

Asia: VN/279/2018

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kaupan liitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa esitysluonnoksesta yleisesti seuraavaa:

Hallitusohjelmaan kirjattuna maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen lähtökohtana on ollut alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ajantasaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä suunnitelmaa kuormittavan informatiivisen sisällön keventäminen. Esitysluonnos on jäämässä kauas tavoitteesta. Kaupan osalta esitys ei vastaa kivijalkakaupan tarpeeseen/edellytyksiin kilpailla kansainvälisten verkkokauppojen kanssa ja päivittää konseptejään.

#### Luku 1:

Uudet määritelmät viherrakenteesta ja ekologisista yhteyksistä ovat erittäin laajoja ja epäselviä. Lisäksi uusi ilmastonmuutoksen hillintää koskeva 5 § ja kaavojen laadulliset vaatimukset luonnonarvojen huomioimisesta ovat osin päällekkäisiä. Tavoitteet pykälien taustalla ovat tärkeitä, mutta kaavoitusta ja rakentamista koskevassa lainsäädännössä tulee kuitenkin yhteensovittaa erilaisia intressejä ja mahdollistaa rakentaminen ja investoinnit tulevaisuudessa. Epäselvä ja päällekkäinen sääntely johtaa valitusten lisääntymiseen ja investointien vaikeutumiseen. Kaupan liitto katsoo, että nyt esitettyjen ympäristön huomioimista koskevien pykälien perusteella on mahdotonta arvioida kuinka laajoiksi muodostuvat alueet, joilla rakentaminen on tosiasiasa kiellettyä. Voiko sääntely käytännössä estää uusien asuinalueiden rakentamista tai pahimmillaan kääntä jopa itseään vastaan (tiivistäminen vs. viherrakenne). Kyseisiä määritelmiä ja pykälää tulee selkiyttää lain jatkovalmistelussa.

#### Luku 2:

Kaupan liitto vastustaa jyrkästi ELY-keskusten valitusoikeuksien laajentamista. Esityksessä ELY-keskuksille palautettaisiin oikeudet valvoa ja valittaa kaikista kuntakaavoista, myös sitomattomasta kaupunkiseutusuunnitelmasta, millä tahansa perusteella. Kaupan liitto katsoo, että nykyinen valitusoikeuden taso valtakunnallisista ja merkittävistä maakunnallisista asioista on riittävä, eikä esityksessä ole esitetty relevantteja perusteita sille, miksi valitusoikeuksia tulisi laajentaa. Valitusoikeuksien rajaus on ollut voimassa vasta 2017 alkaen, eivätkä perusteet rajaamiselle ole muuttuneet, saati muutoksen vaikutukset vielä selvillä.

Luvut 4 - 9:

Kaupan liitto kannattaa maakuntakaavan keventämistä ja muuttamista strategisempaan suuntaan. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskeva sääntely ei ole kuitenkaan helpottumassa, vaikka sijoittumista koskevaa sääntelyä esitetäänkin poistettavaksi maakuntakaavatasolta. Suuryksiköiden sijoittumisen harkintaa esitetään kiristettäväksi ja kaupan laadun ohjausta palautettavaksi osaksi kaupan sijainnin sääntelyä.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevasta erityissääntelystä tulee luopua kokonaan kuten myös kaupan laadun ohjauksesta. Esitys ei vastaa kaupan tarpeisiin muuttuvassa toimintaympäristössä eikä yksinkertaista sääntelyä.

Erytyissääntelyä ei tarvita, sillä kauppa haluaa tuoda palvelut sinne missä asiakkaat ovat ilman sääntelyäkin ja muuttuva toimintaympäristö edellyttää ketteryyttä. Kaavoittajan ei tule rajoittaa kivijalkakaupan menestymisen mahdollisuuksia sijoittumista koskevalla erityissääntelyllä ja tiukoilla neliörajoilla, vaan mahdollistaa investoinnit osoittamalla riittävästi alueita kaupalliseen käyttöön ja huolehtimalla alueiden infra kuntoon.

Vahvasta keskustasijainnista lähtevä sääntely sisältää olemassa olevia suuryksiköitä, ja siten nykyisiä toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä, sillä keskeiset liikepaikat keskustoissa ovat usein joko jo varattu nykyisille toimijoille, tai kaava ei mahdollista kauppaa halutulla sijainnilla. Tilanne on rajoittava myös jo markkinoilla oleville toimijoille, sillä sijoittumisen ja neliörajojen sääntely estää nykyisten liiketilojen ja jakeluverkon laajentamisen ja toiminnan kehittämisen.

