

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Huomautus: E-P:n ELY-keskus on erikseen toimittanut e-postilla yhtenäisen lausunnon YM:n kirjaamoon.

Kaavoitus- ja rakentamislain tarve

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) ei sisällä riittäviä keinoja ilmastonmuutoksen hallintaan, rakentamisen laadun parantamiseen tai rakentamiseen liittyvien vaikeiden virheiden välttämiseen. Rakennusvirheet aiheuttavat vaikeita terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön (KRL) esitetään runsaasti kokonaan uusia toimivia keinoja näiden kysymysten hoitamiseen.

Uuden lain myötä myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä selkiytyy eri kaavasojen muuttuvien painotusten ja sisältöä koskevien laatuvaatimusten kautta.

Rakentamisen lupajärjestelmään tulee runsaasti parannuksia. Rakentamisen laatuun vaikuttavia keinoja on esitetty laaja-alaisesti rakentamisen eri osapuolia ja rakentamisvaiheita koskien. Rakentamisen virhe-vastuut selkiytyvät 5 vuoden vastuuajan säätämällä. Rakentamisluvan kynnystä korottamalla ja muilla säännöksillä kevennetään rakennusvalvonnan työtaakkaa ja työtä voidaan paremmin kohdistaa. Lupa-muotojen karsimisella ja lupakäsittelyä koskevilla uusilla säännöksillä helpotetaan rakennushankkeiden toteuttamista.

Uuden KRL:n säätämällä voidaan laille asetetut tavoitteet huomioiden kokonaisuutta hallita paremmin ja uuden lain tarve on Etelä-Pohjanmaan ely-keskuksen (ELY-keskus) käsityksen mukaan ilmeinen.

Viranomaiset

Kunnan rooli kaavamonopolin haltijana säilyy muuttumattomana. Kunnan asema myös rakentamista koskevien lupahakemusten ratkaisijana säilyy. Kaavattomalla erityisharkinta-alueella sijoittamisluvan harkinta laajenee käsittämään tarkoituksenmukaisuusharkinnan. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tämä parantaa kunnan yhdyskuntarakenteen ohjausmahdollisuuksia. Maapoliitikan merkitys kunnan toiminnassa on tuotu monipuolisesti esille. Maapoliittinen ohjelma kuuluu selvästi luonteensa vuoksi kunnan itsenäisen päätösvallan piiriin, mikä säilyy ja korostuu.

Viranomaisten (YM, ELY, maakunnan liitto, kunta) roolit ja tehtävät on esityksessä hyvin esitetty ja perusteltu, 9-12 §§. Nykytilanteeseen verrattuna roolit selkiytyvät ja tarkentuvat.

ELY-keskuksen tehtävissä tärkeimpänä tehtävänä jatkuu kuntien alueidenkäytön edistäminen sekä kaavoituksessa että rakentamisessa. Tähän on jo muodostunut selkeät ja toimivat käytännöt. Valvontatehtävissä kohdistuu VAT:n huomioimiseen ja laajenee kattamaan kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä myös laillisuusvalvonnan. Uusina tehtävinä ely:lle tulevat kaavoitusta ja rakentamista koskevista lainsäädäntömuutoksista tiedottaminen sekä kuntien neuvonta kaavoitusta ja rakentamista koskevien säännösten soveltamisessa. Ohjaustehtävää ei ely:lle esitetä eikä rakentamisen valvontaa.

ELY-keskuksen havaintojen mukaan nykyisten valvontasääntöjen toimivuudessa on merkittäviä puutteita. Kaavoituksessa ja rakentamisessa esim. menettelytavat ovat muuttuneet ja erilaistuneet kuntien välillä. Jääviystapauksia on myös esiintynyt. Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksiä on tehty ilman hallinto-lain edellyttämiä perusteluja. Näissä tilanteissa on tullut esille sekä kunnan että osallisten taholta odotuksia, että ely-keskus valvovana viranomaisena ryhtyy valvontatoimiin.

Nykyinen korkea valvontakynnys, asialla oltava valtakunnallisesti tai maakunnallisesti erityisen merkittävä vaikutus, ei ole mahdollistanut valvontatoimia merkittävässä ja selvästi lain vastaisissa tapauksissa. Samalla valvontakynnyksen selvittäminen on vaatinut työaikaa sekä ely-keskuksissa että oikeusasteissa. Oikeusvaltion kuuluva hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja hallinnon valvonta ei MRL:n nykyisten säännösten perusteella täyty ja sen vuoksi esitetty muutos on ELY-keskuksen arvion ja kokemusten mukaan hyvin perusteltu ja tarpeellinen. KHO on lakiesityksestä 25.11.2021 antamassaan lausunnossa todennut, että nykyinen laki on johtanut valvontasäännösten soveltamisessa epäselvyyteen ely-keskuksen valitusoikeuden olemassaolosta. KHO:n lausunnon mukaan esitetty muutos on perusteltu.

ELY-keskus pitää lakiesityksen 10 § erittäin tärkeänä. Sillä korjataan oikeusvaltioon kuuluvalla tavalla valvonnan järjestäminen. Huomattavaa on, että käytännössä ELY-keskuksen valvontatoimien määrä on pieni ja kuntien itsenäinen päätösvalta säilyy sekä kaavoituksessa että lupa-asioissa. Esityksen mukaan ELY-keskuksen valvonta poistuu rakentamisen osalta, vaikka muutoksenhakuoikeus säilyy. Valvontamekanismin olemassaololla on kuitenkin jo sinänsä vaikutusta hallinnon lainalaisuuden toteutumiseen. Merkittävää eri osapuolia hyödyttävää vaikutusta tulee siitä, että toimiva valvontajärjestelmä samalla myös ehkäisee syntyviä varsin pitkäkestoisia oikeusriitoja.

Maapoliitikan merkitys kunnan toiminnassa on tuotu monipuolisesti esille. Maapoliittinen ohjelma kuuluu selvästi luonteensa vuoksi kunnan itsenäisen päätösvallan piiriin. Maapoliitikan hoitotavoilla on kuitenkin suuri merkitys myös viranomaisten kannalta. Sen perusteella maanhankintaa

suunnataan ja kaavoitusta viedään eteenpäin. Tämän vuoksi lakiin, 137 §, on syytä harkita säännöksiä myös siitä, miten maapolitiikan ohjelmaa valmisteltaessa kunnan ja viranomaisten vaikka vapaamuotoisempaa vuorovaikutusta voidaan järjestää. Tämä tukisi oikea-aikaista vaikuttamista ja ennalta-arvattavuutta, kun kaavoituksella myöhemmin toteutetaan maapolitiikan tavoitteita.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, 4 §

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja kaavahierarkia ehdotetaan säilytettäväksi nykyisen kaltaisena: valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Uutena säädettävillä kaupunkiseuduilla olisi laadittava kaupunkiseutusunnitelma. Lopputulosta ely-keskus pitää nykyistä suunnittelujärjestelmää selkeyttävänä.

