

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta sekä kuntalaisten elinympäristöstä ja useista palveluista. Kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan myös kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Maankäytön ratkaisuilla kunnat edistävät yhdyskuntien kestävä kehitystä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin. Näitä koskeva lainsäädäntö on kuntien kannalta yksi merkittävimmistä. Kunnat tarvitsevat toimivan lainsäädännön.

Kuntanäkökulmasta keskiössä on kunnallisesta, kunnan asukkaiden, itsehallinnosta huolehtiminen. Muonion kunta on Kuntaliiton tavoin huolissaan lakimuutosten vaikutuksista kuntien toimintaan ja talouteen. 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.

Kuntien toiminnassa on keskeistä lainsäädännön kokonaisuus, eikä lakiuudistuksia voida tarkastella toisistaan irrallisina paloina tai valtionhallinnon vastuualueiden jaottelun mukaisesti. Kuntien toiminnan ja talouden näkökulmasta on arvioitava eri lakiuudistuksia (mm. lunastuslaki, luonnonsuojelulaki, digitalisaation lakihankkeet, ilmastolaki) ja niiden vaikutuksia kokonaisuutena.

Kuntakentän ollessa suuren muutoksen edessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen myötä, tulisi varsinkin nyt pidättäytyä uusien merkittävien toiminnallisten muutosten tai lisärasitteiden säätämisestä kunnille. Kustannukset eivät ole katettavissa verojen ja palvelumaksujen korotuksin.

Muonion kunta jakaa Kuntaliiton näkemyksen, jonka mukaan nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on kuntien näkökulmasta edelleen varsin toimiva, eivätkä luonnoksessa esitetyt muutokset yhteisvaikutukseltaan näyttäisi olevan omiaan sitä parantamaan.

Muonion kunta katsoo Kuntaliiton tavoin, että lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan eikä tarvittavien muutosten tekeminen ja niiden vaikutusten arvioiminen näyttäisi olevan mahdollista kaavaillussa aikataulussa.

Voidaan todeta, että lakiluonnos veisi kehitystä monin paikoin päinvastaiseen suuntaan kuin, mitä kuntien kannalta on toivottu. Uudistus näyttäytyy monessa kohdin valtionhallinnon vallan kasvattamisena kuntien itsehallinnon kustannuksella. Uuden lain tulisi olla nykyistä parempi, eikä sen tulisi heikentää kuntien toimintaedellytyksiä. Lakiluonnos kaipaa merkittäviä muutoksia ja selvennyksiä, jotta se olisi kuntien kannalta hyväksyttävissä. Lain toimeenpanosta ja sen vaatimasta resursoinnista tulisi myös olla esitettyä parempi kokonaiskäsitys. Lisäksi tulisi arvioida, onko lainsäädäntö kaikissa tapauksissa paras ohjauskeino tavoitteiden saavuttamiseksi sekä mitä vaihtoehtoisia tapoja olisi edistää tavoiteltuja vaikutuksia. Kuntaliitto katsoo, että monia lakihankkeella tavoiteltuja asioita voitaisiin saavuttaa paremmin toimintatapo- ja kehittämällä ja valtion rahoituksen suuntaamisella kuntien kehittämistoimiin - pitkälti jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa.

Mahdolliset pakottavat korjaustarpeet lainsäädäntöön voitaisiin toteuttaa esitettyä hallittavampina ja rajatumpina kokonaisuuksina. Näin voitaisiin myös turvata riittävä jatkuvuus ja pienentää kunnille kerralla aiheutuvan muutostaakan määrää. Nykyisessä laissa ei ole kuntien näkökulmasta sellaisia polttavia lain uudistustarpeita, jotka vaatisivat kiirehtimistä perusteellisen lakivalmistelun kustannuksella.

Sinänsä Muonion kunta pitää kuitenkin Kuntaliiton tavoin hyvänä, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistustarpeita on ryhdytty tarkastelemaan. Uudistukset pitäisi valmistella alusta loppuun parlamentaarisesti lainsäädännön luonne huomioiden. Nyt valmisteluprosessissa ollaan ajautettu poikkeukselliseen tilan-teeeseen, jossa lausunnolla oleva massiivinen lakiesitys on vain ympäristöministeriön nimissä.

Muonion kunta jakaa kuntaliiton seuraavat näkemykset lakiluonnoksen sisällöstä ja vaikutuksista:

Yleisesti ympäristöministeriön lakiluonnoksesta

Ehdotusta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki vaivaa kokonaisuutena se, että sen tavoitteita ja ratkaistavia ongelmia ei ole kunnolla määritelty tai tunnistettu. Tämän seurauksena myöskään

ehdotetut muutokset eivät muodosta loogista ja tavoitteita palvelevaa kokonaisuutta. Edelleen vaikutusarviointien laatiminen on pahasti kesken. Tämä koskee erityisesti yhteisvaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen.

