

KESKUSTELUPAPERI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN UUDISTAMISEN SUUNTAVIIVOIKSI

LUONNOS 12.4.2018

SISÄLTÖ

| | |
|---|----|
| KESKUSTELUPAPERI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN UUDISTAMISEN SUUNTAVIIVOIKSI . | 1 |
| 1 Johdanto | 2 |
| 2 Tiivistelmä..... | 2 |
| 3 Maankäyttö- ja rakennuslain nykytila | 3 |
| 4 Lain uudistamiseen liittyviä ilmiöitä | 4 |
| 4.1 Kaupungistuminen | 4 |
| 4.2 Elinkeinoelämän toimintaedellytykset | 5 |
| 4.3 Liikkumisen ja liikenteen muutos | 5 |
| 4.4 Ilmastonmuutos ja energiakysymykset | 6 |
| 4.5 Digitalisaatio..... | 6 |
| 4.6 Kansainvälinen kehitys | 7 |
| 5 Suuntaviivoja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamiselle | 7 |
| 5.1 Tavoitteena elinvoima, kestävä kehitys ja hyvä elinympäristö | 8 |
| 5.2 Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävät | 8 |
| 5.3 Hahmotus tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja -prosesseista..... | 9 |
| 6 Suuntaviivoja rakentamisen ohjauksen muutoksille | 12 |
| 6.1 Elinkaariajattelu ja rakentamisen kestävä laatu..... | 12 |
| 6.2 Rakennuksen käyttö ja ylläpito | 13 |
| 6.3 Rakentamisen laadun vastuukysymykset..... | 13 |
| 6.4 Rakennusvalvonnan järjestäminen..... | 14 |
| 6.5 Rakentamisen lupajärjestelmä | 14 |
| 7 Rakennetun ympäristön digitaalisuus..... | 15 |

1 Johdanto

Tämän ympäristöministeriössä virkatyönä valmistellun keskustelupaperin tavoitteena on tuoda yhteiskunnalliseen keskusteluun ideoita ja näkemyksiä siitä, miten suunnittelujärjestelmää ja rakentamisen ohjausta pitäisi kehittää, jotta ne vastaisivat tulevaisuuden toimintaympäristön haasteisiin ja mahdollisuuksiin

Työn tarkoituksena on tukea maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelua. Keskustelupaperista on tarkoitus muodostaa siitä saatavan palautteen jälkeen uudistuksen valmistelun keskeisiä linjauksia ohjaavat suuntaviivat.

Lain kokonaisuudistuksen tietopohjaa on laajennettu useiden selvitysten avulla. Valmistelun tukena ovat lisäksi olleet useat sidosryhmätilaisuudet sekä verkkoavoriidet. Kaikkien näiden tuloksia on hyödynnetty keskustelupaperin valmistelussa.

Lisätietoja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta koskevista selvityksistä ja hankkeista saa ympäristöministeriön verkkosivulta

<http://www.ymp.fi/mrluudistus>

2 Tiivistelmä

Alueidenkäytön ohjaus

Alueidenkäytön ohjaukseen kohdistuu tulevaisuudessakin kunnallisia, maakunnallisia ja kansallisia tarpeita. Varsinaisia kaavatasoja olisi kaksi: nimettyjen kaupunkiseutujen strateginen kaava sekä kuntatason alueidenkäytön toteuttamista ohjaava kaava, joka korvaisi nykyisen kaltaisen asemakaavan ja kunnan yleiskaavan. Maakuntatason linjaukset ja valtakunnalliset intressit muodostaisivat kehikon kaupunkiseutujen ja kuntien suunnittelulle. Lähtökohdiana olisi, että maakunta- ja kaupunkiseututasolla tehtäviin linjauksiin ei pääsääntöisesti liittyisi välittömiä nykyisten yleispiirteisten kaavojen kaltaisia oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutteisuus voitaisiin kuitenkin liittää osaan suunnitelman sisällöstä, esimerkiksi infrastruktuuria koskeviin ratkaisuihin. Myös uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä turvattaisiin vahvasti jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Suunnitteluprosesseihin liittyvät menettelytavat voisivat olla joustavasti räätälöityjä. Suunnittelussa tulisi toteuttaa mahdollisimman laajaa, keskustelevaa osallisuutta ja vaihtoehtojen puntaroivaa arviointia vuorovaikutuksessa osallisten kanssa. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantaminen on osallistumisen onnistumisen ehdoton edellytys. Digitalisaation tuomat mahdollisuudet, kuten digikaavoitus, virtuaali- ja kaupunkimallit, sosiaalinen media ja tekoäly kannattaa valjastaa myös osallistumisen vaikuttavuuden ja laadun edistämiseen.

Kuntatasolla riittäisi yksi kaavataso. Kaava voitaisiin esittää eri mittakaavoissa ja tarkkuustasoissa suunnittelutarpeen mukaan ja tarvittaessa tarkentaa tietyille osa-alueille (skaalautuvuus). Se voisi sisältää myös strategisia kehittämisperiaatteita, jotka otetaan huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Kuntakaava voitaisiin laatia vaiheittain tai osa-alueittain ja se korvaisi nykyisen asemakaavan ja kuntakohtaiset yleiskaavat.

Kaupunkiseuduilla tarvittaisiin toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa yleispiirteistä suunnitelmaa, joka mahdollistaisi alueen kehittämiseen liittyvien valintojen tekemisen. Kaupunkiseudun kuntien sitoutuminen tällaiseen suunnitelmaan on oleellista.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella olevissa kunnissa riittäisi yksi edellä mainittu kuntakaava, jonka esitystapa ja mittakaava voisi vaihdella suunnittelutarpeen mukaan. Vähäisen rakentamistarpeen alueilla, kuten harvaan asutulla maaseudulla lupa rakentamiseen voitaisiin entistä useammin myöntää myös suoraan ilman kaavallista tarkastelua.

Maakunnan tasolla korostuisi suunnittelun strategisuus. Suunnittelu kohdennettaisiin keskeisimpien maakunnallisten alueidenkäyttökysymysten linjaamiseen. Samalla kevennettäisiin suunnitelmien informatiivista sisältöä.

Valtakunnallisesti merkittävät asiat toimitaisivat reunaehtoina ja tavoitteina läpileikkaavasti koko suunnittelujärjestelmälle. Valtakunnallisen tason osalta on tarpeen selvittää, mitkä asiat ovat sellaisia, jotka voitaisiin kirjoittaa suoraan tulevaan lakiin.

Rakentamisen ohjaus

Elinkaariajattelu ja rakentamisen kestävä laatu olisivat rakentamisen ohjauksen lähtökohdista. Olennaista on hahmottaa kestävä pitkän aikavälin laatu laajasti sisällyttäen elinkaariajatteluun myös rakennuksen omistajien ja käyttäjien tarpeiden kehittyminen ajassa.

Rakennuksen suunnitelmallisesta käytöstä ja ylläpidosta säädettäessä tulisi pohtia, pitäisikö joitakin rakennuksia tarkastaa määräajoin sekä mitä taantuvien alueiden hylätyille rakennuksille pitäisi tehdä.

Rakentamisen erilaiset vastuukysymykset sekä rakentamisen eri toimijoiden vastuut ja vastuuketjujen toimivuus tulisi arvioida suhteessa olemassa oleviin säädöksiin ja yksityisoikeudelliseen sopimiseen.

Rakennusvalvonnan järjestämisessä toimivuus ja osaaminen tulisi varmistaa tulevaisuuden tarpeisiin nähden. Toimivuuden kehittämisessä olisi otettava huomioon mm. yhteistyötarpeet, rakennusvalvonnan tehtävät, digitaalisuus, sähköinen asiointi ja esimerkiksi alueellinen yhteistyö.

Rakentamisen lupajärjestelmän uudistuksessa tulisi pohtia lupaprosessin niveltymisen alueiden käytön ohjauksen kehittämiseen sekä mahdollisuudet vähentää ja sujuvoittaa luvitusta. Huomiota olisi hyvä kiinnittää myös ohjausprosessin riippumattomuuteen.

