

Kaupunginhallitus 29.11.2021 § 422

§ 422

Lausunnon antaminen ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Valmistelijat / lisätiedot:
Rinkinen Kristiina
Tuominen-Maila Anni
Aumala Petteri
Kare Aleks
Mäntymaa Eemi
Räty Annamari
Julkunen Hilka
etunimi.sukunimi@espoo.fi
Vaihde 09 816 21

Päätösehdotus

Kaupunkiympäristön toimialajohtaja Isotalo Olli

Espoon kaupunginhallitus antaa ympäristöministeriölle liitteenä olevan lausunnon.

Käsittely

Gestrin puheenjohtajan kannattamana teki seuraavat muutosehdotukset:

1

"sivulla 7 poistetaan lause toimenpidekiellon lyhentämisestä 15 vuodesta 10:een."

2

"s. 11 poistetaan sivun viimeinen kappale "muuta alueidenkäytöstä"."

Tiina Elo Kausteen kannattamana teki seuraavat muutosehdotukset:

1

"s. 1 poistetaan kappale: "Espoon kaupunki yhtyy lausunnossaan suurten kaupunkien C21-verkoston kannanottoon ja Kuntaliiton lakiluonnoksesta jättämään eriävään lausumaan. Tässä vastauksessa tarkennetaan näkökulmia lakiuudistukseen Espoon kaupungin kannalta."

2

"s. 1 lisätään: on riski, että kaavoitus tosiasiallisesti hidastuisi, vaikka lain yhdeksi tärkeäksi tavoitteeksi on asetettu kaavoituksen sujuvoittaminen."

3

"s. 2 lause: Espoon kaupunki katsoo, että lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi (KRL) ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan. Muutetaan muotoon: Espoon kaupunki pitää tärkeänä, että lausunnot ja lausuntokierroksen palaute otetaan huomioon lain jatkovalmistelussa."

4

"Kaupunkiseutusuunnitelmaa koskeva kappale muutetaan muotoon: Kasvavien kaupunkiseutujen kuntien ja kuntayhtymien yhteistyö on kiistattoman tärkeää. Lakiluonnoksessa esitetty uusi

kaupunkiseutusuunnitelma olisi pakollinen Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. Laatumisprosessi, osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku tulisi toteuttaa kuten kaavoissa. Kaupunkiseutusuunnitelman tavoitteena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne. Suunnitelma-alueen laajuus määritettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Oikeusvaikutuksettomaan kaupunkiseutusuunnitelmaan ei lakiesityksen mukaan sisältyisi erikseen määriteltyjä laadullisia vaatimuksia, jonka vuoksi muutoksenhakuoikeus ilmeisesti voisi rajoittua vain menettelyihin. Espoon kaupunki näkee, että kaupunkiseutusuunnitelman tavoite seututason suunnittelun yhteensovittamisesta kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteiden osalta on tärkeä ilmastonmuutoksen hillinnän ja yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta. Kuitenkin esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät epävarmuustekijät ovat entisellään. Kaupunki kiinnittää huomiota myös siihen, että uusi suunnitelmamuoto on toteutettava siten, että sen kuormittava vaikutus kunnille jää mahdollisimman vähäiseksi. Espoo myös huomauttaa, että lakiluonnoksessa ei ole kaupunkiseutusuunnitelman yhteydessä noteerattu seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua, mikä tarkoittaa, että ilmeisesti ainakaan Helsingin seudulla kaupunkiseutusuunnitelma ei voisi korvata nyt tehtävää MAL-suunnittelua, vaan se olisi vielä uusi seudullinen työväline. Aiheutuvan päällekkäisen työn määrä ei sujuvoittaisi kuntakaavoitusta ja osoittaa, että ehdotettu instrumentti vaatii vielä uudelleentarkastelua.

Lakiesityksessä Espoon kaupunki tunnistaa muun muassa seuraavia epäkohtia:

- Kaupunkiseutusuunnitelma olisi oikeusvaikutukseton, eli sillä ei olisi ohjausvaikutusta kuntien kaavoitukseen. Valmistelun aikana on kuitenkin herännyt kysymyksiä, juontuuko sen kautta välillisesti ohjausvaikutusta esimerkiksi yleiskaavojen laatuvaatimuksiin? Tällainen voisi sekoittaa kaavatasojen välistä työnjakoa entisestään.
- Tähän asti tietyt kaupunkiseudut ovat tehneet omiin tarpeisiinsa räätälöityjä MAL-suunnitelmia. Tavoitteena tulee olla, että kaupunkiseutusuunnitelma olisi sellainen, että se vastaisi nykyisiä MAL-suunnitelmia, jolloin päällekkäiseltä työltä vältyttäisiin. Lakiluonnoksessa edellytetty suunnitelman määrämuotoisuus jäykistäisi yhteistyötä. Vaikuttaa siltä, että vaaditut uudet teemat ja asiakirjat sekä esitystapa palvelevatkin lähinnä valtiota seurantatarkoituksissa mutta eivät auta seutuja niiden suunnittelukysymysten ratkaisemisessa. - Esimerkiksi suunnitelmaselostus (91 §) olisi uusi pakollinen määrämuotoinen asiakirja.
- Uusien osallistumismahdollisuuksien edellyttäminen oikeusvaikutuksettomalta kaupunkiseutusuunnitelmalta vaatii vielä tarkastelua, jotta se täyttäisi tarkoituksen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien osalta ilman, että prosessi pitkittyisi kohtuuttomasti. Pitkittyminen heikentäisi omalta osaltaan mahdollisuuksia Helsingin seudun nykyiseen hallituskausittain rullaavaan suunnitteluprosessiin ja sopimiseen.
- Valitusmahdollisuus, jota nykyisessä MAL-suunnittelussa ei ole, koskisi kaupunkiseutusuunnitelmassa ilmeisesti vain prosessia. Muutoksenhaku voisi silti pitkittää työtä ja sopimukseen pääsyä. Espoon kaupunki toteaa, että uuden suunnitelmatason osalta tulisi jatkovalmistelussa edetä joustavoittavaan suuntaan, jotta se kannustaisi seutuja löytämään alueellisesti parhaat ratkaisut

yhteistyön tekemiseen kullekin ajankohtaisissa suunnittelukysymyksissä. Valtion kehittämistoimet tulisi keskittää siihen, miten valtion eri osapuolten sitoutumista seudullisiin suunnitelmiin ja sopimuksiin voisi edistää. Ainakin MAL-työssä valtion sitoutuminen on ollut hajanaisempaa ja siten myös heikompaa kuin kuntien yhteistyö.”

5

”s. 10 poistetaan: ELY-keskuksen roolia esitetään palautettavaksi vuoden 2017 muutosta edeltävään aikaan ja kaavojen lainmukaisuuden valvontaan. Jää epäselväksi, mitä ongelmaa tällä on tarkoitus ratkoa. Espoon kaupunki ei kannata muutosesitystä: ELY-keskusten roolia valvonnassa ei ole tarpeen palauttaa, vaan roolin tulisi olla konsultoiva sekä eri tavoitteita yhteensovittava. Aiemman lakimuutoksen perustelut ovat edelleen ajantasaiset. Oikeustila ja toimintaympäristö ovat samat kuin vuoden 2017 lakimuutosta säädettäessä. Muutos on ollut voimassa vasta niin lyhyen aikaa, ettei sen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida. Tämän lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty perusteita, miksi tulisi palata laajempaan valtion valvontaan alueiden käytön suunnittelussa.”

Puheenjohtaja Laakson ja Gestrinin kannattamana teki seuraavat muutosehdotukset:

1

”poistetaan (s.7.): ”Espoon kaupunki pitää hyvänä, että ongelmalliseksi osoittautunut säännös asemakaavan antamisesta maanomistajan laadittavaksi on poistettu lakiluonnoksesta. Täydentyvässä ja tiivistyvässä yhdyskuntarakenteessa maanomistus on hyvin pirstaloitunutta ja kiinteistönomistajien intressit moninaisia. Kokonaisuuden tulee kuitenkin olla kunnan hallinnassa, koska toteutuksen ajoittamisen ja toteutuksen edellyttämien investointien ja kaavan toteuttamisesta aiheutuvien palvelutarpeiden kustannukset ovat pääasiassa kunnan verovaroin maksettavia. Kunnan viranomaisvastuuta kaavan laatimisesta mainitun kaltainen säännös ei poistaisi, vaan ”maanomistajakaavan” valmistelun ohjaaminen ja valvominen, selvitysten tilaaminen ja ohjaaminen sekä vuorovaikutuksen järjestämisen vastuu jäisivät kuitenkin pääasiassa kunnan tehtäväksi – käytännössä tämä tarkoittaa vastaavaa työmäärää, kuin jos kunta valmistelisi kaavan itse. Suuri määrä samanaikaisesti valmistelussa olevia kaavoja saattaa puurouttaa myös päätöksenteon. Säännös ei siis olisi helpottanut resursointia eikä sujuvoittanut kaavoitusta miltään osin, pikemminkin päinvastoin.””

2

”poistetaan (s.8.): 49 § Aloiteoikeuden laajentaminen
Lakimuutosesityksessä on uutena pykälänä kunnan jäsenen oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Pykälä on päällekkäinen kuntalaissa jo olevan, KRL:a laajemman aloiteoikeuden kanssa. Päällekkäistä ohjaamista eri lakien välillä on syytä lähtökohtaisesti välttää, joten Espoo katsoo, ettei aloiteoikeudesta tule erikseen säätää tässä laissa. Esityksessä on lisäksi vaadittu aloitteeseen 4 kuukauden vastausaikaa. Espoon kaupunki pitää tässäkin yhteydessä riittävänä ja tarkoituksenmukaisena kuntalain säännöstä sekä hallintolain säännöstä asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Kuntien käytännöt ovat yleensä vakiintuneet tarkoituksiinsa sopivaksi ja tällainen aikataulutaminen on tarpeetonta puuttumista kuntien operatiiviseen toimintaan. Määräaika todennäköisesti puurouttaisi kaavojen valmistelun kunnissa, kun aloitteita voisi tehdä vaikka kiusantekomielessä. Lisäksi merkittävää lisätyötä

kunnille ja aikaviivettä kaavoitukseen aiheutuisi KRL:n uutena esitetyistä aloitteista koskevista vuorovaikutus- ja tiedotusvaatimuksista, joihin otetaan kantaa jäljempänä tässä lausunnossa.”

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja totesi, että on tehty esittelijän esityksestä poikkeavia kannatettuja ehdotuksia, joiden johdosta on äänestettävä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 11 äänellä 3 ääntä vastaan 1 äänestäessä tyhjää hylänneen Tiina Elon ensimmäisen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 11 äänellä 3 ääntä vastaan 1 äänestäessä tyhjää hylänneen Tiina Elon toisen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 11 äänellä 3 ääntä vastaan 1 äänestäessä tyhjää hylänneen Tiina Elon kolmannen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 11 äänellä 3 ääntä vastaan 1 äänestäessä tyhjää hylänneen Tiina Elon neljännen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 12 äänellä 3 ääntä vastaan hylänneen Tiina Elon viidennen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 8 äänellä 4 ääntä vastaan 3 äänestäessä tyhjää hyväksyneen Gestrinin ensimmäisen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 8 äänellä 4 ääntä vastaan 3 äänestäessä tyhjää hyväksyneen Gestrinin toisen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 11 äänellä 3 ääntä vastaan 1 äänestäessä tyhjää hyväksyneen puheenjohtajan ensimmäisen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen 11 äänellä 3 ääntä vastaan 1 äänestäessä tyhjää hyväksyneen puheenjohtajan toisen muutosehdotuksen. Äänestyslista on pöytäkirjan liitteenä.

Päätös

Kaupunginhallitus:
Esittelijän ehdotus hyväksyttiin liitteeseen tehdyin muutoksin.

Selostus

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) sekä -asetus (MRA 895/1999) ovat olleet voimassa vähän yli kaksikymmentä vuotta. Ne ovat tänä aikana muuttuneet lukuisten säännösmuutosten ja täydennysten myötä. Maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisiä tavoitteita voidaan pitää edelleen ajanmukaisina, vaikkakin hyvät tavoitteet ovat alkaneet paikoin hämärtyä eri osauudistusten myötä, kun jotkin näkökulmat ovat korostuneet kokonaisuuden kustannuksella.