Kuntaliitto ei ole vakuuttunut siitä, että uudistuksessa olisi onnistuttu nykyistä paremmin yhteen sovitta-maan maankäytön, rakentamisen ja kaavoituksen kokonaisuus. Päinvastoin lakiluonnoksen perusteella uudesta kaavoitus- ja rakennuslaista välittyy kuva siitä, ettei lain eri osa-alueiden keskinäisiä yhteyksiä ja niiden muodostamaa kokonaisuutta ole yhteensovitettu riittävästi. Myöskin lain rakenne on paikoin epälooginen.

Lakiuudistuksen tavoitteet hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen ovat kannatettavia. Kuntaliiton arvion mukaan lakiuudistus kokonaisuutena ja toimenpiteineen ei kuitenkaan muodosta toimivaa ja oikea suhtaista kokonaisuutta suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Yksityiskohtaisemmat kommentit ym:n lakiluonnoksesta:

Alueiden käyttö

Yleistä

Kuntakaavoituksen, erityisesti yleiskaavoituksen, merkityksen painottaminen on kannatettava kehityssuunta. Kokonaisuuden kannalta tarpeellisen alueiden käytön ohjauksen tulee olla mahdollista. Lisäksi on tärkeää tunnistaa, että kaavoitukseen ja sen menettelyihin vaikuttaa myös se, miten maapolitiikkaa, kaa-vojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta säädellään. Tältä osin kokonaisvaltaista tarkastelua tulisi vielä syventää. Kuntaliitto pitää hyvänä, että yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyttäisivät jatkossakin pitkälti nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Lakiluonnokseen sisältyvät kaavojen yhteiskäsittelymahdollisuudet ovat kannatettavia muutoksia.

Lakiluonnoksen 366 §:n siirtymäsäännöksen mukaan vain ehdotuksena nähtävillä olleet kaavahankkeet voitaisiin saattaa loppuun MRL:n säännöin. Tämä tarkoittaisi käytännössä kaikkien kaavahankkeiden, jotka eivät ole ehtineet vielä ehdotusvaiheeseen, valmistelua pitkälti alusta. Kuntaliitto ehdottaa, että ennen lain voimaantuloa vireille kuulutetut kaavat voitaisiin käsitellä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Lakiluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa on tarkoitus vahvistaa suhteessa kuntakaavoitukseen. Kuntaliitto ei kannata tällaista kehityssuuntaa.

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

### Maakuntakaava

Maakuntakaavoituksen osalta Muonion kunta yhtyy myös Lapin liiton lausuntoon.

Lakiin nostetun määritelmän mukaisesti aluerakenteella tarkoitetaan keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin, kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Keskusten ulkopuolelle sijoittuu kuitenkin myös jatkossa toimintoja, joilla voi olla valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä ja joiden sijaintia maakunnan alueella olisi tarpeen selvittää ja suunnitella yhteistyössä eri kuntien kanssa. Toisaalta oikeusvaikutteiseksi teemaksi ehdotetun viherrakenteen osalta sen määrittely on varsin epäselvää.

Maakuntakaavoitus on luonteeltaan pitkän tähtäimen ennakoivaa maakunnan eri alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamista. Pykäläluonnosten ja niiden perustelujen valossa näyttää siltä, että maakuntakaavoituksella ei tulevaisuudessa enää pystytä ohjaamaan ja yhteensovittamaan aluetalouden, luonnon-varojen kestäväen käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Kuntapohjaisen kaavoitusjärjestelmän piiriin kuuluvan maakuntakaavoituksen merkitystä kyseisissä teemoissa korostaa se, että niihin vaikuttavia toimintoja sijoittuu erityisesti sellaisille kaupunkiseutujen ja asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on vähäistä.

Maakuntakaavoituksen kehittäminen yleispiirteisemmäksi ja koskemaan maakunnallista suunnittelua ja yhteensovittamista aidosti edellyttäviä kysymyksiä on kannatettava ehdotus. Kuntien yhdyskuntaraken-teeseen liittyvät kysymykset tulee ratkaista kuntien omassa kaavoituksessa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen (21 §) 3 momentti ja sen perustelut eivät ole selkeät. Perusteluissa olisi todettava selkeästi, että jatkossakin säilyy kaavajärjestelmään vanhastaan kuu-luvan periaate, jonka mukaan yksityiskohtaisemman kaavan oikeusvaikutukset tulevat yleispiirteisemmän kaavan tilalle.

