

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Kouvolan kaupunki kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan ympäristöministeriön lakiluonnoksesta seuraavasti:

Yleistä

Lakiuudistuksen tavoitteet hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen ovat kannatettavia.

Kouvolan kaupunki ei kuitenkaan pidä hyvänä lakiuudistukseen sisällytettyjä lukuisia uusia tehtäviä ja velvoitteita, joiden hoitaminen edellyttää yhä lisää sekä henkilö- että taloudellisia resursseja.

Lain perusrakenne on periaatteessa kunnossa, mutta useissa lainkohdissa on pykälä, joiden vaikutuksia ja kytköksiä ei ole arvioitu riittävästi kokonaisuuteen nähden tai pykälät ovat käytännön toteuttamisen kannalta hankalasti tulkittavia. Näiden osalta lakiluonnosta tulisi tarkentaa suhteessa kokonaisuuteen ja selkeyttää laissa esitettyjen pykäläiden käytännön toimeenpanoa. Lain perusteluihin tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, jotta lain tulkinta ja pykäläiden käytännön soveltaminen olisi ymmärrettävää.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on suurimmalta osin varsin toimiva.

Lakiluonnoksen hyvät tavoitteet ja siihen sisältyvät osiot olisi voitu saavuttaa

nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia päivittämällä. Nykylain toimimattomien säännösten kehittämistarpeita tarkastelemalla ja vaihtoehtoja kokeilemalla yhdessä kuntien kanssa siten, että lakikokonaisuudesta saadaan nykyistä toimivampi ja ketterämpi.

Alueidenkäytön kokonaisuus

Yleistä

Kouvolan kaupunki ei pidä hyvänä lakiehdotuksen toimeenpanon edellyttämiä lisätehtäviä, kuten vaateita vaikutusten arvioinnin laajentamisesta, kaavaratkaisujen vaihtoehtotarkasteluista, lisätiedotusvelvollisuudesta maanomistajalle, kaavoituksen tietomallimuotoisuudesta, aloiteoikeuden käsittelyajan määrittämisestä. Ne kaikki edellyttävät lisää resursseja ja lisäävät kustannuksia ja siten rasittavat kuntataloutta lisää. Lakiuudistukseen ei tule sisällyttää tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää yhä lisää sekä henkilö- että taloudellisia resursseja.

Kunnan itsehallintoon liittyvä kaavamonopoli tulee säilyttää julkisen vallan luotettavan ja yhdenvertaisen käyttämisen kuin käytännön toiminnan järjestämisen ja kuntatalouden kannalta sekä tavoitteiden, kuten ilmasto- ja ympäristötavoitteiden, toteutettavuuden kannalta paikallisella tasolla.

Lakiluonnos ei tue hallitusohjelman tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta, sillä se aiheuttaa kunnille uusia tai raskaampia menettelyitä, laajentaa selvitysvelvoitteita ja näin ollen kasvattaa lisäresursoinnin tarvetta merkittävästi.

Kaavamuodot säilyvät ja niiden käsittelyt

Kouvolan kaupunki pitää tärkeänä, että yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyttävät jatkossakin nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Lakiluonnokseen sisältyvät asema- ja yleiskaavojen yhteiskäsittelymahdollisuudet ovat kannatettavia. Lisäksi Kouvolan kaupunki pitää kannatettavana esitystä päätösvallan siirtomahdollisuutta hallintosäännöllä valtuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Digitalisaatio ei saa rajoittaa kaavojen määräysvalikoimaa.

Yleiskaava

Lakiluonnoksen mukaan säädettäisiin uusista ja aiempaa täsmällisemmin ilmaistuista laadullisista tavoitteista yleiskaavoitukseen liittyen. Uusia tai aiempaa täsmällisempiä vaatimuksia annettaisiin palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, viherrakenteen jatkuvuutta, asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia, osin vaikeasti huomioitavissa olevia, vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä. Kouvolan kaupunki ei pidä hyvänä lakiehdotuksessa esitettyjä lisävaateita vaikutustenarviointiin tai osallistamiseen. Yleiskaavojamuotojen kirjo on laaja ja kaavat voivat olla laaja-alaisia, suppea-alaisia, kaavamuutoksia, uusia kaavoja sekä niiden merkittävyys ja vaikuttavuus vaihtelevat paljon. Tällöin kunnalla tulisi olla mahdollisuus kaavaprosessin vuorovaikutuksen tarve, vaikutusten arvioinnin ja selvitysten tarve kaavan

merkittävyyden ja sisällön perusteella. Prosessille ja kaavansisällölle asetettavia vaatimuksia ei tule määritellä pelkästään kaavamuodon mukaan.

Asemakaava

Asemakaavojen osalta laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laadullisista vaatimuksista. Uudet, uudelleen muotoillut tai nykyistä laajemmat laadulliset vaatimukset koskisivat 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 riittävyyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä. Kouvolan kaupunki ei pidä tarpeellisena selvityselvoitteiden laajentamista nykyisestäään.

Osallistaminen ja vuorovaikutus

Vuorovaikutus tulee voida mitoittaa kunkin kaavahankkeen tarpeen mukaiseksi eikä sen laajuutta tule säännöksiin lisätä.

MAL-sopimusjärjestelmä

MAL-sopimusjärjestelmän piiriin kuuluvat kaupungit tulisi määritellä työssäkäyntialueen muodostaman asukasluvun mukaan, ei pelkästään yksittäisen kunnan asukasluvun mukaan.

Maanomistajan oikeus kaavoitusaloitteen tekemiseen

Kouvolan kaupunki pitää tarpeettomana kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista erityislainsäädäntöön. Aloitteen käsittelylle asetettu neljän kuukauden määräaika on tarpeeton, hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä on riittävä. Lisäksi aloitetta koskevan päätöksen tulisi olla valituskelvoton.

Maakuntakaava

Maakuntakaavoituksen kehittäminen yleispiirteisemmäksi ja koskemaan maakunnallista suunnittelua ja yhteensovittamista aidosti edellyttäviä kysymyksiä on kannatettava ehdotus. Kuntien yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset tulee ratkaista kuntien omassa kaavoituksessa.

Digitalisaatio

Digitaalinen yhteentoimiva tieto on ehdottoman kannatettava tavoite. Pidämme hyvänä asiana tiedon virtaamista eri toimijoiden välillä. Tiedon tulee olla jatkossa hyödynnettävissä sähköisesti, luotettavasti, kattavasti ja yhteentoimivasti koko yhteiskunnan toimintojen tukena. On tärkeää, että kuntien ja maakuntien liittojen tuottamien tietojen tietorakenteet yhtenäistetään ja kehitetään tiedon koneluettavuutta sekä prosessien sähköistämistä. Edellä mainittu tavoite tulisi laajentaa koskemaan kaikkia julkisen sektorin toimijoita, myös valtion eri organisaatioita. Tietomallimuotoinen tieto antaa mahdollisuuksia manuaalisen työn vähentämiseen ja mahdollistaa tiedon laajemman arkistoinnin.

Lain tavoite on kannatettava, mutta keino tavoitteeseen pääsemiseksi on kunnan näkökulmasta väärä. Tietojen tulee virrata yhteiskunnassa, niitä ei tule keskittää yhteen tietovarantoon. Tieto tulee hyödyntää ajantasaisena suoraan sitä tuottavalta organisaatiolta, joka myös vastaa tiedon oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Tiedon kerääminen/toimittaminen yhteen uuteen varastoon lisää päällekkäistä työtä ja virheen riskiä. Myös tiedon hinnoittelu on asia, joka pitää jäädä kunnan päätettäväksi. Suuri osa rakennetun ympäristön tietoperustasta alueidenkäytön suunnitteluun liittyen syntyy kuntien prosesseissa, joten yhteisten tietorakenteiden määrittelyinkin tulee tapahtua kuntien kesken, ei ylhäältä annettuna valtiolta.