Samanaikaisesti myös toimintaympäristö on kiihtyvässä muutoksessa, mikä tuonut omat vaatimuksensa tarkistaa pelisääntöjä ja

toimintaperiaatteita. Nykypäivän ja tulevaisuuden teemoina korostuvat esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, täydennysrakentaminen ja digitalisaatio.

Prosessi ja tavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi.

Eduskuntavaalien 2019 jälkeen parlamentaarisen seurantaryhmän kokoonpano muuttui osittain. Toimielimet asetettiin 31.12.2021 asti. Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta ja rakentamisen laadun parantaminen. Yhtenä keinona tämän tavoitteen saavuttamiseksi on hallitusohjelmaan kirjattu maankäyttö- ja rakennuslain uudistus, jonka osalta hallitusohjelmassa on todettu seuraavaa: Viedään maankäyttö- ja rakennuslain uudistus loppuun parlamentarisessa valmistelussa.

Nyt käsittelyssä olevan lausuntopyynnön kannalta on merkille pantavaa, että lausuntoa pyydetään ympäristöministeriön laatimasta lakiluonnoksesta, ei työryhmän esityksestä. Taustalla vaikuttavat erimielisyydet monista keskeisistä asioista. Lausunnon määräaika on 7.12.2021 ja ympäristöministeriö on ilmoittanut, ettei lausunnon antamiselle myönnetä lisäaikaa.

Lain nimi on muuttunut valmistelun kuluessa kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. Hallitusohjelman mukaisia päätavoitteita lakiuudistukselle ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi kuntien kannalta olennaisia hallitusohjelman tavoitteita ovat muun muassa kaavamonopolin ja kaavahierarkian säilyttäminen, kaavaprosessin sujuvuuden edistäminen ja kuntien maapolitiikan vahvistaminen.

Lausuntopyyntö ja aineisto

Laaja lausuntomateriaali ja lakimuutosesitys ovat tutustuttavissa lausuntopalvelussa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>

Lisäksi oheismateriaalina ympäristöministeriön esittelydiat pdf-muodossa.

Lausunnon laatimisen pääperiaatteet

Espoon kaupunki yhtyy lausunnossaan [Kuntaliiton lakiluonnoksesta jättämään eriävään lausumaan](#) sekä [suurten kaupunkien C21-verkoston kannanottoon](#)

Varsinainen lausunto on pyydetty toimittamaan määrämuotoisella sähköisellä lomakkeella, jossa otetaan erikseen kantaa 1) alueidenkäytön kokonaisuuteen, 2) kaavojen toteuttamiseen sekä 3) rakentamisen kokonaisuuteen sekä 4) muutamaan muuhun yksittäiseen kysymykseen.

Lausuntopalaute tullaan käsittelemään myös ympäristöministeriössä erillisinä osina, mistä johtuen lausunnossa on tarkoituksellisesti toistoa

asioissa, jotka koskevat kaikkia kolmea osakokonaisuutta (mm. digitalisaatio ja lain erilaiset siirtymäsäännökset).

Valmistelu on lausuntoa laatiessaan arvioinut teemakohtaisesti ja osittain myös pykäläkohtaisesti muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Edistääkö esitysluonnos lakimuutokselle asetettuja alkuperäisiä tavoitteita?
- Edistääkö esitysluonnos asiaa, jota sillä on tarkoitus säädellä?
- Mitä esitysluonnos tarkoittaa asiakasnäkökulmasta?
- Mikä on esitysluonnoksen vaikutus resursseihin ja kustannuksiin?

Yhteenveto lausunnon sisällöstä

Espoon kaupungin näkemys on, ettei lakiluonnosta tule viedä esitetyn kaltaisena eteenpäin. Kokonaisuutena esitetystä lakiuudistuksesta voidaan arvioida aiheutuvan todellisuudessa enemmän haitallisia kuin hyödyllisiä vaikutuksia lain tavoitteiden kannalta.

Päätöshistoria

Liitteet

- 1 KRL lausunto 29.11.2021
- 2 Äänestyslistat § 422

Oheismateriaali

- KRL-lakiluonnos kooste teemoista
- C21 kannanotto kaavoitus- ja rakentamislaita
- Lausuma Kuntaliitto 10.9.2021
- Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaitiksi

Tiedoksi