

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Lakiluonnoksen tavoitteet ja sisältö

Uuden kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen (KRL) tavoitteet ja soveltamisala (KRL § 1-2) ovat samat kuin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tavoitteet. Kokonaisuudistuksen tarvetta on syytä harkita uudelleen, sillä kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen sisältöön tehdyt muutokset eivät toteuta lakimuutokselle asettuja tavoitteita. Lisäksi on syytä todeta, ettei lakimuutoksen tavoitteita tai ratkaistavia ongelmia ole kunnolla määritelty tai tunnistettu. Se näkyy lakiluonnoksen sisällössä, kuten Suomen Kuntaliittokin lausunnossaan toteaa. On myös syytä nostaa tässä kohtaa esille, että voimassa oleva lainsäädäntö on todettu varsin toimivaksi.

Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu erillisinä osakokonaisuuksina näkyy lakiluonnoksessa epäloogisuutena; uudesta kaavoitus- ja rakentamislain väliin jäävä kuva siitä, ettei lain eri osa-alueiden keskinäisiä yhteyksiä ja niiden muodostamaa kokonaisuutta ole yhteensovitetty riittävästi. Lakiluonnos antaa kokonaisuudessaan keskeneräisen vaikutelman, eikä lain nimi kuvaa kunnolla sen sisältöä.

Kaavoitukseen ja rakentamiseen sekä niihin liittyviin menettelyihin vaikuttaa oleellisesti, miten maapolitiikkaa, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta säädellään. Tältä osin kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen sisältöä tulisi tarkentaa. On myös tarpeen todeta, että kuntien toiminnan ja talouden näkökulmasta on arvioitava meneillään olevien eri lakiuudistuksia (mm. lunastuslaki, luonnonsuojelulaki, digitalisaation lakihankkeet, ilmasto- ja ilmastolaki) ja niiden vaikutuksia kokonaisuutena.

Lakiluonnoksessa esitetään myös valtion valvontaviranomaisroolin vahvistamista, josta vuoden 2017 pykäläuudistuksessa luovuttiin, kun kuntien roolia vahvistettiin. Nyt lausunnolla olevan lakiluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan ole esitetty sellaisia seikkoja jotka osoittaisivat nykyisellään kunnan aseman päätöksenteon suhteen toimimattomaksi.

Lakiluonnoksessa alueidenkäytön kokonaisuus, luvut 1-16, 37-40

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden tehtävänä on edistää alueiden käytön kansainvälisten ja valtakunnallisten tarpeiden toteutumista suunnittelussa. Tavoitteet liittyvät alueidenkäytön valtakunnalliseen kehittämiseen ja niiden ottaminen huomioiminen suunnittelussa täytyy tapahtua edelleen maakuntakaavatasolla jo suunnittelujärjestelmähierarkian vuoksi.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan ohjausvaikutusta esitetään hyvin rajalliseksi, koska sen oikeusvaikutukset tulisivat olemaan vain osittaisia. Nykyisin kaikki maakuntakaavassa on oikeusvaikutteista ja lakiluonnoksessa oikeusvaikutuksia heikennetään merkittävästi. Maakuntakaavan ohjaavuus alueidenkäytön osalta tulisi pääasiassa olemaan keskustapainotteista ja tulee harkita voidaanko silloin huomioida esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden pääasialliset suuntaviivat tulisi näkyä suunnittelujärjestelmähierarkian ylätasolla.

Yleiskaava

Lakiluonnoksen mukaan yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyvät jatkossakin omina suunnitelmamuotoinaan. Tätä voidaan pitää hyvänä. Kunnan yleiskaavoituksen merkitys alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä vahvistuisi, mikä on kannatettava kehityssuunta. Lisäksi esitykseen sisältyy kannatettavat ehdotukset yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä.

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.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määriteltävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoaikaa lyhennetään viisi (5) vuotta nykyisestä 15 vuodesta kymmeneen vuoteen ja samaan aikaan yleiskaavan merkittävyys maankäytön suunnitelmana korostuu. Lisäksi laatimisen yhteydessä tehtävien selvitysten määrä kasvaisi. Määräajan määrittäminen tulee voida harkita toteutustasolla tapauskohtaisesti, joka lisää joustavuutta ja sujuvuutta.

Asemakaava

Myös 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.

Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysveloitteet laajenevat asiallisesti. Herää kysymys, miten yksittäisessä asemakaavassa voidaan ottaa huomioon kokonaisvaltaisia asioita kuten ”asuinalueiden monipuolisuus” tai ”eriytymiskehityksen ehkäisy”. Tulisi vielä arvioida, kuuluisivatko jotkin asemakaavoituksen yhteyteen esitetyt laadulliset vaatimukset enemmän yleiskaavoituksen yhteyteen tai esimerkiksi maapolitiikan keinoin, kuten tontinluovutuksen keinoin, edistettäviksi.

Kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun myös valmisteluvaiheen luonnosvaihtoehtojen osalta ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon. Kaavaprosessin nopeuteen vaikuttavat ennen kaikkea selvitystarpeet ja osallistuminen. Lakiluonnoksessa näitä halutaan lisätä. Kaavaluonnoksen myötä selvitysten määrä vaihtoehtojen osalta ja suunnittelun määrä lisääntyisi, mutta sen vaikuttavuus heikkenisi. Lakiluonnos lisäisi byrokratiaa ja näennäistä vaikuttamisen tuntua osalliselle sekä työmäärää tekijätasolle. Koska selvitysvelvollisuus lisääntyy esimerkiksi juuri kaavojen laadullisten vaatimusten osalta.

Lakiluonnoksessa esitetään uutena menettelynä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia purkamislupa-asioihin liittyen. Tämä olisi uusi menettelyvelvoite kunnille.

Aloiteoikeuden kirjaaminen erityislakiin käsittelyaikavaatimuksin

Kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista erityislainsäädäntöön (KRL 49 §) on syytä pitää tarpeettomana. Aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa. Toukokuussa 2021 voimaan tullessa kuntalain muutoksessa aloiteoikeus on laajennettu kaikkiin kunnan jäseniin kunnan ulkopuolella asuvat/toimivat kiinteistönomistajat mukaan lukien. Kuntalain sääntely turvaa kunnan jäsenten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseen.

Mikäli aloiteoikeuden lisäämisen katsottaisiin selkeyttävän kiinteistönomistajan asemaa, aloiteoikeus tulisi täsmentää muotoon: ”Kiinteistönomistajalla on oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan muuttamiseksi. Aloite on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.” Muutoin aloitteet käsiteltäisiin soveltuvien osin niin kuin kuntalaissa säädetään. Käsittelyn määräajasta ei säädetä enää kuntalaissa, vaan kuntalain muutoksen yhteydessä on todettu hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä olevan riittävä. Riihimäen kaupunki pitää aloitteen käsittelylle asetettua neljän kuukauden määräaikaa tarpeettomana, keinotekoisena ja yleisesti ongelmallisena erityislain-säädännön kehityssuuntana.

Digitalisaatio

Lakiluonnoksessa esitetään, että kaavat laadittaisiin tietomallina, joka koostuu kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Alueiden käytön tietomallilla tarkoitetaan tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteen toimivassa muodossa, sisältäen geometrian ja sijainnin sekä siihen liittyvä pääasiallisen sisällön. Tietomallin osalta tulee huomioida arkistokelpoisuus, saavutettavuus EU direktiivin mukaisesti. Digitalisaatioissa on tärkeää säilyttää tiedon oikeasuuntainen tietovirta kunnilta yksityisille toimijoille. Kunnan vastuu tiedon tuottajana ja tallentajana perustuu tiedonhallintalakiin. Tästä syystä tiedonhallinta ei voi olla valtion määrittämän tietopalustan varassa, jonne tallennettaisiin tietoa. Sen lisäksi että se lisää työmäärää, lisää se myös päällekkäistä työtä, sillä lakiluonnoksessa veloitetaan kunnan toimittamaan tietoa monelle valtionviranomaisaholle, ja yhteisen järjestelmän hyöty jäisi näin ollen käyttämättä.