3 Maankäyttö- ja rakennuslain nykytila

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja asetus (895/1999) tulivat pääosiltaan voimaan 1.1.2000. Sen jälkeen lakiin on tehty lukuisia muutoksia ja myös uusia säännöksiä on hyväksytty. Viimeisimpiä merkittäviä muutoksia ovat olleet maakuntakaavojen vahvistamisvelvollisuuden poistaminen ja poikkeamistoimivallan siirtäminen kokonaisuudessaan kuntiin keväällä 2016 sekä kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen liittyvät muutokset keväällä 2017. Rakentamisen ohjauksen kannalta tärkeimmät muutokset ovat olleet olennaisiin tekniisiin vaatimuksiin ja niiden asetuksenantovaltuuksiin liittyvät muutokset 2013 ja 2017 sekä pätevyysvaatimuksia koskenut muutos 2014.

Lain toimivuutta on seurattu tiiviisti sen voimaantulosta alkaen. Vuonna 2014 valmistui laajin tähän mennessä tehty arviointi (Suomen ympäristö 1/2014). Arvioinnissa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää pidettiin sinänsä lähtökohdiltaan toimivana, mutta keskeisimpänä ongelmana nostettiin esille kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus. Kaupunkiseutujen jo kertaalleen kaavoitettujen alueiden korjaus- ja täydennysrakentamiseen liittyvä muutoksen hallinta on koko kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen kysymys. Suunnittelujärjestelmä tunnistaa kaupunkiseudun huonosti toiminnallisena kokonaisuutena. Arvioinnissa tuotiin esille myös tarve kehittää kaavoitusta strategisempaan suuntaan. Kaavahierarkian toimivuutta haastaa myös kaavoitustarpeiden nouseminen yhä useammin hankelähtöisesti alhaalta ylös.

Arvioinnissa korostettiin rakentamisen ohjaukseen liittyvistä asioista erityisesti viranomaisvalvonnan kehittämistarvetta, resurssien lisäämistarvetta sekä olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevien säännösten selkeyttämistä. Sääntelyn tarkistuksia edellytettiin arvioinnin mukaan

parempaan rakennusten elinkaaren aikaiseen kunnossapitoon. Lisäksi MRL:n ja yksityisoikeudellisen rakentamisen vastuujärjestelmän suhdetta ja toimivuutta tulisi arvioinnin mukaan selvittää.

Monia maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisiä tavoitteita voidaan pitää edelleen ajanmukaisina. Lain tavoitteena on parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan. Lain rakenne ja selkeys ovat kuitenkin kärsineet lukuisissa johonkin näkökulmaan keskittyneissä osauudistuksissa.

Muutosten tarvetta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään korostaa myös käynnissä oleva maakuntaudistus. Uudistuksessa vastuu maankäytöstä ja kaupunkisuunnittelusta on jäämässä kunnille, mutta maakuntien uudenlainen itsehallinnollinen asema luo tarpeen suunnittelujärjestelmän tarkastelulle tätä taustaa vasten. Tässäkin asetelmassa kaupunkiseutukokonaisuuksien suunnittelun järjestäminen on keskeisessä asemassa.

Rakentamisen ohjauksen puolella on jo selkiytetty olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevia säännöksiä toteuttamalla Suomen rakentamismääräyskokoelman kokonaisuudistus. Uudet rakentamismääräykset tulivat voimaan tammikuussa 2018.

Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen vaikuttavat monet muut lait. Tätä ympäristölakien kokonaisuutta hallitaan linkkisäännöksillä, joita on sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa että sektorilainsäädännössä. Eri säädösten rooli tässä kokonaisuudessa kaipaa kirkastamista. EU:n lainsäädännöllä on suurta vaikutusta rakentamisen ohjauksessa erityisesti energiatehokkuuden ja rakennustuotteiden kelpoisuuden osoittamisen osalta.

Lainsäädännön kehittämiseksi luovat puitteita myös kansainväliset sopimukset, joihin liittyy merkittäviä alueidenkäyttöön ulottuvuuksia. Näistä tuorein on Pariisin ilmasopimus, joka korostaa entisestään ilmastonmuutoksen hillintää keskeisenä alueidenkäytön kehittämisen lähtökohtana.

4 Lain uudistamiseen liittyviä ilmiöitä

Maailmassa ja suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuva kehitys haastaa uusiin toimiin. Tulevaisuudessa alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavat yhteiskunnalliset ja ympäristölähtöiset muutokset ja ilmiöt vahvistuvat. Näitä ovat muun muassa ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestömuutokset, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen murros sekä digitalisaatio ja muutokset hallintorakenteissa. Näillä kehityssuunnilla on pitkäaikaisia vaikutuksia Suomen tulevaisuuteen. Alueidenkäytöltä edellytetään nykyisin valmiuksia vastata nopeasti erilaisiin tarpeisiin. Toisaalta myös vaatimukset elinympäristön laadulle ja herkkyydelle siinä tapahtuville muutoksille ovat lisääntyneet. Ihmiset viettävät suuren osan elämästään rakennetussa ympäristössä, joten rakentamisen laadulla on vaikutusta ihmisten hyvinvointiin.

4.1 Kaupungistuminen

Suomessa aluerakenne erilaistuu voimakkaasti. Kaupungistuminen on viime vuosikymmeninä muuttunut yhä selvemmin vain suurimpien kaupunkien kasvuksi. Keskisuuret keskukset ovat säilyttäneet kehityksessä asemansa, mutta monet pienemmät keskukset ovat vähitellen muuttuneet vähenevän väestön alueiksi. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2050 noin puolet suomalaisista asuu neljässä suurimmassa seutukunnassa ja varsinkin metropolialueen kasvu jatkuisi nopeana. Suuressa osassa maata väestö vähenee ja kehityksen ennustetaan jatkuvan.

Maahanmuutolla on yhä suurempi vaikutus väestörakenteeseen. Maahanmuuttajien määrä on kasvanut nopeasti 2000-luvulla. Väestön ikääntyminen vaikuttaa huomattavasti aluerakenteeseen tulevana vuosikymmeninä. Lasten ja nuorten määrä kasvaa merkittävästi vain suurimmilla kaupunkiseuduilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Suomen kaupungistuksessa ja kasvun painottuessa muutamalle kasvukeskukselle sekä kehityskäytävälle muiden kaupunkiseutujen menestystekijöiksi nousevat paikallisten vahvuuksien tunnistaminen ja saavutettavuus isoimpiin kasvukeskuksiin. Kasvukeskuksissa rakennetaan runsaasti, kun väestöään menettävillä alueilla rakennuksia jää tyhjilleen.

Biotalous, ruoantuotanto sekä luonnonvarojen jalostus ja muu hyödyntäminen pitävät maaseudun infrastruktuuria käytössä. Vapaa-ajan palvelut ja kausiluonteiset käyttömuodot ylläpitävät näiden alueiden elinvoimaisuutta. Harvaan asutulla alueella palveluja ja asiointia kokoavat paikalliskeskukset ja matkailukeskukset muodostavat keskusverkon perusrakenteen.

4.2 Elinkeinoelämän toimintaedellytykset

Globalisaatio lisää valtioiden, maanosien ja alueiden välistä vuorovaikutusta ja keskinäistä riippuvuutta. Sitä vauhdittavat edelleen tietoverkot, tietotekniikan kehitys, logistiikkaketjujen ja liikenneyhteyksien kehittyminen, kaupankäynnin vapautuminen sekä tuotannon tekijöiden liikkuvuus.

