

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on yksi tämän hallituskauden tärkeimmistä lainsäädäntöhankkeista. Sen alkuperäinen tavoite alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittamisesta ei ole toteutumassa, vaan sääntely on lisääntymässä ja monimutkaistumassa.

Uudistuksella on erittäin suuri merkitys kuntien elinvoimalle sekä yritysten kilpailukyvyille ja investoinneille. Tarvitsemme aidosti uudistuneen lain, joka tarjoaa välineitä niin harvaan asuttujen seutujen kuin kasvavien kaupunkiseutujen muutoksiin uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Nykymuodossaan lakiehdotus ei sisällä kaivattuja elementtejä maankäytön suunnittelun sujuvoittamiselle ja investointien edistämiseksi eikä sen valmistelua tule jatkaa ehdotetun sisältöisenä. Toteutuessaan KRL-ehdotus heikentäisi elinkeinoelämän edellytyksiä investoida ja luoda alueille elinvoimaa.

Alun perin uudistuksen tavoitteena oli kaavatasojen vähentäminen, mutta sen sijaan tilalle onkin tulossa yksi kaavataso lisää (kaupunkiseutusunnitelma), mikä on omiaan entisestään hidastamaan ja jäykistämään kaavoitusta sekä vaikeuttamaan kuntien ja valtion välistä MAL-sopimusprosessia. Kaavoituksen tasojen lisääminen on vastoin eurooppalaista kehitystä - ympäristöministeriön selvityksen mukaan viime vuosien lainsäädäntöuudistuksissa on vähennetty kaavoituksen tasoja.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä luonnon monimuotoisuuden ja luonnonarvojen vaaliminen ovat kannatettavia tavoitteita, mutta elinkeinoelämän kannalta on lisäksi

olennaisen tärkeää, että ko. tavoitteita koskevat säännökset ovat selkeitä ja niiden soveltaminen mahdollisimman selkeää ja ennakoitavaa. Jollei näin ole, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset kasvavat, investoinnit vaikeutuvat ja valitukset lisääntyvät.

Ilmastonmuutoksen maankäytölle aiheuttamien haasteiden ratkaiseminen vaatii viranomaisten ja yksityisten tahojen aiempaa saumattomampaa yhteistyötä. Kaavoituksen ja rakentamisen prosesseissa on huomioitava asiakaslähtöisyys nykyistä huomattavasti paremmin. Viranomaisten päätös-ten käsittelyaikojen ennakoitavuus on tärkeää niin kansalaisille kuin yrityksille. Viranomaiset on velvoitettava ilmoittamaan arvio kaavamenettelyn kestosta. Lisäksi lupaprosessien määrä-ajasta tulee säätää laissa.

Lakiin ehdotetaan uutta kaavatasoja koskevaa säännöstä (5 §) ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Sen tavoitteet sinänsä ovat kannatettavia, mutta sisältö hyvin yleinen, tulkinnanvarainen sekä päällekkäinen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavojen laadullisten vaatimusten kanssa. Riskinä on, että ko. yleissäännöksestä tulee valitusperuste kaikilla kaavatasoilla. Selkeämpää olisi sisällyttää vaatimukset kunkin kaavatason laadullisiin vaatimuksiin tarvittavassa laajuudessa.

Lakiehdotuksen viherrakenteen määritelmä on erittäin laaja ja epäselvä, mikä voi rajoittaa maanomistajan alueen käyttöä, hidastaa kaavoitusta ja aiheuttaa valituksia. Viherrakenteen tulee olla ehdotettua selkeämmin määritelty, jotta tiedetään, mikä maankäyttö on mahdollista. Viherrakenteen tavoite ei saa olla vähitellen lisätä suojelun astetta eli sitä ei tule käyttää luonnonsuojelun välineenä. Luonnonsuojelualueista päätetään luonnonsuojelulain nojalla.

ELY-keskusten valvontatehtävää ehdotetaan laajennettavaksi nykyisestä siten, että se koskisi kaavojen, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen laadintaa muultakin kuin vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävien asioiden osalta. Muutos palauttaisi valvontatehtävän vuo-den 2017 lainmuutosta edeltäneeseen tilanteeseen, vaikka edellinen muutos on ollut voimassa vasta vähän aikaa eikä sen vaikutuksia ole ehditty vielä kunnolla arvioida. Lakiehdotuksessa ei millään tavalla perustella muutosta. Kuntaliitto ja maakuntien liitot vastustavat valvontatehtävän palauttamista entiselleen.