Toisaalta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) toteuttamisen aikataulu ei ole edes selvillä ja tällä Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen säädöksillä viitataan järjestelmään, jota ei ole vielä olemassa. Vanhojen aineistojen saamista vielä määrittelemättömään koneluettavaan muotoon ei huomioida lakiluonnoksessa. Käytännössä minkä tahansa asian tarkastelu tietomallimuodossa vaatii jonkin olemassa olevan tiedon muuttamista määriteltävään tietomallimuotoon. Myöskään tiedonhallintaan liittyvät asiat eivät ole selkeitä, jos ne ovat vain osittaisia geometrisia rajoja sijainnilla, niiden oikeudellisuus tulee olla todennettavissa ja vastuutahot selvillä. Asioiden päällekkäisyyden vuoksi hankaluutta aiheuttavat eri toimijoiden kilpailu keskenään. Sillä ohjelmistokehityksen kilpailuasema tulee säilyttää eikä lakisääteisesti asettaa monopoliasemaa yhdelle ohjelmistotoimittajalle, toisaalta tulee myös pitää mielessä kenelle ja mihin tarkoitukseen tietoa tuotetaan. Ohjelmistojen vaatavuutta lisäämällä lisätään kustannuksia kunnalle.

Suomen ympäristökeskukselle (Syke) tulee toimittaa lakiluonnoksen mukaan tietoa mm alueiden kehittämisestä ja Syke vastaavasti toimittaa mm. pysyvän yksilöivän tunnuksen kaavoille, mutta käytännössä näiden ei määritellä tapahtuvan tietomallin välityksellä, vaikka lakimuutoksella tähdätään tietomallipohjaiseen tiedonkeruuseen. Monessa lakiluonnoksen pykäläkohdassa myös viitataan asetukseen, jota ei ole saatavilla. Kuntien tehtäväkenttä lisääntyy ja itsemääräämisoikeus vähenee, kun valtion tasolta tulee määritelty järjestelmä, jossa ei ole huomioitu kunnan sisällä olevien organisaatioiden eri rooleja ja tehtäviä.

Lakiluonnoksen terminologia on hieman sekava, sillä esimerkiksi kaava-asiakirjoja on tuotettu jo monessa kunnassa digitaalisesti 1990 luvulta lähtien, mutta lakiluonnos tuo digitaalisuuden esille ikään kuin uutena asiana. Rajapintojen avaaminen kuntien kesken olisi käytännöllisempi tapa liikuttaa tietoa viranomaistahojen kesken.

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

Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen

Tietomallimuodon vaade tulisi lakiluonnoksen myötä jatkossa koskemaan myös yleisten alueiden suunnittelua. Vaatimus on uusi velvoite kunnille, joka lisää merkittävästi kunnan resurssitarvetta.

Kadunpito-käsitteen poistaminen laista ja korvaaminen uudella terminologialla ei ole perusteltua, koska vakiintuneen kadunpito-käsitteen sisältö on laajempi: myös kunnossa- ja puhtaanapito sisältyvät kadunpitoon. Kunnostaminen ei käsitteenä vastaa kunnossapitoa.

Hulevedet

Hulevesien vaikutusalue on pystyttävä määrittämään kunnissa aluetasolla, ei kiinteistökohtaisesti kuin vain poikkeustapauksissa (lakiluonnos 120 §).

Lakiluonnos § 123 muotoilu kiinteistön liittymisvelvollisuudesta kunnan hulevesijärjestelmään: Mahdollinen löyhempi tulkinta liittymisvelvollisuuden lievennyksistä tai vapautuskriteereistä ei saa vaarantaa kunnan toiminnallisia edellytyksiä.

Hulevesimaksutaksaa ei voida rakentaa analysoimalla kaikkia eri tason hyötyjä jokaisen kiinteistön osalta erikseen (lakiluonnos 133 §).

Lakiluonnos maapolitiikan osalta

Riihimäen kaupungin kannalta nykyiseen lainsäädäntöön kirjatut menettelyt kunnallisen maapolitiikan ohjaamisesta ovat olleet toimivia. Kaupungissa on olemassa maapoliittinen ohjelma, oikeusvaikutteinen koko kaupungin alueen kattava yleiskaava sekä säännöllisesti toteutettava maankäytön toteutusohjelma, jolla priorisoidaan ja tarkennetaan yleiskaavan mukaisia maankäytön tavoitteita, ohjataan maankäyttöön liittyvää resursointia sekä seurataan maapolitiikan vaikuttavuutta. Kaikki edelliset hyväksytään kaupunginvaltuuston toimesta – ja siten saatetaan kaupungissa tiedoksi niin kuin kaupunginvaltuuston päättämistä yleisesti kaupunkia ja kaupunkilaisia koskevista asioista tiedotetaan. Lakiluonnoksessa tuodaan 20. luvun kohdalla toimivaan järjestelmään uutta sääntelyä, jonka Riihimäen kaupunki näkee vaatimuksiltaan raskaana, eikä siten lain kokonaistavoitteeksi asetetun prosessien sujuvoittamisen toteuttamisena.

