

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Hallituksen esityksessä uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki (KRL) on näkyvästi nostettu esiin ilmastonmuutoksen hidastamista ja siihen sopeutumista, kiertotalouden edistämistä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat tavoitteet, mikä on kannatettava parannus nykyiseen lakiin. Tavoitteissa on monin osin onnistuttukin, joskin säännöksiä vaivaa liiallinen yleispiirteisyys ja "säilyttämisspyrkimys", kun tavoitteiden aktiivinen edistäminen olisi suorastaan välttämätöntä.

Lakiesitys painottuu edelleen voimakkaasti uudisrakentamiseen. Etenkin viime vuosina on Suomessa tehty ansiokasta tutkimusta kiertotaloudesta ja olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämisen vaikutuksesta hiilipäästöihin muun muassa ns. "purkavan uudisrakentamisen" sijaan. Olisi toivottavaa, että niin ilmasto- ja luonnonvarasyistä kuin kulttuuriperintömme vaalimisen kannalta tuleva laki ohjaisi vahvemmin olemassa olevan säilyttämiseen.

Etelä-Savon ELY-keskus (ESA-ELY) pitää hyvänä myös sitä, että hyväksi alueidenkäytön ohjaussysteemiksi todetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ja kaavahierarkia (maakuntakaava-yleiskaava-asemakaava) on säilytetty lakimuutoksessa sinänsä ennallaan. Vuonna 2019 liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin voimaan tulleet säädökset valtakunnallisesta liikennejärjestelmä-suunnitelmasta (VLJS) täydentäisivät suunnittelujärjestelmän erinomaiseksi kokonaisuudeksi, mikäli suunnitelmassa ratkaistaisiin runkoreitistöjen kehittämistarpeet ja -linjaukset, valitettavasti prosessi ei näytä kuitenkaan toimivan näin. Esim. uusien raideyhteyksien suunnittelu on valunut maakuntien "ratkaistavaksi", jolloin niiden todellinen tarve, vaihtoehtojen punnitseminen ja vaikutusten arviointi jäävät väistämättä puutteellisiksi. Hallituksen esityksen (HE) mukaisesti VAT:n tarkoituksena olisi sovittaa yhteen alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtion eri sektoreiden valtakunnallisia tarpeita sekä edistää niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Kuinka sovittaminen tapahtuu, jos valtio itse ei määrittele tarpeitaan?

#### **2 LUKU, VIRANOMAISET**

14 §:ssä esitetään joitakin uusia seurantatehtäviä ELY-keskuksille ja kunnille; jo nykyisellään vähäiset resurssit eivät kaikissa ELYissä ja kunnissa mahdollista esitettyä tehtävien laajennusta.

### 3 LUKU, VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET

Yleisen edun näkökulmasta olisi hyvä, että VAT:lla olisi vahvempi ja vakiintuneempi asema alueiden käytössä; voisiko tavoitteiden edistämiseksi laajentaa koskemaan muitakin kuin valtion viranomaisia?

### 4 LUKU, MAAKUNTAKAAVA

ESA-ELY ei näe maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden merkittävää rajaamista toimivana eikä alueidenkäytön ohjausjärjestelmään muutoinkaan istuvana ratkaisuna. Vaikka oikeusvaikutteisiksi esitetyt kolme teemaa on 3 §:ssä määritelty melko laajoiksi, jää oikeusvaikutteisuuden ulkopuolelle alueidenkäytön kannalta varsin merkittäviä jopa valtakunnallisia teemoja. Maakuntakaavalle esitetyt sinänsä hyvät laatuvaatimukset on selvästikin laadittu nykyisen kaltaiselle maakuntakaavalle (HE:n vaihtoehtoinen malli) eivätkä ne voi mitenkään toimia oikeusvaikutuksiltaan rajatulle kaavamuodolle.

Maakuntakaava ei ELY-keskuksen käsityksen mukaan voi "luoda edellytyksiä maakunnan alueidenkäytön ja aluerakenteen kestäväälle kehittämiselle" ellei siinä käsitellä oikeusvaikutteisesti muitakin kuin HE:ssä esitettyä kolmea teemaa. Maakuntien merkittävät elinkeinot ja alueelliset erityispiirteet edellyttävät huolellista yhteen sovittamista maakunnan tasolla (Etelä-Savossa matkailu ja saimaannorppa), mikä vesittyy merkittävästi, ellei suunnitelma ole sitova.