Elinkeino- ja yritystoiminnan alueellinen keskittyminen, digitalisaatio ja palvelualojen kasvu on jatkunut pitkään. Alueellista keskittymistä on voimistanut suurten tuotantolaitosten toiminnan supistuminen tai lakkauttaminen teollisuuspaikkakunnilla. Yhteiskunnan palveluvaltaistuminen ja työmarkkinoiden erikoistuminen suosivat toimintojen keskittymistä. Useat toimialat hyötyvät kasautumisesta suurimmille kaupunkiseuduille, jolloin ne sijoittuvat toisten yritysten ja markkinoiden läheisyyteen. Bio- ja luonnonvaratalous luo uusia mahdollisuuksia elinkeinotoiminnalle koko maassa.

EU:n sisämarkkinat mahdollistavat rakennustuotteiden entistä laajemman liikkuvuuden, mikä edellyttää suurempaa osaamista koko rakennushankkeeseen osallistuvalla ketjulla. Rakennushankkeeseen ryhtyvien osaaminen vaihtelee riippuen siitä, onko kysymyksessä ammattimainen vai ei-ammattimainen taho, millä on vaikutusta viranomaisvalvonnan tarpeeseen. Urakoissa käytetään vakiintunesti alan laatimia yleisiä sopimusehtoja ja vastuukysymykset ratkaistaan yksityisoikeudellisin sopimuksin.

4.3 Liikkumisen ja liikenteen muutos

Suomen liikenneverkko on jo varsin kattava. Vaikka rakenteilla tai suunnitteilla onkin sekä kaupunkiseutujen että valtakunnallisen liikenteen kannalta merkittäviä liikennehankkeita, siirtyä painopiste liikennejärjestelmän kehittämisessä enemmän olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaampaan hyödyntämiseen. Tämä tapahtuu liikenteen palveluja ja teknologiaa kehittämällä sekä maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteen toimivuutta parantamalla. Liikenteeseen liittyvien muutosten taustalla ovat teknologisen kehityksen lisäksi liikenteen ympäristövaikutuksiin, erityisesti hiilidioksidipäästöihin liittyvät tavoitteet, jotka vaativat liikenteen päästöjen huomattavaa vähentämistä.

Tulevaisuuden liikennejärjestelmässä infrastruktuuri, palvelut ja tieto muodostavat yhdessä toimivan kokonaisuuden. Liikennejärjestelmään tulevat vaikuttamaan digitalisaatio ja automaatio, jotka mahdollistavat kokonaan uudenlaisia kysyntälähtöisiä liikennepalveluja. Nämä vaikuttavat liikkumisen ja liikenteen suunnitteluun, palveluiden ostamiseen ja käyttöön sekä liikennevälineiden omistukseen.

Liikennejärjestelmän kehittämisessä on alueidenkäytön näkökulmasta erilaisia haasteita liit-
tyen pitkämatkaiseen liikenteeseen, kaupunkiseutuihin ja harvemmin asuttuihin alueisiin. Edel-
lytysten luominen kävelylle ja pyöräilylle on tärkeää osana vähähiilistä liikkumista, joukkoliik-
enteen käytön kasvattamista ja kansanterveyden edistämistä.

4.4 Ilmastonmuutos ja energiakysymykset

Kansainväliset sopimukset sitovat Suomea hiilidioksidipäästöjen merkittävään vähentämi-
seen. Ilmastonmuutos, vähähiilisyys ja resurssitehokkuus ulottuvat läpileikkaavasti yhteiskun-
nan kaikkien toimintaan. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi on kyettävä siirtymään vähähiiliseen
yhteiskuntaan.

Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupääs-
töistä. Energian loppukäytöstä rakennusten osuus on noin 38 %. Alueidenkäyttöä ja rakenta-
mista koskevat päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, koska infrastruktuuri muuttuu hi-
taasti. Rakennusten vähähiilisyyttä voidaan parantaa ottamalla huomioon koko rakennuksen
elinkaari rakennustuotteiden valmistuksesta rakentamiseen, käyttöön ja purkuun saakka.

Olemassa olevien ohjausvälineiden tehokkaampi kohdistaminen ilmastonmuutoksen hillintään
ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen on avainasemassa, kun alueidenkäytön sekto-
rilta halutaan päästövähennyksiä nykyistä enemmän. Päästöjen vähentämistä koskevat mer-
kittävimmät ratkaisut liittyvät kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja toimivuuteen. Tu-
levaisuudessa hiilinielut ja näitä koskevat maankäytön muutokset nousevat vahvemmin esille.

Alueidenkäytön eri toimintojen sijoittumista ja liikennejärjestelmää koskevilla ratkaisuilla luo-
daan osaltaan edellytykset kestäväälle ja vähäpäästöiselle liikkumiselle. Ilmastonmuutoksen hil-
lintä vaikuttaa myös lähiympäristön suunnittelun, jossa on huomioitava liikkumisen ja palvelui-
den saatavuuden lisäksi muun muassa viherrakenteen monipuolisuus ja yhteisöllisyyden tu-
keminen. Käytännön ratkaisut päästöjen vähentämiseksi voivat poiketa maan eri osissa mer-
kittävästi toisistaan.

4.5 Digitalisaatio

Seuraava teollinen vallankumous, *esineiden internet* mahdollistaa eri laitteiden keskinäisen
kommunikoinnin. Älykkäässä kunnassa ajoneuvot, telematiikka, infrastruktuuri, kodin automa-
tisaatio, jätehuolto, ylläpitokalusto ja muut laitteet välittävät tilastaan ja ympäristöstään tietoa,
jota analysoidaan päätöksiä varten.

Liikennettä, energian- ja vedenjakelua, jätehuoltoa sekä muita kaupunkiprosesseja voidaan
jatkuvasti optimoida tehostaen kaupunkien taloutta, ekologiaa ja parantaen sosiaalista yhteen-
kuuluvuutta. Lisätty todellisuus ja keinotodellisuus muuttavat ihmisten tavan vuorovaikuttaa
fyysisen ympäristön ja virtuaalisen ympäristön kanssa. Suunnittelija voi virtuaalilasien kautta
suunnitella uuden alueen paikan päällä tai etänä huomaten suoraan suunnitelman vaikutuksia
ja suhdetta ympäristöön.

Kaupunkimalleilla ja -simulaatioilla voidaan reaaliajassa suunnitella vaihtoehtoisia tulevaisuuksia
ja arvioida niiden vaikutuksia todellisuutta vastaavassa virtuaalisessa ympäristössä erittäin
edullisesti ja nopeasti. Osallinen voi itse todeta, miten suunnitelma vaikuttaa ympäristöön ja
antaa palautetta paikkaan sidottuna. Yksinkertaisempien suunnittelutyökalujen avulla myös
osallinen voi suunnitella ja viestiä ajatuksiaan ympäristön kehittämisestä.

Rakennukset suunnitellaan digitaalisesti. Rakennuksen tietomalli BIM (Building Information Modeling/Management) luo ja hallitsee rakennuksen informaatiota koko rakennuksen elinkaaren ajan. Kolmiulotteisessa mallissa voidaan tarkastella jokaista rakennusosaa ja rakennukseen liitetyn laitteen tietoja erikseen, jolloin työnaikainen valvonta ja seuranta voi perustua ajantasaiseen malliin. BIM mahdollistaa myös kiinteistön hoidon ja ylläpidon mallipohjaisesti.

Avoimen ja helposti saatavilla olevan tiedon määrän kasvu lisää ihmisten välistä luottamusta ja prosessien toimivuuksia. Tieto on pääomaa, jonka arvo kasvaa sitä jaettaessa ja jalostettaessa. Helpottamalla tiedon käyttöä voidaan lisätä tämän tietopääoman arvoa, luoda mahdollisuuksia uudelle liiketoiminnalle, tutkimukselle ja koulutukselle sekä kehittää parempia palveluja kansalaisille ja parantaa päätöksentekoa, tehostaa hallinnon toimintaa ja lisätä sen läpinäkyvyyttä.

