



Lausunto

30.11.2021

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Lakiesityksen 1. luvussa on esitetty yleisiä säännöksiä. Lukuun sisältyy tavoitesäännöksiä, määritelmiä, alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskeva säännös sekä konkreettisempia huomioon otettavia säännöksiä, kuten kansallinen turvallisuus, suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittaminen, maailmanperintökohteet sekä saamelaiden oikeuksien huomioon ottaminen. Luvun 5 §:n ilmastonmuutosta koskeva säännös on luonteeltaan yleisempi. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi edellytysten luominen uusiutuville ja vähähiilille energiamuodoille korostaisi näiden painoarvoa suhteessa kaavoille asetettaviin laadullisiin vaatimuksiin (s. 261). Hallinto-oikeus toteaa, että 5 §:n suhde kaavojen laatuvaatimuksiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin jää esityksessä epämääräiseksi. Säännöksen merkitystä ja asemaa olisi syytä täsmentää tai tuoda lainkohdassa esitetyt seikat osaksi kaavojen laatuvaatimuksia.

Lakiesityksen yhtenä tavoitteena on parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Hallinto-oikeus toteaa, että vuorovaikutusta koskevia valitusperusteita esitetään kaavavalituksissa varsin usein. Tämän vuoksi vuorovaikutusta koskevien säännösten tulisi olla sisällöltään selkeitä ja täsmällisiä. Hallinto-oikeus pitää kaavan aloitusvaihetta koskevaa lakiesityksen 65 §:n muotoilua riittävän täsmällisenä. Lakiesityksen 66 §:n 2 momentissa on säännös, jonka mukaan mahdollisuus mielipiteen esittämiseen kaavan valmisteluvaiheessa on tietyissä tilanteissa tarpeetonta. Hallinto-oikeus arvioi, että mainitun tulkinnanvaraisen säännöksen soveltaminen saattaa käytännössä lisätä vuorovaikutuksesta esitettyjen valitusperusteiden esittämistä ja valituksia sekä lisätä hallinto-oikeuksien työmäärää. Lakiesityksen 67 §:ssä on samalla tavoin kuin voimassa olevassa laissa esitetty, että kaavaa laativan viranomaisen on ilmoitettava niille muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa, perusteltu kannanottonsa esitettyyn mielipiteeseen. Säännöksessä ei ole määräaikaa, milloin perusteltu kannanotto tulee lähettää. Hallinto-oikeus toteaa, että

valituksissa vedotaan tältä osin siihen, ettei kunnan perusteltua kannanottoa ole lähetetty muistutuksen tehneille ennen kaavapäätöksen hyväksymistä.

Valitusoikeutta koskevia säännöksiä on esityksessä selkeytetty (muun muassa valitusoikeus kaavasta 323 §, valitusoikeus purkamisluvasta 332 § ja poikkeamisesta 330 §). Hallinto-oikeus arvioi, että selkeät valitusoikeutta koskevat säännökset ovat oikeansuuntaisia, jotta valitusoikeutta koskevaa kysymystä ei tarvitse hallinto-oikeudessa erikseen arvioida. ELY-keskuksen valitusoikeutta koskeva muutos on perusteltu siitä näkökulmasta, että hallinto-oikeuden työmäärää on voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain aikana lisännyt ELY-keskuksen valitusoikeuden tulkinnanvaraisuuteen liittyvä harkinta. Edellä mainitut muutokset nopeuttavat valitusten käsittelyä.

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

-

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

Lakiesityksen keskeinen tavoite on prosessin sujuvoittaminen. Tähän liittyen lakiesityksessä on esitetty rakentamisluvan lupakynnyksen nostamista nykyisestä. Rakentamisluvan edellytykset on lakiesityksen 208 §:n 1 momentissa esitetty yksiselitteisesti ja selkeästi. Sen sijaan 208 § 2 momentti on tulkinnanvarainen ja aiheuttaa epäselvyyttä luvan tarpeesta. Ensimmäisessä virkkeessä luetellaan, milloin rakentamislupa voidaan 1 momentin lisäksi edellyttää. Saman momentin seuraavassa virkkeessä todetaan puolestaan, että rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä, ettei lupaa 2 momentin mukaisille hankkeille tarvita, jos hanketta voidaan pitää vähäisenä. Momentti sisältää monen tulkinnanvaraisen edellytyksen harkintaa. Kuten esityksessä on todettu, lupia vaativien hankkeiden määrä vähentyisi nykyisestä. Lakiesityksessä on viranomaisvaikutusten yhteydessä arvioitu, että lupaa vaativien hankkeiden vähentyessä myös päätöksistä tehtävien valitusten määrä vähenisi, mikä vähentäisi viranomaisten työmäärää (s. 195). Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että vastaavasti rakennusvalvontaan liittyvät tehtävät ja päätökset sekä niistä tehdyt valitukset saattavat lisääntyä. Rakennusvalvonta-asiat ovat sekä asianosaisten että viranomaisten kannalta laadultaan vaativia ja niihin liittyy usein myös pakkokeinoja koskevia päätöksiä. Luvanhakijan oikeusturvan kannalta lupajärjestelmän tulisi olla niin selkeä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä pystyy varmistumaan etukäteen siitä, vaatiiko rakennushanke lupaa vai ei.

Lakiesityksessä luovutaan oikaisuvaatimusmenettelystä. Hallinto-oikeus toteaa, että nykyisessä käytännössä viranhaltijoiden laatimien lupapäätösten perustelut ovat yleensä melko vähäiset. Siinä tapauksessa, että valitukset kohdistuisivat suoraan viranhaltijan päätökseen ilman lautakuntakäsittelyä, jossa vasta yleensä on esitetty lupapäätöksen perustelut, asia saattaa osoittautua hallinto-oikeudessa perustelemattomaksi, mikä taas johtaa asioiden käsittelyn hidastumiseen.

Hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että lupaviranomaisen on annettava lupapäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella (231 §). Hallinto-oikeus kiinnittää tässä kohdin huomiota siihen, että ehdotuksessa ei ole säännöstä siitä, miten hallinto-oikeuden päätös edellä mainituissa lupa-asioissa annetaan. Tällöin tiedoksiantoon sovelletaan yleisiä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä.

Lakiesityksen 365 §:n mukaan lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä muuta säädetä. Hallinto-

oikeus kiinnittää huomiota siirtymäsäännöksen selkeyteen. Ehdotetusta pykälästä tai yksityiskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, sovelletaanko kyseistä pykälää sekä viranomaisessa että hallinto-oikeudessa.

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 edistämisvelvoitetta.

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 yhdyskuntarakenne. 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?

-

Tiainen Riikka
Itä-Suomen hallinto-oikeus