

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Nyt lausuttavana olevan Kaavoitus- ja rakennuslakia (KRL) koskevassa Hallituksen esityksessä (HE) alueiden käytön suunnittelujärjestelmä kytketään vahvasti vuoden 1958 rakennuslain mukanaan tuomaan kolmiportaiseen kaavahierarkiaan. Ottaen huomioon valmistelun vaihteellisuus ja esityksen mukana seuraavat pykäläluonnokset esitetty, esitetty tulkinta uudistuksen sisällöstä on kyseenalainen. On totta, että kyseiset vuoden 1958 kaavamuodot ovat muuntuneena edelleen tunnistettavissa nykyisestä laista, mutta yhtymäkohdat ovat aikojen saatossa tehtyjen muutosten myötä enää viitteellisiä. Kuvaavampaa olisi puhua kaavoituksen ja rakentamisen ohjaamisen muuttumisesta vuoden 1932 asemakaavalaista nyt lausuttavana olevan esityksen mukaiseen (vähintään) viisiportaiseen ”alueiden käytön hallinnointijärjestelmään”. Nähdäksemme suunnittelujärjestelmän komplisoituminen muodostaa myös sen mahdollisen toimivuuden ja avoimuuden suurimman esteen.

Uudistuksen taustaselvityksenä käytetyssä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisarviointissa pidettiin tärkeänä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän eri kaavatasoille ominaisista tehtävistä, jotka perustuvat em. lain kehityshistoriaan. Tässä lausunnolla olevassa kokonaisuudistuksessa merkittävimpana muutoksena on uutena suunnitteluinstrumenttina mukaan tuotu – mittakaavallisesti maakuntakaavan ja yleiskaavan väliin sijoittuva – kaupunkiseutusunnitelma (50-51 §). Sen pykäläluonnoksissa määrittely ja kytkös alueiden käytön suunnittelujärjestelmään on kuitenkin vielä pahasti keskeneräinen eikä kytköksiä ylemmän ja alemman tason kaavoihin ole määritetty riittävällä tarkkuudella. Tilannetta ei yksinkertaista se, että vielä edellisellä lausuntokierroksella alueiden käytön suunnittelujärjestelmän keskiössä oli ajatus yksitasoisesta kuntakaavasta.

Esitetyn uudistetun alueiden käytön suunnittelujärjestelmän ongelmallisin kohta liittyy ylikunnalliseen päätöksentekoon ja sen oikeuttamiseen. Esityksen mukaan kaupunkiseutusunnitelmaa edellytettäisiin eksplisiittisesti mainituilta kaupunkiseuduilta, mutta sille

ei kuitenkaan aseteta laadullisia vaatimuksia eikä sillä ole oikeusvaikutteita, mutta silti edellytetään SOVA-lain mukaista valmistelua. Perusteluteksti antaa vain viitteitä esitetyn kaltaisen ”välimuodon kaavan” mahdolliselle käytölle ja tarpeellisuudelle.

Luonteeltaan kaupunkiseudun kuntien ja valtion viranomaisille yhteistyöalustaksi toivottu kaupunkiseutusunnitelma jättää nykymuodossaan auki uuden suunnitelmatason vaikutukset niin maakuntakaavaan kuin yleiskaavaankin. Ulkokohtaisesti esitetyt viitteet valtion rahoitusohjaukseen tai ohjelmaperustaiseen hallintoon (vrt. MAL-sopimukset, erilaiset kuntayhtymät jne.) sopivat nykytekstissä puutteellisesti määriteltynä huonosti yhteen vuosituhannen vaihteessa korostetusti esiin nousseiden MRL:n ja perustuslain avoimuuden kanssa. Mikäli tavoitteena on näiden itse KRL:n ulkopuolelle jäävien valtion ja kunnan välisissä neuvotteluissa käytettyihin välineisiin, olisi luontevaa että ne rinnastettaisiin kunnan maankäyttösopimuksiin (MRL 2003/222 91 b §, KRL 140 §), koskeviin pykäliin. Määrittelyltään poliittishallinnolliselta instrumentilta vaikuttava kaupunkiseutukaava rinnastuu lähinnä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laadintaan, joita koskeva osallistaminen nykymuodossaan vain vaivoin täyttää SOVA-lain vaatimukset.