4.6 Kansainvälinen kehitys

Monissa Euroopan maissa on hiljattain joko toteutettu tai on vireillä maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevia lainsäädäntöuudistuksia. Jo toteutuista uudistuksista voi mainita Tanskan, Islannin ja Irlannin tasavallan äskettäin voimaan tulleet uudet lait. Ruotsissa ja Norjassa edetään tällä hetkellä osauudistuksilla. Yhteisenä eurooppalaisena nimittäjänä 2000-luvulla on ollut tarve tarkastella säännöksiä hallinnon asiakkaan näkökulmasta. Prosessien tulisi samalla kertaa olla nopeita, joustavia, oikeusturvan takaavia ja ennakoitavissa olevia. Kustannustehokkuus nähdään tavoiteltavana arvona myös julkisessa hallinnossa. Toisaalta varsinkin kaavoitusasioissa on koettu entistä tärkeämmäksi turvata kansalaisille riittävät ja oikeudenmukaiset vaikuttamisen mahdollisuudet osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen monet ratkaisut ovat myös linjanneet välttämättömät takeet riittävälle oikeusturvalle ja kansalaisvaikuttamiselle.

Historialliset ja itse oikeusjärjestelmään ja maanomistukseen liittyvät perustavat eroavuudet näkyvät myös siinä, miten rakentamisen sijoittumiseen ja maankäyttöön liittyvät kysymykset on kytketty rakentamisen lupahallintoon ja rakentamisen teknisiin edellytyksiin. Monissa Euroopan maissa säädellään maankäytöstä eri laeissa kuin rakentamisesta. Norjassa ja Ruotsissa, joissa on suhteellisen uusi maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäädäntö, sisältyvät säännökset yhteen ja samaan lakiin.

Rakentamisen teknisessä tarkastustoiminnassa on selvä trendi voimistaa yksityistä tarkastustoimintaa. Tavoitteena ei ole vähentää valvontaa, vaan korostaa tarvetta rakentamisen laadun parantamiseen ja luoda vastuullisille toimijoille paineita virheettömämpään rakentamiseen ja korjaamisen lopputulokseen. Julkisen vallan tehtävänä nähdään keskittyminen riskillisiin kohteisiin ja siihen, että hankkeissa käytetään vain osaavia suunnittelijoita ja asiantuntijoita. Jotta rakennusvalvonnat kykenisivät tarkastuttamaan ja vaatimaan laatua, olisi niiden kyettävä myös itse huolehtimaan tarkastuksesta. Tämän osaamisen varmistaminen on ensisijaista rakennusvalvonnan vaikuttavuudelle. Suurelta osin ratkaisematta on edelleen se, miten voidaan taata yksittäisen työsuorituksen onnistuminen itse työmaalla. Vakuutusten käyttö on vaihtelevaa. Monissa maissa vakuutuksilla on tietty rooli, mutta niiden todellinen laatua edistävä vaikutus on epäselvä. Sanktiojärjestelmiä käytetään yleisesti. Hallinnollisista sanktioista ja virhemaksuista säädetään tarkasti muun muassa Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa.

5 Suuntaviivoja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamiselle

Suunnittelujärjestelmän uudistamisen tulee vastata tulevaisuuden haasteisiin sekä hyödyntää sen tuomia mahdollisuuksia. Toimintaympäristön muutokset korostavat suunnittelun sisällön suuntaamista yhdyskuntien kehittämisessä käytettäväksi ohjaus- ja työvälineeksi siten, että siinä voidaan edistää eri alueiden elinvoimaisuutta, hallita joustavasti muutosta sekä samalla

asettaa yhteiskunnassa tärkeiksi nähtyjä reunaehtoja yhdyskuntien kehittämiseksi. Kaavajärjestelmän yksinkertaistaminen sekä valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon prosessien kehittäminen on tärkeä osa lain uudistamista.

5.1 Tavoitteena elinvoima, kestävä kehitys ja hyvä elinympäristö

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä on lain keskeiseksi tavoitteeksi määritelty järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Nämä tavoitteet ovat edelleen hyvä lähtökohta myös uudelle suunnittelujärjestelmälle.

Alueidenkäytön suunnittelun luonteeseen kuuluu, että siinä pyritään toisaalta luomaan edellytyksiä toivotulle kehitykselle ja toisaalta ehkäisemään kehityksestä aiheutuvia haitallisia ulkoisvaikutuksia ja säilyttämään elinympäristöön liittyviä erityisiä arvoja. Kaikessa suunnittelussa nämä molemmat näkökulmat ovat esillä, painotukset voivat vaihdella eri tilanteissa. On tärkeää, että nämä molemmat näkökulmat ovat tasapainoisesti ja riittävällä tavalla näkyvillä myös uudessa suunnittelujärjestelmässä.

Edellytysten luomiseen kuuluu mahdollistava ote ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten vahvistaminen. Nämä näkökulmat ovat esillä myös nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta painopiste on kuitenkin useissa tilanteissa reunaehtoja korostavassa lähestymistavassa.

Kestävän kehityksen ulottuvuudet voivat joissakin tilanteissa olla ristiriidassa keskenään mutta useimmiten niiden onnistunut yhteensovittaminen tukee kokonaisuuden kehittymistä suotuisaan suuntaan. Esimerkiksi luonnon ja kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottaminen tukee myös taloudellisesti ja sosiaalisesti toimivia yhdyskuntia. Uudessa suunnittelujärjestelmässä on pidettävä huoli siitä, että niin edistämisen ja edellytysten luomisen kuin säilyttämisen ja suojelun näkökohdat ovat tasapainoisesti esillä.

5.2 Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävät

Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtäviin kuuluu eri tarpeiden ja intressien yhteensovittaminen. Suunnittelu luo puitteet fyysisille ja toiminnallisille ratkaisuille, joilla alueidenkäyttöä ja yhdyskuntia kehitetään. Alueidenkäytön suunnittelulla on tärkeä tehtävä hyvän elinympäristön ja esimerkiksi kaupunkikuvan luomisessa. Suunnittelun tehtävänä ei ole estää muutosta, vaan hallita sitä tunnistamalla ja tukemalla myönteisiä vaikutuksia sekä estämällä epätoivottua kehitystä. Toimivassa alueidenkäytön suunnittelussa pyritään suuntaamaan toimintaa antamatta toteuttamisen tavasta sellaisia yksityiskohtaisia vastauksia, joiden antamiselle ei vielä siinä suunnitteluvaiheessa ole edellytyksiä tai jotka jopa estävät luovien ja hyvien toteuttamistapojen kehittämisen jatkossa. Suunnittelun haasteena on löytää kussakin tilanteessa olennaiset kehittämisperiaatteet ja reunaehdot ja jättää muu jatkosuunnittelun varaan.

Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävät ovat erilaisia eri toimintaympäristöissä. Jo rakennetulla alueella korostuu muutoksen hallinta kertaalleen rakennetussa ympäristössä. Miten löydetään oikea tasapaino joustavuuden ja sitovuuden välillä ja tuetaan proaktiivisesti erilaisten toimijoista käsin lähtevien kehittämishankkeiden etenemistä yhteensovittaen niitä yhdyskuntien kokonaisuuteen?

Kehittyvien taajamien lähialueilla korostuu kysymys siitä, miten turvataan alueen kehittämismahdollisuudet ja kasvu siten, että edellytykset kestävästä yhdyskuntakehityksen luomiselle säilyvät. Näillä alueilla kysymys on usein varautumisesta pitkälle epävarmaan tulevaisuuteen ja

hankaluudet yksittäisten kehittämishankkeiden vaikutusten tunnistamisessa korostuvat. Suunnittelun ajalliseen ulottuvuuteen kuuluu nähdä ne asiat, joita voidaan toteuttaa lähitulevaisuudessa ja myös ne asiat, joiden toteuttamisedellytykset on turvattava pitemmällä tulevaisuudessa.

