

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö Diaarinumero VN/279/208

Asia: Mikkelin kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia

Ympäristöministeriö pyytää 7.12.2021 mennessä lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitetyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

Lakiesityksen tavoitteissa esitetään kuntien kaavamonopolin ja kaavahierarkian säilyttämistä. Nykyisen lain mukainen kaavahierakia on todettu toimivaksi. Asemakaavan ja yleiskaavan yhteiskäsittely on kannatettavaa esityksessä. Kannatettavaa on myös yleiskaavan ja asemakaavan suhteen joustavoittaminen.

Valtion viranomaisen toimivallan kasvattamista alueiden käytön valvonnassa ei nykyisestä tulisi lisätä, kuten nyt luonnoksessa esitetään. Tämä tulisi hidastamaan monia hankkeita.

Lakiin esitetään lisättäväksi asemakaavan laatimisaloite. Kuntalain yleinen aloiteoikeus nykyinsäädännössä on riittävä. Tarpeettomana digitalisaation kehittymisen myötä pidetään maapolitiikan tiedoksi antamista paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille ja muille yhteisöille. Nykyisen lain mukainen lupapäätösten tiedoksianto julkipanolla on vanhanaikainen ja asianosaisten kannalta epäselvä menettely ja siirtyminen hallintolain mukaiseen lupapäätösten julkiseen kuuluttamiseen on kannatettavaa.

Ranta-alueita koskevassa yleis- ja asemakaavojen laadulliset vaatimukset (54 §) parantavat ranta-alueiden suunnittelua ja käyttöä. Asialla on myönteinen vaikutus monipaikkaisuutta ja kakkosasumista korostavalle Mikkelille. Vaatimukset kohdentuvat ranta-alueiden luonnon- ja kulttuuriympäristön, maiseman ja vesien suojeluun sekä yleisen virkistyskäytön turvaamiseen. Ko. pykälää sovellettaisiin maaseutumaisilla, harvaan asutuilla alueilla, jossa ei ole käytettävissä rantayleiskaavaa tai ranta-asemakaavaa.

On kannatettavaa, että ranta-alueiden kiinteistönomistajalla säilyy oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen (55 §). Lisäksi Mikkelin tyyppisten kuntien kannalta on edullista, että oikeus koskisi loma-asutuksen lisäksi erityisistä syistä myös vakituista asutusta.

Rakennusjärjestyksellä tultaisiin tarkemmin määräämään vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta (183 §). Tässä esitetään, että tietyt ranta-alueet voidaan määritellä rakennusjärjestyksessä erityisharkinta-alueeksi, joilla käyttötarkoituksen muuttaminen olisi sallittua. Muutos voisi nopeuttaa vapaa-ajan asuntojen muuttamista vakituiseksi asumukseksi, kun kohteen tekniset vaatimukset täyttyvät ja muutos ei aiheuta merkittäviä vaikutuksia ympäristölle tai ongelmia esim. vesihuollon, terveydenhuollon tai koulukyytien järjestämiseksi (velvoitteet). Tosin suurin este vapaa-ajan asuntojen muuttamiseen vakituiseksi

asunnoiksi on ollut olemassa olevien ja usein iäkkäiden rakennusten tekniset ominaisuudet, joiden muuttaminen nykyvaatimusten mukaiseksi on usein niin työlästä ja kallista, ettei kiinteistön omistaja pidä sitä mielekkäänä.

Rakentamislupaprosessien keventäminen on kannatettavaa vähäisten hankkeiden osalta. Lain valmisteluaineistoissa ei ole kuitenkaan arvioita tai on arvioitu heikosti rakennusvalvontaviranomaisen toimintaan aiheutuvia vaikutuksia. Lupajärjestelmään tehtävä muutos edellyttää riittävää siirtymäaikaa rakennusjärjestysten uusimiseksi. Määräysten vastaisesti rakentamiseen jälkikäteisen valvonnan keinoin puuttuminen lisää viranomaisen työmäärää merkittävästi. Jälkivalvonnan ja hallintopakkeinojen avulla määräysten vastaiseen rakentamiseen puuttuminen vie merkittävän panoksen viranomaisen työajasta. Tilanteet, joissa luvattomaan tai luvan vastaiseen rakentamiseen joudutaan puuttumaan jälkikäteen, aiheuttavat poikkeuksetta moninkertaisen työmäärän normaaliin lupakäsittelyyn verrattuna. Pinta-alaltaan laajassa kunnassa maastokäyntiin kuluu aikaa jo tunteja, kehotusten- ja kuulemiskirjeiden lähettäminen, määräysten asettaminen toimitelmissä, uhkasakkojen määrääminen sekä mahdolliset rakentamisrikkomusten ilmoittaminen poliisille vie useiden päivien työpanoksen ja edellyttää toimielinten päätöksiä. Laista tulisi selvittää myös yksiselitteisimmin, milloin rakentaminen on sallittua ilman lupaa eli rakennusoikeuden, kaavan mukaisen rakennusalan ja rakennusjärjestyksen sekä muiden määräysten kuten olennaisten teknisten vaatimusten mukaisesti. Yhtenäisyyden vuoksi lupavelvoitteesta vapautetun rakennuksen ja katoksen ala tulisi olla sama. Pinta-alaltaan 50 m² katos on jo verrattain suuri, eikä vie rakennusoikeutta, joten katoksia on mahdollista rakentaa rakennuspaikalle lukematon määrä. Miten kaupunkikuvan käy? Katoksen määritelmä tulisi määritellä joka tapauksessa.

Kun tietyn kokovaatimuksen alittaville rakennuksille ei enää tarvittaisi mitään viranomaislupaa, on aiemman käytännön valossa selvää, että näitä pieniä rakennuksia tulisi rakentamaan sellaisille alueille, joilla rakentaminen on esim. kaavamääräyksillä kielletty, pieniin saariin, liian lähelle naapurikiinteistöä tai rantaviivaa ja kaavassa tai rakennusjärjestyksessä määrätystä rakennusoikeudesta tai rakennusten lukumäärästä poiketen. Jo rakennetun rakennuksen poistattaminen tai muutattaminen määräysten mukaiseksi on erittäin työläs, aikaa vievä ja kustannuksia aiheuttava tehtävä rakennusvalvontaviranomaiselle. Todennäköisesti seurauksena olisi myös suuri määrä naapuririitoja, jota kunnalliset viranomaiset joutuisivat selvittämään. Tätä lisääntyvää työmäärää ei lainvalmistelussa ole huomioitu.

Kunnan tulisi pystyä valvomaan rantarakentamisen säännöksiä noudattamista. Esitetty ranta-alueen ja rantavyöhykekäsitteen yhdistäminen selkeyttää laintulkintoja ja on kannatettava. Näiden ero on ollut vaikeaselkoinen. Asuinrakennus vaatii esityksen mukaan aina luvan. Säännöksen alaa tulisi laajentaa koskemaan saunarakennuksia ja sellaisia rakennuksia, joissa voidaan majoittua sekä muita tulisijallisia rakennuksia turvallisuusnäkökohdat huomioiden. Esimerkiksi valtakunnallisissa topten-käytänteissä on tulkittu tulisijallinen rakennus tavanomaiseksi suunnittelutehtäväksi. Rajaetäisyyksissä ei ole huomioitu palovaarallisten rakennuksien (savusaunat) sijoittumista. Lainsäädännössä tulisi määrätä, että lupamenettelystä vapautus koskee vain rakennuspaikkoja, joilla on jo kaavan tai poikkeamisluvan mukaisen pääkäyttötarkoituksen mukainen rakennus rakennettuna. Ilman edellä mainittua säännöstä voi muodostua esim. lomarakennuspaikkoja, joissa lomailaan sauna- ja aittarakennuksissa, jotka eivät edellyttäisi mitään lupaa. Viranomaisen tietoon ei tulisi käyttöön otetut lomarakennuspaikat. Rakennusvalvontaviranomaisen rakennusrekistereihin perustuu mm. jätehuoltoviranomaisen valvonta sekä jätehuoltoviranomaisen laskutus.

Myös purkamislupien yhteydessä on syytä säilyttää mahdollisuus harkita naapurin kuulemisen tarpeellisuus (226 §) samalla tavalla kuin rakentamislupien yhteydessä. Tältä osin sääntely tulee säilyttää ennallaan.

Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi jätevesijärjestelmät tulisi säätää luvanvaraisiksi ainakin niillä alueilla, jotka kunta on ympäristösuojelumääräyksissä määritellyt pilaantumiselle herkiksi alueiksi (rantavyöhykkeet, pohjavesialueet). Rakennuspaikan minimikoon pienentämisessä on riski. Lain perusteluissa kerrotaan, että jätevesiratkaisut voidaan nykytekniikalla hoitaa 1000 m² rakennuspaikalla. Ei ole esitetty mitään näyttöä siitä, että jäteveden käsittelystä ei aiheutuisi haittaa naapureille tai vedenhankinnalle. Mikäli vedenhankinta tapahtuu samalta kiinteistöltä rakennuspaikan kokoa ei pitäisi pienentää. Jätevesien imeytyskenttien sijoituksessa ei usein huomioida kuin oman kaivon sijainti. Tällä voidaan pilata naapurin kaivo, joka sijaitsee kiinteistöjen rajan lähellä.

