä ja ohjeilla. Määräyksillä toimeenpannaan osaltaan rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä. Uudisrakentamisessa on rakennusten energiatehokkuutta (energiatehokkuuden laskentamenetelmät, lämmöneristys, sisäilmasto ja ilmanvaihto) ohjattu säädöksillä vuodesta 1976 alkaen. Näiden lisäksi MRA 66 §:n mukainen käyttö- ja huolto-ohje (SRMK A2 myös mm. MRL 134 §, 153 §, MRA 55 §) osaltaan vaikuttaa suunnitelmallisen kiinteistönpidon toimenpiteiden kautta energiatehokkuuteen

Rakentamismääräyskokoelmaan kuuluvat säännökset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät. Ympäristöministeriössä valmisteltiin energiatehokkuutta koskevat vaatimukset myös korjausrakentamiselle. Nämä säännökset tulivat voimaan vuonna 2013. Erityisesti rakennuksen ulkovaipan ja ikkunoiden lämmöneristyskyvyn parantamisella saattaa olla vaikutusta myös rakennuksen ja julkisivujen ominaispiirteiden säilymiseen ja sama koskee rakennusaikakaudelle tyypillisiä ratkaisuja ja materiaaleja.

Ilmastomuutoksen hillintää rakentamisessa koskevat useat EU:n direktiivit. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (Energy Performance of Buildings, EPBD) mukaan EU:n jäsenvaltioiden tulee taata, että kaikki 31.12.2020 jälkeen rakennetut uudet rakennukset ovat lähes nollaenergiatasoa. Uusiutuvan energian direktiivin mukaan (RES-direktiivi) jäsenvaltioiden on 31. päivään joulukuuta 2014 mennessä rakennussäännöksissään ja -määräyksissään tai muulla tavalla vastaavin vaikutuksin tarvittaessa edellytettävä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäistasoa uusissa ja perusteellisesti kunnostettavissa olemassa olevissa rakennuksissa. Jäsenvaltioiden on sallittava mainittujen vähimmäistasojen saavuttaminen muun muassa kaukolämmöllä ja -jäähdytyksellä, joka tuotetaan käyttämällä merkittävää uusiutuvien energialähteiden määrää. Energiatehokkuusdirektiivin (EED) mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön politiikkoja, joilla rohkaistaan tehokkaiden lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien ja varsinkin tehokasta yhteistuotantoa käyttävien järjestelmien hyödyntämismahdollisuuksien huomioon ottamista paikallisella ja alueellisella tasolla.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Ilmastonmuutoksen vaikutukset tunnetaan rakennetun ympäristön toimialalla melko hyvin ja sopeutumistoimien tarve on alalla yleisesti tunnettu. Haasteet liittyvät sopeutumisen saattamiseen kattavasti osaksi toimialan tavanomaista päätöksentekoa sekä niitä koskevien konkreettisten toimenpiteiden käynnistämiseen.

Ilmastonmuutoksen vaikutusten ja niihin sopeutumisen näkökulmaan sisältyy olemassa oleva rakennuskanta ja uudisrakentaminen. Rakentamisessa ja kiinteistöjen ylläpidossa sekä korjaamisessa tiedostetaan ilmastonmuutoksen keskeiset vaikutukset. Nykyisessä rakentamista ohjaavassa lainsäädännössä ja muissa säädöksissä on olemassa edellytykset ilmastonmuutoksen huomioon ottamiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki, -asetus ja näitä täsmentävät ministeriön voimassa olevat säännökset (rakentamismääräyskokoelma) antavat hyvän lähtökohdan rakentamista koskevan ohjauksen kehittämiseksi sopeutumisen edellyttämällä tavalla. Alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä rakentamista koskevat paljolti samat ilmastonmuutokseen liittyvät tekijät. Näitä aiheita on siksi syytä tarkastella yhteydessä toisiinsa sopeutumistoimia pohdittaessa. Ilmastonmuutos on rakentamisen ja sen ohjauksen kannalta jo nykypäivää.

Keskeistä on tulvavaara- ja tulvariskikarttojen hyödyntäminen kaavoituksessa ja rakentamisessa. Parhaillaan on käynnissä alimpia rakentamiskorkeuksia koskevan oppaan päivitys, jota valmistellaan meriveden noususkenaarioista laaditun tutkimuksen pohjalta. Opas valmistuu vuoden 2014 alkupuolella.

Laki tulvariskien hallinnasta (620/2010) tuli voimaan 30.6.2010. Lain tarkoituksena on vähentää tulvariskejä, ehkäistä ja lieventää tulvista aiheutuvia vahingollisia seurauksia ja edistää varautumista tulviin. Lain tarkoituksena on myös sovittaa yhteen tulvariskien hallinta ja vesistöalueen muu hoito ottaen huomioon vesivarojen kestävä käytön sekä suojelun tarpeet. Laki velvoittaa muun muassa tulvariskien alustavaan arviointiin, merkittävien tulvariskialueiden määrittelyyn sekä tulvariskien hallintasuunnitelmien laatimiseen. ELY-keskuksilla on päävastuu vesistöalueiden ja merenrannikon tulvariskialueiden hallinnan suunnittelussa. Rankkasateista aiheutuvien taajamatulvien hallinnan suunnittelusta vastaavat kunnat. Lain mukaan Suomen ympäristökeskus huolehtii siitä, että tiedot merkittävistä tulvariskialueista, tulvavaara- ja tulvariskikartat sekä hyväksytyt tulvariskien hallintasuunnitelmat ovat tietoverkossa yleisön saatavilla. Tulvariskien hallintasuunnitelmilla ei sitovasti ratkaista riskien vähentämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, mutta valtion ja kuntien on otettava suunnitelmat huomioon toiminnassaan.

Tulvariskien hallintaa koskevan lainsäädännön lisäksi merkittävä ilmastonmuutokseen sopeutumista edistävä toimenpide on ollut valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tarkistamisesta 13.11.2008. Tämä on käytännössä tuonut ilmastonmuutoksen sopeutumisen näkökulman osaksi kaavojen sisältövaatimuksia.

Valmisteltavana olevan vesihuoltolain uudistuksen yhteydessä on tarkoitus muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia lisäämällä lakiin hulevesiä koskevat erityiset säännökset. MRL:n muutoksen valmistelussa otetaan huomioon myös ilmastonmuutoksen vaikutukset sademääriin.

Kuten ilmastonmuutoksen hillinnän myös siihen sopeutumisen kannalta lainsäädännön muutostarpeet voisivat kohdistua muun muassa kaavojen sisältövaatimukseen, vaikutusten selvittämiseen ja arviointiin, kaavaselostuksiin, rakennuspaikkaa koskeviin ja rakentamiselle asetettuihin vaatimuksiin, rakennusluvan edellytyksiin sekä rakennusjärjestykseen. Kuten ilmastonmuutoksen hillinnän, myös ilmastonmuutokseen sopeutumisen lisäämistä kaavan vaikutusten selvittämiseen ja arviointiin voitaisiin jatkossa harkita.

Rakennuspaikkaa koskevilla vaatimuksilla asemakaavan ulkopuolella (MRL 116 §) on rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta harkittaessa otettava huomioon tulvan, sortuman tai vyörymän vaara. Asemakaavoitetuilla alueilla rakennusluvan myöntäminen perustuu siihen, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Ongelmaksi ovat muodostuneet sellaiset voimassa olevat asemakaavat, jotka sijaitsevat uusilla tulvavaara-alueilla. Tämän vuoksi myös asemakaava-alueella rakennusluvan myöntämisen edellytykseksi tulisi mahdollisesti lisätä tulvan tai vyörymän vaaran huomioon ottaminen. Toisena keinona voitaisiin harkita asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia koskevan pykälän (MRL 60 §) muuttamista ottamaan huomioon muuttuneet tulvavaara-alueet. Toisaalta voidaan nähdä, että asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi ja kuntien velvoite vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi koskee jo nyt sellaisia asemakaavoja, jotka sijaitsevat muuttuneilla tulvavaara-alueilla. Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa myös rakennusjärjestys on keskeinen väline, koska siinä voidaan antaa esimerkiksi alimpia rakentamiskorkeuksia koskevia määräyksiä.

Rakennukset ja rakentaminen ilmastonmuutokseen sopeutumisessa

Rakenteiden ja vaurioitumismekanismien tuntemiseen perustuva ennakoiva kunnosapito on keskeinen sopeutumiskeino ilmastonmuutoksen aiheuttamiin rasituksiin. Rakennusten suunnitelmalliseen ylläpitoon on olemassa hyviä menettelytapoja ja niiden käyttöä edistetään jatkuvasti.

Uudisrakentamistoimenpiteissä otetaan suunnitteluratkaisuissa jo osin huomioon ilmastonmuutos ja siihen sopeutumisen näkökulma. Osin tämä tapahtuu kaavaohjauksen keinoin. Paikallisten rakentamiseen vaikuttavien olosuhteiden huomioon ottamista toteutetaan lisääntyvässä määrin vallitsevilla ohjausvälineillä mm. rakennusjärjestyksellä ja rakennustapaohjeella, joita voidaan käyttää hyvin mm. tulvaherkkien alueiden kartoitustulosten toimeenpanijoina kaavaohjauksen ohella.

Laadukas suunnittelu ja harkitut yksityiskohdat, kestävyyttä edistävät materiaalit sekä huolellinen toteutus ovat edellytys pitkäikäiselle rakennukselle. Turmeltuminen voi olla haitallisen nopeaa, mikäli käytetyt materiaalit tai työnsuoritus ovat olleet heikkolaatuisia tai rakenneratkaisut huonosti toimivia tai virheellisiä. Uudisrakentamisessa ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulma on mahdollista ottaa huomioon mm. kantavia rakenteiden mitoitusarvoissa. Käyttöön otettavien kantavien rakenteiden suunnittelua koskevien eurooppalaisten standardien (eurokoodit) soveltaminen eri maissa vaatii kansallisten liitteiden laatimista. Materiaalien ja tuotteiden kehittämisessä on yhä laajemmin alettu ottaa huomioon tunnettuja rasitusolosuhteiden muutoksia.

Ympäristöhallinnon rooli ilmastonmuutokseen sopeutumisessa vaihtelee osa-alueittain. Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakentamistoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Maankäytön kehitykseen vaikuttavat lisäksi muiden hallinnonalojen, kuten maa- ja metsätalousministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön harjoittamat toimet. Alueilla, joihin kohdistuu eri hallinnonalojen toimia, kysymys eri ohjaus- ja sääntelykeinojen välisestä koherenssista on tärkeä. Sopeutumisen kehittämisen näkökulmasta on merkityksellistä, että sopeutumisen eri osa-alueiden välillä on vahvoja kytkentöjä. Siten maankäytön muutokset heijastuvat myös mm. luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja vesivarojen käyttöön ja hoitoon, rakentaminen vesivarojen hallintaan ja muun infrastruktuurin kehitykseen. Tällä on merkitystä, kun tarkastellaan sopeutumisen ohjauksen vaikutuksia ja vaikuttavuutta.

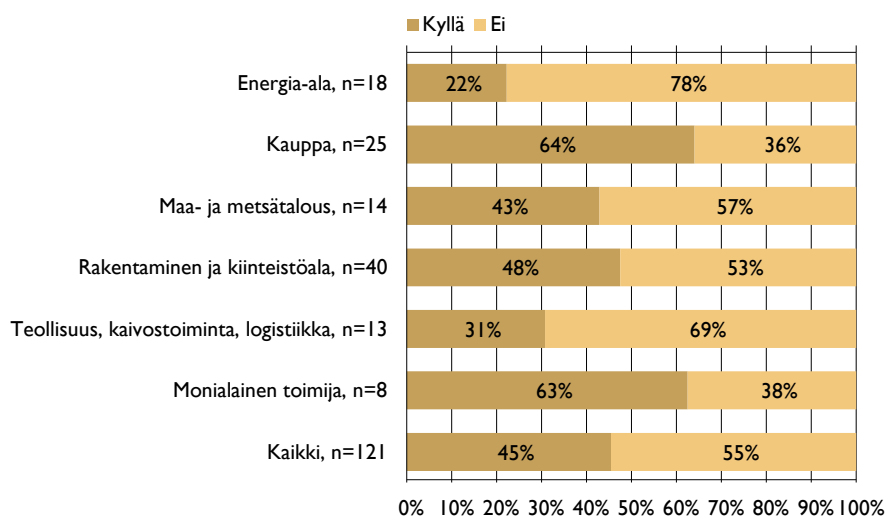
Kilpailun toimivuus alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa

Päätelmät:

1. Erityisesti kaupan ja asuntorakentamisen kilpailun edistämiseksi sekä riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla on maankäyttö- ja rakennuslakiin tarpeen lisätä säännös, jonka mukaan kunnan on huolehdittava yhdyskuntien kehittämisen edellyttämästä maapolitiikan hoidosta.
2. Kilpailun toimivuuteen liittyvä näkökulma on syytä sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin, eri kaavatasojen sisältövaatimuksiin sekä vähittäiskauppaa koskeviin erityissäännöksiin suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus huomiioon ottaen.
3. Kilpailun toimivuuden arviointiin liittyviä menetelmiä ja ohjeistusta kehitetään erilaisessa alueidenkäytön suunnittelussa.

Kilpailun edistäminen ei sellaisenaan sisälly maankäyttö- ja rakennuslakiin. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä huolehtiminen kuitenkin sisältyy alueiden käytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin sekä maakunta- ja yleiskaavojen sisältövaatimukseen. Voidaan todeta, että kilpailunäkökulma on jäänyt vähemmälle huomiolle sekä kaavoituksessa että kaavoihin liittyvissä selvityksissä ja vaikutusten arvioinnissa.

Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneessa elinkeinoelämän toimijoiden kyselyissä (AKSU 2012) käsiteltiin myös kaavoituksen roolia kilpailun rajoitteena. Kyselyyn vastanneista 55 % koki, ettei kaavoitus tarpeettomasti rajoita kilpailua. Erot eri toimialojen näkemyksissä olivat kuitenkin suuria. Kaupan alalla toimista vastaajista kaksi kolmesta oli sitä mieltä, että kaavoitus rajoittaa tarpeettomasti kilpailua. Vastauksissa nostettiin esiin erityisesti kaavoitusprosessin hitaus. Kaupan osalta tuotiin esille myös toiminnan laatuun ja laajuuteen liittyvä ohjaus sekä liikepaikkojen määrään liittyvät kysymykset. Kaikille halukkaille ei riitä tavoiteltuja liikepaikkoja tai ne on varattu joillekin toimijoille jo ennen kaavoituksen virallista käynnistämistä. Kaavoituksen toimintatapojen katsotaan rajoittavan myös uusien toimijoiden tulemistä markkinoille.



Kuva 36. Vastaukset kysymykseen: rajoittaako kaavoitus yrityksenne / järjestönne näkökulmasta tarpeettomasti kilpailua? (Ylinen ym. 2013)

Hallitusohjelma sisältää useita toimenpiteitä kilpailun edellytysten parantamiseksi. Lisäksi hallitus on käsitellyt iltakoulussaan (19.9.2012) terveen kilpailun edistämishajelman, jonka valmistelu etenee eri ministeriöissä. Myös hallituksen kehysriihen päätöksiin (21.3.2013) liittyy kilpailun toimivuuden edistämistä koskevia näkökohtia. Hallitus on sopinut 29.8.2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta, jonka linjausten mukaan mm. puretaan kaavoitukseen liittyviä kaupan kilpailun esteitä eheää yhdyskuntarakennetta vaarantamatta sekä valmistellaan ehdotukset sääntelyn vähentämiseksi eri aloilla, kuten vähittäiskaupassa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on julkaissut maaliskuussa 2013 asuntopoliittiseen toimenpideohjelmaan 2012–2015 pohjautuen selvityksen rakentamisen arvoketjujen toimivuudesta erityisesti tarjonnan lisäämisen ja kilpailun edistämisen näkökulmasta pääkaupunkiseudulla (Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla). Kilpailu- ja kuluttajavirasto on julkaissut lisäksi kesäkuussa 2013 selvityksen päivittäistavara- ja kaupunkien kilpailutilanteesta (Kaupan sijainnin sääntely). Näissä yhteyksissä esitetyt maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät näkökohdat voidaan kiteyttää seuraavasti:

- Kuntien maapolitiikalla, tonttitarjonnalla ja kaavoituskäytännöllä luodaan edellytykset asuntotuotannolle ja liikepaikkarakentamiselle ja vaikutetaan terveen kilpailun edellytyksiin.
- Rakennuspaikkojen tarjonta on useimmissa kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla niukkaa. Yhtenä syynä niukkaan tarjontaan nähdään kaavoituksen hitaus.
- Julkisen sektorin (kunnat ja valtio) tontinluovutus ei ole riittävän julkista ja avointa. Tontinluovutuksen pelisäännöt eivät tue uusien toimijoiden mahdollisuuksia saada tontteja.
- Maankäyttöön vaikuttavat osin alalla jo toimivien yritysten liiketoiminnalliset tavoitteet yhteiskunnan ja kansalaisten kokonaisetujen sijasta. Näillä yrityksillä on paremmat edellytykset saada tontteja ja ne pääsevät lisäksi vaikuttamaan paremmin myös kaavoitukseen.
- Yksityiskohtaiset kaava- ja rakentamismääräykset ja niiden vaihtelevat tulkintakäytännöt saattavat toimia alalle tulon esteinä ja laimentaa rakentamisen kilpailua.

Maankäyttö- ja rakennuslain kytkenät kilpailun edistämiseen

Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisala liittyy alueidenkäytön suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön. Pohdittaessa kilpailun toimivuutta tässä yhteydessä on käsiteltävä niitä asioita, joihin lailla ja sen mukaisilla menettelyillä voidaan vaikuttaa.

Kunnan kaavoituksen ja maapolitiikan ratkaisut vaikuttavat merkittävästi kunnan talouteen. Kaavoituksella vaikutetaan yhdyskuntarakenteen ja kunnan palvelujen kustannustehokkuuteen. Maapolitiikan ratkaisuilla vaikutetaan yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuviin nettokustannuksiin.

Maapoliittisen keinovalikoiman käyttäminen kuuluu kunnallisen harkintavallan piiriin. Valtiovalta on 2000-luvulla eri aikoina hallitusohjelmien mukaisesti rohkaissut kuntia käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi. Näiden keinojen käytössä on kuitenkin huomattavia kuntakohtaisia eroja ja useat kunnat eivät käytä välineitä kovin tehokkaasti. Kaupunkiseuduilla lisäksi erilaiset toimintaperiaatteet aiheuttavat kitkaa yhteisen maankäyttöpolitiikan järjestämisessä eri kuntien välillä.

Maapolitiikan harjoittamista ei maankäyttö- ja rakennuslaissa ole nimenomaisesti säädetty kunnan tehtäväksi, toisin kuin on asian laita alueiden käytön suunnittelun sekä rakentamisen ohjauksen ja valvonnan suhteen. Jatkossa on syytä selvittää maapolitiikan lainsäädännöllistä asemaa siten, että maapolitiikan harjoittamista kos-

keva säännös sisällytetään maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kunnan tulisi huolehtia yhdyskuntien kehittämisen edellyttämistä maapolitiisista toimista.

Joustavasti säänneltyinä velvoite jättäisi jatkossakin kuntien harkintaan kuntakohtaiset maapolitiikan toimintaperiaatteet. Kysymyksessä ei olisi uuden tehtävän säilyttäminen kunnille ennestään karsittavana olevien tehtävien joukkoon. On huomattava, että kunnan maapolitiisilla toimilla ja niiden tehostamisella on merkittävä vaikutus kuntatalouteen ja julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämiseen sekä kilpailun toimivuuteen kaupan toimialalla ja asuntorakentamisessa. Maapolitiikkaan liittyviä kysymyksiä käsitellään enemmän luvussa 9.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita on käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain lain 5 §:ssä, jossa yhdeksi edistettäväksi asiaksi on todettu elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Kilpailun toimintaedellytykset voidaan nähdä sisältyvän tähän tavoitteeseen, mutta kovin selkeästi asia ei nouse esille. Maakunnan ja kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset on samalla tavalla tuotu esille maakuntakaavan (28 §) ja yleiskaavan (39 §) sisältövaatimuksissa. Kilpailun toimivuuteen liittyvä näkökulma on syytä sisällyttää selkeämmin maankäyttö- ja rakennuslakiin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin sekä eri kaavatasojen sisältövaatimuksiin ja vähittäiskauppaa koskeviin erityissäännöksiin suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus huomioon ottaen.

Maankäyttö- ja rakennuslain tehtävä kilpailun toimivuuden edistämässä on luoda edellytyksiä eri toimintojen kuten asumisen tai kaupan sijoittumiselle. Maankäyttö- ja rakennuslakiin kaavoille ehdotettu kilpailun toimivuuden edistämisen sisältövaatimus kytkeytyisi myös kunnalle ehdotettuun velvoitteeseen huolehtia maapolitiikan harjoittamisesta siten, että maanhankinta ja maan luovutus luovat yhdessä kaavoituksen kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Niiden yhteisvaikutuksena luodaan edellytyksiä asuntotuotannon ja elinkeinoelämän sijoittumiselle esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kuntien on laadittava vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus vireillä olevista tai lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista (MRL 7 §). Kaavoituskatsauksen yhteyteen on kysynnän sitä edellyttäessä liitettävä arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä.

Kilpailun edistämisen näkökulman huomioon ottamista on tarpeen harkita myös sopimusperusteisen kaupunkiseutupolitiikan osana. Maapolitiikan hoidon ja kilpailun edistämisen velvoitteet lainsäädännössä loisivat nykyistä paremmat lähtökohdat sille, että kaupunkiseutuja koskevissa valtion ja kuntien välisissä sopimuksissa voitaisiin turvata aiempaa avoimemmin ja kokonaisvaltaisemmin riittävän tonttitarjonnan ja siihen liittyvän kilpailun edistämisen tavoitteiden toteuttaminen.

Kaavojen perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä ja asetuksen 1 §:ssä. Lainsäädännön lähtökohtana on, että kaavoja laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä niiden toteuttamisen ympäristövaikutukset mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Kilpailuun liittyviä vaikutuksia ei ole nostettu erityisesti esille. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa-oppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006) on mainittu, että näitä muita vaikutuksia voivat olla vaikutukset mm. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on aina jokaisessa suunnittelutilanteessa arvioida, mitkä ovat merkittäviä vaikutuksia juuri kyseisessä tilanteessa ja keskittää arviointi niihin. Maankäyttö- ja rakennuslain tätä asiaa koskevien pykälien muotoilut liittyvät siihen, että niillä on pantu toimeen tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva SEA-direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY) kaavojen osalta. Kaavojen vaikutusten arviointia koskevien erikseen nimettävien asioiden lisäämiseen laki- ja asetustasolle on suhtauduttu pidättyväisesti, koska kaavoihin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien määrää pide-

tään jo muutenkin mittavana. Luettelon paisuminen aiheuttaa helposti paineita siihen suuntaan, että näitä vaikutuksia edellytetään arvioitavan silloinkin, kun ne kyseisessä kaavatilanteessa eivät sitä edellyttäisi. Sen sijaan ohjeistusta on syytä kehittää siihen suuntaan, että nykyistä paremmin tunnistetaan ne tilanteet, joissa kilpailuun liittyvien merkittävien vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen on kaavoissa perusteltua.

Kaavoitusprosessin keston ja asemakaavoituksen tarkkuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään kohdassa 4.1. Rakentamisen ohjaukseen ja lupajärjestelmään liittyviä kysymyksiä käsitellään luvussa 5. Vähittäiskaupan ohjauksen toimivuutta käsitellään kohdassa 4.5.

6.3

Sähköinen tiedonhallinta ja asiointi

Päätelmät:

1. Sähköinen tieto- ja viestintäteknologia (ICT) läpäisee koko MRL:n toimialan ja on laajentunut pääasialliseksi tietomuodoksi tiedontuotannossa, -hallinnassa ja -siirrossa sekä viestinnässä ja kanssakäymisessä. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa ja prosessien sujuvuudessa on kuitenkin paljon kehittämistarvetta.
2. MRL on mahdollistanut ICT:n laajan käyttöönoton ilman suuria säännösmuutoksia.
3. Säännösmuutosten tarvetta voi aiheutua mm. sähköisten kaavojen kehityksen sekä yleensä tietomallin (BIM) käytön vakiintumisen myötä.
4. On tarpeen arvioida, millaisia säännöksiä MRL:n mukaisten prosessien yhteydessä syntyvien tietovarantojen hallinnasta, jakamisesta ja kehittämisestä on säädettävä.
5. MRL:n mukaisista kaavoista erityisesti yleiskaavaan liittyvä sähköinen tiedonsiirto edellyttää selvittämistä.

Sähköinen tieto- ja viestintäteknologia (ICT) on muuttunut ja muuttumassa valtavirtaiseksi ilmiöksi, joka lävistää koko rakentamisen kentän kuten suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon, alueet ja yksittäiset rakennukset sekä suunnittelun sisällön ja käsittelyprosessit. Toimintaympäristö on muuttunut perusteellisesti suunnittelualueella, kun suunnittelu, monet rekisteriaineistot, viestintä ja vuorovaikutus on siirtynyt sähköiseen muotoon ja internetin, sosiaalisen median ja paikkatiedon käytöstä on tullut arkipäivää. ICT on mahdollistanut myös työn tuottavuuden merkittävän paranemisen.

Sähköisen tiedontuotannon, -hallinnan ja -siirron sekä viestinnän ja kanssakäymisen mahdollisuudet ovat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) voimassaolon aikana kasvaneet räjähdysmäisesti. Mahdollisuuksia MRL:ssa korostettujen tavoitteiden edistämiseksi on hyödynnetty kasvavasti esimerkiksi vaikutusten arvioinnissa, hallinnon sisäisessä tiedonsiirrossa ja ohjauksessa sekä MRL:n mukaisessa asioinnissa ja osallistumisessa. Tehdyissä selvityksissä (AKSU) internetin merkityksen on todettu kasvaneen merkittävästi vuodesta 2005 vuoteen 2012. Vaikka kehityksessä on paljon eroja esimerkiksi eri kuntien välillä, on ilmeistä, että ICT mahdollistaa entistä monipuolisemman valmistelun, tehokkaammat ja demokraattisemmat prosessit sekä kattavamman ja luotettavamman seurantatiedon.

Pääosa kaavoista tehdään nykyisin digitaalisessa muodossa tarpeeseen kehitettyjen tietokoneohjelmien (CAD) avulla. Myös rakennukset suunnitellaan lähes kokonaan sähköisillä ohjelmilla, siirtyminen kolmiulotteiseen ja mallintavaan sähköiseen suunnitteluun (BIM) on käynnissä ja tietomallien tallentamiseen ja tiedonsiirtoon

hyväksytty IFC-kieli on jo laajassa käytössä. Sähköinen tiedonhallinta avaa suunnittelulle uusia mahdollisuuksia muun muassa suunnittelusektoreiden yhteistyön vaatiman laajan tietomassan hallinnan ja rutiinien automatisoinnin kautta. Se mahdollistaa myös suunnitelmien entistä paremman havainnollistamisen ja sitä kautta myös syvällisemmän käsittelyprosessin. Esimerkiksi kuntien välillä on kuitenkin edelleen suuria eroja näiden mahdollisuuksien hyödyntämisessä, ja monissa kunnissa samoin kuin kuntien ja ELY-keskusten välisessä tiedonsiirrossa on paljon kehitettävää.

Kaavojen vaikutusten arvioinnissa ICT:n mahdollistama muutos on koskenut yleensä aineistojen saatavuuden parantumisesta niiden sähköisen muodon, internetin sekä datapolitiikan avautumisen kautta. Ympäristöhallinnon omista sähköisistä palveluista tärkeitä ovat olleet muun muassa Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) sekä kaavoituksen seurannan sähköisten muotojen kehittyminen. Osallistumiselle tärkeitä ovat olleet muun muassa kaavoituksen prosessien muuttuminen lähes kokonaan sähköisiksi sekä sähköiset osallistumis- ja palautemahdollisuudet: Osalliset, kansalaiset, yritykset ja yhteisöt sekä erilaiset edunvalvontaorganisaatiot ovat nykyisin tottuneet saamaan kaavoja ja kaavoitusprosessia koskevat tiedot sähköisesti ja kommentoimaan suunnitelmia erilaisia verkkotyökaluja ja -medioita käyttäen.

Kaavoitusta koskevaa seurantatietoa tuotetaan yhä enemmän sähköisessä muodossa. Asemakaavoista tietoa syntyy kuntien ja ELY-keskusten työn kautta SYKE:n ohjauksessa, maakuntakaavoista maakuntien liitoista SYKE:ssä jalostettuna. Yleiskaavalle ei ole syntynyt vastaavanlaista tiedonsiirtojärjestelmää. Seurannassa on paljon tunnistettuja kehittämistarpeita, jotta tieto saataisiin luotettavana ja kattavana käyttöön entistä nopeammin ja tehokkaammin. Myös valituskaavojen käsittelyn sähköistämisessä on tunnistettuja tarpeita ja mahdollisuuksia.

Maankäyttö- ja rakennusasetusta (MRA) on 2000-luvulla muutettu sähköisen tiedonhallinnan osalta seuraavasti:

- Kaavoituksen vireilletulosta, tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa sekä kaavaehdotuksen nähtävälle asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan tiedotettava myös sähköisesti. Kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. (MRA 32 a § 19.5.2005/348)
- Kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on tiedotettava sekä kaava ja kaavaselostus julkaistava mahdollisuuksien mukaan myös sähköisesti (MRA 94 §:n 2 mom. 19.5.2005/348).
- Kunnan on pidettävä karttaa tai karttayhdistelmää **tai tietopalvelua**, josta ilmenee kunnan koko asemakaava sellaisena kuin se on voimassa. (MRA 29 § 30.12.2008/1130)

Edelleen on kuitenkin paljon tahoja, joiden osallistumisen kannalta perinteiset viestinnän keinot, kuten paperitulosteet sekä ilmoitustaulu- ja lehtikuulutukset, ovat välttämättömiä. Kuntakoon suureneminen on vauhdittamassa siirtymistä sähköisiin prosesseihin.

Julkishallinnon datapolitiikan tavoitteiksi on asetettu tiedon tallennus vain kertaalleen, yhteentoimivuus sekä tiedon avaaminen jatkokäytölle. Nämä kaikki ovat suuria haasteita rakennettua ympäristöä koskevassa tiedontuotannossa, jossa suuri osa päätöksistä tehdään kunnissa ja päätöstietojen jatkokäyttäjät ovat muu julkishallinto, yritykset ja yhteisöt sekä yksittäiset kansalaiset. Standardien ja yhteentoimivien formaattien puute on vakava hidaste rakennetun ympäristön tiedon käytölle. Esimerkiksi kuntakohtaiset, eriytyneet ja räätälöidyt ICT-ratkaisut toimivat usein hyvin kunnan omien päätösprosessien ja toimeenpanon pohjana sekä kansalaisten sähköisen osallistumisen järjestämisessä, mutta tiedon tuottaminen ja tiedonsiirrot julkishallinnon muille toimijoille tai valtakunnallisen seurannan tarpeisiin on hajanaisia ja teknisesti epäjatkuvaa. Vuonna 2014 käyttöön tuleva pysyvä rakennustunnus

sekä eri järjestelmien väliset yhteydet mahdollistavien rajapintojen määrittelyt ovat esimerkkejä uusista mahdollisuuksista ongelmien ratkaisemiseksi.

Kehittämisprojekteista erityisesti vuonna 2015 päättyvän Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) osana toteutettava Rakennetun ympäristön palvelukokonaisuus (SADeRYPK - Asumisen ja rakentamisen e-palvelut) koskettaa laajalti rakentamisen ja asumisen kenttää ja monipuolistaa merkittävästi sähköisen tiedonhallinnan, asioinnin ja osallistumisen mahdollisuuksia.

MRL:n mukaiset säännökset eivät ehkä ohjaa seuranta- ja tiedontuotantoa muutuneita tarpeita vastaavasti. Lain kehittämistarpeita pohdittaessa on tarpeen arvioida lain mukaisten prosessien yhteydessä syntyvien tietovarantojen hallintaan, jakamiseen ja kehittämiseen liittyvät, muun muassa vastuutahojen koskevat säädöstarpeet ottaen huomioon muun muassa tehty standardityö (JHS-suositukset) sekä tietohallintolaki.

6.4

Paine täydennysrakentamiseen kasvaa

Päätelmät:

1. Täydennysrakentamisen korostuessa tarvitaan kehittämistyötä, jossa selvitetään täydennysrakentamisen ja hyvän elinympäristön edistämiseen liittyvät keinot ja mahdollisuudet. Kaavoituksen keinojen lisäksi tämä tarkoittaa myös neuvottelu- ja sopimusmenettelyjen kehittämistä.

Suomessa on pitkään ajateltu, että meillä riittää maata väljänsäkin rakentamiseen. Yhdyskuntien kehittämisessä on kuitenkin ryhdytty yhä laajemmin painottamaan tiivistämistä ja täydentämistä. Täydennysrakentamisen merkitystä kasvattavat sekä ilmastomuutoksen hillintä että yhdyskuntataloudelliset seikat. Yhdyskuntien kannalta olennainen tavoiteltava hyöty on, että niiden pirstoutuminen vähenee ja rakenne tiivistyy. Tästä seuraa palvelujen, liikenneverkoston ja muun olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaampi hyödyntäminen. Ilmastomuutosta hillitsee erityisesti liikenteen päästöjen väheneminen ja luonnonvarojen käytön tehostuminen.

Täydennysrakentaminen koskettaa kaikkia maankäytön suunnittelun tasoja. Käytännössä täydennysrakentamista säännellään asemakaavatasolla. Tarve tunnustetaan kuitenkin myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT), joiden mukaan eheä yhdyskuntarakenne on avain kestäväan alueidenkäyttöön. Näissä tavoitteissa korostetaan sitä, että kaupunkiseutujen ja taajamien eheyttämistä tulee edistää niin maakunta- ja kaupunkitasolla kuin yleiskaavoituksessakin hyödyntäen olemassa olevia yhdyskuntarakenteita.

Täydennysrakentaminen samoin kuin rakennuskannan käyttötarkoituksen muutokset ovat luonnollinen osa rakennetun ympäristön jatkuvaa muutosta. Viime aikoina yhä useammat kiinteistö- ja rakennusalan toimijat ovat havainneet, että alueiden ja rakennusten järjevä täydentäminen, kehittäminen ja uusiokäyttö tukevat monin tavoin myös kestävää kiinteistöpitoa. Nykyinen sääntely ei kuitenkaan aina kannusta toimimaan tähän suuntaan.

Jotta täydennysrakentaminen olisi nykyistä yleisempää ja laadultaan parempaa, tulee etenkin asemakaavoituksen sisältöä ja esitystapaa, kaavamerkintöjä ja -määryksiä jatkossa kehittää täydennysrakentamista palvelevaan suuntaan. Tarvitaan myös hyviä toteutuneita esimerkkejä osoittamaan, kuinka täydentämisellä on saatu aikaan viihtyisiä, terveellisiä ja turvallisia ympäristöjä palveluineen.

Täydennysrakentamisen kannustamiseksi kaivataan lisäksi menettelyjä, jotka entistä paremmin tukevat kiinteistönomistajien ja muiden osapuolten keskinäistä

neuvottelua, kaupankäyntiä ja sopimista. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa tietyt erityisjärjestelyt ns. kehittämisalueiksi nimetyillä alueilla (MRL luku 15). Tämä lainkohta on tähän mennessä jäänyt varsin vähäiselle käytölle. Sen ohella, että etsitään uusia keinoja edistää täydennysrakentamista, on tarpeellista tarkastella kehittämisaluesäännösten käyttöä ja toimivuutta joissain täydennysrakentamiskohteissa.

Monen mittakaavan täydentämistä

Täydennysrakentaminen on varsin monimuotoista: se voi kattaa hyvinkin laajoja alueita tai vähimmillään vain yhden tontin. **Lisärakentamiseksi** kutsutaan yleensä täydennysrakentamisen muotoa, jossa rakentaminen tapahtuu olemassa olevan tontin sisällä. Lisärakentaminen voi olla esimerkiksi ullakkorakentamista, uusia lisäkerroksia nykyisten yläpuolelle, rakennuksen jatkamista, siipirakennuksen lisäämistä tai kahden rakennuksen yhdistämistä uudella kulmaosalla. Täydennysrakentamisesta puhutaan yleensä silloin, kun halutaan rakentaa kokonaan uusia rakennuksia joko tonttijako säilyttäen tai sitä muuttaen.

Laajempi **alueellinen täydennysrakentaminen** voi tapahtua asuntoalueen sisällä, sen reunoilla tai asuntoalueiden välillä. Asuntoalueen sisällä täydennysrakentamiskohteita voivat olla paitsi vajaakäyttöiset tontit myös pysäköintialueet ja puistoalueet, etenkin jos ne ovat luonteeltaan joutomaita. Laajoja liikennealueita supistamalla voidaan muodostaa suikalemaisista alueista kadunvarsitaloille. Lähiöiden ostoskeskuksia on myös mahdollista täydentää ja uudistaa liiketila- ja asutokomplekseiksi.

Toisentyypisiä alueellisia täydennysrakentamiskohteita ovat elinkeinorakenteen muuttuessa tyhjiksi jääneet satama- tai teollisuusalueet, jotka voidaan ottaa kokonaan uuteen käyttöön. Niiden etuna on yleensä hyvä sijainti meren rannalla tai liikenneyhteyksien varrella. Haasteena on usein maaperä, joka voi olla pilaantunut tai koostua vaihtelevasta maantäyttöaineksestä. Monessa tapauksessa näillä alueilla on vanhoja rakennuksia, jotka voivat luoda pohjan koko uuden kaupunginosan identiteetille.

Myös **maanalainen rakentaminen** on yksi täydennysrakentamisen muoto. Se voi suppeimmillaan olla tonttikohtaista lisärakentamista, mutta yleensä on kyse laajemmasta alueellisesta rakentamisesta. Maanalaisen rakentamisen erityispiirteenä on usein irtautuminen maanpäällisistä kiinteistörajoista. Tämä edellyttää kiinteistönomistajilta hyvää yhteistyötä ja kattavia sopimuksia sekä kaupungeilta luovaa otetta näiden alueiden kaavoittamisessa.

Täydennysrakentamisella merkittäviä etuja

Kuntien kannalta täydennysrakentamisessa syntyy selkeitä säästöjä niin kunnallistekniikassa kuin palveluiden rakentamisessa. Asuinalueiden täydennysrakentamisen keskeisenä tavoitteena on lisätä palvelujen asukas pohjaa, jolloin voidaan säilyttää alueella muutoin yhä uhanalaisempia palveluja. Mikäli täydennysrakentaminen on voimakasta, on mahdollista jopa saada uusiakin palveluja alueelle. Täydennysrakentamisella voidaan tukea myös joukkoliikenteen järjestämistä.

Asukkaat arvostavat sitä, että täydennysrakentamisella voidaan tuottaa alueelta puuttuvaa asutokantaa, kuten pieniä tai suuria asuntoja, pientaloja tai kerrostaloja. Tällöin asukkaiden ei tarvitse vaihtaa asuinalueitaan elämäntilanteen ja asumistarpeiden muuttuessa. Monet lähiöt ovat rakennus- ja asuntotyypeiltään melko yksipuolisia. Tällä hetkellä väestörakenteen nopeasti muuttuessa niissä kaivataan yleisesti lisää hissillisiä kerrostaloja ikääntyneille mutta myös pientaloja lapsiperheille.

Täydennysrakentamisen yhteydessä tarjoutuu hyvä tilaisuus parantaa alueen laatua ja arvostusta. Olemassa olevan elinympäristön vahvuudet ja ominaispiirteet tun-

nistavalla suunnittelulla ja sen laadukkaalla toteutuksella lisätään asukkaiden hyvinvointia ja myös alueen laajempaa houkuttelevuutta. Kaikkia hyödyttää esimerkiksi puistojen, katujen ja raittiverkoston laatutason nostaminen täydennysrakentamisen yhteydessä. Asuinalueen yleisilmettä kohentamalla ja asuntotarjontaa monipuolistamalla voidaan myös pysäyttää aluetta mahdollisesti uhkaava eriytymiskehitys.

Täydennysrakentaminen ei kuitenkaan ole vain asuinalueiden kehittämistä. Myös työpaikka-alueilla on usein tarvetta ja mahdollisuuksia täydennysrakentamiseen. Työmatkat ovat pidentyneet erityisesti pääkaupunkiseudulla, mikä on lisännyt autoriippuvuutta. Kaupunkirakenteessa sopivasti sijaitsevia työpaikka-alueita tiivistämällä on mahdollista luoda joukkoliikenteelle nykyistä parempia edellytyksiä. Tiiviiden työpaikka-alueiden etuna on pidetty myös sitä, että yritysten läheinen sijainti ruokkii yhteistyötä ja innovaatioiden syntyä.

Voidaan myös oikeutetusti kysyä, täydennetäänkö lähiöitä vain uusilla asuinrakennuksilla vai onko hyödyllisempää rakentaa uusia työpaikkarakennuksia asuntojen lomaan. Entistä sekoittuneempi toimintojen rakenne voi parhaassa tapauksessa tuottaa elävämpää ja kaupunkimaisempaa ympäristöä ja monipuolisempia palveluja, jotka olisivat saavutettavissa pyörällä tai jopa kävellen.

Elinympäristön laadusta huolehtiminen

Täydennysrakentaminen muuttaa vääjäämättä alueen ilmettä ja luonnetta. Samalla kun tavoitellaan yleistä hyötyä, voivat monet kokea entisen elinympäristönsä heikenneen. Hyödyistä jäädään kauas esimerkiksi silloin, jos huonon suunnittelun tuloksena rakennetaan viheralueet umpeen eikä silti saavuteta tarpeeksi suurta asukasohjaa palvelujen säilymiselle. Etenkin tonttikohtainen lisärakentaminen voi olla myös kaupunkikuvallisesti haastavaa. Täydennysrakentamisessa tarvitaan asiantuntevaa suunnitteluosaamista ja vaikutusten arviointia, jotta toteutunut tulos olisi tavoitteiden mukainen ja kestävästi eheä.

Asukkaiden tyypillisiä huolia ovat mm. näkymien ja viheralueiden menetys. Merkittävä huoli on myös autopaikoituksen kustannusten huomattava nousu siinä tapauksessa, että maantasopaikat häviävät. Näiden epävarmuuksien pohjalta voi alueen täydennyskaavoituksessa helposti syntyä konflikteja etenkin, jollei vuorovaikutus asukkaiden ja myös muiden alueen toimijoiden kanssa käynnisty ajoissa.

Vuorovaikutuksen luonne poikkeaa täydennyskohteissa uusista alueista. Täydennettävillä alueilla on jo valmiina eri toimijaryhmät, jotka tuntevat hyvin alueensa ominaisuudet. Näiden osapuolten asiantuntijuutta hyödyntäen on mahdollista kehittää ratkaisuja, jotka parantavat myös nykyisten asukkaiden viihtyvyyttä ja osaltaan kompensoivat mahdollisia täydennysrakentamisesta aiheutuvia heikennyksiä.

Täydennysrakentamisen suunnitelmallisen edistämisen merkitystä osoittaa se, että eräissä kunnissa on ryhdytty laatimaan erillinen **täydennysrakennusohjelma** uudisrakennettavien alueiden ohjelman rinnalle. Täydennysrakentamiselle on tyypillistä, että se etenee vähitellen ja usein sattumanvaraisessa järjestyksessä. Näin ollen myös tavoitellut hyödyt realisoituvat hitaasti. Asemakaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyöllä on tärkeä merkitys siinä, että keskeiset tavoitteet tästä huolimatta pysyvät hankkeiden toteutuksessa kirkkaina.

Täydennysrakentamisen sääntelyssä on kehitettävää

Maankäyttö- ja rakennuslaki luo sinänsä toimivat puitteet alueellista täydennysrakentamista ohjaaville asemakaavoille. Kaavoitusprosessia on kuitenkin pidetty monissa tapauksissa liian raskaana, etenkin jos kyse on pienialaisesta tai tonttikohtaisesta lisä-

rakentamisesta. Tämä johtuu siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamat välineet on pitkälti luotu uusien alueiden ja uusien rakennusten suunnittelua ja rakentamista varten. Myös kaavoituksen ja lupamenettelyn välinen työnjako heijastaa ajatusta valmiiksi asemakaavoitetusta uudesta alueesta, jonne rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakennuslupia kaavan mukaisille uusille rakennuksille.

Täydennettävän alueen kaavoitus on tyypillisesti prosessi, jolla osoitetaan uutta rakennusoikeutta olemassa olevan, sinänsä valmiin taajamarakenteen sisälle. Täydennysrakentamisen suunnitteluun sisältyy samanaikaisesti sekä kaupunkisuunnittelun että rakennussuunnittelun kysymyksiä ja usein edellytetään myös rakennussuojelua ja kaupunkikuvatarkastelua, kohteen luonteen ja mittakaavan mukaisesti. Olisikin johdonmukaista ottaa täydennysrakentamisessa tarkasteluun myös kaavoituksen ja lupamenettelyn välinen suhde. Voisiko esimerkiksi varsinainen kaavoitusmenettely olla nykyistä yksinkertaisempi ja joustavampi, mutta rakennusluvan saamiseksi tulisi rakennuttajan arvioida itse hankkeensa vaikutuksia ympäristöön ja sen asukkaisiin.

Tietyissä tapauksissa täydennysrakentamisen sääntely on tapahtunut poikkeamismenettelyn kautta. Näin on menetelty esimerkiksi Helsingin kantakaupungissa, jossa on vuodesta 1987 ollut voimassa alueellinen poikkeuslupa asuinrakentamiseen ullakon käyttämiseen asuinrakentamiseen. Tähän menettelyyn on liittynyt erillinen rakentamistapaohje, jossa korostetaan kaupunkikuvallisten, rakennustaiteellisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämistä.

Poikkeamismenettely saattaa jatkossakin säilyä sääntelykeinona joissakin lisärakentamisen muodoissa, joten on syytä pyrkiä yhtenäistämään poikkeamispäätösten edellytyksiä. Samalla on varauduttava tarkastelemaan myös menettelyyn liittyviä ehtoja, jotta ne kannustaisivat laadukkaisiin ratkaisuihin. Keskeinen osa Helsingin ullakorakentamisen alueellista poikkeamispäätöstä on siihen alusta saakka kuullut edellytys parantaa samassa yhteydessä talon yleistä asumisviihtyisyyttä. Tätä samaa periaatetta nykyisten asukkaiden olojen kohentumisesta voitaisiin soveltaa laajemminkin täydennysrakentamisen yhteydessä.

Lisärakentamista toivotaan muttei toteuteta

Lisärakentamisen hyödyistä huolimatta toteutettuja kohteita on edelleen suhteellisen vähän. Yksittäisten asunto-osakeyhtiöiden osalta lisärakentaminen voi kompastua päätöksenteon hankaluuteen. Esteeksi voi nousta myös vaikea taloudellinen yhtälö. Tällainen on tilanne esimerkiksi silloin, kun poistuvat ja uudet autopaikat on rakennettava kalliisti maan alle tai pysäköintilaitokseen. Pysäköinnin järjestämiseen törmäävät myös ne monet asunto-osakeyhtiöt, jotka toivovat voivansa kattaa perusparannushankkeensa kustannuksia lisärakentamisesta saatavilla varoilla. Täydennysalueen autopaikkainormien määrittely siten, että lisärakentaminen olisi kannattavaa, onkin keskeinen pohdinnan kohde kunnissa.

Tontin sisällä tapahtuvan lisärakentamisen kannattavuuteen asunto-osakeyhtiöille voi vaikuttaa myös kunnan perimä maankäyttökorvaus (MRL luku 12a). Useat kunnat ovat viime aikoina ryhtyneet kannustamaan asunto-osakeyhtiöitä lisärakentamiseen alentamalla maankäyttökorvausta tai jättämällä maankäyttökorvauksen perimättä tietyn neliörajan alittavilta kohteilta. Tämänkaltaiset porkkanat ovat välttämättömiä, jotta täydennysrakentamisesta saataisiin kaivattuja onnistuneita esimerkkejä.

Täydennysrakentaminen voi tarkoittaa myös vajaasti rakennettujen tonttien lisärakentamista kaavanmukaiseen tasoon. Tällainen on tilanne useilla pientaloalueilla, joilla ei haluta menettää väljää piha-aluetta, vaikka kaava sallisi merkittävän lisärakentamisen. Näissä tapauksissa kunnilla on mahdollisuus käyttää korotettua kiinteistöveroä lisäämään rakentamishalukkuutta. Eli keppeäkin voidaan joskus tarvita, kun tavoitellaan yhdyskuntien tiivistämisen tuomia hyötyjä.

7 Yhteistyö ja eri toimijoiden roolit

Päätelmät:

1. Viranomaisyhteistyöhön ja eri toimijoiden rooleihin liittyy lainsäädännön tarkistustarpeita, mutta paljon on kysymys myös toimintatapojen ja yhteistyökulttuurin kehittamisestä. On tärkeää, että kaikki kaavatyön kannalta tarpeelliset viranomaiset ovat toimivaltaisina läsnä viranomaisneuvotteluissa. Avoimen, vuorovaikutteisen ja oikeisiin asioihin oikea-aikaisesti keskittyvän yhteistyökulttuurin kehittäminen on mahdollista myös nykyisen lainsäädännön puitteissa.
2. Kuntakaavoihin liittyvää viranomaisyhteistyötä tulisi entistä selkeämmin suunnata kuntien strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun, yleiskaavoitukseen ja kestäväen yhdyskuntarakenteen edistämiseen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen. Tämä edellyttää myös säännösten tarkistamista. Kaavoituksensa hyvin hoitaneiden kuntien ohjausta voidaan keventää. ELY-keskusten toiminnan yhtenäisyyttä pitää parantaa.
3. Poikkeamistoimivaltaa tulisi edelleen siirtää ELY-keskukselta kunnalle. Siirtämisen laajuutta ja menettelytapaa on syytä selvittää vielä tarkemmin.
4. Kehittämiskeskustelut on koettu tarpeellisiksi välineiksi, mutta niiden järjestämiseen pitää saada enemmän joustoa. Myös niiden sisältöä tulisi suunnata nykyistä paremmin kunkin kunnan tilanteen ja tarpeiden pohjalta.
5. Maakuntakaavoituksen ohjauksen toimivuutta on tarpeen parantaa. Keskeistä on mm. kehittää ympäristöministeriön ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä ja selvittää viranomaisneuvottelujen maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädettyjen ajankohtien muutostarpeet.
6. Selvitetään maakuntakaavojen vahvistamisen menettelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuteen.
7. Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittäminen ja vahvistaminen kaavoituksessa on perusteltua voimavarojen käytön ja asiantuntemuksen monipuolisen hyödyntämisen näkökulmasta. Kumppanuushankkeet on toteutettava siten, että aitoa vuorovaikutusta ei syrjäytetä kaavoitusprosesseissa ja että kunnan päätösvalta turvataan.

7.1

Kuntien, maakunnan liittojen ja valtion tehtäväjako

Maankäyttö- ja rakennuslaissa korostuu kuntien valta ja vastuu alueidenkäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjaamisessa. Kunnat laativat ja hyväksyvät alueitaan koskevat yleis- ja asemakaavat. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Maakunnan liittojen tehtävänä on maakunnan suunnittelu. Ne laativat ja hyväksyvät maakuntakaavat.

Ympäristöministeriölle kuuluu alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Ympäristöministeriö ohjaa myös maakuntakaavojen laatimista ja vahvistaa maakuntakaavat sekä kuntien yhteiset oikeusvaikutteiset yleiskaavat.

Alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) roolina on ohjata ja edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskusten on myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset. Nämä tehtävät ELY-keskuksille siirrettiin aikaisemmilta alueellisilta ympäristökeskuksilta vuonna 2010.

Poikkeamisasioissa korostuu kuntien toimivalta. Kunta voi pääsääntöisesti myöntää poikkeuksen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. ELY-keskuksille poikkeamistoimivalta kuuluu eräissä tapauksissa ranta-alueilla ja asemakaava-alueilla.

Maakuntakaavojen vahvistaminen

18.5.2013 mennessä on vahvistettu 47 maakuntakaavaa, joista 41 ympäristöministeriössä ja kuusi valtioneuvostossa. Vahvistuskäsittely on kestänyt keskimäärin (mediaani) vuoden ja neljä kuukautta. Maakuntakaavoista valituksen alaisia on ollut 38 eli 80 %. Maakuntakaavojen vahvistamisen yhteydessä on käsitelty 398 kaavaan kohdistuvaa valitusta.

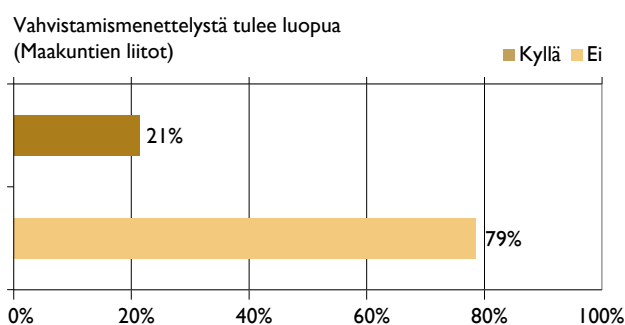
Yhtään maakuntakaavaa ei ole jätetty kokonaan vahvistamatta. Sen sijaan osittain vahvistamatta jätettyjä maakuntakaavoja on 30. Yleisimmin vahvistamatta jättäminen on kohdistunut liikennettä, yhdyskuntarakennetta, kauppaa sekä luonnonvarojen hyödyntämistä kuten turpeen ja kiviainesten ottoa koskeviin yksittäisiin kaavamerkintöihin ja -määräyksiin.

Taulukko 4. Maakuntakaavojen vahvistaminen

Vahvistaminen	Maakuntakaavojen lkm
Kaavoja yhteensä	47
Vahvistettu kokonaan	17
Jätetty osittain vahvistamatta	30
Vahvistamatta jättämisen kohdistuminen:	
- liikenne	21
- yhdyskuntarakenne ml. kauppa	16
- luonnonvarojen hyödyntäminen (turvevarat, kiviainekset, tuulivoima, vesihuolto)	13
- luonnonvarojen vaaliminen	7
- virkistys ja retkeily	3
- matkailupalvelut	2
- kulttuuriympäristön vaaliminen	2
- muut merkinnät ja määräykset	6

Tarve maakuntakaavojen vahvistamiseen valtion viranomaisen toimesta on aika ajoin saatettu kyseenalaiseksi. Yhtenä perusteena on esitetty kaavaprosessin pitkittyminen vahvistusmenettelyn takia. Asiaa tältä kannalta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että 80 % maakuntakaavoista on ollut valituksen alaisia. Näin ollen vaikka maakuntakaavojen erillisestä vahvistamisesta luovuttaisiin, todennäköisesti selvä enemmistö kaavoista joutuisi vastaisuudessaakin muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi.

Suomen Kuntaliitto toteutti vuonna 2012 maakunnan liittoihin kyselyn, jossa selvitettiin myös käsityksiä maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä. Kyselyyn vastanneiden liittojen maakuntakaavoituksesta vastaavista 80 % oli sitä mieltä, että vahvistusmenettelystä ei tule luopua.