Alueidenkäytön ydintehtävien tunnistamiseen liittyy varautuminen myös yhä pitemmälle kehittyvään alueiden erilaistumiseen. Kehittyvien kaupunkiseutujen taajamien ja niiden lähialueiden ulkopuolella sekä väestöään menettävillä alueilla suunnittelun haasteet ovat vain niille ominaisia. Alueiden omien vahvuuksien ja kehittymisedellytysten merkitys ja niiden esille tuominen alueidenkäytön suunnittelussa korostuu entisestään. Alueidenkäytön suunnittelun roolina on myös tunnistaa kehityksen reunaehdot ja turvata esimerkiksi valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja seudullisesti tärkeiden infrastruktuurihankkeiden toteutuminen sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyviä näkökohtia. Kaupunki- ja maaseudun rajapintaan kuuluu myös kysymys siitä, miten turvataan viherverkoston laajuus ja jatkuvuus sekä virkistystarpeiden suunnittaminen siten, että sekä kaupunkiseudut että maaseutu siitä hyötyvät. Erityisesti väestöään menettävillä alueilla yksittäistenkin hankkeiden merkitys voi vaikutuksiltaan olla suuri.

Alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittava suunnittelu on kaikissa tilanteissa oleellista. Liikenne on alueidenkäytön ratkaisulla johdettua kysyntää. Siksi on tärkeää arvioida, millaista tulevaisuuden kysyntää alueidenkäyttö on luomassa, jotta voidaan vastata siihen kestävällä tarjonnalla. Liikenteen tarjonnalle tulee koko ajan uusia reunaehdot, kuten tiukentuvat ympäristö- ja turvallisuusvaatimukset. Toisaalta uusi teknologia ja muuttuvat liikkumisen tavat tarjoavat mahdollisuuksia, joita on tarpeen hyödyntää alueidenkäytössä.

Alueidenkäytön suunnitelmat ovat perinteisesti toimineet välineinä, joihin on osin informaatio-tarkoituksessa koottu mahdollisimman paljon alueidenkäyttöön vaikuttavaa tietoa. Näin on tehty myös siinä tilanteessa, jossa alueidenkäyttöön liittyvät rajoitukset tulevat muusta lainsäädännöstä. Tämä on helpottanut tiedon saatavuutta, mutta toisaalta vaikuttanut selvitysaineistojen laajuuteen sekä suunnitteluprosessien raskauteen ja keston. Sektorilainsäädännön ja siihen perustuvien velvoitteiden, inventointien tai luokittelujen muuttuessa kaavat vanhenevat ja niiden muuttaminen vaatii oman aikansa. Suunnittelujärjestelmän uudistamisen yhteydessä on syytä huolella tutkia rajapinnat muuhun lainsäädäntöön ja keventää kaavojen informaatiosältöä.

5.3 Hahmotus tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ja -prosesseista

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ja siihen liittyvien menettelyjen uudistamisessa on tärkeä lähestyä asiaa suunnittelun ja vuorovaikutuksen tarpeesta käsin ja mahdollisimman avoimesti erilaisia vaihtoehtoja punnitien. Alla on esitetty yksi vaihtoehto tulevan suunnittelujärjestelmän perusrakenteeksi. Erityisesti yleispiirteisen suunnittelun kysymykset sekä kaupunkiseuduilla että näiden ulkopuolella samoin kuin kaavoituksen digitaalisuuden täysimääräinen hyödyntäminen yksityiskohtaisessa suunnittelussa ovat asioita, jotka vaativat jatkossa perusteellista tarkastelua.

Alueidenkäytön ohjaukseen kohdistuu tulevaisuudessakin kunnallisia, maakunnallisia ja kansallisia tarpeita. Varsinaisia kaavatasoja olisi kaksi: nimettyjen kaupunkiseutujen strateginen kaava sekä kuntatason alueidenkäytön toteuttamista ohjaava kaava, joka korvaisi nykyisen kaltaisen asemakaavan ja kunnan yleiskaavan. Maakuntatason strategiset linjaukset ja valtakunnalliset intressit muodostaisivat kehikon kaupunkiseutujen ja kuntien suunnittelulle. Lähtökohdana olisi, että maakunta- ja kaupunkiseututasolla tehtäviin linjauksiin ei pääsääntöisesti liittyisi välittömiä nykyisten yleispiirteisten kaavojen kaltaisia oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutteisuus voitaisiin kuitenkin liittää osaan suunnitelman sisällöstä, esimerkiksi infrastruktuuria koskeviin ratkaisuihin. Myös uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä turvataisiin vahvasti jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Suunnitteluprosesseihin liittyvät menettelytavat voisivat olla joustavasti räätälöityjä. Joustavuus edistäisi innovatiivisten digitaalisten osallistumisprosessien ja -työkalujen kehittämistä. Sähköisen asioinnin välineet olisivat ensisijaisia, mutta myös perinteiset kanavat turvattaisiin. Aktiivisten kuntalaisten toiminta, aloitteet ja ehdotukset tulisi nähdä voimavarana suunnittelussa.

Alueidenkäytön suunnittelussa tulisi toteutua laaja, keskusteleva ja suora osallistuminen sekä suunnitteluvaihtoehtojen vertailu ja arviointi. Suunnittelun lähtökohtien ja reunaehtojen sekä tavoitteiden ja mahdollisten vaihtoehtojen läpinäkyvyys ja avoimuus olisivat edellytys tämän toteutumiseksi, kuten myös eri osapuolten kyky ja halu dialogiseen avoimeen vuorovaikutukseen.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen vaikuttavuutta tulee parantaa esimerkiksi hyväksymällä niin sanottu paikallinen tieto, kuten osallisten kokemukset ja näkemykset osaksi suunnittelussa hyödynnettävää tietoa. Tämä tieto tulisi olla käytettävissä jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Kerääntyvää tietoa tulisi kuljettaa suunnitteluprosessin alusta loppuun ja sitä tulisi välittää suunnittelun eri tasoille sekä yli hallinnollisten rajojen. Vuorovaikutuksen fasilitointi sekä erilaisten näkökulmien ja intressien yhteensovittaminen nousee tulevaisuudessa entistä tärkeämpään rooliin kaavoituksessa.

Suunnittelujärjestelmässä kuntatasolla riittäisi yksi kaavataso, kuntakaava. Kaava voitaisiin esittää eri mittakaavoissa ja tarkkuustasoissa suunnittelutarpeen mukaan ja tarvittaessa tarkentaa tietyille osa-alueille (skaalautuvuus). Kaava voitaisiin laatia vaiheittain tai osa-alueittain ja se korvaisi nykyisen asemakaavan ja kuntakohtaiset yleiskaavat. Kuntakaavassa keskityttäisiin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen kannalta olennaisimpiin asioihin. Kaavassa voitaisiin antaa elinympäristön laatua, julkista tilaa ja kaupunkikuvan kehittämistä koskevia sanallisia periaatteita. Yksityiskohtat täsmentyisivät hankkeiden suunnittelun yhteydessä yhteistyössä hankkeiden toteuttajien ja osallisten kanssa. Kuntakaava voitaisiin laatia yleispiirteisenä koko kunnan alueelle, mikäli kunta pitää sitä alueidenkäytön ohjaustarpeen kannalta tarpeellisenä.

Kuntakaava voisi tarvittaessa sisältää sekä alueidenkäytön yleisiä linjauksia koskevan osan (kehittämisperiaatteet) että toteuttamista ohjaavan osan (toteuttamisosa). Kehittämisperiaatteiden sisällössä korostuisivat kunnan alueidenkäytön strategista kehittämistä koskevat periaatteet ja ratkaisut. Toteuttamisosalle jäisivät lähinnä rakentamisen tehokkuuteen, kaupunkikuvaan ja yksityiskohtiin liittyvät ratkaisut tilanteen edellyttämällä tarkkuudella.

Kuntakaavoitusta kehitettäessä voitaisiin myös selvittää yksityisen kehittäjän rooli ja mahdollisuudet kaavan laatimisessa ottaen huomioon kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen, suunnittelun avoimuuden vaatimukset ja menettelyjen yhdenmukaisuus.

Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnitelmallinen kehittäminen edellyttäisi toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa yleispiirteistä suunnitelmaa, kaupunkiyleiskaavaa, joka mahdollistaisi alueen kehittämiseen liittyvien keskeisten valintojen tekemisen. Kaavan esittämistapa olisi sen strategisen luonteen mukaisesti yleispiirteinen. Kaupunkiyleiskaavan tehtävänä olisi kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden kannalta merkittävän yhdyskuntarakenteen, alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen tulevan kehityksen kokonaiskuvan osoittaminen. Lisäksi kaavassa voitaisiin esittää esimerkiksi luonnon- ja kulttuuriympäristön suojeluun sekä viherrakenteen kehittämiseen liittyvät kaupunkiseututasoiset linjaukset.

Kaupunkiyleiskaavan laatiminen olisi pakollista Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla myöhemmin tarkemmin tehtävin aluerajauksin. Kaava voitaisiin tarvittaessa laatia myös muilla kaupunkiseuduilla. Tällä hetkellä on edellä mainitun neljän kaupunkiseudun lisäksi kymmenkunta sellaista kaupunkiseutua, joille suunnitelman laatimista voitaisiin pitää perusteltuna. Kaupunkiseudun kuntien sitoutuminen tällaiseen suunnitelmaan olisi oleellista. Kaupunkiyleiskaava hyväksyttäisiin seudun kuntien valtuustoissa.

Kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämisessä on tarpeen huomioida myös suunnitelmien toteuttamisen periaatteet sekä tarvittaessa niiden yhteensovittaminen osaksi valtion ja kaupunkiseutujen sopimusmenettelyjä. Kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden kattavan suunnitelman toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa tarvittavat keskeiset toimenpiteet ja toteuttajatahot sekä toimenpiteiden toteuttamisjärjestys ja rahoitus.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella olevissa kunnissa riittäisi yksi edellä mainittu kuntakaava, jonka esitystapa ja mittakaava voisi vaihdella suunnittelutarpeen mukaan. Kaavassa olisi mahdollista antaa periaatteita rakentamisen sijoittumisesta ja rakennusluvan myöntämisen edellytyksistä. Harvaan asutulla maaseudulla lupa rakentamiseen voitaisiin useimmiten myöntää myös suoraan ilman kaavallista tarkastelua. Myös rakennusjärjestyksen käytön kehittäminen voisi tältä osin olla harkinnanarvoista.

Maakunnan tasolla korostuisi alueidenkäytön suunnittelun strategisuus. Suunnittelun perustehtäviin kuuluisi maakunnan alueidenkäytön tarpeiden tunnistaminen ja pitkän aikavälin tavoitteiden määrittely. Suunnittelu kohdennettaisiin keskeisimpien maakunnallisten alueidenkäyttökysymysten linjaamiseen. Samalla kevennettäisiin oleellisesti suunnittelua kuormittavaa informatiivista sisältöä. Maakunnan alueidenkäytön suunnittelun keskeisenä tehtävänä olisi luoda edellytykset maakunnan tulevalle kehittämiselle. Maakunnan tasolla käsiteltäviä asioita olisivat esimerkiksi maakunnalliseen alue- ja palvelurakenteeseen, liikennejärjestelmään ja yhteysverkkoon sekä viheryhteyksiin liittyvät kysymykset.

Alueidenkäyttöön liittyy myös merkitykseltään valtakunnallisia tarpeita, joiden toteutuminen ja huomioon ottaminen tulisi varmistaa alueidenkäyttöä koskevissa suunnitelmissa ja päätöksissä. Valtakunnallisesti merkittävät asiat toimisivat reunaehtoina ja tavoitteina läpileikkaavasti koko suunnittelujärjestelmälle. Valtakunnallisten intressien osalta on tarpeen selvittää, mitkä asiat ovat sellaisia, jotka voitaisiin kirjoittaa suoraan tulevaan lakiin. Eri maissa on käytössä varsin erilaisia alueidenkäytön kansallisen tason ohjausvälineitä. Niitä analysoimalla ja nykyisen ohjauksen toimivuutta arvioimalla voidaan kehittää alueidenkäytön kansallisten intressien kannalta toimiva ohjausväline.

Kaavat ovat synnyttäneet ja kaavoituksella luodaan taloudellisia arvoja, oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka on otettava huomioon lakiuudistuksessa ja erityisesti yksityiskohtaista suunnittelua ja kaavoituksen toteuttamista kehitettäessä. Asia on haaste myös uudistuksen vaikutusten arvioinnissa.

Alueidenkäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän suunnittelun tulisi toimia saumattomasti yhteen ja tuottaa toisilleen lisäarvoa. Suunnittelussa on huomioitava muun muassa suunnitelmien ja käsiteltävien liikennejärjestelmän kehittämistoimien aikajänne. Pitkän aikavälin varautuminen ja lähempänä toteutusta olevien hankkeiden mahdollistaminen ja niiden vaikutusten hallinta vaativat erityyppistä suunnittelua. Parempi yhteensovittaminen edellyttää myös suunnitteluun liittyvän päätöksenteon tarkastelua ja niiden tilanteiden näkemistä, joissa joko alueidenkäyttöön tai liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyvät päätökset tehdään liiaksi erillään toisistaan.

Aktiivisella maapolitiikalla voidaan edistää kaavoituksen sujuvuutta, luoda edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle ja kaavojen oikea-aikaiselle toteuttamiselle. Suunnittelujärjestelmän uudistamisen yhteydessä on huolehdittava kuntien maapoliittisista toimintaedellytyksistä maapolitiikan keinovalikoimaa vastaavasti kehittämällä. Keinovalikoimaa on syytä jatkossa kehittää erityisesti käyttötarkoitukseltaan muuttuvien alueiden ja täydennyskaavoitettavien alueiden tarpeita silmällä pitäen.

Suunnittelujärjestelmää merkittävästi muutettaessa on tärkeää, että siirtymäaika vanhasta järjestelmästä uuteen järjestelmään tapahtuu oikeudellisesti kestävästi mutta samalla mahdollisimman sujuvasti. Tämän vuoksi **siirtymäsäännöksillä on tulevassa lakimuutoksessa tärkeä merkitys**.

6 Suuntavivoja rakentamisen ohjauksen muutoksille

Rakentamista koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty varsinkin rakentamisen laadun ja teknisten vaatimusten osalta useaan otteeseen. EUn yhteisen rakentamista koskevan lainsäädännön muutokset ovat myös vaikuttaneet kansalliseen säädöskehitykseen erityisesti rakentamisen ja rakennustuotteiden energiatehokkuuden, rakentamisessa käytettävien tuotteiden sekä rakentamisen materiaalitehokkuuden alueilla. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana rakentamisen laadussa on aiheuttanut haasteita esimerkiksi rakennusten kosteus- ja homeongelmat, hallimaisten laajarunkoisten rakennusten rakenteelliset ongelmat ja jopa sortumat sekä rakennustuotteiden todetut laatupoikkeamat (juomavesijohdot, valmisbetonirakenteet).

Rakentamisessa on myös kehittyviä osa-alueita, kuten digitalisaatio sekä rakennusten ympäristövaikutusten yhä laajempi huomioon ottaminen. Nämä uudet tekijät ja muut toimintaympäristön muutokset tulisi tulevaisuudessa sisällyttää muutostarpeiden arviointiin.

Lakia on muutettu lukuisia kertoja, mikä on sirpaloittanut niin rakennetta kuin kirjoitustapaakin.

6.1 Elinkaariajattelu ja rakentamisen kestävä laatu

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi lakiin sisällytettävä mahdollisuus ottaa nykyistä lajemmin huomioon rakennusten elinkaaren hallinta ja rakentamisen kestävä laatu. Olennaista on hahmottaa kestävä pitkän aikavälin laatu laajasti sisällyttäen elinkaariajatteluun myös rakennuksen omistajien ja käyttäjien tarpeiden kehittyminen ajassa.