Lakiluonnos maankäyttösopimuksen ja toteuttamiskorvauksen osalta

Riihimäen kaupunki on asettanut maapolitiikassaan keskeiseksi tavoitteeksi kaavoittaa ensimmäisen asemakaavan vain kaupungin omistamalle alueelle. Tavoite on perusteltu, koska vain näin menettelemällä voidaan turvata maanomistajien keskinäinen tasapuolinen kohtelu, kaavan laatiminen nimenomaisesti kaupungin ja yhteiskunnan tavoitteiden pohjalta ilman yksityisen intressin vaikutuksia, varmistaa kaavan toteutuminen yleisen intressin vaatimassa aikataulussa sekä turvata kaavoituksen tuottaman arvonnousun kertyminen koko kaupungin kehittämiseen. Tähän tavoitteeseen Riihimäen kaupunki tarvitsee raakamaa-alueita – joskus myös kohteita, joissa maanomistaja ei ole halukas aluetta luovuttamaan. Kaupungin tarve maankäyttösopimusten laatimiseen ja käyttöön painottuu siten asemakaavan muutostilanteisiin, joissa kaavaa laaditaan pääsääntöisesti yksittäisen maanomistajan aloitteesta ja yksityisen intressin toteuttamiseksi. Lakiluonnoksen 21. luku sisältää sääntelyn maankäyttösopimuksista ja uudesta toteuttamismaksusta niitä tapauksia varten, jossa maankäyttösopimukseen ei päästä. Luvun säädösteksteissä asetetaan maankäyttösopimuksissa perittävälle korvaukselle sekä ala- että yläraja.

Alarajan asettamisen osalta lakiluonnos lähtee rakennusoikeuteen perustuvasta määrittelystä; vaikka tässä ohitettaisiin täysin se tosiasia, että voi olla tarpeen sopia maankäyttösopimuksella myös asemakaavan muutoksesta, johon ei sisälly lainkaan rakennusoikeuteen liittyvää määrittelyä, on tämä periaate kaupungin kannalta kestävämmällä pohjalla – kaupunki ei voi toisaalta taata maanomistajien tasapuolista kohtelua, jos selkeästi yksityisen intressin toteuttamisesta ei voida periä korvausta. Ja toisaalta mikäli kaupunki vastaanottaa hakemuksen, jonka lopputulemana kaavoitus ja sen toteuttaminen tapahtuisi verovaroin kaavoituksen hyödyn kertyessä yksittäiselle yksityiselle taholle, olisi kaupungilla jo moraalinen velvoite olla käynnistämättä sanottua kaavahanketta. Perittävän korvauksen alarajan määrittely lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla siis tosiasiallisesti saattaisi estää asemakaavoitusta ja yhdyskunnan kehitystä.

Perittävän korvauksen ylärajan osalta puolestaan lakiluonnoksessa esitetyt laskentamallit ovat monitulkintaisia, sisältävät monin paikoin tulkinvaraisia määrittelyitä ja siten sisältävät merkittävän riskin säädösten eriävistä tulkinnoista sekä päätöksiä koskevien muutostenhakujen yleistymisestä. Epämääräinen ja tulkinvarainen lainsäädäntä ei ole Riihimäen kaupungin näkökulmasta yhdenkään maankäyttö Sopimukseen kytkeytyvän sopijapuolen etu. Lisäksi on mahdollista, että lakiluonnoksen mukainen sääntely johtaa tilanteeseen, jossa kaavamuutosten osalta kaikista kaavahankkeista ei tule kaupungin kannalta kaavataloudellisesti toteuttamiskelpoisia. Kaavataloudellisesti huononkin hankkeen toteuttaminen kuitenkin saattaisi olla yksityisen intressin kannalta järkevää ja lakiluonnoksessa asetettua korvauksen ylärajaa korkeammallakin summalla hyväksyttävissä. Toteutuessaan laki kuitenkin tosiasiaa estäisi ylärajaa korkeamman korvauksen perimisen ja siten johtaisi todennäköisesti siihen, ettei kaupungilla olisi intressiä asemakaavan muutokseen. Näin ollen lakiluonnoksen mukainen maankäyttö Sopimuksen korvauksen monimutkainen laskentatapa sekä korvauksen ylärajan asettaminen saattaisivat estää asemakaavoitusta ja yhdyskunnan kehitystä.

