



§ 589

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön (KRL)

HEL 2021-010756 T 03 00 00

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta päätti panna asian viikoksi pöydälle.

Käsittely

Asian aikana kuultavana oli yksikön päällikkö Salla Mustonen. Asian-tuntija poistui kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

Pöydällepanoehdotus:

Risto Rautava: Pyydän asian pöydälle seuraavaan kokoukseen.

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydäl-le.

Esittelijä

va. kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Silja Hyvärinen

Lisätiedot

Pasi Rajala, Yleiskaavapäällikkö: 09 310 20417
pasi.rajala(a)hel.fi
Heikki Salmikivi, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 37483
heikki.salmikivi(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 27.9.2021, fi
- 2 korjattu Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön (KRL) 2.11.2021

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta antaa kaupunginhallitukselle liitteen 2 mukaisen lausunnon.

Lausunnon sisältö

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Voimassa oleva



maankäyttö- ja rakennuslaki korvattaisiin kokonaan uudella lailla. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Seuraavassa on nostettu esiin Helsingin kaupungin lausunnon keskeiset huomiot, varsinainen pidempi lausunto on asiakohdan liitteenä.

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Hallitusohjelman mukaan kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki ei riittävällä tavalla vastaa uudistuksen kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Esityksellä saavutettavat hyödyt nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna jäävät valitettavan pieniksi ja lakiluonnoksen puutteena on lisäksi tarpeettoman yksityiskohtainen ja jäykistävä sääntely. Lakiluonnos heikentää olennaisesti mahdollisuuksia soveltaa kaavoituksen ja rakentamisen ohjauskeinoja joustavasti ja alueiden erilaiset tilanteet huomioon ottaen. Rakentamisen lupajärjestelmään tai maapolitiikkaan esitetyt muutokset eivät vastaa esityksen tavoitteisiin. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu ja sen nykyinen joustavuus heikkenee.

Helsingin kaupunki on tuonut useaan otteeseen esille näkemyksensä maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen. Keskeisenä viestinä on ollut, että nykyiseen järjestelmään tulisi esittää vain hyvin perusteltuja muutoksia. Lakiluonnoksen hyvät tavoitteet ja siihen sisältyvät muutamat onnistuneet osiot voitaisiin saavuttaa myös nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia päivittämällä. Olemassa oleva oikeus- ja sopimuskäytäntö perustuu nykyiseen järjestelmään ja tehtävillä muutoksilla tulisi olemaan merkittäviä ja pitkäaikaisia vaikutuksia, sillä oikeuskäytännön muodostumisessa sekä hallinto- ja sopimuskäytännön uudistamisessa menisi hyvin pitkä aika.

Kokonaisuudistuksen sijaan tavoitteena tulee olla MRL:n joustavuuden ja monikäyttöisyyden säilyttäminen sekä Suomen eri osien ja kuntien erilaisten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustarpeiden tukeminen. Kunnille tulisi antaa laajempi toimivalta yksinkertaistaa prosesseja ja hyödyntää ketterästi olemassa olevia työkaluja (asemakaava, poikkeaminen, rakennuslupa). Lakiesitys ei tue myöskään Helsingin metropolialueen tai pääkaupungin erityispiirteet huomioivan maankäytön ja rakentamisen ohjausta. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki antaa



hyvät mahdollisuudet kehittää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti alueidenkäytön suunnittelua joustavaan ja mahdollistavaan suuntaan, mitä ollaan jo Uudellamaalla (Uusimaa-kaava 2050), Helsingin seudulla (MAL 2019) ja Helsingin kaupungissa (Helsingin yleiskaava 2016) menestyksellisesti edistetty. Lainsäädännön uudistamisen tulee tukea tätä kehitystä ja purkaa esteitä kaupunkirakenteen kestäväen uudistamisen tieltä.

