

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)**

Yleistä / aluksi

Lakiuudistuksen tavoitteet hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen ovat välttämättömiä ja oikeita tavoitteita. Kotkan kaupunki katsoo, että jotkin lakiuudistuksessa esitetyt kaavoituksen sujuvoittamiseksi tarkoitetut menettelyt aiheuttavat prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista ja tarvetta lisätä kaavoituksen resursseja. Kotkan kaupunki katsoo, että riskinä on, että lakiehdotuksessa esitetyt muutokset eivät välttämättä johda tavoiteltuihin päämääriin lisääntyvien velvollisuuksien aiheuttamien kaavoitukseen kohdistuvien merkittävien lisäresurssitarpeiden takia.

Alueidenkäyttö

Kotkan kaupunki toteaa, että kuntakaavoituksen ja erityisesti yleiskaavoituksen, merkityksen painottaminen on kannatettavaa. Yleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen nykyisten roolien säilyminen lakiuudistuksessa vahvistaa maankäytön suunnittelun luotettavuutta ja johdonmukaisuutta. Lisäksi lakiluonnoksessa esitetty yleis- ja asemakaavojen yhteiskäsittelymahdollisuus edistää sujuvaa ja yhteensovittavaa maankäytön suunnittelua. Maankäytön ohjausjärjestelmän kokonaisuutta on kuitenkin vielä tarve tarkastella ja kehittää siten, että kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjaus ja yhteensovittaminen eivät jää tekemättä. Jos maakuntakaavan ohjaava rooli poistuu, ei oikeusvaikutukseton ja laajalti vapaaehtoinen kaupunkiseutusunnittelu tätä korvaa.

Maakuntakaava

Kotkan kaupunki toteaa, että maakuntakaavan rooli valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten asioiden ratkaisemisessa heikentyy liiaksi. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön supistaminen ja roolin heikentäminen vaikeuttavat sekä valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden yhteensovittamista, että todennäköisesti vaikeuttaa lakiuudistuksen tavoitetta hiilineutraalista yhteiskunnasta. Maakuntakaavan vaikuttavuuden keventäminen saattaa aiheuttaa sen, että yhdyskuntarakenteen ylikunnallinen sijoittuminen on vailla suunnitelmallista ohjausta.

## Kaupunkiseutusunnitelma

Lakiesitykseen sisältyy uutena suunnittelutasona kaupunkiseutusunnitelma. Etelä-Kymenlaakson kokemukset seututason suunnitteluyhteistyöstä ovat positiivisia. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa laadittu osin oikeusvaikutteinen seudun strategisen tason tahtotilaa esittävä suunnitelma ohjaa kaupunkien ja kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämistä yhteisesti sovittuja päämääriä tukevasti. Kotkan kaupunki toteaa, että lakiesityksessä kaupunkiseutusunnitelmalle esitetyt vaatimukset ja menettelyt ovat velvoittavat ja raskaat ottaen huomioon, että suunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia. Kaavoitusresursseista huomattava osa käytettäisiin kaupunkiseutusunnitelman laatimiseen tarvittavien selvitysten sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämiseen velvoittamatta kaupunkeja ja kuntia noudattamaan suunnitelmaa. Kaupunkiseutusunnitelman oikeusvaikutuksettomuus ei motivoi seudun kuntia ja kaupunkeja yhteistyöhön.

