

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Kuntakaavoituksen, erityisesti yleiskaavoituksen, merkityksen painottaminen on kannatettava kehityssuunta. Kokonaisuuden kannalta tarpeellisen alueiden käytön ohjauksen tulee olla mahdollista. Kaavoitukseen ja sen menettelyihin vaikuttaa myös se, miten maapolitiikkaa, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta säädellään. Tältä osin kokonaisvaltaista tarkastelua tulisi vielä syventää. Lohjan kaupunki pitää hyvänä, että yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyttäisivät jatkossakin pitkälti nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä.

Lakisääteiset selvitysveloitteet kaavoituksessa laajenisivat ilmasto- ja muiden erityisten vaatimussäännösten, kaavojen uusien laadullisten vaatimusten sekä vaikutusten arviointia ja vaihtoehtotarkasteluja koskevien vaatimusten myötä nykyiseen verrattuna. Kaavoituksen erityinen tietomallimuodon vaatimus vaikuttaa niin ikään merkittävästi kaavoitustoimintaan. Muita uusia vaatimuksia aiheuttavia muutoksia kuntakaavoituksessa olisi mm. asemakaavoitukseen liittyvien aloitteiden käsittely neljän kuukauden määräajassa sekä kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyyn tehtävät muutokset. Kaupunki viittaa tässä aiemmin yleistä-osassa esittämänsä huoleen resurssien riittävydestä ja esittää huolellista vaikutusten arviointia muutosten vaatimien resurssitarpeiden suhteesta asetettuihin tavoitteisiin ja muutosten rajaamista vain lakimuutoksen oleellisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömiin ja perusteltuihin lisäveloitteisiin.

Korvausveloitteiden laajentamisesta voi olla seurauksena kaavoitusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden vastainen kaavoituskäytäntö. Sijoittamisluvan edellytysten tulkinta erityisharkinta-alueella voi johtaa yhdyskuntarakennetta hajauttavaan kehitykseen, mikä puolestaan johtaisi esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämisen kallistumiseen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen. Käytännössä lakimuutoksessa on elementtejä, jotka voivat johtaa päinvastaiseen kehityskulkuun kuin mihin koko kaavajärjestelmä tähtää ja lain tavoitteet ja säännökset ohjaavat.

Maakuntakaavoituksen kehittäminen yleispiirteisemmäksi ja koskemaan maakunnallista suunnittelua ja yhteensovittamista aidosti edellyttäviä kysymyksiä on sinänsä kannatettava asia. Kuntien sisäiseen yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset tulee ratkaista kuntien omassa kaavoituksessa. Luonnoksessa esitettyyn oikeusvaikutusten rajaamiseen liittyy kuntien kannalta kuitenkin useita vaikeasti ennakoitavia kysymyksiä. Lakiin nostetun 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 muita toimintoja, joilla voi olla valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä ja joiden sijaintia maakunnan alueella olisi tarpeen selvittää ja suunnitella yhteistyössä eri kuntien kanssa. Ilmeisesti selvitysvelvollisuus jää tässä tapauksessa yksittäisille kunnille, erityisesti alueilla, joilla ei ole kaupunkiseutusunnitelmaa. Kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria. Kaupunkiseudun lievealuetta ei ole luonnoksessa tarkemmin määritelty. Lievealue ei määritelmänsä mukaan kuulune itse kaupunkiseutuun ja se lienee kuntarajat ylittävä aluekokonaisuus, mutta jääkö yksittäisten asetuksessa määriteltävien kaupunkiseutujen ulkopuolisten kuntien tehtäväksi asemoida sijaintinsa ja mahdollisen lievealueen laajuus ja suhde kaupunkiseutuun, kun maakuntakaavalla ei ole oikeusvaikutuksia? Tämä epäselvyys vaikeuttaa kuntakaavoitusta ja lakiuudistuksen keskeistä ilmastonmuutoksen hillintään liittyvän tavoitteen saavuttamista. Oikeusvaikutteiseksi teemaksi ehdotetun viherrakenteen osalta sen määrittely on epäselvä. Maakuntakaavoitukselle on asetettu laadullisia vaatimuksia mm. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen liittyen, vaikka vastaavasti kyseisillä aluevarauksilla ei liene oikeusvaikutuksia. Ilmeisesti näidenkin maankäyttömuotojen osalta ylikunnallisia tarpeita pitää sovittaa yhteen kuntakaavoituksessa. Muutokset oikeusvaikutuksissa eivät saa johtaa siihen, että kuntien maankäytön suunnitteluun liittyviä seudullisia kysymyksiä ratkotaan enenevässä määrin tulkinnoilla valtion tai valitusviranomaisten toimesta. Tulisi vielä selvittää, voitaisiinko maakuntakaavoituksessa kaavan laatimisen yhteydessä päättää selvityksin todettujen seudullisten ja ylikunnallisten ohjaustarpeiden perusteella lakia laajemmasta oikeusvaikutteisesta sisällöstä, varsinkin jos seudulliset ja ylikunnalliset vaikutukset ovat merkittäviä. Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen perusteluissa olisi todettava selkeästi, että jatkossakin säilyy kaavajärjestelmän periaate, jonka mukaan yksityiskohtaisemman kaavan oikeusvaikutukset tulevat yleispiirteisemmän kaavan tilalle.

