

Tampereen kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL)

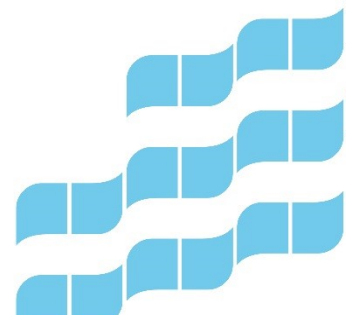
Keskeiset huomiot lakiluonnoksesta

Maankäyttö- ja rakentamislain kokonaisuudistuksen alkuperäiset kunnianhimoiset tavoitteet olivat hyviä ja kannatettavia. Tampereen kaupungin näkökulmasta nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys ei kuitenkaan toteuta näitä kokonaisuudistukselle asetettuja tavoitteita. Arvioitavana ei ole riittävä kokonaisuus lakiin liittyvien asetusten ja RYTJ:tä koskevan lakivalmistelun puuttumisen vuoksi, lisäksi ehdotetut siirtymäsäännökset eivät ole mahdollisia. Tampereen kaupunki katsoo, ettei lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) tule viedä eteenpäin esitetyssä muodossa.

Kasvavien suurten kaupunkiseutujen kannalta on aivan keskeistä, että lain kehittämisen lähtökohtana on maankäyttöprosessin yksinkertaistaminen sekä joustavuuden, tehokkuuden ja ketteryyden lisääminen. Nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi kuitenkin veisi asioita aivan toiseen suuntaan. Se laajentaisi ja monimutkaistaisi prosessia sekä kasvattaisi merkittävästi selvitystarvetta, mikä entisestään hidastaisi ja hankaloittaisi kuntien maankäytön suunnittelua ja toteuttamista sekä kasvattaisi kunnan ja hankkeeseen ryhtyvän kustannuksia nykyisestä.

Kiihtyvä kaupungistuminen haastaa suuria kaupunkeja riittävän asuntotuotannon takaamisessa. Maankäytön ja rakentamisen prosessien hidastuminen ja kallistuminen vaarantavat kaupunkien mahdollisuuksia vastata kysyntään, millä on negatiivinen vaikutus asuntomarkkinoiden hintakehitykseen, monipuolisen asuntotuotannon mahdollisuuksiin ja segregaatiokehitykseen.

Kokonaisuudistuksen sijaan pitäisi nykyistä maankäyttö- ja rakentamislakia kehittää pienemmissä temaattisissa kokonaisuuksissa. Uudistusten lähtökohtana tulisi olla nykyisen lain joustavuuden ja monikäyttöisyyden säilyttäminen ja kehittäminen. MRL:ia on sovellettu Tampereella onnistuneesti ja se



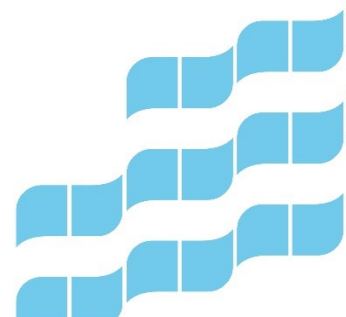
on mahdollistanut merkittävätkin uudistukset kaupungin elinvoiman lisäämiseksi ja laadukkaan kaupunkikuvan toteuttamiseksi.

Tampereen kaupunki yhtyy Kuntaliiton 28.10.2021 päivättyyn lausuntoon lukuun ottamatta digitalisaatiota käsittelevää lukua. Tässä lausunnossa esitetään kaupungin kannalta keskeisiä huomioita lakiluonnoksesta sisältäen laajemman näkemyksen digitalisaation edistämistä ja hyödyntämisestä maankäytön kokonaisprosessissa.

Tampereen kaupunki vastustaa lakiehdotuksessa esitettyä ELY-keskusten valvontatehtävän laajentamista. ELY-keskusten aiempaa roolia ei ole tarpeen palauttaa, vaan sillä tulisi olla eri tavoitteita yhteensovittava ja konsultoiva rooli. Vuonna 2017 voimaan tullut ELY-keskuksen valvontaroolin ja valitusoikeuden rajoitus on vähentänyt merkittävästi tehtyjä valituksia. Muutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, eikä sen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida eikä toimintaympäristö ole muuttunut tällä välin merkittävästi, joten ELY-keskusten vanhan roolin palauttamiselle ei ole perusteita. Myöskään museoviranomaisen valitusoikeutta ja lausuntopyyntövelvoitetta ei tulisi laajentaa. Viranomaisyhteistyön tulee olla aidosti rakentavaa ja yhteensovittavaa, eikä perustua lausunto- ja valitusmenettelyihin. ELY-keskusten ja museoviranomaisen roolien vahvistaminen vähentää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia oman alueensa kehitykseen.

Lakiehdotuksessa esitetty valtakunnallisen digitaalisen rekisterin ja tietopalvelun rakentaminen, sekä niiden kehittämiseen sisällytetty yhteentoimivuustyö ovat erittäin kannatettavia ja näiden toteuttamiseksi kansallinen ohjaus on hyödyksi. Sekä suunnittelussa että toteutuksessa tulee kuitenkin huomioida, että kuntien lähtötasot tiedon tuottamisen edellytysten sekä tiedon toimittamisen teknisten edellytysten suhteen ovat vaihtelevia. Digitaalisten ratkaisuiden myötä muuttuvat suunnittelu- ja päätösprosessit tai tiedonsiirtovelvoitteet eivät saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti. Valtion panoksen keskitetyn rekisterin järjestelmän tukipalveluun tulee olla riittävä sekä tiedon tuottajien että tiedon hyödyntäjien kannalta. Kaikkien KRL:n edellyttämien valtiolle toimitettavien tietojen siirto kunnista valtiolle tulee tapahtua automaattisesti rajapintojen kautta.

Uuden kaavoitus- ja rakentamislain keskeisiä tavoitteita on ilmastonmuutoksen hillitseminen, siihen sopeutuminen sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Nämä tavoitteet on huomioitu



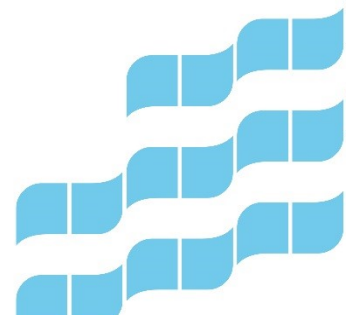
lakiehdotuksessa riittävän hyvin. Maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmät tukevat parhaimmillaan kuntien pyrkimyksiä ilmastonmuutoksen hillintään ja varautumiseen sekä luontoarvojen turvaamiseen. Tavoitteista johdettujen velvoitteiden ei tulisi kuitenkaan johtaa hallinnollisesti raskaisiin selvittelyihin tilanteissa, joissa toimenpiteiden vaikuttavuus on lähtökohtaisesti pieni. Tässä tulisi jättää kunnille harkinnanvaraa.

Maankäytön suunnittelu

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmässä lakiluonnoksessa esitetyt muutokset liittyvät laajasti kaavojen sisältövaatimukseen, kaavatasot jäisivät nykyisenkaltaisiksi. Lausuntopyyntöä esitetään kysymyksenä vaihtoehtoinen malli maakuntakaavan kehittämiseksi siten, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi, vaan kaavan oikeusvaikutus säilyisi nykyisen kaltaisena, mutta kaava ei sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisveloitetta. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan maakuntakaavan muutos tähän suuntaan vastaisi hyvin uudistuksen tavoitetta maankäytön kokonaisprosessin sujuvuuden lisäämisestä.

Kaavan laillisuuden arvioinnin perusteeksi esitetyt laadulliset vaatimukset ja niiden täsmentäminen on sinänsä hyvä ja tärkeä asia, mutta uusien selvitettävien asioiden lisääminen jo nyt laajaan selvityskokonaisuuteen yhdessä vaikutustenarvointikokonaisuuden kasvamisen kanssa tekee prosesseista entistäkin raskaampia ja lisäävät työmäärää sekä kuntien kaavoituksessa että hakijan taholla. Asemakaavahakemusten nähtävilläolo ja palautteen käsittely sitovat resursseja huomattavasti. Pelkkien hakemusten kuulemisen vaikutus prosessia keventävästi on kyseenalaista.

Seudullisen suunnittelun tarve on tunnistettu lakiehdotuksessa hyvin ja ajatuksena kaupunkiseutusuunnitelma on hyvä. Tampereen kaupunkiseudulla seutuyhteistyötä on tehty vuodesta 2005 ja siitä on erittäin hyvät kokemukset. Maankäytön suunnittelu ja yhteinen rakennemallityö on ollut seudullisen yhteistyön kulmakiviä alusta asti. Valtion ja Tampereen kaupunkiseudun vuonna 2011 alkanut MAL-sopimuskumppanuus vahvistaa seudullisen suunnitelman toimeenpanoa ja kuntien keskinäistä yhteistyötä.



Rakennesuunnitelma tarjoaa pohjan MAL-sopimusvalmistelulle ja sopimuksen jatkuvuutta sekä juridista perustaa on tärkeä pohtia ja pyrkiä vahvistamaan osapuolten sitoutumista sopimukseen.

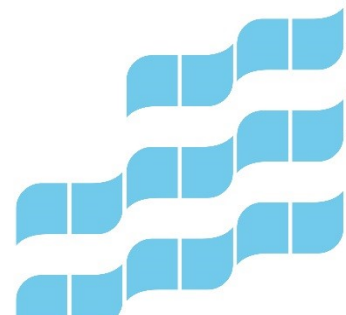
Kaupunkiseutusuunnitelman säätelyä ei tule kuitenkaan viedä kaupunkiseutukaavan suuntaan, vaan siinä pitäisi seudun tarpeisiin perustuen pystyä käsittelemään vapaamuotoisesti sekä tarkoituksenmukaisesti ajankohtaisia ja toimintaympäristön muutokseen liittyviä teemoja kaavaprosessin ulkopuolella. Vapaamuotoisuus mahdollistaa erityisesti seudullisen suunnittelun joustavuuden sekä erilaisten suunnitelmakonseptien synnyn ja kaupunkiseutukohtaisten elinvoimakysymysten käsittelyn kaupunkiseutulähtöisesti. Uusi pakollinen suunnittelutaso esitettyssä muodossaan lisää kokonaisuutena suunnitteluprosessien pituutta ja aiheuttaa myös kunnille uusia kustannuksia, mikä on heikennys verrattuna nykytilanteeseen.

Maankäyttö- ja rakentamislain kehittämisessä pitäisi tunnistaa ylimaakunnallisten hankkeiden, kuten uudet merkittävät väylälinjaukset, suunnittelun tarpeet ja nykytilanteen haasteet. Lainsäädännöllä tulisi luoda puitteet näiden hankkeiden suunnittelulle sekä päätöksentekomallille yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ja lakiin olisi hyvä kirjata prosessi, jolla ratkaistaan maakuntien väliset ristiriidat.

Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslaki on toiminut Tampereen kaupungin näkökulmasta maapolitiikan osalta hyvin. Kuntien toiminnan lähtökohtana ovat vapaaehtoiset sopimukset. Maapolitiikan toteuttaminen vapaaehtoisin sopimuksen edellyttää toimivia lainsäädännön määrittelemiä reunaehtoja. Kunnan tulee itse voida tehdä harkintaa eri maapolitiikan keinojen käyttämisestä. Lainsäädännön muutoksella ei tule kaventaa kuntien maapolitiikan keinovalikoimaa. Lainsäädännössä maankäyttösopimusta ja lunastamista ei tule jatkossakaan asettaa toisilleen vaihtoehtoisiksi menettelyiksi.

Lakiehdotuksen täydennysrakentamisen edistämistä koskevat tavoitteet ovat kannatettavia ja kestävä tapa vastata kaupunkien kasvupaineeseen. Esitetty lakiehdotus ei kuitenkaan tuo uusia, eikä kehitä nykyisen MRL:n maapoliittisia, työkaluja edistämään täydennysrakentamista. Lunastuslain muutosten vaikutukset kaupunkien maapolitiikkaan tulisi huomioida kaavoitus- ja rakentamislain uudistamisessa siten, että kaavojen toteuttamiskustannukset kaikille veronmaksajille eivät kasva nykyisestä.



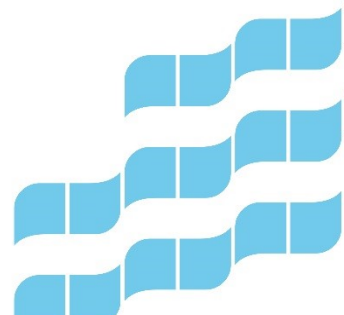
Tampereen kaupungin kasvu suuntautuu merkittävältä osin jo rakennettujen ja asemakaavoitettujen alueiden kehittämiseen. Kehittäminen tapahtuu ensisijaisesti vapaaehtoisin sopimuksin. Nykyinen lainsäädäntö turvaa kaupungin oikeuden toimia ja tarvittaessa antaa mahdollisuuden edetä myös ilman vapaaehtoisuutta yhdyskuntarakenteen kannalta strategisesti tärkeissä hankkeissa, jos näin päätetään. Tämä mahdollisuus on tärkeä olla olemassa, vaikka sen käyttö on erittäin harvinaista ja viimesijaista.

Hankkeiden monimuotoisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun vuoksi sopimusvapauden säilyttäminen tulevassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa nähdään hyvänä asiana. Kunnilla tulee säilyä kaavoitus- ja rakentamislaisissa mahdollisuus sopia maankäyttömaksusta lainsäädäntöä laueammin.

Kaavoitus- ja rakentamislaisissa on poistettu nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaisissa oleva kehittämisalumenettely (MRL 15 luku). Lainsäädännöllä tulee tukea täydennysrakentamista parantamalla nykyistä kehittämisalumenettelyä. Kehittämisalumenettelyä tulisikin laista poistamisen sijaan kehittää edelleen kasvavien kaupunkien tarpeisiin, jolla mahdollistetaan ja sujuvoitetaan maanomistuksesta riippumatta isompien alueiden kiinteistörajoja ylittävät maankäytön kehittämishankkeet. Nykyisestä MRL:n mukaisesta kehittämisalumenettelystä puuttuu maankäytön kehittämisen seurauksena syntyvien tulojen kannustavaa jakautumista koskevat periaatteet, joilla maanomistuksen rajoista riippumaton yhteiskehittäminen mahdollistaisi laadukasta uutta kaupunkia.

Kaavoitus- ja rakennuslaki mahdollistaa yhdyskuntarakentamisen kustannusten arvioinnissa vastaavan toimenpiteen aiheuttaman kustannuksen keskiarvon käyttämistä toteuttamismaksua määrättäessä. Toteuttamismaksun osalta lainsäädäntö on sinänsä selkeää ja johdonmukaista. Kannatettavaa on, että lakiehdotus mahdollistaa toteuttamismaksua määrättäessä yhdyskuntarakentamisen kustannuksen arvioinnissa vastaavan toimenpiteen aiheuttaman kustannuksen keskiarvon käyttämistä. Kaavoitusvaiheessa ja vaiheessa, jolloin toteuttamismaksu tulee määrättäväksi todellisia kustannuksia ei kaikilta osin ole yleensä tarkkaan tiedossa.

Lakiluonnoksessa kunnan tulee pitää yhdyskuntarakentamisen kustannuksista tietoaineistoa, siltä osin kuin ne voidaan ottaa huomioon toteuttamismaksua määrätessä. Tämän tietoaineiston kerääminen ja ylläpitäminen aiheuttaa kunnassa merkittävästi uutta lisäresurssia edellyttävää ylimääräistä työtä ja



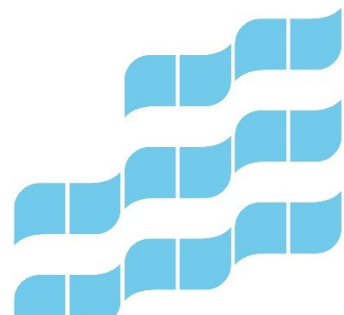
uusien kustannuksia, jotka tulevat veronmaksajien maksettavaksi. Toteuttamismaksujen määrääminen on keino, jota käytetään erittäin harvoin. Esitetään, että tietoaineistoa kerättäisiin tarvittaessa, eikä tietoaineiston keräämisestä ole tarpeen säätää laissa.

Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen vaikuttavat lakiesityksessä perustelluilta ja ovat linjassa Tampereen kaupungin nykyisten käytäntöjen kanssa. Nykyiseen lakiin ollaan muilta osin esittämässä vaikutuksiltaan vain vähäisiä muutoksia pois lukien hulevesimaksua koskevat asiat. Hulevesimaksua koskevassa pykälässä esitetään, että kiinteistön saama hyöty kunnan huleveden hallintajärjestelmästä tai hyödyn vähäisyys olisi otettava huomioon maksun määrään vaikuttavana tekijänä. Näin ei käytännössä voida useassakaan kunnassa toimia johtuen laskutettavien kiinteistöjen suuresta määrästä, kiinteistön saaman hyödyn tulkinnan mahdollistaman tiedon puuttumisesta ja tietojen vuotuisen tarkistamisen aiheuttamasta resurssivaikutuksesta. Lakiesityksessä esitetyn kiinteistön saaman hyödyn määrittelyt ovat osittain sellaisia, että niiden vuotuinen seuranta ja sitä kautta rekisterin rakentaminen ja ylläpito on käytännössä mahdotonta, joten niitä ei tulisi ottaa huomioon maksun kohtuullisuutta määritettäessä. Kaiken kaikkiaan esitetty kohtuullisuuden määrittely olisi niin tapauskohtaista, että kiinteistöt joutuisivat eriarvoiseen asemaan, esimerkiksi kiinteistön ilmoittamien tietojen oikeudellisuuden tai tulkinnan monimutkaisuuden vuoksi.

Digitalisaatio

Lakiehdotuksen digitalisaatiota koskevat tavoitteet ovat kannatettavia ja lakiehdotuksessa mainitut konkreettiset keinot edistävät osaltaan tavoitteiden saavuttamista.

Lakiehdotus velvoittaa kansallisiin standardeihin perustuvien tietomallien mukaiseen datan tuottamiseen mm. alueiden käytön suunnittelun, rakennusten ja eräiden viranomaispäätösten osalta. Tietomallimuotoiseen koneluettavan dataan siirtyminen on merkittävä myönteinen muutos tiedon yhteentoimivuuden ja hyödynnettävyyden kannalta. Tiedon koneluettavuus mahdollistaa osaltaan prosessien tehostamisen mm. automaation avulla. Sekä kaavojen, muiden suunnitelmien, että ohjaavien asiakirjojen (esim. maapoliittinen ohjelma) tietomallien valmistelussa tulee varmistaa, että ne mahdollistavat sisällöllisten tavoitteiden asettamisen, sekä paikallisten ohjaustarpeiden, olosuhteiden ja

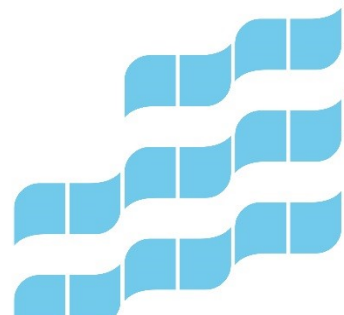


erityistilanteiden huomioimisen. Kaikkiaan tietomallien myötä muuttuvat suunnittelu- ja päätösprosessit eivät saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti, ja tämä tulee huomioida myös muun kuin tässä lakiehdotuksessa mainitun sääntelyn ja konkreettisten ratkaisuiden valmistelussa.

Rakennusluvituksen osalta lain tulisi ohjata käyttämään vain tietomallimuotoisia suunnitelmia, ja piirustusten käyttämisestä rakentamisluvan perusteena tulisi luopua kokonaan. Ellei tätä pidetä käytännössä mahdollisena, tulee vaihtoehtoisesti edellyttää tietomallimuotoa isojen rakennushankkeiden yhteydessä ja mahdollistaa piirustusten hyödyntäminen vain pienissä hankkeissa. Lakiehdotuksen mukainen piirustusten ja suunnitelmamallin käsittely saman lupahakemuksen yhteydessä lisää kuntien työmäärää eikä mahdollista tavoiteltua toiminnan tehostumista, eikä sitä sen vuoksi tule lailla edellyttää. Lakiehdotuksessa tulisi lisäksi erotella vahvemmin toisistaan tietosisällön oikeellisuuteen liittyvät vastuut ja tiedon kansalliselle alustalle toimittamisen vastuut, ja nimetä vastuutahot nykyistä selkeämmin. Kunnat voivat olla vastuussa vain omassa toiminnassaan syntyvien tietosisältöjen oikeellisuudesta.

Lakiehdotuksessa mainittu yhteentoimivan tiedon saatavuus kansalliselta alustalta on myönteinen muutos. Kansallinen alusta mahdollistaa myös samojen tietojen toimittamisen kunnilta valtion eri toimijoille vain kerran. Lakiehdotuksessa tulee varmistaa, että kaikilta valtion eri toimijoilta edellytetään samojen, kunnista keskitettyyn järjestelmään toimitettujen tietojen hyödyntämistä. Nykyisestä tehottomasta käytännöstä, jossa samat tiedot toimitetaan kunnista valtion eri virastoille eri yhteyksissä useampaan kertaan, tulee luopua. Vaikka kuntien tuottaman yhteentoimivan tiedon saatavuus kansalliselta alustalta on myönteinen muutos ja tuo kuntien kannalta kaivatun ”yhden luukun” valtion suuntaan, on todettava, että lakiehdotus ei riittävällä tavalla tunnista kuntien tarvetta valtion eri toimijoiden tuottamille tiedoille. Lakiehdotusta tulisikin muuttaa siten, että lain määrittämien, tietomallimuotoisen (rakenteellisen) tiedon tuottamisen ja kansalliselle alustalle toimittamisen velvoitteet koskevat myös valtion viranomaisia.

Lakiehdotuksessa esitettyjen, digitalisaatiota konkretisoivien muutosten kokonaisvaikutusta ei voida kuntien näkökulmasta vielä arvioida, sillä lakiehdotuksesta selviää vain osa kokonaisuudesta. Lukuisat kuntien työn kannalta merkitykselliset seikat jäävät lakiehdotuksessa vielä epäselviksi, ja jotkin kokonaisvaikutusten kannalta merkittävät asiat ovat kokonaan tämän lakiehdotuksen ulkopuolella. Vielä



epäselväksi tai avoimeksi jäävät asiat tulevat huomattavasti vaikuttamaan siihen, mitkä ovat digimuutosten kustannukset ja hyödyt kunnissa. Jo tässä lakiehdotuksessa esitetyt digimuutokset ovat joka tapauksessa kuntien kannalta merkittäviä.

Rakennetun ympäristön digitalisaatio mahdollistaa parhaimmillaan nykyistä tehokkaammat prosessit ja yhteentoimivan tiedon virtaamisen hyvin organisoitujen tietovarantojen välillä. Tämä kuitenkin edellyttää muun muassa monipuolisia tietojärjestelmiä, niiden välisiä rajapintoja, yhteisiä käytäntöjä tietojen luokitteluun, tunnistamiseen ja esittämiseen, sekä työkaluja suunnitteluun, lupakäsittelyyn ja ihmisyömyrrettävään visualisointiin. Kunnissa se merkitsee myös huomattavaa osaamisen kehittämistarvetta ja prosessien muutoksia. Yksityisellä sektorilla puolestaan on suuri rooli tarvittavien järjestelmien ja työkalujen teknologisessa kehittämisessä.

Lakiehdotuksen perusteluissa kuvataan, että mm. siirtyminen kansallisesti standardien tietomallien käyttöön ja toimittamiseen aiheuttaa kunnille kertaluontoisia kustannuksia, jotka syntyvät tietojärjestelmien kehittämisestä ja henkilöstön kouluttamisesta. On kuitenkin huomioitava, että teknologian jatkuvan ja yhä nopeamman kehityksen vuoksi niin kansallista alustaa kuin kuntien järjestelmiä tullaan tulevina vuosina kehittämään eteenpäin, ja tämä kehittäminen tulee olemaan jossain määrin jatkuvaa. Näin ollen myöskään kunnille syntyvät kustannukset eivät ole vain kertaluontoisia. Myös tarve osaamisen kehittämiseen kunnissa tulee olemaan jatkuva, sillä niin teknologia kuin siihen liittyvä osaaminenkin vanhenevat nopeasti. Toisaalta kunnat joka tapauksessa kehittävät järjestelmiään tehostaakseen toimintaansa ja parantaakseen asiakaskokemusta, ja osa kustannuksista ja osaamisen kehittämistarpeesta realisoituisi näin ollen myös ilman lainsäädäntömuutoksia.

Yhdessä tehty ja kansallisesti ohjattu rakennetun ympäristön digitalisaation kehittäminen on kannatettavaa, kunhan kokonaisuuden laajuus ja vaikutukset huomioidaan. Koska muutosten vaikutukset kuntiin tulevat kaikkiaan olemaan merkittävät, myös muu kuin tässä lakiehdotuksessa esitetty digimuutoksia koskeva sääntely ja käytännön ratkaisut tulisi valmistella tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa, kuntiin kohdistuvat vaikutukset huomioiden.

TAMPEREEN KAUPUNGINHALLITUS

