

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä "MaRa") kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi ja toteaa siitä seuraavaa:

Yleiset huomiot ehdotuksesta

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen tavoitteena on muun muassa sujuvoittaa kaavoitusta ja lupien käsittelyä. Kaavoituksella on merkittävä vaikutus asuntorakentamiseen ja asuntojen tarjontaan, työpaikkojen sijoittumiseen ja palvelujen saatavuuteen. Kaavoituksen ja luvituksen toimivuudella on siten suuri merkitys taloudelle, investoinneille ja työllisyydelle.

Sujuvoittamisen sijaan sääntely on kuitenkin ehdotuksen mukaan lisääntymässä ja monimutkaistumassa. Kaavatasojakaan ei ehdoteta vähennettäväksi. Sen sijaan ehdotus sisältää suurille kaupunkiseuduille uuden alueidenkäytön suunnittelua koskevan muodon eli kaupunkiseutusunnitelman.

Viranomaisten päätösten käsittelyaikojen ennakoitavuus on tärkeää niin kansalaisille kuin yrityksillekin. Lupaprosesseissa tämä tulee ottaa huomioon esitettyä paremmin. Viranomaiset pitää lisäksi velvoittaa ilmoittamaan arvio siitä, kuinka kaavamenettely kestää. On olennaista, että lupaprosesseille tulee lakiin myös määräaika. Kaavoituksen ja lupien myöntämistä tulee nopeuttaa.

Ehdotetut kaavatasot eivät ole toimiva eikä johdonmukainen kokonaisuus. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää on ollut tarkoitus selkeyttää, ajantasaistaa ja yksinkertaistaa sekä kehittää yleispiirteistä kaavoitusta strategisemmaksi. Tämä ei näytä ehdotuksessa toteutuvan. Ehdotus ei sisällä kaavatasojen vähentämistä ja ns. yhden kuntakaavan mallia. Sen sijaan kaavoituksen ja rakentamisen ohjaukseen ehdotetaan asuntorakentamista ja muita yritystoiminnan hankkeita vähintäänkin välillisesti hankaloittavia, hidastavia ja epäselviäkin kirjauksia.

Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat yhteisvaikutuksiltaan nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysveloitteiden laajentamista sekä mahdollisesti kuntatasolla mittavien resurssien lisäämistä. Kaavoitukseen ja sen menettelyihin vaikuttaa myös se, miten maapolitiikkaa, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta säännellään. Kuntakaavoituksen ja erityisesti yleiskaavan merkityksen painottaminen on kannatettava kehityssuunta.

Ehdotuksen mukaan ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen olisi jatkossa huomioitava kaikessa kaavoituksessa, rakentamisessa ja rakennusten ylläpidossa. Tämä on hyvä ja kannatettava tavoite. Ilmastovaikutuksia on tärkeä arvioida kaavoituksessa ja rakentamisessa. Esimerkiksi kaavoituksessa arvioinnin yksityiskohtaisuuden taso ja uudet ekologisen kestävyuden teemat laadullisilla vaatimuksilla on voitava sovittaa kaavan tarkoitukseen. Alueidenkäytön suunnittelussa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin. Luonnon monimuotoisuuden edistäminen, kulttuuriympäristöjen sekä maailmanperintökohteiden turvaaminen ovat kannatettavia tavoitteita ja ne sisältyisivät kaavojen vaatimuksiin.

Yleisiä säännöksiä (1 luku)

Uudet määritelmät: viherrakenne ja ekologiset yhteydet

Viherrakenne ja ekologiset yhteydet ovat lakiluonnoksessa tarkoitettuja uusia määritelmiä, joita vastaavia ei ole nykyisin voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Viherrakenteella tarkoitetaan rakentamattomien alueiden muodostamaa verkostoa. Tavoitteena on turvata luonnon monimuotoisuutta erityisesti tiheään asutuilla alueilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla, joilla maankäyttöön liittyvien paineiden takia vaarana on, että rakentamattomat viheralueet kuihtuvat ja sirpaloituvat.

Ekologiset yhteydet puolestaan tarkoittavat metsävyöhykkeitä tai metsä-pelto-ketjuja ja muita pääosin rakentamattomia maa- ja vesialueita, joiden kautta eliöt voivat siirtyä alueelta toiselle tai joiden kautta voidaan varmistaa suotuisien elinalueiden saavutettavuus epäsuotuisien alueiden poikki.

