

LAUSUNTO YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE KAAVOITUS JA RAKENTAMISLAKILUONNOKSESTA

Lausuntovalmistelu on laadittu Länsi-Saimaan kuntien (Lemi, Luumäki, Savitaipale ja Taipalsaari) yhteistyönä. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet kuntien tekniset johtajat, rakennustarkastajat sekä Taipalsaaren ja Savitaipaleen kunnan yhteinen maankäyttöinsinööri.

Kommentit lakiluonnokseen pykälittäin

§ 5 Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Pykälä sisältää paljon uusia vaatimuksia. Kaavoitusprosessissa näiden noudattaminen ja oikeusvaikutukset jäävät epäselviksi. Pahimmassa tapauksessa sinänsä tarpeellisella lakitekstillä ei ole käytännön merkitystä vaan luodaan uusia valitusmahdollisuuksia kaavahankkeisiin.

Lain soveltamisen ratkaisut saadaan vasta aikanaan Korkeimman Hallinto-oikeuden päätöksillä.

10 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät.

ELY-keskusten laajempaa valvontatehtävää ei voida mitenkään hyväksyä. Nykyisin vuodelta 2017 oleva lainsäädäntö on riittävää. Uudistus kaventaisi merkittävästi kuntien oikeuksia.

12 §. Kunnan tehtävät.

Jos kunnan asukasluku on yli 6 000 as, kunnassa tulee olla pääsääntöisesti oma kaavoittaja.

Pelkän asukasluvun perusteella ei tulisi määritellä kaavoittajan tarvetta.

Arviointiin tulisi ottaa myös kunnan pinta-ala, rantaviivan pituus, loma-asuntojen määrä ja muut kunnan erityisolosuhteet esim. elinkeinorakenne ja teollisuus.

13 §. Kaavan laatijan pätevyys.

Tätä pykälää esitetään täydennettäväksi niin, että kaavanlaatijan pätevyys voidaan todeta myös ulkopuolisen arviointilautakunnan (FISE) toimesta.

21 §. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan.

Lainsäädäntö ei käytännössä tunne mahdollisuutta poiketa maakuntakaavasta. Joissakin tapauksissa poikkeaminen voisi olla perusteltua erittäin painavien syiden nojalla. Poikkeamisluvan voisi käsitellä maakuntaliitto tai ympäristöministeriö. Vanhoissa seutukaavoissa poikkeamista haettiin ympäristöministeriöltä.

27 §. Yleiskaavan hyväksyminen.

Yleiskaavan voisi jatkossa hyväksyä kunnan hallintosäännön muutoksella joko kunnanhallitus tai lautakunta

tai edelleen valtuusto. Tämä on hyvä ja sujuvoittava uudistus.

29 §. Yleiskaavan laadulliset vaatimukset.

Pykälä sisältää paljon uusia vaatimuksia. Kaavoitusprosessissa näiden noudattaminen ja oikeusvaikutukset jäävät epäselviksi. Pahimmassa tapauksessa sinänsä tarpeellisella lakitekstillä ei ole käytännön merkitystä vaan luodaan uusia valitusmahdollisuuksia kaavahankkeisiin.

Lain soveltamisen ratkaisut saadaan vasta aikanaan Korkeimman Hallinto-oikeuden päätöksillä.

34 §. Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely.

Tämä aiheuttaa kysymyksiä. Käytännön hyödyt jäänevät aika vähäisiksi, koska kuitenkin joudutaan laatimaan kahdet erillisiasiakirjat molemmista kaavoista.

Mikäli kaavojen hyväksymispäätöksestä jätetään kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen voi tulla eteen hyvin monimutkaisia tulkintoja osittaisesta päätöksen täytäntöönpanosta.

39 §. Asemakaavan laadulliset vaatimukset.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä koskevasta laadullisesta vaatimuksesta. Tämä kohta ei oikein sovi pienten kuntien kaavoitusmenettelyyn, joissa kaavoitettavat uudet asuinalueet ovat usein hyvin pienialaisia.

46 §. Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus.

Tässä on edelleen tulkintaepäselvyyttä milloin noudatetaan tämän pykälän korvausmenettelyä ja milloin maankäyttösopimuksen menettelyä, joka on laajempi. Laki kaipaisi selkeämpää ohjeistusta.

47 §. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi.

Tämän käyttö on jäänyt kunnissa hyvin vähäiseksi. Ajanmukaisuuden arviointimenettely tulisi ulottaa myös ranta-asemakaavoihin.

49 §. Asemakaavan laatimisaloite.

Tämä on hyvä ja selkeä muutos vaikka aiheuttaakin lisätyötä ja tiedottamista kunnan kannalta.

55 §. Kiinteistönomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämisestä koskevan ranta-asemakaavan laatimiseen.

Tähän tulisi tehdä ainakin seuraava lisäys: Oikeus koskisi lähtökohtaisesti loma-asutuksen ja matkailun järjestämistä.

Kuulemisten yhtenäistäminen kunnan muiden kaavaprosessien tapaan on hyvä muutos.

57 §. Yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus ranta-alueella.

Tämä pykälä toimii ainoastaan ensimmäisiin rantayleiskaavoihin. Kaavamuutoksista tulee kunnalla olla mahdollisuus periä maanomistajalta toteutuneet kustannukset täysimääräisinä.

63 §. Tiedottaminen ajankohtaisista kaava-asioista.

Kaavoituskatsauksesta luopuminen ja ns. jatkuva tiedottaminen vaikuttaa turhaan raskaalta toimenpiteeltä.

Nykyinen menettely on ihan toimiva.

65 §. Osallistuminen ja vaikuttaminen kaavan aloitusvaiheessa.

Ei ole mitään perustetta laajentaa vireilletulon ilmoitusmenettelyä. Osallisilla on riittävät mahdollisuudet kaavaan osallistumiseen ilman laajennettua ilmoitusmenettelyä.

67 § Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville.

Tämä on ollut hyvin tulkinnanvaraista jo nykyisenkin lainsäädännön aikana. Ei ole tarkkoja rajoja siihen, milloin kaavaehdotus tulee asettaa uudelleen nähtäville. (Arviointitehtävän voisi siirtää lainsäädännöllisesti ELY-keskukselle)

71 §. Vaikutusten selvittämisen kohdentuminen ja laajuus.

Tämä pykälä tulisi todennäköisesti kasvattamaan entisestään kaavoituksen kustannuksia.

72 §. Kehittämiskeskustelu.

Tämä on hyvä tapahtuma välittää tietoja viranomaisten ja kunnan välillä. Tätä ei ole tarpeen harventaa kahteen vuoteen.

75 §. Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta.

Lausunnon pyytämiselvoitetta ei tarpeen laajentaa ELY-keskuksen suuntaan.

86 §. Pysyvät tunnukset ja tunnistetiedot alueidenkäytön kohteille.

Tämän pykälän vaatimusten käyttöönotto tulee vaatimaan kunnan henkilöstön koulutusta ja resurssointia.

87 §. Alueidenkäytön tietomalli.

Tämän pykälän vaatimusten käyttöönotto tulee vaatimaan kunnan henkilöstön koulutusta ja resurssointia.

88 §. Kaavan tietosisällön rakenne.

Tämän pykälän vaatimusten käyttöönotto tulee lisäämään kaavoituksen kustannuksia.

89 §. Kaavan tietosisällön esitystapa.

Tämän pykälän vaatimusten käyttöönotto tulee lisäämään kaavoituksen kustannuksia.

92 §. Alueidenkäyttöön liittyvien tietojen saatavuus valtakunnallisessa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

Vaikuttaa kohtuuttomalta ja perusteettomalta, että SYKE:lle tulisi toimittaa myös valmisteluaineistoja. Lainvoimaisen aineiston toimittaminen on perusteltua.

93 §. Rakennuskorttelin jakaminen tontteihin.

Ohjeellisesta tonttijaosta luopuminen kummastuttaa. Perusteluista ei käy ilmi mitenkään muutoksen hyödyt. Pakollinen tonttijakosuunnitelman tekeminen on pienille kunnille kohtuutonta, koska läheskään kaikilla kunnilla ei ole viranhaltijaa, jolla on lain mukainen pätevyys tonttijakosuunnitelman hyväksymiseen. Eli pakollista tonttijakosuunnitelmaa ei ole millään tavoin perusteltua käyttää muualla kuin kaupungeissa, joissa asemakaava-alueiden rekisteripidon velvollisuus on kaupungilla.

137 §. Maapolitiikan ohjelma.

Kyseinen ohjelma on nykyisellään kunnille vapaaehtoinen, mutta lakiuudistuksessa on mukana sellaisia uusia elementtejä, että maapoliittisen ohjelman laatiminen olisi melkein pakollista kaikille kunnille. Ohjelman laatiminen vaatii uusia resursseja kunnilta.

139 §. Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta luopuminen ei ole mitenkään perusteltua.

140 §. Maankäyttösopimukset.

Maankäyttösopimusten käyttö tulisi ulottaa myös yleiskaavoihin niillä alueilla, joissa oikeusvaikutteinen yleiskaava mahdollistaa suoraan kaavan perusteella rakentamisluvan hakemisen.

144 §. Maksun arvonnousuun sidottu enimmäismäärä.

Toteuttamismaksun arvonnousuun sidotuksi enimmäismääräksi ehdotetaan enintään 70 prosenttia maan arvonnoususta. Tämä tulee vaikeuttamaan kunnan ja maanomistajien välisiä sopimusneuvotteluita.