### Yleiskaava

Kuntaliitto pitää hyvänä, että jatkossakin yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyvät omina suunnitelmamuotoinaan. Kunnan yleiskaavoituksen merkitys alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä vahvistuisi, mikä on kannatettava kehityssuunta. Esitykseen sisältyy kannatettavat ehdotukset yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä (34 §) sekä yleiskaavan ja asemakaavan suhteen joustavoittamisesta (31 §). Yleiskaavoituksen osalta kannatettava ehdotus on suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen käyttöalan laajentaminen. Kaupan ohjauksen sääntelyn selkeyttäminen ja siirtäminen kokonaan kuntakaavoituksen piiriin ovat perusteltuja ehdotuksia. Yleiskaavan merkitys kaupan sijainnin ohjauksessa korostuisi.

Lakiluonnoksen mukaan säädettäisiin uusista ja aiempaa täsmällisemmin ilmaistuista laadullisista tavoitteista yleiskaavoitukseen liittyen. Uusia tai aiempaa täsmällisempiä vaatimuksia annettaisiin palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, viherrakenteen jatkuvuutta, asuntotuotannon riittävyden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien. Näistä vaatimuksesta seuraa kunnille uusia tai laajentuvia, osin vaikeasti huomioitavissa olevia, vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä.

Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että yleiskaavoja koskeva siirtymäsäännös (380 §) vaikuttaisi tosiasiasa taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin yleiskaavapäätöksiin, mikä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää. Esitetyn kaltainen taannehtiva sääntely vaikuttaisi välittömästi ja ennakoimattomasti maisemallisten arvojen säilymiseen.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoajaa lyhennettäisiin nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen (28 §). Enimmäiskestoajan lyhentämistä ei ole juurikaan perusteltu. Tulee vielä harkita sen pitämistä ennallaan yleiskaavaprosessien vaatiman ajan vuoksi huomioiden myös, että lakiluonnoksen perusteella yleiskaavoituksen rooli korostuisi sekä sen laatimisen yhteydessä tehtävien selvitysten määrä kasvaisi.

Kuntaliitto esittää myös yleiskaavan laatimiskustannusten perimismahdollisuuden laajentamista muihinkin yksityisen edun vaatimiin yleiskaavoihin kuin vain vapaa-ajan ranta-asumisen ja tuulivoiman yleiskaavoihin.

Asemakaava

Myös asemakaavojen osalta laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laadullisista vaatimuksista. Uudet, uudelleen muotoillut tai nykyistä laajemmat laadulliset vaatimukset koskisivat asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta sekä

vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista sekä viherympäristön riittävyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä.

Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysvelvoitteet laajenevat asiallisesti. Herää kysymys, miten yksittäisessä asemakaavassa voidaan ottaa huomioon kokonaisvaltaisia asioita kuten "asuinalueiden monipuolisuus" tai "eriytymiskehityksen ehkäisy". Käytännössä epäselväksi jää, tuleeko vaatimusten asiamukaiseksi selvittämiseksi myös muutoin selvittää teemoja nykyistä laajempina kokonaisuutena ja pyrkiä hallitsemaan nykyistä laajempia kokonaisuuksia esimerkiksi melko rajattujen asemakaavahankkeiden yhteydessä. Tulisi vielä arvioida, kuuluisivatko jotkin asemakaavoituksen yhteyteen esitetyt laadulliset vaatimukset ennemmin yleiskaavoituksen yhteyteen tai esimerkiksi maapolitiikan keinoin, kuten tontinluovutuksen keinoin, edistettäväksi.

Lakiluonnoksessa esitetään uutena menettelynä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia purkamislupa-asioihin liittyen (47 §). Tämä olisi uusi menettelyvelvoite kunnille.

#### Aloiteoikeuden kirjaaminen erityislakiin

Kuntaliitto pitää tarpeettomana kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista erityislainsäädäntöön (KRL 49 §). Aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa. Toukokuussa 2021 voimaan tulleessa kuntalain muutoksessa aloiteoikeus on laajennettu kaikkiin kunnan jäseniin kunnan ulko-puolella asuvat/toimivat kiinteistönomistajat mukaan lukien. Kuntalain sääntely turvaa kunnan jäsenten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseen.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että kunnallisen itsehallinnon, julkisen vallan luotettavan ja yhdenvertaisen käyttämisen kuin käytännön toiminnan järjestämisen ja kuntatalouden kannalta ongelmallista, valmistelun kuluessa esille nousutta säännöstä asemakaavan antamisesta maanomistajan laadittavaksi ei ole sisällytetty lakiluonnokseen. Kuntaliiton tutkimuksen (Linda Toivonen: Kumppanuuden monet muodot - Tutkimus yhteistyöhön perustuvan kaavoituskäytännön yleisistä periaatteista 2021, Acta-julkaisu nro 279) mukaan yksityisen ja julkisen tahon kaavoitus- ja suunnitteluyhteistyöhön on toimivia malleja ja nykylainsäädäntö mahdollistaa monenlaiset kumppanuuskaavoituksen yhteistyömuodot. Kuntien, maanomistajien ja muiden yksityisten toimijoiden yhteistyö kaavoituksessa on lisääntynyt maankäytön suunnittelun hankkeistumisen myötä.

#### Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen

Lakiluonnos sisältää nimenomaisia menettelyvelvoitteita maapolitiikan ohjelman laatimiseen ja tiedottamiseen liittyen. Lisäksi laissa olisi nimenomaisia velvoitteita maapolitiikan toimien seurantaan, raportointiin ja näistä tiedottamiseen liittyen. Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen ja yleisesti noudatettavien periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin yhden teeman, maapolitiikan harjoittamisen, kohdalle ei ole perusteltua. Maapolitiikan kirjaukset ja uudet raportointivelvollisuudet ovat liian tarkkoja ja ne johtaisivat tarpeettoman raskaaseen hallintoprosessiin, mikä on ristiriidassa kokonaisuudistuksen keskeisen tavoitteen, prosessien sujuvuuden edistämisen kanssa. Ehdotettu menettely luo monivaiheisen ja jäykän hallintokäytännön ja voi heikentää kuntien maapoliittista asemaa. Alueiden suunnittelu ja toteuttaminen hidastuisi ja resurssitarpeet lisääntyisivät.

Laki sisältäisi aiempaa tarkempaa sääntelyä yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrittelystä. Esitettyjen maanomistajan kustannusvastuusta vapauttavien säännösten yhteisvaikutuksena kuntien kustannusvastuu kaavojen toteuttamisessa lisääntyy.

Kunnan kustannusvastuun kasvu huonontaa kuntien taloudellisia mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata. Ministeriön lakiluonnoksen toteutuessa kaavan toteuttamisen kustannukset pystyttäisiin kattamaan vain erittäin suurta arvonnousua tuottavissa hankkeissa, joissa myös maanomistaja osallistuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Tämä johtuu siitä, että lakiluonnoksessa ollaan poistamassa katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuutta sekä poistamassa maanomistajan kustannusvastuu kaikilta säädetyn kerrosneliömetrirajan alle jääviltä kaavahankkeilta. Kuntalaisten yhteinen vastuu yksityisen tahon omistuksessa olevan alueen kaavoittamisen kustannuksista laajenisi merkittävästi ja siirtyisi veroina maksettavaksi.

Lakiesityksen perusteella myös korvaustilanteet tulisivat yleistymään, jolloin tulisi niin ikään huomioitavaksi lunastuslakiin ehdotetun 15 % korvauslisän vaikutus korvauksiin.

#### Kunnan maapolitiikka

Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen ja kuntaa velvoittavien sekä yleisesti noudatettavien hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin ei ole perusteltua. Toimintatapojen kehittämisessä ensisijaista on informaatio-ohjaus ja oma toiminnan kehittäminen, tällaisia tilanteita varten ei ole tarpeellista aiempaa raskaamman erityislainsäädännön laatiminen.

Kuntaliitto vastustaa maapoliittisen ohjelman laatimiseen liittyvän tarpeettoman vuositason raportointi-byrokratian lisäämistä normaalin talousarviotarkastelua koskevan raportoinnin rinnalle. Kuntalaisten käytännön tarvetta palveleva tarkastelutaso on valtuustokausittain.

Kuntaliitto oudoksuu lakiluonnoksen (137 §) ajatusta maapolitiikan laatimiseen ja muuttamiseen liittyvästä erityisestä tiedoksiantamisesta kiinteistönomistajien paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille ja muille yhteisöille. Ehdotus sivuuttaa täysin yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa sekä digitalisaation siihen tuoman kehityksen.

Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja maankäyttösopimukset

Lakiluonnoksessa nykyisessä MRL:ssä kehittämiskorvausmenettelyyn kytkettyä, maanomistajan kerros-neliömetripohjaista kustannusvastuun vapautusrajaa (MRL 91 c § 4 mom) esitetään laajennettavaksi asuntorakentamisesta kaikentyyppiseen rakentamiseen (KRL 142 § 1 momentti). Kustannusvastuun syn-tymisen rajaa esitetään laskettavaksi MRL:n kehittämiskorvausmenettelyn 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliometriin. Velvollisuus maksaa toteuttamismaksu ei koski kiinteistönomistajaa, jonka omistamalle alueelle osoitetaan asemakaavassa lisää rakennusoikeutta asuntorakentamiseen enintään 250 kerrosneliometriä tai muuhun rakentamiseen lisää rakennusoikeutta enintään tätä arvoltaan vastaava määrä.