MaRa toteaa, että viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien määritelmiä tulee selkeyttää. Niiden nykyiset muotoilut aiheuttavat epäselvyyttä ja tulkintaongelmia. Viherrakenteen käsitettä pitäisi ehdotuksen mukaan soveltaa siirtymäajan jälkeen myös vanhoihin maakuntakaavoihin, koska ne asiat, joiden voitaisiin katsoa kuuluvan viherrakenteen piiriin, olisi huomioitava muita kaavatasoja ohjaavina. Tämä saattaisi luoda monenlaisia tulkintaongelmia. Olennaista olisi myös määritellä selkeämmin, millainen maankäyttö on jatkossa mahdollista esimerkiksi sellaisella viherrakennealueella, joka ei ole kaavamääräyksellä tai lain nojalla suojeltu. Tällä hetkellä jää ekologisten yhteyksien osalta avoimeksi esimerkiksi se, voiko metsätalous- ja peltoalueille kaavoittaa elinkeinoelämän hankkeita ja millaisia ne voivat olla. Epäselväksi jää sekin, tulkitaanko viheryhteysvaatimuksia kuten nykyään vai onko uuden lain tarkoituksena jollain tapaa muuttaa voimassa olevia käytäntöjä.

Saamelaisten oikeudet

Lakiluonnoksen 8 §:ssä säädetään saamelaisten oikeuksista. Sen mukaan kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmissa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

On perusteltua, että laissa säädetään saamelaisten oikeuksista alueillaan. Edellä mainitussa on kysymys heikentämiskiellostä. MaRa katsoo, että ehdotetulla tavalla säännös heikentää liian merkittäväällä tavalla muiden elinkeinotoimintaan kuten esimerkiksi matkailuun liittyviä mahdollisuuksia saamelaisalueilla. Mainitun 8 §:n 2 momentin säännöstä tulee muuttaa niin, että ”ei saa vähäistä suuremmissa määrin” -ilmaisuuksia korvattaisiin ”ei saa olennaisesti” -ilmaisulla. Tällä jälkimmäisellä ilmaisulla voisi katsoa olevan jo myönteisiä vaikutuksia saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen kotiseutualueellaan.

Kuntakaavat: yleiskaava ja asemakaava

Kaava-alueelle sijoitettavat toiminnot

Ehdotuksen mukaan kuntakaava-alueelle ei saisi sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muulle alueiden käytölle tai kaavan laadullisista vaatimuksista ilmeneville sisällöllisille tavoitteille. Edelleen kaava-alueelle ei saisi myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriötä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien kuntakaavamääräysten vastaisia. Tämä vastaisi maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevan 58 §:n 2 momentin säännöksiä. MaRa toteaa, että tämä edistäisi osoitetun maankäytön edellytysten säilyttämistä.

Kaavojen laadulliset vaatimukset

Yleiskaavaa koskevan 29 §:n mukaan siinä säädettäisiin uusista ja aiempaa täsmällisemmin ilmaistuista laadullisista vaatimuksista, jotka korvaisivat kaavan sisällölliset vaatimukset. Uusia vaatimuksia tulisi antaa 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. Laadulliset vaatimukset olisivat perusteena kaavan sisällön laillisuuden arvioinnille.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen sisältyisi jatkossa yleiskaavan lisäksi kaikkien muidenkin kaavatasojen laadullisiin vaatimuksiin. Nämä vaatimukset edellyttäisivät nimenomaisesti luonnonarvojen turvaamista nykyisen vaalimisen sijaan. Luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttäisi, että kuntakaavassa varmistetaan valtakunnallisten luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen.

Kaavojen laadulliset vaatimukset yhdessä kaavamääräysten kanssa tarjoaisivat jossain määrin nykyistä paremmat keinot matkailun toimintaedellytysten turvaamiseen ja kehittämiseen. MaRa toteaa, että useat kaavojen laadulliset vaatimukset liittyvät matkailun ja erityisesti luontomatkailun toimintaedellytysten turvaamiseen ja ovat keskeisiä arvioitaessa esimerkiksi matkailun ja kaivostoiminnan yhteensovittamisen edellytyksiä samalla alueella. Kaivoslain muuttaminen on valmisteilla työ- ja elinkeinoministeriössä. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki ei suoraan ohjaa kaivostoimintaa, lait kuitenkin liittyvät toisiinsa siten, että hallitusohjelmaan kirjatun mukaisesti kaivostoiminnan tulee jatkossa perustua aina oikeusvaikutteiseen yleis- tai asemakaavaan. Kunta voisi kaavoituksella päättää, haluaako se kaivostoiminnan harjoittamisen alueellaan. Jos näin olisi, sen tulisi perustua yleis- tai asemakaavaan.

