



7.12.2021

Vaalantie 14

91700 Vaala

08 5875 6000

Ympäristöministeriö

Kirjaamo

Vaalan kunnan lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki**Taustaa:**

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja 7.12.2021 mennessä luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki.

Uuden lakiesityksen päätavoitteiksi on listattu 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.

Lausuntopalvelussa lausuntopyyntö on jaoteltu osiin vastaavalla tavalla kuin alla olevassa kunnan lausunnossa.



Lausunto:

Lakiluonnoksen tavoitteet ovat sinänsä hyviä, mutta kokonaisuus on hajanainen ja uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen osalta kyseenalainen. Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat etenkin pienten kuntien kannalta raskaampia menettelyitä ja prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä investointien ja lisäresursoinnin tarvetta. Pienillä kunnilla ei ole useinkaan muita teknisiä asiantuntijoita kuin tekninen johtaja ja rakennustarkastaja. Kaavoitukseen liittyvien lisävelvoitteiden tulo aiheuttaisi resurssien uudelleen järjestämistarpeita. Lakiluonnos sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen sijaan aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa. Vaalan kunta katsoo, että lakiluonnosta ei tule viedä eteenpäin nykymuodossaan.

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

Uuden kaavoitus- ja rakentamislain valmistelussa on tehty paljon työtä ja tavoitteet lain myötä käytäntöön tulevista toimenpiteistä ovat kunnianhimoisia. Kokonaiskuva lakipaketista on selkeä ja esimerkiksi termistön avaus yleisissä säännöksissä on tarpeellinen.

Kuitenkin maaseutumaisen, alle 10 000 asukkaan kunnassa lakiesityksen myötä tulevien vastuiden lisääntyminen vaikuttaa mahdottomalta. Useissa maaseutumaisissa kunnissa on nollasta yhteen kaavoituksen henkilöresurssia sekä maankäytön suunnitteluun liittyvä vuosittainen budjetti varsin pieni. Suomen kuntien erilaisuus olisi huomioitava lakivalmisteluun liittyvien vastuiden linjaamisessa. Pienimpiä kuntia voisi esimerkiksi vapauttaa maapolitiikkaa koskevan luvun vaatimuksista tai vaihtoehtoisesti asettaa toimenpiteitä vapaaehtoisiksi tai suositeltaviksi. Samoin tietomallimuotoon siirtyminen tuottanee monille kunnille haasteita, koska kaikki kunnat eivät vielä ole tehneet edes INSPIRE-direktiivissä vaadittua teknistä harppausta paikkatietomutoisen datan käsittelyyn. Tällaisten kuntien matka uusien vastuiden äärelle on pitkä. Kuntaliiton kanta asiaan on tyhjentävä:

”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”.

Kunta yhtyy kustannuksiin liittyvän kokonaisuuden osalta Kuntaliiton näkemykseen. Lain kokonaisarvioinnissa tulisi huomioida lain euromääräiset vaikutukset kunnille. Lakiuudistuksen toimeenpano edellyttäisi henkilöresurssien lisäämisen tarpeen ainakin kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin kunnissa, tietojärjestelmäinvestointeja sekä konsulttipalveluiden hankkimista.

Luku 4

Maakuntatason suunnittelua ohjaava laki vaikuttaa kuntiin merkittävästi, kunnat ovat Suomessa kovin erilaisia. On huolestuttavaa, miten pinta-alaltaan suurten ja budjetiltaan sekä resursseiltaan pienten kuntien tulisi ohjata esimerkiksi tuulivoimakokonaisuutta alueellaan tai ylläpitää kulttuuri- ja maisema-alueiden inventointeja ja selvityksiä alueellaan. Vesi- ja maa-ainesvarojen kestävästä käytöstä tulisi edellä mainitusta syystä olla myös maakuntakaavassa oikeusvaikutuksellista ohjausta. Näistä syistä kunnat Oulujokivarressa pitävät parempana maakuntakaavan vaihtoehtoista mallia, eli maakuntakaavan oikeusvaikutuksien pysymistä rajaamattomina. Maakunnat ovat myös erilaisia ja maankäytön ohjaustarpeet vaihtelevat.

Luku 5

Kunta pitää hyvänä KRL 34 §:n mukaista mahdollisuutta yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyyn.

