

## Yhteenveto keskustelupaperin luonnoksesta annetusta palautteesta: alueidenkäyttö

*Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen taustaksi laadittu keskustelupaperin luonnos oli kommenttikierroksella ympäristöministeriön verkkosivuilla keväällä 2018. Kommentointi tehtiin ns. swot-analyysina. Vastaajien määrä vaihteli osa-alueittain, keskimäärin vastaajia alueidenkäyttöä koskevissa osioissa oli noin 70. Osa kommenteista oli pitkiä ja osa vain yhden sanan mittaisia. Alueidenkäyttöä koskevien kommenttien yhteenlaskettu pituus muodosti yli 60 sivua tekstiä.*

### Vahvuudet

Lain kokonaisuudesta pidettiin hyvänä, koska uudistus nähtiin mahdollisuutena yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa lainsäädäntöä sekä ottaa säädösvalmistelussa huomioon tulevaisuuden toimintaympäristö ja haasteet, jotka tulleiden kommenttien perusteella oli keskustelupaperissa hyvin nostettu esiin. Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävien määrittely pelkkien alueidenkäytölle asetettujen tavoitteiden sijaan nähtiin parannuksena nykytilaan nähden.

Kommenttien mukaan keskustelupaperissa on hyvin hahmotettu tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelun keskeiset osatekijät, joita ovat osallistuva ja vuorovaikutteinen suunnittelutapa, prosessien ennakoitavuus, digitalisaatio / uudet digitaaliset työkalut ja avoin data. Toisaalta todettiin, että nämä asiat ovat toteutettavissa jo nykyisellä lainsäädännöllä, jos tahtotila löytyy kunnalta ja kaavoittajalta.

Vahvuutena pidettiin sitä, että lähtökohtana uudistuksessa pidetään nykyisen lain 1 §:n tavoitteita. Tavoitteena tulee jatkossakin olla alueiden käytön ja rakentamisen järjestäminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Kommenteissa kiitettiin sitä, että uudistamistyössä on tunnistettu alueidenkäytön ohjaukseen kohdistuvan sekä kunnallisia, maakunnallisia että valtakunnallisia tarpeita. Vaikka uudistamistyön yhtenä lähtökohtana on kaavajärjestelmän yksinkertaistaminen, on tunnistettava tarpeiden monikerroksisuus. Vahvuuksina tunnistettiin alueiden erityispiirteiden huomioimista ja ohjauksen kohdentamista eri tavalla eri alueille sekä kaupunkiseutujen merkityksen korostamista. Todettiin, että lisääntyvä eriytyminen kasvavien kaupunkiseutujen ja väestötappioalueiden sekä niiden väliin jäävien alueiden välillä edellyttää joustavia ja skaalautuvia työkaluja. Useassa kommentissa nostettiin esiin täydennysrakentamisen lisääntyminen ja sen huomioiminen myös lain uudistamisessa. Kaavatasojen vähentäminen nähtiin keinona päästä nopeampaan suunnitteluprosessiin ja järjestelmän selkeyttämiseen. Muutamassa kommentissa ehdotettiin, että kaavaprosessin kestolle tulisi asettaa laissa määräaika.

Digitalisaation mahdollisuudet on vastaajien mukaan tunnistettu keskustelupaperissa hyvin. Samoin avoimuus ja läpinäkyvyys sekä vuorovaikutteisuus esim. vaikutusten arvioinnissa on hyvin esillä, kuten myös se, että kaikkien osallisten ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia pyritään lisäämään. Osallistumisesta koskevissa kommentteissa tuotiin esiin se, osallistumisesta voidaan nykyisinkin tehdä hyvin monella eri tavalla eikä osallistumiselle tulisi kovin tiukkoja raameja lainsäädännössä asettaakaan. Olennaista on, että kaavan ratkaisut ovat läpinäkyvästi ja avoimesti perusteltuja. Nostettiin esiin kysymys siitä, miten osallistuminen ja aito vuorovaikutus toteutuvat kuntien maapolitiikasta päätettäessä.

Ilmastonmuutoksen tehokas hillintä alueidenkäytön ohjauksvälineiden kautta nähtiin useassa kommentissa tärkeänä. Keinoina nostettiin esiin liikenteen päästöt, joita kaavoituksen keinoin olisi mahdollista saada vähemmään tukemalla uudenlaisten liikkumispalveluiden syntymistä. Hajarakentamisen salliminen ilman ohjaavaa kaavaa nähtiin ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta huonona asiana. Nostettiin esiin maankäytön ohjauksen merkitys myös muiden ympäristöasioiden kuin ilmastonmuutoksen kannalta ja esitettiin, että kaavoituksen velvoittavuutta tulisi ympäristönäkökulmasta kiristää.

Vahvuuksina tuotiin kommentteissa esiin myös pyrkimys sovittaa maankäyttö ja liikennejärjestelmätyö yhteen. Samaten nostettiin tärkeäksi eri lakien välisten rajapintojen tunnistaminen ja viitattiin keskustelupaperin

tavoitteeseen karsia päällekkäinen lainsäädäntö MRL:sta. Esimerkiksi luonnonsuojelulain ja metsälain nähtiin asettavan aivan riittävät rajat sille, miten metsätaloudessa toimintaan.

Vahvuutena nähtiin kuntien roolin korostuminen ja itsehallinnollisten maakuntien aseman ongelmallisuuden tunnistaminen, joskin muutamassa kommentissa tuotiin esiin se, että valmisteilla olevaa maakuntauudistusta ei ole huomioitu tarpeeksi. Maakunnan tasolla strategisuuden korostumista ja informatiivisen sisällön keventämistä pidettiin toivottavana. Kommenteissa todettiin, että maakunnan suunnittelun merkitys strategisena, tavoiteltua kehitystä hahmottavana ja ohjaavana luo vaikuttavuutta ja vahvistaa suunnittelun roolia, merkitystä ja kiinnostavuutta. Maakuntatason strateginen suunnittelu ilman kunnallisia aluevarauksia ja toimintojen mitoituksia nähtiin tarkoituksenmukaisena ohjauksena kuntien kannalta.