Selvitykset ja päätökset voidaan nykyistä paremmin tehdä oikea-aikaisesti ja hyödyntäen kullekin kaava-tasolle tarpeellisia selvityksiä. Eri kaavatasojen muuttuvat painotukset ja laatuvaatimukset luovat hyvät edellytykset kaavojen laadun parantamiselle. Kuntien yhteisestä yleiskaavasta ei esitetä enää sääntelyä. Kunnat voivat tarvittaessa tehdä yleiskaavallista yhteistyötä.

Tuulivoimakaavoitus ja sitä koskevat yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset eivät turvaa toisen kunnan alueen ympäristöön sopeutumista ja maankäyttötarpeiden selvittämistä. Myöskään toisen kunnan alueesta ei voida yleiskaavalla antaa tarpeellisia maankäyttörajoitteita tai muutoin määrätä.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin esitetään 29 §:ssä useita sedullisia edellytyksiä kuten seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuus kaupunkiseuduilla, viherrakenteen jatkuvuus, liikennejärjestelmän toimivuus, palveluiden ja työpaikkojen saavutettavuus ja keskusta-alueiden palvelujen kehittämisedellytykset. ELY-keskus pitää tarpeellisena lakiesityksen mukaisesti huomioida seudulliset vaikutukset myös yleiskaavoissa. Tämä on erityisen tarpeellista, mikäli maakuntakaavan sisältöä rajataan. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja kestäväen yhdyskuntarakenteen kannalta on liikenteen ja kaavoituksen yhteensovittaminen erittäin tärkeää.

Ely-keskus ehdottaa suunnittelujärjestelmään vielä seuraavia parannuksia:

VAT

VAT:n arvioidaan suuremmin vaikuttavan kuntakaavoitukseen johtuen maakuntakaavan sisällön rajaamisesta. Mikäli maakuntakaavan sisältöä rajataan esityksen mukaisesti, ELY-keskus pitää tarpeellisena, että VAT:ien sisältöä ja oikeusvaikutuksia määritettäessä huomioidaan maakuntakaavan sisällön rajaamisesta aiheutuvat vaikutukset (18 §). Esitetty rajaaminen vaikuttaa siten, että kuntakaavoituksessa joudutaan selvittämään ja ratkaisemaan monia alueidenkäytön asioita, joita nykytilanteessa selvitetään maakuntakaavoissa. Tuulivoimayleiskaavan erityisissä laadullisissa vaatimuksissa ei myöskään huomioida sitä, miten toisen kunnan alueelle aiheutuvien vaikutusten selvittäminen ja huomiointi järjestetään (61 §). VAT:ien tarkoitusta ja sisältöä KRL:ssa määritettäessä (15 §) ja tavoitteista päätettäessä (16 §) on huomioitava, että valtakunnallisesti tai

maakunnallisesti merkittävän energiatuotannon ja energiansiirron järjestämiseen osoitetaan VAT:ssa riittävät tavoitteet ja ohjeet kuntakaavoitukselle.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on täsmennetty liikenteen osalta. Jatkossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat koskea asioita, joilla on liikennejärjestelmän tai liikenne- ja viestintäyhteyksien kannalta kansainvälinen tai valtakunnallinen merkitys. Käytetyt käsitteet kuvaavat nykyistä lakia kat-tavammin liikenteellisiä asioita, joilla voi olla kansainvälistä tai valtakunnallista merkitystä ja muutokset ovat siten perusteltuja. Liikennevastuualue korostaa, että jatkossa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa on otettava huomioon liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 15 b §:n mukainen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma sisältää liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet, jotka on tarpeen ottaa huomioon, kun valmistellaan valtakunnallisia liikennejärjestelmää ja liikkumista koskevia alueidenkäyttötavoitteita.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi rajatumpi kuin nykyisin MRL:n perusteella. Maakuntakaavassa esittäisiin kehittämisperiaatteet maakunnan aluerakenteelle, valtakunnalliselle tai maakunnalliselle liikennejärjestelmälle ja -verkolle sekä viherrakenteelle.

Maakuntakaavan yleispiirteisyyden lisääminen on kannatettavaa. Yleispiirteisyyttä voidaan kasvattaa, vaikka maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa. Maakuntakaava voisi olla samanaikaisesti sekä nykyistä yleispiirteisempi että nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen.

ELY-keskus esittää, että maakuntakaavan sisältö pysytetään nykyisellään. Vaihtoehtoisesti ehdotettujen kolmen oikeusvaikutteisen teeman lisäksi on lisättävä maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävät energiatuotannon alueet, vähittäiskaupan suuryksiköt ja arvokkaat kulttuuriympäristö- ja maisema-alueet.

Maakuntakaavan rakentamisrajoitusten käytön mahdollistamista valinnaisesti 22 §:ssä esitetyllä tavalla suojele- tai virkistysalueilla tai liikenteen ja teknisen huollon verkostojen alueilla ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Näiden rakentamisrajoitusten automaattinen liittyminen mainittuihin aluevarauksiin tulisi säilyttää MRL:n mukaisena. Riittävää joustavuutta saadaan sulkemalla tietyntyyppinen rakentaminen rakentamisrajoituksen ulkopuolelle.

Eryteisesti tuulivoimala-alueiden ympäristö- ja muut vaikutukset ovat hyvin laajoja. Tuulivoimala-alueen sijaintikunnalle ei voida asettaa laajoja useiden kuntien alueita koskevia selvitysvelvoitteita. Sijaintikunta ei voi myöskään asettaa toisen kunnan alueelle kaavan vaikutusalueella tarpeellisia maankäyttörajoituksia. Vaikka maakuntakaavassa voitaisiin esityksen mukaan edelleen osoittaa tuulivoimatuotannon alueita, on epävarmaa, jatkuisiko kaavoituskäytäntö näin, koska ohjausvaikutus puuttuisi. Tuulivoimahankkeisiin sisältyy usein ristiriitoja ja maakuntakaavan oikeusvaikutuksettomat osat eivät anna riittävää tukea näiden ratkaisuun.

On tärkeää, että valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko säilyvät jatkossakin maakuntakaavan oikeusvaikutteisina osiina. Maakuntakaava on oleellinen suunnitteluväline ratkaistaessa valtakunnallisia ja maakunnallisia liikennejärjestelmän ja -verkon kysymyksiä.

Liikenteen ja maankäytön suunnittelukysymykset liittyvät tiiviisti toisiinsa. Myös liikenteen näkökulmasta on siten merkityksellistä, miten maakunnan oikeusvaikutteinen aluerakenne on jatkossa määritelty. Laki-esityksen mukaan aluerakenteeseen eivät kuuluisi monet sellaiset alueidenkäytön muodot, joita nykyisin käsitellään maakuntakaavoissa. Vähittäiskaupan suuryksiköt voivat synnyttää paljon liikennettä ja täten liikenteelliset vaikutukset voivat olla suuria. Vaikutusten vuoksi niiden olisi tarpeen sisältyä aluerakenteeseen, jota ohjataan maakuntakaavalla. Mikäli maakuntakaava ei ohjaisi jatkossa tällaisten alueidenkäytön muotojen suunnittelua, jäisivät monet maakunnallisen tai seudullisen tason vaikutuksia omaavat asiat pelkästään yksittäisten kuntien kuntakaavoituksessa ratkottaviksi.