Laadulliset vaatimukset tarjoavat oikeudellisia perusteita alueiden laatu- ja ominaispiirteiden kehittämiselle ja säilyttämiselle muun muassa luontoon perustuvan matkailun toimintaedellytyksenä. On olennaista, että yleis- ja asemakaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota luonnonvarojen kestävään käyttöön, kiertotalouden edellytyksiin sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen, kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, maiseman ja kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen vaalimiseen sekä luonnonarvojen vaalimiseen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen.

Kuntakaavojen laadullisia vaatimuksia koskevissa 29 ja 39 §:ssä säädettäisiin maiseman, kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen vaalimista koskevista

laadullisesta vaatimuksesta. Näiden vaatimusten vaaliminen edellyttäisi, että kuntakaavassa varmistetaan maiseman ja kulttuuriperinnön valtakunnallisten arvojen säilyminen ja otetaan huomioon niiden maakunnalliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään. MaRa toteaa, että rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen vaaliminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin kun kuntakaavaa varten laaditut selvitykset osoittavat, että kaava koskee aluetta, jolla on erityisiä maisemallisia, kulttuurihistoriallisia tai ympäristöarvoja. Kuntakaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön nojalla toteutettua suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely sekä yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena

Lakiluonnoksen 34 §:n mukaan yleiskaava ja asemakaava voidaan laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Yleiskaavan hyväksymistä koskevassa päätöksessä voisi samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta. MaRa kannattaa tätä ehdotusta, mikä sujuvoittaisi kaavoitusta. Se vähentäisi samalla kaavaprosesseihin liittyvää byrokratiaa ja nopeuttaisi käsittelyaikoja.

MaRa kannattaa myös lakiluonnoksen 32 §:ään sisältyvää ehdotusta käyttää yleiskaavaa suoraan rakentamisluvan perusteena. Sen edellytyksenä kuitenkin on, että yleiskaavassa on asiasta erikseen määrätty. Yleiskaavaa olisi perusteltua käyttää rakentamisluvan perusteena myös silloin kun yleiskaavassa ei ole tällaista nimenomaista mainintaa, mutta se ohjaa muutoin riittävästi rakentamista. Muussa tapauksessa rakentamisluvan käyttö edellyttää yleiskaavan tai osayleiskaavan uudelleen laatimista.

MaRa pitää lisäksi yleiskaavan ja asemakaavan keskinäisen suhteen joustavoittamista (31 §) kannatettavana ehdotuksena.

Maakuntakaava

Maakuntakaavaa kehitettäisiin ehdotuksen mukaan strategisemmaksi alueidenkäytön suunnitelmaksi. Siinä korostuisi maankäytön suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli olisi muuta suunnittelua ohjaavana kaavana nykyistä rajatumpi. Se rakentuisi jatkossa lakiluonnoksen 18 §:n mukaan maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa ja viherrakennetta koskeville kehittämisperiaatteille.

Edellä mainitun lisäksi maakuntakaavassa voisi esittää muitakin maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta ne eivät olisi oikeusvaikutteisia eli ne eivät olisi sitovana ohjeena kuntien laatimille yleis- ja asemakaavoille tai muulle alueidenkäytön suunnittelulle.

MaRa pitää ehdotettua maakuntakaavan nykyistä strategisempaa otetta ja oikeusvaikutteisuuden vähentämistä kannatettavana ehdotuksena.

Lainvalmistelun yhteydessä on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli. Sen oleellisin ero ehdotettuun malliin olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisin lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisveloitetta.