Rakennusvalvontaviranomaisen työmäärä kasvaa lupamenettelystä vapautettujen rakennusten osalta painottuen enenevissä määrin rakentamisen ohjaukseen ja neuvontaa, josta viranomaisen ei saa lupamaksutuottoja. Pienten hankkeiden vapauttaminen vähentää myös kunnan lupamaksutuottoja (arvio Mikkelissä vuositasolla 35 000 €), jonka seurauksena taksoja jouduttaneen korottamaan luvanvaraisissa hankkeissa. Rakennusluvan ja toimenpideluvan yhdistämistä voidaan kuitenkin pitää kannatettavana, koska ero niiden välillä on usein keinotekoinen.

Digitalisaation ja tietopohjien yhdistämistä tulisi tarkastella samanaikaisesti lupamenettelyn vapautusten kanssa. tarvitaan kaikille viranomaisille avoin tietoaalusta, johon myös lupamenettelystä vapautetut hankkeet tulee ilmoittaa. Tätä kautta verottaja saisi tiedot kiinteistöverotukseen sekä rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa valvota rakennusoikeuden käyttöä. Esityksessä on väärin todettu sivulla 192, että lupamenettelystä vapautetut päätyisivät entistä paremmin verottajalle lakiesityksen perusteella.

Digitalisaation kehittämistä ja tietojen saavutettavuutta pidetään kannatettavana hankkeena. Näistä seuraa kunnille lisäkustannuksia tietopohjan parannuksista sekä tietojärjestelmien kehittämisestä. Kunnille tulisi jatkossa osoittaa valtion tukea näissä hankkeissa. Vaikutuksia kuntatalouteen ei ole arvioitu riittävästi.

Kunnan rakennusvalvonnan järjestämisen vaikutuksia joko vaativana tai perustason rakennusvalvontana ei ole selvitetty riittävästi. Miten varmistutaan rakennuslupaprosessien sujuvuus niissä kunnissa, joissa ei ole vaativan tason osaamista? Riittävätkö vaativien rakennusvalvontojen resurssit hoitaa tehtäviä ylikunnallisesti? Harvalla isolla kunnallakaan on henkilökuntaa, jonka työpanosta olisi mahdollista myydä pienemmän naapurikunnan avuksi vaativan tasoisia lupahakemuksia käsiteltäessä. Tavanomaisen rakennusvalvonnan päättäjän vastuulle esitetään kuitenkin jäävän edelleen koko hankkeen asian ratkaisu. Lausunnon antajan rooli ja tehtävät jäävät laissa epäselväksi. Asiantuntijaresurssien hankkiminen on jo tällä hetkellä vaikeaa ja vaatimus nostaa kuntien kustannuksia, koska esitys ajaa välttämättä palkankorotuksiin kunta-alalla samalle tasolle kuin yksityissektorilla. Parempana vaihtoehtona olisi säätää pakolliseksi nykylainsäädännön mahdollistava ulkopuolisen tarkastuksen menettely, jotta tätä lakiin kirjattua mahdollisuutta käytettäisiin kaikissa kunnissa yhdenvertaisesti tietyn vaatavuustason mukaisissa hankkeissa. Nykylainsäädäntö mahdollistaa kuntien välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön, joten lailla asiasta ei tulisi säätää, eikä viranomaistoimintaa tulisi jakaa esityksen kaltaisesti vaativiin ja tavanomaisiin. Kannatettavana pidetään rakennusvalvontaviranomaisilta edellytettävää jatkuvaa koulutusta lainsäädännön sekä kehittyvän rakennustekniikan osalta. Tietomallipohjainen luvan hakeminen edellyttää rakennusvalvontaviranomaisten jatkokouluttamista sekä tietojärjestelmien kehittämistä, joista seuraa kustannuksia kunnille.

Lakiesityksessä ei ole johdonmukaisuutta siitä, milloin toimivaltainen viranomaisen on rakennusvalvonta, rakennustarkastaja tai muu kunnan päättävä viranomaisen. Esityksen mukaan purkuluvusta voi päättää muukin kunnan määräämä viranomaisen, mutta rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on kuitenkin ylläpitää rakennusrakeisteriä. Sijoittamisluvan voi päättää muukin viranomaisen, mutta rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy suunnittelijan tehtävään eli sijoittamisluvassa tulee kahden viranomaisen tehtäviä. Kunnan hallintosäännössä määritellään loppukatselmuksen suorittavat

viranomaiset. Tämä tehtävä kuuluu olennaisesti rakennusvalvontaan eikä voi syntyä väärinkäsitystä siitä, että tehtävä voitaisiin toimintasäännössä osoittaa jollekin muulle kuin rakennusvalvontaviranomaisen alaisuudessa toimivalle viranhaltijalle. Kuitenkin jatkossa mainitaan, että rakennusvalvontaviranomainen laatii pöytäkirjan katselmuksesta. Rakennuslupakäsittelyn yhteydessä edelleen mainitaan (229 §), että kunta päättää, mikä viranomaistaho käyttää päätösvaltaa lupa-asioissa. Tämä pitäisi kuitenkin olla se taho, jolta edellytetään rakennusvalvontaviranomaisena tiettyä osaamista. Lakikirjauksen tarkoituksena lienee se, että kunta voi päättää ne viranhaltijat, jotka rakennusvalvontaviranomaisena toimiessaan voivat päätöksiä tehdä. Asia tulisi ilmaista selkeämmin laissa.

Rakennusvalvontaviranomaisen työmäärää ei tule lisätä sillä, että rakennettavilta rakennuksilta vaadittavan ilmastaselvityksen tarkastaminenkin jäisi rakennusvalvonnan tehtäväksi.

Purkamislupamenettelyyn lisätty lausunnotmenettelyvaatimus museoviranomaisilta ei poikkea nykykäytännöstä, jossa lausuntoja pyydetään purkuasioissa. Museoviranomaiselta edellytetty reagointiajan lyhentämistä 1 kuukauteen pidetään hyvänä asiana hankkeiden etenemisen kannalta. Purkamislupien käsittelyajat tulevat pitenemään kaavoituksen ajantasaisuuden arviointivaatimuksen osalta purkamishankkeissa ennen vuotta 2000 hyväksytyissä kaavoissa. Purkamisluvan myöntämisessä on oikeuden ratkaisukäytännössäkin havaittavissa ongelmaa. Kaavan ajantasaisuuden arvioinnin jälkeen purkamisluvan päätösten tekeminen selkeytyisi. Kunnilla ajantasaisuuden arvioinnista aiheutuu painetta, mutta ajantasaisuuden arviointi sisältyy jo nyt lainsäädäntöön.

Lakiin tulee lisätä ne viittaukset muihin lakeihin, joita toteuttamislupaa myönnettäessä muista laista tulee ottaa huomioon. Nyt säännös on epämääräinen.

Kannatettavaa esityksessä on maininta siitä, että osallisten kuuleminen voidaan eri lupatyypeissä kuitenkin tehdä yhtä aikaa.

Kannatettavia ovat esitysluonnokseen sisältyvät viranomaisen vastuuta selkeyttävät pykälä- ja perustelutekstit, kuten se, ettei kunnan ole tarkoitus olla vahingonkorvausvastuussa hankkeeseen ryhtyvään nähden eikä ottaa vastuuta suunnitelmien eikä toteutuksen oikeellisuudesta. Rakennustyön aikaisen valvonnan tulisi myös vastaisuudessa perustua katselmusmenettelyyn. Jos sattumanvaraisista tarkastuksista säädetään, niiden tulee olla viranomaisen harkinnan mukaan päätettävissä suhteutettuna valvontana.

Lakiesitykseen on otettu rakennustarkastajan pätevyysvaatimukset. Nykysääntelyä ei tulisi muuttaa, vaan kunnan tulisi edelleen voida itse päättää laissa säädetyn koulutuksen pohjalta viran kelpoisuusvaatimukset. Lupakäsittelyä tekevältä viranhaltijalta ei ole perusteltua edellyttää suunnittelijalta vaadittavaa kokemusta. Viranomaiselle ei myöskään kartu suunnittelukokemusta viranomaistehtävissä. Laissa mainitaan rakennusalan korkeakoulutuskinto. Lain esitöihin tulisi selvytyden vuoksi liittää viittaus asetukseen korkeakoulutuskintojen järjestelmästä (18.6.1998/464), josta ilmenevät aikaisemmat korkeakoulutuskinnoksi hyväksytyt tutkinnot. Rakennustarkastajana voisi toimia myös juristi. Lakiin tulisi kuitenkin kirjata, että juristi ei voi olla kunnan ainoa rakennustarkastaja, vaan rakennusvalvonnassa tulee toimia edelleen vähintään yksi rakennusalan koulutuksen saanut henkilö.

Rakennusalan ammattihenkilöstön eli suunnittelijoiden ja työnjohtajien rekisteriä pidetään kannatettavana. Tavanomaisten hankkeiden suunnittelijoilta ja työnjohtajilta tulisi kuitenkin esityksestä poiketen vaatia myös kokemusta suunnittelusta ja valvontatehtävistä tai näiden tehtävien avustavista tehtävistä. Kokemus tulisi voida arvioida kohteiden määrinä. Pätevyysrekisteriin tulisi ottaa mukaan myös tavanomaisten hankkeiden työnjohtajat ja suunnittelijat, koska viranomaisen työmäärä näiden hankkeiden osalta on suurin. Rakennusalan koulutussisältöjen laaja-alaisuus aiheuttaa myös tulkintaongelmia. Yhdellä pätevyysrekisterillä saavutetaan yhdenvertaiset tulkinnat koko maassa. Viranomaisen arvioitavaksi tulee

myös ammattihenkilöiden voimavarat hoitaa tehtävää. Säännös jättää tulkinnan varaa, joka voi estää ammatin harjoittamisen. Lain esitöistä ei ilmene niitä perusteita, joilla ammatinharjoittamista voidaan rajoittaa. Lakiesityksessä ei kuvattu lain implementointia siltä osin, missä vaiheessa henkilöiden tulee olla rekisterissä, miten pitkät käsittelyajat rekisteriin hyväksynnälle voi olla. Rekisterin tulee olla avoin siten, että sekä rakennushankkeeseen ryhtyvä että viranomaiset voivat löytää ammattihenkilöt rekisteristä.

Rakentamisrikkomuksen tunnusmerkistöön lisättävä törkeäksi katsottava huolimattomuus on kannatettava muutos lain toimivuutta ajatellen. Sanktioluonteista rikkomusmaksua ei kuitenkaan esitetä eikä tälle asialle ole esitetty perusteita. Lakiin lisätty rakentamisrikkomusten luettelo lisää tietoisuutta lain velvoittavuudesta. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu rakennusvalvontaviranomaisen eikä poliisi- ja syyttävaviranomaisen työmäärän lisääntymistä tältä osin. Monissa lupahankkeissa jokin laissa mainituista kohdista jää toteutumatta ajallisesti oikeassa aikataulussa. Puutteita korjataan vasta viranomaisen huomautuksen jälkeen. Rikkomusten suuren määrän vuoksi rikkomusmaksua tulisi tarkastella lainvalmistelussa uudestaan. Lainsäädännössä ei ole otettu kantaa viranomaistoiminnassa esiintyvään ongelmaan tilanteissa, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvä on laiminlyönyt esimerkiksi katselmusveloitteen. Miten viranomainen näissä tapauksissa voi hyväksyä loppukatselmuksen, kun lupa on periaatteessa rauennut. Viranomaisen resurssien kannalta ei ole järkevää luvittaa jälkikäteen näitä hankkeita uudelleen, kun rakentamismääräykset ovat saattaneet ajansaatossa muuttua.

Tonttijakoa koskevassa pykälän 2. momentissa säädetään oikeudesta myöntää sijoituslupa ennen tonttijakosuunnitelman tekemistä. Sijoittamislupa tulisi korvata sanalla rakentamislupa. Rakentamislupa voi koostua sijoittamis- ja toteuttamisluvasta.

Esityksen mukaan mm. nykyinen maankäyttö- ja rakennusasetus jää toistaiseksi voimaan. Mahdolliset ristiriitaisuudet uuden lain kanssa tulee selvittää.

Mikäli lakiesityksen antaminen viivästyy mm. lausunnoissa esitettyjen vaatimusten selvittämiseksi ja tiettyjen osien uudelleen valmistelemiseksi, on syytä tehdä nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin muutoksia, joilla tähän valmisteilla olevaan lakiesitykseen sisältyvät ja yleisesti hyväksynnän saaneet muutokset saataisiin voimaan. Tällaisia ovat erityisesti rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, lupajärjestelmän keventäminen ja yksinkertaistaminen, kaavaprosessin sujuvuuden lisääminen, kuntien maapolitiikan vahvistaminen ja rakennusalan ammattihenkilöstön valtakunnallinen pätevyysrekisteri.

Mikkelin kaupunginhallitus