Kuntaliitto vastustaa kaavan toteuttamisen kustannusvastuusta vapauttamista perustuen kerrosneliömetreihin riippumatta kerrosneliömetrien määrästä. Kerrosneliömetrin arvo vaihtelee erittäin paljon rakennusoikeuden tyyppistä ja sijainnista sekä suhdanteista riippuen kunnan sisällä sekä kuntien kesken eri puolilla maata. Koska kerrosneliömetripohjainen kustannusvastuusta vapauttaminen kohtelee kuntalaisia huomattavan epätasa-arvoisesti, sitä ei käytetä kuin poikkeustapauksissa jossakin kunnassa. Näissäkin tilanteissa kustannusvastuuta pyritään kiertämään pilkkomalla maanomistus niin pieniin osiin, että kus-tannusvastuuta ei tule yhden omistajan rakennusoikeuden määrän jäädessä alle säädetyn rajan. Yleensä kustannusvastuun alennus kunnissa määritellään 1-2 paikallisen omakotitontin arvon mukaan. Alennuksesta huolimatta maanomistaja osallistuu kustannuksiin aina katualueen ilmaisuovutuksen kautta, jota ministeriö nyt siis esittää poistettavaksi.

Kuntaliitto vastustaa maankäyttösopimuksia koskevan sopimusvapauden heikentämistä. Sopimusvapauden kattavuus on epäselvä ministeriön lakiluonnoksessa. Nykyisessä MRL:n 91 b § 3 momentissa säädetään sopimusvapaudesta kehittämiskorvausta koskevien säännösten estämättä. Esitetyssä KRL 140 §:n 4 momentissa säädetään, että maankäyttösopimuksella voidaan toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Edelleen esitetyn 140 §:n 5 momentin mukaan kunnan on määrättävä maapolitiikan ohjelmassa maankäyttösopimuksissa käytettävät maankäyttömaksujen perusteet, jos kunta sopimustoiminnassaan merkittävästi poikkeaa jäljempänä tässä luvussa säädetyistä maksun määräämisen perusteista. Tällä hetkellä sopimusvapaus on ehdoton pääsääntö maankäyttösopimuksia tehtäessä. Kehittämiskorvauspäätöksiä on tehty MRL:n voimassaoloaikana ainoastaan muutamia, koska se ei ole ollut käytännössä toimiva menettely, jolla kunta voisi ratkaista kaavan toteuttamisen kustannusten kattamisen sekä varmistaa kaavan toteutumisen vastaavasti kuin maankäyttösopimuksilla. Mikäli sopimukseen kaavan toteuttamisen kustannusten kattamisesta



ei ole päästy, on etsitty muita maankäyttöratkaisuja tarvittavan rakennuspaikkatarjonnan turvaamiseksi kestäväen kuntatalouden ja hyväksyttävän veroasteen puitteissa.

Nykyisellään MRL:n kehittämiskorvauksen säännöksiä käytetään, mikäli kunta päättää määrätä kehittämiskorvauksen. Ministeriön lakiluonnoksen mukaan kaavan toteuttamisen kustannusten yksityiskohtaisesta määrittelystä ja seurannasta toteuttamismaksun määräämistä varten saattaisi käytännössä tulla MRL:stä poiketen lakiin kirjoitettu pääsääntö. Kunnat voisivat poiketa menettelystä määräämällä siitä maapoliittisessa ohjelmassa. Esityksessä on epäselvää, mikä tässä yhteydessä on jatkossa maapoliittisen ohjelman luonne ja sitovuus maankäyttösopimusten valmisteluun ja toteuttamiseen liittyen. Nykyisellään maapoliittinen ohjelma on valmistelua ohjaava strateginen linjaus. Tulisiko maapoliittisesta ohjelmasta julkaisualusta kunnan päätöksille? Lakiluonnoksen 140 § 5 momentin mukainen määrittely- ja julkaisuvaatimus maapoliittisessa ohjelmassa tarkoittaisi käytännössä myös, että kaikkien maankäyttösopimuksia käyttävien kuntien eli käytännössä kaikkien kuntien tulisi laatia maapoliittinen ohjelma.

Ministeriön lakiluonnoksessa on epäselvää, mikä on sopimusvapauden yksityiskohtainen kattavuus suhteessa kaavan toteuttamista koskeviin KRL:n säännöksiin. On epäselvää, mitä lain 21 luvun säädöksiä kunta voisi jättää noudattamatta omalla päätöksellään. Epäselvyys tulisi aiheuttamaan merkittävästi lisää valitusmahdollisuuksia ja viivettä kaavoitukseen sekä kaavojen toteuttamiseen.

Maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä. On epäselvää, miten eri rinnakkaisiin termeihin sidottuja veloitteita käytetään toisiin termeihin liittyen. Esitys vaarantaa nykyisten maankäyttösopimusten toimivan käytön osana kunnan maapolitiikkaan kuuluvien tehtävien hoitamista.