Monet nyt maakuntakaavoissa esitetyt teemat ovat myös osa laajempaa valtakunnallista verkostoa (esim. ampumaradat), omaavat merkittäviä muihinkin maakuntiin kohdistuvia ympäristövaikutuksia (esim. tuulivoima) tai ovat osa kansallista järjestelmää, kuten energian tuotanto ylipäätään. ESA-ELY pitääkin erityisen vakavana ongelmana sitä, ettei oikeusvaikutuksettomilla kaavamerkinnoilla voida varmistaa kansallisen turvallisuuden, väestönsuojelun eikä huoltovarmuuden turvaamista.

Esitetystä laista jää vahvasti kuva, että KRL pyrkii käytännössä turvaamaan vain valtakunnallisesti arvokkaan kulttuuriympäristön säilymisen. Maakuntakaavasta kulttuuriympäristöjen oikeusvaikutteiset merkinnät ja määräykset on suunniteltu jätettäväksi pois kokonaan, mikä tulee hankaloittamaan kulttuuriympäristöjen suojelua ja säilymisen edistämistä. Maakunnallisen tason poistaminen väistämättä heikentää kulttuuriympäristöjen huomioimista kuntien yleiskaavoissa ja siten myös asemakaavoissa. Suuret osat maaseudun kulttuuriympäristöstä jää jatkossakin yleiskaavojen ulkopuolelle, joten käytännössä iso osa arvokasta rakennettua kulttuuriympäristöämme jäisi täysin säilyttämiseen pyrkivien oikeusvaikutteisten säädösten ulkopuolelle.

Mikäli kulttuuriympäristöjen huomioimista ei kaavassa edellytetä, tulevat ne poistumaan kaavasisällöstä. Tämä vaikuttaa myös kuntien selvitysvastuun kasvamiseen, sillä monissa inventoinneissa on pohja-aineistona käytetty maakunnallista inventointia. Valtakunnallisesti kulttuuriympäristöt tulevat eriarvoistumaan. Suomessa rakennetun kulttuuriympäristön arvoluokkien käsittely on rakentunut kolmiosaiselle valtakunnallinen-maakunnallinen-paikallinen - jaottelulle, jota mm. esitetty KRL sekä laki rakennusperinnön suojelemisesta hyödyntävät. Kuitenkin samaan aikaan KRL on jättämässä täysin epäselväksi maakunnallisen tason määrittelyn, vaikka hyödyntääkin sitä mm. purkamisesta pyydettäviä lausuntoja koskevassa pykälässä 227 §.

ESA-ELY pitää myös ongelmallisena sitä, ettei viranomaisilla enää olisi nykyisen lain kaltaista maakuntakaavan edistämismääräysvelvollisuutta.

## 5 LUKU, YLEISKAAVA

ESA-ELY pitää ongelmallisena sitä, ettei yleiskaavasta poikettaessa enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen - yleiskaavan laatuvaatimukset eivät sellaisenaan ole vastine voimassa olevalle kaavaratkaisulle.

## 6 LUKU, ASEMAKAAVA

Nykyisten sisältövaatimusten muuttaminen täsmällisemmiksi ja selkeämmiksi laatuvaatimuksiksi on tervetullut uudistus. Samaten asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnin laajentaminen koskemaan myös purkamislupatilanteita (47 §)

## Muita ESA-ELYn huomioita

### Laki kokonaisuudessaan

KRL:iin on tehty useita parannuksia, jotka täsmentävät aiempia säännöksiä ja joiltain osin selkeyttävät ja nopeuttavat lupamenettelyjä. KRL:n rakenne on kuitenkin melko jäsentymätön, mikä tekee sen soveltamisesta turhan vaikeaa. Vaikka säännöksiä on lain yksityiskohtaisissa perusteluissa monin osin avattu onnistuneesti, on niissä paikoin myös sellaista "laajennettua tulkintaa", jota ei voi pitää perusteltuna. Esimerkkinä tästä yleis- ja asemakaavojen laatuvaatimusten tulkinta ilmastonmuutoksen ja sen vaikutusten sisällyttämisestä terveelliseen, turvalliseen ja viihtyisään elinympäristöön.