Maakuntakaavoja koskeva siirtymäsäännös vaikuttaisi tosiasiasa taannehtivasti lainvoimaisiin maakuntakaavapäätöksiin, mistä aiheutuisi ongelmallisia tulkintatilanteita käytännössä. Miten ja kenen toimesta uusi oikeusvaikutteinen sisältö määritellään? Onko muuttuneesta sisällöstä valitusoikeus esimerkiksi maakuntakaava-alueen yksittäisellä kunnalla?

Lohjan kaupunki pitää ongelmallisena sitä, että kaupunkiseutujen aluerajauksesta määrättäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ennen asetuksen antamista yksittäinen kunta ei pysty tosiasiallisesti tietämään, tuleeko olemaan osa jotain kaupunkiseutua, vaikka kaupunkiseudut mahdollisesti tulisivat vastaamaan nykyisiä MAL-alueita. Esimerkiksi Lohja on aikaisemmin ilmaissut halukkuutensa

kuulua pääkaupunkiseudun MAL-alueeseen. Lausuntoa annettaessa ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida lakiuudistuksen kokonaisvaikutusta Lohjan maankäyttöön ja resurssitarpeisiin tältä osin.

Lakiluonnokseen sisältyvät kaavojen yhteiskäsittelymahdollisuudet ovat hyviä muutoksia. Yleiskaavoituksen osalta kannatettava ehdotus on myös suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen käyttöalan laajentaminen. Mahdollisuus yleiskaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta on tarpeellinen ja käyttökelpoinen uudistus ja Lohjalla on alueita, joilla mahdollisuus tulisi lisäämään kaavoituksen sujuvuutta ja helpottamaan yhdyskuntarakenteen ohjausta.

Tulisi vielä selvittää, onko tarkoituksenmukaista poistaa säädökset kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta, varsinkin jos maakuntakaavan oikeusvaikutuksia supistetaan merkittävästi. Kaupunkiseutusunnitelma ei ole mahdollisesti riittävä väline korvaamaan kuntien yhteistä yleiskaavaa, kun on tarve sovittaa maankäyttöä yhteen kuntien raja-alueilla, joilla on esimerkiksi merkittäviä elinkeinohankkeita tai ympäristöarvoja. Yleiskaava voi olla tarpeen ohjaamaan ja helpottamaan kuntien asemakaavojen laatimista.

Lohjan kaupunki yhtyy Kuntaliiton esitykseen, että yleiskaavan laatimiskustannusten perimismahdollisuus laajennettaisiin muihinkin yksityisen edun vaatimiin yleiskaavoihin kuin vain vapaa-ajan ranta-asumisen ja tuulivoiman yleiskaavoihin.

Yleiskaavoja koskeva siirtymäsäännös vaikuttaisi tosiasiallisesti taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin yleiskaavapäätöksiin, mikä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää. Siirtymäsäännöksissä tulisi ottaa kantaa myös oikeusvaikutuksettomien yleiskaavoihin.

Asemakaavojen osalta laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laadullisista vaatimuksista. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä. Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysveloitteet laajenevat asiallisesti. Tulisi vielä arvioida, kuuluisivatko jotkin asemakaavoituksen yhteyteen esitetyt laadulliset vaatimukset ennemmin yleiskaavoituksen yhteyteen tai esimerkiksi maapolitiikan keinoin, kuten tontinluovutuksen keinoin, edistettäviksi.

Lohjan kaupunki pitää tarpeettomana kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista erityislainsäädäntöön, kun aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa. Toukokuussa 2021 voimaan tulleessa kuntalain muutoksessa aloiteoikeus on laajennettu kaikkiin kunnan jäseniin kunnan ulkopuolella asuvat/toimivat kiinteistönomistajat mukaan lukien. Kuntalain sääntely turvaa kunnan jäsenten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseen. Mikäli aloiteoikeus kuitenkin lisättäisiin, se tulisi täsmentää muotoon: ”Kiinteistönomistajalla on oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan muuttamiseksi. Aloite on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.” Muutoin aloitteet käsiteltäisiin soveltuvin osin niin kuin kuntalaissa säädetään.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin vaikutuksissa tulisi selkeyttää sitä, koskeeko rakennuskiellon voimaan tulo myös arviointia, johon kunta on ryhtynyt 47 § 1. momentin mukaisesti vai ainoastaan 2. momentin mukaista arviointimenettelyä.

Suunnittelutarve ranta-alueella tulisi muuttaa 4) kohdan osalta siten, että rakennusjärjestyksen mukainen olemassa olevan asuin- tai lomarakennuksen laajentaminen olisi sallittua. Vähäinen laajentaminen on vaikea tulkita, sitä vastoin rakennusjärjestyksen määräykset ovat yksiselitteisiä.

Rakentamisluvan myöntäminen erityisharkinta-alueelle edellyttää sijoittamislupaa, jonka edellytyksistä säädetään 212 §:ssä. Tämän osalta tulisi kuitenkin säilyttää nykyistä lainsäädäntöä vastaava mahdollisuus arvioida ja päättää esitetyn 212 § 1. momentin mukaisten edellytysten täyttyminen erillään 211 §:n mukaisten sijoittamisluvan edellytysten arvioinnista.

Alueellisen poikkeamisluvan soveltamismahdollisuuksia tulisi laajentaa. Esimerkkinä soveltamisalueesta on asemakaava-alue, joka on pääosin rakennettu aikaisemmin laaditun asemakaavan mukaisesti ja on muuten ympäristöltään hyvälaatuinen ja toimiva, mutta talousrakennusten kuten autosuojien mitoitus ei vastaa nykyajan normeja. Alueellinen poikkeamislupa olisi vaiheasemakaavaa sujuvampi ja resurssitehokkaampi keino.

On tärkeää, että laissa säilyy jatkossakin mahdollisuus mitoittaa vuorovaikutus ja vaikutustenarviointi kulloisenkin suunnitteluprosessin tarpeiden mukaisesti. Myös tavoite luoda uusia mahdollisuuksia vuorovaikutuksen joustavalle mitoittamiselle kaavoitusprosessissa on kannatettava.

Luonnoksen ehdotus aiempaa laajemmasta erityisestä tiedottamisesta yksityiselle kiinteistönomistajalle (354 §) sivuuttaa yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa yleisesti ja erityisesti kaavoitusmenettelyissä sekä digitalisaation tuoman kehityksen. Lohjan kaupunki pitää säännöstä täysin tarpeettomana ja perustelemattomana. Säännöksen mukaan erityinen tiedottaminen tulisi toteuttaa useita kertoja saman kaavahankkeen yhteydessä. Erityinen tiedottamismenettely muodostuisi selvityksineen etenkin yleispiirteisessä, laajoja alueita koskevassa kaavoituksessa kohtuuttoman työlääksi ja pitkittäisi merkittävästi kaavoitusprosesseja.

Vaikutusten arviointia koskevaan säännökseen on lisätty, että kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Todennäköisesti –sanon lisäystä tulee vielä harkita tai ainakin huolehtia perustelujen osalta siitä, että on yksiselitteisesti todettavissa, milloin vaikutuksia on arvioitu riittävästi. Tulkinnanvarainen käsitys siitä, mikä on voi olla todennäköistä, voi johtaa lisääntyviin valituskäsittelyihin ja pitkittyneisiin kaavoprosesseihin.