On tunnistettava, että mitä tiiviimmäksi kaupunkirakenne eri syistä muodostuu, sitä enemmän on ristiriitaisia ja yhteensovittavia tavoitteita ja intressejä, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan lainsäädännöllistä tukea. Kasvavien kaupunkiseutujen tiivistyvä kehitys on koko Suomen kilpailukyvyyn ja liikenteen hiilidioksidipäästöjen hillitsemisen näkökulmasta keskeinen kehityssuunta ja tavoite. Lakiuudistuksen pitäisi siksi tukea yhdyskuntarakenteen kestävää ohjaamista. Nykyisin kaavaprosesseja hidastavat erityisesti vaadittavien selvitysten määrät ja niiden heikko kohdentuminen olennaisiin kysymyksiin, laajat vuorovaikutusvelvoitteet sekä kaavavalitukset. Suuri osa Helsingin kaavoitukseen kohdistuvista valituksista johtuu eri hallinnonalojen usein ristiriitaisista intresseistä. Lainsäädännön tulisi tukea näiden intressiristiriitojen ratkaisemista vuorovaikutuksen keinoin ennen muutoksenhakuvaiheita ja priorisoida kestävää kaupunkikehitystä sekä kasvuun vastaamista.

Kunnat ovat voineet kommentoida lain valmistelun yhteydessä yksittäisiä osakokonaisuuksia. Tämä osallistumismahdollisuus on koettu hyödylliseksi. Lausuttavana oleva esitys on kuitenkin nyt nähtävissä kokonaisuutena ensimmäisen kerran. Näin myöhäinen kuntien vaikuttamismahdollisuus tekee lausumisesta haastavaa. Vaikuttamismahdollisuutta on entisestään heikentänyt se, että samanaikaisesti on valmisteltu useita maankäytön kannalta merkittävien lakien kokonaisuudistuksia (lunastuslaki (603/1977) ja luonnonsuojelulaki (1096/1996)), eikä kunnilla tai muilla sidosryhmillä ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa kokonaisuudistusten yhteisvaikutuksiin. Lausuttavana olevan lakiluonnoksen aikataulu on lisäksi hyvin tiukka ottaen huomioon, miten laajasta kokonaisuudesta on kyse ja miten monen viranomaisen tehtäviin se vaikuttaa merkittävästi kuntien sisällä. Lausuntoa ei ole annettu aikataulussa mahdollista käsitellä kaikissa niissä kaupungin päättävissä elimissä, joiden toimialaa lakiluonnos koskettaa. Lisäaikaa ei lausunnon antamiseen ole pyynnöstä huolimatta myönnetty.

Edellä mainittujen haasteiden lisäksi lakiluonnos sisältää ongelmallisia asetuksenantovaltuutuksia, sillä moni kunnille tärkeä kysymys jätetään asetustason varaan ja asetuksenantovaltuudet ovat hyvin avoimia. Myös siirtymäsäännökset ovat ongelmallisia, sillä ne ovat osin ajallisesti mahdottomia noudattaa ja niihin liittyy ennakoimattomia riskejä mm. kuntakaavoituksen lähtökohdista. Selkeät ja johdonmukaiset siirtymä-



säännökset sekä viittaukset eri lakeihin ovat lain soveltamisen kannalta erittäin tärkeä osa-alue, johon olisi suhtauduttava vakavasti ja johon liittyvään vaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää riittävästi huomiota.

Valtakunnallisen digitaalisen rakennetun ympäristön rekisterin ja tietoa-lustan rakentaminen sekä niiden kehittämiseen sisällytetty yhteentoimi-vuustyö ovat kannatettavia. Digitaalisten ratkaisuiden myötä muuttuvat suunnittelu- ja päätösprosessit tai tiedonsiirtovelvoitteet eivät saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti. Lakiluonnoksen edellyttämä tieto-mallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluetavuuden vaatimus ei saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityisti-lanteiden huomioimista kaavassa.

Tiivistelmä

Tiivistelmä lausunnosta alueidenkäytön kokonaisuuteen

Kaupungin näkemyksen mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestel-män kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yh-teistyön kehittäminen nykyisen lain puitteissa pienin täsmällisin laki-muutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi, ja toissijaisesti nykyisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävämpi muuttaminen ja kehittäminen uudella lainsäädännöllä. Mikäli ehdotettu kokonaisuudis-tus kuitenkin tullaan toteuttamaan, kaupunki pyytää huomioimaan alueidenkäytön kokonaisuudesta jäljempänä erikseen lausutut seikat.

