

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.9.2021 (VN/279/2018)

Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**Sisällys**

Aluksi	3
Yleiset kommentit ympäristöministeriön lakiluonnoksesta	4
Kokonaisarvio lakiluonnoksen kuntavaikutuksista	7
Teemakohtaiset ja syventävät kommentit ympäristöministeriön lakiluonnoksesta .	9
Alueidenkäyttö	9
Yleistä.....	9
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (3 luku)	10
Maakuntakaava (4 luku).....	11
Kaupunkiseutus suunnitelma (7 luku).....	12
Yleiskaava (5 luku)	14
Asemakaava (6 luku)	15
Aloiteoikeuden kirjaaminen erityislakiin käsittelyaikavaatimuksin	15
Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen	16
Kunnan maapolitiikka (20 luku)	17
Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja maankäyttösopimukset (21 luku).....	18
Katualueiden ilmaisuovutuksen poistaminen	20
Haitankorvaukset (24 luku).....	22
Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen (18 luku)	24
Tontit (17 luku).....	25
Hulevedet (19 luku).....	25
Rakentaminen	30
Rakennusvalvonnan järjestäminen	31
Rakennustarkastajan pätevyysvaatimukset.....	32
Rakentamisen lupajärjestelmä.....	33
Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella	34
Rakentamisen viranomaisvalvonta.....	35



Katsastusmenettely.....	35
Rakentamisen vastuut	36
Muita erityisiä huomioita.....	36
Osallistuminen, viranomaisyhteistyö, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi, muutoksenhaku	38
ELY-keskuksen tehtäviä koskeva säännösluonnos.....	39
Uusi velvoite erityisestä tiedottamisesta maanomistajille	39
Vaikutusten selvittäminen sekä selvittämisen kohdentuminen ja laajuus kaavoituksessa.....	40
Muutoksenhaku	40
Muita kommentteja.....	41
Digitalisaatio	42
Yleistä.....	42
Tiedon yhteentoimivuus	42
Tietomallimuodon ja rakenteellisen tiedon muodon vaatimus	43
Säännöskohtaisia kommentteja	45
Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ).....	46
Kuntien tehtävissä syntyvä tieto	47
Lähtötilanteen kuvaus	48
Vaikutukset.....	49
Muut havainnot lakiluonnoksesta	51
Asetuksenantovaltuudet	51
Eri lakiuudistusten muodostama kokonaisuus tulee tunnistaa ja ottaa arvioinneissa huomioon.....	52
Kommentit HE-luonnokseen sisältyviin muihin lakimuutoksiin	53
Ehdotus ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta.....	53
Ehdotus maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta	53
Ehdotus pelastuslain muuttamisesta	53
Ehdotus uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta	53
Allekirjoitukset	54

Kuntaliitto kiittää lausuntopyyntöä ja esittää lausuntonaan ympäristöministeriön lakiluonnoksesta seuraavan:

Aluksi

Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta sekä kuntalaisten elinympäristöstä ja useista palveluista. Kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan myös kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Maankäytön ratkaisuilla kunnat edistävät yhdyskuntien kestävästä kehitystä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin. Näitä koskeva lainsäädäntö on kuntien kannalta yksi merkittävimmistä. Kunnat tarvitsevat toimivan lainsäädännön.

Kuntanäkökulmasta keskiössä on kunnallisesta, kunnan asukkaiden, itsehallinnosta huolehtiminen. Kuntaliitto on huolissaan lakimuutosten vaikutuksista kuntien toimintaan ja talouteen. Kuntien tulee pystyä jatkossakin huolehtimaan kaikista asukkaistaan ja toimijoistaan samoin kuin heidän palveluistaan ja elinympäristöstään kestäväällä tavalla. Kuntien on pystyttävä yhteensovittamaan erilaisia intressejä pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Kuntien toiminnassa on keskeistä lainsäädännön kokonaisuus, eikä lakiuudistuksia voida tarkastella toisistaan irrallisina paloina tai valtionhallinnon vastualueiden jaottelun mukaisesti. Kuntien toiminnan ja talouden näkökulmasta on arvioitava eri lakiuudistuksia (mm. lunastuslaki, luonnonsuojelulaki, digitalisaation lakihankkeet, ilmastolaki) ja niiden vaikutuksia kokonaisuutena.

Kuntakentän ollessa suuren muutoksen edessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen myötä, tulisi varsinkin nyt pidättäytyä uusien merkittävien toiminnallisten muutosten tai lisärasitteiden säätämisestä kunnille. Kustannukset eivät ole katettavissa verojen ja palvelumaksujen korotuksin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on kuntien näkökulmasta edelleen varsin toimiva, eivätkä luonnoksessa esitetyt muutokset yhteisvaikutukseltaan näyttäisi olevan omiaan sitä parantamaan.

Kuntaliitto katsoo, että lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan eikä tarvittavien muutosten tekeminen ja niiden vaikutusten arvioiminen näyttäisi olevan mahdollista kaavilla aikalautta.

Kuntaliiton arvio on, että lakiluonnos veisi kehitystä monin paikoin päinvas-
taiseen suuntaan kuin, mitä kuntien kannalta on toivottu. Uudistus näyttäytyy
monessa kohdin valtionhallinnon vallan kasvattamisena kuntien itsehallinnon
kustannuksella. Uuden lain tulisi olla nykyistä parempi, eikä sen tulisi heiken-
tää kuntien toimintaedellytyksiä. Lakiluonnos kaipaa merkittäviä muutoksia
ja selvennyksiä, jotta se olisi kuntien kannalta hyväksyttävissä. Lain toimeen-
panosta ja sen vaatimasta resursoinnista tulisi myös olla esitettyä parempi
kokonaiskäsitelmä. Lisäksi tulisi arvioida, onko lainsäädäntö kaikissa tapauk-
sissa paras ohjauskeino tavoitteiden saavuttamiseksi sekä mitä vaihtoehtoisia
tapoja olisi edistää tavoiteltuja vaikutuksia. Kuntaliitto katsoo, että monia la-
kihankkeella tavoiteltuja asioita voitaisiin saavuttaa paremmin toimintatapoja
kehittämällä ja valtion rahoituksen suuntaamisella kuntien kehittämistoimiin
- pitkälti jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa.

Mahdolliset pakottavat korjaustarpeet lainsäädäntöön voitaisiin toteuttaa
esitettyä hallittavampina ja rajatumpina kokonaisuuksina. Näin voitaisiin
myös turvata riittävä jatkuvuus ja pienentää kunnille kerralla aiheutuvan
muutostaakan määrää. Nykyisessä laissa ei ole kuntien näkökulmasta sellai-
sia polttavia lainuudistustarpeita, jotka vaatisivat kiirehtimistä perusteellisen
lakivalmistelun kustannuksella.

Sinänsä Kuntaliitto pitää kuitenkin hyvänä, että maankäyttö- ja rakennuslain
uudistustarpeita on ryhdytty tarkastelemaan. Uudistukset pitäisi valmistella
alusta loppuun parlamentaarisesti lainsäädännön luonne huomioiden. Nyt
valmisteluprosessissa ollaan ajautettu poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa
lausunnolla oleva massiivinen lakiesitys on vain ympäristöministeriön ni-
missä.

Kuntaliitto esittää seuraavat näkemykset lakiluonnoksen sisällöstä ja vaiku-
tuksista:

Yleiset kommentit ympäristöministeriön lakiluonnoksesta

Ehdotusta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön vaivaa kokonaisuutena se,
että sen tavoitteita ja ratkaistavia ongelmia ei ole kunnolla määritelty tai tun-
nistettu. Tämän seurauksena myöskään ehdotetut muutokset eivät muodosta
loogista ja tavoitteita palvelevaa kokonaisuutta. Edelleen vaikutusarviointien
laatiminen on pahasti kesken. Tämä koskee erityisesti yhteisvaikutuksia kun-
tien toimintaan ja talouteen.

Kuntaliitto ei ole vakuuttunut siitä, että uudistuksessa olisi onnistuttu ny-
kyistä paremmin yhteensovittamaan maankäytön, rakentamisen ja kaavoitus-
sen kokonaisuus. Päinvastoin lakiluonnoksen perusteella uudesta kaavoitus-
ja rakennuslaista välittyy kuva siitä, ettei lain eri osa-alueiden keskinäisiä

yhteyksiä ja niiden muodostamaa kokonaisuutta ole yhteensovitettu riittävästi. Myöskin lain rakenne on paikoin epälooginen.

Lakiuudistuksen tavoitteet hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen ovat kannatettavia. Kuntaliiton arvion mukaan lakiuudistus kokonaisuutena ja toimenpiteineen ei kuitenkaan muodosta toimivaa ja oikeasuhtaista kokonaisuutta suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olleen lakiluonnoksen kanssa murentaa kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa (ml. maanhankinta vapaaehtoisin kaupoin ja lunastuksin sekä kaavojen toteutumisen varmistamista maapolitiikan muilla välineillä) sekä vaikeuttaa yleisten alueiden hankintaa kunnalle, mitä ei lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa ole huomioitu. Lakivalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamopolin säilyttämisestä.

Eräiden menettelyä mahdollisesti sujuvoittavien ehdotusten lisäksi lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat yhteisvaikutuksiltaan kunnille nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä mahdollisesti tarvetta mittaville lisäresursoinneille. Kuntaliiton arvion mukaan lakiuudistuksen toimeenpano edellyttäisi henkilöresurssien lisäämistä tarpeen ainakin kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin kunnissa, tietojärjestelmäinvestointeja sekä konsulttipalveluiden hankkimista. Kunnilla on nyt jo suuria haasteita osaavan henkilöstön saatavuuden suhteen rakennetun ympäristön toimialalla.

Digitalisaation odotetaan tuovan prosessien tehostumista mm. yhteentoimivan tiedon, tiedonsiirron parantumisen, menettelyiden automatisoinnin ja vastaavan kehityksen myötä. Digitalisaation hyödyt realisoituvat vasta pitämällä aikatahtäimellä. Digitalisaation edistäminen on kannatettava tavoite, mutta ratkaisujen tulee olla myös kuntanäkökulmasta järkeviä, reiluja ja kestäviä. Digitalisaation kehityksen toimeenpano vaatii merkittäviä resursseja. Kuntien lähtötilanteet ovat myös hyvin erilaiset. Kuntaliiton arvion mukaan kuntien rakennetun ympäristön digitalisaation kokonaisuuden rahoitustarve on vähintään 7-10 miljoonaa euroa vuosittain, kunnes kuntien tuottamien ydintietojen yhteentoimivuus (asema- ja yleiskaavat, osoitteet, rakennukset, infra), vanhojen tietojen laadunparannus ja vanhojen tietojen digitointi on saatu tehtyä sekä standardimuotoiset rajapinnat on saatu avattua.

Valtaosa yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeistä rakennetun ympäristön ydintiedoista syntyy kuntien tehtävissä. Yhteentoimivuus onkin erittäin kannatettavaa ja se tulee toteuttaa juuri kunnissa. Digitalisaation osalta KRL:n säädösratkaisut kytkeytyvät tiiviisti rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) toteutumiseen. Kuitenkaan KRL:n säädösratkaisujen tosiasiallista merkitystä ja lainsäädäntökokonaisuutta ei ole mahdollista arvioida RYTJ:n ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelun keskeneräisyyden vuoksi. RYTJ:n valmisteluun ja toteuttamiseen liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia haasteita. Esitetty toteutusmalli, jossa kunnissa syntyvät tiedot näytettäisiin vaadittavan toimittamaan valtion keskitettyyn järjestelmään, ei ratkaise aitoja valtakunnallisen tiedonhallinnan ongelmia, eikä siinä huomioida julkishallinnon toimijoiden rooleja, vastuita ja oikeuksia tai uuden teknologian ja yhteentoimivuuden tuomaa mahdollisuutta hyödyntää yhteentoimivaa tietoa alkuperäisestä syntyvästä lähteestä. Esitetty RYTJ ei tuo digitalisaatiolla tavoiteltua kustannustehokkuutta julkishallintoon ja yhteiskuntaan näyttäytyen siten kuntien maksettavaksi tulevana virheinvestointina.

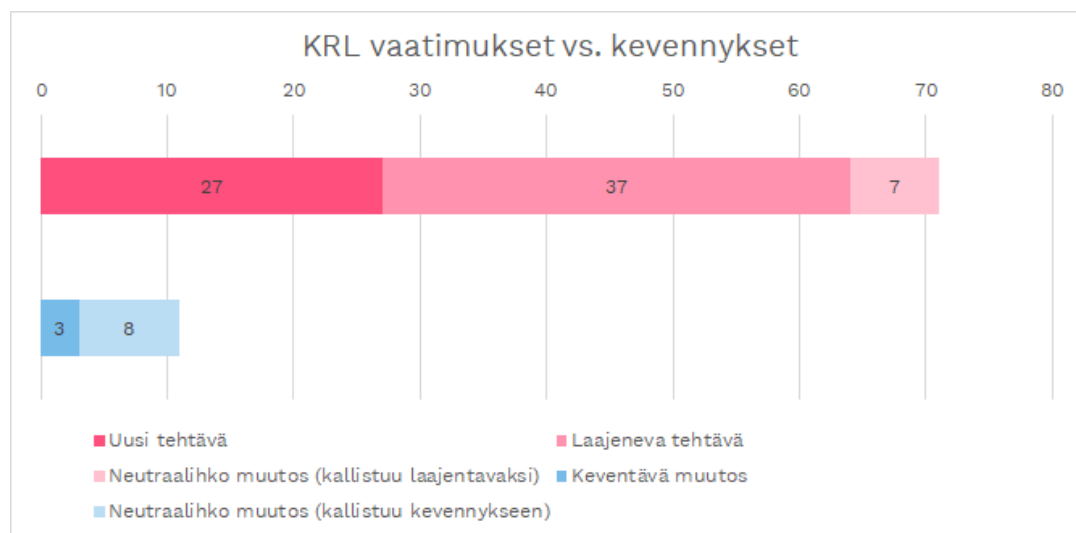
Kuntaliitto toteaa, että luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ovat tärkeitä tavoitteita. Maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmät parhaimmillaan tukevat kuntien pyrkimyksiä ilmastonmuutoksen hillintään ja varautumiseen sekä luontoarvojen turvaamiseen. Kuntien itsehallintoon kuuluva kaavamonopoli ja maapolitiikan suuntaamisen mahdollisuudet ovat ehdoton edellytys globaaleihin haasteisiin, kuten ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin vastaamiseksi paikalliset olosuhteet ja tahtotila huomioiden. Laajat tehtävät infran, rakentamisen ja peruspalvelujen tuottamisessa antavat kunnille mahdollisuudet vastata ilmastonmuutokseen kokonaisvaltaisesti. Kuntaliiton näkemyksen mukaan ilmastovaihtokuituksia on tärkeää arvioida kaavoituksessa ja rakentamisessa. KRL:ssa asetettujen velvoitteiden ei kuitenkaan tule johtaa hallinnollisesti raskaaseen yksityiskohtaiseen selvittämiseen, joka ei tosiasiasa palvele tarkoitustaan. Esimerkiksi kaavoituksessa arvioinnin yksityiskohtaisuuden taso ja uudet yksilöidyt ekologisen kestävyuden teemat laadullisissa vaatimuksissa on voitava sovittaa kaavan tarkoitukseen. Kunnat tekevät jo nykyisellään laajasti luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäviä toimia rakennetun ympäristön suunnittelussa ja toteuttamisessa. Kaavoituksen uusien lakisääteisten arviointivelvoitteiden ja laajenevien sisältövaatimusten sijaan Kuntaliitto pitäisi tärkeänä, että tätä kuntien oma-aloitteista työtä tuettaisiin informaation ja rahoituksen keinoin. Hyödyllistä olisi esimerkiksi kehittää yhteisiä käyttäjäystävällisiä mittaus-, laskenta- ja analyysityökaluja erilaisten kaavoitusratkaisujen ilmastovaikutusten analyysiin ja vertailuun kuntien käytettäväksi ja päätöksen teon tueksi. Lisäksi kunnille ja kaavoittajille tulisi tarjota lisää tiedon- ja kokemusten vaihdon mahdollisuuksia kaavojen ilmastovaikutusten arvioinnista ja muusta ekologisen kestävyuden edistämisestä.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksen eri elementit saattavat toimia ristiriitaisesti. Esimerkiksi korvausvelvoitteiden laajentamisesta voi olla seurauksena kaavoitusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden vastainen kaavoituskäytäntö. Lisäksi eräät ehdotukset voivat johtaa yhdyskuntarakennetta hajauttavaan kehitykseen, mikä puolestaan johtaisi esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämisen kallistumiseen sekä ilmastotavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen. Käytännössä lakimuutoksessa on elementtejä, jotka voivat johtaa päinvastaiseen kehityskulkuun kuin mihin koko kaavajärjestelmä tähtää ja lain tavoitteet ja säännökset ohjaavat.

Tässä esitettyä kokonaiskuvan arviota yksilöidään ja perustellaan jäljempänä teemakohtaisissa luvuissa.

Kokonaisarvio lakiluonnoksen kuntavaikutuksista

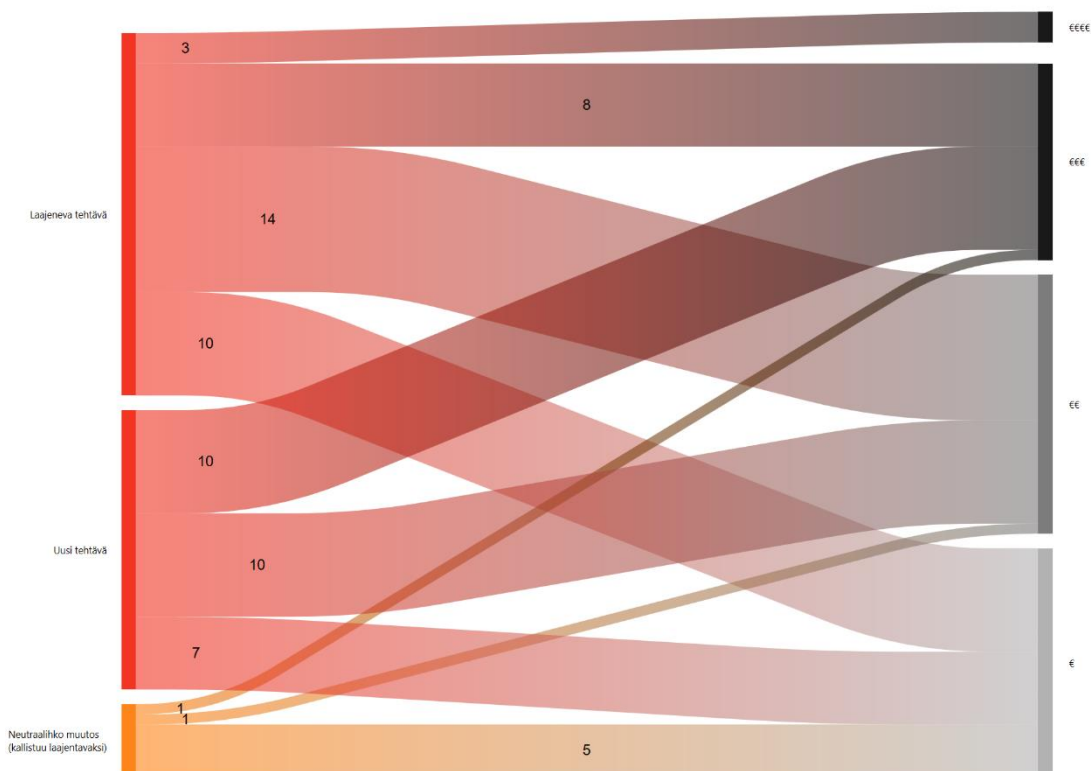
Kuntaliiton analyysin perusteella lakiluonnos sisältäisi kunnille lukuisia uusia vaatimuksia ja huomattavasti vähemmän kevennyksiä tai joustoelementtejä. Kuntaliiton arvion mukaan uudet velvoitteet tai vaatimukset ovat merkitykseltään vähäisestä hyvin merkittäviin. Monet uudet ja laajenevat vaatimukset ovat kunnille kustannuksiltaan vähäistä suurempia. Vaikka joidenkin yksittäisten muutosten kohdalla vaikutus voidaan todeta mahdollisesti sinänsä melko vähäiseksi, tulisi myös huomioida, että laki tarkoittaisi käytännössä muutosta lähes jokaiseen lain säätämään kunnan prosessiin. Kuntien digitaalisissa prosesseissa muutokset prosesseihin aiheuttavat henkilötyön lisäksi tietojärjestelmien muutosten aiheuttamat kustannukset katettavaksi.