## Yleiskaava

Kotkan kaupunki toteaa, että yleiskaavan ja asemakaavan säilyminen erillisinä suunnitelmamuotoinaan on hyvä asia. Yleiskaavoituksen merkityksen korostuminen alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä on kannatettava kehityssuunta. Toisaalta lakiesityksen uudet tai aiempaa yksityiskohtaisemmat yleiskaavoitusta koskevat laadulliset vaatimukset liittyen palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen, liikennejärjestelmän toimivuuteen, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiin, viherrakenteen jatkuvuuteen, asuntotuotannon riittävyteen ja monipuolisuuden edellytyksiin, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyyn, kiertotalouden edellytyksiin sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen seuraa kaupungille uusia tai aiempaa laajempia ja joiltakin osin vaikeasti huomioon otettavia asioita. Vaatimukset aiheuttavat kaavoituksen lisäresurssien tarpeen ja hidastavat prosessia. Kunnille aiheutuu osaamisvajetta, jota on vaikea korjata esimerkiksi pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa, jotka sijaitsevat etäämmällä suurista kaupungeista ja kasvukeskuksista. Yleiskaavoituksen merkitys kaupunkirakenteen ja muutoksen ohjaajana edellyttää sitä, että jatkossakin niin laadittavat selvitykset kuin kaavan ohjausvaikutus ovat joustavasti valittavissa kulloisenkin tehtävän tarkoituksen mukaisesti. Yksityiskohtaisen sisällön määrän kasvaessa liiaksi, rakennetta ohjaava yleispiirteinen työkalu lakkaa toimimasta.

## Asemakaava

Lakiesityksessä säädettäisiin myös asemakaavojen osalta laadullisista vaatimuksista koskien asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista sekä viherympäristön riittävyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä. Näistä laadullisista vaatimuksista seuraa kaupungille uusia tai laajentuvia vaatimuksia asemakaavoitukseen. Kotkan kaupunki toteaa, että vaatimuksista esimerkiksi asuinalueiden monipuolisuus ja liikenteen järjestelyjen toimivuutta sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen edellytysten toteutumista on vaikea ratkaista asemakaavoille tyypillisessä rajattua aluetta koskevassa kaavassa. Lakiesityksen laadulliset vaatimukset tulee kohdistaa kaavatasoon sopiviksi. Lakiesitykseen sisällytetty vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelu on epätarkoituksenmukaista yksinkertaisissa asemakaavoissa, joissa vaihtoehtotarkastelujen tuottama lisäarvo on näennäistä.

## Muita huomioita

Kansallisten kaupunkipuistojen osalta Kotkan kaupunki esittää, että puistojen perustamispäätöksen lisäksi niiden hoito- ja käyttösuunnitelma hyväksytään edelleen ympäristöministeriössä. Perustamis- ja hyväksymispäätösten käsittely ympäristöministeriössä varmistaa kansallisten kaupunkipuistojen laadun.

## **Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)**

### Kunnan maapolitiikka

Lakiluonnos sisältää menettelyvelvoitteita koskien maapoliittisen ohjelman laatimista ja siitä tiedottamista sekä velvoitteita maapolitiikan toimien seurantaan, raportointiin ja näistä tiedottamiseen. Kotkan kaupunki katsoo, että nämä yhden teeman kohdalle kirjaukset ja uudet raportointivelvollisuudet johtaisivat turhan raskaaseen hallintoprosessiin, mikä ei ole linjassa lain kokonaisuudistuksen keskeisten tavoitteiden eli hallinnon ja prosessien sujuvoittamisen kanssa.

### Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Lakiluonnoksessa esitetään kehittämiskorvausmenettelyyn kytkettyä kerrosneliömetripohjaista kustannusvastuun rajaa laajennettavaksi asuntorakentamisesta kaikkeen rakentamiseen. Kerrosneliömetrin määrä vaihtelee riippuen muun muassa alueesta ja rakennusoikeuden tyypistä, joten Kotkan kaupunki katsoo, että kerrosneliömetripohjainen kustannusvastuusta vapauttaminen ei ole kuntalaista tasapuolisesti kohteleva menettelytapa. Kunnalla tulisi olla mahdollisuus osallistaa

maanomistajat tasapuolisesti vastaamaan kaavan toteuttamisen kustannuksista kaavan tuoman arvonnousun suhteessa kuitenkin siten, että kunnalla olisi mm. mahdollisuus päättää myös euromääräisestä alarajasta, jonka yli menevästä arvonnoususta toteuttamismaksun määrä lasketaan.