ELY-keskusten valvontatehtävä tulee säilyttää nykyisessä laajuudessa eli vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävässä asioissa. Sen sijaan KRL:ssa pitää täsmentää ELY-keskusten edistämistehtävää siten, että siinä tulisi paremmin huomioiduksi elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja seudun kilpailukyvyyn edistäminen. Nykyisin ELY-keskusten vastuulla olevaa kun-tien maankäytön suunnittelun edistämistä ja valvontaa hoitaa lähes yksinomaan ympäristö - vastuualue, mikä on johtanut ympäristön- ja luonnonsuojeluasioiden ylikorostumiseen. Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue ei yleensä osallistu mitenkään kuntien maankäytön suunnittelua koskevaan valvontaan tai edistämiseen, mikä on omiaan jättämään elinkeinoelämälle tärkeiden asioiden edistämisen liian vähäiseksi tai jopa olemattomaksi.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan yleispiirteisyyden ja pitkäjänteisyyden korostaminen sekä sen muuttaminen entistä strategisempaan suuntaan on kannatettavaa. Hyvää on myös se, että maakuntakaavan oikeusvaikutteisuutta rajataan vain joihinkin merkitykseltään valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin.

Oikeusvaikutteisiksi kokonaisuuksiksi ehdotettuihin asioihin sisältyy kuitenkin joitain ongelmia. Laajasti ja epäselvästi määritelty viherrakenne on saamassa ylikorostuneen aseman, kun samalla maa-kuntakaavan oikeusvaikutteisuutta vähennetään monelta osin. Jo nykyisin kaavoituksessa voidaan huomioida viherrakenne, mutta kun muiden maankäytön osa-alueiden asemaa ehdotetaan maakuntakaavoituksessa rajoitettavaksi, saa viherrakenne korostetun merkityksen. Elinkeinoelämän kannalta maankäytön suunnittelussa on monia muitakin tärkeitä asioita, joita pitää viherrakenteen ohella yhtä lailla sovittaa yhteen. Näin ollen viherrakenteen oikeusvaikutteisuus esitetään poistettavaksi lakiehdotuksesta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden piiriin esitetään viherrakenteen lisäksi kuuluvaksi maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet sekä valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja –verkon kehittämisen periaatteet. Aluerakenteeseen kuuluisivat keskukset, niiden väliset liikenneyhteydet sekä teknisen huollon infrastruktuuri, kuten kantaverkon voimajohdot sekä vesi- ja jätehuollon ja kiertotalouden infrastruktuuri.

Perustelujen mukaan aluerakenteeseen eivät kuuluisi energiantuotannon, teollisuuden tai luonnonvarojen hyödyntämisen alueet. Näin ollen esim. merkittäviä kiviainesten ottoalueita ei merkittäisi oikeusvaikutteisina maakuntakaavaan. Tämä on ongelmallista tilanteissa, joissa on kysymys seudullisesti välttämättömästä ja seudullista yhteensovittamista vaativasta maankäyttöasiasta, josta kunnat eivät pääse yksimielisyyteen.

Sama koskee liikennejärjestelmää ja –verkkoa. Perusteluiden mukaan liikennejärjestelmän kehittäminen sisältäisi tarpeellisten alueidenkäytöllisten edellytysten luominen mm. joukkoliikenteen tai kuljetuspalveluiden toiminnalle. Lakiehdotukseen tulee selkeästi kirjata, että liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteisiin sisältyvät mm. seudullisen ja valtakunnallisen raideliikenteen varikot, raskaan liikenteen palvelualueet ja merkittävät liityntäpysäköintialueet, joiden sijainnista kuntien voi olla vaikea sopia.

Lakiehdotukseen sisältyy maakuntakaavaa koskeva siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi taannehtivasti uuden lain mukaiseksi viiden vuoden kuluttua KRL:n voimaantulosta. Siirtymäsäännös johtaisi ongelmiin vanhojen

maakuntakaavojen oikeusvaikutusten tulkinnessa. Erityisen hankala tilanne olisi viherrakenteen osalta, koska se on uusi käsite ja lakiehdotuksessa laveasti ja epäselvästi määritelty. Siirtymäsäännöksen viiden vuoden määräaika tulisi poistaa tai rajoittaa sen soveltaminen vain aluerakennetta ja liikenne-järjestelmää koskeviin asioihin.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ehdotetaan lisättäväksi uusi taso – kaupunkiseutusuunnitelma – joka olisi pakollinen seitsemällä suurimmalla kaupunkiseudulla (MAL-kaupunkiseudut), mutta jolla ei olisi oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun. Käytännössä kysymyksessä olisi uusi kaavataso, koska suunnitelmaa laadittaessa olisi noudatettava kaavoitusmenettelyä, osallistumista ja vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Lisäksi suunnitelmasta voitaisiin valittaa.