Alueidenkäytön kokonaisuuden kannalta keskeisimmät ehdotetut muu-tokset liittyvät ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen huomioimiseen, maakuntakaavan oikeusvaikutusten kaventamiseen, uuteen kaupunkiseutusuunnitelmaan, vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin vaatimusten tarkentamiseen, ELY-keskusten valvontatehtä-vien laajentamiseen sekä alueidenkäytön suunnitelmien muuttamiseen tietomalleiksi.

Helsinki pitää maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyttä ja strategisuutta hyvänä asiana, mutta luonnoksessa esitetyn oikeusvaikutusten rajaa-misen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Toisaalta maakuntakaavo-iituksen ja kuntakaavoituksen roolit selkenevät, mutta esimerkiksi ilmas-totavoitteiden kannalta tärkeä seututasoisen kaupunkirakenteen ohjaus jäisi oikeusvaikutuksettomaksi ja heikentäisi kuntatason suunnittelun selkänöjaa. Esitettyjen siirtymäsäännösten taannehtiva soveltaminen johtaisi käytännön ongelmatilanteisiin, joita lakiesityksessä ei ole tun-nistettu. Velvoite laatia kaupunkiseutusuunnitelma jäykistäisi tarpeet-tomasti nykyistä sopimusperusteista seudullista suunnittelua ja lisäisi kunnan työmäärää etenkin vuorovaikutuksen ja muutoksenhaun osalta. Kaupunkiseututasoisen suunnittelun tulisi jatkossakin perustua vapaa-ehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin.



Lakiluonnos ei tue hallitusohjelman tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta, sillä se aiheuttaa kunnille uusia tai raskaampia menettelyitä, laajentaa selvitysvelvoitteita ja näin ollen kasvattaa lisäresursoinnin tarvetta merkittävästi. Lain vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu riittäväällä tavalla kokonaisuutena huomioon muutosten kunnille aiheuttamia vaikutuksia, eikä tunnistettu todennäköisiä ongelmatilanteita. Alueidenkäytön kokonaisuus sisältää yksittäisiä menettelyjä joustavoittavia ja tarpeellisia säännösluonnoksia, mutta ennen kaikkea lakiluonnoksessa korostuu kaavoituksen oikeudellistuminen sekä sääntelyn yksityiskohtaistuminen ja tarkentuminen, ei prosessien sujuvoittaminen. Lakiluonnos sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen asemesta aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa.

Tiivistelmä lausunnosta maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuteen

Kaupungin näkemyksen mukaan maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuden kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi ja vasta toissijaisesti nykyisten toimintamallien merkittävämpi muuttaminen ja kehittäminen uudella lainsäädännöllä. Kaupungin näkemyksen mukaan hyödyntämällä kuntien kehittämiä toimivia menetelmiä, käymällä avointa keskustelua MRL:n toimimattomien säännösten kehittämistarpeista ja vaihtoehtoja kokeilemalla voitaisiin päästä parempaan lopputulokseen. Mikäli ehdotettu kokonaisuudistus kuitenkin tullaan toteuttamaan, kaupunki pyytää huomioimaan kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta jäljempänä lausutut seikat.

Kaavojen toteuttamisen kokonaisuuden kannalta keskeisimmät ehdotetut muutokset liittyvät tonttijaon ja yleisten alueiden suunnittelun sääntelyn uudistamiseen ja tarkentamiseen, kunnan maapolitiikan ohjauskeinoihin, uuteen maapolitiikan ohjelmaan, maankäyttösovimusten sääntelyn uudistamiseen ja tarkentamiseen sekä lunastamisen edellytysten tiukentamiseen.

Maapolitiikan osalta yksityiskohtaisen tarkan ja nopeasti vanhenevan detaljiohjauksen lisääminen lakiin johtaa tarpeettoman raskaaseen ja jäykkään hallintokäytäntöön, joka lain tavoitteiden vastaisesti hidastaa kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista, eikä hyödynnä resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Maapoliittisten linjausten ja niiden muutosten vuorovaikutus hidastaisi valitettavasti myös jo ennestään hitaita päätöksentekoprosesseja. Kuntien olisi pystyttävä säätelemään maapoliittisten linjausten maanluovutuskeinoja, jolloin reagointikyky muuttuviin tilanteisiin ja prosessien ennakoitavuus voisi parantua. Kun arvioidaan maapolitiikan harjoittamiseen liittyviä ehdotuksia yhdessä vireillä olevan lunastuslain muutoksen tavoitteiden kanssa, kuntien mahdollisuudet



maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakanteen kehittämiseen heikentyvät. Lunastamisen tarve kasvaa merkittävästi, mikä myös hidastaa prosessia.