Nykyisen lainsäädännön kehittämisalumenettelyä korvaamaan on lakiluonnokseen otettu sääntelyä toteuttamismaksusta. Toteuttamismaksua koskevat lakiluonnoksen säädökset ovat, jos mahdollista, vielä maankäyttö Sopimuksen sääntelyyn keskittyviä säädöksiä monitulkintaisempia. Lisäksi toteuttamismaksun osalta maksuunpanoa koskeva sääntely on kaupungin kannalta kestävä: Asemakaavan laatiminen tuottaa kaupungille veloitteita asemakaavaan kytkeytyvään kunnallistekniseen toteuttamiseen. Nämä kustannukset ovat lähes poikkeuksetta etupainotteisia verrattuna tonttien rakentamiseen ja toteutumiseen. Kuitenkin lakiluonnoksen 152 § asetetaan asemakaavasta hyödyn saavalle maanomistajataholle mahdollisuus viivyttää toteuttamiskorvauksen maksua siirtämällä rakentamista ajallisesti tulevaisuuteen. Koska toteuttamiskorvaus tulee käytettäväksi niissä kaavahankkeissa, joissa maankäyttö Sopimukseen ei päästä, tulisi lakiluonnoksessa huomioida myös tilanne, jossa kaavan kunnallistekninen toteutus tulee kaavahankkeen muiden osallisten etujen vuoksi toteutettavaksi ja mahdollistaa toteuttamismaksun maksuunpano kokonaisuudessaan rakentamisen määrästä riippumatta viimeistään siinä vaiheessa, kun toteuttamismaksun perustana olevat kulut ovat kaupungille syntyneet.

Lakiluonnoksesta puuttuvat maankäyttö Sopimusta ja toteuttamismaksua koskien myös kokonaan sääntely sellaisen tilanteen osalta, jossa kaavamuutosalueella osa intressitahoista ovat suostuvaisia maankäyttö Sopimukseen ja osan kohdalla tulee sovellettavaksi toteuttamismaksumenettely. Lakiluonnokseen tulisi lisätä sääntely, jossa säädetään miten todennäköisesti erilaisten maankäyttö Sopimusten ja toteuttamismaksun laskentaperiaatteet toteutetaan siten, ettei maanomistajien tasapuolinen kohtelu vaarannu. Tällainen tilanne korostuisi etenkin, jos kaupunki on maapolitiikassaan säätänyt 140 § mukaisesti lain säädöksistä poikkeavasta maankäyttömaksujen perusteista.

Lakiluonnoksen 140 § tarjoaa kaupungille mahdollisuuden poiketa maapolitiikassaan sääntelystä kertomalla 21. luvun maankäyttömaksujen perusteista. Kuitenkin 142 § 2. momentin sanamuodosta voidaan johtaa sääntely, joka ei salli maksun määräämisen kynnyksarvosta poikkeamista, kuin lain kynnyksarvoa korkeampaan suuntaan. Lienee myös selvää, että esitetyn kaltaisella, tulkinvaraisella ja arvottamista vaativia määrittelyjä sisältävällä 21. luvun maankäyttömaksujen

määräytymisellä, on kaupungille merkittävästi yksinkertaisempaa ja toimivampaa asettaa maapolitiikassaan lain 21. luvusta poikkeava maankäyttömaksujen määräytyminen voimaan. Tällöin voidaan perustellusti esittää kysymys siitä olisiko lakiluonnoksessa syytä lähestyä maankäyttömaksujen määräytymistä sellaisella sääntelyllä, jossa veloitettaisiin kuntia määrittämään sanottujen maksujen määräytymisestä kunnille pakollisessa maapolitiikassa sen sijaan, että lakiluonnokseen kirjataan useita vaikeasti tulkittavissa olevia säännöksiä, jotka ovat kuitenkin sivuutettavissa kunnan omalla päätöksellä.