Kuva 37. Maakuntien liittojen vastaajien näkemys vahvistusmenettelystä luopumisesta. (Laine 2012)

Vahvistusmenettelyn säilyttämistä kannattavien keskuudessa nykymenettelyssä nähtiin kuitenkin kehittämisen tarvetta. Erityisesti kehitettävää nähtiin kaavojen valmisteluvaiheen viranomaisyhteistyössä. Aika usein myös on koettu, että vahvistamatta jättäminen on tullut liitoille yllätyksenä.

Maakuntajohtajat sekä maakuntien liittojen poliittinen johto yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa ovat toimittaneet 10.12.2013 ympäristöministeriöön kirjeen, jossa esitetään lainvalmistelun pikaista käynnistämistä maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumiseksi sekä kaavajärjestelmän ja sen kansanvaltaisen ohjauksen selkeyttämiseksi.

Perusteita maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehtojen selvittämiseen on olemassa. Tällöin tavoitteena olisi, että löydetään kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta nykyistä vahvistusmenettelyä parempia tapoja, joilla valtio voi kaavoituksessa varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen ja turvata muita valtakunnallisia intressejä. Vahvistamisesta luopuminen lisäisi ympäristöministeriön liikkumavaraa ja mahdollisuuksia tuoda esille omia näkemyksiään kaavoituksen ennako-ohjauksessa. Samalla käytettävissä olevia voimavaroja voitaisiin ympäristöministeriössä suunnata nykyistä suuremmassa määrin kaavoituksen kehittämiseen. Toisaalta on esitetty myös arvioita, että vahvistamisesta luopuminen saattaisi heikentää maakuntakaavan merkitystä kaavajärjestelmässä ja sen huomioon ottoa esim. valtion viranomaistoiminnassa.

Toimivalta poikkeamisasioissa ja maisematyö lupien seuranta

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana on eri yhteyksissä esitetty toimivallan siirtämistä poikkeamisasioissa kokonaan kunnille. Tämä on ollut esillä mm. valtion tuottavuusohjelman yhteydessä. Poikkeamistoimivallan siirtämistä kokonaan tai nykyistä suuremmalta osin kunnille puoltaa mm. toimivallan selkeyttäminen nykyisestä.

Ympäristöministeriö asetti 29.10.2012 selvityshenkilö Auvo Haapanalan selvittämään ELY-keskusten kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää viranomaistoimintaa (ELY-selvitys) ja tuossa selvityksessä (Ympäristöministeriön raportteja 6/2013) on käsitelty myös työnjakoa eri viranomaisten kesken.

Selvityksessä esitetään, että ELY-keskuksille nyt kuuluva poikkeamistoimivalta siirrettäisiin kunnille sellaisissa kunnissa, joiden kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt. Tämäntapainen kuntien jaotteluun perustuva järjestelmä oli käytössä ennen maankäyttö- ja rakennuslakia voimassa olleessa rakennuslaissa (370/1958) koskien vähäisten asemakaavojen muutosten alistamisvelvollisuutta. Toimivallan siirtämistä on perusteltu osana pyrkimystä parantaa ELY-keskusten ohjauksen ja valvonnan vaikuttavuutta ja suuntaamista merkittävimpiin alueidenkäytön kysymyksiin. Kunnan kaavoitustoimen ja muun maankäytön ohjauksen kehittyneisyyden kriteerit olisi määriteltävä laissa ja kunnat nimettävä lakiin otettavan valtuuden nojalla asetuksessa. Tällaisten kriteerien määrittely tarkoituksenmukaisella tavalla on hankalaa ja mahdollisuuksia esityksen toteuttamiseen onkin syytä selvittää vielä tarkemmin.

ELY-keskuksella on valitusoikeus myös maisematyölupaa koskevasta kunnan päätöksestä. Seuranta varten kunnan tulee lähettää maisematyölupapäätökset ELY-keskukselle tiedoksi. Maisematyölupiin liittyvä valtion intressi on kuitenkin useimmiten melko vähäinen ja niiden lähettämisestä ELY-keskukselle tiedoksi voitaisiin luopua. ELY-keskuksen valitusoikeutta koskeva säännös on kuitenkin syytä säilyttää.

7.2

Kaavaohjauksen ja muun yhteistyön toimivuus

Viranomaisyhteistyön onnistuminen on keskeisessä roolissa, kun arvioidaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Viranomaisyhteistyön sujuminen vaikuttaa sekä kaavoituksen prosesseihin että sisällön laatuun. Kuntien ja valtion ympäristöhallinnon keskeisiä yhteistyön muotoja ovat kaavoihin liittyvät viranomaisneuvottelut sekä vuotuiset kehittämiskeskustelut. Niiden lisäksi ohjausta toteutetaan myös monilla muilla tavoilla. Kaavojen viranomaisneuvotteluihin kutsutaan myös muut sellaiset sektoriviranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Vastaavasti maakuntakaavojen valmisteluun liittyy viranomaisneuvotteluja maakunnan liittojen, ympäristöministeriön ja muiden viranomaisten kesken.

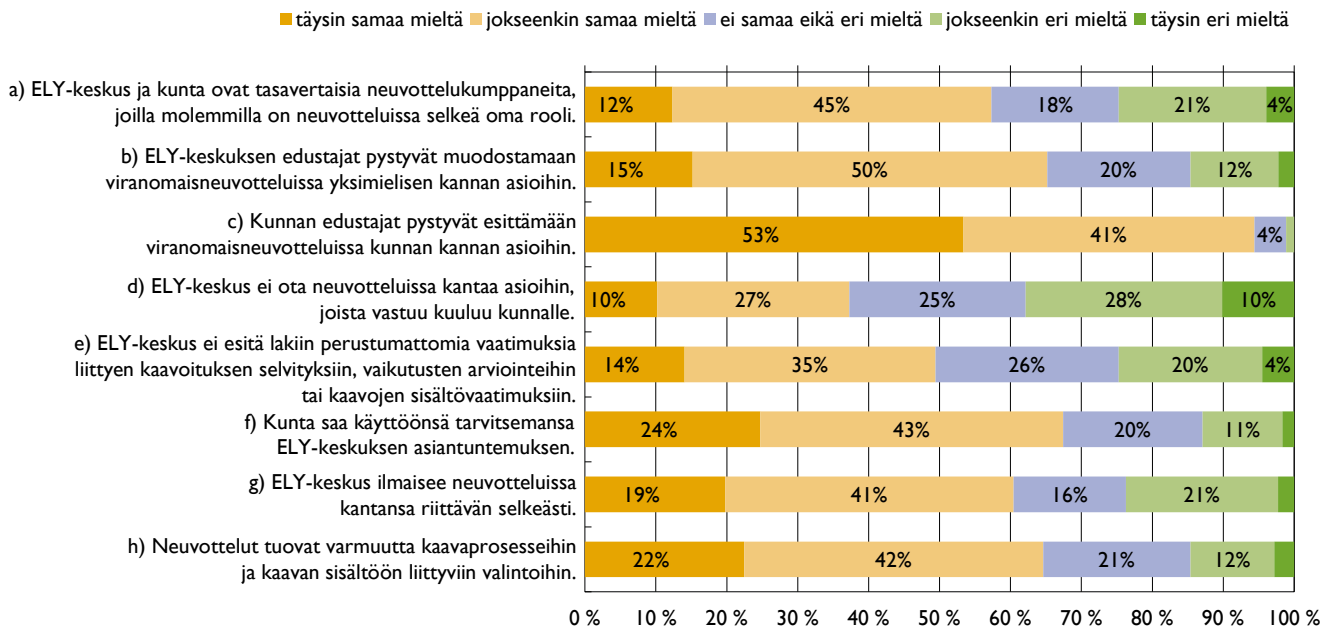
Viranomaisneuvottelujen lisäksi kaavoihin liittyvät lausunnot ovat tärkeässä asemassa kaavaohjauksessa. Kunnat pyytävät ja ELY-keskukset antavat varsin paljon lausuntoja kaavaluonnoksista ja -ehdotuksista. Vuonna 2011 ELY-keskukset antoivat kunnille noin 1300 kaavalausuntoa. Käytännössä lausunnotonnettelyn merkitys näyttää muodostuneen suuremmaksi kuin lakia laadittaessa arvioitiin. ELY-keskuksen lausunnon pyytämistä koskevaa säännöstä olisikin syytä tarkistaa niin, että lausunnon tarpeellisuus voidaan harkita nykyistä paremmin tilanteen mukaan. On myös tärkeää, että lausunnoissa painotetaan niitä asioita, jotka juuri kyseisessä kaavahankkeessa ovat oleellisia.

Viranomaisneuvottelut kuntakaavoituksessa

Kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa viranomaisneuvottelut ovat ELY-keskusten ensisijainen ohjausmuoto. Kaavoja valmisteltaessa viranomaisneuvottelu tarvitaan silloin, kun kaava koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttöta-voitteita tai se on muutoin yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Rantayleiskaavaa pääasiassa loma-asu- tuksen järjestämiseksi ja ranta-asemakaavaa laadittaessa tulee aina järjestää viran- omaisneuvottelu.

Ympäristöministeriön ELY-keskuksia koskevassa tulosohjauksessa on korostettu viranomaisneuvottelujen määrän vähentämistä ja kohdentamista erityisen merkittä- viin kaavoihin. Myös strategisen alueidenkäytön suunnittelun ja yleiskaavoituksen kehittämistä on painotettu. Viranomaisneuvotteluja on järjestetty vuosittain n. 700. Aloite viranomaisneuvottelun järjestämiseen tulee yleensä kunnalta.

Kuntaliiton kyselyssä 2012 selvitettiin monipuolisesti viranomaisyhteistyön toimi- vuutta. Kyselyyn vastasivat kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaavat sekä ELY-keskusten alueidenkäyttövastaavat. Kuvassa 38 on tuotu esille kuntien kokemuksia yhteistyön toimivuudesta. Yhteistyöilmapiiriin liittyen yli puolet kun- tavastaajista koki kunnat ja ELY-keskukset tasavertaisiksi neuvottelukumppaneiksi, mutta neljännes kunnista oli tästä asiasta toista mieltä.



Kuva 38. Kuntien kokemukset neuvotteluyhteistyöstä ELY-keskusten kanssa. (Laine 2012)

Aika monessa asiassa kunnat ja ELY-keskukset näkivät yhteistyön sujumisen eri tavalla. Kunnat esimerkiksi kokivat huomattavasti ELY-keskuksia useammin, että ELY-keskus ottaa neuvotteluissa kantaa sellaisiin asioihin, jotka kuuluvat kunnalle. ELY-keskuksen toimintatavoissa nähtiin myös eroavaisuuksia maan eri osissa. Joillakin alueilla koettiin muita enemmän saatavan lisäarvoa neuvotteluista ja tunnelma neuvotteluissa koettiin tasavertaisemmaksi kuin joillakin toisilla aluilla.

Monessa asiassa viranomaisneuvotteluja arvioitiin varsin myönteisesti. Kuntien vastaajista kaksi kolmasosaa katsoi, että kunta saa viranomaisneuvotteluissa käyttöönsä tarvitsemansa ELY-keskuksen asiantuntemuksen. Lähes yhtä suuri osa oli sitä mieltä, että neuvottelut tuovat varmuutta kaavoitusprosessiin ja kaavan sisältöön liittyviin valintoihin. Edelleen vastaajista 65 % katsoi, että ELY-keskus pystyy muodostamaan yksimielisen kannan asioihin ja 60 % toi esille, että ELY-keskus ilmaisee kantansa neuvotteluissa riittävän selkeästi. Suuret kunnat eivät kokeneet saavansa neuvotteluista yhtä paljon hyötyä kuin pienemmät.

Kaksi kolmasosaa vastaajista oli sitä mieltä, että kaikki kaavatyön kannalta tarpeelliset viranomaiset ovat toimivaltaisina läsnä viranomaisneuvotteluissa. Tämä onkin tärkeää viranomaisneuvottelujen toimivuuden kannalta. Aluehallintovirastojen toteuttamassa kyselyssä vuoden 2013 alussa tuli esille, että terveydensuojeluviranomaiset kokevat vaikutusmahdollisuutensa puutteellisiksi useissa kunnissa kaavojen valmisteluvaiheessa.

Suomen Kuntaliiton arvion mukaan tasavertaisuuden kokemus neuvottelutilanteissa, selkeät roolit ja oikea vastuidenjakoa, kannanottojen hyvä perusteleminen sekä kunnan neuvotteluista saama varmuus kaavaprosessiin ja kaavan sisältöön liittyviin valintoihin ovat kunnan näkökulmasta keskeisiä tekijöitä neuvottelujen onnistumisen ja niistä saatavan lisäarvon kannalta.

Kuntaliiton kyselyn mukaan noin 70 % vastaajista halusi säilyttää viranomaisneuvottelut nykyisellään. Yli 20 000 asukkaan kuntien vastaajista tätä mieltä oli kuitenkin vain alle puolet. Muutostarpeista lähes samansuuruisista kannatusta saivat viranomaisneuvottelujen vähentäminen ja korvaaminen osittain lausuntonmenettelyllä, asemakaavan viranomaisneuvotteluista luopuminen, jos alueella on oikeusvaikutteinen yleiskaava, sekä viranomaisneuvotteluista luopuminen kaavoitustoimeltaan kehittyneiden kuntien kohdalla.

Viranomaisneuvottelun järjestämisajankohdalla on vaikutusta siihen, miten hyvin se tukee kaavoitusprosessia. Yleis- ja asemakaavoja koskien viranomaisneuvottelu järjestetään kaavaa valmisteltaessa ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen. Tarvittaessa pidetään toinen viranomaisneuvottelu, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. Eri yhteyksissä on tuotu esille, että viranomaisneuvottelujen ajankohtaa koskevaa säännöstä olisi syytä väljentää niin, että neuvottelu voidaan säännösten estämättä pitää kaavoitusprosessin kannalta tarkoituksenmukaisessa vaiheessa. Useissa tilanteissa kaavan valmisteluvaiheen kuulemisen jälkeinen ajankohta on paras ajankohta viranomaisneuvottelun pitämiseksi. Tämä voisi myös vähentää toisen viranomaisneuvottelun tarpeellisuutta. Erityisesti toisen viranomaisneuvottelun järjestämisen ajankohtaa julkisen nähtävänä pitämisen jälkeen on pidetty liian myöhäisenä.

Ympäristöministeriön ELY-selvityksessä keskeisenä kehittämistarpeena alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä nähdään ohjauksen painottaminen nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestäväen yhdyskuntarakenteen edistämiseen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen. Myös toimintatapojen kehittämistä ja toiminnan yhdenmukaisuuden parantamista hyödyntämällä nykyistä enemmän eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä ja tehostamalla ympäristöministeriön ohjausta pidetään tärkeänä.

Viranomaisneuvotteluja pitäisi selvityksen mukaan myös suunnata erityisesti tärkeimpiin yleis- ja asemakaavoihin. Viranomaisneuvotteluja onkin ELY-selvityksessä

ehdotettu kevennettäväksi niin, että neuvottelua ei olisi yleensä tarpeen järjestää laadittaessa asemakaavaa kunnassa, jonka kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt, jos oikeusvaikutteinen asemakaava ohjaa riittävästi asemakaavoitusta. Tähän liittyvää menettelytapaa on syytä vielä selvittää tarkemmin, mutta joka tapauksessa on perusteltua keventää kaavoituksensa hyvin hoitavien kuntien ohjausta.

Rantayleiskaavan laatimista pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ja ranta-asemakaavan laatimista koskevaa neuvotteluvollisuutta voitaisiin keventää niin, että neuvotteluvollisuus määräytyisi samoin kuin muidenkin yleis- ja asemakaavojen osalta. Tämä ei todennäköisesti muuttaisi tilannetta rantayleiskaavoissa, mutta vähentäisi ranta-asemakaavoja koskevia neuvotteluja.

ELY-keskusten toiminnan yhtenäisyydessä on havaittu maan eri osissa eroavaisuuksia, mutta merkittäviä eroja ei kuitenkaan ole tullut esiin lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä. Eroavaisuudet näyttävät suurelta osalta liittyvän toimintatapojen, yhteistyöilmapiirin, asiantuntemuksen ja resurssien eroihin ja vähemmässä määrin lainsäädännön soveltamisen eroihin substanssiasioissa. Toiminnan yhtenäisyyttä tulisi kuitenkin parantaa ja toimintatapoja kehittää hyödyntämällä nykyistä enemmän eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä ja suuntaamalla ympäristöministeriön ohjausta eri ELY-keskusten kehittämistarpeiden mukaan.

Kehittämiskeskustelut

Kehittämiskeskustelu käydään vähintään kerran vuodessa kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Keskustelussa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Käytännössä kehittämiskeskusteluja on järjestetty myös kuntaryhmittäin.

Kuntaliiton vuoden 2012 kyselyyn vastaajista lähes 70 % katsoi, että kehittämiskeskustelu tulee säilyttää nykyisellään. Neljännes kunnista ja kolmannes yli 50 000 asukkaan kunnista haluaisi kuitenkin muutoksia kehittämiskeskustelujen käymisen tapaan. Eniten kannatusta sai vaihtoehto kehittämiskeskustelun muuttamisesta tarveharkintaiseksi.

Ympäristöministeriön ELY-selvityksessä päädyttiin esittämään vuotuisten kehittämiskeskustelujen säilyttämistä kunnan ja ELY-keskuksen vuosittaisena yhteydenpidon muotona. Niiden sisältöä tulisi kuitenkin selvityksen mukaan kehittää kunkin kunnan tilanteen ja tarpeiden pohjalta. Myös asioiden suuri määrä kehittämiskeskusteluissa saattaa vähentää niiden vuorovaikutteisuutta ja yhteisen kehittämisen luonnetta. Parhaimmillaan kehittämiskeskustelut toteuttavat tavoitetta keskustelun käymisestä kunnan kehityksen kannalta tärkeistä strategisista ja laaja-alaisista kysymyksistä.

ELY-keskusten y-tehtävien keventämishankkeen (Selvitys ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdoista) yhteydessä on tuotu esille ajatus kuntien kehittämiskeskustelujen liittyvästä joustavoittamisesta ja tilannekohtaisen harkinnan lisäämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että keskustelua ei tarvitsisi aina järjestää vuosittain, vaan tilannekohtaisen harkinnan perusteella myös niiden harvempi järjestäminen olisi mahdollista. Voimavarojen tarkoituksenmukaisen suuntaamisen kannalta tämänsuuntaista kehittämistä voidaan pitää perusteltuna.

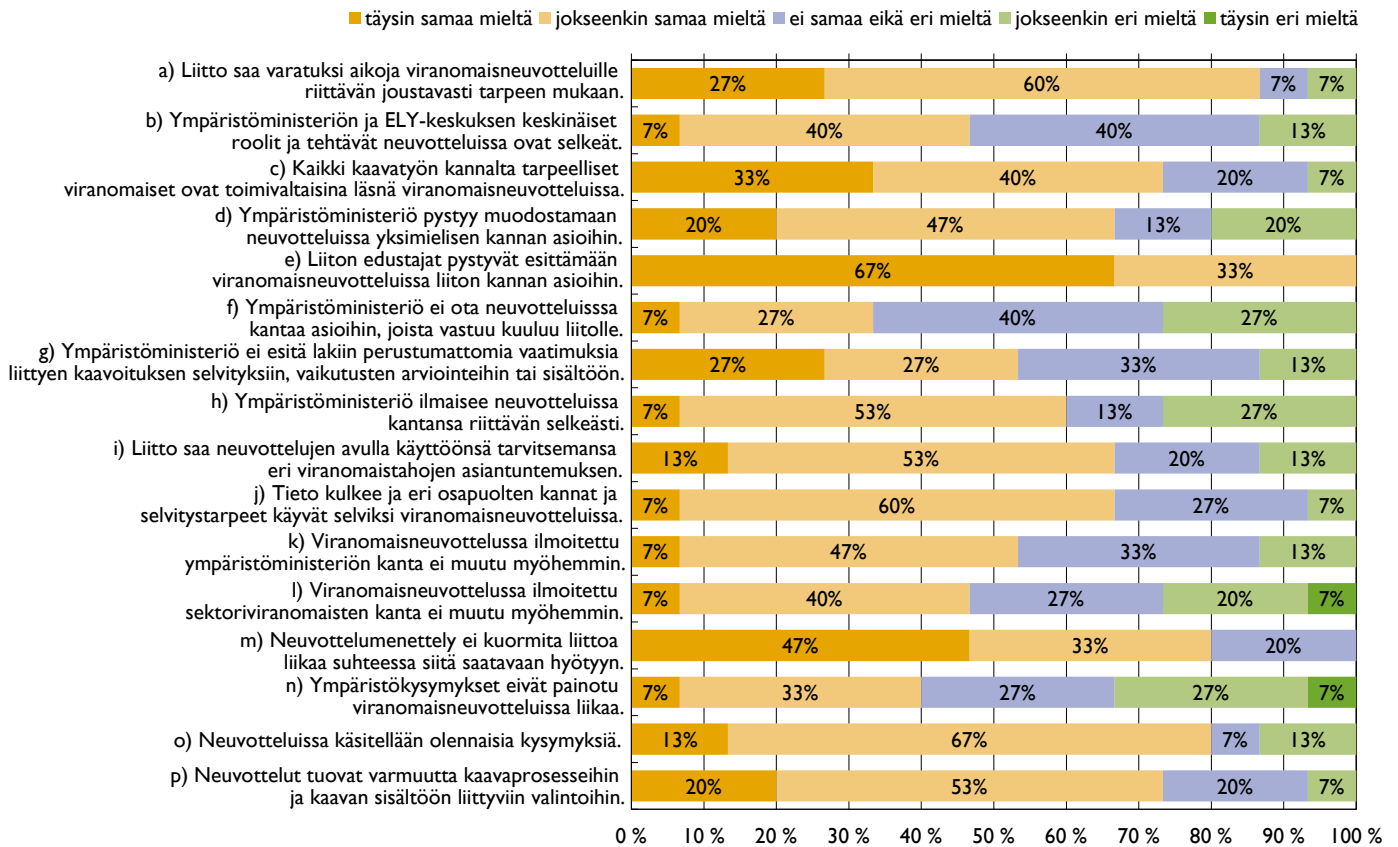
Viranomaisneuvottelut maakuntakaavoituksessa

Maakuntakaavoituksen ohjaus on ympäristöministeriön tehtävänä. Myös tässä keskeisessä asemassa ovat viranomaisneuvottelut, jotka järjestetään kaavoitukseen ryhdyttäessä sekä sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. Tämän lisäksi järjestetään kaavan laadinnan eri vaiheissa maakunnan liiton ja ympäristöministeriön välisiä työneuvotteluja. Osana kaavoituksen ohjausta ympäristöministeriö on myös julkaissut eri aiheita käsitteleviä kaavoitusoppaita ja järjestänyt maakuntakaavoittajille ja muille asianosaisille suunnattuja neuvottelu- ja koulutustilaisuuksia.

Kuntaliiton vuoden 2012 kyselyn perusteella ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kokemukset maakuntakaavoituksen viranomaisneuvotteluista ovat pääsääntöisesti myönteisiä. Maakuntien liittojen edustajista 80 % katsoi, ettei neuvottelumenettely kuormita liittoja liikaa suhteessa siitä saatavaan hyötyyn.

Viranomaisneuvotteluista saaduista myönteisistä kokemuksista huolimatta niihin on liittynyt varsinkin valtion ohjaustehtävän näkökulmasta ongelmia. Useassa tapauksessa esim. maakuntakaavan tulevaa sisältöä ja tarvittavia selvityksiä ja arvioita koskevat maakunnan liiton näkemykset ovat ns. aloitusvaiheen viranomaisneuvottelussa vielä melko yleispiirteisellä tasolla hahmottuneita. Tämä ei useinkaan mahdollista kaavaa koskevien konkreettisten kysymysten ennakoivaa käsittelyä vaan keskustelu jää yleensä melko periaatteelliselle tasolle. Toisaalta ns. ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelussa kaavan valmistelu on edennyt jo niin pitkälle, että merkittävien muutosten tekeminen kaavaan saattaa tässä vaiheessa olla vaikeaa ja johtaa yleensä myös kaavan uudelleen nähtäville panoon ja tätä kautta kaavoitusprosessin pitkittymiseen. Toisena vaihtoehtona on kaavan hyväksyminen sellaisenaan, jolloin mahdollisiin ongelmakohtiin voidaan puuttua vasta vahvistusmenettelyn yhteydessä tapahtuvassa laillisuusharkinnassa. Aloitus- ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelujen välisenä aikana järjestetyt epäviralliset työneuvottelut ovatkin osoittautuneet varsin tärkeiksi ja hyödyllisiksi tämän kaltaisten kysymysten ratkaisemisessa. Kaavaohjauksen toimivuuden parantamiseksi olisi tarpeen harkita aloitusvaiheen viranomaisneuvottelun ajankohdan myöhentämistä ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelun ajankohdan aikaistamista ja niiden ohella mahdollisesti lisätä neuvottelujen ajankohtaan joustavuutta.

Maakunnan liittojen puolelta viranomaisneuvotteluihin ja myös muuhun maakunnan liiton ja ympäristöministeriön väliseen yhteydenpitoon liittyvänä ongelmana on tuotu esille se, etteivät ympäristöministeriön edustajat ilmaise kantaansa kaavaa koskevissa konkreettisissa kysymyksissä aina riittävän selkeästi. Kuntaliiton kyselyn mukaan ainakin osittain tätä mieltä on vajaa 30 % maakuntien liittojen vastaajista. Tällaiset tilanteet liittyvät yleensä kaavaratkaisuihin, jotka laillisuusharkinnan näkökulmasta ovat monitahoisia tai muuten erityisen haasteellisia. Tällöin selkeän kannan määrittely usein vielä keskeneräisen tietopohjan perusteella on ympäristöministeriön taholta usein mahdotonta. Tilannetta voidaan monessa tapauksessa parantaa toimintatapoja kehittämällä esimerkiksi siten, että kaavan laillisuuden kannalta keskeiset kysymykset saatetaan riittävän aikaisessa vaiheessa ministeriön tietoon ja huolehditaan niitä koskevien selvitysaineistojen hyvästä laadusta ja valmistumisesta kannanottojen perustaksi.



Kuva 39. Maakunnan liittojen näkemykset viranomaisneuvottelujen sujumisesta ja tuloksellisuudesta. (Laine 2012)

Ympäristöministeriön ja ELY-keskusten yhteistyö maakuntakaavoituksessa

ELY-keskusten rooli maakuntakaavojen laadinnassa on erilainen kuin kuntakaavoissa. Vastuu maakuntakaavoituksen ohjauksesta on ympäristöministeriöllä. ELY-keskus on maakuntakaava-asioissa kuitenkin tärkeä yhteistyösapuoli, jolla on maakuntakaavaohjauksessa välttämätöntä paikallista kuntakaavoituksen ja ympäristöasioiden asiantuntemusta. Lisäksi päivittäisessä kaavoitustyössä valtion ympäristöhallinnon näkemykset välittyvät maakuntien liittoihin yleensä ELY-keskusten välityksellä. Kaavoitustoimen ohella tämä koskee myös muita ympäristöhallinnon sektoreita kuten esim. luonnonsuojelua. Tämän lisäksi ELY-keskus edustaa alueellaan valtion sektorihallintoa mm. liikenteeseen ja aluekehittämiseen kuuluvissa asioissa.

Kuntaliiton vuoden 2012 kyselytutkimuksessa maakuntien liittojen kaavoitusvastavista 47 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ympäristöministeriön ja ELY-keskusten keskinäiset roolit ja tehtävät viranomaisneuvotteluissa ovat selkeät. Jokseenkin eri mieltä väittämän kanssa oli 13 % vastaajista. Maakuntakaavoittajien käsitykset eivät näiltä osin ole juurikaan muuttuneet vuoden 2005 toimivuusarviointiin verrattuna.

Huomionarvoista on se, että ”ei samaa eikä eri mieltä” olevien osuus on huomattavan korkea, 40 %. Viranomaistoiminnan tuloksellisuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että eri viranomaisten keskinäiset roolit ja tehtävät olisivat kaikille osapuolille mahdollisimman selkeät. Tätä taustaa vasten ei edellä saatua tulosta voida pitää tyydyttävänä, vaan ympäristöministeriön ja ELY-keskusten on jatkossakin kehitet-

tävä toimintatapojaan ja tiivistettävä yhteistyötään niin, että niiden roolit ja tehtävät näyttäytyvät maakuntien liitojen suuntaan mahdollisimman selkeinä. Osasyynä ”ei samaa eikä eri mieltä” -olevien vastaajien korkeaan osuuteen voidaan pitää sitä, että ELY-keskukset perustettiin vasta n. neljä vuotta sitten ja niiden rooli maakuntakaavoituksen ohjauksessa vaihtelee sen mukaan, mistä ELY-keskuksen edustamasta hallinnonalasta on kulloinkin kyse.

7.3

Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyö

Kuntien ja yksityisen sektorin toimijoiden välinen yhteistyö kaavoituksessa ja kaavan toteuttamisessa on jatkuvasti lisääntynyt. Tällainen yhteistyö voi käsittää laajimmillaan hankkeen valmistelun, kaavoituksen ja muun suunnittelun, rakentamisen, rakennettavien tilojen ylläpidon ja käytön järjestämisen sekä hankekokonaisuuden rahoituksen.

Yhteistyöhön liittyviä päätelmiä vuoden 2005 raportissa

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa vuonna 2005 todettiin, että kaavoituksen kehittämisessä on perusteltua etsiä kumppanuuksien avulla vahvistusta voimavaroihin ja asiantuntemuksen monipuolista hyödyntämistä. Tuolloin kumppanuushankkeita oli käynnissä tai vireillä noin puolessa kaikista kunnista.

Lisäksi korostettiin sitä, että kumppanuushankkeet on toteutettava siten, että aitoa vuorovaikutusta ei syrjäytetä kaavoitusprosessissa ja että kunnan päätösvalta turvataan.

Yhteistyö selvitysten valossa

Uusien yhteistyötapojen kehittämistarve perustuu yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, jossa yksityisten ja julkisten toimijoiden välinen työnjako on muuttunut entistä joustavammaksi. Maankäyttöhankkeiden yhteistyön edistämiseksi Kuntaliitto ja ympäristöministeriö ovat tuottaneet yhteistyössä rakennusalan toimijoiden kanssa julkaisun ”Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä – Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan” (JYMY, Kuntaliitto 2008).

Tutkimusta varten analysoitiin 13 erikokoista ja eri vaiheessa olevaa maankäytön kehittämishanketta. Hankeanalyysin pohjalta tehtiin johtopäätöksiä julkisen ja yksityisen tahon yhteistyön lähtökohdista ja kehittämismahdollisuuksista. Tutkimuksen lopputuloksena laadittiin ns. ”JYMY-malli”, yleistetty mallikuvaus julkisen ja yksityisen tahon yhteisen maankäytön kehittämishankkeen elinkaaresta. JYMY-malli sisältää yhteistyöhankkeen eri vaiheet hankealoitteesta alueen käyttöön ja ylläpitoon asti. Tässä mallissa osallistuminen ja vuorovaikutus sekä tiedottaminen ja markkinointi ovat oleellinen osa hankkeen elinkaarta. Myös tavoitteiden toteutumista tulee arvioida ja seurata hankkeen eri vaiheissa. Kunkin hankevaiheen kuvauksen yhteyteen on koottu vaihetta koskevia esimerkkejä tutkituista hankkeista, esitetty vaiheeseen mahdollisesti liittyvät riskitekijät ja mahdollisuudet sekä esitetty kysymyksiä, joita on todennäköisesti tarpeen pohtia. Kuhunkin vaiheeseen liittyvän sopimisen tarve on myös kuvattu.

Perinteisessä kaavoituksessa yritykset suunnittelevat rakennuskohteitaan vasta kaavan tultua hyväksytyksi. Tällöin suunnittelua ohjataan lainvoimaisella kaavalla, kaavamääräyksillä, lähiympäristön suunnitteluohjeilla, rakennusjärjestyksellä

ja rakentamismääräyksillä. Yhteistyömahdollisuudet ovat vähäisiä yksinomaan jo siitä syystä, että kunnan ja yritysten suunnitteluprosessit ovat ajallisesti peräkkäisiä. Koska yritysten intressi on vain omissa hankkeissa, loppukäyttäjien ja markkinoiden ohjausvaikutus voi olla heikko eikä se ulotu lainkaan kaavaan.

Tontinluovutus perustuu yhä useammin kilpailuun. Kun tontinluovutuskilpailu käydään sellaisessa kaavavaiheessa (esimerkiksi kaavaluonnos), jossa kilpailijoiden ideat ja suunnitteluratkaisut hyödynnetään kaavan laadinnassa ja jossa parhaat suunnitteluratkaisut esittänyt yritys valitaan hankkeen jatkokehittäjäksi ja toteuttajaksi, voidaan puhua kumppanuuskaavoituksesta. Tällöin kunta on kilpailuttanut tulevat yhteistyökumppanit ja samalla saanut hyödynnettäväkseen parhaita ratkaisuehdotuksia. Kunnan ja yritysten suunnitteluprosessit voivat tässä tapauksessa olla ajallisesti osittain päällekkäisiä.

Kumppanuushankkeiden kirjo on moninainen, ja osapuolten tulisikin osata valita soveltuvimmat yhteistyömallit käyttöönsä. Julkisen ja yksityisen tahon yhteistyö voi jatkua koko prosessin ajan tai yhteistyötä voidaan tehdä vain jossain tietyssä vaiheessa. Yhdellä tavalla aloitettu yhteistyömuoto voi myös vaihtua toiseksi kehittämishankkeen siirtyessä vaiheesta toiseen. Kunnan yhteistyötahot voivat myös vaihtua prosessin aikana.

Nykyinen kaavoitusprosessi toimii parhaiten, jos kaavoitus tapahtuu kunnan maalla. Tällöin kunta on selkeästi kaavoitusprosessin prosessinomistaja, ja sillä on hyvät edellytykset toimia maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaisesti. Selkeimmin julkisen ja yksityisen yhteistyön ongelmat tulevat esille tilanteessa, jossa kokonaista uutta aluetta suunnitellaan yksityiselle maalle. Prosessi, sen omistajuus ja roolit, muuttuvat epäselvemmäksi, kun kaavoituksessa on mukana aktiivinen yksityinen toimija, yleensä juuri maanomistaja, joka haluaa kehittää aluettaan ja solmii yhteistyösopimuksia konsulttien ja rakennusliikkeiden kanssa. Kunnan valmistelu- ja päätösprosessi etenee tässäkin tilanteessa lainmukaisin vaihein. Rinnalla kulkee kuitenkin toinen saman asian kanssa työskentelevä prosessi, jota yksityinen osapuoli vetää. Näiden kahden prosessin kytkeytyminen toisiinsa on nykyisessä käytännössä epäselvä. (Staffans – Väyrynen 2009. Oppiva kaupunkisuunnittelu)

Yksityisen tahon kiinteä mukanaolo kaavaprosessissa voi vähentää kaavoituksen ja toteutuksen välistä epäjatkuvuutta. Toimiva kumppanuuskaavoitus edellyttää kuitenkin julkishallinnon kaavaprosessin ja yksityisen aluekehittämisen prosessin nykyistä selkeämpää määrittelyä suhteessa toisiinsa. Hyvään yhteistyöhön sisältyy kaavoituksen todellisen ohjausvaikutuksen ja alueiden toteutumisaikataulun tehostamisen mahdollisuus. Ennen kuin siihen päästään, on yhteistyöprosessia parannettava.

Epäselvyyttä on ollut muun muassa asukkaiden ja muiden osallisten kanssa tapahtuvan vuorovaikutusprosessin toteuttamisessa. Milloin erilaisia tilaisuuksia järjestetään, kuka järjestää ja mitä esitetään? Myös suunnitelmien, selvitysten ja muiden asiakirjojen asema ja julkisuus on epäselvää. Mikä suhde yksityisen prosessin tuottamilla asiakirjoilla on kaavoitusprosessin viralliseen valmisteluaineistoon? Epäselvyyttä voi aiheuttaa myös käsitys siitä, miten alueen laatu arvioidaan ja hinta lasketaan, sillä kunnallishallinnon ja liiketoiminnan aikaperspektiivi ja tavoitteet ovat erilaisia. Näitä intressejä pyritään sovittamaan maankäyttösopimuksissa.

Kaupunkisuunnittelu on yhä tiiviimpää yhteistyötä, ei ainoastaan julkisen hallinnon ja yksityissektorin kesken, vaan kumppanuuteen olisi liitettävä myös kansalaiset. Tällainen kumppanuus haastaa vanhan toimintakulttuurin ja vanhat käytännöt. Aktiivisista, alueiden kehittämiseen sitoutuneista henkilöistä rakentuu kumppanuuteen perustuva kehittäjäverkosto. Yritykset ovat tuotekehityksessään jo oivaltaneet paikallisen ja kokemuksellisen tiedon erityislaadun sekä laajennetun asiantuntijuuden merkityksen. Myös kaupunkisuunnittelussa tulisi hyväksyä asukkaiden asiantuntijuus osaksi kehittäjäverkostoa.

Tampereen Vuoreksen alueen kumppanuuskaavoitus on ollut monien tutkimusten kohteena. Alueen suunnittelua on tarkasteltu mm. tutkimuksessa ”Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa. Tarkastelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus” (Ahtiainen 2010). Siinä kumppanuus käsitetään ennen kaikkea asiantuntijoiden tiiviiksi yhteistyöksi. Kumppanuuden katsotaan syntyvän luottamuksesta ja avoimesta keskusteluyhteydestä. Kumppanuuskaavoituksen merkittävimpana kehittämiskohteena nähdään kaavan ohjaavuuden kehittäminen siten, että kaava joustaisi mahdollisten valitusten ja markkinatilanteen muutosten vaikuttaessa suunnitteluprosessiin.

Tutkimuksessa todetaan myös, että Vuoreksen kumppanuuskaavoitusmallissa kansalaisosallistumisella ei ole vahvan ja aktiivisen toimijan roolia. Lain edellyttämät osallistumismenettelyt luonnollisesti sisältyvät prosessiin. Tulevaisuuden haasteena nähdään se, kuinka löydetään keinot saada kansalaiset osallisiksi samaan neuvottelupöytään, jossa kunta ja yritykset jo istuvat.

8 Osallistuminen kaavoitukseen

Päätelmät:

1. Enemmistö kaavoituksen osallisista kokee saavansa riittävästi tietoa kaavoituksesta. Vaikutusmahdollisuudet koetaan kuitenkin puutteellisiksi. Elinkeinoelämä pitää vaikutusmahdollisuuksiaan parempana kuin kansalaisjärjestöt.
2. Kun osallistumista tarkastellaan yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana, luo maankäyttö- ja rakennuslaki nykyisellään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle. Esiintyvät ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain säännöksistä. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimivuutta on syytä tarkastella myös yhtä kaavaprosessia laajempänä kokonaisuutena.
3. Sähköiset vuorovaikutuksen ja osallistumisen välineet ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Kansalaisilta kerätyn tiedon analysointimenetelmät eivät ole kehittyneet samaa tahtia, jolloin tiedon hyödyntäminen voi jäädä vähäiseksi.
4. Kaavoitustilanteisiin liittyvään viestintään, neuvottelutaitoihin ja ristiriitojen sovitteluun tarvitaan koulutusta ja kehittämistyötä.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimivuus tärkeää MRL:ssa

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita ovat alueidenkäytön suunnittelun vuorovaikutteisuus, osallistumismahdollisuuksien korostaminen sekä avoimuuden lisääminen. Kaavojen valmistelun lisäksi vuorovaikutteisuutta on korostettu myös rakennusjärjestyksen valmistelussa sekä katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden suunnittelussa. Avoimuutta ja vuorovaikutusta sekä kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvien vuorovaikutusmenetelmien pohtimista tukee kaavaan liittyvä osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa käsitellään vuorovaikutusmenettelyjä sekä vaikutusten arviointia.

Osallistumisen käytäntöjen kehittämiseksi ja viranomaisten yhteistyön parantamiseksi ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2007 oppaan ”Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa” (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007). Oppaassa käsitellään mm. tiedottamista, osallistumisen järjestämistä sekä viranomaisten yhteistyötä. Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten soveltamisen lisäksi tuodaan esiin osallistumisen järjestämisen hyviä käytäntöjä, esitellään kaavoituksessa käytettyjä osallistumismenetelmiä ja arvioidaan niiden soveltuvuutta erilaisiin tilanteisiin.

Osallistumiseen liittyviä päätelmiä vuoden 2005 raportissa

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa vuonna 2005 todettiin, että tiedonsaanti kaavoituksesta ja mahdollisuudet osallistua kaavojen valmisteluun olivat tuolloin parantuneet merkittävästi. Kansalaiset olivat olleet suhteellisen tyytyväisiä tiedon saantiin ja osallistumismahdollisuuksiin. Todelliset vaikutusmahdollisuudet oli sen sijaan koettu usein puutteellisiksi. Tunnistetut ongelmat olivat liittyneet mm. tiedonkulkuun osallistujilta poliittisille päätöksentekijöille sekä osallistumisen ja edustuksellisen päätöksenteon väliseen suhteeseen.

Eri tahojen osallistumisaktiivisuudessa kaavoitusprosesseihin nähtiin huomattavaa vaihtelua. Todettiin myös, että kunnat eivät kaikin osin ole käyttäneet hyväkseen mahdollisuuksia suhteuttaa osallistumista kaavan merkitykseen. Lisäksi tuotiin esille, että lisääntynyt osallistuminen on osaltaan tuonut epävarmuutta kaavoitusprosessien resurssitarpeen arviointiin ja aikatauluihin. Konfliktitilanteisiin kaivattiin uusia toimintatapoja ja menetelmien kehittämistä.

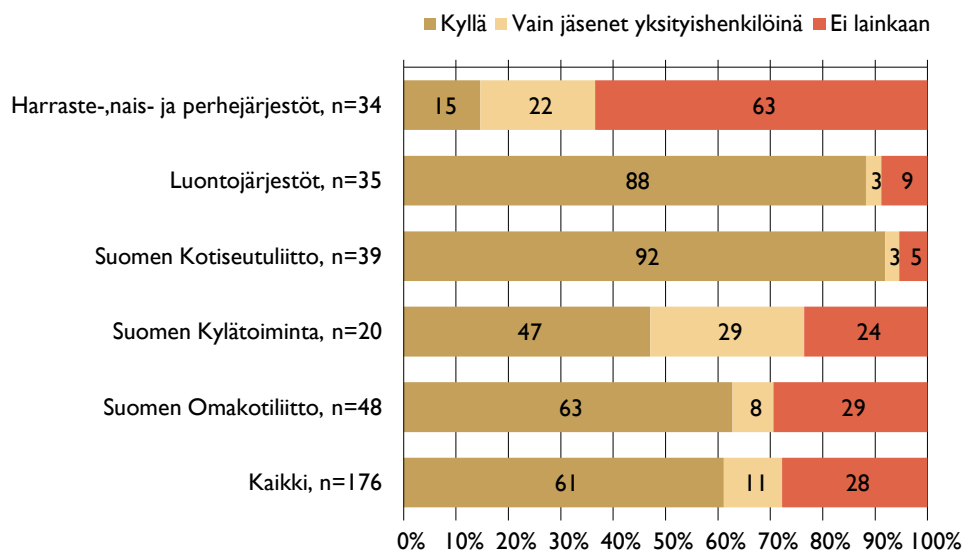
Kokemuksia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittymisestä

Kokemuksia kaavoitukseen osallistumiseen liittyvistä asioista tarkasteltiin yhtenä osana ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneissa kyselyissä (AKSU 2012). Osallistuminen oli teemana sekä alueidenkäytön asiantuntijoille (kaavoittajat ja kaavaohjaukseen osallistuvat), kansalaisjärjestöille että yrityksille ja yrittäjäjärjestöille kohdistetuissa kyselyissä.

Alueidenkäytön asiantuntijoille kohdistetussa kyselyssä keskityttiin erityisesti siihen, miten osallisryhmät ovat osallistuneet kaavoitusprosesseihin eri kaavatasoilla. Maakuntakaavojen valmistelussa aktiivisimmiksi osallistujiksi koettiin eri viranomaistahot. Kansalaisjärjestöt sekä elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt olivat osallistuneet valmisteluun selvästi aktiivisemmin kuin kansalaiset ja yritykset suoraan, maanomistajien rooli nähtiin kuitenkin jo maakuntakaavatasolla melko aktiivisena. Kyselyyn vastanneista hieman yli puolet oli sitä mieltä, että kansalaisten osallistuminen maakuntakaavoitukseen on liian vähäistä.

Myös yleiskaavojen valmistelussa alueidenkäytön asiantuntijat näkivät eri viranomaistahot aktiivisimmiksi osallistujiksi. Yleiskaavatasolla kansalaiset on koettu jo aktiivisempina osallistujina kuin maakuntakaavoituksessa. Vastauksissa tuotiin kuitenkin esiin, että mikäli kuntalaiset osallistuisivat enemmän yleiskaavoitukseen, vähenisivät asemakaavoitukseen osallistumisessa esiin nousevat konfliktit. Asemakaavatasolla erityisesti maanomistajien aktiivisuus korostui. Vain kaksi prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että maanomistajat osallistuvat asemakaavojen valmisteluun melko vähän.

Kansalaisjärjestökyselyssä tuli esille, että osallistumisaktiivisuudessa eri järjestöjen välillä on huomattavia eroja. Aktiivisia olivat erityisesti kotiseutuliittoon ja luontojärjestöihin lukeutuvat vastaajat, kuten aikaisemminkin vuoden 2005 raportissa oli todettu. Harraste-, nais- ja perhejärjestöissä aktiivisuus oli ollut vähäistä tai yksittäisten jäsenten varassa.



Kuva 40. Vastaukset kysymykseen: Onko yhdistys osallistunut kaavan valmisteluun viimeisten viiden vuoden aikana (esim. kannanoton jättäminen tai kaavoitusaloitteen tekeminen)? (Ylinen ym. 2013)

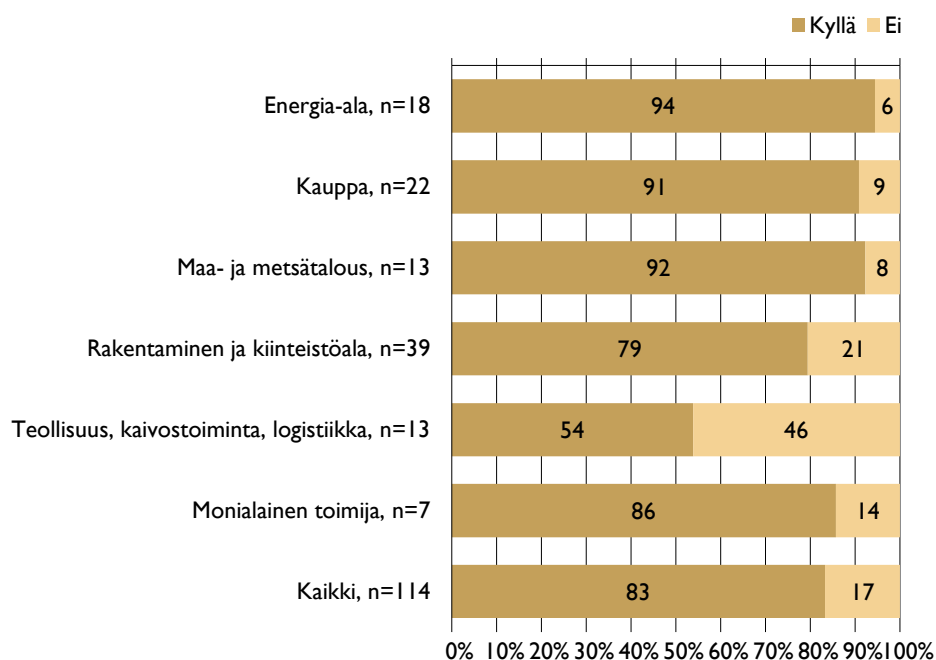
Eniten kansalaisjärjestöt ovat pyrkineet vaikuttamaan kaavojen sisältöön ja toiseksi eniten vaikutusten arviointiin. Erityisesti luontojärjestöt ovat kuitenkin pyrkineet vaikuttamaan myös kaavojen pohjana oleviin selvityksiin. Yleisesti voidaan todeta, että kansalaisjärjestöt kokivat heitä kyllä kuunneltavan kaavojen valmistelussa, mutta näkemyksiä ei sitten kovin hyvin oteta huomioon itse ratkaisussa. Osittain vastauksissa oli luettavissa myös turhautumista. Kolmasosalla järjestöjä oli kuitenkin myös myönteisiä kokemuksia. Oma toiminta oli koettu vaikuttavaksi. Tyytymättöimpiä lopulliseen kaavaratkaisuun olivat luontojärjestöt.

Enemmistö vastaajista (60 %) koki, että kaavoituksesta on saatu tietoa riittävästi. Kaavoituksen tiedonsaantikanavissa olivat pääosin edustettuina ns. perinteiset tietolähteet. Ylivoimaisesti eniten tietoa saadaan lehti-ilmoituksista. Myös internetin rooli on noussut verrattuna 2005 kyselyyn. Sosiaalinen media ei ainakaan vielä näkynyt vastauksissa tiedonlähteenä.

Kuntien toimintatapoja koskevia muutoksia kommentoitiin yleisesti aika myönteisesti. Yhteistyön, avoimuuden ja tiedottamisen koetaan jossain määrin parantuneen. Avovastauksissa tuotiin esille myös kuntaliitosten tuomat haasteet. Joistakin vastauksista välittyi viesti hallinnon etäännyttämisestä ja byrokratian lisääntymisestä. Maakuntien liittojen osalta pääosin todettiin, että muutoksia toimintatavoissa ei ole merkittävästi tapahtunut.

Kansalaisjärjestöt toivoivat koulutusta yleisesti maankäyttö- ja rakennuslaista, hyvistä kaavoitus-esimerkeistä, osallistumis- ja vuorovaikutustavoista sekä vaikutusselvityksistä ja vaikutusten arvioinnista. Kaavoitusasioiden tuntemuksen lisääminen ja tieto mahdollisuuksista todennäköisesti edistäisi osallistumista ja oikea-aikaista vuorovaikutusta.

Elinkeinoelämän kyselyssä käsiteltiin myös yritysten ja yrittäjäjärjestöjen näkemyksiä osallistumisesta kaavojen valmisteluun. Vastanneista yli 80 % oli osallistunut kaavojen valmisteluun viimeisten viiden vuoden kuluessa. Eniten kaavojen valmisteluun olivat osallistuneet energia-alan, maa- ja metsätalouden sekä kaupan yritykset ja järjestöt.



Kuva 41. Vastaukset kysymykseen: Onko yrityksenne/järjestönne osallistunut kaavan valmisteluun viimeisten viiden vuoden aikana? (Ylinen ym. 2013)

Neljännes vastaajista oli pyrkinyt vaikuttamaan maankäytön ratkaisuihin. Aktiivisimmin tähän olivat pyrkineet maa- ja metsätalousalaa, energia-alaa sekä kauppa- edustavat vastaajat. Energia-alan aktiivisuuteen on varmasti vaikuttanut tuulivoimahankkeiden ajankohtaisuus kyselyn toteuttamishetkellä. Maa- ja metsätalousalalla oli maankäyttöratkaisujen lisäksi muita aloja useammin pyritty vaikuttamaan myös vaikutusten arviointiin ja kaavoituksen perusteena oleviin selvityksiin.

Yritysten ja järjestöjen edustajat ovat kokeneet saavansa pääsääntöisesti riittävästi tietoa kaavoituksesta. Tätä mieltä oli kolme neljäsosaa vastaajista. Kaavan ratkaisuihin oltiin useimmiten ainakin jokseenkin tyytyväisiä. Myös näissä vastauksissa oli kuitenkin näkyvissä, että mielipiteitä kyllä kuunnellaan, mutta otetaan vähemmän huomioon. Tässä suhteessa elinkeinoelämän edustajat olivat kuitenkin kansalaisjärjestöjä tyytyväisempiä. Maa- ja metsätalousalan edustajat olivat muita vastaajia tyytymättömämpiä kaavojen ratkaisuihin.

Suuri osa kaikista elinkeinoelämän vastaajista oli saanut tiedon vireillä olevasta kaavahankkeesta kunnan tai maakunnan liiton lähettämästä kirjeestä tai muusta yhteydenotosta. Rakennus- ja kaupan alalla toimivat yritykset ja järjestöt hakevat myös itse aktiivisemmin tietoa kaavoituskatsauksista, lehti-ilmoituksista ja tiedotusvälineistä. Sosiaalisen median merkitys myös tässä kyselyssä oli vielä melko vähäinen.

Kyselyyn vastanneiden kokemukset kuntien toimintatapojen muutoksista vaihtelivat. Myönteisiksi kokemuksiksi on koettu menettelytapojen ja aineiston laadun paraneminen sekä palautteenantomahdollisuuksien lisääntyminen. Kielteisiksi on koettu tiukentuneet tulkinnat kaavamääräyksistä ja kaavoitusta ohjaavien viranomaisten roolin kasvu. Maakuntien liittojen toimintatavoissa ei muutosta aikaisempaan ole koettu.

Elinkeinoelämän toimijat nostivat erityisesti esille tiedonvälityksen ja tiedon oikea-aikaisuuden haasteita. Kaavoitusprosessin kannalta olisi hyvä, että tieto kulkisi eri toimijoiden välillä riittävän aikaisessa vaiheessa. Elinkeinoelämän edustajista monet pitivätkin aktiivisesti itse yhteyttä kaavoittajiin niin kunnissa kuin maakunnissa.

Kaavoitukseen osallistumiseen liittyvää kansalaisten palautetta on kerätty myös oikeusministeriön otakanta.fi -sivuston kautta. Tähän aiheeseen liittyviä kommentteja saatiin kaikkiaan 115. Joissakin palautteissa vaikutusmahdollisuuksia pidettiin hyvinä, mutta usein todettiin kuitenkin, että osallistuminen toteutuu vain nimellisesti ja kaavojen lopputulos on ennalta päätetty. Erityisesti korostettiin yleispiirteisiin kaavoihin vaikuttamista, koska niissä määritellään tärkeitä kehittämisen suuntaviivoja. Maakuntakaavan ohjaavuudesta ja huomioon ottamisesta yksityiskohtaisemmissa kaavoissa oltiin huolissaan. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmia pidettiin joissakin palautteissa hyvinä, mutta toisissa taas moitittiin niiden ylimalkaisuutta.

Kommenteissa perättiin myös kaavojen vaikutusten seurannan kehittämistä ja esiin tulevien ongelmien korjaamista seurannan perusteella. Kaavojen sisältöasioista kommenteissa korostuivat luonnonympäristöön ja kulttuuriympäristöön liittyvät kysymykset. Myös maaomistajien asemasta ja oikeusturvasta oltiin huolissaan. Kaavoittajan ammattitaitoon liittyvänä tärkeänä tehtävänä korostettiin yhden kaavan prosessin sijaan kokonaiskuvan luomista ja ylläpitämistä ja yksittäisten kaavojen integroimista tähän kokonaisuuteen. Kaavoituksen ja siihen liittyvien prosessien läpinäkyvyyttä painotettiin. Todettiin, että hyvin järjestetyssä osallistumisessa ilmapiiri paranee, vaikka ei tehdäkään niin kuin osalliset kulloinkin tahtovat.