Elinkaariajattelu on kestävä rakentamisen edellytys. Elinkaariajattelulla tarkoitetaan rakennuksen ja rakennustuotteiden koko elinkaaren vaikutusten arviointia. Elinkaaren vaikutuksia arvioidaan ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden kautta. Elinkaariajattelua olisi lavennettava vähähiilisyuden lisäksi muihinkin kestävä kehityksen näkökulmiin. Kestävällä rakentamisella tarkoitetaan rakennuksen koko elinkaarta rakentamisesta rakennuksen käytön ja ylläpidon kautta rakennustuotteiden kierrätykseen. Kestävä laatu käsittää myös esteettisen laadun. Sosiaalinen kestävyys voi tarkoittaa esimerkiksi arkkitehtuurin laatua. Rakennusten tulisi olla helposti muunneltavia ja monikäyttöisiä. Rakennusten tulisi olla kestäviä ja korjaus- tarve tulisi minimoida. Rakennusten kestävä laatu edellyttää rakennusaikaisen osaoptimoinnin vähentämistä.

Tulevaisuudessa pitäisi rakennusten käytön lisäksi huomioida rakennusten ja materiaalien vaikutukset ympäristöön. Useiden tieteellisten tutkimusten mukaan rakennusmateriaalien hiilijalanjäljen suhteellinen osuus rakennuksen elinkaaren päästöistä on jo nyt merkittävä, ja merkitys korostuu siirryttäessä energiatehokkaampaan rakennuskantaan ja päästöttömämpiin lämmitystapoihin. Huomiota ekologista ja energiatehokasta rakentamista kohtaan tulisi uudessa lainsäädännössä aktiivisesti korostaa vastauksena päästöjen vähentämiseen ja kasvihuonekaasujen hillitsemiseen. Suomi on kansainvälisten ilmastopöytäkirjojen ja EU:n kautta sitoutunut merkittäviin kasvihuonekaasupäästövähennyksiin. Rakennuskanta on suurimpia päästöjen aiheuttajia ja rakentaminen tehokkaimpia sektoreita vähentää niitä.

Rakentamisen ja rakennusten ympäristövaikutusten ja elinkaarilaadun huomioimiseksi sääntöohjauksessa tarvittaisiin perussäännös asetuksenantovaltuuksineen. Ympäristövaikutukset käsittävät rakentamisen ja rakennusten käytön aiheuttamat luonnonvarojen kulutuksen, haitalliset päästöt sekä vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Elinkaarilaatuun sisältyvät mm. rakennuksen käytettävyyttä ja käyttöikää koskevat laatutekijät, kuten muuntojoustavuus ja rakenteiden ja järjestelmien käyttöikä.

YM on julkistanut syksyllä 2017 vähähiilisen rakentamisen tiekartan. MRL:n kokonaisuudistuksessa olisi mahdollistettava vähähiilisyden tiekartan toteuttaminen siten, että vähähiilisyys

voitaisiin viedä vaikuttavalla tavalla osaksi rakentamisen ohjaavaa lainsäädäntöä ensi vuosikymmenen puoliväliin mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää onnistuakseen usean erillisen toimenpiteen läpivientiä, joiden mahdollistaminen on kokonaisuudistuksessa syytä huomioida: kansallisen hiilijalanjäljen laskentamenetelmän kehittäminen ja päästötietokannan määrittäminen, vähähiilisen rakentamisen edistäminen ja testaaminen julkisessa rakentamisessa hankintaohjeen pohjalta, vähähiilisen kaavoituksen ja korjaamisen ohjauksen valmistelu sekä vähähiilisyttä tukevien taloudellisten ohjausmenetelmien selvittäminen. Lupaharkinnan yhteydessä olisi tarpeen saada tietoa käytetyistä rakennusmateriaaleista hiilijalanjäljen kannalta.

6.2 Rakennuksen käyttö ja ylläpito

Rakennuksen kunnossapitovelvoite on rakennuksen omistajalla. Rakennusten oikea rakentaminen ei riitä, vaan suunnitelmallinen kiinteistönpito on avainasemassa, kun mietitään rakennuksen elinkaarta ja rakennuksesta aiheutuvia päästöjä. Rakennuksen kunnossapitoa koskeva sääntely sivuaa perustuslaissa turvattua omaisuuden turvaa, minkä vuoksi on otettava huomioon, kuinka pitkälle meneviä velvoitteita yhteiskunta voi asettaa rakennuksen omistajalle. Rakennuksen elinkaaren aikainen käyttö, huolto ja korjaaminen järjestetään rakennuksen toteutuksen mukaisten suunnitelmien pohjalta. Rakennuksen toteutuksen mukaisten suunnitelmien ylläpito ajantasaisina olisi välttämätöntä rakennuksen hoidon ja käytön ja lopulta purkamisen näkökulmasta.

Lainsäädännön uudistuksen yhteydessä voitaisiin pohtia, pitäisikö käyttötarkoitukseltaan merkittäviä rakennuksia tarkastaa autojen katsastukseen verrattavasti määrääjoin. Heikosti ylläpidettyjen ja vaurioituneiden julkisten rakennusten jättäminen korjaamatta aiheuttavat niiden käyttäjille terveydellisiä riskejä ja lisäävät kansallisia terveydenhoitomenoja enemmän kuin rakennusten asianmukainen kunnossapito maksaisi. Harkittava asia olisi myös, pitäisikö toiminnan olla yksityistä ja mitä tapahtuisi, jos rakennuksen omistaja ei korjaisi tarkastuksessa ilmenneitä olennaisia vaurioita. Sitä mukaa, kun 3D-suunnittelu ja tietomallien käyttö rakennusten ylläpidossa ja käytössä yleistyvät, voisi olla luontevaa hyödyntää tekniikkaa käyttö- ja huolto-ohjeen yhteydessä. Tällöin tarkastukset voitaisiin tehdä digitaaliseen huoltokirjaan, josta tiedot voisivat siirtyä kiinteistön seuraavalle omistajalle. Lisäksi voitaisiin pohtia, kuinka voitaisiin järjestää opastusta rakennuksen oikeasta käytöstä.

Uuden lainsäädännön yhteydessä olisi pyrittävä ratkaisemaan ongelma, joka syntyy siitä, että taantuville alueilla ja muuallakin rakennuksia hylätään ja niitä jätetään rappeutumaan.

6.3 Rakentamisen laadun vastuukysymykset

Maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuusta ja suhteutetusta rakennusvalvonnasta. Hankkeeseen ryhtyvä voi olla asiansa hyvin osaava rakennusliike tai yksityinen kertarakentaja vailla mitään osaamista tai kokemusta rakentamisesta. Käytäntö on osoittanut, ettei rakentamisen vastuuketju aina toimi käytännössä eikä uuden tyyppisissä verkottuneissa hanketoteutusmalleissa välttämättä mikään taho kykene vastaamaan koko hankkeesta. Hankkeeseen ryhtyvälle on säilytetty vastuu, joka hankkeeseen ryhtyvän kannalta voi usein johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen.

MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi arvioida, pitäisikö rakentamisen vastuukysymys ratkaista toisin. Mahdollisia vaihtoehtoja voisivat olla viranomaisen vastuun selkiyttäminen siten, että säädettäisiin tarkemmin tapauksista, joissa se voisi aktualisoitua. Toteuttajien vastuun kasvattamista voitaisiin arvioida kosteus- ja homeongelmien poistamiseksi. Tällä hetkellä takuu-aika on käytännössä tavallisesti kaksi vuotta, minkä aikana monet rakentamisessa tapahtuneista virheistä eivät ole useinkaan ehtineet ilmetä. Käytössä olevat yksityisoikeudelliset so-

pimusmallit ovat tällä hetkellä 20 vuotta vanhoja eikä kyselyjen perusteella kiinteistö- ja rakennusala ole niitä edelleenkään uudistamassa. Valitettavasti parannusta ei tapahdu, mikäli vastuun laiminlyönti on taloudellisesti edullisempaa.

