

Kaavoitus ja maapolitiikka MRL-uudistuksessa

Kuntamarkkinat 9.9.2020

Ohjelma

Tervetuloa

Anne Jarva, Kuntaliitto

MRL-uudistuksen tilannekatsaus

Teppo Lehtinen, ympäristöministeriö

Kuntien maapolitiikka ja kaavoitusta koskevat ehdotukset

Matti Holopainen ja Anne Jarva, Kuntaliitto

Kommenttipuheenvuoro

Paula Paajanen, yleiskaavapäällikkö, Oulun kaupunki (video)

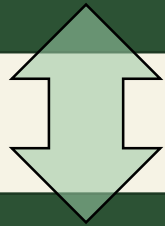


MRL-uudistuksen valmistelun tilannekatsaus

Teppo Lehtinen, pj MRL -työryhmä

MRL uudistus - organisoinnin pääpiirteet

Parlamentaarinen seurantaryhmä,
edustettuina kaikki eduskuntapuolueet



Lakia
valmisteleva
työryhmä

Valmistelujaostot

1. Alueidenkäyttö
2. Rakentaminen
3. Osallistuminen,
vuorovaikutus ja
vaikutusten arviointi
4. Kaavojen toteuttaminen
5. Digitalisaatio
6. Rajapinnat



Sidosryhmäfoorumi

Noin 100 keskeistä tahoa.

Yhteys valmistelujaostoihin
mm. pysyvien asiantuntijoiden
kautta



Työsuunnitelma runko (9.9.2020)



Työryhmän (tr) työsuunnitelmarunko kevät 2020

Alueidenkäytön

suunnittelujärjestelmä

- VAT, maakunta, kaupunkiseutu, yleiskaava, asemakaava (23.4.)
- => ranta-alueet, vähittäiskauppa, tuulivoimarakentaminen (23.4.)
- => kaavojen toteuttaminen, aloiteoikeus (28.5.)



Lupajärjestelmä

- rakentamisen lupajärjestelmä (13.5.)
=> rakennusvalvonnan järjestäminen (13.5.)

Rakentaminen

- rakentamisen vastuut (16.6.)
- rakennusten käyttö ja huolto (16.6.)



=> suunnittelutarveratkaisut, poikkeaminen (23.4.)

Osallistuminen, muutoksenhaku, viranomaisyhteistyö (28.5.)

Lainsäädännön rajapinnat (10.6.)

Digitaalisaatio (13.5.), elinkaari ja vähähiilisyys (28.5.)

Kulttuuriympäristö Pätevyudet (s-20)



Alueiden käyttö

Rakentaminen

Elinkaariasiat

Työryhmän (tr) työsuunnitelmarunko syksy 2020

- osa-alueiden pykälিকöt ja siirtyminen kokonaisuuteen

- Suunnittelujärjestelmä 10.9.
- Osallistuminen 24.9.
- ELY –keskusten tehtävät 24.9.
- Kaavojen toteuttaminen (8.10./3.12.)
- Alueiden käytön kokonaisuus (5.11.)
- Henkilöpätevyydet (10.9. 1.)
- Rakentamisen lupajärjestelmä (24.9. /tilanne kommenttikierroksen jälkeen)
- Rakennusvalvonnan järjestäminen (24.9. /tilanne kommenttikierroksen jälkeen)
- Rakentamisen vastuut (24.9. 1./tilanne kommenttikierroksen jälkeen)

Digitalisaatiosäännökset ja perustelut (19.11.)
Saamelaiskäräjien neuvottelut (elo-lokakuu)



Alueiden käytön ohjausta koskevia ehdotuksia

- **Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet** pysyisivät pääosin ennallaan. Muutoksia esimerkiksi ilmastonmuutoksen näkökulmasta.
- **Maakuntakaavassa** korostuisi suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi.
- **Kaupunkiseutusunnitelma** olisi uusi osa suunnittelujärjestelmää.
- **Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin ennallaan.** Yleiskaavaa voitaisiin käyttää sekä strategisena kaavana että tietyin edellytyksin suoraan rakentamista ohjaavana kaavana. Lisäksi tarkastellaan yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavaan.