Vahvuutena pidettiin elinvoiman kehittämisen tarpeiden tunnistamista ja mietittiin sitä, kuinka elinvoiman kehittämisen mahdollisuudet sekä toisaalta haitallisten vaikutusten ehkäisy ja erilaisten arvojen turvaaminen sovitetaan yhteen ja millainen sääntely olisi sopivan joustavaa. Pidettiin hyvänä myös biotalouden merkityksen huomioiminen alueidenkäyttäjänä ja merkittävänä huomioitavana elinkeinona.

Toisissa kommenteissa pidettiin hyvänä mahdollisuutta kirjata valtakunnalliset tavoitteet suoraan lakiin, kun taas toisissa kommenteissa pidettiin tärkeänä säilyttää VAT:et erillisenä päätöksenä. Kommenteissa korostui kuitenkin se, että maakunnan ja valtakunnan tason strategiset tavoitteet on syytä rajata selkeästi maakunnallisesti ja valtakunnallisesti tärkeisiin asioihin.

Kasvavia ja kehittyviä kaupunkiseutuja koskevat kirjaukset saivat kiitosta toiminnallisuuden korostumisesta ja vyöhykepohjaisesta määrittelystä kuntarajojen sijaan. Todettiin, että seututasolle on hyvä osoittaa työstettäväksi kuntien yhteisiä intressejä juuri paikallisten valintojen kautta ja joita valtio omissa kehyksissään tukee. Kuntien yhteisten valintojen tekemisessä ja työskentelyyn sitoutumisessa auttavat myös valtion suunnalta tulevat selkeät tavoitteet ja mittarointi. Seudullisia valintoja on helpompi tehdä, kun tiedetään valtion kanta sekä keinot seurata ja ohjata tavoiteltua toimintaa. Kansallisen edun kannalta oleelliset tavoitteet voisivat myös vaihdella seuduittain. Todettiin, että seutusunnittelun onnistumisen kannalta on tärkeää, että kunnat saadaan motivoitua mukaan yhteistyöhön ja että MAL-sopimusmenettely on ollut tässä toimiva instrumentti.

Kommenteissa nousi esiin yksityisen kehittäjän rooli kaavoituksessa. Yksityinen taho kaavoittajana mietitytti myös kuntalaisten osallistumisen näkökulmasta. Myös maankäytösopimusmenettelyjen kehittämistä pidettiin tarpeellisena.

## Heikkoudet

Keskustelupaperin heikkouksiksi nähtiin konkretian puuttuminen, mikä muutaman tulleen kommentin mukaan vaikeutti paperissa esitettyjen asioiden kommentointia. Todettiin, että kehittäminen ei ole riittävästi perustunut kokemuksiin nykyisin toimivuudesta ja kysyttiin sitä, halutaanko luoda uutta ilman että säilytetään nykyjärjestelmän hyvät puolet.

Yhden kuntakaavan mallin ei nähty yksinkertaistavan järjestelmää. Uudistuksen lähtökohdissa nykyinen kaavahierarkia on koettu raskaaksi, vaikka se on nykyisinkin joustava, jos niin halutaan ja osataan. Nostettiin esiin kysymys siitä, onko kaavahierarkian poistaminen perusteltua, kun kuitenkin keskustelupaperin mukaan kaavalla voi olla strategista sisältöä ja erilaisia tarkkuustasoja sekä kehittämisperiaatteiden lisäksi erillinen toteuttamisosa. Kysyttiin sitä, että vaikka alueidenkäytönsuunnittelun asema eri asioita yhteen sovittavana vuorovaikutteisena prosessina on tunnistettu, niin annetaanko keinoja yhteensovittamiselle. Suunnitellut kaavamuodot ovat riittämättömiä, mikä johtaa yleispiirteisen suunnittelun ylimalkaisuuteen ja laajempien tavoitteiden jäämiseen huomiotta. Kuntakaava sisältäisi eri tasoisia suunnitelmia, joista jokainen tulisi määrittellä ennen työhön ryhtymistä. Tämä lisää työn määrää, mutta saattaisi lopulta johtaa siihenkin, että detalji- ja yleistasot säilyisivät kuntakaavan sisällä kuitenkin. Yksi nimi ehkä selkeyttäisi kunnan kaavaa, mutta sen sisällä suunnittelu olisi todennäköisesti monitasoista.

Ehdotettiin, että nykyisten kuntakaavojen sisältövaatimusten jäsentely ja tarkkuustason täsmentäminen vastaisivat paremmin tarpeisiin kuin kaavatason poisto. Kuntatasolle keskustelupaperissa esitetty yksi kaavainstrumentti ei vaikuta vielä kovin harkitulta eikä tarpeisiin nähden riittävältä. Skaalautuvan järjestelmän suhde esimerkiksi toteuttamisen kannalta keskeiseen maapolitiikkaan jää jokseenkin epämääräiseksi. Kun

asemakaavainstrumenttia ”riisutaan”, samalla saattaa hävitä mahdollisuus käyttää joitakin maapolitiikan välineitä.

Todettiin, että kaavojen informaatiovälteiden keventäminen siirtää selvitysvelvollisuutta rakennuslupavaiheeseen, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Lupavaiheessa tulee keskittyä rakennuksen ominaisuuksiin ja ympäristön rakentamiselle aiheuttamat vaatimukset tulee olla tunnistettu jo kaavoituksessa. Muutoin riskinä on, että ympäristön asettamat reunaehdot jäävät kokonaan huomioimatta tai suunnitellaan turhaan sellaista, mille ei voida lupaa myöntää.