ELY-keskuksen L-vastuualue katsoo tarpeelliseksi lisäksi todeta: KRL:n 20 §:ssä säädettäisiin maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista. Maakuntakaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota aluerakenteen taloudellisuuteen, toimivuuteen ja kestävyYTEEN. Aluerakenteen taloudellisuuden, toimi-vuuden ja kestävyYden huomioon ottaminen edellyttäisi maakuntakaavoituksessa sellaisen aluerakenteen kehittämistä, joka mahdollistaisi olemassa olevien rakenteiden hyödyntämisen, edistäisi palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, vähentäisi liikennetarvetta sekä edistäisi kestäväää liikennettä. Myös näitä laadullisia vaatimuksia voi olla vaikeampi saavuttaa sillä aluerakenteen sisällöllä, joka lakiesityksessä on kuvattu. Kun useita paljon liikennettä aiheuttavia toimintoja ei sisältyisi oikeusvaikutteiseen aluerakenteeseen, olisi vaikea varmistaa, että liikennetarve vähenee, kestäväen liikenteen olosuhteita edistetään ja palvelut ovat saavutettavia.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Kaupunkiseutusuunnitelman merkitys suunnittelujärjestelmässä jää epäselväksi. Sen vaikutuksia suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta on vaikea arvioida. Kun kaavoituksen ulkopuolella ei-oikeusvaikutteisella kaupunkiseutusuunnitelmalla käsitellään kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta, liikennejärjestelmää ja viherakennetta, on näin merkittäviä maankäyttö- ja liikenneasioita ohjattava oikeusvaikutteisella kaavalla.

Yleiskaava

Yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen siirto kunnan hallintosäännöllä aina lautakuntatasolle saakka vaatii perusteluja. Onhan kyseessä kunnan tärkein kaavataso. Lakiesityksen 137 §:n mukaan maapolitiikan ohjelma on valtuustoasia sen laaja-alaisten vaikutusten johdosta. Maapolitiikan ohjelma on kuitenkin oikeusvaikutuksettomanakin on esitetty valtuuston hyväksyttäväksi.

Yleiskaavan merkitys yhdyskuntarakenteen ohjausvälineenä voi heikentyä yleiskaavan kehittyessä strategisempaan suuntaan ja koska lakiesityksen mukaan asemakaavalla voidaan entistä väljemmin

poiketa, 31 § 4 mom., vanhentuneesta yleiskaavasta. Tämän vaikutuksen seurantaan on joka tapauksessa syytä kiinnittää huomiota.

Hulevesien hallinnan kokonaissuunnittelu on nykyisessä MRL:ssä ja ehdotetussa KRL:ssä osittain vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Yleiskaavan laadullisissa vaatimuksissa tulisi huomioida ilmastomuutokseen sopeutuminen selkeämmin. Hulevesisäännöksiä tulisi täydentää koskemaan yleiskaavatasoa, jotta yleispiirteisemmässä kaavoituksessa huomioitaisiin hulevesien kokonaishallinta, varauduttaisiin ilmastomuutoksen aiheuttamiin riskeihin ja osaltaan edistettäisiin lain tavoitteiden toteutumista.

Yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin olisi hyvä sisällyttää myös vaatimus liikennejärjestelmän turvallisuus-desta. Liikennejärjestelmän turvallisuuden sisällyttämistä myös maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin voitaisiin harkita. Yleispiirteisissä kaavoissa tehdään ratkaisuja, joilla vaikutetaan liikenneturvallisuuden toteutumisen edellytyksiin. Näitä ovat esimerkiksi kaavaratkaisujen vaikutukset liikkumistarpeeseen ja kulkumuotojakaumaan sekä paljon liikennettä aiheuttavien toimintojen sijoittaminen.

KRL:n vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset (KRL 58 ja 59 §) eivät enää sisällä niitä vähittäis-kauppojen liikenteellisiin vaikutuksiin sisältyviä vaatimuksia, jotka voimassa oleva MRL sisältää. MRL edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksiköitä osoitettaessa on katsottava, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä (nykyisin kävely ja pyöräily) ja että asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Vähittäiskaupan suuryksiköiden liikenteelliset vaikutukset voivat olla hyvin merkittäviä, joten myös KRL:ssä olisi syytä edellyttää näiden asioiden huomioon ottamista, kun vähittäiskaupan suuryksiköitä osoitetaan kaavoissa.

Lain perusteluissa on syytä myös perustella oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan jäämistä kokonaan pois. Tällaista yleiskaavaa koskeva ainoa säännös on 369 § ja senkin perustelu on suppea. Esimerkiksi vaikuttaako tämän yleiskaava-asteen poisjäänti hidastavasti strategisten yleiskaavojen laadintaan, on hyvä arvioida.

Asemakaava

Asemakaavan laadulliset vaatimukset ovat liikenteellisestä näkökulmasta erittäin hyviä. Ne edellyttävät voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin kaavoissa esitettävien liikenteen ja maankäytön ratkaisujen vastaavan toimintaympäristön haasteisiin, joihin kuuluu muun muassa ilmastomuutoksen hillintä.

Asemakaavan ajanmukaisuutta koskeva 47 § on kokonaisuutena hyvä. Arvionnin tekemistä ja erityisesti kuulemisen ohjaustarvetta on vielä harkittava.

Ranta-asemakaava

Ely-keskuksen kokemusten perusteella pysyvän asutuksen ja muun kuin loma-asutuskäytön salliminen ranta-asemakaavassa ranta-alueella ei ole perusteltua yhdyskuntarakenteen kestävä kehityksen turvaamisen kannalta, 55 §. Riskinä on lisääntyvä haitallinen yhdyskuntakehitys: rakenteen hajautuminen, palvelujen järjestämisen vaikeutuminen ja haitallisten ympäristövaikutusten kasvu. Esimerkkinä liikenteen aiheuttamat lisääntyvät päästöt ja lisäkustannukset tiestön ylläpitoon.

Kunnalle on myös ranta-alueilla turvattava pysyvän ja muun kuin loma-asutuksen sijoittumisen ohjaus ja päätöksenteko joko yleiskaavoituksen, asemakaavoituksen tai lupaharkinnan keinoin. Hajautuvan yhdyskuntarakenteen suurauksena edellä minitun lisäksi kasvavat henkilökuljetusten kustannukset. Huomioitava uusille hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja kustannusvastuut, mikä voi lisätä tarvetta yhdyskuntarakenteen ohjaukseen.

