

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Teknologiateollisuus katsoo, että tarpeellisia muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin ovat kaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen, millä turvattaisiin kuntien elinvoimaisuus ja parannettaisiin yritysten toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia investoida. Muutokset pitäisivät tällöin sisällään kaavatasojen vähentämisen, strategisemmän otteen maakuntakaavoituksessa, maanomistajan kaava-aloiteoikeuden sekä oikeuden tehdä kunnalle ehdotuksia kaavasta omassa hankkeessaan. Lisäksi kannatamme kaavoituksen ja rakentamisen luvituksen digitalisoimista sekä yritysten hankekaavojen käsittelyaikavaatimuksia, palvelulupausta ja kevennettyä päätöksentekomenettelyä. Lakiin ei myöskään tulisi lisätä uusia valitusoikeuksia ilman todennettua puutetta oikeusturvassa. Nyt lausunnolla olevassa ehdotuksessa näitä tarpeita ei suurelta osin ole otettu huomioon. On huomioitava, että kaavapäätökset ovat merkittävä osa yritysten investointihankkeiden lupapäätösten kokonaisuutta, minkä vuoksi niiden sujuvoittaminen olisi ensiarvoisen tärkeää.

Yleis- ja asemakaavoitus

Ehdotuksessa ei juurikaan ole kunnan yleis- ja asemakaavoitusta koskevia uudistusehdotuksia. Kannatettavana ehdotuksena voidaan kuitenkin pitää asema- ja yleiskaavan yhteiskäsittelyä, vaikka siinäkin olisi saavutettu merkittävää sujuvoittamista ja nopeuttamista vasta siinä tapauksessa, jos molemmat kaavat olisi voitu esimerkiksi teollisuuden hankekaavatilanteessa valmistella ns. yhtenä kaavana. Tällaista muutosta ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly.

Teknologiатеollisuus kannattaa myös 49 §:n ehdotusta asemakaavan aloiteoikeudesta. Niin ikään se, ettei vähäisissä asemakaavan muutoksissa olisi enää jatkossa tarpeen laatia erillistä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa, on kannatettavaa. Ehdotuksessa jää kuitenkin hieman epäselväksi, olisiko se käytössä myös pienimuotoisissa yrityshankkeissa.

Uudistuksen alkuvaiheessa yksi merkittävimmistä kaavajärjestelmää koskevista kehittämisvaihtoehdoista oli, että kaavatasoja vähennettäisiin niin, että kuntakaavoituksessa olisi jatkossa vain yksi oikeusvaikutteinen kaava, kuten hanke-, kaupunginosa- tai muu vastaava maankäytön järjestävä kaava. Malli ei estäisi tämän ohella tapahtuvaa kunnan yleispiirteisempää suunnittelua, millä ei kuitenkaan olisi oikeudellisesti sitovia vaikutuksia.

Valmistelun aikana yhden kaavan mallista on luovuttu, eikä kuntakaavoitusta juuri uudistettaisi. Kaavajärjestelmän keventämisen sijasta uudistus toisi mukanaan entistä monitasoisemman maankäytönsuunnittelun järjestelmän. Nykyisten kaavatasojen lisäksi käyttöön otettaisiin suurimmilla kaupunkiseuduilla kaupunkiseutusuunnitelma ja rakentamisessa olisi mahdollista hakea erillistä sijoittamislupaa ja toteuttamislupaa. Kaikkiin uusiin tasoihin liittyisi myös uudet valitusoikeudet.

Teknologiатеollisuus pitää uudistusta tältä osin hyvin puutteellisena. Esitys ei näiltä osin tue lainkaan uudistuksen tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta, eikä näin ollen paranna myöskään yritysten investointiympäristöä.

Kaavoituksen ajanmukaisuus ja nopeuttaminen

Lainvalmistelua edeltäneet selvitykset sisälsivät niin ikään kehittämis ehdotuksia, joiden mukaan kaavoituksen ajantasaisuudesta kunnissa voitaisiin huolehtia nykyistä paremmin esimerkiksi niin, että siirryttäisiin nykyisestä tarveharkintaisesta kaavoituksesta ns. rullaavaan kaavoitukseen. Tämä tarkoittaisi, että vähintään strategisen tason suunnittelua tehtäisiin jatkuvana prosessina esimerkiksi valtuustokausittain. Vastaavaa ajattelua tulisi viedä myös osaksi oikeudellisesti sitovaa kaavoitusta. Lakiin ehdotettavan asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin mukaan kunnan on lähinnä seurattava asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhdyttävä toimiin kaavan uusimiseksi. Laissa tulisi kuitenkin säätää määräajasta, jonka jälkeen asemakaavojen uusimista olisi vähintään harkittava. Saman tulisi koskea myös yleiskaavoja.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Teknologiатеollisuus ei kannata ehdotusta kaupunkiseutusuunnitelmasta. Jos kaavatasoja ei muutoin vähennetä, ehdotus tuo järjestelmään melko heikosti istuvan lisätason. Kaupunkiseutusuunnitelman suhde ja vaikutukset erityisesti kuntien yleiskaavoitukseen, MAL-sopimusmenettelyyn ja myös maakuntakaavoitukseen ovat epäselvät. Esityksessä tulisi arvioida tarkemmin, miten ehdotus vaikuttaa esimerkiksi yritysten investointihankkeisiin.