Lakiluonnoksen perusteella on tarkoitus luopua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä. Oikaisuvaatimusmenettelystä luopumista, sen perusteita tai vaikutuksia ei ole kuitenkaan käsitelty esitysluonnoksessa. Muutoksella voi olla vaikutusta muun muassa päätösvallan delegointiin kunnissa sekä hallintotuomioistuimien käsiteltäväksi saatettavien muutoksenhakuasioiden määrään ja laatuun. Oikaisuvaatimusmenettelystä ei tulisi luopua ainakaan ilman asian tarkempaa selvittämistä.

Oikaisukehotuksen käsittely tulisi olla mahdollista delegoida samalle toimielimelle, joka on kaupungin hallintosäännön mukaisesti tehnyt kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Kaavojen täytäntöönpano-mahdollisuutta tulisi laajentaa. Lisäksi tulisi vielä selvittää lakiluonnoksessa (335 §) ehdotetun kaavan voimaantulotavan muutoksen vaikutukset.

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

Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi tunnistettu keskeisiä muutoksia kasvukeskusten yhdyskuntarakentamisessa. Kasvukeskuksissa rakentaminen on jo nyt merkittävältä osin täydennysrakentamista, jossa myös kuntien maanhankintatarve kohdistuu enenevässä määrin jo rakennettuihin alueisiin. Lakiesitys tulee vaikeuttamaan ja hidastamaan merkittävästi täydennysrakentamisen prosesseja ja nostamaan asumisen hintaa, kun kysyntää vastaavaa asuntotarjontaa ei ole mahdollista toteuttaa kohtuullisessa aikataulussa. Lisäksi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain rakennettujen alueiden kehittämisessä maanomistajien keskinäisten intressien yhteensovittamiseen kannustava kehittämisalumenettely on poistettu lakiesityksessä kokonaan ilman perusteluja. Kuntasektorin jo valmistelun aikana esittämän kannan mukaan menettely olisi tullut kehittää edelleen vastaamaan käytännön tarpeita nykyistä paremmin.

Lakiluonnos sisältää nimenomaisia menettelyvelvoitteita maapolitiikan ohjelman laatimiseen ja tiedottamiseen liittyen. Lisäksi laissa olisi nimenomaisia velvoitteita maapolitiikan toimien seurantaan, raportointiin ja näistä tiedottamiseen liittyen. Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen ja yleisesti noudatettavien periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin yhden teeman, maapolitiikan harjoittamisen, kohdalle ei ole perusteltua. Maapolitiikan kirjaukset ja uudet raportointivelvollisuudet ovat liian tarkkoja ja ne johtaisivat tarpeettoman raskaaseen hallintoprosessiin, mikä on ristiriidassa kokonaisuudistuksen keskeisen tavoitteen, prosessien sujuvuuden edistämisen kanssa. Ehdotettu menettely luo monivaiheisen ja jäykän hallintokäytännön ja voi heikentää kuntien maapoliittista asemaa. Alueiden suunnittelu ja toteuttaminen hidastuisi ja resurssitarpeet lisääntyisivät.

Laki sisältäisi aiempaa tarkempaa sääntelyä yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrittelystä. Esitettyjen maanomistajan kustannusvastuusta vapauttavien säännösten yhteisvaikutuksena kuntien kustannusvastuu kaavojen toteuttamisessa lisääntyy.

Kunnan kustannusvastuun kasvu huonontaa kuntien taloudellisia mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata. Ministeriön lakiluonnoksen toteutuessa kaavan toteuttamisen kustannukset pystyttäisiin kattamaan vain erittäin suurta arvonnousua tuottavissa hankkeissa, joissa myös maanomistaja osallistuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Tämä johtuu siitä, että lakiluonnoksessa ollaan poistamassa katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuutta sekä poistamassa maanomistajan kustannusvastuu kaikilta säädetyn kerrosneliömetrirajan alle jääviltä kaavahankkeilta. Kuntalaisten yhteinen vastuu yksityisen tahon omistuksessa olevan alueen kaavoittamisen kustannuksista laajenisi merkittävästi ja siirtyisi veroina maksettavaksi.

Lakiesityksen perusteella myös korvaustilanteet tulisivat yleistymään, jolloin tulisi niin ikään huomioitavaksi lunastuslakiin ehdotetun 15 % korvauslisän vaikutus korvauksiin, joka osaltaan johtaa hallitsemattomaan maanhinnan nousuun.

