

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Hollolan kunnanhallituksen lausunto 22.11.2021 § 305

Kaavahierarkia

Hollolan kunta pitää nykyisen kaavahierarkian säilyttämistä hyvänä ratkaisuna koska nykyisen järjestelmän kaavamuodot ovat selkeät ja niitä voi laatia joustavasti osittain myös limittäin. Pelkästään nykyisten kaavojen päivittämisestä aiheutuisi huomattava lisätyö. Kaavoituksen työmäärään ja pidentyviin aikatauluihin vaikuttaisivat lisäksi lakimuutoksen mukaan erityisesti selvitysaineistojen yhä laajeneva määrä ja yksityiskohtaisuus, jotka tulee kaavaratkaisussa huomioitavaksi. Haasteena on lisäresurssin saaminen ja työvoiman saatavuus ennestään kilpailuilla työvoimamarkkinoilla.

Kaupunkiseutusuunnitelma on seudun kuntien yleispiirteistä suunnittelua yhteistyössä, mitä on aiemmin tehty kaupunkiseudun rakennemallityön muodossa ilman lain velvoitteita. Kaupunkiseutusuunnitelman suunnittelutyö tarpeellisine selvityksineen vaatii kunnilta huomattavaa lisätyömäärää valmistelussa ja kunnittaisessa käsittelyssä. Lakiin esitettynä pakollisena kaupunkiseutusuunnitelma siitä muodostuisi uusi suunnitelmataso nykyisten kolmen lisäksi.

Katualueiden ilmaisuovutuksen poistaminen

Lakimuutos kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ei ole onnistunut. Katualueiden ilmaislouvutuksesta luopuminen maaseutukunnissa voisi jatkossa viivästyttää asemakaavoittamattomien rakentuneiden alueiden kaavoitusta kunnalle katualueiden lunastuksista tulevien lisämenojen kasvaessa. Mikäli katualueiden ilmaislouvutusvelvollisuus poistuu, muutoksen siirtymäajan tulee olla esitettyä huomattavasti pidempi. Maa- alueen lunastuksiin esitetty 15 % hinnankorotus nostaisi kohtuuttomasti yhdyskuntarakentamisen kustannuksia uusilla kasvualueilla, joilla maanhankintaan on huomattavasti tulevaisuudessa panostettava. Lakimuutos kannustaisi vapaaehtoisten kauppojen sijaan lunastukseen ja nostaisi edelleen kunnalle tulevia maanhankintakustannuksia vuodesta toiseen jatkuvalla raakamaan hintatason nousulla. Kasvatat kustannukset kuormittaisivat tulevaisuudessa uusien tonttien ostajia/vuokraajia ja vähentäisi kunnan vetovoimaa. Raakamaanhankinnan lunastuksia suosiva lakimuutos tulisi entisestään hidastamaan keskeisten kasvusuuntien maanhankintaa ja lisäämään huomattavasti työmäärää ja vaatimaan lisäresursseja.

Asemakaavoituksen toteuttamismaksun muuttaminen

Kehittämiskorvauksen tilalle lakiluonnoksessa ehdotetaan toteuttamismaksua, jonka maksuvelvollisuuden ala laskisi 250 kerrosneliometriin (142 §).

Tontinomistajan on maksettava maksu kunnalle, jos kunta vaatii maksun laissa säädetyin menettelyin. Jos asemakaavoituksen tuoma lisärakennusoikeus jää tätä pienemmäksi, ei maksuvelvollisuutta ole. Nykyllaista vastaava alaraja on 500 kerrosneliometriä. Alarajan laskeminen merkitsisi huomattavaa lisätyömäärää kaavoituksessa ja vaatisi lähes kaikkien asemakaavassa olevissa yksityisomisteisissa kiinteistöissä lisäselvityksiä arvonnoususta. Maaseutukunnissa arvonnousu on lisäksi haastavampaa määritellä, kun sijainti vaikuttaa huomattavasti arvoon ja vertailukauppoja on vähän. Tästä aiheutuisi huomattava selvitysmäärän kasvu ja kaavoitustyöt venyisivät selvitystöiden ja niiden ratkaisuprosessien kestäessä valituksineen. Riskinä on myös pirstaleinen asemakaavakokonaisuus kun osa maanomistajista jättäytyisi pois kaavoituskokonaisuudesta heille lankeavien kustannusten vuoksi.