Palautteissa käsiteltiin myös tilanteita, joissa osallistumismahdollisuuksia pidettiin rajallisina. Esille otettiin kaavojen ajantasaisuudesta päättäminen, maankäyttösopimukset sekä katu- ja puistosuunnitelmat. Myös eräät toimenpidelupiin ja maisemayöluupiin liittyvät kysymykset otettiin esille.

Elinympäristöön ja yhdyskuntien rakentamiseen vaikuttaminen selvitysten valossa

Kansalaisten osallistumisen ja maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta on käsitelty TkT Aija Staffansin artikkelissa, joka sisältyy ympäristöministeriön julkaisuun Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen (Ympäristöministeriön raportteja 4/2012).

Artikkelissa todetaan, että kun osallistumista tarkastellaan yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana, luo MRL nykyisellään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle. Ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain kirjaimesta. Yksittäiset kaavaprosessit eivät kuitenkaan riitä kuvaamaan MRL:n toimivuutta kansalaisen näkökulmasta. Yksittäinen kaava liittyy yleensä laajempaan kokonaisuuteen. Käynnissä olevien lukuisien prosessien tunnistaminen ja suhde toisiinsa on vaikea hahmottaa niin kansalaisille kuin varmasti myös eri hallintokunnille ja päätöksentekijöille. Hallinto osallistaa kansalaista kerta toisensa jälkeen ja kansalaiset käyvät toistamassa usein samoja, itselleen tärkeitä asioita eri foorumeilla yrittäen muotoilla viestinsä niin, että niillä olisi vaikutusta kulloinkin käynnissä olevaan prosessiin.

Ongelmat liittyvät paljolti tiedon hallintaan ja integrointiin. Yhdyskuntasuunnittelun tietojärjestelmät vastaavat huonosti hajallaan olevan alueellisen tiedon ja käynnissä olevien prosessien rinnakkaiseen tarkasteluun ja hallintaan. Myös tietojärjestelmien vuorovaikutteisuuden pitäisi kiinnittää huomiota. Artikkelissa todetaan edelleen, että järjestelmien kehittyessä voisi ajatella, että kansalaiset saisivat kommentoida ympäristönsä arvoja, muutoksia ja suunnitelmia jatkuvasti. Näin kertyvästä tietokannasta viranomaiset ja päättäjät voisivat ammentaa kansalaismielipidettä kulloinkin käynnissä olevien hankkeiden valmistelun eri vaiheissa.

Suurimpana osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvänä ongelmana artikkelissa nähdään se, että kaavaprosessien merkitys elinympäristön kehityksen ja rakentamisen ohjaajana on rajallinen, koska niin paljon ratkaistaan kaavoituksen ulkopuolella joko ennen, ohi tai jälkeen. Osallistuminen on kuitenkin säädelty tapahtuvaksi

nimenomaan osana kaavaprosessia. Elinympäristöä ja yhdyskuntien rakentamista tulisikin tarkastella kaavoitusta laajempänä kokonaisuutena, ”visiosta toteutukseen” ulottuvana oppivana prosessina. Kaavojen alkuperäisten tavoitteiden toteutumiseen saatetaan kiinnittää vain vähän huomiota.

Pia Bäcklund on tutkimuksessaan pyrkinyt selvittämään, mitä tapahtuu kuntalaisilta osallistumisprosesseissa kerätylle tiedolle, kun se siirtyy kunnan haltuun. Lähtökohtana on ollut näkemys, että osallistuminen ei ole vain reagoimista jo johonkin olemassa olevaan, vaan aktiivista uusien näkökulmien esille tuomista osaksi suunnittelua. Tutkimuksessa kysytään, mahdollistavatko kuntien suunnittelun ja päätöksenteon käytännöt kuntalaiselle myös tällaisen roolin. Tutkimuksen tuloksena esitetään, että kunnallishallinnon käytännöt eivät nykyisellään tue kuntalaisten kokemuksellisen tiedon systemaattista hyödyntämistä. Tähän vaikuttaa mm. vallitseva käsitys siitä, että asukkaat esittävät vain mielipiteitä mutta koulutetut asiantuntijat sen sijaan tietoa. Lisäksi on myös jäänyt epäselväksi, missä kohdin suunnitteluprosesseja ja millä perustein saatua informaatiota voitaisiin hyödyntää.

MRL:n tavoitteiden mukaisesti osallistumisen menetelmät ovat jatkuvasti kehittyneet käytännön kaavoituksessa. Kaavoittajat ovat esimerkiksi järjestäneet suunnitteluprosessin lomassa nopeasti toteutettavia verkkokyselyjä saadakseen selville asukkaiden näkemyksiä tietyistä suunnittelussa esille nousevista kysymyksistä. Kyselyihin liittyvä keskeinen ongelma on asukkailta saatavien avovastausten analysointi. Vuorovaikutuksen tuottamat mielipiteet, foorumeilla käydyt keskustelut ja kyselyvastaukset sisältävät runsaasti tekstiaineistoa, jonka laadulliseen analysointiin ja tulkintaan on tarve kehittää nykyistä tehokkaampia menetelmiä. Mikäli laadullinen analyysi tehdään kovin kevyesti, on vaarana tulkintojen liiallinen subjektiivisuus, kuten kaavaprosesseissa kerättävän palautetiedon käsittelyssä yleisesti tapahtuu tällä hetkellä. Tarvittaisiin myös käytännön työtapoja, joilla kehittämisestä kiinnostuneet asukkaat voitaisiin paremmin kytkeä mukaan kaavoituksen, rakennussuunnittelun ja palveluiden kehittämisen prosesseihin. (Staffans – Väyrynen 2009. Oppiva kaupunkisuunnittelu)

Suomen Kuntaliiton ja ympäristöministeriön voimavaraselvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa viidellä kaupunkiseudulla tuli esille, että maankäyttö- ja rakennuslain korostama osallistuminen koetaan kautta linjan kasvavana haasteena. Kansalaiset haluavat usein monia osallistumisvälineitä ja paljon osallistumista. Asukasosallistumista ja vuorovaikutusta ei kuitenkaan ole juuri systemaattisesti organisoitu, vaikka se vaatiikin omaa osaamistaan. Osaaminen ja koulutuksen hankkiminen on yksittäisen kaavoittajan oman harrastuneisuuden varassa, vaikka kyseessä on yksi ammattitaidon keskeinen osa-alue. Viestintään sekä neuvottelutaitoihin ja ristiriitojen sovitteluun tulisikin kiinnittää kaavoittajien koulutuksessa huomiota. Parhaillaan on käynnissä myös hankkeita, joissa selvitetään sovittelumenettelyn kehittämistä maankäyttö- ja ympäristöasioihin liittyvissä kiistoissa.

9 Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen

Päätelmät

1. Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Maankäyttö- ja rakennuslaissa puuttuu säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnan maapolitiikan lainsäädännöllisen aseman selventämiseksi lakiin on tarpeen sisällyttää säännös, jonka mukaan kunnan tehtävä olisi huolehtia yhdyskuntien kehittämisen edellyttämistä maapoliittisista toimista. Joustavasti säänneltynä velvoite jättäisi jatkossakin kuntien harkintaan kuntakohtaiset maapolitiikan toimintaperiaatteet.
2. Useissa kasvukeskuksissa tonttien kysyntä on suurempaa kuin tarjonta markkinoilla. Keskeisinä hidasteina tonttikysynnän tyydyttämisessä ovat mm. yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saaminen rakentamiseen, kunnallistekniikan puute asemakaavoitetuilla alueilla sekä raakamaan korkea hintataso.
3. Maapoliittinen keinovalikoima tarjoaa kunnille mahdollisuuden aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen. Keinovalikoiman täysimääräiselle käytölle on kuitenkin usein rajoitteita kunnallisessa päätöksenteossa. Yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan lunastamista koskevien säännösten uudistaminen on tarpeen kohtuuhintaisen tonttitarjonnan lisäämiseksi kasvukeskuksissa.
4. Maankäyttösopius on vakiintunut ja toimiva yhteistyön muoto kunnan ja yksityisen osapuolen kesken. Ensi kertaa kaavoitettavilla alueilla maankäyttösopius ei yleensä ole kuntatalouden ja asemakaavan toteuttamisen kannalta edullinen. Kehittämisalumenettelyä on käytetty vain yhdessä käytännön tapauksessa. Menettelyn käyttömahdollisuutta erilaisissa maankäytön muutostilanteissa on tarpeen väljentää. Myös kehittämisalueilla käytettävää keinovalikoimaa on tarpeen lisätä esimerkiksi kohdentamalla valtion tukitoimia kehitettävälle alueelle.

Kunnan maapolitiikan lainsäädännöllinen asema

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Kunnalla on käytettävissään lainsäädännön tarjoama valikoima maapoliittisia keinoja. Maanhankinnan keinoja ovat raakamaan ostamisen lisäksi kunnan etuosto-oikeus ja maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta ja määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero. Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia kunta voi periä maanomistajilta maankäyttösopiuksen perusteella tai kehittämiskorvauksena. Kunnan nimeämällä kehittämisalueella voidaan soveltaa laissa määriteltyjä

erityisjärjestelyjä ja periä maanomistajan kaavasta saamaan hyötyyn suhteutettu kehittämismaksu.

Maapoliittisen keinovalikoiman käyttäminen kuuluu kunnallisen harkintavallan piiriin. MRL:n voimassaolon aikana valtiolta on eräiden hallitusohjelmien mukaisesti rohkaissut kuntia käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi.

Maapoliittisten ohjelmien laatiminen kunnan maapolitiikan tueksi on viime vuosina yleistynyt erityisesti suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Maapoliittisten ohjelmien tavoitteena on lisätä maapoliittisen päätöksenteon avoimuutta ja linjata maapoliittisen keinovalikoiman käyttöä kunnassa.

Maapolitiikan harjoittamista ei MRL:ssa ole erityisesti säädetty kunnan tehtäväksi, toisin kuin on asian laita MRL 20 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun sekä rakentamisen ohjauksen ja valvonnan suhteen. KHO on useissa lunastuslupaa koskevissa ratkaisuisaan (esim. KHO 2009:92) tukeutunut tähän sääntökseen kunnan maapolitiikan harjoittamisen perusteena.

Jatkossa on syytä harkita kunnan maapolitiikan lainsäädännöllisen aseman selvittämistä siten, että maapolitiikan harjoittamista koskeva säännös sisällytetään MRL 20 §:ään. Kunnan tulisi huolehtia yhdyskuntien kehittämisen edellyttämistä maapoliittisista toimista. Joustavasti säänneltynä velvoite jättäisi jatkossakin kuntien harkintaan kuntakohtaiset maapolitiikan toimintaperiaatteet.

Kysymyksessä ei olisi uuden tehtävän säilyttäminen kunnille ennestään karsinnan kohteena olevien tehtävien joukkoon. On huomattava, että kunnan maapoliittisilla toimilla ja niiden tehostamisella on merkittävä vaikutus kuntatalouteen ja julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämiseen.

Ilari Hovilan väitöstutkimuksen (Ilari Hovila: Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Rovaniemi 2013) mukaan kunnat voisivat käyttää maanhankintakeinojaan tehokkaammin. Lainsäädäntö antaa tutkijan mukaan kunnille riittävät välineet tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen maapolitiikan hoitamiseen. Jos kunnat eivät esimerkiksi onnistu tarjoamaan riittävästi ja kohtuuhintaan tontteja rakennettavaksi, syy ei ole lainsäädännössä vaan yleensä puuttuvassa poliittisessa tahdossa.

Keskeiset kitkakohdat kuntien tonttituotannossa

Kuntien kokemuksia maapoliittisen lainsäädännön toimivuudesta selvitettiin kunnille syksyllä 2012 suunnatulla kyselyllä (Kuntaliiton kysely). Kysely kohdennettiin kuntien maapolitiikasta vastaaville johtaville viranhaltijoille. Vastauksia saatiin 127 kunnasta vastausedustuksen ollessa 42 % kaikista kunnista.

Tonttikysynnän tyydyttäminen on kuntien maankäyttöpoliitiikan keskeinen tavoite. Kuntien maapolitiikasta vastaavat viranhaltijat pitivät yleisimpinä ongelmina tonttitarjonnassa kaavoituksen hitautta ja yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saamista rakentamiseen. Merkittävimmiksi esteiksi vastaajat totesivat myös raakamaan korkean hinnan sekä kunnallistekniikan puuttumisen kaavoitetulta alueelta.

Yli 50 000 asukkaan kunnissa lähes puolet vastaajista katsoi keskeiseksi ongelmaksi riittämättömän tonttitarjonnan määrän. Useampi kuin joka kolmas vastaaja ilmoitti keskeiseksi ongelmaksi kaavoitetun rakennusoikeuden laadun, raakamaan hinnan ja saatavuuden sekä kunnallistekniikan puutteen. Lähes joka kolmas vastaaja katsoi ongelmaksi yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saamisen rakentamisen piiriin.

Keskuskaupunkien ongelmat liittyvät vastaajien mukaan useimmin kaavoituksen pitkään keston ja sisältöön, kunnallistekniseen valmiuteen sekä raakamaan saatavuuteen ja hintatasoon. Kehyskuntien vastaajien mukaan ongelmina nousevat esille kaavoituksen hitaus, yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saaminen rakentamisen piiriin sekä raakamaan saatavuus.

Kaavoituksen hitaus on vastausten mukaan kaikissa kuntakokoluokissa keskeinen kysymys. Korostetuimmin se nousee esille kuntakokoluokassa 20 000 - 50 000 asukasta.

Kaavoitetun rakennusoikeuden ja kysynnän kohtaamattomuus nähtiin ongelmana yli 50 000 asukkaan kunnissa. Kaavoitettujen tonttien riittämätön määrä ilmoitettiin keskeiseksi ongelmaksi yli 20 000 asukkaan kunnissa.

Raakamaan hintataso on ongelma korostetusti 6 000 - 20 000 sekä yli 50 000 asukkaan kunnissa. Tulosta voivat selittää näiden kuntakokoluokkien sisäiset tavoitteet sekä ulkoiset paineet kasvaa ja hallita kasvua maankäytön kautta. Tonttien hintatasoa ei ole tunnistettu ongelmaksi missään kuntakokoluokassa.

Yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saaminen rakentamisen piiriin on keskeinen ongelma kaikissa kuntakokoluokissa. Erityisesti sen merkitys korostuu pienimmissä kunnissa, joissa on perinteisesti merkittävässä määrin laadittu asemakaavoja yksityisten omistamalle maalle.

Kunnallistekniikan puute on kaikkien kuntien yhteinen ongelma. Yleinen kuntatalouden investointien rahoitusongelmien kärjistyminen sekä palveluvastuiden kasvu erityisesti sosiaali- ja terveyssektoreilla aiheuttavat painetta kunnallistekniikan investointien myöhentämiseen.

Tonttikysyntä kohdistuu kyselyn tulosten mukaan korostetusti yli 50 000 asukkaan kaupunkeihin. Muissa kuntakokoluokissa tonttien kysynnän vähäisyys on ongelma. Kunta investoi alueiden kunnallistekniikkaan ja muihin lähipalveluihin, mutta palvelujen käyttöaste jää huonoksi tonttikysynnän ja maksavien asiakkaiden vähäisyyden vuoksi.

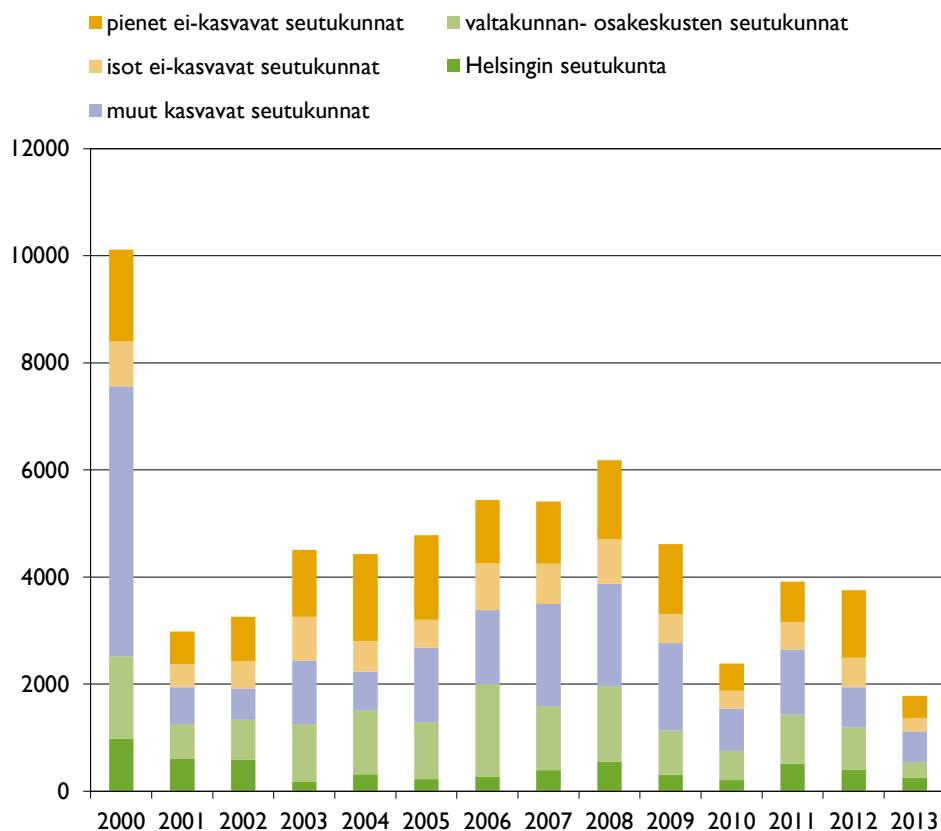
Raakamaan varannot ja hankinta

Aktiivisen maanhankinnan avulla kuntien on mahdollista ylläpitää riittävää tonttitarjontaa ja vaikuttaa tonttien hintatasoon kunnassa, huolehtia maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta, varmistaa asemakaavan oikea-aikainen toteutus sekä ohjata asemakaavan aiheuttama maan arvonnousu kunnalle. Kunnan omistaman maan kaavoittaminen lisäksi sujuvoittaa kaavoitusprosesseja (ks. Tapio Takalo-Eskola: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö 2005 sekä Kristiina Rinkinen: Asemakaavoituksen kesto on voi vaikuttaa. Kuntaliitto 2007). Riittävä tonttitarjonta edistää myös kilpailun toimivuutta asuntorakentamisessa.

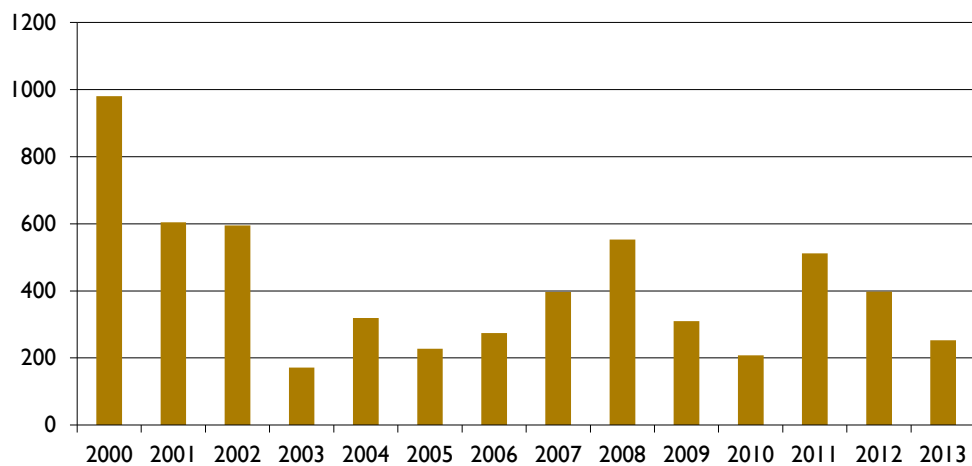
Kuntien raakamaavarannot ovat viimeisen viiden vuoden aikana kasvaneet hieman tai merkittävästi yli puolessa Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista kaikissa kuntakokoluokissa. Aktiivisimpia raakamaan hankkijoita ovat yli 20 000 asukkaan kunnat. Alle 6 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta raakamaavarannot ovat kasvaneet 70–80 %:ssa vastanneista kunnista. Sekä alle 6 000 että yli 50 000 asukkaan kokoluokissa noin joka kolmannessa kunnassa raakamaavaranto on pysynyt entisellään. Raakamaavaranto on pienentynyt hieman tai merkittävästi noin joka viidennessä kunnassa yli 50 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta. Oletettavasti pienimmissä kunnissa raakamaavarannon pienemisen tai ennallaan pysymisen syinä ovat sekä raakamaan hankinnan että tonttikysynnän puute ja suurimmissa kunnissa vastaavasti voimakas tonttikysyntä, joka on syönyt hankitun raakamaavarannon.

Maanmittauslaitoksen kauppahintatilasto osoittaa, että kuntien hankkiman kaavoittamattoman maan määrä on vähentynyt merkittävästi 1980-luvun huippuvuosista. Kuntien maanhankintaa on valtion toimin edistetty luovutusvoiton verovapaudella vuosina 2000 ja 2008, mikä on havaittavissa hankintojen määrässä. Keskeistä on havaita myös Helsingin seutukunnan maanhankinnan suhteellisen osuuden vähäinen määrä koko tarkasteluajanjaksona.

Helsingin seutukunnan alueella kuntien raakamaan hankinta on 2000-luvun aikana ollut keskimäärin vain noin 430 hehtaaria vuosittain, mitä voidaan pitää hyvin vähäisenä alueelle suuntautuva runsas tonttikysyntä huomioon ottaen.



Kuva 42. Kaavoittamattoman maan hankinta kunnissa koko maassa (hehtaaria/vuosi). (Peltola 2013)



Kuva 43. Kaavoittamattoman maan hankinnat Helsingin seutukunnan kunnissa (hehtaaria/vuosi). (Peltola 2013)

Raakamaan lunastaminen

Maan lunastamisella kunta saa maata sieltä mistä sitä tarvitaan, kun maan hankinnasta vapaaehtoisin kaupoin ei ole päästy sopimukseen. Lunastamisen käyttö hillitsee maan hintakehitystä kunnassa ja parantaa kunnan asemaa maamarkkinoilla.

Kunnat ovat turvautuneet yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan raakamaan lunastamiseen vain vähäisessä määrin. MRL:n voimassaolon aikana ympäristöministeriö on myöntänyt kunnille 2–6 lupaa vuosittain yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan lunastamiseen. KHO on samana aikana kumonnut vain yhden lunastuslupan myöntämistä koskevan päätöksen (KHO 2005:12), joten ministeriön lunastuslupapäätösten pysyvyys on ollut erittäin hyvä.

Lunastamisen kohteena ovat useimmiten olleet asuntorakentamista varten tarvittavat maa-alueet. Viime vuosina ovat teollisuus- ja liikerakentamiseen tarvittavien maa-alueiden lunastukset yleistyneet (ks. esim. KHO 2009:92). Lunastettujen alueiden pinta-alojen ollessa varsin pieniä, voidaan päätellä, että rakentaminen asemakaavoitetuilla alueilla tapahtuu lähes kokonaan vapaaehtoisin kaupoin tähän tarkoitukseen hankitulle tai maankäytösopimuksin asemakaavoitetulle maalle. Toisaalta kunnan mahdollisuus lunastuksen käyttöön todennäköisesti edistää usein kaupan tai sopimuksen syntymistä kunnan ja maanomistajan kesken.

Toisin kuin raakamaan lunastaminen, ilman lupamenettelyä toimeenpantavat asemakaavan mukaisten katujen ja yleisten alueiden lunastamiset ovat melko yleisiä. MRL:n nojalla tapahtuvat lunastukset ovat yleisimpiä lunastuslain (603/1977) nojalla toimeenpantavista lunastustoimituksista. Maanmittauslaitoksen vuositilaston mukaan 31.12.2012 oli vireillä yhteensä 436 lunastustoimitusta, joista MRL:iin perustui 183 toimitusta.

Kunnallisessa päätöksenteossa on vanhastaan ollut rajoitteita lunastamisen käytölle yhdyskuntarakentamiseen tarvittavan maan hankinnassa. Kaikista Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kuntien maapolitiikan johtavista viranhaltijoista 82 % katsoi, että lunastusta ei ole käytetty kunnan raakamaan hankinnassa yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarvetta vastaavasti. Lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättämisen syitä tarkasteltaessa katsottiin poliittisen harkinnan ohittavan muut perusteet yli viidesosassa vastauksista. Vastaaajista noin 10 % katsoi, että käyttämättä jättämisen syynä on käsitys lunastusmenettelyn hitaudesta, monimutkaisuudesta tai sen aiheuttamasta työmäärästä.

Lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättämisen katsottiin vaikeuttaneen suunnitellun yhdyskuntarakenteen toteuttamista lähes 40 %:ssa vastauksista sekä lisänneen yksityisessä omistuksessa olevan maan kaavoittamista. Kerrannaisvaikutus on merkittävä, koska tonttitarjonnan tyydyttämisen yhdeksi keskeisimmäksi ongelmaksi on todettu yksityisessä omistuksessa olevan tonttimaan saamisen rakentamiseen. Joka viides vastaaja katsoi lunastuksen käyttämättä jättämisen vaikeuttaneen yleiskaavan toteuttamista ja joka kolmas vastaaja katsoi sen vaikuttaneen raakamaan hintatasoa nostavasti.

Vastaaajilta kysyttiin lunastusmenettelyn toimivuudesta ja jos tarvetta on, mahdollisia ehdotuksia miten menettelyä tulisi edelleen kehittää. Tähän vastauksia saatiin 36 kappaletta. Teknisesti menettelyä pidettiin toimivana. Valtaosa muutosehdotuksista koski menettelyn liian pitkää kestoa, joka vastaajien mielestä tulisi saada selvästi lyhyemmäksi sekä lupamenettelyn että itse lunastusprosessin osalta. Useassa vastauksessa haluttiin kunnalle laajempaa, suoraan lakiin perustuvaa lunastusmahdollisuutta yleiskaavan mukaiseen yhdyskuntarakentamiseen ilman lupamenettelyä.

Uudistamalla MRL:iin sisältyviä raakamaan lunastusperusteita on mahdollista tehostaa tonttitarjontaa kasvukeskuksissa ja niiden lievealueilla. Menettelyjen jouduttamiseksi on syytä selvittää mahdollisuudet raakamaan lunastamisen luvanvaraisuuden poistamiseen kasvukeskuksissa ja niiden lievealueilla, erityisesti pääkau-

punkiseudulla. Mahdollisuutta poistaa lunastamisen luvanvaraisuus tulisi harkita laadittavissa oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa osoitettavilla rajatuilla alueilla, joita koskisi erityinen kaavamääräys. Määräyksen antamisen edellytyksenä olisi, että alue tarvitaan yleisen tarpeen edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakentamiseen. Lunastusperusteen laillisuus voitaisiin tällöin saattaa kaavavalituksen yhteydessä hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus

Maankäyttösopimus on saavuttanut vakiintuneen aseman kunnan ja maanomistajien yhteistyön perustana. Asemakaavan toteuttamisesta ensi kertaa kaavoitettavilla alueilla aiheutuu kunnalle yleensä suuret kustannukset, jos toteuttaminen vaatii investointeja palveluihin ja kunnallistekniikan runkoverkkoihin. Maankäyttösopimusten kautta kuntien saamat korvaukset ovat käytännössä yleensä 40 - 60 % kaavoituksen aiheuttamasta maan arvonnoususta. Korvaukset maksetaan yleensä rahana tai luovuttamalla kunnalle maa-alueita. Maanäyttösopimusten mukaiset korvaukset eivät yleensä riitä kattamaan kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvia kunnallistekniikan ja lähipalvelujen rakentamiskustannuksia. Korvaukset kattavat kustannukset vain pienillä alueilla, joilla kunnalliset palvelut ovat valmiina ja jotka sijaitsevat valmiin ja riittävän kapasiteetin omaavan kunnallistekniikan runkoverkoston piirissä.

Asemakaavan muutoksesta, jolla alueen käyttötarkoitusta tai rakennusoikeutta muutetaan, kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat yleensä selvästi alhaisemmat kuin alueita ensimmäistä kertaa kaavoitettaessa. Usein kaavanmuutosalueilla kadut ja kunnallistekniikan verkosto on jo rakennettu. Kunnalle voi kuitenkin aiheutua kustannuksia kunnallistekniikan uudistamisesta, johtosiirroista, pysäköintitarkaisuksista sekä uusien asukkaiden ja yritysten tarvitsemien lähipalvelujen rakentamisesta. Rakennetun kaavamuuosalueen hankkiminen kunnan omistukseen on vain harvoin tarkoituksenmukaista (Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous. Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto 2009).

Yhdeksän kymmenestä Kuntaliiton kyselyyn vastanneista katsoi, että maankäyttösopimusmenettely on teknisesti toimiva.

Jos kunnan ja maanomistajan välille ei ole syntynyt sopimusta maanomistajan osallistumisesta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti määrättävän kehittämiskorvauksen. Mahdollisuus kehittämiskorvauksen perimiseen tuotiin MRL:iin 1.7.2003 voimaan tulleella lain muutoksella (222/2003).

Kehittämiskorvauksen määrittämiseen on tähän mennessä turvauduttu vain kolmessa kunnassa (Rusko, Seinäjoki ja Kaarina). Syynä kehittämiskorvauksen vähäiseen soveltamiseen voi olla useita. Yhtenä syynä on epävarmuus siitä, millaiseksi kehittämiskorvaus muodostuu suhteessa maankäyttösopimuksen mukaiseen korvaukseen, koska sen perusteena olevat korvaukset tulee määrittää tarkasti ennen kuin niiden todellisesta määrästä on varmaa tietoa. Monissa kunnissa maankäyttösopimuksen korvaukset on voitu määrittää asemakaavan aiheuttaman maan arvonnousun perusteella, toisin kuin kehittämiskorvaus määrätään lain mukaan kustannusperusteisesti. Osassa kunnista kehittämiskorvauksen määrittäminen on mielletty raskaaksi ja monimutkaiseksi prosessiksi (Heini Korpela: Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kehittämiskorvaus. Newsec Valuation Oy 2013).

Kaavoituksen osallisten ja maanomistajien näkökulmaan liittyen sopimusmenettelystä on esitetty kriittisiä kannanottoja. Maankäyttösopimuksia koskevan niukan, tulkinnallisesti avoimen ja joustavan sekä osin ristiriitaisenkin sääntelyn on katsottu johtavan siihen, ettei kaavoituksen ensisijaisuus ja kaavaprosessin vuorovaikutteisuus

tosiasiallisesti aina toteudu. Myöskään maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ei ole katsottu toteutuvan, koska kunnat kiinnittävät siihen varsin vähän huomiota sopimusten valmistelussa ja sopimuksissa. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksille pitäisi laajemminkin sopimisen mahdollisuudesta huolimatta määrittää järkevät rajat. Kohtuullisuuden ja asiayhteyden vaatimus pitäisi myös sisällyttää sopimuksia koskevaan sääntelyyn. Maankäyttösopimuksia koskevien säännösten soveltamisessa on havaittu huomattavaa kirjavuutta (Vesa Rintamäki: Maankäyttösopimus - Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. 2007).

Kehittämisaalue

Maankäyttö- ja rakennuslailla lisättiin joustavuutta kaavojen toteuttamiskeinoihin sekä kunnan ja yksityisen väliseen tehtäväjakoon. Lakiin lisättiin säännökset kehittämisaalueista. Kunnan nimeämällä kehittämisaalueella voidaan soveltaa laissa määriteltyjä erityisjärjestelyjä, kuten siirtää alueen toteuttamisvastuu tätä varten perustetun yhteisön tehtäväksi ja periä alueen maanomistajilta erityinen kehittämismaksu.

Kehittämisaaluemenettelyä on käytetty vain yhdessä loppuun saatetussa kaavoitus-hankeessa. Menettely ei ole osoittautunut toimivaksi yhteistyön muodoksi kunnan ja yksityisen tahon kesken. Menettelyn vähäisen käytön keskeisenä syynä on, ettei se mahdollista osapuolia erityisesti hyödyttäviä erityisjärjestelyjä kehittämishankkeiden toteuttamiseksi. Menettelyn käyttökelpoisuutta lisäisi sen käyttömahdollisuuksien laajentaminen sekä alueilla käytettävän keinovalikoiman laajentaminen. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kehittämishankkeiden toteuttamista tukeva erityiskohtelu verotuksessa ja mahdollisuus kevennettyjen lupamenettelyjen soveltamiseen kehittämisaalueilla.

Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotuksen avulla kunta voi edistää vajaasti rakennettujen asemakaavojen toteuttamista. Yleensä kehotuksen kohteena olevat tontit saadaan rakentamisen piiriin ilman, että kunta joutuu turvautumaan rakentamisen laiminlyönnin mahdollistamaan tontin lunastamiseen. Rakentamiskehotuksen etuna korotettuun kiinteistöveroon verrattuna on mahdollisuus kohdistaa menettely rajatuille alueille kunnallisten palvelujen saamiseksi täysimääräiseen käyttöön kohdealueilla.

Rakentamiskehotusta voidaan käyttää asemakaavan mukaisten tonttien käyttöön saamiseksi. Menettelyä käytetään kunnissa vähäisessä määrin. Lähes puolet Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kuntien maapolitiikan toimihenkilöistä katsoi, että rakentamiskehotusta ei ole käytetty kunnassa yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saamiseksi rakentamiseen. Kyselyn perusteella tilanne on samanlainen keskus- ja kehyskunnissa.

Asemakaavoitettujen alueiden pitkän rakentamisajan vuoksi hukataan osa kunnallisteknisten verkostojen käyttöiästä ja investoinneista. Lisäksi, kun kaavan mukainen rakentaminen ei toteudu, rakentamispaine siirtyy toisaalle kunnan alueella ja kunnallisteknisten verkostojen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset kertautuvat. Julkisen talouden kireässä tilanteessa rakentamattomien tonttien käyttöön saamista on tämän vuoksi erityisesti syytä edistää.

Tonttimarkkinoiden kehitysnäkymät

Yleisen taloustilanteen ja rakentamisen suhdanteiden heikkous heijastuvat tonttimarkkinoille. Tonttikysyntä on hiljentynyt vuonna 2013 eikä vuodeksi 2014 ole näköpiirissä kasvua. Tonttien tarjonnan ja kysynnän kohtaamisessa on silti yhä runsaasti haasteita. Suurin ongelma kunnille on kunnallistekniikan rahoituksen puute ja rakennusliikkeille puolestaan tonttien korkea hintataso. Näkemykset käyvät ilmi ympäristöministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Rakennusteollisuus RT:n joulukuussa 2013 julkaistusta tonttibarometrista vuosille 2013 - 2014. Tonttibarometriin vastauksia saatiin 125 kunnan tonttiasiantuntijalta ja 39 talonrakennusteollisuuden edustajalta, joista useimpien toimialueena on koko Suomi.

Vuonna 2013 on voimakkaimmin hiljentynyt kaikkien toimitilatonttien kysyntä, ja toimitilarakentaminen on poikkeuksellisen matalalla tasolla. Ainoastaan valtion tukemien kerrostalotonttien kysyntä vaikuttaa kasvaneen. Odotuksissa on, että tonttikysynnän hiipuminen tasaantuu tai pysähtyy vuonna 2014. Kuntien ja rakennusliikkeiden näkemykset ovat samansuuntaisia kysynnän muutoksesta sekä kehityksestä.

Kunnat ja rakennusliikkeet ovat yksimielisiä myös siitä, että kysynnän ja tarjonnan alueellisessa kohtaamisessa on pulmia. Sen sijaan kunnat näkevät asuintonttien tarjonnan vastaavuuden kysyntään huomattavasti myönteisemmin kuin rakennusliikkeet, jotka pitävät kerros- ja rivitalotonttien tarjontaa riittämättömänä. Toimitilatonttien osalta sekä kunnat että rakennusliikkeet kokevat, että liiketontteja ei ole keskustojen tuntumassa kysyntään nähden tarpeeksi tarjolla.

Tarjonnan niukkuus korostuu keskustoissa ja keskustojen tuntumassa sekä yli 50 000 asukkaan kaupungeissa. Täydennysrakennettavilla ja reuna-alueiden uusilla asemakaava-alueilla tonttitarjonta vastaa paremmin kysyntää. Rakennuskelpoisesta tonttimaasta on pulaa erityisesti metropolialueella.

Useimmissa kunnissa pidetään omakotitonttien tarjontaa riittävänä kysyntään nähden. Suurissa kunnissa tarjontaa voisi kokonaisuutena olla enemmän, mutta yleisesti tonttitarjonta on riittävää. Monet vastaajat näkivät omakotitonttitarjonnan runsaana, etenkin kunnan reuna-alueilla.

Rakennusliikkeiden mielestä asemakaavojen liiallinen yksityiskohtaisuus on kaikkein keskeisin haaste tonttimarkkinoilla. Kunnissa isona ongelmana on yksityisten omistamien tonttien saaminen rakennettavaksi.

Tonttihinnat eivät merkittävästi nouse seuraavien 12 kuukauden aikana. Kunnat ja rakennusliikkeet ovat hyvin samoilla linjoilla hintakehityksen suhteen. Vuoden 2010 tonttibarometriin verrattuna suurin ero ovat erittäin varovaiset odotukset tonttien kysyntää ja hintakehitystä kohtaan.

10 Muutoksenhaku

Päätelmät:

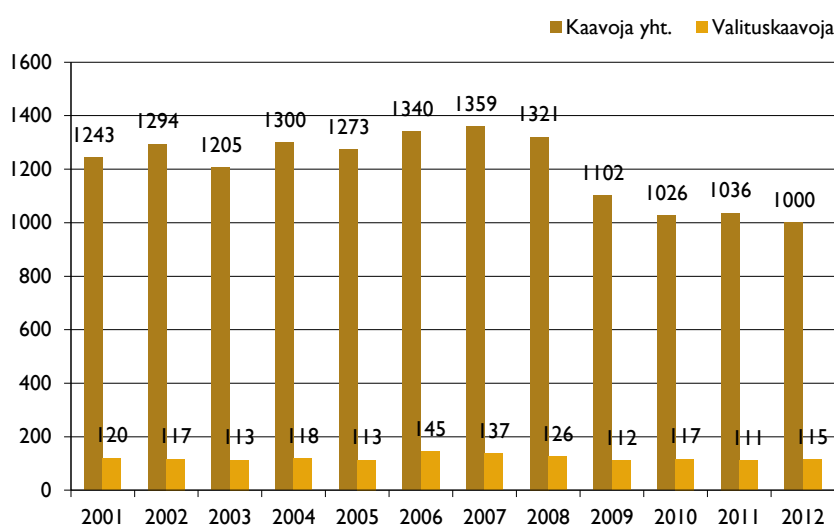
1. Muutoksenhakusäännösten kehittämisessä tulee olla tavoitteena säännösten selkeys ja johdonmukaisuus. Säännösten kehittämisessä tulee tutkia mahdollisuutta muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava- ja rakentamisen lupa-asioissa.
2. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin liittyen tulisi selvittää valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset mm. kaavoitusprosessien kokonaisekseen ja osallisten oikeusturvaan. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valituslajin merkityksen arviointia kaava-asioissa. Valitusherkkyudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Laadittujen kaavojen määrän vaihtelu aiheuttaa vaihtelua myös muutoksenhaun kohteeksi joutuneiden kaavojen määrässä ja osin myös käsittelyajoissa. Hallinto-oikeuksissa ei asemakaava-asioissa ole päästy lähelle 6 kk:n käsittelyaikaa.
3. MRL 9 §:n selvitysten riittävyys -vaatimusta käytetään usein valitusperusteena asema- ja yleiskaavoissa. Riittämättömät selvitykset on selvästi eniten käytetty argumentti myös kaavan menettelyllisistä kumoamisperusteista hallintotuomioistuimissa.
4. Muutoksenhaun kohteeksi joutuvista kuntien tekemistä myönteisistä poikkeamispäätöksistä 65 % ja suunnittelutarveratkaisuihin yli 70 % kumoutuu hallinto-oikeudessa. Kuntien myönteisten lupapäätösten heikko muutoksenhakekestävyys on ongelmallista erityisesti luvanhakijoiden kannalta. Mahdollisuutta selkiyttää poikkeamispäätösten myöntämisedellytyksiä laissa tulisi selvittää. Samoin tulisi selvittää suunnittelutarveratkaisujen käyttöalaa liittyviä näkökohtia, myöntämisedellytyksiä ja tarkoituksenmukaisuutta.
5. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus on pysynyt maltillisena (4 % valituksista) koko lain voimassaoloajan ja valitukset menestyvät tuomioistuimissa erittäin hyvin.
6. Valitusluparatkaisujen keskimääräiset käsittelyajat ovat muodostuneet ajallisesti tarkasteltuna varsin pitkiksi, etenkin tapauksissa, joille ei myönnetty valituslupaa. Valituslupajärjestelmästä saatava hyöty ei ole perusteltavissa käsittelyaikaisten lyhentymisellä ellei käsittelyaikoja KHO:ssa ole mahdollista lyhentää nykyisestä.

Ympäristöministeriö on seurannut MRL:n mukaisen muutoksenhakujärjestelmän soveltamiskäytäntöjä lain voimaan tulosta asti. Jo ensimmäisessä, vuonna 2002 tehdystä MRL:n toimivuuden seurantaraportissa todettiin tarve seurata valitusherkkyydessä tapahtuvia muutoksia sekä yhteisöjen laajennetun valitusoikeuden käyttöä. Hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä kaava-, poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuasioissa on tarkasteltu kolmessa eri ympäristöministeriön selvityskokonaisuudessa, joissa tuomioistuinratkaisut sijoittuvat vuosiin 2001–2002, 2003–2006 ja 2007–2011. Kolmen ensimmäisen vuoden tuomioistuinratkaisujen tarkastelu oli mukana vuonna 2005 valmistuneessa MRL:n toimivuuden arvioinnissa.

Tässä tarkastellaan muutoksenhaussa tapahtunutta kehitystä vuoden 2003 vuoden 2011 loppuun mennessä tehtyjen tuomioistuinratkaisujen valossa. Ympäristöministeriö on teettänyt tätä toimivuusarviointia varten selvityksen maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta hallintotuomioistuimissa 2007–2011 Itä-Suomen yliopistossa. Selvitysaineisto on käsittänyt hallintotuomioistuinten päätökset 1033 kuntakaavasta, 1121 poikkeamispäätöksestä ja 560 suunnittelutarveratkaisusta. Samassa yhteydessä on ensimmäistä kertaa selvitetty myös valituslupajärjestelmän käyttöön liittyvää tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Valituslupa-asioita koskevia päätöksiä on ollut selvityksessä mukana 210. Maakuntakaava-asiat eivät sisällyneet selvitykseen, niitä on tarkasteltu erikseen.

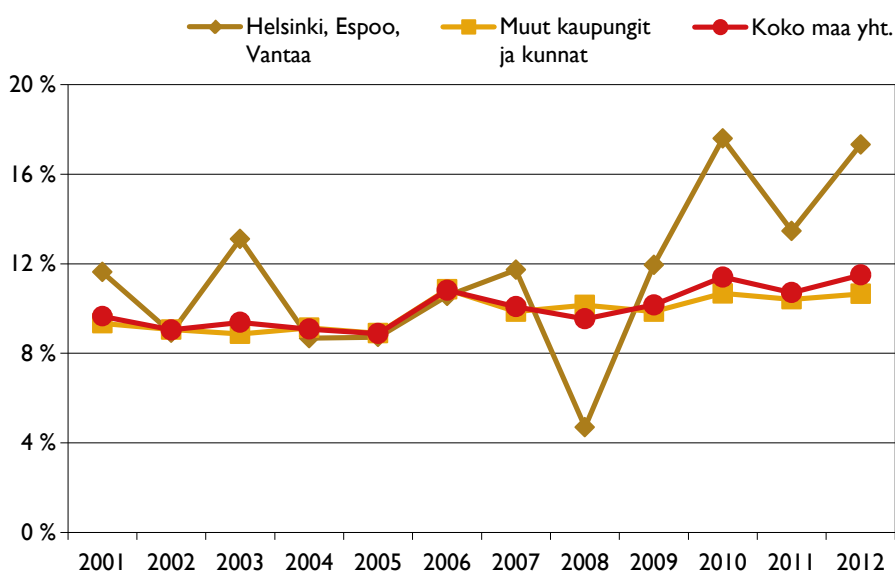
Valitusherkkyyttä kaava-asioissa

Valituksen kohteena olleesta kaavasta tehtiin keskimäärin 2,2 valitusta. Yleiskaava- ja rantayleiskaava-asioissa valituksia tehtiin keskimäärin selvästi enemmän kuin asemakaava- ja ranta-asemakaava-asioissa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että yleiskaavat ovat usein asemakaavoja laaja-alaisempia, ja näin ollen ne koskevat suurempaa määrää ihmisiä. Erityisesti sellaiset yleiskaava- ja rantayleiskaavapäätökset, joissa valituksia tehtiin yli kymmenen, muodostivat kuitenkin merkittävän osan hallintaoikeuksien työtaakasta. Vaikka aineistossa oli vain 2,5 % tällaisia yleiskaava- ja rantayleiskaavapäätöksiä, kyseisiin kaavapäätöksiin sisältyvien valitusten osuus kaikista yleis- ja rantayleiskaavoja koskevista valituksista oli tässä aineistossa peräti 38 % (Muutoksenhakuselvitys 2013).



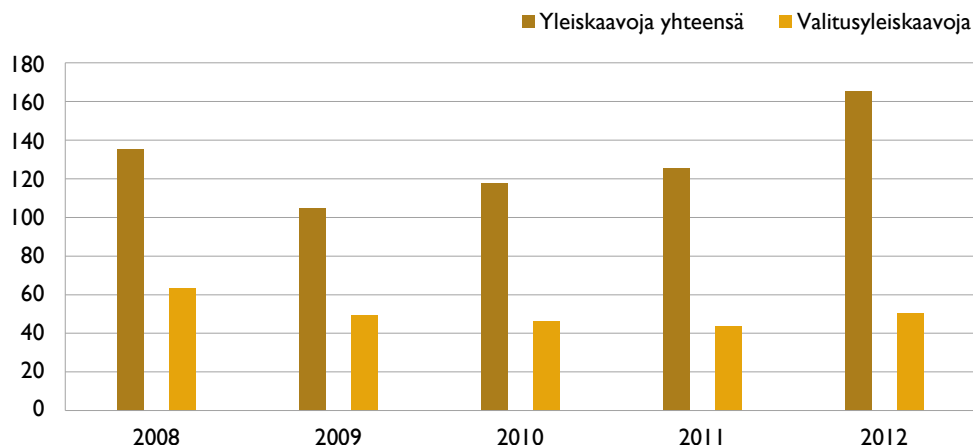
Kuva 44. Kunnissa laadittujen asemakaavojen lukumäärät vuosittain ja valituskaavojen osuus niistä. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto ja hallinto-oikeuksien valitustiedot)

Asemakaavojen kohdalla valitusten määrässä suhteessa tehtyihin kaavanhyväksymispäätöksiin ei ole tapahtunut merkittävää muutosta MRL:n voimassa ollessa. Asemakaavapäätöksistä noin 10 % joutuu muutoksenhaun kohteeksi vuosittain. Jatkovalitusten johdosta KHO:n ratkaistavaksi asemakaavapäätöksistä päätyy noin 3 %. Vaikka valituskaavojen keskimääräinen osuus on pysynyt maltillisena, valituskaavojen suhteellisessa osuudessa voi olla kuntakohtaisia isojaikin vaihteluita vuosittain. Esim. vuonna 2011 Helsingissä laadituista 44 asemakaavasta kuudesta tehtiin valituksia (13,6%) ja vuonna 2010 Espoossa laadituista 58 asemakaavasta 12 (24,2 %) joutui muutoksenhaun kohteeksi (Muutoksenhakuselvitys 2013). Valitusherkkyyden tarkastelussa valitusten suhteellinen osuus helposti hämärtää valituskaavojen lukumäärän. Kun puhutaan valitusten hankkeita viivästyttävästä vaikutuksesta, on hyvä muistaa, että vuosittain tehtävästä noin 1500 asemakaavapäätöksestä 90 % tulee lainvoimaiseksi ilman muutoksenhakua.



Kuva 45. Muutoksenhaun kohteeksi joutuneiden asemakaavojen osuus laadituista asemakaavoista. (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto ja hallinto-oikeuksien valitustiedot)

Yleiskaavoja on laadittu viimeisen viiden vuoden aikana keskimäärin 130 kaavaa vuodessa. Vuonna 2012 lähes joka kolmanteen yleiskaavapäätökseen kohdistui valituksia, kun vastaava osuus vuonna 2008 oli lähes 50 %. Vaihtelu yleiskaavoitusaktiivisuudessa on kuitenkin merkinnyt tällä 5-vuotiskaudella sitä, että valituskaavojen lukumäärä on pysynyt noin 50 kaavapäätöksessä vuosittain.



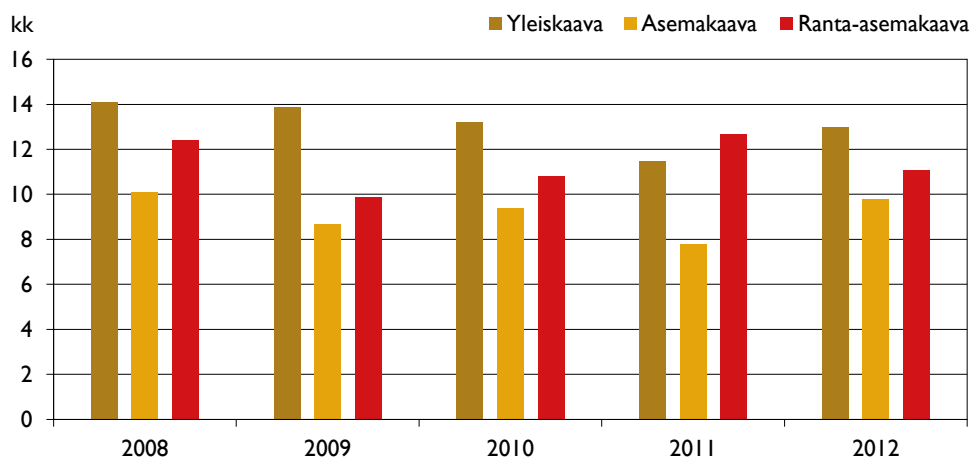
Kuva 46. Muutoksenhaun kohteeksi joutuneiden yleiskaavojen osuus laadituista yleiskaavoista 2008–12 (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seurannan tilasto ja hallinto-oikeuksien valitustiedot)

Maakuntakaavoja koskevia vahvistuspäätöksiä on ympäristöministeriössä tehty 45 (31.12.2013). Maakuntakaavoihin on liittynyt keskimäärin 11 valitusta kaavapäätöstä kohti. Vahvistetuissa kaavoissa on kuitenkin kahdeksan kaavaa, joihin ei liittynyt valituksia lainkaan. Maakuntakaavapäätöksistä, joihin on liittynyt valitus, on 85 % saatettu jatkovalituksen johdosta myös KHO:n ratkaistavaksi.

Kunnissa tehdään vuosittain keskimäärin 2400 **suunnittelutarveratkaisua**. Näistä ratkaisuista noin 7 % joutuu muutoksenhaun kohteeksi.

Poikkeamispäätöksiä on kunnissa tehty keskimäärin 2600 vuosittain. ELY-keskuksissa puolestaan hieman vähemmän, noin 2400 päätöstä vuodessa. Hallinto-oikeuksien päätösmäärä poikkeamisasioissa on noin 6 % vuosittain tehdyistä poikkeamispäätöksistä.

Poikkeamispäätösten käsittelyaika hallinto-oikeuksissa on ollut vuonna 2012 keskimäärin 9,3 kuukautta. Keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt vuodesta 2009 lähes kuukaudella.



Kuva 47. Kaavavalitusten käsittelyajat hallinto-oikeuksissa kaavalajeittain 2008–2012. (OM:n hallinto-oikeuksien käsittelyaikatiedot).

Kaavavalitusten käsittelyajat hallinto-oikeuksissa vaihtelevat merkittävästi kaavala- jista riippuen. Yleiskaavavalituksissa käsittelyajat ovat lyhentyneet viidessä vuodessa noin kuukaudella ollen vuonna 2012 13 kuukautta. Asemakaavojen keskimääräisissä käsittelyajoissa on yleiskaavoja enemmän vuosittaista vaihtelua, mutta hallinto-oike- uskäsittely on kestänyt keskimäärin 10 kk (Muutoksenhakuselvitys 2013).

Maakuntakaavoihin kohdistuvat valitukset käsittelee ympäristöministeriö ensim- mäisenä muutoksenhakuviranomaisena kaavan vahvistamispäätösprosessin yhtey- dessä. Ministeriössä kaavan vahvistusprosessin kesto-aika on ollut vuonna 2010 11,5 kk (11 kaavaa) ja vuosina 2011–2012 keskimäärin noin 13 kk (yht. 7 kaavaa).

Kaksinkertaisen valittamisen rajoituspyrkimysten yhteydessä säädettiin myös tuo- mioistuimille velvollisuus kunnan pyynnöstä ilmoittaa käsittelyaika-arvio päätöksen antamisesta milloin valitukset kohdistuvat asuntorakentamisen kannalta tai muutoin merkittäväksi katsottavaan asemakaavaan.

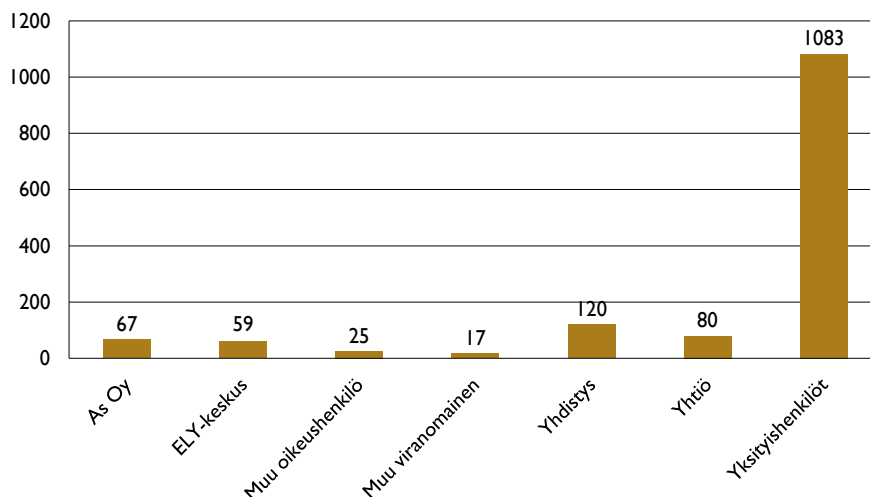
10.1

Muutoksenhakijat ja valitusperusteet

Muutoksenhakijoina yksityishenkilöt ovat suurin valittajaryhmä kaavoissa sekä poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa. Viimeisen viiden vuoden aikana kaava-asioissa yksityishenkilöiden valitusten osuus kaikista valituksista on ollut noin 75 %. Yksityishenkilöiden jälkeen seuraavaksi eniten valituksia tekivät yhdistykset, (8,3 %). Yhtiöt olivat valittajina 5,5 %:ssa, asunto-osakeyhtiöt 4,6 %:ssa ja ELY-keskukset 4,1 %:ssa kaikista valituksista. Kaava-asioissa tilanne valittajaryhmien välillä on muuttunut vuoden 2008 tilanteesta vain vähän niin, että yksityishenkilöiden tekemien valitusten suhteellinen osuus on hieman pienentynyt ja yhdistysten ja yhtiöiden tekemien valitusten osuus hieman kasvanut. (Muutoksenhakuselvitys 2013) Myös maakuntakaavoissa yksityishenkilöt ja yhdistykset muodostavat suurimman valittajaryhmän. Viranomaisten valitukset maakuntakaavoissa ovat harvinaisia.

