

16.11.2021

Ympäristöministeriö  
kirjaamo@ym.fi

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.9.2021 (VN/279/2018)

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAIKSI

### Yleisiä huomioita lakiuudistuksen kokonaisuudesta

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 kaavamonomoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Porvoon kaupunki katsoo, että lakiuudistuksen päätavoitteet ovat erittäin kannatettavia, mutta lakiluonnos ei moneltakaan osin vastaa uudistamisen tavoitteisiin.

Porvoon kaupunki katsoo, että lakiluonnos veisi kehitystä monin paikoin päinvastaiseen suuntaan kuin lakiluonnoksen hyvät tavoitteet antavat ymmärtää. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu, nykyisenkaltainen joustavuus heikkenee eikä kaavoituksen prosessit sujuvoidu. Lakiluonnos tarkoittaa kunnille uusia tai raskaampia menettelyjä ja laajempia selvitysvelvoitteita. Lakiluonnos tarkoittaisi myös merkittäviä lisäresurssoinnin tarvetta kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin kunnissa sekä merkittäviä tietojärjestelmäinvestointeja.

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 eittämättä negatiivisia 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 mahdottomia noudattaa ja niihin liittyy ennakoimattomia riskejä mm. kuntakaavoituksen lähtökohdista.

Porvoon kaupunki katsoo, että nykyisessä muodossaan kaavoitus- ja rakentamislakiluonnosta ei tule hyväksyä. Lain valmistelun aikana ei ole selkiytynyt, miksi maankäyttö- ja rakennuslaki tulee uudistaa kokonaisuudessaan. Mikäli lakiuudistusta päädytään kuitenkin viemään eteenpäin, tulisi esitystä muokata lähemmäksi nykyistä maankäyttö- ja

16.11.2021

rakennuslakia ja pitää mukana valmistelussa esiin tulleet hyvät avaukset. Näitä ovat digitalisaation hyödyntäminen sekä hiilineutraaliuden edistäminen.

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

Kaupunkiseututasoinen suunnittelu on tärkeätä, mutta lakisääteisen ja pakollisen kaupunkiseutusunnitelman sisällyttäminen lakiin on perusteetonta.

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.

### **Alueidenkäytön kokonaisuudesta**

Keskeisten käsitteiden määrittelemisen (3§) lakiluonnoksessa on kannatettavaa, mutta määritelmät ovat osin epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi käsitteet aluerakenne ja yhdyskuntarakenne, viherrakenne ja vähähiilinen rakennus jäävät epäselviksi. Epäselvyydet määritelmässä johtavat jatkossa tulkintaongelmiin.

Porvoon kaupunki pitää hyvänä, että lakiluonnokseen on otettu mukaan ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa (5§). Lakiluonnoksen mukaan mm. kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla. Tavoite on hyvä, mutta Porvoon kaupunki katsoo, että verrattuna nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin lakiluonnos kokonaisuutena heikentää käytettävissä olevia ohjauskeinoja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistamiseksi.

### Maakuntakaava

Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi 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.

Porvoon kaupunki toteaa, että maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyttä ja strategisuutta korostava rooli alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä on hyvä asia, mutta luonnoksessa esitetty maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteiseksi suunniteltu sisältö on liian suppea tarpeisiin nähden. Lakiin nostetun

16.11.2021

määritelmän mukaisesti aluerakenteella tarkoitetaan keskuksia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria siltä osin, kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Keskusten ulkopuolelle sijoittuu kuitenkin myös jatkossa toimintoja, joilla voi olla valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä ja joiden sijaintia maakunnan alueella olisi tarpeen selvittää ja suunnitella yhteistyössä eri kuntien kanssa. Oikeusvaikutteiseksi teemaksi ehdotetun viherrakenteen osalta sen määrittely on myös varsin epäselvää. Ilmastotavoitteiden kannalta tärkeä seututasoisen kaupunkirakenteen ohjaus jäisi oikeusvaikutuksettomaksi ja heikentäisi kuntatason suunnittelun selkänöjää. Kuntien yleiskaavoituksen tehtävänä on määrittää kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen ratkaisut. Maakuntakaavalla pitäisi kuitenkin voida tarvittaessa ratkaista sellaisia seudullisesti merkittäviä maankäyttökysymyksiä, joiden tekemiseen ei ole edellytyksiä kuntatason kaavoituksessa.

Lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassaolevien 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. Siirtymäsäännöksen määräaika on lisäksi niin lyhyt, ettei käytännössä ole mahdollista uusia kaavoja sen puitteissa. Maakuntakaavan siirtymäsäännöksen taannehtivuus, jonka mukaan maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi viiden vuoden päästä, johtaisi juridisesti hankaliin ja ennakoimattomiin tulkintatilanteisiin ja se tulisi siksi poistaa.

Maakuntakaavoituksessa tulisi lähtökohdaksi ottaa malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata. Maakunnat ovat erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. On tärkeää, että myös jatkossa maakuntakaava voidaan laatia oikeusvaikutteisesti kunkin alueen tarpeet ja ominaispiirteet tunnistaen.

#### Kaupunkiseutusunnitelma

Lakiluonnoksen sisältyvä uusi suunnittelutaso, kaupunkiseutusunnitelma, jäykistäisi nykyisiä ketteriä seututasoisen suunnittelun toimintatapoja eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta alueidenkäytön suunnittelun sujuvuuden edistämisestä. Porvoon kaupunki katsoo, että kaupunkiseututasoisen suunnittelun tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin. Esitetty pakollinen, mutta oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusunnitelma tulee muuttaa mahdollisuudeksi ja siihen liittyvät sisältö- ja menettelymäärittelyt tulee muuttaa suosituksiksi. Vaihtoehtoisesti kaupunkiseutusunnitelma tulee poistaa laista. Suunnittelualue tulee myös olla kuntien määriteltävissä.

16.11.2021

Yleiskaava ja asemakaava

Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin lakiluonnoksen mukaan ennallaan. Porvoon kaupunki pitää hyvänä, että jatkossakin yleiskaava ja asemakaava säilyvät omina suunnittelutasoinaan. Aiemmin lakiluonnoksiin sisältyneestä yhden kuntakaavan mallista luopuminen on ollut perusteltu ratkaisu. Lakiluonnoksessa on asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen samanaikaisesti mahdollistettu nykyistä paremmin, mikä on kuntakaavoituksen näkökulmasta kannatettava ja prosessia joustavoittava mahdollisuus.

Yleiskaavan osalta lakiluonnoksessa on nykyistä laajemmat ja täsmällisemmät laadulliset vaatimukset. Uusia vaatimuksia on mm. asuntotuotannon riittävyden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä ja kiertotalouden edellytyksiä koskien. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia, osin vaikeasti huomioitavissa olevia, vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä. Kaupunkiseuduilla olisi lisäksi lakiluonnoksen mukaan kiinnitettävä huomiota seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN. Kaupunkiseutujen kunnille asetetut velvoitteet lisääntyisivät seudullisten selvitysvelvollisuuksien kautta (esimerkiksi kaupan selvitykset ja selvitykset vaikutuksista seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen).

Yleiskaavoja koskevan siirtymäsäännöksen taannehtiva vaikutus olisi vastoin yleisiä lainvalmistelun periaatteita, ja vaikuttaisi tosiasiaassa lainvoimaisiin yleiskaavojen sisältöön, minkä vuoksi siitä tulee luopua. Siirtymäsäännöksissä ei ole siirtymäaika oikeusvaikutuksettomien yleiskaavojen osalta. Porvoon kaupunki esittää, että lakiin sisältyisi siirtymäaika tällaisestakin yleiskaavojen osalta.

Asemakaavan osalta lakiluonnoksessa on nykyistä täsmällisemmät ja laajemmat laadulliset vaatimukset. Uusien vaatimusten myötä myös asemakaavoituksen selvitysvelvoitteet laajenevat. Laadullisissa vaatimuksissa on eräitä kohtia, joita yksittäisissä asemakaavoissa on vaikea ottaa huomioon kuten ”asuinalueiden monipuolisuus” tai ”eriytymiskehityksen ehkäisy”. Porvoon kaupunki katsoo, että asemakaavan laadullisia vaatimuksia tulisi arvioida uudelleen, ja siirtää ”asuinalueiden monipuolisuus” ja ”eriytymiskehityksen ehkäisy” esimerkiksi maapolitiikan keinoin, kuten tontinluovutuksen keinoin, edistettäväksi.

Lakiluonnoksessa esitetään uutena menettelynä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia purkamislupa-asioihin liittyen (47 §). Tämäkin olisi uusi menettelyvelvoite kunnille.

Asemakaavan laatimisaloite

Porvoon kaupunki 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. Toukokuussa 2021 voimaan

16.11.2021

tulleessa kuntalain muutoksessa aloiteoikeus on laajennettu kaikkiin kunnan jäseniin kunnan ulkopuolella asuvat/toimivat kiinteistönomistajat mukaan lukien. Kuntalain sääntely turvaa kunnan jäsenten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseen. Kuntalain muutoksen yhteydessä on todettu hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä olevan riittävä. Kaupunki ei näe syytä, miksi asemakaavoitusta koskevia aloitteita tulisi kohdella lainsäädännössä toisin kuin muita kuntalaisten aloitteita määräämällä tarkasti käsittelyajan enimmäispituudesta.

Lakiluonnoksen 63§:n mukaan kunnan on pidettävä yllä tietoaineistoa, jossa on oltava tiedot kaava-aloitteista ja niiden käsittelyvaiheista, ja tietoaineiston yhteydessä on kerrottava, miten mielipide kaava-aloitteista voidaan esittää sekä millä tavalla mielipiteet käsitellään ja niihin vastataan. Kun otetaan huomioon ko. pykälän vaatimukset vuorovaikutusmenettelyistä kaavoitusaloitteiden osalta, on todettava, että 4 kk määräaika aloitteiden käsittelylle on aivan riittämätön. Mikäli aloiteoikeus jostain syystä halutaan lakiin kirjata, tulee määräaika muuttaa siten, että se on vähintään 8 kk.

Lakiluonnos ei enää sisällä maanomistajan oikeutta asemakaavaehdotuksen valmisteluun. Tämä on kunnan kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja tavoitteellisen maapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta erittäin tärkeä ja kannatettava linjaus. Asemakaavojen valmisteluoikeuden laajentaminen maanomistajille heikentäisi merkittävästi kaupunkisuunnittelun kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, yhdyskuntarakenteen taloudellista vaiheittain toteuttamista sekä suunnitteluresurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä. Nykylainsäädäntö mahdollistaa monenlaiset kumppanuuskaavoituksen yhteistyömuodot ja yksityisen ja julkisen tahon kaavoitus- ja suunnitteluyhteistyöhön on jo toimivia malleja.

#### Osallistuminen, vuorovaikutus, vaikutusten arviointi

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

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 perusteltua ja Porvoon kaupunki pitää säännöstä tarpeettomana. Vuorovaikutuksen monimutkaistaminen lisäävät tarpeettomasti menettelyvirheiden riskiä ja pitkittäisivät kaavaprosessia. Käytännössä lakiluonnoksen 354 §:n mukainen

16.11.2021

säännös tarkoittaisi, että jokaiselle maanomistajalle toimitettaisiin erikseen tieto kaikista kaavoista ja kaikissa vaiheissa. Jos kuitenkin tällainen säännös lakiin tulisi, sen tulisi olla kaavoitusta koskevien menettelysäännösten yhteydessä ja vaiheita, joita velvoite koskee, tulisi rajata.

