

Lausunto kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksesta

646/00.04.00/2021

Kh 29.11.2021 § 237

Valmistelija/lisätiedot: kaavoituspäällikkö Timo Nenonen, puh. 044 7401410, maankäyttöpäällikkö Heikki Pietikäinen 044 7401440 ja rakennustarkastaja Kari Nuutinen 044 7401431

Lausuntopyyntö

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi

Diaarinumero: VN/279/2018

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa 7.12.2021 mennessä lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaoitellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Lausuntopyyntö asiakirjoineen on nähtävillä Lausuntopalvelu.fi -palvelussa osoitteessa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>

Taustaa

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) tuli voimaan vuoden 2000 alussa, jonka jälkeen siihen on tehty useita tarkistuksia ja uudistuksia. Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia MRL:n voimassaoloaikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla (KRL) pyritään parantamaan sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

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 jäseninä ympäristöministeriön virkamiehiä ja pysyvinä asiantuntijoina sidosryhmäfoorumiin kuuluvien tahojen edustajia. Eduskuntavaalien jälkeen parlamentaarisen seurantaryhmän 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.

Tavoitteet

Lakiesityksen 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.

Päätösehdotus

Kunnanhallitus antaa kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksesta seuraavan lausunnon:

Voimassa oleva MRL mahdollistaa kunnissa pääosin sujuvan maankäytönsuunnittelun yleis- ja asemakaavoilla. Yhdyskuntarakenteen toteuttamisen ja rakentamisen osalta MRL on myös antanut hyvän perustan kaavojen toteuttamiselle. Useissa aikaisemmissa päivityksissä MRL:a on korjattu toimivammaksi. Lainsäädännön tarkistaminen on tarpeellista kestävän kehityksen, ilmastonmuutoksen tai digitalisaation näkökulmasta.

Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen valmistelussa on hyvät tavoitteet. Siihen on lisätty kuitenkin paljon maankäytön suunnittelua hidastavia, uutta seurantaa vaativia tai rakentamisen lupaprosessia monimutkaistavia muutoksia. Kuntien itsenäistä ratkaisuvalltaa yhdyskuntarakenteen ohjauksesta toteuttamiseen on siirretty merkittävästi valtionhallinnon suuntaan.

Kunnissa meneillään oleva siirtyminen digitaaliseen kaavoittamiseen ja lupamenettelyyn on välttämätön, mutta raskas prosessi. Lisääntyvät suunnittelutasot, jaetut monivaiheiset lupaprosessit tai seurantavastuiden lisääntyminen eri viranomaisissa kasvattavat kuntien työmäärää ja edellyttävät lisäresursseja niiden hoitamiseen. Lakisäätteisiä ja pakollisia kunnan tehtäviä pitäisi vähentää, jolloin kestävän kehityksen mukaiseen ja ilmastonmuutosta hillitsevään kaavoitukseen sekä laadukkaaseen rakentamisen ohjaukseen jäisi riittävästi resursseja.

Kunnanhallituksen näkemyksen mukaan lainvalmistelu tulisi keskeyttää, arvioida ajankohtaiset tarkistamistarpeet uudelleen ja toimeenpanna yhdyskuntarakenteen toteuttamista sujuvoittava MRL:n uudistus.

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

2. luku Viranomaiset

ELY-keskuksen valvontatehtävää kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan laajennettavaksi. ELY-keskuksen toimivallan laajentamista kuntien kaavoituksen, rakennusjärjestysten tai rakentamislupapäätöksien valvontaan ei nähdä tarpeelliseksi. MRL:n mukainen toimivalta valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävissä sekä ELY:n valvontavastuulle kuuluvissa asioissa riittää ja antaa tarvittaessa itsenäiseen kunnalliseen kaavoitukseen ja maankäyttöön laajempaa näkökulmaa ja tukea.

5. luku Yleiskaava

Yleiskaavojen laatuvaatimuksia on uudessa laissa täsmennetty ja lisätty niitä mm. maakuntakaavan oikeusvaikutteisten asioiden vähentämisen vuoksi.

Nämä lisäävät yleiskaavoitukseen vaadittavaa selvitystyötä, yleiskaavoissa esitettävien asioiden määrää ja vähentää yleiskaavoituksen joustavuutta. Yleiskaava tulisi olla mahdollista varsinkin asemakaavoitettavien alueiden osalta laatia hyvin strategisesti kuten lakimuutos esittää. Strateginen esitystapa ja yleiskaavoituksen kannalta tärkeisiin asioihin keskittyminen karsisi samojen asioiden selvitys- ja suunnittelutarvetta eri kaavatasoilla ja joustavoittaisi kaavoitusta. Maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävät yli kuntarajojen huomioitavat asiakokonaisuudet tulee jatkossakin käsitellä oikeusvaikutteisessa maakuntakaavassa ja hyväksyä maakunnallisessa päätöksenteossa.