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. Kuntaliitto huomauttaa, että sitova enimmäismääräaika ei ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukainen toteuttamisen ohjelmoinnin kannalta.

#### Katualueiden ilmaisluovutuksen poistaminen

Kuntaliitto vastustaa katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamista. Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettavaksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua. Vaihtoehtoisesti nousevat maanhankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettavaksi.

Nyt lausunnoilla olevan lunastuslain muutosesityksen mukaan markkinahintaa korotetaan lunastustilanteessa 15 %:lla, joka kertaantuu käytännössä maanhinnassa jatkuvasti suhdanteista riippumatta. Voidaan arvioida, että esitetyn 15 vuoden toteuttamisajanjakson kuluessa katumaan hinta tulee nousemaan puhtaasti hallinnollisilla päätöksillä kunnassa moninkertaiseksi nykytasoon verrattuna.

Kuntaliitto esittää, että mikäli nykymuotoisesta katualueen ilmaisluovutuksesta päätetään luopua, katu-alueet siirtyvät kunnan omistukseen, alueet otetaan haltuun sekä erotetaan kiinteistöiksi nykylaisäädännön mukaan. Ainoastaan kaikki korvaukset määrätään tarvittaessa lunastustoimituksessa.

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

Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen

Yleisten alueiden suunnitteluun ja toteutukseen ehdotetaan sovellettavaksi nykyistä laajempia osallistamis- ja vuorovaikutusmenettelyjä. Lisäksi jatkossa säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta nykyistä laajemmin. Tietomallimuodon vaatimus koskisi jatkossa myös yleisten alueiden suunnittelua. Nämä vaatimukset ovat uusia velvoitteita kunnille.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota kadunpito -käsitteen poistamiseen laista. Poistoa perustellaan siirtymisellä käyttämään katujen ja yleisten alueiden toteuttaminen -käsitettä ja todetaan tämän sisältävän mainittujen alueiden suunnittelun ja rakentamisen. Vakiintuneen kadunpito -käsitteen sisältö on kuitenkin laajempi: siihen sisältyy myös kunnossa- ja puhtaanapito. Uudet käsitteet eivät siten kokonaisuudessaan korvaa kadunpito -käsitettä ja tämä tulisi huomioida perusteluissa. Epäselvyyttä voi aiheuttaa, että vaikka kadunpito -käsitteestä luovutaan, kunnan kadunpito päätös - käsite kuitenkin säilyisi. Ehdotuksesta on myös kokonaan poistettu viittaus katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettuun lakiin (669/1978), joka olennaisesti liittyy KRL:in säännöksiin. Mikäli kadunpito -käsitteestä luovutaan, on tärkeää tuoda esille, että aiemmin kadunpito -käsitteeseen sisältyneestä kunnossa- ja puhtaanapidosta säädetään kunnossapitolaisa.

Laissa säädettäisiin infralaitteen sijoittamisesta yleisellä alueella. Pykälässä on asetuksenantovaltuus kunnan oikeudesta pitää kartastoa tai tiedostoa johdoista ja johdonomistajan tiedontoimitusvelvoitteesta tätä tehtävää varten. On varmistettava, että siirtymäsäännöksiin turvataan tämä oikeus kunnalle ja tietojen toimitusvelvollisuus johdonomistajille pysyttämällä nykyisen MRA:n säännökset voimassa, kunnes uusi kunnan nykyistä vastaavan oikeuden sisältävä asetus säädetään. Paras vaihtoehto olisi, että kunnan oikeudesta säädettäisiin suoraan laissa.

## Hulevesien hallinnan säännökset

Kuntaliitto huomauttaa, että hulevesien hallinnan säännösten osalta lainvalmistelun lähtökohtana oli, että hulevesisääntelyyn on tarpeen tehdä vain eräitä kuntien toivomia selvennyksiä ja tarkennuksia soveltamisen helpottamiseksi, eikä sääntely ole tässä vaiheessa laajojen periaatteellisten muutosten tarpeessa.

Kuitenkin säännöksiä ja niiden perusteluita on muutettu, minkä seurauksena hulevesien hallintaa koskeva sääntely ei enää tue kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti.

Muun muassa kunnan maksujen perimisen edellytyksiä on heikennetty ja hankaloitettu, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

## Rakentaminen

### Rakennusvalvonnan järjestäminen

Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta esitetään luokittelua tavanomaisiin ja vaativan tasoisiin rakennusvalvontoihin ja tavanomaisten rakennusvalvontojen velvoittamista asiantuntija-avun hankkimiseen vaativan tasoilta rakennusvalvonnoilta vaativaksi luokiteltavia hankkeita koskevien toteuttamislupien käsittelemiseksi. Katsomme, että esitetty malli on tavoitteisiinsa nähden epätarkoituksenmukainen sekä tarpeettoman monimutkainen ja siihen liittyy merkittäviä ratkaisemattomia kysymyksiä ja epäselvyyksiä liittyen esimerkiksi asiantuntija-avun saatavuuden varmistamiseen, kustannusvaikutuksiin sekä päätöksenteon virkavastuuseen.