Epäselvin tilanne on maakuntakaavaa koskevien määrittelyiden osalta. Luonnoksen 3§:n mukaisesti maakuntakaavassa keskityttäisiin maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa

koskeviin kehittämisen periaatteisiin. Uutena lain käsitteenä esiin nouseva, sekä VAT:n että maakuntakaavan olemuksen kannalta keskeinen termi aluerakenne on jäänyt kokonaan määrittelemättä. Perustelutekstissä tiedetään, että ”Suomessa aluerakenne erilaistuu voimakkaasti”, mutta sinänsä tärkeä väite ei automaattisesti käänny suunnittelujärjestelmän ominaisuuksiksi tai alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osaksi. Epäkohta korostuu, koska luonnoksessa on kuitenkin otettu vahvasti kantaa mitä aluerakenne EI OLE. Aluerakenteeseen ei kuuluisi yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne eikä kunnan keskustatoiminta-alueiden ulottuvuuden määrittely, ei myöskään energiatuotannon alueita, teollisuuden tai muun tuotantotoiminnan alueita eikä luonnonvarojen hyödyntämisen, kuten turvetuotannon, kaivostoiminnan tai maa-ainesten oton alueita. Kun vielä nykymuotoisen maakuntakaavan voimakas ohjaava elementti – vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen ohjaus – on rajattu ulkopuolelle, jää täysin epäselväksi, mitä nämä yhdyskuntarakenteen ulkopuoliset, mutta alueen suunnittelun kannalta keskeiset rakenne-elementit voisivat ylipäänsä olla.

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän kehitys ja nyt nähtävillä oleva luonnos ei hyväksyttävällä tavalla täytä lain kokonaisuudistukselta odotettavaa asiantuntemusta. Lopullisessa luonnoksessa hallinnolliset näkökulmat ovat päätyneet ylikorostettuun asemaan sisällöllisten ja avoimen yhteiskunnan kehityksen kustannuksella. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän näkökulmasta siinä korostuu valmistelutyön sattumanvaraisuus ja hajanaisuus. Esimerkiksi neljän kuukauden mittainen Kuntaliiton ja toteutettu kunnallishallinnon sisäisesti toteutettu ns. kuntakaavasimulaatio, ei mitenkään toteutuksen ja laajuutensa puolesta kykene vastaamaan siinä tarkastellun muutoksen mahdolliseen toimivuuteen. Hallintokeskeisyyttä korostaa vielä ylikunnallisen suunnittelun ja päätöksen teon jakautuminen kolmelle eri suunnitelmatasolle, mikä nykyisessä epämääräisyydessään muodostaa vakavan uhan demokratiakehityksen kannalta keskeisille päätöksenteon läpinäkyvyyden ja jäljitettävyyden kriteereille. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmään on valmistelun lopputuloksena syntynyt viisiportainen hallintohierarkia, joka ei puutteellisine määrittelyineen vastaa lain valmistetulle asetettuja haasteellisia ja useita

keskenään ristiriitaisia tavoitetta, joita laissa yksityiskohtaisesti käsitellyt digitaalisuuden ja ilmastovastuullisuuden mukanaan tuomat haasteet lainsäädännölle asettavat.

Osallistuminen ja vuorovaikutusmenettelyt tulee myös koskea strategisempaa kaupunkiseutusuunnitelmaa, mutta vuorovaikutusmenetelmien tarkoituksenmukaista käyttöä kannattaa harkita tarkemmin. Prosesseja tulee aikaistaa, jotta eri asiantuntijoiden ja asukkaiden kokemuseräinen tieto tulee paremmin osaksi kaavan tavoitteiden asettelua.

Yleiskaavaan laadullisiin vaatimuksiin tulisi myös lisätä vaatimus sosiaalisesta kestävydestä.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaus tulisi säilyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena, jotta edistetään kestävästä yhdyskuntarakennetta.