Digitalisaatio

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän, RYTI:n toteutuminen on epävarmaa, koska sen valmisteluun liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia haasteita. KRL:n säädösratkaisuja ei tulisi sijoittaa vielä epävarman tietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöönottoon. Esitetty malli ei poista nykyisiä ongelmia kuntien ja valtionhallinnon välisessä tiedonhallinnassa, koska ratkaisu perustuisi edelleenkin eri järjestelmien ja rekisterien väliseen tiedonvälitykseen, mikä aiheuttaa päällekkäistä työtä ja riskejä tiedon laadulle. Koska sääntelyn tavoitteena olevaan tietojärjestelmään liittyy keskeneräistä kehitystyötä ja myöhemmin erillisinä, asetuksilla annettuja vaatimuksia, ei kunnassa ole mahdollista arvioida muutosten vaikutuksia kokonaisuutena pelkän KRL:n säädösluonnosten perusteella.

Kuntien järjestelmät perustuvat eri sovellustoimittajien ratkaisuihin ja kaikki muutokset kunnissa edellyttävät riittävän ajan varaamista myös sovellustoimittajien tuotekehitystyölle ja sovellusten käyttöönotto-työlle ja integraatioille kunnassa. Tämän vuoksi kaikille tiedonhallintaan liittyville muutoksille tulisi varata säädösten voimaantulossa riittävä siirtymäaika.

Nopea siirtyminen tietomallipohjaiseen suunnitteluun ja rakennusten käytön aikaiseen tiedonhallintaan tuo haasteita julkishallinnon ohella rakennushankkeeseen ryhtyville ja rakennusten omistajille. Suunnittelupalvelujen saatavuus ja kohtuullinen hintataso tulee turvata myös vaativuudeltaan vähäisissä hankkeissa sekä arvoltaan vähäisissä rakennuksissa. Kunnassamme käsiteltävistä rakennuslupa- asioista suurin osa on vaativuusluokittelun mukaan vähäisiä tai tavanomaisia hankkeita ja täysin tietomalleihin perustuvaa suunnittelua käytetään arviolta vain n. 10 % lupakohteista. Tietomallipohjaiseen suunnitteluun siirtymiselle tulisi määritellä laissa riittävä siirtymäaika tai rajata siirtyminen vaiheittain tapahtuvaksi, ja astuvaksi ensin voimaan vain vaativimmissa hankkeissa tai pelkästään uudisrakentamisessa, joissa suunnittelupalvelujen saatavuus vastaa parhaiten jo tavoitteena olevia vaatimuksia.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta luonnoksessa esitetty sitovaan sääntelyyn perustuva rakennusvalvonnan vaativuuden luokittelu ja velvoite kuntien väliseen yhteistyöhön ei ole tavoitteisiinsa nähden tarkoituksenmukaista. Kuntien välisen rakennusvalvontayhteistyön tulisi jatkossakin perustua paikallisiin tarpeisiin ja asiantuntemuksen tai lisäresursoinnin hankkimiseen todellisen tarpeen perusteella.

Asetettuja tavoitteita toteuttavia ratkaisuja on täysin mahdollista toteuttaa jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, ilman uutta, yhteistyön muotoja rajaavaa ja asiaa jäykistävää sääntelyä.

Rakennusvalvonnan henkilöstölle asetettavien pätevyysvaatimusten ei tulisi perustua esitetyllä tavalla suoraan suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusvaatimukseen, koska silloin rakennusvalvontatyössä hankittu työkokemus ei tulisi huomioiduksi kelpoisuutta kerryttävänä työkokemuksena.