Kuvio 1. Lukumääräinen (noin) arvio uusista vaatimuksista ja kevennyksistä. Velvoitteiden lukumäärä on eri kuin kuviossa 2, koska kustannusarviossa useamman velvoitteen kokonaisuus on tulkittu yhdeksi kustannusten näkökulmasta.

Lakiluonnoksen vaikutusten arviointi on esitysluonnoksessa keskeneräinen. Esimerkiksi useista kohdin puuttuvat – erityisesti euromääräiset – arviot

muutosten kuntataloudellisista vaikutuksista. Osin esitetyt arviot eivät ole ajan tasalla. Edellä kuvatulla tavalla arvioissa ei ole myöskään huomioitu muualle lainsäädäntöön esitettyjä muutoksia, keskeisenä esimerkiksi lunastuslakiin ehdotetut muutokset. Lakiesityksen perusteella kuntavaikutuksista on vaikea saada selkeää kokonaiskäsitystä. Selkeät arviot vaikutuksista kuntien talouteen ja toimintaan ovat kriittisiä, jotta näkemyksen muutoksen taroituksenmukaisuudesta voi muodostaa.



Kuvio 2. Karkea arvio uusien vaatimusten kustannuksista jaoteltuina neljään luokkaan (vähäiset kustannukset € (vähäisiä), kohtalaiset kustannukset €€ (kymmeniä tuhansia), merkittävät kustannukset €€€ (sata-tuhatta-joitakin satoja tuhansia), todella merkittävät kustannukset €€€€ (satoja tuhansia-miljoonia)) kustannusten arvioidun suuruuden perusteella. Vasemmalla kuviossa on vaatimusten luokittelu uusiin, laajeneviin sekä neutraalikoihin, mutta laajenevaksi tulkittaviin vaatimuksiin. Oikealla kuviossa on kustannusten suuruusluokka, johon uusien vaatimusten arvioidaan kuuluvan. Kuntaliitto on kysynyt alustavaa asiantuntija-arviota kuntien edustajilta. Kuviossa ei pystytä erottelemaan kertaluonteisia ja pysyväisluonteisia kustannuksia, joten tämä pitää päätellä kustannuksen perusteesta. Arvioinnissa on huomioitu myös lunastuslakiin ehdotetun 15 %:n korvauslisän muutoksen vaikutukset.

Lain täytäntöönpano edellyttää kunnilta lukuisia, osin mittavia, toimia. Lain toimeenpanon keskeisimmät vaikutukset olisivat Kuntaliiton arvion mukaan seuraavat:

- Kaavojen ja muiden suunnitelmien ja vastaavien laatimisessa siirtyminen tietomallimuotoisuuteen ja useiden kunnan eri prosessien ja päätöksenteon sopeuttaminen tietomallimuotoisuuteen
- Kuntien tietojärjestelmien uusiminen ja päivittäminen

- Maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen uudet erittäin yksityiskohtaiset ja työllistävät dokumentointi-, osallistamis- seurantatoimenpiteet.
- Kunnan maanhankinnan tapojen, resursoinnin ja menettelyjen uudelleen arvioiminen.
- Kaupunkiseuduilla uuden lakisääteisen suunnitelman laatiminen ja siihen liittyvät osallistumismenettelyt, selvitykset sekä valmistelun ja päätöksenteon organisointi.
- Kaavoituksen uudet sisältövaatimukset ja selvitysvelvoitteet, ml. Vaihtoehtotarkastelut
- Rakentamisen viranomaistoimintojen uudistaminen, viranomaisten yhteistyömallien ja -yhteyksien luominen ja menettelylliset laajennukset
- Katujen ja yleisten alueiden suunnitteluun liittyvät uudet sisällölliset vaatimukset

Edellä mainittujen lisäksi lain toimeenpano edellyttää kunnilta hallintosäännön uudistamista, useiden taksojen muuttamista, rakennusjärjestyksen uusimista ja viranhaltijoiden kouluttamista. Lisäksi lain muutokset yhdessä siirtymäsäännösten kanssa voivat paikoin edellyttää kaavojen, erityisesti yleiskaavojen ja maakuntakaavojen uudistamiseen ryhtymistä pikaisesti.

Kuntaliitto on huolissaan erilaisten kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista selviytyä esitetyistä velvoitteista ja lain toimeenpanosta huomioiden uusien, laajenevien ja muuttuvien velvoitteiden yhteenlaskettu vaikutus kuntien toimintaan ja talouteen lyhyellä ja pitkällä aikajänteellä. Siirtymäsäännökset osin puuttuvat ja luonnostellut siirtymäsäännökset ovat osin mahdottomia toteuttaa.

Teemakohtaiset ja syventävät kommentit ympäristöministeriön lakiluonnoksesta

Alueidenkäyttö

Yleistä

Kuntakaavoituksen, erityisesti yleiskaavoituksen, merkityksen painottaminen on kannatettava kehityssuunta. Kokonaisuuden kannalta tarpeellisen alueiden käytön ohjauksen tulee olla mahdollista. Lisäksi on tärkeää tunnistaa, että kaavoitukseen ja sen menettelyihin vaikuttaa myös se, miten maapolitiikkaa, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta säädellään. Tältä osin kokonaisvaltaista tarkastelua tulisi vielä syventää. Kuntaliitto pitää hyvänä, että yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyttäisivät jatkossakin pitkälti nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Lakiluonnokseen sisältyvät kaavojen yhteiskäsittelymahdollisuudet ovat kannatettavia muutoksia.

Kuntien nimenomaiset lakisääteiset selvitysvelvoitteet kaavoituksessa laajenisivat ilmasto- ja muiden erityisten vaatimussäännösten (5-8 §), kaavojen uusien laadullisten vaatimusten sekä vaikutusten arviointia ja vaihtoehtotarjasteluja koskevien nimenomaisten vaatimusten (70-71 §) myötä nykyiseen verrattuna. Kaupunkiseutus suunnitelma (7 luku) olisi uusi lakisääteinen tehtävä niille kunnille, jotka kuuluisivat asetuksella määriteltävään kaupunkiseutuun. Kaavoituksen erityinen tietomallimuodon vaatimus vaikuttaa niin ikään merkittävästi kuntien kaavoitustoimintaan. Muita uusia vaatimuksia aiheuttavia muutoksia kuntakaavoituksessa olisi asemakaavoitukseen liittyvien aloitteiden käsittely neljän kuukauden määräajassa sekä kaavoituksen vuorovaihtusmenettelyyn tehtävät muutokset, asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin kytkeminen myös purkamislupamenettelyyn, yksityisten maanomistajien erityinen tiedottaminen kaavoituksessa (354 § ja 355 §) sekä yleiskaavoitusta varten määrättävän rakennuskiellon kokonaispituuden lyhentäminen.

Lakiluonnoksen 366 §:n siirtymäsäännöksen mukaan vain ehdotuksena nähtävillä olleet kaavahankkeet voitaisiin saattaa loppuun MRL:n säännöin. Tämä tarkoittaisi käytännössä kaikkien kaavahankkeiden, jotka eivät ole ehtineet vielä ehdotusvaiheeseen, valmistelua pitkälti alusta. Kuntaliitto ehdottaa, että ennen lain voimaantuloa vireille kuulutetut kaavat voitaisiin käsitellä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (3 luku)

Lakiluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa on tarkoitus vahvistaa suhteessa kuntakaavoitukseen. Kuntaliitto ei kannata tällaista kehityssuuntaa.

Lakiluonnoksen mukaan tavoitteiden vaikuttavuuden kannalta on keskeistä myös se, että valtakunnallisia tarpeita ja tavoitteiden ajantasaisuutta seurataan ja arvioidaan alueidenkäytön tilanteen ja kehitysnäkymien kannalta ja että tavoitteita voidaan antaa erilaisia tarpeita vastaaviksi joko alueidenkäyttöä suuntaavina ja tarvittaessa kohdennetummin tiettyyn asiaan, alueeseen tai toteuttajatahoon liittyen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta arviointia vaikeuttaa se, että emme vielä tiedä, miten ja millaiseksi niitä on tarkoitus tulevaisuudessa kehittää.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua koskevan menettelyn sääntely (16 §) on menossa kuntanäkökulmasta parempaan suuntaan. Lausuntomenettelyn osalta lakiluonnoksessa ehdotetaan, että maakuntien liittojen ohella myös kunnilta on pyydettävä lausunto aina, mikäli asia koskee niitä. Kuntaliitto toteaa, että huomioiden kuntakaavoituksen keskeinen rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa sekä tavoitteiden aiempaa suurempi vaikutus kuntien kaavoitukseen, tulee kuntia

käytännössä aina kuulla eli rajaus ”joita asia koskee” on kuntien kohdalla käytännössä tarpeeton.

Maakuntakaava (4 luku)

Kuntaliitto kiinnittää huomiota maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteiseksi ajateltuun sisältöön, joka on jäämässä liian suppeaksi tarpeisiin nähden.

Lakiin nostetun määritelmän mukaisesti aluerakenteella tarkoitetaan keskuk-
sia ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä sekä teknisen huollon infrastruktuuria
siltä osin, kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Kes-
kusten ulkopuolelle sijoittuu kuitenkin myös jatkossa toimintoja, joilla voi olla
valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä ja joiden sijaintia maakunnan
alueella olisi tarpeen selvittää ja suunnitella yhteistyössä eri kuntien kanssa.
Toisaalta oikeusvaikutteiseksi teemaksi ehdotetun viherrakenteen osalta sen
määrittely on varsin epäselvää.

Maakuntakaavoitus on luonteeltaan pitkän tähtäimen ennakoivaa maakunnan
eri alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamista. Pykäläluonnosten ja niiden
perustelujen valossa näyttää siltä, että maakuntakaavoituksella ei tulevaisuu-
dessa enää pystytä ohjaamaan ja yhteensovittamaan aluetalouden, luonnon-
varojen kestävän käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä
maankäytön ratkaisuja. Kuntapohjaisen kaavoitusjärjestelmän piiriin kuuluvan
maakuntakaavoituksen merkitystä kyseisissä teemoissa korostaa se, että nii-
hin vaikuttavia toimintoja sijoittuu erityisesti sellaisille kaupunkiseutujen ja
asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on
vähäistä.

Lausuntopyynnössä pyydetään kommentoimaan myös vaihtoehtoista maa-
kuntakaavoituksen mallia. Kuntaliitto on huolissaan lakiluonnokseen sisälty-
vään malliin liittyvistä haasteista eräiden ylikunnallisten kysymysten suhteen,
mihin nähden vaihtoehtoisen mallin mukainen ratkaisu voisi olla kehityskel-
poisempi kuin lakiluonnokseen sisältyvä malli. Tulisi myös selvittää, voitai-
siinko maakuntakaavoituksessa päättää kaavoituksen yhteydessä lakia laa-
jemmasta oikeusvaikutteisesta sisällöstä alueiden erilaiset tarpeet huomioi-
den.

Joka tapauksessa maakuntakaavoituksen kehittäminen yleispiirteisemmäksi
ja koskemaan maakunnallista suunnittelua ja yhteensovittamista aidosti
edellyttäviä kysymyksiä on kannatettava ehdotus. Kuntien yhdyskuntaraken-
teeseen liittyvät kysymykset tulee ratkaista kuntien omassa kaavoituksessa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen (21 §) 3 momentti
ja sen perustelut eivät ole selkeät. Perusteluissa olisi todettava selkeästi, että
jatkossakin säilyy kaavajärjestelmään vanhastaan kuuluvan periaate, jonka

mukaan yksityiskohtaisemman kaavan oikeusvaikutukset tulevat yleispiirteisemmän kaavan tilalle.

Maakuntakaavoja koskeva siirtymäsäännös vaikuttaisi tosiasiasa taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin maakuntakaavapäätöksiin, mikä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää, minkä lisäksi siitä aiheutuisi ongelmallisia tulkintatilanteita käytännössä.

Kaupunkiseutusuunnitelma (7 luku)

Kuntaliitto vastustaa kaupunkiseutusuunnitelman pakollisuutta, suunnittelun tarkoituksen kautta laissa määriteltyä sisältöä, ja sitä, että kaupunkiseutujen aluerajauksesta määrättäisiin valtioneuvoston asetuksella. Uusi suunnittelutaso jäykistäisi nykyisiä ketteriä seututasoisen suunnittelun toimintatapoja eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta alueidenkäytön suunnittelun sujuvuuden edistämisestä.

Kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelun tulee säilyä vapaaehtoisena toimintana, jota kunnat voivat tehdä yhteistyössä esimerkiksi MAL-sopimusmenettelyyn liittyen. Seututasoinen yhteistyö on tärkeää ja sitä tehdään jo nykyisellään vapaaehtoisesti erilaisten rakennemallien, kehityskuvien ja MAL-suunnitelmien muodossa useilla seuduilla. Lakisääteinen pakollisuus ja määrämuotoisuus eivät palvele seutuyhteistyöhön kohdistuvia tavoitteita. Lakisääteinen kaupunkiseutusuunnitelma aiheuttaisi päällekkäistä suunnittelua tai jäykistäisi jo nykyisellään hyvin toimivaa prosessia tarpeettomasti. Kuntaliitto oudoksuu sitä, että kuntien yhteistyöstä ja strategisen tavoitteenasetannan menettelyistä säädettäisiin erityislailla. Suunnittelun tulee lähteä seudun kuntien yhteisestä tahdosta ja kehittämistarpeista.

Kaupunkiseutua ei tule määritellä lailla tai asetuksella, vaan kuntien pitää voida sopia kaupunkiseudun aluerajaus kulloisenkin tarpeen mukaan. Suunnittelualueen rajaaminen suhteessa suunnitteluvälvoitteen alaan on jossain määrin lakiluonnoksessa epäselvä. Uusi suunnitelma toisi asetuksella määriteltäville kaupunkiseutujen kunnille uuden lakisääteisen tehtävän. Suunnittelun sisältöä ja suunnitelman muotoa ei myöskään pidä määritellä liian tarkkaan, vaan sen tulee joustaa kunkin kaupunkiseudun kulloistenkin tarpeiden mukaan. Vaatimus suunnitelman laatimisesta tietomallipohjaisena lisäisi työmäärää ja kustannuksia. Tietomallipohjaisuus itsessään asettaisi myös suunnitelmalle tarpeettoman tarkasti määriteltyjä sisällöllisiä ja esitystapaan liittyviä vaatimuksia. Näin ollen vaarana on, että lakisääteisyys monimutkaistaisi ja jäykistäisi tarpeettomasti menettelyä myös sisällöllisten ja teknisten vaatimusten kautta.

Kaiken kaikkiaan kaupunkiseutusuunnitelmalle esitetyt vaatimukset ja menettelyt olisivat varsin velvoittavia ja yksityiskohtaisia ottaen huomioon, että

suunnitelmalla ei olisi oikeusvaikutuksia eikä sitä tarvitsisi huomioida mitenkään esimerkiksi valtion viranomaisten toimesta tapahtuvassa alueidenkäyttöä koskevassa suunnittelussa esimerkiksi liikennejärjestelmän osalta taikka maakuntakaavaa laadittaessa. Vaarana on, että kunnat käyttävät huomattavan osuuden kaavoitusresursseistaan pakollisen ja monivaiheisen suunnitelman tekemiseen ilman erityistä suunnittelusta koituvaa lisäarvoa tai varmuutta MAL-sopimusten solmimisesta.

Pykäläluonnosten mukaan kaupunkiseutusuunnitelmaa laadittaessa tulisi noudattaa käytännössä pitkälti samoja menettelyä kuin kaavoituksessa. Kaupunkiseutusuunnitelmalle tulisi laatia selostus, johon sovellettaisiin vastaavia vaatimuksia kuin kaavaselostukseen. Kuntaliitto toteaa, että suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin laajuus harkitaan tarkoin suunnitelman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan sen sijaan että noudatettaisiin käytännössä pitkälti oikeusvaikutteisille kaavoille asetettuja vaatimuksia. Kaupunkiseutusuunnitelman ollessa oikeusvaikutukseton vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen soveltaminen ovat turhan raskaita prosesseja suhteessa hyötyihin. Selkeämpää olisi, että suunnitelmalle kirjoitettaisiin omat, räätälöidyt, osallistumista koskevat säännökset. Myös julkisen nähtäväksi asettamisen ja muutoksenhakumenettelyn merkitys jäisivät epäselviksi. Muutoksenhakuprosessit pidentäisivät merkittävästi seututasoisen suunnittelun kestoja nykyisestä ja hankaloittaisivat kaupunkiseudullisten suunnitelmien käyttöä MAL-sopimusten pohjana.

Kuntaliiton MAL-selvityksen ja ympäristöministeriön kaupunkiseutusuunnitelmaa koskevan kyselyn tulosten valossa voidaan todeta, että kaupunkiseudullinen suunnittelu toimii nykyisellään hyvin.

Nykyinen suunnittelukäytäntö noudattaa edustuksellisen demokratian periaatteita, sillä valmistelutyöhön usein osallistuu luottamushenkilöitä ja lopullinen suunnitelma hyväksytään luottamushenkilöiden toimesta. Kuntien toimintaa ohjaavat yleinen kuntia koskeva lainsäädäntö ja julkista toimintaa koskevat periaatteet. Kannatettavampaa olisi nykyisen menettelyn kehittäminen esimerkiksi osallistamista lisäämällä suunnitteluvaiheessa.