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 lisäksi 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. Kaupunki katsoo, että luonnonsuojelusta ja luonnon monimuotoisuuden vuoksi lain kaavoihin vaatimien rajoitusten korvaaminen kuuluu valtiolle. Kaupunki katsoo, että lakiluonnoksen pykälä 169, Korvaus maankäytön rajoituksen aiheuttamasta haitasta, määrittelee jo riittävän tarkasti kaavoituksesta johtuvasta haitan korvauksesta kiinteistönomistajalle. Koko pykälä 170 tulee poistaa.

Porvoon kaupunki 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.

### Digitaalinen tietosisältö

Digitalisaatio liittyy kokonaisuutena lakiuudistukseen ja digitalisaation edistäminen onkin kannatettavaa.

Lakiesityksessä digitalisaatioon liittyvät säännösehdotukset kytkeytyvät rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ). RYTJ:n valmistelu on kesken ja siihen liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia kysymyksiä, joita ei ole ratkaistu. KRL:n säädösratkaisuja ei tule sitoa vielä keskeneräiseen RYTJ:iin ja sen käyttöönottoon.

Tietojen yhteentoimivuus on tärkeää. Yhteentoimivuuden toteutuksen kustannukset tulee arvioida huolellisesti ja järjestää tarvittava rahoitus kunnille. Yhteentoimivuus mahdollistaa sen, että standardimuotoisia tietoa voidaan käyttää eri sovelluksilla ja tietoja voidaan käyttää suoraan alkuperäisestä syntypaikastaan, eikä tietoja tarvitse koota päällekkäisiin rekistereihin. Kaavatietojen rekisterit ovat kunnissa, joille kaavoitustehtävä kuuluu.

Porvoon kaupunki katsoo, ettei yhtä keskitettyä tietovarastoa tarvita, vaan mm. kuntien tuottamat tiedot tulisi olla saatavissa ja hyödynnettävissä rajapintojen kautta. Ajantasaiset tiedot olisivat siinä tapauksessa käytettävissä kaikille tietoa

16.11.2021

tarvitseville (mukaan lukien valtion viranomaiset) eikä tietoa tarvitsisi erikseen toimittaa eri osapuolille eikä koota eri rekistereihin. Tämä malli olisi huomattavasti sujuvampaa, kustannustehokkaampaa ja tiedon laatu olisi varmempaa.

### **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 säädöksi yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta.

Nämä vaatimukset ovat uusia velvoitteita kunnille, ja ne lisäävät kunnan kustannuksia sekä lisäävät myös jo nyt täystyöllistettyjen suunnittelijoiden työtaakkaa. Lisäksi ne ovat osittain epämääräisesti ilmaistuja. Kunnalle pitäisi jättää harkintamahdollisuus siihen, ettei laatuvaatimuksia joillakin alueilla voida ottaa huomioon. Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan uudet, osittain epäselvät säädökset lisäävät mahdollisia muutoksetekovaatimuksia ja hidastavat alueiden toteutusta.

### **Hulevedet**

Porvoon kaupunki toteaa, että lakiluonnoksen muutokset hulevesien hallinnan osalta eivät riittävästi tue kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti.

Kunnan hulevesimaksujen perimisen edellytyksiä on heikennetty ja hankaloitettu. Tärkeimmäksi ja ratkaisevaksi näkökohdaksi on nostettu yksittäisen kiinteistön välittömän hyödyn määrä, vaikka järjestelmän toimivuutta tulisi tarkastella enemmänkin kokonaishyödyn näkökulmasta. Hyötyä ei tule alkaa systemaattisesti tarkastella kiinteistökohtaisesti, vaan enemmänkin alue- ja kiinteistötyyppikohtaisesti. Yksittäisen kiinteistön saama absoluuttinen hyöty on melko mahdoton todeta ja laskea menemättä syvälle kiinteistökohtaisiin tietoihin. Tällöin taasen taksan laatimisen hallinnollinen kuorma, kohtuullisuuden arviointivelvollisuus ja selvittelytyömäärä kasvaisi kunnan kannalta suhteettomaksi ja lisäisi myös kunnan kustannuksia. Vain poikkeustapauksissa tulisi pohtia järjestelmän hyötyä kiinteistö kerrallaan. Lakiluonnos ei mahdollistaisi enää järkevää taksan laadintaa.

### **Maapolitiikka**

Esityksessä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kunnan maapolitiikkaa käsitellään luvussa 20.

On sinänsä hyvä, että kunnan maapolitiikka on nostettu omaksi luvukseksi ja sen tärkeyttä on painotettu. Lakiesityksessä säännellään maapolitiikan harjoittamista

16.11.2021

kuitenkin liian tarkasti. Lakiin on kirjattu mm. jo kuntalaissa kuntia velvoittavia hyvän hallinnon periaatteita, eikä niitä tarvitse erikseen lisätä tähän lakiin. Myös esityksen 20 luvussa, kuten useassa muussakin esityksen luvussa kunnille esitetään uusia velvoitteita ja tehtäviä.

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

Lakiesityksessä on poistettu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kehittämisalueenmenettely sekä katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuus. Porvoon kaupunki vastustaa molempien osien poistoa.

Kehittämisalueenmenettelyä tulisi muuttaa yksinkertaisemmaksi, niin että kaupunki voisi hyödyntää sitä alueilla, joissa on useampia maanomistajia. Lakiin tulisi lisätä toimivat työkalut, joilla voidaan ratkaista maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Uuden kaavan tuoma lisäarvo ja kustannukset tulisi jakaa nykyisen maanomistuksen suhteessa.

Porvoon kaupunki katsoo, että katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuutta ei pidä poistaa. Menettely on ollut tasapuolinen eikä Porvoossa maanomistajien kanssa käydyissä neuvotteluissa asiaa ole pidetty ongelmallisena. Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset joko alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettavaksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua taikka nousevat maanhankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettavaksi.

Mikäli ilmaisluovutusvelvollisuus poistetaan esityksen mukaisesti, siirtymäsäännös on aivan liian lyhyt ja säännös tarkoittaisi, että suuri osa katualueista tulisi hankittavaksi lunastuksella. Lausunnoilla olleen lunastuslain muutosesityksen mukaan markkinahintaa korotetaan lunastustilanteessa 15 %:lla, joka kertaantuu käytännössä maanhinnassa jatkuvasti suhdanteista riippumatta. Tämä osaltaan huonontaa kaupungin taloudellista tilannetta.

Porvoon kaupungissa on vielä hankkimatta suuri määrä vanhojen rakennuskaavojen mukaisia katualueita. Kaupungilla ei ole mitään mahdollisuutta hankkia katualueita siirtymäsäännöksen mukaisessa aikataulussa. Porvoolla ei ole riittävästi henkilöresursseja tehtävän hoitamiseen. Uusien henkilöiden palkkaaminen on sekä taloudellisesti että käytännössä (osaavan työvoiman saatavuus) todella vaikeaa, ellei mahdotonta.

Lisäksi kaavoitus- ja rakentamislakiin tulisi lunastuksen osalta lisätä maantielakia vastaavat säännökset lunastettavien alueiden saamisesta heti



16.11.2021

haltuunottokatselmuksessa kaupungin haltuun ilman erityisiä perusteluita ennen kuin ennakkokorvaukset on maksettu.

Maankäyttösopimuksia ja yhdyskuntarakentamisen maksuja säännellään luvussa 21.

Porvoon kaupunki 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. Porvoon kaupunki katsoo, että Kuntaliiton lausunnossaan tuoma ehdotus toteuttamismaksua koskevaksi säännökseksi on kannatettava: *Kiinteistönomistajan kaavan toteuttamisen euromääräinen kustannusvastuu, toteuttamismaksu on vähintään 10 % ja enintään 70 % kiinteistönomistajan tarkoitetun alueen arvonnoususta. Kunta voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta toteuttamismaksun ylärajasta (% arvonnoususta). Toteuttamismaksusta voidaan sopia maankäyttösopimuksessa tai kunta voi päättää perittävästä toteuttamismaksusta erikseen. Kunta voi päättää maanomistajille myönnettävästä euromääräisestä alennuksesta kustannusvastuuseen. Kunta voi päättää euromääräisestä alarajasta, jonka ylimenevästä arvonnoususta toteuttamismaksun määrä lasketaan. Kunnassa käytettävät korvauserusteet on julkaistava kunnan maapoliittisessa ohjelmassa.*

Porvoon kaupunki katsoo myös, että lakiluonnoksen siirtymäsäännöksiä (365 ja 376 §) tulisi täsmentää siten, että maankäyttösopimukset, jotka liittyvät lain voimaantulohetkeä ennen vireille tulleeseen asemakaavaan tai sen muutokseen katsotaan vireillä olevaksi asiaksi. Maankäyttösopimuksia on Porvoossa neuvoteltu osin varsin etupainotteisesti, eikä ole maanomistajankaan edun mukaista, että varsin pitkälle edenneet neuvottelut jouduttaisiin aloittamaan alusta ja ratkaisut miettimään uudestaan.

Porvoon kaupunki toteaa, että lunastuslain muutosesityksen mukainen 15 prosentin korotus tekisi kaavoitus- ja rakentamislain 22 luvun rakentamisveloitteen käytön käytännössä mahdottomaksi, ellei erikseen säädetä että 15 % korotus ei koske näitä tapauksia. Tämä koska kaupunki joutuisi lunastamaan rakentamattomat alueet kalliimmalla, kuin millä kaupunki voisi nämä myydä edelleen.

Toteutuessaan esityksen mukaisena kaupungille osoitettavat uudet maapoliittikkaan seurantaan ja tiedottamiseen liittyvät veloitteet, lunastamisen tarpeen lisääntyminen sekä lunastuskorvausten nousu vaikuttaisi Porvoon kaupungin talouteen negatiivisesti ja vaatisi lisäresursseja.

16.11.2021

## Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella

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.

Erytyisharkinta-alueen luvan kutsuminen sijoittamisluvaksi on epäonnistunut nimivalinta, sillä lupa poikkeaa luonteeltaan rakentamisluvasta mm. siinä, että sen on tarkoitus sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Myös luvan hakijalle saattaa syntyä väärä käsitys käsillä olevasta lupamuodosta, jos puhutaan sijoittamisluvasta tarkoitettaessa erityisharkinta-alueen lupamuotoa.

Eristysharkinta-alueella tulisi säilyttää nykyistä lainsäädäntöä vastaava mahdollisuus päättää luvan edellytyksistä myös erillään 211§:n mukaisten sijoittamisluvan edellytysten arvioinnista. Erytyisharkinta-alueella luvanhakijalla tulisi olla mahdollisuus hakea lupaa sijoittamislupaanhakijan nähdessä suppeampien selvitysten ja suunnitelmien perusteella, jos on epäselvää, voisiko aiottu rakennushanke sijoittua aiottuun rakennuspaikkaan. Lisäksi tämä mahdollistaisi asiaa koskevan päätöksenteon joustavamman järjestelyn kunnassa.