183 §. Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta.

Tämä on käyttökelvoton pykälä niille kunnille, joissa kaikki rannat ovat oikeusvaikutteisen kaavan piirissä. Yleiskaava on määrävämpi kuin rakennusjärjestys eli yleiskaavan lomarakennuspaikalle ei voi rakentaa vakituista asuntoa ilman kaavamuutosta tai poikkeamislupaa.

194 § Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys

Rakennusvalvonnalle ei siis tulisi säätää sen ydintehtäviin liittymättömiä kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä.

208 § Rakentamislupa

Lupakynnyksen merkittävä nostaminen johtaa erittäin työllistävän jälkivalvonnan määrän kasvamiseen, varsinkin kunnissa, joissa on paljon rantarakentamista. Siellä pitäisi pystyä valvomaan rakentamisen kaavan mukaisuutta. Se lisää myös riskejä rakennetun ympäristön turvallisuuden toteutumiseen. Esimerkiksi tulisijallisen rakennuksen luvanvaraisuus tulisi palauttaa (rantasauna). Rakennusvalvontapäivillä esitetyn esityksen mukaan kyseisiä rakennuksia ei ole edes mahdollista kunnan määrätä rakennusjärjestyksessä

luvanvaraiseksi. Lupajärjestelmän muuttaminen edellyttää riittävää siirtymäaikaa rakennusjärjestysten uusimiseksi.

211 §. Sijoittamisluvan edellytykset alueella, jolla ei ole asemakaava.

Rakennuspaikan minimipinta-alan tiputtaminen 1 000 m² ei ole mitenkään perusteltua.

Näin pienelle rakennuspaikalle on käytännössä hyvin vaikea sijoittaa esimerkiksi jätevesijärjestelmiä.

252 §. Rakennustarkastajan pätevyys.

Ainostaan rakennusalan tutkinto voi pätevoittää toimimaan rakennustarkastajana. Lakipuolen tutkinto ei voi antaa pätevyyttä, koska lakipuolen opintoihin ei kuulu rakennustekniikkaan liittyviä asioita.

Lakimies voi isommissa organisaatioissa toimia erityisasiantuntijana laillisuuteen liittyvissä kysymyksissä, mutta ei lupapäätöksiä tekevänä tarkastajana.

Pätevyysvaatimukseen tehtävät muutokset edellyttävät asianmukaiset siirtymäajat sisältävien siirtymäsäännösten lisäämistä lakiin. Lainsäädännössä tulisi turvata rakennusvalvontatehtävissä toimivien ja rakennusvalvontakokemusta omaavien henkilöiden jatkaminen rakennusvalvontatehtävissä. Tavanomaisessa rakennusvalvonnassa ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella pätevyyden osoittamisesta tulee luopua, koska pätevyysvaatimusten täytyminen voidaan arvioida virantäytön yhteydessä.

263 §. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen

Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta esitetään jakoa kahteen luokkaan tavanomaisiin ja vaativan tasoihin rakennusvalvontoihin. Tavanomaiset rakennusvalvonnat veloitettaisiin hankkimaan asiantuntija-apua vaativan tasoilta rakennusvalvonnoilta vaativissa hankkeissa. Laissa ei ole kuitenkaan määritetty missä kulkee vaativan ja tavanomaisen hankkeen raja, joten esitetyn järjestelyn tosiasiallisia vaikutuksia ja niiden laajuutta ei pystytä arvioimaan. Esitetty malli on epätarkoituksenmukainen ja monimutkainen ja siihen liittyy merkittäviä ratkaisemattomia kysymyksiä ja epäselvyyksiä liittyen asiantuntija-avun saatavuuden varmistamiseen, kustannusvaikutuksiin sekä päätöksenteon virkavastuuseen.

306 § Rakennuksen katsastus

Esitettyä julkisiin rakennuksiin painottuvaa ja jälkikäteiseen valvontaan perustuvaa katsastusmenettelyä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena ja tehottomana keinona edistää rakennusten kunnossapitoa. Itse katsastusmenettelystä ei aiheudu rakennusvalvonnalle lisätöitä, mutta voisi tosin olettaa, että itse katsastusten suorittamisen valvonnasta niitä saattaa muodostua. Rakennusvalvonnalle ei siis tulisi säätää sen ydintehtäviin liittymättömiä kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä.

322 §. Muutoksenhaku kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen.

Asemakaavan hyväksymispäätöksen valitusoikeus tulisi rajata hallintovalitukseksi.

323 § Valitusoikeus kaavan, kaupunkiseutusuunnitelman ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Valituksen voisi tehdä siis se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä ~~kunnan jäsen~~.
Valitusoikeuden perustelu tulee liittää muutoksenhakutuomioistuimelle.
ELY-keskuksen valitusoikeutta ei tule laajentaa nykyisestä.

324 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikaisukehotus kaava-asiassa.*

Tästä voidaan luopua kokonaan. Tämä on monesti kuntien kannalta hankalampi kuin suora valitus hallinto-oikeuteen.

330 §. *Valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta, johon sovelletaan erityisharkinta-alueita koskevia säännöksiä.*

ELY-keskuksen valitusoikeutta ei tule laajentaa.

333 §. *Valitusoikeus maisematyöluvasta.*

ELY-keskuksen valitusoikeutta ei tule laajentaa.

335 §. *Kaavan, rakennusjärjestyksen ja kaupunkiseutusuunnitelman voimaantulo.*

Kuuluttamisesta luopuminen on turhaa, sillä voimaantulosta ilmoittaminen olisi silti pakollista.

353 §. *Tietojen saaminen Verohallinnolta.*

Tällä uudistuksella on selkeä tarve ja se on hyvä uudistus. Jakamattomien kuolinpesien osalta tiedottaminen on ollut hyvin haastavaa, koska lainhuudoissa ei ole ajantasaista osoitetietoa. Toinen vaihtoehto oli maakaaren puolella velvoittaa kuolinpesät hakemaan selvennyslainhuuto kiinteistölle tietyn siirtymäajan kuluessa.

354 §. *Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle.*

Tämä on hyvin työlästä ja hidastaa kaavoitusta etenkin isoissa yleiskaavoissa.

YHTEENVETO

Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat etenkin pienten kuntien kannalta raskaampia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä lisäresursoinnin tarpeen. Pienillä kunnilla ei ole useinkaan muita teknisiä asiantuntijoita kuin tekninen johtaja ja rakennustarkastaja. Kaavoitukseen liittyvien lisävelvoitteiden tulo aiheuttaa resurssien uudelleen järjestämistarpeita. Lakiluonnos sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen asemesta aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa ja jotka tulisivat esille vasta asetuksen puolelta.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on edelleen hyvin toimiva; joskin vuosittaisia päivitystarpeita tuki tulee koko ajan.

ELY-keskusten valitusoikeuksien lisääminen lupa- ja kaava-asioissa ei ole mitenkään perusteltua kunnan kaavamonomopolin ja itsemääräämisoikeuden perusteella.

Lakiuudistus ei vastaa siihen haasteeseen, miten kaavaprosesseja sujuvoitetaan vaan tulos on todennäköisesti juuri päinvastainen; kaavoitus hidastuu ja kallistuu.

Lain toimeenpano edellyttää tai aiheuttaa kunnissa ainakin seuraavaa:

- Hallintosäätömuutoksia
- Päätöksenteon sopeuttamista tietomalleihin
- Kuntien ICT järjestelmien uusimista
- Katualueiden lunastuksen vaikeutumista ja kallistumista
- Lisärahoituksen lisäämistä kaavoitukseen uusien sisältövaatimusten, selvitysten ja vaihtoehtotarkastelujen takia
- Laki ”vanhentaisi” tiettyjä kaavoja ja aiheuttaisi nopeita uudistamistarpeita
- Rakennusjärjestysten pikaista uusimista
- Merkittäviä koulutustarpeita kunnan henkilöstölle
- Käytännössä maapoliittiset ohjelmat tulevat melkein pakollisiksi jokaiselle kunnalle
- Nykyistä osallistavamman suunnittelun ja tietomallinnuksen tuominen yleisten alueiden suunnitteluun lisää kustannuksia
- Lakiluonnos siirtäisi uuden kaava-alueen infran toteuttamiskustannuksia kaikkien veronmaksajien maksettavaksi. (Katualueen ilmaisuovutusvelvollisuudesta luopuminen)

Maakuntakaavoitus:

Maakuntakaava yhteen sovittaa ja ratkaisee monia hankalia suunnittelukysymyksiä, jotka liittyvät mm. rataterminaaleihin, tuulivoimaan, vähittäiskaupan suuryksiköihin, maa-ainesten ottoon ja jätteenkäsittelyyn. Kaikilla näillä suunnittelukohteilla on ollut laajoja vaikutuksia ympäristöönsä, ja ne ovat usein sijoittuneet jo aluevarauksinakin useamman kunnan alueelle. Tämä korostaa ylikunnallisen maankäytön suunnittelun merkitystä.

Maakuntakaavoituksella ei muutoksen jälkeen pystyittäisi ohjaamaan ja yhteen sovittamaan ennakoivasti aluetalouden, luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja.

Rakentamisen ohjaus:

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 vähähiilisyttä 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 vähähiilisyden 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.