Ympäristöministeriön teki kyselyn kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyen. Kyselyyn vastanneista noin 80 % arvioi, että kaupunkiseutusuunnitelma lisää heidän organisaatiossaan seudulliseen suunnitteluun käytettävää työmäärää ja resurssitarvetta. Vastaajista 42 % katsoi kaupunkiseutusuunnitelman lisäävän työmäärää ja resurssitarvetta merkittävästi. Työmäärän lisääntymisen nähtiin johtuvan osallistumisen ja vuorovaikutuksen sekä vaikutuksen arvioinnin järjestämisestä, mutta myös suunnitelmassa käsiteltävistä teemoista. Viherrakenne nostettiin vastauksissa esiin työmäärää lisäävänä teemana. Työmäärän lisääntymisen

arvioitiin johtuvan myös kuntien välisestä yhteydenpidosta, kuntien asiantuntijoiden yhteistyön lisääntymisestä ja uuden lähtötiedon tuottamisesta.

Yleiskaava (5 luku)

Kuntaliitto pitää hyvänä, että jatkossakin yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyvät omina suunnitelmamuotoinaan. Kunnan yleiskaavoituksen merkitys alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä vahvistuisi, mikä on kannatettava kehityssuunta. Esitykseen sisältyy kannatettavat ehdotukset yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä (34 §) sekä yleiskaavan ja asemakaavan suhteen joustavoittamisesta (31 §). Yleiskaavoituksen osalta kannatettava ehdotus on suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen käyttöalan laajentaminen. Kaupan ohjauksen sääntelyn selkeyttäminen ja siirtäminen kokonaan kuntakaavoituksen piiriin ovat perusteltuja ehdotuksia. Yleiskaavan merkitys kaupan sijainnin ohjauksessa korostuisi.

Lakiluonnoksen mukaan säädettäisiin uusista ja aiempaa täsmällisemmin ilmaistuista laadullisista tavoitteista yleiskaavoitukseen liittyen. Uusia tai aiempaa täsmällisempiä vaatimuksia annettaisiin palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, viherrakenteen jatkuvuutta, asuntotuotannon riittävyuden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia, osin vaikeasti huomioitavissa olevia, vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kaupunkiseutukysymykset tulisivat osaksi yleiskaavan laadullisia vaatimuksia. Käytännössä vaatimus tarkoittaisi - ainakin niillä kaupunkiseuduilla, joilla kaupunkiseutusunnitelman laatiminen on pakollista -, että oikeusvaikutuksettomaksi luonnehditulle kaupunkiseutusunnitelmalle näyttäisi syntyvän tosiasiallisesti oikeusvaikutuksia, mikä on vastoin tarkoitusta kaupunkiseutusunnitelman oikeusvaikutusettomuudesta.

Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että yleiskaavoja koskeva siirtymäsäännös (380 §) vaikuttaisi tosiasiallisesti taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin yleiskaavapäätöksiin, mikä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää. Esitetyn kaltainen taannehtiva sääntely vaikuttaisi välittömästi ja ennakoimattomasti maisemallisten arvojen säilymiseen.

Siirtymäsäännöksissä ei ole siirtymäaika oikeusvaikutuksettomien yleiskaavojen osalta. Kuntaliitto esittää, että lakiin sisältyisi siirtymäaika tällaistenkin yleiskaavojen osalta.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoajaa lyhennettäisiin nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen (28 §). Enimmäiskestoajan lyhentämistä ei ole juurikaan perusteltu. Tulee vielä harkita sen pitämistä ennallaan yleiskaavaprosessien vaatiman ajan vuoksi huomioiden myös, että lakiluonnoksen perusteella yleiskaavoituksen rooli korostuisi sekä sen laatimisen yhteydessä tehtävien selvitysten määrä kasvaisi.

Kuntaliitto esittää myös yleiskaavan laatimiskustannusten perimismahdollisuuden laajentamista muihinkin yksityisen edun vaatimiin yleiskaavoihin kuin vain vapaa-ajan ranta-asumisen ja tuulivoiman yleiskaavoihin.

Asemakaava (6 luku)

Myös asemakaavojen osalta laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laadullisista vaatimuksista. Uudet, uudelleen muotoillut tai nykyistä laajemat laadulliset vaatimukset koskisivat asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista sekä viherympäristön riittävyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä.

Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysvelvoitteet laajenevat asiallisesti. Herää kysymys, miten yksittäisessä asemakaavassa voidaan ottaa huomioon kokonaisvaltaisia asioita kuten ”asuinalueiden monipuolisuus” tai ”eriytymiskehityksen ehkäisy”. Käytännössä epäselväksi jää, tuleeko vaatimusten asianmukaiseksi selvittämiseksi myös muutoin selvittää teemoja nykyistä laajempaan kokonaisuutena ja pyrkiä hallitsemaan nykyistä laajempia kokonaisuuksia esimerkiksi melko rajattujen asemakaavahankkeiden yhteydessä. Tulisi vielä arvioida, kuuluisivatko jotkin asemakaavoituksen yhteyteen esitetyt laadulliset vaatimukset ennemmin yleiskaavoituksen yhteyteen tai esimerkiksi maapolitiikan keinoin, kuten tontinluovutuksen keinoin, edistettäväksi.

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

Aloiteoikeuden kirjaaminen erityislakiin käsittelyaikavaatimuksin

Kuntaliitto pitää tarpeettomana kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista erityislainsäädäntöön (KRL 49 §). Aloiteoikeudesta ja aloitteeseen

vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa. Toukokuussa 2021 voimaan tullessa kuntalain muutoksessa aloiteoikeus on laajennettu kaikkiin kunnan jäseniin kunnan ulkopuolella asuvat/toimivat kiinteistönomistajat mukaan lukien. Kuntalain sääntely turvaa kunnan jäsenten mahdollisuudet aloitteiden tekemiseen.

Mikäli kuitenkin aloiteoikeuden lisäämisen katsottaisiin selkeyttävän kiinteistönomistajan asemaa, aloiteoikeus tulisi täsmentää muotoon: *”Kiinteistönomistajalla on oikeus tehdä perusteltu aloite asemakaavan muuttamiseksi. Aloite on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.”* Muutoin aloitteet käsiteltäisiin soveltuvin osin niin kuin kuntalaissa säädetään. Käsittelyn määräajasta ei säädetä enää kuntalaissa, vaan kuntalain muutoksen yhteydessä on todettu hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä olevan riittävä. Kuntaliitto pitää aloitteen käsittelylle asetettua neljän kuukauden määräaikaa tarpeettomana, keinotekoisena ja yleisesti ongelmallisena erityislainsäädännön kehityssuuntana.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että kunnallisen itsehallinnon, julkisen vallan luotettavan ja yhdenvertaisen käyttämisen kuin käytännön toiminnan järjestämisen ja kuntatalouden kannalta ongelmallista, valmistelun kuluessa esille nousutta säännöstä asemakaavan antamisesta maanomistajan laadittavaksi ei ole sisällytetty lakiluonnokseen. Kuntaliiton tutkimuksen (Linda Toivonen: Kumppanuuden monet muodot - Tutkimus yhteistyöhön perustuvan kaavoituskäytännön yleisistä periaatteista 2021, Acta-julkaisu nro 279) mukaan yksityisen ja julkisen tahon kaavoitus- ja suunnitteluyhteistyöhön on toimivia malleja ja nykylainsäädäntö mahdollistaa monenlaiset kumppanuuskaavoituksen yhteistyömuodot. Kuntien, maanomistajien ja muiden yksityisten toimijoiden yhteistyö kaavoituksessa on lisääntynyt maankäytön suunnittelun hankkeistumisen myötä.

Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen

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

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

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

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

Lakiesityksen perusteella myös korvaustilanteet tulisivat yleistymään, jolloin tulisi niin ikään huomioitavaksi lunastuslakiin ehdotetun 15 % korvauslisän vaikutus korvauksiin.

Kunnan maapolitiikka (20 luku)

Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen ja kuntaa velvoittavien sekä yleisesti noudatettavien hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin ei ole perusteltua. Toimintatapojen kehittämisessä ensisijaista on informaatio-ohjaus ja oma toiminnan kehittäminen, tällaisia tilanteita varten ei ole tarpeellista aiempaa raskaamman erityislainsäädännön laatiminen.

Kuntaliitto vastustaa maapoliittisen ohjelman laatimiseen liittyvän tarpeettoman vuositaso- raportointibyrokraatian lisäämistä normaalin

talousarviotarkastelua koskevan raportoinnin rinnalle. Kuntalaisten käytännön tarvetta palveleva tarkastelutaso on valtuustokausittain.

Kuntaliitto oudoksuu lakiluonnoksen (137 §) ajatusta maapolitiikan laatimiseen ja muuttamiseen liittyvästä erityisestä tiedoksiantamisesta kiinteistönomistajien paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille ja muille yhteisöille. Ehdotus sivuuttaa täysin yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa sekä digitalisaation siihen tuoman kehityksen.

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

Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja maankäyttösopimukset (21 luku)

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

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

Kerrosneliömetripohjaisen kustannusvastuun vapautuksen asemesta kaikkien maanomistajien tulisi osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin tasa-puolisesti aina kaavan tuoman arvonnousun suhteessa. Kuntien tulisi voida myöntää euromääräinen alennus kustannusvastuuseen. Kuntaliiton ehdotus toteuttamismaksua koskevaksi säännökseksi on seuraava: “Kiinteistönomistajan kaavan toteuttamisen euromääräinen kustannusvastuu, toteuttamismaksu on vähintään 10 % ja enintään 70 % kiinteistönomistajan tarkoitetun alueen arvonnoususta. Kunta voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaa-voitettavalla alueella sovellettavasta toteuttamismaksun ylärajasta (% arvonnoususta). Toteuttamismaksusta voidaan sopia maankäyttösopimuksessa tai kunta voi päättää perittävästä toteuttamismaksusta erikseen. Kunta voi päättää maanomistajille myönnettävästä euromääräisestä alennuksesta kustannusvastuuseen. Kunta voi päättää euromääräisestä alarajasta, jonka yli menevästä arvonnoususta toteuttamismaksun määrä lasketaan. Kunnassa käytettävät korvauserusteet on julkaistava kunnan maapolitiisessa ohjelmassa.” Esitetty toteuttamismaksu ei ole vero, vaan kunnalle aiheutuvia kustannuksia korvaava suoritus. Mikäli KRL:a ei tulla säätämään, MRL:n kehittämiskorvausmenettelyn (MRL 91 c § 4 mom) kerrosneliömetripohjainen kustannusvastuun vapautus tulisi korvata edellä esitetyllä euromääräisellä alennuksella kustannusvastuuseen.

Kuntaliitto vastustaa maankäyttösopimuksia koskevan sopimusvapauden heikentämistä. Sopimusvapauden kattavuus on epäselvä ministeriön lakiluonnoksessa. Nykyisessä MRL:n 91 b § 3 momentissa säädetään sopimusvapaudesta kehittämiskorvausta koskevien säännösten estämättä. Esitettyssä KRL 140 §:n 4 momentissa säädetään, että maankäyttösopimuksella voidaan toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Edelleen esitetyn 140 §:n 5 momentin mukaan kunnan on määrättävä maapolitiikan ohjelmassa maankäyttösopimuksissa käytettävät maankäyttömaksujen perusteet, jos kunta sopimustoiminnassaan merkittävästi poikkeaa jäljempänä tässä luvussa säädettyistä maksun määräämisen perusteista. Tällä hetkellä sopimusvapaus on ehdoton pääsääntö maankäyttösopimuksia tehtäessä. Kehittämiskorvauspäätöksiä on tehty MRL:n voimassaoloaikana ainoastaan muutamia, koska se ei ole ollut käytännössä toimiva menettely, jolla kunta voisi ratkaista kaavan toteuttamisen kustannusten kattamisen sekä varmistaa kaavan toteutumisen vastaavasti kuin maankäyttösopimuksilla. Mikäli sopimukseen kaavan toteuttamisen kustannusten kattamisesta ei ole päästy, on etsitty muita maankäyttöratkaisuja tarvittavan rakennuspaikkatarjonnan turvaamiseksi kestävän kuntatalouden ja hyväksyttävän veroasteen puitteissa. Nykyisellään MRL:n kehittämiskorvauksen säännöksiä käytetään, mikäli kunta päättää määrätä kehittämiskorvauksen. Ministeriön lakiluonnoksen mukaan kaavan toteuttamisen kustannusten yksityiskohtaisesta määrittelystä ja seurannasta toteuttamismaksun määräämistä varten saattaisi käytännössä tulla MRL:stä

poiketen lakiin kirjoitettu pääsääntö. Kunnat voisivat poiketa menettelystä määräämällä siitä maapoliittisessa ohjelmassa. Esityksessä on epäselvää, mikä tässä yhteydessä on jatkossa maapoliittisen ohjelman luonne ja sitovuus maankäyttösopimusten valmisteluun ja toteuttamiseen liittyen. Nykyisellään maapoliittinen ohjelma on valmistelua ohjaava strateginen linjaus. Tulisiko maapoliittisesta ohjelmasta julkaisualusta kunnan päätöksille? Lakiluonnoksen 140 § 5 momentin mukainen määrittely- ja julkaisuvaatimus maapoliittisessa ohjelmassa tarkoittaisi käytännössä myös, että kaikkien maankäyttösopimuksia käyttävien kuntien eli käytännössä kaikkien kuntien tulisi laatia maapoliittinen ohjelma.

Ministeriön lakiluonnoksessa on epäselvää, mikä on sopimusvapauden yksityiskohtainen kattavuus suhteessa kaavan toteuttamista koskeviin KRL:n säännöksiin. On epäselvää, mitä lain 21 luvun säädöksiä kunta voisi jättää noudattamatta omalla päätöksellään. Epäselvyys tulisi aiheuttamaan merkittävästi lisää valitusmahdollisuuksia ja viivettä kaavoitukseen sekä kaavojen toteuttamiseen.

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

Lakiluonnos sisältää nykyistä tarkempaa sääntelyä yhdyskuntarakentamisen palveluiden toteuttamisen ajankohdasta. Toimenpiteet tulisi toteuttaa 15 vuodessa. Maksu olisi palautettava, siltä osin kuin palvelua ei ole tuotettu määräajassa. Kuntaliitto huomauttaa, että sitova enimmäismääräaika ei ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukainen toteuttamisen ohjelmoinnin kannalta.

Lakiluonnoksen siirtymäsäännöksiä (365 ja 376 §) tulisi täsmentää siten, että maankäyttösopimukset, jotka liittyvät lain voimaantulohetkeä ennen vireille tulleeseen asemakaavaan tai sen muutokseen katsotaan vireillä olevaksi asiaksi.

Katualueiden ilmaislouvuksen poistaminen

Kuntaliitto vastustaa katualueen ilmaislouvuusvelvollisuuden poistamista. Ilmaislouvuusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettavaksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua. Vaihtoehtoisesti nousevat maanhankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettavaksi. Jos katualueen ilmaislouvuusvelvollisuudesta ja katualueen

korvauksesta luovutaan, vastaava osallistumisvastuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin tulee kirjata lakiin.

Ministeriö esittää arvonnousuun suhteutetun kustannusvastuun ylärajan nostamista 60 %:sta 70 %:iin. Tällä ylärajan nostamisella ei ole käytännön vaikutusta kustannusvastuun toteutumiseen. On huomattava, että nykyisellään maanomistaja osallistuu aina kaavan toteuttamisen kustannuksiin katualueen ilmaislouvutuksen kautta. Ministeriö ehdottaa nyt kuitenkin katualueen ilmaislouvutuksen poistamista laista. Ehdotettu korotus ei korvaa tätä menetystä kunnalle.

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

Esitys on siirtämässä kuntien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan valtion virastolle (MML). Esityksen mukaan yleiset alueet esitetään hankittavaksi jatkossa lunastamalla katualueen ilmaislouvutuksen asemesta. Mikäli esitetty lunastuslainsäädännön uudistus etenee sisältäen korvaukselle maksettavan prosenttikorotuksen, lopputuloksena on lunastustilanteessa maksettava vapaaehtoista kauppaa korkeampi korvaus, joka lisää kuntien kustannuksia vastaavasti. Esitetyt lakimuutokset tulevat vaikeuttamaan ja hidastamaan kuntien rakennetun ympäristön toteuttamisprosesseja merkittävästi, koska valtion virastolla ei ole mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kunnan nykyaikaista rakentamisprosessia. Muutosehdotus tarkoittaa, että kiinteistönmuodostukseen liittyvä rekisteröintiä edeltävä työ ja kustannukset jäävät kokonaan edelleen kuntien vastuulle ja maksettavaksi. Käytännössä valtion virasto laskuttaa itselleen kunnan tekemästä työstä.

Kuntaliitto esittää, että mikäli nykymuotoisesta katualueen ilmaislouvutuksesta päätetään luopua, katualueet siirtyvät kunnan omistukseen, alueet otetaan haltuun sekä erotetaan kiinteistöiksi nykyilainsäädännön mukaan. Ainoastaan kaikki korvaukset määrätään tarvittaessa lunastustoimituksessa. Näin vältettäisiin kuntien kokonaisprosessien vaikeutuminen nykyisestä.

Katualueiden haltuunottomenettelyä lunastustilanteessa tulisi uudistaa sekä nykyisessä MRL:ssa, että ministeriön esittämässä KRL:ssa. Katualueiden haltuunoton lunastustilanteessa tulisi tapahtua lunastuslaista poiketen heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen. Menettely vastaisi maantieteellaisissa säädettyä siten, että kunta kadunpitäjänä saa aina katualueet haltuunsa heti haltuunotokatselmuksessa ilman erillisiä perusteluja.

Haltuunottoa ei tulisi sitoa ennakkokorvausten maksuun. Ennakkokorvaukset määrättäisiin viiveittä haltuunoton jälkeen ja niille suoritettaisiin vuotuista korkoa. Tällä menettelyllä päästäisiin rakentamaan nopeammin, jolloin lunastajalle syntyisi säästöjä ja maanomistaja saisi korkoa korvaukselle hallinnan ja käyttöoikeuden menetyksen ajalta ennen korvausten maksamista.

Kunnan lunastusoikeuden piirissä olevien kiinteistöjen lunastuskorvausta määritettäessä olisi syytä tarkentaa säännöksiä siten, että kunnan kaavaratkaisun maanomistajalle tuoma hyöty otetaan huomioon lunastuskorvauksessa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa kaduksi otettavan tontinosan lunastuskorvauksen (maapohja-, haitta ja vahingonkorvaukset) kompensoinnilla osittain tai kokonaan jäljelle jäävän omistusyksikön (tontti tai tonttiryhmä, jolla on sama omistaja) lisärakennusoikeuden nettoarvolla. Muutos helpottaisi erityisesti täydennysrakentamiskaavojen kaavatalouden tasapainottamista ja niiden toteuttamista. Täydennysrakentamiskaavojen edellytyksenä on yhä useammin katualueen leventäminen lisärakentamisen vaatiman puuttuvan jalkakäytävän tai vieraspysäköinnin tarpeisiin, joita ilman maanomistaja ei uuden kaavan mukaista tonttiaan voi toteuttaa. Helsingissä jo nykyisäädäntö ja korkeimman oikeuden tuore ennakkoratkaisu (KKO 2021:63) johtavat helposti lunastuskorvauksiin, jotka voivat olla moninkertaiset jalkakäytävän tai kadunlevennyksen rakentamiskustannuksiin nähden. Tätä ei voi pitää oikeudenmukaisena, koska nämä maanomistajaa pääosin hyödyttävät kustannukset maksatetaan muilla kuntalaisilla.