Tarkasteltaessa valitusten jakautumista kuntakokoluokittain on havaittu, että yk- sityishenkilöiden tekemien valitusten määrä on suhteellisesti suurinta pienimmissä kuntakokoluokissa. Alle 5 000 asukkaan kunnissa 89 % kaavavalituksista on yksityis- henkilöiden tekemiä ja yli 100 000 asukkaan kunnissa 60 %. Suurten kuntien osalta yksityishenkilöiden valitusten suhteellinen osuus näyttää laskeneen, sillä vuoden 2008 kaavaselvityksen mukaan yli 100 000 asukkaan kunnissa yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus oli 69 %.

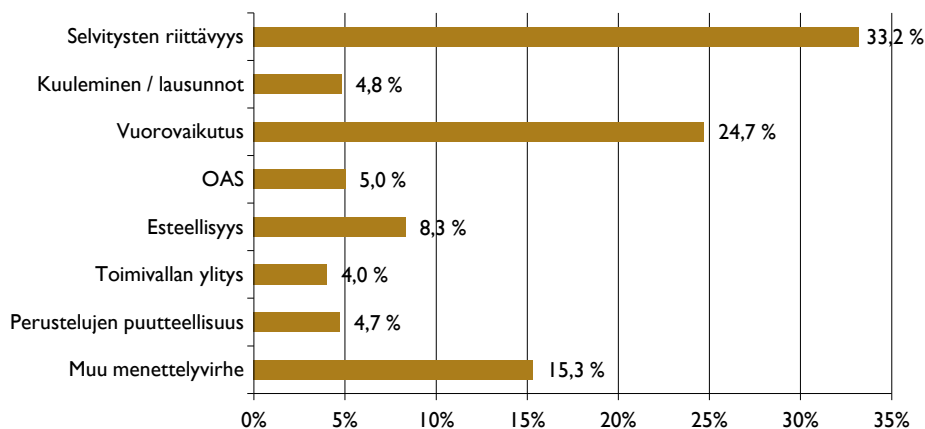
ELY-keskukset ovat tehneet suhteellisesti eniten valituksia (6,4 %) 10 000–20 000 asukkaan suuruisten kuntien kaavapäätöksistä. Selvästi vähiten (0,9 %) ELY-keskukset ovat valittaneet alle 2 000 asukkaan kokoisten kuntien kaavapäätöksistä. ELY-keskus oli valittajana kuntien kaavapäätöksistä yhteensä 59 kertaa. Ainoana valittajana ELY- keskus oli 29:ssä kunnan tekemässä kaavapäätöksessä. **Poikkeamispäätöksissä** 80 % valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. ELY-keskus oli valittajana 10 %:ssa tehdyis- tä valituksista ja kolmanneksi suurimpana valittajaryhmänä olivat asunto-osakeyhtiöt (4 %). Tilanne suurimpien valittajaryhmien kohdalla tässä asiaryhmässä on säilynyt pääpiirteissään samana vuosien 2004 ja 2008 selvitystuloksiin verrattuna. **Suunnittelu- tarveratkaisuissa** hieman yli puolet, 52 % valituksista, oli yksityishenkilöiden tekemiä. Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista 65 % oli luvan hakijoiden tekemiä ja 35 % naapureiden tekemiä. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus oli 42 %. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus tässä asiaryhmässä on muuttunut merkittävästi, sillä vuosina 2003–2008 alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus oli 21 % tehdyistä valituksista. Muiden valittajaryhmien tekemien valitusten osuudet ovat pysyneet mel- ko samana. Suunnittelutarveratkaisuasioissa samoin kuin poikkeamispäätöksiä koske- vissa valituksissa on vain harvoin valittajana yhdistys (Muutoksenhakuselvitys 2013).



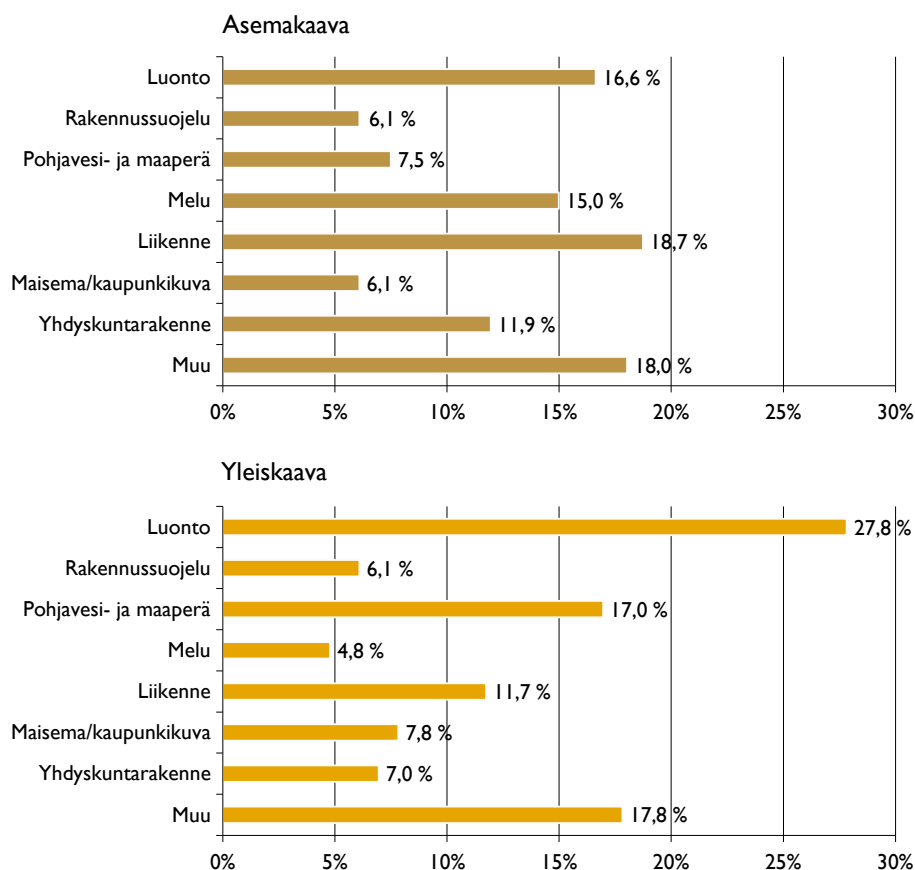
Kuva 48. Kaavavalitukset valittajaryhmittäin 2007–2011 (Holopainen ym. 2013)

Valitusperusteet

Kaavapäätöksistä tehdyissä valituksissa on tavanomaista, että menettelyllisiä valitusperusteita käytetään yhdessä sisällöllisten valitusperusteiden kanssa. Muutoksenhakuselvityksen mukaan menettelyyn liittyvä valitusperuste oli mukana keskimäärin 61 %:ssa valituksista. Menettelyyn liittyviä valitusperusteita käytettiin yleisimmin asemakaava- ja ranta-asemakaavavalituksissa. Rantayleiskaavoissa oli tavallisimmin kyse rantarakennusoikeuden jakautumisen koetusta epäoikeudenmukaisuudesta. Aiempien selvitysten tulosten tapaan on edelleen havaittavissa, että menettelyyn liittyvistä valitusperusteista yleisimmin valituksissa käytettiin valitusperusteena selvitysten riittämättömyyttä (MRL 9 §). Seuraavaksi yleisin valitusperuste oli MRL 62 §:n mukaisen vuorovaikutuksen toteuttaminen. Selvitysten riittämättömyys oli valitusperusteena noin kolmasosassa ja vuorovaikutus noin neljäsosassa kaikista menettelyyn liittyvästä valitusperusteista. Valittajat kokivat usein, että heidän näkemyksiään ei ollut otettu huomioon, jos kaavaratkaisu oli heidän kaavaprosessin aikana esittämiensä mielipiteiden vastainen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan (OAS), esteellisyteen, perustelujen puutteellisuuteen ja toimivallan ylitykseen liittyvien valitusperusteiden suhteellinen osuus kaikista menettelyyn liittyvistä valitusperusteista on aiempaa suurempi.



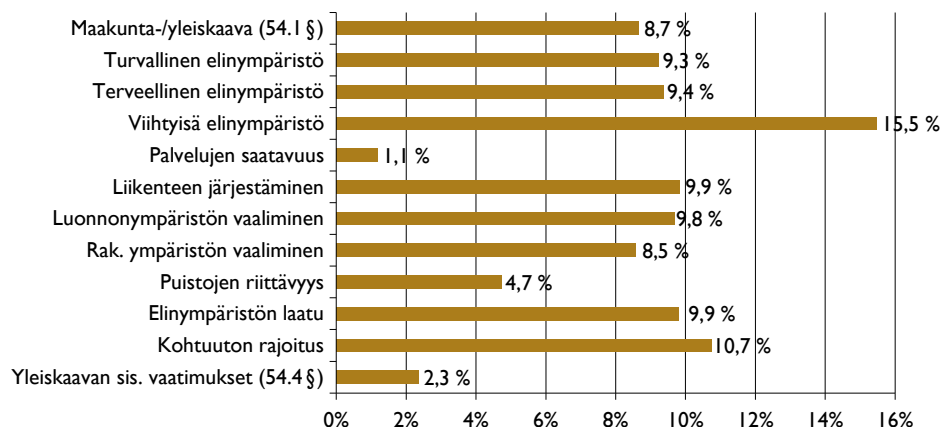
Kuva 49. Valitusperusteiden jakautuminen menettelyyn liittyvien valitusperusteiden välillä 2007–2011. (Holopainen ym. 2013)



Kuva 50. Selvitysten riittävyyteen liittyvien valitusperusteiden jakautuminen eri osa-alueisiin 2007–2011 (Holopainen ym. 2013)

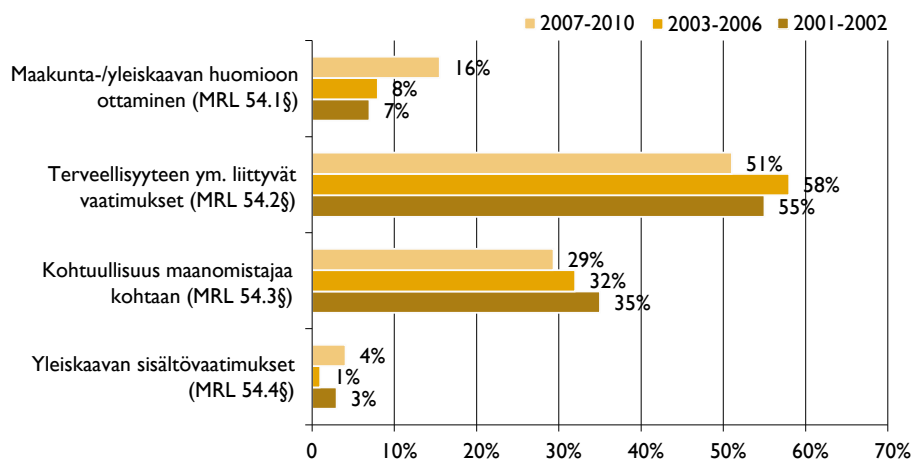
Asemakaavavalituksissa liikenteen järjestämiseen liittyvät selvitykset koettiin yleisimmin riittämättömiksi (18,7 %). Myös luontoselvitysten ja meluselvitysten sekä yhdyskuntarakenteeseen liittyvien selvitysten riittämättömyyteen vedottiin valituksissa usein. Yleiskaavoissa luontoselvitykset koettiin selvästi yleisimmin riittämättöminä (27,8 %). Ranta-alueen kaavoissa luontoselvitykset koettiin puutteellisiksi useammin (36,5 %) kuin tavallisissa asema- ja yleiskaavoissa.

Sisällölliset valitusperusteet liittyivät asemakaavojen osalta yleisimmin asemakaavojen sisältövaatimuksia koskevaan 54 §:ään. Yleisimmin käytetty valitusperuste oli, ettei asemakaavassa luoda edellytyksiä viihtyisälle elinympäristölle (16 %). Usein valitusperusteena käytettiin myös maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaa kohtuutonta rajoitusta tai haittaa (11 %). Nämä valitusperusteet korostuivat erityisesti yksityishenkilöiden valituksissa. ELY-keskukset valittivat yleisimmin sillä perusteella, että asemakaava on maakunta- tai yleiskaavan vastainen (22 %). Lisäksi ELY-keskukset olivat huolissaan rakennetun ympäristön vaalimisesta (15 %) sekä terveellisestä elinympäristöstä (14 %). Yhdistyksillä yleisimmät valitusperusteet olivat luonnonympäristön vaaliminen (16 %), elinympäristön viihtyisyys (15 %) sekä rakennetun ympäristön vaaliminen (13 %).

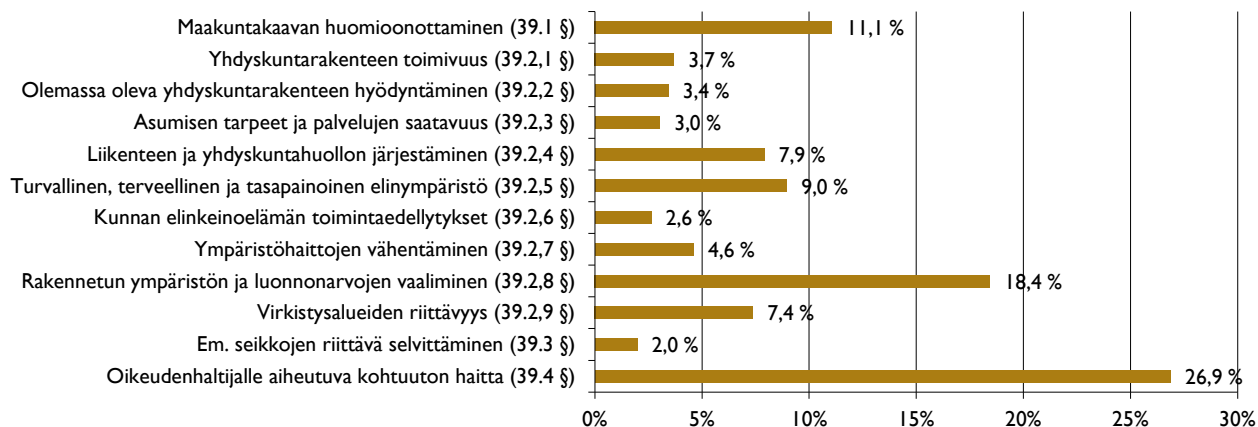


Kuva 51: Valitusperusteena MRL 54 § (Holopainen ym. 2013)

Keskeisin ero aiempiin selvityksiin on se, että asemakaavavalituksissa vedottiin aiempaa selvästi useammin maakunta- tai yleiskaavan huomioon ottamiseen.



Kuva 52. MRL 54 §:n käyttäminen valitusperusteena asemakaavavalituksissa vuosina 2001–2002, 2003–2006 ja 2007–2010. (Holopainen ym. 2013)



Kuva 53. Valitusperusteena MRL 39 § Rantayleiskaavat eivät ole mukana kuviossa. (Holopainen ym. 2013)

Muutoksenhakuselvityksen mukaan yleiskaavan sisältövaatimukseen kohdistuneissa valituksissa vedottiin useimmin maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaan kohtuuttomaan haittaan (27 %). Tämä on selvästi pienempi osuus kuin aiemmissa selvityksissä: vuoden 2004 selvityksessä vastaava osuus oli 50 % ja 2008 selvityksessä 33 %. Usein valitettiin myös siitä, että kaavassa ei oteta huomioon rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimista (18 %).

Samoin kuin asemakaavoista yksityishenkilöt valittivat yleiskaavasta useimmiten sillä perusteella, että kaavasta aiheutuu kohtuutonta haittaa. Noin 32 % niistä valituksista, joissa valitusperusteena oli MRL 39 §, tehtiin tällä perusteella. Yhdistykset valittivat useimmiten sillä perusteella, että kaavassa ei otettu riittävästi huomioon rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimista (26 %). Yhdistyksissä oltiin huolissaan myös virkistysalueiden riittävydestä (16 %) ja maakuntakaavan huomioon ottamisesta (14 %). ELY-keskusten valitusperusteena olivat tavallisimmin maakuntakaavan huomioon ottaminen (30 %) sekä rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaaliminen (26 %).

Sekä yleis- että asemakaavavalituksissa hyvin yleinen valitusperuste oli myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen. Valittajat kokivat usein, että joko kaavasta saatavat hyödyt tai sitten siitä koituvat haitat jakautuvat epätasaisesti maanomistajien tai muiden oikeudenhaltijoiden kesken. Noin 22 %:ssa kaikista asemakaavavalituksista valitusperusteena oli yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen. Yleiskaavavalituksissa vastaava osuus oli 41 %:a.

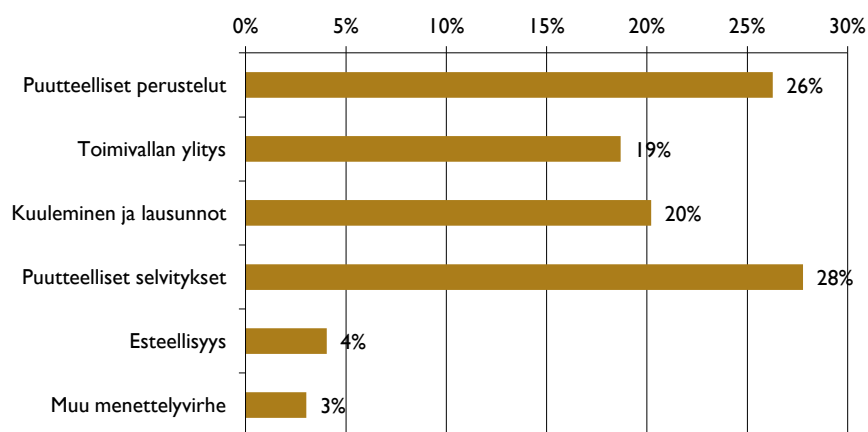
Ranta-alueiden kaavoja koskevilla valituksilla vetoaminen yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta poikkeamiseen oli tavallisempaa kuin muissa kaavoissa. Lähes joka toisessa (48 %) ranta-alueen kaavaa koskeneessa valituksessa oli kyse yhdenvertaisuudesta, mikä tekee kyseisestä valitusperusteesta eniten käytetyn valitusperusteen ranta-alueiden kaavoissa. Seuraavaksi yleisin valitusperuste ranta-alueiden kaavoissa oli kohtuuttomuus maanomistajaa tai muuta oikeudenhaltijaa kohtaan. Tätä valitusperustetta käytettiin noin 42 %:ssa ranta-alueen kaavoja koskevista valituksista (Muutoksenhakuselvitys 2013).

Muutoksenhakuun liittyen on lainsäädäntötoimin yritetty vaikuttaa sisällöltään merkittäviin kaavaratkaisuihin, esimerkiksi asuntorakentamista koskeviin asemakaavoihin kohdistuvien valitusten käsittelyyn tuomioistuimissa. Vuoden 2007 alussa voimaan tulleella MRL:n muutoksella jatkovalituksen tekemistä rajoitettiin asemakaavan yhteydessä sellaisesta asiasta, joka on jo ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Muutoksen tarkoituksena oli estää samasta asiasta valittaminen ensin yleiskaavavaiheessa ja myöhemmin asemakaavan yhteydessä. Oikeuskäytännön perusteella on ollut havaittavissa, että yleiskaavaratkaisun tulee olla riittävän yksityiskohtainen, jotta samaa asiaa koskevasta asemakaavasta jatkovalittaminen estyisi. Tehdyllä lain muutoksella on voimassa olevia kaavoja enemmän merkitystä uusien yleiskaavojen laadittaessa, jolloin voidaan miettiä yleiskaavaratkaisu niin, että halutulta osin maankäyttö tulee jo ratkaistuksi yleiskaavavaiheessa. Kaksinkertaisen muutoksenhaun rajoittaminen nyt voimassa olevalla tavalla "asiakohtaisesti" sisältää aina tapauskohtaista kaavamerkintöjen ja -määräysten tulkintaa siitä, onko asia ratkaistu jo oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa vai ei. Näin ollen jatkovalitusoikeuden olemassa oloon liittyy epävarmuustekijöitä, jotka heijastuvat keskeisimmin muutoksenhakuprosessin keston ennakkointiin.

Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset

Suunnittelutarveratkaisuista tehdyissä valituksissa valitusperusteet liittyvät yksinomaan menettelyyn vain harvoin. Noin 80 %:ssa valituksista valitusperusteet liittyivät vain sisältöön. Valituksissa yleisin valitusperuste oli myönteisistä päätöksistä kaavoitukselle aiheutuva haitta sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Kielteisistä suunnittelutarveratkaisuista valitettiin sillä perusteella, että hanke täyttää rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. Myös kielteisiin päätöksiin kohdistuvissa valituksissa vedottiin maanomistajan yhdenvertaiseen kohteluun. Maisemalle aiheutuva haitta oli valitusperusteena ainoastaan noin kuudessa prosentissa sisältöperusteella tehdyissä valituksissa (Muutoksenhakuselvitys 2013).

Poikkeamispäätöksistä menettelyllisten ja sisällöllisten valitusperusteiden osuus valituksissa vaihtelee sen mukaan onko päätöksen tehnyt ELY-keskus vai kunta. Kunnan päätöksiin kohdistuneissa valituksissa joka viidennessä valitusperusteet liittyivät pelkästään menettelyyn, kun vastaava osuus ELY-keskusten päätöksiin kohdistuneissa valituksissa oli 11 %. Samoin kuin suunnittelutarveratkaisujen kohdalla myös poikkeamispäätöksiin kohdistuvista valituksista pääosassa valitusperusteet liittyivät sisältöön. Tehdyn selvityksen perusteella kunnan päätöksissä menettelyllisten valitusperusteiden suhteellinen osuus on kasvanut vuoden 2008 selvitykseen verrattuna 12 %:sta 22 %:iin.

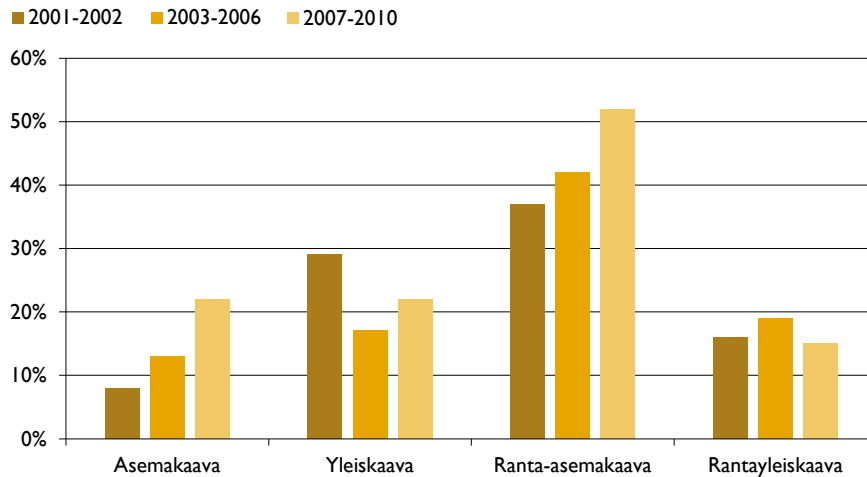


Kuva 54. Menettelylliset valitusperusteet (Holopainen ym. 2013)

ELY-keskuksen valituksissa väite kunnan viranomaisen puutteellista perusteluista on melko tavanomainen. Suurin osa sisällöllisistä valitusperusteista kuuluu luokkaan edellytykset täyttyvät tai täytettävissä. Tämä johtuu siitä, että suurin osa valituksista on luvanhakijoiden kielteisiin poikkeamispäätöksiin tekemiä valituksia, joissa valittajat katsovat luvan myöntämisen edellytysten olevan olemassa (Muutoksenhakuselvitys 2013).

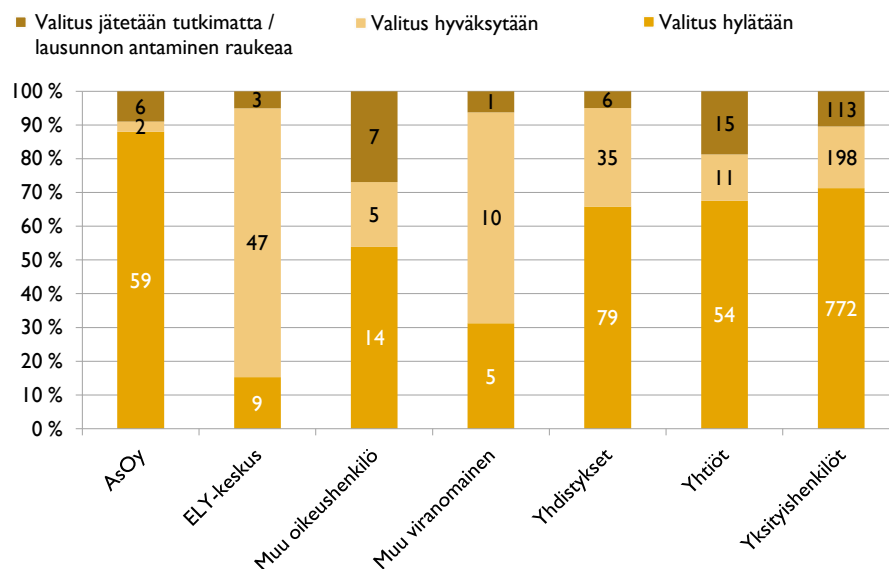
Valitusten menestyminen

Kuntakaavapäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksytään joka viides. Aiempiin selvityksiin verrattuna eri kaavalajeja koskevien valitusten menestymisessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.



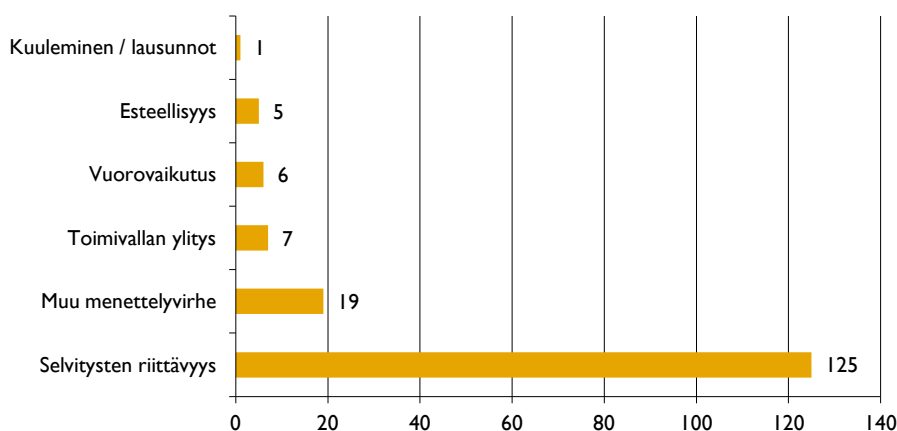
Kuva 55. Hyväksytyjen kaavavalitusten osuus kaikista kaavoista tehdyistä valituksista vuosina 2001–2002, 2003–2006 ja 2007–2011 kaavalajeittain eriteltyinä. (Holopainen ym. 2013)

Valittajatahoittain tarkasteltuna selvästi keskimääräistä paremmin menestyvät yhdistysten ja viranomaisten tekemät valitukset. ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 80 %, ja vain noin 15 % valituksista hylättiin. Aiemmissä selvityksissä ELY-keskusten valitusten hyväksymisprosentti on ollut 64–75%. ELY-keskusten yleis- ja rantayleiskaavavalituksista hyväksyttiin yhteensä 95 %. Yhdistysten valituksista hyväksyttiin 29 % ja muiden viranomaisten kuin ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 63 %.



Kuva 56. Valitusten lopputulos valittajaryhmittäin (Holopainen ym. 2013)

Selvästi suurin osa (77 %) menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevat valitukset hyväksyttiin, liittyi selvitysten riittämättömyyteen.



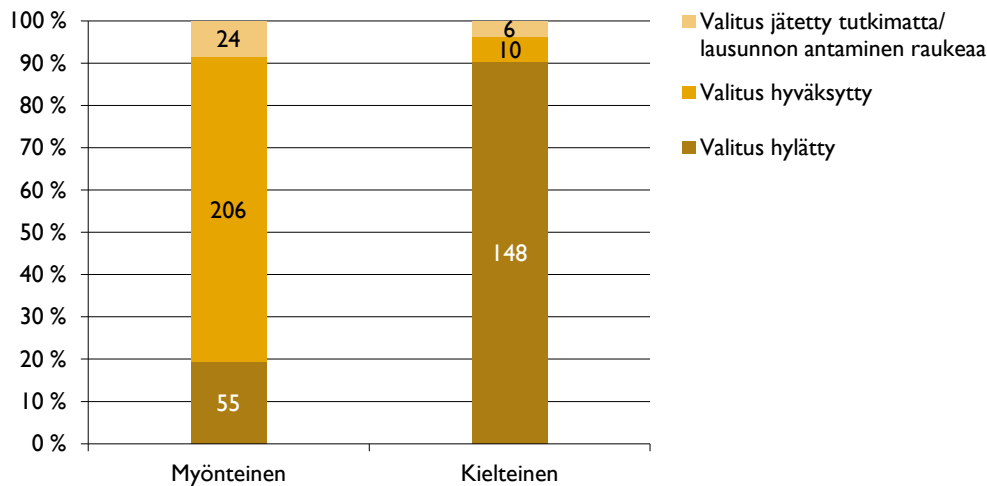
Kuva 57. Kaavojen kumoutuminen menettelyllisellä perusteella. (Holopainen ym. 2013)

Luontoselvitysten riittämättömyys oli ongelmana vajaassa neljäsosassa niistä tapauksista, joissa valitus hyväksyttiin selvitysten riittämättömyyteen vedoten. Selvitykset katsottiin usein riittämättömiksi myös liikenteen (15,2 %) sekä pohjaveden ja maaperän (11,6 %) osalta. Maakunta- tai yleiskaavan jättäminen huomiotta oli valituksen hyväksymisperusteena 24 %:ssa niistä valituksista, jotka hyväksyttiin MRL 54 §:n perusteella. Muita perusteita, joilla kaavavalitus hyväksyttiin ja kunnan tekemä päätös kumottiin, olivat rakennetun ympäristön vaaliminen sekä luonnonympäristön vaaliminen.

Yleiskaavavalitus hyväksyttiin MRL 39 §:n mukaisella sisällöllisellä perusteella tavallisimmin lähes 50 %:ssa hyväksytyjä valituksia sen vuoksi, että valituksenalaisessa kaavassa ei ollut otettu maakuntakaavaa huomioon asianmukaisesti. Toiseksi yleisin MRL 39 §:n mukainen peruste, jolla yleiskaavavalituksia hyväksyttiin, oli oikeudenhaltijalle aiheutuva kohtuuton haitta.

Suurin osa KHO:een tehdyistä kaavavalituksista koski asemakaavaa (55 %). Rantaseamakaavaa sen sijaan koski vain noin 1 % kaikista kaavavalituksista. Tavallisia yleiskaavoja koski 27 % kaikista kaavavalituksista. Rantayleiskaavoja koskevien valitusten osuus KHO:een tulleista kaavavalituksista oli noin 17 %. Määrällisesti asemakaavavalituksia tehtiin 291 kappaletta ja yleiskaavavalituksia 146 kappaletta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä kaavavalituksista hylättiin 84 %. Hyväksytyjen valitusten osuus kaikista valituksista oli noin 8 %. Vuoden 2004 selvityksessä hyväksytyjen valitusten osuus oli noin joka kymmenes, vuoden 2008 selvityksessä 11 %. Jatkovalituksen johdosta asemakaavapäätös kumottiin vain vajaassa 7 %:ssa valituksista ja yleiskaavavalituksista 10 %:ssa (Muutoksenhakuselvitys 2013).

Suunnittelutarvepäätöksiä koskevien tuomioistuinratkaisujen perusteella suurimmat ongelmat suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisessa näyttäisivät liittyvän kunnan viranomaisten tekemiin myönteisiin, rakentamisen salliviin suunnittelutarveratkaisuihin. Myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin muutoksenhaussa 72 % ja 19 % valituksista hylättiin. Sen sijaan kielteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin ainoastaan kuusi prosenttia. Myönteisten suunnittelutarveratkaisujen muutoksenhakukestävyys näyttää vain huonontuvan, sillä edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksolla muutoksenhaun kohteeksi joutuneista myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin 63 % (Partinen 2008).



Kuva 58. Myönteisten ja kielteisten suunnittelutarveratkaisujen menestyminen muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen. (Holopainen ym. 2013)

Suunnittelutarveratkaisussa menettelyyn liittyvät kumoutumisperusteet eivät ole enää niin yleisiä kuin vuoden 2008 selvityksessä, jolloin 27 % kumotuista ratkaisuisista perustui menettelyvirheeseen. Nyt tarkastelluissa tapauksissa menettelyvirhe oli kumoamisperusteena 9 %:ssa päätöksistä. Yli puolet tarkastelun kohteena olevista kumotuista suunnittelutarveratkaisuisista kumottiin sillä perusteella, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Sisältöön liittyvissä kumoamisperusteissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta. Hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisuisissa tekemät päätökset pysyivät hyvin KHO:ssa, sillä vain 6 % jatkovalituksista johti päätöksen kumoamiseen. Vaikka lopputulos pysyi, on kuitenkin huomattava, että KHO muutti HaO:n päätöksen perusteluja 44 %:ssa päätöksistä (Muutoksenhakuselvitys 2013).

Poikkeamispäätöksissä ELY-keskusten päätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 87 % ja hyväksyttiin 9 %. Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 43 % ja hyväksyttiin 44 %. Selvitys vahvistaa siten aikaisempaa havaintoa, jonka mukaan kunnan päätösten pysyvyys hallintotuomioistuimissa on heikompi kuin ELY-keskuksen. Erot kielteisten ja myönteisten poikkeamispäätösten pysyvyydessä ovat edelleenkin olemassa. Aineistoon kuuluvista myönteisistä kuntien poikkeamispäätöksistä kumottiin tämän selvityksen tarkasteluajanjaksona 65 %. Ilman ELY-keskusten valituksia valitusten hyväksymisprosentti olisi 29. ELY-keskuksen valituksilla on siis kumoutumisprosenttiin huomattava vaikutus. Yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 15 % ja ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin 82 %.

Menettelyvirheiden osalta toimivallan ylitys oli suurimpia syitä päätösten kumoutumiselle. Toimivallan ylittämisen perusteella kumottiin erityisesti kunnan päätöksiä. Myönteisten poikkeamispäätösten yleisin sisällöllinen kumoutumisperuste oli, että poikkeamisella aiheutetaan haittaa kaavoitukselle tai kaavojen toteuttamiselle (Muutoksenhakuselvitys 2013). Jatkovalitusten johdosta KHO:n ratkaisuisista 88 %:ssa hallinto-oikeuden päätös pysytettiin, 8 %:ssa hallinto-oikeuden päätös kumottiin. Yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 7 % (15 kpl) ja ELY-keskuksen valituksista 62 % (5 kpl) (Muutoksenhakuselvitys 2013).

Lähes koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan on keskusteltu mahdollisuudesta nopeuttaa valitusten käsittelyä ja rajoittaa valitusoikeutettujen piiriä. MRL:n mukaisten asioiden käsittelymenettelyt eivät kuulu ympäristöministeriön hallinnonalaan, mutta erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävien kaava-asioiden

käsittelyaikojen lyhentäminen tuomioistuimissa edesauttaisi myös MRL:ssa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lupa-asioiden käsittelyyn ei ole liittynyt samanlaista käsittelyaikakeskustelua kuin kaava-asioihin, mutta määrällisesti lupa-asioiden volyyymi MRL:n mukaisista asioista antaisi aihetta tarkastella kaksinkertaisen muutoksenhakumenettelyn tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta myös näissä asiaryhmissä.

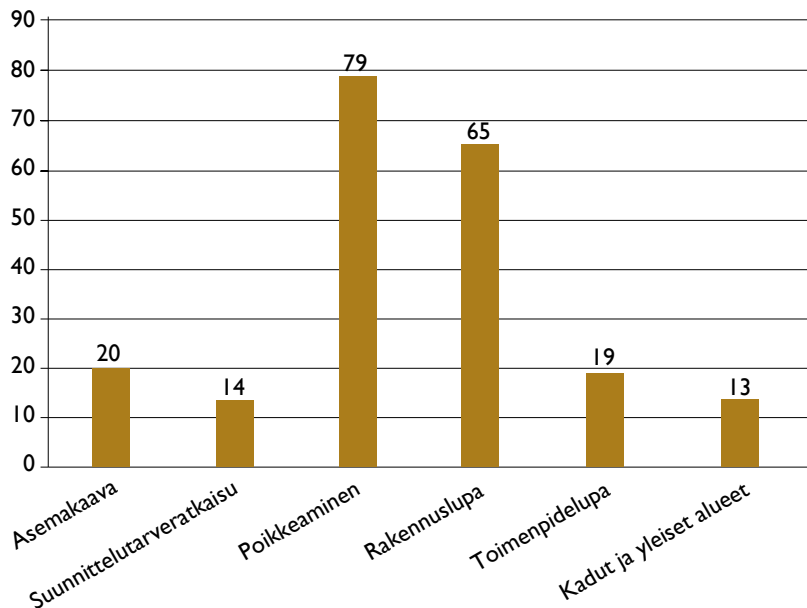
Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä on muun ohella ehdotettu kaava-asioihin liittyen, että valitusoikeus kytkettäisiin kaavaprosessin aikaiseen muistutusmenettelyyn. Ehdotuksen mukaan kaavaprosessin aikainen muistutuksen tekeminen olisi kunnallisvalituksen tekemisen edellytys. Kun tarkastelee valitusten sisältöä sisältöön ja menettelyyn liittyvien valitusperusteiden osalta, on huomattava menettelyyn liittyvien näkökohtien painoarvo muutoksenhakuperusteena ja myös päätöksen kumoutumisperusteena. Valitusoikeuden tekeminen muistutusmenettelyyn rajaisi oikeusturvan kannalta epätydyttävällä tavalla mahdollisuutta hakea muutosta sekä MRL:n että muihin hallintomenettelyä koskevien menettelysäännösten noudattamista koskeviin näkökohtiin. Näistä esimerkkinä mainittakoon kaavan uudelleen nähtäville asettamisen kynnyks tai vaikka esteellisyyskysymykset.

MRL:iin jo tehdyt valitusoikeuden rajoittamista koskevat muutokset eivät välttämättä ole lisänneet säännösten selkeyttä. Muutoksenhakua koskevien säännösten selkeys ja johdonmukaisuus tulisi olla tavoitteena säännösten muutostarvetta tarkasteltaessa. MRL:n säännösten tarkistamisen yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuus muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen kaava- ja rakentamisen lupa-asioissa. MRL:n mukaisiin asioihin liittyen tulisi selvittää myös valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset mm. kaavoitusprosessien kokonaisuuteen ja osallisten oikeusturvaan. Kaavalajeittain tapahtuva tarkastelu on tarpeen muun ohella sen vuoksi, että eri kaavalajeissa ratkaistavat asiat ja sitä kautta muutoksenhakuihin liittyvät intressit poikkeavat toisistaan. Yhtenä tarkastelunkohteena voisi olla esimerkiksi valituslajin merkityksen arviointi kaava-asioissa. Lisäksi esimerkiksi kuntakaavan kumoamispäätöksestä valitusoikeuden rajaaminen päätöksen tehneeseen kuntaan on tietyissä tapauksissa osoittautunut ongelmalliseksi. Kaavan osittainen kumoaminen on käytännössä voinut tarkoittaa saman kaava-alueen maanomistajien erilaista kohtelua rakentamismahdollisuuksien osalta, silloin kun kunta ei kumoutuneen kaava-alueen osalta lähdekään tekemään uutta kaavaa. Osittaisesta kaavan kumoamispäätöksestä ei kuitenkaan ole valitusmahdollisuutta maanomistajalla eikä maanomistajalla ole myöskään subjektiivista oikeutta saada kunta laatimaan kaava. Muutoksenhakusäännösten tarkastelussa on huomattava, että valitusoikeuteen puuttumista rajoittavat perustuslain turvaamat perusoikeudet, kansalaisten oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, omistusoikeuden suoja, perustuslaissa säädetty laillinen oikeudenkäyntijärjestys ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Valituslupa-asiat

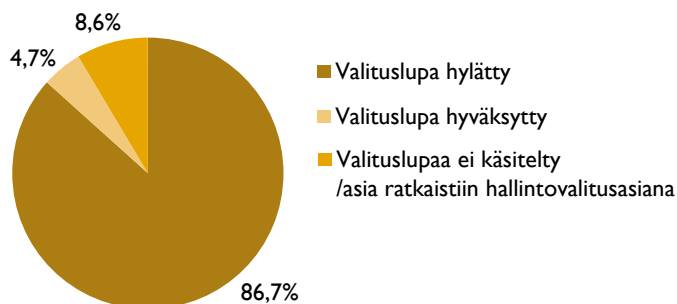
Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2007 voimaan tulleella lakimuutoksella. Aluksi valituslupajärjestelmä koski vain rakennuslupia, toimenpidelupia ja katusuunnitelmia. Vuonna 2009 valituslupajärjestelmä laajennettiin koskemaan myös poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja sekä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena on ollut vapauttaa korkeimman hallinto-oikeuden resursseja, jolloin korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi mahdollisuuksia käsitellä esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita nykyistä nopeammin. Laajennetun valituslupajärjestelmän tarkoituksena on erityisesti tehostaa entisestään korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyä ja lyhentää käsittelyaikoja. Hallituksen esityksessä valituslupamenettelyn laajentamisen on odotettu vähentävän vain viivytystarkoituksessa tehtyjen valitusten määrää, erityisesti asemakaavaa koskevien valitusten kohdalla, koska asemakaavan täytäntöönpano ei valituksen johdosta lykkääntyisi, ellei sitä toisin määrättäisi (HE 102/2008).

Selvitysaineistona oli korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2010–2011 ratkaissemat valituslupatapaukset, joissa käsiteltiin maankäyttö- tai rakennusasioita, yhteensä 210 tapausta. Tapaukset koskivat asemakaavoja, poikkeamispäätöksiä, rakennuslupia, suunnittelutarveratkaisuja, toimenpidelupia sekä katuja ja yleisiä alueita. Eniten valituslupatapauksia tarkastelussa oli poikkeamispäätöksistä.



Kuva 59. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet valituslupahakemukset asiaryhmittäin vuosina 2010–2011. (Holopainen ym. 2013)

Valituslupajärjestelmän vaikuttavuutta esimerkiksi valitusten määrään ei voida arvioida, koska valituslupajärjestelmä on ollut käytössä vasta muutaman vuoden eräiden asiaryhmien kohdalla. Suuntaa-antavia huomioita voidaan kuitenkin tehdä esimerkiksi rakennus- ja toimenpidelupien kohdalla, joissa valituslupajärjestelmää on käytetty jo vuodesta 2007 lähtien. Vuonna 2007 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui käsiteltäväksi kaikkiaan 117 rakennuslupatapausta, mutta sen jälkeen saapuneiden tapauksien määrä on laskenut alle 60 tapaukseen. Valituslupajärjestelmällä ei välttämättä ole suoranaista vaikutusta valitusten kokonaismäärän vähenemiseen, koska siihen vaikuttaa osaltaan myös mm. taloudelliset suhdannevaihtelut (Muu-toksenhakuselvitys 2013).

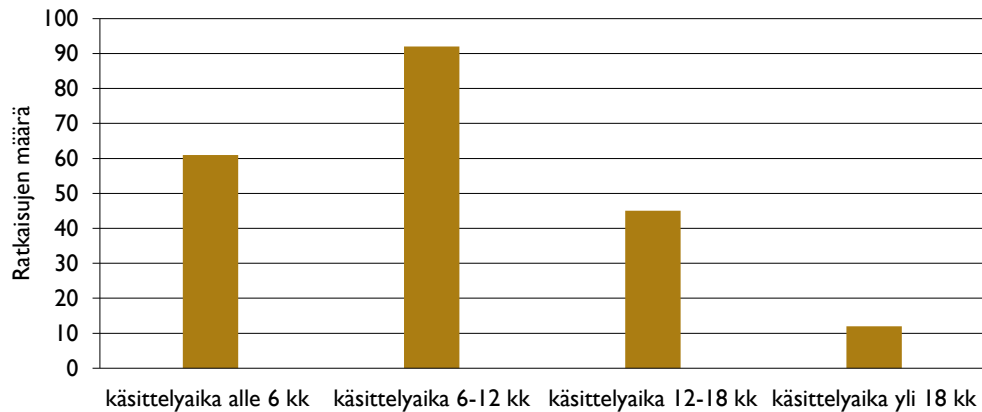


Kuva 60. Valituslupahakemuksien käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa (Holopainen ym. 2013)

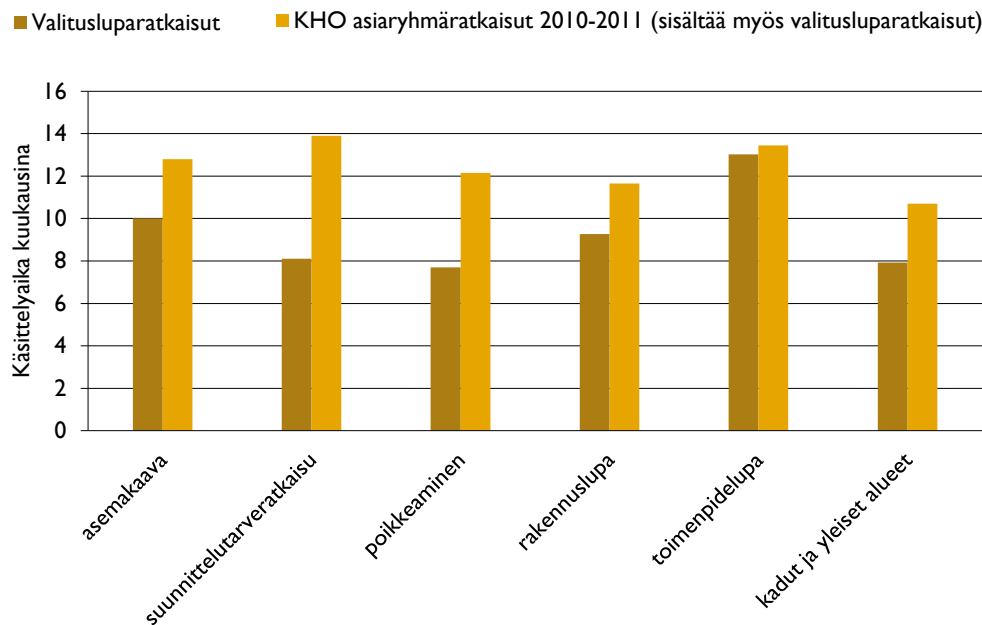
Tutkituista tapauksista 182 tapausta (86,7 %) ei saanut korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa. KHO myönsi vain 10 tapaukselle (4,7 %) valitusluvan. Hyväksytyissä valitusluvista oli kyse rakennusluvista (4 kpl), toimenpideluvista (5 kpl) sekä yhdestä asemakaavasta. Lisäksi tässä selvityksessä tutkituista tapauksista 8,6 %:a oli sellaisia, joita korkein hallinto-oikeus ei käsitellyt lainkaan tai se ei käsitellyt niitä valituslupa-asiana.

Valituslupatapauksiin liittyi neljä ELY-keskuksen tekemää valituslupahakemusta. Valituslupahakemukset koskivat kahta asemakaava-aluetta, suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa. ELY-keskukselle ei myönnetty valituslupia, koska KHO katsoi, että ELY-keskuksen esittämän ja asiakirjojen perusteella tapauksien saattamiseksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole HLL 13.2 §:ssä säädettyä valitusluvan myöntämisen perustetta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemien valituslupahakemuksien käsittelyajan keskiarvoksi muodostui tässä tutkimusaineistossa noin 9 kuukautta. Käsitteilyajan mediaani (Md) oli 8 kuukautta. Lyhimmillään korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun valituslupa-asiaa noin kahden viikon kuluttua hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä, mutta pisimmillään asiaan saatiin ratkaisu noin kahden vuoden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian alle kuudessa kuukaudessa 29 %:ssa tapauksista (61 kpl). Tapauksista 44 %:a ratkaistiin 6-12 kk kuluttua hallinto-oikeuden päätöksestä (92 kpl).



Kuva 61. Valituslupatapauksien käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa. (Holopainen ym. 2013)



Kuva 62. Valitusluparatkaisujen ja korkeimman hallinto-oikeuden asiaryhmäratkaisujen v. 2010-2011 keskimääräiset käsittelyajat. (Holopainen ym. 2013)

Valitusluvan saaneiden tapauksien käsittelyajan keskiarvoksi muodostui lähes 15 kuukautta ja hylätyksi tulleiden tapauksien noin 9 kuukautta. Valitusluvan saaneiden tapauksien käsittelyaika on hieman suurempi kuin esimerkiksi vuonna 2011 korkeimman hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika rakentamiseen tai ympäristöön liittyvissä tapauksissa. Valitusluvan saaneiden ja hallintovalituksena käsiteltävien tapauksien käsittelymenetelmät eivät käytännössä poikkea toisistaan, joten oli odotettua, että käsittelyajat vastaavat myös toisiaan.

11 Voimavarat

Päätelmät:

1. Kaavoituksen voimavarat ovat viime vuosina säilyneet kunnissa ja maakunnan liitoissa suurin piirtein samalla tasolla. Merkittävä osa toimijoista pitää voimavaroja tehtäviin nähden niukkoina, mutta niiden huomattavaa kasvamista ei ole näköpiirissä. Olennaista ei ole vain resurssien määrä, vaan myös niiden käyttötapa ja suuntaaminen sekä osaamisen riittävä laaja-alaisuus. Toimiva kaavahierarkia ja maapolitiikka sekä toimivat organisaatorakenteet ja hyvä yhteistyö luovat edellytyksiä voimavarojen optimaaliselle käytölle.
2. Alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen liittyvät voimavarat ovat viime vuosina vähentyneet voimakkaasti ELY-keskuksissa ja tilanne on huolestuttava. Tämä haittaa viranomaisyhteistyön toimivuutta sekä ELY-keskusten ohjauksen laaja-alaisuuden ja monipuolisuuden toteutumista. Asiantuntemuksen kannalta on välttämätöntä huolehtia riittävästä määrällisistä henkilöresursseista sekä palkkauksen ja työolojen kilpailukyvyistä ELY-keskuksissa. Resurssien käyttöä voidaan myös tehostaa ja asiantuntemusta vahvistaa keskittämällä eräiden tehtävien hoitoa ja kehittämällä yhteistyötä sekä erityisasiantuntemuksen joustavaa käyttöä ELY-keskusten välillä.
3. Kaavaohjaukseen liittyvää viranomaisyhteistyötä pitää suunnata entistä selkeämmin merkittävimpiin asioihin kuten strategisen maankäytön suunnittelun ja kestävän yhdyskuntarakenteen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistämiseen. Erityisesti yleiskaavoituksen kehittämistä tulee painottaa. Viranomaisyhteistyössä myös kaavoilta edellytettävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit on suhteutettava entistä paremmin niihin kysymyksiin, joista ollaan päättämässä. Tämä edellyttää laadittujen toimintaohjeiden ja tulosohtauksen kehittämistä.
4. Ammattitaito ja osaaminen luovat pohjan voimavarojen käytölle ja suuntaamiselle. Tämä edellyttää toimivaa alan perusopetusta ja täydennyskoulutusta. Kaavojen laatimiseen ja ohjaamiseen liittyvien toimijoiden pätevyysvaatimusten tarkistamista ja asettamista on syytä selvittää erikseen.
5. Aluearkkitehtitoimintaan myönnettyllä valtionavustuksella on tarpeellista edelleen harkitusti turvata kaavoitustehtävien hoidon asiantuntemus pienissä alle 6000 asukkaan kunnissa. Kuntien yhdistyminen vähentää valtionavustuksen tarvetta aluearkkitehtitoimintaan, mutta vähentämisen pitää tapahtua hallitusti.
6. Rakennusvalvontaa tulisi uudistaa siten, että rakennusvalvontatoimi koottaisiin nykyistä suuremmiksi alueelliseksi yksiköiksi ja tehtävät määriteltäisiin laissa ja asetuksessa tarkemmin. Toiminta katettaisiin täysimääräisesti lupamaksuilla. Samassa yhteydessä rakennusvalvontahenkilöstön pätevyysvaatimuksia tulisi selkeyttää.

Voimavaroihin liittyviä päätelmiä vuoden 2005 arvioinnissa

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa vuonna 2005 todettiin, että kuntien kaavoituksen voimavarat olivat vuoden 2000 jälkeen hienoisesti kasvaneet, mutta olivat edelleen 1990-luvun alun tason alapuolella. Maakuntien liittojen suunnitteluresurssit olivat säilyneet 2000-luvun alun niukalla tasolla, vaikka laajamittainen maakuntakaavojen laatiminen oli käynnissä. Nykyisiä ELY-keskuksia edeltäneiden alueellisten ympäristökeskusten resurssit alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa todettiin niukoiksi.

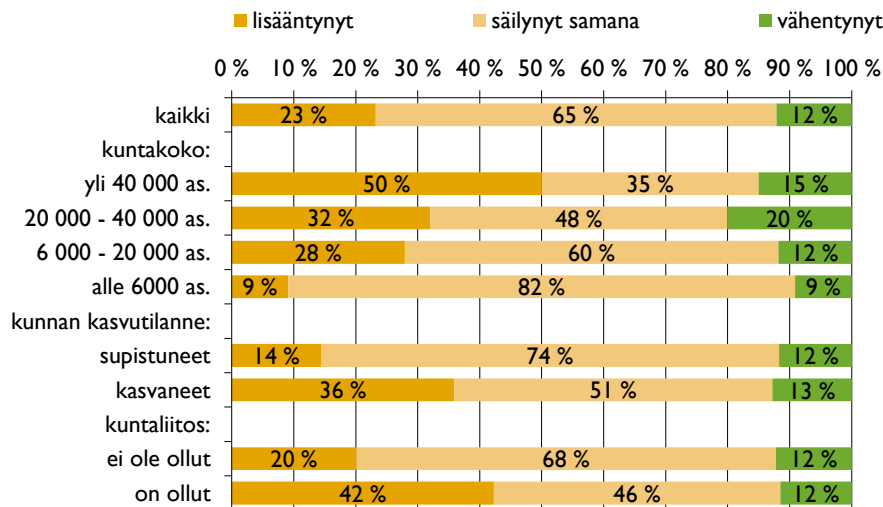
Kaavoittajavelvoitteen täyttäminen yli 6000 asukkaan kunnissa oli määrällisesti tuolloin toteutunut varsin hyvin. Nopeasti laajentuneen aluearkkitehtitoiminnan jatkuvuuden turvaamista pidettiin tärkeänä. Kuntien rakennusvalvonnan voimavarat eivät tuolloin olleet kasvaneet työmäärän lisääntymisestä huolimatta. Asiantuntemus eräissä tehtävissä oli kuitenkin monipuolistunut.

Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto tekivät syksyllä 2012 kyselyn alueidenkäytön suunnitteluun ja ohjaukseen liittyvistä voimavaroista kunnille, maakunnan liitoille ja ELY-keskuksille. Kyselyä täydennettiin Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitoksen toteuttamilla haastattelulla viidellä kaupunkiseudulla. Samassa yhteydessä analysoitiin myös kyselyn tulokset (Puustinen ym. 2013. Voimavaraselvitys). Seuraavassa esitetyt tiedot perustuvat pääosin tähän selvitykseen. Kuntien rakennusvalvonnan voimavaroja koskevat tiedot perustuvat Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 tekemään kyselyyn.

11.1

Kuntien kaavoituksen voimavarat

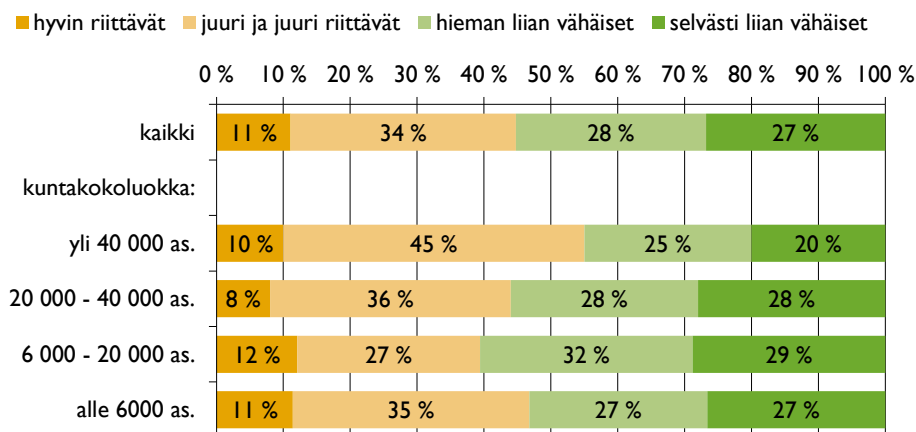
Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton voimavarakyselyyn saatiin tietoja kaikkiaan 194 kunnasta. Kysely kohdistettiin kaavoituksesta vastaaville henkilöille. Vastanneissa kunnissa asuu 76 % maan koko väestöstä. Kyselyn mukaan lähes joka neljännessä kunnassa kaavoitustehtävissä toimivan suunnitteluhenkilöstön määrä oli viimeisen viiden vuoden aikana lisääntynyt. Vastaavasti noin joka kymmenennessä kunnassa henkilöstö oli vähentynyt ja kahdessa kolmesta pysynyt ennallaan. Voidaan siis todeta, että suunnitteluhenkilöstön määrässä on tapahtunut hienoista kasvua. Henkilöstö oli kasvanut suurissa kunnissa useammin kuin pienissä ja kasvaneissa kunnissa useammin kuin supistuneissa.



Kuva 63. Kaavoitustehtävissä toimivan henkilöstön määrän kehitys kunnissa viiden viimeisen vuoden aikana. (Puustinen ym. 2013)

Suhteutettuna väkilukuun kunnissa käytetään kaavoitukseen tällä hetkellä n. 1,9 henkilötyövuotta 10 000 asukasta kohti. Asemakaavoitukseen käytetään aikaa kaksinkertaisesti yleiskaavoitukseen nähden. Kunnissa ollaan yleisesti sitä mieltä, että henkilöstön koulutus ja kokemus vastaavat kaavoituksessa tarvittavaa osaamista. Kaavoitustehtäviin ei ole kuitenkaan helppo löytää osaavia henkilöitä.

Kuntien kaavoittajilta tiedusteltiin myös näkemystä siitä, ovatko kaavoitukseen osoitetut resurssit tehtävien määrään ja laatuun nähden riittävät. Rungas neljännes vastaajia koki resurssit selvästi liian vähäisiksi ja suunnilleen sama osuus hieman liian vähäisiksi. Vain joka kymmenes vastaaja oli sitä mieltä, että resurssit ovat ”hyvin riittävät”.



Kuva 64. Kuntien kaavoituksesta vastaavien näkemys kaavoitusresurssien riittävydestä. (Puustinen ym. 2013)

Voimavarojen riittävyttä käsiteltiin myös Suomen Kuntaliiton aiemmin keväällä 2012 tekemässä laajemmin koko maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta kartoittavassa kyselyssä kuntien kaavoituksesta vastaaville. Myös siinä yli puolet kuntien vastaajista piti kuntansa kaavoitusresursseja riittämättöminä suhteutettuna kunnan kaavoitustehtäviin. Kolmannes vastaajista on tyytyväinen resursseihinsa.

Henkilövoimavarojen lisäksi resurssien riittävyyteen liittyvät asiantuntijapalveluihin käytettävät määrärahat. Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista asiantuntijapalveluihin käytettiin 23 % kaavoituksen kokonaismenoista (suurimmissa kunnissa 17 % ja pienimmissä 56 %). Asiantuntijapalveluihin käytettävät menot vaihtelevat vuosittain merkittävästi. Konsulttien henkilöstön osaaminen jakoi vastaajien mielipiteitä. Puolet katsoi, että alueen konsulteilla on riittävästi osaavaa henkilöstöä kaavoitukseen, noin 30 % oli kuitenkin eri mieltä.

Henkilöstön määrän ja asiantuntijapalveluihin käytettyjen menojen lisäksi voimavarojen riittävyyteen ja toimivuuteen vaikuttavat myös monet muut tekijät. Ne liittyvät organisaation rakenteeseen ja toimintaan, matalaan hierarkiaan, joustavaan työnjakoon sekä systemaattisesti toimivaan asiantuntijajyhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Toimiva kaavahierarkia ja tehokas maapolitiikka luovat edellytyksiä optimaaliselle voimavarojen käytölle. Erityisesti ajantasainen yleiskaavoitus luo pohjaa koko kaavajärjestelmän toimivuudelle kuntatasolla. Voimavarojen ollessa niukat tingitään usein yleiskaavoituksesta ja tämä heijastuu asemakaavatason ongelmiin. Jos nämä asiat eivät ole kunnossa, ei henkilöstön määrän lisääminenkaan tuo toivottuja tuloksia.

Toimintaympäristöön liittyvistä kysymyksistä voimavarojen tarpeeseen vaikuttavat luonnollisesti myös alueen kasvupaineet ja täydennysrakentamisen painottuminen. Täydennysrakentamiseen liittyviin kaavaprosesseihin sisältyy paljon vuorovaikutusta ja tämä vaikuttaa paitsi resurssien myös vuorovaikutustilanteisiin liittyvän osaamisen tarpeeseen.

ELY-keskuksilta saatujen tietojen mukaan oli syksyllä 2012 yhteensä 16 yli 6 000 asukkaan kuntaa ilman omaa kaavoittajaa. Osassa näistä kunnista tehtäviä hoiti aluearkkitehti ja osassa kaavoittajavelvoite oli hoidettu muuten kuntien yhteisin järjestelyin. Osassa kunnista tilanne oli auki virkajärjestelyihin liittyvien selvitysten tai henkilövaihdosten takia. Voidaan todeta, että kokonaisuutena MRL 20 §:n mukainen kaavoittajavelvoite on toteutunut melko hyvin.

Aluearkkitehtitoimintaan sai enimmillään avustusta 105 kuntaa vuonna 2005. Tästä määrä on vähentynyt ja vuonna 2013 avustusta saavia kuntia on enää 45. Avustuksella on lisätty kaavoitustehtävien hoidon asiantuntemusta pääasiassa pienissä alle 6000 asukkaan kunnissa, joita ei koske MRL 20 §:n mukainen kaavoittajavelvoite. Myös muutama yli 6000 asukkaan kunta on ollut toiminnassa mukana. Toiminnasta on saatu hyvää palautetta ja useat kunnat ovat halunneet sitä jatkaa useita vuosia, jopa 10-15 vuotta keskeytyksellä. Avustusta saavien kuntien määrä on vähentynyt pääasiassa kuntien yhdistymisen myötä. Kuntarakenteen muutosten edetessä voidaan edelleen vähentää valtionavustuksen tarvetta aluearkkitehtitoimintaan, mutta vähentämisen pitää tapahtua hallitusti.

11.2

Kuntien rakennusvalvonnan voimavarat

Rakennusvalvontaviranomaiset Suomessa

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, ja kunnassa tulee olla rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten rakennustarkastaja, joka voi olla kahden tai useamman kunnan yhteinen. Kunta voi myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Rakennustarkastajalta vaadittavasta kelpoisuudesta on säädetty asetuksella. Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Rakennusvalvontaviranomaisena toimivien lautakuntien määrä on vähentynyt kuntien yhdistyessä ja muodostaessa yhteisiä lautakuntia. Rakennusvalvontayksiköitä on nyt noin kolmesataa (294) ja rakennusvalvontahenkilöstön kokonaismäärä on noin tuhat. Suurimmassa rakennusvalvonnassa on noin sata henkeä ja pienimmät ovat alle yhden henkilötyövuoden ”virastoja”.

Rakennusvalvonnan tehtävistä

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hoidettavana olevat nykyiset tehtävät voidaan jakaa neljään ryhmään: 1. lakisääteiset rakennusvalvontatehtävät, 2. kunnan siirtämät lakisääteiset tehtävät, 3. kunnan muut kuin lakisääteiset tehtävät ja 4. muu palvelukysyntä. Päätehtävänä ovat maankäyttö- ja rakennuslain asettamat rakentamisen ohjauksen tehtävät.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle säädetään myös tehtäviä kuuden ministeriön toimialueelta eli ympäristö-, sisäasiain-, maa- ja metsätalous-, kauppa- ja teollisuus- sekä viestintä- ja liikenneministeriön alueilta. Yksittäisiä tehtäviä rakennusvalvonnalle on annettu ainakin postipalvelulaissa, asuntokauppalaisissa, viestintämarkkinalaissa sekä laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossapidosta.

Rakennusvalvonnan tehtäväkenttä on kokenut monia muutoksia viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Rakennusvalvonnan henkilöstöltä vaaditaan entistä enemmän tietoja ja osaamista. Rakentamisen teknistyminen edellyttää riittävää koulutusta ja jatkuvaa kouluttautumista.

Kuntien muita lakisäätteisiä rakennusvalvonnalle siirtämiä tehtäviä ovat maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen maisematyölupien, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten ratkaiseminen, maa-aineslain mukaiset valvontatehtävät, väestötietolaissa ja -asetuksessa kunnalle säädetty tehtävä rakentamista koskevien tietojen toimittamisesta väestötietojärjestelmään. Lisäksi rakennusvalvontaan on osoitettu maaseutuelinkeinojen rahoituslain 42 §:n ja porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain 38 §:n tarkoittamia valvontatehtäviä sekä lain vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluja ja tukitoimia sekä korkotukilainoituksen piiriin kuuluvia kunnan tehtäviä.

Pienemmät kunnat ovat siirtäneet rakennustarkastajalle mm. korjausneuvojan, kunnanrakennusmestarin, ympäristösuojelun, kaavoittajan ja tien- ja kadunpidon tehtäviä ja sen seurauksena rakennustarkastajalla voi olla useita sivuvirkoja.

Kuntien henkilöstöön yleensä ja erityisesti rakennustarkastajiin kohdistuu myös muita palveluodotuksia. Kuntalaiset ovat tottuneet kääntymään rakennusvalvonnan puoleen lähes kaikissa rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä, usein ongelmatilanteissa. Rakennustarkastajien tehtäviä kuormittavat monet riita-asiat, joiden hoitaminen ei kuulu kunnille eikä rakennustarkastajille. Viranhoidon ulkopuolelle ulottuva palvelu vääristää rakennustarkastajan tehtäväkuvaa ja vie resursseja lakisäätteisten tehtävien hoidolta.

Kelpoisuusvaatimuksista ja osaamisesta

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä säädetään muun muassa rakennustarkastajan kelpoisuudesta. Rakennustarkastajalta edellytetään soveltuvaa rakennusalan korkeakoulututkintoa ja riittävää kokemusta suunnittelusta ja rakennustyöstä. Joissakin kunnissa on käytetty MRA 108 §:n siirtymäsäännöksen mahdollistamaa tilaisuutta palkata rakennustarkastaja vanhan rakennuslain kelpoisuusehtojen mukaan. Tällöin rakennusvalvonnalla ei aina ole riittävää osaamista, kun rakentaminen ja sen normisto monimutkaistuu.

Kun rakentaminen monimutkaistuu edelleen ja työmaiden hallinta vaikeutuu urakoiden pilkkomisen yleistyessä, rakennusvalvonnan ammattitaidon ja monipuolisen osaamisen vaatimus nousee vastaavasti.

Tästä huolimatta rakennusvalvonnoille ja suunnittelijoille suunnatuissa kyselyissä vastaajat pitivät rakennusvalvonnan osaamista kohtuullisena.

Rakennusvalvontatehtäviin valmistavaa koulutusta on melko niukasti tarjolla. Vuosittain järjestetään vain muutamia valtakunnallisia seminaareja ja kursseja. ELY-keskukset järjestävät alueellisia neuvottelupäiviä rakennustarkastajille 1–2 kertaa vuodessa. Järjestäminen on vaikeutunut ELY-keskusten voimavarojen vähetessä.

Kunta on vastuussa rakentamisen ohjauksesta alueellaan. Kunnalla tulisi olla käytettävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus tähän tehtävään. MRL 20 §:n vaatimus ei nykyisin toteudu koko Suomessa, mikä todettiin mm. Rakentamisen normitalkoot -hankkeen asiantuntijahaastatteluisissa. Rakentamisen laaja-alainen ohjaus ja valvonta edellyttävät asiantuntemusta. Vaikka vastuu säännösten noudattamisesta onkin rakennushankkeeseen ryhtyvällä, tarvitaan sekä rakennuslupakäsittelyssä että rakentamisen neuvonnassa ja valvonnassa laaja-alaista asiantuntemusta.

Korjausrakentamisen viranomais selvityksen (KORVO) loppuraportin mukaan rakennusvalvonnalla ei ole kaikkialla Suomessa riittäviä resursseja erikoisalojen ammattitaitoiseen ohjaukseen. Rakennustarkastusyhdistyksen RTY ry:n ja Suomen Kuntaliiton selvitysten mukaan kuntien rakennusvalvontaviranomaisten yleisin koulutus on rakennustekninen koulutus (rakennusmestari, insinööri, insinööri AMK tai diplomi-insinööri). Koulutustausta saattaa vaikuttaa teknisten vaatimusten painotumiseen viranomaisohjauksessa. Usein rakennuslupa myönnetään, kun olennaiset tekniset vaatimukset täyttyvät, sillä muut kuin tekniset vaatimukset eivät ole helposti määriteltävissä mitattavin suurein. Tämä tulee esille myös KORVOn kyselyjen vastauksista. Korjausrakentamisen viranomaisohjaukseen ei yleensä ole käytettävissä rakennusten ja kaupunkikuvan kulttuurihistoriallisten, arkkitehtonisten ja rakennus-suojelutavoitteiden arviointiin koulutettua henkilökuntaa. Puutetta on myös muiden erikoisalojen, erityisesti lvi-tekniikan henkilöstöstä. Kuntayhteistyö ja seudullinen rakennusvalvonta on eräs ratkaisu osaamisen saamiseksi useamman kunnan alueelle.

Rakennusvalvonnassa tulisi olla käytettävissä osaamista rakentamisen koko alalta. Eri osaamisalueita ovat arkkitehtuuri ja toiminnallinen suunnittelu, rakenteiden suunnittelu, talotekniikan suunnittelu sekä työmaan toiminta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja kuntalaki mahdollistavat niin yhteisen rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennustarkastajan kuin palvelun ostamisenkin muilta kunnilta. Muutamat kunnat ovatkin perustaneet yhteisiä toimielimiä. Näin voidaan saavuttaa laajempi osaaminen ja vältetään lomien tai sairastapauksien aiheuttamat katkot palvelussa.

Edellä olevasta yhteenvedosta voidaan todeta rakennusvalvontayksikön vähimmäiskooksi noin kymmenen rakennusalan ammattihenkilöä.

Taloudellisista edellytyksistä

Harvat kunnat ovat käyttäneet mahdollisuutta MRL 143 §:n mukaisesti rahoittaa rakentamisen ohjaus maksutuloilla, vaan käyttävät osin verotuloja rahoitukseen, mikä taas on johtanut niukkuuteen resursseissa yleisen budjettikurin mukana.

MRL:n lähtökohtana on kustannusten kattaminen taksoilla. Viime vuosina lähinnä suuremmissa kunnissa taksatasot on mitoitettu kustannusten tasolle. Rakennusvalvontojen kustannukset vuositasolla ovat arvion mukaan 70 M€. Rakentamisen kokonaisvolyyminä se on alle 1 %. Useissa kunnissa taksoja pidetään edelleen alimitoitettuina. Kuntien päätöksenteossa taksoja ja kustannuksia ei riittävästi tarkastella rinnakkain, vaikka rakennusvalvontatoiminta on järjestettävissä siten, että se on itsekannattavaa toisin kuin mikään muu kunnallinen toiminto. Lainsäädännön muutosten tuomien lisätehtävien yhteydessä tulisi mahdollisesti antaa myös suosituksia resurssien lisäyksistä ja taksojen korotuksista. Viimeaikaisten lainsäädäntömuutosten myötä on suurta lisäresurssien tarvetta seuraavien asioiden osalta: energia-asioiden perusosaaminen, EU-normisto, uudet rakennusmateriaalit, ATK-taidot, eurokoodit ja eurostandardit.

Vaikka osassa suurempia organisaatioita onkin taksa mitoitettu kustannusten tasolle, on kuitenkin havaittavissa selvä resurssipula, jonka vuoksi joudutaan jättämään osa tehtävistä tekemättä. ELY-keskusten pitämässä kuntien kehityskeskusteluista ja niitä varten tehdyistä rakennusvalvontojen resurssikyselyistä voidaan todeta, että niin sanottua jatkuvaa valvontaa ei käytännössä ole ja lupien toteutumisen ja määräaikaisten sekä rakennetun ympäristön tilan seuranta ei pystytä hoitamaan. Mainituissa kehityskeskusteluihin vuonna 2011 liittyneissä kyselyissä Uudellamaalla kysymykseen lakisääteisten tehtävien tekemättä jättämiseen resurssien puutteesta vastasi myönteisesti viisitoista ja kielteisesti kolme kuntaa, loput eivät vastanneet.

Kuormituksesta

Edellä mainituista kyselyistä ilmenee edelleen lupien ja ilmoitusten määrä ja henkilöstön vahvuus. Uudellamaalla käsiteltiin rakentamisen lupia keskimäärin 116 rakennusalan ammattihenkilöä kohden ja tehtiin katselmuksia keskimäärin 246/rakennusalan ammattilainen. Kunnittain vaihtelu oli 59–205 ja 105–369 katselmusta rakennusalan ammattilaista kohden. Lapin ja Pohjois-Savon ELY-keskusten alueella lupia on 160 ja 182/tarkastaja ja katselmuksia 215 ja 358 tarkastajaa kohden. Kuormituksessa on suurta vaihtelua.

11.3

Maakuntien liitot

Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton voimavarakyselyyn saatiin vastaus kaikkiaan 15 maakunnan liitosta, kolme liittoa jätti vastaamatta. Kysely kohdistettiin liittojen kaavoituksesta vastaaville henkilöille. He arvioivat, että maakuntakaavoituksen tehtäviin käytettiin n. 76 henkilötyövuotta. Liitoittain vaihteluväli oli kahdesta kymmeneen henkilötyövuotta. Kun kysyttiin henkilöstön jakautumista eri tehtäviin, niin tähän kysymykseen vastanneissa 14 liitossa ilmoitettiin alueidenkäytön suunnittelussa toimivan yhteensä 96 henkilöä eli 22 % henkilöstön kokonaismäärästä. Vuonna 2005 maakuntien liittojen suunnittelupäälliköiltä koottujen tietojen mukaan alueidenkäytön suunnittelutehtäviin käytettiin tuolloin n. 23 % liittojen vakituisen henkilöstön työajasta.

Henkilöstön jakautuminen eri tehtäviin (N=436, 14 liittoa)



Kuva 65. Maakunnan liittojen henkilöstön jakautuminen eri tehtäviin. (Puustinen ym. 2013)

Maakuntakaavoituksessa toimivien suunnittelijoiden määrä oli viimeisen viiden vuoden aikana säilynyt samana 9 liitossa, lisääntynyt 2 liitossa ja vähentynyt 4 liitossa. Nettomuutos kokonaisuutena oli 6 henkeä vähennystä. Kuntien tapaan myös maakunnan liitoissa ollaan sitä mieltä, että suunnitteluhenkilökunnan koulutus ja kokemus vastaavat hyvin kaavoitustehtävissä vaadittavaa osaamista. Myöskään maakuntakaavoitustehtäviin ei ole kuitenkaan helppo löytää osaavia henkilöitä.

Resurssin riittävyttä arvioitaessa liittojen vastauksissa noin puolet vastaajista koki resurssit ”juuri ja juuri riittäviksi” ja noin puolet ”hieman liian vähäisiksi”. Tämä kah-tiajako näkyi myös Suomen Kuntaliiton keväällä 2012 tekemässä kyselyssä. Liittojen vastaajista 40 % piti resursseja riittämättöminä ja sama määrä vastaajia riittävinä.

Alueiden käytön suunnitteluun käytetään myös maakunnan liitoissa melko runsaasti asiantuntijapalveluja. Niiden osuus kaikista maakunnan liiton asiantuntijapalveluihin liittyvistä menoista oli keskimäärin 34 % vaihteluvälin ollessa 16–70%. Kysymyksestä konsulttien pätevyydestä omalla toiminta-alueella oli vastaajilla erilaisia näkemyksiä. Kolmannes vastaajista katsoi, että konsulteilla on riittävästi osaavaa henkilöstöä kaavoitukseen, mutta hieman vajaa puolet vastaajista oli eri mieltä.

Voimavaroihin liittyvistä kysymyksistä erityisesti maakuntien liitot nostivat esille kaavoihin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuuden ja kohdentumisen. 13 vastaajaa 15:stä oli sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat liian yksityiskohtaisia maakuntakaavan tarkoitus huomioon ottaen.

11.4

Valtion ympäristöhallinto ja sektoriviranomaiset

Aluehallinnon uudistus tuli voimaan 1.1.2010. Uudistuksen jälkeen valtion ympäristöhallinto koostuu aluehallintovirastoista (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskus). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ympäristöhallinnon tehtävät on keskitetty ELY-keskuksiin.

Alueidenkäyttöön liittyvät voimavarat ovat viime vuosina vähentyneet voimakkaasti ELY-keskuksissa. Työajan seurannan mukaan alueidenkäytön tehtäviin (ml. kulttuuriympäristöasiat) käytettiin tehokasta työaikaa vuonna 2010 92,3 htv:ta, 2011 85,6 htv:ta ja vuonna 2012 82,3 htv:ta. Kahdessa vuodessa alueidenkäytön tehtäviin käytetty työpanos on vähentynyt n. 9 %.

Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton voimavarakyselyyn saatiin vastaus kaikkien ELY-keskusten alueidenkäyttövastaavilta. Kyselyn perusteella kaavaohjaukseen, kehittämiskeskusteluihin ja poikkeamispäätösten valmisteluun käytetään ELY-keskuksissa yhteensä n. 67 henkilötyövuotta eli hieman vähemmän kuin työajan seurannan tiedot osoittavat. Karkean arvion mukaan kaavaohjaukseen tästä käytetään noin kaksi kolmannesta, poikkeamispäätösten valmisteluun neljännes ja kehittämiskeskusteluihin vajaa kymmenesosa. Näissä tehtävissä toimivan henkilöstön määrä oli yhdeksässä ELY-keskuksessa vähentynyt ja neljässä pysynyt ennallaan viimeisen viiden vuoden aikana. Yhteensä ilmoitettiin n. 15 henkilön vähennys.

Myös ELY-keskuksissa arvioitiin kuntien ja maakunnan liittojen tapaan, että henkilökunnan koulutus ja kokemus vastaavat ohjaustehtävissä tarvittavaa osaamista. Käytännön suunnittelutehtävissä oli kuitenkin toiminut alle puolet kaavaohjausta tekevästä henkilöstöstä. ELY-keskuksetkin kokevat uusien osaavien henkilöiden löytämisen vaikeaksi.

Vastaajat kokivat yleisesti resurssien riittävyyden huonoksi. Kaksi vastaajaa piti resursseja ”juuri ja juuri riittävinä”. Muiden mielestä resurssit olivat joko ”hieman” tai ”selvästi” liian vähäiset. Vastauksissa tuotiin esille, että työaikaa kuluu kaavaohjauksen lisäksi paljon myös muihin tehtäviin, esimerkiksi YVA-lain mukaisiin yhteysviranomaisen tehtäviin. Samanlainen viesti tuli esille Suomen Kuntaliiton keväällä 2012 tekemässä kyselyssä, jossa 85 % ELY-keskusten vastaajista piti omia resurssejaan riittämättöminä suhteutettuna ohjaustehtäviin. Parhaana osaamisalueenaan ELY-keskukset pitivät tässä kyselyssä ympäristö- ja lakiasiantuntemustaan.

Selvityshenkilö Auvo Haapanalan ELY-selvityksessä pidetään kokonaisuutenaan ELY-keskusten Y-vastuualueiden voimavaratilannetta erittäin huolestuttavana. Henkilöresurssit olivat jo ELY-keskuksia muodostettaessa vuonna 2010 tehtäviin nähden niukat. Vuosina 2010–2015 vastuualueen henkilöstötyövuosikehitys vähenee kaikkiaan 160 htv (18 %, koko ELY:ssä 13 %). Myöskään resurssien määrällinen jakaantuminen ELY-keskusten kesken ei kaikilta osin vastaa tehtävien määrää ja

vaativuutta. ELY-keskukset ovat vuoden 2013 tulosneuvottelujen yhteydessä päivittäneet henkilöstösuunnitelmiaan vuoteen 2017 asti. Henkilöstösuunnitelman pohjana oli vuoden 2012 htv-taso, jolloin alueidenkäytön tehtäviin kului kaikkiaan 119 htv:ta. Vuonna 2017, mikäli henkilöstösuunnitelma toteutuu, alueidenkäytön tehtäviin kuluu ainoastaan 100 htv:ta.

Viranomaisyhteistyön toimivuuteen vaikuttavat ELY-keskusten voimavarojen lisäksi myös eri sektoriviranomaisten mahdollisuudet osallistua tarpeellisiin viranomaisneuvotteluihin. Sektoriviranomaisten resursseja kuvaavat jossain määrin Suomen Kuntaliiton kevään 2012 kyselyssä kuntien vastaukset siihen, ovatko kaavatyon kannalta tarpeelliset viranomaiset toimivaltaisina läsnä viranomaisneuvotteluissa. 66 % kunnista näkee tilanteen hyvänä ja vajaa viidennes näkee asiassa selviä puutteita. Tilanne näyttää olevan erilainen maan eri osissa.

11.5

Voimavarojen kohdentaminen

Riittävät voimavarat on keskeinen edellytys maankäytön ohjaustehtävästä huolehtimiselle. Tähän tarvitaan tarkoituksenmukaiset määrälliset resurssit, mutta olennaista on myös niiden käyttötapa ja kohdentaminen. Voimavarojen suuntaaminen oikeisiin asioihin on yksi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden sekä kaavaprosessien ennakoitavuuden keskeisiä kysymyksiä.

Voimavarojen tehokkaan käytön ja oikean suuntaamisen kannalta on tärkeää, että kaavat ohjaavat kullakin kaavatasolla tarkoituksenmukaisia asioita ja kaavoilta edellytettävä tietopohja perustuu kaavojen ohjaustavoitteelle ja -vaikutuksille. Etenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten yleispiirteisten kaavojen prosessit on usein koettu raskaiksi. Kaavojen sisällön ja niissä käsiteltävien asioiden rajaamiseen kaavatason roolin mukaisesti erityisesti yleispiirteisissä kaavoissa on kiinnittävä aikaisempaa suurempaa huomiota. Myös kaavoilta edellyttävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit täytyy suhteuttaa selkeämmin siihen, mitä ollaan päättämässä. Kaavoitusta palvelevien selvitysten ja vaikutusten arviointien laatua ja kohdentumista on käsitelty tarkemmin luvussa 4.4.

Voimavarojen kohdentaminen strategisesti merkittävimpiin asioihin edellyttää myös viranomaisyhteistyön kehittämistä. Auvo Haapanalan ELY-selvityksen keskeinen johtopäätös on, että kaavaohjausta tulee suunnata nykyistä enemmän kuntien strategisen maankäytön suunnittelun ja kestäväen yhdyskuntarakenteen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistämiseen. Erityisesti yleiskaavoituksen kehittämistä tulee painottaa. Tämä edellyttää sitä, että ohjausta myös kevennetään vähemmän merkittävässä asioissa.

12 Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapinnat

12.1

Alueidenkäyttöä koskevien säännösten ja muun lainsäädännön rajapinnat

Päätelmät:

1. Erilaiset ympäristölliset lupa- ja suunnittelujärjestelmät ovat tyypillisesti päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä. Muun ympäristölainsäädännön kehitys aiheuttaa osaltaan MRL:n ajantasaisuuden arviointitarpeita. MRL:n ajantasaisuus muuhun ympäristölainsäädäntöön nähden tulee selvittää sekä päällekkäisten ja rinnakkaisten sääntelyjen suhdetta tulee selkeyttää.
2. Osassa sektorilaeista viitataan suoraan kaavaan ja osassa taas MRL:n kaavoja koskevien säännösten oikeusvaikutuksiin. Tulisikin arvioida sitä, miltä osin tällaiset erot ovat tarkoituksenmukaisia ja voiko jossain tilanteessa tällainen säädöstekninen ero estää kaavan vaikuttavuutta sektorilain lupaharkinnassa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Eroja on myös siinä, miltä osin kaavoituksen vireilläolo otetaan huomioon sektorilain mukaisessa päätöksenteossa.
3. Erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää, uusiutuvien energialähteiden lisäämistä ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskevat tavoitteet vahvistavat alueidenkäytön suunnittelun merkitystä kaikessa ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa. Jos lainsäädännön kehittämässä pyritään alueidenkäytön suunnittelun merkityksen vahvistamiseen ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa, samalla on kehitettävä lainsäädäntötekniisiä ratkaisuja, jotka tätä tavoitetta edistävät.
4. MRL 3 §:n mukaan alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. On epäselvää, tarkoittaako säännös myös eri kaavatasojen oikeusvaikutussäännösten soveltamista itsenäisinä sektorilakien mukaisessa päätöksenteossa, vaikka sektorilain edellytysharkintaa koskevissa säännöksissä ei MRL:n mukaista kaavaa mainittaisikaan, ja voidaanko MRL:n ja sektorilakien välille katsoa syntyvän edellytysuhde, jolloin sektoriviranomainen ei voi esimerkiksi myöntää lupaa, ellei MRL:n mukaista poikkeamista kaavasta ole hyväksytty.
5. Kaavoituksen vaikuttavuuden arvioinnissa on syytä ottaa huomioon myös yleiskaavojen erilainen tarkkuustaso ja ohjaavuus. Sektorilakien säännöksissä yleiskaavan merkitys on sama riippumatta siitä, miten yksityiskohtaisesti kaava maankäyttöä ohjaa.

6. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn päällekkäisyyksien poistamiseksi olisi syytä selkiyttää säännöksiä siitä, milloin kaavoitusmenettely voi korvata YVAL 5.2 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraisen YVA-menettelyn. Menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen ongelmia ei voitane poistaa pelkästään paremmalla ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia.

MRL sisältää yleissäännökset kaavojen oikeusvaikutuksista sektorilakien mukaisessa päätöksenteossa. MRL 2 §:n mukaan alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä on noudatettava tämän lain säännöksiä, jollei erikseen toisin säädetä. Myös muissa laeissa on säännöksiä, jotka liittyvät alueiden käytön suunnitteluun ja rakentamiseen. Näiden eri lakien välisiä suhteita säännellään joko MRL:n tai eri sektorilakien erityissäännöksissä. MRL 3 §:n mukaan alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on erikseen säädettävällä tavalla otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. Eriksen säätämällä tarkoitetaan MRL:n eri kaavatasojen oikeusvaikutussäännöksiä tai sektorilainsäädännön säännöksiä.

Aineellisoikeudellisesti keskeinen kysymys on, mikä kaavoitussääntelyn merkitys on nykyisin ja mikä sen tulisi tulevaisuudessa olla ympäristöohjauksen kokonaisuudessa. Erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää tukevan kestävä yhäyhdyskuntarakenteen tavoite, luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen, uusiutuvien energialähteiden lisäämistavoitteet ja luonnonvarasääntelyssä vahvistuvat resurssitehokkuuden vaatimukset ovat tekijöitä, jotka vahvistavat alueidenkäytön suunnittelun merkitystä ympäristösääntelyn kokonaisuudessa. Myös muun lainsäädännön kehittämisessä näyttää olevan kaavajärjestelmän oikeudellisen painoarvon kasvattamiseen liittyvän odotuksia, jotka ovat huomionarvoisia MRL:n kehittämisen suuntia määriteltäessä. Jos aineellisoikeudellisesti lainsäädännön kehittämisen tavoitteeksi asetetaan alueidenkäytön suunnittelun merkityksen vahvistaminen ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa, samalla on kehitettävä lainsäädäntötekniisiä ratkaisuja, jotka tätä tavoitetta edistävät. Tämän kehittämistyön lähtökohdaksi voidaan ottaa nykyisten linkkisääntöjen toimivuuden arviointi.

Lainsäädäntöteknisesti eri lakien välisiä suhteita määrittävää linkkisääntelyä arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää sääntelyn selkeyteen, informatiivisuuteen ja johdonmukaisuuteen. MRL:n toimivuuden kannalta on kiinnitettävä huomiota sekä MRL:n omiin linkkisäännöksiin että muissa laeissa oleviin viittauksiin MRL:iin. Vaikka informatiivisilla linkkisäännöksillä pyritään helpottamaan lainsoveltajan työtä muistuttamalla jonkun toisen lain rinnakkaisesta noudattamisveloitteesta, ne voivat myös antaa oikeusjärjestyksen sisällöstä harhaanjohtavaa informaatiota ohjatessaan lakien systematiikan vastaisiin muodollisiin vastakohtaispäätelmiin. Ympäristölakien verkottuminen päällekkäiseksi ja rinnakkaiseksi sääntelyverkostoksi linkkisääntöten kautta edellyttää lainsoveltajalta linkkisääntelyn kokonaisuuden systemaattista tarkastelua sekä kehittyneitä systemaattisen laintulkinnan valmiuksia. Tarkastelu on tärkeää myös lainvalmistelun kannalta.

MRL:n säännökset kaavatasojen oikeusvaikutuksista viranomaistoimintaan

MRL sisältää erilliset oikeusvaikutussäännökset jokaista kaavatasoa varten. Yhteistä kaikissa säännöksissä on jollakin tavalla muotoiltu kielto vaikeuttaa kaavan toteuttamista.

MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava **maakuntakaava** huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

MRL 42.2 §:n mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta **yleiskaavan** toteutumista. Viranomaisvaikutus kohdistuu paitsi MRL:n mukaisiin viranomaisiin, myös muihin viranomaisiin, joiden on katsottava, ettei heidän suunnittelemlaan tai toteuttamillaan toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Yleiskaavan viranomaisohjausvaikutus on kirjoitettu lievempään muotoon kuin maakuntakaavan viranomaisohjausvaikutus. Yleiskaavaa koskevassa säännöksessä ei, toisin kuin maakuntakaavaa koskevassa säännöksessä, mainita velvoitetta yleiskaavan huomioon ottamisesta, vaan ainoastaan kielto vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Sektorilaeissa on kuitenkin säännöksiä, joissa asetetaan viranomaiselle velvoite ottaa yleiskaava huomioon.

MRL 58.2 §:n mukaan **asemakaava-alueelle** ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle alueiden käytölle. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriötä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. Säännöstä sovelletaan rakennuslupaharkinnan lisäksi myös toimittaessa muiden lakien mukaan. Muun lain mukaisessa lupaharkinnassa kielto vaikuttaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa asianomaiseen lakiin sisältyy asemakaavan noudattamisvelvollisuutta koskeva säännös ja säännöksen jälkimmäisen virkkeen soveltaminen edellyttää erityisiä ympäristöhaittojen ehkäisemistä koskevia asemakaavamääräyksiä.

Sektorilakien säännökset kaavoituksen vaikutuksesta päätöksentekoon

Sektorilainsäädännön säännökset sisältävät eri tavoin muotoiltuja velvoitteita ottaa kaavoitus huomioon erillisessä ympäristönkäytön viranomaisohjauksessa, kuten lupaharkinnassa. Kaavan viranomaisvaikutuksen käytännön merkitys viranomaisen sektorilainsäädäntöön perustuvaan päätöksentekoon ratkaistaan aina tapauskohtaisesti. Lähtökohtana on, että kaava ei voi syrjäyttää päätöksenteon pohjana olevaa lainsäädäntöä. Kaava ei toisin sanoen vaikuta päätöksentekoon siltä osin kuin tämän päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä on säädetty tyhjentävästi sektorilaisissa. Kaavan viranomaisvaikutus ilmenee selvimmin tilanteissa, joissa sektorilaisissa edellytetään kaavoituksen huomioonottamista tai sektorilaki jättää viranomaiselle ratkaisussaan harkintavaltaa.

Kaavan vastaisuuden kielto ja kielto vaikeuttaa kaavan toteuttamista

Ympäristönsuojelulain mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Esimerkiksi vanhan teollisuuslaitoksen sijaintialueen uusi kaava voi estää uuden vastavaan laitoksen sijoittumisen alueelle. Kaava rajoittaa tällöin uuden laitoksen sijoittamista tai vanhan laitoksen rakennuslupaa edellyttävää laajentamista, mutta ei esimerkiksi muunlaista muuttamista, kuten tuotantomäärän lisäämistä. Säännös ei siis estä toiminnallisia muutoksia, jos niiden toteuttaminen on mahdollista MRL:n mukaan.

Kielto sijoittaa ympäristöluvanvaraista toimintaa asemakaavan vastaisesti on eräissä tilanteissa osoittautunut hankalaksi. Lähtökohdan arvioinnille muodostaa alueen käyttötarkoitusta koskeva kaavamerkintä sekä sitä koskevat kaavamääräykset, jotka erityisesti vanhojen asemakaavojen osalta ovat osoittautuneet tulkinnanvaraisiksi. Aluevarausta tehtäessä aluetta ei ole välttämättä varattu jollekin tietyn tyyppiselle toiminnalle, vaan käyttötarkoitus on määritelty yleisemmällä tasolla.

Maantielain 17 §:n nojalla maantien yleis- ja tiesuunnitelman tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyt-

töön on selvitetty. Yleissuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa, mutta se voidaan hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta ja ELY-keskus sitä puoltavat. Tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin oikeusvaikutteista kaavaa.

Laki mahdollistaa kaavan tavoitteisiin perustuvan maantien suunnittelun käynnistymisen ennen kaavan hyväksymistä. Kaavan laadinta ja maantien suunnittelu sekä niiden edellyttämät vaikutusten arvioinnit voivat edetä rinnakkain, mutta kaavan on oltava vahvistettu, milloin vahvistaminen vaaditaan, tai hyväksytty ennen kuin yleis- tai tiesuunnitelma hyväksytään. Maantien suunnittelussa on otettava huomioon myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tie voidaan kuitenkin suunnitella maantielain 17.3 §:n mukaisesti ilman, että suunnittelu perustuu kaavaan, jos tien luonne huomioon ottaen sen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön voidaan ilman kaavaakin riittävästi selvittää yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Säännöksen nojalla voidaan suunnitella mm. sellaisia tieverkon parantamishankkeita, jotka eivät merkittävästi vaikuta tien ja muun maankäytön välisiin suhteisiin.

Vastaavasti säännellään rautateiden rakentamista ja niiden suunnittelua. **Ratalain** 6.1 §:n mukaan rautatietä ei saa rakentaa vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. Lisäksi ratalain 6.3 §:n mukaan rautatien rakentamisessa on erityisesti otettava huomioon mm. alueen nykyinen ja suunniteltu maankäyttö. Ratalain 10.4 §:ssä määritellään rautatiealueen suunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun rajapintoja yleis- ja ratasuunnitelmien osalta periaatteellisesti samalla tavalla kuin teiden suunnittelua maantielaissa.

Ilmailulain viittaussäännös kaavoitukseen on erilainen, sillä sen mukaan lento- paikan ja muun ilmailua palvelevan alueen rakentamisessa ja muuttamisessa noudatetaan, mitä kaavoituksesta, ympäristöluvasta, ympäristövaikutusten arvioinnista, rakentamisesta sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta säädetään, ellei kyseisestä luvusta (9 luku) muuta johdu.

Maa-aineslain 3.2 §:n mukaan alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on muiden edellytysten lisäksi katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. On huomattava, että maa-aineslaissa ei kiellä maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamista.

Kaavanvastaisuuden on katsottu voivan muodostua esimerkiksi siitä, että maa-ainesten ottaminen vaikeuttaa alueen ottamista myöhemmin kaavan mukaiseen teollisuuskäyttöön pohjavesimuodostuman suojaamiselle syntyvien vaikeuksien vuoksi. Toisin sanoen kaavanvastaisuus saattaa aiheutua siitä, että muun kuin kaavassa varsinaisesti tarkoitettun toiminnan johdosta kaavan myöhemmästä toteuttamisesta aiheutuvien ympäristöhaittojen hallinta vaikeutuu.

Kaavan merkitys maa-aineslupaharkinnassa tulee esiin kahdella tavalla. Ensiksi arvioidaan, onko ottaminen kaavan tai sen määräyksen vastaista. Toiseksi ottaminen voidaan arvioida kaavan vastaiseksi, mikäli kaava on kokonaisuutena laadittu siten, että siinä on selvitetty ja osoitettu soveltuvat ottamisalueet ja hakemuksen tarkoittama ottamisalue sijaitsee ottamisaluevarausten ulkopuolella.

Kaivoslain 46 §:n mukaan malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista, eikä alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä.

Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan mukainen toiminta ei useimmissa tapauksissa ole sellaista, että sen voitaisiin katsoa vaikeuttavan oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Tilanne on kuitenkin toinen, jos tarkoituksena on tehdä koe-louhintaa taikka laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan sitä vastaavia toimenpiteitä taik-

ka toiminta on suunniteltu asemakaava-alueelle. Malminetsintälupa antaa 32.2 §:n nojalla etuoikeuden kaivoslupa, mutta kaivosluvan myöntämisen edellytykset ja esteet harkitaan erikseen. Sen vuoksi malminetsintälupaa koskevassa harkinnassa ei arvioida mahdollisen kaivostoiminnan vaikutuksia alueiden käyttötärpeille sen varalta, että malminetsintä johtaisi kaivostoiminnassa hyödyntämiskelpoisen esiintymän paikallistamiseen.

Vesihuoltolain 13.4 §:n mukaan alueella, jolla on voimassa tai laadittavana MRL:ssa tarkoitettu kaava, vesihuoltolaitoksen laitteistoja ei saa rakentaa siten, että kaavan laatiminen tai voimassa olevan kaavan toteuttaminen vaikeutuu.

Nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon rakentamiseen on **sähkömarkkinalain** 18 §:n mukaan pyydettävä sähkömarkkinaviranomaisen lupa. Alle 110 kilovoltin sähköjohtojen sijoittamista sääntelee MRL 161 §, jonka mukaan johtoa ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon sijoittamista koskevan sähkömarkkinalain 18 §:n mukaisessa luvassa ei määritellä sähköjohdon reittiä. Ennen luvan myöntämistä ei johtoreitille tarvitse olla 20 §:n mukaista aluevarausta tai kunnan suostumusta. Sähkömarkkinalain 20 §:n mukaan jos nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa tätä varten varatulle alueelle tai jos tällaista aluevarausta ei kaavassa ole, johtoreitille tulee saada kunnan suostumus. Suostumusta ei saa kuitenkaan evätä tai sen myöntämiselle asettaa ehtoja ilman alueiden käytön suunniteluun tai ympäristönäkökohtiin liittyviä taikka muihin seikkoihin perustuvia päteviä syitä, jos epäamisestä tai ehdoista aiheutuu sähkön siirron turvaamiselle tai hakijalle kohtuutonta haittaa. Vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon rakentaminen on toisin sanoen mahdollista kaavan vastaisesti.

Yksityistielain 7.2 §:n mukaan alueella, jolla on voimassa asemakaava taikka joka kuuluu suunnittelutarvealueeseen, tietä ei saa tehdä niin, että voimassa olevan kaavan tai vastaisen kaavan toteuttaminen saattaa vaikeutua.

Oikeuskäytännössä ongelmat ovat liittyneet ranta-asemakaavan yksityisteiden suunnittelua ohjaavaan vaikutukseen silloin, kun ranta-asemakaavassa ei ole osoitettu tielinjavarausta yhteiskäyttöalueen taikka yleisen alueen varauksena, vaan viivamerkinnoin M-alueelle. Tällaistenkin merkintöjen on katsottu ohjaavan sitovasti tien sijoittamista kiinteistötoimituksessa. Näissäkin tilanteissa on ranta-asemakaavaa pidettävä ohjeena toteutettaessa sitä kiinteistönmuodostamislaisissa säädetyssä järjestyksessä.

Vireillä olevan kaavoituksen vaikeuttamisen kieltö

Vesilain 3:5.2 §:n mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista. Säännöksellä ei viitata yleisesti tulevaan kaavoitukseen, vaan sillä tarkoitetaan tilanteita, joissa kaava on laadittavana tai päätös kaavan laatimisesta on tehty. Vaikeutuminen jää aina tapauskohtaisesti ratkaistavaksi.

Maa-aineslain 6.2 §:n mukaan alueella, jolla on voimassa toimenpiderajoitus yleiskaavan tai asemakaavan laatimista tai muuttamista varten, lupa voidaan myöntää, jollei ottaminen tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle, turmele kaupunki- tai maisemakuvaa eikä muutenkaan ole ristiriidassa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa.

Kaavoituksen vireilläololla ei ole juridista vaikutusta maa-ainesluvan myöntämiseen, ellei kunta ole kaavoituksen vireille tulon johdosta antanut toimenpiderajoitusta kaavoitettavalle alueelle. Muiden selvityksessä mukana olleiden sektorilakien säännökset tulevan kaavoituksen vaikeuttamisen kiellosta eivät rajoitu ainoastaan toimenpiderajoitusalueille.

Kaivoslakiin on kirjattu luvan myöntämisen kieltö alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä. Alueiden käyttöön liittyvillä pätevillä syillä tarkoitetaan kaivoslain esitöiden mukaan lähinnä vireillä olevaa kaavoitusta, jossa alueelle on suunniteltu käyttötarkoitus, jota malminetsintä tai kullanhuuhtonta vaikeuttaisi.

Kaavan huomioonottovelvoite

Ympäristönsuojelulain mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sen sijaan maakunta- ja yleiskaavan suhde ympäristöluvan harkintaperusteisiin määrittyy ympäristönsuojelulain ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä koskevan 42 §:n viittauksesta 6 §:ään, jonka mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon mm. alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset.

Maakunta- tai yleiskaava ei ole esteenä hanketta koskevan ympäristöluvan myöntämiselle, mikäli tuotanto sijoittuu alueelle, jolle kaavassa ei ole osoitettu mitään erityistä käyttötarkoitusta eikä kaavassa myöskään alueen ympäristössä ole osoitettu mitään sellaista alueiden käyttöä, jonka toteuttaminen saattaisi hankkeen takia vaikeutua. Hanke voi siis sijoittua muillekin kuin kaavassa ko. toimintaan varatuille alueille, mikäli hanke ei ole suoranaisesti kaavan vastainen.

Ympäristönsuojelulaki ei sisällä tulevan kaavoituksen vaikeuttamisen kieltoa, kuten vesilaki. Näin ollen esim. turpeenottoa koskevan maakuntakaavan vireillöoloa alueella ei voitaisi huomioida kyseiselle alueelle sijoittuvaa turpeenottoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa.

Vesilain 3:5.1 §:n mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava. Lisäksi on otettava huomioon, mitä MRL:ssä säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista.

Myös vesilain mukaisessa päätöksenteossa asemakaavalla on vahvimmat oikeusvaikutukset. Muilla kaavatasoilla ei ole lupaharkintaa sitovaa vaikutusta, vaan oikeusvaikutukset määräytyvät MRL:n mukaisesti.

Kaivoslain 34.2 §:n 2 kohdan mukaan malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhtontalupaa koskevassa hakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys mm. hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja sen kaavoitustilanteesta sekä alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta.

Vesihuoltolain mukaisen vesihuollon kehittämissuunnitelman laatimisessa tulee vesihuoltolain mukaan kiinnittää erityistä huomiota vesihuollon järjestämiseen alueille, joilla on voimassa MRL:ssä tarkoitettu yleis- tai asemakaava tai joilla yleis- tai asemakaavan laatiminen on vireillä. Vesihuoltolaitosten rakennukset ja rakennelmat tarvitsevat yleensä MRL:n mukaisen rakennusluvan. Vesihuolto ja sen järjestäminen kytkeytyy muillakin tavoin MRL:n mukaiseen sääntelyyn. Vesihuollon tarpeet vaikuttavat MRL:n mukaiseen suunnittelutarpeeseen. Lain mukaisena suunnittelutarvealueena pidetään muun muassa aluetta, jolla on syytä ryhtyä vesijohdon tai viemärin rakentamiseen.

Vesihuollon järjestäminen on myös otettava huomioon kaavoja laadittaessa. Tästä säädetään yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksissa sekä ranta-alueita koskevissa erityissäännöksissä. Myös rakennusjärjestyksen määräykset voivat kohdistua vesihuollon järjestämiseen. Edelleen vesihuollon järjestämisen edellytykset on otettava huomioon uusien rakennuslupien myönnettäessä.

Maastoliikennelain 16.2 §:n mukaan moottorikelkkailureittiä ei saa perustaa, jos sen käyttämisestä aiheutuisi luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle, maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa. Laissa ei ole, toisin kuin ulkoilulain ulkoilureittitoimitusta koskevien säännösten yhteydessä, viittausta MRL:iin. Oikeuskäytännössä reittialueelle asemakaavassa osoitettu käyttötarkoitus on otettu huomioon maastoliikennelain moottorikelkkareitin perustamisen edellytyksiä koskevan säännöksen soveltamisessa.

Kaavoitus-/ suunnitteluvaihe

Maa-aineslain 3.3 §:n mukaan maa-aineksia ei saa ilman erityistä syytä ottaa meren tai vesistön rantavyöhykkeellä, ellei aluetta ole asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten. Erityisten syiden olemassaolo tulee harkittavaksi lupamenettelyn yhteydessä. Esimerkiksi vanhoja kalliokiviaineksen ottoaikkoja on lähellä rantaa ja näiden ottojen kohtuullinen jatkaminen voidaan harkita lupa-asian yhteydessä. Samoin jos ottaminen määrän vähäisyyden vuoksi tai ottamistavaltaan ei heikennä rantavyöhykkeen maisemallisia arvoja tai luonnon monimuotoisuutta, erityiset syyt saattavat olla olemassa. Jos maa-aineslupahakemus kohdistuu rantavyöhykkeelle, hakemuksessa tulee selvityksillä ja ympäristön vaikutusarvioilla perustella erityisten syiden olemassa oloa.

Kaivosluvan myöntämisen edellytyksiä koskevan **kaivoslain** 47.4 §:n mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa. Kaivostoiminnan osalta tilanne poikkeaa siten verrattuna suuriin teollisuushankkeisiin ja kauppakeskuksiin, joita varten jo lähtökohtaisesti vaaditaan asemakaavaa.

Kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen edistäminen

Kiinteistönmuodostamislakiin (553/1995) sisältyvät rakentamisen ja muun alueidenkäytön ohjaustarpeen vuoksi tarpeelliset kiinteistöjen osittamisrajoitukset, joita on viimeksi tarkistettu lain muutoksella vuonna 2011 (914/2011).

Etuostolaki (608/1977) sisältää säännökset kunnan etuosto-oikeudesta maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) sisältää säännökset, joita noudatetaan MRL:n nojalla toimeenpantavassa lunastuksessa tai alueen luovutukseen sekä MRL:n mukaiseen maankäytön rajoitukseen perustuvaan korvauksen määräämiseen.

Sektorilain menettelyä keventävä vaikutus

Ulkoilulaissa kaavoitus ja ulkoilureittien suunnittelu on sovitettu yhteen niin, että oikeusvaikutteiseen kaavaan otettu ulkoilureitti korvaa ulkoilulain mukaisen ulkoilureittisuunnitelman. Tällöin ulkoilureittitoimitus voidaan pitää, vaikkei ulkoilureittisuunnitelmaa olekaan tehty.

Metsälaki

Metsälain suhde MRL:iin eroaa muista sektorilaeista, koska metsälaki ei perustu lupamenettelyyn, vaan viranomaisohjausta toteutetaan metsänkäyttöilmoitusten käsittelyssä. Metsänkäyttöilmoitukseen liittyy neuvottelumenettely, jossa tutkitaan onko ilmoituksessa esitetty hakkuu metsälain säännösten mukainen, ja joka voi johtaa käsittelykieltoon. Käsittelykieltoa ei voida antaa muun kuin metsälain tai sen nojalla annettujen säädösten perusteella. Näin ollen käsittelykieltoa ei voida antaa, vaikka ilmoituksen mukainen toimenpide olisi oikeusvaikutteisen kaavassa esitetyn suojelumääräyksen vastainen.

Metsälakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Kaavoitus voi aiheuttaa sen, että jollakin metsätalousmaa-alueella metsälakia ei sovelleta lainkaan tai sitä sovelletaan päällekkäin MRL:n mukaisen maisematyöluvan kanssa. Mikäli metsälakia ei sovelleta, metsän käytön periaatteet ja metsän uudistaminen tai uudistamatta jättäminen jäävät tilanteesta riippuen maisematyöluvan ja sen ehtojen varaan tai jopa ilman sääntelyä.

Metsälakia ei sovelleta mm. luonnonsuojelulain nojalla muodostetuilla suojelualueilla, kaavojen suojelualueilla, asemakaava-alueilla lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen osoitettuja alueita, alueilla, joilla on voimassa toimenpiderajoitus asemakaavan laatimiseksi, eikä oikeusvaikutteisten yleiskaavojen alueilla lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen ja virkistykseen osoitettuja alueita.

MRL:n mukainen menettely perustuu MRL 128 §:n mukaiseen maisematyölupaan. Säännöksen mukaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa asemakaava-alueella ja yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, ja alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolla yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.

Asemakaava-alueiden maa- ja metsätalousalueilla ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan maa- ja metsätalousalueilla sekä virkistysalueilla, joilla maisematyöluvan tarpeesta on määrätty, sovelletaan sekä metsälakia että MRL:ia. Päällekkäinen soveltaminen koskee myös alueita, joille on määrätty rakennuskielto yleiskaavan laatimiseksi, koska kyseistä tilannetta ei ole rajattu pois metsälaissa. Päällekkäinen soveltaminen voi aiheuttaa ongelmia, koska kuntien maisematyöluvapäätökset voivat sisältää ristiriitaisia määräyksiä suhteessa metsälain edellyttämiin toimenpiteisiin.