Rakentamisen lupajärjestelmä, 27 luku

Lakiesityksen 208 §:n mukaan rakentamislupakynnyksen nousisi merkittävästi MRL:n mukaiseen lupa-kynnykseen verrattuna. Rakentamista varten tarvitaan sijoittamislupa ja toteuttamislupa. Toimenpideluvasta ja ilmoitusmenettelystä luovutaan kokonaan, 209 §. ELY-keskus pitää muutoksia hyvänä, koska se osaltaan vapauttaa rakennusvalvonnan työn suuntaamista yleisen intressin edellyttämään valvontaan ja neuvontaan sekä uusien rakentamisen ohjauksen keinojen oppimiseen ja vakiinnuttamiseen. ELY-keskuksen L-vastuualue ei pidä esitettyjä muutoksia lähtökohtaisesti hyvänä asiana haitallisten seurausvaikutusten takia, jotka on tuotu esille liikenteellisiä huomioita rakentamisen kokonaisuudesta kappaleessa.

Rakentamislupa kynnystä nostettaessa on huomioitava, miten ilman rakentamislupaa rakennettavien rakennuskohteiden valvontavastuu järjestyy. Rakennusvalvonnan valvonta kohdistuu yleisen intressin näkökulma huomioiden. Myös tällaisten rakennuskohteiden rakentamisessa on kuitenkin noudatettava asemakaavaa ja rakennusjärjestystä. Naapurilla tai muulla asianosaisella ei välttämättä ole valmiuksia hoitaa valvontaa.

Rakentamisluvan käsittely mahdollistetaan 2-vaiheisena , sijoittamislupana ja toteuttamislupana, 209§. Tämä mahdollisuus edistää kunnan kaavoitus- ja rakennustoimen yhteistyötä, koska lupaharkinnassa on kyse sekä alueidenkäytöllisten että teknisten toteuttamisedellytysten harkinnasta.

Sijoittamislupaharkintaan erityisharkinta-alueella esitetään oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mikä laajentaa kunnan mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen ohjauksessa, 212 §. ELY-keskuksen arvion mukaan päätöksen tekeminen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen painottaa alueidenkäytöllisten edellytysten huomioimista. Tällöin yhteistyö kunnan kaavoitus- ja rakennustoimen välillä on tärkeää.

Kuitenkin edellytyksien kuvaileminen 1 mom.1-kohdassa vähäistä suuremmalla haitalla kaavoitukselle on vaikeatulkintainen ja sen pitäisi kuulua kuten MRL:n 171 §:ssä.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, s. 429, lupakäytäntöä on voitava muuttaa niin, ettei oikeuskäytännössä vakiintunutta käytäntöä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta tarvitse huomioida, jos kunnalla ei ole lähitulevaisuudessa tarkoitus kaavoittaa aluetta. ELY-keskus katsoo, että maan-omistajien tasapuolinen kohtelu lupa-asioissa on aina huomioitava. Tasapuolisuudesta on huolehditava joko lupaharkinnan yhteydessä tai laatimalla rakentamista ohjaava kaava.

Rakentamisen vastuiden järjestäminen uusilla tavoilla selkeästi, 258 – 262 §§ tulee vaikuttamaan rakentamisen laatuun paremman suunnittelun ja toteutuksen kautta. Yleiseksi vastuujaksi eri toimijoille esi-tetään 5 vuotta. ELY-keskus pitää uudistusta tarpeellisena. Sen rakentamiskustannuksia korottava vaikutus on arvioiden mukaan vähäinen varsinkin siihen hyötyyn nähden, että hankalilta rakentamisvirheilä ja niiden seurauksilta voidaan useammin vältyä.

Rakennusten kunnossapitovelvoite on sisältynyt rakennuslainsäädäntöön pitkän aikaa tärkeänä sisältönä. Lakiesityksessä rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laadintavelvollisuus laajenee koskemaan kaikkia uusia rakennuskohteita, 303 §. Ohjeen laatimisvevoite kohdistuisi pääsuunnittelijaan eikä MRL:n mukaisesti rakennushankkeeseen ryhtyvään.

Täysin uutena rakennusten kunnossapitoa edistävänä veloitteena esitetään 10 vuoden välein suoritettavaa rakennuksen katsastusta, 306 §. Nämä uudet keinot vaikuttavat myönteisesti rakennetun ympäristön pysymiseen käyttökelpoisena ja myös rakennetun ympäristön arvojen säilymiseen. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta olemassaolevaan rakennuskannan käyttöikä pidentävillä toimenpiteillä on merkittävä vaikutus. Vaatimus rakennuksen vähähiilisydestä, 206 § esitetään arvioitavaksi ilmasoselvityksen ja materiaaliselosteen avulla ja se koskisi uusia mutta myös laaja-alaisesti korjattavia rakennuksia. Vähähiiliseen rakennettuun ympäristöön siirtymiseen vaikuttavat lakiesityksessä esitetyt monet keinot ovat ELY-keskuksen arvion mukaan selkeästi laadittuja. Edellytykset toimivien soveltamiskäytäntöjen muodostumiseen kohtuullisessa ajassa ovat olemassa. Silti seurantaan, ohjeisiin ja koulutukseen on kiinnitettävä huomiota.

Rakennuksen korjaamista ohjaavassa 196 § 2 momentin viimeisessä virkkeessä esitetty mahdollisuus noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia, jos tarkoituksena on parantaa rakennuksen teknistä toimivuutta, voi ely-keskuksen arvion mukaan haitata säännöksen tarkoituksen toteutumista.

Lakiesityksen 203 § 2 mom:n kohtaan 7 tulisi siinä esitetyn lisäksi mainita arvokkaista rakennuksista tehtyjen selvitysten mukaiset kohteet. Purkamisluvan edellytyksiin 218 § 2 mom:ssa esitettyä lievennystä rakennuksen säilyttämistarpeisiin ely-keskus ei pidä hyvänä, koska se käytännössä voi estää säännöksen tarkoituksen toteutumista.

Valvontatoimen ja muun viranomaistehtävän hoidon kannalta on tärkeä, että purkamisluvat, sijoittamisluvat, joihin sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä sekä rakentamista koskevat poikkeamisluvat saatetaan viipymättä viranomaisille tiedoksi. MRL:ssä näistä saadetaan asetustasolla. KRL 231 § 1 mom:ssa säädetään, että lupaviranomaisen on anettava lupapäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella hallintolain 62a §:ää noudattaen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien rakentamista koskevien lupapäätösten antamisesta tiedoksi julkipanolla luovutaan. 231 §:n sisältö tarkoittaa päätösten tiedoksiantotapaa. ELY-keskus katsoo, että 231 §:n otsikon tulee kuulua: Rakentamista koskevien päätösten tiedoksianto.

Yleinen ilmastosäännös 5 §

Ehdotettu 5§ on sisällöltään kattava ja avaa asiatasolla hyvin ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tematiikkaa. Hillinnän osalta on merkittävää huomioida pykälän sisällön kirjoittaminen siten, että tulevat tekniset ratkaisut ja karttuva tutkimustieto voidaan ottaa huomioon, kun käytännön kaavaratkaisuja tehdään. Sopeutumisen laajassa käsitteessä on selkeästi nostettu tulvariskien lisäksi myös muut vaikutukset ja vaikutusketjut, joita muuttuvista ilmastolosuhteista aiheutuu. Tämä on merkittävää sopeutumisen onnistumiseksi sekä myös terveellisen ja turvallisen elinympäristön turvaamiseksi.