MaRa ei kannata vaihtoehtoisen mallin toteuttamista. Se ei kokonaisuudessaan toteuttaisi tavoitetta maakuntakaavan kehittämisestä strategisemmaksi alueidenkäytön suunnitelmaksi eikä ohjaisi nykyistä rajatun kuntakaavoitusta ja muuta alueidenkäytön suunnittelua.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset korvattaisiin yleis- ja asemakaavan tapaan laadullisilla vaatimuksilla. MaRa esittää, että maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin tulee lisätä myös äänimaisema. Sen säilyttämiselle ei ole nykyisellään annettu juurikaan merkitystä. Äänivaikutusta on arvioitu lähinnä vain terveysperusteisesti. Sen voisi katsoa lisäävän matkailun toimintaedellytyksiä luontomatkailuun ja alueen erämaisyyteen perustuvilla alueilla.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Ehdotuksen mukaan uutena käyttöön otettaisiin kaupunkiseutusuunnitelma, jolla edistettäisiin yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä Suomen suurimmilla kaupunkiseuduilla.

MaRa toteaa, että kaupunkiseutusuunnitelma olisi käytännössä uusi kaavataso, joka tulisi laatia samojen menettelyjen mukaisesti kuin oikeusvaikutteiset kaavat, ja sitä koskisivat kaikki samat osallistumiseen ja vaikutusten arviointiin liittyvät veloitteet.

Kaupunkiseutusuunnitelma jäykistäisi koko kaavoitusjärjestelmää ja muuttaisi sen menettelyjä raskaammaksi. Lisäksi sen vaikutukset erityisesti kuntakaavoitukseen, MAL-sopimusmenettelyyn ja myös maakuntakaavoitukseen näyttäytyvät epäselvänä. Kaupunkiseutusuunnitelma ei näin täytä tavoitetta sen tarkoituksenmukaisuudesta.

Kaavoitusta ei pidä monimutkaistaa. Kaupunkiseutusunnitelma ei edistäisi kaavoituksen sujuvuutta. Tämän vuoksi MaRa ei kannata kaupunkiseutusunnitelman säätämisestä uudessa laissa.

Kaava-aloiteoikeus

Lakiluonnoksen 49 §:n mukaan kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle aloite asemakaavan laatimisesta. Kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa.

MaRa kannattaa ehdotettua säännöstä kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Aloiteoikeuden tulisi koskea asemakaavan laatimisen lisäksi myös asemakaavan muuttamista. Se nopeuttaisi yksityisen kiinteistönomistajan hankkeiden välttämätöntä kaavoitusta ja samalla kannustaisi yksityisiä toimijoita saattamaan maa-alueita kaavoituksen piiriin.

Yksityisten toimijoiden aloitemahdollisuuksien lisääminen myös kaavoituksessa olisi perusteltua, sillä kaupunkirakenteen tiivistäminen ja tyhjen tilojen vähentäminen käyttötarkoituksen muutosten vuoksi vaativat usein kaavamuutoksia.

Yksityisen kiinteistönomistajan mahdollisuus laatia kaavaehdotus

Lainvalmistelun aikana on ollut esillä malli yksityisen kiinteistönomistajan mahdollisuudesta tehdä hankettaan koskeva aloite ja valmistella kaava myöhemmin kunnan päätettäväksi. MaRa pitää perusteltuna lisätä tätä koskeva säännös lakiin. Se ei heikentäisi kuntien kaavamonopolia, sillä yksityisen kiinteistönomistajan suunnitelma toteutettaisiin ja päätettäisiin samalla tavalla kunnan päätöksellä kuin kunnan itse tekemäkin suunnitelma. Se lisäisi myös kaavoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla on jo pitkään laadittu kaavoja erilaisilla kuntien ja rakennusyhtiöiden välisillä kumppanuusmalleilla. Muiden teollisuushankkeiden vaatimia niin sanottuja hankekaavoja kunnat eivät laadi eikä kilpailuta nytkään. Hankkeiden toteuttaja laatii kaavaehdotuksen ilman lain tukea. MaRa pitää myös perusteltuna, että julkisen ja yksityisen yhteistyötä kaavoituksessa tulee edistää laissa. Yksityisten toimijoiden osaamisen ja resurssien hyödyntäminen olisi myös kunnille mahdollisuus tehostaa maankäytön tavoitteiden toteuttamista. Tämä myös sujuvoittaisi kaavoitusta, mikä osaltaan lisäisi maankäytön tuottavuutta ja tuloksellisuutta, lisäisi kunnan verotuloja ja elinvoimaa ilman siitä kunnalle tulevia lisäkustannuksia.

