

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen 18 §:n mukaan maakuntakaava voi koskea maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa ja maakunnan viherrakennetta. Lakiluonnoksen 22 §:n mukaan suojelu- ja virkistysalueeksi osoitetuille alueille ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulle alueelle voidaan antaa rakentamista koskeva rajoitus.

Maakunnan liiton ei lakiluonnoksen 73 §:n mukaan tarvitse järjestää viranomais-neuvottelua toimialueella olevien kuntien kanssa maakuntakaavan laatimisen yhteydessä, vaan nämä neuvottelut käydään ainoastaan ELY-keskuksen kanssa. Kaavoitus- ja rakentamislain muutoksen yhteydessä on esitetty muutokset ympäristönsuojelu- ja maa-aineslakiin. Muutosesitysten mukaan ympäristöluvan tai ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoituspäätöksen mukaiselle toiminnalle tai maa-aineslain mukaiselle ottamiselle ei voida myöntää viranomaishyväksyntää oikeusvaikutteisen maakunta-kaavan vastaisesti. Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä ei voida siirtää kunnan maan-käytön suunnitteluun kuulunutta päätösvaltaa maakunnan liitolle. Kunnan tulee saada päättää alueellaan suojeltavista suojelu- ja virkistysalueista. Lisäksi viherrakenne voi sisältää alueita, joihin liittyisi alueiden kytkeytyneisyyteen, ekologiin yhteyksiin, luonnon monimuotoisuuteen, virkistykseen tai ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä arvoja. Viherrakenteen rajaaminen antaa täten mahdollisuuden laajentaa maakunnan liiton kaavoitusvaltaa laajasti, kunhan yhteys edellä mainittuihin tekijöihin on osoitettavissa.

Maakuntakaava: Kannatamme esitystä, että maakuntakaavassa esitettävistä asioista rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa. Kaupunki-seutujen maankäytön suunnittelun tulee säilyä vapaaehtoisena toimintana, jota kunnat voivat tehdä yhteistyössä esimerkiksi MAL-sopimusmenettelyyn liittyen. Maakuntakaavojen EI TULISI olla oikeusvaikutteisia. Yleiskaavoituksen

tehtävät muutokset ja lisääntyvät selvitykset parantavat toteutuessaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan mahdollisuutta ohjata rakentamista jopa suurin rakennuslavin.

ELY-keskuksen rooli: Lapuan kaupunki vastustaa ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista. Kaupungin näkemyksen mukaan aiemman lakimuutoksen perustelut ovat edelleen ajantasaiset. MRL-uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty riittäviä perusteita, miksi asiaa tulisi arvioida toisin ja palata laajempaan valtioon valvontaan alueiden käytön suunnittelussa. Kaupunki tietää itse miten oman alueensa kaavoja tulee laatia.

Digitalisaatio: Pykäläluonnoksiin on liitetty vaatimus alueiden käytön suunnitelma-, lupa- sekä päätöstietojen tuottamisesta jatkossa tietyn tietomallin mukaisina. Laissa siis määriteltäisiin tarkoin jopa kunnan toiminnan ja päätöksenteon tekninen muoto. Kunnilla on käytössä hyvin sekalaisia ohjelmistoja ja käytäntöjä asioiden digitalisointiin. Mikäli tällaisiin esitettyihin vaatimuksiin kuitenkin päädytään, tulee siirtymäajan olla riittävän pitkä.

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

Lunastuslakiin ehdotetut muutokset, erityisesti yhdessä KRL:n säännösluonnosten kanssa, tarkoittavat kuntien kannalta merkittävää kustannusten kasvamista ja menettelyjen vaikeutumista ja hidastumista nykyisenkaltaisen vapaaehtoisen maan-hankinnan muuttuessa käytännössä mahdottomaksi. Muutos vaikeuttaisi yleisten alueiden hankintaa kunnalle, mitä ei lakiluonnoksen vaikutusten huomioitu. Katu-alueiden hankinnan prosessi ja taloudellinen ohjelmointi menisi uusiksi, joten miksi muuttaa toimivaa järjestelmää? Katualueen ilmaisuovutus-velvollisuuden poistumisesta toteutuu, maanomistajan vastuukynnys osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin nousee vastaavasti. Hankaloittaa kaavan toteuttamista mm. Haltuunottoon liittyvissä yhdymme kuntaliiton näkemyksiin. Mikäli ilmaisuovutuksista luovutaan, tulee sen koskea vain lain vahvistumisen jälkeisiä kohteita.

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

Nykyisen rakennusluvan ja toimenpideluvan muuttaminen yhdeksi menettelyllisesti yhdeksi rakentamislupaksi (208 §) helpottaa rakennusvalvonnan lupakäsittelyä ja poistaa tulkinnan varaisuutta lupamuodon valinnasta. Julkisuudessa annetun kuvan mukaan alle 30 m²:n saunarakennus ei vaatisi jatkossa rakentamislupaa. Pykälän 2. momentin mukaan kohde voi kuitenkin edellyttää lupaa, jos rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi esimerkiksi paloturvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi 2. momentissa on muitakin teknisiä edellytyksiä, joiden perusteella voidaan 8 kirjatun kohdan lisäksi vaatia rakentamislupaa. Uusi järjestelmä lisää tulkinnanvaraisuutta ja eriarvoisuutta kuntien välillä.

Nykyisen toimenpideluettelon mukaisesta listasta poistuu kiinteistökohtaisten jätevesijärjestelmien, maston yli 30m, julkisivu toimenpiteiden, aitaamisen ja aurinkopaneelien tai -keräinten asentaminen ja rakentaminen. Näiden toimenpiteiden lupakäsittely rakennusvalvonnan toimesta on useilla alueella tarpeetonta. Jätevesijärjestelmissä veloitteet perustuvat ympäristönsuojelun valvontaan ja mastojen osalta lupakäsittelyn tarve on ristiriidassa lain sähköisten viestinnän palveluista kanssa, jossa tähän tarkoitukseen olevat mastot eivät lupaa tarvitse. Aurinkopaneelien ja -keräinten

lupakäsittely energiataloutta parantavina ratkaisuin ja ottaen huomioon niitä säätelevä sähköturvallisuuslaki on myös tarpeetonta byrokratian lisäämistä ja kuormittaa

rakennusvalvontaa. Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäämistä kuntien harkinnan varaisesti lupakäsittelyyn tulisi harkita tai kokonaan poistaa selkeästi luvan tarpeesta ja rakennusvalvonnan kontrolloinnista.

Nykyinen rakennuslupamenettely korvataan yhdellä lupamuodolla, mutta tämä uusi rakentamislupa (209 §) sisältää kaksi hallintopäätöstä, sijoittamis- ja toteuttamisluvan. Pahimmillaan järjestelmästä tulee monimutkainen ja se hidastaa hankkeiden käynnistymistä. Hallituksen esityksen mukaan suurempi kunta voisi esimerkiksi organisoida rakentamisluvan myöntämisen siten, että sijoittamislupa ratkaistaisiin kaupunkisuunnittelussa ja toteuttamislupa rakennusvalvonnassa. Hallituksen esityksen mukaan lausunnon antaminen on prosessina hitaampi kuin hallintopäätöksen tekeminen. Muutos tarkoittaisi nykyiseen järjestelmään verrattuna, että rakentamislupaa käsiteltäisiin nykyisen yhden hallintoviranomaisen sijaan kahdessa eri hallintoviranomaisessa. 209 §:n 2. momentin mukaan ilman sijoittamislupaa voidaan myöntää ainoastaan toteuttamislupa korjaus- ja muutostöihin ja kaikki muut hankkeet edellyttävät sekä sijoittamislupaa että toteuttamislupaa. Hallituksen esityksen mukaan poikkeamislupaa koskeva pykälä säilyy omanaan ja poikkeamisharkinta on ajallisesti samanaikaista sijoittamislupaharkinnan kanssa ja siksi molemmista luvista voitaisiin kuulla samalla kertaa. Lakiluonnos monimutkaistaa menettelyitä sekä vaikeuttaa ja hidastuttaa rakennuslupan käsittelyä nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna. Lapuan kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen tavoitekäsittelyaika on 2 viikkoa, jota ei voida saavuttaa lakiluonnoksen mukaisessa mallissa.

Laajamittaisen korjauksen määritelmä 192 §:ssä lisää byrokratiaa, kun korjaushankkeessa tulee arvioida rakennuksien arvoa. Lainsäädännön tulisi kannustaa korjausrakentamiseen eikä luoda siihen ylimääräistä byrokratiaa. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä ei ole arvioida rakennusten ja korjausinvestointien arvoja, jotta voidaan arvioida uusiutuvan energian vähimmäisosuustarvetta ja sitä kautta myös mahdollista rakentamisluvan tarvetta. Säännösehdotus luo tulkinnanvaraisia ja johtaa helposti vanhojen talojen osalta muiden korjaustoimenpiteiden yhteydessä energiaremontteihin ja lupakynnyksen ylitykseen.

Kaavoitus- ja rakentamislakiin on olennaisiin teknisiin vaatimuksiin sisällytetty useita rakentamista koskevia vaatimuksia, joista on nykyisin säädetty asetuksen tasolla. Asetuksissa on myös määritelty ja rajattu teknisten vaatimusten soveltamisalaa. Näiden vaatimusten nostaminen lain tasolle ei ole tarkoituksenmukaista. 214 §:n mukaan rakentamislupaan liittyvän toteuttamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennushanke täyttää nämä olennaiset tekniset vaatimukset ottaen huomioon rakennushankkeen vaativuus sekä rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja toteuttajat. Määritelmä on hyvin tulkinnallinen ja lisää kuntien välistä eriarvoisuutta rakennushankkeiden yhteydessä.

Lakiluonnoksen rakennuslupahakemuksen liitteenä vaadittava suunnittelumalli (223 §) ja toteutusvaiheen toteumamalli (232 §) lisäävät tarpeettomasti rakentamislupahankkeeseen

liitettävien selvitysten määrää, jotka vaativat asiantuntijaosaamista ja lisäävät kohtuuttomasti rakennushankkeisiin ryhtyvien suunnittelukustannuksia. Hallituksen esityksen mukaan rakennussuunnittelu tapahtuu jo nyt suurelta osin BIM-muotoisena (Building Information Modeling) eli tietomallintamalla. Tämä ei ole rakennusvalvonnan todellisuutta pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa. Lapuan kaupungissa on siirrytty 100 %:sesti sähköiseen asiointiin vasta vuonna 2020 ja edelleen osa asiakaspalvelutyötä on tarvittaessa paperisten piirustusten siirtäminen sähköiseen lupajärjestelmään. Suunnittelu- ja toteutumamallin tarkoituksena on kerätä tietoa kansalliselle alustalle hiilineutraalisuustavoitteen ja kiertotaloustavoitteen todentamiseksi, eikä näiden kustannusten maksattaminen rakentajilla ole oikea tapa tiedon keräämiseen. Suunnittelu- ja toteutumamalli sekä rakennuslupahakemuksen vaatimuksena oleva energiaselvitys, ilmastaselvitys ja selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä lisäävät tarpeettomasti rakentajien kustannuksia.

Lakiluonnoksen luvussa 29 on säädetty kelpoisuusvaatimuksista, joiden mukaan suunnittelijoiden, vastaavien työnjohtajien ja erityisalan työnjohtajien kelpoisuus-vaatimuksia kiristetään huomattavasti nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna. Jo nykyisin maakunnissa sijaitseviin rakennushankkeisiin on vaikea löytää suunnittelijoita, joten tilanne tulee vaikeutumaan edelleen, jos lakiluonnos tulee voimaan ehdotetussa muodossa.

Jotta kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi käsitellä kaikki kunnan alueella vireillä olevat hankkeet vaativuustasosta huolimatta, on lakiluonnoksen 253 §:ssä säädetty edellytykset vaativan tasoisen rakennusvalvonnan järjestämiselle. Vaativan tasoisessa rakennusvalvontaviranomaisessa rakennustarkastajalla tulee olla vaativan suunnittelutehtävän ja vaativan työnjohtotehtävän pätevyys. Vaativan suunnittelutehtävän pätevyys edellyttää, että rakennustarkastajalla on suunnittelutehtävään soveltuva koulutus sekä vähintään 4 vuoden kokemus tavanomaisista suunnittelutehtävistä ja vähintään 2 vuoden kokemus avustamisesta vaativissa suunnittelutehtävissä tai erikoistuminen kyseisiin tehtäviin. Vaativan työnjohtajan pätevyys edellyttää, että rakennustarkastajalla on kyseiseen tehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu asianmukainen koulutus ja lisäksi hänellä on oltava rakennuskohteen laatu ja tehtävän vaativuus huomioon ottaen vähintään 4 vuoden kokemus, josta vähintään 2 vuotta on valmistumisen jälkeistä tai erikoistuminen kyseisiin tehtäviin. Rakennustarkastajan on osoitettava pätevyytensä näihin tehtäviin ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella. Ellei kunta kykene järjestämään vaativan tasoista rakennusvalvontaa, tulee kunnan lakiluonnoksen 263 §:n mukaisesti hankkia sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Lakiluonnos pakottaa kunnat, joilla ei ole käytössään vaativan vaatimustason henkilökuntaa, ostamaan palveluita muilta kunnilta. Lakiluonnos lisää kuntien kustannuksia ja heikentää perusteettomasti kuntien edellytyksiä rakennusvalvontatehtävien hoitamiseen.

Lakiluonnoksen 258 §:n mukainen toteutusvastuu on päävastuullisen toteuttajan sekä sivu-urakoitsijan tehtävien osalta 5 vuotta ja tämä lisää rakentamisen laatua ja elinkaariajattelua sekä selkeyttää sivu- ja aliurakoitsijoiden vastuita. Rakennussuunnittelijan (256 §) ja erityissuunnittelijan (257 §) vastuu rajaaminen viiteen vuoteen luo kuitenkin taas epäselvyyttä ja vastuun jakautumista tarpeettomasti monelle osapuolelle, joilla ei käytännössä kuitenkaan ole rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvoitteen (254 §) kautta todellista vaikutus- ja päätösvastuuta hankkeiden toteuttamisvaiheessa. Nämä vastuuvaikeudet nostaisivat tarpeettomasti suunnittelukustannuksia.

Maa- ja kiviaineksien jätemäärien seuranta 194 §:n mukaisesti rakennusvalvonnassa lisää rakennusvalvonnan töitä, eikä pääasiassa neitseellisille alueille rakennettaessa ole mielekästä seurata maa- ja kiviainesjätemääriä. Seuranta ei myöskään anna todellista kuvaa maa- ja kiviainesten todellisesta määrästä.

Lakiluonnoksen 303 §:n mukaan käyttö- ja huolto-ohjekirjan laajennetaan koskemaan kaikkia rakennuskohteita ja korjaushankkeita ja konekielisesti luettavissa oleva käyttö- ja huolto-ohje parantaa rakennusten ylläpitoa ja rakennuksen tietojen siirtymistä omistajan vaihtuessa.

Lakiluonnoksen 320 § antaa selkeät mahdollisuudet rakennusvalvonnoille vaatia parannusta niin suunnitelmien toimittamiseen kuin katselmusten suorittamiseen. Näiden avulla rakennusvalvonnan järjestelmää ja vaikuttavuutta saadaan oleellisesti parannettua.

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.

Viitataan kohdassa huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta annettuun lausuntoon.

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 rakentamislainsäädännön 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?

-

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Lapuan kaupungin allekirjoitettu lausunto 15.11.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus ja r\[45678\].pdf](#)

[Pöytäkirjanote Lapuan kaupunginhallituksen päätös 15.11.2021 § 57\[45680\].pdf](#)

Luhtala-Sipilä Päivi
Lapuan kaupunki

Korpi Mirva
Lapuan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen - Lapuan
kaupunginhallitus