Luku 6

Asemakaavan pohjakartan hyväksymistä koskeva § 44 jättää pelkän lakipykälän osalta epäselväksi pohjakartan hyväksymistävän. Lain perusteluissa on kuitenkin kerrottu, että pohjakartan hyväksyminen ei enää edellyttäisi kaavoitusmittauksen valvojan allekirjoitusta kaavakartalle, vaan hyväksyminen voidaan tehdä myös esimerkiksi erillisellä päätösdokumentilla, pysyvällä kirjauksella kunnan sähköiseen asianhallintajärjestelmään, sähköisellä allekirjoituksella tai digitaalisella leimalla. Oleellista on se, että tarpeen mukaan voidaan kiistattomasti osoittaa, että kenen toimesta ja milloin kaavoitukseen käytetty pohjakartta on hyväksytty. Kunta katsoo, että asia olisi syytä kirjata selkeämmin suoraan lakipykälään.

Luku 12

Vaikutusten arviointi kaavaa laadittaessa on nykyisenkin lain nojalla riittävällä tasolla. Uuden lakiesityksen myötä lisätään selvitettävien vaikutusten määrää, mikä lisää kaavoituskustannuksia. Muutoksilla on haluttu korostaa mm. ilmastonmuutokseen liittyvien vaikutusten selvittämistä alueiden käytön suunnittelussa. Velvoite selvittää kaavan vaikutukset ilmastoon tarkoittaisi sekä kaavan mahdollistamien toimintojen ja alueidenkäyttöratkaisujen suoria esimerkiksi liikenteestä tai energiantuotannosta aiheutuvia vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen määrään ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellytyksiin, että kaavaratkaisujen välillisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen esimerkiksi torjumalla tai kompensoimalla metsäkatoa. Lakiluonnoksen yhteydessä ei ole riittävästi arvioitu, mitä uusien laadittavien selvitysten laatiminen tarkoittaisi kunnille kohdistuvien kaavoituskustannusten osalta.

Luku 16

Digitaalista tietosisältöä käsittelevässä luvussa 16 mainitaan alueidenkäytön tietomalli, jolla tarkoitetaan alueidenkäytön tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteen toimivassa tietorakenteessa sisältäen kohteen geometrian ja sijainnin sekä siihen liittyvät pääasialliset tiedot. Tavoite on hyvä, mutta tarve koulutukselle ja tekijäresursseille on väistämätön ja tämä tulee olemaan myös iso rahallinen panostus, eteenkin pienille kunnille.

Lakiluonnoksen pohjalta ei jää epäselväksi, että alueidenkäytön tietomallia ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmää (RYTJ) koskeva työ on vielä kesken.

Tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto eivät saa rajoittaa tai ohjata suunnittelua, vaan niiden tulee toimia suunnittelun työkaluina. Lakiluonnoksessa korostetaan tietomallien koneluettavuutta ja yhteentoimivuutta. Laissa tulisi näkyä myös vaatimus siitä, että kaavan tietosisältö esitetään myös ihmisluettavassa ja -ymmärrettävässä muodossa. Vielä käynnistämätön RYTJ-lain valmistelu on avainasemassa, kun määritellään tietomallimuotoisen kaavan esittämistapaa.

Lähtökohtaisesti ei ole tarpeen rakentaa lakiluonnoksen mukaisia päällekkäisiä järjestelmiä. Tiedon yhteentoimivuus ei tarkoita sitä, että tieto kerätään yhteen paikkaan. Lakiluonnoksen mukaan Suomen ympäristökeskuksella (SYKE) on oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ) viivytyksettä kunnalta ja maakunnan liitolta pysyvän tunnuksen sekä muun tunniste- ja vaihetiedon kanssa lukuisia tietoja. Listattujen tietojen välittäminen keskitettyyn järjestelmään edellyttäisi laajamittaisia muutoksia kuntien useisiin järjestelmiin, tai vaihtoehtoisesti samojen tietojen kirjautamista useampaan kertaan. RYTJ:n vaikutukset on arvioitava ja rahoitus järjestettävä siten, ettei vaatimus ole kohtuuton kunnille.

Tietomallien osalta (KRL 88-89 §) siirtymäaika (KRL 370 §) on vielä lyhyempi kuin kaavojen. Kaikkien oikeusvaikutteisten kaavatasojen (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava) tietosisältö on esitettävä vakioidussa muodossa jo kolmen vuoden kuluttua kaavoitus- ja rakentamislain voimaantulosta. Tämä on kova vaatimus etenkin, kun tietomalleja koskeva lainsäädäntö ei ole vielä valmisteilla (RYTJ-laki). Digitaalisuuden vaatimuksen kokonaisvaikutuksia kuntataloudelle, ja yleistä resurssien riittävyyttä ei ole myöskään arvioitu riittävässä määrin.

Lain perusteluissa on § 88 osalta kuvattu, että ennen lain voimaan tuloa hyväksytyt ja voimassa olevat kaavoja käsitellään siten kuin ne ovat muodostuneet ennen siirtymäajan päättymistä. Ennen lain voimaantuloa hyväksytyjen voimassa olevien kaavojen digitoinnista ja tallentamisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään säädettäisiin erikseen. Kunta pitää tärkeänä hyvää ohjeistusta ja lainsäädäntöä koskien voimassa olevien kaavojen digitointia ja tallentamista rakennetun ympäristön tietojärjestelmän

osaksi. Kunta huomauttaa, että voimassa olevien kaavojen osalta saattaa olla haasteellista esittää kaikki nykyisten kaavojen merkinnät ja määräykset RYTJ:n edellyttämässä vakioidussa muotoilussa siten, ettei kaavojen sisältö kuitenkaan oleellisesti muutu.

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

Luku 17

Monien kaupunkien välittömän vaikutuspiirin ulkopuolella sijaitsevien kuntien elinvoimaisuus pohjautuu mahdollistavaan kaavoitukseen. Luvussa 17 esitetyt, keskeisillä alueilla sijaitsevien rakennuskortteleiden tonttijakosuunnitelmat asemakaavan osana ovat erikoinen ja byrokraattinen lisä maankäyttöä ohjaavaan lakiin. Kunta katsoo, että tonttijakosuunnitelman tulee ehdottomasti olla vapaaehtoinen. Ohjeellinen tonttijako sallii asemakaavassa useamman ohjeellisen tontin alueen käyttämistä yhden toimijan tarpeisiin, tai vastaavasti mahdollistaa isomman ohjeellisen tontin jakamisen useammaksi pienemmäksi. Erityisesti yritys- ja teollisuusalueilla tämä on merkittävä tapa mahdollistaa elinkeinojen sijoittuminen kuntaan, kun yritys voi voimassa olevan asemakaavan mukaisesti saada tarpeitaan vastaavan rakennuspaikan joustavalla tavalla.

Kunta katsoo, että ohjeellinen tonttijako mahdollistaa joustavuuden tontinluovutuksessa, eikä ohjeellisesta tonttijaosta tulisi luopua. Pienillä kunnilla ei tämänhetkisessä tilanteessa monesti ole vahvuudessaan sellaista viranhaltijaa, joka voisi toimia tonttijakosuunnitelman laatijana. Lakiluonnoksen mukaan tällöin tehtävää voi hoitaa maanmittauslaitoksen palveluksessa oleva toimihenkilö, mikä ei välttämättä ole kunnan näkökulmasta joustava tai toimiva ratkaisu. Selkeää pykälässä on kuntalaisten kannalta kuitenkin se, että tonttijaon termi on muutettu tonttijakosuunnitelmaksi.

Luku 20

Kunnan maapolitiikan lakiesityksiä on luvussa 20. 137 § on muotoiltu siten, että ensin pykälässä määrätään maapolitiikan ohjelman laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä siten, että nämä toimet olisivat pakollisia. Seuraavaksi todetaan, että ”jos kunnassa ei tehdä maapolitiikan ohjelmaa ...”. Kunta toteaa, että pykälä tulisi muotoilla siten, että siinä todettaisiin maapolitiikan ohjelman laatimisen olevan suositeltavaa, mutta ei pakollista.

Lisäksi kunnan olisi seurattava ohjelman tavoitteiden toteutumista säännöllisesti, vähintään valtuustokausittain. Kunnan on laadittava yleisölle vuosittain yhteenveto maapolitiikkansa toteutuneista toimenpiteistä ja taloudesta. Luvun tarkoitus on hyvä, mutta sellaisten kuntien osalta, joissa maapolitiikan toimenpiteet ovat vuoden aikana vähäisiä, luvun sisältö voisi olla suositeltavaa, ei niinkään pakollista. Kunta katsoo, että nykyinen maapolitiikan sääntely toimii hyvin eikä tarpeetonta raportointibyrokraatia pidä lisätä.

Luku 24

Lakiehdotuksessa on säädetty voimassa olevaa lakia tarkemmin haitankorvauksista. Esityksen § 169:ssä on erityisesti mainittu, että kiinteistönomistajalla on oikeus saada kunnalta korvaus tai oikeus saada alue lunastetuksi, mikäli maanomistaja ei voi kaavan johdosta käyttää aluettaan yksityiseen rakentamistoimintaan tai muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan. Kunta katsoo, että pykälällä saattaa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunnalle. Esimerkiksi, kun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pohjalta päätettävät valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet huomioidaan kunnan yleiskaavassa maisemallisesti arvokkaina peltoalueina, kunta saattaa joutua korvausvelvolliseksi, vaikka kaavaratkaisu pohjautuu valtion päätökseen. Lakiluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, missä käytännön tilanteissa kunnalle syntyy korvausvelvollisuus. Myös siirtymäsäännös § 378 on asian osalta epäselvä.

§ 170 koskee korvausta metsänkäytölle kaavassa asetetusta rajoituksesta. Kunta pitää ratkaisua maanomistajien kannalta hyvänä.

Katualueiden ilmaislouutusvelvollisuus

Lakiehdotuksessa on luovuttu katujen toteuttamista koskevasta ja poikkeuslakiin perustuvasta ilmaislouutusjärjestelmästä. Kunta katsoo, että katualueen ilmaislouutusvelvollisuus on säilytettävä nykyisen MRL:n mukaisena. Lakiluonnoksen mukainen ilmaislouutusvelvollisuuden poistaminen lisäksi käytännössä kunnan painetta periä yksityisiltä maanomistajilta maankäyttömaksuja. Ilmaislouutusvelvollisuutta koskevan siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaantulon jälkeen olisi vuosi aikaa hyödyntää nykyisen MRL:n mukaista menettelyä. Monilla kunnilla on paljon nykyisin voimassa olevien kaavojen katualueita lunastamatta ja lohkomatta yleisiksi alueiksi, minkä vuoksi yhden vuoden siirtymäsäännös on liian lyhyt, mikäli uuden lain mukainen esitys tulee voimaan. Olisi kohtuullista, että nykyisin voimassa olevien kaavojen osalta voitaisiin soveltaa pidempään kaavan voimaantulon aikaan voimassa olleita säädöksiä.

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

Lakiluonnos on tällaisenaan lisäämässä kuntien rakennusvalvonnan työmäärää, hidastamassa rakentamiseen liittyviä prosesseja sekä lisäämässä kaikkien rakennusvalvontojen työmäärää ja lisäresurssien tarvetta. Ehdotuksessa on myös monta epäselvää kohtaa, joiden tulkinnoista tulee aiheutumaan ongelmia rakennusvalvontoihin.

Erityistä huolta aiheuttavat alle 30 m² rakennusten sekä alle 50 m² katosten vapauttaminen luvista, mikä aiheuttaa pahimmillaan jopa vaaratilanteita puutteellisten rakennustapojen johdosta. Jo nykyisellään rakennusvalvonnat joutuvat ohjeistamaan parempien kantavien rakenteiden rakentamiseen. Lupaa tarvitsemattomien rakennusten

suhteen on pelkona myös palomääräysten toteutuminen näiden rakennusten osalta. Myöskään tällaisten rakennusten osalta ei voida tarkastella rakennusten hiilineutraaliustavoitteita, joka laissa on otettu mukaan rakennusten tavoitteisiin. Lisäksi kuntien kannalta haastavaa on, että kaikki yli 5 m² rakennukset tulisi ilmoittaa kiinteistöverorekisteriin, mikä nykyisellään hoidetaan rakennusvalvonnan yhteydessä. Vapautumisen jälkeen kunnat joutuvat lisäämään resursseja pelkkien lupaa vaatimattomien, mutta kiinteistöveron piirissä olevien rakennusten tarkastamiseen.

Yksi suurimmista huolenaiheista liittyy tietojärjestelmiin, joita laissa on kuvattu esimerkiksi 3D-kaavoituksen ja rakennusten tietomallintamisen suhteen. Mikäli laki on tulossa voimaan suunnitellulla aikataululla, tulevat tietojärjestelmien kustannukset nousemaan huomattavasti yksittäisen rakennusluvasta perittäviä maksuja suhteettoman paljon ja siten lisätä rakentamisen kustannuksia huomattavasti. Vaatimukset tietomallintamisesta pienten rakennusten (OKT, paritalo, rivitalo) osalta voivat nostaa rakentamisen kustannuksia tuhansilla euroilla. Mikäli tietojärjestelmät tulevat yksityiseltä toimijalta, on niiden käyttämisen kustannuksia vaikeasti ennakoitavissa. Tästä esimerkkinä on Lupapiste-palvelun suuret hinnankorotukset vuoden 2021 aikana.