Muutoksenhaku ja oikaisukehotus (37 luku)

Ehdotuksen mukaan ELY-keskusten alueidenkäytön valvontatehtävä palautettaisiin siihen laajuuteen, missä se oli maankäyttö- ja rakennuslaissa vuoteen 2017 saakka. ELY-keskuksella olisi jälleen oikeus valittaa kaikista maakuntien ja kuntien kaavapäätöksistä ja eräistä lupapäätöksistä riippumatta siitä, koskeeko asia valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia kysymyksiä. Tämä tarkoittaisi sitä, että valvonta ja muutoksenhaku koskisi kaikkia kaavatasoja ja siten myös kuntakaavoja.

ELY-keskusten nykyisen muutoksenhakuoikeuden laajuus rajoittuen valtakunnallisen tason ja merkittävien maakunnallisen tason intresseihin on oikea taso valtion suorittamien valvontaresurssien käytölle. Valtion valvonta tulee aina kohdentaa yleisen edun valvonnan kannalta merkittäviin kysymyksiin. Lisäksi on huomioitava, että nykyinen sääntelymalli on ollut voimassa vasta vähän yli kolme vuotta, eikä sääntelyn toimivuutta voida vielä tässä vaiheessa arvioida.

MaRa katsoo, että ELY-keskusten rooli kaavoituksen ja rakentamisen valvonnassa tulee säilyttää nykyisellään. Perusteltua on puolestaan se, että ehdotuksen mukaan ELY-keskuksille ei kuitenkaan palautettaisi kaavoituksen ohjaustehtävää, joka niillä oli ennen lain muuttamista vuonna 2017. Tämä korostaisi kuntien itsenäistä asemaa kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä.

Lakiluonnoksen 323 §:n mukaan ELY-keskuksella olisi valitusoikeus kaupunkiseutusuunnitelmasta. Se olisi oikeusvaikutukseton suunnitelma, jonka on tarkoitus tukea kaupunkiseudun kuntien yhteistä tavoitteiden asettelua ja yhteistyötä seudullisissa kysymyksissä. Valtion viranomaisten muutoksenhakuoikeus kaupunkiseutusuunnitelmasta ei ole perusteltu huomioiden kaupunkiseutusuunnitelman luonne ja oikeudellinen asema. Lisäksi lakiluonnoksen 330 §:ssä ehdotetaan ELY-keskukselle valitusoikeutta poikkeamisluvista ja rakentamisluvista, joihin sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä. MaRa ei kannata ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentamista näihin päätöksiin eikä varsinkaan ilman minkäänlaista valitusoikeuden alan rajaamista.

Muutoksenhaku kaavoitusasioissa kestää nykyisellään liian pitkään ja hallintotuomioistuinten resurssien lisääminen olisikin keskeistä käsittelyaikojen lyhentämiseksi. MaRa kannattaa lakiluonnoksen 322 §:n ehdotusta, jonka mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva vaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

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

Kunnan maapolitiikka (20 luku)

Ehdotuksen mukaan kuntien olisi valmisteltava maapolitiikkansa periaatteet avoimesti ja julkaistava niitä koskeva ohjelma ja seurantatietoja kunnan verkkosivuilla. Ohjelma sisältäisi myös maankäyttömaksujen periaatteet.

MaRa pitää näitä ehdotettuja muutoksia hyvinä ja kannatettavina. Tiedonsaanti kunnan maapolitiikasta helpottuisi. Jokaisen kunnan olisi laadittava yleisölle vuosittain yhteenveto maapolitiikkansa toteutuneista toimenpiteistä ja taloudesta. Ehdotetut säännökset lisääisivät avoimuutta ja tasapuolisuutta sääntelyssä.

Maankäyttösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut (21 luku)

Lakiluonnoksessa ehdotetun 140 §:n 5 momentin mukaan kunnan on määrättävä maapolitiikan ohjelmassa maankäyttösopimuksissa käytettävät maankäyttömaksujen perusteet, jos kunta sopimustoiminnassaan merkittävästi poikkeaa muutoin säädetyistä maksun määräämisen perusteista.