Heikkoutena nähtiin myös se, että keskusteluaperissa ei ole tunnistettu kaavojen rinnalla tapahtuvaa monenlaista ja monipuolista suunnittelu- ja selvitystyötä. Monissa kaupungeissa ja kunnissa kaavojen rinnalla laaditaan oheissuunnitelmia, jotka palvelevat kaavojen laatimista. Näiden osalta käytännöt ovat kirjavia, eikä laadintaa ole ohjeistettu. Ainoastaan hulevesien hallintasuunnitelma on nykyisessä lainsäädännössä esillä, mikä korostaa yhden sektorin asiaa kokonaisvaltaisen ja poikkileikkaavan tarkastelukulman sijaan.

Kaupunkiyleiskaava herätti mietteitä. Kommentoissa pohdittiin sitä, miten kuntien sitoutumista kaupunkiseutujen suunnitteluun pystyttäisiin parantamaan, ja todettiin, että kuntien yhteisen hyvän ratkaisut voivat vesittyä, jos päätöksentekoon ei ole muuta keinoa kuin kunkin kunnan omat valtuustot. Toisaalta ei nähty hyvänä ajatuksena uuden päätöksentekojärjestelmän perustamista ainoastaan kaavan hyväksymistä varten. Kaupunkiyleiskaavan pakollisuutta ei pidetty hyvänä asiana, koska asetelma on usein vahva keskuskaupunki ja reuna-kaupungit, eikä näistä lähtökohdista synny aidosti vaikuttavaa, yhdyskuntarakennetta ohjaavaa kaavaa, varsinkin jos kaava hyväksyttäisiin kuntien omissa valtuustoissa. Jokaiselle jotakin -periaate ei ole hyvä strategisen kaavan lähtökohta.

Heikkoutena nähtiin se, että maakuntien reuna-alueiden maankäytön ohjaus on jäämässä vähäisemmälle tasolle. Kehittyvien taajamien lähialueilla pitäisi ilmaista jämerämmin, että kestävä yhdyskuntakehitys varmistetaan kokonaisuudessa. Kuntia ja kaupunkeja on hyvin erilaisia ja koko kunnan kaavoittaminen on harvoin tarpeellista. Maaseudun kehittämisen edellytykset toimivalle ja kilpailukykyiselle liiketoiminnalle ovat vähäisesti mukana. Maaseudut ja reuna-alueet ovat tärkeitä tarkastelun kohteita luonnon monimuotoisuuden turvaamisen, luonnonvarojen kestävä käytön sekä kulttuuriarvojen kannalta. Nähtiin, että maankäyttö- ja rakennuslaki on tulevaisuudessa vaarassa leimautua vain kaupungistumista ohjaavaksi, mikä on omiaan lisäämään alueellista eriarvoisuutta.

Miten turvataan luonnonvarojen saatavuus ja toisaalta kestävä käyttö kaupunkiseutujen ulkopuolella? Maakuntakaavoituksessa on kyettävä tarkastelemaan luonnonvarojen tarvetta maakunnissa kokonaisuutena sekä varaamaan alueita tätä varten mahdollisimman tasapuolisesti eri puolilta maakuntaa. Lainvalmistelun yhteydessä tulee teettää ulkopuolisella taholla puolueeton vaikutusten arviointi mm. ympäristöön kohdistuvista vaikutuksista.

Yleispiirteisen suunnittelun oikeusvaikutuksettomuus nähtiin riskinä suunnitelman toteutumiselle, koska sitoutuminen suunnitelmaan jää väliaikaiseksi ja vapaaehtoiseksi ja käytännössä suunnitelmilla ei olisi todellista merkitystä. Strategisten tavoitteiden (kansalliset, maakunnalliset tai seudulliset) välittyminen oikeusvaikutteisiin kaavoihin jää toteutumatta tai tavoitteille ei muodostu tosiasiallista sitovuutta ja ohjaavuutta kunnallisen päätöksenteon yhteydessä. Esim. paikalliset elinkeinoelämän edistämiseen liittyvät taloudelliset tavoitteet voivat ohittaa kansallisia tai seudullisia ympäristönkäyttöön tai -suojeluun liittyviä tavoitteita. Toisaalta maakuntannollisten linjausten oikeusvaikutteellisuus nähtiin myös heikkoutena, koska itsehallinnollisen maakunnan ei tulisi voida laatia mitään oikeusvaikutteista suunnitelmaa, ainoastaan valtio voisi olla tähän oikeutettu.

Todettiin, että eräs keskeisimpiä asioita keskustelupaperissa on kuntakaavoituksen oikeusvaikutteisuuden ja oikeusvaikutteettomuuden muutos. On suuri vaara, että kunnat määrittävät oikeusvaikutteiseksi asiat, joita arvostavat, ja oikeusvaikutteettomiksi asiat, joita eivät arvosta. Oikeusvaikutteettomuuden käyttö tarjoaa myös tehokkaan keinon tehdä maankäyttöä koskevia ratkaisuja alistamatta niitä mahdolliselle muutoksenhaulle. Ei tulisi luoda tarkoituksella edellytyksiä huonoille päätöksille ja niiden seurauksille.

Muulla kuin kaupunkiseuduilla tarvitaan maakuntakaavan tasoista yleistä alueiden käytön suunnitelmaa ja sen tason poistaminen kokonaan tulee varmasti aiheuttamaan ongelmia. Suomessa on paljon haja-asutusalueita, jotka aiheuttavat yhdyskuntarakenteen hajautumista pidemmällä aikavälillä. Kuntien etu saattaa olla

vastakkainen valtion edun kanssa, kun kunta katsoo usein lyhyellä tähtämellä vain taloudellista etuaan eikä kaikissa kunnissa ole samanlaista osaamista ja riittäviä resursseja. On ristiriitaista, että samalla kun yritetään vähentää liikenteen päästöjä ja edistää yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja eheyttämistä, vähäisen rakentamistarpeen alueilla lupa rakentamiseen voitaisiin entistä useammin myöntää suoraan ilman kaavallista tarkastelua.