Ongelmallisia ovat myös tilanteet, joissa kumpikaan menettely ei tule sovellettavaksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi metsäisillä yleiskaavan liikennealueilla (L), loma- ja matkailualueilla (R) tai erityisalueilla (E, EO, EP), mikäli yleiskaavassa ei ole määrätty maisematyöluvan tarpeesta. Metsänhakkuu tällaisessa tilanteessa näyttäisi jäävän lähes kokonaan vaille sääntelyä.

Rinnakkaiset prosessit ja reunaehdot maankäytön suunnittelulle

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

YVA-lain 3 §:n mukaan on otettava huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitettava yhteen mahdollisuuksien mukaan YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. YVA-lain mukaisen arviointimenettelyn suhteesta muihin menettelyihin säädetään YVAL 5.2 §:ssä, jonka mukaan arviointimenettelyä ei sovelleta harkinnanvaraisen YVA-menettelyn piiriin kuuluvaan hankkeeseen tai toteutetun hankkeen muutokseen, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVAL:ssa edellytetyllä tavalla ja määrätyn kuulemisvelvoitteen.

MRL ei sisällä nimenomaisia säännöksiä kaavoitukseen liittyvän vaikutusten selvittämisen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisesta. MRL:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin korostettu näiden menettelyjen kytkemistä toisiinsa. Pyrkimys päällekkäisten selvitysten välttämiseen tulee esille myös MRL 9 §:n sanamuodossa, jonka mukaan kaavan vaikutukset on selvitettävä ”tarpeellisessa määrin”. Tämä korostaa sekä selvitysten suhteuttamista kulloinkin kyseessä olevan kaavan merkitykseen ympäristövaikutusten kannalta että aikaisemmin laadittujen selvitysten hyödyntämistä selvitystarpeita arvioitaessa. Sama näkökulma tulee vielä selvemmin esille MRA 1 §:ssä, jonka mukaan kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.

Keskeisimmät näkökohdat harkinnanvaraisen YVA-menettelyn ja kaavoituksen suhteissa ovat olleet menettelyjen yhteensovittaminen ja epävarmuus siitä, milloin vaikutukset on selvitetty kaavoituksessa YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden etuihin ja oloihin hanke saattaa vaikuttaa. Säännöksen tulkintaa ei tältä osin ole käsitelty hallituksen esityksessä eikä asia ole ollut esillä oikeuskäytännössä. Tämä on tullut esiin erityisesti suurissa kauppakeskus- ja tuulivoimahankkeissa. YVA-lain 5.2 §:n sanamuoto ei mahdollista, että viranomainen voisi etukäteen päättää YVA-menettelyn korvaamisesta muulla menettelyllä, kuten kaavoituksella.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen käytännön tilanteet ovat hyvin erilaisia riippuen muun muassa hankkeen luonteesta, kaavoitustilanteesta ja kaavoituksen tarpeesta sekä kaavoituksen ja hankkeen suunnittelun keskinäisestä ajoituksesta. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen on toteutunut ensisijaisesti hyödyntämällä samoja selvityksiä molemmissa menettelyissä. Joissain tapauksissa YVA- ja kaavoitusmenettelyjen aikatauluja on sovitettu yhteen ja yleisötilaisuudet ovat olleet yhteisiä. Menettelyjen päällekkäisyys on merkinnyt lähinnä samoista selvityksistä kuulemista ja niiden käsittelemistä molemmissa menettelyissä, ei niinkään samojen asioiden selvittämistä uudelleen.

Kuntaliiton kyselyn mukaan lähes kaikki liittojen ja ELY-keskusten vastaajista sekä 43 % kuntien vastaajista on ollut mukana hankkeessa, johon on kuulunut sekä kaavan laadinta että YVA-menettely. Noin 70 % kuntien ja liittojen vastaajista näki YVA-menettelystä saatavan lisäarvoa, samalla kun noin puolet vastaajista koki YVA-menettelyn aiheuttaneen päällekkäistä työtä kaavoituksen kanssa.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittaminen ei näyttäisi täysin toteutuneen lainsäätämisvaiheessa ajatellulla tavalla. YVA-lain mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin korvaaminen nykyistä laajemmin kaavoituksen yhteydessä tehtävällä vaikutusten arvioinnilla voisi vähentää menettelyjen päällekkäisyyttä, mutta tähän liittyy monia epävarmuuksia ja riskejä. Pienissä kunnissa kaavoituksesta vastaavien ammatilliset valmiudet ja taloudelliset resurssit voivat olla riittämättömät huolehtia siitä, että ympäristövaikutusten arviointi tehtäisiin YVA-lain vaatimusten mukaisesti. Käytäntö on myös osoittanut, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tehdään yleensä perusteellisemmin YVA-lain mukaisessa menettelyssä kuin kaavoituksen yhteydessä. Näistä syistä ei näyttäisi perustellulle lisätä kaavoituksen roolia YVA-menettelyä korvaavana menettelynä vaikka se periaatteessa olisikin mahdollista.

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista

Myös kaavat ovat viranomaisten laatimia suunnitelmia. SOVA-lain 7.2 §:n mukaan kaavojen ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään MRL:ssä.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

Kemikaalilainsäädännön yhtenä tavoitteena on suuronnettomuuksien ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja mahdollisen onnettomuuden seurausten rajoittaminen vaarallisten kemikaalien teollisessa käsittelyssä ja varastoinnissa. MRL:n ja kemikaalilainsäädännön yhteisenä tavoitteena on, että onnettomuuksien vaara otetaan huomioon sekä uusia tuotantolaitoksia sijoitettaessa ja niitä laajennettaessa että suunniteltaessa alueidenkäyttöä ja rakentamista olemassa olevien tuotantolaitosten läheisyydessä. Erityisesti tämä vaara on otettava huomioon, jos teolliseen käsittelyyn liittyy suuronnettomuusvaara.

Kaavan huomioon ottaminen koskee sekä luvan- että ilmoituksenvaraista teollista varastointia. Kemikaaliturvallisuuslain 17 §:n mukaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijoituksessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus samoin kuin aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset.

MRL lähtee siitä, että asemakaava-alueella rakennuspaikan soveltuvuus tarkoitukseensa, kuten teollisuus- tai varastotontiksi, on selvitetty kaavoituksen yhteydessä. Turvallisuuskohdat onnettomuusriskin osalta varmistetaan kuitenkin TUKES:n luvassa ja/tai ympäristölupaharkinnassa. Tämä on tärkeää etenkin silloin, jos kaavaa laadittaessa ei ole voitu varautua vaarallisten kemikaalien tuotantolaitoksen sijoittamiseen tai tällaisten aineiden varastointiin. Asemakaava-alueella MRA 57 § tulee sovellettavaksi harkittaessa laitoksen tai varaston tarkempaa sijoittumista teollisuusalueen sisällä.

Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Laki rakennusperinnön suojelemisesta on rakennussuojelua koskeva erityislaki. Lain tavoitteena on rakennetun kulttuuriympäristön vaaliminen ja sen kulttuurisesti kestävä hoidon ja käytön edistäminen. Myös MRL:n tavoitesäännöksissä mainitaan kulttuurisesti kestävä kehitys sekä rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen vaaliminen.

Rakennusperintölain mukaan asemakaava-alueella ja alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, rakennusperinnön suojelemisesta säädetään MRL:ssä. Soveltamisalan tällainen määrittely on johtanut tulkintaan, jonka mukaan yleiskaavalla ei voida toteuttaa rakennuksen suojelua, vaan rakennuksen suojeleminen tapahtuu aina joko asemakaavalla tai rakennusperintölailla. Tämä on aiheuttanut ongelmallisia tilanteita mm. purkamislupien yhteydessä.

Rakennusperintölakia sovelletaan kuitenkin myös asemakaava-alueella tai rakennuskieltoalueella, jos kohteella on valtakunnallista merkitystä, kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata MRL:n mukaisella järjestelmällä tai kohteen suojeleminen erityislaille on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Kohteen turvaamiseen ei yleensä voida käyttää MRL:n mukaista järjestelmää, jos kohteena on esimerkiksi rakennuksen runkorakenne tai sisätila. Lain 2 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/2009) todetaan, että erityislakia voidaan soveltaa asemakaavoitustilanteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennus-

perinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen kaavamuutoksella käynnisty. Erityisenä syynä voidaan pitää myös kaavoituksen viivästymistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että uhkana on rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kunnan rappeutuminen.

Soveltamisalasääntely mahdollistaa tilanteet, joissa sama kohde on suojeltu sekä rakennusperintölain että MRL:lla. Lisäksi rakennusperintölain soveltamisen yleistyminen asemakaava-alueella voi seurata epätarkoituksenmukaista pistesuojelua, jossa tietyllä alueella on esimerkiksi runsaasti samantyyppistä rakennuskantaa, josta osa on suojeltu rakennusperintölain mukaan ja osa ei.

Rakennusperintölaissa ei ole määritelty rakennuksen käsitettä, vaan esimerkkiluettelon avulla on kuvattu kohteita, joihin lakia voidaan soveltaa. Suojelu voi siis kohdistua myös MRL:n rakennuksen käsitteen ulkopuolella olevaan kohteeseen. MRL:iin ei sisälly yksityiskohtaisia säännöksiä rakennussuojelun toteuttamisesta tai suojeltavista kohteista. Asemakaavan sisältövaatimusten mukaan rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, voidaan asemakaavassa antaa sitä koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä. MRL 166 §:n mukaan kaavassa suojelluksi määrätyn tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa on otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus.

Säilyttämis- ja suojelumääräysten kohtuullisuus maanomistajalle selvitetään asemakaavaa laadittaessa (MRL 57.2 §). Pääsääntönä on, että määräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia, kun kaavaa arvioidaan kokonaisuutena. MRL 57.3 §:n mukaan asemakaavaan voidaan kuitenkin ottaa rakennusperintölain 3 §:ssä tarkoitettujen kohteiden suojelemiseksi tarpeelliset määräykset, vaikka ne eivät olisi maanomistajalle kohtuullisia. Kohtuuttomat suojelumääräykset voivat kuitenkin johtaa korvausvelvollisuuteen. Tältä osin MRL:ssa on viittaus rakennusperintölain korvauskynnykseen ja korvausmenettelyihin.

MRL 139 §:n mukaan purkamislupaan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. Käytännössä purkamislupa myönnetään, ellei rakennusta koskeva suojeluesitys tai suojelua turvaava asemakaava ole vireillä. Purkamislupia koskevissa vuosikirjaratkaisuissaan KHO:2002:73 ja KHO:2002:74 korkein hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa muun ohella, että purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyypisen rakennuksen purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennussuojelulain mukaisella suojelupäätöksellä. Nämä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut asettavat MRL 139 §:n erikoiseen valoon.

Ongelmallinen tilanne syntyy, jos purkamislupahakemus kohdistuu rakennukseen alueella, jossa ei ole asemakaavaa tai rakennuskieltoa asemakaavan laatimiseksi ja yleiskaavaan on otettu rakennuksen purkamisen kieltävä suojelumääräys. MRL 127 §:ään sisällytetty purkamislupaan tarpeen syntyminen yleiskaavamääräyksen johdosta antaa olettaa, että on olemassa myös muita tilanteita kuin rakennusta koskevan erityislain mukaisen suojeluesityksen vireilläolo tai suojelua koskevan asemakaavan vireilläolo, jolloin purkamislupa voitaisiin evätä. Purkamislupaan epäminen yleiskaavan suojelumääräyksen perusteella voi kuitenkin johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, koska rakennuksen omistajalla ei ole oikeutta korvaukseen toisin kuin asemakaavan suojelumääräyksen kohdalla. MRL 39 §:n mukaan yleiskaavamääräykset eivät saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa ja

lähtökohtana on tämän edellytyksen varmistaminen kaavan laatimisen yhteydessä. Ongelmallinen tilanne syntyy, jos lainvoimaiseen yleiskaavaan on kuitenkin jäänyt suojelumääräys, jonka voidaan katsoa olevan kohtuuton. Tällaisen tilanteen kohtuuttomuus lieneekin yksi syy siihen, miksi yleiskaavan rakennuksiin kohdistuviin suojelumääräyksiin suhtaudutaan kriittisesti purkamislupaharkinnassa. Jos purkamislupa evättäisiin yleiskaavan suojelumääräyksen vuoksi, ei kiinteistön eikä rakennuksen omistajalla olisi oikeutta korvaukseen ainakaan MRL:n säännösten perusteella.

Muinaismuistolaki

Muinaismuistolain mukaan kiinteät muinaisjäännökset tulee ottaa huomioon maankäyttöhankkeita suunniteltaessa ja niitä toteutettaessa. Kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja suoraan lain nojalla ja niihin kajoaminen on kielletty ilman erillistä lupaa. Sekä MRL:ssä että MML:ssä on säännöksiä kaavoituksen vaikutuksesta kiinteisiin muinaisjäännöksiin. Käytännössä on aiheutunut epäselvyyttä siitä, missä määrin kiinteät muinaisjäännökset on selvitettävä kaavoituksen yhteydessä milläkin kaavatasolla ja milloin kaavoitettavalla alueella tarvitaan uusi arkeologinen inventointi.

Kiinteiden muinaisjäännösten huomioon ottaminen sisältyy myös kaavojen sisältövaatimuksiin, joissa mainitaan kulttuuriperinnön ja rakennetun ympäristön vaaliminen (MRL 28, 39, 54 §). MRL 197.3 §:n mukaan kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava muinaismuistolain 13 §:n selvilläolo- ja neuvotteluvollisuutta

MML 13 §:n mukaan kaavoittaja ja Museovirasto neuvottelevat asiasta, mikäli kaavoitus saattaa koskea muinaisjäännöksiä. MRL:n 9 §:stä puolestaan seuraa kaavoittajalle velvollisuus huolehtia siitä, että saatavilla oleva tieto on riittävää suhteessa kaavoituksen tavoitteisiin. Käytännössä kaavoituksen osalta nämä MML 13 §:n mukaiset neuvottelut tapahtuvat kaavoitusprosessin yhteydessä, jolloin museoviranomainen arvioi muinaisjäännöksiin liittyvien selvitysten riittävyttä.

Kajoamislupaa koskevan MML 11.4 §:ssä on viittaussäännös, jonka mukaan luvan saamisesta muinaisjäännöksen kajoamiseen yleistä työhanketta toteutettaessa säädetään 13 §:ssä. Ongelmana tältä osin on, ettei 13 §:ssä mainita kajoamista tai siihen annettavaa lupaa.

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulailla ja MRL:illa on useita yhteisiä tavoitteita. LSL:n tavoitteena on mm. luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisemiarvojen vaaliminen ja luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen. Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen sekä luonnonvarojen säästeliäs käyttö sisältyvät myös MRL:n 5 §:n mukaisiin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin. Lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet asettavat useita luonnonarvojen kannalta tärkeitä tavoitteita. Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan MRL 28.2 §:n mukaan luonnonsuojelulain mukaisten luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä maisema-alueiden perustamispäästösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Vuonna 2010 valmistuneen luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnin yhteydessä tehdyn kyselyn perusteella parhaiten luonnonsuojelulain kanssa yhteensopiviksi laeiksi arvioitiin maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-laki ja koskiensuojelulaki. Kyselyn vastauksissa korostettiin maankäytön suunnittelua kokonaisvaltaisemmassa luonnonsuojelun hallinnassa. Arvioinnissa tuotiin esiin suojelukohteiden kytketyneisyyttä edistävien mekanismien puuttuminen luonnonsuojelulaista. Tältä osin pohdittiin MRL:n mukaisten maakunta- ja yleiskaavojen käyttämistä välineenä kyt-

keytyneisyyden edistämisessä. Vaikka MRL:n säännökset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kytkeytyneisyyden huomioonottamiseen, nykyinen kaavoituskäytäntö ei vastaa useinkaan tätä tavoitetta. Osittain tämä johtuu siitä, että laajat luonnonsuojelun kannalta tärkeät alueet jätetään usein kokonaan kaavoituksen ulkopuolelle.

LSL:n soveltamisala on yleinen ja soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu ainoastaan tietyt metsälaissa osoitetut metsien hoitamiseen ja käyttämiseen liittyvät toimenpiteet. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikissa ympäristönkäyttöä koskevien lupien mukaisissa asioissa luonnonsuojelulaki tulisi automaattisesti huomioiduksi luvan edellytysharkinnassa. Luvan edellytysharkinta on aina riippuvainen kunkin sektorilain säännöksistä. Vaikka ympäristönkäyttöluvan myöntämistä ei voitaisi evätä puuttuvan sektorilain säännöksen vuoksi, ympäristönkäyttöluvan mukaista toimintoa ei saisi toteuttaa, mikäli se johtaisi luonnonsuojelulaissa tai sen nojalla kiellettyyn seuraukseen.

MRL 197.1 §:ssä on epäinformatiivinen linkkisääntely, josta saa kuvan, että kaavapäätöksenteossa on luonnonsuojelulain säännöksistä noudatettava vain 10 lukua eli Natura 2000 -säännöksiä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2007:59 katsottiin, että myös luonnonsuojelulain 49.1 §:ssä säädetty direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto on otettava huomioon kaavaa hyväksyttäessä. Vaikka KHO:n linja näyttäisi olevan MRL 197.1 §:n sanamuodon vastainen, se on perusteltu: luonnonsuojelulain ja MRL:n suhdetta määrittävät monet muutkin systemaattiset seikat kuin mainittu säännös. Mainittu linkkisääntely on ymmärrettävä vain informatiiviseksi, koska luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännöksiä olisi noudatettava kaavoituspäätöksenteossa ilman kyseistä säännöstäkin, sekä lupa-asioita ja muita MRL:n mukaisia viranomaispäätöksiä ratkaistaessa on kyseisen momentin toisen virkkeen mukaan noudatettava luonnonsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä kokonaisuudessaan. MRL:n viittaussäännöksiä luonnonsuojelulakiin olisi-kin tarpeen jatkoissa täsmentää.

Laki alueiden kehittämisestä

Maakunnan liiton kannalta laki alueiden kehittämisestä on MRL:n ohella toinen keskeinen liiton toimintaa ohjaava säädöspohja. Lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen, alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä niiden yhteensovittamiseen ja seurantaan. MRL 25 §:ssä on määritelty sekä MRL:n että alueiden kehittämislain mukaiset maakunnan liiton suunnittelutehtävät, joita ovat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntien liitoissa omaksutut käytännöt ovat johtaneet siihen, ettei MRL:ssä määriteltyä maakunnan suunnittelujärjestelmää sovelleta kaikissa liitoissa sellaisenaan. Tämä koskee erityisesti maakuntasuunnitelmaa, jonka sijasta maakunnan liitoissa on laadittu eri nimikkeillä maakunnan kehittämistavoitteita ja strategioita määritteleviä poliittisia asiakirjoja.

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä tavoitteena oli, että edellä kuvatun maakunnan suunnittelujärjestelmän osat muodostaisivat kiinteän, toisiaan tukevan ja vuorovaikutteisen kokonaisuuden esimerkiksi niin, että maakuntakaavalla luotaisiin alueidenkäyttöllisiä edellytyksiä maakuntasuunnitelman tavoitteiden ja kehittämisohjelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Tämä tavoite ei kaikissa maakunnissa ole toteutunut toivotulla tavalla. Kysymys ei kuitenkaan ole niinkään MRL:n ja aluekehityslain väliseen rajapintaan liittyvistä ongelmista vaan pikemminkin maakunnan liitoissa omaksutuista toimintakulttuureista alueiden käytön suunnitteluun ja aluekehitykseen liittyvien tehtävien yhteensovittamiseksi.

Rakentamista koskevien säännösten ja muun lainsäädännön rajapinnat

Päätelmät:

1. MRL:n vaatimusten mukaisesti toteutettu kohde ei välttämättä täytä rakentamiselle muussa lainsäädännössä tai yksityisoikeudellisissa sopimuksissa asetettuja muita vaatimuksia.
2. Rakennushanketta voi sen laadusta ja laajuudesta riippuen koskea erilaiset vaatimukset ja sen toteuttaminen saattaa edellyttää muitakin kuin MRL:n mukaisia lupia. Eri sektorilakien menettelyitä ei kaikilta osin ole säädöstasolla sovitettu yhteen.
3. MRL:n mukaisilla viranomaisilla on lukuisia muuhun lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, jotka vaikuttavat rakennusvalvontaviranomaisen työmäärään ja MRL:n mukaisten tehtävien hoitamiseen. Muu lainsäädäntö myös asettaa vaatimuksia viranomaisten asiantuntemukselle ja yhteistyölle.
4. Muussa lainsäädännössä rakentamiselle asetetut vaatimukset voivat vaikuttaa myös siihen, miten maankäyttö- ja rakennuslakia sovelletaan. Esimerkiksi rakennuksen terveyshaitta usein todetaan terveydensuojelulain perusteella ja kun rakennuksessa päädytään korjaustoimiin, on ne tehtävä maankäyttö- ja rakennuslakia soveltaen. Jos samalla tarkastellaan rakennuksen soveltuvuutta käyttötarkoitukseensa, sovelletaan tässä lisäksi erityislaissa kyseiselle toiminnalle asetettuja vaatimuksia.

Rakentamisen sääntely on monimutkaistunut ja sen määrä on kasvanut, mikä osaltaan heijastaa toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Osa sääntelystä on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä, mutta suurin osa kansallista eritasoista lainsäädäntöä. Lisäksi kuntatasolla rakennusjärjestyksissä ja kaavoissa annetaan merkittävän paljon rakentamiseen vaikuttavia määräyksiä. Lisäksi rakentamiseen liittyy suuri määrä erilaisia ohjeita ja suosituksia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Yksityisoikeudellisissa sopimuksissa viitataan usein julkisoikeudelliseen sääntelyyn ja sovitaan eri tahojen velvoitteista. Yksityisoikeudelliset kysymykset eivät kuulu MRL:n piiriin, mutta ne kietoutuvat eri tavoin yhteen julkisoikeudellisen sääntelyn kanssa.

Rakentamisen laatuun liittyvät rajapinnat MRL:ssa ja yksityisoikeudellisessa järjestelmässä

Rakennusvalvontaviranomainen tarkastelee rakentamisen laatu- ja vastuukysymyksiä lähtökohtaisesti MRL:n yleisen edun näkökulmasta. Yleistä etua ei ole kuitenkaan varsinaisesti määritelty. Rakentamisen viranomaisvalvonta ei ulotu seikkoihin, joiden sääntely perustuu muuhun kuin maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön, ellei asiasta ole erikseen säädetty.

MRL:ssa asetetaan rakentamisen ominaisuuksille vaatimustaso. MRL 117 §:ssä rakentamiselle asetettavien vaatimusten täyttyminen koskee kaikkia rakennusluvan alaisia hankkeita. Rakentamisen tulee täyttää mm. ympäristöön soveltuvuutta koskevat vaatimukset, olennaiset tekniset vaatimukset ja rakennuksen elinkaareen liittyvät vaatimukset. Täyttämällä julkisoikeudellinen vaatimus rakentamisen vähimmäislaadusta ei välttämättä täytetä yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvia

laatuvaatimuksia. Rakennusvalvontaviranomainen ei valvo yksityisoikeudellisissa sopimuksissa rakentamiselle sovittuja laatuvaatimuksia.

Rakennusvalvontaviranomaisen on todettu varsin harvoin olevan vastuussa rakentamisen lopputuloksesta. Korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisukäytännössä yhdessä päätöksessä (KKO 2008:62) rakennusvalvontaviranomaisen on todettu olevan osavastuussa siitä, että rakennustyötä ei ollut tehty siten, että rakennus olisi ollut turvallinen ja terveellinen.

Julkinen sääntely ja yksityisoikeudelliset vaatimukset menevät päällekkäin ja loimittain. Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittää rakentamiselle asetettavat perusvaatimukset, ja samalla vastuuttaa niistä huolehtimisen rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Myös muille toimijoille (pääsuunnittelijalle, muille suunnittelijoille ja rakennustyön johdolle) säädetään MRL:ssa vastuuta. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on yleinen vastuu huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan lainsäädäntöä ja myönnettyjä lupia sekä muita, esimerkiksi tukien saamisen edellytyksenä olevia ehtoja. Rakennushankkeeseen ryhtyvä hankkii tarvitsemansa asiantuntija- ja muut palvelut tekemällä yksityisoikeudellisia sopimuksia, joissa sovitaan palvelua tai suoritusta koskevista seikoista. Monissa yksityisoikeuteen ja sopimusvapauteen kuuluvissa järjestelyissä saatetaan viitata suoraan rakentamiselle viranomais määräysten kautta asetettuihin vähimmäisvaatimuksiin.

Rakentamista koskeva suunnitelma on laadittava siten, että se täyttää MRL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Suunnittelija vastaa tekemästään suunnitelmasta. Pääsuunnittelijalle on laissa säädetty vastuu suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta. Yksityisoikeudellisesti suunnittelu tapahtuu toimeksiantosopimuksen perusteella. Toimeksiantosopimuksessa sovitaan suunnitelmalle yksityisoikeudellisesti asetettavista vaatimuksista. Sopimuksessa voidaan usein soveltaa **konsulttitoiminnan yleisiä sopimusehtoja (KSE)**. Tilaajan ja konsultin sopimussuhdetta ei säännellä pakottavalla lainsäädännöllä. Sopimussuhteessa voidaan esimerkiksi käyttää muitakin vastuu- ja sopimusrikkomusehtoja kuin KSE:ja.

Ammattimaisessa rakennuttamisessa käytetään säännönmukaisesti rakennusalan järjestöjen keskenään hyväksymiä **rakennusalan yleisiä sopimusehtoja (YSE)**. Keskeisiä rakentamisen sopimuksia ovat urakkasopimukset. Lainsäädäntö ei aseta urakkasopimuksille erityisvaatimuksia. YSE:ja käytetään osana urakkasopimusketjua, yleensä niihin viittaamalla. Urakka-asiakirjoissa määritellään tilaajan vaatimukset lopputulokselle. Urakka-asiakirjoilla ja sopimuksessa määritellyllä vastuulla on keskeinen merkitys rakentamisen lopputuloksen laadun kannalta. Urakkasopimuksissa voitaisiin takuuajan pituudeksi sopia yli kaksi vuotta, mutta pitemmillä takuuajoilla ei ilmeisesti juuri kilpailla. Yksittäisissä erikoiskohteissa, joissa rakennus jää tilaajan käyttöön pitkäksi aikaa, voi tilanne olla toinen (esim. elinkaarivastuumalli). YSE linkittävät keskeisiä tehtäviä ja vastuita suoraan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön, joka ei varsinaisesti säätele sopimussuhteita ja niissä esiintyviä tehtäviä ja vastuita.

MRL:n nojalla rakennustyö on suoritettava siten, että se täyttää tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. MRL:ssa ei toistaiseksi kuitenkaan ole erikseen nimenomaisesti säädetty rakennustyön toteuttajalle velvollisuuksia. YSE:n mukaan taas kaikilla urakoitsijoilla tulee olla urakkasuoritusta varten riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö.

Rakennusluvan varaisissa hankkeissa on MRL:n nojalla oltava mukana vastaava työnjohtaja. Rakennushankkeen työnjohdon tehtäviä on käsitelty lähemmin luvussa 5.1. YSE sisältää kattavia vakioehtoja mm. rakennustyön työnjohdosta ja valvonnasta. YSE:n mukaan työmaan johtovelvollisuuksista vastaavan urakoitsijan tehtävänä on asettaa rakennustyömaalle vastaava työnjohtaja, joka johtaa rakennustyötä ja vastaa sen suorittamisesta rakennuslainsäädännön sekä rakentamismääräysten mukaisesti. Jos YSE:ssä tarkoitettu vastaava työnjohtaja sama henkilö kuin MRL:n edellyttämä

vastaava työnjohtaja, ei saavuteta MRL:n alkuperäistä ajatusta siitä, että vastaava työnjohtaja on rakennushankkeeseen ryhtyvän luottohenkilö joka osaltaan huolehtii, että urakoitsijat tekevät työnsä asianmukaisesti.

Myös rakennuttajalle kuuluu valvontatehtäviä käytettäessä YSE:n vakioehtoja. Urakkasuoritusta valvovat rakennuttajan tähän tehtävään asettamat pätevät valvojat. Valvojien tehtävänä on huolehtia, että urakka toteutetaan yksityisoikeudellisten sopimusten mukaisesti.

Asuntokaupoissa myytävän kohteen laadusta ja siitä annettavista tiedoista säädetään **asuntokauppalaissa**. Kiinteistön osalta vastaava sääntely on **maakaarella**. Siitä, mitä pidetään asunnon virheenä, säädetään asuntokauppalaissa. Uutta ja käytettyä asuntoa koskevat erilaiset virhesäännökset. Uudessa asunnossa on virhe, jos se ei vastaa niitä säännöksissä tai määräyksissä asetettuja vaatimuksia, jotka rakennuksen on täytettävä rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyessä sen käyttöönotettavaksi. Asuntoa koskeva virhesääntely on linkitetty rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyntään, vaikka rakennusvalvontaviranomaisen tekemä ratkaisu ei kuitenkaan ole ratkaiseva yksityisoikeudellisen vastuun kannalta. Rakennusvalvontaviranomaisen erheellinen hyväksyntä (esimerkiksi rakennustuotteen osalta) ei poista rakennusvirhettä asuntokauppalain kannalta.

Rakentamiselle muussa lainsäädännössä asetetut vaatimukset

Rakentamista koskee suoraan tai välillisesti useasta eri lainsäädännöstä tulevat vaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää yleisesti, että rakennus on käyttötarkoitustaan vastaava. Tällä yleisellä viittauksella ei kuitenkaan MRL:ssä aseteta rakennusvalvontaviranomaiselle velvollisuutta tutkia rakentamista mahdollisesti muussa lainsäädännössä koskevat vaatimukset ilman erillistä säädettyä valtuutusta. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että rakennusvalvontaviranomainen tarvittaessa ohjaa hakijan kiinnittämään huomiota asian kokonaisuuteen vaikuttaviin seikkoihin ja ottamaan yhteyttä muihin viranomaisiin, mikäli viranomainen havaitsee, että kyseinen seikka ei ole hakijan tiedossa. Käytännössä rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa, että kaikki lainsäädännössä asetetut vaatimukset huomioidaan suunnittelussa ja että kohde vastaa hänen tarkoitustaan.

Terveyllisyyttä ja turvallisuutta koskevat vaatimukset

Terveydensuojelulaki asettaa terveydellisiä vaatimuksia asunnolle ja muulle oleskelutilalle. Asunnon osalta lakiin sisältyy yleinen säännös, jonka mukaan asunnon ja muun sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Osa todetuista terveyshaittapauksista johtaa tiloissa tapahtuviin muutos- ja korjaustöihin. Yleensä silloin ylittyy MRL:n lupakynnys. Rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Pelastuslaki sisältää rakennusten palo- ja poistumisturvallisuutta koskevia yleisiä säännöksiä. Muita pelastuslain rakentamiseen liittyviä säännöksiä ovat esimerkiksi nuohousta, pelastussuunnitelmaa, palovaroittimia ja poistumisturvallisuusselvityksiä koskevat säännökset. Uudisrakentamisen yhteydessä vaaditaan rakennettavaksi väestönsuoja. Väestönsuojan laitteista ja varusteista on annettu oma asetuksensa.

Työpaikkojen osalta vaatimuksia annetaan **työturvallisuuslaissa**. Työturvallisuuslaissa on lukuisia seikkaperäisiä säännöksiä työympäristön suunnittelusta, työpaikan rakenteellisesta ja toiminnallisesta turvallisuudesta ja terveyllisyydestä sekä muidenkin kuin työnantajan velvollisuuksista vaikutettaessa työn turvallisuuteen.

Valtioneuvoston asetus työpaikkojen turvallisuus- ja terveellisyysvaatimuksista antaa täsmentäviä säännöksiä mm. työpaikan tiloista, valaistuksesta ja liikennereiteistä. Suunnittelijaa koskee työturvallisuuslain yleinen huolehtimisvelvollisuus. Työturvallisuuslain 57 §:n mukaan sen, joka toimeksiannosta luovuttaa työympäristön rakennetta, työtilaa, työ- tai tuotantomenetelmää, konetta, työvälinettä tai muuta laitetta koskevan suunnitelman, on huolehdittava siitä, että suunnitelmassa on sen kohteen ilmoitetun käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla otettu huomioon työturvallisuuslain vaatimukset. Työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa.

Rakennuspaikka

Kiinteistönmuodostamislain lohkomista ja halkomista koskevilla säännöksillä on liittymäkohtia maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kiinteistönmuodostamisen ohjauksella pyritään siihen, että yksityiskohtaiset kaavat voidaan toteuttaa sekä kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen että kaavan ja tonttijaon mukaisen kiinteistöjaotuksen osalta. Erityisesti silloin, kun kiinteistö sijaitsee asemakaava-alueen ulkopuolella, sisältää kiinteistönmuodostamislaki osittamisrajoituksia, joilla pyritään estämään ristiriitaisuuksia MRL:n kanssa. Asemakaava-aluetta koskee lohkomisen osalta yleinen oikeusohje, jonka mukaan lohkomisen on suoritettava siten, että se ei vaaranna kaavan toteutumista. Asemakaava-alueen ulkopuolella saadaan rakennuspaikaksi tarkoitettu kiinteistö muodostaa lohkomalla, jos muodostettava kiinteistö täyttää MRL:ssä sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset. Toimitusinsinöörille on säädetty erityinen informointivelvoite. Jos lohkomisen yhteydessä ilmenee, että asianosaisilla on virheellinen käsitys rakentamisen edellytyksistä, tulee toimitusinsinöörin selventää asianosaisille lohkomisen merkitystä MRL:ssä tai sen nojalla säädettyjen rakentamisen edellytysten arvioinnissa.

Maatalouteen liittyvä lainsäädäntö

Eläinsuojelulainsäädäntö sääntelee muun ohella eläimille tarkoitettuja tiloja. Eläinsuojelulain mukaan on eläimen pitopaikan oltava riittävän tilava, suojaava, valoisa, puhdas ja turvallinen sekä muutoinkin tarkoituksenmukainen ottaen huomioon kunkin eläinlajin tarpeet. Asetuksella on annettu tarkempia säännöksiä eläimen pitopaikalle asetettavista vaatimuksista eläinlajeittain. Jotta eläintenpitoon tarkoitettu rakennus on eläinsuojelulain vaatimusten mukainen, tulee ne ottaa huomioon rakennuksen suunnittelussa.

Rinnakkaiset luvat ja muut prosessuaaliset rajapinnat

Puhevalta viranomaisessa

Asunto-osakeyhtiölain mukaan määräytyy, mikä taho käyttää yhtiön puhevaltaa viranomaisessa. Asunto-osakeyhtiölaissa säädetään kunnossapidosta ja muutostöistä. Kun työhön tai muutokseen tarvitaan viranomaisen lupa, asunto-osakeyhtiön hallituksen on haettava lupa tai valtuutettava osakas hakemaan se. Tietyissä tilanteissa on tuomioistuimella mahdollisuus oikeuttaa osakas hakemaan tarvittava lupa. Ellei osakas tai vastaavasti yhtiö ole asunto-osakeyhtiön mukaan oikeutettu tekemään jotain korjaus- tai muuta toimenpidettä, ei toimenpiteelle mahdollisesti saatu rakennusvalvontaviranomaisen lupa oikeuta toimimaan asunto-osakeyhtiölain vastaisesti.

Erilaiset tontin osia koskevat hallinnanjakosopimukset ovat yleistyneet. Niistä säädetään **maakaareissa**. Sopimukset voivat olla sisällöltään vaihtelevia ja ne on mahdollista kirjata kiinteistötietojärjestelmään. Usein sopimuksissa oikeutetaan tontin osan haltija tai omistaja hakemaan osaltaan rakentamiselle tarvittavat luvat ilman toisten osaomistajien myötävaikutusta. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on hyväksytty hallinnanjakosopimuksen mukaisen tontin osan haltija hakemaan rakentamistoimenpiteelle lupaa ilman yksiselitteistä muiden hallinnanjakosopimusten osapuolten suostumustakin tietyin edellytysten.

Rinnakkaiset luvat

Siitä, että MRL:n mukaiset luvan edellytykset täyttyvät, ei välttämättä seuraa, että hankkeen toteuttamiselle ei ole muita lainsäädännöllisiä esteitä. On monia rinnakkaisia lupia ja hyväksyntöjä, jotka vaikeuttavat kokonaiskuvan hahmottamista. Osa säännöksistä on julkisoikeudellisia, osa taas yksityisoikeudellisia. Sama koskee rakentamiselle asetettavia vaatimuksia.

Eri sektorilakien mukaiset prosessit edellyttävät viranomaisten välistä yhteistyötä. Osin asiasta on nimenomaisesti säädetty, mutta aina ei. MRL:ssä on erikseen säädetty, että muuhun kuin MRL:iin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset on suoritettava ennen rakennuksen käyttöön hyväksymistä. Tällaisia muuhun lakiin perustuvia tarkastuksia ovat esim. väestönsuoja-, palo-, sähkö- ja hissitarkastukset.

Hakijan tulee olla selvillä hankettaan koskevasta lainsäädännöstä ja eri lakien edellyttämistä luvista ja muista reunaehdoista. Viranomaismenettelyissä voidaan kuitenkin saavuttaa synergiaetuja, jos eri sektorilakeja valvovat viranomaiset tekevät yhteistyötä ja mahdollisesti sopivat yleisesti menettelytavoista.

Jos rakentamisen tarkoitamaan toimintaan tarvitaan **ympäristönsuojelulaissa** säädetty lupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua. Säännös taas antaa harkintavaltaa rakennusvalvontaviranomaiselle. MRL:n mukaan rakennusta ei saa hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos siinä tarkoitettuun toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa, ennen kuin tämä lupa on saanut lainvoiman. Säännös on ehdoton. Ympäristölupaviranomaisella on mahdollisuus määrätä päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Tällöin rakennus voidaan hyväksyä käyttöön, vaikkei ympäristölupa ole vielä lainvoimainen. Sen sijaan MRL:n mukaisella aloittamisoikeudella ei voida poistaa ympäristönsuojelulaista johtuvaa estettä.

MRL:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa sekä muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä **luonnonsuojelulaissa** säädetään. Luonnonsuojelu ja rakentaminen sovitetaan yhteen pääsääntöisesti alueiden käytön suunnittelussa, jolloin jo etukäteen rakentamista ohjataan siten, ettei ristiriitaa suojelun kanssa synnyisi. Varsinaisten luonnonsuojelualueiden kannalta suhdetta rakentamiseen voidaan pitää selkeänä. Sen sijaan muiden suojelutapojen kannalta suhde rakentamiseen voi ajoittain olla epäselvempi. Luonnonsuojelulaissa säädetään mm. luontotyyppien ja lajien esiintymispaikkojen suojelusta sekä ns. direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskielloista. Vaikka rakennusvalvontaviranomaisen olisi myöntänyt luvan rakennustoimenpiteelle, jolla toteutuessaan olisi luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja kiellettyjä vaikutuksia, ei rakennuslupa oikeuta toteuttamaan rakentamista vastoin luonnonsuojelulakia. Edellä mainituista luonnonsuojelulain mukaisista kielloista poikkeaminen edellyttää myönteistä ELY-keskuksen poikkeamispäätöstä.

Luonnonsuojelulain 66 §:n nojalla viranomaisella ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos ns. Natura-arviointi osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. MRL:ssä säädetään edelleen, että jos rakennus- tai toimenpidelupahakemus on hylätty luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalla on, jollei hän luvan epäämisen johdosta voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus.

Rakennusluvan yhteydessä on voitava todeta, että väestönsuojaa koskevat velvoitteet on suunnitelman mukaisesti toteutettuina **pelastuslainsäädännön** mukaiset. Vapautusta väestönsuojan rakentamisvelvoitteesta haetaan aluehallintovirastolta. Poikkeuksen väestönsuojalle säädetyistä teknisistä vaatimuksista tai koko- ja sijaintivaatimuksesta voi sen sijaan myöntää rakennusluvan myöntävä viranomaisellinen pelastusviranomaista kuultuaan.

Rakennusvalvontaviranomaisella toimii kiinteässä yhteistoiminnassa pelastusviranomaisten kanssa ja lausuntonmenettelystä on säädetty pelastuslaissa. Alueelliset pelastuslaitokset osallistuvat eri tavoin asiantuntijoina rakennussuunnitelmien ennakotarkastukseen.

Rakentamismääräyskokoelman mukaan henkilöturvallisuuden kannalta vaativiin kohteisiin, joissa paloturvallisuuden riskit johtuvat tilojen käyttötavasta ja henkilöiden rajoitetusta tai alentuneesta toimintakyvystä, tulee suunnittelun alkuvaiheessa laatia erityinen turvallisuusselvitys. Turvallisuusselvityksen pohjalta määritetään rakenteelliset ja muut toimenpiteet riittävän turvallisuustason saavuttamiseksi. Turvallisuusselvitys laaditaan yhteistyössä kohteen suunnittelijoiden ja käyttäjien, turvallisuudesta vastaavien viranomaisten sekä muiden tarpeellisten tahojen kanssa. Pelastuslain 18 §:n mukaan säännöksessä tarkoitettua poistumisturvallisuusselvitystä vastaa rakennusluvan yhteydessä laadittu turvallisuusselvitys.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaan viranomaisella ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Kielto tehdä asiassa päätös koskee muiden ohella rakennusvalvontaviranomaista. MRL 132 §:ssä säädetään erikseen, että YVA-lain mukainen arviointiselostus tulee liittää lupahakemukseen tai ilmoitukseen, jos rakentamisesta tai muusta luvanvaraisesta tai viranomaishyväksyntää vaativasta toimenpiteestä on laadittava arviointiselostus.

Mikäli hankkeen vaikutuksia ei ole asianmukaisesti selvitetty kaavoituksessa eikä erillistä YVA-menettelyä ole toteutettu, voidaan joutua tilanteeseen, jossa YVA-menettely tulee sovellettavaksi hankkeen rakennuslupavaiheessa. Useimmiten ympäristövaikutukset on jo rakennuslupavaiheessa selvitetty kaavoituksen tai muun luvan, esimerkiksi ympäristöluvan, yhteydessä YVA-lain edellyttämällä tavalla. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhdetta on käsitelty tarkemmin edellä.

Muinaismuistolakia on MRL 197 §:n nojalla noudatettava lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä. Kiinteät muinaismuistot ovat suoraan lain nojalla suojeltuja. Yleensä tunnetut muinaismuistot ilmenevät kaavasta, mutta aina kaava ei ole ajantasainen tai muinaismuistoa ei ole löydetty. Vaikka rakentamiselle olisi saatu rakennusvalvontaviranomaisen lupa, ei se oikeuta rakentamaan vastoin muinaismuistolakia, vaan rakentaminen saattaa edellyttää kajoamislupaa. Jos maata kaivettaessa tai muuta työtä suoritettaessa tavataan kiinteä muinaisjäännös, jota aikaisemmin ei ole tunnettu, on työ muinaisjäännöksen kohdalta heti keskeytettävä ja asia saatettava Museoviraston tietoon.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin liittyvät rajapinnat

Rakennusvalvonnalle on osoitettu tehtäviä useissa eri laeissa. Suurin osa niistä liittyy rakennuslupaprosessiin linkitettyihin muihin julkisoikeudellisiin tai yksityisoikeudellisiin menettelyihin, mutta rakennusvalvonnalla on myös eräitä lakisääteisiä MRL:n ulkopuolisia tehtäviä.

Asuntokauppalaissa rakennusvalvontaviranomaisen ns. käyttöönottokatselmuksella (voi olla osittainen tai lopullinen loppukatselmus) on keskeinen merkitys. Sen avulla määritellään rakentamiskäytön vaihe, joka mm. määrittelee rakentamisen aikaisen asunnon ostajan suojaamista koskevien asuntokauppalain säännösten soveltamisajan, sisältäen vakuuksien voimassaoloa koskevat vaatimukset. Perustajaosakkaan suorituskyvyttömyysvakuuden voimassaoloa koskevat vaatimukset linkittyvät rakennusvalvontaviranomaisen käyttöönottohyväksyntään. Perustajaosakkaan tulee huolehtia, että rakennusvalvontaviranomaiselle toimitetaan loppukatselmuksen yhteydessä todistus suorituskyvyttömyysvakuudesta. Ellei todistusta toimiteta, rakennusvalvontaviranomainen on velvollinen ilmoittamaan todistuksen puuttumisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä ei ole selvittää tai tarkistaa vakuuden tai ilmoituksen asianmukaisuutta. Ilmoittamista koskeva tehtävä on säädetty nykyisin Suomen rakentamismääräyskokoelmassa, mutta se on tarkoitus siirtää maankäyttö- ja rakennuslakiin lakiehdotuksella, jota koskee HE 147/2013 vp.

Uusi **asunto-osakeyhtiölaki** myös tiukensi yhtiön hallituksen velvollisuutta ja vastuuta kunnossapito- ja muutostöiden valvonnasta. Esimerkiksi märkätiloihin kohdistuvien korjaus- ja muutostöiden osalta taloyhtiöllä on luontainen intressi ja viranomaista paremmat mahdollisuudet huolehtia siitä, että työ tapahtuu kaikilta osin hyvän rakennustavan mukaisesti. Taloyhtiön edellyttämä valvoja voi tosiasiaa todentaa, että kosteudeneristykset on toteutettu oikeaoppisesti ja oikeilla materiaaleilla. Viranomaisen suorittamassa loppukatselmuksessa joudutaan luottamaan tarkastusasiakirjan paikkansapitävyyteen. Asunto-osakeyhtiölain tiukennukset ovatkin johtaneet siihen, että rakennusvalvonta on voinut yksinkertaistaa omia viranomaisyhtymämenettelyjään.

Huoneistojen käyttötarkoitukset ja niiden muutokset suhteessa yhtiöjärjestykseen ovat olleet toistuvasti esillä tuomioistuimissa. Epäselviä tilanteita syntyy, kun rakennusluvassa vahvistettu käyttötarkoitus poikkeaa yhtiöjärjestyksen merkitystä. Rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus voi olla yhtiöjärjestyksen kannalta laajempialainen, mutta myös rajoitetumpi. Rakennusvalvonta tarkastelee tilannetta MRL:n näkökulmasta, jolloin myös kaavamääräykset tulevat huomioon otettaviksi.

Energiatodistuslaissa säädetään energiatehokkuuden osoittamisesta rakennuslupaprosessissa. Lain 5 §:n mukaan haettaessa rakennuslupaa uudisrakentamista varten energiatodistuksella osoitetaan rakennuksen arvioitu energiatehokkuus. Todistus on korvattava täydennetyllä tai tarkennetulla todistuksella ennen rakennuksen käyttöönottoa, jos todistus on puutteellinen tai tiedot tarkentuvat hankkeen edetessä.

Talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annettu valtioneuvoston asetuksessa (209/2011) viitataan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen lupamenettelyyn. Jos rakennetaan jätevesijärjestelmä tai tehostetaan olemassa olevan järjestelmän toimintaa, tätä koskeva suunnitelma on liitettävä tarvittavaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tehtävään rakennus- tai toimenpidelupahakemukseen taikka rakentamista koskevaan ilmoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja **vesilain** (587/2011) välistä soveltamisalaa tarkistettiin siten, että maan kuivattamista ja vedenjohtamista koskevaan sääntelyyn sisältyvät päällekkäisyydet poistettiin. Vedenjohdon, ojan tai näitä varten tarpeellisten laitteiden sijoittamiseen toisen alueelle sovelletaan lähtökohtaisesti MRL 161 a §:n

säännöksiä. Sen sijaan muita VL 5 luvun säännöksiä esimerkiksi hyödyn jakautumisen, kunnossapitovastuun sekä riitojen ratkaisemisen osalta sovelletaan myös asemakaava-alueilla.

Verotusmenettelylain 1.7.2014 voimaantulevalla muutoksella lisätään velvollisuuksia antaa rakennustyömaan työntekijöitä ja urakkaa koskevia tietoja. Jos rakennuttajana on luonnollinen henkilö eikä rakennustyö liity hänen harjoittamaansa yritystoimintaan, on tiedonantovelvollisuus kertaluonteinen ja kytketty rakennusvalvontaviranomaisen loppukatselmukseen. Maksetuista palkoista ja muista vastikkeista tulee toimittaa tieto verottajalle ennen MRL:ssa tarkoitettua rakennuksen käyttöönottoa edeltävää loppukatselmusta. Rakennuttajana toimivan luonnollisen henkilön on esitettävä katselmuksen yhteydessä rakennusvalvontaviranomaiselle Verohallinnon antama todistus tiedonantovelvollisuuden täyttämisestä. Jos todistusta ei esitetä, rakennusvalvontaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava asiasta Verohallinnolle.

Kiinteistörekisterilain mukaan kiinteistörekisterin pitäminen on pääsääntöisesti maanmittauslaitoksen maanmittaustoimistojen tehtävä. Muilla asemakaava-alueilla paitsi ranta-asemakaava-alueilla kiinteistörekisteriä pitää kunnan kiinteistöinsinööri, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta. Näin toimitaan lähinnä suurissa kaupungeissa ja niiden asemakaava-alueilla. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä on useita säännöksiä, jotka edellyttävät merkinnän tekemistä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kehittämiskorvaus, rakentamiskehoitus, rakennusrasite, rasitejärjestely, yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen ja kiinteistöjen yhteisjärjestely saavat täydellisen sitovuutensa vasta, kun ne on rekisteröity. Rakennusvalvonnan käyttämistä pakkokeinopäätöksistä, kuten uhkasakosta ja teettämisuhasta, ilmoitetaan myös kirjaamisviranomaiselle.

Postilaissa on säännöksiä postilaatikon paikasta. Viestintäministeriöllä on oikeus antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta kuten myös paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta jakelussa. Postilaatikon paikkaan tyytymätön asianosainen voi viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päättäväksi. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee päätöksessään ottaa huomioon muun muassa tarkoituksenmukaisen postitoiminnan vaatimukset ja viestintäministeriön antamat määräykset.

Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva sallimisvelvoite yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamiseen MRL:n nojalla. Jollei sijoittamisesta päästä sopimukseen, siitä päättää rakennusvalvontaviranomainen. **Viestintämarkkinalaki** sisältää säännöksiä telekaapelin sijoittamisesta. Laissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin ja todetaan, että teleyrityksen oikeudesta sijoittaa telekaapeli toisen omistamalle tai hallitsevalle alueelle säädetään MRL:ssa. Viestintämarkkinalaissa säädetään, että teleyrityksen oikeus telekaapelin ym. sijoittamiseen voi perustua myös rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen siten kuin viestintämarkkinalaissa säädetään.

Valmisteltavana olevassa **tietoyhteiskuntakaaressa** olisi edelleen säännöksiä rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudesta tehdä erimielisyystilanteessa päätös kaapelin, radiomaston ja tukiaseman sijoittamisesta toisen omistamaan tai hallitsemaan kiinteistöön tai rakennukseen. Käytännössä hankkeet saattavat vaatia rakennus- tai toimenpideluvan, telekaapeleiden osalta sijoittaminen ratkaistaisiin jatkossa yksinomaan tietoyhteiskuntakaaren perusteella eikä MRL 161 §:ää sovellettaisi niihin jatkossa. Tietoyhteiskuntakaaren mukaisella päätöksellä ratkaistaisiin vain sijoittamista koskeva oikeus tilanteissa, joissa kiinteistön tai rakennuksen omistaja ei ole halukas vapaaehtoisesti sallimaan telekaapelin, tukiaseman tai maston sijoittamista.

Maanvuokralain mukaan kunnan rakennusviranomaisen tulee asianosaisen pyynnöstä antaa kirjallinen todistus vuokralle annettavaa tai vuokrattua kiinteistöä tai aluetta koskevasta kaavasta, tonttijaosta, rakennusjärjestyksestä, rakennuskiellosta tai muusta vuokra-alueen käytön kannalta merkityksellisestä määräyksestä sekä lausunto kiinteistön tai alueen soveltuvuudesta sille aiottuun tarkoitukseen.

Kiinteistövero on kunnalle vuosittain suoritettava vero, josta säädetään **kiinteistöverolaissa**. Kiinteistöveroprosentit määräytyvät erilalla vakituisten asuinrakennusten, muiden asuinrakennusten, yleishyödyllisen yhteisön omistaman rakennuksen ja rakentamattoman rakennuspaikan kesken. Verohallinnolla on kiinteistöverolain perusteella oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistörekisterin pitäjän, kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen tarkastettavaksi kiinteistöä koskevia tietoja mukaan lukien sen omistajan tunnistetiedot. Rakennusvalvontaviranomaiset voivat antaa kiinteistöverotusta varten myös rakennusvaihetodistuksia.

Väestötietojärjestelmästä annetun lain mukaan väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tiedot muun muassa rakennuksista ja huoneistoista (RH-tiedot). Kunnan viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve. Väestörekisterikeskus voi sopia kunnan kanssa, että kunta vastaa rekisterinpitäjänä alueensa rakennushankkeita, rakennuksia ja huoneistoja koskevien tietojen lisäämistä, muuttamista tai korjaamista koskevien rekisterimerkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään. Kunta voi päättää, mikä viranomainen hoitaa tehtävää. Usein tehtävä kuuluu rakennusvalvontaviranomaiselle, joka ilmoittaa tiedot lupapäätösten yhteydessä.

13 Maankäyttö- ja rakennuslaki perustuslain näkökulmasta

Perustuslaissa (731/1999) säädetyt perusoikeudet rajoittavat lainsäätäjän toimivaltaa ja sisältävät toimintavelvoitteita, jotka on otettava huomioon lakia säädettäessä. MRL:n uudistustarpeita arvioitaessa on otettava huomioon ainakin perustuslain 20 §:ssä (vastuu ympäristöstä), 15 §:ssä (omaisuuden suoja) ja 21 §:ssä (oikeusturva) säädetyt perusoikeudet. Uudistetut perusoikeudet (969/1995) olivat voimassa, kun MRL säädettiin.

Vastuu ympäristöstä. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

MRL on monelta osin merkityksellinen perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädety julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kannalta. MRL:n tavoitteilla, kaavojen sisältövaatimuksilla sekä rakentamista koskevilla säännöksillä on keskeinen merkitys arvioitaessa täyttääkö laki terveellistä ympäristöä koskevan perustuslain toimeksiannon. MRL:n säännökset kaavoitusmenettelystä, vuorovaikutuksesta sekä muutoksenhausta liittyvät mahdollisuuksiin vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan oli tärkeää, että muutoksenhakuoikeus säilyi MRL:ssa laajana (PeVL 38/1998 vp).

Omaisuuksien suoja. Perustuslain 15 §:n 1 momentti ("Jokaisen omaisuus on turvattu") sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen, jonka perusteella arvioidaan mm. omistajan käyttövapauden rajoitusten sallittavuutta. Pykälän 2 momentti ("Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.") koskee pakkolunastustilanteita.

Omaisuuksien suojan kannalta merkityksellisiä ovat MRL:n säännökset omaisuuden käytönrajoituksista sekä luovutusvelvollisuudesta ja lunastusoikeudesta. Omaisuuden käytönrajoituksiin liittyen mm. kaavoitusta, rakennusjärjestystä, rakentamiskieltoja, rakentamis- ja toimenpiderajoituksia sekä suunnittelutarvealuetta koskevalta sääntelyltä edellytetään laintasoisuutta, rajoitusten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä rajoitusten hyväksyttävyyttä (PeVL 38/1998 vp).