MAL-kaupunkiseuduilla on jo olemassa oleva ja hyvin toimiva seudullinen suunnittelujärjestelmä. Pakollinen kaupunkiseutusuunnitelma vain hidastaisi ja jäykistäisi kuntien välistä vapaaehtoista suunnittelua. Se toisi kunnille huomattavasti lisää velvoitteita osallistamisen, vuorovaikutuksen, selvitysten ja valitusten muodossa. Samalla se lisäisi kuntien resurssipulaa maankäytön suunnittelussa hidastaen muutakin maankäytön suunnittelua.

Suunnitelman määrämuotoinen laatimisprosessi ja valitusmahdollisuus todennäköisesti pidentäisivät seudullisen suunnittelun kestoja niin paljon, ettei suunnitelmia voisi käyttää pohjana valtion kanssa solmittaville MAL-sopimuksille. Koko suunnitelmajärjestelmä olisi ylimitoitettu suhteessa siihen, ettei suunnitelmalla olisi kuitenkaan oikeusvaikutuksia.

Pakollinen kaupunkiseutusuunnitelma tulee poistaa lakiehdotuksesta.

Yleiskaava ja asemakaava

Lakiehdotus ei sisällä juuri mitään yleis- ja asemakaavaprosessia yksinkertaistavia ja sujuvoittavia uudistuksia, vaan päinvastoin yleis- ja asemakaavoille on tulossa mm. paljon uusia laatuvaatimuksia, mikä on omiaan lisäämään selvityselvöllisyyksiä sekä monimutkaistamaan ja hidastamaan kaavoitusta. On valitettavaa, ettei yhden kuntakaavan malli sisälly lakiehdotukseen. Ehdotettu yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely on kannatettava, mutta sillä on vain marginaalinen merkitys, koska nykyisinkin yleis- ja asemakaavoja on voitu valmistella yhtä aikaa.

Laajasti ja epäselvästi määritelty viherrakenne on sisällytetty myös yleiskaavan laatuvaatimukseen. Edellä mainituin perustein käsite tulee joko poistaa laatuvaatimuksista tai määritellä paljon selkeämmin.

Yleisesti tunnettu ongelma kuntakaavoituksessa on asemakaavoituksen liiallinen yksityiskohtaisuus, mikä viivästyttää investointeja (poikkeusluvut, käyttötarkoituksen muutokset), nostaa kustannuksia ja rajoittaa innovointia. Rakentamisen ja kaupunkiseutujen kehittämisen sujuvoittamiseksi tulee liian yksityiskohtainen kaavaohjaus kieltää laissa. Lisäksi lakiin tulee lisätä velvoite ottaa huomioon asemakaavaa valmisteltaessa asemakaavamääräysten kustannusvaikutukset ja taloudellinen toteuttamiskelpoisuus. Näin voitaisiin jo valmisteluvaiheessa arvioida asemakaavan toteutumisen realistisuutta ja vaikutusta esim. asumisen hintatasoon.

Ilmastonmuutoksen torjuminen edellyttää yhdyskuntarakenteen tiivistämistä varsinkin kaupunkiseuduilla. Täydennysrakentaminen ml. purkava uusrakentaminen ovat siinä keskeisessä roolissa, ja kuntien tulee kaikin keinoin pyrkiä edistämään hankkeiden toteuttamista. Lakiehdotuksen mukaan asemakaavan laatimistarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Niiden lisäksi ko. lainkohtaan tulee sisällyttää täydennysrakentamisen tarpeet, jolla kunnat velvoitettaisiin luomaan enemmän edellytyksiä täydennysrakentamiselle.

On hyvä, että ehdotukseen sisältyy kunnan jäsenen oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi sekä kunnalle velvollisuus käsitellä aloite 4 kk:n kuluessa. Perustelujen mukaan aloiteoikeus koskee myös asemakaavan muuttamista. Vaikka kunnan jäsenellä on jo nykyisin aloiteoikeus kuntalain perusteella, oikeuden kirjaaminen KRL:iin ja määräajan asettaminen sen käsitteilylle on omiaan kannustamaan kiinteistönomistajia edistämään hankkeitaan ja nopeuttamaan hankkeiden toteuttamista.