Yleiskaavan laatimismahdollisuus myös rakentamispaineisille kylille on mahdollistanut tiiviimpien kyläalueiden täydennysrakentamista tukevien yleiskaavojen tekemisen. Kyläyleiskaavoilla on voitu osoittaa hyviä uusia rakennuspaikkoja jo osittain tiiviistikin rakennetuille aktiivisille kylille, joilla uusia suunnittelutarveratkaisuja ei tasapuolisen mitoituksen perusteella enää voida antaa. Kyläyleiskaavojen laatimista on edistänyt, että maanomistajat ovat myös sitoutuneet osallistumaan kaavojen laatimiskuluihin uusien rakennuspaikkojen osalta. Uudessa lainsäädännössä olisi hyvä esittää yleiskaavan laatimiskuluihin osallistumista myös kyläalueilla, kun kaavalla saadaan osoitettua merkittävää hyötyä yksityisille maanomistajille.

6. luku Asemakaava

Ehdotetut uudet asemakaavan laatuvaatimukset edellyttävät uusia tarkastelutarpeita asemakaavan laatimiseen mm. keskustojen monipuolisen kehittämisen, liikkumistarpeiden, kaupan sijoittumisen ja asumisen monipuolisuuden näkökulmasta. Lisäykset asemakaavan laatuvaatimukseen ovat perusteltuja ja antavat hyvän mahdollisuuden yhdyskuntarakenteen monipuoliseen kehittämiseen.

7. luku Kaupunkiseutusuunnitelma

Kaupunkiseutusuunnitelmaa ehdotetaan uudeksi osaksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Kaupunkiseutusuunnitelmasta ei pidä tehdä pakollista uutta kaavatasoa, joka jäykistäisi kaavoitusta entisestään. Mikäli kaupunkiseutusuunnitelma nähdään välttämättömäksi uudeksi suunnittelutasoksi kaupunkien ydinseuduilla, sen laatiminen tulee olla vapaaehtoista, josta sovitaan valtion ja kuntien kesken tehdyissä seudullisissa (MAL-) sopimuksissa. Tällöin myös suunnitelman hyväksyminen ja siihen sitoutuminen on oikeusvaikutuksetonta pakollista suunnitelmaa parempaa kunnissa. Kaupunkiseudulle laadittavissa suunnitelmissa on jouduttu toteamaan, että keskuskaupungin ja pienempien ympäryskuntien maankäyttöstrategioissa ja tavoitteissa on suuriakin eroja. Niiden sovittaminen yhteiseen suunnitelmaan ei synny lainsäädännön sanelemana vaan hyvän yhteistyön seurauksena.

Kaupunkiseutusuunnitelmaa ei pidä myöskään ehdottomasti vaatia tehtäväksi kaavojen tapaan määrämuotoisesti vuorovaikutuksen, osallistumisen tai nähtäville asettamisen osalta vaan suunnitteluprosessi ja kuuleminen pitää toteuttaa kunkin kaupunkiseudun tarpeiden mukaan. Kaavaprosessin tapaan laaditun, mutta oikeusvaikutuksettomasti ja ilman lain edellyttämiä sisältö-/laatuvaatimuksia laaditun kaupunkiseutusuunnitelman käsittely ristiriita- ja muutoksenhakutilanteissa jää erittäin epäselväksi

lakiehdotuksessa.

8. luku Erityisharkinta-alue ja ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Erityisharkinta-alueet vastaisivat pääosin voimassa olevan lain mukaisia suunnittelutarvealueita. Erityisharkinta-aluetta esitetään laajennettavaksi kuitenkin myös rakentamispaineettomille alueille, joilla on erityisiä ympäristö-, maisema- ja kulttuuriarvoja tai ympäristöhaittoja esim. liikenteen tai teollisuusalueen vuoksi. Erityisharkinta-alueella vaaditaan sijoittamislupa uuteen ja merkittävään rakentamiseen. Sijoittamisluvan antamisen edellytyksiä on täsmennetty lakiehdotuksessa. Lisäksi luvan käsittelyyn on lisätty tarkoituksenmukaisuusharkintaa nykyiseen suunnittelutarveratkaisuun verraten. Lakiehdotus huonontaa sijoittamisluvan päätöksen ennakoitavuutta erityisesti alueilla, jossa uusi maankäyttö tulisi merkittävien ympäristöarvojen tai – haittojen vuoksi ratkaista lähtökohtaisesti yleiskaavalla.

55 § Kiinteistönomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asetuksen laatimiseen

Kiinteistön omistajalla tulisi ranta-alueella olla oikeus myös vakituista asumista koskevan ranta-asetuksen laatimiseen, mikäli kaavaratkaisu on kunnan laatiman yleiskaavan mukainen. Maistraatin 2014 linjaama asuntojen rekisteröintikäytäntö (KHO:n päätös 24.9.2013, valtakunnallinen käytäntö 23.9.2014 alkaen) on erityisesti ranta-asetuksen alueella sijaitsevien ympärivuotisten loma-asuntojen osalta johtanut kohtuuttomaan tilanteeseen, kun lainsäädäntö ja kaavamuo ei mahdollista poikkeamista loma-asunnon rakennuspaikan käyttötarkoituksen muuttamiseen vakituiseen asumiseen.

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

20. Luku Kunnan maapolitiikka

Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen ja kuntaa velvoittavien sekä yleisesti noudatettavien hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin ei ole perusteltua. Siten ei ole tarpeellista lisätä maapolitiikan ohjelman laatimiseen liittyvän tarpeettoman vuositaso raportointibyrokraatia normaalin talousarviotarkastelua koskevan raportoinnin rinnalle. Myöskään tarvetta ei ole kirjata lakiin lakiluonnoksen (137 §) ajatusta maapolitiikan laatimiseen ja muuttamiseen liittyvästä erityisestä tiedoksi antamisesta kiinteistönomistajien paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille ja muille yhteisöille. Yleinen tiedotus kunnan toiminnassa sekä digitalisaation siihen tuoman kehityksen myötä tiedotus lisääntyy kuntien toiminnassa ilman lisää lakiin kirjattuja kohtia.

21. Luku Maankäytösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut

Kerrosneliömetripohjaisen kustannusvastuun vapautuksen asemesta kaikkien maanomistajien tulisi osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin tasapuolisesti aina kaavan tuoman arvonnousun suhteessa ja kuntien tulisi voida myöntää euromääräinen alennus kustannusvastuuseen. Kiinteistönomistajan kaavan toteuttamisen euromääräinen kustannusvastuu tulisi sitoa vähintään 10 % ja enintään 70 % kiinteistönomistajalle tarkoitetun

alueen arvonnoususta. Kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuu kuitenkin kustannuksia ja niitä kustannuksia pitää pystyä korvauksilla kompensoimaan. Katualueen ilmaislouutusvelvollisuuden poistaminen ei edesauta katujen siirtymistä kunnille. Ilmaislouutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset kunnalle ja aiheuttaisi kohtuutonta kustannusten nousua katualueiden osalta. Esitetty tapa, jolla katualueet hankitaan lunastustoimituksella kunnalle aiheuttaa hintojen nousua vääjäämättä.

Lakiluonnoksessa on useita kohtia, joiden perusteella korvaustilanteet lisääntyvät merkittävästi ja yhdessä lunastuslakiin ehdotetun 15% korvauslisän kanssa nämä yhdessä aiheuttavat kestävämmän tilanteen maanhinnan hintakehitykselle. Korvausten hinnan nostamisen sijaan merkittävämpi edistysaskel olisi lunastus ja korvaustilanteisiin maan osalta luovutusvoiton poistamista kunnalle maata luovutettaessa.

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

27. luku Rakentamisen luvanvaraisuus

208 § Rakentamislupa

Rantarakentamisessa rakennusten koko varsinkaan rantasaunojen osalta ei ylitä 30 m²:ä eikä myöskään tilavuus 120 m³ tulee määrääväksi lupakynnyksen ylittäväksi tekijäksi. Rannoilla myöskin ko. rakennukset voivat sijoittua muita rakennuksia lähemmäs rantaa. Jotta rakennustarkastaja ei joutuisi jälkikäteen jo rakennettujen rakennusten osalta selvitysmieheksi esim. tapauksissa, joissa on rakennettu liian lähelle rantaa tai liian lähelle naapurua tai turvallisuusmääräyksiä ei ole otettu huomioon, tulee rakentamiseen rantavyöhykkeellä hakea aina rakentamislupa. Samoin rakennuksille, joissa pienen kokonsa vuoksi kuitenkin on huomioitava turvallisuusseikat, kuten esim. tulisijat, tulee hakea rakentamislupa.

29. luku Kelpoisuusvaatimukset

244 § Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset

Pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa tavanomaisten hankkeitten määrä on hyvin suuri. Esityksessä tavanomaisten hankkeiden suunnittelijalta ei vaadita koulutuksen lisäksi lainkaan kokemusta. Jotta rakennusvalvonnan resursseja ei kuluisi kohtuuttomasti suunnittelunohjaukseen, tulee tavanomaisten hankkeiden suunnittelijoilla olla vähintään kahden vuoden kokemus avustamisesta vähintään tavanomaisissa suunnittelutehtävistä. Nykyisellään ympäristöministeriön ohjeen mukaan tavanomaisessa suunnittelutehtävässä suunnittelijalla tulee olla vähintään kolmen vuoden kokemus avustamisesta vähintään tavanomaisissa suunnittelutehtävissä. Myös rakennusvalvontojen (TopTen) yhtenäisten käytäntöjen mukaan em. ympäristöministeriön ohjetta on noudatettava tavanomaisissa suunnittelutehtävissä.

Päätös

Merkitään, että kaavoituspäällikkö Timo Nenonen oli läsnä kokouksessa asiantuntijana tämän asian käsittelyn ajan klo 14:06 - 14:46.

Hyväksyttiin päätösesitys.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa

Siilinjärvellä 2.12.2021