Alueiden käytön ohjausta koskevia ehdotuksia

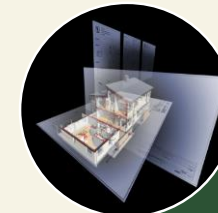
- **Kaavoitukseen osallistumisessa** aloitusvaiheen korostaminen, oikein mitoitettu ja ajoitettu vuorovaikutus sekä joustavuus ja sähköinen osallistuminen
- **Vaikutusten arvioinnissa** vaikutusten selvittämisen kohdentaminen ja laajuus sekä SOVA-direktiivistä johtuvien velvoitteiden kirjoittaminen nykyistä selkeämmin lakiin
- **Muutoksenhakua** koskien keskustelussa on ollut erityisesti esillä ELY-keskuksen valitusoikeus sekä valitusoikeuden laajuus asemakaavatasoisessa suunnittelussa
- **Kaavojen toteuttamisen** pykälää selkiytetään ja menettelyjä yksinkertaistetaan



Rakentamisen ohjausta koskevia ehdotuksia

- Ilmastonmuutosta torjutaan rakennusten elinkaarta ja vähähiilisyttä koskevilla olennaisilla teknisillä vaatimuksilla
- Rakentamislupa
- Rakennusvalvonnan järjestäminen tavanomaisen tai vaativan tasoisena
- ”Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle”
- Rakennuksen suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito
- Rakennusvalvonnan järjestäminen tavanomaisen tai vaativan tasoisena

Rakentamislupa



Olennaisien teknisten vaatimusten tarkastelun vaihe (toteuttamislupa)



Alueidenkäytöllisen tarkastelun vaihe (sijoittamislupa)



www.mrluudistus.fi
[#mrluudistus](https://twitter.com/mrluudistus)

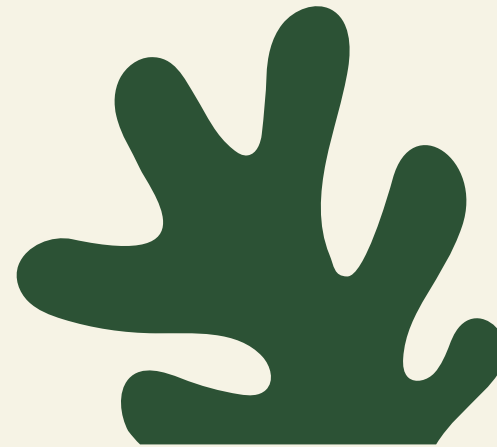


Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the
Environment



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi



Kuntien maapolitiikka ja kaavoitusta koskevat ehdotukset

Kuntamarkkinat 9.9.2020

Matti Holopainen ja Anne Jarva



**Hallitusohjelma: ”Kuntien
kaavamonopoli ja kaavahierarkia
säilytetään, kaavaproessin
sujuvuutta edistetään ja kuntien
maapolitiikkaa vahvistetaan.”**

Kunnan maapolitiikan tavoitteet

- Maapolitiikalla kunta luo edellytyksiä maankäytön suunnittelulle, tonttien luovuttamiselle ja rakentamiselle
- Kunnan tulee tarvittaessa maapolitiikan keinoin varmistaa että kaavoitetut tontit sekä rakennettu katuverkosto ja muu kunnallistekniikka tulevat ajallaan käyttöön.
- Kuntalaisten päivittäin tarvitsemat lähipalvelut järjestetään kustannustehokkaasti yhtenäisessä yhdyskuntarakenteessa.
- Kunta voi hankkimalla maata oikeasta paikasta oikean aikaan tehokkaasti ohjata ja kehittää yhdyskuntarakennetta haluamaansa suuntaan. Kunta voi maapolitiikan keinoin eheyttää jo mahdollisesti pirstoutunutta yhdyskuntarakennetta.
- Onnistuneella maapolitiikalla kunta voi pitää yllä riittävää ja kohtuuhintaista tonttitarjontaa asuntorakentamisen ja yritystoiminnan tarpeita varten

Kunnan toimintastrategiat sekä maankäyttötoiminnan suunnittelu, ohjelmointi ja toiminnanohjaus



Muutoksia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään

- **Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet** pysyisivät pääosin ennallaan. Muutoksia esimerkiksi ilmastonmuutoksen näkökulmasta.
- **Maakuntakaavassa** korostuisi suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi.
- **Kaupunkiseutusuunnitelma** olisi uusi osa suunnittelujärjestelmää.
- **Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin ennallaan.** Yleiskaavaa voitaisiin käyttää sekä strategisena kaavana että tietyin edellytyksin suoraan rakentamista ohjaavana kaavana. Lisäksi tarkastellaan yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavaan.