Suurin osa rakentamisesta tapahtuu kaupunkiseuduilla ja on hankelähtöistä. Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla hankelähtöinen täydennysrakentaminen ja rakennusten käyttötarkoituksen muutokset tulevat olemaan yhä keskeisemmässä roolissa. Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi ja rakennuskannan korjaamiseksi ja uudistamiseksi on välttämätöntä, että kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä kaavoituksessa edistetään ehdotettua enemmän

Yhteistyö on kunnille mahdollisuus tehostaa maankäytön tavoitteiden toteuttamista ja saada lisäresursseja maankäytön suunnitteluun. Yhteistyöstä huolimatta kaavamonopoli säilyisi kunnilla. Jo nykyisin sopimusperusteinen kaavoitus on käytössä monissa kunnissa. Kuntia tulee kannustaa hyödyntämään yksityisten toimijoiden osaamista ja resursseja. Asemakaavan laatimisaloitteeseen tulee lisätä kiinteistönomistajan mahdollisuus valmistella kaava kunnan päätettäväksi, ellei kunta määräajassa päätä valmistella sitä itse.

Vähittäiskaupan suuryksiköt

Vähittäiskaupan ohjaus kaavoituksessa on saanut kohtuuttomat mittasuhteet. Tiukka viranomaisohjaus korostuu suurilla kaupunkiseuduilla, joissa suuresta asukasmäärästä ja hyvistä joukkoliikenneyhteyksistä johtuen olisi vähiten tarvetta ohjaukselle. Viime hallituskaudella kaupan sijainnin sääntelyä pyrittiin keventämään, mutta ohjaus on edelleen aivan liian monipolvista ja rajoittavaa. Vähittäiskaupan suuryksikköjen sijainnin sääntelystä tulisi luopua kokonaan.

Kaavoituksella on edistettävä kaupan kilpailua, mikä on käytännössä mahdollista vain tarjoamalla kaupan toimijoille riittävästi vaihtoehtoisia sijoittumispaikkoja. Kauppa tarvitsee niitä myös voidakseen reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön. Kilpailun edistäminen tarkoittaa myös olemassa olevien toimijoiden laajenemis- ja kehittämismahdollisuuksien turvaamista.

Maankäytön suunnittelun tulee mahdollistaa riittävän palvelu- ja myymäläverkoston syntyminen. Kaavoituksessa korostuu kaupan ohjaaminen keskuksiin ja uusien sijaintipaikkojen tarjoaminen erityisesti pienemmille päivittäis- ja erikoistavaran kaupoille. Asiakkaille pitäisi kuitenkin antaa mahdollisuus asioida haluamassaan kaupassa kulloisenkin elämäntilanteen ja tarpeen mukaan. Vaatimus päivittäistavarakauppojen sijoittamisesta ensisijaisesti vain keskustoihin ja rakennusten kivijalkoihin johtaa kaupan yksikkökoon ja valikoiman pienenemiseen sekä korkeampaan hintatasoon. Lisäksi on otettava huomioon, että voimakkaassa kasvussa olevan verkkokaupan logistiikka vaatii riittävän suuria päivittäistavarakaupan yksiköitä liikenteellisesti hyvillä paikoilla.

Ehdotus luopua kaupan suuryksiköiden sijainnin sääntelystä maakuntakaavatasolla on kannatettava. Muutoksen tulee kuitenkin johtaa sääntelyn tosiasialliseen kevenemiseen ja selkeytymiseen. Suuryksiköiden sijainnin ohjauksen säilyessä, mutta painottuessa kuntatasolle on vaarana, että kauppaa koskeva maankäytön suunnittelu muuttuu yhä sekavammaksi ja vaikeammin ennakoitavaksi, kun tiettyjä maakunnallisesti määriteltyjä ”vähimmäisaluevarauksia” ei ole maakuntatasolla päätetty.

Kuntatasolla suuryksikköjen sijainnin sääntelyä ollaan lisäämässä. Uusi yleis- ja asemakaavaa koskeva laadullinen vaatimus edellyttää, että osoitettaessa suuryksikkö keskusta-alueen ulkopuolelle on katsottava, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. MRL:n voimassa olevassa säännöksessä on edellytetty, ettei suunnitella maankäytöllä ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden palveluihin. Ohjausta ei tule kiristää ehdotetulla tavalla, vaan ”haitallisia vaikutuksia” on muutettava muotoon ”merkittäviä haitallisia vaikutuksia”.