Yleis- ja asemakaavaa koskevien pykälien osalta Kaupan liitto katsoo, että tavoite kaavojen yksinkertaistamisesta ja informatiivisen sisällön keventämisestä ei toteudu. Kaavatasoja ei vähennetä ja kaavat pysyvät lähes ennallaan. Ei siis päästä eroon liian yksityiskohtaisesta kaavoituksesta (johtaa poikkeuslupamenettelyihin ja valituksiin), menettelyn monivaiheisuudesta tai pitkästä kestosta. Tosin asema- ja yleiskaava voidaan tietyissä tilanteissa laatia samanaikaisesti.

Kaupan liitto kannattaa kunnan jäsenelle lakiin kirjattavaa aloiteoikeutta asemakaavan laatimiseksi määräaikoiseen. Lisäksi lakiin tulee kirjata maanomistajalle kunnan hyväksyessä oikeus laatia asemakaavan muutosehdotuksia omalla alueellaan, sekä määräaika asian käsittelylle. Pykälä varmistaisi maanomistajille lakiin kirjatun menettelyn, sekä tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun kaikissa kunnissa. Ilman lakiin kirjattua menettelyä kuntien käytännöt asiassa vaihtelevat suuresti, eikä tehtyihin aloitteisiin välttämättä edes vastata. Kaikki päätökset säilyisivät jatkossakin kunnan käsissä, eikä kunnan kaavamonopolia ole tarkoitus heikentää. Sen sijaan kunta voisi hyötyä lisäresursseista ja pykälä mahdollistaisi hankelähtöisen, maanomistajan tarpeet huomioivan kaavoituksen kaikissa kunnissa.

Kaupunkiseutusunnitelmasta ei tule säätää lailla. Sen sijaan että kaavatasoja vähennettäisiin ja kaavoitusta yksinkertaistettaisiin, nykyisten kaavatasojen rinnalle ollaan säätämässä pakollinen, mutta sitomaton kaupunkiseutusunnitelma. Kaupunkiseutusunnitelman laatiminen kaavoitusta koskevia menettelytapasäännöksiä noudattaen vie muutenkin niukkoja resursseja muulta kaavoitukselta. Myös päätöksentekomenettely ja yksimielisyyden saavuttaminen kunnissa on haastavaa. Kaupunkiseutusunnitelman rooli osana kaavoitusjärjestelmää ja toisaalta suhteessa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukseen on kaikkienensa epäselvä.

Kommentteja kaavojen laadullisiin vaatimuksiin

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioiminen omana kohtanaan kaavoituksen laadullisissa vaatimuksissa on tärkeää. Sen sijaan luonnonarvojen huomioiminen kaikilla kaavatasoilla sekä erillisessä ilmastonmuutosta koskevassa pykälässä muodostaa epäselvän ja päällekkäisen kokonaisuuden, jota on selkiytettävä jatkovalmistelussa. Pykäliin kaivataan ennakoitavuutta ja selkeyttä, sekä eri intressien yhteensovittamista, sillä epäselvä ja tulkinnanvarainen sääntely johtaa valitusten lisääntymiseen ja investointien vaikeutumiseen. Keskusta-alueiden toimintaedellytysten parantaminen ja riittävästä tonttitarjonnasta huolehtiminen on laadullisena vaatimuksena kannatettava. Erillistä vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyä ei tarvita.

Luku 11:

Lakiehdotuksessa esitetty ajantasaisen kaavoitusta koskevan tiedon ylläpitäminen esimerkiksi kunnan verkkosivustolla mahdollistaa vaikuttamisen aikaisessa vaiheessa, mikä parhaimmillaan voisi edesauttaa hankkeiden etenemistä. Kaupan liitto katsoo, että osallistaminen kaavoituksessa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tärkeää, mutta varsinainen valittaminen tulisi rajata vain asianosaisiin. Loputtoman pitkät valitusprosessit on tärkeää saada lyhyemmiksi ja turhat/päällekkäiset valitukset karsittua. Samasta asiasta ei pitäisi olla mahdollista valittaa useaan kertaan (kaavoitus ja rakentamislupa), sillä valitusajalla on merkittävä vaikutus investointien toteutumiseen. Nyt ehdotuksen laveat määritelmät ja päällekkäinen sääntely mahdollistavat valittamisen liian helposti.

Luku 16:

Kaupan liitto katsoo, että alueidenkäytön digitalisaatiohankkeet ovat kannatettavia ja parantavat oikein toteutettuina tiedonsaantia ja nopeuttavat prosesseja.

Luvut 37-40:

Muutoksenhakuun liittyen asemakaavaa koskevan valituksen kiireellinen käsittely elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeiden kaavojen osalta (322 §) on erittäin tärkeä ja kannatettava lisäys. Muutoin esityksessä esitetään sekä valitusoikeuksien että valittamiseen oikeutettujen tahojen kasvattamista niin kaavoituksen kuin rakentamisen lupienkin osalta. Kaupan liitto vastustaa kategorisesti valitusoikeuksien kasvattamista ja valittamiseen oikeutettujen tahojen laajentamista. Jo nykyisin elinkeinoelämän tärkeät hankkeet eivät etene valitusten takia, mikä aiheuttaa lisää kustannuksia ja jopa hankkeiden peruuntumista. Valitusoikeudet ovat jo nykyisellään erittäin laajat ja valituksia pitäisi pystyä karsimaan investointien sujuvoittamiseksi.

Siirtymäsäännösten osalta maakuntakaavan 5 vuoden siirtymäaika on pitkä ja aiheuttaa haastavia tulkintoja siirtymäajalla. Joka tapauksessa maakuntakaavan tulee olla voimassa siirtymäajalla vain ohjeena, ei sitovana. Siirtymäsäännösten tulee olla selkeitä ja säädöshierarkian kaikissa tilanteissa selvää.

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

Kaupan liitto kannattaa avointa ja tasapuolista maapolitiikkaa sekä tiedonsaannin helpottumista (maapolitiikan ohjelma) koskevia sääntelyehdotuksia. Sen sijaan Kaupan liitto vastustaa maapoliittisten korvaus- ja maksutasojen nostoa. Maankäytön maksujen tulee olla läpinäkyviä ja kohtuullisia ja niiden on vastattava todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

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

Kaupan liitto toteaa rakentamisen kokonaisuudesta yleisellä tasolla, että luvitusta on nopeutettava ja sujuvoitettava, sekä asetettava luvan saamiselle laissa määritelty määräaika (palvelulupaus). Tavoitteena luvan saamiselle tulee olla yhden luukun periaate. Kaavan mukaisen rakentamisen tulee olla lähtökohtaisesti sallittua ja lupaprosessin erityisesti näissä tilanteissa varsin suoraviivainen. Satsaukset digitalisaatioon vievät oikein toteutettuna tilannetta oikeaan suuntaan.

Vaikuttamisen oikea-aikaisuus, mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on tärkeää lupaprosessien kannalta. Investoivalle taholle on erittäin tärkeää saada tieto mahdollisimman aikaisin, onko hanke ylipäänsä toteutettavissa. Konseptit muuttuvat nopeasti, joten päätösten pitkittyminen vie rahaa ja

voi muuttaa tilanteen kokonaan toiseksi investoivan tahon kannalta. Valittaminen tulisikin rajata vain asianosaisiin, eikä kerran käsitellystä asiasta tulisi voida valittaa useampaan kertaan.

#### Luku 26:

Rakentamisluvan uudeksi tekniseksi vaatimukseksi esitetään rakennuksen vähähiilisyyden laskemista (206 §). Kehityssuunta on nykytilanteessa luonnollinen ja ymmärrettävä. Kaupan liitto toteaa, että vähähiilisyyden laskentaan tulee kuitenkin olla riittävä valmius (riittävästi todellisuuteen perustuvaa yhteneväistä tietoa ja vaikutustenarvioinnit) ennen kuin raja-arvoista tehdään sitovia. Tämä edellyttää riittäviä siirtymäaikoja.

Lisäksi vähähiilisyyden laskennan tulee olla selkeää ja perusteltua, erityisesti tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta, eikä laskenta saa muodostua rajoitteeksi rakentamiselle tai esteeksi uusille innovaatioille. Vastuiden ilmastaselvityksen laatimisesta tulee niin ikään olla selkeitä ja niiden tulee kytkeytyä tulevan lain vastuukehikkoon olennaisten teknisten vaatimusten täyttämisen osalta.

#### Luku 27:

Kaupan liitto kannattaa rakentamisluvan lupakynnyksen nostamista ja lupakäytäntöjen keventämistä. Esimerkiksi alle 30 neliöisen piharakennuksen mahdollistaminen ilman rakentamislupaa on omiaan lisäämään taloudellista aktiivisuutta ja pienrakentamista. Lupakynnyksen nostaminen ei saa kuitenkaan käytännössä johtaa siihen, että luvan saaminen tosiasiaa vaikeutuu, kun kevyemmistä lupamenettelyistä luovutaan ja rakentamisen lupakynnyksen ylittävistä kohteista edellytetään aina raskaat selvitykset (35 m<sup>2</sup> rakennus vs. kerrostalo).

Kaksiosainen rakentamislupamenettely tarjoaisi oikein toteutettuna ja vähemmillä kaavatasoilla mahdollisuuksia. Nyt kuitenkin sen käyttö jäänee marginaaliseksi, sillä kaksivaiheisuus käytännössä johtaa samojen asioiden tarkasteluun yhä uudestaan ja avaa mahdollisuuden kaksinkertaiselle valittamiselle jo pienenkin sijoittamisluvassa tapahtuneen muutoksen johdosta.

#### Luku 28:

Kaupan liitto kannattaa digitalisaatiota myös rakentamisen lupien osalta. Digitalisaatiohankkeet eivät saa kuitenkaan käytännössä siirtymäajan jälkeen johtaa tuplatyöhön (digitaalinen ja fyysinen aineisto) ja riittävä siirtymäaika on tarpeen.

Tietomallipohjaiseen rakentamislupaan siirtyminen mahdollistaa tiedon siirtämisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Samaan aikaan on kuitenkin tärkeä huolehtia, että toteumamalli, jossa siis yksityiskohtaiset tiedot rakennuskohteesta, ei käytännössä johda hyvin laajaan rakennuksia koskevan tiedon jakamiseen, mistä voi aiheutua esimerkiksi turvallisuushkia julkisten rakennusten osalta. Toisaalta viranomaiselle kuuluu ainoastaan sellaiset tiedot, jotka liittyvät valvontaan.

Luku 30:

Rakentamisen vastuuasiaan Kaupan liitto ei ota kantaa jäsenten eriävien näkemysten takia.

Luku 34:

Kaupan liitto toteaa, että digitaaliset käyttö- ja huolto-ohjeet ovat alan toimijoiden keskuudessa jo nykypäivää ja kannatettavia. Ohjeen osalta on tärkeää edelleen huomioida, että tiedot, jotka tulevat ohjeen myötä julkisiksi eivät vaaranna rakennusten turvallisuutta, ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksien tulee rajoittua valvonnan kannalta relevantteihin tietoihin. Käyttö- ja huolto-ohjeisiin liittyvä sanktiointi on ylimitoitettua.

Kaupan liitto katsoo, että valvontaan perustuva katsastusmenettely ei ole tarkoituksenmukainen tapa vaikuttaa rakennusten ylläpitoon, joka perustuu koko ajan enemmän olosuhteiden jatkuvaan seurantaan. Määräajoin suoritettava tarkastus rakennuksen ylläpito ja kehittämistarpeista tuntemattoman katsastajan toimesta ei tuottaisi merkittävää lisäarvoa vuosittain tapahtuvaan rakennusten pitkän tähtäimen suunnitelma- ja tulevaisuustyöhön. Näkemyksemme mukaan menettely olisi kustannushyötysuhteeltaan heikko ja veisi resursseja vaikuttavampien ja oikea aikaisempien toimenpiteiden ja keinojen hyödyntämisestä. Myös vaikutusten arviointi asiassa on puutteellinen.

## 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.**

Kaupan liitto ei kannata vaihtoehtoista mallia. Maakuntakaavan muuttaminen strategisempaan su

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä**

500 (nykylaki)

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

60 (nykylaki)

**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?

Ei kantaa.

**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?**

Ei kantaa.

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

Ei kantaa.

**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?**

Ei kantaa.

**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

Esitysluonnos on jäämässä kauas alkuperäisistä tavoitteistaan. Hallitusohjelmaan kirjattuna maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen lähtökohtana on ollut m. alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ajantasaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä suunnitelmaa kuormittavan informatiivisen sisällön keventäminen.

Kaupan osalta esitys ei vastaa kivijalkakaupan tarpeeseen/edellytyksiin kilpailla kansainvälisten verkkokauppojen kanssa ja päivittää konseptiaan. Esitys ei helpota yritysten investointien toteuttamista valitusoikeuksien lisääntyessä ja kaavoituksen monimutkaistuessa. Hankkeet viivästyvät ja pahimmillaan jäävät jopa toteutumatta.

Oikein toteutettuina digitalisaatiohankkeet ovat kannatettavia ja mahdollistavat oikea-aikaisen tiedonkulun eri osapuolten välillä. Rakentamisluvan lupakynnyksen nosto helpottaa mm. pienten piharakennusten rakentamista. Muutoin jatkovalmistelussa on varmistettava, ettei tosiasiasa lupakynnys kuitenkin nouse, kun raskaat selvitykset edellytetään kaikilta lupakynnyksen ylittäviltä rakentamiskohteilta.

Hiilamo Simo  
Kaupan liitto ry