6.4 Rakennusvalvonnan järjestäminen

Rakennusvalvontojen kehittämistä selvitettiin laajalla hankkeella 2014. Rakennusvalvontojen koko ja osaaminen vaihtelee merkittävästi eri puolilla Suomea. Toimintakyky on suoraan verrannollista rakennusvalvonnan kokoon ja rahoitukseen. Kunnallinen rakennusvalvonta tarkoittaa käytännössä sitä, että pienen kunnan rakennustarkastajan tehtäväkuva saattaa sisältää lukuisia muitakin tehtäviä eikä erikoistuminen mihinkään yksittäiseen erityisosaamista vaativaan tehtävään ole mahdollista.

Lainsäädännön uudistuksen yhteydessä voitaisiin pohtia, kuinka rakennusvalvonnat olisi mahdollista resursoida paremmin. Erilaisia vaihtoehtoja voisivat olla esimerkiksi rakennusvalvontayksiköiden koon kasvattaminen siten, että rakennusvalvonta hoidettaisiin useamman kunnan yhteistyönä tai rakennusvalvonta järjestettäisiin maakunnittain. Harkittava olisi myös, voitaisiinko osa rakennusvalvonnan toiminnasta järjestää yksityisesti. Järjetettäisiin pä rakennusvalvonta miten tahansa, voisi olla järkevää ja oikeudenmukaista rahoittaa toiminta riittäväillä rakennuslupamaksuilla, jolloin lupamaksuilla kerättyjen varojen tulisi olla rakennusvalvonnan itsensä, ei kunnan, käytettävissä.

Rakennusvalvonnan toimintaa järjestettäessä olisi hyvä harkita, mitä kaikkia tehtäviä rakennusvalvonnalle halutaan säätää. Halutaanko esimerkiksi rakennusvalvonnan roolia kasvattaa valvonnasta ohjaukseen? Pohdittava asia tarkastuttamisen ja tarkastamisen osaamisen lisäksi olisi esimerkiksi pätevyyksien toteaminen, joka voisi olla mahdollisesti järjestettävissä toisinkin. Tarpeellista olisi myös harkita, millaisia sanktioita rakennusvalvonnat voisivat käyttää valvontatoimen tukena.

6.5 Rakentamisen lupajärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen lupajärjestelmän uusiminen linkittyy alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehitykseen, sillä lupaharkintaan kytkeytyy tällä hetkellä hankkeen alueidenkäyttöllinen, ympäristöllinen ja kaupunkikuvallinen tarkastelu. Nykyisen lupajärjestelmän kysymyksenä on myös erottelu rakennusluvan ja toimenpideluvan välillä sekä rajanveto toimenpideilmoitukseen. Joissain tapauksissa riittää tällä hetkellä vain maankäyttöllinen ympäristöllinen harkinta, kun rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen kannalta pitäisi harkita myös turvallisuutta.

Uudessa lainsäädännössä olisi olennaista pohtia lupaprosessin keventämismahdollisuuksia ja hallinnollisen taakan karsimista. Keventäminen voisi kohdistua lupamuotoihin ja menettelyihin.

Lainsäädännön kehittämisen yhteydessä voitaisiin esimerkiksi harkita, olisiko lupaharkinnassa alueidenkäyttöllinen harkinta ja olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisesta koskeva harkinta erotettavissa toisistaan siten, että varsinaiseen rakennustekniseen lupaharkintaan riittäisi vain yksi lupamuoto. Harkittava olisi, mahdollistaisivatko uudet maankäytön suunnitteluratkaisut yhtenä vaihtoehtona tarkastelun, jossa rakennusvalvonta voisi keskittyä rakennusteknisiin asioihin ja mahdollisiin teknisiin poikkeuksiin. Tarpeen voisi olla säilyttää edelleen ilmoitusmahdollisuus alueellisen suunnittelun vaatimusten puitteissa. Kuntakohtainen rakennusjärjestys on ollut toimiva väline säätämään ja helpottamaan luvanvaraisuutta.

7 Rakennetun ympäristön digitaalisuus

Rakenteellinen tieto on avainasemassa digitalisaation mahdollistamisessa. Kaikki ilmiöt roboottiasta teköälyyn ja lisätyn todellisuuden sovelluksista kaupunkimalleihin tarvitsevat pohjalle tiedon joka on koneluettavaa, tarpeeksi kattavaa, standardien mukaista ja selkeästi dokumentoitua. Mitä paremmin tämä pohjatyö tiedolle on tehty, sitä helpompaa on luoda uusia ratkaisuja, jotka hyödyntävät tätä tietoa.

Avoimen ja helposti saatavilla olevan tiedon määrän kasvu lisää ihmisten välistä luottamusta ja prosessien toimivuuksia. Tieto on pääomaa, jonka arvo kasvaa sitä jaettaessa ja jalostettaessa. Helpottamalla tiedon käyttöä voidaan lisätä tämän tietopääoman arvoa, luoda mahdollisuuksia uudelle liiketoiminnalle, tutkimukselle ja koulutukselle sekä kehittää parempia palveluja kansalaisille ja parantaa päätöksentekoa, tehostaa hallinnon toimintaa ja lisätä sen läpinäkyvyyttä. Avoin tieto tekee suunnittelusta demokraattisempaa ja mahdollistaa uusia osallistumisen muotoja. Uusien digitaalisten jakelukanavien ja -tapojen kautta voidaan tarjota kyky tietojen käyttämiseksi ja palautteen antamiseksi sekä ammattikäyttäjille, että myös kansalaisille.

Rakennukset suunnitellaan digitaalisesti. Rakennuksen tietomalli BIM (Building Information Modeling/Management) luo ja hallitsee rakennuksen informaatiota koko rakennuksen elinkaaren ajan. Kolmiulotteisissa mallissa voidaan tarkastella jokaista rakennusosaa ja rakennukseen liitetyn laitteen tietoja erikseen, jolloin työnaikainen valvonta ja seuranta voi perustua ajantasaiseen malliin. BIM mahdollistaa myös kiinteistön hoidon ja ylläpidon mallipohjaisesti.

Kaupunkimalleilla ja -simulaatioilla voidaan reaaliajassa suunnitella vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja arvioida niiden vaikutuksia todellisuutta vastaavassa virtuaalisessa ympäristössä erittäin edullisesti ja nopeasti. Osallinen voi itse todeta, miten suunnitelma vaikuttaa ympäristöön ja antaa palautetta paikkaan sidottuna. Yksinkertaisempien suunnittelutyökalujen avulla myös osallinen voi suunnitella ja viestiä ajatuksiaan ympäristön kehittämisestä.

Digitaalinen rakennus-, infra- ja maankäytön tieto muodostavat keskeistä kaupunkimallin tietosisältöä. Tietosisältöjen keskinäisen yhteentoimivuuden sekä siirtyvän ja elinkaaren aikana täydentyvän ja hallittavan tiedon muodostumiseen vastataan yli toimijarajojen. Tätä toteutetaan toimintatapoja ja prosesseja harmonisoimalla ja uudistamalla siten, että tieto saadaan liikkumaan niin kunnan, yksityisen sektorin ja valtionhallinnon prosessien läpi. Tämä on digitaalisaation läpimurron ja edelleen innovaatioiden muodostumisen edellytys.

Seuraava teollinen vallankumous, esineiden internet, mahdollistaa eri laitteiden keskinäisen kommunikoinnin. Älykkäässä kunnassa ajoneuvot, telematiikka, infrastruktuuri, kodin automatisaatio, jätehuolto, ylläpitokalusto ja muut laitteet välittävät tilastaan ja ympäristöstään tietoa, jota analysoidaan päätöksiä varten. Liikennettä, energian- ja vedenjakelua, jätehuoltoa sekä muita kaupunkiprosesseja voidaan jatkuvasti seurata ja optimoida tehostaen kaupunkien ta- loutta, ekologiaa ja parantaen sosiaalista yhteenkuuluvuutta.