Sen sijaan ehdotettu yleis- ja asemakaavoja koskeva uusi yleinen laadullinen vaatimus keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten huomioinnista on kannatettava. Olennaista on, että vaihtoehtoisia kaupan sijaintipaikkoja kaavoitetaan keskustoihin kilpailua edistäen riittävästi.

Keskustoista pitää löytyä tiloja myös suurille päivittäistavarakaupoille. Asiakkaat vaativat laajoja valikoimia, joita on mahdollista tarjota vain suurissa yksiköissä. Jos kaupan verkosto painottuu keskustoissa liiaksi pieniin lähimyyntilöihin, ajavat ihmiset autolla kauemmaksi paremman valikoiman ja helpomman asioinnin perässä.

Vähittäiskaupan sääntely on valitettavan poukkoilevaa. MRL:n muutoksen yhteydessä vuonna 2017 luovuttiin ongelmalliseksi osoittautuneesta laatumäärittelystä kaupan sijainnin ohjauksen yhteydessä, mutta KRL-ehdotuksessa kaupan laatuun perustuvaa ohjausta ollaan palauttamassa. Ehdotuksen perustelujen mukaan keskusta-alueiden kaupalle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia arvioitaessa otetaan huomioon mm. kaupan laatu ja määrä, ja tällöin voi olla tarpeen käyttää laatua ja määrää koskevia määräyksiä. Edellisellä lainmuutoksella pyrittiin nimenomaan siihen, ettei kyseisen kaltaisia määräyksiä kuntakaavoituksessa käytettäisi.

Kauppa elää suurta murrosta, jonka lopputulosta voi vain arvailla. Kaupan konseptit kehittyvät jatkuvasti, eikä ole perusteltua käsitellä päivittäistavarakauppaa, erikoistavaran kauppaa ja tilaa vaativaa kauppaa erillisinä ilmiöinä. Kaupan laadun ohjaus edustaa lausunnossa aiemmin mainittua liian yksityiskohtaista kaavoitusta, joka tulee kieltää. Viranomaisten suorittama kaupan laatuluokittelu aiheuttaa tulkintaongelmia, rajoittaa kaupan kilpailua ja olemassa olevien yksiköiden kehittämistä sekä jäykistää kiinteistömarkkinoita vaikeuttamalla mm. uusien käyttäjäkonseptien kehittämistä olemassa oleville tiloille.

Osallistuminen, vuorovaikutus, vaikutusten arviointi ja muutoksenhaku

On hyvä, että mahdollisuutta saada tietoa vireille tulevista ja vireillä olevista kaava-asioista sekä esittää mielipide niistä ehdotetaan parannettavaksi. Osallistumismahdollisuus jo valmistelun alkuvaiheessa saattaa vähentää kaavoista tehtäviä valituksia. On erittäin tärkeää, että osallistaminen ja vuorovaikutus suhteutetaan ehdotuksen mukaisesti kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen, etteivät ne tarpeettomasti hidasta kaavaprosessia.

Vaikutusten arviointia koskevan sääntelyn säilyttäminen pääosin ennallaan yhdistettynä yleis- ja asemakaavojen lukuisiin uusiin laatuvaatimuksiin johtanee selvitysvelvollisuuksien lisääntymiseen. Vaikutusten arviointi pitäisi päinvastoin nykyistä selkeämmin kohdistaa yhdelle kaavatasolle, jotta vältettäisiin moninkertainen selvitystyö ja kohdistettaisiin resurssit kaavan tarkoitus huomioon ottaen oikealle kaavatasolle.

Kaavapäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa ollaan säilyttämässä kunnallisvalitus, eli osallisilla on laajasti oikeus hakea muutosta. Perustelujen mukaan selvitykset osoittavat asemakaavavalituksen olevan valtaosalta asianosaisten tekemiä. Lisäksi nykyisessä laissa oleva rajattu valitusoikeus vähäisten kaavamuutosten osalta ehdotetaan poistettavaksi. Muutoksen ei odoteta lisäävän muiden kuin asianosaisten valituksia näissäkään tapauksissa.

Maankäytön suunnittelun sujuvoittamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämisen kannalta on tärkeää, että valitusoikeus asemakaava-asioissa rajoitetaan vain asianosaisiin eli niihin, joiden oikeutta asia koskee. Vaikka muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten osuus asemakaavavalituksista olisikin vähäinen, yksittäisissä tapauksissa – kuten käytäntö on osoittanut – niillä voi olla suuret negatiiviset vaikutukset, vaikka valitus ei menestyisikään.