Tonttien ja tonttijakosuunnitelman osalta tonttijaon suhdetta rakentamisluvan myöntämiseen olisi syytä pohtia lakiluonnoksessa tarkemmin.

Yleisten alueiden suunnittelun osalta muutokset ovat nykyistä lainsäädäntöä selkeyttäviä, eikä muutoksilla juuri ole vaikutusta Helsingin nykyiseen menettelyyn, joka on osittain ylittänyt lainsäädännön minimimitaation. Tiedetyt yksittäiset muutokset myös joustavoittavat menettelyä.

Tiivistelmä lausunnosta rakentamisen kokonaisuuteen

Kaupungin näkemyksen mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykylain puitteissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi ja vasta toissijaisesti nykyisten toimintamallien ja lupajärjestelmän merkittävämpi muuttaminen ja kehittäminen uudella lainsäädännöllä. Mikäli ehdotettu kokonaisuudistus kuitenkin tullaan toteuttamaan, kaupunki pyytää huomioimaan rakentamisen kokonaisuudesta jäljempänä lausutut seikat.

Rakentamisen kokonaisuuden kannalta keskeisimmät ehdotetut muutokset liittyvät mm. rakentamisen ohjauksen tarkempaan sääntelyyn, lupajärjestelmän uudistamiseen, rakentamisluvan muuttamiseen kaksivaiheiseksi, toimenpideluvan ja rakennusluvan yhdistämiseen, lupakynnyksen nostoon, rakentamislupahakemukseen, rakennusvalvonnan järjestämiseen, purkamisen tarkempaan sääntelyyn, rakentamisen ilmastopäästöjen vähentämiseen ja uuteen päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuseen.

Ehdotetun lupajärjestelmän systematiikka on sekava ja aiheuttaa epäselvyyttä lain soveltamiseen. Ehdotus kahdentasoisesta lupajärjestelmästä on tarpeettoman jäykkä ja monimutkainen. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo rakennusvalvontojen välisen työnjaon ja resurssien jakamisen ja näin myös toimitaan laajasti. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa myös kaksivaiheisen rakennusluvan, mutta sitä ei ole juuri nähty tarkoituksenmukaiseksi hyödyntää. Muutosten kokonaisvaikutuksia rakentamisen kustannuksiin ei ole pystytty esityksessä arvioimaan, kuten ei myöskään kustannusvaikutuksia rakennusten omistajille.

Vähähiilisen rakentamisen ja digitalisaation edistäminen ovat kaupungille tärkeitä tavoitteita. Koska näihin liittyvät keskeiset asetuseräluonnokset eivät ole mukana nyt kommentoitavassa luonnoksessa, on vaikea ottaa kantaa sääntelyn vaikuttavuuteen kokonaisuudessaan.



Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on pyytänyt kaupunkiympäristölautakuntaa antamaan lausunnon kaupunkihallitukselle 10.11.2021 mennessä.

Esittelijän perustelut

Kaupunginhallitus pyytää kaupunkiympäristölautakunnalta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Lausuntopyynnön määräaika on 10.11.2021. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitetyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Ympäristöministeriö on pyytänyt asiasta lausuntoa Helsingin kaupungilta.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla olisi ympäristöministeriön mukaan tavoitteena parantaa sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

Lausuntokierrokselle lähetetyn esitysluonnoksen ovat viimeistelleet ympäristöministeriön virkamiehet lakiuudistuksen työryhmän sijaan. Eduskuntakäsittelyn on tarkoitus ajoittua loppuvuoteen 2022. Lain nimi on valmistelun loppuvaiheessa esitetty muutettavaksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi (KRL).

Esittelijä

va. kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Silja Hyvärinen

Lisätiedot

Pasi Rajala, Yleiskaavapäällikkö: 09 310 20417
pasi.rajala(a)hel.fi
Heikki Salmikivi, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 37483
heikki.salmikivi(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 27.9.2021, fi
- 2 korjattu Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi (KRL) 2.11.2021

Muutoksenhaku



02.11.2021

Asia/7

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano