

# Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi

Arvioinnin tilanne 31.12.2012

## Sisällysluettelo

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Arvioinnin ohjelmointi ja nykytilanne .....</b>	<b>2</b>
2.1 Ohjelmointi .....	2
2.2 Käynnistetyt tutkimus- ja selvityshankkeet.....	3
2.3 Palautetta Otakantaa .fi -kanavan kautta .....	5
<b>3. Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyt ja tiedossa olevat muutokset.....</b>	<b>6</b>
3.1 Muutokset 2002 - 2012.....	6
3.2 Vireillä olevat hallituksen esitykset .....	7
3.3 Keväällä 2013 annettavat hallituksen esitykset.....	8
<b>4. Näkökulmia arvioinnissa keskeisiksi nouseviin kysymyksiin .....</b>	<b>9</b>
4.1 Kuntauudistus.....	9
4.1.1 Kuntauudistuksen tilanne.....	9
4.1.2 Arvioita kuntauudistuksen vaikutuksista maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmään.....	10
4.2 Alueidenkäytön ohjaus kaupunkiseuduilla .....	11
4.3 Asuntotuotannon edellytysten turvaaminen.....	13
4.4 Voimavarat ja eri toimijoiden roolit.....	14
4.5 Muita toimivuuden arvioinnin tärkeitä kysymyksiä .....	15
<b>5. Arvioinnin eteneminen .....</b>	<b>16</b>

## **1. Johdanto**

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) tuli voimaan 1.1.2000. Lain toiminnasta saatuja kokemuksia on arvioitu pian lain voimaantulon jälkeen vuosina 2001, 2002 sekä kattavammin 2005. Tuolloin arvioitiin, 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.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan 22.6.2011 kirjattiin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin toteuttaminen tällä hallituskaudella. Arviointitarpeen taustalla on lain voimassaoloaikana monin tavoin muuttunut toimintaympäristö.

Arvioinnin tueksi asetettiin 14.2.2012 seurantaryhmä, jonka tehtävänä on seurata ja edistää arvioinnin suorittamista sekä käsitellä eri tahoilla laadittavien selvitysten tuloksia ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Seurantaryhmä on tähän mennessä kokoontunut neljä kertaa. Seurantaryhmän asettamispäätöksen mukaan arviointi suoritetaan vuoden 2013 loppuun mennessä. Tämän hallituskauden muutostarpeista laaditaan arvio vuoden 2012 loppuun mennessä ja siinä erityistä huomiota kiinnitetään kuntarakenteen uudistamiseen liittyviin kysymyksiin.

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. Kansalaisyhteiskunnan sekä yksityisen ja julkisen sektorin suhteissa on tapahtunut muutoksia. Kaupunkiseutujen kasvu, väestö- ja ikärakenteen muutokset ja elinympäristöön kohdistuvien odotusten lisääntyminen ovat myös esimerkkejä kehityssuunnista, joiden merkitystä lain toimivuuden kannalta on syytä arvioida.

## **2. Arvioinnin ohjelmointi ja nykytilanne**

### **2.1 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. Seminaarissa oli 65 osallistujaa.

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 (YMra 4/2012, Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen).

## **2.2 Käynnistetyt tutkimus- ja selvityshankkeet**

Arviointia varten on ympäristöministeriössä käynnistetty asetettujen painopisteiden pohjalta lukuisia tutkimus- ja selvityshankkeita. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu näiden tutkimusten ja selvitysten luonne ja tämänhetkinen vaihe.

### **Kyselyt alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuudesta (AKSU 2)**

Kolme kyselytutkimusta, joista ensimmäinen on suunnattu kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaaville sekä kaavojen laatimisen ohjaukseen osallistuville viranomaistahoille, toinen kansalaisjärjestöille sekä kolmas elinkeinoelämän toimijoille. Kyselytutkimus valmistuu vuoden 2013 alussa. Tutkimuksen toteuttaa FCG Oy.

### **Tutkimus alueidenkäytön kehittymisestä ja ympäristössä tapahtuneista muutoksista**

Paikkatietoaineistoon perustuva tarkastelu tapahtuneesta kehityksestä valituilla kohdealueilla ja selvitys kuntien maankäyttöpolitiikan vaikutuksista tapahtuneeseen

seen kehitykseen. Tutkimuksen ensimmäinen vaihe (tapahtuneen kehityksen kuvaus) on tehty SYKE:ssä ja aineistosta valmistellaan julkaisua. Toiseen vaiheeseen (MRL:stä johtuvia syitä kehitykselle) liittyen on kerätty suunnittelutietoa muutamilta alueilta ja koko kerätyn aineiston analysointi on käynnissä. Tutkimus valmistuu vuoden 2013 alussa. Aineiston analysointiin osallistuu ympäristöministeriön ja SYKE:n lisäksi Ramboll Finland Oy.

### **Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista**

Selvitys toteutetaan ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Ensimmäisessä vaiheessa tehdään kyselyt kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaaville sekä ELY-keskusten alueidenkäytön ohjauksesta vastaaville. Toisessa vaiheessa selvitetään muutamalla kaupunkiseudulla suunnittelutilannetta ja voimavarojen tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä haastattelujen ja alueilta kootun suunnittelutiedon pohjalta. Selvityksen toteuttaa Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitokselta ja se valmistuu 28.2.2013 mennessä.

### **Kysely kuntien maapoliittisten toimintatapojen vaikutuksista lain tavoitteiden saavuttamiseen**

Kysely valmistellaan ja toteutetaan ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä ja siinä selvitetään maapoliittisten välineiden käyttöä ja toimivuutta. Kysely tehdään vuoden 2012 loppupuolella ja aineistoa analysoidaan alkuvuodesta 2013. Kyselyn yhteydessä selvitetään myös kumppanuushankkeiden vaikutusta lain tavoitteiden saavuttamiseen.

### **Tutkimus muutoksenhausta päätösten lainmukaisuuden takeena**

Muutoksenhakuun liittyviä hallintotuomioistuinten päätöksiä on seurattu eri vaiheissa koko lain voimassaolon ajan. Nyt aineisto laitetaan ajan tasalle ja uutena asiana tarkastellaan valituslupamenettelyn selkeyttä ja merkitystä. Työssä käydään läpi, miten eri osalliset ovat käyttäneet muutoksenhakumahdollisuutta ja miten eri tahojen valitukset menestyvät. Tarkastellaan päätöslajeittain valitusten kohdistumista, valittajien ja valitusten määrää sekä valitusten menestymistä hallintotuomioistuimissa. Tutkimuksen tekee Itä-Suomen yliopisto ja se valmistuu 31.1.2013 mennessä.

### **Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskeva selvitys**

Työssä selvitetään suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin liittyvää käytäntöä ja niiden merkitystä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä. Selvitys valmistuu 28.2.2013 mennessä. Selvityksen laatii nuorempi tutkija, ympäristölakimies Aleksi Heinilä.