Haitankorvaukset (24 luku)

Haitankorvauksia koskevien säännösluonnosten perusteella jää epäselväksi, missä käytännön tilanteissa kunnalla voisi olla korvausvelvollisuus. Korvaustilanteiden arvioidaan yleistyvän nykyisestä huomioiden erityisesti lakiluonnoksen 170 §:ssä ehdotettu uusi metsän käytön rajoituksia koskeva korvaussäännös sekä korvausvelvoitteiden laajentaminen määräaikaisen haitan korvaamiseen (169 § ja 170 §).

Lakiluonnoksen 170 §:n mukaan korvauksia koskevat yleiset säännöt eivät koskisi metsänkäyttöön liittyvien rajoitusten korvaamista. Säännöksen 1 momentin mukaan kiinteistön omistajalla on ”muualla tässä laissa säädetyn esitettävä” oikeus korvaukseen. Olisi esimerkiksi mahdollista, että

korvausvelvollisuus syntyisi 170 §:n perusteella, vaikka kyseiselle maanomistajalle osoitettaisiin rakennusoikeutta samassa yhteydessä (esimerkiksi rantaosayleiskaavat). Myös tässä säännöksessä tulisi olla tasapainottava elementti niihin tilanteisiin, joissa samalla kaavalla maanomistaja saa hyötyä.

Nykyisin MRL:ssa oleva lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskeva rajausta "Tässä momentissa tarkoitettu lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia." jätettäisiin pois 169 §:stä. Lakiluonnoksessa maisematyölupaa koskevan 216 §:n 3 momentin suhde haitankorvausluvun korvaussäännöksiin ei ole selkeä yleensä eikä erityisesti korvausvelvollisen tahon osalta.

Lisäksi lakiluonnoksen 170 §:n yhteydessä ei ole tunnistettu luonnonsuojelulakiin ehdotettua uhanalaisten luontoarvojen huomioonottamisvelvoitetta. Kyseessä olisi uudenlainen sääntelyratkaisu, jossa luonnonsuojelulain vaatimukset täydentävät kaavoituksen sisältövaatimuksia. KRL:n puolella taas on epäselvää, kohdistuisiko mahdollinen korvausvastuu valtiolle vai kunnalle. Lainsäädäntöuudistusten seurauksena näyttää syntyvän tilanne, jossa kaavoihin tulisi sisällyttää nykyistä enemmän metsänkäyttöä koskevia rajoituksia niin lakiluonnoksen omien säännösten kuin muunkin lainsäädännön perusteella. Siten myös korvausvelvoitteiden voidaan arvioida kasvavan nykyisestä. On yksiselitteisesti voitava todeta, miltä osin korvausvelvollisuus kuuluisi kunnalle ja miltä osin valtiolle. Kuntaliiton näkemyksen mukaan mm. luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden vuoksi lain kaavoihin vaatimien rajoitusten korvaaminen kuuluu valtiolle. Kuntaliitto katsoo, että vastuiden jakautumisesta tulisi käydä laajempi periaatteellinen keskustelu eikä kysymystä tulisi käsitellä pienissä paloissa eri sektorilakien yhteydessä.

Vaikutusten arvioinnissa on tunnistettu, että korvausvelvoitteiden laajentamisella ja korvaustilanteiden yleistymisellä voi olla lainsäädännön kokonaisuutena kannalta ei-toivottuja vaikutuksia esimerkiksi siten, että rahat tai lupa -periaatteen tilanteissa aiempaa useammin myönnettäisiin lupa kaavan rajoituksista poikkeamiseksi rajoituksen korvaamisen asemesta taikka jos kaavanlaatumisesta tulisi välttämääseen rajoitusten asettamista korvausvelvoitteiden vuoksi. Seurauksena voi olla, että lainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu.

Lisäksi haitankorvauksia koskevassa luvussa viitataan lunastuslain soveltamiseen. Tämä viittaus kattaa myös korvauksellisää koskevan mahdollisen lunastuslain sääntelyn, jolloin myös kaikki luvun perusteella maksettavat korvaukset tulisivat maksettaviksi 15 %:n korotuksin. Korvaussäännöksiä sovellettaisiin myös ennen KRL:ia voimaan tullessiin kaavoihin, mikä tarkoittaisi

sellaisia metsänkäytön rajoitusten korvaustilanteita, joita ei ole kaavoitusvaiheessa voitu ennakoida.

Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen (18 luku)

Yleisten alueiden suunnitteluun ja toteutukseen ehdotetaan sovellettavaksi nykyistä laajempia osallistamis- ja vuorovaikutusmenettelyjä. Katujen lisäksi myös puistojen ja muiden vastaavien yleisten alueiden luovuttamisesta yleiseen käyttöön tulisi jatkossa tehdä hallintopäätös. Lisäksi jatkossa säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta nykyistä laajemmin. Tietomallimuodon vaatimus tulisi koskemaan jatkossa myös yleisten alueiden suunnittelua. Nämä vaatimukset ovat uusia velvoitteita kunnille. Osa ehdotetuista menettelyistä on myös omiaan lisäämään mahdollisuuksia muutoksenhauille ja siten hidastamaan alueiden toteuttamista.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota kadunpito-käsitteen poistamiseen laista. Poistoa perustellaan siirtymisellä käyttämään katujen ja yleisten alueiden toteuttaminen -käsitettä ja todetaan tämän sisältävän mainittujen alueiden suunnittelun ja rakentamisen. Perustelutekstissä suunnittelun ja rakentamisen todetaan voivan sisältää myös alueen kunnostamisen sekä muut perusparannustyöt. Vakiintuneen kadunpito-käsitteen sisältö on kuitenkin laajempi: siihen sisältyy suunnittelun ja rakentamisen lisäksi myös kunnossa- ja puhtaanapito. Kunnostaminen ei käsitteenä vastaa kunnossapitoa eikä puhtaanapito sisälly käsitteisiin, joten uudet käsitteet eivät siten kokonaisuudessaan korvaa kadunpito-käsitettä ja tämä tulisi huomioida käsitteiden määrittelyssä. Epäselvyyttä voi aiheuttaa, että vaikka kadunpito-käsitteestä luovutaan, kunnan kadunpito-päätös-käsite kuitenkin säilyisi.

Luonnoksen 118 §:n 1 mom tekstissä *“Jos kunnan hallussa olevalla yleisellä alueella sijaitseva infrarakenne vaikeuttaa asemakaavan toteuttamista tai kadunpitoa...”* esiintyy termi kadunpito, vaikka siitä on luonnoksessa päätetty luopua. Tähän kohtaan tulisi ilmaisutavan loogisuuden ja kattavuuden vuoksi tehdä tekninen muutos, esim. muotoon *“Jos kunnan hallussa olevalla yleisellä alueella sijaitseva infrarakenne vaikeuttaa asemakaavan tai yleisen alueen toteuttamista taikka sen kunnossa- tai puhtaanapitoa...”*

Lakiluonnoksen 106 §:ssä säädettäisiin infralaitteen sijoittamisesta yleisellä alueella. Pykälässä on asetuksenantovaltuus kunnan oikeudesta pitää kartastoa tai tiedostoa johdoista ja johdonomistajan tiedontoimitusvelvoitteesta tätä tehtävää varten. On varmistettava, että siirtymäsäännöksiin turvataan tämä oikeus kunnalle ja tietojen toimitusvelvollisuus johdonomistajille pysytämällä nykyisen MRA:n säännökset voimassa, kunnes uusi kunnan nykyistä vastaavan oikeuden sisältävä asetus säädetään. Paras vaihtoehto olisi, että kunnan oikeudesta säädettäisiin suoraan laissa.

Lakiluonnoksen 107 §:ssä säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta muun muassa näin: *“Aluetta toteutettaessa on mahdollisuuksien mukaan ja alueen luonne huomioon ottaen edistettävä ympäristön esteettömyyttä, liikkumisen kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja yhteiskunnan vähähiilisyttä sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin varautumista.”* On tarpeellista, että perustelujen mukaan muotoilu antaa kunnalle mahdollisuuden harkinnan jälkeen päätyä siihen, ettei jollakin alueella näitä tekijöitä voida ottaa huomioon. Samalla säännös kuitenkin Kuntaliiton näkemyksen mukaan lisää mahdollisuuksia eri intressiryhmien edustajien muutoksenhakuhakemukselle ja hidastanee alueiden toteutusta. Pykälään sisältyvä valtioneuvoston asetuksenantovaltuus antaa toisaalta mahdollisuuden säätää tiukkojakin vaatimuksia, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

Tontit (17 luku)

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

Uutena lakitasoisena vaatimuksena olisi, että tonttijakosuunnitelma tulisi laatia tietomallimuotoisena (95 §).

Lakiluonnoksen 99 §:n 1 momentissa ehdotettua sääntöä tonttijaon kumoamisesta automaattisesti asemakaavan kumoamisen yhteydessä tulisi vielä tarkastella uudelleen, jotta haastavilta käytännön tilanteilta vältyttäisiin esimerkiksi tilanteissa, joissa asemakaava uusitaan jo rakennetulla alueella ilman, että on tarpeellista tehdä muutoksia tonttijakoon.

Hulevedet (19 luku)

Kuntaliitto huomauttaa, että hulevesien hallinnan säännösten osalta lainvalmistelun lähtökohtana oli, että hulevesisääntelyyn on tarpeen tehdä vain eräitä kuntien toivomia selvennyksiä ja tarkennuksia soveltamisen helpottamiseksi, eikä sääntely ole tässä vaiheessa laajojen periaatteellisten muutosten tarpeessa. Kuitenkin säännöksiä ja niiden perusteluita on muutettu oleellisesti. Muutosten seurauksena hulevesien hallintaa koskeva sääntely ei enää riittävästi tue kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti.

Kunnan hulevesimaksujen perimisen edellytyksiä on heikennetty ja hankaloitettu, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Toisaalta kuitenkin hulevesimaksujen laajempaa käyttöönottoa voidaan pitää välttämättömänä, jotta ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin kyetään vastaamaan monipuolisella ja tehokkaalla kunnan hulevesijärjestelmällä.

Säännöskohtaisia kommentteja hulevesiä koskevaan lukuun:

120 § Määritelmät

Pykälää ei ole muutettu, mutta sen perusteluita on muutettu olennaisesti 3 kohdan osalta. Perustelujen muutos muuttaa määritelmän nykyisin ymmärrettyä sisältöä ja tarkoitusta kuntien toimintaedellytyksiä heikentävään suuntaan.

Lakiehdotuksen perusteluissa ko. kohtaa on muutettu mm. siten, että hulevesijärjestelmän todetaan palvelevan välittömästi niitä rakennettuja kiinteistöjä, joiden hulevedet johdetaan järjestelmään ja välillisesti niitä rakennettuja kiinteistöjä, joiden vesiä ei johdeta järjestelmään, mutta joilla on mahdollisuus siihen liittyä. Kunnan hulevesijärjestelmän todetaan alueella palvelevan myös yleisten alueiden kiinteistöjä, kun sen avulla hallitaan yleisten alueiden kuten puistojen ja katualueiden hulevesiä.

Vaikutusalueen perusteita muutetaan oleellisesti aiemmasta perusteluissa.

Perustelun muutos em. tavalla voi johtaa vaikeisiin tulkintahaasteisiin vaikutusalueen määrittelyssä. Nykyisen lain perustelu on selkeä ja kunnan kannalta mahdollistavampi kuin nyt perusteluihin kirjattu selkeästi tulkinnanvaraisempi perustelu välillisestä hyötymisestä ja liittymisen mahdollisuudesta. Vaikka kiinteistöllä ei olisi suoraa liittymismahdollisuutta kunnan hulevesijärjestelmään, niin muiden alueiden hulevesien hallinnasta kiinteistö voi silti hyötyä. Esimerkiksi katujen ja puistojen hulevesien hallinnalla palvelaan paitsi katualueita ja puistoalueita myös muita kuin näitä yleisten alueiden kiinteistöjä. Perusteluista on siten poistettu aiemmin niissä hyvin esiintunut oleellinen perusajatus siitä, että kunnan hulevesijärjestelmän avulla

myös estetään hulevesien valumista esim. katu- tai puistoalueilta kiinteistöille. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on olennaista, että tätä ajatusta ei poisteta määritelmän tarkoituksesta. Muutoin kunnissa vaikeutuu järjestelmän vaikutusalueen määrittely ja sen perusteleminen. Vaikutusalue on voitava määrittää kunnissa suhteellisen yksinkertaisesti aluetasolla, ei kiinteistökohtaisesti kuin vain poikkeustapauksissa. Vaikutusalueen määrittelyllä on huomattava vaikutus myös mahdollisuuteen periä hulevesimaksuja, koska kunnan maksun voi määrätä vain kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajille tai haltijoille. Kuntaliitto edellyttää tältä osin perustelujen korjaamista.

123 § Kiinteistön hulevesien johtaminen

Lakiluonnoksen 123 §:ssä ehdotettu muotoilu kiinteistön liittymisvelvollisuudesta kunnan hulevesijärjestelmään on ongelmallinen. Siitä puuttuu keskeinen periaate yleisen edun näkökulmasta: Kunnan keskitetyn hulevesijärjestelmän toteuttamisen taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset eivät saisi vaarantua liittymisvelvollisuuden lievennysten tai vapautuskriteerien löyhemmän tulkinnan vuoksi. Kohtuullisuusharkinnan ei tulisi rajoittua vain yksilöön, vaan sen tulisi koskea myös yhteisöä ja yleistä etua. Perusteluista on myös poistettu 103 f §:ssä todettu selventävä seikka, että vapautukset eivät vapauta (kokonaan) hulevesimaksusta, koska kiinteistö voi silti hyötyä kunnan kokonaisjärjestelmästä. Tätä ajattelutapaa ei tulisi poistaa laista juuri yleisen edun vuoksi ja hulevesien hallinnan edistämisen mahdollistamiseksi jatkossa.

MRL:n sääntelyyn verrattuna lisättäisiin liittymisvelvollisuutta koskeva tarkennus, jonka mukaan velvollisuus kytketään kohtuullisuuden vuoksi kunnan hulevesijärjestelmän olemassaoloon kiinteistön läheisyydessä.

Pykälä on nyt esitetyssä muodossaan epäselvä ja jättää liittämisvelvoitteen epämääräiseksi. Kuntaliitto ehdottaa, että pykälä kirjoitettaisiin seuraavaan muotoon: *”Kiinteistön omistajan tai haltijan on johdettava kiinteistön hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään. Hulevesiä ei kuitenkaan ole velvollisuus johtaa kunnan hulevesijärjestelmään, jos kiinteistön hulevedet voidaan imeyttää kiinteistöllä, jos hulevedet johdetaan vesihuoltolain 17 a §:ssä tarkoitettuun vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoon tai jos kunnan laatiman arvioinnin perusteella kiinteistön ei ole mahdollista liittyä kunnan hulevesijärjestelmään.”*

124 § Kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän raja-kohta

Lakiluonnoksen mukaan kunnan on huolehdittava, että rajakohta määritetään kiinteistön välittömään läheisyyteen sopivaan paikkaan. Kuntaliiton näkemyksen mukaan sanamuotoon olisi lisättävä sana ”mahdollisimman” eli rajakohta tulisi määrittää mahdollisimman sopivaan paikkaan.

126 § Kunnan vastuu hulevesien hallinnan järjestämiseksi

Kuntaliitto kannattaa pykälän 1 momentin täsmennystä hulevesien hallinnan järjestämisestä. Sen sijaan ehdotettua uutta 3 momenttia Kuntaliitto pitää tarpeettomana.

128 § Kunnan hulevesisuunnitelma

Kyseessä on rajatun alueen detaljisuunnitelma, jossa ei ole tarkoitukseen pohtia kunnan koko hulevesienhallinnan kokonaisuutta. Siksi esim. ilmastonmuutoksen huomioon ottaminen erillisenä mainintana teknisessä detaljisuunnittelussa voi vaikuttaa ylimitoitetulta, vaikka toki toimintaympäristön muutostekijät on aina otettava laajasti huomioon muutoinkin ko. suunnittelutason vaatimalla tavalla.

133 § Hulevesien hallinnan vuosimaksun perusteet

Kuntaliitto tunnistaa, että hulevesitaksoja tulee edelleen kehittää erilaiset tilanteet paremmin huomioon ottaviksi, mutta tätä työtä tehdään jo kunnissa eikä se Kuntaliiton näkemyksen mukaan edellytä laajoja ja olennaisia lakimuutoksia. Lakiluonnos ei vastaa nimenomaan juuri kuntien esille tuomiin haasteisiin maksujen osalta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on sinänsä hyvä, että maksupykälää on tarkennettu. Samalla on kuitenkin heikennetty kunnan hulevesimaksun perimisen edellytyksiä, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tärkeimmäksi ja ratkaisevaksi näkökohdaksi on nostettu yksittäisen kiinteistön välittömän hyödyn määrä, vaikka järjestelmän toimivuutta tulisi tarkastella enemmänkin kokonaisyödyn näkökulmasta.

Muutosten perusteella vaikuttaa siltä, että kuntien ei haluta käyttävän mahdollisuuttaan periä hulevesien hallinnasta erillisiä maksuja. Hulevesimaksujen laajempi käyttöönotto on kuitenkin välttämätöntä, jotta ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin kyetään vastaamaan.

Maksupykälän 1 momentissa on suora linkitys hulevesijärjestelmän vaikutusalueeseen, joten sen määritelmällä (ehdotuksen 120 § 3 kohta) on suora vaikutus myös hulevesimaksun perimisen mahdollisuuteen (lähtökohtaisesti

kaikilta vaikutusalueen kiinteistöiltä). On oleellista, että lain perusteluilla ei muuteta määritelmän tarkoitusta.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi voimassa olevan lain perusteista vaatimus maksuperusteen kohtuullisuudesta ja perusteen kytkeytymisestä palvelusta saatuun hyötyyn. Lakiluonnos ottaa huomioon vain yksittäisen kiinteistön järjestelmästä saaman hyödyn ja siten poistaa laista ajatukseen kiinteistöjen yleisestä hyötymisestä kunnan kokonaisjärjestelmästä. Vaikka kiinteistöllä ei olisi liittymismahdollisuutta kunnan järjestelmään, se useimmiten silti hyötyy kunnan hulevesijärjestelmän olemassaolosta sijaitessaan vaikutusalueella. Hyöty voi ilmetä siten, että katualueilta yms. vesiä ei merkittävästi valu kiinteistöille kunnan aktiivisen hulevesien hallinnan vuoksi. Tällä on tulevaisuudessa sateiden lisääntyttä jopa suurempi merkitys kuin nykyisin. Tämän ajattelun tulisi näkyä myös maksupykälässä.

Hyötyä ei tule alkaa systemaattisesti tarkastella kiinteistökohtaisesti, vaan enemmänkin alue- ja kiinteistötyyppikohtaisesti. Yksittäisen kiinteistön saama absoluuttinen hyöty on melko mahdoton todeta ja laskea menevästi syvälle kiinteistökohtaiseen dataan. Tällöin taasen taksan laatimisen hallinnollinen kuorma kasvaisi kunnan kannalta suhteettomaksi. Vain poikkeustapauksissa tulisi pohtia järjestelmän hyötyä kiinteistö kerrallaan. Lakiluonnos ei mahdollistaisi enää järkevää taksan laadintaa.

Kuntaliitto huomauttaa, että kiinteistökohtaista arviointia ja poikkeuksellisia tilanteita varten on olemassa maksun kohtuullistamismenettelyt sekä taksaan rakennetut alennus- tai vähennyskertoimet tiettyjen edellytysten täytyessä. Taksaan tulee toki sisällyttää reunaehdot kiinteistöjen mahdollisten alennuskertoimien käyttöönotolle, ja taksan määrittelyssä pyritään ennakoimaan erilaisia tilanteita. Taksan laatiminen on jatkuva prosessi ja taksat kehittyvät käyttökokemusten myötä. Takkaa ei voida rakentaa analysoimalla kaikkia eri tason hyötyjä jokaisen kiinteistön osalta erikseen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lisäys omakustannushinnasta on säännösten tasolla tarpeeton ja 5 momenttia ehdotetaan poistettavaksi. Perusteluiden maininta ja 1 momentin kirjaus ovat riittäviä ohjaamaan taksan laadintaa. Termi omakustannusarvo vie harhaan ja vaikeuttaa maksun määrittämistä, koska kustannukset eivät ole vakiot vuositasolla. Taksa perustuu keskimääräisiin hulevesien hallinnan kuluihin, missä vuosivaihtelut tasaantuvat pitemmän ajan kuluessa.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että hulevesimaksutaksan perusteiden uusimiselle varattu yhden vuoden siirtymäaika on liian lyhyt ja vaikeasti sovitettavissa yhteen kunnan talouden ohjelmoinnin kanssa. Siirtymäajan tulisi olla

merkittävästi pidempi, jotta tarvittavat selvitykset ehditään laatia ja asian käsittely yhteensovittaa kunnan talouden suunnittelun kanssa.

134 § Hulevesimaksun määrääminen

Lakiluonnoksen 134 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tavanomaisesta käytännöstä poikkeavia seikkoja hulevesilaskun kuulemismenettelystä sekä ulosottokelpoisen hulevesimaksun perinnästä oikaisuvaatimusvaiheessa. Kuntaliitto ei pidä perusteltuna tällaisten muista julkisoikeudellisista maksuista poikkeavien erikoismenettelyjen säätämistä hulevesimaksujen osalta. Siksi Kuntaliitto ehdottaa 2 momenttia poistettavaksi. Lähtökohtaisesti taksan on oltava hyväksytty ja perusteltu, ja maksun suuruus perustuu aina kunnassa hyväksytyyn taksaan. Pykälän 4 momentin mukaan saatavaa ei saa periä ulosotossa ennen kuin 3 momentissa tarkoitettu oikaisuvaatimukselle varattu aika on kulunut loppuun ja oikaisuvaatimus on ratkaistu. Kyseisen erikoisvaatimuksen tarpeellisuutta on syytä harkita. Muissa julkisoikeudellisissa maksuissa ei ole yleisesti käytössä esitettyä käytäntöä.

Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa, että 1 momentin kohta ”maksun peruste ja perustelut” korvattaisiin ilmaisulla ”maksun peruste riittävän tarkasti yksilöitynä” ja listaan lisättäisiin myös seuraava: ”tieto viivästysseuraamuksista”.

Rakentaminen

Rakentamisen osalta esitysluonnos sisältää joitakin pienimuotoisia rakentamisen viranomaisvalvontaa sujuvoittavia muutoksia, kuten suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyksien keskitetyn arvioinnin, sekä ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta tarpeellisia uusia menettelyjä, kuten rakennuksen vähähiilisyyttä koskevan uuden olennaisen teknisen vaatimuksen.

Näiden lisäksi esitykseen sisältyy kuitenkin myös lukuisia isoja ja pieniä rakentamisen viranomaisvalvontaan ja sen järjestämiseen liittyviä muutoksia, joiden yksityiskohdat ja niillä saavutettavat käytännön hyödyt jäävät esityksen valossa joiltain osin epäselviksi. Esitetyt muutokset edellyttävät kuitenkin joka tapauksessa kunnilta merkittäviä muutoksia ja toimenpiteitä ja lisäävät rakennusvalvonnan tehtäviä. Esimerkiksi rakennusvalvonnan järjestäminen kahden tasoisena, lupajärjestelmään ja luvanvaraisuuden määräytymiseen esitetyt muutokset sekä sattumanvaraisten tarkastusten käyttöönotto edellyttäisivät kunnilta muutoksia toiminnan järjestämiseen ja resursointiin sekä menettelyiden, hallintosääntöjen ja rakennusjärjestysten uudistamista. Hankkeiden vaativuuden määrittelyn, rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnin, lupakynnyksen noston myötä lisääntyvä jälkivalvonnan tarpeen sekä uuden vastuusääntelyn voidaan katsoa osaltaan lisäävän viranomaisten tehtäviä sekä osaamisvaatimuksia. Myös rakennusluvan tietomallipohjaisuuteen liittyvät vaatimukset edellyttäisivät rakennusvalvonnan käyttämien järjestelmien

sekä prosessien uudistamista ja henkilöstön osaamisen merkittävää kehittämistä.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Kuntaliitto pitää kiitettävänä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu rakennusvalvonnan merkitys kunnallisena palveluna ja osana kuntakokonaisuutta sekä asiakokonaisuuden liityntä kunnalliseen itsehallintoon. Kunnan mahdollisuutta määritellä hallintosäännössään lupia koskevaa toimivaltaa voidaan pitää kannatettavana, mutta muutoksen merkitys suhteessa rakennusvalvontaviranomaisen rooliin ja sen toimivaltaan tulisi huomioida johdonmukaisesti ja kokonaisvaltaisesti uuden lain säännöksissä. Esitysluonnoksen perusteella esimerkiksi rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsitteleminen sekä rakennustoiminnan valvonta yleisen edun näkökulmasta olisivat rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä (264 §), vaikka lupien myöntämisestä vastaisi kunta. Vastaavasti myös esimerkiksi toimivalta luvan voimassaolon pidentämiseen työn aloittamista varten on aina rakennusvalvontaviranomaisella (238 §), vaikka sen tulisi olla kunnalla.

Esitetty kahden tason rakennusvalvontojen malli ja sen toimivuus jäävät esitysluonnoksen valossa kuitenkin varsin epäselviksi, mikä vaikeuttaa mallin ja sen käytännön sovellettavuuden arviointia. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu avoimia kysymyksiä liittyen esimerkiksi vaativan tasoisten rakennusvalvontojen tarjoaman lisäosaamisen saatavuuden varmistamiseen ja kustannustason tai päätöksentekoon liittyvään virkavastuuseen. Lakiluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, minkälaisia hankkeita koskevat lupahakemukset tavanomaiset rakennusvalvonnat voisivat käsitellä itsenäisesti ja minkälaisissa hankkeissa lisäosaamista tulisi hankkia vaativan tasoilta rakennusvalvonnolta. Rakennushankkeen vaativuuden määräytymistä koskeva esitetty lainsäätely on hyvin yleispiirteistä, eikä asiaa koskevaa asetustason tai selventävää perustelutekstiä ole. Näin ollen ei ole mahdollista arvioida esitetyn mallin vaikutuksia tavanomaisen tasoisen rakennusvalvonnan toimintaedellytyksiin, vaativan tason rakennusvalvontojen lisääntyvään työmäärään ja järjestämisen kustannusvastuun jakautumiseen.

Esitysluonnoksesta saatavilla olevien tietojen perusteella mallia voidaan kuitenkin pitää tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaisena ja tarpeettoman monimutkaisena. Esitysluonnoksen perusteella mallin soveltaminen edellyttäisi mm. rakennusvalvonnan kulloiseenkin henkilöstöön perustuvaa rakennusvalvonnan tason arviointia yksikkönä (253 § 2 mom) ja jokaisen olennaisen teknisen vaatimuksen osalta erikseen (253 § 1 mom) sekä jokaisen hankkeen vaativuuden arviointia oikean käsittelytavan määrittämiseksi. Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja tämän asiantuntijoiden näkökulmasta malli edellyttänee käytännössä vaativan tasoisissa hankkeissa asiointia yhden sijaan kahden tai useamman rakennusvalvonnan kanssa.

Suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti rakentamisen viranomaisvalvonnassa keskeistä on varmistaa, että rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja työnjohtajat täyttävät tehtävien vaativuuteen perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Valvonnan luonteen kannalta ei ole perusteltua edellyttää lupakäsittelyä suorittavilta viranhaltijoilta suunnittelijoita vastaavien kelpoisuusvaatimusten täyttämistä.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kuntalaki mahdollistavat rakennusvalvontayhteistyön, rakennusvalvonnan resurssien jakamisen sekä asiantuntija-avun hankkimisen toisilta rakennusvalvonnoilta. Rakennusvalvonnan prosessien sähköistyminen sekä yleisempi rakennetun ympäristön digitalisaatio helpottavat myös yhteistyön käytännön järjestämistä. Vastaavasti nykyinen lainsäädäntö sisältää myös menettelyjä erityisen vaativien tai muutoin poikkeuksellisten rakennushankkeiden määräystenmukaisuuden varmistamiseen (esim. ulkopuolinen tarkastus). Kuntaliitto katsoo, että rakentamismääräyskokoelmaa koskevien tulkintoja yhdenmukaisuutta voitaisiin myös esitetyä mallia tehokkaammin edistää esimerkiksi tukemalla rakennusvalvontojen jo nykyisellään tekemää tulkintasuositustyötä, kehittämällä määräyksiä ja niitä koskevia ohjeita selkeämmiksi sekä ottamalla käyttöön tulkintakysymyksiin kantaa ottava alan toimijoista koostuva neuvottelukunta. Mikäli rakennusvalvonta päädyttäisiin järjestämään esitysluonnoksen mukaisella mallilla, tulisi malliin liittyvät avoimet kysymykset ratkaista, vaativan tasoisen rakennusvalvonnan edellytyksiä kohtuullistaa ja turvata riittäville siirtymäajoille kuntien mahdollisuus järjestää toimintansa uusien vaatimusten mukaiseksi.

Lisäksi kunnilla on jo nyt huoli osaavan työvoiman saatavuudesta teknisiin tehtäviin ja kelpoisuusvaatimusten noustessa tilanne ei tule helpottumaan, sama pätee maankäytön sektorilla.

Rakennustarkastajan pätevyysvaatimukset

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnokseen sisältyy kaksi päällekkäistä ja osin ristiriitaista pykälää rakennustarkastajan pätevyysvaatimuksista (252 ja 267 §). Kuntaliitto ei kannata esitettyä nykyisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 108 §:n mukaisen siirtymäsäännöksen poistamista, vaan lainsäädännössä tulisi turvata rakennusvalvontatehtävissä toimivien ja rakennusvalvontakokemusta omaavien henkilöiden jatkaminen rakennusvalvontatehtävissä.

Emme myöskään näe tarpeellisena, että ainakaan tavanomaisen tasoisen rakennusvalvonnan rakennustarkastajan olisi osoitettava pätevyytensä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella, vaan pätevyysvaatimusten täyttyminen voidaan tavanomaiseen tapaan arvioida viran täytön yhteydessä.

Rakennusvalvontatehtävissä työskentelevän henkilöstön pätevyyden arvioinnin kannalta on myös huomattava, että rakennusvalvontatehtävissä edellytettävää ja kertyvää kokemusta ei ole mahdollista arvioida suoraan esimerkiksi suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksia vastaavalla tavalla, mikä tulisi huomioida erityisesti pätevyysvaatimusten sekä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan suorittamassa pätevyysarvioinnissa.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Kuntien nykyistä laajempaa mahdollisuutta päättää toimenpiteiden luvanvaraisuudesta voidaan pitää kannatettavana tavoitteena, mutta esitetyn sääntelyratkaisun ja lakiin perustuvan lupakynnyksen tason voidaan katsoa aiheuttavan luvanvaraisuuteen liittyvää tarpeetonta epäselvyyttä sekä lisätyötä. Lakiluonnoksen 208 § 2 momentin mukainen määritelmä rakennuskohteista, joiden rakentaminen voi edellyttää rakentamislupaa, on erittäin laava ja tulkinnanvarainen, eikä kuntien ole mahdollista rakennusjärjestyksellään vapauttaa kuin vähäisiä kyseisen momentin perusteella luvanvaraisia toimenpiteitä. Esitetyn 208 § 1 momentin mukainen lupakynnys puolestaan asettuu nykyiseen verrattuna huomattavan korkealle, jolloin kuntien olisi käytännössä rakennusjärjestyksellään määriteltävä kuntakohtaisesti lupakynnykset momentin mukaisten rajojen alle jäävien turvallisuuden ja terveellisyyden kannalta selkeästi merkittävien rakennushankkeiden osalta. Esitysluonnoksen perusteella esimerkiksi saunan tai minkä tahansa väliaikaisen rakennuskohteen rakentamisen luvanvaraisuus jäisi kuntakohtaisesti määriteltäväksi.

Rakennus- ja toimenpideluvan yhdistämistä yhdeksi lupatyypiksi voidaan pitää lupajärjestelmää säännösten osalla yksinkertaistavana muutoksena. Muutoksen osalta olisi kuitenkin tärkeää varmistaa, ettei se käytännössä johda tarpeettomasti lupakynnyksen laskuun tai nykyistä raskaampaan menettelyyn nykyisin kevyempää toimenpidelupamenettelyä edellyttävien toimenpiteiden osalta. Esimerkiksi tiettyjen katusuunnitelmaan perustuvien toimenpiteiden tulisi edelleenkin olla nykyisen lainsäädännön tapaan vapautettuja luvanvaraisuudesta (MRL 126 a § 2 mom). Erityistä merkitystä tällä voidaan katsoa olevan 208 § 1 mom. 8) kohdan perusteella luvanvaraisten hankkeiden osalta. Kuntaliitto katsoo, että tällaisten päällekkäisiä menettelyjä karsivien säännösten käyttöalaa olisi perusteltua ennemminkin laajentaa supistamisen sijaan.

Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että rakennusjärjestystä koskeva siirtymäsäännös on sisällöltään epäselvä. Tarkoituksena lienee viitata esitetyn lupajärjestelmän voimaantuloon, mutta siirtymäsäännöksen viittaus varsinaiseen rakennusjärjestyksen peruspykälään ei tee tätä tarkoitusta selväksi. Lupajärjestelmään tehtävä muutos edellyttää riittävää siirtymäaikaan rakennusjärjestysten uusimiseksi.

Toteuttamisluvan edellytyksenä olisi pykäläluonnoksen mukaan se, että hanke täyttää tietyissä maankäyttö- ja rakennuslain pykälissä säädetyt ja niiden nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset ottaen huomioon rakennushankkeen vaativuus sekä rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja toteuttajat. Perusteluissa on tältä osin todettu, että toteutusluvan yhteydessä tutkittaisiin, onko rakennushakkeella edellytyksiä täyttää olennaiset tekniset vaatimukset. Perusteluissa esitetty ajatus on kannatettava, mutta pykälätekstiä olisi syytä muotoilla selkeämmäksi ja paremmin perusteluissa ilmaista vastaavammaksi.

Perustelujen mukaan kunnan olisi toteuttamisluvan yhteydessä otettava huomioon myös muusta lainsäädännöstä, kuten pelastuslaista, johtuvat vaatimukset toteuttamiselle. Malli, jossa toteuttamisluvan lupaharkinnassa huomioitaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten luvanmyöntämisedellytysten lisäksi tarkemmin määrittelemättömät muussa lainsäädännössä asetettavat vaatimukset, on ongelmallinen. Sikäli kuin lupaharkinnassa on tarkoitus huomioida muussa lainsäädännössä asetettavien vaatimusten täyttyminen, tulisi näiden vaatimusten tai ainakin niitä koskevan lainsäädännön huomioimisesta säätää selkeästi maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella

Kunnan harkintavallan kasvattamista arvioitaessa sijoittamisluvan edellytyksiä erityisharkinta-alueella voidaan pitää kannatettavana kehityksenä. Tämän osalta tulisi kuitenkin säilyttää nykyistä lainsäädäntöä vastaava mahdollisuus arvioida ja päättää esitetyn 212 § 1 momentin mukaisten edellytysten täyttyminen erillään 211 §:n mukaisten sijoittamisluvan edellytysten arvioinnista. Tämä mahdollistaisi 212 § 1 momentin mukaisten edellytysten täyttymisen arvioinnin sijoittamislupaan nähden suppeampien selvitysten ja suunnitelmien perusteella sekä asiaa koskevan päätöksenteon joustavamman järjestelyn kunnan sisällä.

Esitysluonnoksen 212 § 1 momentin 1) kohdan mukaan sijoittamislupa voidaan myöntää edellyttäen, ettei rakentaminen aiheuta vähistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen muille periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle. Perustelutekstin mukaan alueen tavoitellun kehittämisen muu periaate voisi olla esimerkiksi strateginen suunnitelma, kuten kaupunkiseutusunnitelma. Luonteeltaan oikeusvaikutuksettomaan kaupunkiseutusunnitelmaan ei tulisi tällä tavoin välillisesti liittää tosiasiallisia oikeusvaikutuksia.

Esitysluonnoksen 212 § 2 momentin 3) kohdassa viitataan voimassa olevan lainsäädännön rakennuksen korjaustöiden sijasta rakennuksen korjaus- ja muutostöihin. Esitysluonnoksen perustelutekstistä ei ilmene, onko

esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksen kaltaiset muutostyöt tarkoitus sallia erityisharkinta-aluetta koskevien lupaedellytysten täyttymisestä riippumatta.

Rakentamisen viranomaisvalvonta

Kuntaliitto pitää kannatettavan esitysluonnokseen sisältyviä viranomaisen vastuuta selkeyttäviä pykälä- ja perustelutekstejä, kuten mainintaa siitä, ettei kunnan ole tarkoitus olla vahingonkorvausvastuussa hankkeeseen ryhtyvään nähden eikä ottaa vastuuta suunnitelmien eikä toteutuksen oikeellisuudesta. Tätä voidaan pitää hyvänä kehityksenä vastuiden selkeyden kannalta sekä erityisesti ottaen huomioon hallitusohjelman kirjaus vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan sääntelyn uudistamisesta.

Kuntaliitto on kuitenkin huolissaan viranomaistehtävien ja -vastuiden kokonaisuudesta ja kasvattamisesta. Uudet rakentamista koskevat määräykset ja menettelyt, kuten ilmastaselvitys ja siihen liittyvä rakentamisen vähähiilisyyden raja-arvo-ohjaus sekä koneluettavan tiedon käsittely, tulevat lisäämään osaltaan rakennusvalvonnan tehtäviä ja työmäärää entisestään.

