

198§ LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAIKSI

Valmistelu ja lisätiedot: kunnanjohtaja Tiina Heikka, puh. 044-720 8686, tiina.heikka(at)lapinjarvi.fi

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislaille on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Hallitusohjelman mukaan kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Lapinjärven kunta katsoo, että lakiuudistuksen päätavoitteet ovat erittäin kannatettavia, mutta lakiluonnos ei moneltakaan osin vastaa uudistamisen tavoitteisiin.

Luonnos hallituksen esitykseksi ja taustamateriaali löytyy osoitteesta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>

Lausunto on annettava 7.12.2021 mennessä.

#### LAUSUNTO

Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittavat kuntien kannalta nykyistä raskaampia menettelyitä, laajempia selvitysvelvoitteita sekä lisäksi kokonaan uusia menettelyitä, kuntien prosessien hidastumista nykyisestä ja aiheuttaisi kuntiin lisäresursoinnin tarpeen. Lakiluonnos tarkoittaisi toteutuessaan merkittävää lisäresursoinnin tarvetta kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin kunnissa sekä merkittäviä tietojärjestelmäninvestointeja.

Luonnoksessa on useita ehdotuksia, jotka ovat epäselviä käytännön lainsoveltamisen näkökulmasta. Luonnoksessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu, nykyisenkaltainen joustavuus heikkenee eikä kaavoituksen prosessit sujuvoidu.

Lakiesityksen vaikutusten arvioinnit ovat erittäin puutteellisia. Lain vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu riittävällä tavalla kokonaisuutena huomioon muutosten kunnille aiheuttamia vaikutuksia eikä tunnistettu todennäköisiä ongelmatilanteita. Esityksellä on heikentäviä vaikutuksia kuntien talouteen eikä näitä vaikutuksia ole arvioitu. Lakiluonnos sisältää lisäksi ongelmallisia asetuksenantovaltuutuksia, sillä moni kunnille tärkeä kysymys jätetään asetustason varaan ja asetuksenantovaltuudet ovat hyvin avoimia. Myös siirtymäsäännökset ovat ongelmallisia, sillä ne ovat osin ajallisesti mahdotomia noudattaa ja niihin liittyy ennakoimattomia riskejä mm. kuntakaavoituksen lähtökohdista.

Luonnos huomioi jossain määrin kaupunkimaisten ja maaseutumaiden kuntien erilaiset olosuhteet, tavoitteet ja tarpeet, mutta ei niinkään erilaisten kuntien, esim. pienten kuntien, tilannetta ja tarpeita sekä mahdollisuuksia toteuttaa esitetyjä muutoksia esitetystä aikataulusta.

Lapinjärven kunnan mielestä nyky muodossaan kaavoitus- ja rakentamislakiluonnosta ei tule hyväksyä. Lain valmistelun aikana ei ole selkiytynyt, miksi maankäyttö- ja rakennuslaki tulee uudistaa kokonaisuudessaan. Lakiluonnoksen mukaisesti tavoitteisiin voidaan päästä toimintatapoja kehittämällä ja kohdentamalla valtion rahoitusta erilaisten kuntien tarpeista lähtevien kehittämishankkeiden toteuttamiseen ja mm. yhteistyömuotojen kehittämiseen.

Luonnos sisältää lukuisia muutoksia nykyiseen lakiin, mutta yksittäisten muutosten aiheuttamien vaikutusten arviointi erilaisiin kuntiin on vähäistä eikä myöskään lukuisten muutosten yhteisvaikutuksia ole arvioitu riittävästi, lakiesityksen laajuus ja merkitys huomioiden. Lakiluonnos asettaa kunnat tilanteeseen, jossa esitettyjen muutosten toimeenpanoon ei ole riittävästi aikaa tiukat siirtymäaika-aädökset huomioiden. Muutokset aiheuttavat kunnille huomattavan paljon lisätehtäviä ja sen myötä lisäkustannuksia. Kokonaisvaikutuksia huomioiden muu lainsäädäntö ei ole arvioitu. Mm. lunastuslakiin ja lunastuslain ja lausuttavana olevan lain yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu.

Pienenä kuntana Lapinjärven kunta on huolissaan siitä, tullaanko uusien ja laajentuneiden tehtävien osalta noudattamaan rahoitusperiaatetta siten, että uusiin ja laajentuneisiin tehtäviin osoitetaan 100 % valtionosuudet. On tärkeää pitää mielessä, että vaikka yksittäinen muutos uudistuksessa saattaa tuntua pieneltä, mutta useiden muutosten kokonaisvaikutukset kustannuksiin ja kuntatalouteen voivat olla merkittäviä. Lisäksi lakiluonnos tuo turhaa työtä ja byrokratiaa eikä vastaa siten hallitusohjelman tavoitteita.

Tavoitteena tulisi olla nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvän joustavuuden ja monikäyttöisyyden säilyttäminen sekä Suomen eri osien ja kuntien erilaisten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustarpeiden tukeminen. Kunnille tulisi antaa laajempi toimivalta yksinkertaistaa prosesseja ja hyödyntää ketterästi olemassa olevia työkaluja (yleiskaava, asemakaava, poikkeaminen, rakennuslupa, maankäyttösopimukset, kehittämisalue, il-

maisluovutukset). Lakia ei tulisi jäykistää kirjaamalla siihen velvoittavasti aiemmin vapaaehtoisuuteen pohjautuvia toimintatapoja.

#### ELY-keskusten rooli

Lakiehdotuksessa on korostettu Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolia; valitusoikeuden laajentaminen kaavoituksen osalta (eli valitusoikeus ei koskisi vain valtakunnallisia ja maakunnallisesti merkittäviä asioita).

Lapinjärven kunta pitää äärimmäisen huonona linjauksena, että ELY-keskukselle lisättäisiin toimivaltaa liittyen kuntien maankäyttöön.

Lapinjärven kunta vastustaa ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista. Toimintaympäristössä ei myöskään ole tapahtunut mitään sellaista muutosta, joka perustelisi sitä, miksi ELY-keskuksille palautettaisiin pitkälti niiden aiemmat kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämiseen liittyvät ohjaustehtävät. ELYn roolin kasvattaminen ei ole hyvä suunta ja ELYn valitusoikeutta ei tule laajentaa. On tärkeää, että kunnilla on jatkossakin mahdollisuus viedä eteenpäin kunnalle tärkeitä kehittämishankkeita.

#### Maakuntakaavoitus

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana on luonnoksessa nykyistä rajatumpi. Maakuntakaavassa olisi esitettävä maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet sekä maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteet. Maakuntakaava olisi ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle vain mainittujen kolmen teeman osalta. Lapinjärven kunta toteaa, että maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyttä ja strategisuutta korostava rooli alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä on hyvä asia. Kaupan ohjausta koskevia säännöksiä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi, mikä on kannatettavaa. On myös kannatettavaa, että kaupan ohjaus tapahtuisi jatkossa kuntakaavoituksella, ei maakuntakaavoituksella.

Tärkeää on jatkossakin huolehdittava siitä, että kuntarajat ylittäviä yhteisiä asioita pystytään edistämään, siinä maakuntakaavoituksella on tärkeä rooli, jota ei pidä täysin kumota uudella lailla.

Lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Siirtymäsäännös on ongelmallinen, sillä käytännössä tämä tarkoittaisi maakuntakaavan sisällön muuttamista jälkikäteen siirtymäajan päätyttyä. Taannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin lainvalmistelun yleisiä periaatteita eikä sitä pitäisi toteuttaa.

#### Kaupunkiseutusuunnitelma

Lakiluonnokseen sisältyvä uusi suunnittelutaso, kaupunkiseutusuunnitelma, jäykistäisi nykyisiä ketteriä seututason suunnittelun toimintatapoja eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta alueidenkäytön suunnittelun sujuvuuden edistämisestä. Esitetty pakollinen, mutta oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma tulee muuttua mahdollisuudeksi ja siihen liittyvät sisältö- ja menettelymäärittelyt tulee muuttua suosituksiksi. Vaihtoehtoisesti kaupunkiseutusuunnitelma tulee poistaa laista. Suunnittelualue tulee myös olla kuntien määriteltävissä.

#### Yleiskaava ja asemakaava

Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin lakiluonnoksen mukaan ennallaan. On hyvä, että yleiskaavoitus ja asemakaava pysyvät omina tasoinaan. Lakiluonnoksessa on asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen samanaikaisesti mahdollistettu nykyistä paremmin, mikä on kuntakaavoituksen näkökulmasta kannatettava ja prosessia joustavoittava mahdollisuus. Lapinjärven kunta pitää tarpeettomana kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista kaavoitus- ja rakentamislakiin (KRL 49 §) eikä tarpeen ole asettaa käsittelylle esitettyä 4kk määräaika. Aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa.

