

§ 216

Lausunto ympäristöministeriön ehdotuksesta hallituksen esitysluonnokseksi uudeksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi

PuuDno-2020-251

Valmistelija / lisätiedot:

Kimmo Hagman

kimmo.hagman@puumala.fi

tekninen johtaja

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 esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lausuntopyyntöaineisto on luettavissa lausuntopalvelu-verkkosivulla linkistä: <https://lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>

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 luovissa 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.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän merkittävimmät muutokset koskisivat maakuntakaavan sisältöä ja suhdetta muuhun suunnitteluun sekä kaupunkiseutusunnitelman laatimispakkoa suurimmille kaupunkiseuduille.

Esityksessä ehdotetaan, että maakuntakaavan rooli olisi muuta suunnittelua ohjaavana kaavana nykyistä rajatumpi. Esityksen mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä maakunnan viherrakennetta. Maakuntakaavassa voitaisiin kuitenkin myös esittää muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta nämä muut teemat eivät saisi oikeusvaikutusta. Maakuntakaavassa korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kaikkia mainittuja asioita käsiteltäisiin vain siten kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista. Ehdotetuilla muutoksilla pyrittäisiin yksinkertaistamaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja edistämään kaavaprosessin sujuvuutta. Muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi huomattava. Nykyisin maakuntakaava on kokonaisuudessaan ohjeena muulle suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle, erityisesti kunnan kaavoitukselle.

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 edistämiselvoitetta. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne.

Kuntaliitto, C 21 -kaupungit ja maakuntaliitot ovat esittäneet lokakuun aikana julkilausumissaan, että lainvalmistelu on keskeytettävä.

Ehdotus

Esittelijä: Niina Kuuva

Kunnanhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon:

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on kuntien näkökulmasta edelleen varsin toimiva, eivätkä luonnoksessa esitetyt muutokset yhteisvaikutukseltaan näyttäisi olevan omiaan sitä parantamaan.

Lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan eikä tarvittavien muutosten tekeminen ja niiden vaikutusten arvioiminen näyttäisi olevan mahdollista kaavaillussa aikataulussa.

Monia lakihankkeella tavoiteltuja asioita voitaisiin saavuttaa paremmin toimintatapoja kehittämällä ja valtion rahoituksen suuntaamisella kuntien kehittämistoimiin - pitkälti jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. On totta, että nykyistä MRL:a on muutettu ja täydennetty jo useampaan kertaan. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että lain keskeiset alueidenkäytön ja rakentamisen periaatteet ovat pääosin ajantasaisia ja toimivia. Nykyisessä laissa ei ole sellaisia polttavia lainuudistustarpeita, jotka vaatisivat kiirehtimistä perusteellisen lakivalmistelun kustannuksella. Mahdolliset pakottavat korjaustarpeet lainsäädäntöön voitaisiin toteuttaa esitettyä hallittavampina ja rajatumpina kokonaisuuksina.

Uudistus näyttäytyy monessa kohdin valtionhallinnon vallan kasvattamisena kuntien itsehallinnon kustannuksella. ELY-keskusten valvontatehtävien palauttaminen vanhalle tasolle ei ole tarpeen. Kuntien ja ELY-keskusten kumppanuusmallia tulee kehittää siten, että ELY-keskuksen rooli on edelleen kuntaa konsultoiva sekä eri tavoitteita yhteensovittava.

Keskeisenä ehdotuksena luonnoksessa on kuntien ja maakuntien liittojen tuottamien rakennetun ympäristön tietojen tietorakenteiden yhtenäistäminen ja tiedon koneluettavuus sekä prosessien sähköistäminen. Tavoite on kannatettava, mutta sen toteuttaminen haaste etenkin niille kunnille, joilla ei ole itsellään riittäviä resursseja ja osaamista sen saavuttamiseksi.

Alueidenkäyttö

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asema vahvistuisi lakiluonnoksessa suhteessa kaavoitukseen. Maakuntakaava toimii varsin hyvin nykyisellään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kuntakaavoituksen välisenä välittäjänä. Tämän vuoksi myöskään maakuntakaavoituksen oikeusvaikutteisuutta ei tule kaventaa.

Esitettyssä muodossa maakuntakaavoituksella ei tulevaisuudessa enää pystyittäisi ohjaamaan ja yhteensovittamaan aluetalouden, luonnonvarojen kestävä käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Tämän

seurauksena suunnitteluvastuuta siirtyisi kunnille, mikä ei ole oikeanlainen kehityssuunta. Myös lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että muutos todennäköisesti lisää tarvetta inventointien, kartoitusten ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä.