Ehdotettu maankäyttösopimusjärjestelmä ei anna maanomistajille keinoja arvioida hankkeen kannattavuutta etukäteen. On perusteltua, että kustannukset pitää voida ennakoida, jotta kiinteistöjä ja laajempia kokonaisuuksia voi kehittää taloudellisesti kannattavasti.

MaRa pitää tärkeänä, että maankäytön maksujen on vastattava todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia, ja oltava kohtuullisia sekä läpinäkyviä.

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

Rakentamisen luvanvaraisuus (27 luku)

Lakiluonnoksen 208 §:n 2 momentin mukainen määritelmä rakennuskohteista, joiden rakentaminen voi edellyttää rakentamislupaa, on erittäin laaja ja jossain määrin tulkinnanvarainen. Vaikuttaa siltä, että kuntien ei olisi sen perusteella mahdollista rakennusjärjestyksellään vapauttaa kuin vähäisiä kyseisen momentin perusteella luvanvaraisia rakennushankkeita.

Sen sijaan ehdotetun 208 §:n 1 momentin mukainen lupakynnys puolestaan asettuu nykyiseen verrattuna huomattavan korkealle, jolloin kuntien tulisi käytännössä rakennusjärjestyksellään määritellä kuntakohtaisesti lupakynnykset momentin mukaisten rajojen alle jäävien turvallisuuden ja terveellisuuden kannalta selkeästi merkittävien rakennushankkeiden osalta.

Vaikuttaa myös siltä, että lakiluonnoksen perusteella esimerkiksi saunan tai minkä tahansa väliaikaisen rakennuskohteen rakentamisen luvanvaraisuus jäisi kuntakohtaisesti määriteltäväksi.

MaRa toteaa, että tämä ei välttämättä palvele tarkoitusta sääntelyn ja lupaharkinnan ennakoitavuudesta, jos sääntely antaa kunnalle liiaksi tilaa arvioida tämänkaltaisten rakennuskohteiden luvanvaraisuutta rakennushankkeen vähäisyyden perusteella.

Ehdotuksen mukaan rakennuslupa muuttuisi rakentamisluvaksi, ja se yhdistäisi nykyisen rakennusluvan ja toimenpideluvan.

MaRa katsoo, että rakennus- ja toimenpideluvan yhdistämistä yhdeksi lupatyypiksi voidaan pitää lupajärjestelmää säännösten mukaisena yksinkertaistavana muutoksena. Muutoksen osalta tulee kuitenkin varmistaa, että se ei käytännössä johda nykyistä raskaampaan menettelyyn nykyisin kevyempää toimenpidelupamenettelyä edellyttävien toimenpiteiden osalta.

Lakiluonnoksen 209 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi halutessaan hakea sijoittamisluvan erikseen. Luvanhaltija voisi siis selvittää ensin, voiko rakennus sijoittua kyseiseen paikkaan vai ei, ja tehdä tarkemmat rakennuksen suunnittelumallit vasta sijoittamisluvan ratkettua. Tätä muutosta koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin avata sitä, mitkä ovat asemakaavan ja sijoittamisluvan sisällölliset erot tai miten asemakaavan, sijoittamisluvan ja toteuttamisluvan -kokonaisuus sujuvoittaisi eri hankkeiden toteuttamista.

On todennäköistä, että yritykset eivät hakisi lupaa kahdessa osassa. Näin sen vuoksi, että kaksiosainen menettely avaisi myös kahdenkertaisen valitusoikeuden ja siten riskin lupa-asian palautumisesta takaisin sijoittamislupavaiheeseen pienempienkin muutosten vuoksi.

MaRa katsoo, että rakentamisen kaksiosainen lupajärjestelmä olisi hyödyllinen silloin, jos se mahdollistaisi nykyistä sujuvamman poikkeuksien sekä yksityiskohtaisen suunnittelun luvittamisen omina kokonaisuuksinaan mutta ilman riskiä kahdesta erillisestä valitusmahdollisuudesta.

Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella

Lakiluonnoksen 212 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sijoittamislupa voidaan myöntää edellyttäen, että rakentaminen ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen muille periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle.

Sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueella koskeva kunnan harkintavalta vaikuttaisi näin kasvavan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan alueen tavoitellun kehittämisen muu periaate voisi olla esimerkiksi strateginen suunnitelma, kuten kaupunkiseutusuunnitelma.