### Yksittäisiä huomioita

Yleis- ja asemakaavatasolla uutena on esitetty suojelualueiden määräaikainen suojelumääräys (30 ja 40 §). Perusteluissa ei kuitenkaan selvennetä asiaa etenkin rakennetun kulttuuriympäristön osalta, ja onkin vaikea nähdä miten määräaikainen suojelu toteuttaisi kulttuuriympäristön suojelun tavoitteita tai sopisi yhteen muun rakennussuojelulainsäädännön kanssa (Laki rakennusperinnön suojelemisesta ja sen mukaisen suojeluasian vireilletulo ja ratkaisu).

Kaupan ohjausta koskevien nimenomaisten säännösten poistaminen on korvattu kaavojen laatuvaatimuksissa, mikä vaikuttaisi melko onnistuneelta ratkaisulta.

Kaavoituskatsausta esitetään korvattavaksi jatkuvasti ylläpidettävällä tietoaaineistolla, josta julkaistaan tiivistelmä kerran vuodessa. Muutos on osallisten tiedon saannin kannalta hyvä ratkaisu, koska tieto on lähes aina ajan tasalla. Kuntaan tulleiden kaavoitusaloitteiden sisällyttäminen tietoaaineistoon lisää avoimuutta ja helpottaa tulossa olevien muutosten ennakoimista. Osallisen määrittelyn täsmentäminen ja huomattavan vaikutuksen vaatimuksen poistaminen vähentää tulkintaongelmia osallisia määritettäessä.

## Digitalisaatio

### Kansallinen tietovaranto yleisesti

Kansallinen tietovaranto on hyvä ja toimiva ratkaisu rakennetun ympäristön tiedon hallinnalle ja siirrolle eri toimijoiden välillä. Tiedon toimittaminen eri muodoissa eri tahoille vähenee ja toimintamalli tehostaa työn tekemistä sekä tiedon tuottajan että tiedon hyödyntäjän tarvitsijan kannalta. Lisäksi tiedon luotettavuus ja oikea-aikaisuus paranee. Järjestelmä hyödyttää laajasti eri toimijoita.

Lakiesityksessä ehdotettu siirtymäaika on teoriassa riittävä ja valmius uuden mallin mukaisten tietojen toimittamiseen on saavutettavissa siirtymäajan puitteissa suurimmassa osassa kuntia.

### Tiedon vakioitu muoto

Tiedon vakioitu muoto ja yhtenäinen tietorakenne helpottavat tiedon etsintää, tietojen vertailua ja tulkintaa.

Kaavaselostuksen asemaa osana maankäyttöä velvoittavaa tietomallia tulee täsmentää. Kaavaselostus tulee säilyttää tietomalliin liittyvänä täydentävänä asiakirjana, jotta selostuksessa mahdollisesti esiintyvät ristiriitaiset tiedot eivät vaikeuta kaavamääräysten tulkintaa.

### Lakiesityksen vaikutukset

Rakennetun ympäristön tiedon digitalisaatio ja erityisesti kaavojen tuottamisen uusi toimintakulttuuri ovat merkittäviä muutoksia kunnissa ja viranomaisten toiminnassa. Muutoksen vaikutuksia voidaan kattavasti arvioida vasta, kun digitalisaatiota koskeva muu sääntely ja kansallisen järjestelmän käytännön toteutus on selvillä.

### Lain valmistelussa huomioitavaa

Tietojärjestelmän valmistelussa olisi tärkeää varmistaa, että sekä kuntien että viranomaisten käyttämät järjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia ja pystyvät tuottamaan ja ottamaan vastaan tietoa vaaditussa muodossa. Näiden lisäksi kaikilla toimijoilla tulisi olla mahdollisuus riittävään ja oikea-aikaiseen kouluttautumiseen.

RYTJ:n käyttöönottoa ja uuden toimintamallin omaksumista helpottaisi, jos järjestelmä olisi käyttäjäystävällinen sekä mahdollisimman yksikertainen ja helppo käyttäjälleen tietojen ylläpidon ja tietojen haun osalta. Muutoksesta toimijoille aiheutuvat kustannukset eivät saa olla kohtuuttomat.

### Tietosisältö voimassa olevien tietojen osalta

Voimassa olevien kaava- ja lupatietojen osalta olennaisinta olisi saada RYTJ-järjestelmään tiedon sijainnin lisäksi siihen liitetyt olennaiset tiedot. Kaavojen osalta tiedot tarkoittavat vähintään kaavarajaa sekä kaavakarttaa määräyksineen (kaavaindeksi) ja lupatietojen osalta lupapäätöstä ja olennaisia hakemusasiakirjoja.