Todettiin, että kestävä kehityksen mukaiset kysymykset on ohitettu paperissa liian kevyesti. Ekologian osuus reunaehtona ja mahdollistajana, elinvoiman ja resilientin jouston perustana on jäänyt liian vähälle huomiolle. Luonnon monimuotoisuuden häviämisen uhkaa ei ole mainittu kv-sopimuksissa eikä ilmiöissä, joista puuttuu myös puhtaan veden ja rakentamattoman kasvillisen maan arvon nousu globaalisti. Lisäksi bio- ja luonnonvaratalouden kohdalla myös vapaa-ajan palvelut ja matkailu olisi syytä todeta, koska ovat myös kasvussa ja riippuvaisia alueidenkäytön ratkaisuisista etenkin säilytettävien arvojen osalta. Hiilinielut pitää ottaa huomioon jo nyt.

Heikkoutena nähtiin se, ettei viherrakenteen suunnittelun merkitystä ole huomioitu riittävästi. Täydennysrakentamisessa ja kasvavilla kaupunkiseuduilla tulisi alueiden käytön suunnittelussa tunnistaa ja painottaa sini-viherrakenteen huomioon ottamista kokonaisuutena. Nostettiin esiin mm. lähiviheralueet, viheryhteyksien jatkuvuus, viheralueiden riittävyys, ekosysteemipalvelut ja rantojen suunnittelu.

Todettiin, että yleisen edun ja laillisuusvalvonnan näkökulma puuttuu. Yleisen edun valvonta ei saa jäädä ainoastaan kansalaisjärjestöjen ja kuntalaisten varaan. Keskustelupaperissa toisteltu avoimuus, osallistaminen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista kiinnittäminen tulisi avata tarkemmin ja esittää se havainnollisin esimerkein. Nostettiin myös esiin se, ettei keskustelupaperissa mainita ollenkaan valitusasioita ja todettiin, että valitusoikeudet tulisi käydä hankkeessa läpi ja miettiä niiden tarkoituksenmukainen käyttö ja oikeudet.

Hankekaavamallia kritisoitiin, koska hankekaavoitus johtaa nopeasti vanheneviin kaavoihin asiakkaiden ja omistajien vaihtuessa, tarpeiden muuttuessa ja suhdanteiden vaihdellessa. Kaavojen tulee olla riittävän väljiä, jotta mahdollistetaan monipuolinen rakentaminen ja maankäytön suunnitelmallisuus. Toisaalta tuotiin esiin, että yksityisten hanketoteuttajien rooli ei ole riittävästi esillä ja hankkeiden toteuttajien 'suunnittelu-oikeudet' yleiskaavoitetuilla alueilla puuttuvat eikä esim. kumppanuuskaavoitusta mainita ollenkaan.

Merkittävän toiminnon sijainnin ohjaukseen ja sijaintivaihtoehtojen tarkasteluun toivottiin muutamassa kommentissa omaa prosessia lakiin palvelemaan nopeasti ratkaistavia sijoittumispäätöksiä, joissa sijainti on ratkaistava jo ennen lain mukaista kaavoitusprosessia. Kuntakaavoitus on tähän liian jäykkä järjestelmä.

Nostettiin esiin rantojen suunnittelu, jota ei keskustelupaperissa ole käsitelty. Maankäyttö- ja rakennuslain rooli kuntien maapolitiikassa on jäänyt tarkastelematta. Liikennejärjestelmän suunnittelua ei ole kytketty alueidenkäytön suunnitteluun. Erityisenä haasteena on valtakunnallisen, maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien liikennejärjestelmäsuunnittelun kytkeminen toisiinsa ja alueidenkäytön suunnitteluun.

Tavoitteet kaavoituksen digitalisaatiolle täytyy olla vahvemmat. Tavoitteena tulee olla lainsäädäntö, joka toteaa kaavan olevan voimassa vasta sen jälkeen, kun se on saatavilla kaavojen yhteisessä rajapinnassa kaavastandardin mukaisessa muodossa. Kaavastandardista tulee myös päättää viimeistään samassa yhteydessä. Vanhan lainsäädännön mukaiset kaavat tulee viedä samaan rajapintaan esim. viiden vuoden siirtymäajan aikana. Ellei näin tehdä, ne raukeavat. Ilman näitä digitalisaation vaateita kaavoitus on jatkossakin vielä pitkään osin kivikaudella. Selvityksessä ei oteta kantaa tulevaisuuden palveluverkon digitaalisuuteen vaan lähestymistapa on lähinnä teknisuonteinen. Digitaaliset palvelut ja niiden kautta syntyvä digitaalinen palveluverkko (sekä myös palvelukysyntäohjautuva fyysinen palveluverkko) tulee vaikuttamaan merkittävästi myös kaupunkirakenteen kehittämisen ohjaukseen. Kuinka ja millä perusteilla niitä optimoidaan ja mikä on niiden suhde kaupunkirakenteen kehittämiseen.

## **Mahdollisuudet**

Kommenteissa todettiin, että nykyjärjestelmää kehittämällä saadaan aikaan toimiva laki. MRL:n uudistaminen tarjoaa mahdollisuuden huolelliseen ja kokonaisvaltaiseen arviointiin. Toimintaympäristö muuttuu nope-

asti ja sen takia maankäytön ja rakentamisen ohjaukseen liittyvät työkalut tulee olla ajan tasalla. MRL:n uudistaminen antaa parhaimmillaan uusia työkaluja vastata toimintaympäristön muutoksiin, uhkiin ja mahdollisuuksiin tehokkaasti, kuten ilmastomuutosten hillintään ja päästöjen vähentämiseen. Tärkeää on kuitenkin huomioida olemassa olevat toimivat käytännöt, joita ei pidä vain uudistamisen takia laittaa uusiksi. Tuotiin esiin myös se, että kuntakaavoituksen kehittäminen yhdeksi muokattavaksi kokonaisuudeksi on mielenkiintoinen avaus, mutta käytännön toteutus mietityttää.