Rakennusvalvonnalle ei siis tulisi säätää sen ydintehtäviin liittymättömiä kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä (esim. rakennus- ja purkumateriaaliselvitykseen, varastoitavien maamassojen laatuun tai rakennusten katsastamiseen liittyvät valvontatehtävät ja -vastuut). Rakennusvalvonnalle muodostuvan tehtäväkokonaisuutta olisi myöskin perusteltua arvioida kriittisesti kokonaisuutena sekä esitysluonnoksen että muusta lainsäädännöstä johtuvien tehtävien osalta. Rakennustyön aikaisen valvonnan tulisi myös vastaisuudessa perustua katselmusmenettelyyn, eikä sitä tulisi laajentaa nimenomaisella velvoitteella luonteeltaan poikkeaviin sattumanvaraisiin tarkastusmenettelyihin (266 § 1 mom).

Katsastusmenettely

Kuntaliitto vastustaa esitettyä suurten käyttäjämäärien käytössä oleviin rakennuksiin kohdistuvaa katsastusvelvoitetta. Rakennuksen omistaja vastaa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain sekä esitysluonnoksen perusteella rakennuksen kunnossapidosta ja erityisesti julkisiin rakennuksiin kohdistuu myös muusta lainsäädännöstä erilaisia kunnossapitoon ja sen seurantaan liittyviä velvoitteita. Esitettyä julkisiin rakennuksiin painottuvaa ja jälkikäteiseen valvontaan perustuvaa katsastusmenettelyä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena ja tehottomana keinona edistää rakennusten kunnossapitoa. Kiinnitämme huomiota lisäksi siihen, että esitetty asiaa koskeva laintasoinen sääntely on erityisesti sen velvoittava luonne huomioiden erittäin yleispiirteistä ja suppeaa. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mihin ja missä laajuudessa katsastusmenettely kohdistuu, minkälaiset ovat katsastuksen suorittajalle

asetettavat pätevyysvaatimukset tai mitkä rakennukset ovat katsastusmenettelyn piirissä.

Rakentamisen vastuut

Kuntaliitto kannattaa esitysluonnoksen tavoitteita rakentamiseen liittyvien vastuiden selkeyttämisestä ja kohdentamisesta lopputulosta koskevien käytännön vaikutusmahdollisuuksien mukaisesti. Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että osapuolten välisiä yksityisoikeudellisia vastuita ja vastuuaikoja koskeva sääntely on jokseenkin vierasta nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain vastuusääntelyn näkökulmasta. Siksi tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että uudenlaiset vastuusäännökset ovat selkeitä ja johdonmukaisia suhteessa olemassa olevaan rakennushankkeen osapuolia ja näiden vastuita koskevaan sääntelyyn. Sääntelyn luonteesta johtuen tulisi lisäksi kiinnittää erityistä huomiota säännösratkaisujen vaikutusarviointiin, jotta sääntelystä ei aiheudu liiallisia kustannusvaikutuksia rakennushankkeen eri osapuolille ja esimerkiksi vastuusääntelyn urakkamuotoneutraalius voidaan varmistaa.

Päävastuullista toteuttajaa koskevan sääntelyn osalta on niin vastuiden toteutumisen kuin rakentamisen viranomaisprosessien toimivuuden näkökulmasta kiinnitettävä huomiota päävastuullisen toteuttajan vastuun selkeyden ohella myös siihen, että päävastuullinen toteuttaja on rakennushankkeessa selkeästi määritetty. Rakennustyön toteutusta koskevan vastuun ohella päävastuulliselle toteuttajalle esitetään myös erilaisia viranomaisprosessiin liittyviä toimittamis- ja läsnäolovelvoitteita, joiden kannalta vastuutahon selkeä määrittely viranomaiseen nähden on tärkeää. Erilaisten tahojen määrän lisääntyessä on sekä vastuiden että erilaisten viranomaistoimenpiteiden kohdistamisen kannalta keskeistä, että eri osapuolet ja heidän roolinsa ja vastuunsa on määritetty selkeästi ilman päällekkäisyyksiä tai katvealueita.

Muita erityisiä huomioita

Kuntaliitto kannattaa keskitettyä suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyden arviointia. Kannatettavaa on niin ikään siirtyminen ilmoitustaululla tapahtuvasta julkipanosta hallintolain mukaiseen julkiseen kuuluttamiseen päätösten tiedoksiannon osalta. Ottaen huomioon, että lain mukaiset päätökset ovat usein yksityishenkilöitä koskevia ja sisältävät runsaasti erilaisia suunnitelma- ja muita mahdollisesti henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, tulisi esitysluonnoksessa määritellä selkeästi, mitä asiakirjoja tai tietoja viranomaisen verkkosivuilla tulisi julkisen kuulutuksen yhteydessä julkaista.

Purkamisluvan myöntämisedellytysten osalta esityksen sanamuotoa on muutettu nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavaan suuntaan käyttämällä muotoilua, jonka mukaan

lupa voidaan edellytysten täyttyessä myöntää. Toisin kuin erityisharkinta-alueita koskevan sijoittamisluvan kohdalla ei tätä muutosta ole purkamislupaan liittyvien perusteluiden yhteydessä lainkaan käsitelty, joten sen merkitys ja mahdollinen tarkoitus muuttaa lupaharkinnan luonnetta jää epäselväksi. Purkamisluvan osalta epäselväksi jää myös esitetyn 218 § 2 momentin merkitys ja käyttöala ottaen huomioon, ettei sitä perusteluiden mukaan sovelleta tilanteisiin, joissa on kysymys suojelutavoitteiden vuoksi säilytettävistä kohteista.

Esitysluonnoksen rakentamista koskeviin pykäliin sisältyy lukuisia muutoksia, joiden tarkoituksenmukaisuutta ja käytännön merkitystä tulisi itse säännösten tai niiden perustelujen osalta tarkentaa. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamispäätöstä (MRL 174 §) vastaavan pykälän poistaminen ja tarpeettomuuskriteerin poistaminen naapurille aiheutuvasta haitasta sijoittamisluvan myöntämisedellytyksistä (KRL 210 § 1 mom.). Epäselviksi jäävät myös esimerkiksi toimitettavien erityissuunnitelmien määrittely viranomaisen voidessa ainoastaan todeta niiden toimitamisen tarpeettomaksi (KRL 230 §) sekä pääsuunnittelijalle asetettavat muut kuin suunnitelmien yhteensovittamista koskevat kelpoisuusvaatimukset, joita ei enää ole linkitetty rakennushankkeen vaativimpaan suunnittelu-tehtävään (KRL 244 §). Lupa- ja valvontamaksuja koskevasta 240 §:stä on poistettu viittaus maksujen perustumisesta kunnan hyväksymään taksaan. Koska maksut tulisivat esitysluonnoksen perustelujen mukaan vastaisuudesakin perustumaan taksaan, ei pykälää ole perusteltua tältä osin muuttaa.

Lakiluonnoksen 227 §:n lausuntopyyntövelvoite museovirastolta maailmanperintökohteiden osalta on käytännön soveltamistilanteiden kannalta haastava. Lausunto on pyydettävä museoviranomaiselta, jos lupaa haetaan kohteeseen tai alueelle ... joka kuuluu *tai voi vaikuttaa* kulttuuriperintöä edustavaan maailmanperintökohteeseen. Käytännössä on vaikea määrittää, missä kaikissa tilanteissa lupahakemuksen mukainen hanke *voi vaikuttaa* maailmanperintökohteeseen. Vastaava vaatimus koskee poikkeamislupaa ja sijoittamislupaa erityisharkinta-alueella.

Lakiluonnoksen 228 §:n mukaan ELY-keskukselta tulee pyytää lausunto poikkeamisluvista ja sijoittamisluvasta erityisharkinta-alueella, ”jos lupahakemus todennäköisesti koskee ... ympäristönsuojelun kannalta merkittävää aluetta”. Kohta on uusi eikä perusteluissa asiaa ei ole selvitetty asiaa lainkaan. Lain perusteluissa tulisikin selvittää, mihin viitataan ”ympäristönsuojelun kannalta merkittävällä alueella”.

Purkamislupien kuulemisessa poistettaisiin mahdollisuus harkita kuulemisen tarpeellisuus silloin, kun naapurin kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta (226 §). Tältä osin sääntely tulisi säilyttää ennallaan.

Lakiluonnoksen 208 § 2 mom perusteluihin tulisi selkeämmin nostaa, että nykyisin toimenpideluvanvaraisen kiinteistökohtainen jätevesijärjestelmän rakentaminen ja korjaaminen voisi olla mm. sellainen ympäristönäkökohtiin liittyvä toimenpide, jotka kunta rakennusjärjestyksessään voi vapauttaa luvanvaraisuudesta joko koko kunnan tai jollain sen osa-alueilla.

Lakiluonnoksen 286 § 2 mom 6 kohdan osalta Kuntaliitto on esittänyt, että osittaisen loppukatselmuksen osalta lainvoimaisuuden vaatimuksesta ympäristöluvan osalta luovuttaisiin ja että kohdan sanamuoto tulisi muuttaa muotoon: ”6) ympäristönsuojelulain mukainen lupa tai ilmoitusasiassa tehty päätös, jos sellaista tarvitaan rakennuksen käyttötarkoituksen mukaiseen toimintaan, on ~~saanut lainvoiman~~ täytäntöönpanokelpoinen.”

Kuntaliitto toteaa, että pelkkä perustelujen muutos pykälän kohdan tarkoituksesta ei ole asianmukainen ratkaisu. Perusteluissa esitetään mm., että jos lupaviranomainen on hyväksynyt ympäristönsuojelulain 199 §:n mukaisesti ympäristöluvan täytäntöönpanon vakuuden turvin, on tämä katsottava riittäväksi myös rakennusvalvontaviranomaisen kannalta. Tällöin rakennus voitaisiin hyväksyä käyttöön, vaikka toimintaan tarvittava ympäristölupapäätös ei vielä olisi lainvoimainen. Päätöksen lainvoimaisuus on oikeudellinen termi, jonka sisältöä ei voi muuttaa KRL:n perusteluissa toiseksi. Jos tarkoituksena on muuttaa säännöksen sisältöä, tulee muuttaa pykälän asianomaisen kohdan sanamuotoa siten, että osittaisessa loppukatselmuksessa on riittävä, että ympäristölupa on täytäntöönpantavissa.

Osallistuminen, viranomaisyhteistyö, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi, muutoksenhaku

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

Kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen liittyen lakiluonnoksessa ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen tehostamista sekä varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Nämä vaatimukset muuttavat ja laajentavat nykyisiä vaatimuksia kaavoituksen vuorovaikutusmenetelyssä. Kunnan tulisi ylläpitää tietoaaineistoa kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, kaavoitusaloitteista sekä niiden käsittelyvaiheesta. Kunnan olisi laadittava kerran vuodessa tietoaaineistosta tiivistelmä, julkaistava se saataville tietoverkkoon ja tiedotettava siitä. Tietoaaineiston yhteydessä olisi tarjottava mahdollisuus esittää mielipide kaava-asioiden kokonaisuudesta ja kaavoitusaloitteista (63 §). Vastaava velvoite koskisi myös maakuntien liittoja. Jokaisen kaavahankkeen vireille tulosta tulisi ilmoittaa kunnallisella ilmoituksella (65 §).

Lakiluonnos sisältää ehdotuksen, jonka mukaan eräissä tapauksissa kaavan vuorovaikutuksessa voitaisiin edetä aloitusvaiheesta suoraan kaavaehdotukseen. Kuitenkin mahdollisuus toteuttaa vain aloitus- ja ehdotusvaiheen vuorovaikutus kaavoitushankkeessa aktualisoitunee käytännössä melko harvoissa tapauksissa.

ELY-keskuksen tehtäviä koskeva säännösluonnos

Kuntaliitto vastustaa ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista. Kuntaliiton näkemyksen mukaan aiemman lakimuutoksen perustelut ovat edelleen ajantasaiset. MRL-uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty selkeitä perusteita, miksi asiaa tulisi arvioida toisin ja palata laajempaan valtion valvontaan alueiden käytön suunnittelussa. Oikeustila ja toimintaympäristö ovat samat kuin vuoden 2017 lakimuutosta säädettäessä. Muutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, eikä sen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida. Kuntaliitto ei yhdy perustelutekstissä esitettyihin näkemyksiin ja viittaa tältä osin myös valmistelun aikana työryhmälle toimitettuun professori Rynäsen lausuntoon.

ELY-keskuksen tehtäviä muutettiin vuonna 2017 nk. KARALUSU-lakimuutoksen yhteydessä. Nyt valmistelussa on esitetty ELY-keskuksen tehtävän palauttamista ennalleen alueiden käytön suunnittelua koskevan valitusoikeuden osalta. Vuoden 2017 lakimuutoksen tarkoituksena on ollut korostaa kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä. Muutoksen tarkoituksena oli, että ELY-keskusten valvonta alueidenkäytön suunnittelussa kohdistuisi lainmukaisuuteen niissä asioissa, joilla olisi vaikutuksiltaan valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Tarkoituksena oli, että ELY-keskuksen tehtävissä painotuisi sen rooli alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntijaorganisaationa.

ELY-keskusten roolia valvonnassa ei ole tarpeen palauttaa, vaan ELY-keskusten roolin tulisi olla konsultoiva sekä eri tavoitteita yhteensovittava.

Uusi velvoite erityisestä tiedottamisesta maanomistajille

Luonnoksen ehdotus aiempaa laajemmasta erityisestä tiedottamisesta yksityiselle kiinteistönomistajalle (354 §) sivuuttaa täysin yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa yleisesti ja erityisesti kaavoitusmenetelyissä sekä siihen digitalisaation tuoman kehityksen. Kuntaliitto pitää säännöstä tarpeettomana.

Säännöksen mukaan erityinen tiedottaminen tulisi toteuttaa useita kertoja saman kaavahankkeen yhteydessä. Nykyinen erityinen tiedottamisvelvollisuus kaavoituksen yhteydessä koskee sellaisia kiinteistönomistajia, joilla on kotipaikka muualla kuin asianomaisessa kunnassa ja velvoite koskee

kaavaehdotusvaihetta. Erillisen tiedottamisvelvollisuuden laajentaminen ehdotetun mukaisesti ei ole perusteltua. Erityinen tiedottamismenettely muodostuisi etenkin yleispiirteisessä, laajoja alueita koskevassa kaavoituksessa hyvin työlääksi ja pitkittäisi kaavoitusprosesseja. Kirjeitse tapahtuva tiedottaminen on myös merkittävä kaavoituksen kustannuksia lisäävä tekijä. Velvoitteen merkitys menettelyjen laillisuudelle on myös epäselvä - vuorovaikutuksen monimutkaistaminen ja tähän liittyvät määrämuotoisuuden vaatimukset lisäävät tarpeettomasti menettelyvirheiden riskin ja siten lisääntyvien valitusprosessien riskin. Käytännössä lakiluonnoksen 354 §:n mukainen säännös tarkoittaisi, että jokaiselle maanomistajalle toimitettaisiin erikseen tieto kaikista kaavoista ja kaikissa vaiheissa. Vaatimus raskauttaisi kaavoitusmenettelyä tarpeettomasti huolimatta lakiluonnoksen 355 §:ään sisältyvästä helpotuksesta vaatimukseen. Jos kuitenkin tällainen säännös lakiin tulisi, sen tulisi olla kaavoitusta koskevien menettelysäännösten yhteydessä ja vaiheita, joita velvoite koskee, tulisi rajata.

Vaikutusten selvittäminen sekä selvittämisen kohdentuminen ja laajuus kaavoituksessa

On hyvä kehityssuunta, että 70 §:ssä painotetaan kaavoituksen perustumista ajantasaiseen tietoon. MRL:n sääntelyyn verrattuna säännöksessä on lisäämääre "todennäköisesti" merkittävät vaikutukset. Vaikka ilmaisu perustuu SOVA-direktiivin muotoiluihin, on tunnistettava, että muotoilu on käytännön arvioinnin näkökulmasta nykyistä hankalammin tulkittavissa. Aiemmissä sääntelymuutoksissa on nimenomaisesti tarkoituksena ollut selkeyttää vaikutusten arvioinnin laajuutta ja sen kohdentumista tarkoituksenmukaisesti. Lakiluonnoksen 71 §:ään on otettu sellaisenaan MRA 1 §:n maininta aikaisemmin tehtyjen selvitysten huomioon ottamisesta. Tässä ei tulisi viitata aikaisempiin selvityksiin, vaan niiden sijasta ennemmin olemassa olevan, käyttökelpoisen tietopohjan huomioon ottamiseen.

Muutoksenhaku

Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että muutoksenhakua koskevien luonnosten mukaan ELY-keskuksella olisi valitusoikeus kaupunkiseutusuunnitelmasta (323 §). Kyseessä olisi oikeusvaikutukseton suunnitelma, jonka on tarkoitus tukea kaupunkiseudun kuntien yhteistä tavoitteenasetantaa ja yhteistyötä seudullisissa kysymyksissä. Valtion viranomaisien muutoksenhakuoikeus kaupunkiseutusuunnitelmasta ei ole perusteltu huomioiden kaupunkiseutusuunnitelman luonne ja oikeudellinen asema (ml. mahdolliset valitusperusteet). Lisäksi lakiluonnoksessa ehdotetaan ELY-keskukselle valitusoikeutta poikkeamisluvista ja rakentamisluvista, joihin sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä (330 §). Kuntaliitto ei kannata ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentamista näihin päätöksiin eikä varsinkaan ilman minkäänlaista valitusoikeuden alan rajaamista.

Lakiluonnoksen perusteella on tarkoitus luopua KRL:ssa säädetyistä oikaisuvaatimusmenettelyistä. Oikaisuvaatimusmenettelyistä luopumista, sen perusteita tai vaikutuksia ei ole kuitenkaan lainkaan käsitelty esitysluonnoksessa tai lain valmistelujaostojen työn yhteydessä. Muutoksella voi olla vaikutusta muun muassa päätösvallan delegointiin kunnissa sekä hallintotuomioistuimien käsiteltäväksi saatettavien muutoksenhakuasioiden määrään ja laatuun. Kuntaliitto vastustaa oikaisuvaatimusmenettelyistä luopumista ilman asian tarkempaa selvittämistä.

Kuntaliitto kannattaa lakiluonnoksen 322 §:n ehdotusta, jonka mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta merkittävänä katsottavaa asemakaavaa koskeva vaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhaku kestää kaavoitusasioissa pitkään ja hallintotuomioistuinten resurssien lisääminen olisi keskeistä käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Kuntakaavoituksen osalta täytäntöönpanomahdollisuutta tulisi laajentaa nykyisestä poistamalla alueellinen rajausta "kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan". Täytäntöönpanoa koskisi kuitenkin vaatimus siitä, ettei täytäntöönpano saa tehdä muutoksenhaku merkityksettömästi ja että täytäntöönpano tapahtuu sillä riskillä, että kaava voi kumoutua.