Kommentteja yksittäisiin pykäliin:

luku 2, 10 §

ELY-keskusten roolin vahvistaminen hyvä asia.

luku 6, 40 §

Alueen ja rakennuksen kaavalla suojeleminen on tämän mukaan kiinteistönomistajan kohtuullisuuden määrittelyn varassa. Mitä määräaikaaisuudella tavoitellaan? Määräaikaisuuden tavoite ja käsite täsmennettävä riittävän selvästi laissa, eikä sitä voi jättää asetuksen varaan.

luku 9, 59 §

Tavoite on hyvä, ettei suurkaupan yksiköitä sijoiteta keskusta-alueen ulkopuolelle, mutta miten sitä säädellään? Myös keskusta-alueelle sijoitettavia vähittäiskaupan suuryksiköitä tulisi säädellä siten, että edellytetään tarkastelua siitä, etteivät ne vaikuta keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Lähipalveluiden muodostuminen on todella tärkeää ja suuryksiköt yleensä tappavat ne.

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

Katualueen ilmaisuusvelvollisuuden poistuminen on hyvä.

Maankäyttösopimuskorvausten määrittely yksityiskohtaisen ko. kaavoitushankkeen kustannustarkastelujen pohjalta on hyvä.

ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentaminen ei ole mielekästä, vaan nykyinen käytäntö on hyvä.

Kaavan voimaantulon sitominen kunnan voimaantulokuulutukseen lainvoimaisuuden asemesta tulisi säilyttää.

Kuntien erilaiset kaavoitus- ja rakentamisresurssit ei ole riittävästi huomioitu lain valmistelussa.

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

Lakiehdotuksessa on hyvä pyrkimys vaikuttaa rakennuskannan ja kaupunkien ympäristöystävällisyyteen ja reagoida ilmastonmuutokseen, mutta keinot ovat puutteelliset. Kiertotalouteen ja vanhan rakennuskannan korjaamiseen resurssiviisaana rakentamisena ei kannusteta riittävästi lainsäädännön keinoin. Lakiluonnoksen keskeisimpänä ongelmana on, että se ei kannusta olemassa olevan rakennuskannan säilyttämiseen ja korjaamiseen sekä uudisrakennusten sopeutumiskyvyn edistämiseen. Lain rakennuskannan kasvihuonekaasupäästöjä mittaavat työkalut ovat ongelmallisia, sillä ne ovat ennemminkin toteavia kuin alkuvaiheesta lähtien suunnittelua ohjaavia työkaluja.

Rakennuksen kasvihuonekaasupäästöjen ja energiankulutuksen osalta olisi eroteltava toisistaan elinkaaren aikainen tieto, josta on mahdollista saada välitöntä tarkkaa informaatiota (rakennusmateriaaleihin sitoutunut energia ja rakentamisen aiheuttamat päästöt) ja rakennuksen käyttöenergia (joka perustuu arvaukseen, sillä emme voi varmuudella tietää, millä tavoin rakennusten käyttöenergia tullaan tuottamaan, ja mitä kauemmas katsotaan, sitä epävarmempaa tämä tieto on). Tästä syystä elinkaaren käsite on ongelmallinen.

Lain tulisi luoda sääntelyn, hinnoittelun, kannustimien ja häittaverotuksen sekä kestävien investointien yhdistelmällä pakko kasvihuonepäästöttömään rakentamissektoriin vuoteen 2025 mennessä siten, että painopiste siirtyy päästökaupan keinoin kohti raaka-aineiden ja energiantuotannon lähteiden hiilettömyyttä vuoteen 2040 mennessä (tarkoittaen että mahdollisuutta kompensoida esim. betonin ja teräksen päästöjä esimerkiksi metsien suojeluun tai muihin hiilinieluihin vähennetään asteittain vuosina 2025–2040).

Rakennusluvan ja toimenpideluvan yhdistäminen yhdeksi rakentamisluvaksi selkeyttäne lupakäsittelyä, mutta luvan kaksivaiheisuus herättää epäilyksen, ettei se sujuvoita vaan lisää byrokratiaa. Toisaalta lisääntynyt tiedonkeruu ja tietomallien vaatiminen tuntuu ylimitoitetulta pienimpien rakennushankkeiden ja kuntien osalta. Kuntien valmiudet digitaalisuuteen vaihtelevat, pienissä kunnissa ei ole mahdollista saada tälläkään hetkellä edes kartta-aineistoa dwg-muodossa.