### **Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä**

Erikseen selvitetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä ja roolia MRL:n mukaisessa suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä. Selvitys valmistuu alkuvuodesta 2013. Selvitys valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista korkeimman hallinto-oikeuden maakunta- ja yleiskaavoitusta koskevissa ratkaisuisa valmistuu vuoden 2012 loppuun mennessä.

## **Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapinnat**

Erikseen selvitetään maankäyttö- ja rakennuslain sekä keskeisten muiden maankäyttöön liittyvien lakien rajapintoja ja mahdollisia päällekkäisyyksiin liittyviä ongelmakysymyksiä. Selvitys valmistuu alkuvuodesta 2013.

## **Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus**

Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta, erityisesti rakentamisen valvonnan tilan, rakentamisen laadun ja yleisen edun kannalta selvittää Rakennustarkastusyhdistys ry. Selvitys valmistuu toukokuussa 2013. Lisäksi toteutetaan kolme kyselyä. Konsulttityönä, yhteistyössä rakennusala edustavien henkilöjärjestöjen kanssa, toteutetaan kysely rakentamisen ja suunnittelun asiantuntijoille. Kyselyssä selvitetään rakentamista ohjaavien keskeisten säännösten toimivuutta ja yhtenäistä sovellettavuutta. Pientaloteollisuuden järjestö ja yksittäisiä pientalorakentajia ja pientalorakennuttamista edustava yhdistys lähettävät jäsenilleen kyselyt, joissa säästöjen toimivuutta selvitetään pientalorakentamisen näkökulmasta. Kyselyistä tehtävät analyysit ja johtopäätökset valmistuvat huhtikuussa 2013.

## **Selvitys ELY-keskuksista MRL 18 §:n mukaisina viranomaisina**

Ympäristöministeriö asetti 29.10.2012 hankkeen koskien ELY-keskuksia MRL 18 §:n mukaisissa tehtävissä. Hankkeen tarkoituksena on arvioida ELY-keskusten kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää viranomaistoimintaa erityisesti kehittämiskeskustelujen, viranomaisneuvottelujen, poikkeamispäätösten ja muutoksenhaun osalta sekä sitä, miten ELY-keskusten organisaatio, resurssit ja tulosaus tukevat em. tehtävien hoitoa. Tehtävänä on myös selvittää ELY-keskusten kaavaohjauksen käytäntöjä, ELY-keskusten palvelutasosta, osaamisesta ja sisäisestä yhteistyöstä saatua palautetta sekä sitä, onko toiminta yhdenmukaista maan eri osissa. Hankkeen selvityshenkilöksi on nimetty OTK ja VTM Auvo Haapanala tukenaan ohjausryhmä.

Näiden em. hankkeiden lisäksi muut sidosryhmät tekevät omia kyselyjä ja selvityksiä lain toimivuudesta. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto on tehnyt kyselyt kuntien ja maakuntien liittojen kaavoituksesta vastaaville, kuntien rakennustarkastajille sekä ELY-keskusten alueidenkäyttövastaaville. Kuntaliitto tekee myöhemmin kyselyn myös kuntien luottamushenkilöille. 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. Rakennusteollisuus RT ry, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry ja Viherympäristöliitto ry tekevät kyselyjä jäsenistölleen ja niissä on mukana myös lain toimivuuden arviointiin liittyviä kysymyksiä.

Toimivuuden arvioinnissa hyödynnetään myös jo tehtyjä selvityksiä ja tutkimuksia.

## **2.3 Palautetta Otakantaa.fi –kanavan kautta**

Yhtenä keinona saada laajemmin kansalaisten palautetta lain toimivuudesta käytettiin oikeusministeriön Otakantaa.fi –sivustoa. Palautetta oli mahdollista antaa 2.-30.4.2012 välisenä aikana. Kyselyn tarkoitus oli kerätä kokemuksia siitä, miten lain tavoitteet toteutuvat käytännössä ja onko lakia tarpeen uudistaa niin, että se vastaa paremmin muuttuvan yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeisiin.

Kaikkiaan kommentteja saatiin 134. Keskeisimmät aiheet palautteissa liittyivät maankäyttö- ja rakennuslain valitusjärjestelmään, vuorovaikutuskeinoihin ja kaavoitukseen liittyvään vaikutusten arviointiin ja selvityksiin. Useissa palautteissa esitettiin huoli vuorovaikutuksen toteutumisesta kaavoituksessa. Kansalaisten kuuleminen koettiin useissa kommentteissa muodollisuudeksi. Eräiden kommenttien mukaan valitusmahdollisuutta pitäisi edelleen rajoittaa, toisten mukaan nykyjärjestelmää pidettiin hyvänä.

Eräät järjestöt antoivat muutamia laajempia palautteita suoraan ympäristöministeriön Otakantaa.fi –sivuston kyselyn jälkeen.

## **3. Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyt ja tiedossa olevat tulevat muutokset**

### **3.1 Muutokset 2002 - 2012**

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sen voimaantulon 1.1.2000 jälkeen tehty useita muutoksia, joista keskeisinä voidaan todeta seuraavat.

Vuonna 2003 lisättiin maanomistajien velvollisuutta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Samalla selvennettiin maankäyttösopimusten suhdetta kaavoitusmenettelyyn.

Vuoden 2004 muutoksella parannettiin lain toimivuutta eri tavoin. Muutokset koskivat mm. yhteistä yleiskaavaa, asemakaavan oikeusvaikutuksia, erillisen tonttijaon laatimista, rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella, toimenpideluvan edellytyksiä, luvan voimassaoloa ja jatkamista, rakennustyön suoritusta ja valvontaa sekä poikkeamisvaltaa.

Vuoden 2006 muutosten tavoitteena oli nopeuttaa asuntotonttien kaavoitusta. Tällöin asuntotuotannon edellytykset ja tarve huomioitiin mm. alueiden käytön suunnittelun tavoitteita, kaavoituskatsausta ja asemakaavan laatimistarvetta koskevissa säännöksissä. Kaavan voimaantuloa nopeutettiin rajoittamalla muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos maankäyttö oli ratkaistu lainvoimaisessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Lupapäätöksille otettiin käyttöön valituslupa, jos hallinto-oikeus ei ole muuttanut kunnan viranomaisen päätöstä. Lupapäätöksiin liitettiin valituskielto siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa. Kunnan jäsenen valitusoikeus vähäisistä asemakaavan muutoksista rajoitettiin niihin, joiden etua tai oikeutta kaava koskee.