Lakiluonnoksen 212§:n 1 momentin 1 kohdan ”vähäistä suurempi haitta” tarvitsee lisää täsmennystä. Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että vähäistä suuremmalla haitalla ei tarkoitettaisi esimerkiksi yksittäistä pientalon rakentamislupaa jo valmiiksi pientaloja käsittävälle alueelle vaan haitta olisi tällöin vähäisen rajoissa. Vähäistä suurempi haitta olisi kysymyksessä esimerkiksi huonosti sijoitetussa haja-asutusluvassa, joka voisi estää monen tontin kaavoittamisen. Tällöin kunta voisi evätä luvan yhdyskuntarakenteensa hallitsemiseksi. Alueen tavoitellun kehittämisen muu periaate voisi olla esimerkiksi strateginen suunnitelma, kuten kaupunkiseutusuunnitelma. Porvoon kaupunki toteaa, että pääosa nykyisistä suunnittelutarveratkaisuista koskee kuitenkin yksittäisen pientalon rakentamista jo valmiiksi pientaloja käsittävällä alueella eikä suunnittelutarveratkaisuja tarvita haja-asutusalueella. Perusteluteksti tekee epäselväksi luvan tarpeen ja sen myöntämisen edellytykset ja myös osittain koko erityisharkinta-alueen käsitteen, sillä erityisharkinta-alueen (52§) perusteluissa todetaan, että säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 16 §:n suunnittelutarvealuekäsitettä. Säännöksen perusteluissa tulee myös nostaa esille ja käsitellä yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta ja vaatimusta riittävän kaavoitusvaran jättämisestä. Lisäksi Porvoon kaupunki huomauttaa, että lakiluonnoksen mukaiseen oikeusvaikutuksettomaan kaupunkiseutusuunnitelmaan viittaaminen tarkoittaisi, että kaupunkiseutusuunnitelman liitetään näin välillisesti oikeusvaikutuksia. Kunnalla tulee säilyä myös mahdollisuus tarvittaessa hylätä lupahakemus, mikäli luvan myöntäminen ei olisi alueen tulevan kaavoituksen kannalta

16.11.2021

tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisäämisestä tulisi lain perusteluissa kertoa kattavammin.

### Poikkeamislupa

Poikkeaminen on nimetty uudelleen poikkeamisluvaksi ja sen sääntely on MRL:stä poiketen siirretty osaksi rakentamisen lupien sääntelyä. Perusteluissa todetaan, että luvan hakijan näkökulmasta poikkeamislupa olisi ajallisesti osa sijoittamislupaharkintaa, vaikka lupa ratkaistaisiin omalla hallintopäätöksellään. Lisäksi perusteluissa todetaan, että poikkeamisluvasta ja sijoittamisluvasta voitaisiin kuulla samanaikaisesti ja sama koskisi myös valitusta, valitusaika alkaisi yhtä aikaa sekä poikkeamisluvasta että sijoittamisluvasta. Poikkeusluvan voi myös myöntää sijoittamisluvan edellytyksistä erityisharkinta-alueella lukuun ottamatta 212§:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyjä asemakaavan laatimista koskevia sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueella.

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 kaavamuutos. Epäselvyyttä aiheuttaa lupamuotojen päällekkäisyys ja se, että lainsäätäjä on jättänyt lupien tarpeen arvioinnin kunnalle ohjeistamatta riittävästi lupien tavoiteltua käyttöä.

### Rakennusvalvonta

Kaupunki katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei kaipa esitetyn kaltaista kokonaisuudistusta. Mikäli uudistus on tehtävä, on ennen lain asettamista poistettava lakiesityksen ristiriitaisuudet. Kaupunki näkee ristiriidan myös lain tavoitteiden ja lakiesityksen välillä. On tavoiteltu sujuvaa ja kevennystä prosesseihin, mutta tuloksena on saatu rakentamisen osa-alueelle sekava, monialainen, hyvin byrokraattinen ja jälkivalvontaa lisäävä lopputulos. Esitetyillä muutoksilla olisi merkittävä negatiivinen vaikutus kaupungin talouteen.

### Rakennusvalvonnan järjestäminen

Onko tarvetta määritellä rakennusvalvonnoille tasoja? Yhteistyö on ollut mahdollista kuntien välillä jo pitkään. Parempaa ja yksinkertaisempaan tulokseen laadun ja osaamisen varmistamiseksi pääsisi myös vaatimuksella rakennusvalvonnan riittävästä volyymistä. Esitetty järjestelmä ei vastaa siihen, miten resurssit ja kustannukset rakennusvalvonnan järjestämisestä olisi tarkoitus jakaa. Kattaako virkavastuu myös ostetut palvelut. Rakennusvalvontaviranomaisen rooli tulisi säilyttää luvan myöntäjänä eikä muuttaa kunnaksi.

16.11.2021

Rakennusvalvontaviranomaisen koulutus- ja kokemusvaatimus suunnittelutehtävistä tulee hylätä. Rekrytointi on jo nyt riittävän haastavaa ja rakennusvalvonnan tehtävät ovat moninaiset. Erilaiset koulutus ja työtaustat tuovat lisäarvoa rakennusvalvonnan eri tehtäviin. Vaihtoehtoisesti tulisi järjestää rakennusvalvontakoulutusta ja pitkä siirtymäsäännös. Suuri kysymys on myös rakennusvalvonnoissa nyt työskentelevä henkilöstö, miten määritellään heidän pätevyys.

### **Rakennus**

Riittäisi yksi, kolmiulotteinen määritelmä. Kerrosalan määrittely ja siitä poikkeamisen hakeminen ovat yksi suurimmista epätasa-arvoisuutta tuovista elementeistä rakennusten suunnittelussa. Olisi kaupunkikuvallisesti johdonmukaista määritellä rakentamisen määrää volyymeina. Tällainen määrittely vapauttaisi suunnittelua ja toisi todennäköisesti parempaa rakentamista. Kaavojen yhtenäistäminen toki veisi vuosia.

### **Lupajärjestelmä**

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

Lupakynnyksen nostaminen aiheuttaa yksinkertaisuudessaan liikaa jälkivalvontaa. Saako alle 30m<sup>2</sup> rakennuksen rakentaa rakennusoikeuden lisäksi, osaavatko kuntalaiset tulkita kaava-alueilla rakentamismääräyksiä rakentaessaan talousrakennuksensa tai rakennelmansa. 50m<sup>2</sup> katos on turvallisuus riski. Rakenteellisesti on mahdollista ja hyvin todennäköistä, että rakennetaan liian heikkoja rakennelmia, joiden rakenteita ei kukaan ole suunnitellut.

### **Rakentamisen vastuut**

Vastuuajan pidentäminen päävastuullisen toteuttajan osalta, on sinänsä positiivinen asia, mutta tulee huomioida, että muutos tulee viedä myös yleisiin sopimusehtoihin. Tulee myös määritellä mitä tarkoittaa päävastuullinen toteuttaja ja tarkentaa rinnastetaanko esimerkiksi sivu-urakoitsijat näihin. Vastuuajan piteneminen myös suunnittelijoilla on myönteistä, mutta tulee selvittää, mikä on etu siinä, että on monta vastuullista suunnittelijaa? Miten vastuu jakautuu heidän välillään ja mistä tarve tällaiseen on tullut?

### **Rakentamisen valvonta**

Katsastusvelvollisuuden laajuus ja merkitys ja rakennusvalvonnan rooli katsastusmenettelyssä ovat epäselvät. Mikäli katsastusmenettely lisättäisiin, voi rakennusvalvontaviranomaisen jättää lain ulkopuolelle. Valvojan roolin vahvistaminen, onko valvoja pakollinen kaikissa hankkeissa vai vain silloin kun valvoja nimetään?

16.11.2021

**Rakennusluvituksen tietomallipohjaisuus**

Rakennusluvituksen tietomallipohjaisuus on ylevä tavoite, mutta ei realistinen tavoite vielä vuosikymmeneen. Tähän auttaa ennen kaikkea aika. Kun saadaan moitteettomasti toimivat ohjelmistot ja yhteensopivat järjestelmät niin tietomallipohjaisuus rakennusluvituksessa on erittäin positiivinen ja tavoiteltava asia. Täytyy olla realistinen siinä, että me emme ole siellä vielä. Tarvitaan merkittävästi koulutusta, ohjelmistohankintoja, resursseja ja ennen kaikkea merkittävä taloudellinen satsaus.

**Rakennuksen vähähiilisyttä ja elinkaariominaisuuksia koskevat uudet olennaiset tekniset ominaisuudet**

Vähähiilisen rakentamisen tavoittelemisen on hyvä ja keskeinen asia. Keskiössä on rakennuspaikan ja rakennuksen hiilijalanjälkilaskenta.