5 § 2 mom:n 1. virke on tarpeen täydentää seuraavasti: Kaavoituksessa ja rakentamisessa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastomuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin sekä varmistettava ilmastomuutoksen sopeutumisen kannalta tärkeiden luonnonympäristöjen ja ekologisten yhteyksien säilyminen. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulva riskien hallinta on muutoin varmistettava.

KHO:n lausunnon (H 492/21) mukaan "Viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa." Tämä periaate on tärkeä myös ilmastotavoitteiden ja vaikutusten arviointien kannalta, jotta ilmastokysymyksiin muotoutuu yhdenmukaisia linjauksia ja tulkintoja koko maassa.

Ehdotetussa 5§ edellytetään muun muassa olemassa olevan infrastruktuurin kestävää hyödyntämistä sekä edellytysten luomista vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle. Liikenteen ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on oleellista, että kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä edellytetään ilmastomuutoksen hillintää edellä mainituin keinoin. Myös ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulma on tärkeä. L-vastuualue pitää hyvänä, että ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen merkitystä alueidenkäytössä ja rakentamisessa korostetaan lisäämällä siitä oma pykälänsä KRL:iin. Niin ikään tärkeänä pidetään sitä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat jatkossa koskea asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastomuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen ja että kaavojen

todennäköisesti merkittävät vaikutukset ilmastoon, ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen on jatkossa selvitettävä. Liikenteellä on merkittävä rooli näissä.

Erityiskysymyksiä

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen (Seweso-laitokset) huomioiminen kaavoituksessa ja rakentamisessa varmistuu huomattavasti, kun onnettomuusvaaran huomioimisesta laitoksia sijoitettaessa tai niiden läheisyydessä muuta maankäyttöä järjestettäessä säädetään lailla, 6 §. Nykytilanteessa pelkäs-tään YM:n ohjekirjeeseen perustuva ohjaus ei ole riittävää. Uusi säännös on tärkeä ja tarpeellinen.

Maailmanperintökohteiden turvaamiseksi ei MRL:ään sisälly erityissäännöksiä. Lakiesityksen on otettu useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata kohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen huomi-oonottaminen ja vaaliminen niin kaavoituksessa kuin lupakäytännössä, 7 §, 15 §, 20 § 1 mom k. 6, 29 §, 211§, 227 §, 228 §. Uudet säännökset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja. Onhan maailmanperintö valin-ta, joka sulkee (tai voi sulkea) pois muita vaihtoehtoja. Maailmanperintöaluetta seurataan ja niistä pitää raportoida säännöllisesti. Lisäksi status voidaan myös menettää, jos sen perusteena olevista arvoista ei pidetä huolta. Varsinkin Merenkurkun maailmanperintöalueella merkittävä osa Merenkurkun perintöalueesta sisältyy erilaisiin suojeluohjelmiin: rantojensuojelu-, lintuvesien ja vanhojen metsien suojeluohjelmiin sekä Natura-verkostoon, joiden nykyiset suojeluvälitteet turvaavat suurelta osin myös maailmanperintöarvot.

On kuitenkin hyvä huomata, että Merenkurkun maailmanperintöalueen valmistelun vuorovaikutuspro-sesseissa lähdettiin siitä, että tuleva status ei luo alueidenkäytölle uusia velvoittavia rajoitteita. Tällöin saatiin aikaan alueellinen hyväksyttävyyys. Nyt rajoitteita syntyy, 7 §, sekä kaavojen perusteella täydentyvien laadullisten sisältövaatimusten että rakentamisen täydentyvien lupakriteerien kautta. On selvitettävä, voidaanko kaavojen laadulliset sisältövaatimukset ja rakentamisen lupakriteerit kirjoittaa lakiin sel-vemmin eikä pelkästään viittauksella lain ulkopuolella määriteltyyn maailmanperintökohteen yleismaailmalliseen erityisarvoon.

Mielenkiinto vesialueiden käyttöön on kasvanut ja niiden hyödyntäminen myös jatkossa lisääntyy. Nyt voimassaolevan lain aikana merialueille on laadittu yleiskaavoja ja kaavat sisältävät esim. suojelua tai elinkeinotoimintaa, kuten kalankasvattamot, koskevia määräyksiä ja merkintöjä. Merituulivoimala-alueiden suunnittelussa ja rakentamisessa joudutaan myös ratkaisemaan, minkälaista alueidenkäytön ohjausta tarvitaan. Asmakaava-alueilla vesialueille on kohdistunut rakentamista.

Lakiesityksen 1 §:ssä ja 3 § 2 mom:ssa alueen määritelmässä ei vesialuetta käsitellä. Yleiskaavan tarkoitus-ta ja sisältöä kuvaava muuttunut säännös 25 § ei sulje pois vesialueita, mutta sen

perusteella ei voida myöskään todeta, että vesialueet voivat olla yleiskaavallisen ohjauksen kohteena. Merialuesuunnittelusta on lakiesityksessä oma , 15 luku kuten myös nykyään MRL:ssä. Asemakaavan osalta vesialueita ei myöskään ole erityisesti huomioitu. MRL/KRL ei sovelleta aluevesillä tai talousvesialueilla. Vesialueille sijoitettavat toiminnot voivat vaikuttaa merkittävästikin esim. maisemaan tai kulttuuriympäristöön ja vaikutuksia voi myös ulottua rannikkovesistöön loma-asutuksineen.

Lähtökohtaisesti alueiden hyödyntämisen suunnittelussa voi ja tulee noudattaa normaalia kaavoitusmenettelyä. ELY-keskuksen arvioin mukaan alueidenkäytön ohjaustarvetta ja tarkoitusta vesialueilla tulisi ainakin lain perusteluissa käsitellä.

Yhteenveto

Lakiesitys on hallitusohjelmassa MRL:n muutokselle asetettujen tavoitteiden mukainen. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä tarkentuu, mutta pysyy rakenteeltaan samanlaisena. Kuntien kaavamonomoli ei muutu ja kaavattomilla alueilla kunnan lupaharkintaperusteet laajenevat. Myös maapolitiikan ohjelman merkitys kunnassa korostuu. ELY-keskus katsoo, että näistä kunnan asemaa koskevista vaikutuksista on lakiesityksestä jo annetuissa lausunnoissa annettu epätasaisesti tietoa.

Rakentamisen lupajärjestelmään ja laadun parantamiseen esitetään uusia keinoja. Tavoitteiden toteuttamiseksi esitetyt keinot ovat säännöksittäin selkeästi kirjoitettuja ja perustelut ovat laajoja tukien uusien säännösten soveltamiskäytännön muodostumista.

Vaikka kaavoitus- ja rakentamislaki on uusi laki, voidaan MRL:n voimassaoloaikana muodostunutta soveltamiskokemusta ja oikeuskäytäntöä hyödyntää.

Lain voimaantulo 2024 ja esitetyt siirtymäsäännökset (digitalisaatio 2027) antavat myös riittävästi aikaa valmistautua uuden lain käyttöönottoon. ELY-keskus pitää kuitenkin tärkeänä, että koulutustoimintaa voidaan järjestää etupainotteisesti. Erityisesti digitalisaation toteutumisesta on edistettävä ja tuettava niin, että valmiudet käyttöönottoon kehittyvät tasaisesti kaikilla alueilla.

ELY-keskuksen arvion mukaan lakiesitys on hyvin laadittu ja sen perusteella alueiden ja rakennusten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö voidaan järjestää MRL:n voimassolon päätyttyä.

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

Liikenteellisiä huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin tehtäisiin vain vähäisiä muutoksia. Lain 17 ja 18 §:stä

ehdotetaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman osalta poistettaviksi tarpeettomina viittaukset

oikeusvaikutteiseen kaavaan, koska KRL ei enää sisältäisi mahdollisuutta laatia

oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa. Oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja on kuitenkin jo olemassa. Lain

perusteluissa tulisi tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi käsitellä olemassa olevia oikeusvaikutuksettomia

yleiskaavoja ja todeta, että kielto hyväksyä yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa vastoin yleiskaavaa ei

koskisi näitä oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja.

Hallituksen esityksessä tulisi esittää liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain pykälät kokonaisuudessaan. Nyt 17 §:n 3 ja 4 momentti puuttuvat esityksestä, jolloin on epäselvää, onko kyseisten momenttien tarkoitus jäädä voimaan. Kyseisten momenttien jääminen voimaan on maanteiden suunnittelun kannalta välttämätöntä, joten ne on syytä lisätä hallituksen esitykseen.

KRL 104 § Maantien liikennealueen osoittaminen asemakaavassa: Pykälässä säädettäisiin maantien liikennealueen osoittamisesta asemakaavassa vastaavasti kuin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 83 §:n 4 momentissa. Pykälän erottaminen omaksi pykäläkseen selkeyttää maanteiden asemakaavoit-tamista. Kevyen liikenteen väylän sijaan käytettäisiin jalkakäytävän ja pyörätien käsitettä. Käsitteen ajantasaistaminen erillisiksi jalkakäytäväksi ja pyörätieksi on perusteltua.

KRL 115 § Maantien muuttuminen kadunpitopäätöksellä kaduksi: Pykälään sisältyy uusi säännös kunnan velvollisuudesta ilmoittaa kadunpitopäätöksestä tienpitäjälle. Lisäys on perusteltu, jotta varmistetaan päätöksen välittyminen tiedoksi tienpitäjälle. Pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että kadunpi-topäätökset tulee tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ottaen huomioon kunnossapidon vaatimukset ja maankäytön sekä tie- ja katuverkon toteutuminen. Pykälää tulisi täydentää muotoon: kadunpi-topäätökset tulee tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja ajankohtana ottaen huomioon kun-nossapidon vaatimukset ja maankäytön sekä tie- ja katuverkon toteutuminen. Lisäys tarkoituksenmukaisesta ajankohdasta olisi tarpeellinen, sillä nykyisin kadunpitopäätökset jäävät monesti tekemättä, vaikka edellytykset kadunpitopäätöksen tekemiselle olisivat olleet jo kauan olemassa. Näin ollen väylät ovat pitkiä aikoja välitilassa, jossa ne ovat asemakaavoissa katualueita, mutta edelleen hallinnollisesti maanteitä.

Lisäksi 115 §:n 4 momenttia tulisi täydentää kadunpitopäätöksellä lakkautetun maantien kiinteistötoimituksen osalta. Pykälää tulisi täydentää seuraavasti: Kunnan tulee järjestää kadunpitopäätöksen jälkeen kiinteistötoimitus. Asiasta voidaan säätää vaihtoehtoisesti myös asetuksella. Kiinteistötoimitus on välttä-mätön, jotta väylän omistusoikeuden muutos saadaan rekistereihin. Tällä hetkellä rekisterit, kuten kiinteistörekisteri, sisältävät virheellisiä väyliä omistajatietoja, koska kadunpitopäätöksen jälkeiset kiinteistötoimitukset ovat jääneet osassa tapauksista tekemättä. Kiinteistötoimituksen voi tehdä Maanmittauslaitos tai kunnan mittaus-toimi.

Hulevesiä koskevassa säätelyssä on otettava huomioon, että kiinteistöjen hulevesiä ei lähtökohtaisesti saa johtaa maanteiden kuivatusjärjestelmiin. Kiinteistöjen hulevesijärjestelyistä ei

saa aiheutua haittaa naapurikiinteistöille, ja maanteiden kuivatusjärjestelmiin johdettuna niistä voi aiheutua haittaa maanteiden kuivatukselle. Maanteiden kuivatusjärjestelmät on mitoitettu maanteiden tarpeille, eikä mitoituksessa ole huomioitu mahdollisia muita hulevesien lähteitä.

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

Huomautus: ELY-keskus on toimittanut e-postilla lausuntonsa YM:n kirjaamoon.

Liikenteellisiä huomioita rakentamisen kokonaisuudesta

Rakentamisen lupakynnystä nostettaisiin merkittävästi MRL:iin verrattuna. Rakennuslupa ja toimenpidelupa korvattaisiin rakentamisluvalla, johon kuuluisi sijoittamislupa ja toteuttamislupa. Lupakynnyksen nosto voi vaikuttaa niiden lupa-asioiden määrään, joista kuullaan naapurina tienpitäjää edustavia ELY-keskusten liikennevastuualueita.

KRL 211 § Sijoittamisluvan edellytykset alueella, jolla ei ole asemakaavaa: Pykälässä säädettäisiin, että rakennukset on voitava sijoittaa vähintään 4 metrin etäisyydelle kiinteistön rajasta ottaen lisäksi huomioon liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 44 §:n mukainen suoja-alue ja 45 §:n mukainen näkemäalue. Viittaus on hyvä ja ohjaa rakennushankkeesta vastaavan selvittämään myös liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisen käyttörajoituksen sekä mahdollisen poikkeamisluvan tarpeen rakennuksen vähimmäisetäisyydestä kiinteistön rajasta. Pykälässä on viitattava myös ratalain 37 §:n mukaiseen suoja-alueeseen ja 38 §:n mukaiseen näkemäalueeseen, sillä myös ne on otettava huomioon rakennusta sijoitettaessa.

Sijoittamisluvan edellytyksissä alueella, jolla ei ole asemakaavaa edellytetään, että hulevedet voidaan hoitaa aiheuttamatta haittaa ympäristölle. Hulevesien lisääminen pykälään on tarpeellinen lisäys. Pykälää olisi edelleen tarpeen täydentää muotoon: hulevedet voidaan hoitaa aiheuttamatta haittaa ympäristölle ja naapurikiinteistöille. Kiinteistöjen hulevesijärjestelyistä ei saa aiheutua haittaa naapurikiinteistöille, joita ovat esimerkiksi maantiet. Haitattomuutta naapurikiinteistöille olisi syytä korostaa sijoittamisluvan edellytyksenä.

KRL 223 § Rakentamislupahakemus: Pykälä sisältää asiakirjat, jotka on liitettävä rakentamislupahakemukseen. Lupahakemukseen rakennushankkeesta, jonka rakennuspaikalta liitytään maantielle, tulisi liittää myös voimassa oleva liittymälupa maantiehen. ELY-keskus myöntää liittymäluvat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 37 §:n perusteella. Sijoittamisluvan edellytyksenä on, että rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen. ELY-keskusten liikennevastuualueet tienpitäjän edustajina ja naapureina lausuvat muun muassa tästä asiasta. Mikäli liittymälupaa ei siis vielä ole, kuullaan ELY-keskusta rakennuspaikalle johtavan liittymän toteuttamismahdollisuudesta ja jos lau-sunto on myönteinen, haetaan edelleen liittymälupaa.

KRL 224 § Kuuleminen ja tiedottaminen rakentamisluvasta: Jos sijoittamislupa ja toteuttamislupa ratkaistaan erikseen omilla päätöksillään, on kunnan pykälän mukaan kuultava naapuria ja varattava tilaisuus mielipiteen esittämiseen sijoittamislupahakemuksen yhteydessä. Kunnan on kuultava naapuria uudelleen toteuttamislupahakemuksen yhteydessä vain, jos toteuttamisluvassa esitetty suunnitteluratkaisu poikkeaa sijoittamislupahakemusvaiheessa esitetystä tavalla, joka vaikuttaa naapurin mahdollisuuteen käyttää omaa rakennuspaikkaansa tai jos rakennuksen muodosta, massoittelusta, julkisivuista tai rakennuksen käytöstä naapurille aiheutuvista vaikutuksista on esitetty sellaista tietoa, jota ei ole ollut käytettävissä sijoittamislupahakemuksesta kuultaessa. Liikennevastuualue korostaa, että sitä on tienpitäjän edustajana tarpeen kuulla naapurina myös toteuttamisluvan yhteydessä osassa tapauksista. Liikenne-vastuualueella voi olla tarvetta lausua naapurina esimerkiksi rakennushankkeen rakenteiden ääneneristävyyteen, paalutukseen ja hulevesien johtamiseen liittyvistä asioista. Vaikutuksia voi aiheutua tienpitäjälle naapurina. Pitää varmistaa, että tämänkaltaisissa tapauksissa myös toteuttamislupa lähetetään kuultavaksi ELY-keskusten liikennevastuualueille.

Rakentamisluvasta tulee pykälän § 224 mukaan kuulla naapuria, jona valtion teiden osalta on tienpitäjä, ELY-keskusten liikennevastuualueet. Rakentamisen vaikutukset tienpitäjään voivat heijastua huomattavan laajalta alueelta, ei vain naapurikiinteistön osalta. Esimerkiksi isoilta maataloilta, joiden toiminta on verrattavissa suuruusluokaltaan lähes teolliseen toimintaan sekä maa-ainestoalueilta liikenne voi määrältään tai laadultaan olla sellaista, jolla on merkittäviä vaikutuksia tienpitäjään. Pykälää olisi tarpeen täydentää siten, että tienpitäjää on kuultava, mikäli tieyhteys rakennuspaikalle osoitetaan valtion tieltä. Pykälissä, jotka koskevat sijoittamisluvan edellytyksiä, olisi tarpeen huomioida tienpitäjä laajemmin kuin vain naapurina. Esimerkiksi 211 §:n kohdassa 8 olisi tarpeen tuoda lisäksi esille, että rakentaminen ei aiheuta haittaa tienpitäjälle.

Lupakynnyksen nostamisella voi olla kielteisiä seurausvaikutuksia. Sijoittamisluvan edellytyksenä asemakaavan ulkopuolisella alueella olisi jatkossa, että rakennuspaikka olisi kooltaan vähintään 1 000 neliometriä. Rakennuspaikan kokoa koskeva minimivaatimus laskisi merkittävästi, mikä helpottaisi asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista. Yhdyskuntarakenteen hallinta erityisharkinta-alueilla ja niihin kuuluvilla asemakaava-alueiden lievealueilla voi vaikeutua. Tästä aiheutuisi liikenteen näkökulmasta ei toivottu- ja vaikutuksia, joita myös yleis- ja asemakaavan laadullisilla vaatimuksilla pyritään hillitsemään. Vaikutukset pitäisivät sisällään kestävän liikkumisen toimintaedellytysten heikentymisen, liikennesuoritteiden kasvun sekä liikenneturvallisuuden heikentymisen, sillä uudet asuinpaikat tarvitsevat käyttökelpoisen pääsytien tai mahdollisuuden sellaisen järjestämiseen, mikä osaltaan lisää liittymien määrää maanteilla.

Lupakynnyksen nostaminen voi lisätä myös luvatonta rakentamista maanteiden suoja- ja näkemäalueille. Kun esimerkiksi alle 30 neliömetrin kokoiset talousrakennukset, autotallit ja muut vastaavat rakennuskohteet eivät enää jatkossa vaatisi lupaa, ei niistä myöskään kuultaisi tienpitäjää naapurina. Tällöin maanteiden suoja- ja näkemäalueille saatetaan toteuttaa liikenneturvallisuudelle ja maanteiden kunnossapidolle haittaa aiheuttavia rakennuskohteita, koska viranomaisen ei tarkista rakentamisen edellytysten täyty-mistä. Lupakynnyksen nosto korostaa rakennushankkeeseen

ryhtyvän omaa vastuuta säädösten noudattamisesta. ELY-keskuksen liikennevastuualue korostaa lain liikennejärjestelmistä ja maanteistä huomioon ottamisen tärkeyttä osana rakentamisluvasta kuulemista. Rakentamisesta maantien suoja- ja näkemäalueelle olisi kaikissa tapauksissa tarpeen hakea lupaa, jotta vaaraa liikenneturvallisuudelle ja haittaa tienpi-dolle ei syntyisi. Lisäksi kuntien rakennusjärjestyksiin olisi syytä sisällyttää kattavat ohjeet siitä, miten sekä laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä että ratalaki ohjaavat rakentamista näiden väylien läheisyydessä.

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin tehtäisiin vain vähäisiä muutoksia. Lain 17 ja 18 §:stä ehdotetaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman osalta poistettaviksi tarpeettomina viittaukset oikeusvaikutteiseen kaavaan, koska KRL ei enää sisältäisi mahdollisuutta laatia oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa. Oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja on kuitenkin jo olemassa. Lain perusteluissa tulisi tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi käsitellä olemassa olevia oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja ja todeta, että kielto hyväksyä yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa vastoin yleiskaavaa ei koskisi näitä oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja.

Hallituksen esityksessä tulisi esittää liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain pykälät kokonaisuudessaan. Nyt 17 §:n 3 ja 4 momentti puuttuvat esityksestä, jolloin on epäselvää, onko kyseisten momenttien tarkoitus jäädä voimaan. Kyseisten momenttien jääminen voimaan on maanteiden suunnittelun kannalta välttämätöntä, joten ne on syytä lisätä hallituksen esitykseen.