MaRa toteaa tältä osin, että luonteeltaan oikeusvaikutuksettomaan kaupunkiseutusuunnitelmaan ei tulisi tällä tavoin välillisesti liittää tosiasiallisia oikeusvaikutuksia.

Lakiluonnoksen 212 §:n 2 momentin 3 kohdassa viitataan voimassa olevan lainsäädännön rakennuksen korjaustöiden sijasta rakennuksen korjaus- ja muutostöihin. Yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan ilmene, onko esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksen kaltaiset muutostyöt tarkoitus sallia erityisharkinta-aluetta koskevien lupaedellytysten täyttymisestä riippumatta.

Vastuu (30 luku)

Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu

Lakiluonnoksen 258 §:n mukaan lupaa edellyttävälle rakennushankkeelle täytyisi nimetä päävastuullinen toteuttaja. Päävastuullinen toteuttaja kantaisi vastuun koko rakentamisen ketjusta ja vastaisi myös alihankkijoiden työstä kuin omastaan, ja sovittaisi yhteen hankekokonaisuuden.

MaRa kannattaa ehdotuksen mukaisia tavoitteita rakentamiseen liittyvien vastuiden selkeyttämisestä ja kohdentamisesta lopputulosta koskevien käytännön vaikutusmahdollisuuksien mukaisesti.

Rakennustyön toteutusta koskevan vastuun ohella päävastuulliselle toteuttajalle esitetään myös erilaisia viranomaisprosessiin liittyviä toimittamis- ja läsnäolovelvoitteita, joiden kannalta vastuutahon selkeä määrittely viranomaiseen nähden on tärkeää. Erilaisten tahojen määrän lisääntyessä on sekä vastuiden että erilaisten viranomaistoimenpiteiden kohdistamisen kannalta keskeistä, että eri osapuolet ja heidän roolinsa ja vastuunsa on määritelty selkeästi ilman päällekkäisyyksiä tai katvealueita. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu ja velvollisuus vastata käyttämiensä aliorakoitsijoiden työstä niin kuin omastaan on perusteltu ja kannatettava.

MaRa pitää lisäksi myönteisenä, että rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee jatkossa lain mukaan huolehtia suunnittelu- ja rakennusaikataulun realistisuudesta, jotta olennaiset tekniset vaatimukset voivat täytyä rakentamiselle varatussa ajassa.

Kysymyksiä lausunnonantajille

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

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

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

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (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 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?

Olennaiset tekniset vaatimukset (26 luku)

Asuin-, majoitus- ja työtilat (204 §)

Rakennusten olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ehdoteta uudessa laissa muutettavaksi lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista annettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätyn 117 j §:n nojalla (812/2017).

Lakiluonnoksen 204 §:n mukaan ainoastaan työtilan valaistus voitaisiin järjestää toisen tilan kautta tulevalla välillisellä luonnonvalolla. Uuden sääntelyn mukaan asuinhuoneiston asuinhuoneisiin olisi johdettava suoraa luonnonvaloa.

MaRa esittää, että lakiluonnoksen 204 §:ää tulee muuttaa niin, että majoitustilan ehdottomana edellytyksenä ei olisi, että sinne tulisi johtaa suoraa luonnonvaloa joko välittömästi tai välillisesti toisen tilan kautta. Majoitustilan valaistus tulisi voida järjestää keinotekoisella valaistuksella.

Majoitusliikkeissä vierailevat asiakkaat eivät välttämättä vaadi ikkunattomia huoneita, vaan kysymys on enemmänkin siitä, onko ikkunalla heidän majoittumiselleen olennainen merkitys. Esimerkiksi talviaikaan moni asiakas saapuu huoneeseen pimeään aikaan ja lähtee aamulla pois huoneesta ulkona ollessa vielä pimeää. Moni asiakas viettää muutenkin aikaa huoneessa vain nukkuakseen. Näissä tilanteissa ikkunaton huone voi olla houkutteleva etenkin, jos huonevarustelussa on jotain tavanomaisuudesta poikkeavaa. Nykyisellään yleistyy erilaisten visuaalisten elementtien ja tehosteiden käyttäminen huoneen valaistuksessa. Näillä visuaalisilla tehosteilla monet majoitusliikkeet haluavat erottautua muista.