Vuoden 2008 muutoksilla sujuvoitettiin kaavoitus- ja lupamenettelyjä. Muutoksella otettiin käyttöön valituslupajärjestelmä, kun asemakaava on oikeusvaikutteisen yleis-

kaavan alueella. Valituslupajärjestelmä säädettiin koskemaan myös suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä. Kunta veloitettiin ilman erillistä pyyntöä antamaan perusteltu vastaus kaavasta mustatuksen tehneelle. Kylien asuntorakentamista helpotettiin mahdollistamalla yleiskaavan käyttäminen suoraan rakentamisen ohjaukseen alueilla, joilla rakentamispaine ei ole merkittävä. Pääkaupunkiseudun kaupungeille säädettiin velvollisuus laatia yhteinen yleiskaava. Asemakaavassa sallittiin antaa määräys kaukolämpöverkkoon liittymisestä. Rakennuksen purkamisen sääntelyä tarkennettiin.

Vuoden 2011 alussa tuli voimaan laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta (1257/2010). Lain tavoitteena on ollut hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. Laki on voimassa kolme vuotta, 1.1.2011–1.1.2014.

Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetulla lailla (3 §) on mm. siirretty poikkeamispäätösten ratkaisutoimivalta rantarakentamista lukuun ottamatta ELY-keskuksilta kunnille Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Turussa. Poikkeamispäätösten ratkaisuvallan siirto on keskeisin asia kokeilulaissa. Kokeilulaissa ei ole muutettu laissa säädettyjä poikkeamisen edellytyksiä vaan kokeilu on koskenut ainoastaan toimivallan siirtoa.

Kokeilussa mukana olevat kaupungit ovat pitäneet kokeilua hyödyllisenä ja katsovat, että menettelyä tulisi jatkaa katkeamattomasti vuoden 2014 alusta, jotta kaupunkien poikkeamispäätösten menettelyä koskevaan hallintoon ei tarvitsisi tehdä muutoksia. Lain jatkamisesta tai muuttamisesta pysyväksi ja lain mahdollisesta muusta sisällöstä tulisi tehdä ratkaisut kevään 2013 aikana.

### **3.2 Vireillä olevat hallituksen esitykset**

#### **Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (2010/31/EU) voimaansaattaminen**

Hallituksen esitys (HE 81/2012 vp) on eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä (tilanne 12.10.2012). Esityksellä toimeenpannaan rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin artiklat, jotka koskevat korjaus- ja muutostöiden energiatehokkuutta sekä lämmitysjärjestelmien arviointivelvoitetta. Samassa esityksessä on rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevat säännökset saatettu vastaamaan perustuslain säädöstasoa koskevia vaatimuksia.

#### **Rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annettavan lain edellyttämät muutokset**

Hallituksen esitys (HE 82/2012 vp) on eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä (tilanne 12.10.2012). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi mm. maankäyttö- ja rakennuslakia tarvittavilta osin.

### **3.3 Keväällä 2013 annettavat hallituksen esitykset**

#### **Rakennuksen suunnittelua, rakennustyön johtoa ja viranomaisvalvontaa koskeva MRL:n muutos**

Rakentamisen yleinen ohjaus perustuu maankäyttö- ja rakennuslain, -asetuksen sekä rakentamismääräysten säännöksiin. Pääosa säännöksistä on asetustasoisia. Säännökset eivät kaikilta osin vastaa perustuslain 80 §:n säädöstasoa koskevia vaatimuksia. MRL:n valtuussäännökset ovat puutteellisia eikä voimassa oleva sääntely muodosta riittävää perustaa asetuksina annettaville tarkemmille säännöksille.

Tarkoitus on saattaa hallituksen esityksellä rakennuksen suunnittelua, rakennustyön johtoa ja viranomaisvalvontaa koskevat säännökset sekä niiden nojalla annettavat asetukset vastaamaan perustuslain säädöstasoa koskevia vaatimuksia. Tarkoitus on siirtää lakiin rakennuksen suunnittelijoiden ja rakennustyön johdon vastuita ja kelpoisuuksia sekä viranomaisvalvontaa ja teknistä tarkastusta koskevat vaatimukset maankäyttö- ja rakennusasetuksesta ja ympäristöministeriön asetustasoisista Suomen rakentamismääräyskokoelman osista A1 (Rakentamisen valvonta ja tekninen tarkastus) ja A2 (Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat). Tarkastelu ulottuu yhteensä noin 130 säännökseen, mitä määrää voidaan pitää huomattavana.

Hajallaan olevat säännökset kootaan yhteen ja lakiin sisällytetään eri asiakokonaisuuksien perussäännökset ja tarpeelliset asetuksenantovaltuudet. Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja tarkentaa hajanaista rakentamisen sääntelyä ja edistää säädösten yhtenäistä soveltamista. Sääntelyn tueksi on tarkoitus valmistella opasaineistoa. Säädöshanke on virkamiesvalmistelussa.

Perustuslain edellyttämällä MRL:n muutoksella vastataan osaltaan myös hallitusohjelman tavoitteisiin, jotka koskevat rakentamisen säännösten ennakoitavan ja yhtenäisen tulkinnan vahvistamista, rakentamisen viranomaisohjauksen selkeyttämistä sekä rakentamisen, suunnittelutyön ja työnjohdon laadun parantamista suunnittelijoiden ja muiden toimijoiden pätevyysvaatimuksia selkeyttämällä.

#### **Tuulivoimaa koskevat säännösmuutokset**

Virkamiesvalmistelu tuulivoimarakentamiseen liittyvien säännösten tarkistamiseksi on käynnistetty ja hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväällä 2013. Muutettavat säännökset tarkentuvat valmistelun edetessä.

#### **Hule- ja kuivatusvesiä koskevat säännösmuutokset**

Hule- ja kuivatusvesiä koskeva sääntely on tarkoitus poistaa vesihuoltolaista sen soveltamisalaa muuttamalla. Tarkoitus on siirtää vastaava sääntely maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lisäksi tarkoitus on sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin muita säännöksiä, jotta hulevesien hallinnan järjestäminen edellyttää ja tehdä lakiin näistä muutoksista johtuvat tekniset tarkistukset hallintopakko- ja oikeus- turvasäännöksiin. Vesihuoltolain ja maankäyttö- ja rakennuslain muutokset on



tarkoituksenmukaista käsitellä yhtä aikaa eduskunnassa, koska niillä on keskinäinen sidonnaisuus muutosten sisältöjen suhteen.

#### **4. Näkökulmia arvioinnissa keskeisiksi nouseviin kysymyksiin**

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa käydään läpi maankäytön ohjausjärjestelmää kokonaisuutena. Miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavoitus, yleiskaavoitus, asemakaavoitus sekä rakentamisen ohjaus toimivat? Tässä luvussa nostetaan esille sellaisia kysymyksiä, joihin arvioinnissa on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

##### **4.1 Kuntaudistus**

###### **4.1.1 Kuntaudistuksen tilanne**

Hallitus antoi kesäkuussa 2012 Eduskunnalle tiedonannon kuntauudistuksen etenemisestä. Sen mukaan uudistus etenisi siten, että ensi vuosi on kuntien kuntajakoselvitysten ja kuntien yhdistymispäätösten aikaa. Vuosi 2014 tulisi olemaan uusien kuntien valmistelun aikaa ja vuodet 2015-2017 uusien kuntien toteuttamisen aikaa.

