

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

-

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

Kunnan tärkein elinvoiman kehittämisen työkalu on maankäyttö ja kaavoitusmonopoli. Kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan myös kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Maankäytön ratkaisuilla kunta luo mahdollisuutta yhdyskunnan kestäväan kehitykseen paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin. Maankäyttöä koskeva lainsäädäntö on kunnan kannalta hyvin tärkeässä roolissa kehitystä ajatellen. Elinvoiman ja positiivisen kehityksen varmistamiseksi toimiva lainsäädäntö on välttämätön.

Limingan kunta pitää hyvänä, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistustarpeita on ryhdytty tarkastelemaan. Limingan kunnan mielestä kuitenkin nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on edelleen hyvin toimiva perusperiaatteiltaan, eivätkä luonnoksessa esitetyt muutokset yhteisvaikutukseltaan näyttäisi sitä parantavan.

Esitettyjen lakimuutosten vaikutukset tulevat olemaan kohtuuttomia kuntien toimintaan ja talouteen, jos muutokset toteutuvat luonnoksen mukaisesti.

Lakiuudistuksen tavoitteet ovat digitalisaation edistäminen, hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, ja rakentamisen laadun parantaminen.

Lisäksi tavoitteena on edistää kaavoitusprosessin sujuvuutta ja vahvistaa kuntien maapolitiikkaa.

Uudistuksen tavoitteet ovat ehdottomasti kannatettavia. Limingan kunnan arvion mukaan lakiuudistus kokonaisuutenaan ei kuitenkaan muodosta toimivaa ja oikeasuhtaista kokonaisuutta suhteessa tavoitteisiin. Varsinkin kaavoituksen ja maapolitiikan osalta lakiluonnoksen esitykset muuttaisivat tilannetta täysin päinvastaiseen suuntaan verrattuna nykyiseen tilanteeseen.

Uuden lain tulisi olla nykyistä parempi, eikä sen tulisi heikentää kuntien toimintaedellytyksiä.

Limingan kunta katsoo, että lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöksi (KRL) ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan ja lakiluonnos pitää palauttaa valmisteluun.

Kuntien tulee pystyä jatkossakin huolehtimaan kaikista asukkaistaan ja toimijoistaan samoin kuin heidän palveluistaan ja elinympäristöstään kestäväällä tavalla. Kuntien on pystyttävä yhteensovittamaan erilaisia intressejä pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Limingan kunnan arvio on, että lakiluonnos veisi kehitystä monelta osin päinvastaiseen suuntaan, mitä on asetettu tavoitteeksi. Uudistus näyttäytyy monessa kohdin valtionhallinnon vallan kasvattamisena kuntien itsehallinnon kustannuksella. Lakiluonnos kaipaa merkittäviä muutoksia ja selvennyksiä, jotta se olisi hyväksyttävissä. Lain toimeenpanosta ja sen vaatimasta resursoinnista ja kustannuksista tulisi myös olla esitettyä parempi kokonaiskäsitys. Lisäksi tulisi arvioida, onko lainsäädäntö kaikissa tapauksissa paras ohjauskeino tavoitteiden saavuttamiseksi. Pitäisi tutkia mitä vaihtoehtoisia tapoja olisi edistää tavoiteltuja vaikutuksia. Limingan kunta katsoo, että monia lakihankkeella tavoiteltuja asioita voitaisiin saavuttaa paremmin toimintatapoja kehittämällä ja valtion rahoituksen suuntaamisella kuntien kehittämistoimiin - pitkälti jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Kannustimet toimivat pakkokeinoja paremmin!

Mahdolliset pakottavat korjaustarpeet lainsäädäntöön voitaisiin toteuttaa esitettyä täsmällisempinä ja pienempinä kokonaisuuksina. Näin voitaisiin myös turvata riittävä jatkuvuus ja pienentää kunnille kerralla aiheutuvan muutosten määrää. Nykyisessä laissa ei ole kuntien näkökulmasta sellaisia polttavia lainuudistustarpeita, jotka vaatisivat kiirehtimistä perusteellisen lakivalmistelun kustannuksella.

Uudistukset pitäisi valmistella alusta loppuun parlamentaarisesti lainsäädännön luonne huomioiden. Nyt valmisteluprosessissa ollaan ajautettu poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa lausunnolla oleva massiivinen lakiesitys on vain ympäristöministeriön nimissä. Tämä ei ole demokraattista toimintaa.

Limingan kunta esittää seuraavat näkemykset lakiluonnoksen sisällöstä ja vaikutuksista:

LUNASTUS:

Lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olleen lakiluonnoksen kanssa murentaa kunnan mahdollisuuksia toteuttaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa (ml. maanhankinta vapaaehtoisin kaupoin ja lunastuksin sekä kaavojen toteutumisen varmistamista maapolitiikan muilla välineillä)

sekä vaikeuttaa yleisten alueiden hankintaa kunnalle, mitä ei lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa ole huomioitu. Lakivalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamopolin säilyttämisestä.

Limingan kunnan näkemyksen mukaan parempi keino edistää vapaaehtoisia maakauppoja olisi esimerkiksi suurempi veroprosentin alennus tai vaihtoehtoisesti poistaa myyntivoittovero kokonaan, kun maanomistaja myy vapaaehtoisella kaupalla kunnalle maita. Tässä lakiuudistuksessa kunta tulee maksamaan 15% yli markkinahinnan, joka on todella suuri lisäkustannus kunnalle ja kuntalaisille. 15% korotus maanhintaan vääristäisi markkinoita kokonaisuudessaan liikaa. Se vaikuttaisi kaikkiin muihinkin maakauppojen hintoihin ja estäisi vapaaehtoisten kauppojen syntymisen.

Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat yhteisvaikutuksiltaan kunnille nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysveloitteiden laajentumista sekä mahdollisesti tarvetta mittaville lisäresursoinneille. Limingan kunnan arvion mukaan lakiuudistuksen toimeenpano edellyttäisi henkilöresurssien lisäämistä ainakin kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtävissä, tietojärjestelmäinvestointeja sekä konsulttipalveluiden hankkimista. Kunnalla on nyt jo suuria haasteita osaavan henkilöstön saatavuuden suhteen rakennetun ympäristön toimialalla.

DIGITAALISAATIO

Digitalisaation odotetaan tuovan prosessien tehostumista mm. yhteentoimivan tiedon, tiedonsiirron parantumisen, menettelyiden automatisoinnin ja vastaavan kehityksen myötä. Digitalisaation hyödyt realisoituvat vasta pitemmällä aikatahtimella. Digitalisaation edistäminen on kannatettava tavoite, mutta ratkaisujen tulee olla myös kuntanäkökulmasta järkeviä, reiluja ja kestäviä. Digitalisaation kehityksen toimeenpano vaatii merkittäviä resursseja. Kuntien lähtötilanteet ovat myös hyvin erilaiset. Limingan kunnan arvion mukaan rakennetun ympäristön digitalisaation kokonaisuuden rahoitustarve on hyvin merkittävä, kunnes kuntien tuottamien ydintietojen yhteentoimivuus (asema- ja yleiskaavat, osoitteet, rakennukset, infra), vanhojen tietojen laadunparannus ja vanhojen tietojen digitointi on saatu tehtyä sekä standardimuotoiset rajapinnat on saatu avattua.

VALITUSPROSESSI

Lukuisten esimerkkien perusteella Limingan kunta toteaa, että nykyinen valitusoikeus ei toimi halutulla tavalla. Valitusoikeutta käytetään hyvin usein väärin. Täysin perusteettomilla valituksilla saadaan paljon vahinkoa aikaan. Kaavoitusprosessissa se tarkoittaa sitä, että hanke viivästyy vuosikausia, alueesta kiinnostuneet rakentajat joutuvat rakentamaan muualle, kunnan talousarvion suunnittelu menee täysin mahdottomaksi, esimerkiksi koulujen rakentaminen ja sijoittelu vaikeutuvat paljon, tulee julkisten investointien vajakäyttöä jne. Kunnan tonttivarantoa on mahdoton pitää suunnitellun mukaisena ja kunnan elinkeino kärsii. Pitää muistaa, että laki velvoittaa kunnan pitämään riittävää tonttivarantoa yllä.

Limingan kunnan näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa valitusprosessiin ei ole otettu riittävästi kantaa. Valitusoikeutta voidaan saada paremmin hallintaan esimerkiksi valittajan vastuuta

lisäämällä. Vastuu voi tarkoittaa esimerkiksi rahallista vastuuta. Tällä keinolla voitaisiin saada täysin turhia valituksia vähennettyä.

SEUDUN YLEISKAAVA

Limingan kunta katsoo, että lakiluonnoksessa esitetty seudun yhteinen yleiskaava ei tulisi olla oikeusvaikutteinen. Pienen kunnan kannalta tämä malli voi aiheuttaa epäreilua kohtelua, kun isommat naapurit voivat määritellä yhteisen yleiskaavan avulla kunnan sisäistä toimintaa ja kehitystä.

Yhtenäinen rakennekuva seudullisesti on hyvä olla mutta vain strategisella tasolla, ei varsinaisella oikeusvaikutteisella yleiskaavatasolla.

Maakuntakaavan osalta ehdotetut muutokset ovat hyviä: maakuntatason kaava ei ole oikeusvaikutteinen, ja maakuntakaava ottaisi kantaa vain liikenteellisiin, energian tuotanto jne. asioihin, ei esimerkiksi kaupan neliöihin.

RAKENNUSVALVONTA

Rakennusvalvonnan kannalta lakiesitystä ei tulisi viedä tällaisenaan eteenpäin, vaan palautettava valmisteluun. Huolta aiheuttavat erityisesti pienen kunnan näkökulmasta siirtyminen kaksitasoiseen rakennusvalvontaan, jossa kohteet jaettaisiin vaativiin ja tavanomaisiin. Tämä olisi mahdoton toteuttaa Limingan kokoisessa kunnassa, koska vaatisi vähintään 3 henkilöä rakennusvalvontaan. Tässä ongelmana on pienten kuntien riippuvuus isojen kuntien rakennusvalvonnan avusta isommissa kohteissa. Tämä hidastaisi merkittävästi vaativien kohteiden lupakäsittelyä Limingassa ja sekin pienen kunnan etu joustavasta lupakäsittelystä poistuisi.

Toinen suurta huolta aiheuttava on lupakynnyksen merkittävä nostaminen. Varmasti aluksi helpottaisi asukkaiden ja rakennusvalvonnan työtä, mutta koska asemakaava- ja palomääräyksiä pitäisi kuitenkin noudattaa, tulisi haastavien kohteiden jälkivalvonta ja riitatilanteet lisääntymään. Siinä vaiheessa, kun sauna on jo valmiina, pikkuisen liikaa naapurin puolella ja naapurin rakennusten lähellä, niin huomattavasti ikävämpi puuttua asiaan kaikkien osapuolien kannalta. Myöskään saunojen jätevesien käsittelyyn ei pystyisi tässä vaiheessa ottamaan mitään kantaa etukäteen. Vaikka saunat ovat tällä hetkellä luvanvaraisia, niin todella harvoin lupa-asiassa on kaikki suoraan kunnossa.

Päävastuullisen toteuttajan 5 vuoden takuu puolestaan on perusteltu muutosesitys.

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

-

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 yhdyskuntarakenteen. 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?

-

Karjalainen Raija
Limingan kunta