Rajatumpaa maakuntakaavoitusta

- Maakuntakaavassa **olisi esitettävä** maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä maakunnan viherrakenne ja kehittämisen periaatteet. Nämä asiat olisivat myös oikeusvaikutteisia ja olisivat ohjeena laadittaessa yleis- ja asemakaavoja.
- **Kuntien kaavoituksen ja maapolitiikan kannalta**
 - **Kunnille nykyistä enemmän liikkumavaraa paikallisiin ratkaisuihin**
 - **Vahvistaa kuntien itsehallintoa (kun nykyistä rajatummalla oikeusvaikutukset)**
 - **Tarjoaa yhteistyöfoorumin erityisesti seudullisten verkostojen (liikenne, viherrakenne) suunnittelun kautta**
 - **Huom. Miten toimii suunnitteluvälineenä kaupunkiseuduilla ellei (pakollista) kaupunkiseutusuunnitelmaa (vielä) ole?**

Kaupunkiseutus suunnitelmalla yhteistyötä

- Kaupunkiseutus suunnitelman tarkoituksena on sovittaa yhteen kaupunkiseudun merkittävän yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet ja tavoitteet.
- Kaupunkiseutus suunnitelma olisi pakollinen seitsemällä (MAL-)kaupunkiseudulla, mutta sillä ei olisi alueidenkäytön suunnitteluun, rakentamiseen tai muuhun suunnitteluun kohdistuvia oikeusvaikutuksia
- Kuitenkin: *”Laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla on kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN.”*
- Kunnat vastaisivat yhteistyössä suunnitelman laatimisesta ja sopisivat keskenään, hyväksytäänkö kaupunkiseutus suunnitelma kuntien **yhteisessä toimielimessä** vai kuntakohtaisesti **kunkin kunnan valtuustossa**.
- **Kuntien kaavoituksen ja maapolitiikan kannalta**
 - **Vahvistaa kaupunkiseudun kuntien yhteistyötä maankäyttökysymyksissä**
 - **Luo ja vahvistaa kuntien yhteistä tahtotilaa mm. valtion ja maakunnan liittojen suuntaan**
 - **Tuoko pakollisuus aidosti lisäarvoa? Vai jäykistääkö yhteistyötä?**
 - **Osallistuminen, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi kuten kaavoissa. Viranomaisyhteistyö?**
 - **Jos suunnitelmaa ei tehdä, täyttääkö maakuntakaava kaupunkiseutus suunnitelman tehtävän?**

Yleiskaavan ja asemakaavan joustavampi suhde

- Jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa tästä poiketen.
- Vanhentuneella yleiskaavalla ei olisi ohjausvaikutusta asemakaavaan. Asemakaavan ratkaisuja arvioitaisiin edelleen suhteessa yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin, mutta ei suhteessa vanhentuneeksi arvioituun yleiskaavaan.
- Uutena säännöksenä mahdollistetaan yleiskaavan ja asemakaavan laatiminen yhtä aikaa. Kaavat voitaisiin hyväksyä samalla päätöksellä.
- Yleiskaavan hyväksymisen yhteydessä voitaisiin kumota alueella voimassa oleva asemakaava. Tällainen tarve liittyisi lähinnä väestöään menettäviin alueisiin, joilla ei ole erityisiä rakentamispaineita
- **Kuntien kaavoituksen ja maapolitiikan kannalta**
 - **Uusi säännös mahdollistaa yleiskaavan joustavan päivittämisen esim. hankekaavoituksen yhteydessä – käytettävä harkiten, jotta kokonaisuus ei rapaudu**
 - **Mahdollisuus vanhentuneesta yleiskaavasta poikkeamiseen ei poista yleiskaavan ajantasaistamisen tarvetta (vastaamaan vähintään tehtyä poikkeamaa, mutta myös laajemmin)**

Asemakaavan laatimisaloite ja asemakaavaehdotuksen laatiminen maanomistajan toimesta

1. Uutena säännöksenä tulisi kunnan jäsenelle oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi.
 - Säännöksellä laajennettaisiin asemakaavan laatimisaloite koskemaan kaikkia kunnan jäseniä sekä varmistettaisiin se, että aloite otetaan aina kunnassa käsittelyyn.
 - Kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä.
2. Kunta voisi lisäksi antaa erillisellä päätöksellä asemakaavaehdotuksen maanomistajan laadittavaksi, jos maanomistajan alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen. Kunta ohjaisi kaavaehdotuksen laatimista, voisi antaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja reunaehtoja ja voisi myös palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun, jos se ei täytä annettuja tavoitteita ja reunaehtoja tai laissa säädettyjä vaatimuksia. **Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.**
 - Maanomistajan olisi toimitettava kunnalle osallistumis- ja arviointisuunnitelma ennen kaavan laatimiseen ryhtymistä. Kunta huolehtisi osallistumisen järjestämisestä.
 - Kunnan ja maanomistajan kesken olisi järjestettävä kaavaehdotusta koskeva neuvottelu ennen kaavaehdotuksen laatimiseen ryhtymistä ja lisäksi ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville.
 - Kunnalla olisi oikeus periä maanomistajalta kaavan käsittelystä sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset (entä toteuttamiskustannukset?)

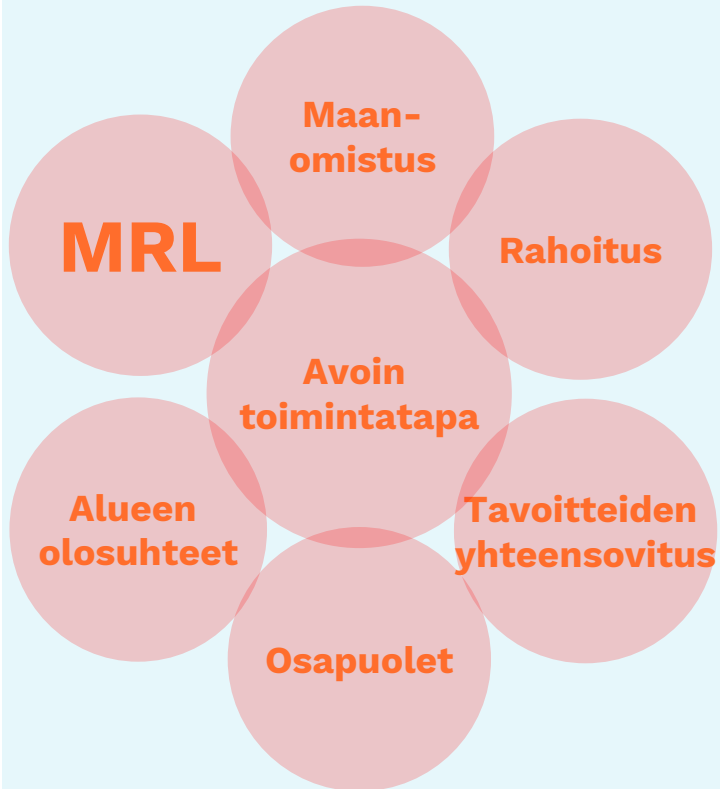
Yksityinen kaavanlaadinta voi kuulostaa houkuttelevalta, mutta kuntien näkökulmasta

- Heikentää kunnan kaavamonopolia, vaikka perustuukin ”lupaan” – ehdotuksen epääminen tai kerran alkaneen prosessin pysäyttäminen tai palauttaminen valmisteluun voi osoittautua vaikeaksi
- ***Onko muutoksenhakukielto mahdollinen? Arvioidaanko kaavamonopolin käyttöä jatkossa yhä useammin tuomioistuimissa?***
- Vie pohjan kunnan maapolitiikan harjoittamiselta ja vaikeuttaa kunnan maanhankintaa
- Haastaa demokratiaa ja osallistumista & eri maanomistajien yhdenvertaista kohtelua
- Lukuisten aloitteiden (myös epärealististen) käsittely, kaavaprosessien läpivienti ja vuorovaikutuksen järjestäminen syövät resursseja kunnan ”omilta” hankkeilta
- Yksityisten intresseistä liikkeelle lähtevät hankkeet voivat pikku hiljaa rapauttaa yhdyskunta- ja palvelurakenteen kokonaisuutta ja aiheuttaa kunnalle tarpeettomia kustannuksia, vaikka toteuttamiskustannuksia ohjattaisiinkin osin yksityiselle
- Hankkeiden sijoittumisen lisäksi myös niiden toteuttamisen ajoituksella on merkitystä suhteessa kunnan muuhun kehittämiseen
- **MRL tarjoaa nyt jo mahdollisuuden sopimusperustaiselle kaavoitusyhteistyölle – sitä kannattaa selkeyttää, lisätä avoimuutta ja ennakoitavuutta niin kuntalaisten kuin maanomistajankin suuntaan**
- Kuntaliiton julkaisu: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2060-kumppanuuden-monet-muodot>

Kumppanuuskaavoituksen lähtökohdat

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2060-kumppanuuden-monet-muodot>

Lähtökohdat kumppanuuskaavoitukselle



Toteutusmuodon valinta



Yhteistyön vaikutukset

- 83%** Toteutussuunnittelu on voitu aloittaa kaavoituksen kanssa samanaikaisesti
- 78%** Kaavan toteutettavuus on ollut varmempaa
- 69%** Kaavasta on poikettu tavanomaista vähemmän
- 51%** Vaikutuksia on pystytty arvioimaan kokonaisvaltaisemmin

Onnistumisen edellytyksiä:

Kumppanuuskaavoituksen haasteet	Ratkaisuehdotukset
Tavoitteiden yhteensovitus	Kunnan strategisten tavoitteiden sisäistäminen, johdon tuki ja kompromissihakuiset etukäteisneuvottelut.
Prosessin käynnistykseen ja aikatauluun liittyvät epäselvyydet	Varhainen yhteydenotto, jolloin selvitetään tavoiteaikataulu. Aikatauluun sitoutuminen sovittaessa kaavoituksen käynnistämisestä.
Pitkäkestoisen yhteistyön organisointi	Säännölliset tapaamiset hankkeelle perustetun ohjausryhmän ja teemaryhmien kesken.
Vastuut ja rahoitus	Sopiminen rooleista ja pelisäännöistä kaavoituksen eri vaiheissa.
Riskien hallinta	Riskien kartoitus ml. arvioinnit ja selvitykset prosessin alkuvaiheessa.
Laadunvarmistus	Viranomaisyhteistyö ja sisällön ohjaaminen. Rakennussuunnittelun eteneminen yhtäaikaaisesti kaavan rinnalla.
Kansalaisosallistuminen alustavan suunnittelu/ -toteutusratkaisun hakemiseen	Ennakoiva vuorovaikutus tarkentamaan lähtökohdat suunnittelulle.

Osapuolet voivat toiminnallaan edistää kumppanuuskaavoitusta!



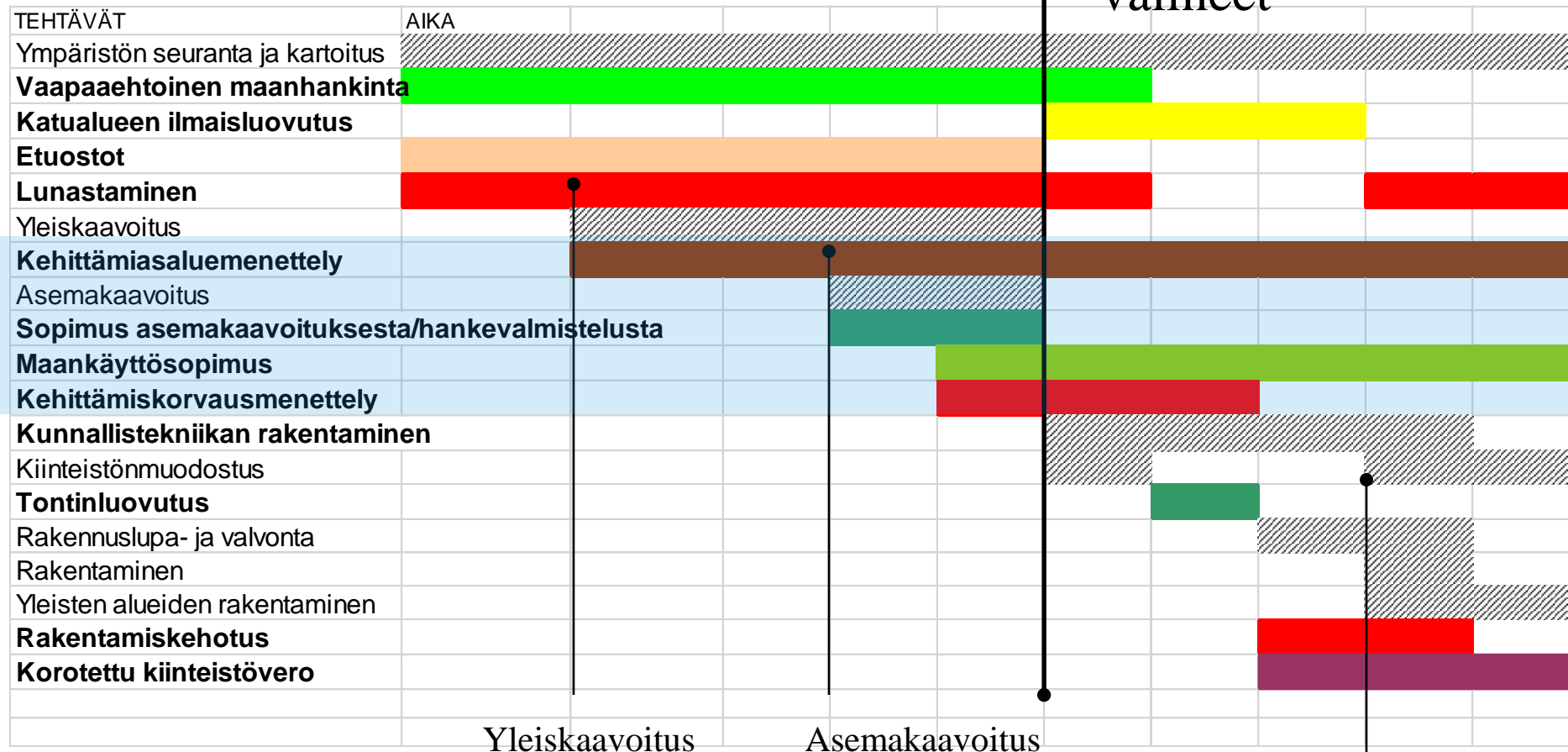
Kaavan toteuttamista koskeva valmistelu

- **Tonttijakoa** koskevien säädösten selkiyttäminen (MRL 11 luku)
- **Katualueiden haltuunoton, korvaamisen ja rakentamisen prosessin** selkiyttäminen (MRL 12 ja 14 luvut sekä 13 luvun 92-95§:t)
- **Katualueen ilmaisluvutusvelvollisuudesta luopuminen** ja mahdollinen korvaaminen muulla mekanismilla (MRL 14 luku, 104 § ja 105 §)
- **Maankäyttö sopimuksia** koskevien säädösten selkiyttäminen (MRL 12a luku)
- **Kehittämisalueluomenettelyn** kehittäminen (MRL 15 luku)

Maapolitiikka yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteuttamisessa

Kaavan toteutumista edistävät maapolitiikan välineet

Maan(käyttö)politiikka



Yleiskaavoitus

Asemakaavoitus

Rakentaminen

Kunnan tavoitteiden toteuttamiseksi on tärkeää, että maapolitiikka ja kaavoitus kulkevat käsi kädessä yleispiirteiseltä tasolta toteutusta ohjaavalle tasolle – myös MRL-uudistuksessa

Kommentti- puheenvuoro

Paula Paajanen, yleiskaavapäällikkö,
Oulun kaupunki (video)

Kiitos!





KUNTA LIITTO