Lain luonnoksessa esitetyt rakennuksiin ja rakennushankkeisiin liittyvät useat kokonaan uudet selvitykset ja suunnitelmat edellyttävät kunnissa sekä asiantuntemuksen että valvontatehtävien resursoinnin lisäämistä. Mikäli palvelutarpeen lisäyksestä kunnille aiheutuvat kustannukset kohdistetaan lupamaksujen korotuksilla suoraan asiakkaisiin, nostaa se osaltaan myös asiakkaille rakentamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia uusien velvoitteiden lisääntyessä. Luonnoksessa esitettyjen uusien rakentamislupamenettelyyn liittyvien selvitysten ja suunnitelmien vaatimuksia tulisi rajata koskemaan vain laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan vaativimpia hankkeita tai

vaihtoehtoisesti lisätä lakiin mahdollisuuksia selvitysten määrän ja laajuuden tapauskohtaiseen, todelliseen tarpeeseen perustuvaan harkintaan, rakentamislupamenettelyn yhteydessä.

Rakentamisen luvanvaraisuus

Lakiluonnoksen 208 § 2. momentin mukainen luvanvaraisten hankkeiden määritelmä on erittäin laaja ja liian epätarkasti määritelty. Kuntien ole mahdollista rakennusjärjestyksellään vapauttaa kuin vähäisiä kyseisen momentin perusteella luvanvaraisia toimenpiteitä. Luvanvaraisuuden määritelmä tulisi tältä osin yksilöidä suoraan lain muotoilulla tarkemmin, jotta luvanvaraisuuden määrittely olisi selkeää, eikä määrittelyn tapauskohtaisuus tai tarkentuminen vasta muodostuvan uuden oikeuskäytännön kautta kuormittaisi tarpeettomasti kaikkia osapuolia. Kunnille tulisi jättää tältäkin osin laajemmat mahdollisuudet säätää omalla rakennusjärjestyksellään luvanvaraisuudesta paikallisten olosuhteiden perusteella.

Rakennusten katsastusmenettely

Luonnoksessa esitetty rakennusten katsastusmenettelyä koskeva 306 § tulisi koskemaan merkittävästi myös kuntia rakennusten omistajana. Kunnilla ei ole rakennusten omistajana, tai viranomaistehtävien hoitajana mahdollisuutta riittävästi arvioida esitetyn lainkohdan aiheuttamia kustannuksia ja muita vaikutuksia, koska kaikki menettelyyn liittyvä yksilöinti on esitetty annettavaksi erillisillä YM:n asetuksilla, jotka eivät ole esitettyinä ja lausuttavissa samanaikaisesti lakiluonnoksen kanssa.

Kunnan kaavojen osittaisen voimaantumisen estäminen

KRL luonnoksessa asemakaavoituksen 366 §:n siirtymäsäännös on liian tiukka. Kaikki asemakaavoitustyöt jotka eivät ole olleet kaavaehdotuksena nähtävillä, tulisi valmistella alusta uudelleen. Tämä merkitsisi huomattavaa viivästystä ja lisätyömäärää vireilläolevien asemakaavoitustöiden uudelleen laadinnan vuoksi sekä siirtäisi tulevia asemakaavoitustöitä. Resurssit menisivät kokonaisuudessaan kaavojen uusintatöihin. Siirtymäsäännöstä tulee muuttaa siten että kaikki vireille kuulutetut kaavat voitaisiin käsitellä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan

Yhteenvetona kunta toteaa, että samanaikaisesti useiden käynnissä olevien merkittävien kuntien toimintaan kohdistuvien vastuiden ja veloitteiden muutosten kumulatiivisia kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu ja arviointi tulisi toteuttaa osana laajoja lakimuutoksia kuten nyt esillä olevaa kaavoitus- ja rakentamislain valmistelua.

Kunnan esille nostamien lakiluonnoksen epäkohtien lisäksi Suomen Kuntaliiton esille nostavat ongelmat ovat kokonaisuudessa keskeisiä. Hollolan kunta yhtyy osaltaan näihin Suomen Kuntaliiton näkemyksiin.

Kaavoitus- ja rakentamislain luonnos on niin olennaisin osin kaavoituksen ja rakentamisen edistämistä ja kuntien kehittämistä haittaava, että lakiluonnos tulee hylätä ja palauttaa kokonaisvaltaisesti uudelleen valmisteluun.

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

-

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

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan 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?

-

Ikonen Pirkko
Hollolan kunta - Rakennus- ja ympäristövalvonta, kehitys- ja
kaavoituspalvelut