Katualueen haltuunottoa ja ns. ilmaisuluovutusvelvollisuutta (MRL 93 ja 104 §) koskevien säännösten säätäminen oli perustuslakivaliokunnan mukaan ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian perusteella mahdollinen pohjautuen vuonna 1958 perustuslain säätämisyjärjestyksessä annettuun lakiin (laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten 369/1058). Perustuslakivaliokunta ei myöhemmässä omaisuudensuojan tulkintakäytännössä ole tukeutunut valtiosääntöoikeudelliseen aukkotoriaan (Maantielaki, PeVL 3/2005 vp ja Vesilaki PeVL 61/2010 vp). Muuttuneen tulkintakäytännön vuoksi kyseisiä MRL:n säännöksiä on jatkossa arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden valossa. Katualueen ilmaisuluovutusvelvollisuutta on arvioitava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämän omaisuudensuojan pohjalta (ks. PeVL 38/1998 vp).

Oikeusturva. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan

toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä.

Edellä mainittujen vaatimusten valossa MRL 191 §:n 4 momentissa säädetty valituskielto on ongelmallinen. Sen mukaan valitusoikeus yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu siten, että muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Poikkeuksena ovat ranta-asemakaavat, joiden laatimisesta maanomistaja on huolehtinut.

MRL 191 §:n 4 momentin valituskielto tarkoittaa erityisesti maanomistajan ja muiden osallisten valitusoikeuden kieltämistä kokonaan tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan kokonaan tai osittain. Kaavan osittaisessa kumoamisessa voi olla kysymys kyseisen kohteen rakentamismahdollisuuden lopullisesta ratkaisemisesta. Ongelma kärjistyy perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta tilanteissa, joissa hallinto-oikeudessa rakennusoikeuden lisäystä vaatineen valitus pääsäännön mukaisesti tutkitaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja rakennusoikeuden hallinto-oikeuden päätöksellä menettäneen valitusta ei valituskiellon vuoksi tutkita.

Edellä selostetun oikeusturvapuutteen poistamiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momenttia on syytä muuttaa siten, että se mahdollistaa asianomaisten maanomistajien valittamisen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli hallinto-oikeus on kumonnut asema- tai yleiskaavan näiden omistamien alueiden osalta. Samalla on tarpeen erikseen säätää hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiannosta kyseisille maanomistajille sekä kyseisten maanomistajien kuulemisesta asiaa tuomioistuimessa ratkaistaessa. Korkein hallinto-oikeus on 12.6.2007 esittänyt valtioneuvostolle lainsäädäntötoimiin ryhtymistä MRL 191 §:n 4 momentin tarkistamiseksi oikeusturvan yleisiä periaatteita vastaavaksi.

MRL:n valtuussäännökset asetusten antamiseen. Perustuslain 80 §:n mukaan asetuksia voidaan antaa vain lailla säädetyn valtuuden nojalla. Asetuksenantovaltaa ei voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Tästä seuraa, että lakiin otettavat asetuksenantovaltuudet on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa.

MRL säädettiin ennen kuin uusi perustuslaki tuli voimaan. Lakiin otetut asetusten antamista koskevat valtuussäännökset eivät alkuperäisessä muodossaan täytä perustuslain 80 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.

Rakentamista koskevan sääntelyn osalta valtuussäännökset on kahdella lainmuutoksella (958/2012 ja HE 147/2013) saatettu vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Kaavoitusta koskevan sääntelyn (lain luvut 1 - 15 ja 26) osalta lakiin on vastaavasti sisällytettävä kattavasti riittävät perus- ja valtuussäännökset valtioneuvoston ja ministeriön asetusten antamista varten. Puutteellisten valtuussäännösten perusteella ei asetusten antaminen ole mahdollista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden normihierarkkinen asema. Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on: 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai

energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys; 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon MRL:n yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

MRL 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtioneuvosto on päätöksellään 30.11.2000 hyväksynyt valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joita valtioneuvosto on tarkistanut päätöksellään 13.11.2008. Valtioneuvosto määritteli päätöksessään 30.11.2000 VATtien suhteen laissa säädettyihin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen sisältövaatimuksiin toteamalla, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet *täsmentävät ja syventävät lain yleisiä tavoitteita ja niistä johdettuja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta*. VATtien sisältöä ja käytännön kokemuksia niiden soveltamisesta on selostettu edellä luvussa 4.1.1.

Korkein hallinto-oikeus on useissa kaavaratkaisuissa käsitellyt valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa osana MRL:n mukaista alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Tuomioistuimen lausumista käy ilmi muun ohella se, että VATit ovat kaavojen sisältövaatimusten tapaan kokonaisuus, joka sisältää suhteessa toisiinsa vastakkaisiakin elementtejä. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että tavoitteet *täsmentävät ja konkretisoivat usein merkittävästikin kaavojen yleensä hyvin yleispiirteisiä ja laaja-alaisia sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta*. Tavoitteet eivät kuitenkaan laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Kaavan sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat huomioon otettaviksi samanaikaisesti ja rinnakkain (Aleksi Heinilä - Susanna Wähä: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden maakunta- ja yleiskaavoja koskevissa ratkaisuissa).

Korkein hallinto-oikeus on nostanut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet esiin myös kuntajakoa, rakennuslupaa, poikkeamista ranta-alueella ja purkamislupaa koskevissa ratkaisuissa (KHO 2008:1, KHO 2013:100, KHO 4.3.2013 taltio 796, KHO 2009:67).

Korkein hallinto-oikeus soveltaa VATteja oikeudellisen normin tapaan rinnan MRL:n ja MRA:n säännösten kanssa. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla. Koska VATEilla voi esimerkiksi lupaharkinnassa olla vaikutusta yksilöiden oikeuksiin, on niiden asema normihierarkiassa arvioitava tarkemmin VATteja seuraavan kerran tarkistettaessa. Myös mahdollisuus hallintopäätöksellä täsmentää ja konkretisoida lain sisältöä edellä todetulla tavalla on jatkossa arvioitava ottaen huomioon perustuslain 80 §:ssä säädetyt lainsäädäntövallan siirtämisen periaatteet ja niiden soveltamisesta kertynyt perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. VATtien oikeudellisen aseman ja sisällön arviointi on merkityksellinen myös vallanjaon (eduskunta - valtion viranomaiset - kunnallinen itsehallinto - tuomioistuin) kannalta. Tähän viittaa myös eduskunnan alla todettu lausuma. Harkittavaksi tulee jatkossa valtakunnallisten tavoitteiden tarkempi sääntely laissa ja asetuksen tasolla.

Eduskunta on maankäyttö- ja rakennuslain 9 a luvun (Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset) säätämisen yhteydessä vuonna 2011 hyväksynyt lausuman, jossa se edellyttää mm., että hallitus selvittää maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä mahdollista tarvetta säätää muiden toimintojen sijainnin ohjauksesta täsmällisemmin laissa ottaen huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeudellisen aseman. Eduskunta edellytti myös, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saadaan nykyistä paremmin parlamentaariseen ohjaukseen (EV 365/2010 vp).

14 Yhteenveto ja johtopäätökset

14.1

Toimivuusarvioinnin keskeiset johtopäätökset

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999 ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten uudistaminen, kuntien päätösvallan lisääminen ja kuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistaminen, vuorovaikutuksen ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen sekä muutoksenhakutien muuttuminen ympäristöhallinnosta hallintotuoimioistuimiin. Hallituksen esityksen (HE 101/1998) mukaan tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on nyt ollut voimassa 14 vuotta ja se on lähtökohdiltaan ja keskeisiltä säännöksiltään edelleen toimiva vastaamaan alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin. Kaikki alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen kannalta tärkeät asiat eivät ole kuitenkaan edistyneet myönteisesti. Tämä nostaa esille säännösten tarkistamis- ja kehittämistarpeita, mutta paljon on kysymys myös muodostuneista toimintakäytännöistä ja lain soveltamisesta. Toimivuusarvioinnissa on tunnistettu näihin molempiin asioihin liittyviä kehittämistarpeita.

Lakiin on tehty lukuisia muutoksia sen voimaantulon jälkeen. Alkuperäisistä 220 pykälästä on eri vaiheissa ehditty muuttaa jo suurta osaa ja myös uusia säännöksiä on hyväksytty liittyen esimerkiksi kaavojen toteuttamiskustannusten vastuunjakoon sekä vähittäiskaupan ohjaukseen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudelle on tärkeää, että eri kaavatasot huolehtivat niille kuuluvista tehtävistä. Toimivaan suunnittelujärjestelmään kuuluu myös se, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia eli ne osoittavat suuntaa, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle ja että myöskään asemakaavat eivät ole tarpeettoman yksityiskohtaisia. Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvistä asioista arvioinnissa korostetaan erityisesti kaupunkiseutukokonaisuuksiin liittyvää alueidenkäytön suunnittelua sekä maapolitiikkaan ja tonttimaan saatavuuden turvaamiseen liittyviä kysymyksiä. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuus sekä asuntotarjonnan riittävyys ovat maankäyttö- ja rakennuslain keskeisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta oleellisia asioita. Tonttimaan saatavuus yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta oikeista paikoista luo pohjan asumisen, palvelujen ja työpaikkojen kehittymiselle.

Rakentamisen ohjaukseen liittyvistä asioista korostetaan erityisesti viranomaisvalvonnan kehittämistarvetta ja rakennusten olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevien säännösten selkeyttämistarvetta. Rakentamisen ohjauskeinojen soveltuvuus täydennysrakentamista edistävänä edellyttää lisäselvityksiä ja toimintamalleja yksityiskohtaiseen kaavoitukseen ja rakentamisen lupamenettelyyn. Parempi rakennusten elinkaaren aikainen kunnossapito edellyttää sääntelyn tarkistuksia. MRL:n ja yksityisoikeuden mukaisen rakentamisen vastuujärjestelmän suhdetta ja toimivuutta tulisi selvittää.

Toimintaympäristön muuttuminen aiheuttaa paineita lainsäädännön kehittämiseksi. Ilmasto- ja energiapolitiikan sekä täydennysrakentamisen korostuminen ovat esimerkkejä kehityksestä, joka on otettava huomioon myös säädöksissä. Myös kuntauudistuksen vaikutuksiin suunnittelujärjestelmään on syytä palata uudistuksen edetessä.

Rakentamista koskevien valtioneuvoston ja ministeriön asetusten perus- ja valtuussäännökset on kahdella MRL:n muutoksella saatettu vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Kaavoitusta koskevan sääntelyn osalta lakiin on vastaavasti sisällytettävä kattavasti riittävät perus- ja valtuussäännökset asetusten antamista varten. Puutteellisten valtuussäännösten perusteella ei asetusten antaminen ole mahdollista.

Tässä yhteenvedossa on esitetty merkittävimmät toimivuusarvioinnin johtopäätökset sekä niihin liittyvät mahdollisiin säännösmuutoksiin ja toimintakäytäntöjen kehittämiseen liittyvät asiat. Näiden lisäksi eri lukujen yhteydessä on tuotu esille muita ehdotuksia liittyen säännösten tarkistamiseen ja toimintakäytäntöjen kehittämiseen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmä on lähtökohdiltaan ja keskeisiltä säännöksiltään edelleen toimiva. Maakuntakaavojen ja yleiskaavojen tehtävää ja työnjakoa kaavajärjestelmässä sekä asemakaavoituksen mahdollisuuksia erityisesti täydennysrakentamisen edistämiseksi on tarpeen kuitenkin selkeyttää.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että kukin kaavataso huolehtii sille kuuluvista tehtävistä ja kaavat pidetään ajan tasalla. Jos näin ei ole, eri kaavatasot alkavat kuormittaa asioilla, joita olisi tarkoituksenmukaista käsitellä muulla kaavatasolla.

Suunnittelujärjestelmän keskeisenä piirteenä on sen hierarkkisuus. Näin ollen, jos asemakaavaa halutaan muuttaa yleiskaavan vastaisesti, tämä edellyttää yleiskaavan ja joissakin tapauksissa myös maakuntakaavan muuttamista. Tällaiseen tilanteeseen joudutaan sitä useammin, mitä yksityiskohtaisempina yleispiirteiset kaavat on laadittu. Asiaan vaikuttaa myös se, kuinka tiukasti kaavojen ohjausvaikutusta yksityiskohtaisempiin kaavoihin tulkitaan. Lisäksi alueiden erilaisuus ei suunnittelujärjestelmässä nouse riittävästi esiin. Tämä pitää ottaa huomioon suunnittelujärjestelmää ja siihen liittyvää ohjeistusta kehitettäessä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat pääosin toimineet lain tarkoittamalla tavalla. VATtien tarkoitus toteutuu vain kuitenkin siinä tilanteessa, että kaavoitus toimii asianmukaisesti. VATtien toteutumisen kannalta huomiota tulee kiinnittää maakuntakaavojen ohjaavuuteen ja etenkin tarpeellisten yleiskaavojen laatimiseen. Tavoitteiden vaikuttavuuden lisäämiseksi myös valtion viranomaisten tulisi toiminnassaan ottaa ne huomioon kattavammin ja systemaattisemmin. VATtien säädösperusta on arvioitava ja tarvittaessa tarkistettava perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaisesti.

Maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista ja maakuntakaavoitus on alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden näkökulmasta pääosin täyttänyt sille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetun tehtävän. Tärkeimmät kehittämistarpeet liittyvät maakuntakaavoituksen ohjaustehtävän selkeyttämiseen ja tehostamiseen ylikunnallisia alueidenkäytön yhteensovittamiskysymyksiä käsittelevänä kaavamuo-tona.

Yleiskaavoja käytetään joustavasti erilaisissa laajempaa ohjaustarvetta edellyttävisissä tilanteissa. Merkittävä osa yleiskaavoista laaditaan kuitenkin melko suppeille alueille. Laaja-alaisempia ja strategisempia yleiskaavoja tulisi laatia nykyistä enemmän. Kannusteita yleiskaavojen laatimiseksi tulee kehittää ja myös terävöittää laatimistarpeeseen liittyvää säännöstä. Yhteisten yleiskaavojen asemaa kaavajärjestelmässä pitää selkeyttää ja niihin liittyvää päätöksentekoa yksinkertaistaa. Yleiskaavoituksen toimivuutta ja mahdollisuuksia maaseudun rakentamisen suorassa ohjaamisessa on syytä selvittää tarkemmin.

Asemakaavoituksen laatu ja sujuvuus ovat keskeisessä asemassa yhdyskuntarakentamisen edellytysten ja hyvän elinympäristön luomisessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa nopean asemakaavaprosessin ja myös tarkkuudeltaan joustavien kaavojen laatimisen, mutta kuntien väliset erot ovat suuria. Ensisijaista on kuntien oman toiminnan kehittäminen. Nykyisin suuri osa asemakaavoitusta käsittelee täydennysrakentamista. Onnistuminen täydennysrakentamisen edellytysten luomisessa vaatii asemakaavoituksen sisällön, esitystavan ja vuorovaikutuksen kehittämistä.

Suunnittelutarve- ja poikkeamissäännöksillä on kiinteä yhteys alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Kuntien myönteisten lupapäätösten heikko muutoksenhakukestävyys on ongelmallista erityisesti luvanhakijoiden kannalta. Mahdollisuutta selkiyttää poikkeamispäätösten myöntämisedellytyksiä laissa tulisi selvittää. Samoin tulisi selvittää suunnittelutarveratkaisujen käyttöalaaan liittyviä näkökohtia, myöntämisedellytyksiä ja tarkoituksenmukaisuutta. On myös syytä selvittää tarvetta nykyistä selkeämmälle kynnykselle, jonka jälkeen suunnittelutarve edellyttäisi asemakaavan laatimista kaupunkiseutujen taajamien kehysalueella ja kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Kaupunkiseutujen ja maaseudun suunnittelu

Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun ongelmallisuus kiteytyy valintatilanteisiin, joissa koko seudun kehittymisen edellyttämä ratkaisu koetaan yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien välinen kilpailu johtaa usein kaavoihin, jotka eivät käsittele yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaiskehityksen kannalta oleellisia kysymyksiä.

Tämä perusongelma säilyy jatkossakin tilanteessa, jossa yhtenäisellä kaupunkiseudulla on useita kuntia. Myös tällöin kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa nykyisen järjestelmän puitteissa. Olennaista on maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen työnjaon parempi selkeyttäminen siten, että maakuntakaavoissa käsitellään vain maakunnallisesti tai seudullisesti merkityksellisiä alueidenkäytön yhteensovittamiskysymyksiä paikallisten asioiden jäädessä kunnan kaavoituksen tehtäväksi.

Kuntauudistus luo oleellisesti paremmat edellytykset kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön ohjaukselle kokonaisuutena. Uudistuksen toteutuessa asetettujen tavoitteiden mukaisesti, koko suunnittelujärjestelmää on arvioitava uudelta pohjalta. Tämä koskee erityisesti yleispiirteisiä kaavoja, joiden tarve ja tehtävät on määriteltävä uuden kuntarakenteen edellyttämällä tavalla. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää, voidaanko kaavajärjestelmää uudistaa keveämmäksi esimerkiksi siten, että kehitetään yksi yleispiirteinen strategisen tason kaava, joka korvaisi maakuntakaavan, kuntien kokonaisyleiskaavan ja yhteisen yleiskaavan. Tähän liittyy myös metropolihallinnon vaikutusten arviointi suunnittelujärjestelmään laajemminkin.

Täydennysrakentamisen korostuessa tarvitaan kehittämistyötä, jossa selvitetään täydennysrakentamisen ja hyvän elinympäristön edistämiseen liittyvät keinot ja mahdollisuudet. Kaavoituksen keinojen lisäksi tämä tarkoittaa myös neuvottelu- ja sopimusmenettelyjen kehittämistä.

Kaupunkiseuduilla vähittäiskaupan ohjaukseen liittyvät asiat ovat paljon esillä. Enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavoissa on koettu ongelmallisena erityisesti keskustatoimintojen alueilla.

Myös paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kauppaa koskevan siirtymäsäännöksen soveltaminen on aiheuttanut ongelmia. Lainmuutoksen merkittävyys huomioon ottaen sekä sen toistaiseksi varsin vähäisestä voimassaoloajasta johtuen ei vielä voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä lain toimivuudesta. Kilpailun näkökulman huomioon ottaminen on kuitenkin syytä nostaa myös vähittäiskauppaa koskeviin säännöksiin. Säännösten vaikutuksia ja toimivuutta on syytä jatkuvasti seurata ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, mikäli ongelmat korostuvat ja lakimuutoksen tavoitteet eivät toteudu käytäntöjen vakiintuessa. Maakuntien oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin (mm. Venäjän matkailu) on kiinnitettävä huomiota kaavojen laatimisessa ja kaavoituksen ohjauksessa.

Kulttuuri- ja luonnonympäristöön liittyvissä kysymyksissä on tärkeää, että kaavoissa asioita käsitellään kokonaisuuksina kaavan ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kulttuuriympäristöön liittyen on selvitettävä valtakunnallisten kulttuuriympäristön inventointien yhtenäistämistä yhdeksi yhtenäiseksi valtakunnallisesti arvokaiden kulttuuriympäristöjen inventoinniksi. Luonnonympäristöön liittyen viherrakennetta tulisi nostaa selkeämmin näkyviin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteissa ja kaavojen sisältövaatimuksissa.

Kaupunkiseutujen alueidenkäyttöä ohjaavien yleispiirteisten kaavojen toteuttamisen ohjelmointia pitää kehittää. Toteuttamiseen vaikutetaan monilla toimialoilla ja toteuttamisen on edettävä oikeassa järjestyksessä. Myös maankäyttöä, asumista ja liikennettä (MAL) koskevien aiesopimusten ja muiden kaupunkiseutujen kehittämiseen liittyvien kuntien ja valtion välisten sopimusten suhdetta maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen mukaisiin kaavoihin on syytä selvittää.

Asemakaavoitettujen taajamien ulkopuolisten alueiden alueidenkäytön ohjauksessa on syytä erottaa kaupunkiseutujen taajamien kehysalueet ja kaupunkien läheinen maaseutu ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun ohjauksesta. Kehysalueilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla tarvitaan tiukempaa rakentamisen ohjaamista kuin muilla maaseutualueilla.

Ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun alueidenkäytön suunnittelussa korostuvat asumisen ohella maa- ja metsätalouden ja muiden paikkaan sidottujen elinkeinojen harjoittamismahdollisuudet, luonnonvarojen hyödyntäminen, perusrakenteen verkostot, luonnon virkistyskäyttö sekä luonnonarvojen vaaliminen. Rantojen käyttöä lukuun ottamatta rakentamiseen liittyvä alueidenkäytön ohjaustarve on suurimmalla osalla maaseutua melko vähäinen. Maaseudulla maakuntakaava on usein ainoa maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava. Tärkeimmät kehittämistarpeet liittyvät maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonvarojen hyödyntämistä koskevan erityislainsäädännön välisiin rajapintoihin. Maaseutuvaltaisten alueiden suunnitteluvälineistöä tulee kehittää.

Osallistuminen, viranomaisyhteistyö ja viranomaisten roolit

Maankäyttö- ja rakennuslaki luo nykyisellään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle, kun kaavoitukseen liittyvää osallistumista tarkastellaan yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana. Esiintyvät ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain säännöksistä. Kaavoitustilanteisiin liittyvään viestintään, neuvottelutaitoihin ja ristiriitojen sovitteluun tarvitaan koulutusta ja kehittämistyötä.

Kuntien ja valtion viranomaisten roolit maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä ovat pääosin selkeät ja toimivat. Valtion yleisen kaavaohjaustehtävän sekä maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja koskevan vahvistusviranomaisen roolin välillä on kuitenkin myös ristiriitoja. Vaihtoehdot vahvistusmenettelystä luopumiselle tuleekin selvittää niin, että alueiden käyttöön liittyvät valtakunnalliset tarpeet voidaan turvata. Poikkeamistoimivaltaa tulisi edelleen siirtää ELY-keskukselta kunnalle.

Kaavoitukseen liittyvää viranomaisyhteistyötä on syytä kehittää. Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien vastuuta alueidenkäytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Myös viranomaisyhteistyön onnistumisella on merkittävä vaikutus kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksen sujumiseen ja laatuun. Viranomaisyhteistyötä pitää suunnata entistä selkeämmin merkittävimpiin asioihin ja niihin kysymyksiin, joita valtion viranomaisten on perusteltua ohjata. Kaavoituksensa hyvin hoitavien kuntien ohjausta voidaan keventää. Myös kaavoihin liittyvien viranomaisneuvottelujen ajoitusta on syytä joustavoittaa kaavaprosessien sujuvan etenemisen turvaamiseksi.

Viranomaisohjauksessa myös kaavoilta edellytettävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit on suhteutettava kaikilla kaavatasoilla entistä paremmin niihin kysymyksiin, mistä ollaan päättämässä. Säännösten muotoilu siten, että korostetaan kaavojen perustamista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin voisi tuoda tämän lähtökohdan korostetusti esille.

Maapolitiikka ja tonttutuotannon edellytysten turvaaminen

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maapoliittinen keinovalikoima tarjoaa kunnille mahdollisuuden aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen. Keinovalikoiman täysimääräiselle käytölle on kuitenkin usein rajoitteita kunnallisessa päätöksenteossa. Maankäyttö- ja rakennuslaista puuttuu nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Toimialan lainsäädännöllisen aseman selventämiseksi lakiin on tarpeen sisällyttää säännös, jonka mukaan kunnan tulee huolehtia yhdyskuntien kehittämisen edellyttämän maapolitiikan harjoittamisesta.

Uudistamalla MRL:iin sisältyviä raakamaan lunastusperusteita on mahdollista tehostaa tonttitarjontaa kasvukeskuksissa ja niiden lievealueilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Menettelyjen jouduttamiseksi on syytä selvittää mahdollisuudet raakamaan lunastamisen luvanvaraisuuden poistamiseen kasvukeskuksissa ja niiden lievealueilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Mahdollisuutta poistaa lunastamisen luvanvaraisuus tulisi harkita laadittavissa oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa osoitettavilla rajatuilla alueilla, joita koskisi erityinen kaavamääräys. Määräyksen antamisen edellytyksenä olisi, että alue tarvitaan yleisen tarpeen edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakentamiseen.

Kilpailun toimivuuteen liittyvä näkökulma on syytä nykyistä selkeämmin sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin sekä kaavojen sisältövaatimuksiin suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus huomioon ottaen. Tämä edellyttää myös kilpailun toimivuuden arviointiin liittyvien menetelmien ja ohjeistuksen kehittämistä.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa ei tarve päästöjen voimakkaaseen vähentämiseen ollut keskeisenä kysymyksenä alueidenkäytön suunnittelussa. Ilmastonmuutoksen hillintä muuttaa kuitenkin merkittävästi alueidenkäytön ja rakentamisen toimintaympäristöä muun muassa rakentamisen energiamääräysten, energian tuotannon sekä liikkumisen ja liikenteen näkökulmasta. Täydennysrakentaminen ja elinympäristön laadun parantaminen korostuvat uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa on keskeistä sään äärevöitymisen, sateisuuden lisääntymisen, erityyppisten tulvariskien ja hulevesien hallinta sekä viherrakenteen turvaaminen..

Kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulma tulisi liittää nykyistä paremmin osaksi kaavojen vaikutusten arviointia. Ilmastovaikutusten arviointi korostuu erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa. Arvioinnin tulisi perustua pääosin jo nykyisin kaavoituksessa laadittaviin selvityksiin.

Rakentamisen viranomaisvalvonnan toimintaedellytysten parantaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvällä on päävastuu hankkeensa onnistumisesta. Viranomaisen tehtävänä on valvoa rakentamista yleisen edun näkökulmasta. Viranomaisvalvonnan rooli on epäselvä etenkin kertarakentajille. Viranomaisohjauksen ja -valvonnan kuntakohtaiset erot ovat entistä suurempia monin paikoin. Lupamenettelyn ja teknisen tarkastustoiminnan sekä säännösten soveltamisen osalta kuntien väliset käytännöt vaihtelevat. Suuria eroja on myös valvonnan resurssien käytössä ja osaamisessa, kun rakennusvalvontatoimen koko vaihtelee yhden ja sadan henkilön välillä.

Rakentamisen viranomaisvalvonnan toimintaedellytyksiä on parannettava. Rakennusvalvontatoimi on koottava suuremmiksi yksiköiksi. Näin luotaisiin edellytykset nykyistä paremmalle palvelutasolle ja yhtenäisemmille käytännöille niin lupamenettelyssä kuin säännösten soveltamisessa.

Toimintaedellytysten parantamisen ja uudelleen organisoinnin toimeenpanoa tulisi edeltää riittävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit erityisesti kaavoituksen, lupamenettelyn ja teknisen tarkastuksen välisten suhteiden osalta. Myös paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista ohjaavan rakennusjärjestyksen rooli tulee tässä yhteydessä selvittää.

Selvitystyö tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa ja siinä tulee hyödyntää sekä rakennusvalvontatoimen että muiden alojen alueellisesta yhteistyöstä saatuja kokemuksia. Eri vaihtoehtojen vaikutuksista on tehtävä arviot ennen lopullisten organisointipäätösten tekemistä.

Rakennusvalvontatoimi tulisi jatkossa kattaa täysimääräisesti lupamaksuilla. Tämä edellyttää viranomaistoimintojen kehittämistä ja mitoittamista siten, että valvonnasta syntyy lisäarvoa sekä rakennushankkeeseen ryhtyvälle että yhteiskunnalle (ns. yleinen etu). Tässä yhteydessä tulee tarkastella myös ns. suhteutetun valvontaperiaatteen tarvetta.

Siinä vaiheessa, kun rakennusvalvontatoimi on yhtenäisesti toimiva ja resursoitu, ovat myös edellytykset säännösten rikkomusten sanktiojärjestelmälle nykyistä huomattavasti paremmat. Tämä tulee kehittämistyössä huomioida.

Hallituksen esityksessä (147/2013) rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuuta, suunnittelijoiden ja työnjohtajien tehtäviä ja kelpoisuutta sekä viranomaisvalvontaa koskevaa sääntelyä on selkeytetty ja näin ollen viranomaisvalvonnan säädöspohjan uudistamiselle ei ole tarvetta.

Rakennusten olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevien säännösten selkeyttäminen

Suurin osa rakentamista koskevasta sääntelystä on perinteisesti annettu ympäristöministeriön asetuksina. Merkittävä osa rakentamisen sääntelyä on uudistettu lain tasolla vastaamaan perustuslain vaatimuksia täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja asetuksenantovaltuuksien suhteen. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien muutosten yhteydessä on päätetty rakentamista ohjaavien asetusten uudistamisesta vuoden 2017 loppuun mennessä. Eduskunnan ympäristövaliokunta on edellyttänyt, että Suomen rakentamismääräyskokoelma tulee säilyttää, vaikka rakentamista koskevat määräykset annetaan jatkossa asetuksina ja julkaistaan sen mukaisesti. Rakentamismääräyskokoelma on vakiinnuttanut paikkansa ja se palvelee lukuisia toimijoita rakentamisen määräysten helppokäyttöisenä tiedonlähteenä ja ohjeistajana.

Sääntelyuudistuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä siten, että säännösten soveltaminen yhtenäistyy ja sen ennakoitavuus paranee. Velvoittavat säännökset ja niiden yhtenäistä soveltamista tukevat ohjeet erotetaan toisistaan. Sääntelyä myös vähennetään ja kilpailun edellytyksiä lisätään.

Uudistuksen yhteydessä selkeytetään uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen sääntelyä ja soveltamiskäytäntöjä sekä selkeytetään säännöksiä, joilla erityisesti edistetään kosteus- ja homevaurioiden ennaltaehkäisemistä ja parannetaan kiinteistönhoidon tasoa. Esteettömyyttä koskevien säännösten kehittämisessä otetaan huomioon väestön ikärakenteen kehittyminen.

Vastuut ja keinot rakennusten elinkaaren aikaisen kunnossapidon vahvistamiseksi

Rakennusten omistajuuden muutokset ovat osa kiinteistöliiketoiminnan globaalia muutosta. Liike- ja toimitilojen omistajuus on melko suurelta osalta ammattimaistunut ja muuttunut erilliseksi liiketoiminnaksi. Valtaosa kiinteistöistä on yksityisessä, kotitalouksien ja tavallisten ihmisten omistuksessa olevaa.

Kiinteistöjen huoltamisessa ja kunnossapidossa on suuria vaihteluja. Kaikki kiinteistönomistajat eivät tiedosta, että heillä on vastuu rakennusten elinkaaren ajan siitä, että rakennus täyttää sille asetetut olennaiset tekniset vaatimukset. Koska maankäyttö- ja rakennuslain määrittämää vastuuta rakennuksen kunnossapidosta ei kaikilta osilta tunneta, eivät laissa säädetyt kiinteistöjen ylläpitoon tarkoitetut menettelytkään ole laajassa käytössä. Käyttö- ja huolto-ohjeet ja huoltokirjat eivät ole saavuttaneet vakiintunutta asemaa. Säännöllisiä huolto-, kunnostus- tai korjaustoimenpiteitä ei tehdä oikea-aikaisesti. Esimerkiksi sään vaihteluille alttiiden kantavien rakenteiden säännöllisten huoltotoimenpiteiden ja kunnossapidon tarvetta eivät kaikki kiinteistöjen omistajat tiedosta. Kosteus- ja homevaurioiden laajamittaisessa esiintymisessä on merkittävältä osin syyinä laiminlyönti kiinteistön käytössä ja huoltotoimissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset käytönaikaisista velvollisuuksista ovat vähäiset. Tarvitaan sekä säännösten selkeyttämistä että toimintakäytäntöjen tarkis-

tamista siten, että vastuu rakennuksen elinkaaren aikaisten huolto- ja korjaustöidenpiteiden tekemisestä olisi selkeämmin rakennuksen ja kiinteistön omistajalla ja haltijalla.

Rakennuksen turvallisuuden ja terveellisyyden liittyvien ominaisuuksien ylläpito elinkaaren aikana edellyttää, että rakennukselle on käyttöä. Pitkän elinkaaren aikana rakennusta ja sen tiloja käytetään monella tavalla ja usein eri tarkoituksiin. Monin paikoin teollisuus-, varasto- tai toimistorakennukset ovat muuntuneet uuteen käyttöön alkuperäisen toiminnan loputtua. Lainsäädäntö mahdollistaa tämän joko kaavoituksen tai lupamenettelyjen kautta. Rakennusten käyttökelpoisina pitämiseksi ja käyttötarkoituksen muutosten toteuttamiseksi tarvitaan selkeitä menettelyjä ja toimijoiden vastuiden selkeämpää määrittelyä.

Rakentamisen vastuut ja laatu

Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi rakentamisen laatu ja sen syntyolosuhteet määrittävät monen muun lain perusteella. Maankäyttö- ja rakennuslaki kattaa vain osan rakennushankkeen toimijoista ja prosesseista. Laki määrittää rakennushankkeeseen ryhtyvälle päävastuun siitä, että hanke toteutetaan lain säännösten mukaisesti.

Suurin osa rakennushankkeeseen ryhtyvän rakentamisen laadulle asettamista tavoitteista ja vaatimuksista toteutuu yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella. Muiden lakien ja sopimusoikeuden järjestelmää ei tunneta ja näin ollen MRL:iin sekä sen mukaisiin järjestelmiin mm. rakentamisen valvonnan osalta kohdistuu liian suuria odotuksia.

On syytä selvittää maankäyttö- ja rakennuslain sekä yksityisoikeudellisen sopimusjärjestelmän välistä suhdetta rakentamisen vastuiden näkökulmasta erityisesti rakentamisen laadun näkökulmasta.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakusäännösten kehittämisessä tulee olla tavoitteena säännösten selkeys ja johdonmukaisuus. Säännösten kehittämisessä tulee tutkia mahdollisuutta muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava- ja rakentamisen lupa-asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin liittyen tulisi selvittää valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset mm. kaavoitusprosessien kokonaisuuteen ja osallisten oikeusturvaan. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valituslajin merkityksen arviointia kaava-asioissa. Oikeusministeriössä on käynnissä laajempi muutoksenhakuun liittyvä selvitys.

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapinnat

Erilaiset ympäristöoikeudelliset lupa- ja suunnittelujärjestelmät ovat tyypillisesti päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä. Sektorilakien viittaukset MRL:iin eroavat toisistaan ja tältä osin tulee selvittää, ovatko erot tarkoituksenmukaisia tai aiheuttavatko ne epä johdonmukaisuuksia ympäristölakien välisiin suhteisiin. Tulee myös selvittää, voiko jossain tilanteessa tällainen säädöstekninen ero estää kaavan vaikuttavuutta sektorilain lupaharkinnassa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Kaavoituksen vaikuttavuuden arvioinnissa on syytä ottaa huomioon myös yleiskaavojen erilainen tarkkuustaso ja ohjautuvuus. Sektorilakien säännöksissä yleiskaavan merkitys on sama riippumatta siitä, miten yksityiskohtaisesti kaava maankäyttöä ohjaa.

Rinnakkaisia lupamenettelyjä ei kaikilta osin ole säädösten yhteen sovitettu MRL:n ja muun lainsäädännön kesken. Menettelyllisellä yhteensovittamisella voitaisiin parantaa kokonaisuuteen vaikuttavien erilaisten vaatimusten tunnistamista ja edistää prosessien kokonaishallintaa.

Erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista, uusiutuvien energialähteiden lisäämistä ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskevat tavoitteet vahvistavat alueidenkäytön suunnittelun merkitystä kaikessa ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa. Jos lainsäädännön kehittämisessä pyritään alueidenkäytön suunnittelun merkityksen vahvistamiseen ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa, samalla on kehitettävä lainsäädäntötekniisiä ratkaisuja, jotka tätä tavoitetta edistävät.

Lakien rajapintoja arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää sääntelyn selkeyteen, informatiivisuuteen ja johdonmukaisuuteen. MRL:n toimivuuden kannalta on kiinnitettävä huomiota sekä MRL:n omiin linkkisääntöksiin että muissa laeissa oleviin viittauksiin MRL:iin.

Ilman erillistä linkkisäännöstäkin muussa lainsäädännössä rakentamiselle asetetut vaatimukset voivat mm. vaikuttaa siihen, miten MRL:ia tulkitaan (esim. terveyshaitta, soveltuvuus käyttötarkoitukseen).

Lakiin liittyviä jatkoselvitys- ja uudistustarpeita

Tähän on koottu edellä olevissa johtopäätöksissä tunnistettuja keskeisiä asioita, jotka liittyvät säännösten tarkistustarpeisiin. Monet asiat ovat sellaisia, että ne edellyttävät jatkoselvityksiä, joiden perusteella mahdolliset lain uudistustarpeet täsmentyvät. Kuntauudistuksen edetessä on pohdittava tarvetta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän perusteellisempaan muutokseen.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen

- Selvitetään kaavojen sisältövaatimuksiin liittyviä tarkistustarpeita siten, että sisältövaatimukset nykyistä selkeämmin suuntaavat eri kaavatasojen tehtäviä ja painottavat yleispiirteisten kaavojen strategista luonnetta.
- Saatetaan asetusten antamista koskevat perus- ja valtuussäännökset puuttuvilta osin vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Myös VATien säädösperusta on arvioitava ja tarvittaessa tarkistettava perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaisesti.
- Käynnistetään selvitystyö maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen vahvistamisen menettelyn vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista suunnittelujärjestelmän toimivuuteen.
- Määritellään yleiskaavan laatimistarve siten, että se tukee tarpeellisten yleiskaavojen laatimista erityisesti kaupunkiseuduilla. Tähän liittyy selvitystyö, jossa tarkastellaan yleiskaavoitukseen liittyvien kannusteiden kehittämisen mahdollisuuksia.
- Selkeytetään yhteisen yleiskaavan asemaa kaavajärjestelmässä sekä yksinkertaistetaan siihen liittyvää päätöksentekoa.
- Tarkistetaan kyläyleiskaavoitusta koskevaa säännöstä ja kehitetään yleiskaavoituksen mahdollisuuksia maaseudun rakentamisen suorassa ohjaamisessa.
- Selvitetään täydennysrakentamisen edistämisen keinoja ja mahdollisuuksia. Kaavoitukseen ja lupajärjestelmään liittyvän tarkastelun lisäksi tämä tarkoittaa myös neuvottelu- ja sopimusmenettelyjen kehittämistä.
- Tarkistetaan suunnittelutarvealueita koskevia määrittelyjä sekä suunnittelutarveratkaisuja koskevia edellytyksiä siten, että niitä tarkastellaan erikseen taajamien kehysalueella ja kaupunkisen läheisellä maaseudulla sekä ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Tähän liittyy selvitystyö, jossa tarkastellaan kaavan laatimista edellyttävän suunnittelutarpeen kynnyksen tarvetta ja määrittelyä.

- Selvitetään yleispiirteisten kaavojen toteuttamista koskevien säännösten tarvetta ja sisältöä.
- Selvitetään MAL-aiesopimusten ja muiden kaupunkiseutujen kehittämissopimusten sekä maankäyttö- ja rakennuslain kytkeviä. Selvityksen perusteella päätetään, onko tarvetta säännösten tarkistamiseen.
- Selvitetään laajemmin maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapintakysymyksiä

Viranomaisyhteistyö, viranomaisten rooli sekä selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentaminen

- Selvitetään menettelytavat kaavaohjauksen keventämiseksi kaavoituksensa hyvin hoitavissa kunnissa.
- Tarkistetaan kaavojen viranomaisneuvottelujen ajoitukseen liittyvät säännökset siten, että turvataan kaavaprosessien sujuva eteneminen.
- Tarkistetaan kaavojen selvityksiä ja vaikutusten arviointeja koskevaa säännöstä siten, että korostetaan kaavojen perustumista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Tällä halutaan selvitykset ja vaikutusten arvioinnit kohdentaa entistä paremmin niihin kysymyksiin, joita kaavoissa ollaan ratkaisemassa.
- Laajennetaan kuntien poikkeamistoimivaltaa ja täsmennetään poikkeamispäätösten edellytyksiä.

Maapolitiikka ja tonttutuotannon edellytysten turvaaminen

- Sisällytetään kuntien maapolitiikan harjoittamista koskeva säännös lakiin.
- Sisällytetään kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin, eri kaavatasojen sisältövaatimuksiin sekä vähittäiskauppaa koskeviin erityissäännöksiin.
- Selvitetään menettelyjen jouduttamiseksi mahdollisuudet kasvukeskuksissa ja niiden lievealueilla poistaa raakamaan lunastamisen luvanvaraisuus laadittavissa yleiskaavoissa osoitetuilta rajatuilta alueilta, joita koskisi erityinen kaavamääräys.

Rakentamista koskevat säännökset

- Vahvistetaan kuntien rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistään toimintakäytäntöjä kokoamalla rakennusvalvonta isommiksi yksiköiksi; uudistetaan toimintaa koskevaa sääntelyä.
- Uudistetaan MRL 117 a-g §:iin perustuvat rakentamista ohjaavat asetukset sekä selkeytetään säännöksiä, joilla edistetään kosteus- ja homevaurioiden ennaltaehkäisemistä.
- Selvitetään säännöllisiä huolto- ja korjaustoimenpiteitä, kiinteistönhoidon tason parantamista sekä vastuiden määrittämistä koskevaa sääntelyä ja ohjausta.

Muutoksenhakua koskevat säännökset

- Selvitetään mahdollisuus muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisen valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava- ja rakentamisen lupa-asioissa.
- Selvitetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin liittyen valitusoikeutettujen piirin muutoksen tarpeet, mahdollisuudet ja vaikutukset mm. kaavoitusprosessien kokonaisuuteen ja osallisten oikeusturvaan. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valituslajin merkityksen arviointia kaava-asioissa.

Toimintakäytäntöihin liittyviä kehittämistarpeita

Tähän on koottu edellä olevissa johtopäätöksissä tunnistettuja asioita, jotka edellyttävät toimintakäytäntöjen kehittämistä ja joiden toteuttaminen ei edellytä säännösten tarkistamista. Toisaalta ne voivat tukea edellä mainittuja lainsäädännön uudistustarpeita. Toimintakäytäntöjä voidaan kehittää koulutuksella sekä erilaisten oppaiden ja tukimateriaalin avulla. Toimintakäytännöt liittyvät vahvasti viranomaisyhteistyön kehittämiseen ja myös ELY-keskusten tulohajaukseen.

- Uusitaan kaavoitusta ja kaavamääräyksiä koskevat ympäristöministeriön oppaat.
- Käsitellään viranomaisyhteistyön kehittämistä ja suuntaamista koulutustilaisuuksissa ja kehitetään tähän liittyvää ohjeistusta.
- Laaditaan ohjeistusta kilpailun toimivuuden arviointiin liittyviin menetelmiin.
- Laaditaan ohjeistusta ja järjestetään koulutusta liittyen maapoliittisen keinovalikoiman käyttöön ja maapoliittisten ohjelmien laatimiseen.
- Kehitetään kaavojen vaikutusten arviointiin liittyviä työkaluja ja ohjeistusta.
- Kehitetään VATtien käsittelyä ja huomioon ottamista valtion viranomaisten toiminnassa. Kehitetään ja yhtenäistetään valtakunnallisia kulttuuriympäristöä koskevia inventointeja.
- Laaditaan rakentamisen ohjaukseen liittyvää ohjeistusta sekä kehitetään koulutusta
- Kehitetään valitusten käsittelyyn liittyviä menettelyjä.
- Kehitetään sähköisen vuorovaikutuksen ja osallistumisen välineitä. Kehitetään kaavoitustilanteita koskevaa viestintää, neuvottelutaitoja ja ristiriitojen sovittelua ja käsitellään niihin liittyviä asioita koulutustilaisuuksissa.
- Käsitellään rajapintakysymyksiä eri substanssialojen koulutuksessa.

Rakennepoliittiseen ohjelmaan liittyvät lainsäädännön muutoshankkeet ja toimintakäytäntöjen kehittäminen

Arvioinnin perusteella käynnistetään kiireellisinä rakennepoliittiseen ohjelman toimeenpanoon liittyvät hankkeet, joita koskevan päätöksen hallitus teki 29.11.2013. Niiden tarkoituksena on vähittäiskaupan sääntelyn vähentäminen sekä kilpailun ja täydennysrakentamisen edistäminen ohjelman linjausten mukaisesti. Hankkeet on kirjattu tähän ohjelman toimeenpanoa koskevan päätöksen mukaisesti ja niiden sisältö täsmentyy jatkovalmistelun yhteydessä:

Lakiin liittyviä jatkoselvitys- ja uudistamistarpeita:

Sisällytetään kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin, eri kaavatasojen sisältövaatimuksiin sekä vähittäiskauppaa koskeviin erityissäännöksiin. Lainmuutoksessa otetaan huomioon suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus. Lainmuutos ei saa vaarantaa eheää yhdyskuntarakennetta eikä lisätä kuntatalouden kustannuksia.

Lisätään maankäyttö- ja rakennuslakiin säännös, jonka mukaan kunnan on huolehdittava yhdyskuntien kehittämisen edellyttämästä maapolitiikan hoidosta. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä puuttuu nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Tällainen säännös on tarpeen erityisesti kaupan ja asuntorakentamisen kilpailun edistämiseksi sekä riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla

Vahvistetaan kuntien rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa kokoamalla rakennusvalvonta isommiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi.

Selvitetään maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuteen.

Selvitetään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädettyjen viranomaisneuvottelujen ajankohtien muutostarpeet.

Kehitetään lakiin riittävät kannustimet täydennysrakentamiselle sekä lisärakentamisen hyötyjen ja haittojen korvaamiselle. Lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että se tukee kiinteistönomistajien ja muiden osapuolten keskinäistä neuvottelua, kaupan käyntiä ja sopimista. Kaavoituksen tulee reagoida joustavasti yritysten ja asukkaiden tarpeisiin ja kansantalouden muutoksiin.

Toimintakäytäntöihin liittyviä kehittämistarpeita:

Kehitetään kilpailun toimivuuden arviointiin liittyviä menetelmiä ja ohjeistusta erilaisessa alueidenkäytön suunnittelussa.

Kehitetään ympäristöministeriön ja ELY-keskusten sekä maakuntaliittojen välistä yhteistyötä.

14 Sammanfattning och slutsatser

14.1

Centrala slutsatser av utvärderingen av hur lagen fungerar

Markanvändnings- och bygglagen (132/1999) och -förordningen (895/1999) trädde i kraft den 1 januari 2000. Centrala förändringar som lagen medförde var att bestämmelserna om kraven på planernas innehåll förnyades, kommunernas beslutanderätt ökade och förfarandet för fastställande av kommunplaner slopades, möjligheterna till växelverkan och delaktighet utvecklades samt ändringssökandet överfördes från miljöförvaltningen till förvaltningsdomstolen. Enligt regeringens proposition (RP 101/1998) var syftet att förbättra förutsättningarna för planeringen av områdesanvändningen vad gäller styrningen av samhällsutvecklingen, lokaliseringen av verksamhet och användningen av miljön i en riktning som främjar en hållbar utveckling, minskar miljöolägenheterna och sparar naturresurserna.

Markanvändnings- och bygglagen har nu varit i kraft i 14 år och är till sina utgångspunkter och centrala bestämmelser fortfarande fungerande vad gäller att svara på målsättningarna för planeringen av områdesanvändningen och styrningen av byggandet. Alla viktiga punkter med tanke på planeringen av områdesanvändningen och styrningen av byggandet har dock inte fortskridit på ett positivt sätt. Detta framhäver behovet att revidera och utveckla bestämmelserna, men det är också i stor utsträckning en fråga om hurdan verksamhetspraxis som har uppstått och hur lagen tillämpas. I utvärderingar av hur lagen fungerar har utvecklingsbehov förknippade med båda dessa aspekter identifierats.

Lagen har varit föremål för många ändringar efter ikraftträdandet. Av de 220 ursprungliga paragraferna har redan största delen hunnit ändras i olika omgångar och även nya bestämmelser har godkänts i anslutning till exempelvis ansvarsfördelningen beträffande kostnaderna för planernas genomförande och styrningen av detaljhandeln.

För att systemet för planering av områdesanvändningen ska fungera är det viktigt att olika plannivåer sköter de uppgifter som tillhör dem. Ett fungerande planeringssystem innefattar också tillräckligt strategiska översiktliga planer, d.v.s. de ska vara riktgivande men inte sträva efter att ge för långtgående lösningar, och detaljplanerna ska heller inte vara onödigt detaljerade. Vad gäller frågor förknippade med planeringen av områdesanvändningen betonas i utvärderingen i synnerhet planering av områdesanvändning i anslutning till stadsregionhelheter samt frågor med anknytning till markpolitik och trygghet av tillgången på tomtmark. Att stadsregionernas samhällsstruktur och trafiksystem fungerar och att bostadsutbudet är tillräckligt är väsentligt med tanke på förverkligandet av de centrala målen i markanvändnings- och bygglagen. Tillgång på tomtmark på platser som är ändamålsenliga med avseende på samhällsstrukturens funktion skapar grunden för en utveckling av boendet, servicen och arbetsplatserna.

I frågor som gäller styrning av byggandet betonas i synnerhet behovet att utveckla myndighetstillsynen och förtydliga bestämmelserna gällande de väsentliga tekniska kraven för byggnader. För att metoderna för styrning av byggandet ska kunna främja kompletterande byggande förutsätts ytterligare utredningar av och verksamhetsmodeller för detaljerad planläggning och tillståndsförfarandet för byggande. Bättre underhåll under byggnadens hela livscykel förutsätter revideringar av regleringen. Man borde utreda förhållandet mellan ansvarssystemet för byggande enligt MarkByggL och privaträtten samt hur väl ansvarssystemet fungerar.

En förändring av verksamhetsmiljön orsakar ett tryck på att utveckla lagstiftningen. Betoningen av klimat- och energipolitiken samt kompletterande byggande är exempel på en utveckling som måste beaktas även i bestämmelserna. Det finns också skäl att återkomma till kommunreformens effekter på planeringssystemet vartefter reformen framskrider.

De grundläggande bestämmelserna och bemyndigandena i statsrådets och ministeriets förordningar om byggande har genom två ändringar av MarkByggL fått motsvara kraven i 80 § i grundlagen. Vad gäller regleringen av planläggningen måste på motsvarande sätt tillräckliga grundläggande bestämmelser och bemyndiganden inkluderas i lagen med tanke på utfärdandet av förordningar. Det är inte möjligt att utfärda förordningar på basis av bristfälliga bemyndiganden.

I den här sammanfattningen presenteras de viktigaste slutsatserna av utvärderingen av hur lagen fungerar samt frågor som hänför sig till eventuella ändringar av bestämmelserna och utveckling av verksamhetspraxis. I samband med olika kapitel lyfts dessutom andra förslag fram gällande en revidering av bestämmelserna och utveckling av verksamhetspraxis.

Hur systemet för planering av områdesanvändningen fungerar

Planeringssystemet i markanvändnings- och bygglagen är till sina utgångspunkter och centrala bestämmelser fortfarande fungerande. Landskapsplanernas och generalplanernas uppgift och arbetsfördelning i plansystemet samt detaljplaneringens möjligheter behöver dock förtydligas, i synnerhet vad gäller främjande av kompletterande byggande.

Med tanke på förverkligandet av målen för planeringen av områdesanvändningen är det viktigt att varje plannivå sköter sina uppgifter och att planerna hålls uppdaterade. Om så inte är fallet börjar olika plannivåer belastas med sådant som det vore mer ändamålsenligt att behandla på en annan plannivå.

Ett av planeringssystemets centrala karaktärsdrag är dess hierarki. Om man vill ändra en detaljplan så att den inte motsvarar generalplanen, förutsätter detta att generalplanen och i vissa fall även landskapsplanen ändras. Ju mer detaljerade de översiktliga planerna är, desto oftare hamnar man i en sådan situation. Hur strikt man tolkar planernas styrande effekt på de mer detaljerade planerna har också en inverkan. Dessutom framhävs inte olikheterna hos olika områden i tillräcklig utsträckning i planeringssystemet. Detta måste beaktas när man utvecklar planeringssystemet och anvisningarna om systemet.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen (RMO) har i huvudsak fungerat på det sätt som avses i lagen. Syftet med RMO uppnås emellertid endast i en situation där planläggningen fungerar på vederbörligt sätt. Med tanke på förverkligandet av RMO bör det fästas vikt vid landskapsplanernas styrande förmåga och framför allt vid utarbetandet av nödvändiga generalplaner. För att öka målens genomslagskraft bör även de statliga myndigheterna beakta dem mer heltäckande och systematiskt i sin verksamhet. Rättsgrunden för RMO måste bedömas och vid behov revideras enligt kraven i grundlagens 80 §.

Utarbetandet av landskapsplaner har varit aktivt och landskapsplanläggningen har med avseende på den regionala och innehållsmässiga täckningen till största delen fullgjort den uppgift som fastställs för landskapsplanläggningen i markanvändnings- och bygglagen. De viktigaste utvecklingsbehoven har att göra med förtydligandet och effektiveringen av landskapsplanläggningens styrande uppgift som en planläggningsform som behandlar frågor gällande sammanjämkning av områdesanvändningen över kommungränserna.

Generalplaner används flexibelt i olika situationer där det finns ett behov av mer vidsträckt styrning. En betydande del av generalplanerna utarbetas dock för tämligen inskränkta områden. Mer vidsträckta och strategiska generalplaner borde utarbetas i större utsträckning än för närvarande. Incitamenten för att utarbeta generalplaner bör utvecklas och bestämmelserna förknippade med behovet att utarbeta planer bör skärpas. De gemensamma generalplanernas ställning i planläggningssystemet måste förtydligas och beslutsfattandet i anslutning till dem förenklas. Det finns skäl att noggrannare utreda generalplaneringens funktion och möjligheter när det gäller direkt styrning av byggandet på landsbygden.

Detaljplaneringens kvalitet och smidighet har en central betydelse för att skapa förutsättningar för samhällsbyggande och en bra livsmiljö. Markanvändnings- och bygglagen möjliggör en snabb detaljplaneringsprocess och även utarbetande av planer som är flexibla till sin exakta utformning, men skillnaderna mellan kommunerna är stora. Det primära är att utveckla kommunernas egen verksamhet. Idag behandlar en stor del av detaljplaneringen kompletterande byggande. För att skapandet av förutsättningar för kompletterande byggande ska lyckas krävs en utveckling av detaljplaneringens innehåll, sättet att framlägga planerna och interaktionen.

Bestämmelserna gällande planeringsbehov och undantag har ett starkt samband med systemet för planering av områdesanvändningen. Kommunernas jakande tillståndsbeslut är sårbara vid sökande av ändring, vilket är problematiskt i synnerhet för den som ansöker om tillstånd. Möjligheten att i lagen förtydliga förutsättningarna för beviljande av undantag borde utredas. På samma sätt borde man utreda de aspekter som är förknippade med användningsområdet för avgöranden som gäller planeringsbehov, liksom även förutsättningarna för beviljande och ändamålsenligheten. Det finns också skäl att klarlägga behovet av en tydligare gräns för när planeringsbehovet förutsätter att en detaljplan utarbetas för kransområden i stadsregioners tätorter och på landsbygden i närheten av städer.

Planering av stadsregioner och landsbygd

Problemen med planeringen av områdesanvändningen i stadsregioner koncentreras till valsituationer där en lösning som gagnar hela regionens utveckling upplevs strida mot en enskild kommuns intressen. I en sådan situation leder konkurrensen mellan kommunerna ofta till planer som inte behandlar frågor som är väsentliga med tanke på styrningen av samhällsstrukturen och utvecklingen av regionen som helhet.

Detta grundläggande problem består även i fortsättningen när det finns flera kommuner i en enhetlig stadsregion. Också i detta fall kan funktionen hos systemet för planering av områdesanvändning i stadsregionerna förbättras inom ramen för det nuvarande systemet. Det är väsentligt att bättre förtydliga arbetsfördelningen vad gäller landskapsplanläggningen och generalplaneringen så att landskapsplanerna endast behandlar frågor av betydelse på landskapsnivå eller regional nivå angående sammanjämkningen av områdesanvändningen, medan lokala frågor faller inom ramen för den kommunala planläggningen.

Kommunreformen skapar betydligt bättre förutsättningar för styrning av stadsregionernas samhällsstruktur och områdesanvändning som en helhet. Om reformen

förverkligas enligt de uppställda målen måste hela planeringssystemet utvärderas ur ett nytt perspektiv. Detta gäller i synnerhet översiktliga planer, för vilka behoven och uppgifterna måste omdefinieras på det sätt som den nya kommunstrukturen förutsätter. Ett alternativ som bör utredas är huruvida planläggningssystemet kan lättas upp, till exempel så att man utvecklar en översiktlig plan på strategisk nivå som ersätter landskapsplanen, kommunernas helhetsgeneralplan och den gemensamma generalplanen. I detta ingår också en utvärdering av metropolförvaltningens effekter på planeringssystemet på ett bredare plan.

När kompletterande byggande blir allt viktigare behövs det utvecklingsarbete för att utreda metoder och möjligheter att främja kompletterande byggande och en bra livsmiljö. Utöver planläggningsmetoderna innebär detta även en utveckling av förhandlings- och avtalsförfarandena.

I huvudstadsregionen är frågor förknippade med styrning av detaljhandeln ofta på agendan. Anvisningen av maximidimensioneringen i landskapsplanerna har upplevts som problematisk i synnerhet i områden för centrumfunktioner. Även tillämpningen av övergångsbestämmelsen gällande affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har orsakat problem. Med beaktande av lagändringens betydelse samt på grund av dess tillsvidare synnerligen korta giltighetstid kan man ännu inte dra tillförlitliga slutsatser om hur lagen fungerar. Det finns dock skäl att inkludera beaktandet av konkurrenssynvinkeln även i de bestämmelser som gäller detaljhandeln. Man bör fortlöpande följa upp vilka effekter bestämmelserna har och hur de fungerar och vidta åtgärder om problemen blir betydande och målen med lagändringen inte uppfylls när praxisen har etablerats. I utarbetandet av planer och styrningen av planläggningen bör uppmärksamhet fästas vid speciella behov som beror på förhållandena i landskapen (bl.a. Rysslandsturismen).

När det gäller frågor som har att göra med kultur- och naturmiljön är det viktigt att dessa hanteras som helheter i planerna på det sätt som fastställs i styrmålet för planen. Med avseende på kulturmiljön måste man utreda om det går att samordna de riksfattande inventeringarna av kulturmiljön till en enhetlig inventering av kulturmiljöer av riksintresse. Vad gäller naturmiljön borde grönstrukturen synliggöras tydligare i målen för planeringen av områdesanvändningen och i innehållskraven för planerna.

Programmeringen förknippad med genomförandet av de översiktliga planerna som styr områdesanvändningen i stadsregionerna bör utvecklas. Många branscher är med och påverkar genomförandet och genomförandet ska ske i rätt ordning. Det finns även skäl att utreda vilket förhållande intentionsavtal gällande markanvändning, boende och trafik (MBT) och övriga avtal om utveckling av stadsregioner som ingås mellan kommuner och staten har till markanvändnings- och bygglagen och de planer som bygger på lagen.

I styrningen av områdesanvändningen i områden som ligger utanför detaljplanerade tätorter bör man separera kransområdena i tätorter i stadsregionerna och landsbygd i närheten av städerna från styrningen av den egentliga landsbygden och glesbygden. I kransområdena och på landsbygden i närheten av städerna behövs en striktare styrning av byggandet än i övriga landsbygdsområden.

I planeringen av områdesanvändningen på den egentliga landsbygden och i glesbygden betonas vid sidan av boende även möjligheterna att utöva jord- och skogsbruksnäringar samt övriga näringar som är bundna till platsen, utnyttjandet av naturresurser, grundläggande infrastrukturnätverk, rekreationsanvändning av naturen samt värnande om naturvärdena. Med undantag av användningen av stränder är behovet att styra områdesanvändningen i anslutning till byggande tämligen litet för största delen av landsbygden. På landsbygden är landskapsplanen ofta den enda planen som baserar sig på markanvändnings- och bygglagen. De viktigaste utvecklingsbehoven har att göra med gränsytorna mellan markanvändnings- och bygglagen och speciallagstiftningen gällande utnyttjande av naturresurser. Planeringsverktygen för landsbygdsdominerade områden bör utvecklas.

Delaktighet, myndighetssamarbete och myndigheternas roller

Markanvändnings- och bygglagen skapar i sin nuvarande form goda förutsättningar för växelverkan, då delaktigheten i anslutning till planläggningen granskas som en verksamhet som sker under loppet av en enskild planläggningsprocess. Problemen som uppstått beror mer på praxis och organisationernas verksamhetskultur än på bestämmelserna i lagen. Utbildning och utvecklingsarbete behövs för kommunikation, förhandlingsfärdigheter och medling i konflikter som hänför sig till planläggningssituationer.

De kommunala och statliga myndigheternas roller i uppgifter enligt markanvändnings- och bygglagen är huvudsakligen tydliga och fungerande. Det finns emellertid också motstridigheter mellan statens allmänna planstyrningsuppgift och rollen som fastställande myndighet vad gäller landskapsplaner och kommunernas gemensamma generalplaner. Alternativen till att frångå förfarandet med fastställande bör också utredas så att de riksomfattande behoven i anslutning till områdesanvändningen kan tryggas. Behörigheten att bevilja undantag bör fortsättningsvis överföras från NTM-centralen till kommunen.

Myndighetssamarbetet kring planläggningen bör utvecklas. Markanvändnings- och bygglagen betonar kommunernas ansvar för planeringen av områdesanvändningen samt för styrningen och övervakningen av byggandet i sina områden. Hur väl myndighetssamarbetet fungerar inverkar också på smidigheten och kvaliteten i kommunernas och landskapsförbundens planläggning. Myndighetssamarbetet bör ännu tydligare riktas till viktiga ärenden och till de frågor som det är motiverat att de statliga myndigheterna styr. Styrningen av kommuner som sköter sin planläggning bra kan göras lättare. Även tidpunkten för myndighetssamråd kring planer bör bli flexibla för att säkerställa att planläggningsprocesserna framskrider smidigt.

I myndighetsstyrningen måste också de utredningar och konsekvensbedömningar som planerna förutsätter på alla plannivåer bättre än tidigare ställas i relation till de frågor som ska avgöras. Denna utgångspunkt kan framhävas om bestämmelserna utformas med betoning på att planerna ska grunda sig på god planering och behövliga utredningar och konsekvensbedömningar.

Markpolitik och tryggnad av förutsättningarna för tomtproduktion

Kommunens markpolitik omfattar de mål och åtgärder som är förknippade med kommunens markanskaffning och genomförande av planer. Urvalet av markpolitiska metoder i markanvändnings- och bygglagen ger kommunerna en möjlighet att aktivt utöva markpolitik. Det kommunala beslutsfattandet innebär dock ofta att urvalet av metoder inte kan utnyttjas till fullo. Markanvändnings- och bygglagen saknar uttryckligen en bestämmelse om hur kommunen ska bedriva sin markpolitik. För att förtydliga verksamhetsfältets lagstadgade ställning bör det tas in en lagbestämmelse om att kommunen ska bedriva sådan markpolitik som behövs för att samhällena ska utvecklas.

Genom att förnya inlösningsgrunderna för råmark i MarkByggL är det möjligt att effektivisera tomtutbudet i tillväxtcentra och deras randområden, i synnerhet i huvudstadsregionen. För att påskynda förfarandena finns det skäl att utreda möjligheterna att upphäva tillståndsplikten vad gäller inlösnings av råmark i tillväxtcentra och deras randområden, i synnerhet i huvudstadsregionen. Möjligheten att upphäva tillståndsplikten för inlösnings bör övervägas för avgränsade områden som anvisas i de generalplaner med rättsverkningar som ska utarbetas. För dessa områden skulle en särskild planbestämmelse gälla. En förutsättning för att utfärda denna bestämmelse vore att området behövs för samhällsbyggande som uppfyller ett allmänt behov.

Perspektivet som har att göra med fungerande konkurrens bör tydligare inkluderas i markanvändnings- och bygglagens mål för planeringen av områdesanvändningen samt i innehållskraven för planerna med beaktande av planeringssituationens förutsättningar samt planernas styrmål och noggrannhet. Detta förutsätter också att metoderna och anvisningarna för utvärdering av konkurrensen utvecklas.

Stävande av och anpassning till klimatförändringen

När markanvändnings- och bygglagen bereddes var behovet av en kraftig minskning av utsläppen inte en central fråga i planeringen av markanvändningen. Stävandet av klimatförändringen innebär dock betydande förändringar i verksamhetsmiljön för områdesanvändningen och byggandet, bland annat med tanke på energibestämmelser för byggnader, energiproduktion samt resor och trafik. Kompletterande byggande och en förbättring av livsmiljöns kvalitet betonas i stället för planläggning av nya områden. Vad gäller anpassningen till klimatförändringen är centrala aspekter allt extremare väderfenomen, större regnmängder, olika typer av översvämningsrisker och hantering av dagvatten samt trygghet av grönstrukturen.

Minskningen av utsläppen av växthusgaser och anpassningen till klimatförändringen bör beaktas som en del av konsekvensbedömningen av planerna. Bedömningen av klimatkonsekvenserna betonas i synnerhet i den översiktliga planläggningen. Bedömningen bör huvudsakligen basera sig på utredningar som redan nu sammanställs inom planläggningen.

Förbättrande av verksamhetsförutsättningarna för myndighetstillsyn vad gäller byggande

Enligt markanvändnings- och bygglagen har den som påbörjar ett byggprojekt huvudansvaret för att projektet lyckas. Myndighetens uppgift är att övervaka byggandet med tanke på det allmänna intresset. Myndighetstillsynens roll är oklar i synnerhet för engångsbyggare. Skillnaderna mellan olika kommuner vad gäller myndighetsstyrningen och -tillsynen är på många håll större än tidigare. Tillståndsförfarandet och den tekniska inspektionsverksamheten samt tillämpningen av bestämmelserna varierar mellan olika kommuner. Det finns också stora skillnader i utnyttjandet av resurser och kompetens, eftersom byggnadstillsynskontorens storlek varierar mellan en och hundra personer.

Verksamhetsförutsättningarna för myndighetstillsynen över byggandet måste förbättras. Byggnadstillsynsverksamheten måste sammanslås till större enheter. På så sätt kan man skapa förutsättningar för bättre service och enhetligare praxis inom såväl tillståndsförfarandet som tillämpningen av bestämmelserna.

Förbättringen av verksamhetsförutsättningarna och omorganiseringen bör föregås av tillräckliga utredningar och konsekvensbedömningar i synnerhet vad gäller förhållandena mellan planläggningen, tillståndsförfarandet och den tekniska inspektionen. I det här sammanhanget bör man även utreda vilken roll byggnadsordningen har, som styr beaktandet av lokala omständigheter.

Utredningsarbetet bör genomföras i nära samarbete med kommunerna och erfarenheter som inhämtats genom regionalt samarbete med byggnadstillsynen och andra verksamhetsområden bör utnyttjas. Effekterna av olika alternativ ska utvärderas innan de slutgiltiga organiseringsbesluten fattas.

Byggnadstillsynen borde i fortsättningen i sin helhet finansieras med tillståndsavgifter. Detta förutsätter en utveckling och dimensionering av myndighetsverksamheten så att tillsynen skapar ett mervärde både för den som påbörjar ett byggprojekt och för samhället (det s.k. allmänna intresset). I det här sammanhanget ska man även granska behovet av s.k. anpassad tillsyn.

I det skede då byggnadstillsynen har en enhetlig verksamhet och enhetliga resurser är även förutsättningarna för sanktionssystem för brott mot bestämmelserna betydligt bättre än idag. Detta bör beaktas i utvecklingsarbetet.

I regeringens proposition (147/2013) förtydligas regleringen gällande ansvaret för den som påbörjar ett byggprojekt, planerarnas och arbetsledarnas uppgifter och behörighet samt myndighetstillsynen, och således finns det inget behov av att förnya författningsgrunden för myndighetstillsyn.

Förtydligande av bestämmelserna om väsentliga tekniska krav för byggnader

Största delen av regleringen gällande byggande har traditionellt utfärdats i form av förordningar av miljöministeriet. En betydande del av regleringen gällande byggande har förnyats på lagstiftningsnivå så att den motsvarar kraven i grundlagen vad gäller noggrannhet, avgränsning och bemyndigande att utfärda förordning. I samband med ändringarna av markanvändnings- och bygglagen har man beslutat att revidera de förordningar som styr byggandet före slutet av år 2017. Riksdagens miljöutskott har krävt att Finlands byggbestämmelsesamling ska bevaras, även om bestämmelserna om byggande i fortsättningen utfärdas i form av förordningar och publiceras därefter. Byggbestämmelsesamlingen har etablerat sin ställning och betjänar ett stort antal aktörer som en lätthanterlig informationskälla med anvisningar som rör byggande.

Målet med regleringsreformen är att förtydliga regleringen så att tillämpningen av bestämmelserna förenhetligas och förutsägbarheten förbättras. De förpliktande bestämmelserna och de anvisningar som stöder en enhetlig tillämpning av bestämmelserna åtskiljs från varandra. Därtill begränsas regleringen, medan förutsättningarna för konkurrens ökas.

I samband med reformen förtydligas regleringen och tillämpningspraxisen gällande nybyggnad och ombyggnad. Även de bestämmelser som utfärdas för att förebygga fukt- och mögelskador förtydligas, och nivån på fastighetsskötseln förbättras. När bestämmelserna om tillgänglighet utvecklas beaktas utvecklingen av befolkningens åldersstruktur.

Ansvar och metoder för att stärka underhållet under byggnadens livscykel

Förändrade ägarförhållanden är en del av den globala förändringen inom fastighetsaffärsverksamheten. Ägandet av affärs- och verksamhetslokaler har till tämligen stor del professionaliserats och blivit en separat affärsverksamhet. Största delen av fastigheterna ägs av privatpersoner, hushåll och vanliga människor.

Det förekommer stora variationer i servicen och underhållet av fastigheter. Alla fastighetsägare är inte medvetna om att de under byggnadens hela livscykel är ansvariga för att byggnaden uppfyller de väsentliga tekniska kraven. Eftersom det ansvar för byggnadens underhåll som fastställs i markanvändnings- och bygglagen inte till alla delar är känt, är tillämpas inte heller de lagstadgade förfarandena för fastighetsunderhåll i någon större utsträckning. Bruks- och underhållsanvisningarna och

serviceböckerna har inte uppnått någon etablerad ställning. Regelbundna service-, istandsättnings- och reparationsåtgärder utförs inte i rätt tid. Exempelvis är inte alla fastighetsägare medvetna om behovet av regelbundna serviceåtgärder och underhåll av bärande konstruktioner som är utsatta för växlande väder. Den omfattande förekomsten av fukt- och mögelskador orsakas till betydande del av försummelse i användningen och underhållet av fastigheten.

Markanvändnings- och bygglagen innehåller få bestämmelser om förpliktelser under användningstiden. Det behövs både förtydligande av bestämmelserna och revidering av verksamhetspraxisen så att ansvaret för underhålls- och reparationsåtgärderna under byggnadens hela livscykel tydligare ligger hos byggnadens och fastighetens ägare och innehavare.

För att de egenskaper som är förknippade med byggnadens säkerhet och hälsosamhet ska upprätthållas under byggnadens livscykel förutsätts det att byggnaden är i användning. Under den långa livscykeln används byggnaden och dess utrymmen på många sätt, och ofta för olika ändamål. På många platser har industri-, lager- eller kontorsbyggnader byggts om för nya användningsändamål när den ursprungliga verksamheten upphört. Lagstiftningen möjliggör detta antingen genom planläggning eller genom tillståndsförfaranden. För att byggnader ska hållas användningsdugliga och nya användningsändamål kunna genomföras behövs tydliga förfaranden och en tydligare definition av aktörernas ansvar.

Ansvar och kvalitet vid byggande

Utöver markanvändnings- och bygglagen definieras byggandets kvalitet och omständigheter på basis av många andra lagar. Markanvändnings- och bygglagen täcker endast en del av aktörerna och processerna inom ett byggprojekt. Enligt lagen har den som påbörjar ett byggprojekt huvudansvaret för att projektet genomförs enligt bestämmelserna i lagen.

Största delen av de mål och krav gällande byggandets kvalitet som ställs på den som påbörjar ett byggprojekt förverkligas på basis av privaträttsliga avtal. Det system som baserar sig på övriga lagar och avtalsrätt är relativt okänt, och således har man för höga förväntningar på MarkByggL och dess system, bl.a. vad gäller byggnadstillsynen.

Det finns skäl att utreda förhållandet mellan markanvändnings- och bygglagen och det privaträttsliga avtalssystemet med tanke på ansvaret över byggandet, i synnerhet byggandets kvalitet.

Sökande av ändring

När bestämmelserna gällande ändringssökande utvecklas bör man ha som mål att bestämmelserna ska vara tydliga och konsekventa. Man bör undersöka möjligheten att ändra markanvändnings- och bygglagen för att begränsa dubbla möjligheter att överklaga i domstol i ärenden som gäller detaljplaner och tillstånd för byggande.

I ärenden på vilka markanvändnings- och bygglagen tillämpas bör man utreda behoven av och möjligheterna att ändra vem som har rätt att överklaga och vilka effekter ändringen har på bl.a. planlägningsprocessernas totala längd och de delaktigas rättsskydd. Detta kan till exempel innebära en utvärdering av besvärstypens betydelse i planärenden. Vid justitieministeriet pågår en mer omfattande utredning gällande ändringssökande.

Gränssytor mellan markanvändnings- och bygglagen och annan lagstiftning

Det är vanligt att olika miljörettsliga tillstånds- och planeringssystem överlappar och kompletterar varandra. Sektorlagarnas hänvisningar till MarkByggL skiljer sig från varandra, och till denna del bör man också utreda om skillnaderna är ändamålsenliga eller orsakar inkonsekvens mellan miljölagarna. Man bör också utreda om en sådan författningsteknisk skillnad i någon situation kan hindra planens genomslagskraft på ett ändamålsenligt sätt vid tillståndsprövning enligt sektorlagen. Vid en bedömning av planläggningens genomslagskraft bör man också beakta generalplanernas noggrannhetsnivå och styrande verkan. I bestämmelserna i sektorlagarna är generalplanens betydelse densamma oberoende av hur detaljerat planen styr markanvändningen.

Parallella tillståndsförfaranden har inte till alla delar samordnats på författningsnivå mellan MarkByggL och den övriga lagstiftningen. Genom samordnande av förfaranden kunde man förbättra identifieringen av olika krav som påverkar helheten och främja helhetshandlingen av processer.

I synnerhet målsättningarna när det gäller stävande av och anpassning till klimatförändringen, ökat nyttjande av förnybara energikällor och hållbar användning av naturresurser gör att planeringen av områdesanvändningen får större betydelse i allt miljörettsligt beslutsfattande. Om man i utvecklandet av lagstiftningen strävar efter att ge planeringen av områdesanvändningen större betydelse i miljölagstiftningen som helhet, måste man samtidigt utveckla lagstiftningstekniska lösningar som gynnar detta mål.

När gränssytorna mellan olika lagar bedöms bör man fästa vikt vid att regleringen är tydlig, informativ och konsekvent. Med tanke på MarkByggL:s funktion måste man beakta både de bestämmelser som är kopplade till MarkByggL och hänvisningar till den i andra lagar.

Även utan separata sammankopplade bestämmelser kan de krav som ställs på byggande i övrig lagstiftning bl.a. påverka hur MarkByggL tolkas (t.ex. hälsorisker, lämplighet för användningsändamålet).

Behov av fortsatta utredningar och reformer förknippade med lagen

Nedan sammanställs centrala faktorer som har identifierats i de ovan nämnda slutsatserna och som är förknippade med behovet att revidera bestämmelserna. Många faktorer är sådana att de förutsätter ytterligare utredningar, på basis av vilka de eventuella behoven att förnya lagen preciseras. Vartefter kommunreformen framskrider måste man fundera över behovet av en mer grundlig reform av systemet för planering av områdesanvändningen.

Utveckling av systemet för planering av områdesanvändningen

- Revideringsbehoven som är förknippade med innehållskraven för planerna utreds så att innehållskraven tydligare anvisar olika plannivåers uppgifter och betonar de översiktliga planernas strategiska karaktär.
- Bristfälliga delar i grundläggande bestämmelser och bemyndiganden att utfärda förordningar ändras så att de överensstämmer med kraven i 80 § i grundlagen. Även rättsgrunden för RMO måste bedömas och vid behov revideras enligt kraven i grundlagens 80 §.
- Arbetet med att utreda alternativen till förfarandet med fastställande av landskapsplanerna och de gemensamma generalplanerna samt alternativens inverkan på planeringssystemets funktion inleds.

- Behovet att utarbeta en generalplan definieras så att det stöder utarbetandet av nödvändiga generalplaner i synnerhet i stadsregionerna. I anslutning till detta görs ett utredningsarbete för att granska möjligheterna att utveckla incitament för generalplaneringen.
- Den gemensamma generalplanens ställning i planläggningssystemet förtydligas och beslutsfattandet förknippat med generalplanen förenklas.
- Bestämmelsen gällande generalplanering av byar revideras och möjligheterna till en direkt styrning av byggandet på landsbygden genom generalplanering utvecklas.
- Metoderna och möjligheterna att främja kompletterande byggande utreds. Utöver en granskning av planläggningen och tillståndssystemet innebär detta även utveckling av förhandlings- och avtalsförfarandena.
- Definitionerna gällande områden med planeringsbehov och förutsättningarna för avgöranden som gäller planeringsbehov revideras så att de granskas separat för kransområdena i tätorterna och landsbygden nära städerna samt den egentliga landsbygden och glesbygden. I anslutning till detta görs ett utredningsarbete för att granska behovet och definieringen av en gräns för när planeringsbehovet förutsätter att en plan utarbetas.
- Behovet av och innehållet i bestämmelserna gällande de översiktliga planernas genomförande utreds.
- Kopplingarna mellan MBT-intentionsavtalen och andra avtal för utveckling av stadsregioner samt markanvändnings- och bygglagen utreds. På basis av utredningen beslutas huruvida det finns behov av att revidera bestämmelserna.
- Frågor gällande gränssytorna mellan markanvändnings- och bygglagen och annan lagstiftning utreds i större omfattning.

Myndighetssamarbete, myndigheternas roll samt riktande av utredningar och konsekvensbedömningar

- Tillvägagångssätten för att lätta upp planstyrningen i kommuner som sköter sin planläggning väl utreds.
- Bestämmelserna gällande tidpunkten för myndighetssamråd om planerna revideras så att en smidig fortsättning på planläggningsprocesserna tryggas.
- Bestämmelserna gällande planutredningarna och konsekvensbedömningarna revideras så att det betonas att planerna ska grunda sig på god planering och de utredningar och konsekvensbedömningar som förutsätts för planerna. Syftet med detta är att bättre rikta utredningarna och konsekvensbedömningarna till de frågor som ska avgöras i planerna.
- Kommunernas behörighet att bevilja undantag utvidgas och förutsättningarna för undantagsbeslut preciseras.

Markpolitik och trygghet av förutsättningarna för tomtproduktion

- En bestämmelse om hur kommunerna ska bedriva markpolitik införs i lagen.
- Perspektivet om att främja en fungerande konkurrens inkluderas i målen för planeringen av områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen, i innehållskraven på olika plannivåer samt i de specialbestämmelser som gäller detaljhandeln.
- För att påskynda förfarandena utreds möjligheterna att upphäva tillståndsplikten för inlösnings av råmark i tillväxtcentra och deras randområden när det gäller avgränsade områden som anvisas i de generalplaner som utarbetas. Dessa områden skulle omfattas av en särskild planbestämmelse.

Bestämmelser som gäller byggande

- Den sakkunskap som kommunernas byggnadstillsyn besitter stärks och verksamhetspraxisen förenhetligas genom att man samordnar byggnadstillsynen i större helheter; regleringen av verksamheten ses över.
- De förordningar som styr byggandet med stöd av MarkByggL 117 a-g § revideras och bestämmelserna som gynnar förebyggandet av fukt- och mögelskador förtydligas.
- Man utreder regelbundna underhålls- och reparationsåtgärder, en förbättring av fastighetsskötselns nivå samt regleringen och styrningen gällande fastställandet av ansvar.

Bestämmelser som gäller sökande av ändring

- Man utreder möjligheten att ändra markanvändnings- och bygglagen för att begränsa dubbla möjligheter att överklaga i domstol i ärenden som gäller detaljplaner och tillstånd för byggande.
- I ärenden på vilka markanvändnings- och bygglagen tillämpas utreds behoven och möjligheterna att ändra vem som har rätt att överklaga och vilka effekter ändringen har på bl.a. planlägningsprocessernas totala längd och de delaktigas rättsskydd. Detta kan till exempel innebära en utvärdering av besvärstypens betydelse i planärenden.

Behoven att utveckla verksamhetspraxis

Nedan sammanställs aspekter som identifieras i de ovanstående slutsatserna och som förutsätter en utveckling av verksamhetspraxisen, men inte en revidering av bestämmelserna. Å andra sidan kan de också stöda de ovan nämnda behoven att revidera lagstiftningen. Verksamhetspraxisen kan utvecklas genom utbildning samt med hjälp av olika handledningar och stödmaterial. Verksamhetspraxisen är starkt förknippad med utvecklingen av myndighetssamarbetet och även med NTM-centralernas resultatstyrning.

- Handledningar som gäller planläggning och planbestämmelser förnyas.
- Utvecklingen och riktandet av myndighetssamarbetet behandlas under utbildningar och anvisningarna gällande detta utvecklas.
- Anvisningar sammanställs över metoderna att bedöma hur konkurrensen fungerar.
- Anvisningar sammanställs och utbildning ordnas med anknytning till användningen av urvalet av markpolitiska metoder och utarbetandet av markpolitiska program.
- Verktygen och anvisningarna för konsekvensbedömningen av planerna utvecklas.
- Behandlingen och beaktandet av RMO i de statliga myndigheternas verksamhet utvecklas. Inventeringarna av kulturmiljöer av riksintresse utvecklas och förenhetligas.
- Anvisningar upprättas för styrning av byggandet och utbildningen utvecklas.
- Förfarandena för behandling av besvär utvecklas.
- Verktygen för elektronisk samverkan och delaktighet utvecklas. Kommunikationen, förhandlingsfärdigheterna och medlingen i konflikter gällande planläggningssituationer utvecklas och frågor förknippade med dessa aspekter behandlas under utbildningarna.
- Frågor gällande gränsytor behandlas under utbildningarna för olika substansområden.

Projekt för ändring av lagstiftningen med anknytning till det strukturpolitiska programmet och utveckling av verksamhetspraxis

På basis av utvärderingen inleds i brådskande ordning de projekt som regeringen fattade beslut om den 29 november 2013 och som hänför sig till verkställandet av det strukturpolitiska programmet. Syftet med projekten är att minska regleringen av detaljhandeln samt att främja konkurrens och kompletterande byggande i enlighet med riktlinjerna i programmet. Projekten har införts här i enlighet med beslutet om verkställande av programmet, och innehållet i projekten preciseras i samband med den fortsatta beredningen:

Behov av fortsatta utredningar om och revidering av lagen:

Perspektivet om att främja en fungerande konkurrens inkluderas i målen för planeringen av områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen, i innehållskraven på olika plannivåer samt i de specialbestämmelser som gäller detaljhandeln. I lagändringen beaktas planeringssituationens förutsättningar samt planernas styrmål och noggrannhet. Lagändringen får inte äventyra en enhetlig samhällsstruktur och inte heller öka kostnaderna inom den kommunala ekonomin.

I markanvändnings- och bygglagen införs en bestämmelse om att kommunen ska bedriva den markpolitik som behövs för att samhällena ska utvecklas. Markanvändnings- och bygglagen saknar en uttrycklig bestämmelse om hur kommunen ska bedriva sin markpolitik. En sådan bestämmelse behövs i synnerhet för att främja konkurrensen inom handeln och bostadsbyggandet samt för att trygga ett tillräckligt tomtutbud i växande stadsregioner.

Den sakkunskap som kommunernas byggnadstillsyn besitter och det gemensamma förfarings sättet stärks genom att byggnadstillsynen samordnas i större enheter över kommungränserna.

Alternativen när det gäller fastställande av landskapsplaner och alternativens effekter på planläggningssystemets funktion utreds.

Behoven att ändra tidpunkterna för de myndighetssamråd som det föreskrivs om i markanvändnings- och byggförordningen utreds.

I lagen införs tillräckliga incitament för kompletterande byggande samt för ersättning av nytta och olägenheter i anslutning till kompletterande byggande. Lagstiftningen ska utvecklas så att den stöder förhandlingar, handel och avtal mellan fastighetsägare och övriga parter. Planläggningen ska reagera flexibelt på företagens och invånarnas behov och på förändringar i samhällsekonomin.

Utvecklingsbehov förknippade med verksamhetspraxis:

Metoderna och anvisningarna för bedömning av hur konkurrensen fungerar utvecklas för olika slags planering av områdesanvändningen.

Samarbetet mellan miljöministeriet och NTM-centralerna samt landskapsförbunden utvecklas.

LÄHTEET JA MUUTA KIRJALLISUUTTA

- Ahonen, A., Karttunen, T. & Vuorio, L. 2013. Kaupan sijainnin sääntely. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2013.
- Ahtiainen, A.-K. 2010. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa. Tarkastelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus. Pro gradu -tutkielma, Tampereen Yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos.
- Airaksinen, M., Hentilä, H.-L., Jauhiainen, J. S., Mäntysalo, R., Jarenko, K., Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. & Staffans, A. 2012. Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.
- Ajankohtaista kaavoituksesta -faktalehti, huhtikuu 2012. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi. Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto.
- ALLI-kartasto. 2013. Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan pohjustus (ALLI). Ympäristöministeriö.
- Arola, T. 2001. Tonttituotannon ongelmat kunnissa. Suomen Kuntaliitto.
- Arvokkaat maisema-alueet. Maisema-aluetyöryhmän mietintö II. Mietintö 66/1922. Ympäristöministeriö. Inventointia päivitetään parhaillaan.
- Asunto-osakeyhtiölaki. Suomen säädöskokoelma 1599/2009
- Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla, loppuraportti. 2013. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013.
- Axelsson, M. 2012. Kysely kuntien rakennusvalvontaviranomaisille ja luottamushenkilöille 2012. Suomen Kuntaliitto.
- Bäcklund, P. 2007. Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki. Yliopistopaino.
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2013. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat.
- Ekroos, A., Väänänen, I., Warsta, M. & Wallgren, M. 2013. Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön. Selvitys ympäristöministeriölle.
- Haapanala, A. 2013. ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013.
- Hallituksen päätös rakennepoliittinen ohjelmasta 29.8.2013 ja sen toimeenpanosta 29.11.2013 HE 101/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- Heinilä, A. 2014. Selvitys suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyn toimivuudesta. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014
- Heinilä, A. & Wähä S. 2013. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013.
- Holopainen, H., Huttunen, K., Malin, K. & Partinen, H. 2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarvekaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013.
- Hongisto, V., Mäkilä, M., Haapakangas, A., Kylliäinen, M. & Hyönä, J. Äänieristyytyväisyys suomalaisissa asuinrakennuksissa - kyselytutkimus. Rakennusfysiikka 2013 seminaarin 22.-24.10.2013 esitys.
- Hovila, I. 2013. Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Väitöskirja. Acta Universitatis Lapponiensis 262. Lapin yliopistokustannus.
- Huttunen, K. 2013. Yleispiirteisen kaavojen ohjausvaikutus 2013. Ympäristöministeriön teettämä selvitys. Julkaisematon.
- Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä. 2012. Liikkumistutkimus 2012.
- Henkilöliikennetutkimus 2010-2011. 2012. Liikennevirasto, liikennesuunnitteluosasto.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Akkila, I., Kanninen, V. & Niemi, P. Kaupunkiseutujen kasvukivut II. 2012. Päätelmiä maankäytön suunnitteluyhteistyön kehityksestä viidellä kaupunkiseudulla. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241. Suomen Kuntaliitto.
- Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ympäristöhallinnon toimialalla. 2008. Toimintaohjelma ilmastonmuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian toteuttamiseksi. 2011. Ympäristöministeriön raportteja 20/2008.
- Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ympäristöhallinnon toimialalla. Toimintaohjelman päivitys vuosille 2011-2012. Ympäristöministeriön raportteja 18/2011.
- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä - Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan (JYMY). Suomen Kuntaliitto 2008.
- Jääskeläinen, L. & Virkamäki, P. 2013. Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus. Ympäristöministeriön julkaisematon selvitys.
- Kauppan sijainnin ohjauksen arviointiryhmän raportti. 2009. Ympäristöministeriön raportteja 21/2009.

Ketola, M., Malin, K., Nyrölä, L. & Suvantola, L. 2009. Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 18/2009.

Korjausrakentamisen viranomaisohjauksen kehittäminen (KORVO) loppuraportti. 2009.

Korpela, H. 2013. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kehittämiskorvaus. Newsec Valuation Oy.

Kuntalaki. Suomen säädöskokoelma 365/1995.

Laine, R. 2012. Maankäyttö ja rakennuslain toimivuus, Kyselyn 2012 tuloksia, Suomen Kuntaliitto.

Laitinen, J. & Vesisenaho, M. 2011. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa – Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011, sekä julkaisematon liiteaineisto.

Laitio, M. & Majjala, O. 2010. Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Suomen ympäristö 28/2010.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (Paras-puitelaki). Suomen säädöskokoelma 169/2007

Laki rakennusperinnön suojelemisesta (rakennusperintölaki). Suomen säädöskokoelma 498/2010.

Laki tulvariskien hallinnasta. Suomen säädöskokoelma 620/2010.

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA-laki). Suomen säädöskokoelma 200/2005.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki). Suomen säädöskokoelma 468/1994.

Laurila, L. & Kalliola, R. 2008. Rakennetut meren rannat 2005. Ympäristöministeriön raportteja 3/2008.

Luonnonsuojelulaki. Suomen säädöskokoelma 1096/1996.

Maali-foorumi. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun vuorovaikutuksen kehittäminen. 2011. Maankäyttö- ja liikennefoorumin julkaisematon raportti. Liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. 2002. Suomen ympäristö 565.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. 2005. Suomen ympäristö 781

Maankäyttö- ja rakennusasetus. Suomen Säädöskokoelma 895/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. Suomen säädöskokoelma 132/1999.

Maanmittauslaitos. Maanmittaus 2012 Maanmittauslaitoksen vuositilastoja.

Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoja kuntapäätäjille. 2009. Suomen Kuntaliiton ja Ympäristöministeriön julkaisu.

Maapoliittisten välineiden käyttö ja toimivuus. Suomen Kuntaliiton julkaisematon aineisto.

Martinkauppi, K. Rakentamisen normitalkoot - turhat kustannukset kuriin. 2009. Ympäristöministeriön raportteja 10/2009.

Metsäntutkimuslaitos. 2013. Yleiskaavat rajoittavat metsätaloutta merkittävästi. Tiedote 29.8.2013.

Muinaismuistolaki. Suomen säädöskokoelma 295/1963.

Oinonen, K., Vesala, S. & Ristimäki, M. 2013. Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä. Ympäristöministeriön raportteja 12/2013.

Opas alimpien suositeltavien rakentamiskorkeuksien määrittämiseksi. Oppaan päivitys valmistuu vuoden 2014 alkupuolella. Suomen ympäristökeskus.

Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. 2007. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007.

Otakantaa.fi -sivusto. Kansalaispalaute lain toimituksesta 2012 ja 2013.

Packalen, T. & Hirvelä, H. 2013. Yleiskaavojen vaikutukset hakkuumahdollisuuksiin ja kantorahatuloihin. Metla. 2013.

Paldanius, J. 2011. Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina - Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita. Ympäristöministeriön raportteja 20/2011.

PARAS -selonteon kaupunkiseutulinjausten toimeenpanotyöryhmän raportti. 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 44/2010.

Partinen, H. 2009. Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003-2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009

Peltola, R. 2013. Kiinteistöjen kauppahintatilasto, Maanmittauslaitos 2013

Pientalorakentamisen kehittämiskeskus PRKK ry:n kysely 2005 omakotirakentajille maankäyttö- ja rakennuslain toimituksesta pientalorakentajan näkökulmasta.

Pientalorakentamisen kehittämiskeskus PRKK ry:n rakentajakysely 2012 uudis- ja lisärakentajille. Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen (POSKI-selvitykset). Aluekohtaiset raportit.

Puomio, E.-R. 2012. Selvitys ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastualueiden tehtävien järjestämisvaihtoehdoista. Ympäristöministeriön raportteja 17/2012.

Puustinen, S. & Hirvonen, J. 2005. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, AKSU. Suomen ympäristö 782.

Puustinen, S., Hirvonen, J., Niemi, J. & Mäntysalo, R. 2013. Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013.

Rajala, P. 2009. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana kaavoitusprosesseja – Esimerkkejä ja kokemuksia. Ympäristöministeriön raportteja 23/2009.

Rakennetun omaisuuden tila 2013 raportti. ROTI. Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL. <http://www.roti.fi/>

- Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät – Tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön. 2007. Suomen Kuntaliitto.
- Rehunen, A. 2011. Vähittäiskaupan toimipaikkojen ja suurten kaupan rakennusten sijoittuminen. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen monikeskuisuus ja kauppa –hankkeen tuloksia esittelevä Suomen ympäristökeskuksen julkaisematon raportti.
- Rinkinen, K. 2007. Asemakaavoituksen kesto on voimakas. Suomen Kuntaliitto.
- Rintamäki, V. 2007. Maankäyttösopimus - Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita Publishing Oy.
- Rönkkö, E., Hentilä, H.-L. & Illikainen, H. 2012. Maaseutunäkökulma maankäytön suunnittelussa: suunnittelumenetelmien arviointi ja kehittäminen. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, C139.
- Sosiaali- ja terveysministeriö ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. 2013. Kaava- ja YVA-kyselyn valtakunnallinen tarkastelu. Julkaisematon raportti 17.5.2013
- Staffans, A. & Väyrynen, E. 2009. Oppiva kaupunkisuunnittelu. Teknillinen korkeakoulu, arkkitehtuurin laitoksen julkaisuja 2009/98. Espoo.
- Strandell, A. 2011. Asukasbarometri 2010. Suomen ympäristö 31/2011.
- Suomen perustuslaki. Suomen säädöskokoelma 731/1999.
- Suomen rakentamismääräyskokoelma (SRMK).
- Syrjänen, O. & Jääskeläinen, L. 2013. Rakentamisen ohjaus - Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat. Ympäristöministeriön julkaisematon selvitys.
- Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) Rakennetun ympäristön palvelukokonaisuus. <http://www.ym.fi/epalvelutasuminen>.
- Takalo-Eskola, T. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen Ympäristö 786.
- Tolonen, K., Hokkanen, O., Miettinen, H., Pahkasalo, K., Ylinen, H. & Kaira, M. 2013. Rakentamisen ohjausjärjestelmä, FCG:n julkaisematon selvitys ympäristöministeriölle.
- Tonttibarometri 2013-2014. Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Rakennusteollisuus RT.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. Terveen kilpailun edistämishjelma. Käsitelty hallituksen iltakoulussa 19.9.2012.
- Työryhmän esitys kulttuuriympäristöstrategiaksi 2014–2020, Ympäristöministeriö - opetus- ja kulttuuriministeriö, 19.6.2013.
- Vaikutusten arviointi kaavoituksessa – opas, Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006.
- Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, RKY 2009, Museovirasto.
- Valtakunnalliset kosteus- ja hometalkoot toimintaohjelma. <http://www.hometalkoot.fi/>.
- Valtioneuvoston periaatepäätös maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä. 1995.
- Valtioneuvoston periaatepäätös. 2012. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia 2012–2020.
- Valtioneuvoston periaatepäätös. 2012. Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma vuosille 2012–2015.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2000.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 2008.
- VAT vaikuttavamaksi – Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantar ryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. 2012. Suomen ympäristö 13/2012.
- Wesamaa, P. 1998. Kaavojen laatimisajat 1995-1996. Suomen ympäristö 272.
- Ylinen, H., Hokkanen, O., Miettinen, H. & Pahkasalo, K. 2013. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013.
- Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Elinympäristön seurannan tietojärjestelmä, Kaavoituksen seurannan tilasto & Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä. Suomen ympäristökeskus

Linkki luettelossa esiintyviin ympäristöministeriön julkaisuihin: <http://www.ym.fi/julkaisut>

LIITE

Keskeisiä lyhenteitä

AKSU	Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tutkimukset (vuosilta 2004 ja 2012)
EED-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta
EPBD	Energy Performance of Buildings
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, myös ELY-keskus
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
FCG	Finnish Consulting Group Oy
BIM	Building Information Model (Rakennuksen tietomalli)
CAD	Computer-aided Design
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
ICT	Sähköinen tieto- ja viestintäteknologia
IFC-kieli	Industry foundation classes –tallennusmuoto
ISO	International Organization for Standardization
JYMY	Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KORVO	Selvitys korjausrakentamisen viranomaisohjauksen kehittämisestä.
M-alue	Maa- ja metsätalousvaltainen alue (kaavamerkintä)
MAL	Maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
OAS	Osallistumis- ja arviointisuunnitelma
OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PRKK	Pientalorakentamisen Kehittämiskeskus PRKK ry
RES-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta
ROTI	Rakennetun ympäristön tila -raportti
RKY	Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt -inventointi
RTY	Rakennustarkastusyhdistys ry
SADe	Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma
RYPK	Rakennetun ympäristön ja asuminen palvelukokonaisuus (SADe-ohjelmassa)
SEA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
SOVAL	Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)
SYKE	Suomen ympäristökeskus
VAT	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
vp	Valtiopäivät
YKR	Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä
YM	Ympäristöministeriö
YMrä	Ympäristöministeriön raportteja –sarja
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)

KUVAILELEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		<i>Julkaisu-aika</i> Helmikuu 2014	
<i>Tekijä(t)</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun nimi</i>	Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Suomen ympäristö 1 | 2014			
<i>Julkaisun teema</i>	Rakennettu ympäristö			
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu tiiviisti lain voimaantulosta alkaen. Arvioiteja tehtiin pian lain voimaantulon jälkeen vuosina 2001 ja 2002 ja laajemmin vuonna 2005 lain oltua voimassa viisi vuotta. Uuden kokonaisarvioinnin tekeminen on kirjattu nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan. Toimeksiannon taustalla ovat toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Lisäksi tiukentunut perustuslain tulkinta edellyttää alueidenkäytön suunnittelun säännösten täsmentämistä ja asetuksenantovaltuuksien tarkentamista.</p> <p>Toimivuusarvioinnin toteuttaminen ohjelmoitiin syksyllä 2011 ja sen taustaksi on tehty lukuisia erillisiä kyselyjä ja selvityksiä. Arviointia varten asetettiin seurantaryhmä 14.2.2012. Sen tehtävänä on ollut seurata ja edistää arvioinnin ohjauksen kannalta tärkeät asiat eivät ole kuitenkaan edistyneet myönteisesti. Tämä nostaa esille säännösten tarkistamiseksi ja kehittämistarpeita, mutta paljon on kysymys myös muodostuneista toimintakäytännöistä ja lain soveltamisesta. Toimivuusarvioinnissa on tunnistettu näihin molempiin asioihin liittyviä kehittämistarpeita.</p> <p>Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvistä asioista arvioinnissa korostetaan suunnittelujärjestelmän kehittämistä siten, että eri kaavatasojen roolit selkeytyisivät ja niitä käytettäisiin nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Erityisesti kaupunkiseutukokonaisuuksiin liittyvää alueidenkäytön suunnittelua sekä maapolitiikkaan ja tonttimaan saatavuuden turvaamiseen liittyviä kysymyksiä korostetaan. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuus sekä asuntotarjonnan riittävyys ovat maankäyttö- ja rakennuslain keskeisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta oleellisia asioita. Tonttimaan saatavuus yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta oikeista paikoista luo pohjan asumisen, palvelujen ja työpaikkojen kehittymiselle. Eheytyvässä yhdyskuntarakenteessa korostuu täydennysrakentaminen sekä viihtyisän ja toimivan elinympäristön luominen.</p> <p>Rakentamista koskevat keskeiset säännökset on uusittu vuosien 2012 ja 2013 aikana. Osana tätä työtä uudistetaan myös rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevat asetukset vuoden 2017 loppuun mennessä. Tämä työ on jo käynnissä. Rakennusvalvontatoimen yksiköiden kokoa tulee merkittävästi kasvattaa, jotta viranomaisvalvonnan toimintaedellytykset paranisivat ja toiminta olisi koko maassa yhtenäisempää ja ennakoitavampaa. Myös säännöksiä rakennusten elinkaaren aikaisista kunnossapito- ja korjaustoimenpiteistä sekä niihin liittyvistä vastuista tulee selkeyttää.</p> <p>Viranomaisyhteistyötä tulee jatkossa suunnata selkeämmin vain merkittävimpiin asioihin. Myös suunnittelun tueksi tehtävien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tulee kohdistua entistä tarkoituksenmukaisemmin ja ennakoitavammin. Vaihtoehdot maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumiselle pitää selvittää.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Maankäyttö- ja rakennuslaki, alueidenkäytön ohjaus, alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, kaavoitus, rakentamisen ohjaus, maapolitiikka, muutoksenhaku			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4264-2 (nid.)	ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF)	ISSN 1238-7312 (pain.)	ISSN 1796-1637 (verkkok.)
	<i>Sivuja</i> 246	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Edita Publishing Oy, PL 780, 00043 NORDIC MORNING Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380 Sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.editapublishing.fi			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2014			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum	Februari 2014	
Författare	Miljöministeriet			
Publikationens titel	Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (Utvärdering av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar 2013)			
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland I | 2014			
Publikationens tema	Den byggda miljön			
Sammandrag	<p>Ända sedan markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft har man noggrant följt med hur lagen fungerar. Utvärderingar genomfördes en kort tid efter att lagen hade trätt i kraft åren 2001 och 2002 och mer omfattande år 2005 då lagen hade varit i kraft i fem år. Genomförandet av en ny helhetsutvärdering har införts i den nuvarande regeringens regeringsprogram. Bakgrunden till uppdraget är förändringarna i verksamhetsmiljön. Dessutom förutsätter den skärpta tolkningen av grundlagen en precisering av bestämmelserna gällande planeringen av områdesanvändningen och en revidering av bemyndigandena att utfärda förordning.</p> <p>Genomförandet av utvärderingen programmerades hösten 2011 och som bakgrundsinformation har många olika enkäter och utredningar genomförts. En uppföljningsgrupp för utvärderingen tillsattes den 14 februari 2012. Den har haft till uppgift att följa upp och främja genomförandet av utvärderingen och att behandla resultaten från de utredningar som olika aktörer sammanställer, liksom även slutsatserna av dessa resultat. Frågor med anknytning till utvärderingen har dessutom behandlats i många workshoppar och seminarier.</p> <p>Markanvändnings- och bygglagen är till sina utgångspunkter och centrala bestämmelser fortsättningsvis fungerande när det gäller gällande att svara på målsättningarna för planeringen av områdesanvändningen och styrningen av byggandet. Alla frågor som är viktiga med tanke på planeringen av områdesanvändningen och styrningen av byggandet har dock inte behandlats på ett tillfredsställande sätt. Detta framhäver behovet att revidera och utveckla bestämmelserna, men det är också i stor utsträckning fråga om den verksamhetspraxis som har uppstått och hur lagen tillämpas. I utvärderingar av hur lagen fungerar har utvecklingsbehov förknippade med båda dessa aspekter identifierats.</p> <p>Vad gäller planeringen av områdesanvändningen betonas i utvärderingen en utveckling av planeringssystemet så att olika plannivåers roller förtydligas och används på ett mer ändamålsenligt sätt. I synnerhet planeringen av områdesanvändningen i anslutning till stadsregionhelheter samt frågor med anknytning till markpolitik och trygghet av tillgången på tomtmark betonas. Att stadsregionernas samhällsstruktur och trafiksystem fungerar samt att bostadsutbudet är tillräckligt är väsentligt med tanke på förverkligandet av de centrala målen i markanvändnings- och bygglagen. Att det finns tillgång på tomtmark på platser som är ändamålsenliga med avseende på samhällsstrukturens funktion skapar grunden för en utveckling av boendet, servicen och arbetsplatserna. I en enhetlig samhällsstruktur framhävs kompletterande byggande samt skapande av en trivsam och välfungerande livsmiljö.</p> <p>De centrala bestämmelserna gällande byggande förnyades åren 2012 och 2013. Som en del av detta arbete kommer även förordningarna gällande de väsentliga tekniska kraven för byggande att förnyas före slutet av år 2017. Arbetet har redan inletts. Byggnadstillsynsenheterna måste bli betydligt större för att verksamhetsförutsättningarna för myndighetstillsynen ska kunna förbättras och verksamheten bli mer enhetlig och förutsägbar i hela landet. Även bestämmelserna om underhålls- och reparationsåtgärder under byggnadernas hela livscykel samt det ansvar som förknippas med dessa åtgärder bör förtydligas.</p> <p>Myndighetssamarbetet ska i fortsättningen tydligare inriktas på de allra viktigaste frågorna. De utredningar och konsekvensbedömningar som genomförs som stöd för planeringen ska också riktas mer ändamålsenligt och förutsägbart än tidigare. Alternativen till att frånga förfarandet med fastställande av landskapsplanerna måste utredas.</p>			
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, styrning av områdesanvändningen, systemet för planering av områdesanvändningen, planläggning, styrning av byggandet, markpolitik, ändringssökande			
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-4264-2 (hft.)	ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	Sidantal 246	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	Edita Publishing Ab, PB 780, 00043 NORDIC MORNING Kundtjänst: tfn +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Epost: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.editapublishing.fi			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2014			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		<i>Date</i> February 2014	
<i>Author(s)</i>	Ministry of the Environment			
<i>Title of publication</i>	Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (Assessment of the Effectiveness of the Land Use and Building Act in 2013)			
<i>Publication series and number</i>	Finnish environment I | 2014			
<i>Theme of publication</i>	Built environment			
<i>Abstract</i>	<p>The effectiveness of the Land Use and Building Act has been closely monitored since the act came into force. Assessments were conducted soon after the act came into force, in 2001 and 2002, and a more thorough assessment was conducted in 2005, after the act had been in force for five years. Completing a new overall assessment is part of the current Government Programme. The reason for doing the assessment was because of changes in the operating environment. In addition to this, the restricted interpretation of the Constitution requires further clarification of the land use planning regulations and of the authority to issue decrees.</p> <p>The implementation of the work to assess the effectiveness was organised in autumn 2011, and several surveys and analyses were completed to support it. On 14 February 2012 a monitoring group was set up to make the assessment. Its tasks included monitoring and promoting the implementation of the assessment, and processing the results and conclusions of the assessments that were completed by different parties. Furthermore, matters related to the assessment were discussed in a number of workshops and seminars.</p> <p>The principles and central regulations of the Land Use and Building Act continue to fulfil the objectives of land use planning and the guidance for construction. However, there are some important aspects of land use planning and the guidance for construction that have not reached a positive outcome. This suggests that the regulations need to be reviewed and developed, but questions on the established procedures and the application of the act are also important. The development needed for both of these issues was identified in the assessment.</p> <p>An aspect of land use planning that features prominently in the assessment is development of the planning system, in order to clarify the roles of the different levels of land use plans and to allow them to be used more appropriately. In particular, questions related to urban planning, land use policy, and the availability of plots are highlighted in the assessment. The functionality of the urban structure and transport systems, and the sufficient provision of housing are integral to the fulfilment of the central objectives of the Land Use and Building Act. The availability of plots in areas that are important for the functioning of the urban structure creates the basis for the development of housing, services and jobs. Improving the cohesion of the urban structure is characterised by complementary building and the creation of pleasant and functional living environments.</p> <p>The central regulations on construction were amended in 2012 and 2013. As a continuation of this process, the decrees on the essential technical requirements for construction will be amended by the end of 2017. This work is already in progress. Building supervision units must be made substantially larger, in order to improve the operational capabilities of the authorities and increase the integrity and predictability of operations in different parts of the country. Furthermore, the regulations on activities for the maintenance and renovation of buildings during their life cycles should be clarified, as should the related responsibilities.</p> <p>In the future, cooperation between authorities should be more clearly focused on the most important issues. The surveys and impact assessments that support planning should also focus on relevant and predictable targets. Alternatives to abandoning the ratification procedure of regional plans must be investigated.</p>			
<i>Keywords</i>	Land Use and Building Act, guidance for land use planning, land use planning system, planning, steering building, land use policy, appeal			
<i>Financier/ commissioner</i>	Department of the Built Environment			
	ISBN 978-952-11-4264-2 (pbk.)	ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>No. of pages</i> 246	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd, PO Box 780, FI-00043 NORDIC MORNING Customer service: tel. +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Mail orders: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.editapublishing.fi			
<i>Financier of publication</i>	Department of the Built Environment			
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Ltd, Helsinki 2014			

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu tiiviisti lain voimaantulosta alkaen. Arviointeja tehtiin pian lain voimaantulon jälkeen vuosina 2001 ja 2002 ja laajemmin vuonna 2005 lain oltua voimassa viisi vuotta. Uuden kokonaisarvioinnin tekeminen on kirjattu nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan. Toimeksiannon taustalla ovat toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Lisäksi tiukentunut perustuslain tulkinta edellyttää säännösten täsmentämistä.

Toimivuusarvioinnin toteuttaminen ohjelmoitiin syksyllä 2011 ja sen taustaksi on tehty lukuisia erillisiä kyselyjä ja selvityksiä, joista monet on julkaistu erikseen ympäristöministeriön raportteja -sarjassa. Arviointia varten asetettiin myös eri sidosryhmistä koostuva seurantar ryhmä, jonka tehtävänä on ollut seurata ja edistää arvioinnin suorittamista sekä käsitellä laadittujen selvitysten tuloksia ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Arviointiin liittyviä asioita on lisäksi käsitelty monissa työpajoissa ja seminaareissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on lähtökohdiltaan ja keskeisiltä säännöksiltään edelleen toimiva vastaamaan alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin. Kaikki alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen kannalta tärkeät asiat eivät ole kuitenkaan edistyneet myönteisesti. Tämä nostaa esille säännösten tarkistamis- ja kehittämistarpeita, mutta paljon on kysymys myös muodostuneista toimintakäytännöistä ja lain soveltamisesta. Toimivuusarvioinnissa on tunnistettu näihin molempiin asioihin liittyviä kehittämistarpeita.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Myynti: Edita Publishing Oy
Asiakaspalvelu:
PL 780, 00043 NORDIC MORNING
puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi
www.edita.fi/verkkokauppa

ISBN 978-952-11-4264-2 (nid.)
ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokoj.)