Lohjan kaupungin näkemys mukailee Kuntaliiton näkemystä siitä, että maapolitiikan nykysääntely toimii hyvin. Kehittämisalumenettelyä tulisi kehittää, ei poistaa lainsäädännöstä. Osa-alue, jonka on maapolitiikan alalla laajasti katsottu tarvitsevan uudistamista, on kehittämisalumenettely. Nyt kehittämisalumenettelyä ehdotetaan kokonaan poistettavaksi lainsäädännöstä. Lakiin tulisi lisätä toimivat työkalut, joilla voidaan ratkaista yksityisten tahojen keskinäinen tasapuolinen kohtelu. Uuden kaavan tuoma lisäarvo ja kustannukset tulisi jakaa nykyisen maanomistuksen suhteessa.

Lakiluonnoksessa nykyisessä MRL:ssä kehittämiskorvausmenettelyyn kytkettyä, maanomistajan kerrosneliömetripohjaista kustannusvastuun vapautusrajaa (MRL 91 c § 4. mom) esitetään laajennettavaksi asuntorakentamisesta kaikentyyppiseen rakentamiseen (KRL 142 § 1. momentti). Kustannusvastuun syntymisen rajaa esitetään laskettavaksi MRL:n kehittämiskorvausmenettelyn 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliometriin. Velvollisuus maksaa toteuttamismaksu ei koskisi kiinteistönomistajaa, jonka omistamalle alueelle osoitetaan asemakaavassa lisää rakennusoikeutta asuntorakentamiseen enintään 250 kerrosneliometriä tai muuhun rakentamiseen lisää rakennusoikeutta enintään tätä arvoltaan vastaava määrä.

Lohjan kaupunki vastustaa kaavan toteuttamisen kustannusvastuusta vapauttamista perustuen kerrosneliömetreihin riippumatta kerrosneliömetrien määrästä. Kerrosneliömetrin arvo vaihtelee erittäin paljon rakennusoikeuden tyypistä ja sijainnista sekä suhdanteista riippuen kunnan sisällä sekä kuntien kesken eri puolilla maata. Kerrosneliömetripohjainen kustannusvastuusta vapauttaminen kohtelee kuntalaisia huomattavan epätasa-arvoisesti. Näissäkin tilanteissa kustannusvastuuta pyritään kiertämään pilkkomalla maanomistus niin pieniin osiin, että kustannusvastuuta ei tule yhden omistajan rakennusoikeuden määrän jäädessä alle säädetyn rajan. Yleensä kustannusvastuun alennus kunnissa määritellään 1-2 paikallisen omakotitontin arvon mukaan. Alennuksesta huolimatta maanomistaja osallistuu kustannuksiin aina katualueen ilmaisuovutuksen kautta, jota ministeriö nyt siis esittää poistettavaksi.

Kerrosneliömetripohjaisen kustannusvastuun vapautuksen asemesta kaikkien maanomistajien tulisi osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin tasapuolisesti aina kaavan tuoman arvonnousun suhteessa. Kuntien tulisi voida myöntää euromääräinen alennus kustannusvastuuseen. 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 yli menevästä arvonnoususta toteuttamismaksun määrä lasketaan. Kunnassa käytettävät korvauserusteet on julkaistava kunnan maapoliittisessa ohjelmassa.” Esitetty toteuttamismaksu ei ole vero, vaan kunnalle aiheutuvia kustannuksia korvaava suoritus. Mikäli KRL:a ei tulla säätämään, MRL:n kehittämiskorvausmenettelyn (MRL 91 c § 4. mom) kerrosneliömetripohjainen kustannusvastuun vapautus tulisi korvata edellä esitetyllä euromääräisellä alennuksella kustannusvastuuseen.

Lohjan kaupunki vastustaa maankäyttösopimuksia koskevan sopimusvapauden heikentämistä. Tällä hetkellä sopimusvapaus on ehdoton pääsääntö maankäyttösopimuksia tehtäessä.

Maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä. On epäselvää, miten eri rinnakkaisiin termeihin sidottuja velvoitteita käytetään toisiin termeihin liittyen. Esitys vaarantaa nykyisten maankäyttösopimusten toimivan käytön osana kunnan maapolitiikkaan kuuluvien tehtävien hoitamista.

Lohjan kaupunki vastustaa katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamista. Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettavaksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua. Vaihtoehtoisesti nousevat maanhankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettavaksi. Jos katualueen ilmaisluovutusvelvollisuudesta ja katualueen korvauksesta luovutaan, vastaava osallistumisvastuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin tulee kirjata lakiin.

