

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausunnonantajan lausunto

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

Yleisiä huomioita lakiuudistuksen kokonaisuudesta

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 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.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki on kehoon eikä sen valmistelua tulisi jatkaa. Luonnos ei riittävällä tavalla vastaa uudistuksen kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Esityksellä saavutettavat hyödyt nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna jäävät valitettavan pieniksi ja lakiluonnoksen puutteena on lisäksi tarpeettoman yksityiskohtainen ja jäykistävä sääntely. Lakiluonnos heikentää olennaisesti mahdollisuuksia soveltaa kaavoituksen ja rakentamisen ohjauskeinoja joustavasti ja maapolitiikkaan esitetyt muutokset eivät vastaa esityksen tavoitteisiin. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä monimutkaistuu ja sen nykyinen joustavuus heikkenee.

Helsingin näkemyksen mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittäminen tulee olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi. Toteutuessaan lausuntokierroksella oleva lakiesitys ei sujuvoita kaavaprosesseja eikä vähennä byrokratiaa vaan lisää sitä sekä kuntien kustannuksia. Valmistelussa olisi syytä pohtia myös vaihtoehtoa jossa laaja lakikokonaisuus voitaisiin pilkkoa tarkoituksenmukaisella tavalla osiin ilman, että lain kokonaisuuden arviointi vaarantuu. Mikäli em. merkittävät muutokset eivät enää ole mahdollisia, tarkoituksenmukaisinta olisi valmistelun keskeyttäminen.

Helsingin kaupunki on tuonut useaan otteeseen esille näkemyksensä maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen. Kaupungin keskeisenä viestinä on ollut, että nykyiseen järjestelmään tulisi esittää vain

hyvin perusteltuja muutoksia. Lakiluonnoksen hyvät tavoitteet ja siihen sisältyvät muutamat onnistuneet osiot voitaisiin saavuttaa myös nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia päivittämällä. Olemassa oleva oikeus- ja sopimuskäytäntö perustuu nykyiseen järjestelmään ja tehtävillä muutoksilla tulisi olemaan merkittäviä ja pitkäaikaisia vaikutuksia, sillä oikeuskäytännön muodostumisessa sekä hallinto- ja sopimuskäytännön uudistamisessa menisi hyvin pitkä aika.

Kokonaisuudistuksen sijaan tavoitteena tulee olla MRL:n 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 (asemakaava, poikkeaminen, rakennuslupa). Lakiesitys ei tue myöskään Helsingin metropolialueen tai pääkaupungin erityispiirteet huomioivan maankäytön ja rakentamisen ohjausta. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki antaa hyvät mahdollisuudet kehittää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti alueidenkäytön suunnittelua joustavaan ja mahdollistavaan suuntaan, mitä ollaan jo Uudellamaalla (Uusimaakaava 2050), Helsingin seudulla (MAL 2019) ja Helsingin kaupungissa (Helsingin yleiskaava 2016) menestyksellisesti edistetty. Lainsäädännön uudistamisen tulee tukea tätä kehitystä ja purkaa esteitä kaupunkirakenteen kestäväen uudistamisen tieltä.

On tunnistettava, että mitä tiiviimmäksi kaupunkirakenne eri syistä muodostuu, sitä enemmän on ristiriitaisia ja yhteensovittavia tavoitteita ja intressejä, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan lainsäädännöllistä tukea. Kasvavien kaupunkiseutujen tiivistyvä kehitys on koko Suomen kilpailukyvyyn ja liikenteen hiilidioksidipäästöjen hillitsemisen näkökulmasta keskeinen kehityssuunta ja tavoite. Lakiuudistuksen pitäisi siksi tukea yhdyskuntarakenteen kestävää ohjaamista. Nykyisin kaavaprosesseja hidastavat erityisesti vaadittavien selvitysten määrät ja niiden heikko kohdentuminen olennaisiin kysymyksiin, laajat vuorovaikutusveloitteet sekä kaavavalitukset. Suuri osa Helsingin kaavoitukseen kohdistuvista valituksista johtuu eri hallinnonalojen usein ristiriitaisista intresseistä. Lainsäädännön tulisi tukea näiden intressiristiriitojen ratkaisemista vuorovaikutuksen keinoin ennen muutoksenhakuvaiheita ja priorisoida priorisoida kestävää kaupunkikehitystä sekä kasvuun vastaamista.

Kunnat ovat voineet kommentoida lain valmistelun yhteydessä yksittäisiä osakokonaisuuksia. Tämä osallistumismahdollisuus on koettu hyödylliseksi. Lausuttavana oleva esitys on kuitenkin nyt nähtävissä kokonaisuutena ensimmäisen kerran. Näin myöhäinen kuntien vaikuttamismahdollisuus tekee lausumisesta haastavaa. Vaikuttamismahdollisuutta on entisestään heikentänyt se, että samanaikaisesti on valmisteltu useita maankäytön kannalta merkittävien lakien kokonaisuudistuksia (lunastuslaki (603/1977) ja luonnonsuojelulaki (1096/1996), eikä kunnilla tai muilla sidosryhmillä ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa kokonaisuudistusten yhteisvaikutuksiin. Lausuttavana olevan lakiluonnoksen aikataulu miten monen viranomaisen tehtäviin se vaikuttaa merkittävästi kuntien sisällä. Lausuntoa ei ole annettu aikataulussa mahdollista käsitellä kaikissa niissä kaupungin päättävissä elimissä, joiden toimialaa lakiluonnos koskettaa. Lisäaikaa lausunnon antamiseen ei pyynnöstä huolimatta ole myönnetty.

Helsingin tavoitteena on pyrkimys avoimeen dataan ja sen mahdollisimman helppo ja kattava hyödyntäminen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Valmisteilla olevan, lähinnä valtion tiedontarpeisiin vastaavan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän eli RYTJ:n kehittäminen ja käyttö eivät saa johtaa kuntien tietojärjestelmien kehittämis- ja käyttökustannusten kasvuun ja jos sellaisia syntyy, ne on korvattava kunnille täysimääräisesti. Lakiluonnoksen edellyttämät tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluettavuuden vaatimus eivät myöskään saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityistilanteiden huomioimista kaavoissa.

Edellä mainittujen haasteiden lisäksi lakiluonnos sisältää 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. Selkeät ja johdonmukaiset siirtymäsäännökset sekä viittaukset eri lakeihin ovat lain soveltamisen kannalta erittäin tärkeä osa-alue, johon olisi suhtauduttava vakavasti ja johon liittyvään vaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää riittävästi huomiota.

Tiivistelmä lausunnosta alueidenkäytön kokonaisuuteen

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lakiluonnosta huonona ja katsoo, että sen valmistelua ei tulisi jatkaa. Kaupungin näkemyksen mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisen lain puitteissa pienin täsmällisin lakimuutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi, ja toissijaisesti nykyisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävämpi muuttaminen ja kehittäminen uudella lainsäädännöllä. Mikäli ehdotettu kokonaisuudistus kuitenkin tullaan toteuttamaan, kaupunki pyytää huomioimaan alueidenkäytön kokonaisuudesta jäljempänä erikseen lausutut seikat. Alueidenkäytön kokonaisuuden kannalta keskeisimmät ehdotetut muutokset liittyvät ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen huomioimiseen, maakuntakaavan oikeusvaikutusten kaventamiseen, uuteen kaupunkiseutusunnitelmaan, vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin vaatimusten tarkentamiseen, ELY-keskusten valvontatehtävien laajentamiseen sekä alueidenkäytön suunnitelmien muuttamiseen tietomalleiksi.

Helsinki pitää maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyttä ja strategisuutta hyvänä asiana, mutta luonnoksessa esitetyn oikeusvaikutusten rajaamisen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Toisaalta maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen roolit selkenevät, mutta esimerkiksi ilmastotavoitteiden kannalta tärkeä seututasoisen kaupunkirakenteen ohjaus jäisi oikeusvaikutuksettomaksi ja heikentäisi kuntatason suunnittelun selkänjojaa. Esitettyjen siirtymäsäännösten taannehtiva soveltaminen johtaisi käytännön ongelmatilanteisiin, joita lakiesityksessä ei ole tunnistettu. Velvoite laatia kaupunkiseutusunnitelma jäykistäisi tarpeettomasti nykyistä sopimusperusteista seudullista suunnittelua ja lisäisi kunnan työmäärää etenkin vuorovaikutuksen ja muutoksenhaun osalta. Kaupunkiseututasoisen suunnittelun tulisi jatkossakin perustua vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin.

Lakiluonnos ei tue hallitusohjelman tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta, sillä se aiheuttaa kunnille uusia tai raskaampia menettelyitä, laajentaa selvitysvelvoitteita ja näin ollen kasvattaa lisäresursoinnin tarvetta merkittävästi. Lain vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu riittäväällä tavalla kokonaisuutena huomioon muutosten kunnille aiheuttamia vaikutuksia, eikä tunnistettu todennäköisiä ongelmatilanteita. Alueidenkäytön kokonaisuus sisältää yksittäisiä menettelyjä joustavoittavia ja tarpeellisia säännösluonnoksia, mutta ennen kaikkea lakiluonnoksessa korostuu kaavoituksen oikeudellistuminen sekä sääntelyn yksityiskohtaistuminen ja tarkentuminen, ei prosessien sujuvoittaminen. Lakiluonnos sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen asemesta aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa.

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

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lakiluonnosta huonona ja katsoo ettei sen valmistelua tulisi jatkaa vaan edetä tarpeellisin osauudistuksin.

Määritelmät (3 §)

Mm. aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen määritelmät ovat laissa uusia, ja sinänsä keskeisten käsitteiden tarkka määrittäminen on lainsäädännössä positiivinen kehityssuunta. Määritelmät ovat kuitenkin jossain määrin epäselviä ja tulkinnanvaraisia, eivätkä säännöskohtaiset perustelut juurikaan auta tulevaa lain soveltajaa. Jää jossain määrin epäselväksi, miten yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne käytännössä erotetaan aluerakenteesta, millä kuitenkin tulisi olemaan maakuntakaavaan ehdotettavien muutosten myötä merkittävä vaikutus, etenkin jos muutos tulisi taannehtivasti voimaan.

Myös viherrakenteen määritelmän osalta jää epäselväksi, kuinka määritelmän mukaisen verkoston laajuus käytännössä tulisi rajata, etenkin maakuntakaavaan liittyen.

Vähähiilisen rakennuksen määritelmää on ilman raja-arvoja säätelevää asetusta mahdoton arvioida. Vähähiilisyys liittyy ensisijaisesti fysikaaliseen ilmastovaikutukseen ja tästä syystä kyseisen määritelmän oikeellisuutta ei voi arvioida ilman, että määritelmään oleellisesti liittyvä raja-arvo on tiedossa.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa (5 §)

Kaupunki pitää ilmastonmuutoksen huomioimista lain tavoitetasolla erillisessä säännöksessään kannatettavana. Kaupungin käsityksen mukaan lain 1 luvun säännökset on tarkoitettu yleisiksi tavoiteluonteisiksi säännöksiksi, minkä vuoksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi perusteltua lisätä, että kyseessä on lain tavoitteen määrittelevä säännös, johon tarkemmat ilmastonmuutokseen liittyvät lain säännökset perustuvat, mutta joka ei yksinään voisi toimia muutoksenhaun perusteena.

Kaupunki ei pidä toivottavana sitä, että muutoksenhaku voitaisiin perustaa ehdotettuun säännökseen, sillä säännös on sanamuotojensa osalta hyvin yleinen ja tulkinnanvarainen, mikä tekisi sen lainmukaisuuden arvioinnista erittäin haastavaa ja aiheuttaisi epävarmuutta siitä, mikä on kaavoituksessa ja rakentamisessa riittävää toimintaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Kaupungin näkemyksen mukaan myös ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia kaavoituksen oikeusohjeita tulisi pystyä punnitsemaan rinnan muiden kaavojen laadullisten vaatimusten kanssa. Säännöksen tarkennettu asiasisältö olisi selvyiden vuoksi hyvä tuoda osaksi kaavojen laadullisia vaatimuksia. Ilmastotavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että säädösperustan epämääräisyys ei aiheuta lisää muutoksenhakupaineita ja ennakoimattomia päätöksiä, jotka ovat omiaan hidastamaan ilmastotavoitteita tukevaa suunnittelua.

Luonnon monimuotoisuuteen liittyvät tavoitteet ovat tärkeitä, ja ne on hyvin huomioitu lakiluonnoksessa. Tähän liittyviä tavoitteita on voitu hyvin huomioida nykyisenkin lainsäädännön puitteissa. Luontoarvojen huomioimiseen kaavoituksessa ja rakentamisessa on MRL:ssä vastattu hyvin. Vastaavasti on myös ilmastovaikutusten näkökulmaa voitu kehittää ja edistää pykäläkirjausten puuttumisesta huolimatta. Tästä huolimatta kaupunki katsoo, että ilmastotavoitteet edellyttävät toteutuakseen riittävää lainsäädännöllistä selkänajoa, jota KRL 5§ tältä osin tukee.

Kaavojen sisältövaatimukset korvaaviin laadullisiin vaatimuksiin on täsmennetty ja nostettu perustellusti mukaan kestäväyyden sekä luonnon- ja elinympäristön laadun, terveellisuuden ja viihtyisyyden kannalta merkittäviä osa-alueita. Laadulliset vaatimukset ovat keskeisessä asemassa lain uudistamiselle annettujen sisällöllisten tavoitteiden toteutumisessa.

Viherrakenteen yhtenäisyyden säilyttämiseksi ja sen katkosten vähentämiseksi maakunta- tai seututasoinen suunnittelu on avainasemassa. Lisäksi on hyvä, että kaavakohtaisissa laadullisissa vaatimuksissa on painotettu ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyviä

näkökohtia. Kiertotalouden edellytysten huomiointi on tärkeä nosto sekä maakuntakaavan että yleiskaavan tasolla.

Maakuntakaava

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun kohdentuminen merkitykseltään vähintään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi nykyistä rajatumpi. Maakuntakaava ei olisi jatkossa oikeusvaikutteinen mm. energiantuotantoon, elinkeinoihin ja yhdyskuntarakenteen ohjaukseen liittyen. Myöskään kaupan ratkaisuja ei jatkossa tehtäisi maakuntakaavassa.

Lausuntovalmistelijoille oli lisäksi esitetty kysymys liittyen maakuntakaavan vaihtoehtoiseen sisältöön. Kysymykseen on vastattu erikseen muiden vastausten ohella.

Helsinki pitää maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyttä ja strategisuutta hyvänä asiana, mutta luonnoksessa esitetyn oikeusvaikutusten rajaamisen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Toisaalta maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen roolit selkenevät, mutta esimerkiksi ilmastotavoitteiden kannalta tärkeä seututasoisen kaupunkirakenteen ohjaus jäisi oikeusvaikutuksettomaksi ja heikentäisi kuntatason suunnittelun selkänöjää. Esitettyjen siirtymäsäännösten taannehtiva soveltaminen johtaisi käytännön ongelmatilanteisiin, joita lakiluonnoksessa ei ole tunnistettu.

Lakiluonnokseen sisältyy myös siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassaolevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Pidämme tätä siirtymäsäännöstä hyvin ongelmallisena, sillä jatkossa olisi epäselvää, millä tavoin voimassaolevien maakuntakaavojen ohjausvaikutusta tulkittaisiin. Taannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin lainvalmistelun yleisiä periaatteita, joista poikkeaminen tulisi perustella ja sen vaikutukset arvioida erityisen huolellisesti.

Oikeusvaikutuksettomaksi jäisi suuri osa maakuntakaavojen kehittämisperiaatemerkinnöistä, aluevarauksista sekä maakuntakaavamääräyksistä, ilmeisesti jopa niin, että määräysten osia tulkittaisiin eri tavoin. Siirtymäsäännöksen määräaika on lisäksi niin lyhyt, ettei käytännössä ole mahdollista uusia kaavoja sen puitteissa, mikä tuoreeltaan laadittujen kaavojen, kuten Uusimaakaavan osalta on muutenkin perusteleamatonta. Maakuntakaavan siirtymäsäännöksen taannehtivuus, jonka mukaan maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi viiden vuoden päästä, johtaisi juridisesti hankaliin ja ennakoimattomiin tulkintatilanteisiin ja se tulisi siksi poistaa.

Tavoitteena maakuntakaavoituksen yleispiirteistäminen ja sen roolin selkeyttäminen on hyvä. On perusteltua, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana kaavana olisi selkeästi maakunnallisiin ja ylikunnallisiin asioihin keskittyvä. Sama tavoite sisältyy nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen soveltamisohjeisiin. Uudellamaalla onkin menty selvästi aiempaa parempaan suuntaan jo nykyisen lain puitteissa. Uusi Uusimaa 2050 -kaava on selvästi aiempia vaihemaakuntakaavoja strategisempi ja ohjaa pääosin tarkoituksenmukaisella tavalla kuntien kaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua.

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, kuten esimerkiksi suurimittakaavaiset teollisuuslaitokset, joukkoliikenteen varikot tai luonnonvarojen hyödyntämiseen ja energiantuotantoon liittyvät tarpeet.

Kaupunkiseutus suunnitelma

On hyvä, että lakivalmistelussa on tunnistettu kaupunkiseutujen rooli ja niiden yhteensovittavan seututasoisen suunnittelun tarve. Aikaisemmassa vaiheessa kaavoitusjärjestelmään esitettiin kokonaan uutta tasoa – kaupunkiseutukaavaa. Tälle tasolle olisi siirretty osa maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen tehtävistä.