#### Katualueiden ilmaisuusluovutuksen poistaminen

Lakiluonnoksessa esitetään katualueen ilmaisuusluovutuksen poistamista. Tämä tulisi siirtämään katualueiden hankintakustannukset kaikkien kuntalaisten maksettavaksi verovaroin tai hankintakustannukset siirtyisivät maankäyttömaksuihin kaava-alueen maanomistajien maksettavaksi. Osallistumisvastuu tulee kirjata lakiin, mikäli katualueen ilmaisuusluovutusvelvollisuudesta luovutaan.

Lunastuslain muutosesityksen mukaan markkinahintaa korotetaan 15 % lunastustilanteissa, mikä houkuttelee maanomistajia asemakaavan mukaisten katualueiden luovuttamiseen lunastustei-se vapaaehtoisen kaupan sijaan. Tältä pohjalta voidaan arvioida, että katualueiden hinta tulee nousemaan huomattavasti nykytasoon verrattuna. Lakiesityksen mukainen siirtymäsäännös on esitetty hyvin lyhyeksi, mikä tulee tarkoittamaan nykyisten kaavojen mukaisten katualueiden hankinnan siirtymistä lunastusmenettelyyn. Siirtymäsäännöksellä on merkittäviä vaikutuksia kunnan henkilöstöresursseihin ja esimerkiksi Kotkan kaupungilla tulisi olemaan lisäresurssien tarve, mikäli pyrittäisiin hoitamaan nykyisten kaavojen mukaiset katualueet siirtymäsäännöksen puitteissa.

Esitys olisi siirtämässä kuntien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät väistämättä Maanmittauslaitokselle, sillä katualueet tulevat lakiesityksen mukaan hankittavaksi lunastamalla. Valtiolla ei oletettavasti ole riittäviä resursseja hoitaa katualueiden lunastusprosesseja siten, että se palvelisi kunnan rakennetun ympäristön prosessia riittävän tehokkaasti. Kunnilta tarvitaan myös merkittäviä henkilöresursseja katualueiden kiinteistönmuodostusprosesseissa mm. geodeettisen laskennan ja aineiston luovuttamisen osalta.

#### Tonttijakosuunnitelma

Lakiluonnoksen 99 §:n mukaan tonttijaot kumoutuisivat automaattisesti kaavan kumoamisen yhteydessä. Tämä tulee aiheuttamaan rakennetuilla alueilla tarpeetonta lisätyötä niiden kiinteistöjen osalta, joissa asemakaavan muutos ei aiheuta muutostarvetta tonttijakosuunnitelmaan.

Lakiluonnoksen 102 §:ssä on esitetty kunnan oikeudesta saada kiinteistönomistaja osallistumaan tonttijakosuunnitelman muuttamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Esityksessä edellytetään sekä kiinteistönomistajan aloitetta että yksityistä etua. Esitystä tulee laajentaa siten, että kunnalla on

oikeus periä kustannuksia myös silloin, kun tonttijakosuunnitelma tehdään kunnan aloitteesta, mikäli se palvelee pääasiassa yksityistä etua. Mikäli edellytetään yksityisen osapuolen aloitetta, on vaarana, että tonttijakosuunnitelmien tekeminen ja sen myötä asemakaavan mukaisten kiinteistöjen muodostaminen jää tällaisten kiinteistöjen osalta toteutumatta. Koska tonttijakosuunnitelma on usein tarkoituksenmukaisinta tehdä kortteleittain, ei ole tarkoituksenmukaista jättää ulkopuolelle alueita, joista puuttuu kiinteistönomistajan aloite.

#### **Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)**

-

### **Kysymyksiä lausunnonantajille**

**Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.**

**Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia.**

**Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

**Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

-

#### **Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)**

-

#### **Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-

**Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:**

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?**
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?**

-

**Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?**

-

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

-

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-

**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

-

Korkiakoski Pauli  
Kotkan kaupunki