### Rakentamisen lupajärjestelmä

Kuntien nykyistä laajempaa mahdollisuutta päättää toimenpiteiden luvanvaraisuudesta voidaan pitää kannatettavana tavoitteena, mutta esitetyn sääntelyratkaisun voidaan katsoa aiheuttavan luvanvaraisuuteen liittyvää tarpeetonta epäselvyyttä sekä lisätyötä eri osapuolille. Lakiluonnoksen 208 § 2 momentin mukainen luvanvaraisten hankkeiden määritelmä on erittäin laaja, eikä kuntien ole mahdollista rakennusjärjestyksellään vapauttaa kuin vähäisiä kyseisen momentin perusteella luvanvaraisia toimenpiteitä. Lupakynnyksen merkittävä nostaminen johtaisi käytännössä ennakoivalvontaan verrattuna viranomaisia enemmän työllistävän jälkivalvonnan määrän kasvamiseen esimerkiksi rakennetun ympäristön turvallisuuden varmistamiseksi.

## Rakentamisen viranomaisvalvonta

Monet rakentamisen viranomaisvalvontaan ja menettelyihin esitettävät muutokset lisäävät sekä asiakohtaisesti että kokonaisuutena arvioiden niin viranomaisten työmäärää kuin vastuitakin. Erityisesti viranomaisen tarkastustehtäviä ei tulisi lisätä (sattumanvaraiset tarkastukset, KRL 266 §), vaan rakentamisen aikaisen valvonnan tulisi vastaisuudessakin perustua pääasiassa nykyisen kaltaiseen katselmusmenettelyyn. Erityisesti ottaen huomioon rakentamismääräysten ja rakentamista koskevan sääntelyn määrän jatkuvan kasvun, ei rakennusvalvontaviranomaiselle tulisi myöskään säätää kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä- tai vastuita (esim. rakennus- ja purkumateriaaliselvitykseen sekä rakennusten katsastamiseen liittyvät valvontatehtävät ja -vastuut).

## Katsastusmenettely

Esitettyä julkisiin rakennuksiin painottuvaa katsastusmenettelyä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena ja tehottomana keinona edistää rakennusten kunnossapitoa. Esitetty laintasoinen sääntely on erittäin yleispiirteistä mm. katsastusmenettelyn laajuuden ja sen piiriin kuuluvien rakennusten osalta, mikä vaikeuttaa menettelyn vaikutusten arviointia. Katsastusvelvollisuuden sekä siihen liittyvän valvonnan voidaan kuitenkin katsoa vievän tarpeettomasti resursseja sekä itse rakennusten kunnossapidosta että rakennusvalvonnan ydintehtävistä siitä odotettavissa oleviin hyötyihin nähden.

## Osallistuminen, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi, muutoksenhaku

## ELY-keskuksen tehtäviä koskeva säännösluonnos

Kuntaliitto vastustaa ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista. Kuntaliiton näkemyksen mukaan aiemman lakimuutoksen perustelut ovat edelleen ajantasaiset. MRL-uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty selkeitä perusteita, miksi asiaa tulisi arvioida toisin ja palata laajempaan valtion valvontaan alueiden käytön suunnittelussa.

## Uusia velvoitteita ja muita havaintoja

Luonnoksen ehdotus aiempaa laajemmasta erityisestä tiedottamisesta yksityiselle kiinteistönomistajalle (354 §) sivuuttaa täysin yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa yleisesti ja erityisesti kaavoitusmenettelyissä. Säännöksen mukaan erityinen tiedottaminen tulisi toteuttaa useita

kertoja saman kaavahankkeen yhteydessä. Nykyinen erityinen tiedottamisvelvollisuus kaavoituksen yhteydessä koskee sellaisia kiinteistönomistajia, joilla on kotipaikka muualla kuin ko. kunnassa ja velvoite koskee kaavaehdotusvaihetta.

Kaavan voimaantulon sitominen kunnan voimaantulokuulutukseen lainvoimaisuuden asemesta tulisi säilyttää. Ehdotettu muutos poistaisi kunnan näkökulmasta mahdollisuuden arvioida mahdollisesti osittaisen kumoamisen johdosta epätarkoituksenmukaisen kaavakokonaisuuden voimaan saattamisen tarkoituksenmukaisuus. Käytännössä osittaisen kumoamisen tilanteissa jää niin ikään pois mahdollisuus tehdä käytännössä tarvittava tulkinta kumoamispäätöksen vaikutuksesta kaavasuunnitelmaan.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan ELY-keskukselle valitusoikeutta poikkeamisluvista ja rakentamisluvista, joi-hin sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä (330 §). Kuntaliitto ei kannata ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentamista näihin päätöksiin eikä varsinkaan ilman minkäänlaista valitusoikeuden alan rajaamista.

Lakiluonnoksen perusteella on tarkoitus luopua KRL:ssa säädetyistä oikaisuvaatimusmenettelyistä. Oikaisuvaatimusmenettelyistä luopumista, sen perusteita tai vaikutuksia ei ole kuitenkaan lainkaan käsitelty esitysluonnoksessa tai lain valmistelujaostojen työn yhteydessä. Muutoksella voi olla vaikutusta muun muassa päätösvallan delegointiin kunnissa sekä hallintotuomioistuimien käsiteltäväksi saatettavien muutoksenhakuasioiden määrään ja laatuun. Kuntaliitto vastustaa oikaisuvaatimusmenettelyistä luopumista ilman asian tarkempaa selvittämistä.

## Digitalisaatio

Tietomallimuotoa koskevat vaatimukset ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) valmistelu

RYTJ:n toteutuminen on epävarmaa, koska sen valmisteluun liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia haasteita. Esitetty toteutusmalli ei ratkaise aitoja valtakunnallisen tiedonhallinnan ongelmia vaan lisää niitä ja aiheuttaa päällekkäistä työtä. KRL:n säädösratkaisuja ei tulisi siten sitoa vielä epävaran RYTJ:n käyttöönottoon. Lakiluonnoksessa esitetyt ja siihen liittyvät digitalisaatiota koskevat muutokset vaikuttaisivat laajasti kuntien rekistereihin sekä suunnittelu-, paikkatieto- ja asiantuntijajärjestelmiin sekä niiden välisiin yhteyksiin merkittävine kustannusvaikutuksineen.

On huomioitava, että kaavoitukseen, rakennusvalvontaan ja rakentamiseen liittyvä toiminta tapahtuu kuntien ja yksityisen sektorin toimesta kunnan järjestelmissä, joten tiedot kulkevat jatkossakin suoraan kuntien ja yksityisten yritysten välillä, ei RYTJ:n kautta.

Kuntaliitto ei yhdy pykälissä esitettyihin tavoitteisiin, että yksityisen sektorin tuottamat rakennusten IFC-mallit sekä kuntien rakennetun ympäristön tieto-omaisuus olisivat kaikille julkisia ja jopa maksuttomia. Koska osa kuntien tuottamista kaava-, kiinteistö- ja rakennustiedoista on sellaisia, ettei niitä voi tietosuojan ja yksityisyyden suojan näkökulmasta julkaista avoimesti, tulee kuntien ja valtion välisten rajapintojen olla joka tapauksessa salattuja. Tulisi määritellä tietosuojan mukainen peruste tiedon luovutuksille. Valtion tulee kunnioittaa yksityisen sektorin ja kuntien tuottamaa ja omistamaa tieto-omaisuutta. Valtio ei voi lailla säätää yksityisen tai kuntasektorin tuottaman tieto-omaisuuden siirtymisestä valtion omistukseen. Muusta kuin viranomaistehtävissä tarvittavien tietojen käytöstä, luovutuksista ja julkaisusta tulee sopia ao. tieto-omaisuuden haltijoiden kanssa erikseen.

### Asetuksenantovaltuudet

Asetuksella yleisesti säädettäviksi ei voida jättää sellaisia kysymyksiä, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa merkittävästi kuntien resurssien mitoittamiseen ja mahdollisuuksiin järjestää hallintonsa ja toimintansa.

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota asetuksenantovaltuuksien avoimuuteen. Asetuksenantovaltuudet ovat avoimia mm. seuraavissa kysymyksissä: tietomallien sisältö ja koneluettava tietorakenne, kaavan tietosisällön esitystapa, rakennetun ympäristön tietojärjestelmään toimitettavien tietojen sisältö ja toimitaminen, yleisen alueen suunnitelman sisältö ja selostus, yleisen alueen suunnitelman esitystapa, rakennushankkeen vaativuus, katsastusmenettely.

Jotta lainsäädäntökokonaisuuden arvioiminen olisi mahdollista, tulisi lainvalmistelun rinnalla olla mahdollisuus tutustua ja esittää kommentteja myös asetustasoiseen sääntelyn luonnosteltuun sisältöön, erityisesti tämä koskee uutta asetuksentasoista sääntelyä.

Muonion kunnanhallitus yhtyy yllä mainituilta osin Kuntaliiton lausuntoon kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta.

## 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 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?**

-

Rantakokko Katri  
Muonion kunta