Järjestelmän sujuvuuden kannalta on hyvä, että tästä uudesta kaavatasosta on nyt lausunnoilla olevassa lakiluonnoksessa luovuttu.

Kaupunkiseutus suunnitelma olisi lakiluonnoksen mukaan uusi osa suunnittelujärjestelmää. Se olisi pakollinen Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. Laatimisprosessi, osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaupunkiseutus suunnitelmassa olisi kuten kaavoissa, tavoitteena sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä ja viherrakenne. Kaupunkiseudun laajuus määritettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Suunnitelma olisi oikeusvaikutukseton, eikä kaupunkiseutus suunnitelmaan sisältyisi laissa määriteltyjä laadullisia vaatimuksia, jonka vuoksi muutoksenhakuoikeus ilmeisesti voisi rajoittua vain menettelyihin.

Kaupungin näkemyksen mukaan kaupunkiseututasoisen suunnittelun tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja eri seutujen erityisiin tarpeisiin. Seututasoinen yhteistyö on tärkeää, mutta sen pakollisuus ja määrämuotoisuus eivät palvele seudullisen suunnittelun tavoitteita. Laatimisprosessin määrämuotoisuus ja muutoksenhakuprosessit pidentäisivät merkittävästi seututasoisen suunnittelun kestoa nykyisestä ja käytännössä johtaisivat siihen, että kaupunkiseutus suunnitelma ei sellaisenaan voisi toimia MAL-sopimuksen pohjana. Koska lakiluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua, tulisi esimerkiksi Helsingin seudun nykyisin MAL-suunnitelman yhteydessä tehtävä lakisääteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laatia kaupunkiseutus suunnitelmasta erillisenä. Näistä syistä on selvää, että kaupunkiseutus suunnitelma ei voi ottaa MAL-suunnittelun roolia, vaan sitä pitää tehdä myös jatkossa.

Uusi suunnittelutaso jäykistäisi Helsingin seudun nykyisiä vakiintuneita ja ketteriä toimintatapoja eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta kaavoituksen sujuvuuden edistämisestä. Suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin laajuus harkitaan tarkoin suunnitelman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan sen sijaan, että noudatettaisiin sellaisenaan oikeusvaikutteisille kaavoille asetettuja vaatimuksia. Kaupunkiseutus suunnitelman ollessa oikeusvaikutukseton lakiluonnoksen tarkoittama määrämuotoinen vaikutusten arviointi ja osallistaminen ovat tarpeettoman raskaita prosesseja suhteessa hyötyihin. Myös julkisen nähtäväksi asettamisen ja menettelyihin rajoittuneen valitusoikeuden hyödyt jäisivät epäselviksi. Vuorovaikutuksen toteuttaminen kaavoja vastaavalla tavalla ei ole tarkoituksenmukaista myöskään kuntalaisten kannalta ja herättäisi luultavasti vain hämmennystä siitä, mikä merkitys heidän osallistumisellaan on, jos prosessin aikaansaannoksena on vain oikeusvaikutukseton suunnitelma. Kaupungin näkemyksen mukaan oikeusvaikutuksettomalla kaupunkiseutus suunnitelman laatiminen olisi käytännössä luonteeltaan seudullisen suunnittelun valmistelua, johon ei saisi valittamalla hakea muutosta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 6 §), ja muutoksenhaun mahdollistaminen ei näin ollen noudattaisi yleislain systematiikkaa. Kaupunki ei kannata muutoksenhaun mahdollistamista. Menettelyistä valittaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä osallisten näkökulmasta ymmärrettävää.

Esitetystä muodossa kaupunkiseutusunnitelma ei toisi mitään lisäarvoa verrattuna nykyisiin kaupunkiseutujen suunnittelukäytäntöihin, vaan ainoastaan lisäisi byrokratiaa, suunnittelun päällekkäisyyttä sekä työmäärää. Kaupunkiseutusunnitelman laatiminen olisi käytännössä kuntien vastuulla, eikä näin mittavan uuden suunnitelman laatimiseen ole käytettävissä resursseja muiden veloitteiden ohella tai niiden kärsimättä.

Yleiskaava ja asemakaava

Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin ennallaan. Yleiskaavaa voitaisiin käyttää sekä strategisena kaavana, aluevarauskaavana että tietyin edellytyksin suoraan rakentamista ohjaavana kaavana kuten nytkin. Kunnille asetetut velvoitteet lisääntyisivät seudullisten selvitysvelvollisuuksien kautta (esimerkiksi kaupan selvitykset ja selvitykset vaikutuksista seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen).

Aiemmin lakiluonnoksiin sisältyneestä yhden kuntakaavan mallista luopuminen on ollut perusteltu ratkaisu. Yleis- ja asemakaavojen säilyminen omina tasoinaan mahdollistaa kaupunkien kehittämisen tavoitelähtöisesti, ennakoitavasti ja kestävästi. Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen samanaikaisesti on mahdollistettu nykyistä vahvemmin uudessa lakiluonnoksessa, mikä on kuntakaavoituksen näkökulmasta kannatettava ja prosessia joustavoittava mahdollisuus. Sinänsä tässä ei ole mitään uutta, kun nykyisinkin on yleis- ja asemakaavoja voinut laatia rinnakkain. Mahdollisuus siirtää valtuuston päätösvaltaa yleiskaavan osalta hallintosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle, sekä mahdollisuus laatia tai muuttaa asemakaava perustellusta syystä yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen yleiskaavan ollessa vanhentunut ovat kunnan päätöksentekoa joustavoittavia ja kannatettavia muutoksia.

Kaupunki ehdottaa myös lakiluonnoksen 37 §:n joustavoittamista edelleen niin, että vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavan muutosten osalta olisi mahdollista siirtää hallintosäännössä päätösvaltaa viranhaltijalle. Vähäiset asemakaavan muutokset, jotka käytännössä koskevat vain yhtä korttelialuetta tai tonttia eivätkä merkittävästi muuta alueen maankäyttöä eivätkä aiheuta vähäistä suurempia vaikutuksia, rinnastuvat laajuudeltaan poikkeamispäätöksiin, joiden osalta päätösvaltaa on myös siirretty viranhaltijatasolle. Mikäli toimivallan siirto mahdollistettaisiin lainsäädännöllä, kunnat voisivat itse päättää ja määritellä tarkemmin, ottavatko ne joustavoittavan menettelyn käyttöön ja missä määrin.

On tärkeää, että kunnalla säilyy myös jatkossa oikeus määritellä, minkälaisia kuntakaavoja se alueellaan laatii ja miten se niitä skaalaa eri tilanteisiin. Yleiskaava on kunnan oma strategisen maankäytön ohjauksen väline, jonka tehtävä on ratkaista kunnan keskeiset maankäytön kehittämistavoitteet ja kehittämissuunnat maakunta- tai kaupunkiseututasoa tarkemmin, mutta kuitenkin yleispiirteisesti ja pitkäjänteisesti. Oikeusvaikutteinen yleiskaava, jonka luonto- ja muut vaikutukset on arvioitu ja kestäviksi todettu, antaa hyvän lähtökohdan tarkemmalle suunnittelulle ja pitkäjänteisyyttä ja ymmärrettävyyttä myös vuorovaikutukseen. Asemakaavoitusta tarvitaan ohjaamaan yksityiskohtaisempaa lähiympäristön kehittämistä ja rakentamista. Kunnalla täytyy kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa olla mahdollisuus säädellä, mitä ja millaista kaupunkirakennetta sen omalla alueella toteutetaan, reunaehdot huomioiden.

Kuten maakuntakaavan siirtymäsäännöksen kohdalla, yleiskaavoja koskevan siirtymäsäännöksen taannehtiva vaikutus olisi vastoin yleisiä lainvalmistelun periaatteita, minkä vuoksi siitä tulisi luopua.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi (47 §)

Lakiluonnoksen säännöksessä on uusi momentti, jonka mukaan jos rakennuksen tai sen osan purkaminen voi vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, eikä ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava sisällä rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä, kunnan on arvioitava asemakaavan ajanmukaisuus ennen purkamisluvan myöntämistä. Kaupunki pitää säännöksen tavoitetta kannatettavana, mutta huomauttaa, että käytännössä se johtaisi kaavoitusmenettelyn jäykistymiseen pakottamalla kuntaa käyttämään ajanmukaisuuden arviointimenettelyä, jota nykyisen lain aikana ei ole juurikaan hyödynnetty, ja jonka käyttöönotto lisäisi entisestään kunnan tehtäviä. Säännös edellyttää, että käytännössä rakennusvalvontaviranomaisen tulisi ennen 2 000-lukua laaditun asemakaavan kohdalla purkulupahakemusta käsitellessään pystyä arvioimaan, voiko purkaminen vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista, mikä ei ole yksinkertainen tehtävä ja vaatii rakennusvalvonnalta resursseja. Kaupunki ehdottaa, että asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin prosessia kehitettäisiin ketterämmäksi, eikä asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnille esitettäisi asetustasolla uutta sääntelyä, joka jäykistäisi prosessia.

Aloiteoikeuden laajentaminen (49 §)

Lakiluonnos ei enää sisällä maanomistajan oikeutta asemakaavaehdotuksen valmisteluun. Tämä on kunnan kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja tavoitteellisen maapolitiikan toteuttamisen näkökulmasta erittäin tärkeä ja kannatettava linjaus. Asemakaavojen valmistelu-oikeuden laajentaminen maanomistajille heikentäisi merkittävästi kaupunkisuunnittelun kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, yhdyskuntarakenteen taloudellista vaiheittain toteuttamista sekä suunnitteluresurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä.

Mukana on kuitenkin edelleen kunnan jäsenen aloiteoikeus asemakaavan laatimiseen ja aloitteen käsittelylle on esitetty 4kk määräaika. Tätä kunnan jäsenen aloiteoikeutta asemakaavan laatimiseen ei ole tarpeen kirjata erikseen kaavoitus- ja rakentamislakiin eikä asettaa käsittelylle esitettyä 4kk määräaika. Kuntalain määrittämä aloiteoikeus riittää hyvin toteuttamaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa ja toukokuussa 2021 voimaan tullessa kuntalain muutoksessa aloiteoikeus on laajennettu kaikkiin kunnan jäseniin, kunnan ulkopuolella asuvat/toimivat kiinteistönomistajat mukaan lukien. 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.

Mikäli tämänkaltainen aloiteoikeus kuitenkin lakiin halutaan jostain syystä kirjata, tulee tiedostaa, että aloiteoikeutta tullaan käyttämään laajasti hankkeiden viivyttämiseen. Aloitteeseen annettu vastaus on myös valituskelpoinen päätös, jolla on merkittäviä vaikutuksia aikatauluihin. Esiityksen sisältämä vaatimus aloitteen perustelemisesta lisää hallinnollista työtä niissä tapauksissa, jolloin aloite on puutteellisesti perusteltu ja kunnan tulee hallintolain mukaisesti pyytää aloitteen tekijää täydentämään aloitettaan (varsinkin jos tällaisesta aloitteesta on säädetty erikseen erityislaissa kuntalakiin perustuvan aloiteoikeuden lisäksi).

Aloiteoikeus tulee rajata siten, että aloitteen voi tehdä ainoastaan yleiskaavan mukaisista asioista ja määräaika tulee muuttaa siten että se on 8 kk. Neljän kuukauden määräaika on täysin riittämätön. Pidämme myös tärkeänä, että kunta voi hallintosäännössään päättää tällaisen aloitteen käsittelijästä.

Erytisharkinta-alue (52 §) ja suunnittelutarve ranta-alueella (53 §)

Lakiluonnoksessa esitetään nykyisen lain suunnittelutarvealueen muuttamista erityisharkinta-alueeksi. Erityisharkinta-alueella tarkoitetaan asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaa aluetta, jolla rakentamisen tiivistymisen tai yhdyskuntateknisen verkostojen ja liikenneväylien rakentamisen tai niiden toteuttamisedellytysten turvaamisen takia tarvitaan alueiden käytön suunnittelua tai erityistä harkintaa uuden rakentamisen sijoittamisessa. Erityisharkinta-alueen määritelmä eroaa näin suunnittelutarvealueesta ja selventää sitä kannatettavalla tavalla. Rannan suunnittelutarvetta koskeva sääntely sen sijaan jätetään pääosin ennalleen, mikä on käsitteiden erottamisen osalta kannatettavaa, sillä nykyinen suunnittelutarvealue ja rannan suunnittelutarve ovat samankaltaisten nimityksiensä vuoksi olleet helposti sekoitettavissa.

Nykyisen lain suunnittelutarveratkaisu korvataan erityisharkinta-alueen sijoittamisluvalla, josta lausutaan jäljempänä lupa-asioiden sääntelyyn liittyen Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta - osiossa.

Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa

Vuorovaikutus kaavoituksessa jäisi periaatteiltaan pitkälti ennalleen. Vuorovaikutusta kaavan aloitusvaiheessa korostetaan. Helsinki on kehittänyt vuorovaikutusprosesseja aktiivisesti koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Osallisia kuullaan kaavoituksen joka vaiheessa ja erilaisin menetelmin. Tavoitteena on saada osallisten laaja asiantuntemus mahdollisimman hyvin osaksi suunnitteluprosessia ja kohdentaa vuorovaikutus oikeisiin prosessin vaiheisiin sekä merkityksellisimpiin asioihin.

Lakiluonnoksessa on mukana esitys maanomistajien kuulemisesta sähköisesti tai kirjeitse jokaisessa kaavaprosessin vaiheessa, mikäli kaava esimerkiksi mahdollistaisi lunastamisen tai toisi muita rajoitteita. Maanomistajien kuulemiseen ei tarvita esitetyn kaltaista erillismenettelyä. Maanomistajien kuulemisen menettely muodostuisi etenkin yleispiirteisessä laajoja alueita koskevassa kaavoituksessa hyvin työlääksi ja pitkittäisi laatimisprosesseja. Vuorovaikutuksessa tulee pyrkiä hyödyntämään vahvasti uusia digitaalisia mahdollisuuksia, eikä maanomistajiin liittyen tarvita mitään erillismenettelyjä. Vuorovaikutuksen monimutkaistaminen ja tähän liittyvät määrämuotoisuuden vaatimukset lisäävät tarpeettomasti kaavoituksen prosessiriskejä muutoksenhakuun liittyen. Tämä vaikuttaa haitallisesti myös kaavoituksen niukkojen resurssien käyttöön. Ehdotetun 67 §:n mukaan kaavaa laativan viranomaisen on ilmoitettava niille muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa, perusteltu kannanottonsa esitettyyn mielipiteeseen. Kaupunki huomauttaa, että laajojen kaavahankkeiden kuten koko kuntaa koskevan yleiskaavan yhteydessä kaavaehdotuksesta voidaan antaa ns. adressityyppisiä muistutuksia, joissa voi olla satojen henkilöiden allekirjoituksia ja yhteystietoja. Tällöin kunnan tulee lähettää perusteltu kannanotto jokaiselle muistutuksen allekirjoittajalle, joka on antanut yhteystietonsa. Laissa tulisi olla mahdollisuus antaa perusteltu kannanotto myös yleistiedoksiantona tai julkaisemalla se niin kuin kunnan viralliset ilmoitukset julkaistaan. Mikäli katsotaan, että muistuttajille tulee kuitenkin ilmoittaa edellä mainitusta perustellun kannanoton julkaisemisesta, lain säännös voisi olla esim. seuraava: "Kunnan perusteltu kannanotto mielipiteeseen voidaan ilmoittaa muistutuksen tekijöille myös julkaisemalla se internetissä. Niille muistutuksen tekijöille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa, on ilmoitettava perustellun kannanoton julkaisemisesta". Vaihtoehtoisesti kaupunki ehdottaa, että perustellun kannanoton ilmoittamisessa käytettäisiin samaa periaatetta kuin kaavan hyväksymisestä ilmoittamisen (69 §) kohdalla: jos kirjelmässä on useita allekirjoittajia, voidaan tieto lähettää vain ensimmäiselle allekirjoittajalle. Ensimmäinen allekirjoittaja vastaa tiedon toimittamisesta muille allekirjoittaneille.

Kaupunki pitää kannatettavana, että sääntelyä vaikutusten arvioinnista täsmennetään, sillä vaikutusten arvioinnin riittävyys ja laajuus on ollut hyvin yleinen valitusperuste kaavojen kohdalla. Lakiluonnoksessa ehdotettujen hieman muutettujen sanamuotojen lisäksi olisi hyvä, että säännöskohtaisissa perusteluissa annettaisiin konkreettisempia esimerkkejä siitä, mitkä käytännössä ovat todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja millaista tarkkuustasoa selvityksiltä vaaditaan. Kaupunki toteaa, että etenkin 71 §:n uutta kohtaa ilmastoon, ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen kohdistuvista todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista olisi tarpeen käsitellä konkreettisemmin perusteluissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät (10 §)

Lakiluonnokseen sisältyy esitys ELY-keskusten roolin palauttamiseksi lähes vuoden 2017 lakimuutosta edeltävälle tasolle. Tämä tarkoittaisi, että ELY-keskuksille palautettaisiin pitkälti niiden aiemmat valvontatehtävät, jotka kohdistuivat kuntien alueiden käytön suunnittelun laillisuusvalvontaan, supistaen kuitenkin ELY-keskuksen kuntien kaavoitusta ohjaavaa tehtävää.