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.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi rajatumpi kuin nykyisin MRL:n perusteella. Maakuntakaavassa esitettäisiin kehittämisperiaatteet maakunnan aluerakenteelle, valtakunnalliselle tai maakunnalliselle liikennejärjestelmälle ja -verkolle sekä viherrakenteelle.

Maakuntakaavan yleispiirteisyyden lisääminen on kannatettavaa. Yleispiirteisyyttä voidaan kasvattaa, vaikka maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa. Maakuntakaava voisi olla samanaikaisesti sekä nykyistä yleispiirteisempi että nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen.

ELY-keskus esittää, että maakuntakaavan sisältö pysytetään nykyisellään. Vaihtoehtoisesti ehdotettujen kolmen oikeusvaikutteisen teeman lisäksi on lisättävä maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävät energiatuotannon alueet, vähittäiskaupan suuryksiköt ja arvokkaat kulttuuriympäristö- ja maisema-alueet.

Maakuntakaavan rakentamisrajoitusten käytön mahdollistamista valinnaisesti 22 §:ssä esitetyllä tavalla suojelu- tai virkistysalueilla tai liikenteen ja teknisen huollon verkostojen alueilla ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Näiden rakentamisrajoitusten automaattinen liittyminen mainittuihin aluevarauksiin tulisi säilyttää MRL:n mukaisena. Riittävää joustavuutta saadaan sulkemalla tietyn tyyppinen rakentaminen rakentamisrajoituksen ulkopuolelle.

Erityisesti tuulivoimala-alueiden ympäristö- ja muut vaikutukset ovat hyvin laajoja. Tuulivoimala-alueen sijaintikunnalle ei voida asettaa laajoja useiden kuntien alueita koskevia selvitysvelvoitteita. Sijaintikunta ei voi myöskään asettaa toisen kunnan alueelle kaavan vaikutusalueella tarpeellisia maankäyttörajoituksia. Vaikka maakuntakaavassa voitaisiin esityksen mukaan edelleen osoittaa tuulivoimatuotannon alueita, on epävarmaa, jatkuisiko kaavoituskäytäntö näin, koska ohjausvaikutus puuttuisi. Tuulivoimahankkeisiin sisältyy usein ristiriitoja ja maakuntakaavan oikeusvaikutuksettomat osat eivät anna riittävää tukea näiden ratkaisuun.

On tärkeää, että valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko säilyvät jatkossakin maakuntakaavan oikeusvaikutteisina osiina. Maakuntakaava on oleellinen suunnitteluväline ratkaistaessa valtakunnallisia ja maakunnallisia liikennejärjestelmän ja -verkon kysymyksiä.

Liikenteen ja maankäytön suunnittelukysymykset liittyvät tiiviisti toisiinsa. Myös liikenteen näkökulmasta on siten merkityksellistä, miten maakunnan oikeusvaikutteinen aluerakenne on jatkossa määritelty. Lakiesityksen mukaan aluerakenteeseen eivät kuuluisi monet sellaiset alueidenkäytön muodot, joita nykyisin käsitellään maakuntakaavoissa. Vähittäiskaupan suuryksiköt voivat synnyttää paljon liikennettä ja täten liikenteelliset vaikutukset voivat olla suuria. Vaikutusten vuoksi niiden olisi tarpeen sisältyä aluerakenteeseen, jota oh-jataan maakuntakaavalla. Mikäli maakuntakaava ei ohjaisi jatkossa tällaisten alueidenkäytön muotojen suunnittelua, jäisivät monet maakunnallisen tai seudullisen tason vaikutuksia omaavat asiat pelkästään yksittäisten kuntien kuntakaavoituksessa ratkottaviksi.

ELY-keskuksen L-vastuualue katsoo tarpeelliseksi lisäksi todeta: KRL:n 20 §:ssä säädettäisiin maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista. Maakuntakaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota aluerakenteen taloudellisuuteen, toimivuuteen ja kestävyteen. Aluerakenteen taloudellisuuden, toimi-vuuden ja kestävyden huomioon ottaminen edellyttäisi maakuntakaavoituksessa sellaisen aluerakenteen kehittämistä, joka mahdollistaisi olemassa olevien rakenteiden hyödyntämisen, edistäisi palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, vähentäisi liikennetarvetta sekä edistäisi kestävästä liikennettä. Myös näitä laadullisia vaatimuksia voi olla vaikeampi saavuttaa sillä aluerakenteen sisällöllä, joka lakiesityksessä on kuvattu. Kun useita paljon liikennettä aiheuttavia toimintoja ei sisältyisi oikeusvaikutteiseen aluerakenteeseen, olisi vaikea varmistaa, että liikennetarve vähenee, kestävä liikenteen olosuhteita edistetään ja palvelut ovat saavutettavia.

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?**

Sijoittamislupaharkintaan erityisharkinta-alueella esitetään oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mikä laajentaa kunnan mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen ohjauksessa, 212 §. ELY-keskuksen arvion mukaan päätöksen tekeminen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen painottaa alueidenkäytöllisten edellytysten huomioimista. Tällöin yhteistyö kunnan kaavoitus- ja rakennustoimen välillä on tärkeää.

Kuitenkin edellytyksien kuvaileminen 1 mom.1-kohdassa vähäistä suuremmalla haitalla kaavoitukselle on vaikeatulkintainen ja sen pitäisi kuulua kuten MRL:n 171 §:ssä.

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?

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) ei sisällä riittäviä keinoja ilmastonmuutoksen hallintaan, rakentamisen laadun parantamiseen tai rakentamiseen liittyvien vaikeiden virheiden välttämiseen. Rakennusvirheet aiheuttavat vaikeita terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Kaavoitus- ja rakentamislaisissa (KRL) esitetään runsaasti kokonaan uusia toimivia keinoja näiden kysymysten hoitamiseen.

Uuden lain myötä myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä selkiytyy eri kaavasojen muuttuvien painotusten ja sisältöä koskevien laatuvaatimusten kautta.

Rakentamisen lupajärjestelmään tulee runsaasti parannuksia. Rakentamisen laatuun vaikuttavia keinoja on esitetty laaja-alaisesti rakentamisen eri osapuolia ja rakentamiskäytäntöjä koskien. Rakentamisen virhe-vastuut selkiytyvät 5 vuoden vastuuajan säätämällä. Rakentamislupa- ja kynnystä korottamalla ja muilla säännöksillä kevennetään rakennusvalvonnan työtaakkaa ja työtä voidaan paremmin kohdistaa. Lupa-muotojen karsimisella ja lupakäsittelyä koskevilla uusilla säännöksillä helpotetaan rakennushankkeiden toteuttamista.

Uuden KRL:n säätämisellä voidaan laille asetetut tavoitteet huomioiden kokonaisuutta hallita paremmin.

Rantala Matti

Etelä-Pohjanmaan ELY - Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus luonnonvarat ja ympäristö vastuualue