Riihimäen kaupunki ihmettelee myös lakiluonnoksessa Maanmittauslaitokselle asetettua lausuntoroolia toteuttamismaksun osalta. Kaupungin näkökulmasta Maanmittauslaitoksella on tuskin tarjottavanaan osaamista tai näkemystä kaupungin maapolitiikkaan sekä kaupungin tavoitteisiin yhteiskunnan kehittämisen osalta. Lisäksi lakiluonnoksessa jää täysin avoimeksi annettavan lausunnon merkitys. Sillä tuskin voidaan sivuuttaa kunnallista itsehallintoa taikka osoittaa kunnan omaa, kunnan kunnallistekniikan toteutumista tarkempaa kustannustietoa taikka asemakaavatyön yhteydessä laadittujen selvitysten sisältöä. On tuskin tarkoituksenmukaista luoda lainsäädännällä tilannetta, jossa Maanmittauslaitos työllistyy vailla merkitystä olevien lausuntojen antamisesta. Lisäksi tällä kaupungin näkökannan mukaan tarpeettoman lausunnon pyytämällä sekä saannilla aiheutetaan helposti vähintään noin kahden kuukauden viive toteuttamismaksun määräämismenettelyssä. Viive ei palvele itse toteuttamismaksumenettelyä, eikä toteuttamismaksumenettelyn kohteena olevaa kiinteistönomistajaa ja on suoraan ristiriidassa määräämismenettelystä lakiluonnokseen asetetun viiveettömän toteutuksen vaatimuksen kanssa. Mikäli tavoitteena on tukea mahdollista toteuttamismaksua koskevaa muutoksenhakua, olisi tarkoituksenmukaisempaa vähintään siirtää lausunnotmenettely koskemaan vain niitä tapauksia, joissa toteuttamismaksua koskevasta päätöksestä valitetaan. Lausunto ei lakiluonnoksen mukaan eriävänkään mielipiteen kohdalla estä päätöksen tekoa ja viime kädessä toteuttamismaksun määräämistä koskevan päätöksen perusteet tulevat tarkistettavaksi valituksen kautta hallinto-oikeudessa. Kaupungin näkemyksen mukaan hallinto-oikeudella on riittävä kompetenssi itselläänkin arvioida lain toteutumista, joten Maanmittauslaitoksen lausunto olisi muutoksenhaun tapauksessakin tosin tarpeeton.

Lain 157 § 1. momentin tarkoittaman tietoaineiston kerääminen on kaupungin osalta jo toteutuvaa toimintaa. On kuitenkin epäselvää miten aiemmista yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja kustannuksista voidaan johtaa tulevien kustannusten arviotietoa yhdyskuntarakentamisen kohdistuessa aina yksilölliseen alueeseen, jolla on omat, muista alueista poikkeavat erityispiirteensä. Lakiluonnoksen sanotussa säädöksessä tulee ottaa huomioon ja osoittaa säädöstekstissä ne perusteet, joilla aiempien hankkeiden toteutuneiden kustannusten alue-eroista johtuvia painotuksia voidaan huomioida tehtäessä päätelmiä tulevien alueiden kustannusten arvioista. Lakiluonnokseen tulee ottaa mukaan myös sääntely, jolla esimerkiksi rakennuskustannuksiin kohdistuva suhdannevaihtelu sekä ajan kulumisen huomioidaan: Jopa kaksi täysin identtistä yhdyskuntarakentamisen urakkaa saavat eri aikoina sekä erilaisissa suhdannetilanteissa täysin erilaiset toteuttamisen kustannukset. Kun lisäksi tulee huomioitavaksi olosuhde vaihtelut, niin alueen ominaisuuksien, kuin toteutettavan rakentamisen kiireen, laatuvaatimusten, sijainnin, vuodenajan ja muiden vastaavien osalta, on lain välttämätöntä sisältää riittävät työkalut näiden erojen huomioimiseksi ja tasoittamiseksi. Yksinkertainen aiempien yhdyskuntarakentamisen hankkeiden matemaattisen keskiarvon laskeminen ei tuota todenmukaista lopputulosta.

Lakiluonnos rakentamisvelvoitteen osalta

Lakiluonnoksen 22. luvun 158 § osalta 1. momentin 4. kohdan säädös, jonka mukaan rakentamisvelvoite voidaan asettaa, jos rakentamisvelvoitealue kuuluu kokonaisuudessaan samalle omistajalle ja haltijalle kuitenkin niin, että omistaja ja haltija voivat olla eri tahoja mahdollistaa yksinkertaisen menettelyn lain kiertämiseksi; riittää, että omistaja luovuttaa esimerkiksi omistamastaan tontista kaupalla yhden neliömetrin suuruisen määräalan toiselle. Näin muodostuu tilanne, jossa sanotun tontin omistus pohja ei enää ole yhtenäinen, eikä rakentamisvelvoitetta voida lakiluonnoksen säädöksen sanamuodon perusteella asettaa. Koska tällaista määräalan kauppaa on mahdotonta estää, vaikka itse määräalan lohkominen olisikin mahdotonta, tulisi lain muotoilua muuttaa siten, ettei lain kiertäminen olisi mahdollista.