Rakennusvalvontojen työmäärää ehdotus tulee lisäämään valtavasti jo ennen sen voimaantuloa. Uusittavia asioita on erittäin paljon: esimerkiksi rakennusjärjestys, hallintosääntömuutokset, tietojärjestelmien uusiminen, rakennusvalvontojen kouluttaminen, jne. Myös työllisyysvaikutukset lain voimaantulon jälkeen lisäävät jo nykyisin raskaasti kuormitettua rakennusvalvontojen henkilöstön työmäärää. Resursseja ei nykyisellään ole tarpeeksi kaikissa kunnissa, ja lisäresurssien saaminen on nykyisessä kuntataloudellisessa tilanteessa erittäin haastavaa. Lisätyötä aiheuttavat myös uusien säännöksiä (tai osin nykyään toiselle viranomaistaholle kuuluvien töiden siirtäminen) aiheuttamien töiden lisääntyminen esimerkiksi purkujätteiden selvitykset tai rakentamisen katsastamiseen liittyvät tehtävät ja vastuut. Rakennusvalvontojen mielestä rakennusten katsastaminen paremman kunnossapidon saavuttamiseksi ei ole tarkoituksenmukaista vaan tämä tulisi hoitaa muulla tavalla.

Ehdotuksessa rakennusvalvonnat jaetaan vaativan ja tavanomaisen tason rakennusvalvontoihin sekä velvoitetaan tavanomaisen tason rakennusvalvontoja pyytämään apua vaativan tason rakennusvalvonnalta, kun tällaisia hakemuksia tulee. Suurten kaupunkien rakennusvalvontojen työmäärä on jo nykyisellään suurta ja tämä lisäisi heidän työmääräänsä.

Rakennusluvasta nimi muuttuisi lakiluonnoksen mukaan rakentamisluvaksi ja lupaprosessi jakautuisi kaksivaiheiseksi: sijoittamislupa ja toteuttamislupa. Kunta voisi myöntää rakentamisluvan hakijan toiveesta riippuen joko yhtenä tai kahtena hallintopäätöksinä. Sijoittamisluvan osallisten joukko olisi toteuttamisluvan osallisten joukkoa laajempi. Lain perustelujen mukaan kunta voisi hallintosäännöllään päättää, kuinka

työ organisoitaisiin kunnan sisällä. Rakentamisluvan myöntäminen voitaisiin esimerkiksi jakaa siten, että sijoittamislupa ratkaistaisiin kaavoitustoimessa tai tarvittaessa poliittisessa päätöksentekoaikavälissä ja toteuttamislupa rakennusvalvonnassa. Sijoittamislupahakemuksen yhteydessä olisi mahdollista käsitellä mahdolliset poikkeamisluvat sekä tutkia erityisharkinta-alueita koskevat lain ehdot (nykyinen suunnittelutarveratkaisu). Kunnan näkökulmasta kaksivaiheinen lupaprosessi todennäköisesti saattaisi sujuvoittaa toimintaa, erityisesti niiden kohteiden osalta, jotka nykyisen lainsäädännön mukaan vaativat poikkeamislupaa tai suunnittelutarveratkaisua.

Rakennuksilta vaaditaan hiilineutraaliutta, mitä yleisesti ottaen pidetään hyvänä asiana. Silti energiatehokkuusvaatimuksista ei ole luovuttu tai niitä ei ole uudistettu. Yleisesti ottaen hiilineutraalisuustavoitteiden täyttäminen melkein nollaenergiatalolla lisää kustannuksia sekä rakennepaksuutta. Rakennusten kannalta toisen näistä tulisi olla vallitseva, koska yhteensovittaminen voi aiheuttaa jo nykyään korkeiden rakentamiskustannusten huomattavaa nousemista. Energiatehokkuusvaatimukset tulisi uudistaa tässä yhteydessä ja tehdä niistä entistäkin selkeämpiä.

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli

Kunta yhtyy Pohjois-Pohjanmaan liiton näkemykseen, ja esittää, että kaavoitus- ja rakentamislain valmistelua jatketaan maakuntakaavan osalta tämän vaihtoehtoisen mallin pohjalta.

Vaalan kunnan puolesta

Miira Raiskila

kunnanjohtaja