

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Jää epäselväksi, miten ja kenen toimesta määritellään aluerakenne ja yhdys-kuntarakenne.

Siuntion kunta näkee hyvänä mahdollisuuden yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyyn, kuten myös sen, että maakunnan aluerakenteeseen ei kuu-luisi kunnan keskustatoiminta-alueen ulottuvuuden määrittelyä, vaan että se ratkaistaisiin kuntakaavoituksessa, asianmukaisin selvityksin.

Lakiluonnos ehdottaa luopumista kaavoituskatsauksesta ja siirtymistä ajan-tasaiseen kaavahankkeiden seurantaan ja niistä tehtäviin yhteenvedoihin la-kiluonnoksen mukaan. On kuitenkin huomattava, että ”lähiaikoina vireille tuleva” on vaikeasti määriteltävissä. Kaikki kaavahankkeet eivät myöskään ole julkisia ennen kunnan hallinnollista päätöksentekoa.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpidera-joituksen enimmäiskestoaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen. On huomattava, että yleiskaavaprosessit saattavat venyä yli 10 vuoden, erityisesti kun huomioidaan myös se, että lakiluonnoksen perusteel-la yleiskaavoituksen rooli korostuisi sekä vaadittujen selvitysten määrä kas-
vaisi.

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

Siuntio vastustaa katualueen ilmaisuovutusvelvollisuuden poistamista. Il-maisuovutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankin-takustannukset alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettavaksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua.

Vaihtoehtoisesti nousevat maan-hankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti mak-settavaksi.

Siuntio vastustaa maankäyttösopimuskorvausten määrittelyä yksityiskohtai-sen ko. kaavoitushankkeen kustannustarkastelun pohjalta. Sen sijaan tulisi jatkaa nykyisen käytössä olevan keskimääräiseen kustannustasoon pohjau-tuvan kustannustarkastelun käyttöä, kun määrätään maanomistajan kusan-nusvastuun määrää mitoitettuna osuutena kaavan tuomasta arvonnoususta.

Lakiluonnos sisältää nykyistä tarkempaa sääntelyä yhdyskuntarakentamisen palveluiden toteuttamisen ajankohdasta. Toimenpiteet tulisi toteuttaa 15 vuodessa. Maksu olisi palautettava, siltä osin kuin palvelua ei ole tuotettu määräajassa. Tällainen sitova enimmäismääräaika ei ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukainen.

Haitankorvauksia koskevien säännösluonnosten perusteella jää epäselväksi, missä käytännön tilanteissa kunnalla voisi olla korvausvelvollisuus. Kor-vaustilanteiden arvioidaan yleistyvän nykyisestä huomioiden erityisesti laki-luonnoksen 170 §:ssä ehdotettu korvaussäännös sekä lisäksi määräaikaisen haitan korvaamista koskevat laajennukset.

Lakiluonnoksen 170 §:n mukaan korvauksia koskevat yleiset säännöt eivät ilmeisesti koskisi metsänkäyttöön liittyvien rajoitusten korvaamista. On epä-selvää, olisiko esimerkiksi mahdollista, että korvausvelvollisuus syntyisi 170 §:n perusteella, vaikka kyseiselle maanomistajalle osoitettaisiin rakennusoi-keutta samassa yhteydessä.

Lisäksi lakiluonnoksen 170 §:ssä ei ole tunnistettu luonnonsuojelulakiin eh-dotettua uhanalaisten luontoarvojen huomioonottamisvelvoitetta. Kyseessä olisi uudenlainen sääntelyratkaisu, jossa luonnonsuojelulain vaatimukset täydentävät kaavoituksen sisältövaatimuksia. KRL:n puolella taas on epä-selvää, kohdistuisiko mahdollinen korvausvastuu valtiolle vai kunnalle. Tä-mä voi johtaa siihen, että kaavoituksella ei pystytä edistämään luonnon mo-nimuotoisuutta.

Yleisten alueiden suunnitteluun ja toteutukseen ehdotetaan lakiluonnokses-sa sovellettavaksi nykyistä laajempia osallistamis- ja vuorovaikutusmenette-lyjä. Lisäksi jatkossa säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta nykyistä laajemmin. Tietomallimuodon vaatimus koskisi jat-kossa myös yleisten alueiden suunnittelua. Nämä vaatimukset ovat uusia velvoitteita kunnille ja lisäävät siten merkittävästi kustannuksia ja resurssi-tarpeita.

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

Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta esitetään luokittelua tavanomaisiin ja vaativan tasoiisiin rakennusvalvontoihin ja tavanomaisten rakennusvalvon-tojen velvoittamista asiantuntija-avun hankkimiseen vaativan tasoilta ra-kennusvalvonnoilta vaativaksi luokiteltavia hankkeita koskevien

toteutta-mislupien käsittelemiseksi. Esitetty malli on tavoitteisiinsa nähden epätar-koituksen mukainen sekä tarpeettoman monimutkainen ja siihen liittyy mer-kittäviä ratkaisemattomia kysymyksiä ja epäselvyyksiä liittyen esimerkiksi asiantuntija-avun saatavuuden varmistamiseen, kustannusvaikutuksiin sekä päätöksenteon virkavastuuseen.

Suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti rakentamisen viranomaisval-vonnassa keskeistä on varmistaa, että rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja työnjohtajat täyttävät tehtävien vaativuuteen perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Valvonnan luonteen näkökulmasta ei ole perusteltua edellyttää lupakäsittelyä suorittavilta viranhaltijoilta suunnittelutehtäviä suorittavia henkilöitä vastaavaa koulutusta ja kokemusta suunnittelutehtä-vistä. Vaatimus käytännössä johtaisi siihen, että pieneen kuntaan olisi hyvin vaikea löytää soveltuvia henkilöitä.

Rakennusvalvonnan järjestämiseen, rakennustarkastajan pätevyysvaatimuk-siin tehtävät muutokset sekä siirtyminen rakennusluvituksessa tietomallipoh-jaisuuteen edellyttävät asianmukaiset siirtymäajat sisältävien siirtymäsään-nösten lisäämistä lakiin. Lisäksi tulisi arvioida, onko vaatimusten oltava yh-den mukaiset kuntatyyppistä ja kunnan aluerakenteesta riippumatta. Pienen kunnan toiminnassa tietomallit lisäävät kustannuksia ilman että ne tuovat li-säarvoa; tietomallivaatimus voisi olla perusteltua lähinnä kaupunkiseutukun-nissa ja/tai kuntakeskuksissa ja niihin rinnastettavilla alueilla.

Lakiluonnoksen 208 § on kokonaisuudessaan vaikeasti tulkittava. Vaarana on, että rakennushankkeisiin ryhtyvät tulkitsevat pykälää virheellisesti, ja haitta esimerkiksi rantarakentamisessa voi olla huomattava. Kokonaisuudes-saan pykälä lisäisi merkittävästi jälkivalvonnan merkitystä ja rasittaisi siten erityisesti pienen kunnan resursseja. Resurssit olisivat pois ohjaavasta ja neuvovasta työstä.

Nykyisten suunnittelutarvealueiden (MRL 16 §) sijaan lakiluonnoksessa esi-tetään otettavaksi käyttöön erityisharkinta-alue. Rakentamisluvan myöntä-minen erityisharkinta-alueelle edellyttäisi sijoittamislupaa nykyisen suunnit-telutarveratkaisun sijaan. Sijoittamisluvan edellytykset poikkeaisivat nykyi-ässä laissa säädetyistä edellytyksistä. Varsinkin lakipykälien yksityiskohtai-set perustelut johtavat suunnittele mattoman asutuksen tiivistymiseen ja laa-jenemiseen. MRL:n 137 §:n mukaisiin rakennusluvan erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella ei ole perusteltuja muutostarpeita.

Nyt valmistelussa on esitetty ELY-keskuksen tehtävän palauttamista ennal-leen alueiden käytön suunnittelua koskevan valitusoikeuden osalta. Vuoden 2017 lakimuutoksen tarkoituksena on ollut korostaa kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä sekä esimerkiksi painottaa ELY-keskuksen tehtävissä sen roolia alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistä-vänä asiantuntijaorganisaationa. MRL-uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty selkeitä perusteita, miksi asiaa tulisi arvioida toisin ja palata laajempaan valtion valvontaan alueiden käytön suunnittelussa.

Luonnoksen ehdotus aiempaa laajemmasta erityisestä tiedottamisesta yksi-tyiselle kiinteistönomistajalle (354 §) sivuuttaa täysin yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa yleisesti ja erityisesti kaavoitusmenet-telyissä. Säännöksen mukaan erityinen tiedottaminen tulisi toteuttaa useita kertoja saman kaavahankkeen yhteydessä. Nykyinen erityinen tiedottamis-velvollisuus kaavoituksen yhteydessä koskee sellaisia kiinteistönomistajia, joilla on kotipaikka muualla kuin ko. kunnassa ja velvoite koskee kaavaeh-dotusvaihetta. Erillisen tiedottamisvelvollisuuden laajentaminen esitetyn mukaisesti ei ole perusteltua edellä selostettujen näkökohtien perusteella. Velvoitteen merkitys menettelyjen laillisuudelle on myös epäselvä eli muo-dostaako virhearviointi erityisen tiedottamisen suhteen menettelyvirheen riskin?

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)

250 (esitys)

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

70 (esitys)

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?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat kuntien kannalta raskaampia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä lisäresursoinnin tarpeen. Lakiluonnos sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen asemasta aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa. Jää epäselväksi, vastaako lakimuutos sille asetettuihin tavoitteisiin kuten ilmastonmuutoksen hillintään tai luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen.

Lakiluonnoksen kokonaisvaikutuksia kuntakentän toimintaan ja talouteen ei ole huomioitu ja arvioitu asianmukaisesti. Siuntio on huolissaan kuntien tosi-asiallisista mahdollisuuksista selviytyä velvoitteista ja erityisesti niiden toimeenpanosta huomioiden uusien, laajenevien ja muuttuvien velvoitteiden yhteenlaskettu vaikutus kuntien toimintaan ja talouteen. Siirtymäsäännökset osin puuttuvat ja luonnostellut siirtymäsäännökset ovat osin mahdottomia toteuttaa.

Lakivalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hallitusohjelman kirjaus- ja kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä. Ehdotetut muutokset vaikeuttaisivat kuntien edellytyksiä huolehtia kestävästä yhdyskuntien kehittämisestä.

Kunnan näkökulmasta nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on edelleen varsin toimiva, eivätkä luonnoksessa esitetyt muutokset yhteisvaikutukseltaan näyttäisi olevan omiaan sitä parantamaan.

Lakimuutoksen tulisi säilyttää MRL:n joustavuus ja monikäyttöisyys säilyttäminen. Erityisen tärkeää olisi tukea erilaisten kuntien ja niiden erilaisten alueiden kestävyttä ja re-silienssiä. Tähän tavoitteeseen lakiluonnos ei vastaa.

Lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olevan lakiluonnoksen kanssa murentaa kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapoli-tiikkaa (ml. maanhankinta kaupoin ja lunastuksin) sekä vaikeuttaa yleisten alueiden hankintaa kunnalle, mitä ei lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa ole huomioitu. Lakivalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota eri lakiu-distusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hal-litusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä.

Kannisto Niko
Siuntion kunta - Kunnanhallitus