Tulisi vielä selvittää lakiluonnoksessa (335 §) ehdotetun kaavan voimaantulotavan muutoksen vaikutukset.

ELY-keskuksen oikaisukehotusmenettelyn rajaaminen sen valitusoikeuden mukaisesti on lakiin johdonmukaisuutta edistävä ehdotus (324 §). Käytännössä muutoksella olisi kuitenkin merkitystä, jos ELY-keskuksen valitusoikeus säilyisi nykyisellään. Tällä hetkellä oikaisukehotusmenettelyssä ELY-keskuksen toimivalta laajempi kuin muutoksenhaussa.

Lakiluonnoksessa esitetystä poiketen (323 §) jatkossakin tulisi säilyttää nykyistä MRL 191 §:ää vastaavat valitusoikeuden rajaukset.

Muita kommentteja

Rakennuskiellon voimaantuloa koskevaa sääntelyä muutettaessa (338 §) tulee huomioida, että rakennuskiellon voimaantulon sitominen yleiseen tiedoksi antamiseen on nykysääntelyssä keskeinen suunnittelumahdollisuuksien varmistamisen ja järjestelmän kokonaisuuden kannalta. Koska rakennuskielto on mahdollista, ja käytännössä aina tarpeen, määrätä tulemaan voimaan välittömästi, tulisi vielä todeta, mistä toimesta tai ajankohdasta lähtien sillä on sitova vaikutus.

Kunnille ja maakuntien liitoille tulee turvata oikeus lakisääteisten tehtävien kannalta välttämättömien tietojen saantiin tietotarpeen kannalta käyttökelpoisessa muodossa. Lakiluonnoksessa ei ole säännöstä, joka turvaisi kuntien ja maakuntien liittojen oikeuden lakisääteisten tehtävien kannalta välttämättömien tietojen saamiseen. Nimenomainen tietojensaantioikeus olisi vain verohallinnolta (353 §). Tietojenluovutuksissa tulkintakäytännöt ovat kiristyneet ja tiedon luovuttaja edellyttää usein nimenomaista säännöstä tiedonpyytäjän tiedonsaantioikeudesta. Tällaisen nimenomaisen säännöksen tulisi sisältyä lakiin, jotta kunnat ja maakuntien liitot pystyvät asianmukaisesti huolehtimaan niille säädetyistä tehtävistä. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiluonnoksessa ei ole myöskään säännöstä, jonka perusteella kunnilla olisi oikeus saada tietoja SYKE:ltä ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

Digitalisaatio

Yleistä

Lakiluonnoksessa keskeisenä ehdotuksena on kuntien ja maakuntien liittojen tuottamien rakennetun ympäristön tietojen tietorakenteiden yhtenäistäminen ja tiedon koneluettavuus sekä prosessien sähköistäminen. Lakiluonnoksessa digitalisaatioon liittyvät säännösehdotukset kytkeytyvät tiiviisti eri hankkeena kehitettävään ja toteutettavaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ). RYTJ:n valmisteluun liittyy useita lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia kysymyksiä, joista ei ole vielä yhtenäistä näkemystä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan KRL:n säädösratkaisuja ei tulisi siten sitoa vielä epävarman RYTJ:iin ja sen käyttöönottoon. Kuntaliitto kannattaa digitalisaation kehittämistä edelleen, mutta ei tämän hetkessä valmistelussa esitettyä keskitettyä järjestelmää.

Rakennetun ympäristön digitalisaatiossa tavoitteena tulee olla toimiva yhteiskunta, jossa yhteen toimiva tieto virtaa oikeansuuntaisin tietovirroin alkuperäisestä syntylähteestään.

Tiedon yhteentoimivuus

Yhteentoimivuus on erittäin kannatettavaa. Yhteentoimivuus tulee toteuttaa nimenomaan kunnissa, joille rakennetun ympäristön lukuisat lakisääteiset tehtävät kuten kaavoitus, rakennusvalvontatehtävät sekä katujen ja muuhun infraan liittyvät rakentamis- ja ylläpitotehtävät kuuluvat ja joiden tehtävissä kyseiset tiedot syntyvät.

Yhteentoimivuuden toteutuksen kustannukset tulee arvioida huolellisesti ja järjestää tarvittava rahoitus kunnille. Yhteentoimivuuden myötä yhteiskunnan toiminta sujuvoituu. Yhteentoimivuus mahdollistaa sen, että

standardimuotoisia tietoa voidaan käyttää eri sovelluksilla ja tietoja voidaan käyttää suoraan alkuperäisestä syntyypaikastaan, eikä tietoja tarvitse koota päällekkäisiin rekistereihin. Kaavatietojen rekisterit ovat kunnissa, joille kaa-voitustehtävä kuuluu.

Yhteentoimivuus ei tarkoita sitä, että kaikki tieto kerätään yhteen tietovarastoon. Yhteentoimivuuden tulee tarkoittaa, että standardimuotoista tietoa voidaan hyödyntää eri järjestelmillä ja yli organisaatorajojen.

Kannatettavia ovat myös standardimuotoiset rajapinnat. Kunnissa yhteentoimivuutta on viety viime vuosina eteenpäin ja tähän saakka tuotettu digitaalinen kaavatieto on suurelta osin yhteisten kuvausten mukaan tuotettua. Keskeisempänä haasteena on enemmänkin vanhojen, ennen 1990-luvun puoliväliä tuotettujen paperikaavojen hidas tulkintatyö.

Kun tieto on kunnissa yhteentoimivaa ja sitä julkaistaan standardimuotoisten rajapintojen kautta, voidaan tietoa hyödyntää rakentamis-, infrarakentamis-, -ylläpito- ja -hoitotoiminnassa suoraan alkuperäisestä syntylähteestään. Yhteentoimivuus sujuvoittaa rakentamistoimintaa myös ylikunnallisissa hankkeissa, kun vieruskunnan kaavat saadaan rajapinnasta yhteentoimivina. Kaa-voitus ja rakentamistoiminnassa tieto virtaa kunnan ja yksityisen sektorin välillä, ei ehdotetun keskitetyn järjestelmän kautta.

Yhteentoimivuus mahdollistaa myös sen, että valtion organisaatiot voivat käyttää yhteentoimivaa tietoa lakisääteisiin tehtäviinsä suoraan kuntien rajapinnasta, eikä tietojen keräilyä tai konvertointia eri muotoihin tarvita. Valtava työhukka ja päällekkäisten rekisterien kehityskustannukset säästyvät.

Kuntaliitto korostaa, että tietojen välittäminen rajapintojen kautta valtion organisaatioille tulee rajata voimassa olevan tiedonhallintalain mukaan koskemaan vain niitä tietoja, jotka valtion organisaatiot lakisääteisissä tehtävissään tarvitsevat. Tulisikin tarkemmin määritellä, mitä valtakunnallisia analyyseja suunnitelmatiedoista olisi tarpeen tehdä ja keskittää valtion organisaatioiden panos näihin kuntien kanssa päällekkäisen toiminnan ja kopioidun tiedon tallentamisen sijaan.

Tietomallimuodon ja rakenteellisen tiedon muodon vaatimus

Lakiluonnoksen mukaan kaavat ja tonttijaot tulisi jatkossa laatia tietomalleina sekä yleisen alueen suunnitelma tietomallina tai muutoin koneluettavassa ja tietosisällöltään vakioidussa muodossa. Lisäksi kunnan tulisi välittää lupapäätökset, rakennuskohteen suunnittelumalli, rakennuskohteen toteumamalli ja tiedot RYTJ:iin yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Ympäristöministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä edellä mainituista.

Kuntaliitto toteaa, että erityislainsäädännössä edellytetty tietyn määrätyn tietomallin käyttäminen kunnan toiminnassa on uusi lakisääteinen tehtävä ja siten kunnille tulee järjestää tarvittava rahoitus rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Tietomallimuotoisuuden vaatimusta on esitetty myös sellaisiin asioihin, joihin tietomallimuotoisuus ei luontevasti sovellu, kuten kaupunkiseutusuunnitelmaan ja maapolitiikan ohjelmaan. Näiden osalta tietomallimuodon vaatimusta ei ole sisällytetty lakiluonnokseen, vaikka näin on ilmeisesti tarkoitettu toimia. Kuntaliitto ei pidä perusteltuna tietomallimuodon vaatimuksen ulottamista kuntien strategiaan suunnitelmiin ja ohjelmiin.

Lainsäädännössä tultaisiin määrittelemään tarkalla tavalla kunnan toiminnan ja päätöksenteon tekninen muoto. On huomioitava, että kunnissa kaavat ja rakennusluvut tuotetaan jo nyt digitaalisiin prosesseihin ja tallennetaan kuntien rekistereihin. Kaavoja ei kuitenkaan ole tuotettu kaikissa kunnissa täsmälleen saman tietomallin mukaisesti. Ympäristöministeriön määrittelemien tietomallien aiheuttamat muutokset kaikkien vaadittavien tietomallien osalta, tarvittavat muutokset kuntien digitaalisiin prosesseihin ja järjestelmiin sekä näistä aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida huolellisesti ja järjestää kunnille rahoitus rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Kunnissa rakennetun ympäristön digitalisaatiota on kehitetty viimeisen parinkymmenen vuoden ajan yhtenä kokonaisuutena. 2000-luvun alkupuolella kunnissa otettiin laajamittaisesti käyttöön kuntien 'perusrekisterit', jotka sisältävät kunnan väestö-, kaava-, kiinteistö-, osoite- ja rakennusrekisterit. Rekisterinosat integroituvat toisiinsa sekä kunnan paikkatieto-, palaute- ja julkaisujärjestelmiin sekä rakennusvalvonnan, ympäristöpalvelujen ja kuntatekniikan käytössä oleviin sähköisiin asiointipalveluihin ja edelleen kuntien päätöksenteko- ja laskutusjärjestelmiin. Tietorakenteen muutos yhteen rekisteriosaan tai järjestelmään aiheuttaa muutoksia muihinkin osiin ja järjestelmiin sekä järjestelmien välisiin integraatioihin. Tietomallien muuttuminen voi siis aiheuttaa laajamittaisen kehitystyön.

IFC-mallien käyttö rakennuslupaprosessissa on pitkällä tähtäimellä kannattavaa, sillä se antaa uudenlaisia mahdollisuuksia rakentamisen valvontaan ja lupaprosessin automatisointiin. Kuntaliitto ei yhdy lakiluonnoksessa esitettyihin tavoitteisiin, että yksityisen sektorin tuottamat rakennusten IFC-mallit sekä kuntien rakennetun ympäristön tieto-omaisuus olisivat kaikille julkisia ja maksuttomia.

Säännöskohtaisia kommentteja

Lakiluonnoksen 86 §:n mukaan Suomen ympäristökeskuksen on annettava yksilöivä tunnus kaavalle, kaupunkiseutusuunnitelmalle, yleisen alueen suunnitelmalle ja tonttijakosuunnitelmalle.

Lakiluonnoksen 92 § sisältää kääntäen kuntien ja maakuntien liittojen alueidenkäyttöön liittyvät tiedon toimittamista koskevat velvoitteet. Lakiluonnoksen mukaan Suomen ympäristökeskuksella on oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viivytyksettä kunnalta ja maakunnan liitolta pysyvän tunnuksen ja muun tunnistetiedon sekä vaihetiedon kanssa:

- kaavaehdotus
- hyväksytty kaava
- lainvoimainen kaava
- kaavaselostus
- tieto rakennuskiellosta
- tieto rakentamisrajoituksesta
- tieto toimenpiderajoituksesta
- tieto erityisharkinta-alueesta
- tonttijakosuunnitelma
- yleisen alueen suunnitelma
- tieto yleisen alueen luovuttamisesta yhteiseen käyttöön
- rakennusjärjestys
- kaupunkiseutusuunnitelma
- kunnan maapoliittinen ohjelma
- kunnan maapolitiikan yhteenveto sekä
- poikkeamispäätös.

Pysyvän tunnuksen lisääminen kaikille edellä mainituille tiedoille ja tunnusten edellyttämät muutokset kuntien rekistereihin ja muihin järjestelmiin sekä automaattisten rajapintojen rakentaminen useista kuntien järjestelmistä olisi laaja hanke, jonka tarkoituksenmukaisuus ja kokonaiskustannukset tulee arvioida huolellisesti.

Yksilöivien tunnusten lisääminen kaikille edellä listatuille tiedoille on suuri ja kallis kehitystyö. Yksilöiviä tunnuksia tarvittaisiin nimenomaan siksi, että kuntien tuottamat tiedot kopioitaisiin myös valtion järjestelmään. Kunnissa on yksilöivät tunnukset kaavoille jo nyt.

Esimerkiksi rakennuskielto ja rakentamisrajoitus ovat dokumenttipohjaisia päätöksiä kunnan asianhallintajärjestelmissä, eivätkä paikkatieto- tai tietomallipohjaista tietoa. Näiden tietojen välittäminen automaattisesti keskitettyyn järjestelmään vaatisi laajamittaisia muutoksia kuntien

asianhallintajärjestelmiin tai vaihtoehtoisesti samojen tietojen kirjaamista useampaan järjestelmään. Kuntaliitto ei pidä listan mukaisten tietojen kopiointia keskitettyyn järjestelmään tarkoituksenmukaisena, eikä kohtuukustannuksin toteutettavissa olevana. Nämä tiedot ovat saatavilla kunnista.

SYKE:n tiedonsaantioikeudet tuldtisiin määrittelemään RYTJ-laissa, joten tällä hetkellä ei ole tiedossa, mitä lakisääteistä tehtävää varten tiedot kerättsisiin. Näin ollen olisi ennen aikaista säätää SYKE:lle tässä yhteydessä tiedonsaantioikeus RYTJ:iin.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ)

Lainsäädäntökokonaisuuteen digitalisaation teemassa kiinteästi kytkeytyvää RYTJ-lain valmistelua ei vielä ole aloitettu. RYTJ-laissa olisi tarkoitus säätää ainakin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tarkoituksesta, sen tietosäällöstä, tietojen saantioikeuksista, tietojen luotettavuudesta ja vastuista. Kuntaliitto ei kannata tämänhetkisessä valmistelussa esitettyä keskitettyä järjestelmää. Rekisterin sijaan digitaalinen alusta on kannatettava, sillä alustan kautta tietoja voidaan hyödyntää useista eri lähteistä, suoraan alkupe räisten tiedon tuottajien rekistereistä. Olisi todella tärkeää, etteivät valtion organisaatiot ylläpidä kuntien kanssa päällekkäisiä rekistereitä.

Tämän hetkisessä valmistelussa esitetty RYTJ:n toteutusmalli ei ratkaisisi aitoja valtakunnallisen tiedonhallinnan ongelmia, vaan lisäisi niitä ja aiheuttaisi lisää päällekkäistä työtä kunta-valtio-akselilla. Ratkaisu ei huomioi julkishallinnon toimijoiden roolia, tehtäviä ja vastuita, eikä kunnissa tapahtuvaa rakennetun ympäristön toimintaa, kuten kaavoitusta, rakentamista ja infrarakentamista. On huomioitava, että kaava- ja rakennuslupatiedot syntyvät kuntien tehtävissä kuntien järjestelmillä ja tallennetaan kuntien tietovarantoihin. Ratkaisu myös rikkoisi kuntien yhtenäistä rakennetun ympäristön toiminnan ja digitalisaation kokonaisuutta.

Kuntaliiton näkemys on, että kehityksen kohteena tulisi olla organisaatioiden roolit, tehtävät ja vastuut ja käytännön toiminnan huomioiva tiedonhallinta – ei yhden keskitetyn tietojärjestelmän kehittäminen, jonne kunnille kuuluvissa tehtävissä syntyvät tiedot kopioitaisiin.

Kunnan järjestelmät on suunniteltu palvelemaan kunnan tehtäviä kunnan toimintaprosessien ja palvelujen mukaisesti. Valtion järjestelmä ei tule kattamaan kunnan tehtävissä tarvittavia digitaalisia prosesseja, palvelukokonaisuuksia ja toiminnallisuuksia, joten kunta ei voi korvata järjestelmiään mahdollisesti tässä yhteydessä syntyvällä valtion järjestelmällä (RYTJ).

Kuntaliitto pitää esitettyä keskitettyä järjestelmää tiedonhallintalain ja sujuvan toiminnan vastaisena. Keskitetty järjestelmä, erityisesti RYTJ:n

alustavassa määrittelyssä ehdotettu suunnitelmatietovaranto, lisääisi päällekkäistä työtä kunta-valtio-akselilla ja aiheuttaisi käyttäjille epäselvyyttä, kun osa kuntien suunnitelmatiedoista olisi kahdessa eri paikassa. On myös huomioitava, että kaikki kaavoihin liittyvä neuvonta sekä ajantasaiset kaavaotteet tulee jatkossakin pyytää suoraan kunnista.

Koska lainsäädäntövalmistelun edetessä RYTJ:iin toimitettavien tietosisältöjen määrä on kaiken aikaa kasvanut, kustannusvaikutukset tulisi arvioida vaadittavien tietosisältöjen mukaisesti kokonaan uudelleen.

Digitalisaation edistäminen on aivan keskeinen asia, mutta esitetty ratkaisu ei ole hyväksyttävä, toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin eikä toimiva. Sillä on nähtävissä myös selkeitä haittavaikutuksia kunnille. RYTJ:n toteutuksen periaatteet, päällekkäisyyksien poistaminen, toteutuksen uudelleenpriorisoinnit, sääntelyn määrään ja tarkkuuteen liittyvät arvioinnit, toimivien tietovirtojen määrittely, tieto-omaisuuden hallintaan, julkaisuun ja luovutuksiin liittyvät pelisäännöt kuntien järjestelmiin ja tiedontuotannon prosesseihin, yhteentoimivuuden toteutukseen sekä rajapintojen tuottamiseksi vaadittavien kustannusten huolellinen uudelleen arviointi ja korvaaminen ovat edellytyksenä kaikkia osapuolia hyödyttävän ja yhteiskunnan sujuvaa toimintaa tukevan ratkaisun aikaansaamiseksi.

Kuntien tehtävissä syntyvä tieto

Huomioitavaa on myös, että koko rakennetun ympäristön toimialan toiminta perustuu tarkkaan ja laadukkaaseen tietoon, jota tuotetaan nimenomaan kunnan tehtävissä.

Asemakaava on arvokas tietotuote, jonka kunta tuottaa kustannuksellaan. Kaavahankkeen kustannukset ovat kaikkine selvityksineen ja päätöksineen kymmenien tai satojen tuhansien eurojen hankkeita. Kunnat saavat osan digitaalisen tiedon tuotannon kustannuksista katettua tietopalveluilla saatavilla maksuilla, jolloin maksu kohdistuu niille, jotka tietopalvelua tarvitsevat ja saavat. Tiedon laadun kannalta on todella tärkeää, ettei tätä rahoituspohjaa vaaranneta. On myös huomioitava, että usein asiakas tarvitsee samalla kertaa kaavan lisäksi muitakin tietoja, kuten pohjakartan tai johtotiedot, jotka ovat tarjolla vain kunnan kautta.