Vähäisiä kaavamuutoksia koskevaa vain asianosaisiin rajattua valitusoikeutta ei myöskään tule poistaa. Arvio muutoksen vähäisestä vaikutuksesta on aivan liian optimistinen. Valitusoikeuden laajentuessa riskinä on kaavoituksen hidastuminen myös tältä osin.

Valitusten käsittelyn osalta ehdotetaan, että elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeää asemakaavaa koskeva valitus olisi jatkossa käsiteltävä kiireellisenä. Nykyisin ao. säännöksessä on erikseen mainittu vain asuntotuotanto. Lisäys on tärkeä ja erittäin kannatettava.

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

Kuntien maapolitiikka

Kuntien maapolitiikkaa ja maankäyttösopimuksia koskeva sääntely on säilymässä peruseriaatteiltaan samanlaisena. Asemakaavoitettavalla alueella kiinteistönomistajalla on velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin kustannuksiin, jos omistajalle aiheutuu merkittävää hyötyä asemakaavasta. Lähtökohtana on sopiminen, mutta jollei sopua synny, kunta voi määrätä omistajalle ns. toteuttamismaksun.

Kuntien maapoliittisten ohjelmien avoimuutta ehdotetaan lisättäväksi säätämällä maapolitiikan ohjelma, vuorovaikutus ja seuranta pakollisiksi kunnissa, joissa maapolitiikan keinot ovat aktiivisessa käytössä. Toisaalta kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan laajentamalla kunnan oikeutta periä maksuja.

Kuntien maapolitiikkaan kohdistuu paljon epäluuloja ja epätietoisuutta, joten sen avoimuuden lisääminen on välttämätöntä. Osa maapolitiikkaa koskevasta tiedosta on jo nykyisin avoimesti saatavilla, mutta käytännössä sen löytäminen voi olla varsin hankalaa. Ehdotetut muutokset ovat avoimuuden lisäämisen osalta kannatettavia.

Maankäyttömaksuista voidaan vapaasti sopia, mutta todellisuudessa niihin vaikuttavat toteuttamismaksuja koskevat säännökset. Vaikka toteuttamismaksuja ei juurikaan määrätä kunnissa, niiden maksupohjaa ei saa laajentaa, koska sillä olisi myös maankäyttömaksuja kasvattava vaikutus.

Ongelmana on, ettei kuntien vaatimien maankäyttömaksujen koeta vastaavan kunnalle ao. maa-alueen infran rakentamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia, vaan kunnat tuntuvat perivän maankäyttömaksuja ansaintatarkoituksessa eli täyttämään kunnan yleistä kassavajetta. Voimassa olevan ja ehdotetun säännöksen mukainen kiinteistönomistajan kustannusvastuu koskee siihen asemakaava-alueeseen kohdistuvia tai sitä merkittävässä määrin palvelevia kustannuksia, jolle maanomistajalle hyötyä aiheuttava asemakaava laaditaan. Maanomistajalta ei siten voida periä veronluonteisia yleiskatteellisia suorituksia, vaan osa todellisista kunnalle aiheutuneista kustannuksista. On erittäin hyvä, että osallistumisvastuun rajoja ollaan täsmentämässä lakiehdotuksessa.

Kannatettava, avoimuutta lisäävä ehdotus on, että merkittävä poikkeaminen toteuttamismaksun perusteista maankäyttösopimuksissa edellyttää kunnan omien perusteiden kirjaamista maapolitiikan ohjelmaan.

Sen lisäksi, että maankäyttömaksujen on perustuttava todellisiin kunnalle aiheutuviin kustannuksiin, on niiden oltava ennakoitavia ja läpinäkyviä. Ehdotettu maankäyttösopimusjärjestelmä ei anna maanomistajalle keinoja arvioida hankkeen kannattavuutta ennen hankkeeseen ryhtymistä. Kustannusten ennustettavuus on välttämätöntä kiinteistöjen ja laajempien kokonaisuuksien kehittämiseksi. Lakiin tai sen perusteluihin tulee selkeästi kirjata, mistä asioista maankäyttösopimuksissa voidaan sopia ja mistä ei.

Kysymys ei ole aidosta kahden osapuolen välisestä sopimustilanteesta, vaan kunnan kaavoitusmonopolista johtuen maanomistajan on käytännössä suostuttava kunnan vaatimukseen, jos haluaa toteuttaa hankkeen. Nykyisin maankäyttösopimukseen sisällytetään vaatimuksia, joilla ei ole yhteyttä lain alkuperäiseen tavoitteeseen kunnalle ao. asemakaava-alueen infran rakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamisesta. Tällä tavoin myös lisätään jo muutenkin liian yksityiskohtaista rakentamisen sääntelyä.