Rakentamisvelvoitteen osalta tulisi lakiluonnoksen 159 § muuttaa siten, että rakentamiseen varattava kohtuullinen määräaika tulisi realistisesti hyödynnettäväksi. Yksiselitteinen kolmen vuoden määräaika, jonka lopussa rakennuksen tai sen osan tulisi olla hyväksytty käyttöön otettavaksi mahdollistaa kaupungin kehityksen kannalta kolmivuotisen viiveen vaatimatta velvoitteen kohteena olevalta taholta mitään toimenpiteitä. Tosiasia kuitenkin on, ettei edes erillispientaloa voida toteuttaa, mikäli kolmen vuoden määräajasta kahdesta kahteen ja puoleen vuoteen rakentamisen osalta ei edes rakentamislupaan tähtäävää menettelyä käynnistetä. Määräaika tulisi vaiheistaa siten, että rakentamiselle tulisi hakea lupa määräajan ensimmäisen vuoden aikana, ja määräajan kaksi seuraavaa vuotta tulisivat käytettäväksi vain siinä tapauksessa, että luvan käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot sisältävä lupahakemus olisi jätettynä rakennusvalvontaviranomaiselle määräajan ensimmäisen vuoden aikana. Mikäli rakentamista ei ole tosiasiasa tarkoitukseen toteuttaa, on kolmen vuoden määräaika pitkä. Toisaalta aidon rakentamishankkeen osalta on kolmen vuoden määräaika määrittelyineen sellainen, että rakennusluvan jättämisestä ensimmäisen vuoden aikana voidaan tuskin pitää kohtuuttomana vaatimuksena.

Lakiluonnos lunastamisen osalta

Vaikka Riihimäen kaupungin maapolitiikan pääsääntönä voidaan pitää ensimmäisen asemakaavan laatimista vain kaupungin omistamalle maalle, tuntee kaupungin maapolitiikka tästä pääsäännöstä myös poikkeuksia. Näissä poikkeustilanteissa kaupungin kannalta kaavataloudellisuutta arvioitaessa on huomiota kiinnitettävä siihen, että maankäytösopimuksin toteutettavassa kaavassa on lähes poikkeuksetta kyse yksityisen edun toteuttamisesta sekä siihen, että kaavatalouden kannalta tällaisissa hankkeissa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 92, 94 ja 104 § mukaiset luovutusvelvollisuudet sekä luovutuksen tapahtuminen korvauksetta, ovat merkittävässä roolissa. Näiden ilmaisluovutusvelvoitteiden poistaminen lakiluonnoksesta toisaalta saattaa mahdollisesti osan asemakaavahankkeista taloudellisesti sellaiseen asemaan, ettei kaavaa ole mahdollista toteuttaa ja toisaalta niissä hankkeissa, joissa toteuttamiskynnys ylittyy, nostaa katujen toteuttamisen kustannuksia katualueen hankinnasta johtuvan kustannuksen muodostaessa osan kadun toteuttamisen kustannuksista lakiluonnoksen 146 § mukaisesti. Käytännössä kaavoitettavan

kohteen kiinteistönomistaja siten saa rahallisen korvauksen alueestaan ja joutuu vastaavasti hyvittämään vastaavan korvauksen kaupungille osana yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Kumpikaan osapuolista ei hyödy summien edestakaisista siirroista, vaan päinvastoin summien siirrosta syntyy työtä ja kustannuksia. Näin ollen nykyisen lainsäädännön mukaisten ilmaisuusvelvollisuuksien poistaminen ei palvele edes lakimuutoksessa näennäisesti hyötyvää kiinteistönomistajaa.