Mahdollisuuksina nähtiin digitalisaation laajamittainen hyödyntäminen kaavoituksessa ja digitaalisten paikkatietojen hyvä saatavuus kaavojen vaikutusten arvioinnissa.

Kaupunkiseutujen suunnittelun puutteiden korjaaminen nostettiin kommentteissa esiin. Mahdollisuuksina nähtiin maankäytön nopeampi ohjaaminen ja toteuttamatta jäävien kaavojen väheneminen sekä kuntien välisten yhteistyökuvioiden helpompi toteuttaminen. Todettiin, että yksi kuntakaavataso saattaa edistää yleispiirteisten suunnitelmien laatimista kunnissa toteuttamaan kuntien strategiaa ja asemoimaan kuntaa suhteessa seudun muihin kuntiin. Toteuttamisen ajoituksen tarkastelut ja vaiheistaminen nähtiin mahdollisuutena parantaa sen arviointia, mitkä rakenteen kasvutavat ja alueet ovat ensisijaisia sekä missä tilanteessa sitä seuraavat voidaan ottaa käyttöön.

Mahdollisuutena nähtiin valtakunnallisen ohjauksen ja ekologisen kestävyuden arvioinnin riippumattomuuden parantaminen ja tuotiin esiin sen, että rakennetun ympäristön suunnittelussa ekosysteemipalvelut ja luonnon monimuotoisuus tulee ottaa nykyistä laajemmin mukaan ja hyödyksi. Tuotiin esiin, että valtakunnallisten tavoitteiden kirjaaminen lakiin edesauttaisi yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta.

Keskustelupaperin kuvailemat suuntaviivat voivat tulleiden kommenttien mukaan myös luoda toimivaa pohjaa aiempaa strategisemmalle yleispiirteiselle suunnittelulle, pois perinteisistä aluevarauskaavoista silloin kun niitä ei tarvita. Todettiin, että toteutuakseen parhaalla tavalla strategisuus ja informaatioisällön keventäminen vaativat selkeän rajanvedon siihen, mitkä ovat strategisia (yhdyskuntarakenteellisia) kysymyksiä ja mitkä eivät.

Liikkumisen ja liikenteen muutosten tunnistaminen nostettiin tärkeäksi, samoin esteetön liikkumisympäristö ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien monipuolistuminen ja lisääntyminen.

Ehdotettiin, että seutasolla voisi kehittää välineitä maapoliittisin linjauksin sekä jo kertaalleen kaavoitettujen alueiden hallintointiin ja toiminnalliseen kehittämiseen niin asuntorakennuskannan uudistamisessa kuin alueiden sosioekonomisessa hallinnoinnissa. Ehdotettiin myös suunnittelun tiiviimpää kytkemistä kuntien poikkihallinnolliseen suunnitteluun, kuntataloutta unohtamatta. Harkita voisi myös yli valtuustokauden ulottuvaa suunnittelu- ja sopimussykyä.

Todettiin, että hallittuna menettelynä yksityisen oikeus ja mahdollisuus laatia kaavoja ja kehittämissuunnitelmia voisi nopeuttaa maankäytön suunnittelua. Toivottiin myös kumppanuuskaavoituksen vahvistumista.

Muutaman tulleen kommentin mukaan hallintolaissa käsittelyajalle asetettu yleissäännös ei ole riittävä. Hakijan oikeusturvan sekä lupa- ja kaavaprosessien joustavuuden turvaamiseksi nähtiin tärkeänä, että määräitellään selkeät enimmäisajat viranomaiskäsittelyille. Tuotiin esiin sen, että laissa olevilla käsittelyajoilla asetettiin hakijat alueellisesti keskenään samanarvoiseen asemaan. Sen lisäksi määräajoilla olisi viranomaistointia ohjaava vaikutus, mikä nopeuttaisi lupa- ja maankäyttöprosesseja.

## Uhat

Keskustelupaperissa tulisi arvioida muutosten seurauksia ja riskejä paljon tarkemmin kuin mitä on tehty. Nyt on keskitytty perustelemaan ja oikeuttamaan suunniteltuja muutosta. Uhkana nähtiin sekavampi järjestelmä, jossa kaavoituksen ymmärrettävyys entisestään heikkenee. Uhkana tuotiin esiin myös se, että kaavoitus jatkuu joustavuuden nimissä samanlaisena kuin nykyisin, yleis- ja asemakaavoille tulee vain uusi nimi. Uudistus vastaisi aluehallinnon aiempia organisatorisia uudistuksia sekä vaalikauden uudistuksia ja jäisi näennäiseksi. Todettiin, että keskustelupaperissa ei ole tuotu esiin esim. maapolitiikkaan, kiinteistönmuodostamiseen eikä kaavoituskorvauksiin liittyviä kysymyksiä.



Nostettiin esiin se, että normeja purettaessa ei tulisi unohtaa hyvän suunnittelun merkitystä. Elinympäristön laatuun ja toimivuuteen vaikuttavat seikat sovitetaan viime kädessä yhteen nimenomaan kaavoitusprosessissa. Kestävä yhdyskuntasuunnittelu on vaarassa, jos samanaikaisesti kevennetään muutakin maankäytön säätelyä. Vaikka rakentamisen määrä joillain alueilla olisi vähäinen, voi sen sijoittumisen suunnittelu kuitenkin olla tärkeitä luontoarvojen, peruselinkeinojen harjoittamisen, matkailun, kulttuuriympäristöjen, kuntatalouden ym. tekijöiden kannalta.