Maakuntakaava

Teknologiатеollisuus kannattaa maakuntakaavoituksessa nykyistä strategisempaa otetta, joten oikeusvaikutteisten teemojen vähentäminen maakuntakaavoituksessa on hyvä asia. Hankkeiden toteuttamisen sujuvuutta lisää se, ettei niiden edellytyksenä ole pitkäkestoiset ja useat eritasoiset ja oikeusvaikutteiset kaavapäätökset, joissa tyypillisesti laaditaan päällekkäisiä selvityksiä ja vaikutusarviointeja.

Kuntarajojen yli ulottuva oikeusvaikutteinen maankäytönsuunnittelu on kuitenkin edelleen tärkeää kaivostoiminnalle, jonka toteuttamista koskevat tarpeet ja myös vaikutukset ovat yksittäisten kuntien rajat ylittäviä. Teknologiатеollisuus kannattaa sitä, että kaivos Hankkeiden sijoittumispäätökset liikennejärjestelyineen kuuluisivat jatkossakin maakuntakaavan oikeusvaikutteisiin teemoihin. Samoin näemme, että sähkön kantaverkon linjaukset maakunnan tulisi ehdotuksen mukaisesti edelleen voida antaa kuntaa velvoittavana.

Maakuntakaavoituksen yhteensovittamistehtävä erilaisten maankäytöllisten tarpeiden välillä on kuitenkin tärkeä ja jatkovalmistelussa tulisi huolehtia siitä, että maakuntakaavan laadullisten vaatimusten huomioon ottaminen (aluerakenne, liikenne, viherrakenne, talouden kannalta kestävät teknisen huollon järjestelyt, luonnonvarojen kestävä käyttö, kiertotalous sekä elinkeinoelämän toimintaedellytykset) johtaa eri tavoitteiden yhteensovittamiseen jo maakunnallisella tasolla, vaikka maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus vähenisikin. Yhteensovittamisen tulisi koskea myös viherrakennetta ja muita suojelutarpeita suhteessa muuhun maankäyttöön.

Viherrakenteen ja ekologisen yhteyden määritelmät

Viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien määritelmiä tulisi jatkotyössä vielä selkeyttää. Tulkintaongelmia ja epäselvyyttä syntyy hyvin laveiksi jätetyistä määritelmistä suhteessa sitovaan viherrakennesuunnitteluun, ilmastosäännökseen ja mahdollisuuteen antaa eri kaavatasoilla suojelumääräyksiä. Esityksessä jää epäselväksi, mitä jatkossa olisi mahdollista rakentaa viherrakennealueella, joka ei ole kaavamääräyksellä tai lain nojalla suojeltu. Vastaavanlaisia

ongelmia liittyy luonnon-, maisema- ja kulttuuriarvoihin, joita ehdotuksen mukaan tulee jatkossa maankäytönsuunnittelussa eri kaavatasoilla turvata. Esitys vaatii näiltä osin jatkovalmistelua ja vaikutusarvioinnin ml. vertailun luonnonsuojelulain uudistukseen ja siellä esitettyihin säännöksiin, joissa viitataan vaikutuksiin kaavojen laadullisissa vaatimuksissa.

Teknolohiateollisuus katsoo, että luonnonarvojen korostuminen sääntelyssä on tarpeellista ja hyväksyttävää. Samalla olisi kuitenkin pidettävä huolta siitä, että myös erittäin tarpeelliset vähähiilisen ja uusiutuvan energian hankkeet olisi mahdollista toteuttaa myös uudistetun sääntelyn kehikossa.

ELY-keskuksen rooli kaavoituksen ja rakentamisen valvonnassa

Esityksessä ehdotetaan, että ELY-keskusten valvontarooli kaavoituksessa ja rakennusluvituksessa palautettaisiin vastaamaan ennen vuotta 2017 voimaan tullutta sääntelyä. Katsomme, että ELY-keskusten nykyinen valitusoikeus, joka rajoittuu valtakunnantason ja merkittäviin maakunnan tason intresseihin, on oikea taso valtion valvontaresurssin käytölle. Lisäksi on tärkeää, että valtion valvonta kohdennettaisiin aina yleisen edun valvonnan kannalta merkittäviin kysymyksiin. Nykyinen sääntely on ollut voimassa vasta noin neljä vuotta, joten sääntelyn toimivuutta ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa kunnolla arvioida.

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

-

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

Katsomme, että hallitusohjelman tavoite rakentamisen laadun parantamisesta saavutetaan parhaiten korostamalla prosessin hallintaa, parempaa johtamista ja yhteistoiminnassa tapahtuvaa hankkeen laaduntuoton edellytysten tarkastelua etukäteen. Alalla vakiintuneita ohjeita ja sopimusehtoja sekä hyvän rakentamistavan parhaita käytäntöjä on mahdollista hyödyntää myös uuden lain yhteydessä. Lakisääteisen vastuuajan määrittämisellä tai yksittäisten osapuolten vastuun tiukentamisella ei saavuteta haluttua tulosta, jos vastuuta ei sidota sopimussuhteeseen.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on saatava varmuus hankkeeseen osallistuvien tahojen riittävästä toimista hankkeen koordinoimissa ja laadun varmistamisessa etukäteen. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tärkeimpänä velvollisuutena on huolehtia, että hankkeen olennaiset lähtötiedot ovat olemassa, vaatimukset määritelty ja ymmärretty ja että hankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja muut toimijat, joilla on riittävä asiantuntemus ja ammattitaito. Toimiviksi ja kustannustehokkaiksi osoittautuneiden yhteistoiminnallisten menettelyiden (mm. allianssit) käytölle ei tule asettaa laista johtuvia esteitä tai vastuuvaatimuksia.

Pidämme ongelmallisena sitä, että suunnittelijoiden vastuu kohdistuu rakennushankkeeseen ryhtyvään, jonka kanssa suunnittelijalla ei välttämättä ole edes sopimussuhdetta. Lakiehdotusta ja hallituksen esitystä tulee selventää siltä osin, että tarkoitus ei ole luoda erillistä, lakiin perustuvaa vastuuperustetta, vaan virhe- ja vahingonkorvausvastuun tulee olla jatkossakin sopimusperusteista. Vastuuaikojen pidentäminen tulee vaikuttamaan suunnittelijoiden ja valvojen vastuuvakuutusten hinnoitteluun ja saatavuuteen.

Lakiesitys sisältää digitaalisuuteen liittyviä uudistuksia, jotka ovat omiaan parantamaan prosessien sujuvuutta ja alan tuottavuutta. Lakiesityksessä ei kuitenkaan ole otettu kantaa kansalliseen tietorekisteriin toimitettavien tietosisältöjen vähimmäistasoon. Rakennus- tai erityissuunnitelmien päivitys vastaamaan toteutusta ei ole lainsäädännöllä määriteltävä tehtävä. Suunnitteluun liittyviä ja sopimuksilla erikseen sovittavia tehtäviä (toteutumamallin laadinta tai päivitys vastaamaan toteutusta) ei myöskään tule määritellä laissa, vaan niistä voidaan antaa tarvittaessa asetustason säädöksiä.

Valvojan tehtävien ja vastuun määrittely viiden vuoden vastuujalla edellyttää tarkennusta vastuun luonteesta ja kohdistumisesta. Valvojan tehtävien ja vastuiden kirjaaminen lakiin edellyttäisi tehtävien resursoinnin ja todellisen vaikutusmahdollisuuden sekä valvojan riippumattomuuden riittävää varmistamista. Vuoden 2014 uudistuksessa mukana ollut siirtymäsäännös suunnittelijan kelpoisuudesta poikkeuksellisen vaativissa hankkeissa tulee pitää edelleen voimassa ja lakiesitystä on tältä osin tarpeen täsmentää (erityisen tai poikkeuksellisen vaativat hankkeet).

Rakennusten määräaikaikatsastusveloitteen täyttämisen seurannasta ei lakiesityksessä ole esitetty toteutusmallia. Digitaalinen käyttö- ja huolto-ohje on yksi tapa ylläpitää tietoa. Se ei kuitenkaan korvaa rakennuksen konkreettisia kuntotutkimuksia ja -tarkastuksia. Ne tulee joka tapauksessa tehdä, kun niitä tarvitaan. Rakennusten katsastusmenettely on lakiesityksessä esitetty melko epämääräisellä tasolla.

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 edistämismallia.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan

maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso 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?

-

Fiskaali Tiina
Teknologiateollisuus ry