#### Osallistuminen, vaikuttaminen

Kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen liittyen lakiluonnoksessa ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen laajentamista ja varhaisen vaiheen, erityisesti osallistumis- ja arviointisuunnitelman roolin vahvistamista. Nämä vaatimukset muuttavat ja laajentavat vaatimuksia kaavoituksen vuorovaikutusmenettelystä ja lisäävät kuntien tehtäviä ja kaavoituksen kustannuksia. Lapinjärven kunta pitää tärkeänä, että vuorovaikutus ja vaikutustenarviointi olisi mahdollista mitoittaa kulloisenkin kaavahankkeen tarpeiden mukaisesti.

Luonnoksen ehdotus aiempaa laajemmasta erityisestä tiedottamisesta yksityiselle kiinteistönomistajalle (354 §) olisi hyvin työlästä ja pitkittäisi kaavoitusprosesseja etenkin yleispiirteisessä, laajoja alueita koskevassa kaavoituksessa. Säännöksen mukaan erityinen tiedottaminen tulisi toteuttaa useita kertoja saman kaavahankkeen yhteydessä. Erillisen tiedottamisvelvollisuuden laajentaminen ehdotetun mukaisesti ei ole tarpeen. Vuorovaikutuksen monimutkaistaminen lisäävät tarpeettomasti menettelyvirheiden riskiä ja pitkittävät kaavaprosessia.

#### Haitankorvaus

Haitankorvauksia koskevia lakiluonnoksen 169§ ja 170 § perusteella jää epäselväksi, missä tilanteissa kunnalle voisi tulla korvausvelvollisuus. Lakiluonnoksen esitetty korvaus metsänkäytön rajoituksesta (170§) käytännössä myös tarkoittaisi, että kaavoituksen selvityksiin ja vaikutustenarviointiin olisi jatkossa sisällytettävä metsäkiinteistöjen tarkkaa puuston arviointia ja arvon määrittelyä, jos metsätaloudelle kaavoituksessa asetetaan rajoituksia. Tämä lisäsi merkittävästi kaavoituksen selvitystaakkaa ja toisi kokonaan uuden, puuston arvon määrittelyn tehtävän kaavoitukseen. On mahdollista

myös, että korvausvelvollisuus 170§:n perusteella syntyisi, vaikka maanomistajalle osoitettaisiin rakennusoikeutta samassa yhteydessä. Lapinjärven kunta katsoo, että luonnonsuojelusta ja luonnon monimuotoisuuden vuoksi lain kaavoihin vaatimien rajoitusten korvaaminen kuuluu valtiolle. Laki-luonnoksen pykälä 169, Korvaus maankäytön rajoituksen aiheuttamasta haitasta, määrittelee jo riittävän tarkasti kaavoituksesta johtuvasta haitan korvauksesta kiinteistönomistajalle. Koko pykälä 170 tulee poistaa.

#### Digitaalinen tietosisältö

Digitalisaatio liittyy kokonaisuutena lakiuudistukseen ja digitalisaation edistäminen onkin kannatettavaa. Kuntien lähtötilanteet ja kehittämisresurssit ovat hyvin erilaisia. Tietojen käyttö on mahdollistettava sujuvasti, mutta rakenteet pitäisi määrittää käytännön reunaehtojen puitteissa. Pienissä kunnissa esim. rakennuslupien määrä voi olla lukumääräisesti niin vähäinen, että sähköisen järjestelmään siirtyminen ei ole toiminnan joustavuuden kannalta kiireellisin asia.

Digitalisaation edistämisen resursointia kuntiin tulisi lisätä. Uudistusten kustannukset tulee arvioida huolellisesti ja järjestää tarvittava rahoitus kunnille. Erilaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuus on kannatettava tavoite. Sitä koskevan erityissääntelyn sijaan valtion tulisi varmistaa ko. tavoitteiden toteutumista mm. kehittämisrahoituksen muodossa siten, että kunnat ja erityisesti pienet kunnat voivat kehittää tietojärjestelmiään ja edistää digitalisaatiota mm. yhteiskehittämisen keinoin.

#### Yleiset alueet

Yleisten alueiden suunnitteluun ja toteutukseen ehdotetaan sovellettavaksi nykyistä selkeästi laajempia vuorovaikutusmenettelyjä mm. varhaisen vaiheen vuorovaikutusta pitää laajentaa ja velvollisuus esittää useampia vaihtoehtoja, kun suunnitelman katsotaan olevan laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan merkittävä. Lisäksi lakiluonnos sisältää uusia säädöksiä yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta.

Nämä vaatimukset ovat uusia velvoitteita kunnille, ja ne lisäävät kunnan kustannuksia ja työtaakkaa. Lisäksi ne ovat osittain epämääräisesti ilmaistuja. Kunnalle pitäisi jättää harkintamahdollisuus siihen, ettei laatuvaatimuksia joillakin alueilla voida ottaa huomioon.

#### Maapolitiikka

Lakiluonnos yhdessä lunastuslakiluonnoksen kanssa murentaisi kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa ja heikentää sitä kautta kuntien itsehallintoa. Lakiluonnoksessa maapolitiikan säännökset puuttuvat liian yksityiskohtaisesti kunnan toimintaan. Lisäksi siirtymäsäännökset ovat haastavia sekä ajallisesti että toiminnallisesti.

Katualueen ilmaislouvetusvelvollisuuden poistaminen ilman vastaavan kustannusvastuun kirjaamista lakiin ei ole perusteltua. Maapolitiikan säännökset puuttuva liian yksityiskohtaisesti kunnan toimivaltaan.

Lapinjärven kunnan näkökulma on, ettei uuteen lakiin tule lisätä velvoitetta laatia vuosittain yhteenvetoa maapolitiikkansa toteutuneista toimenpiteistä ja taloudesta eikä julkaista yhteenvetoa tietoverkossa. Taloutta seurataan jo talousarviomenettelyssä eikä, etenkin kunnan resurssit huomioon ottaen, millekään päällekkäiselle seurannalle ole tarvetta. Lakiesityksessä ehdotettu maapolitiikkaan liittyvä vuorovaikutus hidastaa entisestään maapoliittisia prosesseja.

Lapinjärven kunta katsoo, että esityksen mukainen maankäyttösopimukseen liittyvä ohjaus on epäselvää, turhan yksityiskohtaista ja tulkinnanvaraista, mikä johtaisi menettelyjen vaikeutumiseen ja työmäärän lisääntymiseen.

Maankäyttösopimuksia koskevaa sopimusvapautta ei tule heikentää, eikä maanomistajien kustannusvastuuta tule sitoa kerrosneliöihin. Kerrosneliömetripohjaisen kustannusvastuun vapautuksen asemasta kaikkien maanomistajien tulisi osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin tasapuolisesti aina kaavan tuoman arvonnousun suhteessa. Kuntien tulisi voida myöntää euromääräinen alennus kustannusvastuuseen. Kunnan tulee voida itse päättää maankäyttösopimuksista ja sen kustannuksista.

#### Lupamenettely

Lakiluonnoksen mukaan rakentamislupa koostuu sijoittamisluvasta ja toteuttamisluvasta. Kunta myöntää luvan yhtenä päätöksenä, joka sisältää molemmat vaiheet tai luvan hakijan niin pyytäessä, sijoittamisluvan ja toteuttamisluvan erikseen omilla päätöksillään. Nykyinen suunnittelutarveratkaisu ehdotetaan muutettavan erityisharkinta-alueen sijoittamisluvaksi.

Luvanhakijan kannalta lakiluonnoksen lupajärjestelmä on vaikeaselkoinen. Lupien systematiikka on sekava ja aiheuttaa epäselvyyttä siitä, tarvitaanko poikkeamisluvan lisäksi aina sijoittamislupa ja mikä on poikkeamisluvan ja eritysharkinta-alueen sijoittamisluvan suhde. Perusteluissa todetaan, että kunta ratkaisee, milloin sijoittamislupa voidaan myöntää suoraan, milloin riittää vähäinen poikkeaminen toteuttamisluvan yhteydessä, milloin tarvitaan poikkeamislupaa ja missä vaiheessa poikkeamisluvan edellytykset eivät enää täyty, vaan tarvitaan kaavamuuotos. Epäselvyyttä aiheuttaa lupamuotojen päällekkäisyys ja se, että lainsäätäjä on jättänyt lupien tarpeen arvioinnin kunnalle ohjeistamatta riittävästi lupien tavoiteltua käyttöä.

Kaksiosaista luvanmyöntämistä ei tule edistää. Rakentamisen ja sijoittamisen lupa tulee myöntää samanaikaisesti rakennuslupana. Poikkeamis päätös on kaikkinaan hyvä pitää erillään rakentamisen luvista.

#### Rakennusvalvonta

Luonnoksessa rakennusvalvonta on jaettu kahteen tasoon. Tavanomaisen tason rakennusvalvonta kattaa rakentamisen neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan tavanomaisiin hankkeisiin. Vaativan tason rakennusvalvonta kattaa

rakentamisen neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan sekä tavanomaisiin että vaativiin hankkeisiin.

Luonnoksessa oleva malli kahden tason rakennusvalvonnasta ja asiantuntija-avun hankkimisessa on monimutkainen ja tavoitteisiin nähden se ei ole tarkoituksenmukainen. Malli pakottaa pienet kunnat yhteistoiminta-alueisiin. Myös rakennusvalvonnan järjestämisen osalta tarvitaan selkeytystä ja siirtymäsäännöksiä.

Ei ole tarvetta määritellä rakennusvalvonnoille tasoja erilaisia tasoja. Yhteistyö on ollut mahdollista kuntien välillä jo pitkään.

Rakennusvalvontaviranomaisen koulutus- ja kokemusvaatimus suunnittelu-tehtävistä tulee hylätä. Rekrytointi on jo nyt riittävän haastavaa ja rakennusvalvonnan tehtävät ovat moninaiset. Erilaiset koulutus ja työtaustat tuovat lisäarvoa rakennusvalvonnan eri tehtäviin. Katsastusvelvollisuuden laajuus ja merkitys ja rakennusvalvonnan rooli katsastusmenettelyssä ovat epäselvät.

Ennakkovalvonnan keventäminen lisää viranomaisia työllistävää jälkivalvontaa. Julkisiin rakennuksiin painottuva katsastusmenettely on tarpeeton ja tehoton.

#### Yhteenveto

Lapinjärven kunta katsoo em. perustein, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu tulee keskeyttää ja sen sijaan lainsäädäntöä tulee kehittää nykyistä lakia päivittämällä ja täydentämällä.

Kokonaisuudistus on tarpeeton, sillä tavoitteisiin päästäisiin paremmin nykyisen lain puitteissa sitä päivittäen, täydentäen ja täsmentäen. Kokonaisuudistus on haitallinen, sillä uuden lain myötä suunnittelujärjestelmä seka-voituksi ja jäykistyisi. Uudistus lisäisi resurssitarvetta, mutta ei kuitenkaan lisäisi vaikuttavuutta.

Alueiden erityispiirteet pitää voida huomioida myös jatkossa, mikä tarkoittaa mm. sitä, että alueidenkäytön suunnittelussa pitää olla joustovaraa ja mahdollisuuksia räätälöidä suunnitteluprosessit erilaisten suunnittelutarpeiden ja vaikuttavuuden kannalta järkevästi. Lisääntyvät vaatimukset ja monimutkaistuvat kaavoitusprosessit lisäävät huomattavasti kuntien, kaavoituksen ja hallintotuomioistuinten resurssitarpeita. Viittaukset asetuksiin, joiden laatimista ei kuitenkaan ole vielä aloitettu, hämärtävät kokonaisuuden hahmottamista. Lakiuudistuksen vaikutusten arviointi on puutteellista, eikä uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ole arvioitu kokonaisuutena.

Mikäli uudistusta jatketaan, tulee lausuntokierroksen antamat kuntien, Uudenmaan liiton, Kuntaliiton ja pienten kuntien verkoston lausunnot huomioida lakiluonnoksen kehittämisessä ja lain voimaantulossa on varmistettava riittävät siirtymäajat ja tuki kunnille.

EHDOTUS: Kunnanhallitus päättää:  
- antaa esittelytekstin mukaisen lausunnon ympäristöministe-  
riölle.

PÄÄTÖS: Hyväksyttiin yksimielisesti.

---

Otteen oikeaksi todistaa



Susanne Sjöblom, hallintojohtaja  
7.12.2021