Katualueen ilmaisluovutuksen käyttöä koskeva siirtymäsäännös on ajallisesti liian lyhyt ja tarkoittaa käytännössä, että suuri osa nykyisissä kaavoissa osoitetuista katualueista tulee kuntien hankittavaksi lunastuslain mukaisesti. Lausunnoilla olleen lunastuslain muutosesityksen mukaan markkinahintaa korotetaan lunastustilanteessa 15 %:lla, joka kertaantuu käytännössä maan-hinnassa jatkuvasti suhdanteista riippumatta. Voidaan arvioida, että esitetyn 15 vuoden toteuttamisajanjakson kuluessa katumaan hinta tulee nousemaan puhtaasti hallinnollisilla päätöksillä kunnassa moninkertaiseksi nykytasoon verrattuna. Lisäksi tulisi ottaa huomioon erityisesti siirtymävaiheen henkilöstöresurssien merkittävä lisätarve ja henkilöstöresurssien valtakunnallinen huono saatavuus sekä kustannusvaikutukset kuntiin.

Esitys on siirtämässä kuntien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan valtion virastolle (MML). Esityksen mukaan yleiset alueet esitetään hankittavaksi jatkossa lunastamalla katualueen ilmaisluovutuksen asemesta. Mikäli esitetty

lunastuslainsäädännön uudistus etenee sisältäen korvaukselle maksettavan prosenttikorotuksen, lopputuloksena on lunastustilanteessa maksettava vapaaehtoista kauppaa korkeampi korvaus, joka lisää kuntien kustannuksia vastaavasti. Esitetyt lakimuutokset tulevat vaikeuttamaan ja hidastamaan kuntien rakennetun ympäristön toteuttamisprosesseja merkittävästi, koska valtion virastolla ei ole mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia. Muutosehdotus tarkoittaa, että kiinteistönmuodostukseen liittyvä rekisteröintiä edeltävä työ ja kustannukset jäävät kokonaan edelleen kuntien vastuulle ja maksettavaksi. Käytännössä valtion virasto laskuttaa itselleen kunnan tekemästä työstä.

Kunnan lunastusoikeuden piirissä olevien kiinteistöjen lunastuskorvausta määritettäessä olisi syytä tarkentaa säännöksiä siten, että kunnan kaavaratkaisun maanomistajalle tuoma hyöty otetaan huomioon lunastuskorvauksessa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa kaduksi otettavan tontinosan lunastuskorvauksen (maapohja-, haitta ja vahingonkorvaukset) kompensoinnilla osittain tai kokonaan jäljelle jäävän omistusyksikön (tontti tai tonttiryhmä, jolla on sama omistaja) lisärakennusoikeuden nettoarvolla. Muutos helpottaisi erityisesti täydennysrakentamiskaavojen kaavatalouden tasapainottamista ja niiden toteuttamista. Täydennysrakentamiskaavojen edellytyksenä on yhä useammin katualueen leventäminen lisärakentamisen vaatiman puuttuvan jalkakäytävän tai vieraspysäköinnin tarpeisiin, joita ilman maanomistaja ei uuden kaavan mukaista tonttiaan voi toteuttaa.

Ministeriön esityksessä KRL 102 § pykälässä säädetään tonttijakosuunnitelman laatimiskustannusten kattamisesta. Esityksen mukaan, jos tonttijakosuunnitelmaa muutetaan kiinteistönomistajan esityksestä ja muutos palvelee pääasiassa tämän yksityistä etua, kunnalla on oikeus saada kiinteistönomistajalta maksu suunnitelman muuttamisesta kunnalle aiheutuneista kustannukset. Kun esityksessä edellytetään sekä yksityisen aloitetta että muutoksen palvelevan pääasiassa tämän yksityistä etua, tonttijakosuunnitelmia jää kiinteistöjen omistajanvaihdosten yhteydessä korjaamatta, ellei kunta ryhdy siihen omalla kustannuksellaan. Säädöstä tulisikin tarkistaa siten, että kunnalla olisi oikeus laatia tonttijako kiinteistönomistajan kustannuksella, mikäli tonttijaon laatiminen palvelee pääasiassa tämän yksityistä etua myös ilman kiinteistönomistajan esitystä. Tonttijaon laatimisen kustannukset kohdistuisivat hyödynsaajalle veronmaksajien asemasta.

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

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien keskitetty arviointi on kannatettavaa.

Vaativan tason rakennusvalvontaviranomaisen vaatimukset täyttyvät Lohjalla. On todennäköistä, että muut kunnat tulevat ostamaan Lohjalta rakennusvalvonnan palveluita, mikä edellyttää riittäviä resursseja.

Luvanvaraisuuden nousu 30 neliömetriin johtaa rakennusvalvonnoissa työmäärän kasvuun. Pienten hankkeiden suunnittelijat vastaavat muun muassa rakennuksien sijoittamisesta, sekä paloturvallisuudesta. Ilman lupaa tehtävän rakennustyön ohjaus tulisi kokonaisuudessaan

rakennusvalvonnoille, kun hankkeen toteuttaminen ei enää edellyttäisi pääsuunnittelijaa. Pienien hankkeiden ohjaukseen käytettävä työmäärä on jo nyt huomattavan suuri, koska osapuolet eivät osaa hakea tietoa kaavoista, kaavamääräyksistä tai rakennusjärjestyksistä. Tarvittavat suojaetäisyydet esimerkiksi maanteihin tai johtoihin ovat myös epäselviä. Koska luvanvaraisuudesta vapautettu hanke ei käytä rakennusoikeutta, voisi kiinteistön omistaja rakentaa kiinteistölle haluamansa määrän vapautettuja rakennelmia. Esimerkiksi ranta-alueille olisi mahdollista rakentaa nukkuma-aittoja ilman lupaharkintaa, mikä johtaisi rantojen kuormituksen huomattavaan lisääntymiseen.

Mikäli hanke ei edellytä lupaa, tulee lähtökohtaisesti silti noudattaa lain- ja asetuksen yleisiä rakentamiselle annettuja vaatimuksia. Hankkeiden määräysten- ja kaavanmukaisuuden varmistaminen jää hankkeeseen ryhtyvän tehtäväksi. On todennäköistä, että vaatimukset käytännössä usein jätetään huomioimatta, mikä tulee lisäämään oleellisesti jatkuvan valvonnan työmäärää.

Mikäli luvanvaraisuuden raja-arvoa on tarkoitus tiukentaa rakennusjärjestyksessä, on hyvin mahdollista, ettei rakennusjärjestyksiin tulla saamaan tällaisia ehtoja. Rakennusluvan hakeminen koetaan työlääksi, ja siitä halutaan kaikin tavoin helpottaa. Kiinteistökohtaisien jätevesijärjestelmien luvitus olisi jatkossa rakennusjärjestyksessä määriteltävä asia, mikä tuntuu erikoiselta.

Ehdotettu määräys, että ”olemassa oleva ullakko ei ole kerros, vaikka sinne sijoitettaisiin pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja” (186 §) johtaa tyhjien ullakotilojen rakentamiseen ja tilojen myöhempään käyttötarkoituksen muutokseen. Tämä johtaa korkeampaan rakentamiseen ja vaikeuttaa kaupunkikuvan huomioon ottamista kaavoituksessa ja rakennusvalvonnassa.

Luonnoksen 204 § koskien asuin-, majoitus- ja työtiloja: Työtilan valaistus voidaan järjestää myös toisen tilan kautta tulevalla välillisellä luonnonvalolla. Määräys johtaa huonoon asutosuunnitteluun.

Sijoittamisluvan edellytykset alueella, jolla ei ole asemakaavaa (211 §) kohdan 1 rakennuspaikan vähimmäiskoon muuttaminen 1000 nelimetriin ei sovellu maaseutumaisille alueille, joilla vesihuolto pitää järjestää kiinteistökohtaisesti.

Rakennusvalvonnassa tietomallien tuoma hyöty tulee esille erityisesti suurissa hankkeissa. Huolena on liian suuri digiloikka ilman tekijöitä ja riittävää osaamista. Uhkana on laadun heikkeneminen, kun huomio kiinnittyy teknisten vaatimusten täyttymiseen. Tarvitaan kokonaan uusi ammattikunta tietomallien tekoon.

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?

-

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Lohjan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi.pdf](#)

Turunen Hannele

Lohjan kaupunki - Oheisessa liitteessä Lohjan kaupungin yleiskommentti.

Leena Iso-Markku, kaavoituspäällikkö