Korjausrakennuskohteiden osalta jää epäselväksi, vaaditaanko mallintaminen vanhoista kiinteistöistä, vaikka muutostyö koskisi vain osaa rakennuksesta. Tulevaisuudessa yhä suurempi osa rakentamista on korjausrakentamista. Arkkitehtuurin laitoksella on myös esitetty näkemys, että tavoite, jossa yksityisen sektorin tuottamat rakennusten IFC-mallit sekä kuntien rakennetun ympäristön tieto-omaisuus siirtyisivät valtiolle ja olisivat kaikille julkisia ja jopa maksuttomia sotii tekijänoikeutta, tietosuojaa ja yksityisen omaisuuden suojaa vastaan.

Ehdotuksen mukaisesti on perusteltua edellyttää lupakäsittelyä suorittavilta viranhaltijoilta suunnittelutehtäviä suorittavia henkilöitä vastaavaa koulutusta ja kokemusta suunnittelutehtävistä kuin luvanhakijoilta.

Kommentteja yksittäisiin pykäliin:

Luku 25 Rakentaminen:

192 § Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus

”...vähintään 38 prosenttia on uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa...”

Ilmaisu ehtolauseessa herättää kysymyksen, velvoittaako tämä pykälä mihinkään.

193 § Kansallinen päästötietokanta

Viranomaisen ylläpitämä kansallinen päästötietokanta auttaa laskelmien teossa ja on hyvä asia. Lain tulisi luoda kannustimia päästöttömien tai vähäpäästöisten rakennusmateriaalien ja kestävien energiaratkaisujen toteuttamiseen ohjaukskeinoin ja sääntelyn keinoin jo jokaisen rakennushankkeen alkuvaiheessa.

Luku 26 Olennaiset tekniset vaatimukset:

196 § Rakennuksen korjaaminen

Sivulauseessa ”jos korjaamisen kohteen oleva rakenne on ollut teknisesti toimiva” jättää rakennuttajan harkintaan harmaan alueen, jossa pienillä korjaustoimenpiteillä vanha tekninen yms. rakenne olisi voitu korjata ja saada se toimimaan. Tämän vähäisen korjaustarpeen voisi ottaa mukaan tarkasteluun ja määritellä se tarkemmin.

201§ Esteettömyys

Esteettömyyden ja saavutettavuuden kannalta huomioitavia käyttäjäryhmiä on muitakin kuin lapset, ikääntyneet, liikkumis- ja toimimisesteiset henkilöt. Julkisessa rakennetussa ympäristössä tulee ottaa huomioon kaikki käyttäjäryhmät ikään, kokoon, toiminta- ja liikuntakykyyn, sukupuoleen, uskontoon tai etniseen taustaan katsomatta.

203 § Energiatehokkuus

Luonnos jättää nyt vaarallisia väyliä kestävien yksiaineisten vanhojen rakennusrunkojen energiatehokkuuden parantamiselle ja riskirakenteiden luomiselle. Vaikka asemakaavalla ja lailla suojellut rakennukset on jätetty tämän kohdan ulkopuolelle, Suomessa on paljon ennen 1960-lukua rakennettua rakennuskantaa, jota ei ole näillä keinoin suojeltu, ja joka vertautuu nyt laissa kaikkeen muuhun rakennuskantaan. Riskinä on, että yksiaineisia massiivirakenteita voidaan eristää ja muokata vaarallisesti ja hallitsemattomasti riskirakentein. Oikeasuuntainen ratkaisu olisi vapauttaa energiatehokkuusvaatimuksista kaikki esim. Ennen vuotta 1955 rakennetut rakennukset, sillä niitä on joka tapauksessa melko vähäinen osa maan rakennuskannasta.

204 § Asuin-, majoitus- ja työtilat

Asunnon minimikoon määrittely tulisi palauttaa/säädellä ja olla vähintään 20m². Nykyinen kehitys on ollut asuintilojen muodostumisen osalta asukkaiden tarpeet ohittava, epäterveellinen ja rakennuskannan kestävyyttä pitkällä tähtäimellä huonontava.

206 § Rakennuksen vähähiilisyys

Säädösohjaus ja raja-arvot 2025 mennessä -tavoite vaatii nopeaa toimintaa, asetusluonnosta ei ole nähtävillä. Päästötietokanta (www.co2data.fi) on vielä kovin keskeneräinen.

Lakiluonnoksessa viitataan YM:n laatimaan rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmään, missä on joitain puutteita. Tähän arviointimenetelmään tulisi sisältää paikalta purettavan rakennuksen materiaaleihin sitoutunut tai niiden valmistukseen kulunut energia (nykyhetken keskimääräisessä laskentatasossa kansallisella tasolla).

Raja-arvovaatimus jää nyt asetuksen säädettäväksi, ja lakiluonnos on tältä osin vaikea kommentoida.

207 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Käyttötarkoitusta ei tule(tulisi) sitoa rakennuksen rakentamisajankohdan käyttötarkoitukseen, vaan rakennukset tulisi suunnitella muunneltaviksi eri käyttötarkoituksiin aikojen saatossa. Teknisiin ominaisuuksiin liittyen: Miten rakennusosien uudelleenkäyttöä tai hyödyntämistä materiaaleina aiotaan kontrolloida? Uudis- ja korjausrakentamiseen käytetyt kierrätetyt rakennusmateriaalit ja osat on voitava huomioida hiilijalanjälkilaskelmissa positiivisesti.

Vaikka tässä luvussa puhutaan lähinnä rakennuksen teknisistä ominaisuuksista, niin tämä on ainoa kohta, jossa säädöksissä käsitellään elinkaarikestävyyttä. Se nähdään siis vain teknisistä seikoista käsin, vaikka tilallisilla ominaisuuksilla on myös merkittävä vaikutus rakennuksen käyttöiälle ja siten myös huomattavaa vaikutusta vähähiilisyteen. Kaikki rakentaminen tuottaa aina hiilipiikin, joka on suhteellisesti iso osa koko rakennuksen tuottamia päästöjä, ja jonka takaisinmaksuaika voi olla jopa 50 vuotta. Rakennusten käyttöä ohjaavissa lain osissa joustavuuden tavoitteet kohdistuvat myös vain teknisiin seikkoihin.

Rakennuksen iän tavoitteisiin ei laissa kiinnitetä huomiota, niin että se määriteltäisiin tarkemmin mikä sen tulisi olla. Ylipäätään elinkaarikestävyys nähdään vain rakennuksen teknisenä ikänä ja

joustavuus vain teknisenä joustavuutena, vaikka suunnittelussa se miten tilat organisoidaan toistensa ja rakennuksen sisäisen liikenteen suhteen vaikuttaa myös rakennuksen joustavuuteen ja siten välillisesti myös sen ikään. Rakenteelliset seikat voivat kuitenkin edistää tai jopa estää rakennuksen joustavuutta, mutta tätä laki ei tunnista.

Rakennusten käyttöikä jää siten vain rakennuksen tilaajan määriteltäväksi. Yleisellä tasolla asetettuja tavoitteita rakennusten monikäyttöisyydestä ja joustavuudesta ei käsitellä varsinaisissa säädöksissä lainkaan. Uudisrakentamisen joustavuus ja monikäyttöisyys ja niiden edistäminen rakennuksen pitkä ikä on tutkimustenkin mukaan paras keino vaikuttaa itse kaupunkien sisällä hiilipiikkien muodostumiseen. Muuten vain muualla kuin kaupungeissa tehdyillä ratkaisuilla on olennaista vaikutusta vähähiilisyteen.

Rakennusten joustavuus on yleisenä tavoitteena myös nykyisessä rakennuslaissa, ja se ei ole edistänyt rakennusten ikää edesauttavien joustavien ratkaisujen syntymistä. Lain siis tulisi ohjata sitä säädöksillä huomattavasti nykyistä tarkemmin ja tietoisemmin.

Luku 27, Rakentamisen luvanvaraisuus

208 § Rakentamislupa

Huomioitava kohtaan 203 § liittyvä ongelma olemassa olevan rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta liittyen vanhaan rakennuskantaan riippumatta suojelustatuksesta.

209 § Rakennuslupa kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa

Rakennuslupa ja toimenpidelupa esitetään muutettavaksi yhdeksi rakentamisluvaksi, toisaalta rakentamislupa esitetään kaksiosaiseksi – sijoittamislupa ja toteutuslupa. Herää epäily, ettei

lupaprosessi käytännössä muutu sujuvammaksi vaan monimutkaistuu yksivaiheisen prosessin muuttuessa kaksivaiheiseksi.