Maakunta- ja yleiskaavoja koskeva siirtymäsäännös vaikuttaisivat tosiasias- taannehtivan luonteisesti lainvoimaisiin maakuntakaavapäätöksiin, mikä ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää, minkä lisäksi siitä aiheutuisi ongelmallisia tulkintatilanteita käytännössä.

Lakisääteinen kaupunkiseutusuunnitelma aiheuttaisi päällekkäistä suunnittelua tai jykistäisi jo nykyisellään hyvin toimivaa prosessia tarpeettomasti. Kaupunkiseutusuunnittelu voitaisiin vallan hyvin toteuttaa maakuntakaavoituksessa tai kuntien vapaaehtoisena sopimus pohjaisena suunnitteluna. On hyvä, että jatkossakin yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyisivät omina suunnitelmamuotoinaan.

Tällöin yleiskaavoituksen merkitys alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä säilyisi vahvana. Lain valmistelussa mukana ollut yksi kuntakaavamuo- to olisi ollut omiaan hämärtämään pitkäjänteisen suunnittelun roolia ja siirtämään suunnittelua entistä enemmän hankekaavoituksen suuntaan. Aiempaa täsmällisemmin ilmaistut laadulliset yleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen tavoitteet lisääisivät kunnille vaikeasti huomioitavia vaatimuksia ja selvitystaakkaa. Uusia tai aiempaa täsmällisempiä vaatimuksia annettaisiin palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, viherrakenteen jatkuvuutta, asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien.

Maapolitiikka

Lakiluonnos sisältää nimenomaisia menettelyvelvoitteita maapolitiikan ohjelman laatimiseen ja tiedottamiseen liittyen. Lisäksi laissa olisi nimenomaisia velvoitteita maapolitiikan toimien seurantaan, raportointiin ja näistä tiedottamiseen liittyen. Pitkäjänteinen ja ennakoitava maapolitiikka on kannatettavaa, mutta siihen liittyvistä prosesseista ei tule tehdä liian raskaita.

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.

Katualueen ilmaislouvutusvelvollisuutta ei tulisi poistaa. Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettavaksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua. Vaihtoehtoisesti nousevat maanhankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettavaksi.

Rakentaminen

Esitysluonnos sisältää joitakin pienimuotoisia rakentamisen viranomaisvalvontaa sujuvoittavia muutoksia, kuten suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyysien keskitetyn arvioinnin, sekä ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta tarpeellisia uusia menettelyjä, kuten rakennuksen vähähiilisyttä koskevan uuden olennaisen teknisen vaatimuksen. Nämä voitaisiin vallan hyvin toteuttaa nykyllä päivitetyllä.

Lisäksi mukana on lukuisia isoja ja pieniä rakentamisen viranomaisvalvontaan ja sen järjestämiseen liittyviä muutoksia, joiden yksityiskohdat ja niillä saavutettavat käytännön hyödyt jäävät esityksen valossa osin epäselviksi. Esitetyt muutokset edellyttäisivät kunnilta merkittäviä muutoksia ja toimenpiteitä ja lisäävät rakennusvalvonnan tehtäviä. Mm. 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 vähähiilisyyden arvioinnin, lupakynnyksen noston myötä lisääntyvä jälkivalvonnan tarpeen sekä uuden vastuusääntelyn voidaan katsoa osaltaan lisäävän viranomaisten tehtäviä sekä osaamisvaatimuksia. Lakivalmistelussa onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että lisääntyvät velvoitteet voivat aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia kunnille.

Suomessa on rakennustarkastajina paljon henkilöitä, joilla ei ole varsinkaan ylempää korkeakoulututkintoa. Laissa tulee edelleen olla nykyisen kaltainen rakennustarkastajan pätevyyttä koskeva siirtymäsäännös.

Rakennuslupan kynnys, 30 kerrosneliometriä, on varsin korkea. Talousrakennuksissa, kuten aitoissa ja saunoissa voi olla asumiseen käytettäviä tiloja ja niiden tulisi olla luvituksen piirissä. Rakennusvalvonnassa on huomattu, että näissä tiloissa jää usein turvallisuusasiat, esimerkiksi palovaroittimet ja poistumistiet huomioimatta. Ilman lupaa jäävien rakennusten ilmoittaminen verottajalle jäisi kiinteistöjen omistajien vastuulle. Tämä voi aiheuttaa kuntien kantaman kiinteistöveron pienenemistä.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Tiedoksi

Ympäristöministeriö

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta sekä 3.12.2021 kunnan yleisessä tietoverkossa julkaistusta pöytäkirjasta jäljennetyn otteen oikeaksi todistaa

Puumala
03.12.2021

Annakaisa Arilahti
hallintopäällikkö

Tiedoksianto asianosaiselle
Ympäristöministeriö

Muutoksenhakukielto

§216

Muutoksenhakukielto

Valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §.