

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Virtain kaupunginhallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus ja rakentamislaki.

Johdanto

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisäilyksen valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

Tausta

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi (ympäristöministeriön päätös 24.4.2018). Työryhmä nimitti lisäksi kuusi valmistelujaostoa, joissa oli jäsenenä ympäristöministeriön virkamiehiä ja pysyvinä asiantuntijoina sidosryhmäfoorumiin kuuluvien tahojen edustajia. Eduskuntavaalien jälkeen parlamentaarisen seuranta-ryhmän kokoonpano muuttui osittain (ympäristöministeriön päätös 26.6.2019). Toimielimet asetettiin 31.12.2021 asti. Valmistelun aikana järjestettiin lisäksi lukuisia seminaareja ja työpajoja sekä kuultiin laajasti eri sidosryhmien edustajia.

Lausuntopyyntöön kohteena on ympäristöministeriön ehdotus uutta kaavoitus- ja rakentamislakia koskevaksi hallituksen esitysluonnokseksi.

Tavoitteet

Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta

Maakuntakaavan asemaa ja oikeusvaikutusta ollaan lakimuutoksella heikentämässä. Lakiesityksessä esiin tuodun määritelmän mukaan oikeusvaikutteista maakunta-kaavassa olisi jatkossa ehkä vain maakuntakaavassa esitetyt kesukset ja niiden väliset tieyhteydet ja teknisen huollon infrastruktuurin millä on valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä. Maakuntakaavassa on esitetty kuitenkin huomattavan paljon laajemmin eri toimintoja (esim. turpeenotto, maanotto, tuulivoima jne.) joiden alueidenkäytönsuunnittelussa ja lupaprosesseissakin on huomattavan paljon helpompia toimia, kun on lainvoimainen kaava ja sitä kautta alueiden käytön yleissuunnitelma mihin vedota ja nojata. Yleensä nämä osoitetut alueet ovat kaupunki-keskusten ulkopuolella, jossa yleiskaavoitus on vähäistä tai sitä ei ole ollenkaan.

Maakuntakaavan aseman heikentäminen ei helpota maankäytön suunnittelua ja alueiden toimintojen yhteensovittamista vaan todennäköisesti monimutkaistaa pro-sesseja jatkossa. Voimassa olevien kaavojen muuttaminen taannehtivasti osittain ei oikeusvaikutteiseksi on kyseenalaista ja todennäköisesti lisää byrokratiaa, mikäli määritelmän rajapinta jää vähänkään epäselväksi. Toteutuessaan tämä kuormittaa oikeusjärjestelmäämme kohtuuttomasti.

Maakuntakaavan heikentäminen yhdessä lakiesityksessä uutena asiana tuodun kaupunkiseutusuunnittelun kanssa, pyrkii vahvasti yhdyskuntarakenteen keskittämi-seen isoimpiin kaupunkeihin.

Kaupunkiseutusuunnitelma on esityksen mukaan hyvin lähellä laadittavaa kaavaa selvityksineen ja selostuksineen, valtioneuvoston asetukselle edellytetty, mutta kui-tenkin oikeusvaikutukseton?

Nykyisen maakuntakaavan ja lakiesityksessä esille tuodun kaupunkiseutusuunnitel-man tavoitteet ovat samankaltaisia. Nykyinen kaavajärjestelmä toimii kuitenkin hy-vin, maakuntakaava erityisesti kunnissa merkityksellisempi, monen kunnan ollessa kaupunkia isompia kooltaan.

Alueiden käytön kokonaisuus ei näytä tuovan hyötyä ja lisäarvoa pienille kunnille ja kaupungeille. Maakuntakaavan ja yleiskaavan taannehtivat muutokset eivät ole lähtökohtaisesti hyväksyttäviä.

Lakimuutoksen tavoitteet hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistämi-nen ovat tavoitteina hyviä ja kannatettavia. Samoin kannatettavia ovat tavoitteet

byrokratian vähentämiseksi ja asioiden joustavaan hoitamiseen maankäytössä, kaavoituksessa, näihin liittyvien asioiden käsittelyssä ja lupaprosesseissa.