ELY-keskusten aiempaa roolia ei ole kaupungin näkemyksen mukaan tarpeen palauttaa, vaan ELY-keskuksella tulisi olla eri tavoitteita yhteensovittava, konsultoiva rooli. Vuonna 2017 voimaan tullut ELY-keskuksen valvontaroolin ja valitusoikeuden rajoitus on vähentänyt merkittävästi tehtyjä valituksia. Muutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, eikä sen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida eikä toimintaympäristö ole muuttunut tällä välin merkittävästi, joten ELY:n roolin palauttamista ei pidä tehdä hätiköiden. Myöskään ELY-keskuksen valitusmahdollisuuksia/oikaisukehotuksen tekemisen mahdollisuutta kaavan hyväksymispäätöksestä ei tule nykyisestä laajentaa. Muutoksenhakuun perustuvan valvontavallan lisääminen ilman kaavoituksen ohjaustehtävää muuttaisi ELY-keskuksen roolia jälkikäteisen laillisuusvalvonnan suuntaan, vaikka sekä kunnan että ELY-keskuksen etu olisi, että ennakkolliseen laillisuusvalvontaan ohjattaisiin resursseja niin, ettei ELY-keskuksen tarvitsisi ensinkään turvautua muutoksenhakuun.

19 Luku Hulevedet

Vaikka hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutosta hulevesien luvun soveltamisalaan (KRL 119 §), on sen tarkempi määrittely kuitenkin soveltamisen kannalta tarpeen. Kyseenalaiseksi on käytännössä koettu se, mitä tarkoitetaan rakennetulla alueella. Ovatko esimerkiksi yleiset puistot, missä ei ole rakennuksia tai rakennelmia sellainen rakennettu alue, johon sovelletaan hulevesiä koskevaa lukua.

Lakiluonnoksen 121 § on sinänsä kannatettava ja hyvä. Viimeisen momentin muotoilu kaipaa kuitenkin tarkennusta sen osalta, miten hulevesien hallinnassa voidaan edistää ilmastonmuutoksen hillintää. Hulevesien hallinta on kuitenkin lähtökohdiltaan hyvin pitkälti ilmastonmuutokseen sopeutumista.

Muutoksenhaku kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen (322 §)

Kaupunki kannattaa säännöksen 2 momentin lisäystä siitä, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi ja myös tällaista asemakaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Edellä mainitulla tavalla kaupunki ei pidä kaupunkiseutusuunnitelman muutoksenhakukelpoisuutta tarkoituksenmukaisena taikka perusteltuna.

Valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä (323 §)

Vaikutukseltaan vähäisen asemakaavan osalta lakiluonnoksessa esitetään valitusoikeuden laajentamista muita kaavoja vastaavaksi. Kaupunki katsoo, että vähäisen asemakaavamuutoksen ja poikkeamispäätöksen suhteellisen samankaltaisuuden vuoksi olisi edelleen perusteltua, että vaikutukseltaan vähäisistä asemakaavoista olisi valitusoikeus vain asianosaisilla. Vaikka muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten osuus asemakaavavalituksista on vähäinen, yksittäisessä tapauksessa valitusoikeuden rajaamisella voi olla paljonkin merkitystä asian käsittelyn tehokkuuden näkökulmasta. Valitusoikeuden tutkiminen tuomioistuimessa ei ole kaupungin käsityksen mukaan niin aikaavievä prosessi, että siitä luopumisella valitusten käsittely sujuvoituisi.

Valitusoikeuden avaaminen kunnan lisäksi muillekin tilanteessa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan kokonaan tai osittain, eikä kunta hae valituslupaa päätöksestä, voi kaupungin näkemyksen mukaan johtaa epätoivottavaan tilanteeseen, jos kunta päätyy aloittamaan alueen uuden kaavan valmistelun eri lähtökohdista. Tällöin muun kuin kunnan valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vähintäänkin hyödytön, ellei jopa haitallinen uuden vireille tulevan kaavan laatimisen kannalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikaisukehotus kaava-asiassa (324 §)

Viranomaisen oikaisukehotusta kaava-asiassa koskeva säännös on esitetty säilytettäväksi. Esityksessä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 91 §:n säännös on ehdotettu siirrettävän oikaisukehotuksen antamista koskevan pykälän 2. momentiksi. Kaupunki pitää tätä kannatettavana oikaisukehotuksen sisällön ja sen perusteiden selkeyttämiseksi. Kaupunki kannattaa lisäksi sitä, että jatkossa myös muun viranomaisen kuin kunnanvaltuuston olisi mahdollista käsitellä oikaisukehotus ja antaa sitä koskeva päätös.

Esityksessä oikaisukehotusta koskevien säännösten sanamuoto on säilytetty muutoin lähes entisellään, mutta kaupunki katsoo, että KRL 324 §:n ja 325 §:n sanamuotoa tulisi selkeyttää. Oikaisukehotuksen antamista koskevasta 324 §:stä ei yksiselitteisesti ilmene, millaisia vaihtoehtoisia päätöksiä kunta voi tehdä oikaisukehotuksen johdosta. Nykyisellään sanamuoto ”Oikaisukehotuksen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä oikaisukehotusta koskeva päätös” on liian yleisluontoinen.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 28.6.2013 13/0183/1 kaupunki ilmoitti hallinto-oikeudelle, että se oli oikaisukehotuksesta kuuden kuukauden määräajassa päättänyt ryhtyä muuttamaan yleiskaavaa. Hallinto-oikeus katsoi lain esitöihin viitaten, että kaupunginvaltuuston olisi kuuden kuukauden määräajassa tullut joko tehdä uusi kaavaa koskeva hyväksymispäätös tai päätös siitä, ettei kaavaa oikaisukehotuksen johdosta muuteta. Koska kaupunginvaltuusto oli asetetussa määräajassa ainoastaan päättänyt ryhtyä muuttamaan kaavaa tekemättä asiassa kuitenkin uutta hyväksymispäätöstä, kaavan hyväksymispäätös raukesi ja valitukset jätettiin tutkimatta.

MRL:n 196 §:n 3 momentin sanamuodon perusteella kunta voi ”palauttaa kaavan uudelleen käsiteltäväksi”. Oikeuskäytännön valossa tämä vaikuttaa ristiriitaiselta. Lakiluonnoksen 325 §:n perusteluiden sanamuodosta voidaan kuitenkin päätellä, että kunnalla on mahdollisuus muuttaa kaavaa, mutta säännöstä tulisi vielä tarkentaa toteamalla, miltä osin kaavaa on mahdollista muuttaa. Tämä tulisi ilmaista yksiselitteisesti oikaisukehotuksen käsittelyä koskevassa pykälässä niin, että kokonaiskuvaa ei tarvitse muodostaa molempien, 324 §:n ja 325 §:n, avulla.

Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä (330 §)

Kaupunki ei kannata ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentamista ko. päätöksiin ilman sen rajaamista esim. merkittäviin poikkeamisiin, varsinkaan siinä tilanteessa, jos ELY-keskuksen ennakkollista ohjaustehtävää ei olla palauttamassa edeltävälle tasolle.

Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo (335 §)

Lakiluonnoksessa esitetään, että nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen, mitä kaupunki pitää kannatettavana. Kuuluttamisesta aiheutuu merkittävä lisätyö kunnalle, eikä se ylimääräisenä hallinnollisena tehtävänä ole enää tarpeellinen digitalisoituvassa maailmassa.

Mikäli hyväksymispäätös saisi lainvoiman vain osittain, eli hallintotuomioistuimien kumoaisi osan kaavasta, kaava tulisi kaupungin käsityksen mukaan voimaan sellaisenaan. Kunnalla ei kaupungin käsityksen mukaan ole nykyisinkään ole laissa todettua mahdollisuutta jättää asemakaava kuuluttamatta osittaisen kumoamisen tilanteessa. Hallintotuomioistuinten tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei kumotun osan rajauksesta tai laajuudesta syntyisi jälkikäteen epäselvyyttä.

Rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen voimaantulo (338 §)

Säännöksen 2 momentissa viitataan virheellisesti 128 §:ään 215 §:n sijaan.

Kuuluttamisen menettelyn poistamista myös tämän säännöksen osalta pidetään kannatettavana.

Yleisen alueen suunnitelman hyväksyminen ennen asemakaavapäätöksen lainvoimaa (342 §)

Ehdotetun säännöksen mukaan yleisen alueen suunnitelma voidaan hyväksyä ennen kuin se asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös, johon yleisen alueen suunnitelma perustuu, on lainvoimainen. Kaupungin näkemyksen mukaan säännös on tarpeellinen ja linjassa sen kanssa, että asemakaava ja yleisen alueen suunnitelma voidaan myös hyväksyä yhtäaikaaisesti. Kaupunki pitää myös tärkeänä, että säännöksen 2 momentissa viitataan selvyden vuoksi 336 §:ään.

Tiedoksianto (347-349 §)

Kaupunki kannattaa MRL 198 §:n julkipanomenettelystä luopumista lupa- ja poikkeamisasiossa.

Ehdotettujen säännösten 348 § ja 349 § sanamuoto ja viittaus kuntalain mukaiseen tiedoksiantoon kunnan jäsenelle selventäisi ja yksinkertaistaisi tiedoksisaantihetken tulkintaa, mitä kaupunki pitää kannatettavana.

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

Tiivistelmä lausunnosta maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuteen

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lakiluonnosta huonona ja katsoo, että sen valmistelua ei tulisi jatkaa. Kaupungin näkemyksen mukaan maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuden kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksina toimivammaksi ja ketterämmäksi ja vasta toissijaisesti nykyisten toimintamallien merkittävämpi muuttaminen ja kehittäminen uudella

lainsäädännöllä. Kaupungin näkemyksen mukaan hyödyntämällä kuntien kehittämiä toimivia menetelmiä, käymällä avointa keskustelua MRL:n toimimattomien säännösten kehittämistarpeista ja vaihtoehtoja kokeilemalla voitaisiin päästä parempaan lopputulokseen. Mikäli ehdotettu kokonaisuudistus kuitenkin tullaan toteuttamaan, kaupunki pyytää huomioimaan kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta jäljempänä lausutut seikat.

Kaavojen toteuttamisen kokonaisuuden kannalta keskeisimmät ehdotetut muutokset liittyvät tonttijaon ja yleisten alueiden suunnittelun sääntelyn uudistamiseen ja tarkentamiseen, kunnan maapolitiikan ohjauskeinoihin, uuteen maapolitiikan ohjelmaan, maankäytösopimusten sääntelyn uudistamiseen ja tarkentamiseen sekä lunastamisen edellytysten tiukentamiseen.

Maapolitiikan osalta yksityiskohtaisen tarkan ja nopeasti vanhenevan detaljiohjauksen lisääminen lakiin johtaa tarpeettoman raskaaseen ja jäykkään hallintokäytäntöön, joka lain tavoitteiden vastaisesti hidastaa kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista, eikä hyödynnä resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Maapoliittisten linjausten ja niiden muutosten vuorovaikutus hidastaisi valitettavasti myös jo ennestään hitaita päätöksentekoprosesseja. Kuntien olisi pystyttävä säätelemään maapoliittisten linjausten maanluovutuskeinoja, jolloin reagointikyky muuttuviin tilanteisiin ja prosessien ennakoitavuus voisi parantua. Kun arvioidaan maapolitiikan harjoittamiseen liittyviä ehdotuksia yhdessä vireillä olevan lunastuslain muutoksen tavoitteiden kanssa, kuntien mahdollisuudet maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen heikentyvät. Lunastamisen tarve kasvaa merkittävästi, mikä myös hidastaa prosessia.

Tonttien ja tonttijakosuunnitelman osalta tonttijaon suhdetta rakentamisluvan myöntämiseen olisi syytä pohtia lakiluonnoksessa tarkemmin. Yleisten alueiden suunnittelun osalta muutokset ovat nykyistä lainsäädäntöä selkeyttäviä, eikä muutoksilla juuri ole vaikutusta Helsingin nykyiseen menettelyyn, joka on osittain ylittänyt lainsäädännön minimitasoa. Tiettyt yksittäiset muutokset myös joustavoittavat menettelyä.

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

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lakiluonnosta huonona ja katsoo ettei sen valmistelua tulisi jatkaa vaan edetä tarpeellisin osauudistuksin.

Lakiluonnoksessa on käsitelty myös kaavoituksen toteutukseen liittyviä teemoja ja esitetty muutoksia maankäytösopimuksiin, kuntien maapolitiikkaan, lunastusoikeuksiin ja kaavojen toteutukseen. Yleisellä tasolla Kaupunki toteaa, että pienipiirteinen, nopeasti vanhenevan detaljiohjauksen lisääminen lakiin johtaa tarpeettoman raskaaseen hallintokäytäntöön, joka lain tavoitteiden vastaisesti hidastaa kaavoitusta ja sen toteuttamista. Samalla se tuhlaa kuntien ja kuntalaisten resursseja kalliisiin, tuottamattomiin ja hyödyttömiin toimiin.

Maapolitiikan ohjelma

Maapoliittisten linjausten julkistaminen ja tiedottaminen on jo maamme kasvavien kaupunkien arkitodellisuutta. Lakitasoinen pikkutarkka ja nopeasti vanhentuva ohjeistus julkaisutavasta ja – paikasta sekä seurannasta on tarpeeton. Tietokoneselainten tehokkailla hakumoottoreilla tiedot löytyvät yleensä helpommin kuin kuntien verkkosivuilta ja usein kaupungin verkkosivuilla julkaisema vuositilasto olisi huomattavasti luontevampi paikka keskitetysti samalla hakea myös maapolitiikkaa sivuavaa tilastotietoutta.

Ehdotus maapolitiikan ohjelman merkittävien muutosten laajasta vuorovaikutuskuulemisesta ei ole tarkoituksenmukainen. Maanluovutusta koskeva hinnoittelu on jo käytännössä yhtenevästi määritetty Kuntalaissa, kielletyn valtiotuen EU-direktiivissä, lunastuslaissa ja tontinosien osalta KKO:n tuoreessa ennakkopäätöksessä (KKO:2021:3). Kun lakiluonnos on poistamassa tai merkittävästi heikentämässä MRL:n maapoliittisia keinoja, on maapoliittisen ohjelmakokonaisuuden merkityksenä tiivistetyn ja kokoavan informatiivisen luonteen lisäksi määrittää kunnan maanhankinnan mahdolliset painopistealueet, maanluovutusten muoto (myynnin ja vuokrauksen suhde) sekä maankäyttösopimusmenettelyn ja mahdollisten kuntakohtaisten vapaaehtoisten toimien periaatteet ja käytännöt. Helsinki tekee vuositasolla 1030 maankäyttösopimusta, joista vain muutama yksityishenkilöiden kanssa. Laaja, kuntien päätösvalmistelua merkittävästi hidastava kuulemisvelvoite asiasta, joka valtuustokaudella koskee enimmillään 2-4 promillea Helsingin asukkaista on ylimitoitettu vaatimus, etenkin kun vähintään kaksiportainen päätöskäsittely on julkinen ja kunnan verkkosivuilta sekä mediasta luettavissa.

Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä. Esitys vaarantaa epäselvyytensä vuoksi nykyisten maankäyttösopimusten roolin osana kunnan maapolitiikkaa.

Positiivisena on pidettävä, että lakiluonnos HE:n mukaan edelleen mahdollistaisi Helsingin kevyeksi ja ennakoitavaksi koettua keskimääräiseen asemakaavan toteuttamiskustannuksiin ja kaavan arvonnousuun perustuvan yhdistelmän käyttämistä. Myös maanomistajan osallistumisvastuun selkeä kirjaaminen on kannatettavaa. Muutoin maankäyttösopimusten pykäläkirjaukset kuitenkin herättävät kysymyksiä. Virhepäätelmien välttämiseksi kaikkia menettelyjä koskevat säännökset olisi selkeästi eriytettävä omiin pykäliinsä. Nykymuotoisena lakiluonnos jättää epäselväksi pitääkö kunnan tuottaa myös omaa menettelyä käyttäessään 143 ja 146 §:n mukaisia kalliisti selvitettäviin ja tulkinnanvaraisiin sekä osittain keskenään ristiriitaisiin säännöksiin perustuvia lisälaskelmia, joille ei ole nähtävissä mitään relevanttia tarvetta. Kunnan infrainvestoinnit palvelevat aina kaikkia kuntalaisia, koska heillä kaikilla on oikeus hyödyntää yleisiä alueita. Lakiluonnoksen mukaisia vaikutusalue-rajauksia ei ole mahdollista määrittää objektiivisesti. Erityisesti täydennysrakentamisen ns. postimerkkikaavan tontin edustalla olevasta kadusta tai kevyen liikenteen väylästä ei ole juurikaan hyötyä, ellei se kytkeydy muuhun katuverkkoon. Helsinki pitää siksi omaa, alempana selostettavaa käytäntöään huomattavasti lakiluonnosratkaisuja selkeämpänä, tasapuolisempänä, yksikäsitteisempänä ja ennakoitavampana.

Kaupunki katsoo, että 141 §:n mukainen ehdotus käytännössä johtaisi jatkuvaan, lähes koko kaavoitusprosessin kestäviin maankäyttösopimusneuvotteluihin, jotka olisivat erittäin työläitä ja molempia osapuolia turhauttavia asemakaavaratkaisujen ja määräysehdoitusten sekä rakennusoikeuden markkina-arvojen muutoksista johtuvien syiden vuoksi. Helsingissä toimimme siten, että maanomistajille kaavan alkuvaiheessa kerrotaan maankäyttösopimuksen periaatteet ja korvauksen laskentaperusteet sekä ohjataan tutustumaan verkkosivujemme aineistoihin.