Merkitys valaista majoitushuone suoraan sinne johdettavalla luonnonvalolla eroaa muutenkin esimerkiksi asuinhuoneiston makuuhuoneen valaistuksesta. Majoitushuoneen käyttö on tavallisesti siinä viipymän osalta hyvin lyhytaikaista ja tilapäistä. Lisäksi majoitusliike on hyvä nähdä asiakaskokemuksen kannalta kokonaisuutena, jossa jokaisella on mahdollisuus halutessaan viettää

valoisaa päiväaikaa myös majoitusliikkeen yleisissä tiloissa. Ikkunan merkitys asuin- ja työtiloissa on siten majoitustilaan verrattuna täysin erilainen.

MaRa korostaa, että valinta majoitushuoneesta, jossa on ikkuna tai ei, pitää antaa majoituspalvelua käyttävälle asiakkaalle. Asiakasta voi helposti informoida etukäteen huoneiden varustelutasosta ja näkymästä jo hänen tehdessään varausta, eikä sääntelyllä pidä tehdä näitä valintoja asiakkaan puolesta. Sen vuoksi lakiluonnoksen mukainen sääntely luonnonvalon johtamisesta majoitustilaan ei ole tarpeellista eikä perusteltua. Muussa tapauksessa se näyttäytyy ylisääntelyltä. Tavoitteena pitäisi enemmänkin olla joustavan sääntelyn ja rakentamisen sujuvoittaminen, mitä tämä säännös ei itsessään majoitustilojen valaistusta koskevasta ehdottomasta vaatimuksesta edellä mainitulla tavalla toteuta.

Vaatimusten soveltaminen kalustettujen asuntojen vuokraukseen ja Airbnb-toimintaan

Lakiluonnoksen 195 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen on täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen. Saman säännöksen 2 momentin mukaan rakennuksen on oltava tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut.

Airbnb:n kaltainen lyhytaikainen ja ammattimainen majoitusliiketoiminta kasvoi ennen koronakriisiä merkittävästi. Monet sijoittajat hankkivat joko useita huoneistoja eri kerrostaloista tai jopa kokonaisen kerrostalon, jossa he harjoittavat ammattimaista majoitusliiketoimintaa. Koronakriisi on leikannut näidenkin majoituspalvelujen kysyntää mutta kriisin jälkeen ja kysynnän palautuessa ongelmat eivät ole poistuneet. Airbnb:n kaltaista toimintaa on harjoitettu jopa vastoin asemakaavamääräyksiä ja rakennuslupaa.

KHO linjasi tänä vuonna antamissaan ratkaisuisissa (KHO 2021:76 ja KHO 2021:77) kalustettujen huoneistojen toistuvan vuokraamisen lyhytkestoisilla sopimuksilla olevan luonteeltaan majoitustoimintaa, jota ei voitu pitää asuinalueelle tyypillisenä. Sillä, oliko kysymys liiketoiminnasta tai sillä, mitä lakia huoneiston omistajan ja vuokralaisen välillä olevaan vuokrasopimukseen sovelletaan, ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa harkinnassa ratkaisevaa merkitystä. Asemakaavoitetulla alueella alueen pääasiallinen käyttötarkoitus osoitetaan asemakaavassa. Näistä ratkaisuista voi tehdä sen johtopäätöksen, että asuinhuoneistossa harjoitettavan toiminnan tulee olla asemakaavamääräysten ja rakennusluvan mukaista. Näin esimerkiksi käyttötarkoitukseltaan asuinhuoneistoksi määritetyssä huoneistossa ei voi luvallisesti harjoittaa lyhytaikaista majoitustoimintaa ilman, että huoneiston käyttötarkoitusta ei ole muutettu siihen soveltuvaksi.

MaRa on pitänyt välttämättömänä, että ammattimaisella lyhytaikaisella majoitustoiminnalla tulee olla samat säännöt siitä riippumatta, harjoitetaanko toimintaa hotellirakennuksessa vai esimerkiksi asuinkerrostalossa. Sääntelyn pitää luoda tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Ammattimaisen lyhytaikaisen majoitustoiminnan pitää noudattaa samaa sääntelyä. MaRa pitää perusteltuna, että asumista ja majoitusta koskevien olennaisten teknisten vaatimusten tulee koskea myös Airbnb-toimintaa.

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Hämäläinen Sami
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry