

## **Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi KRL**

Kommentit ympäristöministeriön lakiluonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi perustuvat Kuntaliiton 28.10.2021 antamaan lausuntoon ja tausta-aineistoon sekä Pienten kuntien verkoston 25.11.2021 luonnokseen. Tässä lausunnossa kyseistä lakimuutosta katsotaan alle 6000 asuukaanan kunnan kannalta, jolla ei ole MRL20§ mukaista kaavoittajaa eikä muitakaan kaavoituksen ammattilaisia, kaavoitus hoidetaan konsulteilla, ei ole omaa mittaustointia, ei omaa tontinmuodostusta, ei omaa tietohallinnon työntekijää eikä paikkatietoasiantuntijaa, ja rakennusvalvontaa hoitaa yksi ketterä rakennustarkastaja muiden tehtävien ohella.

### **Alueidenkäytön suunnittelu:**

Voidaan pitää hyvänä, että jatkossakin yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyvät nykyisen MRL:n mukaisesti omina suunnitelmamuotoinaan, kuitenkin lakiluonnokseen sisältyy myös kaavojen yhteiskäsittelymahdollisuudet. Kunnan yleiskaavoituksen merkitys alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä vahvistuisi, mm. kaupan sijainnin ohjauksessa korostuisi. Lisäksi kaupan ohjauksen sääntelyn selkeyttäminen ja siirtäminen kokonaan kuntakaavoituksen piiriin on kannatettavaa.

Pienet kunnat käyttävät kaavoituksessa konsultteja, joiden asiantuntemusta tarvitaan lisää selvityselvoitteiden ja laadullisten vaatimusten laajenemisen seurauksena. Tämä tietää kaavoituksen kustannusten nousua ja prosessien hidastumista. Esim. lakiluonnoksessa esitetään uutena menettelynä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia purkamislupa-asioihin liittyen, joka olisi uusi menettelyvelvoite.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa lienee tarkoitus vahvistaa suhteessa kunta-kaavoitukseen, joka ei yleensä ole pienen kunnan kannalta hyvä kehityssuunta. Kylläkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelua koskevan lakiluonnoksen ehdotuksessa kunnan vaikutusmahdollisuutta lisätään: maakuntien liittojen ohella myös kunnilta on pyydetty lausunto aina, mikäli asia koskee niitä.

Tarpeettomana tai ainakin ei selkeyttävänä lakiehdotuksena voidaan pitää kunnan jäsenen aloiteoikeuden kirjaamista erityislainsäädäntöön, koska aloiteoikeudesta ja aloitteeseen vastaamisesta säädetään jo nyt kuntalaissa.

### **Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen:**

Laki sisältäisi aiempaa tarkempaa sääntelyä yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrittelystä. Esitettyjen maanomistajan kustannusvastuusta vapauttavien säännösten yhteisvaikutuksena kuntien kustannusvastuu kaavojen toteuttamisessa lisääntyy. Kunnan korvausvelvoitteet laajentuvat ja korvaustilanteiden yleistyminen saattaa aiheuttaa ei-toivottuja vaikutuksia. Esimerkiksi rahat tai lupa -periaatteen tilanteissa aiempaa useammin myönnettäisiin lupa kaavan rajoituksista poikkeamiseksi rajoituksen korvaamisen asemesta, taikka jos kaavanlaatumisessa tulnaisiin välttämään rajoitusten asettamista korvausvelvoitteiden vuoksi.

Kunnan kustannusvastuun kasvu huonontaa kuntien taloudellisia mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata. Mm. lakiluonnoksessa ollaan poistamassa katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuus sekä maanomistajan kustannusvastuu kaikilta säädetyn kerrosneliömetrirajan alle jääviltä kaavahankkeilta. Kuntalaisten yhteinen vastuu yksityisen tahon omistuksessa olevan alueen kaavoittamisen kustannuksista laajenisi merkittävästi ja siirtyisi veroina maksettavaksi.

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. Voimassaolevan MRL:n maapolitiikan sääntely toimii hyvin.

## **Rakentaminen:**

Rakentamisen osalta esitysluonnos sisältää joitakin pienimuotoisia rakentamisen viranomaisvalvontaa sujuvoittavia muutoksia (kuten suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyksien keskitetty arviointi, ilmastonmuutoksen torjuntaan uusia menettelyjä, yms.). Näiden lisäksi esitykseen sisältyy lukuisia isoja ja pieniä rakentamisen viranomaisvalvontaan ja sen järjestämiseen liittyviä muutoksia, joiden yksityiskohdat ja niillä saavutettavat käytännön hyödyt jäävät epäselviksi. Esitetyt muutokset edellyttävät kunnilta merkittäviä muutoksia ja toimenpiteitä ja lisäävät rakennusvalvonnan tehtäviä.

Rakennusvalvonnan järjestäminen kahden tasoisena, lupajärjestelmään ja luvanvaraisuuden määrittämiseen esitetyt muutokset sekä sattumanvaraisten tarkastusten käyttöönotto edellyttäisivät kunnilta muutoksia toiminnan järjestämiseen ja resursointiin sekä menettelyiden, hallintosääntöjen ja rakennusjärjestysten sekä rakennusvalvontataksan uudistamista. Esitys pakottaa pienet kunnat yhteistoiminta-alueisiin. Pienen kunnan on pidettävä kiinni lupauksesta, että rakennusluvan käsittely ja päätös annetaan ennalta ilmoitetussa aikataulussa.

Hankkeiden vaativuuden määrittely, rakennuksen vähähiilisyyden arviointi, lupakynnyksen noston myötä lisääntyvä jälkivalvonnan tarve sekä uusi vastuusääntely lisää viranomaisten tehtäviä sekä osaamisvaatimuksia. Rakennusluvan tietomallipohjaisuuteen liittyvät vaatimukset edellyttäisivät rakennusvalvonnan käyttämien järjestelmien sekä prosessien uudistamista ja henkilöstön osaamisen kehittämistä.

Kahden tason rakennusvalvontojen malli ja sen toimivuus jäävät esitysluonnoksessa varsin epäselviksi, mikä vaikeuttaa käytännön sovellettavuuden arviointia. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu avoimia kysymyksiä liittyen esimerkiksi vaativan tasoisten rakennusvalvontojen tarjoaman lisäosaamisen saatavuutta ja kustannustasoa tai päätöksentekoon liittyvää virkavastuuta. Lakiluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, minkälaisia hankkeita koskevat lupahakemukset tavanomaiset rakennusvalvonnat voisivat käsitellä itsenäisesti ja minkälaisissa hankkeissa lisäosaamista tulisi hankkia vaativan tasoilta rakennusvalvonnoilta. Lisäksi tavanomaisen tason rakennustarkastajan olisi osoitettava pätevyytensä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella.

Rakennus- ja toimenpideluvan yhdistämistä yhdeksi lupatyypiksi voidaan pitää lupajärjestelmää säännösten yksinkertaistavana muutoksena. Käytännössä se johtaa tarpeettomasti lupakynnyksen laskuun tai nykyistä raskaampaan menettelyyn nykyisin kevyempää toimenpidelupamenettelyä edellyttävien toimenpiteiden osalta. Vastaavasti lupakynnyksen nosto lisää jälkivalvontaa.

Rakennusvalvonnalle ei siis tulisi säätää sen ydintehtäviin liittymättömiä kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä (esim. rakennus- ja purkumateriaaliselvitykset tai julkisiin rakennuksiin painottuvan katsastamisen valvontatehtävät ja -vastuut). Rakennustyön aikaisen valvonnan tulisi myös vastaisuudessa perustua katselmusmenettelyyn, eikä sitä tulisi laajentaa luonteeltaan poikkeaviin sattumanvaraisiin tarkastusmenettelyihin.

ELY-keskuksen valvontatehtävää ei tule laajentaa; mm. valitusoikeuden laajentaminen erityisharkinta-alueiden poikkeamis- ja rakentamislupiin ilman valitusoikeuden alan rajaamista. MRL v.2017 lakimuutoksen perustelut ovat edelleen ajantasaiset. Uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty selkeitä perusteita, miksi asiaa tulisi arvioida toisin ja palata laajempaan valtion valvontaan alueiden käytön suunnittelussa. Muutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, eikä sen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida. ELY-keskusten roolia valvonnassa ei ole tarpeen palauttaa, vaan ELY-keskuksen roolin tulisi olla konsultoiva sekä eri tavoitteita yhteen sovittava.

## Digitalisointi

Lakiluonnoksessa keskeisenä ehdotuksena on kuntien ja maakuntien liittojen tuottamien rakennetun ympäristön tietojen tietorakenteiden yhtenäistäminen ja tiedon koneluettaavuus sekä prosessien sähköistäminen. 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, varsinkin pienillä kunnilla ei ole paikkatietoasiantuntemusta eikä tietotekniikan ammattilaisia. Mietittäväksi tulisi nostaa esille rahoitustarpeen mm. rakennetun ympäristön tietojärjestelmien kehittämiseksi ja uusien yhteistyömuotojen rakentamiseksi kuntien yhteistyöhankkeiden ja yhteiskehittämisen kautta.

Kaava- ja rakennuslupatiedot syntyvät kuntien lakisääteisissä tehtävissä ja tallennetaan kuntien rekistereihin. Kuntien rekisterit ovat kaava- ja rakennuslupatietojen primääritallennuspaikka. On esitetty että kuntien tiedot kopioidaan valtion tietovarantoon, jolloin osa kuntien tuottamista tiedoista löytyisi kahdesta paikasta. Kuntien tehtävissä syntyvät tiedot ovat kuntien tieto-omaisuutta, josta kunnat saavat tuloja. Esimerkiksi kaava on todella arvokas kunnan tietotuote. Kunnat alkupe-  
räisinä tiedontuottajina päättävät, mitkä tiedot ovat avoimia, mitkä tarjotaan sopimuksella salatasta rajapinnasta maksullisena. Tietoturva, tietosuoja, yksityisyyden suoja ja kansallinen turvallisuus sekä tiedon tuotannon kustannukset on huomioitava. Kunta ei voi korvata omia järjestelmiään valtion järjestelmällä.

Lakiluonnoksessa digitalisaatioon liittyvät säännösehdotukset kytkeytyvät tiiviisti eri hankkeena kehitettävään ja toteutettavaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ). RYTJ ei ratkaise todellisia tiedonhallinnan ongelmia ja päällekkäistä työtä kunta-valtio-akselilla. Esimerkiksi käytön aikaisen rakennuksen tietojen ja rakennuksen omistajatietojen hallinta sekä tietovirrat verottajalta ovat ongelmia. Lainsäädäntökokonaisuuteen kiinteästi kytkeytyvää RYTJ-lain valmistelua ei vielä ole aloitettu.

Pienissä kunnissa on totuttu tekemään yhteistyötä eri hallinnonaloilla, ja myös yhteistyön tarve on ilmeinen ilman lainsäädäntöäkin. Yhteistyössä toimii paremmin vapaaehtoisuus kuin veloitteet. Lisäksi lakiluonnos tuo turhaa työtä ja byrokratiaa sekä lisäkustannusta. Pienissä kunnissa on etuna hyvä paikallistuntemus ja ketterät prosessit, joita lakiluonnoksen hyväksyminen muuttaisi merkittävästi. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on pienten kuntien näkökulmasta edelleen varsin toimiva, eivätkä luonnoksessa esitetyt muutokset yhteisvaikutukseltaan näyttäisi sitä parantavan. Täten lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) ei tule viedä eteenpäin nykymuodossaan jo senkin takia, että se pakottaa useiden muiden lakien muuttamiseen, joiden yhteisvaikutusta ei ole arvioitu. Lisäksi lainmuutosten arvioitu aikataulu toimeenpanooneen on kohtuuttoman kireä. Kuntakenttä on tällä hetkellä jo muutenkin suurten muutosten edessä, joten uusista toiminnallisista muutoksista, lisäresursoinneista ja lisärasitteista aiheutuvat kustannukset ovat varsinkin pienille kunnille kohtuuttomia.

Seppo Saarimaa, rakennustarkastaja