

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Maakuntakaavoituksen oikeusvaikutusten heiketessä viranomaisten rooli hankaloituu, kun esimerkiksi kulttuuriympäristöjä tai energiantuotantoa koskevissa lausunnoissa ja lupapäätöksissä ei voitaisi nojata oikeusvaikutteiseen maakuntakaavaan. Pistemäisesti toimiva lupajärjestelmä jäisi varsin yksinäiseksi ja irralliseksi ilman maakuntakaavan muodostamaa kokonaisvaltaista, oikeusvaikutteista taustaa. Oikeusvaikutteista maakuntakaavaa ei ole sen alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden vuoksi mahdollista korvata.

Yleiskaavan ja asemakaavan sisällölle, vuorovaikutuksen järjestämiselle ja tietoaineiston ylläpidolle on lakiluonnoksessa uusia tai aiempaa täsmällisempiä sisällöllisiä vaatimuksia. Näistä vaatimuksista seuraa kunnille uusia tai laajentuvia, osin vaikeasti huomioitavissa olevia tehtäviä.

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

Katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuuden poistuminen sekä maanomistajan kustannusvastuun poistuminen kaikilta säädetyn kerrosneliömetrirajan alle jääviltä kaavahankkeilta lisää kunnan kustannusvastuuta ja huonontaa kuntien taloudellisia mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata.

Katualueiden hankinta kunnan omistukseen tulisi tapahtumaan lunastusmenettelyllä. Lakiesityksen perusteella katualueista maksettavien korvausten määrä tulisi kasvamaan lunastuslakiin ehdotetun 15 % korvauslisän myötä.

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

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.

Pudasjärven kaupunki on siirtänyt matkailua palvelevissa asemakaavoissa yleisen alueen toteuttamisvastuun MRL 91 §:n mukaisesti kiinteistön omistajalle. Lakiluonnoksen mukaan toteuttamisvastuuta ei voi uusissa asemakaavoissa enää siirtää. Siirtymäsäännöksen mukaan aikaisemman lain mukaan siirretty toteuttamisvastuu, niissä tapauksissa, että alue palvelee muuta kuin pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta, siirtyy kunnalle viimeistään viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi kunnille tulee paineita ottaa kaikki aikaisemmin maanomistajille sopimusten ja edelleen asemakaavoihin otettujen määräysten perusteella maanomistajille siirretyt katujen ylläpitotehtävät takaisin itselleen. Kunnalle syntyy merkittäviä lisäkustannuksia.

Ohjeellisen tonttijaon poistaminen laista hankaloittaa pienten kuntien tonttijaon muutoksia. Nykyisin ohjeellinen tonttijako voidaan muuttaa viranhaltijapäätöksellä. Lakimuutosluonnoksen siirtymäsäännösten mukaan vanhoihin asemakaavoihin sovelletaan tonttijaon suhteen maankäyttö- ja rakennuslakia, mikä Pudasjärvellä tarkoittaa ohjeellista tonttijakoa. Ohjeellinen tonttijako on joustava muodostettaessa tontteja erilaisiin tarkoituksiin.

Laadittaessa uutta asemakaavaa tai muutettaessa vanhaa asemakaavaa, on niihin otettava tonttijakosuunnitelmaa koskeva määräys. Tonttijakojen laatiminen tulee lisäämään työmäärää kunnassa ja aiheuttaa lisäkustannuksia.

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.

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.

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

Lain toimeenpano edellyttää ainakin hallintosäätömuutoksia, lukuisten suunnitelmien ja muiden vastaavien laatimisessa siirtyminen tietomallimuotoisuuteen. Tietojärjestelmät tulisi uudistaa ja päivittää mikä kasvattaisi jo entuudestaan suuria ohjelmisto kustannuksia. Lisäksi täytäntöönpano edellyttäisi rakennusjärjestyksen täydellistä uusimista sisällöllisesti, viranomaistoimintojen uudistamista uusien

yhteistyömallien ja yhteyksien luomista sekä kaupungin taksojen uudistamista täysin. Kaikki edellä mainitut vaativat kunnilta mittavia resurssien lisäämisiä.

Malli rakennusvalvonnan järjestämiseksi on tavoitteisiinsa nähden epätarkoituksenmukainen sekä tarpeettoman monimutkainen ja siihen liittyy merkittäviä ratkaisemattomia kysymyksiä ja epäselvyyksiä liittyen esimerkiksi asiantuntija-avun saatavuuden varmistamiseen, kustannusvaikutuksiin sekä päätöksenteon virkavastuuseen. Hankkeiden vaatavuuden määrittelyn ollessa ilman asiaa koskevaa asetusta täysin avoimna, ei esitetyn järjestelyn tosiasiallisia vaikutuksia ja niiden laajuutta ole mahdollista arvioida. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kuntalaki sisältävät jo nykyisellään menettelyjä ja työkaluja, joiden kehittämällä ja hyödyntämisen edistämällä yhdistettynä rakennusvalvonnan digitalisoitumiseen voidaan tehokkaasti saavuttaa kahden tason rakennusvalvontojen mallilla tavoiteltuja vaikutuksia rakentamisen prosesseja monimutkaistamatta.

Suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti rakentamisen viranomaisvalvonnassa keskeistä on varmistaa, että rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja työnjohtajat täyttävät tehtävien vaatavuuteen perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Valvonnan luonteen näkökulmasta ei ole perusteltua edellyttää lupakäsittelyä suorittavilta viranhaltijoilta suunnittelutehtäviä suorittavia henkilöitä vastaavaa koulutusta ja kokemusta suunnittelutehtävistä.

Rakennusvalvonnan järjestämiseen ja luvan myöntävään tahoon esitetyt muutokset ja niiden seurannaisvaikutukset tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon muissa lain säännöksissä. Rakennusvalvonnan järjestämiseen, rakennustarkastajan pätevyysvaatimuksiin tehtävät muutokset sekä siirtyminen rakennusluvituksessa tietomallipohjaisuuteen edellyttävät asianmukaiset siirtymäajat sisältävien siirtymäsäännösten lisäämistä lakiin.

Lakiluonnoksen 208 § 2 momentin mukainen luvanvaraisten hankkeiden määritelmä on erittäin laaja, eikä kuntien ole mahdollista rakennusjärjestyksellään vapauttaa kuin vähäisiä kyseisen momentin perusteella luvanvaraisia toimenpiteitä. Lupakynnyksen merkittävä nostaminen johtaisi käytännössä ennakoivalvontaan verrattuna viranomaisia enemmän työllistävän jälkivalvonnan määrän kasvamiseen esimerkiksi rakennetun ympäristön turvallisuuden, kaavamääräysten ja paloturvallisuuden varmistamiseksi. Todennäköisesti lupakynnyksen merkittävä nostaminen lisäisi myös riitatilanteita naapureiden välillä, joka lisäisi eri viranomaistahojen kuormitusta tarpeettomasti.

Purkamisluvan myöntämiseen liittyvään harkintaan sekä luvan myöntämisedellytyksiin esitetyt muutokset jäävät pykäläehdotusten sekä perustelutekstien perusteella varsin epäselviksi.

Monet rakentamisen viranomaisvalvontaan ja menettelyihin esitettävät muutokset lisäävät sekä asiakohtaisesti että kokonaisuutena arvioiden niin viranomaisten työmäärää kuin vastuitakin. Erityisesti viranomaisen tarkastustehtäviä ei tulisi lisätä (sattumanvaraiset tarkastukset, KRL 266 §), vaan rakentamisen aikaisen valvonnan tulisi vastaisuudessaakin perustua pääasiassa nykyisen kaltaiseen katselmusmenettelyyn. Erityisesti ottaen huomioon rakentamismääräysten ja rakentamista koskevan sääntelyn määrän jatkuvan kasvun, ei rakennusvalvontaviranomaiselle tulisi myöskään säätää kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä tai -vastuita (esim. rakennus- ja purkumateriaaliselvitykseen sekä rakennusten katsastamiseen liittyvät valvontatehtävät ja -vastuut). Lisäykset vaativat kunnilta resurssien lisäämistä, joka rasittaisi varsinkin pienempien kuntien taloutta ja rakennusvalvontoja.

Rakennustarkastajan pätevydestä esitetään, että rakennustarkastajalla olisi oltava rakennusalan tai muu soveltuva korkeakoulututkinto. Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi arkkitehti, diplomi-insinööri

tai juristi. Rakennustarkastajalla olisi velvollisuus ylläpitää ammattitaitoaan esimerkiksi jatko-opinnoilla, täydennyskoulutuksella tai osallistumalla esimerkiksi jonkin tahon järjestämiin rakennustarkastuspäiviin, joiden ohjelmassa käydään läpi tulevia lainsäädäntömuutoksia. Rakennustarkastajan olisi osoitettava pätevyytensä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella kuten suunnittelijan tai työnjohtajankin. Säännökseen ei enää sisältyisi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 108 §:n mukaista siirtymäsäännöstä, sillä on oletettavissa, että rakennustarkastajina ei enää työskentele henkilöitä, joiden työn turvaamiseksi siirtymäsäännös oli alun perin tarpeen. Nykyisellään suurin osa pienempien kuntien rakennustarkastajista omaa rakennusmestarin koulutuksen taikka heidän koulutuksensa täyttää voimassa olevan siirtymäsäännöksen mukaisen aikaisemman asetuksen 158 a §:ssä rakennustarkastajalle säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Ei voida olettaa, ettei rakennustarkastajina enää työskentelisi henkilöitä, joiden työn turvaamiseksi siirtymäsäännös on alun perin ollut tarpeen.

Esitettyä julkisiin rakennuksiin painottuvaa katsastusmenettelyä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena ja tehottomana keinona edistää rakennusten kunnossapitoa. Esitetty laintasoinen sääntely on erittäin yleispiirteistä mm. katsastusmenettelyn laajuuden ja sen piiriin kuuluvien rakennusten osalta, mikä vaikeuttaa menettelyn vaikutusten arviointia. Katsastusvelvollisuuden sekä siihen liittyvän valvonnan voidaan kuitenkin katsoa vievän tarpeettomasti resursseja sekä itse rakennusten kunnossapidosta että rakennusvalvonnan ydintehtävistä siitä odotettavissa oleviin hyötyihin nähden. Kiinteistönomistajalla on tälläkin hetkellä vastuu rakennustensa kunnossapidosta eikä kyseisen katsastus menettelyn toisi lisäarvoa vaan ainoastaan lisäkustannuksia rakennusten omistajille.

Lakiluonnoksen mukaan kunnan olisi tulevaisuudessa toimitettava ympäristökeskukselle rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ) tiedot valmistuneesta kaavoituksesta, yleisten alueiden suunnittelusta ja luovuttamisesta yleiseen käyttöön, erityisharkinta-alueesta, tonttijaosta, rakennusjärjestyksestä, poikkemispäätöksestä sekä rakennuskohteisiin liittyvistä katselmus- ja muista materiaaleista. Uusi tehtävä tulisi olemaan pienille kunnille iso taloudellinen lisäkustannus.

Esityksen mukaan rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje tulisi laatia digitaaliseksi ja koneluettavaan muotoon, joka helpottaisi käyttö- ja huolto-ohjeen päivittämistä sekä hyödyntämistä. Velvoite käyttö- ja huolto-ohjeen sisältämien tietojen ylläpitämiseksi ajantasaisina ja tehtyjen muutostöiden kirjaaminen ohjeeseen sekä ohjeen vieminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään mahdollistaisi rakennuksen ja sen sisältämien laitteistojen tietojen ajantasaisen saatavuuden. Kun rakennuksen ja sen sisältämien laitteistojen huolto- ja korjaustiedot olisivat ajantasaisina saatavilla, helpottuisi korjausten ja muutostöiden suunnittelu. Tämä myös säästäisi aikaa ja kustannuksia tällaisten hankkeiden suunnitteluvaiheessa sekä vähentäisi yllätyksiä ja suunnitelmiin tehtäviä muutoksia rakentamisvaiheessa. Velvoite käyttö- ja huolto-ohjeen sisältämien tietojen ylläpitämiseksi ajantasaisina ja tehtyjen muutostöiden kirjaaminen ohjeeseen sekä ohjeen vieminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmää kuuluu rakennuksen omistajalle. Tämä tarkoittaisi sitä, että erityisesti suurienikäluokkien edustajat, joilla ei ole tarvittavia tietoteknisiä taitoja, joutuisivat ostamaan tämän palvelun.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Vaihtoehtoinen malli on kehityskelpoisempi kuin lakiluonnokseen sisältyvä malli.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä)

500 (nykylaki)

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

70 (esitys)

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

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

-

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Lakiluonnos tuo merkittäviä taloudellisia lisärasitteita ainakin pienille kunnille.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Pöytäkirjan ote §385.pdf](#)

Mattinen Markku
Pudasjärven kaupunki - Tekninen osasto