Kuntien valmiudet kaavoitukseen ja resurssit vaihtelevat hyvin paljon kuntien kesken. Mikäli maakuntakaavoitus muuttuu oikeusvaikutuksettomaksi strategiapaperiksi, on tulevaisuudessa kuntien maankäytön suunnittelu keskenään hyvin eri tasoista. Harvaan asutuilla kunnilla ei ole useinkaan tarvetta, resursseja eikä kiinnostusta koko kunnan alueen kaavoittamiseen ja sitä kautta luonto-, kulttuuri- maisema- ym. arvojen selvittämiseen ja turvaamiseen. Myös ilman selvästi kirjoitettua tavoitetta, että maiseman ja viheralueiden suunnittelu on tasavertainen osa maankäytön suunnittelua, ei viherympäristön tarjonta ja laatu parane kuten olisi toivottua, vaan uhkana on jopa huononeminen. Kuntakaavoituksen keventäminen nimenomaan pienissä kunnissa, joissa oma luonto, maisema ym. kysymysten asiantuntemus on usein heikkoa, voi johtaa elinympäristön laadun heikentymiseen. Tuotiin esiin näkemys, jonka mukaan kaavallinen tarkastelu on ehdottomasti tarpeen myös maaseudulla: mitään pahempaa virhettä kuin hajarakentamisen lisääminen ei alueiden käytössä voi tehdä. Uhkana nähtiin myös kaavojen informaatioisisällön liiallinen keventäminen.

Todettiin, että maakunta- ja kaupunkiseututasolla on erittäin huono ajatus, mikäli viherrakenteen "perusrunkoa" ei osoiteta kaavassa oikeusvaikutteisena. Viherrakenteen arvokkaimmat ja tärkeimmät ominaispiirteet tulee esittää oikeusvaikutteisina kaikilla kaavatasoilla.

Nostettiin esiin että VAT:et eivät toteudu kuntatasolla. VAT:den toteutumiseksi myös kuntatasolla tulee skaalautuvassa kaavoituksessa määritellä tekijät ja kriteerit, jotka edellyttävät suunnittelutarpeen tarkentamista. VAT:et tulee uudistaa napakoiksi, yksiselitteisiksi ja täsmällisiksi ohjeiksi nykyisten yleisluontoisten periaatteiden sijaan.

Itsehallinnollisella maakunnalla ei olisi riittävän vaikuttavaa suunnitteluvälinettä. Keskustelupaperissa esitetyssä mallissa ongelmana on maakuntatason ohjauksen oikeusvaikutusten puute, jolloin sitoutuminen ylikunnallisissa maankäyttökysymyksissä vaikeisiin ratkaisuihin on kyseenalaista. Tähän saakka maakuntakaava on toiminut prosessina, jossa vaikeat kysymykset mm. maakunnan yhdyskuntahuollosta ja virkistysverkostosta on tuotu yhteiseen pöytään, jossa ymmärrys vaikeiden ratkaisujen tekemisen tarpeesta lisääntyy. Oikeusvaikutteisuus on turvannut yhteisesti sovitusta asioista kiinni pitämisen.

Useassa kommentissa mietittiin seututasoisen suunnittelun toteutusta ja kuntien sitoutumista työskentelyyn ja haluan viedä prosessit ja hankkeet omiin talousarvioihin ja toteutussuunnitelmiin. Nostettiin esiin kysymys, että saadaanko kaupunkiseutusunnitteluun päätöksenteko, joka toimii myös vaikeiden ratkaisujen tekemisessä ja todettiin, että kuntien yhteistyöhön sisältyy myös riskejä. Ehdotettiin, että lainsäädännössä keskuskaupungille tulisi antaa oikeus laadintaan ainakin niillä seuduilla, jossa väestöstä esim. 2/3 tai 3/4 on keskuskaupungissa.

Suurten hankkeiden kohdalla rahoituksen puuttuminen ja/tai tieto valtion sitoutumisesta nähtiin myös uhkana. Lääkkeenä tähän tulisi työskentelyn olla rullaavaa ja ohjelmoivaa. Valtion rooli sekä porkkanaa (MAL-sopimukset) että keppiä tarjoilevana osapuolena nähtiin kuntien välisessä yhteistyössä tärkeä.

Todettiin, että yleiskaava on ollut yksi kunnan parhaista kokonaiskuvan hallinnan ja tahtotilan muodostamisen välineistä ja nostettiin esiin kysymys, että miten varmistetaan, ettei lisääntyvä hankekaavoitus johda lyhytnäköiseen yksityisen edun tavoitteluun. Kaavoituksen hankkeistamisessa nähtiin uhkina myös riittämättömät selvitykset ja puutteellinen osallistaminen, eikä tavoitteena olisi hyvän elinympäristön luominen seudullinen kokonaiskuva ja erilaiset maankäytön ristiriidat huomioiden. Tällöin olisi myös vaarana se, että kokonaisuus hajoaa, koska yksityinen miettii vain omaa etuaan, kun taas kunnan tehtävä on miettiä kokonaisuutta myös yleisen edun kannalta. Ehdotettiin, että yksityisen oikeus laatia kaavamuuotos tulisi olla tarkoin harkittu, jolloin oikeus tulisi olla vain harkittujen kriteerien täytyttyessä, eikä oikeus ei saisi koskea alueen ensimmäisen asemakaavan laadintaa maapolitiisten vaikutusten vuoksi.

Uhkana nähtiin laillisuus- ja yleisen edun valvonnan puute. Valvonnan puute johtaa eriarvoisuuteen ja sattumanvaraisuuteen, eikä kaavojen laillisuusvalvonta voi jäädä yksittäisten järjestöjen ja yksityishenkilöiden varaan.

Uhkana nostettiin esiin myös se, ettei oteta todellista digiloikkaa. Sähköiset välineet, aineistot ja vuorovaikutus eivät toimikaan yksinkertaisesti ja sujuvasti. Todettiin myös, että digitaalisuus on pelkkä keinovalikoima. Oleellista on digitaalisuuden kautta hallinnoitu tieto ja sen merkitys. Digitalisaatio ei muuta esim. kaavoitukseen vaikuttavia taloudellisia ja poliittisia intressejä.

Nostettiin esiin myös siirtymäsäännökset. Nykyiset asemakaavat tulevat olemaan voimassa hyvin kauan, koska uudistamiseen ei ole mahdollisuuksia eikä resursseja.

## Muut terveiset

### - koonti keskeisistä teemoista

Ehdotettiin etenemistä kokeilujen kautta hyvien käytäntöjen kartoittamiseksi esimerkiksi skaalautumisessa ja eri tasojen sisällöstä. Kokeilut voisivat käynnistyä jo nopeastikin valituilla koealueilla.

Tulisiko kuntakaavoituksen sisällölle määritellä vähimmäisvaatimukset nykyisten sisältövaatimusten rinnalle. Kaikilta kaavatasoilta tulee edellyttää myös teemat, jotka on kaavoituksella ratkaistava. Ei voida jättää osia alueita suunnittelematta, esimerkiksi virkistykseen tai kulttuuriympäristön huomioiminen kaavoissa ei voi jäädä vapaaehtoisuuden varaan.

Uudistus näyttäytyy tehtävän elinkeinoelämän ja pääkaupunkiseudun lähtökohdista. Elinkeinoelämän jälki näkyy liikaa. Taustateksteissä on havaittavissa tarkoitushakuisuutta, jota ei ole suotavaa olla näin merkittävän uudistuksen keskustelupapereissa. Merkittävät aineistot on hyvä olla myös liitteinä. Kunnan vahvan roolin rapauttaminen kaavoituksessa ja yksityisen toimijan roolin vahvistaminen ei ole yksiselitteisesti vain positiivinen asia. Tausta-aineistoissa näkyy idealismi ja tekijöiden tutkija- ja yliopistotausta, käytännön kaavoittajia ei ole näissä vaiheissa kuultu. Kaavoituksessa on kyse ennen kaikkea taloudesta.

Periaatteet vaikuttavat selkeiltä ja pyrkimykset hyviltä. Määräykset/ohjeet/tavoitteet ovat usein selkeitä, mutta todellisuudessa kaikki toimijat eivät pyri samaan, näkökulmia on useita ja asemakaava on niiden yhteensovittamisessa tärkeä väline.

Alueidenkäytön digitalisaation voimaperäiseksi edistämiseksi tulisi harkita sen kirjaamista lakitasolla, että kaavat laaditaan jatkossa tietomallipohjaisesti (vrt. nykyinen muotoilu "...kaava esitetään kartalla.")

Kuntien yhteinen kaupunkiyleiskaava suuremmilla kaupunkiseuduilla kuulostaa nykytilanteeseen peilaten varsin haastavalta suunnitteluvälineeltä, mutta olisi tervetullut kuntakohtaisen osaoptimoinnin välttämiseksi. Maakuntauudistuksessa maakuntien asemaa on tarkoitus vahvistaa; suunniteltu MRL:n uudistus on ristiriidassa tämän kanssa.

Yleisen edun valvontaa tarvitaan edelleen. Jo nyt on tehty virhe, kun ELY-keskusten kaavoituksen ohjausta on vähennetty. Viranomaisen valvonta luo luottamusta ja estää turhia valituksia enemmän, kun luo niitä viranomaisten taholta. Lakiuudistuksen vaikutusten arvioinnissa tulee tutkia tarkasti mitä vaikutuksia sääntelyn liiallisesta purkamisesta voi aiheutua.

Yhteensovittamisen tarpeesta mainitaan mutta riittääkö se? Onko kahden eri suunnittelujärjestelmän malli paras tapa edistää kaavoituksen ja liikenteen yhteensovittamista, normin purkua ja käytännön MAL(PE) yhteistyöstä? Vai tulisiko jo lainsäädäntötasolla velvoittaa, että maakunta- ja kaupunkiseututasolla alueidenkäytön ja liikenteen isoa kuvaa linjataan sitovasti yhdellä ja samalla paperilla?

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kuten muitakin ohjausjärjestelmiä, olisi tarkoituksenmukaista tarkastella laajemmin sääntely-ympäristön suhteen, kuin vain yhden ohjauskeinon sääntelyn osalta. Näin mm. ta-

loudellisella ohjauksella voitaisiin ohjata tiettyjä sisältöjä velvoittavia keinoja joustavammin. Myös lakiin kirjoitetut erilliset muutettavat suunnittelujärjestelmän osat, kuten VATit ovat sääntelytekniisesti järkeviä ja helpompia muuttaa kuin lainsäädäntö. Niiden avulla myös sääntelyn sisältö ja se joustavuutta voidaan helposti muuttaa ja korjata. Sääntelyltä halutaan toisaalta joustavuutta mutta toisaalta tarkkarajaisuutta, minkä vuoksi tulisi määritellä ne sisällöt ja menettelyt, joilta eri ominaisuuksia haetaan. Samassa tarkastelussa tulisi huomioida muut ohjauskeinot, ohjausinstrumentit, erilaiset toimijat ja sääntelykriteerit. Tehokkuus ja taloudellisuus voivat sääntelyn tavoitteina olla ristiriidassa mm ympäristöön tai vuorovaikutukseen liittyvien tavoitteiden kanssa.

Kasvavien kaupunkiseutujen ohella suuren haasteen muodostavat edelleenkin hajarakentamisen suuri paine ja puutteelliset ohjaustyökalut. Rakennusjärjestystä osana maankäytön ohjausta tulisi selkeyttää ja kehittää - nyt se on usein rakennusvalvonnan asia ja poliittisten päättäjien laatima. Se saattaa olla ristiriidassa kunnallisen maankäytön ohjauksen kanssa, vaikka maankäytön suunnittelun lähestymistapa ympäristökäyttöön ja sen vaikutusten arviointiin on aina yksittäistä lupaharkintaa kattavampi ja kokonaisvaltaisempi. Yksityisen kehittäjän roolia pohdittaessa kannattaa harkita omaa maa-aluettaan laajemman tarkastelun edellyttämistä hankkeeseen ryhtyvältä, jotta tulevan ympäröivän maankäytön yhteensovittaminen ja vaikutusten arviointi eivät muodosta ristiriitaa jo lähtökohtaisesti kunnan ja yksityisen välille. Siirtymäsäännösten tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä.

Mihin perustuu käsitys, että maaseudulla rakentaminen saa olla vähemmän säädeltyä, ja että kaavoja ei tarvittaisi? Eikö esimerkiksi nykyiset rantaosayleiskaavat lisää maanomistajien tasapuolista kohtelua ja mahdollista luonnon- ja muiden arvojen kokonaisvaltaista ja yhdenmukaista käsittelyä? Tämän vastakohta on kunnissa tehdyt poikkeamispäätökset ja luvat, joiden laatu on jo nyt kirjavaa.

Osallistumisella ja vuorovaikutuksella saadaan nykyäänkin paikallista, piilossa olevaa tietoa, eikä tämän suhteen tarvita lakiuudistusta. Asemakaavoissa keskitytään jo nyt olennaisimpiin asioihin. Mitä ne kulloinkin ovat, riippuu kulloisestakin tilanteesta, eikä sitä tarvitse lähteä lailla muuttamaan. Yleispiirteinen kuntakaava muistuttaisi 1970-luvun asemakaavoja, joissa on tiet, korttelit ja tehokkuusluvut.

Eikö keskustelupaperissa esitetty "Alueidenkäytön yleisiä linjauksia koskeva kuntakaava" = nykymuotoinen yleiskaava ja "Toteuttamista ohjaava kuntakaava" = nykymuotoinen asemakaava? Eli hoidettaisiin kaksi suunnittelutasoa kerralla? Kestämätön ajatus sikäli, että yleiskaava-alueen raja on tehtävä riittävän suureksi, jotta suunnittelun vaikutukset voidaan nähdä ja arvioida (yleispiirteisellä tasolla). Yksityiskohtaista toteuttamista ohjaavaa kaavaa ei ole mahdollista/tarkoituksenmukaista tehdä samassa laajuudessa. Tätä yhdistämisaajatusta on vaikea ymmärtää. Yksi kaavataso kunnassa voi myös olla vaikea rakennustarkastajalle.

Suunnittelujärjestelmän uudistaminen, muu seutujen suunnitteluun voimakkaasti vaikuttava suunnittelu ympäristöä muuttava lainsäädäntö (laki maantiestä ja liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja lainsäädäntö alueiden kehittämisestä) ja meneillään oleva maakuntauudistus pitäisi synkronoida vahvemmin toisiinsa, jotta seutu- ja kuntatasolla voisi arvioida, mitkä asiat kunta- ja seututasoisessa suunnittelussa korostuvat.

VAT:iden rooli ei saa heikentyä oikeusvaikutteisuuden höllentymisellä. Myös kaupunkiseutujen ulkopuolisen rakentamisen ja maankäytön ohjaus on tärkeää, tätä ei voida 'vapauttaa'. Tavoite on vahvassa ristiriidassa mm. VAT:iden ja ilmasto- ja energiatavoitteiden kanssa. Kaupunkiseutujen ulkopuolelle voidaan hallitusti sijoittaa toimintoja, jotka tiiviillä alueilla eivät ole mahdollisia (mm. puolustusvoimien toiminta, teollinen tuuli- ja aurinkoenergiatuotanto), tätä ei saa hankaloittaa entisestään.

Etenkin kaupunkialueilla ensisijaista on vajaakäytössä olevien tilojen käyttö ja mahdollisesti purkaminen ja uudelleenrakennus uuden maa-alan rakentamisen sijaan. Hiilinielujen säilyttäminen on paperissa mainittu tulevaisuuden tavoitteena, mikä on tärkeä olla mukana.

Kaupunkiseutujen ja maakuntien suunnittelua ei tule erottaa toisistaan eikä myöskään luoda päällekkäisiä järjestelmiä. Edelleen pohdittava millaisilla yhteistyöprosesseilla nämä tasot voidaan paremmin integroida. Keskustelupaperissa korostetaan sitoutumisen tärkeyttä, mutta sehän ei tule suinkaan kaavainstrumentista, vaan siitä, jos instrumenttiin kytketään MAL-sopimuksen tyyppinen valtion rahoitus. Mikä on valtakunnallisen liikennejärjestelmätyn suhde keskustelupaperin kaavajärjestelmään?



15.8.2018

Esteettömyyssuunnitelmien tekeminen kuntatasolla vaihtelee tällä hetkellä, laatiminen tulisi saada systemaattiseksi käytännöksi ja osaksi kaavoitusta. Suomi ratifioi v. 2016 YK:n yleissopimuksen vammaisten ihmisten oikeuksista. Sopimuksen mukaan esteetön ympäristö on ihmisoikeus. Kaavoitusprosessin uudistamisessa pitää huomioida YK:n vammaissopimuksen sisältö ja tuoda se vahvasti esiin jokaisella kaavoituksen tasolla.