Ehdotetun 142 §:n toteuttamismaksun kynnysarvon sitominen rakennusoikeuden lisäykseen on epätasapuolinen, koska rakennusoikeuden arvo vaihtelee niin valtakunnallisesti kuin Helsingin eri osissakin merkittävästi. Helsingissä asuinkerrostalojen rakennusoikeuden arvo vaihtelee tasosta 300 €/kem2 yli 3 000 €/kem2. Vanhaan 1950-luvun ns. (omakotitalon) perusrakennusoikeuteen pohjautuvasta määrittelytavasta olisi jo syytä luopua, taikka mahdollistaa kaupunkien täydennysrakentamiseen paremmin sopivan arvonnousun absoluuttiseen määrään sidotun

korvauskynnyksen käyttämisen. Joustavan päivittämistarpeen vuoksi korvauskynnys tulisi määrittää asetustasolla.

Pykälien 145 – 147 säännökset ovat epäselvät, tulkinnanvaraiset ja tarkkuustasoltaan vaihtelevat. Luonnoksen seurantamenettely on käytännössä mahdoton toteuttaa, koska kaavan toteuttaminen kestää Helsingissä käytännössä 5 - 15 vuotta asemakaavan lainvoimaistumisesta. Kun asemakaavan lainvoimaistuminen tyyppillisten valitusprosessien vuoksi lisäksi kestää ½ - 5 vuotta maankäyttösopimuksen tekemisestä ja maanomistus muuttuu asemakaavan toteuttamisen vaatimien kiinteistöjärjestelyjen sekä vapaaehtoisten myyntien seurauksena on jokaisen kuntainfran laskun erittely omistusyksiköihin, joita ei enää ole, käytännössä mahdotonta – etenkin, jos asemakaava tai sen osa seurantajakson aikana vielä muuttuu. On myös hyvin vaikeata selvittää kenelle mahdollinen, vaikkakin epätodennäköinen 156 §:n mukainen palautusmaksu pitää suorittaa. Lunastuslain mukaisen korvauksen tallentamismenettelyn käyttäminen olisi tässäkin selkeyttävä ja eri viranomaiskäytäntöjä yhdistävä toimintamalli.

Helsingin korvaustaso (osuus arvonnoususta) perustuu kaupungin keskimääräisiin asemakaavojen arvioituihin toteuttamiskustannuksiin, jolloin vaikutusalueajusten subjektiiviset tulkinnanvaraisuudet eivät vaikuta laskelmiin. Menettelyä puoltaa sekin, että maanomistajalle kaavoitettavan rakennusoikeuden arvo perustuu koko kaupungin infran, kasvun ja työ- sekä palvelutarjonnan luomaan kysyntään. Kaupungin infrainvestoinnit tehdään 50 vuoden tarvetta silmällä pitäen siten, että ne mahdollistavat täydennysrakentamisen. Infrainvestoinnit on aikaisemman yleisten alueiden maanhankinnan lailla otettava huomioon jälleenhankintakustannuksina maankäyttösopimuksen korvaus(kustannus)perusteita määritettäessä. Korvauksen sitominen markkina-arvopohjaiseen arvonnousuosuuteen mahdollistaa kustannusten ennakoitavuuden ja ulkopuolisten asiantuntijoiden palvelujen tehokkaan hyödyntämisen maanomistajien apuna. Samalla ulkopuoliset asiantuntijat, joita kaupunkikin tarvittaessa käyttää, luovat varmuutta pelisääntöjen tasapuolisesta noudattamisesta. Lakiedotuksen ratkaisut aiheuttaisivat turhaa työtä ja hämmennystä niin maanomistajille kuin kaupungille. Siksi ne tulisi hylätä. Toteuttamismaksun osalta olisi selkeämpää noudattaa lunastustoimitusta vastaavaa menettelyä, jolloin toteuttaminen olisi yksinkertaisempaa, erilaisia pakkokeinojen menettelyjä yhdenmukaistavaa ja kunta saisi etupainotteisiin kustannusvelvoitteisiinsa maksut mahdollisimman oikea-aikaisesti. Niin nykymenttelyn kuin lakiluonnoksenkin ongelmana on, että ne mahdollistavat maanomistajien taholta kaavoituksen ja sen toteuttamisen vaikeuttamisen, mikä jarruttaa tarpeellista täydennysrakentamista ja siirtää arvonnousun kustannuksia muille kuntalaisille.

Lakiluonnoksen vaikutusarvioinnit ovat puutteellisia. Esimerkiksi lunastustarpeen monikymmenkertautuminen on luonnoksessa perusteltu toteamuksella, että kunnat säästävät neuvottelukustannuksissa ja valtio voi hoitaa asian kuntia kustannustehokkaammin. Jo nykyisellään lunastusprosessi on pääsääntöisesti Helsingin kaupungin vapaaehtoista neuvottelu- ja päätösprosessia hitaampi ja työläämpi menettely. Helsinki voisi jo nyt halutessaan käyttää lunastuksia neuvottelujen sijaan, mutta kaupunki osoittaa neuvottelumenettelyjen kautta arvostavansa asukkaitaan ottamalla heidät huomioon ihmisinä ja kuuntelemalla heitä. Toimintatapa on lisännyt maanomistajien luottamusta kaupungin toimintaan ja – vaikka hintanäkemyserot joskus ovat suuretkin – maanomistajat arvostavat sitä, että kaupunki etsii ratkaisuja ja käyttää vastakkainasettelua lietsovia pakkokeinomahdollisuuksiaan vasta viimeisenä keinonaan, kun maanhankinta on tarpeen kiireellisen yleisen tarpeen vuoksi.

Lakiluonnoksessa esitetään toteuttamismaksun (nykylain kehittämiskorvaus) maksuvelvollisuuden alarajaksi 250 kerrosneliometriä (142 §). Tontinomistajan on maksettava maksu kunnalle, jos kunta

vaatii maksun laissa säädetyin menettelyin. Jos asemakaavoituksen tuoma lisärakennusoikeus jää tätä pienemmäksi, ei maksuvelvollisuutta ole. Nykyllaissa vastaava alaraja on 500 kerrosneliömetriä.

Ns. kynnysarvon sitominen rakennusoikeuden lisäykseen on epätasapuolinen, koska rakennusoikeuden arvo vaihtelee niin valtakunnallisesti kuin Helsingin eri osissa merkittävästi. Helsingissä asuinkerrostalojen rakennusoikeuden arvo vaihtelee tasosta 300 €/kem² yli 3 000 €/kem²:iin. Vanhaan 1950-luvun ns. (omakotitalon) perusrakennusoikeuteen pohjautuvasta määrittelytavasta olisi jo syytä luopua, taikka mahdollistaa kaupunkien täydennysrakentamiseen paremmin sopivaa, arvonnousun absoluuttiseen määrään sidottua korvauskynnystä. Joustavan päivittämistarpeen vuoksi korvauskynnys tulisi määrittää asetustasolla.

Lisäksi luonnoksessa esitetään maksun maksimimääräksi 70 %:ksi tontin arvonnoususta (144 §). Tontinomistajan olisi maksettava tämä määrä kunnalle, jos kunta vaatii maksua laissa säädetyin menettelyin. Maksun toisena ylärajana ovat nykyiseen tapaan ne kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joita asemakaava-alueen toteuttaminen sille aiheuttaa.

Helsingin maankäyttökorvaus on asemakaavamuutoksissa 35 % siitä kaavan tuomasta arvonnoususta, joka asuntotonteilla ylittää 1 000 000 euroa ja muilla tonteilla/alueilla 700 000 euroa. Ensikaavoissa korvauskynnykset ovat samat, mutta korvattava osuus on 50 % arvonnoususta. Helsingin kannalta korvausosuuden maksimi ei siten ole relevantti. Toisen mainitun 143 §:n ylärajan määrittäminen on sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi mahdoton yksikäsitteisesti määrittää ja siitä tulisi siksi luopua tai Helsingin tapaan määrittää korvauskynnys ja korvausosuuden enimmäismäärä arvonnoususta siten, että korvaus vastaa kaupungin keskimääräisiä kaavan toteuttamiskustannuksia. Kunnan infrainvestoinnit palvelevat aina kaikkia kuntalaisia, koska heillä kaikilla on oikeus hyödyntää yleisiä alueita. Vaikutusaluemäärittäystä ei objektiivisesti pysty määrittämään, koska ns. postimerkkikaavan tontin edustalla olevasta kadusta tai kevyen liikenteen väylästä ei ole paljon hyötyä, ellei se kytkeydy muuhun katuverkkoon. Rajauksen tekeminen on aina subjektiiviseen näkemykseen pohjautuva.

Lunastaminen

Lain 163 §:ää olisi selvennettävä koskemaan myös asemakaavan lainvoimaistumisen jälkeen rakennettavia maantievalueita. Kunnan omistusoikeus ja valtion tieoikeus olisi voitava rekisteröidä suoraan hakemuksen perusteella, kun valtio on saanut omistusoikeuden maantie/liikennealueeseen.

Katualueen ilmaisuusvelvollisuuden poistamisen vaikutus on Helsingissä verraten pieni, mutta monissa kaupungeissa ja kunnissa sen taloudellinen vaikutus luo omalta osaltaan painetta nostaa veroja ja maksuja merkittävästikin suuremmissa määrin kuin lainvalmistelun vajavaisten vaikutusarviointien perusteella on päätelty.

Katualueen ilmaisuusvelvollisuuden poistamisen vaikutus on Helsingissä verraten pieni, mutta monissa kaupungeissa ja kunnissa sen taloudellinen vaikutus luo omalta osaltaan painetta nostaa veroja ja maksuja merkittävästikin suuremmissa määrin kuin lainvalmistelun vajavaisten vaikutusarviointien perusteella on päätelty.

Kunnan lunastusoikeuden piirissä olevien kiinteistöjen lunastuskorvausta määritettäessä olisi syytä tarkentaa säännöksiä siten, että kunnan kaavaratkaisun mahdollinen kompensatio otetaan huomioon lunastuskorvauksessa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa kaduksi otettavan tontinosan lunastuskorvauksen (maapohja-, haitta ja vahingonkorvaukset) kuittaamisen 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. Helsingissä jo nykyinsäädäntö ja Korkeimman oikeuden tuore ennakkoratkaisu (KKO:2021:3) johtavat helposti lunastuskorvauksiin, jotka voivat olla moninkertaiset jalkakäytävän tai kadunlevennyksen rakentamiskustannuksiin nähden. Tätä ei voi pitää oikeudenmukaisena, koska nämä maanomistajaa pääosin hyödyttävät kustannukset maksetaan muilla kuntalaisilla.

Lunastuslain muutosluonnoksen mukainen lunastuskorvauksen määrittäminen 15 % markkina-arvoa korkeammaksi uhkaa lopettaa Helsingin kaupungin vapaaehtoisuuteen perustuvan toimivan ja lunastusta inhimillisemmän toimintatavan. Seurauksia on tarkemmin kuvattu edellä, maankäyttösovimusosion viimeisessä kappaleessa.

Kunnan hakiessa lunastusoikeutta yhdyskuntakehitystä varten 166.3 §:ään on ehdotettu uusi ongelmallinen kriteeri, jonka mukaan lunastaminen on ajoitukseltaan oltava kehittämisen tarpeeseen nähden sopiva. Tulkinnanvarainen ja epäselvä ilmaisu olisi syytä turhien oikeuslaitosta kuormittavien oikeusprosessien välttämiseksi syytä poistaa. Kunnan yhdyskuntarakenteen kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä. Lunastuslupa- ja lunastus- sekä asemakaavaprosessit ovat oikeuskäsittelyineen hyvin pitkiä. Kunnan on siksi käytännössä vähänkin suuremmissa hankkeissa haettava lunastuslupa vähintään 10-20 vuotta ennen kuin alueen toteuttamiseen on tarpeen ryhtyä.

Tonttijakoon ja kiinteistönmuodostukseen sekä yleisiin alueisiin liittyvät asemakaavan toteuttamistoimet

Kaavoitus- ja rakentamislakiesityksen 94.3 §:ssä säädetään, että ”Tonttijakosuunnitelmaa laadittaessa on noudatettava asemakaavaa. Tonttijakosuunnitelmassa voidaan poiketa vähäisessä määrin asemakaavasta, jos poikkeaminen on luonteeltaan tekninen eikä sillä puututa vähäistä enempää kenenkään asemakaavaan perustuvaan oikeuteen tai etuun.” Helsingissä ja mitä ilmeisimmin monissa muissakin kaupungeissa on tehty paljon poikkeamispäätöksiä, joiden perusteella esim. pientaloalueella on voinut rakentaa asemakaavassa osoitetun tehokkuuden 0,20 sijaan tehokkuudella 0,25. Tonttijakoa laadittaessa tällainen poikkeamispäätös on mm. asemakaavan määräysten lisäksi keskeinen pohja ja peruste suunniteltaessa tulevien tonttien pinta-aloja ja ulottuvuuksia. Esitetyn lainkohdan sekä sen perustelujen mukaan jatkossa tonttijakoa ei voisi laatia poikkeamispäätökseen perustuen. Näin ollen yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi syytä lisätä täsmennys siitä, että lainvoimainen poikkeamispäätös rinnastuu asemakaavaan.

Koskien esityksen 94.6 §:ää, kaupunki toteaa, että perusteluissa 94.6 §:n 2-kohtaa koskeva velvoite esittää pääsäännöstä poikkeamisen syyt tonttijakoratkaisun perusteluissa lisää valmistelutyötä aiemman lainsäädännön mukaiseen käytäntöön nähden. MRA 37.2 §:n mukaista menettelyä rasitteen osoittamisesta tonttijaossa vähintään tekstimainintana on pidetty hyvänä ja toimivana. Muilta osin kutakuinkin nykyistä MRA 37.3 §:ää vastaava sääntely esitetyn KRL:n 94.6 §:ssä on erittäin toivottu ja tarpeellinen.

Esityksen 100 §:ssä on tärkeää säilyttää nykyisen MRL 81 §:n sisältö pääsääntönä. Rakennuslupaa (esityksessä sijoittamislupaa) ei jatkossakaan tule myöntää ennen tonttijaon mukaisen tontin merkitsemistä kiinteistörekisteriin. Tämä on oleellista myös sen vuoksi, että rakennuslupapykäläistä ollaan poistamassa rakennuspaikan omistajuuden tarkistaminen.

Helsingissä on sovellettu kevennettyjen rakentamismääräysten kokeilulakia sekä sitä ennen MRL 175 §:ää. Kaupunkimittauspalvelut on antanut puoltavia lausuntoja rakennusvalvonnalle niissä tilanteissa, joissa tontin lohkomisen kaikki edellytykset ovat olleet olemassa ja tonttijako on ollut tehty, mikä on käytännössä tarkoittanut sitä, että tonttijako on ollut hyväksytty. Tämä on ollut sujuva ja asiakkaiden puolelta myös toimivaksi nähty menettely. Se, että kokeilulakiin oli aikanaan vuodesta 2010 alkaen säädetty mahdollisuus myöntää rakennuslupa ennen tonttijakoa, on ollut valitettava erehdys. Tätä ei ole tarkoituksella sovellettu Helsingissä tältä osin ollenkaan eikä muissakaan kokeilukaupungeissa juurikaan. Mikäli rakennuslupa myönnettäisiin ennen tonttijakoa, jouduttaisiin joka tapauksessa huolehtimaan niistä samoista asioista, joista tonttijakoprosessissa (ja joiltain osin vasta tontin lohkomis- ja tontinosan lunastusprosessissa) muutoinkin huolehditaan eli että rakennuspaikka on tarkoituksenmukainen, muodostajakiinteistöjen ja –määräalojen omistus on yhtenevä, määritetään rakennuspaikan rakennusoikeus ja rakennuspaikan rajojen sijainti asemakaavan mukaiseen rakennusalaan (joka usein ahtailla tonteilla on joltain osin sama kuin suunniteltavan rakennuksen seinän sijainti) nähden ja varmistetaan, että perustettavat rasitteet mahdollistavat eivätkä toisaalta myöskään estä suunniteltavaa rakentamista ja että ne myös saadaan perustettua sekä annetaan rakennuspaikalle välttämätön osoite, johon rakennuslupa sidotaan ja joka viedään valtakunnan rakennusrekisteriin ja jota tarvitaan jo heti rakennushankkeen alkuvaiheessa, mm. kunnallisteknisen liitoskohtalausannon antamiseen.

Helsingissä sovelletussa em. lausuntomenettelyssä rakennusluvan ehdoksi määritetään, että tontin tulee olla merkitty kiinteistörekisteriin ennen rakennuksen käyttöönottoa. Kiireellisissä tapauksissa tämä on toiminut erittäin hyvin – lohkomiselle on jäänyt vähintäänkin riittävä aika ja uusien rakennusten käyttöönotto on voitu tehdä tavoitellussa aikataulussa.

Edellä mainituista asioista huolehtiminen vie joka tapauksessa käytännössä vähintään saman ajan kuin virallinen tonttijakoprosessikin. Miksi siis rakennuslupaprosessin ei tulisi perustua viralliseen tietoon? Emme näe, että olisi tarkoituksenmukaista luoda epävirallinen rinnakkaisprosessi virallisen ohkeen. Epävirallisten prosessien tuloksia ei voida viedä virallisiin rekistereihin, jolloin tarvitaan myös varjoseuranta ja –tietueet näille tiedoille. Tällöin useiden toimijoiden kokonaisprosessissa erehtymisen, sekaannusten ja mm. toisen maalle rakentamisen riski kasvaa erittäin merkittäväksi. Nykyiseen lainsäädäntöön perustuva prosessi on kunnossa, kaikkien osallisten kannalta selkeä ja täsmälliseen, käytännössä virheettömään toimintaan ohjaava kaikilta osin.

Rakennusluvan hakijalla on luonnollisesti erittäin suuri intressi saada rakennuslupa rakennushankkeelleen. Kun tonttijako, tontin lohkomisen ja sen rekisteröinti ovat edellytyksenä rakennusluvan saamiselle, hakija on siten motivoitunut hoitamaan myös kyseiset asiat kuntoon. Edellä kuvatussa menettelyssä, jossa kaupunkimittauspalvelut antaa rakennusvalvonnalle puoltavan lausunnon rakennusluvan myöntämiselle, vaikka tonttia ei ole vielä lohkottu eikä merkitty kiinteistörekisteriin, tontin lohkomistoimitusta on tullut hakea ja edellytysten sen tekemiselle on oltava olemassa. Tällöin kiinteistötoimituksen tekeminen voi alkaa ja riski siitä, että se jäisi sen jälkeen kokonaan tekemättä on vähäinen.

Mikäli 100 § tulisi voimaan esitetyssä muodossa, riski siitä, että tontin lohkomisen ja rekisteröinti ja jopa niitä edeltävä tonttijako jäävät kokonaan tekemättä, kasvaa erittäin suureksi. Tällä olisi vakavia vaikutuksia kiinteistöjärjestelmän selkeydelle. Kyseisen asian seuraaminen siirtyisi prosessissa kiinteistönmuodostusviranomaiselta rakennusvalvontaviranomaiselle, jolla on jo ennestään hyvin paljon omia velvollisuuksia. Lohkomisen ja rekisteröinnin tekeminen esitetyn pääsäännön mukaisesti vasta käyttöönottokatselmukseen mennessä, aiheuttaisi - mikäli ne ylipäätään tulisi hoidettua - sen, että aikataulupaine kyseisten toimenpiteiden tekemiselle kasvaisi erittäin suureksi, kun niiden

tekeminen siirtyisi aivan käyttöönottokatselmusta edeltäväksi. Tontin lohkomistoimitus edellyttää käytännössä hakemusta, joten kiinteistönmuodostusviranomaisen ei voi toimia ennen sitä ja kuten todettu nykyisessä menettelyssä rakennuslupan hakijalla on vahva motivaatio tehdä hakemus, jotta rakennushanke pääsee etenemään.

On todettava, että myöskään nykyinen MRL 81 § ei täysin toimi. Kaupungeissa on myönnetty rakennuslupia ja rakennuksia otettu käyttöön ilman, että tontteja olisi lainkaan merkitty kiinteistörekisteriin. Sen paremmin nykyisessä kuin esitetystä lainsäädännössä tätä lopputulosta ei ole sanktioitu. Tämän vuoksi nykyistä MRL 81 §:ää tulisi pikemminkin tiukentaa ja mahdollisesti määritellä myös sanktio näille kiinteistörekisterijärjestelmän selkeyttä vaarantaville tapauksille. On tarpeen säätää esimerkiksi, että rakennuslupaa ei voi saada vireille ilman, että tonttijako on hyväksytty, tontin lohkomistoimitusta haettu ja edellytykset sen suorittamiselle ovat olemassa. Lisäksi on säädettävä tai vähintään tuotava esille lain perusteluissa, että rakennuslupa- ja rakentamisaikaisen valvonnan prosessien aikana rakennusvalvontaviranomaisen on seurattava sitä, että tontin lohkominen tulee tehdyksi ja tontti rekisteröidyksi – ehdottomasti viimeistään käyttöönottokatselmukseen mennessä.

Nykyinen MRL 81 § on ollut siinä suhteessa toimiva, että se on koskenut kaikkia rakennuslupia, ei ainoastaan uudisrakentamisen lupia. Tällä on ollut merkittävä vaikutus kiinteistöjärjestelmän selkeydelle eikä esitetyn 100 §:n tulisi siksi koskea vain uudisrakentamisen rakennuslupia vaan kaikkia rakennuslupia (sijoittamislupia).

Esityksen 99.1 §:ssä esitetään säädettäväksi, että ”Jos alueelta kumotaan kokonaan tai osittain se asemakaava, jonka toteuttamiseksi tonttijakosuunnitelma on tehty, kumoutuu myös tonttijakosuunnitelma kyseisen alueen osalta.” Kaupunki toteaa, että esitettyä säädöksen 99.1 § ei tule saattaa voimaan muutoin kuin tapauksissa, joissa asemakaava ainoastaan kumotaan. Säädöstä tulee selkeyttää tältä osin, ettei sitä erehdyttäisi soveltamaan asemakaavaa muutettaessa.

Esityksen 102 §:ssä esitetään säädettäväksi, että jos tonttijakosuunnitelmaa muutetaan kiinteistönomistajan esityksestä ja muutos palvelee pääasiassa tämän yksityistä etua, kunnalla on oikeus saada kiinteistönomistajalta korvaus suunnitelman muuttamisesta kunnalle aiheutuneista kustannuksista. Toisin kuin nykyisin voimassa olevan MRL 82 §:n mukaan, kaupunki ei tällöin voisi periä kustannuksia ensimmäisestä tonttijaosta, vaikka sekin laadittaisiin vain maanomistajan rakennushankkeen johdosta kiireellisenä. Sitä on voinut myös edeltää maanomistajan oman edun vuoksi hakema asemakaavan muutos, joka esitetyn 99.1 §:n perusteella ilmeisesti kumoaisi aiemmin voimassa olleen tonttijaon. Taustalla voi usein olla myös tilanne, jossa maanomistaja on aikoinaan jättäytynyt pois kaupungin koko kortteliin laatimasta tonttijaosta. Tällöin maanomistaja on usein jo pitkään saanut merkittävää taloudellista etua myös siitä, että hänen ei ole tarvinnut maksaa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä. Kiinteistöverolain mukaan ratkaisevaa on, onko tonttijako laadittu vai ei (alueilla, joilla tulee laatia sitova tonttijako (MRL 78.1 §: ”Tonttijako on laadittava sitovana, milloin alueen keskeinen sijainti, korttelin rakennustehokkuus tai kiinteistöjärjestelmän selkeys sitä edellyttävät.”)). Esitetty muutos vähentäisi merkittävästi Helsingin kaupungin kaupunkimittauspalveluiden tuloja. Nykyistä hyvin toiminutta MRL 82 §:n mukaista mahdollisuutta periä laatimiskustannukset myös ensimmäisen tonttijaon laatimisesta, mikäli se tehdään maanomistajan tarpeesta ja hakemuksesta sekä MRL 78.2 §:n määritelmää ”Tonttijako voidaan laatia myös korttelin osaan, jollei näin estetä tai vaikeuteta sopivaa tonttijakoa korttelin muissa osissa”, ei ole syytä muuttaa. Em. MRL 78.2 §:n kohdan soveltaminen ei ole aiheuttanut minkäänlaisia ongelmia.

Kiinteistönmuodostamislakiin esitetyt muutokset

Asemakaavan mukaisten katualueiden lohkomisia koskevia hyviä uudistuksia ovat kiinteistönmuodostamislain 23 a §:n toinen momentti sekä 27 a §. Viimemainittu vähentää tiedottamisen tarvetta katualueilla sijaitsevien kulkurasitteisiin oikeutettujen kiinteistöjen omistajille.

Yleiset alueet (18 luku)

Kaupunki pitää kannatettavana yleisiin alueisiin liittyvien määritelmien ja tiedoksiantotapojen tarkentamista ehdotetulla tavalla.

Kaupunki huomauttaa, että 106 §:n 1 momentti, jonka mukaan puisto- tai lähivirkistysalueelle saa rakentaa vain alueen tarkoitukseen soveltuvia vähäisiä rakennelmia, jollei asemakaavassa ole toisin osoitettu, ei vaikuta varsinaisesti liittyvän pykälän otsikkoon, joka on Infralaitteet yleisellä alueella. Näin ollen jää epäselväksi, tarkoitetaanko 1 momentissa rakentamisella myös muiden kuin infralaitteiden rakentamista.

Yleisen alueen suunnitelmasta ehdotetaan säädettävän aiempaa kattavammin, ja MRL:stä poiketen kunnan tulee lähtökohtaisesti laatia yleisen alueen suunnitelma ja ilman suunnitelmaa voitaisiin suorittaa vain sellaista rakentamista, jolla on vain vähäinen vaikutus ympäristöön. Kaupunki toteaa, että Helsingissä yleisten alueiden suunnitelmien ja puistosuunnitelmien laatiminen on jo nykyisellään ollut pääsääntö, eikä muutoksella ole juuri vaikutusta nykyiseen käytäntöön. Kaupunki pitää kannatettavana 107 §:n joustavoittavaa säännöstä siitä, että vaikka yleisen alueen suunnitelmaa laadittaessa on noudatettava asemakaavaa, asemakaavasta saa kuitenkin poiketa vähäisessä määrin, jos poikkeaminen on tarpeen 2 momentissa säädettyjen vaatimusten ja tavoitteiden vuoksi. Vähäisyyden tulkintaa on säännöksen perusteluissa avattu vertaamalla sitä vähäiseen poikkeamiseen rakentamisluvan yhteydessä, mutta lisäksi olisi toivottavaa, että vähäisyydestä esitettäisiin konkreettisia esimerkkejä juuri yleisiin alueisiin liittyen.

Kaupunki pitää kannatettavana myös joustavuutta ja kunnan harkintavallan painottamista siinä, että osa yleisen alueen suunnitelman laatuvaatimuksista on toteutettava mahdollisuuksien mukaan. Kaupunki katsoo myös tarkoituksenmukaiseksi sen, että yleisen alueen suunnitelman vuorovaikutuksesta on ehdotettu säädettäväksi omassa luvussaan, jolloin erot kaavoituksen vuorovaikutukseen tulevat nykyistä paremmin esiin. Joustavuutta ja päätöksenteon sujuvuutta voi lisätä myös se, että yleisen alueen suunnitelma voidaan laatia asemakaavan laatimisen yhteydessä sekä hyväksyä yhdessä tämän kanssa, ja että osallistuminen yleisen alueen suunnitelman valmisteluun voidaan järjestää myös asemakaavoituksen yhteydessä.

MRL 88.1 §:n mukaan kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kustannuksellaan tonttiliittymän rakentamisesta rakennetun kadun ajoradan reunasta kiinteistölleen. Vastaava säännös on ehdotettu otettavaksi uuden lain 117 §:ään. Säännöksen perusteluihin ehdotetaan täsmennettäväksi, miten tonttiliittymän rakentamista koskeva säännös soveltuu tilanteeseen, jossa ajoradan reunan ja kiinteistön rajan välissä on esimerkiksi kevyen liikenteen väylä, jonka toteuttaminen on kunnan vastuulla.

Nykyinen kadunpito-käsite on luonnoksessa korvattu käsitteellä kadun toteuttaminen. MRL 84 §:n mukaan kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon. Sen sijaan kadun toteuttamisen käsitteellä tarkoitetaan luonnoksessa ainoastaan

kadun toteuttamista ja rakentamista (luonnoksen s. 333), mutta ei kunnossa- ja puhtaanapitoa. Tähän liittyen huomautetaan, että kadunpito-käsitettä käytetään edelleen luonnoksen 118 §:ssä: ”Jos kunnan hallussa olevalla yleisellä alueella sijaitseva infrarakenne vaikeuttaa asemakaavan toteuttamista tai kadunpitoa”.

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

Tiivistelmä lausunnosta rakentamisen kokonaisuuteen

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lakiluonnosta huonona ja katsoo, että sen valmistelua ei tulisi jatkaa. Kaupungin näkemyksen mukaan rakentamisen kokonaisuuden kehittämisen prioriteetteina tulisi ensisijaisesti olla toiminnan ja yhteistyön kehittäminen nykyisin puitteissa ja pienin täsmällisin lainsäädännön muutoksin toimivammaksi ja ketterämmäksi ja vasta toissijaisesti nykyisten toimintamallien ja lupajärjestelmän merkittävämpi muuttaminen ja kehittäminen uudella lainsäädännöllä. Mikäli ehdotettu kokonaisuudistus kuitenkin tullaan toteuttamaan, kaupunki pyytää huomioimaan rakentamisen kokonaisuudesta jäljempänä lausutut seikat.

Rakentamisen kokonaisuuden kannalta keskeisimmät ehdotetut muutokset liittyvät mm. rakentamisluvan muuttamiseen kaksivaiheiseksi, toimenpideluvan ja rakennusluvan yhdistämiseen, lupakynnyksen nostoon, rakentamislupahakemukseen, rakennusvalvonnan järjestämiseen, purkamisen tarkempaan sääntelyyn, rakentamisen ilmastopäästöjen vähentämiseen ja uuteen päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuseen.

Ehdotetun lupajärjestelmän systematiikka on sekava ja aiheuttaa epäselvyyttä lain soveltamiseen. Ehdotus kahdentasoisesta lupajärjestelmästä on tarpeettoman jäykkä ja monimutkainen. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo rakennusvalvontojen välisen työnjaon ja resurssien jakamisen ja näin myös toimitaan laajasti. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa myös kaksivaiheisen rakennusluvan, mutta sitä ei ole juurikaan nähty tarkoituksenmukaiseksi hyödyntää. Muutosten kokonaisvaikutuksia rakentamisen kustannuksiin ei ole pystytty esityksessä arvioimaan, kuten ei myöskään kustannusvaikutuksia rakennusten omistajille.

Vähähiilisen rakentamisen ja digitalisaation edistäminen ovat kaupungille tärkeitä tavoitteita. Koska näihin liittyvät keskeiset asetusluonnokset eivät ole mukana nyt kommentoitavassa luonnoksessa, on vaikea ottaa kantaa sääntelyn vaikuttavuuteen kokonaisuudessaan.

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

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lakiluonnosta huonona ja katsoo ettei sen valmistelua tulisi jatkaa vaan edetä tarpeellisin osauudistuksin.

Lakiluonnoksessa luovutaan jaosta rakennuslupa- ja toimenpidelupa- ja lupakynnystä nostetaan, ilmoitusmenettelystä luovutaan.

Jatkossa puhutaan rakentamisluvasta, joka voisi olla kaksivaiheinen (sijoittamislupa ja toteuttamislupa). Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo kaksivaiheisen rakennusluvan. Hakijoilla ei ole kuitenkaan ollut suurta halua sen hyödyntämiseen.

Lakiluonnoksessa esitetään lupa-asioiden systemaattista uudelleen järjestämistä ja lupamuotojen muutoksia, mikä saattaa aiheuttaa varsinkin lain soveltamisen alkuvaiheessa epätietoisuutta ja virheitä lain tulkinnassa, sillä lakiesityksen perustelut eivät kerro riittävällä tasolla lainsäätäjän

tarkoitusta, eivätkä anna lain soveltajalle juurikaan tulkinnallisia ohjeita. Sijoittamisluvan osalta lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että kunta voisi hallintosäännöllään päättää, kuinka työ organisoitaisiin kunnan sisällä ja suurempi kunta voisi esimerkiksi organisoida rakentamisluvan myöntämisen siten, että sijoittamislupa ratkaistaisiin kaupunkisuunnittelussa ja toteuttamislupa rakennusvalvonnassa. Tämä rakentamisluvan päätösvallan jakaminen ei käytännössä liene kovin helppoa, sillä valtaosassa tapauksia rakennusvalvontaviranomaisen on selvästi tarkoituksenmukaista ratkaista sijoitusluvan myöntäminen, ja joissain tapauksissa taas asia kuuluisi luontevasti kaupunkisuunnittelusta vastaavan asemakaavoituksen ratkaistavaksi. Kunnan on näin ollen haastavaa jakaa toimivaltaa hallintosäännössään, ja se luultavasti edellyttää yksityiskohtaista lupatilanteiden erittelyä.

Rakentamisen lupamenettelyjen keventämisessä kiinteistökohtaiset jätevesijärjestelmät eivät enää edellyttäisi rakennusvalvonnalta lupaa. Tämän jälkeen viemäröimättömän alueen ulkopuolella jätevesien käsittelyn asianmukaisuus jäisi ainoastaan jälkivalvonnan varaan. Jälkivalvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja tämä lisäisi merkittävästi ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä, etenkin kun neuvontakin jäisi vain ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi. Jälkivalvonnassa jätevesistä aiheutuva ympäristön pilaantuminen on jo ehtinyt tapahtua ennen kuin viranomainen pystyy puuttumaan asiaan.

MRL:iin verrattuna myös eri lupamenettelyiden yhdistäminen omaan lukuunsa tekee laista hankalammin luettavan, kun lupaa ja siinä vaadittavaa menettelyä koskevat säännökset ovat erillään. On epäselvää, missä määrin luvun säännökset koskevat vain rakentamislupaa ja miltä osin myös poikkeamislupaa.

Rakentamislupa (208 §)

Säännöksessä muutetaan nykyistä rakennusluvan sääntelyä listaamalla ensin 1 momentissa aina rakennuslupaa edellyttävät kohteet ei-tyhjentyvästi, ja täydentämällä tätä 2 momentin tulkinnanvaraisemmalla "kaatoluokalla", jonka käyttämisen osalta säännöksen perusteluiden mukaan tavoitteena olisi, että kunta tekisi harkinnan rakennusjärjestyksessään eikä tekisi tapauskohtaista harkintaa luvan tarpeesta rakennushankkeittain. Tulkinnan kirjaaminen rakennusjärjestykseen lisäisi rakennushankkeeseen ryhtyvän mahdollisuutta ennakoida luvan tarvetta. Kaupungin näkemyksen mukaan on toisaalta kannatettavaa, että kunnille annetaan mahdollisuus päättää säännöksen tulkinnasta alueellaan, mutta toisaalta kyseinen malli eriyttäisi kuntien käytäntöjä rakennusluvan myöntämisessä ja se edellyttäisi kuntia tarkistamaan rakennusjärjestyksiään tältäkin osin.

Pääkaupunkiseudun tiivistyvistä kaupunkirakenteesta ja muuttuvasta palvelutarpeesta johtuen rakennukset saattavat jäädä pois alkuperäisestä käytöstään tilojen jäädessä odottamaan uutta kaavaa, uutta käyttötarkoitusta tai purkamista. Tällaisen rakennuskannan joustava, tilapäinen käyttötarkoituksen muutos tulisi huomioida läpileikkaavasti säädöskokonaisuudessa. Rakennusten ja tilojen mahdollisimman korkean käyttöasteen varmistamiseksi kunnalla tulee olla työkaluja ja mahdollisuus harkintaan ja tulkintaan myös käyttötarkoitusta arvioitaessa. On tärkeää ylläpitää kunnalla joustavaa harkintaa tilojen väliaikaiskäytön osalta, jolloin rakennus odottaa purkamista tai uutta käyttöä, esim. kaavan valmistumista. Tavoitteena on rakennuskannan mahdollisimman tehokas käyttö ja turvallinen ympäristö.

Lakiluonnoksessa esitetty muutos rakentamisen lupajärjestelmään (208-209 §) ei tarjoa muutosta parempaan. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa jo kaksivaiheisen rakennusluvan, joten rakentamisluvan jakaminen kahteen osaan, sijoitus- ja toteuttamislupaan ei tuo mitään uutta

helpottamaan lupaprosessia. Lakiesityksen tavoitteena on yhtenäistää lupakynnystä valtakunnallisesti. 208 §:ssä luvanvaraisuuden määrittely on kuitenkin hyvin sekava ja jättää paljon nykyistä lakia enemmän sijaa tulkinnalle. Toimenpideluvan ja rakennusluvan yhdistäminen yhdeksi rakentamisluvaksi ei myöskään sujuvoita rakentamisen lupakäytäntöjä. Lupakynnys kyllä nousee osittain mutta toisaalta osa aiemmin toimenpideluvan piiriin kuuluneista toimenpiteistä edellyttää jatkossa rakentamislupaa, jolloin olennaiset tekniset vaatimukset tulevat sovellettaviksi. Tämä tekee prosessista aiempaa raskaamman. MRL:n mukaan toimenpidelupaa ei tarvita, jos toimenpide perustuu esimerkiksi katusuunnitelmaan. Nyt tätä sujuvoittavaa työkalua ei enää olisi. Esimerkiksi urheilukenttiä ei ole Helsingissä tähän asti luvitettu vaan ne on ratkaistu puistosuunnitelmassa tai muussa MRL:n mukaisessa suunnitelmassa.

Rakennusoikeus (185 §) voitaisiin tulevaisuudessa määritellä kerrosalan lisäksi myös kuutioina tai rakennuksen äärimittoina. Tämä antaa mahdollisuuden määritellä aiempaa selkeämmin, mikä on asemakaavan tavoite rakentamisen volyymille ja sitä myöten vaikutukselle kaupunkirakenteessa. Jos luvan myöntämisen edellytysten (210 §) 1 momentin 2. kohta jää esitetynlaiseksi, antaa se mahdollisuuden siihen, että riittää kunhan rakentaminen on sopusuhtaista. Tämä todennäköisesti taas johtaa siihen, että kaupunkikuvaa halutaan määritellä tiukemmin vielä entistäkin tarkemmilla asemakaavoilla, mikä ei ole lakiuudistuksen tavoitteiden mukaista. Määrittely voisi olla esimerkiksi ...sekä täyttää korkeatasoisen arkkitehtuurin tai kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset.

Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella (212 §)

Nykyinen suunnittelutarveratkaisu ehdotetaan muutettavan erityisharkinta-alueen sijoittamisluvaksi. Kyseisen muutoksen taustalla on ollut aiheellinen huomio siitä, että suunnittelutarveratkaisut muodostavat rakennuskieltoa muistuttavan esteen rakentamiselle, ja että myönnettyjä suunnittelutarveratkaisuja on oikeuskäytännössä kumottu herkästi.

Erytyisharkinta-alueen luvan kutsuminen sijoittamisluvaksi on erikoinen valinta, sillä lupa poikkeaa luonteeltaan rakentamisluvasta mm. siinä, että sen on tarkoitus sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Myös luvan hakijalle saattaa syntyä väärä käsitys Erytyisharkinta-alueen luvan kutsuminen sijoittamisluvaksi on erikoinen valinta, 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.

Erytyisharkinta-alueen sijoittamisluvan edellytyksiä on kommentoitu tarkemmin jäljempänä Kysymyksiä lausunnonantajille –kohdassa.

Purkamisluvan edellytykset (218 §)

Kaupunki pitää kannatettavana purkamisluvan edellytysten täydentämistä poikkeamisen edellytyksiä mukailleen siten, ettei purkaminen saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näin voidaan varmistua siitä, ettei tulevien kaavan suojelumääräysten tavoitteiden toteutumista ehditä vaarantamaan ennen alueen kaavoitusta. Säännöksen perusteluiden täsmennys siitä, ettei purkaminen saisi perustua vanhentuneeseen asemakaavaan on hyvä, mutta tarkennuksena olisi hyvä todeta, tarkoitetaanko vanhentuneella

asemakaavalla tässä yhteydessä ajanmukaisuuden arvioinnissa vanhentuneeksi todettua asemakaavaa, vai yleisemmin sisällöltään vanhentuneeksi katsottua asemakaavaa.

Purkamisen tarkempaa arviointia edistää kannatettavalla tavalla myös lakiluonnoksen rakentamisen ohjausta koskeva 179 §.

Purkamisluvan edellytyksiin (218 §) on nostettu myös tilanne, ettei rakennukselle ole enää käyttöä. Tämä on järkevä lisäys ja antaa lisää mahdollisuuksia erilaisten ratkaisujen harkintaan muuttuvilla alueilla. Rakentamisen lainsäädännön tulee toisaalta ohjata säilyttämään ja muokkaamaan olevaa rakennuskantaa, mutta myös mahdollistaa purkamisen tilanteissa, joissa rakennuskannan uudistaminen voi esimerkiksi tarjota mahdollisuuksia kaupunkirakenteen tiivistämiselle, kestävien liikkumismuotojen edistämiseksi ja palvelujen saavutettavuudelle. Tämä palvelisi kaupunkisuunnittelun joustavuutta ja sitä kautta vähähiilisyden tavoitteita ja rakentamisen erityispiirteiden säilymistä, tilanteesta ja alueen luonteesta riippuen.

Purkamislupien kuulemisesta (226 §) on jätetty harkinta pois, vaikka purkamisluvan edellytyksiä ei tiukenneta. Tämä laajentaa kuulemista purkamislupien kohdalla tarpeettomasti ja ainoastaan lisää rakennusvalvonnan työmäärää.

Poikkeamislupa (219 §)

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 prosessuaalisesti sekä poikkeamisluvasta että sijoittamisluvasta voitaisiin kuulla samanaikaisesti ja sama koskisi myös valitusta, valitusaika alkaisi yhtä aikaa sekä poikkeamisluvasta että sijoittamisluvasta.

Alueellinen poikkeaminen (220 §)

Kaupungin näkemyksen mukaan alueellisen poikkeamisen soveltamisalaa tulisi laajentaa myös teollisuusrakennusten asuinkäyttöön muuttamiseen sekä pientalotonttien vähäiseen tehokkuuden nostamiseen. Tällä olisi välitön vaikutus rakentamisen sujuvoittamiseen.

Rakentamisen ohjaus (179 §)

Rakentamisen ohjausta koskeva säännös on uusi, ja säännöksen perusteluiden mukaan MRL:n vastaavasta tavoitesäännöksestä poiketen velvoittavampi aineellisoikeudellisena säännöksenä. Säännöksen perusteluiden mukaan uusi kaavoitus- ja rakentamislaki turvaa kulttuuriympäristöjen ja arvot rakennusten säilymistä aiempaa kokonaisvaltaisemmin.

Säännöksen mukaan viranomaisen on neuvonnassa, ohjauksessa ja vastuulleen kuuluvassa valvonnassa otettava huomioon rakentamisen ohjauksen lähtökohdat, jotka liittyvät mm. ilmastonmuutoksen hillintään sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin.

Kaupunki pitää kannatettavana, että kyseisistä seikoista säädetään tavoitetasoa tarkemmin etenkin rakennussuojelun osalta. Yhdessä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia koskevan säännöksen (47 §) ja purkamisluvan edellytyksiä koskevan säännöksen (218 §) kanssa ehdotettu muutos voi tukea rakennussuojelun toteutumista alueilla, joilla asemakaava on vanha ja vailla suojelumääräyksiä.

Väliaikainen rakennus (188 §)

Kaupunki pitää kannatettavana, että säännöksellä yhdistetään sääntely koskien määräaikaista ja tilapäistä rakennusta, joiden erottaminen on käytännössä ollut haastavaa.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Lakiluonnoksessa esitetään, että jatkossa rakennusvalvonnan järjestäminen voidaan tehdä joko tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Tavanomaisten rakennusvalvontojen tulee hankkia asiantuntija-apua vaativan tasoilta rakennusvalvonnoilta vaativaksi luokiteltavia hankkeita koskevien toteuttamislupien käsittelemiseksi. Esitys kahdentasoisesta rakennusvalvonnasta ja asiantuntija-avun hankkimisesta on tarpeettoman jäykkä ja monimutkainen. Hankkeiden vaativuuden määrittelyn ollessa ilman asiaa koskevaa asetusta täysin avoinna, ei esitetyn järjestelyn tosiasiallisia vaikutuksia ja niiden laajuutta ole mahdollista arvioida. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo rakennusvalvontojen välisen työnjaon ja resurssien jakamisen ja näin myös toimitaan laajasti.

Ilmastonmuutos

Ilmastonmuutosta torjutaan rakennusten elinkaarta ja vähähiilisyttä koskevilla olennaisilla teknisillä vaatimuksilla. Vähähiilisen rakentamisen edistäminen on tärkeä tavoite. Helsingin kaupunki on lausunut rakennuksen ilmastaselvitykseen liittyvästä erillisestä asetuksesta kesällä 2021. Hiilijalanjälkitavoitteiden määrittelyssä suurilla kaupungeilla tulee olla keskeinen rooli.

Hiilijalanjäljen osalta keskeistä saada käsitys siitä, millaisia päästövähennyksiä ehdotetuilla lakiesityksillä arvioidaan saavutettavan. Sääntely itsessään ei vielä riitä, vaan tärkeintä on sääntelyn vaikutus päästöihin. Tilanne, jossa sääntely ja siihen liittyvä hallinnollinen taakka ja kustannukset lisääntyvät, mutta vaikutukset jäävät vaatimattomiksi, on erittäin epätoivottava. Koska keskeiset asetusluonnokset eivät ole mukana nyt kommentoitavassa paketissa, on erittäin vaikea ottaa kantaa sääntelyn vaikuttavuuteen. Erityisesti hiilijalanjäljen puuttuvat rakennustyyppikohtaiset raja-arvot vaikuttavat kokonaisuuden arviointia oleellisesti.

Lisäksi rakennusten energiatehokkuusasetus ohjaa nyky muodossaan eri suuntaan kuin esitetty hiilijalanjäljen sääntely. Asia on nostettu esiin aiemmissa lausunnoissa. Suomessa nykyisin käytössä olevien energiamuodon kertoimien laskentaperiaatteita ei ole avoimesti kuvattu, eivätkä ne pohjimmiltaan ole primäärienergiakertoimia. KRL-luonnoksen 203 § perusteella energiamuodon kertoimia käytettäisiin edelleen energiatehokkuuden sääntelyssä. Jotta ohjausvaikutuksen linjakkuutta pystyisi arvioimaan, olisi asetus uudesta energiamuotojen kertoimien sääntelystä tullut olla saatavilla yhtä aikaa pykäläluonnosten kanssa. Koska kertoimet vaikuttavat olennaisesti rakentamisen sääntelyn kokonaisuuteen, on tältä osin arviointi pelkkien KRL:n pykäläluonnosten perusteella mahdotonta.

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuuden (192 §) tavoitetaso (38%) on peräisin RED II –direktiivistä. Fit for 55 -paketissa uusiutuvien ehdotettu tavoitetaso rakennusten osalta on kuitenkin 49%. Koska Suomen ilmastotavoitteet ovat EU:n tavoitetasoa tiukemmat, on kestäväntä asettaa tavoitetaso liian alhaiseksi.

Ehdotettu 38% taso on sellainen, että sen saavuttamiseksi ei käytännössä ”tarvitsisi tehdä mitään” ja näin ollen sen ohjausvaikutus on merkityksetön. Näin ollen ehdotettu tavoitetaso on useistakin tarkastelukulmista riittämätön ja se tulisi uudelleen tarkastella vastaamaan kansallista kunnianhimon tasoa.

Hiilijalanjäljen laskennan kehittämiskohteena on lisäksi infra- ja esirakentaminen, jonka merkitys ilmastopäästöille riippuu vahvasti rakentamispaikasta, mutta saattaa olla merkittävä erityisesti vaikeiden perustamisolosuhteiden alueella. Infra- ja esirakentamiseen ulotettavat vertailevat laskennat auttaisivat päästötietokannan lähtötietojen ja rakentamisvaihtoehtojen laskentamenetelmien kehittämisessä, joka edelleen kehittäisi markkinoita. Kansallisen päästötietokannan ulottuminen tukemaan myös infrarakentamisen hiilijalanjäljenlaskentaa rakennusten rakentamisen päästötietojen lisäksi on edellytys toiminnan vakautumiselle ja mahdolliselle myöhemmälle sääntelylle.

Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu (258 §)

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskeva pykälä 258 kaipaakin joiltakin osin uutta muotoilua. Säännöksen mukaan päävastuullisen toteuttaja vastaa esimerkiksi alihankkijoidensa suorituksesta rakennushankkeeseen ryhtyvälle kuin omastaan. Päävastuullisen toteuttajan on huolehdittava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta oman suorituksensa ja alihankkijoidensa suoritusten osalta.

Päävastuullinen toteuttaja ei kuitenkaan vastaa esityksen mukaan sivu-urakoitsijoiden suorituksesta ja pykälään on otettu erikseen sivu-urakoitsijaa koskevia määräyksiä. Ne ovat osittain yhteneväisiä päävastuullista toteuttajaa koskevien määräysten kanssa, mutta eivät kaikilta osin. Nykyisin rakennuttaja voi jaetussa urakoissa siirtää sivu-urakoiden koordinoituvastuun pääurakoitsijalle alistamissopimuksella. Mikäli päävastuullinen toteuttaja ei koordinoisi työmaan aikataulua ja kokonaisuutta myös sivu-urakoitsijoiden osalta, lopettaisi tämä jaetun urakkamuodon käytön.

Sivu-urakoitsijoiden kohdalla ei esimerkiksi ole määräystä siitä, että he vastaavat toteutuksen kokonaisuudesta ja alirakentajoidensa suorituksesta ja laadusta kuin omastaan. Sivuurakoitsijat käyttävät alirakentajoina aivan samalla tavalla kuin pääurakoitsijatkin. Tältä osin määräysten tulee olla yhteneväiset, koska sellaista asiantilaa lakiesityksessä on kuitenkin selvästi tavoiteltu. Myös toteutuksen kokonaisuutta koskevat määräykset tulisi ulottaa koskemaan sivu-urakoitsijaa ja tällöin tarkoitettaisiin nimenomaan kutakin sivu-urakkaa koskevaa kokonaisuutta.

Päävastuullisen toteuttajan tulisi koordinoita ja yhteensovittaa myös sivu-urakoitsijoiden työt ja aikataulu, ensisijaisesti lain perusteella ja toissijaisesti jos rakennushankkeeseen ryhtyvä ilmoittaa siitä tarjouspyynnössä. Jos hanke toteutettaisiin yhteisvastuullisella toteutusmuodolla, kuten allianssimallilla, tulisi toteutusvastuuta voida sopia osapuolten kesken. Päävastuullisen toteuttajan vastuu tulee voida siirtää yhteisellä sopimuksella muulle osapuolelle esim. elinkaarimallissa.

Toisaalta voidaan kysyä, että onko tarpeen ottaa lakiin lainkaan määräyksiä siitä, että sopijakumppani vastaa alihankkijoidensa suorituksesta kuin omastaan. Tämä on turvattu jo tällä hetkellä esimerkiksi Rakennusurakan yleisissä sopimusehdoissa ja vastuu alihankkijoista saattaa olla

jopa yleisen sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan voimassa olevaa oikeutta ilman asiaa koskevaa sääntelyä lain tasolla.

Pykälän rakenne tulisi muuttaa samalla muotoon jossa päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan vastuut kuvattaisiin yhdessä seuraavasti: Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan jne.

Vastuun konkreettista sisältöä ei ole lainkaan kuvattu lakiesityksessä, vaan ainoastaan sen perusteluosassa. Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan vastuu on perusteluosan mukaan viime kädessä korjaus- tai korvausvastuuta. Tämä vastuun keskeinen sisältö tulee käydä ilmi suoraan lakitekstistä eikä sitä voida jättää pelkästään lakiesityksen perusteluihin.