Laissa puhutaan merkittävästä harppauksesta digitalisaatiossa tulevana vuosina, kun päällekkäisestä tiedon tuottamisesta ja tallentamisesta pyritään vaiheittain luopumaan ja saattamaan yhteentoimiva tieto tehokkaaseen käyttöön. Kunnassa emme tunnista tekevämme päällekkäistä työtä digitaalisten aineistojen osalta, päällekkäistä työtä tehdään kuntien ja valtion välillä. Esitetty toimintamalli ei kunnan osalta vähennä päällekkäistä työtä vaan lisää sitä, jos tietoja toimitetaan jälleen kerran valtion suuntaan. Ehkä työ valtion päässä vähenee?

Lakiluonnos nojaa vahvasti rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) toteutumiseen, vaikka toteutuminen tällaisenaan on toistaiseksi vielä epävarmaa. RYTJ osalta valmistelu vaikuttaa olevan kesken etenkin määrittelyjen ja kunnille tulevien veloitteiden osalta. Emme katso, että laissa voidaan nojata vielä valmisteilla olevaan tietojärjestelmään. Pidämme myös erikoisena valtakunnallista ratkaisua alueidenkäytön tietomallien sähköiseen arkistointiin. Jatkossakin arkistointivelvoite lienee tiedon tuottajalla. Onko arkistointi tarkoitus toteuttaa sekä kunnissa että valtakunnallisesti?

Lakimuutoksen käytännön toimeenpano aiheuttaisi monenlaisia resursointitarpeita kunnille liittyen sekä järjestelmäkehitykseen että vanhojen tietomassojen digitalisointiin. Kuntien taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat jo nykyisellään hyvin niukat. Lakimuutoksesta syntyvien kustannusten ei tule jäädä kuntien vastattavaksi, vaan ne tulee hoitaa keskitetysti valtion toimesta. Todelliset kustannukset tulee arvioida nykyistä kattavammin ja realistisemmin.

Digitalisaation osalta lakimuutoksen tavoite on hyvä, mutta koska konkreettisten keinojen ja resurssien osalta on paljon epävarmuutta, ei lakiluonnosta tällaisenaan tule viedä eteenpäin.

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

Yleistä

Kokonaisuudistuksen sijaan tavoitteena tulee olla MRL:n joustavuuden ja monikäyttöisyyden säilyttäminen sekä Suomen eri osien ja kuntien erilaisten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustarpeiden tukeminen. Kunnille tulisi antaa laajempi toimivalta yksinkertaistaa prosesseja ja hyödyntää ketterästi olemassa olevia työkaluja (asemakaava, poikkeaminen, rakennuslupa). Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki antaa hyvät mahdollisuudet kehittää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti alueidenkäytön suunnittelua joustavaan ja mahdollistavaan suuntaan.

Esitys lisää byrokratiaa ja kasvattaa merkittävästi kuntien kustannuksia. Muutamien kasvukeskusten ulkopuolella kunnilla on jo nyt suuria vaikeuksia rekrytoida asiantuntijoita kaavoituksen, maankäytön, ympäristötoimen ja rakennusvalvonnan tehtäviin. Kuntien tehtävien esitetyn kaltainen lisääminen johtaa entistä kovempaan kilpailuun osajista, johon ei nykyisillä koulutusmäärillä pystytä vastaamaan lainkaan, ja oppilaitosten sisäänottoa kasvattamalla tämä väkisin luodun tarpeen täyttäminen vie ainakin 10-20 vuotta.

Maapolitiikka

Maapoliittisten linjausten julkistaminen ja niistä tiedottaminen sekä linjauksien päivittäminen valtuustokausittain on kunnissa jo arkipäivää. Lakitasoinen pikkutarkka ja nopeasti vanhentuva ohjeistus julkaisutavasta ja – paikasta sekä seurannasta on tarpeeton. Ehdotus maapolitiikan ohjelman merkittävien muutosten laajasta vuorovaikutuskuulemisesta ei ole tarkoituksenmukainen. Kun lakiluonnos on poistamassa tai merkittävästi heikentämässä MRL:n maapoliittisia keinoja, on maapoliittisen ohjelmakokonaisuuden merkityksenä tiivistetyn ja kokoavan informatiivisen luonteen lisäksi määrittää kunnan maanhankinnan mahdolliset painopistealueet, maanluovutusten muoto (myynnin ja vuokrauksen suhde) sekä maankäyttösopimusmenettelyn ja mahdollisten kuntakohtaisten vapaaehtoisten toimien periaatteet ja käytännöt.

Maankäyttösopimukset/muutokset

Maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on sekava. Esitys vaarantaa epäselvyytensä vuoksi nykyisten maankäyttösopimusten roolin osana kunnan maapolitiikkaa. Esitetty 141 § käytännössä johtaisi jatkuviin, lähes koko kaavoitusprosessin kestäviin maankäyttösopimusneuvotteluihin, jotka olisivat erittäin työläitä ja molempia osapuolia turhauttavia erilaisten asemakaavavaihtoehtojen, niihin kaavaproessin myötä tehtävien muutosten sekä rakennusoikeuden markkina-arvojen muutoksista johtuvien syiden vuoksi.

Ehdotetun 142 §:n toteuttamismaksun kynnysarvon sitominen rakennusoikeuden lisäykseen on epätasapuolinen, koska rakennusoikeuden arvo vaihtelee niin valtakunnallisesti kuin yksittäisten kaupunkien eri osissakin merkittävästi. Vanhaan 1950-luvun ns. (omakotitalon) perusrakennusoikeuteen pohjautuvasta määrittelytavasta olisi syytä kokonaan luopua, ja mahdollistaa kaupunkien täydennysrakentamiseen paremmin sopivan arvonnousun absoluuttiseen määrään sidotun korvauskynnyksen käyttämisen. Joustavan päivittämistarpeen vuoksi korvauskynnys tulisi määrittää asetustasolla.

Korvauksen sitominen markkina-arvopohjaiseen arvonnousuusouteen mahdollistaa kustannusten ennakoitavuuden ja ulkopuolisten asiantuntijoiden palvelujen tehokkaan hyödyntämisen maanomistajien apuna. Samalla ulkopuoliset asiantuntijat, joita kaupunkikin tarvittaessa käyttää, luovat varmuutta pelisääntöjen tasapuolisesta noudattamisesta. Lakiedotuksen ratkaisut aiheuttaisivat turhaa työtä ja hämmennystä niin maanomistajille kuin kaupungille. Siksi ne tulisi hylätä. Toteuttamismaksun osalta olisi selkeämpää noudattaa lunastustoimitusta vastaavaa menettelyä, jolloin toteuttaminen olisi yksinkertaisempaa, erilaisia pakkokeinojen menettelyjä yhdenmukaistavaa ja kunta saisi etupainotteisiin kustannusvelvoitteisiinsa maksut mahdollisimman oikea-aikaisesti. Niin nykyisen menettelyn kuin lakiluonnoksenkin ongelmana on, että ne mahdollistavat maanomistajien taholta kaavoituksen ja sen toteuttamisen vaikeuttamisen, mikä jarruttaa tarpeellista täydennysrakentamista ja siirtää arvonnousun kustannuksia muille veronmaksajille.

Kehittämiskorvauksen alarajan määrittäminen 250 k-m²:iin nykyisen 500 k-m²:n sijaan on edellä mainituin perustein kysymyksenä epäoleellinen. Huomattavasti tasapuolisempaa olisi käyttää arvonnousun absoluuttiseen määrään sidottua korvauskynnystä. Sama koskee maksun maksimimäärään (70%) esitettyä korotusta. Kunnalla tulisi olla mahdollisuus periä maanomistajalta täysimääräisesti ne kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joita asemakaava-alueen toteuttaminen sille aiheuttaa, jolloin yksityisen hankkeesta saama, mahdollisesti kustannuksia pienempi hyöty ei kaadu muiden kuntalaisten maksettavaksi.

Lakiluonnoksen vaikutusarvioinnit ovat puutteellisia. Esimerkiksi lunastustarpeen monikymmenkertaistuminen on luonnoksessa perusteltu toteamuksella, että kunnat säästävät neuvottelukustannuksissa ja valtio voi hoitaa asian kuntia kustannustehokkaammin. Maanmittauslaitoksella ei ole resursseja edes moninkertaistaa lunastustoimitusten määrää, saati sitten monikymmenkertaistaa sitä. Lunastusprosessi on sitä paitsi käytännössä aina kuntien vapaaehtoista neuvottelu- ja päätösprosessia hitaampi ja työläämpi menettely. Kaupungit voisivat jo nyt halutessaan käyttää lunastuksia neuvottelujen sijaan, mutta neuvottelumenettely on todettu inhimillisemmäksi ja maanomistajien yksilölliset tarpeet paremmin huomioon ottavaksi sekä vähemmän vastakkainasettelua lietsovaksi. Lunastaminen on lähtökohtaisesti aina kunnan maanhankinnan viimeinen keino.

Lunastuslain muutosluonnoksen mukainen lunastuskorvauksen määrittäminen 15 % markkina-arvoa korkeammaksi tulee lopettamaan kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvan, erittäin hyvin toimivan ja lunastusta inhimillisemmän toimintatavan. Maanomistajien etu on jo nykyisin otettu lunastuskorvauksia määrättäessä erittäin hyvin huomioon, ja korvaukset on toimituksissa määrätty pääsääntöisesti yläkanttiin. Maanomistajilla ei esityksen toteutuessa ole enää intressejä sopia vapaaehtoisia kauppoja, kun he tietävät saavansa pakkokeinomenettelyn kautta aina 15% korkeamman hinnan. Tällä hetkellä tuloverolain 49§:n mukainen osittainen verovapaus on kannustanut maanomistajia myymään kunnalle, jos kolmas on tehnyt alueesta samansuuruisen tarjouksen. Kun kunnat esitetyn muutoksen myötä käytännössä poistuvat markkinoilta, kilpailu vähenee ja yleinen hintataso laskee. Pidemmän päälle tämä tarkoittaa sitä, että myyntiajat pitenevät ja myös maanomistajien saama hinta lopulta laskee, kun vapaita maamarkkinoita tällä tavoin keinotekoisin säännöin häiritään. Kunnan keskeisimmäksi maanhankintakeinoksi jää etuostolain mukainen menettely, joka ei mahdollista kunnan painopistealueiden systemaattista ja

suunnitelmallista kehittämistä, mikä lopulta johtaa yhdyskuntarakenteen hajautumiseen ja hiilijalanjäljen kasvuun.

Kehittämisalumenettely

Kehittämisalumenettely on nykyisessä MRL:ssä yksi harvoja toimimattomia, ja kehittämisen tarpeessa olevia osa-alueita. Nyt kehittämisalumenettelyä ehdotetaan kokonaan poistettavaksi lainsäädännöstä. Lakiin tulisi pikemminkin lisätä toimivat työkalut, joilla voidaan ratkaista yksityisten tahojen keskinäinen tasapuolinen kohtelu. Uuden kaavan tuoma lisäarvo ja kustannukset tulee voida jakaa nykyisen maanomistuksen suhteessa.

Ilmaisuovutusvelvollisuus

Kouvolassa on edelleen noin 30 km muiden kuin kaupungin omistamia katualueita, joista vain osa on nykyisin edellyttämällä tavalla haltuun otettuja. Ilmaisuovutusvelvollisuuden soveltaminen on tähänkin saakka ollut varsin vähäistä, ja sitä on käytetty lähinnä vanhojen yksityistiealueiden ollessa kyseessä. Pieniä alueita koskevan ilmaisuovutusvelvollisuuden määrän laskeminen etenkin matalan (2-5 €/m²) maapohjan arvon omaavilla alueilla on katsottu hyödyttömäksi, ja kaupunki on pääosin maksanut katualueista alueen raakamaan hintatasoon suhteutetun korvauksen. Kouvolan kaupungin mielestä ilmaisuovutusvelvollisuus on edelleen syytä säilyttää vanhojen yksityistiealueiden osalta, mutta muilta osin ilmaisuovutusvelvollisuuden poistamisella ei Kouvolan näkökulmasta ole merkitystä, ellei esitetty lunastuslain muutos kuitenkin pakota luopumaan tästä hyvästä ja tuottamatonta työtä vähentävästä käytännöstä.

Esitys on siirtämässä kuntien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan valtion virastolle (MML), kun yleiset alueet esitetään hankittavaksi jatkossa lunastamalla ja ottaen huomioon lunastustilanteessa maksettava vapaaehtoista kauppaa korkeampi korvaus. Esitetyt muutokset tulevat vaikeuttamaan ja hidastamaan kuntien rakennetun ympäristön toteuttamisprosesseja merkittävästi, koska valtion virastolla ei ole mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia. Muutosehdotus tarkoittaa, että kiinteistönmuodostukseen liittyvä rekisteröintiä edeltävä työ ja kustannukset jäävät käytännössä kokonaan edelleen kuntien tehtäväksi kunnan omalla kustannuksella. Käytännössä valtion virasto laskuttaa itselleen kunnan tekemästä työstä.

Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen sekä hulevedet

18 Luku Yleiset alueet

103 §:n yleisen alueen määrittely pelkästään kunnalle kuuluvaksi alueeksi on hyvä ratkaisu.

103 §:n yleisen alueen määrittelystä on poistettu liikennealue. Koska liikennealue –sanaa käytetään myöhemmin määrittämään esimerkiksi maanteiden liikennealueita, on poisto sinällään hyvä, ettei

tule sekaannusta. Kuitenkin eräissä kunnissa on rautateitä, vesiteitä, satamia ja lentokenttiä. Mitä termiä näistä alueista jatkossa käytetään / millä suunnitelmillä ne toteutetaan? (Vai rakennetaanko ne rakentamisluvilla, koko alueet?)

103 §:n mukaan yleisellä alueella tarkoitetaan kunnan toteutettavaksi tarkoitettua aluetta. 106 §:ssä kuitenkin lausutaan, että Kunnan tehtävänä on huolehtia, että sen hallinnassa olevalla yleisellä alueella infralaitteet sijoitetaan siten, että ne sopivat yhteen sekä keskenään että kadun tai muun yleisen alueen käyttöä palvelevan infralaitteen kanssa. Sinänsä seikassa on jotain ristiriitaa, kun aiemmin kunnan hallintaan on liitetty alueen rakentaminen.

Lakiluonnoksen 106 §:ssä säädettäisiin infralaitteen sijoittamisesta yleisellä alueella. Pykälässä on asetuksenantovaltuus kunnan oikeudesta pitää kartastoa tai tiedostoa johdoista ja johdonomistajan tiedontoimitusveloitteesta tätä tehtävää varten. On varmistettava, että siirtymäsäännöksiin turvataan tämä oikeus kunnalle ja tietojen toimitusvelvollisuus johdonomistajille pysyttämällä nykyisen MRA:n säännökset voimassa, kunnes uusi kunnan nykyistä vastaavan oikeuden sisältävä asetus säädetään. Paras vaihtoehto olisi, että kunnan oikeudesta säädettäisiin suoraan laissa.

107 §:n mukaan yleisen alueen suunnitelmaa laadittaessa on noudatettava asemakaavaa. Kuitenkin 112 §:n mukaan yleisen alueen suunnitelma ja asemakaava voidaan laatia yhteismenettelyssä. 107 §:ää tulee tarkentaa siten, että 112 §:n yhteismenettely onnistuu.

103 §:n mukaan yleisten alueiden osalta on katsottu tarpeelliseksi mainita erikseen katualue, vaikkakin alueiden suunnitteluun liittyviä menettelyjä ja laatuvaatimuksia on yleisten alueiden osalta yhtenäistetty. Katualueen toteuttamisen ajankohdan ja katusuunnitelman sisältövaatimusten osalta on sääntelyssä edelleen jonkin verran eroavaisuuksia verrattuna muihin yleisiin alueisiin. Kuitenkin 107 §:ssä puhutaan vain yleisen alueen laatuvaatimuksista ja suunnittelusta. Hieman ristiriitaista?