Yksityisen sektorin ja kuntien tuottamaa ja omistamaa tieto-omaisuutta tulee kunnioittaa. Päätösvalta kuntien tehtävissä syntyvän tiedon hyödyntämisestä tulee säilyttää kunnilla. Muusta kuin viranomaistehtävissä tarvittavien tietojen käytöstä, luovutuksista ja julkaisusta tulee sopia asianomaisen tiedon haltijoiden kanssa erikseen.

Lähtötilanteen kuvaus

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuntien digitalisaation lähtötilanne on kuvattu virheellisesti.

Esimerkiksi luvussa 2.2 on kerrottu: “Prosessit ovat tehottomia, päällekkäistä työtä tehdään paljon ja prosesseissa syntyvän tiedon hyödyntäminen on rajallista. Useissa digitalisointiin liittyvissä hankkeissa on lähdetty siitä, että nykyiset prosessit siirretään digitaaliseen muotoon. Esimerkiksi kaavakartat ovat paikkatietokantoja ja kaavat piirretään digitaalisilla työkaluilla. Prosessi kuitenkin hukkaa tietoa joka vaiheessa ja kutistuu lopulta PDF-muodosta tulostettavaksi kaavakartaksi, jonka visuaalisesti tulkittavat viivat ja tekstilyhenteet saavat lainvoiman.”

Kuntaliitto tähdentää, että kaavoituksen osalta kunnissa ei tehdä päällekkäistä työtä, vaan kukin kunta vastaa selkeästi omista kaavoistaan ja niihin liittyvistä tiedoista sekä neuvonnasta. Kuntien kaavoitusprosessi ei hukkaa tietoja missään vaiheessa. Kuntalaiset ja päättäjät lukevat kaavatietoja mieluummin PDF- tai paperitulosteilta selosteineen kuin tietomalleja. PDF-muoto on siis kaavan lopullisesta tietosisällöstä tehtävä tuloste. Kuntien kaavatiedot tallentuvat prosessissa kuntien paikkatietokantoihin ja rekisteihin koneluettavina ja niitä julkaistaan jo nyt laajasti rajapintojen kautta.

Perustelutekstin mukaan “Tiedon rakenteiden ja tallennuksen muodot määritellään kuitenkin organisaatiolähtöisesti.”

Kuntien kaavatietojen rakenne noudattelee YM:n kaavamääräyssuositusta, kaavojen sisältö ja merkinnät ovat hyvin pitkälle samat, mutta kuntien erilaisuudesta johtuva erilaisuus ja toiminnan tarvitsema jousto näkyy kaavoissakin. Samoja ohjelmistotoimittajia hyödyntävät kunnat tuottavat täsmälleen samanlaista tietoa jo nyt, muotoja ei määritellä siis organisaatiokohtaisesti.

Perustelutekstissä kerrotaan lähtökohdista seuraavaa: “Keskeinen haaste rakennetun ympäristön tiedonhallinnassa on se, että kaavoitusta koskevat tietoineistot eivät ole yhtenäisiä.”

Edellä mainittuun viitaten, keskeinen haaste ei ole kaavojen erilaisuus. Keskeinen haaste on ennen 1990-luvun puoliväliä toteutettujen paperikaavojen valtava lukumäärä, joiden tulkinta on vuosien työ. Esimerkiksi Espoossa käytettiin 2000-luvun alussa 7 kalenterivuotta, noin 14 htv kaavojen digitointiin ajantasa-asemakaavaksi. Epäyhtenäisyyden haaste on havaittavissa enemmänkin infratietojen osalta kuin kaavojen osalta. Samoin rakennustietojen epäyhtenäiset tulkinnat erityisesti vanhempien tietojen osalta, ovat keskeinen haaste. Kaavojen julkaisu samanlaisella visuaalisella ilmeellä on

loppukäyttäjien kannalta selkeyttävä uudistus ja on toteutettavissa ilman lakiuudistustakin.

Perustelutekstissä mainitaan myös: “Lisäksi aina ei ole tietoa siitä, mitä tietoineistoja on olemassa, koska kunnat eivät ole kattavasti laatineet metatietoja aineistoistaan.”

Kuntaliitto huomauttaa, että juuri kunnissa on tieto siitä, mitä tietoineistoja on olemassa. Kaavatietoja on julkaistu laajasti kuntien internetissä toimivissa tietopalveluissa kaikkien nähtävillä sekä kuntien internet-sivuilla selvityksiin ja perusteluineen. Asiakkaan tulee asioida aina suoraan asianomaisen kunnan kaavoituksen kanssa. Metatietojen ylläpito on aikaa vaativa työ ja vaadittaisiin erityisesti silloin, jos kaavat kopioitaisiin toisen organisaation palveluun. Usein metatieto ei korvaa asiantuntevaa, henkilökohtaista palvelua.

Edelleen perusteluiden 2.2 kohdassa kerrotaan: “Rakennetun ympäristön tiedonhallinnassa otetaan merkittävä harppaus digitalisaatiossa tulevina vuosina, kun päällekkäisestä tiedon tuottamisesta ja tallentamisesta pyritään vaihteittain luopumaan ja saattamaan yhteentoimiva tieto tehokkaaseen käyttöön.”

Kuntaliitto toteaa, että tavoite on kannatettava. Kuitenkin ehdotetaan ratkaisuksi kuntien tehtävissä syntyvien tietojen kopioimista toiseen paikkaan. Päällekkäisen tiedon tallentamisesta luopumisen tavoite ei täyty esitetyllä ratkaisulla.

Kokonaisuutena Kuntaliitto toteaa, että kuntien digitalisaatio on paljon pidemmällä kuin lähtökohdiksi on esitetty. Kunnissa koko rakennetun ympäristön toiminta on samaa kokonaisuutta ja palvelee kunnan toimintaprosesseja. Rajapintoja on jo avattu laajasti. Yhteentoimimattomuuden haasteet kohdistuvat erityisesti vanhoihin tietoihin, joiden osalta tarvittaisiin perusparannustyötä, joka tulisi tehdä nimenomaan kuntien järjestelmillä kuntien alkuperäisiin tietovarantoihin.

Vaikutukset

Kuntaliiton näkemyksen mukaan vaikutusten arvioinnissa esitetyt uusien tietomallien käyttöönotosta ja tietojärjestelmien välisten rajapintojen rakentamisesta johtuvat kustannukset eivät ole ajan tasalla lakiluonnoksessa. Arviot perustuvat aiemmin tehtyihin arvioihin, jolloin toimenpiteiden laajuus oli huomattavasti suppeampi kuin nyt lakiluonnoksessa esitetty.

Esimerkiksi Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset -hankkeessa on todettu: Uudistusten toteuttaminen vaatii kunnilta suuria taloudellisia panoksia. Arvion mukaan OGC-standardin mukaisten rajapintojen toteuttaminen kuntien

järjestelmien ja valtakunnallisen rekisterin välille maksaa yhteensä noin 1–2 miljoonaa euroa ja kuntien tietojärjestelmien kehittämisen ja päivittämisen kokonaiskustannukset ovat noin 4,5–4,75 miljoonaa euroa vuodessa eli yhteensä noin 18–19 miljoonaa euroa. Arvioissa ei ole ollut arvioitavana koko lakiehdotuksessa lueteltua tietosisältöä, joten edellä mainittuihin lukuihin ei voida suoraan nojata. Lakiluonnoksen tietosisällöllä kaikkine ID-tunnuksineen ja vaihetietoineen, käsittäen myös asianhallintajärjestelmissä olevia päätöstietoja, uusien rajapintojen kustannukset olisivat Kuntaliiton arvion mukaan edellä esitettyyn nähden huomattavasti suuremmat.

Perusteluissa (s. 163) on arvioitu taloudellisia vaikutuksia seuraavasti: “Kunnille syntyisi taloudellisia hyötyjä alueidenkäytön suunnittelun eri vaiheissa sekä tietojen toimittamisessa viranomaisille ja muille ulkopuolisille käyttäjille. Säästöjen on arvioitu olevan jatkossa noin 4 miljoonaa euroa vuodessa. Kunnille uudistuksesta koituvat arvioidut taloudelliset hyödyt syntyvät mahdollisuudesta vähentää henkilötöitä. Tämä mahdollistuu pääasiassa automaattisen tiedonsiirron myötä siten, että kussakin prosessissa syntyvä aineisto on eri viranomaistahojen saatavilla rajapintojen kautta oikeanlaisena. Nykyisin tietoja kerätään ja toimitetaan eri viranomaisille eri muotoisina tiedostoina tai jopa paperilla. Osa tiedoista siirtyy tosin jo nyt osin automaattisesti mutta epäyhtenäisesti. Tällä hetkellä tietojen toimittamiseen eri viranomaisille on arvioitu kuluvan vuosittain aikaa yli 180 000 asukkaan kunnilta keskimäärin 400–1 900 h, yli 20 000 asukkaan kunnilta noin 230 h ja 10 000–20 000 asukkaan kunnilta noin 100 h. Kunnilta saatujen toimituksiin kuuluvien työaikatietojen perusteella on arvioitu, että kaikkien kuntien osalta säästöt siitä, ettei niiden tarvitse toimittaa kaava-, kiinteistö- ja rakennustietoja erikseen eri muodoissa eri viranomaisille, on vuodessa noin 0,6–1 M€. Tulevaisuudessa viranomaiset saisivat tarvitsemansa alueidenkäytön tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja erillisiin tietopyyntöihin ja -luovutuksiin sekä tiedon käsittelyihin liittyvä henkilötöiden tarve vähenisi.”

Kuntaliitto esittää eriävän näkemyksen edellä mainituista säästöarvioista sekä mahdollisuudesta vähentää henkilötöitä. Digitalisaation toteutus ja digitalisaatiota edeltävänä aikana tuotettujen kaavojen tulkinta ja digitointi työllistää kaavoittajia vuosiksi eteenpäin varsinaisen kaavoitustehtävän ohessa. Kuntien kaavoitusyksiköt toimivat jo tällä hetkellä pienin resurssein, eikä henkilöitä voida vähentää. Kaavoittajista on tällä hetkellä valtakunnallinen pula. Kuntien tuottamien ja kuntien vastuulla olevien kaavojen kopiointi keskitettyyn järjestelmään ja tietojen hajaantuminen kahteen eri paikkaan toisi lisää päällekkäistä työtä ja epäselvyyttä paitsi kuntien työhön, myös asiakkaille. Kaavat ovat rakenteeltaan ja sisällöltään laajoja ja monimuotoisia tietomalleja, joten teknisestikin niiden hallinnointi on vaativa työ ja on vielä epäselvää, millaisia haasteita tietojen välittämiseen ehdotettuun RYTJ:hin liittyisi. On myös huomioitava, että kaiken kaavoihin liittyvän neuvonnan,

määräysten tarkat perustelut jne. voi saada ainoastaan asianomaisesta kunnasta. Kaavojen osalta SYKE ei voi toimia kuntien asiantuntemuksen ja kuntien tietotuotteen välittäjänä. Asemakaava on tarkka, oikeusvaikutteinen asiakirja, johon liittyvä paras asiantuntemus löytyy kunnasta. Mikäli SYKE välittäisi kuntien kaavatietoja rajapintojen kautta, tulisi myös vastaanottavalla organisaatiolla olla valmius tietojen lukuun. Huomioitavaa myös on, että kaava toimitetaan tiedon tarvitsijoille usein kunnan muiden tietoineistojen tai perustelujen kanssa, joita RYTJ ei tulisi sisältämään.

Huomioitavaa on, että käytännössä digitalisaation hyötyjen realisoituminen ja RYTJ edellyttäisivät myös vanhojen tietojen digitointia ja konvertointia yhteentoimivaan muotoon, vaikka käsiteltävissä oleva lakiluonnos koskeekin vain lain voimaantulon jälkeen tuotettuja tietoja. Näin ollen tosiasiallisen kustannukset kunnille tulevat olemaan arvioissa esitettyjä merkittävästi suuremmat.

Muut havainnot lakiluonnoksesta

Asetuksenantovaltuudet

Asetuksella yleisesti säädettäviksi ei voida jättää sellaisia kysymyksiä, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa merkittävästi kuntien resurssien mitoittamiseen ja mahdollisuuksiin järjestää hallintonsa ja toimintansa.

Esimerkiksi kaupunkiseutusuunnitelmasääntelyyn liittyen kaupunkiseutu määriteltäisiin asetuksella - käytännössä kunnan lakisääteinenvelvollisuus kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun perustuisi asetukseen. Laissa tai asetuksella ei tule määritellä kaupunkiseutuja.

Lisäksi rakentamisen alan kysymyksissä tavanomaisen rakennusvalvonnan mahdollisuus valvoa hanketta määrittyy rakennushankkeen vaativuuden perusteella (265 §), tarkemmat määrittelyt tehdään asetustasolla. Asetustasoisella sääntelyllä on siten merkittävä vaikutus kuntien mahdollisuuksiin järjestää viranomaistoimintansa. Toinen kuntien toiminnan järjestämiseen liittyvä asetuksenantovaltuus on rakennustarkastajan kelpoisuusvaatimusta ja kelpoisuuden ylläpitämistä koskeva asetustasoiseksi ajateltu sääntely.

Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota asetuksenantovaltuuksien avoimuuteen. Asetuksenantovaltuudet ovat avoimia mm. seuraavissa kysymyksissä: tietomallien sisältö ja koneluettava tietorakenne, kaavan tietosisällön esitystapa, rakennetun ympäristön tietojärjestelmään toimitettavien tietojen sisältö ja toimittaminen, yleisen alueen suunnitelman sisältö ja selostus, yleisen alueen suunnitelman esitystapa, rakennushankkeen vaativuus, katsastusmenettely.

Lisäksi Kuntaliitto esittää näkemyksensä, että ainakin seuraavien kysymysten osalta asetuksenantovaltuuksien tarpeellisuutta harkitaan uudelleen: kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvä selostus, yleisen alueen laatuvaatimuksia koskevat ehdot, maapolitiikan seurannassa ja yhteenvedossa esitettävät tiedot ja niiden esittämistapa, haitankorvauksia koskevien tietojen rekisteröinti.

Jotta lainsäädäntökokonaisuuden arvioiminen olisi mahdollista, tulisi lainvalmistelun rinnalla olla mahdollisuus tutustua ja esittää kommentteja myös asetustasoiseen sääntelyn luonnosteltuun sisältöön, erityisesti tämä koskee uutta asetuksentasoista sääntelyä.

Eri lakiuudistusten muodostama kokonaisuus tulee tunnistaa ja ottaa arvioinneissa huomioon

Kuntaliitto haluaa tuoda esille samaan aikaan valmisteltavana olevien lainsäädäntöuudistusten keskinäissuhteet ja toimivuuden kokonaisuutena. Eri lakien ja niiden mukaisten menettelyjen tulee toimia myös kokonaisuutena. Näin ollen eri lakien valmistelussa tulee myös arvioida näiden lakiehdotusten yhteisvaikutuksia.

Oikeusministeriössä on parhaillaan valmisteltavana lunastuslain uudistaminen. Lausuntokierroksella oleva lakiluonnos sisältää ehdotuksen 15 %:n lisästä lunastuskorvaukseen. Lunastuslakiin ehdotetut muutokset, erityisesti yhdessä KRL:n säännösluonnosten kanssa, tarkoittavat kuntien kannalta merkittävää kustannusten kasvamista ja menettelyjen vaikeutumista ja hidastumista nykyisenkaltaisen vapaaehtoisen maanhankinnan muuttuessa käytännössä mahdottomaksi. Lunastuslain puolella ei tule tehdä sellaisia muutoksia, jotka vaikeuttaisivat KRL:n puolella kuntien vastuulle säädettyjen tehtävien, kuten maapolitiikan hoitamisen ja yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistamisen hoitamista.

Ympäristöministeriössä on parhaillaan valmisteltavana luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen. Luonnonsuojelulain muutoksilla on vaikutusta myös muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Luonnonsuojelulain valmistelussa on esitetty muun muassa muiden lakien mukaisia menettelyitä (esim. lupa-asiat, kaavoitus) koskevaa uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomiointamisvelvoitetta ja ekologisen kompensaation käyttöönottamista luonnonsuojelupoikkeamisten edellytykseksi.

Kommentit HE-luonnokseen sisältyviin muihin lakimuutoksiin

Ehdotus ympäristönsuojelulain 11, 12 ja 13 §:n muuttamisesta

Ympäristönsuojelulain 11 ja 12 § esitetään muutettavaksi mm. maakuntakaavan oikeusvaikutteisen osan huomioon ottamisen osalta. Tällä tarkoitettaneen KRL:n luonnoksen 18 §:n 2 momentissa esitettyjä asioita. Jos maakuntakaavan rooli tältä osin muuttuu, valmistelun yhteydessä tulee ympäristönsuojelulain 11 ja 12 §:ään ehdotettua viittausta tarkastella uudelleen.

Ehdotus maa-aineslain 3 ja 4 §:n muuttamisesta

Maa-aineslain 3 §:ssä ainesten ottamisen rajoitukset kohdassa esitetään pykälään lisättäväksi mm. maakuntakaavan oikeusvaikutteisen osan vaikutuksesta lupaharkintaan. Kohta on uusi ja rajoittaa maa-ainesten ottoa joissain tilanteissa. Pykälän perusteluissa ei ole avattu tilanteita, joissa maakuntakaavan oikeusvaikutteinen osa voisi vaikuttaa ainesten ottamiseen. Jos maakuntakaavan rooli tältä osin muuttuu, valmistelun yhteydessä tulee maa-aineslain 3 §:ään ehdotettua viittausta tarkastella uudelleen.

Ehdotus pelastuslain muuttamisesta

Pelastuslain 105 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivalta väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden laiminlyöntien valvontaan ja hallintopakon käyttöön näissä asioissa säädettäisiin rakentamisluvan myöntävälle viranomaiselle. Muutosta on perusteltu kyseisen lainkohdan selkeyttämisellä sekä sillä, että pelastusviranomaisen ei valvo väestönsuojan rakentamisvelvoitteen toteutumista. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, ettei väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteisiin liittyvä toimivalta ole nykyisen lainsäädännön perusteella epäselvä, vaan toimivalta pelastuslain 105 § 1 mom 9 kohdan mukaisissa asioissa on kyseisen pykälän mukaan yksiselitteisesti alueen pelastusviranomaisella. Kuntaliitto vastustaa kyseisen pelastuslakiin perustuvan valvontatehtävän siirtämistä rakentamisluvan myöntävälle viranomaiselle ilman laajempaa asian arviointia ja valmistelua.

Ehdotus uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain muuttamisesta

Kuntaliitto on edellä esittänyt, että sijoittamislupaharkinta erityisharkinnan osalta tulisi olla mahdollista jatkossakin erillisenä rakentamislupaharkinnasta. Tämä ratkaisu olisi välttämätön myös uusiutuvan energian menettelylain säännösten näkökulmasta.

Allekirjoitukset

SUOMEN KUNTALIITTO

Timo Reina
varatoimitusjohtaja

Miira Riipinen
Yhdyskunta ja ympäristö
-yksikön johtaja

Jakelu Kuntaliiton kirjaamo