Lakiluonnos haitakorvausten osalta

Lakiluonnoksen haitankorvauksia koskevan 24. luvun 169 § osalta kaupunki näkee varsin erikoiseksi sen, että lakiluonnoksessa kunta veloitetaan korvaamaan ylikunnallisen elimen päätöksiin perustuvan maankuntakaavan merkintöihin pohjautuvia maankäytön rajoituksia. Maakuntakaavan pohjalta syntyvien rajoitusten korvaajaksi tulisi kaupungin näkökulmasta osoittaa ensisijaisesti maakuntakaavan laatija. Tästä poikkeuksena lain säädöksessä voitaisiin kunta velvoittaa korvaajaksi siltä osin, kuin maakuntakaavan rajoituksen tuottava merkintä olisi nimenomaisesti kunnan esityksestä maakuntakaavaan lisätty ja palvelisi pääsääntöisesti kunnan maankäyttöä. Lisäksi laajemminkin 24. luvun säädöksiin liittyen tulisi lakiin kirjata kunnalle oikeus valinnaisesti haitankorvauksen sijaan mahdollisuus maanomistajan hakiessa korvausta lunastaa se alue omistukseensa, johon haitta kohdistuu samankaltaiseen sääntelyyn perustuen, kuin lakiluonnoksen 172 § esitetään kiinteistön omistajalle oikeutta saada rajoitettu alue kunnan tai valtion lunastettavaksi.

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

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Kahden tason rakennusvalvontamalli on turhan monimutkainen, eikä hankkeiden tasoa, vaativan ja vähemmän vaativan osalta, ole selkeästi määritetty. Konsultointitilanteissa vastuukysymykset jäävät helposti huomioimatta. Lakiluonnoksessa ei ole huomioitu vaativan tasoisten rakennusvalvontojen tarjoaman lisäosaamisen saatavuuden varmistamista ja kustannustasoa eikä päätöksentekoon liittyvään virkavastuuta. Rakennushankkeeseen ryhtyvä joutuisi myös asioimaan vaativan tason hankeen osalta useamman rakennusvalvonnan kanssa, mikä ei edistä sujuvaa prosessia kovinkaan asiakasystävällisesti.

Rakentamisen lupajärjestelmät

Rakennustarkastuksen sattumanvaraisia tarkastuksia, tai muitakaan katsastusmenettelyitä ei tulisi määrittää, sillä ne lisäävät työmäärää. Lakiluonnos ei myöskään anna määrittelyjä minkälaisiin rakennuksiin menettelyt kohdistuisivat ja minkälaisia pätevyysvaatimuksia tässä kohdin vaadittaisiin, kun monesta muusta asiasta on annettu pätevyysvaatimuksia.

Lakiluonnoksessa mahdollistetaan myös ilman lupamenettelyjä rakentamista, joilla lisätään jälkivalvonnan tarvetta. Siirtymäajat ovat vajaita, koska uudet menettelyt aiheuttavat henkilöstön uudelleen järjestämistä ja lisärekrytointeja tarvittaessa.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi purkamisluvan edellytyksenä sitoo nopeasti kuntien toimintaa ja resursseja epäoleellisiin asioihin ja asioiden prioriteettijärjestys hämärtyy. Myös kaavasta poikkeamista ja erityisharkinnalla rakennettavia rakennuksia koskevat säädökset voisi olla kirjattuina selkeämmin.

Lakiluonnoksessa olevat rakennuksen vähähiilisyyteen ja kestäväan kehitykseen tähtäävät rakentamista ohjaavat pykälät voidaan lisätä myös nykyiseen lakiin, jolloin kokonaislakiuudistusta ei tarvita.

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 yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavan oikeusvaikutuksellisuutta voidaan pitää hyvänä asiana. Maakunnallisia tavoitteita on hyvä seurata ja arvioida niiden vaikutuksia laajemmin suhteessa ympäröiviin maakuntiin.

Liityntä Kuntaliiton lausuntoon

Riihimäen kaupunki on tuonut tässä lausunnossaan esille kaupungin kannalta keskeisiä näkemyksiä hallituksen esitykseen. Näiden tässä lausunnossa esiin tuotujen kohtien lisäksi Riihimäen kaupunki

toteaa kannattavansa Suomen Kuntaliiton lausumaa kaavoitus- ja rakentamislakiin liittyen ja yhtyy Suomen Kuntaliiton lausumassaan esiin tuotuihin kantoihin.

Riihimäen kaupunki esittää, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

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 rakentamislainsäädännön 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?

-

Luukkonen Jarkko
Riihimäen kaupunki