Jatkossa voimassa olevat kaavat muutettaisiin mahdollisimman nopeasti vakioituun tietomallimuotoon. Kuntien mahdollisuuksia muuttaa kaavoja pitäisi tukea myös niiltä osin, missä kaavamuuotos ei muutoin olisi ajankohtainen. Muutoksille ei pitäisi kuitenkaan asettaa määräaika, koska kuntien koosta riippuen kaavojen volyyymi on hyvin erilainen ja edellytykset muutoksille erilaiset.

Voimassa olevien kaavojen yhdistelmien sisällyttämistä kansalliseen järjestelmään tulisi harkita, koska rasterimuotoisen kaavayhdistelmän tekeminen on vie runsaasti resursseja ja sen tulkinta on haastavaa. Kaavat ovat tarpeen leikata kaavojen rajoja myöten ja niistä voi jäädä pois olennaisia tietoja. Lisäksi rasterikarttojen laatu ja mittakaava vaihtelevat, jolloin aineisto on vaikeasti tulkittavaa.

Olemassa olevien lupatietojen osalta tärkeää olisi määrittää minimitaso, mitä lupia järjestelmään tallennetaan. Minimitalon voisi rajata esimerkiksi merkittävimpien julkisten rakennusten tai asemakaava-alueiden rakennusten mukaan.

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

-

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

#### LUKU 25-26

196 § antaa mahdollisuuksia toimivan vanhan rakenteen säilyttämiseen, mikä todennäköisesti palvelee arvokkaiden kulttuuriympäristökohteiden onnistunutta korjaamista. Energiämääräysten jouston (203 §) säilyttäminen arvokkaiden rakennusperintökohteiden ("suojelurakennukset") kohdalla on myös tärkeää.

#### LUKU 27

Lupakynnyksen nosto on riskialtista arvokkaiden rakennettujen kulttuuriympäristöjen ja maisema-alueiden säilymisen kannalta ja siirtää paljon vastuuta rakentajalle. Esitys on varsin kyseenalainen myös ympäristönsuojelun, luonnonarvojen ja turvallisuusnäkökulman osalta. Jälkikäteisvalvonta toimenpiteineen on todennäköisesti hankalaa.

#### LUKU 28

Pykälissä 227 ja 228 on epäselvyyksiä mm. ELY-keskuksen lausuntovastuussa.

#### LUKU 36

320 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tuottamuksellinen syyksiluettavuus tahallisuuden lisäksi. ESA-ELY pitää täsmennystä hyvänä ja perusteltuna.

#### LUKU 37

Purkamisluvan valitusoikeus on poistumassa kunnan jäseneltä, mutta toisaalta voiko tulkita, että ELYn/museon/yhdistysten oikeus olisi laajenemassa (332 §)?

Muutoksenhausta ja oikaisukehotuksesta on tehty joitakin muutoksia ja tarkennuksia nykyiseen lainsäädäntöön nähden. Pykälissä 329 ja 332 valitusoikeus on myös museoviranomaisella ja ELY-keskus pitää tätä muutosta rakennetun kulttuuriympäristön kannalta hyvänä. ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentumista 1.5.2017 voimaan tullutta muutosta edeltävään laajuuteen pidetään hyvänä.

#### LUKU 40

367 §:n mukaan maakuntakaava olisi MRL:n mukaisesti voimassa 5 vuotta KRL:n voimaantulosta; ESA-ELY pitää tätä oikeusvaikutusten "katoamista" ongelmallisena ja kyseenalaisena sekä ajallisesti liian nopeana siirtymänä. Myös kaavan tietosisällön rakenteen ja esitystavan soveltamisvaatimus kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta (370 §) tuntuu kohtuuttoman lyhyeltä siirtymältä.

## 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.**

ESA-ELY puoltaa maakuntakaavan "säilyttämistä" vaihtoehtoisen mallin mukaisena (kts. edellä 4 LUKU). Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne on hyvä jättää kuntatason ratkaisuksi, mutta ylikunnalliset seikat ja pitkän aikavälin ratkaisut linjattaisiin.

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä**

-

**Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-

**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?**

-

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 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?**

-

Mutanen Jari  
Etelä-Savon ELY

Korhonen Eero  
Etelä-Savon ELY - Alueidenkäytön ja luonnonsuojelun palvelut