Vastuupykälän toisessa kappaleessa viitataan virheellisesti pelkästään päävastuulliseen toteuttajaan. Siinä todetaan, että ”Vastuu ei koske virhettä, joka johtuu päävastuullisesta toteuttajasta riippumattomasta seikasta jne.” Se tulee muuttaa muotoon: Vastuu ei koske virhettä, joka johtuu päävastuullisesta toteuttajasta tai sivu-urakoitsijasta riippumattomasta seikasta jne.

Päävastuullisen toteuttajan vastuun tulee ensisijaisesti olla korjausvastuuta, ts. päävastuullinen toteuttajan tulee korjata vastuullaan oleva virhe. Mikäli virheen korjaaminen ei tule kyseeseen sen vaatimien kohtuuttomien kustannusten tai teknisen mahdottomuuden takia, tulisi päävastuullisen toteuttajan korvata vahinko ja arvonalennus.

Esityksessä ehdotettu vastuu-aika on viisi vuotta. Rakentamisen vastuuajan laajentaminen ja tarkempi määrittely ovat hyviä uudistuksia rakentamisen laadunvarmistuksen näkökulmasta. Koska päävastuullinen toteuttaja voi vaihtua rakennushankkeen aikana vaihteittain, niin selvyuden vuoksi on syytä ottaa määräys siitä, mistä alkaen vastuu-aika alkaa. Se ei voi alkaa luonnollisestikaan kaikkien päävastuullisten toteuttajien tai sivu-urakoitsijoiden osalta samasta ajankohdasta eli esimerkiksi rakennuskohteen vastaanottotarkastuksesta. Päävastuullisen toteuttajan vastuu-aika tulee voida sopia viittä vuotta pidemmäksi esim. elinkaarimallissa.

Pätevyys, kelpoisuus

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuuden arviointimenettelyä on lakiesityksessä kehitetty keskitettyihin rekistereihin ja koulutuksen osoittamiseen perustuvaan suuntaan, joka varmastikin helpottaa rakennusvaltaviranomaisen toimintaa eikä nykyisen kaltaista arviointia enää aina tarvitsisi suorittaa. Kuitenkin etenkin työnjohtajien osalta vaikuttaa siltä, viranomaisen toimintatavat tai –mahdollisuudet jäävät epäselviksi tapauksessa, jossa kelpoisuusehdot eivät täyty. Nykyisinkin on ollut tapauksissa, joissa kielteinen päätös on aiheuttanut ongelmia.

Kelpoisuusvaatimuksia koskeva luvussa 29 ja sen pykälissä 243-246 on uusia, vakiintuneiden ja toimiviksi todettujen käytäntöjen mukaisia osia, kuten lakimuutoksen sisällön kuvauksessa todetaan. Käytännöt ovat syntyneet tarpeesta täydentää voimassa olevaa säädöstä. On hyvä, että niitä nostetaan lakiin mukaan. Rakennusvalvontojen nykyisin käytössä olevia yhteisiä käytäntöjä tulisi lakitekstissä hyödyntää kuitenkin vielä laajemmin esimerkiksi aiemman suunnittelukokemuksen sisällön osalta.

Pääsuunnittelijalla tulee edelleen olla kelpoisuus omalta suunnittelualaltaan, joten 244.1 § tulee täydentää seuraavasti: Pääsuunnittelijalla on oltava oman suunnittelualansa kelpoisuuden lisäksi asiantuntemus ja ammattitaito johtaa suunnitelmien yhteensovittamista.

Kiitettävää on, että lopullinen kelpoisuus edelleen edellytetään arvioitavaksi hankekohtaisesti (246 §). Hankkeen ominaisuuksilla ovat olennainen vaikutus suunnittelijavalinnoissa.

Suunnittelijoiden kelpoisuuden toteamisessa on jätetty pois MRL 120 f §:n lause

”Rakennusvalvontaviranomaisen on tehtävä pyydettyä päätös suunnittelijan kelpoisuudesta toimia kyseisessä tehtävässä”. Perusteluihin on hyvä täydentää selvitys siitä, miksi lauseen poijättämiseen on päädytty. Sivulla 455 kuitenkin asia on edelleen aiemman kaltaisella tavalla kirjattuna.

256 § mukaan rakentamishankkeessa voi olla useampi rakennussuunnittelija. Kuinka monta rakennusvalvonnan kelpoiseksi toteamaa rakennussuunnittelijaa hankkeella on tarkoituksenmukaista olla, miten vastuut heidän välillään jakautuvat ja kuka allekirjoittaa pääpiirustukset?

Muutoksenhaku ja kuulutusmenettely rakentamisen luvissa

Oikaisunhaun poistuminen ja siirtyminen kuulutusmenettelyyn ovat erinomaisia rakentamisen prosessia sujuvoittavia uudistuksia.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksellään linjannut, että rakennusvalvonta-asiassa määrättyyn valvontamaksuun on ensin haettava oikaisua kuntalain mukaisesti lautakunnalta ennen kuin asiassa voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Helsingissä tämä tarkoittaa, että ympäristö- ja lupajaoston, joka toimii rakennusvalvontaviranomaisena, määräämään valvontamaksuun on ensin haettava oikaisua kaupunkiympäristölautakunnalta. KRL:iin tulisi ottaa säännös, jonka mukaan rakennusvalvontaviranomaisen määräämään valvontamaksuun haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Rakentamisen aikainen valvonta

Lakiluonnoksessa pyritään kehittämään rakentamisen prosessia ottamalla mukaan uusia vastuullisia toimijoita. Valvojan roolin vahvistaminen laissa on varmasti omiaan nostamaan ammattikunnan profiilia sekä parantamaan valvonnan vaikutusmahdollisuuksia. Päätoteuttajan asema etenkin suhteessa viranomaiseen jää epäselväksi, eikä koko 258 § kokonaisuus päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuusta avaudu kovinkaan helposti. Onko esimerkiksi rakennuttajavalvonta ryhtyvän vai päävastuullisen toteuttajan vastuulla? Lakiteksti sisältää ristiriitaisuuksia. Esimerkiksi ennen rakennustyön aloittamista sallituissa toimitissa (273 §) on säädetty vastuulliselle päätoteuttajalle veloitteita, mutta lain perusteluiden mukaan pienissä uudiskohteissa ja eri laajuissa korjaus- ja muutostöissä ei välttämättä ole varsinaista nimettyä päävastuullista toteuttajaa.

266 § viranomaisvalvonnan laajuudesta määritellään rakennusvalvonnan painopisteeksi sattuman varaisiin tarkastusmenettelyihin perustuvan valvonnan. Tällä saavutetaan tiettyjä etuja, mutta resurssien riittävyys tulee muodostumaan ongelmaksi, koska myöskään nykyisen kaltaisista katselmuksista ei ole tarkoitus kokonaan luopua.

Jatkuva valvonta

238 §:ssä rakennusluvan voimassaoloajan jatkamiselle ei ole asetettu enimmäisaikaa. 309 §:n mukaan rakennusvalvonnan pitää kuitenkin ryhtyä veloitetoimenpiteisiin rakennustöiden loppuunsaattamiseksi, kun 10 vuotta on kulunut rakennusluvan myöntämisestä. 238 §:ssä pitäisi sen vuoksi säätää, että rakennusluvan voimassaoloaika ei voida jatkaa yli 10 vuoden.

275 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamisluvassa ja aloituskokouksen perusteella edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvältä erillistä laadunvarmistuspalvelusta toimenpiteistä laadun varmistamiseksi.

Nykyisin rakennustyömaan laadunvarmistus on sopimusperäistä. Työmailla on käytössään useita laatuun tähtäviä suunnitelmia, kuten tarkastusasiakirja, kosteudenhallintasuunnitelma, hankekohtainen laatusuunnitelma ja työturvallisuussuunnitelma. Käytännössä laatuasiakirjoja kuitataan usein ilman, että asiaan on perehdytty. Rakennushankkeeseen ryhtyvä ei voi aina luottaa nykyisten laatuasiakirjojen merkintöihin.

Vaikka päätoteuttajalle ja sivu-urakoitsijalle kaavailtu viiden vuoden vastuu-aika on tärkeä, niin vielä tärkeämpää on, että rakennus rakennetaan sopimuksen mukaisesti ja hyvää rakentamistapaa noudattaen. Vastuu menettää merkitystään, jos päävastuullinen toteuttaja tai sivu-urakoitsija ajautuu suorituskyvyttömään tilaan. Sen sijaan, mikäli rakennus on tehty hyvän rakentamistavan mukaisesti, ei urakoitsijan konkurssilla ole suurta merkitystä tilaajalle.

Laadunvarmistuksen tulisi olla vaatimuksena jokaisessa rakentamisluvan alaisessa kohteessa. Laadunvarmistuksen vaatimuksia ovat läpinäkyvyys ja luotettavuus. Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan, että kuka tahansa voi tarkastaa laadunvarmistuspalveluksesta haluamiaan kohtia. Luotettavuus saavutetaan, kun tarkastusmerkintöjen liitteinä ovat aina perusteet, kuten tarkastetun kohdan mittaus tulokset. Rakennustyön aikainen laadun varmistus, sen todentaminen ja dokumentointi laadunvarmistuspalveluksen avulla tulee olla päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan lakisääteinen tehtävä.

306 §:n mukainen rakennuksen katsastusmenettely koskee yksityisten omistamien rakennusten lisäksi myös valtion, kuntien ja seurakuntien omistamia rakennuksia. Nämä katsastustiedot on syytä määrätä tallennettavaksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään siten, että rakennusvalvontaviranomaisella on niihin käyttöoikeus, jotta rakennusten kunnossapitoa voidaan valvoa nykyistä paremmin.

310 §:n hylättyjä rakennuksia koskevassa säännöksessä tulisi viitata rakennuksen kunnossapidon laiminlyöntiä ja rakennusvalvontaviranomaisen valvontatehtäviä koskevaan 305 §:ään.

On kannatettavaa, että tahallisuuden lisäksi myös törkeä huolimattomuus saatetaan rangaistavaksi (320 §). Rakentamisrikkomuksesta tuomittava muutama päiväsakko voi kuitenkin olla jossakin tapauksessa liian lievä rangaistus. Voit rakentaa esim. ison teollisuusrakennuksen ilman rakennuslupaa ja ilman mitään valvontaa ja tästä voidaan tuomita vain muutama päiväsakko. Joissakin tapauksissa luvaton rakentaminen tulee säätää rikokseksi rikkomuksen sijasta.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen vaatii sekä MRL:n että KRL:n mukaan rakennusluvan. Näin ollen on syytä lisätä KRL:iin säännös, joka kieltää käyttämästä rakennusta olennaisesti eri käyttötarkoitukseen kuin mihin myönnetty rakennuslupa antaa oikeuden.

Luku 34

Säännökset käyttö- ja huoltokirjaa sekä rakennuksen kunnossapitoa koskien ovat epäselviä ja niiden vaikutusta olemassa olevaan rakennuskantaan ei ole arvioitu. Rakennusten katsastustoiminnan hyödyt kustannuksiin nähden ovat todennäköisesti heikot. Sertifioituja katsastajia ei vielä ole, eikä katsastustoiminnan tarkempi sisältö selviä. Lausuntoaineistossa todetaan, että palotarkastuksia on vähennetty niiden työläyden ja heikon vaikuttavuuden takia. Miten on arvioitu ulkopuolisen

katsastajan mahdollisuuksia havaita rakennuksesta oleellisia asioita ja miten on arvioitu ko. toiminnan kustannuksiksi rakennuksen omistajille?

Digitalisaatio / Digitaalinen tietosisältö (luku 16)

Digitalisaatio liittyy kokonaisuutena lakiuudistukseen, mutta Helsingin kaupungin kommentit on esitetty kootusti tässä kohdassa. Tavoitteena uudessa kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä on luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Kuntien tulisi lisätä rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia. Tavoitteena on, että jatkossa pystytään helposti selvittämään digitaalisista lähteistä suunnittelun ja rakentamisen koko ketju kaavoista toteutuneen rakennuksen rakennusmateriaaleihin asti.

Helsingin tavoitteena on pyrkimys avoimeen dataan ja sen mahdollisimman helppo ja kattava hyödyntäminen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Valmisteilla olevan, lähinnä valtion tiedontarpeisiin vastaavan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän eli RYTJ:n kehittäminen ja käyttö eivät saa johtaa kuntien tietojärjestelmien kehittämis- ja käyttökustannusten kasvuun ja jos sellaisia syntyy, ne on korvattava kunnille täysimääräisesti. Lakiluonnoksen edellyttämät tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluettavuuden vaatimus eivät myöskään saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityistilanteiden huomioimista kaavoissa.

Lakiluonnokseen liittyvä poikkihallinnollisen tiedonkulun ja digitalisaation edistäminen nähdään myönteisenä tavoitteena. Helsingissä on jo vuosia edistetty tietomallipohjaista kaavoitusta ja tiedonhallintaa. Olemme myös kokeilleet ja käyttäneet erilaisia digitaalisia työkaluja mm. kansalaisosallistumisen tukena menestyksellisesti. Kannatamme kehitystä, jossa digitaalinen osallistuminen tulee olemaan jatkossa entistä merkittävämmässä roolissa.

Valtion panoksen keskitetyn rekisterin järjestelmän tukipalveluun tulee olla riittävä sekä tiedon tuottajien että tiedon hyödyntäjien kannalta. Kaikkien KRL:n edellyttämien valtiolle toimitettavien tietojen siirto kunnista valtiolle tulee tapahtua automaattisesti rajapintojen kautta. Kunnilta tulee edellyttää saman tiedon toimittamista vain kerran ja kaikkien valtion eri toimijoiden tulee hyödyntää samoja, kunnista keskitettyyn järjestelmään toimitettuja tietoja. Nykyisestä käytännöstä, jossa samat tiedot toimitetaan kunnista valtion eri virastoille eri yhteyksissä useampaan kertaan, tulee luopua.

223 § mukaan lupahakemuksen liitteenä toimitetaan edelleen tietomallin lisäksi myös pääpiirustukset. Tämä ei vähennä rakennusvalvontojen työmäärää. Tavoitteellista olisi integroida pääpiirustukset tietomalliin ja sieltä tarvittaessa konvertoitavaksi pääpiirustusmuotoon (nyk pdfa), jolloin ristiriitaa ei voisi syntyä. Joka tapauksessa tietomallin ja pääpiirustusten yhdenmukaisuuden olisi oltava vaatimus.

Lakiesitys lähtee siitä, että rakennuskohteen toteutumamalli (232 §) tehdään rakentamisen edetessä ja sitä ylläpidetään myös niiden muutostöiden niiden muutostöiden yhteydessä, jotka eivät edellytä rakentamislupaa. Kuitenkaan rakennuksen loppukatselmuksen ehtona (286 §) ei ole toteutumamallin toimittamista.

Kaupunki huomauttaa, että erillisenä lainsäädäntöhankkeena valmisteltavan RYTJ:n toteutuminen on epävarmaa, koska sen valmisteluun liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia haasteita, ja että KRL:n säädösratkaisuja ei tulisi siten sitoa vielä epävarman RYTJ:n käyttöönottoon tässä vaiheessa. On myös epäselvää, mitä hyötyä keskitetystä valtakunnallisesta tietojärjestelmästä olisi

kuntien tai kuntalaisten tarpeisiin verrattuna hajautettuun kuntakohtaiseen avoimeen tiedonhallintaan. Kaupunki pitää tärkeänä, että tietoaineistot ovat vapaasti käytettävissä kaupunkilaisten ja yritysten tarpeisiin.

Laaja asetuksenantovaltuus 16 lukua koskien vaikeuttaa lakiluonnoksen kommentointia, eikä tässä vaiheessa ole selvää, mitä käytännössä alueidenkäytön tietomallilta ja kaavan tietosisällöltä vaaditaan. Myös kaavan tietosisältöä koskeva siirtymäsäännös 370 § antaa tähän nähden liian lyhyen, vain kolmen vuoden siirtymäajan. 370 §:n säännös ja sen perustelut jättävät myös epäselväksi, tuleeko kolmen vuoden siirtymäajan kuluttua kaikkien voimassaolevien kaavojen olla tietomallimuotoisia, vai koskeeko vaatimus vain siirtymäajan päätyttyä laadittavia kaavoja.

Lakiluonnoksen 355 §:n mukaan kaavoituksesta vastaava viranomaisella saa toimittaa tietyissä tilanteissa erikseen toimitettavan tiedon oma-aloitteisesti sähköisenä viestinä, sähköisestä asioinnista annetun lain 18 §:n 1 momentin estämättä, jos viesti voidaan toimittaa henkilön viranomaiselle ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen tai jos viranomaisella voi saada sähköisen yhteystiedon 353 §:n nojalla Verohallinnolta tai jos yhteystieto on viranomaisen hallussa muusta syystä. Kaupunki pitää säännöstä kannatettavana sähköisen asiainnin lisäämiseksi ja helpottamiseksi.

Siirtymäsäännökset

Maakuntakaavan osalta lakiluonnokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan voimassaolevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuus muuttuisi takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Pidämme tätä siirtymäsäännöstä hyvin ongelmallisena, sillä jatkossa olisi epäselvää, millä tavoin voimassaolevien maakuntakaavojen ohjausvaikutusta tulkittaisiin. Taannehtiva lainsäädännön muutos olisi myös vastoin lainvalmistelun yleisiä periaatteita, joista poikkeaminen tulisi perustella ja sen vaikutukset arvioida erityisen huolellisesti. Oikeusvaikutuksettomaksi jäisi suuri osa maakuntakaavojen kehittämisperiaatemerkinnöistä, aluevarauksista sekä maakuntakaavamääräyksistä, ilmeisesti jopa niin, että määräysten osia tulkittaisiin eri tavoin. Siirtymäsäännöksen määräaika on lisäksi niin lyhyt, ettei käytännössä ole mahdollista uusia kaavoja sen puitteissa, mikä tuoreeltaan laadittujen kaavojen, kuten Uusimaa-kaavan osalta on muutenkin perustelematonta.