Täydennysrakentaminen on keskeisessä roolissa kasvavilla kaupunkiseuduilla. Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi on välttämätöntä helpottaa täydennysrakentamista ja purkavaa uusrakentamista sekä kannustaa taloyhtiöitä ryhtymään em. hankkeisiin. Tämä edellyttää, että kunnan maapoliittiset vaatimukset ovat sellaiset, että hankkeisiin kannattaa ryhtyä. Lakiehdotuksesta puuttavat täysin maapoliittiset keinot ja kannusteet täydennysrakentamisen edistämiseksi. Tällainen voisi olla esim. alhaisempi maan arvonnoususta perittävä korvausprosentti.

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

Yleistä

Lakiehdotuksen vaikutusten arviointi on kokonaisuudessaan, mutta erityisesti rakentamisen sääntelyn osalta puutteellinen. Esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksia esim. rakentamisen määrään ja kustannustasoon, asumisen hintaan, pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tai rakentamisen markkinatilanteeseen ei ole riittävästi arvioitu. Uudistuksen taloudellisten vaikutusten kokonaisarviointi on myös tekemättä.

Ilmastonmuutoksen maankäytölle aiheuttamien haasteiden ratkaiseminen vaatii viranomaisten ja yksityisten toimijoiden aiempaa saumattomampaa yhteistyötä. Lakiuudistuksen tulee tarjota elinkeinoelämälle aiempaa parempia mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Rakentamisen prosesseissa on huomioitava asiakaslähtöisyys nykyistä huomattavasti paremmin.

Lupaprosessien sujuvoittaminen ja viranomaisten päätösten käsittelyaikojen ennakoitavuus on tärkeää niin kansalaisille kuin yrityksille. Lupaprosessien määräajasta tulee säätää laissa. Olemassa olevan rakennuskannan tehokasta hyödyntämistä on edistettävä käyttötarkoituksen muutoksia ja väliaikaiskäyttöä helpottamalla. Täydennysrakentaminen on saatava helpommaksi ja houkuttelevammaksi.

Valitettavasti ehdotetut muutokset eivät ole johtamassa rakentamisen sujuvoitumiseen, vaan sääntelyn kokonaisuus on muuttumassa entistä yksityiskohtaisemmaksi ja lupaprosesseissa selvitettävien asioiden määrä on lisääntymässä.

Vähähiilisyys

Rakentamisen ohjauksessa korostuisi ilmastonmuutoksen hillintä ja kiertotalous. Rakennus tulee suunnitella ja rakentaa vähähiiliseksi. Rakentamislupaa haettaessa on esitettävä ilmastaselvitys, jossa laskelmalla arvioidaan rakennuksen hiilijalanjälki. Se ei saa ylittää käyttötarkoituksittain säädettyä raja-arvoa.

Rakennusten vähähiilisyys on erittäin tärkeä tavoite. Vähähiilisyyden arviointimenetelmä sai kuitenkin osakseen paljon kritiikkiä erillisellä lausuntokierroksella kesällä. Ilmastaselvityksen laskentamenetelmää ei pidetty hyvänä johtuen sen sisältämisestä huomattavista epävarmuustekijöistä

Ilmastaselvityksen soveltamisalasta tulee poistaa laajamittainen korjaaminen, koska mm. vertailukohteiden löytäminen eri toimenpiteiden päästövaikutuksille on korjausrakentamisessa vaikeaa. Laskelmien luotettavuus edellyttää, että lakiin kirjataan pätevyysvaatimukset ilmastaselvityksen laatijalle. Lisäksi käyttötarkoituksittain säädetyn rakennusten hiilijalanjäljen raja-arvojen sijasta hiilijalanjälki tulisi laskea hankekohtaisesti, koska saman luokan rakennukset voivat erota paljonkin toisistaan.

Rakentamislupa

Tavoite rakentamisen lupakynnyksen nostamisesta on kannatettava, mutta hyvin epävarmaa on, johtaako ehdotettu sääntely siihen käytännössä. Rakennuslupan vapaaehtoinen kaksivaiheisuus voi olla hyvä muutos, jos se johtaa sujuvampaan käsittelyyn eikä johda valitusmahdollisuuksien lisääntymiseen. Mahdollisuus hakea ensin sijoittamislupa erikseen voi säästää kustannuksia tapauksissa, jossa lupaa ei lopulta myönnetäkään. Toisaalta rakentamisenkin osalta selvitysvaatimukset lisääntyvät, mikä hidastaa lupaprosessia ja tekee siitä kalliimman.