Kaksivaiheisuus edellyttää harkintaa, joilla sijoittamislupaa arvioidaan. Sijoittamisluvan edellytyksenä pitäisi olla dokumentit, joilla voidaan arvioida kohdan kaksi toteutumista: "rakennuskohde soveltuu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset;". Uudistuksen hyvänä puolena voi olla, että sijoittamisluvalla saadaan hyväksytyä suunnitelman isot linjat ilman raskasta teknistä suunnittelua ja paksua lupaliitenippua. Vastaavasti riskinä on suunnitelman lukittuminen liian varhaisessa vaiheessa, ennen teknistä suunnittelua. Sijoittamisluvassa voisi tästä johtuen olla hyvä huomioida mm. Rakennuksen massoitteluun ja julkisivuun liittyvien vähähiilisyyden periaatteiden arviointi, kuten ylikuumenemisen estäminen.

217 § Purkamislupa

Purkamisessa tulisi edellyttää purku- ja vähintään purkutekninen suunnitelma, rakennusosien tai -materiaalien uudelleenkäyttösuunnitelma sekä ilmastaselvitys. Rakennuksen purkamisluvan pitäisi olla luonteeltaan rakentamiseen vaadittavaan lupaan rinnasteinen ja monissa muutoskohteissahan nämä jo yhdistyvät, kun osa materiaalista menee kiertoon tai tällä hetkellä jätteeksi.

218 § Purkamisluvan edellytykset

Lisättävä 3. kohdaksi kestävän kehityksen toteutumista, ympäristönsuojelua ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä vaativat ehdot ja toimenpiteet.

Luku 28 Lupamenettely:

222 § Rakennuskohteen tietomalli

Tietomallivaatimus on raskas pienille toimijoille. Pienten rakennushankkeiden ja yksityishenkilöiden rakennushankkeiden osalta näin massiivinen tiedonkeräysveloitteen lisääminen ei ole realistista. Tietomallia koskevaan pykälään tulisi säätää neliömetriraja-arvo, esim. 250 m², jonka alle tätä ei tarvita. Lisäksi korjauskohteet tulisi vapauttaa tästä vaatimuksesta esimerkiksi siten, että tietomalli vaaditaan vain, jos rakennuksen korjaaminen katsotaan laajamittaiseksi esim. korvattavan uuden rakennusmateriaalin painoprosentin perusteella.

Luku 29 Kelpoisuusvaatimukset:

246 § Suunnittelijan kelpoisuuden toteaminen

Tavoitteissa kirjattu keskitetty kelpoisuuden toteaminen Ympäristöministeriö toimesta on kannatettava järjestely, tällä hetkellä kuntakohtainen menettely ja arviointi on epätasalaatuista.

Lakiehdotuksessa ei ole tästä kirjausta, vaan suunnittelijan kelpoisuuden tarkastaminen on kunnan rakennusvalvontaviranmoaisen vastuulla pykälän 246 mukaan.

Luku 32 Rakennustyön suoritus:

284 § Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudet rakennuttajavalvonnassa

Lisättävä että perinteiset rakentamismenetelmät, joista ei ole kelpoisuusnormistoa, eivät ole "uusia", eli käytännössä rajattava perinteiset historialliset rakennustavat kohtien 3 ja 4 ulkopuolelle selvyuden vuoksi.

Luku 34 Rakennuksen käyttö- ja kunnossapito:

304§ Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje

Kannustettava yksinkertaisiin ja helposti käsitettäviin ratkaisuihin, koska laki ei voi varmentaa huolto-ohjeiden käytön todentumista eikä edellyttää niiden päivittämistä sitä mukaa kun uusissa rakennetyypeissä ja rakennusten digitaalisissa ohjausjärjestelmissä ilmenee virheitä ja ongelmia.

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 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 on hyvä. Kunnat pystyvät sopimaan keskenään alueen suunnitteluperiaatteista vapaaehtoisuudelta ilman maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia.