Kuten maakuntakaavan siirtymäsäännöksen kohdalla, yleiskaavoja koskevan siirtymäsäännöksen taannehtiva vaikutus olisi vastoin yleisiä lainvalmistelun periaatteita.

Lakiluonnoksen 365 §:ää pitää täsmentää siten, että maankäyttösopimukset, jotka liittyvät lain voimaantulohetkeä ennen vireille tulleeseen asemakaavaan tai sen muutokseen katsotaan vireillä olevaksi asiaksi. Maankäyttösopimusperusteet ovat olennainen osa maanomistajien asemakaavahakemusten talousyhtälöä. Mikäli perusteet muuttuvat, moni pitkäänkin valmisteltu asemakaavahanke voi jäädä kesken ja siihen uhratut resurssit muuttuvat tappioiksi. Joustavuuden lisäämiseksi olisi perusteltua mahdollistaa uuden lain säännösten käyttö, jos kunta ja kaikkien saman kaavahankkeen maankäyttösopimusosapuolet niin yhdessä sopivat. Muutoin kaavahanke jää herkästi kesken ja aloitetaan heti uudestaan uutena hankkeena, mikä turhaan haaskaisi niin kunnan kuin maanomistajien resursseja.

Lakiluonnoksen 366§:n siirtymäsäännöksen rajoittamista vain nähtävillä olevaan kaavaehdotukseen aiheuttaisi valtakunnan tasolla erittäin suurta lisäresurssitarvetta ja monen kaavatyön turha aloittaminen alusta. Lakiluonnoksessa ei ole tunnistettu myöskään sitä, että jo ennen OAS-julkistusta

kaavahanketta on saatettu valmistella vuosia. Kaavatyön katkon välttämiseksi ja tehdyn työn haaskaamisen välttämiseksi vireillä olevaksi pitäisi siksi katsoa asemakaava, josta OAS on julkistettu.

Katujen kadunpito päätöksen ja erityisesti ilmaisuusluovutuksen piirissä olevien katualueiden selvittäminen on työlästä ja hidasta. Ehdotettu vuoden siirtymäaika on käytännössä työmäärään nähden aivan liian lyhyt. Helsinki katsoo, että ennen lakiluonnoksen voimaantuloa syntyneiden oikeuksien osalta noudatetaan vakiintuneen käytännön (Maantielaki ja sitä edeltävä Laki yleisistä teistä) mukaisesti uuden lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Toimenpiteiden ratkaisemisen edistämiseksi Helsingin kaupunki pitää kuitenkin 10 vuoden siirtymäaikaa kohtuullisena. Tämä vastaa esim. sitä siirtymäaikaa, joka annettiin valtion hyväksi, kun Yleisistä teistä annetun lain muutoksessa poistettiin sen 67.2 §:n mukainen säännös, jonka mukaan kunnalla ei ollut oikeutta korvaukseen tiealueen sijoituessa kunnan omistamalle maalle. Helsinki muistuttaa myös, että monessa kuntaliitoksilla laajentuneessa kunnassa edellä mainittuja toimenpiteitä on henkilöresurssien vähyyden vuoksi runsaasti tekemättä etenkin entisten maalaiskuntien liitosalueilla.

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 edistämismallia.

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.

Esitetty vaihtoehtoinen malli on lakiluonnoksessa esitettyä osin oikeusvaikutuksetonta maakuntakaavan mallia kannatettavampi. Tämä siksi, että nykyisen kaltainen oikeusvaikutteisuus olisi suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta selkeämpi. Se myös mahdollistaisi nykyiseen tapaan maakuntakaavan keskittymisen ja fokuusoittumisen maakunnan erityispiirteiden kannalta olennaisiin vähintään seudullisiin kysymyksiin, jotka ovat joka tapauksessa eri maakuntien alueilla erilaisia. Vaihtoehtoinen malli ei ole kovin viimeistelty, joten sen tarkempi kommentointi on haastavaa, ja se jättää hieman epäselväksi, mikä merkitys olisi sillä, ettei malli kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia. Edistämismallia ei ole käytännössä erityisesti vaikuttanut maakuntakaavojen toteuttamiseen tai oikeusvaikutteisuuden tulkintaan.

Luonnoksessa ehdotetaan toteuttamismaksun (nykylain kehittämiskorvaus) maksuvelvollisuuden alarajaksi 250 kerrosneliömetriä (142 §). Tontinomistajan on maksettava maksu kunnalle, jos kunta

vaatii maksun laissa säädetyin menettelyin. Jos asemakaavoituksen tuoma lisärakennusoikeus jää tätä pienemmäksi, ei maksuvelvollisuutta ole. Nykyllaissa vastaava alaraja on 500 kerrosneliometriä.

Ns. kynnysarvon sitominen rakennusoikeuden lisäykseen on epätasapuolinen, koska rakennusoikeuden arvo vaihtelee niin valtakunnallisesti kuin Helsingin eri osissa merkittävästi. Helsingissä asuinkerrostalojen rakennusoikeuden arvo vaihtelee tasosta 300 €/kem2 yli 3 000 €/kem2:iin. Vanhaan 1950-luvun ns. (omakotitalon) perusrakennusoikeuteen pohjautuvasta määrittelytavasta olisi jo syytä luopua, taikka mahdollistaa kaupunkien täydennysrakentamiseen paremmin sopivaa, arvonnousun absoluuttiseen määrään sidottua korvauskynnystä. Joustavan päivittämistarpeen vuoksi korvauskynnys tulisi määrittää asetustasolla.

Lisäksi luonnoksessa esitetään maksun maksimimääräksi 70 %:ksi tontin arvonnoususta (144 §). Tontinomistajan olisi maksettava tämä määrä kunnalle, jos kunta vaatii maksua laissa säädetyin menettelyin. Maksun toisena ylärajana ovat nykyiseen tapaan ne kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joita asemakaava-alueen toteuttaminen sille aiheuttaa.

Helsingin maankäyttökorvaus on asemakaavamuutoksissa 35 % siitä kaavan tuomasta arvonnoususta, joka asuntotonteilla ylittää 1 000 000 euroa ja muilla tonteilla/alueilla 700 000 euroa. Ensikaavoissa korvauskynnykset ovat samat, mutta korvattava osuus on 50 % arvonnoususta. Helsingin kannalta korvausosuuden maksimi ei siten ole relevantti. Toisen mainitun 143 §:n ylärajan määrittäminen on sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi mahdoton yksikäsitteisesti määrittää ja siitä tulisi siksi luopua tai Helsingin tapaan määrittää korvauskynnys ja korvausosuuden enimmäismäärä arvonnoususta siten, että korvaus vastaa kaupungin keskimääräisiä kaavan toteuttamiskustannuksia. Kunnan infrainvestoinnit palvelevat aina kaikkia kuntalaisia, koska heillä kaikilla on oikeus hyödyntää yleisiä alueita. Vaikutusalue määräytyksiä ei objektiivisesti pysty määrittämään, koska ns. postimerkkikaavan tontin edustalla olevasta kadusta tai kevyen liikenteen väylästä ei ole paljon hyötyä, ellei se kytkeydy muuhun katuverkkoon. Rajauksen tekeminen on aina subjektiiviseen näkemykseen pohjautuva.

Korvauskynnys ja korvauksen enimmäismäärä muodostavat kokonaisvaltaisen määritysparin, jossa toisen muuttaminen vaatii toisenkin muuttamista, mikäli tavoitteena on korvaus, joka vastaa kaupungille aiheutuvia (arvioituja) kaavan toteuttamiskustannuksia.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä)

Muu [Katso yllä kommentit]

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

Muu [Katso yllä kommentit]

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?

a. Kysymys on vaikea, sillä jotta aiempi oikeuskäytäntö ei vaikuttaisi enää erityisharkinta-alueiden uuden oikeuskäytännön muotoutumiseen, lainsäädännössä tulisi tapahtua selkeästi tulkittava muutos. Lakiluonnoksen 212 §:n edellytyksissä ei ole merkittävää muutosta MRL 137 §:ään, ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan olemassaoloa kuvaa ilmeisesti sanamuoto 'voidaan myöntää'. Se, että 1 momentin 1 kohdassa 'haitta' on muutettu 'vähäistä suuremmaksi haitaksi' kaipaisi lisää tulkinnallista täsmennystä. 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.

Käytännössä tuomioistuimen lienee hankala tulkita, milloin esimerkiksi jo pientaloja käsittävällä alueella voi kuitenkin aiheutua pientalon rakentamisesta vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, jos alueen kaavoittaminen ei esimerkiksi ole vireillä, alueen tavoitellun kehittämisen periaatteet eivät ole selkeitä tai alueella on ollut ja on odotettavissa lisää vastaavia hankkeita. Lainsäädännön systemaattisuuden kannalta erikoista on myös nostaa alueen tavoitellun kehittämisen muut periaatteet merkitykseltään vastaaviksi kaavoituksen kanssa, kun kehittämisperiaatteet eivät ole oikeusvaikutteisia, vaikka kaupunki pitääkin joustavuuden lisäämisen vuoksi asiaa kannatettavana. Olisi myös epäselvää, mitkä kaikki asiakirjat voisivat olla säännöksessä tarkoitettuja alueen tavoitellun kehittämisen muita periaatteita, ja kyseisten periaatteiden katsotaan tarvitsevan tarkempaa analysointia ja taustoittamista säännöksen perusteluissa.

Yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta ja vaatimusta riittävän kaavoitusvaran jättämisestä tuskin voidaan täysin poistaa, vaan jatkossakin tuomioistuimen lienee annettava jotain merkitystä sillä, onko alueelle myönnetty aiemmin vastaavia lupia ja miten lupia voidaan myöntää jatkossa. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tavoitteiden mukaista ei myöskään olisi luvan saannin liiallinen helpottaminen erityisharkinta-alueella, mikä olisi omiaan hajauttamaan yhdyskuntarakennetta suunnittelemattomalla tavalla ja rapauttaisi järjestelmän perustumista alueidenkäytön suunnitteluun kaavoituksen keinoin.

Pelkästään se, että hallituksen esityksessä todetaan, että kategorista oikeuskäytäntöä olisi tarpeen muuttaa, tuskin on riittävää, vaikka se osoittaakin lainsäätäjän perimmäisen tarkoituksen. Muutoksen tulisi lähteä säännöksestä, ja sen kattavista perusteluista. Lakia säädettäessä tulisi saada aikaan selkeä normi, jota lainsoveltajan on mahdollista soveltaa lainsäätäjän tavoittelemalla tavalla myös muiden säännösten ja periaatteiden vaikutus huomioiden, mutta säädöksen tulkinnan lopputulemaa ei voida suoraan määritellä.

Säännöksen perusteluissa voisi nostaa paremmin esiin yhdenvertaisuuden ja kiinteistön omistajan omaisuuden suojan punninnan tilanteessa, jossa alueen kaavoitus ei ole lähitulevaisuudessa näköpiirissä. Huomiota tulisi kiinnittää myös yhdenvertaisuuden vaarantumisen tosiasialiseen mahdollisuuteen ja tapauskohtaisen kokonaisharkinnan merkitykseen. Ylipäätään kunnallisen itsehallinnon periaatetta olisi tarpeen korostaa säännöksen perusteluissa, ja tuoda esiin se, että kunta itse on paras asiantuntija arvioimaan omien alueidensa tulevaa kaavoitusta ja sille potentiaalisesti aiheutuvaa haittaa. Käytännössä alueen kaavoituksesta vastaavat tahot ovat olleet mukana suunnittelutarveratkaisujen lupaharkinnassa ja lienevät mukana myös erityisharkinta-alueen lupien myöntämistä harkittaessa, joten kunnan kaavoitus ja erityisharkinta-alueen lupakäytäntö tulevat pysymään samassa linjassa.

b. Kunnalla tulee säilyä mahdollisuus tarvittaessa hylätä lupahakemus, mikäli luvan myöntäminen ei olisi alueen tulevan kaavoituksen kannalta tarkoituksenmukaista, ja tähän tarkoituksenmukaisuusharkinnan tuominen erityisharkinta-alueiden päätöksentekoon vastaa hyvin. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisäämisestä tulisi lain perusteluissa kertoa kattavammin, esimerkiksi viittaamalla poikkeamisasioiden vastaavaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

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?

Lakiesityksen perustelujen mukaan uudet päävastuullista toteuttajaa koskevat säännökset eivät estä allianssimallin tai yhteistoiminnallisten toteutusmallien käyttöä. Laissa on tavoiteltu yleisesti ottaen sellaista asiantilaa, että rakennushankkeeseen ryhtyvistä tahosta ulkopuolinen taho vastaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle päävastuullisena toteuttajana rakennushankkeen onnistumisesta ja että tämän vastuu-aika on pitempi kuin nykyisin yleisesti käytössä olevat vastuuajat.

Pykälän 258 mukaan rakennushankkeella tulee olla päävastuullinen toteuttaja, jonka vastuu on määritelty tarkemmin laissa. Päävastuullisena toteuttajana voi toimia myös rakennushankkeeseen ryhtyvä itse, jolloin mikään ulkopuolinen taho, esimerkiksi pääurakoitsija ei kanna päävastuulliselle toteuttajalle määriteltyä vastuuta.

Lakiesitys ei tunne sellaista mahdollisuutta, että päävastuullisen toteuttajan tehtävät ja vastuut voitaisiin jakaa usean tahon kanssa tai siten että niistä vastaisi yhdessä esimerkiksi rakennushankkeeseen ryhtyvä ja pääurakoitsija.

Yleisesti käytössä olevissa allianssimalleissa vastuu on jaettava vastuuta. Mikäli lakiesityksellä tavoitellaan sitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvistä tahosta ulkopuolinen taho ottaisi päävastuullisen toteuttajan vastuun ja kantaisi niin ollen viime kädessä korjaus- tai korvausvastuun mahdollisista rakennusvirheistä, niin tämä ei näyttäisi olevan mahdollista tai ainakaan yleisesti haluttu asiantila nykyisissä allianssimalleissa.

Allianssimalleissa sopijapuoli vastaa mahdollisten rakennusvirheiden korjaamisesta vastuuajan, jonka pituus on viisi vuotta. Kustannusvastuun virheiden korjaamisesta kantaa kuitenkin tilaaja eli rakennushankkeeseen ryhtyvä.

Lakiesityksen mukaan päävastuullisena toteuttajana voisi toimia myös rakennushankkeeseen ryhtyvä. Tällainen vaihtoehto on hyvin teoreettinen ja päävastuullisen toteuttajan tehtävät tullaan siirtämään käytännössä aina päätoteuttajalle, joka on yleensä rakennushankkeen pääurakoitsija. Ei ole tarkoituksenmukaista eikä käytännössä mahdollista, että rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi itse toimia hankkeen päävastuullisena toteuttajana.

Mikäli rakennushankkeeseen ryhtyvä jättäisi itselleen jostakin syystä päävastuullisen toteuttajan tehtävät, allianssimallin käyttäminen olisi periaatteessa mahdollista. Tällöin lainsäädäntö ei turvaisi millään tavalla rakennushankkeeseen ryhtyvän mahdollisuuksia saada rakennustyön toteuttanutta tahoja vastuuseen esimerkiksi ilmenneistä rakennusvirheistä.

Kun otetaan huomioon, että allianssimalleilla on toteutettu yleisesti ottaen hyvin suuria rakennushankkeita, voidaan kysyä, onko edellä kuvattu asiantila, jossa lainsäädäntö ei toisi mitään lisäturvaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle, millään tavalla perusteltu?

Lakiesityksen perusteluosassa kuvataan sitä, kuinka allianssimallissa päävastuullisen toteuttajan vastuita ja tehtäviä voidaan jakaa allianssia koskevan sopimuksen mukaisesti. Lakiteksti ei tällaista tehtävien ja vastuiden jakamista kuitenkaan mahdollista.

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

Vastuiden lisääntymisestä aiheutuvien rakennuskustannusten nousuun on hyvin vaikea ottaa kantaa kovinkaan tarkasti. Rakennushankkeissa yleisesti käytetty vastuu-aika on Rakennusurakan yleisten sopimusehtojen YSE 1998 mukaisesti kaksi vuotta, joka nousisi lakiesityksen mukaan viiteen vuoteen.

Urakoitsijat sisällyttävät urakkahintoihinsa varauksen mahdollisten takuutöiden suorittamisesta aiheutuvista kustannuksista. Sen suuruus vaihtelee riippuen siitä, onko kysymys rakennusurakasta vai erikoisurakoista. Kun vastuu-aika hieman yli kaksinkertaistuu, niin voitaisiin ajatella, että myös varautumista koskeva urakkahintaan sisällytettävä kustannus noin kaksinkertaistuu.

Mikäli tällainen varaus olisi nykyisin esimerkiksi 1 – 2 prosentin suuruusluokkaa urakkahinnasta, niin olisi siis oletettavaa, että saman suuruinen kustannusvaikutus olisi nyt esitetyllä vastuun lisääntymisellä ajallisesti hieman yli kaksinkertaiseksi.

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?

-

Eid Terttu

Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus 29.11.2021 § 900

Lisätiedot: Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puh. 09 31036154 Pasi

Rajala, yleiskaavapäällikkö, puh. 09 31020417