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

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta

Esitetty kaupunkiseutusuunnitelma ei olisi oikeusvaikutteinen, mutta kuitenkin se tulisi käytännössä ohjaamaan ainakin yleiskaavoituksen kulkua. Missä määrin kau-punkiseutusuunnitelmaan sitten vedotaan eri tilanteissa, kaavoituksen yhteydessä, jos se on vain periaatteellinen suunnitelma. Kuitenkin kaupunkiseutusuunnitelman laatimistaso vastaa kaavan laadintaa. Nykyisen kaavajärjestelmän rinnalle tuotu, osin päällekkäinen, ei oikeusvaikutuksellinen kaava, joka kuitenkin

laaditaan ja tuo-daan päätöksen tekoon kuten kaava, ei todennäköisesti kevennä tai helpota kaavojen toteuttamisen kokonaisuutta. Samaan aikaan maakuntakaavan tekeminen oikeusvaikutuksettomaksi muilta osin kuin keskusten, teiden, teknisen huollon infra-struktuurin osalta, saattaa aiheuttaa mielenkiintoisia tilanteita, riippuen tulevien kaupunkiseutusuunnitelmien laajuudesta ja aluerajauksista.

Nykyinen kaavajärjestelmä on toimiva ja selkeä, ehdotuksessa on paljon periaatteellisia aukkoja. Esimerkiksi energiantuotantoa ja kulttuurimaisemia koskevissa asioissa, suunnittelussa, lausunnoissa, lupapäätöksissäkään ei voisi enää nojata oikeusvaikutteiseen maakuntakaavan.

Nykyisen maakuntakaavan heikentäminen yhdessä Elyn:n toimivallan lisäyksen kanssa johtaa herkästi siihen, että demokraattinen päätöksen teon pohjalta tapahtuva alueiden suunnittelu kunnissa ja kuntayhtymissä vaikeutuu ja valtion toimivalta alueidenkäytön valvonnassa vastaavasti lisääntyy.

Elyn toimivaltaa ollaan esityksen mukaan laajentamassa tai palauttamassa vuoden 2017 tasolle. Esitys on vahvasti ristiriidassa lakimuutoksen tavoitteiden kanssa, joka piti olla kaavoituksen ja maankäytön byrokratian keventäminen ja kunnan kaavoitusmonopolin säilyttäminen. Lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole tuotu ilmi, miksi muutos olisi tarpeen ja nykyistä laajempi alueiden käytön valvonta valtion taholta tarpeen. Nykyinen malli on ollut käytössä niin vähän aikaa, että riittävää kokemusperäistä tietoa sen hyvistä ja huonoista vaikutuksista isossa mittakaavassa ei vielä luotettavasti ole.

Kaavoituksen aiempaa laajempi osallistaminen eri vaiheissa ja digitalisaation lisääminen on tavoitteena hyvä, mutta varsinkin pienille kunnille ja kaupungeille haastava. Todennäköisesti se tulee johtamaan uusien tietoteknisten järjestelmien hankkimiseen, sekä sen mahdollistavan henkilöstön palkkauksiin. Monella pienellä paikkakunnalla on nyt jo hyvinkin haastavaa saada ammattitaitoista henkilöstöä palkattua ja täytettävät virat ovat usein yhdistelmiä 2-3 eri toimesta.

Kaavojen toteuttamisen kokonaisuus ei näytä tuovan konkreettista hyötyä ja lisääntynyttä voimaa pienille kunnille ja kaupungeille. Esitetyllä mallilla asioiden hoito hidastuu ja byrokratian määrä kasvaa vaikka tavoitteet ovatkin hyvät.

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

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta

Luonnosesityksessä esitetty rakennusvalvontojen järjestäminen ei ole lain tavoitteiden valossa tarkoituksenmukaista.

Esityksessä jaetaan rakennusvalvonnat tavanomaisiin ja vaativiin, sekä veloitetaan tavanomaisten rakennusvalvontojen hakemaan asiantuntijatasoon apua vaativilta rakennusvalvonnoilta. Ajatuksenahan olisi hyvä, mikäli jokin asia on erittäin haasta-va ja selkeästi oman ymmärryksen ulkopuolella, että olisi mahdollisuus saada apua sen suhteen tarvittaessa/pyydetessä. Käytännön ongelmia vaan liittyy asiaan niin paljon, ettei osa esitetyistä muutoksista ole realistisesti järjestettävissä.

Pienten paikkakuntien rakennusvalvonnat koostuu usein 1-3 ihmisestä jotka tuntevat paikkakunnan, toimijat, kaavatilanteen ja toimintaympäristön äärimmäisen hyvin. Isommilla paikkakunnilla koko lupaprosessi on erilainen, erilaisia asiantuntijoi-ta eri rakentamisen osa-alueille on paljon ja yksi lupahakemus saattaa kulkea kymmenen eri henkilön silmien läpi ja on sitäkin kautta byrokraattisempi, hitaampi ja tehottomampi. Kokonaiskuva saattaa jäädä monesti myös hämäränpeittoon, kun kukin asiantuntija katsoo lähinnä omaa osa-alueitaan.

Saatu asiantuntijahyöty ei aina kohtaa panostuksen kanssa. Kentältä saatujen viestien mukaan, myös tavanomaiseksi luokiteltavat hankkeet kestävät tällä hetkellä isommilla rakennusvalvonnoilla käsittellä jopa 6-8kk, pienemmillä rakennusvalvon-noilla ei mene samaa viikoissakaan.

Organisaation koko hidastaa aina prosesseja. Ajatus vaativan hankkeen käsittelyyn ja avun saamiseen on hyvä, mutta esitetty tapa rakennusvalvontojen luokittelusta ei.

Rakennusvalvontojen luokitteluun ja lupien käsittelyyn yli kuntarajojen liittyy myös paljon juridisia, taloudellisia ja teknisiäkin ongelmia. Vaativan tasoinen rakennus-valvonta tarvitsee lisää henkilökuntaa pystyäkseen vastaamaan kysyntään, järjestelmät ja tietomallit tulee olla yhtenäiset, joka aiheuttaa lisää kustannuksia järjestelmien ja henkilöstä suhteen molemmille. Ei ole myöskään selvää, miten lupia käsitellään virkavastuulla, kun viranomainen ei suoranaisesti ole kunnan valitsema, tai yleensäkin ei ole esitetty miten tämä toimisi.

Hankkeiden vaativuudenarvioinnin perusteiden määritelmän puuttuessa lakimuu-tosesityksestä, vaikutukset käytännön tasolla niin sujuvuuden, teknisten järjestelmien, kustannusten, kun juridisenpuolen osalta ovat täysin epäselviä.

Saatu hyöty jäänee kuitenkin pienelle paikkakunnalle hyvin pieneksi, suhteessa siihen mitä se tulee välillisesti kustantamaan. Riskinä on, että myös tavanomaiset hankkeet luokitellaan jatkossa vaativiksi tai näiden ero ja niiden välinen rajapinta-jää epäselväksi. Tavanomaisten hankkeiden käsittely on nyt kuitenkin pienellä paik-kakunnalla huomattavan paljon nopeampaa ja ketterämpää kuin isommalla organi-saatiolla. Esitys rakennusvalvontojen järjestämisestä, luokittelusta ei ole tarkoituk-senmukainen lakimuutoksen tavoitteisiin nähden.

Rakentamisen lupajärjestelmän muuttamista kevyempään suuntaan voidaan pitää tavoiteltavana asiana. Epäselväksi jää tässäkin luokittelu ja se miten aiemmin lu-vanvaraisia asioita sitten hoidetaan.

Mediassa on myyty lakimuutosta kertomalla, että pian maksimissaan 30m² rakennus ei tarvitsisi jatkossa rakennuslupaa. Kuitenkin Ympäristöministeriön asiantuntijahaastattelut tästä aiheesta antavat ymmärtää, että asia ei tule olemaan näin yksinkertainen. Kysyttäessä asiantuntijalta, joka on ollut mukana valmistelussa -Voiko pian tehdä 30m² saunan ilman rakennuslupaa, vastaus oli -Se voi olla mahdollista, mikäli ruoankeittomahdollisuutta ei ole. Vastaus viittaa vahvasti siihen, että mikäli rakennusta voidaan katsoa käytettävän asumiseen ja oleskeluun, niin se käsitellään edelleen rakennuslupana neliöistä huolimatta. Kooltaan alle 30m² rakennus ilman rakennuslupaa vaikuttaa tässä vaiheessa hiukan markkinointikululta, mikä puhkeaa sitten tuonnempana, kun laki ensin tulee voimaan ja jäljestäpäin sitten ohjeistetaan, kuinka sitä tulkitaan. Moni muukin asia on lupajärjestelmän muutoksen suhteen epäselvää käytännön tasolla. Alkaako näitä pieniä rakennuksia ja rakennelmia ilmaantua tätä kautta alueille, mihin ei lupaa voitaisi mitenkään viranomaisen taholta myöntää?

Ainoa varma asia muutoksessa on, että termin toimenpidelupa poistuessa, jokainen kunta joutuu avaamaan rakennusjärjestyksensä. Lupajärjestelmän keventäminen on hyvä tavoite, kunhan taustalla on selkeät määritelmät siitä, miten asioita hoidetaan jatkossa.

Uutuutena rakennusvalvonnan tehtäviin on lakimuutosesityksessä tullut §266 Sat-tumanvaraiset tarkastukset saa pohtimaan, että onko lupajärjestelmän epämääräisyys tarkoitus paikata rakennusvalvontatehtäviä lisäämällä. Esitys poikkeaa nykyisestä ns. katsastusmenettelystä ja ei suuntauksena ole toivottava. Lupajärjestelmän tulee olla riittävän selkeä, ettei tarkastajan tarvitse kiertää päätyökseen maakunnassa etsien mahdollisia luvattomia rakennuksia ja rakennelmia.

Kuntien kannalta lakimuutos edellyttää esityksen mukaan myös muutoksia hallinto-sääntöihin ja organisaatiomuutoksia. Käytännössä käsiteltävät asiat pitää pystyä laatimaan ja käsittelemään tietomallimuotoisena ja järjestelmät tulee sopeuttaa siihen (uusiminen/päivittäminen). Maapolitiikan ja kaavoituksen osallistaminen, dokumentointi ja uudet vaatimukset lisää resurssien tarvetta huomattavasti nykyiseen verrattuna. Kaavoituksen osalta sisältövaatimusten ja selvitysten veloitteiden lisääminen johtaa myös kustannuksiin ja mahdollisiin lisähenkilökrytointeihin. Esi-tetyt muutokset aiheuttavat myös välillisesti ainakin yleiskaavojen ja maakuntakaa-vojen päivittämistä siirtymäajan puitteissa. Rakennusjärjestys pitää kunnissa uusia. Viranomaistoiminta pitää uudelleen organisoida kokonaan, omassa kunnassa ja myös yhteistoimintana, mikäli jaottelu tavanomaiseen ja vaativaan rakennusvalvontaan toteutuu. Palvelumaksut pitää muutosten vuoksi uudistaa ja päivittää.

Lakimuutoksen tavoitteet ovat hyvät, nykyinen esitys vaikuttaa vielä keskeneräiseltä ja pikaisesti kasatulta. Esitys ei näytä vastaavan sille asetettuja tavoitteita byrokra-tian vähentämisen ja lupaprosessien ja kaavoituksen keventämisen suhteen. Ne vaikuttaisivat esityksen mukaan monimutkaistuvan entisestään, mikä ei ole toivot-tavaa.

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 (kerrosneliömetriä

-

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 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?

-

Kankaanpää Minna
Virtain kaupunki