Kuntaudistusta ohjaa valmisteilla oleva kuntarakennelaki. Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi 15. marraskuuta 2012 kuntarakennelakiluonnoksen lähetettäväksi lausuntokierrokselle kuntiin. Lausuntoaika päättyy 7.3.2013. Kuntaudistuksen ratkaisuihin vaikuttaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Sitä valmistelevalle työryhmän määräaika päättyy vuoden 2012 lopussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain on tarkoitus tulla voimaan 2015.

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaan kunnan tulisi selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää yhdenkin laissa säädetyistä selvityksiperusteista. Selvityksiperusteet koskevat palvelujen edellyttämää väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta sekä kunnan taloudellista tilannetta. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään selvityksiperusteista täytyisi, jos alueella ei muutoin ole saavutettavissa toiminnallista kokonaisuutta. Selvitysalueen tulisi täyttää kuntajaon muuttamisen edellytykset kuten perustuslain kielellisten oikeuksien turvaamista koskevat edellytykset

Palvelujen edellyttämän väestöpohjan kautta arvioidaan kunnan palvelujen järjestämisen, tuottamisen ja rahoittamisen edellyttämää riittävää väestöpohjaa, jollaisena pidetään vähintään noin 20 000 asukasta. Toinen kriteerikokonaisuus koostuu työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteereistä. Työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 %. Sille vaihtoehtoisessa työssäkäyntitarkastelussa kriteerinä on laajamittainen, alueesta riippuen joko vähintään 25 %:n tai 35 %:n pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan. Yhdyskuntarakennekriteerin tarkoituksena on tunnistaa kuntia, joilla tarve maankäytön, asumisen ja liikenteen päätöksenteon kokoamiseen yhteen on suurin. Siinä selvitysvollisuuden lähtökohtina ovat Suomen ympäristökeskuksen taajamatarkastelut.

Kuntien olisi tehtävä lakiluonnoksessa edellytetyt selvitykset ja mahdolliset niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1.4.2014 mennessä. Kuntien tulisi ilmoittaa valtiova-

rainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää yhdistymistä. Hallitus arvioi kuntauudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa. Mikäli kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt esitystä yhdistymisestä, voi valtiovarainministeriö määrätä tarvittaessa erityisen kuntajakoselvityksen toimitamisesta.

Helsingin metropolialue muodostaa kuntauudistuksessa oman erityisen kokonaisuutensa. Alueella kartoitetaan parhaillaan yhteistyössä kuntien kanssa tulevat kuntajakoselvitysalueet ja erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi. Selvityksen määräaika on 28.2.2013, jonka jälkeen siitä pyydetään asianomaisten kuntien lausunnot.

#### **4.1.2 Arvioita kuntauudistuksen vaikutuksista maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmään**

Kuntauudistuksen tavoitteena on selkeä pyrkimys kohti vahvoja peruskuntia, jotka muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista. Kunnat olisivat riittävän suuria pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativia erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Nykyistä vahvemmat kunnat voisivat myös tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen.

Tavoitellun kuntauudistuksen vaikutuksia MRL:n ohjausjärjestelmään voidaan arvioida myönteisiksi. Vahvemmat peruskunnat merkitsevät myös parempia resursseja sekä maankäytön suunnitteluun että rakentamisen ohjaamiseen. Kuntien yhdistyessä resursseja voidaan suunnata laajempien kokonaisuuksien kannalta mielekkäällä tavalla ja turvata riittävä ammatillinen asiantuntemus myös niillä alueilla, joilla sitä ei tällä hetkellä ole.

Kuntien välistä osaoptimointia voidaan kasvavilla kaupunkiseuduilla pitää keskeisenä yhdyskuntarakenteen hajautumiseen vaikuttavana tekijänä. Osaoptimoinnilla tarkoitetaan sitä, että yksittäinen kunta kaupunkiseudulla tekee sellaisia päätöksiä, jotka hyödyttävät kyseistä kuntaa, mutta eivät ota alueen muiden osien tai koko kaupunkiseudun etuja huomioon. Kuntarakenteella on vaikutuksia esimerkiksi kaupan palvelun sijoittamiseen, maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen sekä hajarakentamiseen. Kuntarakenteen kehittyminen luonnollisten työssäkäyntialueiden suuntaan loisi nykyistä parempia edellytyksiä kestäväan yhdyskuntakehitykseen.

Kuntauudistuksen tavoitteiden toteutuminen nostaa esille kysymyksen myös nykyisen maankäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta uudessa tilanteessa. Minkälaista yleispiirteistä maankäytön ohjaamista tarvitaan tilanteessa, missä esimerkiksi kaupunkiseutujen kuntarakenne muuttuu merkittävästi?

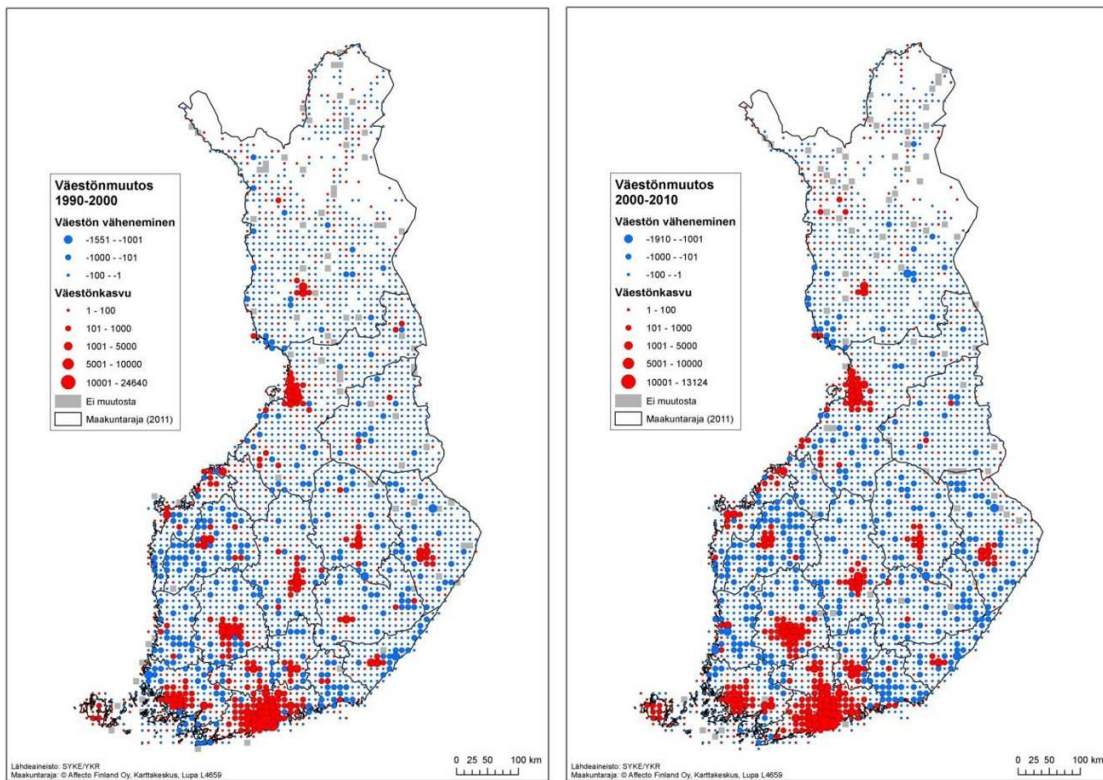
#### **Keskeisiä kehittämistoimenpiteitä:**

Kuntauudistuksen edetessä sille asetettujen tavoitteiden suuntaisesti arvioidaan kaavajärjestelmän kehittämistarpeet.

## 4.2 Alueidenkäytön ohjaus kaupunkiseuduilla

Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjaamiseen liittyvät tarpeet ja perinteet vaihtelevat eri seuduilla. Kokonaisuuden ohjaamisen tarve on erityisen suuri kasvavilla kaupunkiseuduilla, joilla yhdyskuntarakenteen hallinta ja kaupunkiseudun toimivuuteen liittyvät tarpeet korostuvat. Myös väestöään menettävillä kaupunkiseuduilla maankäyttöön liittyvät strategiset valinnat ovat tärkeitä, jotta lyhyellä aikavälillä vaikuttavat hankkeet eivät vie edellytyksiä seudun pitemmän aikavälin kehitykseltä.

Valtakunnallisella tasolla aluerakenne on polarisoitunut. Helsingin metropolialue ja suurimmat kaupunkiseudut ovat kasvaneet voimakkaasti sekä sisäisesti että laajenemalla alueellisesti. Kuitenkin vain harvat alueet ovat kasvaneet. Väestöään voimakkaasti menettäviä alueita on ollut yhä enemmän, erityisesti Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa.



Väestömuutos 10 km<sup>2</sup> ruuduilla 1990-2000 ja 2000-2010. YKR/SYKE ja TK 2012.

Hallitusohjelmassa on todettu, että maankäytön suunnittelussa korostetaan tiiviitä ja joukkoliikenteeseen perustuvia taajamia, työssäkäyntialueita, energiatehokkuutta, päästövaikutuksia sekä ekologisten verkostojen huomioon ottamista. Uudisrakentamista ohjataan olemassa olevien palveluiden ja yhdyskuntarakenteen piiriin. Luodaan kestäväällä tavalla edellytyksiä tonttikohtaiselle täydennys- ja lisärakentamiselle. Tarkistetaan asemakaava-alueen ulkopuolisten alueiden kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen periaatteita erityisesti kaupunki- ja kasvuseuduilla.

Kaupunkiseutujen alueidenkäyttöä ohjataan maakuntakaavoilla ja yleiskaavoilla. Lisäksi useille kaupunkiseuduille on laadittu erilaisia rakennemalleja tai kehityskuvia,

joilla ei ole oikeudellista ohjausvaikutusta. Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa sinänsä hyviä suunnitteluvälineitä kaupunkiseutujen kehityksen ohjaamiseen, mutta välineitä ei aina käytetä kaupunkiseudun kokonaisedun kannalta optimaalisella tavalla.

Maakuntakaavojen ohjausvaikutuksessa korostuvat seudullisesti merkittävien toimintojen, esimerkiksi liikenneväylien ja kaupan suurten yksiköiden sijoittumisen ohjaus sekä luonnonvaroihin liittyvät kysymykset. Laajemmin kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa maakuntakaavojen rooli vaihtelee maakunnittain ja kaupunkiseuduittain. Kaikissa tilanteissa ohjausvaikutus ei toimi kovin hyvin. Maakuntakaavoja laaditaan myös yhä enenevässä määrin vaihekaavoina, joissa tarkastellaan jotakin maankäytön osa-aluetta.

Yleiskaavoitus on puolestaan painottunut viime vuosina enimmäkseen suppeampien alueiden osayleiskaavoitukseen ja rantayleiskaavoitukseen. Vain harvoissa tilanteissa yleiskaavoja on laadittu kaupunkiseuduilla laajemmille alueille, tosin laajenevaa kiinnostusta tämäntapaisiin yleiskaavoihin on viriämässä. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vain kahdelle kaupunkiseudulle, Oulun ja Joensuun seuduille. Yhteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan ohjaussuhde on joissakin tilanteissa aiheuttanut hämmennystä.

Kaupunkiseuduille laadittuja rakennemalleja ja kehityskuvia voidaan pitää sinänsä hyödyllisinä, koska niiden avulla kynnys kuntien yhteistyön käynnistymiselle on ollut matala ja tarkastelussa on voitu keskittyä niihin teemoihin, joista keskustelua halutaan käydä. Kaupunkiseuduilla on kuitenkin tärkeää, että maankäyttöön liittyviä strategisia kysymyksiä käsiteltäessä pystytään päättämään myös oikeudellisesti sitovista pitkäjänteisistä kehittämisperiaatteista ja reunaehdoista.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset yleispiirteiset kaavat ovat usein niin yksityiskohtaisia, että yleispiirteisellä tasolla tärkeät strategiset linjanvedot hämärtyvät yksityiskohtien alle ja eri tahojen vaatimukset selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuuteen ja perusteellisuuteen ovat kasvaneet. Tämä raskaus johtuu eri osallisten tahoilta (myös viranomaiset) tulevasta paineesta ratkaista jo yleispiirteisten kaavojen tasolla monenlaisia maankäyttöön liittyviä kysymyksiä

Oma kysymyksensä kasvavilla kaupunkiseuduilla on taajamien lievealueiden hajarakentamisen ohjaus. Kaupunkiseuduilla kunnat kilpailevat asukkaista ja paine purkautuu myös taajamien läheiselle maaseudulle. Hajarakentamisen ohjausta käsiteltäessä on perusteltua korostaa ongelmien kohdistumista suurten kaupunkiseutujen taajamien lievealueisiin ja työssäkäyntialueisiin. Kauempana maaseudulla hajarakentamista ei voida pitää ongelmana, päinvastoin erityisesti maaseudun kylien kehittymistä halutaan tukea.

Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjauksen kehittäminen edellyttääkin nykyisten suunnitteluvälineiden ja niiden käytön sekä menettelyihin liittyvien prosessien kriittistä tarkastelua.

**Keskeisiä kehittämistoimenpiteitä:**

1. Kaupunkiseutujen yleispiirteisen kaavoituksen välineitä ja niiden käyttöä kehitetään siten, että maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen toimii nykyistä paremmin ja asioita tarkastellaan oikealla tasolla ja tarkoituksenmukaisten suunnittelukokonaisuuksien puitteissa. Tämä edellyttää maakuntakaavan, yhteisen yleiskaavan ja yleiskaavan keskinäisen roolin ja sisällön pohtimista, kaavojen sisältövaatimusten kehittämistä sekä kaavojen toteuttamisen ajoitukseen parempaa hallintaa.
2. Kaavojen laatimiseen liittyvä viranomaisyhteistyötä kehitetään.
3. Suurten kaupunkiseutujen keskustaajamien lievealueiden hajarakentamisen ohjauksen välineitä parannetaan.

### 4.3 Asuntotuotannon edellytysten turvaaminen

Valtioneuvoston asuntopoliittisen toimenpideohjelman vuosille 2012-15 keskeisiä tavoitteita ovat tonttimaan saatavuuden turvaaminen ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä asuntomarkkinoiden tasapainon edistäminen valtion tukitoimin. Asuntotuotannon edellytyksiä parannettaessa on tärkeää lisätä asuntotarjontaa ja kohtuullistaa asumismenoja erityisesti kasvukeskuksissa sekä parantaa näin edellytyksiä työvoiman liikkuvuudelle, talouden kasvulle ja kansantalouden yleiselle kilpailukyvyille.

Asuntotuotannon edellytyksiin vaikutetaan monella tavalla. MRL:n näkökulmasta oleellisia kysymyksiä ovat tonttimaan saatavuuteen sekä kaavoitusmenettelyn sujuvuuteen liittyvät asiat.

Tonttimaan saatavuuden turvaamisessa on kuntien harjoittama maapolitiikka keskeisessä asemassa. MRL:ssa on säännöksiä maapolitiikan erilaisista keinoista. Näiden keinojen käytössä on kuitenkin huomattavia kuntakohtaisia eroja ja useat kunnat eivät käytä välineitä kovin tehokkaasti. Kaupunkiseuduilla lisäksi erilaiset toimintaperiaatteet aiheuttavat kitkaa yhteisen maankäyttöpoliitiikan järjestämisessä. Maapolitiikan harjoittamista ei nimenomaisesti ole säädetty kunnan tehtäviin kuuluvaksi. Asiaa koskevien säännösten ja reunaehtojen lisäämistä MRL:iin olisikin syytä harkita osana maapolitiikan tehostamista.

Uuden kaavoitettavan tonttimaan hankkimisen lisäksi myös jo kaavoitettujen ja kunnallistekniikan piiristä olevien tonttien käyttöön saaminen on useissa kunnissa ongelmallista. Tämä aiheuttaa mm. yhdyskuntateknisiin verkostoihin käytettyjen varojen hukkaantumista ja paineita uusien kaava-alueiden avaamiseen. Rakentamattoman tonttimaan käyttöön saaminen on tärkeää. Kunnilla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotuksia ja MRL:n keinojen lisäksi tonttitarjontaa voidaan edistää verotuksen keinoin. Myös hallitusohjelmassa on todettu, että taloudelliset ohjauskeinot yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi tulee selvittää. Kaavoituksen sujuvuuteen liittyviä menettelyjä ja kumppanuushankkeita on syytä kehittää. Kaavaprosessin joutuisuus, sujuvuus ja avoimuus on nostettu esille myös hallitusohjelmassa.

Asuntotuotannon riittävien edellytysten turvaamiseen liittyy myös kilpailun edistämisen näkökohta. On tärkeää, että kaavoitettuja tontteja luovutetaan kysyntää vastaavas-

ti ja kilpailua edistäen. Tonttitarjontaan liittyvän kilpailun edistämismenettelyn kirjaamista lakiin tulisi harkita.

Kaupunkipolitiikassa on siirrytty yhä enemmän valtion ja kaupunkiseutujen väliseen sopimuskäytäntöön suurilla kaupunkiseuduilla. Sopimukset perustuvat hallitusohjelmaan, jonka mukaisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) aiesopimusmenettelyä jatketaan ja kehitetään aikaisempaa sitovammaksi. Menettelyn tarkoituksena on tukea suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Aiesopimusmenettelyyn liittyvien säännösten sisällyttämistä MRL:iin on syytä selvittää.

MRL mahdollistaa rajatun alueen nimeämisen määrääjäksi kehittämisalueeksi. Menettelyn tavoitteena on pääasiassa edistää rakennettujen alueiden uudistamista ja yhdyskuntarakenteessa olevien alueiden käyttötarkoituksen muuttamista. Myös rakentamattoman alueen nimeäminen kehittämisalueeksi on mahdollista. Kehittämisaluetta on jäänyt lähes kokonaan vaille käytännön soveltamista. Menettelyn käytettävyyden parantamista onkin syytä selvittää.

**Keskeisiä kehittämiskohteita:**

1. Maapolitiikan hoitoa on kehitettävä tonttimaan saatavuuden turvaamiseksi. Maapolitiikan harjoittamisen toteamista kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen ohella kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvaksi selvitetään.
2. Kaavoitukseen liittyviä menettelyjä ja kumppanuushankkeita kehitetään kysyntää vastaavan asuntotuotannon turvaamiseksi.
3. Kilpailun edistämismenettelyn nostamista yhdeksi näkökulmaksi maankäyttö- ja rakennuslakiin selvitetään.
4. MAL-aiesopimusmenettelyn suhdetta maankäyttö- ja rakennuslakiin selvitetään.
5. Uudistetaan kehittämisalueita koskeva säännöstö käyttökelpoiseksi sekä yhdyskuntien uudistamista ja eheyttämistä paremmin palvelevaksi.

#### **4.4 Voimavarat ja eri toimijoiden roolit**

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien valtaa ja vastuuta alueidensa suunnittelussa ja rakentamisen ohjaamisessa. Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Maakuntien suunnittelu on puolestaan maakunnan liittojen tehtävä.

Valtion ympäristöhallinto edistää, ohjaa ja valvoo kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Kuntakaavoissa tämä tehtävä kuuluu ELY-keskuksille ja maakuntakaavojen osalta ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriö myös vahvistaa maakuntakaavat sekä kuntien yhteiset yleiskaavat.

Maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tärkeänä tavoitteena oli siirtää painopistettä valtion jälkikäteen tapahtuvasta valvonnasta kaavaprosessien aikaiseen ohjaukseen. Kaavaohjauksessa korostuu neuvottelumenettely. Maakuntakaavoihin ja erityisen merkittäviin kuntakaavoihin liittyen järjestetään viranomaisneuvotteluja, joihin kutsutaan ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Kaavoista käydään lisäksi epävirallisempia ns. työneuvotteluja. Kuntien ja ELY-keskusten välillä käydään vuosittain myös kehittämis keskustelu alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Suuri osa kuntien, maakunnan liittojen ja ELY-keskusten toimijoista pitää resurssiaan riittämättöminä suhteessa tehtäviinsä. Myös valtion eri sektoriviranomaisilla on vaikeuksia osallistua kaikkiin tarpeellisiin neuvotteluihin. Määrällisten resurssien ohella on syytä kiinnittää huomiota myös resurssien laatuun.

Viranomaisyhteistyön sujuvuus ja voimavarojen suuntaaminen oikeisiin asioihin on yksi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden sekä kaavaprosessien ennakoitavuuden keskeisiä kysymyksiä. Oleellista on yhteistyön kohdentaminen voimavarojen puitteissa entistä selkeämmin merkittävimpiin asioihin. Kaavaprosesseihin vaikuttavat asiat on tuotava esille myös riittävän aikaisessa vaiheessa.

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. Jo edellä kaupunkiseutujen alueiden käytön ohjausta käsiteltäessä todettiin, että etenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten yleispiirteisten kaavojen prosessit on usein koettu raskaiksi. Kaavojen sisällön ja niissä käsiteltävien asioiden rajaamiseen kaavataso roolin mukaisesti erityisesti yleispiirteisissä kaavoissa on kiinnittävä aikaisempaa suurempaa huomiota. Myös kaavoilta edellyttävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit täytyy suhteuttaa selkeämmin siihen, mitä ollaan päättämässä. On kehitettävä viranomaiskulttuuria, missä katsotaan enemmän kokonaisuutta sektorinäkökulmien rinnalla.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa luovuttiin kuntakaavojen vahvistamisesta, mutta maakunta-kaavoissa ja kuntien yhteisissä yleiskaavoissa vahvistusmenettely säilytettiin. Tämän arvioinnin yhteydessä käsitellään myös näiden kaavojen vahvistusmenettelystä luopumista.

#### **Keskeisiä kehittämistoimenpiteitä:**

1. Alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen määrällisten ja laadullisten resurssien kehitykseen ja vaikutuksiin laissa määriteltyjen tehtävien hoitamiseen kiinnitetään huomiota.
2. Viranomaisyhteistyötä suunnataan entistä selkeämmin merkittävimpiin alueidenkäyttökysymyksiin.
3. Eri kaavatasojen keskittymistä oman roolinsa mukaiseen ohjaustavoitteeseen kehitetään. Kaavoilta edellytettävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit suhteutetaan entistä paremmin siihen, mistä ollaan päättämässä.
4. Maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettelystä luopumisen vaikutukset nostetaan keskusteluun.

## **4.5 Muita toimivuuden arvioinnin tärkeitä kysymyksiä**

### **Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen**

Ilmastonmuutokseen hillintään ja siihen sopeutumiseen tulee kiinnittää kasvavaa huomiota. Tämä edellyttää kaavoituksen, rakentamista koskevien lupien ja vaikutusten arvioinnin menetelmien kehittämistä siten, että näissä otetaan huomioon muun muassa rakennetun ympäristön energiatehokkuuden, uusiutuvan energian käytön ja ilmastonmuutoksen varautumisen näkökulmat.

Toimivuuden arvioinnissa on tärkeää käydä läpi, millä tavalla nykyiset maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ottavat nämä seikat huomioon.

### **Kilpailun toimivuus maankäytössä ja rakentamisessa**

Hallitusohjelma sisältää useita toimenpiteitä kilpailun edellytysten parantamiseksi. Hallitus on käsitellyt iltakoulussaan 19.9.2012 terveen kilpailun edistämishjelmaa, jossa esitetyjä toimenpiteitä käsitellään seuraavaksi eri ministeriöissä. Ohjelmassa on käsitelty myös maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyviä asioita. Toimivuuden arvioinnissa on perusteltua käydä läpi, miten kilpailu- ja markkina-vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä olisi syytä ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslaissa ja sen mukaisissa menettelyissä, jotta maankäyttöön liittyvät kilpailu- ja markkinavaikutukset ovat riittävästi esillä.

### **Vähittäiskaupan ohjaus**

Vähittäiskauppaa ohjaavien MRL:n säännösten keskeisenä tavoitteena on turvata eri kulkumuodoin saavutettavissa olevan vähittäiskaupan palveluverkon säilymisen ja kehittämisen edellytykset sekä edistää kaupan palveluiden sijoittumista keskusta-alueille. Säännöksiä on viimeksi tarkistettu lainmuutoksella, joka tuli voimaan 15.4.2011. Lainmuutokseen sisältyvät uusina säännöksinä vähittäiskauppaa koskevat erityiset sisältövaatimukset, joita sovelletaan maakunta- ja yleiskaavoihin. Lainmuutos on edellyttänyt uusien säännösten soveltamista koskevan ohjeistuksen laatimista. Ohjeistus on parhaillaan lausuntokierroksella. Vaikka vähittäiskaupan ohjaukseen liittyvät säännökset on juuri uusittu, arvioinnissa tarkastellaan myös niiden toimivuutta.

### **Maaseudun rakentamisen ohjaus**

Asemakaava-alueiden ulkopuolella maankäyttöä ja rakentamista ohjataan maakunta- ja yleiskaavoilla, kuntien rakennusjärjestyksillä ja lupamenettelyllä. Tii- viimmin rakennetuilla aluilla rakennusluvan myöntäminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua, jossa hankkeen maankäytölliset edellytykset selvitetään erillisessä harkinnassa. Suunnittelutarveharkintaa edellyttäviä alueita voidaan määrätä myös yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Joissakin tilanteissa yleiskaavat voidaan laatia siten, että niitä voidaan käyttää suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena ilman erillistä suunnittelutarveharkintaa. Toimivuuden arvioinnissa on perusteltua tarkastella, millä tavalla maankäytön ja rakentamisen ohjaus maaseudulla toimii käytännössä ja vastaako ohjaaminen ohjaustarvetta. Arvioidaan myös korvaussäännösten toimivuutta ja ajanmukaisuutta.

## **5. Arvioinnin eteneminen**

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi on tällä hetkellä vielä keskenäinen. Useimmat selvitykset valmistuvat keväällä 2013 ja vasta niiden pohjalta voidaan tehdä riittävän perusteltuja johtopäätöksiä lain vaikutuksista ja toimivuudesta sekä siitä, miten lain säännökset vastaavat nykyisen ja tulevan toimintaympäristön haasteisiin ja tarpeisiin alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjaamisessa erilaisissa olosuhteissa.

Luvussa 4 on käsitelty yleisellä tasolla sellaisia kehittämistoimenpiteitä, jotka vaikuttavat jo nyt ilmeisiltä. Asioita ei ole pyritty käsittelemään tyhjentävästi,



vaan esille on nostettu joitakin keskeisimpiä näkökulmia. Tässä vaiheessa käsittelyssä on painottunut alueidenkäytön näkökulma rakentamisen ohjaamista enemmän.

Yksittäisten lain muutostarpeiden esille nostaminen ei tässä vaiheessa ole perusteltua. Niihin palataan tarpeen vaatiessa arvioinnin kuluessa, mikäli hallitusohjelman toteuttaminen sitä edellyttää. Laajemmin johtopäätöksiä on syytä käsitellä vasta siinä vaiheessa, kun toimivuuden arviointiin liittyvät selvitykset ovat pitemmällä. Asioihin liittyy todennäköisesti lainsäädännön muutostarpeita, mutta kysymys on myös toimintatavoista ja -käytännöistä, joihin voidaan vaikuttaa nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Seurantaryhmältä on saatu hyvin palautetta ja jo tässä vaiheessa hyvinkin konkreettisia esityksiä lainsäädännön muutostarpeista. Tämä palaute otetaan huomioon arvioinnin jatkotyössä ja asioihin palataan kyseisiä teemoja käsiteltäessä. Palautteessa on käsitelty seuraavia asioita:

- Kaava- ja lupaprosessien toimivuus ja eteneminen  
Maakunnallisen suunnittelujärjestelmän toimivuus paremmin esille, osauudistusten vaikutukset koko lain toimivuuteen, kaavaprosessien ennakoitavuuden parantaminen, selvitysten ja vaikutusten arviointien määrä, kohdentuminen ja vastuutaho (ei päällekkäisiä selvityksiä, kustannusvaikutusten arvioiminen, vastuu selvitysten tekemisestä), tonttituotannon määrän riittävyys (tonttituotannon vastattava kysyntää), valitusoikeuden rajaaminen (myös vastakkainen näkemys: valitusoikeuden laajentaminen, valituslupajärjestelmästä luopuminen), asioiden käsittelyaikaan ja kaavojen yksityiskohtaisuuteen puuttuminen, MAL-aiesopimuksiin liittyvät periaatteet (vapaaehtoisuuden korostaminen, sopimusten vaikutukset myös kaupunkiseutujen ulkopuolella), kaavojen ajantasaisuuden tarkemmat säännökset myös yleiskaavoihin ja selvityksiin, aloiteoikeus kaavamuutosten tekemiseksi maanomistajille
- Osallistuminen kaavaprosessissa  
Osallistumista koskevien menetelmien toimivuus, osallistumisen huomioon ottaminen rakennemalleissa ja kumppanuuskaavoituksessa
- Täydennysrakentaminen  
Täydennysrakentamiseen liittyvän kaavoituksen menettelyjen kehittäminen
- Luonnonvarojen hyödyntäminen  
Maa-ainesten ottoalueet maakuntakaavoissa
- Maapolitiikka  
Maapolitiikan hoidon lähtökohdat (kunnan ja yksityisten rooli), sopimuskorvausten perusteet konkreettisemmiksi
- Viranomaisten toimivalta  
Valtion ympäristöhallinnon rooli ja toiminta kaavaohjauksessa (ELY-keskukset ja ympäristöministeriö, myös yhteistyön kehittäminen ELY-keskusten sisällä), kuntien toimivallan laajentaminen poikkeamispäätöksissä (myös vastakkainen nä-

kemys), kokeilulain (1257/2010) periaatteet poikkeamisasioissa pysyväksi kaavoitustoimeltaan kehittyneissä kunnissa, alueellisten poikkeamispäätösten käyttöalan laajentaminen, kaavoituksen viranomaisneuvottelukäytännön keventäminen, lain soveltamisperiaatteiden arviointi maan eri osissa

- Kuntauudistuksen eteneminen  
Kuntauudistusta koskevia tietoja voidaan tarvittaessa täsmentää, kuntauudistus vaikuttaa kaavajärjestelmän lisäksi myös neuvottelujärjestelmään roolituksineen
- Vähittäiskaupan ohjaus  
Suuryksikön kokoraja, seudullisen merkittävyyden määritelmä, soveltamis- ja tulkintaongelmien käsittely
- Maaseudun rakentamisen ohjaus  
Maaseudun elinkeinotoimintaan kohdistuvat rajoitukset kaavoissa, rakentaminen haja-asutusalueilla (hजारakennusoikeus lain tasolla), hजारakentamisen periaatteet myös suurten kaupunkien lievealueiden ulkopuolella, suunnittelutarvevaluesäännösten soveltaminen (kohtuullisuus), vakituinen asuminen rannoilla, maaseuturakentamisen ohjaamisen keinovalikoiman kehittäminen, metsien käsittelyn ohjaaminen kaavoilla
- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet  
VAT:tien normihierarkinen asema, VAT vaikuttavammaksi –julkaisun (SY 13/2012) esittämät näkökulmat huomioon
- MRL:n korvaussäännöstö ja suojelukysymykset kaavoituksessa  
Kaavan käyttäminen suojelun välineenä (mihin suojelua käytetään), korvaussäännösten kohtuullisuus, katualueen ilmaisluvutusvelvollisuus (suhde perustuslain omaisuudensuojaan)
- Rakentamisen ohjaus  
Rakentamista koskevat näkökohdat vain vähän esillä, rakennusasioiden ohjauksen keskittäminen yhteen ministeriöön, rakennusvalvonnan organisoiminen ja tehtävien siirto valtiolle tai koko maan kattavan valtakunnallisen tutkintaorganisaation perustaminen, rakennusvalvontojen yksikkökoko (erottaminen kuntauudistuksesta), rakennusluvan hakemisen joustavoittaminen, energiatehokkuusvaatimukset uudis- ja korjausrakentamisessa, rakentamisen aloittamisoikeuden laajennus, asuntopoliittinen kiirehtimispyyntö, taksojen minimitason määrittäminen, rakentamisen vastuukysymysten selkeämpi rajaaminen ja viestintä, pätevyysasiat rakentamisen ohjauksessa, rakentamiseen liittyvien normitalkoiden jatkaminen
- Ekologiset verkostot  
Ekologisten verkostojen huomioonottaminen kaavoituksessa, maakunnalliset luontopuistot
- Merialuesuunnittelu  
Omat sisältövaatimukset merialuesuunnittelulle

- Kilpailunäkökulma  
Kilpailuun liittyy myös liian yksityiskohtainen kaavoitus, kuten esimerkiksi runkomateriaalin määrääminen, tulisi selvittää velvoitetta arvioida kaavojen vaikutukset markkinoiden toimivuuteen, kilpailuun ja monipuolisen palvelurakenteen muodostamiseen
- Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat  
Erityisesti ristiriitatilanteet, metsälain ja MRL:n suhde, suhde aluekehityslakiin, suhde rakennusperintölakiin (erityisesti sisätilojen suojele), suhde uusiutuvia luonnonarvoja ohjaaviin säännöksiin
- Alueelliset erityispiirteet  
Alueellisten erityispiirteiden parempi tunnistaminen
- Hallitusohjelma  
Hallitusohjelmasta tarkasteltava myös kohtia, joissa käsitellään maaseudun kehittämistä.