Lakiehdotuksessa on asetettu liian korkea lupakynnys rakennuksen purkamiselle. Purkaminen edellyttää mm., ettei rakennukselle olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja että purettavaksi aiottu rakennus olisi huonokuntoinen. On kuitenkin paljon rakennuksia, joille ei löydy mitään käyttöä ja jotka pitäisi voida purkaa esim. yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi, vaikka eivät olisikaan huonossa kunnossa. Tällaisissa tapauksissa purkamisen tulee olla mahdollista.

Rakentamisluvasta valittamiseen oikeutettujen piiriä ei tule laajentaa ehdotetulla tavalla. Laajentamiseen ei ole tarvetta, ja se hidastaisi rakennuslupaprosesseja entisestään sekä viivästyttäisi hankkeiden käynnistymistä.

Rakentamisen vastuut

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uutena sääntelynä päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu ja sille viiden vuoden pakollinen vastuuajaksi. Rakentamisen vastuukysymyksissä yksityishenkilöitä suojataan mm. kuluttajansuojalailla ja asuntokauppalaille. Elinkeinonharjoittajien välillä rakennusurakan yleiset sopimusehdot (YSE) muodostavat pohjan osapuolten keskinäiselle vastuulle. Pakollisen vastuuajan säätäminen puuttuu elinkeinonharjoittajien väliseen sopimusvapauteen.

Vastuuajan kirjaaminen lakiin tullee lisäämään rakennusalan riitoja ja oikeudenkäyntejä, kun vastuukysymyksiä tulkitaan lain ja urakkasopimusten puitteissa. Vaikka vakuutta ei lakiehdotuksen mukaan vaadita, tulee pakottava vastuuajaksi käytännössä johtamaan vakuuksien vaatimiseen. Tämä puolestaan johtaa urakkahintojen kasvuun ja mm. asumisen hinnan nousuun. Lakiin tuleekin sisällyttää mahdollisuus sopia vastuun sisällöstä. Se mahdollistaisi myös erilaiset hankkeiden toteutusmuodot.

Eriytynyt huoli ehdotetun vastuusääntelyn vaikutuksista liittyy rakentamisen allianssimalliin, jonka keskeisenä periaatteena on kaikkien osapuolten yhteisvastuu hankkeesta. Allianssimalli on osoittautunut erittäin käyttökelpoiseksi suurissa rakennushankkeissa. Riippumatta lakiin kirjattavista

vastuusäännöksistä on pidettävä huoli siitä, että allianssimallin käyttömahdollisuus ja toimivuus säilyvät.

Rakentamisen digitaalisuus

Rakentamisen digitaalisuuden ja tiedon yhteen toimivuuden edistäminen on erittäin tärkeää. Tiedon kerääminen ei kuitenkaan ole itseisarvo. Valtakunnalliseen tietojärjestelmään tulee edellyttää toimitettavaksi vain lakisäätöiden menettelyjen vaatima tieto.

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.

Vaihtoehtoinen malli ei ole hyvä, ehdotettu strategisempi ja oikeusvaikutuksiltaan rajattu maakuntakaava on kannatettavampi.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)

500 (nykylaki)

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

Muu [pidetään nykyisellään 60 % ja lisäksi täydennysrakentamiseen, johon ei sisälly merkittäviä kustannuksia kunnalle, maksimimääräksi 30 %]

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?

Jos lakiin kirjataan pakottava 5 vuoden vastuuaika, rakentamisen kustannukset nousevat, mikä näkyy mm. kuluttajille asumisen hinnan nousuna.

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaissa 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?

Maankäytön suunnittelu ja rakentaminen monimutkaistuu ja hidastuu, valitukset lisääntyvät. Rakentaminen erityisesti kaupunkiseuduilla vaikeutuu ja tulee kalliimmaksi, mikä puolestaan mm. nostaa asumisen hintaa ja vaikeuttaa työvoiman saantia.

MAL-sopimusmenettely monimutkaistuu ja hidastuu. Kaupan tiukka sijainnin sääntely jatkuu entisellään, mikä rajoittaa kilpailua, vaikeuttaa kaupan murrokseen sopeutumista ja nostaa hintoja.

Pasuri Tiina
Helsingin seudun kauppakamari