Huomioita viherrakenteen-termin käytöstä:

Lähtökohtaisesti on erittäin hyvä ja tärkeä asia, että viherrakenne tunnistetaan lajiejdotuksessa omana verkostonaan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän ohella maakuntakaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja yleiskaavan tasolla. Viherrakenteen tunnistaminen ja kehittäminen edesauttaa mm. ilmastonmuutokseen sopeutumisessa, monimuotoisuuden vaalimisessa ja terveellisen elinympäristön suunnittelussa. Kuitenkin viherrakenteen määrittelyyn ja arvottamiseen liittyy merkittäviä epäkohtia ja/ tai puutteita:

- Viherrakenteen määrittelyssä rakennetun ympäristön kasvulliset alueet on mainittu sivulauseessa, vaikka ne voivat olla yhtä merkittävä osa viherrakennetta kuin ensisijaisesti luetellut suojelu- ja virkistysalueet, vesialueet ja metsä- ja peltoalueet. Nyt esitetty määrittely ylläpitää kaupunki- luonto dikotomiaa eikä mahdollista viherrakenteen ymmärtämistä kaikkialle levittyvänä verkostona, jonka ydinalueita laajemmat luontoalueet ovat, mutta jonka ylläpitäminen ja vahvistaminen myös rakennetussa ympäristössä on tärkeää.
- Viherrakenne-termiä ei ole tuotu asemakaavatasolle, vaikka tiivistikin rakennetussakin ympäristössä alueen liittyminen laajempaan viherrakenneverkostoon tulisi tunnistaa ja rakennetun ympäristön viherrakenteen elementtejä (esim. katupuita, piha-alueita, viherkattoja, hulevesirakenteita) tulisi suunnitella osana kokonaisuutta, eikä yksittäisinä fragmentteina. • Viherrakenteen tavoiteltavista ominaisuuksista määritetään hyvin niukasti. Tärkein viherrakenteen ominaisuus on se monitoiminnallisuus eli kyky tuottaa useita ekosysteemipalveluita eli luonnon ihmiselle tuottamia hyötyjä samanaikaisesti. Tämä mahdollistaa esimerkiksi hiilensidonnan, ilmastonmuutokseen sopeutumisen, ruuantuotannon ja elinympäristöjen tarjonnan samanaikaisesti yksittäisessä viherrakenteen osassa. Monitoiminnallisuuden edellytyksenä ovat toimivat ekologiset prosessit (esim ravinteiden, veden ja hiilen kierto), jotka kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa tulee tunnistaa ja joille tulee varata kussakin ympäristössä tarkoituksenmukaisella tavalla riittävästi tilaa. Toimivien ekologisten prosessien säilyttäminen ja ennallistaminen sekä niiden mahdollistama viherrakenteen monitoiminnallisuuden tukeminen tulisi asettaa tavoitteeksi kaikilla maankäytön suunnittelun mittakaavatasoilla.
- Iso epäkohta on myös, että tervettä maaperää ei ole tunnistettu yhdeksi monitoiminnallisen viherrakenteen merkittäväksi osaksi ja edellytykseksi. Myöskään hulevesien hallinnan yhteyttä riittävään ja monitoiminnalliseen viherrakenteeseen ei ole lakiluonnoksessa tunnistettu.
- Lakiluonnoksessa määritetään, että viherrakenteen muodostavat alueet, joilla on erityistä merkitystä alueiden kytkeytyneisyyden, ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistykseen ja ilmastonmuutoksen kannalta. Tällaisen erityisen merkityksen määrittäminen on tulkinnanvaraista, haastavaa ja pahimmillaan määrittelyn avulla voidaan mahdollistaa merkittävien viherrakenteen osien tarvelemisen, mikäli niille ei haluta tunnistaa erityistä merkitystä vaan vaikkapa vain "tavanomainen merkitys". Olisi tärkeää nähdä, että ilmastonmuutoksen ja luontokadon aikakaudella jota elämme, viherrakenteen kaikilla osilla on erityistä merkitystä elinympäristöjen tarjonnassa ja vaikkapa hiilensidonnassa. Tavoitteena tulisi olla mittareiden kehittäminen ja viherrakenteen tuottamien hyötyjen tunnistaminen ja tähän lakitekstinkin tulisi kannustaa. Viherrakenteen erityisen merkityksen osalta tulisi vähintään avata, mikä tämä erityinen merkitys eri kaavatasoilla on, jotta se voidaan ja osataan määrittellä ilman laajaa luonnontieteellistä taustaa.

Luonnon monimuotoisuuden käsittely lakiluonnoksessa:

Lakitekstissä nostetaan esiin viherympäristön riittävyys, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, luonnonympäristöjen vaaliminen sekä viherrakenteen jatkuminen. Nämä ovat tärkeitä tavoitteita, mutta lähestymistapa on edelleen liian passiivinen ja perustuu olemassa olevien arvojen vaalimiseen. Lähestymistapa voisi olla regeneratiivinen ja tavoitteena voisi olla, että maankäytön suunnittelulla voidaan tunnistaa mahdollisuuksia monimuotoisuuden lisäämiseen.

Nykyisissä maankäytön suunnittelun prosesseissa luonnon monimuotoisuutta huomioidaan lähinnä suojeltavien lajien ja monimuotoisuus hot spotien näkökulmasta. Lakiuudistuksen tulisi kannustaa entistä vahvemmin tunnistamaan, että kaikki luonto on arvokasta ja ekosysteemipalveluja tuottavaa. Maankäytön suunnittelussa tulisi ymmärtää, että (tutkimusten perusteella) luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen vaikuttaa merkittävästi 1) viherrakenteiden kokonaispinta-alan pieneneminen, 2) paikallisella tasolla olemassa olevan luontaisen lajiston heikentäminen sekä 3) terveen maaperän hävittäminen ja mikrobitason monimuotoisuuden heikentäminen (mm. kaivuutöillä ja maanpintaa kattamalla). Edellä lueteltuja muutoksia ei mitata maankäytön suunnittelussa riittävässä määrin eikä niitä aina edes tunnisteta luonnon monimuotoisuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi. Kuitenkin oikeilla toimenpiteillä uudis- ja korjausrakentamisen yhteydessä voidaan tehdä myös luonnonarvoja lisääviä toimenpiteitä, mikäli niitä ei nähdä vastakkaisina arvoina rakentamiselle ja esimerkiksi taloudelliselle tuottavuudelle. Parhaimmillaan uusi laki mahdollistaisi holistisemman ja uudistavan lähestymistavan luonnon monimuotoisuuteen.

Luonnon monimuotoisuus ja viherrakenteen jatkuvuus ovat toisiinsa yhteydessä. Tästä syystä viherrakenteen jatkuvuuden ja viheryhteyksien riittävyyden määrittämiseen maankäytön suunnittelussa tulisi käyttää todellisia ekologisia mittareita eikä pelkkää näennäistä, usein visuaalista yhteyttä voida pitää riittävänä ilman erillisiä perusteita. Luontokatoa ehkäistään parhaiten säilyttämällä olemassa olevaa viherrakennetta ja ennallistamalla jo rakennettuja viheralueita. Edelleen viherrakenteen tuottamien ekosysteemipalveluiden tunnistaminen ja taloudellinen arvottaminen tulisi tuoda osaksi maankäytön suunnittelua sen kaikilla mittakaavatasoilla.

Terveysten ja turvallisuuden käsitteet kohdistuvat laissa lähes kauttaaltaan rakennuksen käyttäjän (ihmisen) melko välittömiin turvallisuuteen liittyviin tekijöihin. Terveysten ja turvallisuuden käsitteissä olisi huomioitava vähintään lain hengen tasolla laajasti myös epäsuorat terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät kytkökset luonnon ja lajiston monimuotoisuuteen ja ekosysteemipalveluiden riittävään tuotantoon.

(Lisäksi on hahmotettava, että laki kannustaa esimerkiksi sellaisiin energiaremontteihin ja rakennusten energiatehokkuuden parannuksiin, jotka lisäävät kerrosrakenteita ja tuottavat potentiaalisia sisäilmaongelmariskejä esimerkiksi massiivirakenteisiin rakennuksiin.)

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

500 (nykylaki)

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?**

A -> Tuomioistuimessa käsiteltäisiin ainoastaan koko alueen sijoittamislupaa, ei sen osia.

B -> Luvan edellytyksiin tulee lievealueiden suunnittelu.

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?

Päävastuullinen toteuttaja voi olla myös toteuttajien ryhmä.

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

Toteuttajat ottavat riskin huomioon loppukustannuksissa kuluttajille.

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

”Airbnb-toiminnan” sijaan tulisi käyttää ilmaisua jakamistaloudusasuminen. Sen tilojen vaatimukset tulisi olla samat kuin muullekin asumiselle.

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-Luonnonvalovaatimus parantaa asumisviihtyvyyttä.

Sanaksenaho Pirjo
Aalto-yliopisto, Arkkitehtuurin laitos