107 § on sellaisenaan ihan hyvä, koska se mahdollistaa sellaisen rakentamisen kaduille, joilla on vain vähäinen vaikutus ympäristöön. Nykylaki ei salli tällaista ja joissain rakentamisissa (esim. keskijakajan rakentaminen) katusuunnitelman tekeminen on turhan työlästä (vuorovaikutuksineen) lopputulokseen nähden.

107 §:n sallima poikkeaminen asemakaavasta on tervetullut kirjaus lakiin.

107 § 3 momentin mukaan Suunnitelmaa ei myöskään tarvitse laatia, jos yleistä aluetta ei ole tarkoitettu yleisön käyttöön. Perusteluissa mainitaan, että alueen toteuttajan tulisi arvioida tapauskohtaisesti, onko alue tulossa yleisön käyttöön ja onko toimenpide sen luonteinen, että ympäristön asukkailla tai muilla osallisilla olisi intressi päästä vaikuttamaan alueen toteuttamisen tapaan. Kun kuitenkin 103 § määritelmien mukaan yleisellä alueella tarkoitetaan kunnan toteutettavaksi tarkoitettua aluetta, niin mitä tässä 107 §:ssä sitten tarkoitetaan alueen toteuttajalla, jos se yleisellä alueella on määritelmän mukaan aina kunta? Tulisiko "alueen toteuttajan" kohdalla lukea yksiselitteisesti "kunnan"?

Lisäksi lakiluonnoksen 107 §:ssä säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta muun muassa näin: "Aluetta toteutettaessa on mahdollisuuksien mukaan ja alueen luonne huomioon ottaen edistettävä ympäristön esteettömyyttä, liikkumisen kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja yhteiskunnan vähähiilisyttä sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin varautumista." On tarpeellista, että perustelujen mukaan muotoilu antaa kunnalle mahdollisuuden harkinnan jälkeen päätyä siihen, ettei jollakin alueella näitä tekijöitä voida ottaa huomioon. Samalla säännös kuitenkin Kuntaliiton näkemyksen mukaan lisää mahdollisuuksia eri intressiryhmien edustajien

muutoksenhakuhalukkuudelle ja hidastanee alueiden toteutusta. Pykälään sisältyvä valtioneuvoston asetuksenantovaltuutus antaa toisaalta mahdollisuuden säätää tiukkojakin vaatimuksia, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

108 §:ään liittyvänä sivuhuomautuksena: KRL-esityksessä, kuten nykyisessä MRAssa on todettu, että katusuunnitelmassa on esitettävä mm. Päällystemateriaali. Mikä ero asiassa on kunnossapitolakiin, jossa todetaan, että kunnanhallituksen tai lautakunnan, jos kunnanvaltuusto on ohje- tai johtosäännössä määrännyt asian sen hoidettavaksi, tulee päättää, millä aineella katu on kunnossapitotyön yhteydessä päällystettävä. Nykyisen MRAn mukaan kuitenkin, mitä tässä asetuksessa säädetään kaavan, rakennusjärjestyksen, tonttijaon ja katusuunnitelman laatimisesta, sovelletaan vastaavasti niitä muutettaessa ja kumottaessa.

108 § 3 momentin tarkoitusta jää epäselväksi. Miksei asiaa voida sanoa 1 momentissa? Asia on kuitenkin sanottu 2 momentissa katujenkin osalta. Eli asia ("esitettävä tarvittaessa pysyväisluonteisten laitteiden ja rakennelmien likimääräinen sijainti alueella") mainitaan 1 momentissa, otetaan sama asia pois 2 momentista ja poistetaan 3 momentti. Tosin perustelujen mukaan pysyväisluonteiset rakennelmat ja erilaiset laitteet on esitettävä suunnitelmassa. Jolloin 2 momentissa sana "tarvittaessa" tarkoittaa vain istutuksia? Epäselvä lauserakenne siis.

108 §:n tarkoitus eli suunnitelmien pääsisältöjen nostaminen asetuksesta lain tasolle on hyvä asia.

112 §n tarkoitus tarvittaessa nopeuttaa kaavoitettavan alueen toteuttamista yhteensovittamalla ja tekemällä samanaikaisesti yleensä peräkkäiset hallinnolliset prosessit on hyvä uudistus.

113 §:n perusteella jää epäselväksi, tuleeko katu saneerattaessa laatia muutossuunnitelma, jos mikään ei muutu. Lain tavoitteena on kuitenkin parantaa ihmisten osallistumisoikeuksia katujen ja puistojen suunnittelun ja toteuttamisen aikana. Jos alkuperäinen suunnitelma on tehty ja katu rakennettu esim. vuonna 1965, kadun varren asukkaat ovat varmasti muuttuneet ja siten ihmisten toiveet elinympäristönsäkin suhteen muuttuneet. Jos katualueella ei kunnan mielestä ole tarve muutoksille, mutta asukkailla olisi, miten he voivat vaikuttaa asiaan, jos laissa säädetään em.tavalla?

(114 §) Lain alkutekstien mukaan esityksessä ehdotetaan nykyistä täsmällisempiä säännöksiä siitä, milloin yleisen alueen käyttö julkisena tilana alkaa ja milloin kadunpito päättyy. 103 §:n perustelujen mukaan MRL:n mukaisesta kadunpidon käsitteestä kuitenkin luovuttaisiin. Laki on tältä osin epäselvä. Epäselvyyttä tuo lisää se, että 114 §:ssä puhutaan kadunpitopäätöksestä. Esitämme, että kadunpito -käsitteestä EI luovuta.

114 §:n mukaan kunnan on luovutettava katu yleiseen käyttöön, kun katu on rakennettu. Tämä lause on huono. Nykyisen lain mukaan kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa tarkoitetut velvollisuudet alkavat, kun katu tai kadun osa tyydyttää asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön tarpeen ja sitä koskeva kunnan päätös (kadunpitopäätös) on tehty. Samasta ajankohdasta katsotaan katu luovutetuksi yleiseen käyttöön. KRL 114 §:n 1 momentin perusteella kunta ei voisi enää itsellisesti päättää kadun luovuttamisesta yleiseen käyttöön. Tilannehan voi olla niin, että katu on rakennettu, mutta sen varren tonteille ei ole kysyntää. KRL 114 §:n mukaan katu olisi kuitenkin luovutettava heti yleiseen käyttöön ja kunnossapidettävä.

114 §:ssä määrätään myös, että muun yleisen alueen kuin kadun luovuttamisesta yleiseen käyttöön on tehtävä päätös. Sinällään, onko pykälä ristiriidassa sen kanssa, että 107 §:ssa todetaan, että suunnitelmaa ei 3 momentin mukaan tarvitsisi laatia myöskään, jos yleistä aluetta ei olisi tarkoitettu yleisön käyttöön. Yleisön käyttöön ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu esimerkiksi asemakaavan

mukaista vaara-aluetta, erityisaluetta tai liikenneväylän varrella olevaa asemakaavassa viheralueena säilytettäväksi osoitettua suojaviheraluetta. Eli jos yleinen alue voi olla alue, jota ei ole tarkoitettu yleisön käyttöön, niin mitä tarkoitetaan 114 §:n yleisellä käytöllä?

Kuten Kuntaliittokin, myös Kouvola kiinnittää huomiota kadunpito-käsitteen poistamiseen laista. Poistoa perustellaan siirtymisellä käyttämään katujen ja yleisten alueiden toteuttaminen -käsitettä ja todetaan tämän sisältävän mainittujen alueiden suunnittelun ja rakentamisen. Perustelutekstissä suunnittelun ja rakentamisen todetaan voivan sisältää myös alueen kunnostamisen sekä muut perusrakennustyöt. Vakiintuneen kadunpito-käsitteen sisältö on kuitenkin laajempi: siihen sisältyy suunnittelun ja rakentamisen lisäksi myös kunnossa- ja puhtaanapito. Kunnostaminen ei käsitteenä vastaa kunnossapitoa eikä puhtaanapito sisälly käsitteisiin, joten uudet käsitteet eivät siten kokonaisuudessaan korvaa kadunpito-käsitettä ja tämä tulisi huomioida käsitteiden määrittelyssä. Epäselvyyttä voi aiheuttaa, että vaikka kadunpito-käsitteestä luovutaan, kunnan kadunpito päätös-käsite kuitenkin säilyisi. Eli lainlaatijaa pyydetään tarkasti pohtimaan, saavutetaanko kadunpito – termin poistolla mitään ylevämpää vai aiheuttaako sen poistaminen vain sekavuutta koko lakia ajatellen.

Sinänsä myös, yleisen alueen käyttöön luovuttamispäätös tuo uusia velvoitteita kunnalle. Perustetta, miksi tällaiseen on päädytty, jää selvittämättä. Kouvola ei katso uuden päätöksen tuomista lainsäädäntöön hyväksi. Katujen osalta päätös tuo siihen rajoitettuille kiinteistöille velvoitteita. Onko tarkoitus, että myös yleisiin alueisiin rajautuvilla kiinteistöillä on joitakin velvollisuuksia yleiseen alueeseen nähden?

115 § 1 momentin mukaan asemakaavassa kaduksi osoitettu maantie muuttuu kadunpito päätöksellä kaduksi. Onko pykälä ristiriidassa 114 §:n kanssa, jossa sanotaan, että katu ei saa luovuttaa yleiseen käyttöön ennen kuin kunnalla on hallinta- ja omistusoikeus alueeseen.

116 §:n mukaan kunnan on kuultava katuun rajoittuvien kiinteistöjen omistajia ja haltijoita ja muita mahdollisia asianosaisia ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöksen tekemistä. Lain tavoitteena on sujuvoittaa menettelyitä tuomalla lakiin yhden luukun malli yleisen alueen suunnittelussa sekä huolehtimalla mahdollisuudesta poiketa tarkemman suunnittelun aikana vähäisesti asemakaavasta tarvittaessa. Kun kunta voi päättää kadun lakkauttamisesta, jos katu on muuttunut maantiekseksi tai yksityiseksi tieksi, niin onko kuuleminen vastoin edellä mainittuja yhden luukun tavoitetta (vaikkakin siinä puhutaan yl.al.suunnittelusta)? Jos katu muuttuu maantiekseksi, on siihen sisältynyt maantielain mukainen vuorovaikutus. Myös yksityisen tien perustaminen tapahtuu viranomaistoimituksessa. Mitä lisäarvoa näissä tapauksissa siis tuo kunnan tekemä kuuleminen vain kadun lakkauttamisesta?

117 §:ään voisi lisätä maininnan myös kiinteistön omistajan tai haltijan velvollisuuden liittymän kunnossapidosta, jottei asiaa tarvitsisi etsiä toisista laeista.

118 §:ssä mainitaan termi ”infrarakenne” ainakin kuusi kertaa. Mikä on ”infrarakenne”, kun lain määritelmässä puhutaan infralaitteesta, kuten myös 115 §:n otsikossa? Ja lisäksi: kyseisessä pykälässä käytetään termiä kadunpito, vaikka edellä siitä termistä on haluttu luopua. Kun kuitenkin kyseinen termi on käypä esim. tällaisissa kohdissa, olisi tarkoituksenmukaisempaa (edellä esitetty huomioiden), että kadunpito –termi pidetään tässä laissa.

Kouvolan kaupunki kiinnittää huomiota myös siihen, ettei ehdotuksessa ole tässä luvussa käytetty termiä katusuunnitelma. (ei sinällään, ole nykyisessäkin MRL:ssä). Kuitenkin, jäljempänä 127 ja 128 §:ssä termiä käytetään (kuten nykyisessäkin MRL:ssä).

23 luku Lunastaminen

Esitys on siirtämässä kuntien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan valtion virastolle (MML). Esityksen mukaan yleiset alueet esitetään hankittavaksi jatkossa lunastamalla katualueen ilmaisluovutuksen asemesta. Esitetyt lakimuutokset tulevat vaikeuttamaan ja hidastamaan kuntien rakennetun ympäristön toteuttamisprosesseja merkittävästi, koska valtion virastolla ei ole mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia.

Kouvolan kaupunki esittää Kuntaliiton tapaan, että mikäli nykymuotoisesta katualueen ilmaisluovutuksesta päätetään luopua, katualueet siirtyvät kunnan omistukseen, alueet otetaan haltuun sekä erotetaan kiinteistöiksi nykylainsäädännön mukaan. Ainoastaan kaikki korvaukset määrätään tarvittaessa lunastustoimituksessa. Näin vältettäisiin kuntien kokonaisprosessien vaikeutuminen nykyisestä ja katujen rakentaminen ei ole kiinni valtion viranomaisen toiminnoista.

27 luku Rakentamisen luvanvaraisuus

215 §:n mukaan (maisematyö)lupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka...töiden suorittamiseen. Olisi selkeää, jos laissa (tai ainakin perusteluissa) todettaisiin, että asemakaavan toteuttamisella tarkoitetaan yleisen alueen suunnitelmia (ml.katusuunnitelmat).

217 §:ssä (rakennuksen purkamis)lupaa ei tarvita, jos...tämän lain mukainen katusuunnitelma...edellyttävät rakennuksen purkamista. Sinänsä, tässä laissa ei tunneta sanaa katusuunnitelmaa, ainakaan 18 luvussa, joka säätelee yleisistä alueista? Kouvolan kaupungille sopisi erinomaisesti, että myös yleisen alueen suunnitelma olisi kelpoinen osoittamaan rakennuksen purkamisen edellytyksiä. Eli kun laki edellä 18 luvussa puhuu yleisen alueen suunnitelmista, olisi yhdenmukaista käyttää tässä(kin) 217 §:ssä termiä yleisen alueen suunnitelma (katusuunnitelman sijaan).

219 § tullut muutos (poistettaisiin sanat "rakentamista tai muuta toimenpidettä koskeva") on perusteltu eli myös katujen ja yleisten alueiden toteuttamisessa erilaiset joustot ja mahdollisuudet poiketa vähäisesti asemakaavasta tarkempia suunnitelmia ja rakentamista tehtäessä on tervetullut uudistus.

35 luku Rakennetun ympäristön hoito

307 §:n perustelut lienevät väärässä järjestyksessä jne.? Perustelut alkavat 2 momentista, joka sisällön puolesta kuitenkin kuuluisi 3 momenttiin? Laissa sekä perusteluissa käytetään lisäksi termiä "kevyen liikenteen väylä". Kyseinen termi ei taida olla selitetty (missään) laissa.

37 luku Muutoksenhaku ja oikaisukehotus

Edellä 217 §:ään viitaten olisi toivottavaa myös, että käytetään yhtä termiä, koska esim. 342 § puhuu vain yleisen alueen suunnitelman hyväksymisestä ennen asemakaavapäätöksen lainvoimaa.

KRL:ssä on 17 luvun "Tontit" 94 §n perusteluissa todettu seuraavaa: Esityksessä pätevyysvaatimusta koskeva lainkohta ehdotetaan päivitettäväksi siten, että pätevyysvaatimuksena olisi maanmittausalan korkeakoulutasoinen tutkinto tai vastaava aiempi tutkinto. Tässä yhteydessä on esitetty muutettavaksi myös lakia kunnan kiinteistöinsinööristä sen 3 §:n osalta. Olisiko syytä samassa yhteydessä päivittää myös lain 2 §:ään, jossa todetaan nykyisin seuraavaa: Kiinteistöinsinöörin kelpoisuusehtona on Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla suoritettu tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto.

Hulevedet

Lakiluonnoksen muutokset hulevesien hallinnan osalta ei tue riittävästi kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti.

Kunnan hulevesimaksujen perimisen edellytyksiä on heikennetty ja hankaloitettu. Lakiluonnoksessa on korostettu suhteettoman paljon yksittäisen kiinteistön järjestelmästä saadun hyödyn määrää, vaikka järjestelmän toimivuutta olisi tullut tarkastella enemmänkin kokonaishyödyn näkökulmasta. Hyötyä ei pitäisi tarkastella kiinteistökohtaisesti, vaan enemmänkin alue- ja kiinteistötyyppikohtaisesti. Yksittäisen kiinteistön saama absoluuttinen hyöty on melko mahdoton todeta ja laskea menemättä syvälle kiinteistökohtaisiin tietoihin. Ehdotetulla menettelyllä taksan määrittämisen työmäärä kasvaisi kunnan kannalta suhteettoman suureksi lisäten hallinnollisia kustannuksia. Vain poikkeustapauksissa tulisi pohtia järjestelmän hyötyä kiinteistö kerrallaan. Lakiluonnos ei mahdollistaisi enää järkevää taksan laadintaa.

Lakiluonnoksen 123 §:stä (liittymisvelvollisuus kunnan hulevesijärjestelmään / tai vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkkoon) puuttuu keskeinen periaate hulevesijärjestelmän yleisen edun näkökulmasta; myös sellainen kiinteistö, joka on saanut vapautuksen hulevesijärjestelmään liittymisestä, voi silti hyötyä kunnan hulevesijärjestelmästä. Tästä syystä mahdollisten liittymisvapautusten ei tulisi vapauttaa kiinteistöä kokonaan hulevesimaksuista (hulevesien hallinnan taloudellisen toteuttamisen edellytysten varmistaminen)

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

Rakentamisen osalta lakiehdotuksen tavoitteita pidetään monin osin sujuvoittavana ja selkiyttävänä, osin jopa rohkeanakin uudistumistavoitteiltaan. Lakiehdotus kuitenkin pitää sisällään monia tarkennettavia ja keskenään osin ristiriitaisiakin kohtia. Lisäksi hyvin monessa lain pykälässä viitataan, että asian yksityiskohdista päätetään asetuksen tasolla. Koska asetusten sisällöistä ei ole vielä lainkirjoittajalla kuin lausunnon antajillakaan mitään tietoa, jättää se lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnin monin osin mahdottomaksi.

Lakiehdotuksessa esitetty yksi lupatyyppi eli rakentamislupa selkiyttää tällä hetkellä voimassa olevaa lupakirjoa, jossa toimenpidelupa ja rakennuslupa ovat lähentyneet monin osin lähelle toisiaan. Lupakynnyksen nosto on oikeansuuntainen tavoitteiltaan, mutta lakiesityksen monet rajaavat ehdot vesittävät tavoitetta ja tekevät luvan tarpeen määrittelystä liian moniselitteisen ja byrokraattisen. Luvaton rakentaminen tulee oletettavasti lisääntymään ja rakennusvalvonnan resursseja tarvitaan enemmän monesti turhauttavaksi koettuun jälkivalvontaan. Myös velvoitepäätösten ja hallintopakkeinojen pitkäkestoiset prosessit tulevat lakiesityksen toteutuessa oletettavasti merkittävästi kasvamaan.

Myös rakennusvalvontojen yhteistyön tulee jatkossakin perustua vapaaehtoisuuteen. Jako vaativuudeltaan kaksitasoiseen rakennusvalvontaan voi olla perusteltua, mutta vaativamman tason palvelujen antaminen ei voi olla velvoittavaa huomioiden jo nyt hyvin alas ajetut resurssit ja kuntien taloustilanne. Myös rakennusvalvonnan henkilöstön osaamis- ja kokemusvaatimuksia ei voida asettaa laissa ehdotetulla tavalla. Ehdotus ei huomioi rakennusvalvonnassa vaadittavaa

moniammatillista osaamista ja sitä, että rakennusvalvontatehtäviä voidaan hoitaa monenlaisella työtaustalla. Myös vaatimus osaamisen ylläpitämisestä on epäselvä, minkälaista ja minkä laajuista jatkokoulutautumisen tai sivuavien työtehtävien tulee olla.

Rakennustyön suorittajan vastuun pidentäminen viiteen vuoteen ja päävastuullisen toteuttajan nimeämisvelvollisuus parantaneet rakentamisen laatua ja parantaneet erityisesti kerta- ja pienrakentajien oikeusturvaa ja asemaa. Toisaalta muutoksen vaikutusta rakentamiseen jo nyt korkeisiin kustannuksiin on pohdittu vain suuntaa antavasti. Myös uudistamistarpeet muihin sopimuksiin, kuten yleisiin sopimusehtoihin (YSE) on jätetty riittämättömälle arviolle.

Merkittävin moite lakiesitykseen on tietomallintamisvelvoitteet kaikissa rakentamisluvissa. Mallintamiseen ei ole vielä pitkään aikaan sellaisessa laajuudessa osaamista ja resursseja, että malli olisi yksityiskohdissaan niin kattava, että se tosiallisesti hyödyttäisi eri osapuolia rakennuksen elinkaaren vaiheissa. Myös taloudellisesti mallin muodostaminen aiheuttaa yhteiskunnallisesti kestävämmät kustannukset ja käytännössä estänee monen pienhankkeen toteuttamisen. Digitalisuuden kehittäminen on sinänsä kannatettavaa, mutta tietomallintamisen velvoite tulee aloittaa ammattimaisesti toteutettavista suuren mittaluokan hankkeista. Myöskin velvoite kaiken tiedon tallentamisesta muodostettavaan valtion tietojärjestelmään (RYTJ-hanke) ei ole millään muotoa kannatettava, luoden olevasta tiedosta päällekkäisen kopiorekisterin. Tallentamisvelvollisuus lisäisi huomattavasti kuntien työtaakkaa ja lisäisi kustannuksia.

Lainmuutoksessa tulisi huolehtia siitä, että lupamenettelyjen kevennyksellä ei vaikeuteta ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävää varsinkin, kun lainsäädännöllä on määrätty ympäristöllisten lupien yhteensovittamisesta.

Rakentamisen lupamenettelyjen keventämisessä kiinteistökohtaiset jätevesijärjestelmät

eivät enää edellyttäisi rakennusvalvonnalta lupaa. Tämän jälkeen viemäröimättömän alueen ulkopuolella jätevesien käsittelyn asianmukaisuus jäisi ainoastaan jälkivalvonnan varaan. Jälkivalvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja asian jättäminen pelkästään jälkivalvonnan varaan heikentää merkittävästi vaikuttavuutta ja lisää ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä, etenkin kun neuvontakin jäisi vain ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi. Jälkivalvonnassa jätevesistä aiheutuva ympäristön pilaantuminen on jo ehtinyt tapahtua ennen kuin viranomainen pystyy puuttumaan asiaan.

Vähintään herkkien alueiden (pohjavesi- ja ranta-alueiden) jätevesijärjestelmien luvanvaraisuus pitäisi säilyttää lakisääteisenä viemäröimättömillä alueilla.

Yksityiskohtaiset pykälätasoiset huomiot:

188 § Tilapäisen ja määräaikaisen rakennuksen yhdistämistä väliaikaiseksi rakennukseksi pidetään selkeyttävänä muutoksena. Määräajan nostamista viidestä 10 vuoteen pidetään myös hyvänä, tarjoten esimerkiksi sisäilma-asioissa riittävän ajan koulujen väistötilaratkaisuihin ja uusien vaihtoehtojen tarkasteluun huomioiden palveluverkkotarkasteluihin, suunnitteluun, päätöksentekoon ja rakentamiseen tarvittava aika.

203 § pykälän 2 momentissa käytetään vanhaa ilmaisua ”rakennus- ja toimenpideluvanvaraisen”. 3 momentin kohtaan 2) esitetään täsmennettäväksi lisäys käyttöaikaan vähemmän kuin neljän kuukauden määräaikaan vuodessa ”, käyttöajan sijoituessa pääasiallisesti lämmityskauden ulkopuolelle”.

205 § pykälän 2 momentissa käytetään vanhaa ilmaisua ”toimenpideluvassa”.

208 § Luopumista ilmoitusmenettelystä ja toimenpideluvasta sekä tilalle tulevasta yhdestä lupatyyppistä rakentamisluvasta pidetään selkeyttävänä. Lupaajan nostamista 30 neliömetriin pidetään rohkeana, mutta sääntelyn vähentämiseen tähtäävänä oikeansuuntaisena toimenpiteenä. Toisaalta alle 30 neliömetrin luokkaan kuuluvan rakentamisen rakennusjärjestyksessä ratkaistava luvanvaraisuus tulee aiheuttamaan suuria eroavaisuuksia eri kuntien välillä. Sääntelyn mahdollinen eroavaisuus kuntakohtaisesti vaikeuttaa myös rakennusvalvontojen ylikunnallista yhteistyötä, johon lakiehdotuksen 263 § tavanomaisen ja vaativan rakennusvalvonnan töiden jakamisesta ohjaa.

Lakipykälän moninaiset määritelmät rajauksista, jolloin kuitenkin tarvitaan rakentamislupa, sekoittavat sääntelyn selkiyttämistä. Rakennusvalvonnan tapauskohtaisen tulkinnan ja harkinnan määrä kasvanee ja aiheuttanee myös epätietoisuutta rakennushankkeisiin ryhtyvissä sekä heidän palkkaamisissa suunnittelijoissa.

Edelleen muutos siirtänee rakennusvalvonnan toiminnan painopistettä jatkuvaan valvontaan, lisäten rakennusvalvonnan kokonaistyömäärää. Luvatta tehtyyn rakentamiseen liittyvät jatkoprosessit ovat hitaita ja pitkiä, hyvin tarkasti muodollisesti säädelyjä ja puuttumiskeinoiltaan usein myös heikkoja. Varsinkin rantarakentamiseen liittyy suuria taloudellisia intressejä, jossa tehdään paljon pienimuotoista alle 30 neliömetrin luokkaan sijoituvaa rakentamista.

Yksityiskohtana toivotaan täsmennettävän lakipykälän 1 momentin 6) kohtaan, tarkoitetaanko mainoslaitteella liikkuvaa kuvaa sisältävää mainoslaitetta vai kaikkia valaistuja mainoslaitteita.

209 § Mahdollisuus erilliseen sijoittamislupaan ja toteuttamislupaan on selkeä, joskin nykyinenkin maankäyttö- ja rakennuslaki on antanut vastaavan päätöksen mahdollisuuden lupapäätöksen

ehdoissa ja päätöstekstissä näin rajaten. On kuitenkin hyvä huomioida, että jatkossakin sijoittamisluvan 210-212 § mukaisia edellytyksiä arvioitaessa tarvitaan laaja määrä asiakirjoja ja selvityksiä. Myös rakentamisen sopiminen ympäristöön edellyttää usein pitkälle vietyjä pääpiirustustason rakennussuunnitelmia, jotta esimerkiksi maaston korkeuserojen huomioiminen ja rakennuksen soveltuvuus ympäröivään rakennuskantaan tulee riittävästi selvitettyä.

211 § Rakennuspaikan minimikoon pienentämistä asemakaava-alueen ulkopuolella aikaisemmasta 2000 neliömetristä 1000 neliömetriin pidetään erityisesti lomarakennuspaikoilla tarkoituksenmukaisena. Vaatimus kuitenkin lisää tarkkuustasoltaan hyvin lopullisten vedensaanti- ja jätevesien käsittelyn suunnitelmien laatimista jo sijoittamislupavaiheessa, joka kaventanee erillisen sijoittamisluvan käyttöä.

213 § Alueellinen päätösmahdollisuus rakentamisluvan edellytyksistä erityisharkinta-alueella koetaan sujuvoittavana mahdollisuutena kylätaajamien kehittämiseen ja elinvoiman lisäämiseen.

218 § purkamisluvan edellytyksissä 2 momentin kohta edellyttää tarkentamista (vähintään lain perusteluissa), millä perustein tarkemmin määritellään alue, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Onko lainan saamattomuus pankista ainut ja riittävä peruste?

222 § Rakentamisluvan yhteydessä vaadittavaan rakennuskohteen tietomalliin, joka palvelisi ja helpottaisi rakennuksen suunnittelua, elinkaariominaisuuksien huomioimista, viranomaisvalvontaa ja rakentamista, ei ole yhteiskunnallisesti mielekkäitä teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia pitkään aikaan laajamittaisesti. Niin mallien luomiseen ja koko elinkaaren aikaiseen ylläpitovaatimukseen kuin niiden viranomaiskäsittelyyn ei löydy riittävästi osaamista laadullisesti ja henkilömäärällisesti. Kouluttautumisen, ohjelmistojen ja laitekannan muutosten taloudelliset vaikutukset ovat lain valmistelussa jääneet arvioimatta.

Myös lakipykälän vaatimus tietomallivaatimuksen ulottamisesta korjaus- ja muutostöihin aiheuttanee käytännössä tilanteen, että vaikkakin muutokset ja näin ollen tietomallivaatimukset kohdistuisivat vain osa-alueeseen, tulee yleensä vähintään rakennusgeometrisesti digitoida koko rakennus samalla kertaa, kokonaisuuden hahmottamiseksi. Tämä edelleen kasvattanee suunnittelun hintaa, joskin voi tuki tulevaisuudessa myöhemmissä muutoksissa palvella jo valmiina alustavana lähtötietona. Joka tapauksessa muutoksissa aina tarkempi rakennusgeometria selviää vasta purkutöiden edistyessä, kun esimerkiksi alakattorakenteiden takaa pystytään laserkeilaamaan tai muuten mittaamaan palkkirakenteet ym. Laissa tulisikin pohtia, olisiko ainakin pienemmissä korjaus- ja muutostöissä tarkoituksenmukaista vaatia vain toteumamalli.

Sinänsä digitaalisuuden lisääminen koetaan kannatettavana, mutta tietomallivaatimus tulisi ulottaa aluksi vain suurempiin ammattimaisesti rakennettaviin kohteisiin. Kokemusten ja alan kehittymisen myötä vaatimusta voitaisiin ulottaa pienempiin kohteisiin, lopulta myös esimerkiksi

lomarakentamisen rakentamisluvanvaraiseen rakentamiseen, mikäli tietomallivaatimus arvioidaan edelleen olevan tarkoituksenmukainen ja kestävä kehitystä tukeva instrumentti.

Lain esittelytilaisuuksissa esille tuotu ajatus, että vaatimus koneluettavasta tietomallista voidaan aluksi ajatella käytännössä miksi tahansa sähköiseksi asiakirjaksi, ei ole tarkoitustaan vastaava. Jo nyt asiakirjat tallennetaan kunnissa sähköisesti ja monet rakennuksen ominaisuustiedot välittyvät tietorekistereihin. Tällöin tietomallista ei saada mitään lisäarvoa jo tuotetulle tiedolle. Päinvastoin, päällekkäisen tiedon määrä kasvaa. Myöskin sähköisen aineiston tallennusvaatimus valtion RYTJ-hankkeessa muodostettavaksi esitettyyn tietokantaan -käytännössä kopiorekisteriin- on vailla perustetta, ns. master datan löytyessä kunnan omista tietokannoista.

223 § Edellisestä pykälästä 222 § annettua lausuntoa täydentäen; tietomallista on todellista hyötyä, kun se pystyy automaatiota hyödyntäen tarjoamaan mm. pääpiirustukset rakennuspaikan korkeussuhteet huomioiden, energiaselvityksen ja ilmastaselvityksen. Tämä kuin mallin hyödyntäminen elinkaaren aikaiseen huoltamiseen ja korjaamiseen vaativat mallin muodostavien objekteihin upotetut hyvin yksityiskohtaiset tiedot. Tällaisen tarkkuustason mallin tekemiseen ei vielä löydy markkinoilta riittävän laajaa objektikirjastoa. Yksityiskohtaisen tarkkuustason mallin rakentamisen kustannukset olisivat lisäksi suuret varsinkin pienemissä hankkeissa.

227 § Museovirastolta ehdottomasti pyydettyä lausuntoa tulisi muuttaa harkinnanvaraisesti pyydettyä päätävän viranomaisen arvion perusteella lainkohdan 3 momentin 4) kohdan mukaisissa tapauksissa valtakunnallisesti merkittävässä rakennetuissa kulttuuriympäristöissä. Kohteiden aluerajaukset ovat karttaliitteissä monesti hyvin laveat ja summittaisesti piirretyt, jolloin varsinkin alueiden reuna-alueilla tapahtuvilla muutoksilla ei voida nähdä enää vaikutusta kohteiden kulttuuriympäristön heikentymiseen. Näin ollen tulee luottaa päätävän viranomaisen harkintakykyyn ja nopeuttaa samalla prosessia lausunnon vartun kuukauden verran.

228 § Lainkohdan 1 momentin 4) kohta tulisi muuttaa vastaavasti harkinnanvaraiseksi, kuin lausunnossa on 227 § kohdalla kommentoitu.

230 § mukaan erityissuunnitelmien ja sitä vastaavan tietomallin ja koneluettavan muodon sisällöstä esitystavasta voidaan antaa tarkempia säädöksiä asetuksella. On hyvin huolestuttavaa, että tietomuodon tasosta päätetään vasta myöhemmin, jolloin tekniset, taloudelliset ja resurssiset vaikutukset eivät ole riittävästi selvillä velvoittavaa lakia laadittaessa.

233 § Tietojen velvoittava siirtäminen –siis käytännössä kopiaaminen- valtion ylläpitämään tietojärjestelmään ei ole millään muotoa perusteltua. Tiedot tulee säilyttää ja olla saatavilla syntypaikkassaan kunnissa, joista rajapinnoilla niitä voidaan valtakunnallisesti hyödyntää.

252, 253 § Rakennustarkastajan pätevyyden rinnastaminen suunnittelukokemukseen ja –osaamiseen sekä työjohtokokemukseen ja -osaamiseen on hyvin kapeasuuntainen tarkastelu. Rakennustarkastajan työssä vaaditaan kokonaisuusien ymmärtämistä, projektinjohtokykyä, rakennuttamisosaamista, eri toteutusmuotojen erityispiirteiden hahmottamista, moninaisen lainsäädännön ja kunnallisen hallinnon tuntemusta jne. Rakennustarkastajan pätevyyttä ei siis tule rinnastaa suunnittelijoiden pätevyyteen, jolloin pitkään ansiokkaasti rakennusvalvontatyötä tehneet ja suunnitelmia läpikäyneet -mutta eivät omaa varsinaista suunnittelua tehneet- osaavat henkilöt eivät enää olisi päteviä. Pätevyyden arvioimista ei tule alistaa ympäristöministeriön valtuuttamalle toimijalle ja tämän antaman todistuksen piiriin, vaan työnantajan eli kunnan tulee arvioida henkilön riittävä pätevyys ja osaaminen. Vastaavasti voisi ajatella, että lääkäri ei olisi kelvoinen toimimaan kunnallisessa tai hyvinvointialueen virassa, ellei hänellä olisi ensin usean vuoden kokemusta yksityisen puolen jonkun määritellyn erityisalueen (suunnittelukokemukseen rinnastettavan) praktiikan hoitamisesta.

256 § Mikäli hankkeessa toimii usea rakennussuunnittelija, tulee lakipykälään lisätä, että yhden heistä tulee vastata rakennussuunnittelun kokonaisuudesta ja nimetä hankkeessa päävastuulliseksi rakennussuunnittelijaksi.

258 § Lakipykälässä tulee varmistaa ja tarvittaessa uudelleen muotoilla, että sivu-urakoitsija on edelleen YSE:n sopimusehdoin alistamissopimuksella mahdollista alistaa päävastuullisen toteuttajan alaisuuteen, jotta jaettua urakkamallia voidaan edelleen käyttää rakentamistyön toteutusmallina.

Lakipykälään kaivataan lisäksi määräys, kuka nimeää päätoteuttajan, edellyttääkö nimeäminen päätoteuttajan todisteellisen hyväksynnän ja tuleeko rakennusvalvonnan prosesseissaan miten käsitellä tai hyväksyä sekä rekistereihin merkitä päätoteuttaja.

263 § Rakennusvalvontojen jako tavanomaisen tason ja vaativan tason rakennusvalvontoihin lain tasolla kuvaa hyvin nykytilannetta, jossa rakennusvalvontojen välillä on huomattavaa eroa osaamisessa ja osaamisen monipuolisuudessa. Lakipykälän ongelmana nähdään, että jatkossa vaativan tason rakennusvalvonta veloitetaan antamaan apua –vaikkakin sopimusteitse- tavanomaisen tason rakennusvalvonnoille. Suuremman keskuskunnan ympärillä on yleensä lukuisia pienempiä kuntia, jolloin suuremmalla kunnalla pitäisi olla ylimääräistä resurssia vastata palvelupyyntöihin. Jo nyt henkilöresurssit ovat yleensä hyvin niukat pelkkään isomman kunnankin omaan palvelutarpeeseen. Lakiin kirjattu ajatus, että pienempi kunta voisi hoitaa vastaavasti isomman kunnan vaatavuudeltaan tavanomaisia tehtäviä, ei tunnu uskottavalta. Lakiin tai sen perusteluihin tulisikin täsmentää, että vaativan tason rakennusvalvonnalla on oikeus kieltäytyä avunpyynnöstä ja lisäosaamista voidaan hankkia myös yksityiseltä asiantuntijalta, esimerkiksi vastaavasti kuin erityismenettelyssä.

267 § Velvoite rakennustarkastajan osaamisen ylläpidosta on sinänsä perusteltu ja tärkeää, mutta koska asiasta tarkemmin säädettävän asetuksen sisällöstä ei ole vielä mitään tietoa, tulisi vaatimus sisältää lain tasolle vasta kun asetuksen sisältö on riittävässä laajuudessa mietitty. Asiaa korostaa myös lakiehdotuksen 253 § esitetty, että rakennustarkastajan osaaminen rinnastetaan suunnittelijan osaamiseen ja kokemukseen. Tällöin voi muodostua tilanne, että ylläpito tarkoittaisi säännöllistä suunnittelutehtävien hoitamista vastuullisena suunnittelijana, ja mikäli tehtävä vielä kohdistuisi oman kunnan alueelle, aiheuttaisi se jääviyden toimia ko. hankkeessa rakennusvalvontatehtävissä. Ja voidaan myös kysyä, onko ylipäänsä suunnitteluala tehtävä, joka edesauttaa parhaiten rakennustarkastajaa hoitamaan menestyksellisesti tehtävänsä.

278, 279 § Asianturkistajatarkastukseen ja ulkopuoliseen tarkastukseen ehdotetaan otettavan vastaava kohta kuin terveydensuojelulain (1994/763) 49 § 3 momentissa: Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen tehdessään tässä laissa tarkoitettuja tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäyksellä korostetaan tarkastusta tekevän tai lausuntoa antavan puolueettomuutta ja tehtävän vastuullisuutta.

306 § Katsastusmenettely voidaan viedä lain tasolle vasta, kun siihen liittyvät tarkemmat säännökset on tarkemmin arvioitu. Katsastusmenettelyn laajuus, tekniset menettelytavat, tekijöiden pätevyysvaatimukset jäävät nyt lain tasolla auki, jolloin katsastusmenettelyn taloudellisia vaikutuksia ei pysty arvioimaan. Myös rakennusvalvonnan rooli katsastusmenettelyssä jää avoimeksi.

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.

Kouvolan kaupunki kannattaa ajatusta vaihtoehtoisesta maakuntakaavamallista. Maakuntakaava on monelta osin tarpeettoman yksityiskohtainen, kyseiset asiat tulee ratkaista kunnan yleiskaavalla. Maakuntakaavan liiallinen yksityiskohtaisuus korostuu erityisesti Kouvolan kaupungin kokoisella alueella, joka käsittää kymmenen taajamaa.

Näiden taajamien väliset yhteydet ja suhteet sekä muut maankäytölliset ratkaisut on luontevaa ratkaista yleispiiretisellä kuntakaavoituksella.

Pääliikenne- ja viherverkko sekä maakuntatasoiset kysymykset tulee ratkaista maakuntakaavassa.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä)

0= ei rajaa

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

80

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?

-

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

Kouvolan kaupungin tekninen lautakunta 30.11.2021 § 250 Lausunto ympäristöministeriölle
luonnoksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöstä.pdf

Hasu Elina
Kouvolan kaupunki