

Asia: VN/279/2018

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Lausunnon antamiselle olisi tullut olla enemmän aikaa kuin 10 viikkoa, sillä lausunnon hallinnolliset käsittelyt kunnissa lyhentävät lausunnon valmistelun aikaa todellisuudessa muutamaksi viikoksi. Hallituksen esitykseen sekä muihin materiaaleihin perehtymiseen olisi tarvittu enemmän aikaa, sillä materiaalmäärä oli varsin mittava.

#### Kuntakaavoituksen suunnittelutasot

Lappeenrannan kaupunkisuunnittelu pitää hyvänä, että lakiesityksessä on kuntakaavoituksessa säilytetty yleiskaava- ja asemakaavatasot. Se takaa kaupungin suunnitelmallisen ja strategisen kehittämisen ennakoivasti, mutta myös toteutuksen ohjaamisen tarkemmalla tasolla, jolloin muun muassa rakentamisen laatua voidaan ohjata asemakaavoituksella. Myös osallisten kaavaprosessiin osallistumisen näkökulmasta kaksi portainen kaavajärjestelmä on selkeämpi ja seurattavampi.

Lappeenranta oli mukana kuntakaavasimulaatiossa, jossa tutkittiin yhden kuntakaavan periaatetta ja toteuttamista. Tavoitteena olleet skaalautuvuus, ymmärrettävyys ja myös digitalisuus on toteutettavissa paremmin nykyistä kaavajärjestelmää kehittämällä ja lainsäädäntöä tarvittavin osin muuttamalla.

#### Termien määrittely

Lakiluonnoksen 3 §:ssä on määritelty kaavoitus- ja rakentamislain keskeisiä termejä. Keskeisten termien määrittely on kannatettava kehityssuunta, mutta osin määritelmät ovat vaikeasti tulkittavissa ja ymmärrettävissä, joten ne voivat hankaloittaa lain tulkintaa entisestään. Mikäli termejä määritellään, tulisi määrittelyjen olla yksiselitteisiä.

Nykylain hyvät puolet ja uudessa lakiluonnoksessa esitetyt kaavaprosessin joustavuudet

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on koettu hyväksi kaavoitusta ja muuta maankäyttöä ohjaavaksi laiksi, ja sitä on opittu tulkitsemaan ja tulkinnasta on saatu hyvin toimivia käytänteitä oikeuden päätösten kautta. Voimassa olevan MRL:n mukaisia maankäytön suunnitteluvälineitä voidaan hyödyntää joustavasti ja erilaisia kuntia palvellen.

Uuteen lakiluonnokseen on kirjattu hyviä jouston mahdollisuuksia, kuten yleis- ja asemakaavoitusprosessien samanaikaisen käsittelyn mahdollistaminen selkeämmin kuin voimassa olevassa MRL:ssä. Tosin nykyinenkin laki mahdollistaa yleiskaavan ja asemakaavan laatimisen samanaikaisesti. Lakiluonnoksessa on täsmennetty samanaikaisen valmistelun säännöstä ja mahdollistettu kaavojen hyväksyminen samalla päätöksellä. Lakiluonnoksen mukaan yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voidaan samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta, mikä merkittävästi sujuvoittaa kaavoituksen prosesseja.

Lakiluonnoksessa on lisäksi kevennetty yleiskaavan vanhentuneisuuden arviointia suhteessa ohjausvaikutuksesta asemakaavan laadintaan. Yleiskaavan vanhentuneisuuden arviointi edellyttää kunnalta vastuullisuutta ja sen arviointia on käytettävä harkiten, jotta yleiskaavan ohjausvaikutus säilyy.

#### Yleiskaavan joustavuus

Yleiskaavan monipuolisuus, skaalautuvuus ja joustavuus suunnittelussa on säilytetty lakiuudistuksessa (25 §). Erilaisilla alueilla (keskustat, taajamat, haja-asutusalueet, suuret kaupungit, pienet kunnat) on tarve eri tasoisille suunnitelmille. Yleiskaavan skaalautuvuus ja muunneltavuus mahdollistaa sen käytön strategisena suunnitteluvälineenä sekä tarkempana suoraan rakentamista ohjaavana suunnittelutasona esimerkiksi haja-asutusalueella. Yleiskaava on kaupungin strategian kuva ja se välittää strategisia tavoitteita asemakaavoitukseen ja muuhun tarkemman tason suunnitteluun. On hyvä, että yleiskaava voidaan laatia jatkossakin myös rakentamista ohjaavana niillä alueilla, missä asemakaavan laatiminen ei ole tarkoituksen mukaista (32 §). Yleiskaava on todettu käytännössä oivalliseksi työkaluksi haja-asutusalueen ja erityisesti kylien kehittämisen suunnittelun välineenä. Kylien kehittämisen edellytyksiä parantaa myös ranta-alueita koskevan kaavoituksen laadullisten vaatimusten (54 §) säilyminen ja täydentyminen.

#### Kaupan ohjaaminen

Kaupan sijoittamisen ohjaus on lakiluonnoksessa siirretty kuntakaavoituksen toimivallan piiriin, mutta jää epäselväksi, voiko kaupan sijoittamista ohjata jatkossa suoraan myös asemakaavatasolla (59 §). Kaupan sijoittelulla voi yhä edelleen olla myös seudullisia vaikutuksia, jolloin asia tulisi ratkaista strategisen suunnittelun tasolla eli yleiskaavassa. On kuitenkin erittäin hyvä, että kaupan ohjaaminen on siirretty kunnan päätettäväksi. Kaakkois-Suomessa rajakauppa ja Venäjältä suuntautuva ostosmatkailu ovat osaltaan ohjanneet kaupan sijoittumista. Kaupan

kehittymismahdollisuudet on haluttu turvata myös rajanylityspaikkojen läheisyydessä. Samalla kuitenkin kaupan kokonaiskehityksen ja sijoittumisen painopiste on selkeästi ydinkeskustan ja aluekeskusten yhteydessä. Lappeenrantaa kehitetään lappeenrantalaisille ja matkailijoiden tuoma lisävolyymi kaupan toimintojen kehitykseen suunnataan siten, että se tukee koko kaupungin kehittämistä ja elinvoimaa. Tarvittaviin muutoksiin reagointi on oltava kunnan harkinnassa ja päätösvallassa. Kyseinen joustavuus tulee säilyttää lakiuudistuksessa jatkossakin. Kaupan ohjaaminen kuuluu lakiluonnoksenkin mukaisesti kunnan strategisen suunnittelun piiriin ja sillä on merkittävää vaikutusta yhdyskuntarakenteeseen. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisen ohjaaminen tulee suunnitella kuitenkin yleiskaavatasolla.

### Ilmastonmuutos kaavoituksessa

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa on hyvä lisäys maankäyttöä ohjaavaan lakiin (5 §). Kuitenkin täsmentyneet ja laajentuneet kaavojen sisältövaatimukset (5 §, 29 § ja 39 §), jona edellä mainittua pykälääkin voidaan pitää, sekä vaikutusten arvioinnit aiheuttavat kunnille lisää selvitysvelvoitteita. Selvitysvelvoitteiden (70–71 §) kasvattaminen tarkastelussa olevine vaihtoehtoineen lisää kaavoitusprosessin raskautta, vaatii lisäresursseja sekä pidentää prosesseihin käytettävää aikaa. Kaavoituksen hitautta ja raskaita prosesseja on kritisoitu nykyisinkin, joten kyseinen kehityssuunta ei ole tavoiteltavaa. Selvitysvelvoitteet aiheuttavat myös resurssitarpeita ja lisäävät kaavoituksen kustannuksia. Vaikutusten arviointi ja selvitysten laajuus tulee voida tehdä kaavan merkittävyteen ja aiheeseen nähden ilman velvoitetta kaavoituksen sisältöön nähden tarpeettomiin selvityksiin.

### Poikkeamisen säännökset

Poikkeamisen sekä alueellisen poikkeamisen säädökset ovat säilyneet samankaltaisina. Alueellisen poikkeamisen osalta laki rajaa kuitenkin hyvin tiukasti, mitä poikkeaminen voi koskea (kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön).

Olisi erittäin perusteltua, että myös muita poikkeamissältöjä voitaisiin ratkaista alueellisesti. Lappeenrannan kaupunkisuunnittelun näkemyksen mukaan ei ole tarpeen, että laki rajoittaa alueellista poikkeamista jatkossakin hyvin tiukasti. Erityisesti alueellisen poikkeamisen laajemmalle tulkinnalle olisi tarvetta alueellista rakentamista koskevan asemakaavamääräyksen tarkistamisen osalta (esimerkiksi korttelin piha-alueen istutettavan alueen yksityiskohtaista toteuttamista koskeva määräys). Myös jo poliittisessa päätöksen teossa päätetty ydinkeskustan pysäköintinormi voitaisiin päivittää laajemmalle alueelle alueellisella poikkeamisella. Toki muutos on toteutettavissa myös vaiheasemakaavalla, mutta sen prosessi on raskaampi kuin alueellisen poikkeamisen. Olennaista kuitenkin on, että alueellisen poikkeamisen laajempi soveltamismahdollisuus sujuvoittaisi prosesseja. Näin minimoitaisiin tonttikohtaiset, rinnakkaiset poikkeamisluvat, jotka lisäävät vain byrokratiaa ja kuluttavat kuntien sekä myös rakennuttajien resursseja. Laissa on oltava joustoa, jotta kunta voi itse päättää, mitä lupavälinettä käyttää.

## Vuorovaikutusprosessi ja tiedottaminen

Vuorovaikutuksen ja osallistumisen painottaminen kaavaprosessin alkuvaiheeseen on kannatettava kehityssuunta (65§). Lakiuudistuksessa veloitetaan kiinteistönomistajalta nykyistä laajempaa tiedottamista kaavaprosessin eri vaiheissa (354§), kun kyseessä on kaavoitus, joka aiheuttaa lunastustarpeen tai rajoituksen, joka aiheuttaa maanomistajalle haittaa. Mikäli on vaikea hahmottaa, ylittyykö tiedottamisen kynnyks, on hyvän hallinnon mukaista suosia tiedottamista laajalti, jotta tiedoksisaantioikeus tulee turvatuksi.

Lappeenrannan kaupunkisuunnittelu on kehittänyt viime vuosina tiedotusta, vuorovaikutusmenetelmiä ja osallisuuden tapoja. Vuorovaikutus on olennainen osa kaavoitusta, ja vuorovaikutuksen painotus kaavoitusprosessin alkuvaiheeseen on erityisen tärkeää.

Kaupunkisuunnittelun näkemyksen mukaan henkilökohtainen tiedottaminen esimerkiksi kirjeitse on riittävää, kun se toteutetaan kaavoituksen alkuvaiheessa. Tällöin maanomistaja on tietoinen kaavaprosessin käynnistymisestä ja pystyy seuraamaan kaavaprosessin etenemistä muita tiedonvälityskanavien kuten kaavan verkkosivujen kautta. Tiedottaminen voidaan hoitaa monikanavaisesti ja tehokkaasti muita tiedonvälitysvälineitä pitkin ilman kaavoituksen resurssien kasvattamista. Laissa tulisi ennemminkin näkyä sähköisten tiedotuskanavien käyttö, erityisesti kun kaavoitustakin ollaan viemässä tietomalleihin ja sähköisiin muotoihin. Tiedostusmenettelyn valitseminen on voitava tehdä sillä perusteella, millaisesta kaavahankkeesta on kyse ja millaisia merkittäviä vaikutuksia kaavalla on.

Lakiuudistuksessa esitetty tiedottamismenettely aiheuttaa kaupungille merkittäviä kustannuksia ja pidentää entisestään kaavaprosesseja. Tiedottaminen kirjeitse vaatii resursseja erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa, jossa kaava-alueet ovat hyvinkin laajoja ja maanomistajia voi olla tuhansia. Vuorovaikutuksen monimutkaistaminen ja erillismenettelyt voivat lisätä myös menettelyvirheen riskiä.

## Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, metsätalousalueet sekä haitan korvaus

Tavoite luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja vahvistamisesta on ristiriidassa lakiluonnoksen säädösten kanssa. Laki velvoittaa mittaviin selvitykseen luonnon arvoista, mutta kaavalla ei käytännössä kuitenkaan ole todellisia vaikutuksia esimerkiksi yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisiiin alueisiin, sillä lakiluonnoksen mukaan merkinnät voidaan osoittaa maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla edelleen ainoastaan informatiivisina, mutta ei velvoittavina. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoite on ristiriidassa myös lakiluonnoksessa esitetyn maisematyölupapalveloitetta koskevan siirtymäsäännöksen kanssa (380 §). Johtaako lakiluonnos siihen, että kunnat ja kaupungit voivat turvata ja vahvistaa luonnon monimuotoisuutta vain omistamallaan maa-alueilla tai kaupunkimaisilla alueilla, varsinkin kun ottaa huomioon lisäksi lakiluonnoksessa esitetyn korvauksen metsänkäytön rajoituksesta.

Lakiluonnoksessa on uusi pykäläehdotus metsänkäytön rajoituksen korvaamisesta, mikä ei edistä lakiuudistuksen tavoitetta luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta, vaan ennemminkin heikentää sitä. Laissa määritelty korvaus voi aiheuttaa sen, että kaavamerkinnot ja määräykset muodostuvat ohjaukseltaan heikoiksi, jotta korvauskynnys ei ylitä, ja ettei kunta joudu maksamaan korvauksia. Lisäksi laissa määritelty korvauskynnys 3000 euroa on erittäin alhainen, joten korvauskynnys ylittyy hyvinkin helposti.

Lakiluonnoksessa esitettyjä haitankorvauksien säädöksiä on selkeytettävä (169 – 170 §). Nyt lakiluonnoksen mukaan korvauskynnys voi ylittyä, jos maanomistaja ei voi käyttää aluetta yksityiseen rakentamiseen tai hyväkseen kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan. Laissa on määriteltävä, mitä kyseinen kohtuullinen hyöty tarkoittaa. Onko esimerkiksi metsätalous tai viljelykäyttö kohtuullista hyötyä tuottavaa toimintaa? Onko mahdollista, että 170 §:n mukaan maanomistaja voi saada korvauksen metsätalouden rajoituksesta, kun metsätalousmaata osoitetaan yksityiseen rakentamiseen? Näin ei missään nimessä saa olla. Kaavoissa osoitetut rakennuspaikat nostavat alueiden arvoa, vaikka ne eivät kaikilta osiltaan toteutuisikaan heti kaavan lainvoimaistuttua.

#### Erityisharkinta-alue ja sijoittamislupa

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan edellytysten, erityisesti kaavallinen ja maankäytöllinen harkinta on voitava erottaa rakentamisluvasta ja siirtää se kaavoituksesta vastaavan harkittavaksi. Lakiluonnoksesta jää epäselväksi, voidaanko erityisharkinta-alueen sijoittamislupa käsitellä erillään rakentamisluvasta. Kaavoittajalla on aina ensikäden tieto meneillään olevasta ja tulevasta kaavoituksesta ja alueiden käytön kehittämisestä. Luvan käsittelevän tahon ja toimielimen päättäminen on ollut kunnan hallintosäännön mukaisesti kunnan itsensä päätettävissä ja näin on oltava jatkossakin. Sijoittamisluvan erottaminen toteuttamisluvasta erityisharkinta-alueella tulee voida tehdä erityisharkinta-alueella viranhaltijan päätöksestä, eikä ainoastaan lakiluonnoksen mukaisesti hakijan pyynnöstä. Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan harkinta on muutettu nykyisestä suunnittelutarvealueen oikeusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Lappeenrannan kaupunkisuunnittelu on pitänyt nykyistä oikeusharkintaa toimivana, sillä oikeusharkinta on sisältänyt kuitenkin kaavallisen harkinnan.

#### Asemakaavan aloiteoikeus ja määräaika

Asemakaavan aloiteoikeudesta ja aloitteen käsittelyn määräajasta ei ole tarpeen määritellä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä, sillä siitä säädetään jo kuntalaisissa. Kuntalain muutoksessa on säädetty, että aloiteoikeus (kuntalaki 23 §) on kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Aloitteiden määräajan viivytyksetön käsittely on oltava tasapuolinen riippuen aloitteesta, joten määräajan asettaminen ei ole perusteltua. Pidämme tärkeänä, että lakiluonnoksesta on poistettu maanomistajan oikeus valmistella asemakaavaehdotus, mikä turvaa kunnan kaavoitusmonopolin säilyttämisen ja suunnitelmallisen maapolitiikan harjoittamisen.

## Kaupunkiseutus suunnitelman pakollisuus

Lakiluonnoksessa on esitetty, että kaupunkiseutus suunnitelma on laadittava tietyille kaupunkiseuduille (50 §). Kuitenkin kaupunkiseutus suunnitelma laadittaisiin oikeusvaikutuksettomana. Lappeenrannan kaupunkiseudulla kyseinen suunnitelma ei ole pakollinen, mutta Lappeenrannan kaupunkiseutus suunnittelu ihmettelee suunnitelman laatimisen pakollisuutta, kun suunnitelma itsessään laaditaan oikeusvaikutuksettomana. Suunnitelman laatiminen vaatii aina aikaa ja resursseja, mitkä ovat usein jo kortilla. Lappeenrannan kaupunkiseutus suunnittelu pohtii, miksi rajallisia resursseja käytettäisiin suunnitelmaan, jolla ei ole todellisia oikeusvaikutuksia, ja jolloin suunnitelman ohjaus voi jäädä hyvinkin heikoksi, jos suunnitelmaan ei sitouduta. Jos laissa edellytetään kaupunkiseutus suunnitelman tekemistä, lain tulisivin olla tältä osin joustava ja mahdollistaa suunnitelman laatimisen myös oikeusvaikutteisena.

## Tietomallit ja tietojärjestelmä

Kaavoitus- ja rakentamislain keskeisiä uudistuksia ovat maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan laatiminen tietomallina (luku 16). Lakiluonnoksen säädöksessä on määritelty, että ”Alueidenkäytön tietomallilla tarkoitetaan alueidenkäytön tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteen toimivassa tietorakenteessa sisältäen kohteen geometrian ja sijainnin sekä siihen liittyvät pääasialliset tiedot.” Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säädöksiä alueidenkäytön tietomallien sisällöstä ja koneluettavasta tietorakenteesta (87 §). Säädöksellä viitataan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ), jonka valmistelu on kesken ja johon liittyy epävarmuutta.

Lappeenrannan kaupunkiseutus suunnittelu kannattaa kaavoituksen tietomallien tehokasta hyödyntämistä ja tietojärjestelmien yhtenäistämistä. Digitalisaatio ei kuitenkaan saa aiheuttaa kunnille kohtuutonta työtaakkaa. Lisäksi kaavoitus- ja rakentamislain sitominen keskeneräiseen tietojärjestelmään aiheuttaa epävarmuutta. Kuntia tulee tukea tietomalleihin siirtymisessä ja siirtymäsäännösten on oltava riittävän pitkiä. Yhtenäiseen tietojärjestelmään siirryttäessä tulee tietojen siirtämisen tapahtua automatisoidusti rajapintoja pitkin.

Lisäksi valtion tulee varata riittävästi resursseja muun muassa tietomallipohjoisen kaavoituksen kehittämistyöhön kunnissa sekä valtakunnallisen tietoaustan rakentamiseen, testaamiseen ja käyttöönottoon. Laissa tulee olla riittävät siirtymäsäännökset kuntien erilaiset nykytilanteet ja kehitystarpeet huomioiden.

## Siirtymäsäännös 366 §

Lakiluonnoksessa esitetty siirtymäsäännös (366 §) on kohtuuton. Siirtymäsäännös tarkoittaisi sitä, että kaavat, jotka eivät ole ehtineet olla ehdotuksena nähtävillä olisi käsiteltävä ja uuden lain mukaan. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa kaavaprosessin aloittamista alusta, minkä Lappeenrannan kaupunkiseutus suunnittelu näkee hyvin työllistävänä ja kaavaprosesseja pitkittävänä. Lakiluonnoksen sisältövaatimuksia ja selvitysvelvoitteita on täydennetty ja laajennettu, mikä johtaisi

kaavaratkaisun sekä kaava-asiakirjojen laajaan päivittämistarpeeseen ja mahdollisesti uusiin kuulemiskierroksiin.

Lappeenrannassa on panostettu kaavaprosessin alkuvaiheeseen: laajaan osallisuuteen erimuodoissaan sekä alkuvaiheeseen painottuvaan kaavavalmisteluun. Tavoitteena on, että kaava asiakirjoineen olisi mahdollisimman valmis jo luonnosvaiheessa. Tällöin osalliset ja lausuntoa antavat viranomaiset pystyvät jo luonnosvaiheessa perehtymään ja kommentoimaan mahdollisimman pitkälle valmisteltuja kaavaluonnoksia, jotka pohjautuvat ajantasaiseen ja perusteltuun tietoon. Heillä on käytössään kaavaan sisältyvä laaja valmisteluaineisto kokonaisuudessaan sekä selvitykset, kaavaselostus vaikutusten arviointineen ja hankkeen havainnekuvat.

#### ELY-keskuksen toimivalta

Lakiluonnoksessa on esitetty ELY-keskusten valvontatehtävää palautettavaksi samankaltaiseksi kuin se oli ennen 2017 tehtyä lakimuutosta. ELY-keskuksilla on tärkeä rooli alueiden käytön suunnittelussa erityisesti suunnittelun ohjaamisessa ja tavoitteiden yhteensovittamisessa sekä maakunnallisten ja valtakunnallisten tavoitteiden varmistaminen kuntien suunnittelussa.

Lappeenrannan näkökulmasta ELY:n roolin kannalta on olennaista ELY-keskuksen edistävä ja neuvoa-antava rooli alueellisen ja seudullisen kehityksen tukena, ei yksittäisten kaavahankkeiden yksityiskohtainen ohjaaminen tai valvonta.

#### Rinnakkaislakien uudistukset

Lausunnon antamista ja lain vaikutusten arviointia vaikeuttaa useiden lakien, kuten luonnonsuojelulaki ja lunastuslaki samanaikainen uudistaminen ja päivittäminen. Rinnakkain valmisteltavien erillislakien kokonaisuus tulisi olla tarkasteltavissa yhtäaikaaisesti, jotta niiden aiheuttamat yhteisvaikutukset olisivat arvioitavissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä tulisi tarkastella myös ulkoilulain 20 §:n mukaisen leirintäalueilmoituksen käsittelyn suhdetta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin menettelyihin. Pysyvien leirintäalueiden sijoittaminen on tiiviimmin kytköksessä maankäyttö- ja rakennuslakiin, esim. jätevesijärjestelmien osalta kuin irrallisena, itsenäisenä menettelynä.

#### Muut huomiot

Kaavoituksen näkökulmasta pohdituttaa, onko välttämätöntä tehdä lain kokonaisuudistusta vai riittäisikö maankäyttö- ja rakennuslain kokonaistarkistus, jolloin lakia tarkistetaan siltä osin kuin on tarpeen. Tarkistus kattaisi myös viittaukset muihin lakeihin.

Lappeenrannan kaupunkisuunnittelu ei kannata lain nimen muuttamista. Kaavoitus on terminä suppeampi kuin maankäyttö. Maankäyttö käsittää paremmin myös lailla säädeltävän maapolitiikan osa-alueen. Miksi hyvä ja toimiva nimi tulisi muuttaa?

Yleisellä tasolla aikaisän ottaminen olisi aiheellista koko lakiuudistuksen kanssa. Suurin osa muutostarpeista ovat keskeneräisiä ja jopa tarpeettomia. Osa pykäläehdotuksista ovat hankalasti tulkittavia ja ymmärrettäviä. Lakiluonnoksen sisältötekstejä tulee selkeyttää. Lakiluonnoksessa on useita kohtia, jotka heikentävät kuntien kaavoitusmonopolia ja tuovat lisää kustannusrasitteita erilaisten korvausmenettelyiden muodossa.

Lain tulee olla selkeä ja helposti tulkittavissa sekä maankäyttöprosesseja ohjaava, mutta ennen kaikkea mahdollistava. Lakiin tulee kirjata niin sanottu minimivaatimustaso, mutta sen tulee mahdollistaa kokeilut ja uudenlaiset toimintamallit sekä esimerkiksi kaupunkilaisten erilaiset osallistumis- ja asiointimahdollisuudet jatkuvasti muuttuvassa digitaalisessa toimintaympäristössä.

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

Lakiluonnos yhdessä lunastuslakiluonnoksen kanssa murentaa kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa eli maanhankintaa vapaaehtoisin kaupoin ja lunastuksin. Lisäksi lakiluonnos vaikeuttaa yleisten alueiden hankintaa kunnalle. Lakivalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä.

Lappeenrannassa on ollut käytössä maapoliittinen ohjelma ensimmäisten kuntien joukossa jo 80-luvulta lähtien. Kaupunginvaltuuston hyväksymä Lappeenrannan kaupungin Maapoliittinen ohjelma on avoimesti kuntalaisten ja muiden toimijoiden saatavissa ja se käsittelee laajasti kunnan käyttämiä maapolitiikan keinoja. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua sopimusneuvotteluihin liittyvien ulkopuolisten arviokirjojen luovuttaminen asianosaiselle, mikäli osapuolten välillä on käynnissä maan hankintaan tai luovutukseen liittyvä sopimusneuvottelu. Kunnan on pystyttävä turvaamaan neuvotteluasemansa.

Tonttijaon laatijan pätevyysvaatimuksen keventäminen sekä tehtävän siirtäminen tarvittaessa kiinteistörekisterinpitäjältä muulle kunnan määräämälle viranhaltijalla ei edellyttäisi merkittäviä muutoksia Lappeenrannan kaupungin organisaatiossa.

Valtakunnallisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän, RYTJ, osalta tulee selvittää tarkemmin todelliset tietojärjestelmien sovittamiseen tarkoitetut hyödyt ja haitat. Samaa tietoa ei tulisi kahdentaa useampaan järjestelmään.



Kunnalla tulee säilyttää neuvottelumahdollisuudet kiinteistökaupoissa. Kiinteistökauppa ei ole lakisääteistä toimintaa, jolloin kunnan tulee voida tavoitella itselleen mahdollisimman edullista lopputulosta. Hyvää hallintoa säädellään jo kuntalaissa sekä hallintolaissa, jolloin ei ole tarpeen säädellä asiaa erityislainsäädännössä.

Maankäyttösopimuksen laatimisessa tulee säilyttää sopimusvapaus.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos on epäselvä siltä osin, kenen toimesta maankäyttösopimukseen tai kiinteistöjen myyntiin tai hankintaa liittyvä arvonmääritys voidaan tehdä. Lakiin tulisi sisällyttää maininta, että kohteen käyvän arvon saa määrittää myös kunta, mikäli arviokirjan on laatinut virkavastuulla toimiva ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut sekä sopivan tutkinnon ja riittävän ammattitaidon omaava henkilö. Kyseinen arviokirja laskelmineen olisi oltava aina julkinen, jolloin arviokirjan sisällön oikeellisuutta olisi helppo arvioida jälkikäteen. Mikäli käypäarvo määritellään aina ulkopuolisen toimesta, siirtyvät arviokirjan laatimisen kustannukset lopulta kaavamutoksen kohteena olevan kiinteistön omistajan maksettavaksi. Myös yhteistyö kuntien välillä arvioiden tekemiseksi voisi olla mahdollista.

Toteuttamismaksuun liittyvän asuntorakentamisen alarajan kynnysarvon laskeminen 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliömetriin ei ole vaikutuksiltaan merkittävä. Tasapuolisuuden johdosta lakitekstissä olisi hyvä huomioida, että rakennusoikeuden lisäyksessä voidaan huomioida myös aikaisemmat rakennusoikeuden muutokset. Rakennusoikeutta on voitu lisätä ensiksi esimerkiksi poikkeusluvalla ja sen jälkeen asemakaavamuutoksella useampaan kertaan, ilman että korvauskynnys olisi lauennut, vaikka rakennusoikeuden lisäys olisi ollut merkittävä ensimmäiseen asemakaavaan verrattuna. Muun kuin asuinrakentamisen mahdollistavan kaavan osalta emme näe mitään syytä laajentaa korvauksetta annettavan lisärakennusoikeuden mahdollistamista. Kunnalla tulee säilyä laaja mahdollisuus periä rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia maankäyttösopimusmenettelyn kautta.

Pelkästään asuinrakentamisen arvo on myös hankala määrittää, koska asemakaavamerkinnällä on huomattava merkitys arvoon - omakotitalotontti (AO) vs. rivitalotontti (AR) vs. kerrostalotontti (AK). Asuinrakentamiselle annettavana 250 ka-m<sup>2</sup> on sopiva, mutta tällöinkin vertailu tulisi tehdä aina alkuperäiseen ensimmäiseen asemakaavaan ja saattaa myös poikkeusluvilla myönnetty rakennusoikeuden lisäykset ja rakennusoikeuden lajin muutokset maankäyttösopimusneuvottelun piiriin.

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

Lakiluonnos sisältää rakentamisen viranomaisvalvontaan ja sen järjestämiseen liittyviä muutosesityksiä. Muutokset vaativat kunnilta merkittäviä muutoksia ja toimenpiteitä sekä lisäävät merkittävästi rakennusvalvonnan tehtäviä. Rakennusvalvonnan järjestäminen kahden tasoisena ja uusimuotoisena lupajärjestelmänä, luvanvaraisuuden määräytymisen lupakynnyksen nosto ja sattumanvaraisten tarkastusten käyttöönotto edellyttäisi kunnilta muutoksia toiminnan

järjestämiseen ja resursointiin sekä menettelyiden, hallintosääntöjen ja rakennusjärjestysten uudistamista.

Muutokset muuttaisivat myös rakennusvalvontojen tulolähdettä. Lupatulot vähenisivät merkittävästi, jolloin kunnat joutuisivat rahoittamaan rakennetun ympäristön lisääntyvää valvontaa.

Esitetyt muutokset lisäävän viranomaisten tehtäviä ja osaamisvaatimuksia. Myös rakennusluvan tietomallipohjaisuuteen liittyvät vaatimukset edellyttäisivät rakennusvalvonnan käyttämien järjestelmien sekä prosessien uudistamista ja henkilöstön osaamisen merkittävää kehittämistä.

Kunnan rooli lupaviranomaisena on epäselvä. Vaikka lupien myöntämisestä vastaisi kunta, rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsitteleminen sekä rakennustoiminnan valvonta yleisen edun näkökulmasta ja toimivalta olisivat kuitenkin rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä.

Esitetty kahden tason rakennusvalvontojen malli ja sen toimivuus jää epäselviksi. Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa vaativan tasoisten rakennusvalvontojen tarjoaman lisäosaamisen saatavuuden varmistamista ja kustannustasoa/kustannusvastuuta tai päätöksentekoon liittyvään virkavastuuseen.

Luonnoksesta ei käy ilmi, minkälaisia hankkeita tavanomaiset rakennusvalvonnat voisivat käsitellä itsenäisesti ja minkälaisissa hankkeissa lisäosaamista tulisi hankkia vaativan tasoilta rakennusvalvonnoilta.

Rakennusvalvonnan valvonta on suhteutettua valvontaa ja tämän periaatteen mukaisesti rakentamisen viranomaisvalvonnassa keskeistä on varmistaa, että rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja työnjohtajat täyttävät tehtävien vaativuuteen perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Viranomaisvalvonnan luonteen kannalta ei ole perusteltua edellyttää lupakäsittelyä suorittavilta viranhaltijoilta suunnittelijoita vastaavien kelpoisuusvaatimusten täyttämistä. Viranomaiselta edellytetään aivan eriluonteista erityisosaamista, joka kertyy kokemuksesta rakennusvalvonnan viranomaistyössä kuin mitä edellytetään suunnittelijoilta.

Nykyinenkin maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kuntalaki mahdollistavat rakennusvalvontayhteistyön, rakennusvalvonnan resurssien jakamisen sekä asiantuntija-avun hankkimisen toisilta rakennusvalvonnoilta. Mikäli rakennusvalvonta päädyttäisiin järjestämään esitysluonnoksen mukaisella mallilla, tulisi malliin liittyvät avoimet kysymykset ratkaista, vaativan tasoisen rakennusvalvonnan edellytyksiä kohtuullistaa ja turvata riittävillä siirtymäajoilla kuntien mahdollisuus järjestää toimintansa uusien vaatimusten mukaiseksi.

Monien hankkeiden, jotka ovat ennen olleet toimenpideluvan varaisia, luvittaminen vaikeutuu tai luvittaminen poistuu. Näistä turvallisuuden ja terveellisyyteen liittyviä ovat esim.

jätevesijärjestelmät, maalämpökaivot ja savuhormit. Kuntien nykyistä laajempaa mahdollisuutta päättää toimenpiteiden luvanvaraisuudesta voidaan pitää hyvänä tavoitteena, mutta kuntien ei ole mahdollista rakennusjärjestyksellään vapauttaa kuin vähäisiä luvanvaraisia toimenpiteitä rakentamisluvanvaraisuudesta.

Ympäristösuojelun näkökulmasta lakiluonnoksessa esitettyjen pienten lupamenettelyjen, kuten toimenpidelupien poistaminen voi aiheuttaa mm. hajajätevesijärjestelmien rakentamisen osalta tilanteen, jolloin toteutettujen järjestelmien laatu mahdollisesti heikkenee. Tästä voi aiheutua ympäristön pilaantumisriskiä erityisesti ranta- ja pohjavesialueilla. Tämä lisää edelleen sekä rakennusvalvonta- ja ympäristösuojeluviranomaisen tehtäviä. Kokemus on osoittanut, että hajajätevesijärjestelmien laatu hakemusvaiheessa on vaihteleva. Lupajärjestelmän ja siihen liittyvän neuvonnan kautta on jätevesijärjestelmien aiheuttamaa pilaantumisriskiä saatu merkittävästi pienennettyä.

## 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.**

Lappeenrannan kaupunkisuunnittelun näkemyksen mukaan maakuntakaavoituksen vieminen strategisempaan suuntaan on hyvä kehityssuunta. Maakuntakaavan tulee olla luonteeltaan mahdollistava, eikä se saa heikentää kunnan kehittämistä. Maakuntakaavassa on esitettävä maakunnallisesti merkittävät asiat. Lakiluonnoksessa esitettyjen sisältöjen lisäksi maakuntakaavassa olisi voitava esittää myös maakunnallisesti ja valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt ja maisema-alueet. Kyseisten arvojen yhteensovittaminen on merkittävää muiden kaavasisältöjen kanssa. Lappeenrannan kaupunkisuunnittelun näkemyksen mukaisesti maakuntakaavassa ei tule jatkossa määrätä kunnan omassa toimivallassa olevasta kehittämisestä kuten kunnan yhdyskuntarakenteesta, mutta lakiluonnoksessa esitetyt oikeusvaikutteiset sisällöt eivät ole riittävät.

## **Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä**

500 (nykylaki)

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

60 (nykylaki)

**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?**

Lupa on voitu evätä jo nykyisin mukaan, sillä rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Luvan on voitu katsoa aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, jos alueen kaavoitus on kesken tai käynnistymässä.

**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?**

Vastuu toteutuksesta tulee kirjata siten, että todelliset vastuulliset, jotka työvaiheen ovat toteuttaneet ovat vastuussa toteutuksesta ja siksi on kirjattava erilliset osavastuut erilleen kokonaisvastuusta.

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

Jos muutos tulee, kuluttaja on se, joka maksaa nousseet kustannukset. Vastuu on kallista.

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

Asumista ja majoitusta ei pidä sekoittaa. Ne on pidettävä erillään, koska niiden ympäristövaikutukset ovat aivan erilaiset. Henkilöturvallisuuteen nähden majoitustilojen vaatimukset ovat myös vaativammat, kuten niiden tulee olla. Asunnon ja majoitushuoneiston vuokraus ei ole sama-asia. Huoneisto ei voi olla yhtä aikaa asunto- ja majoitustila, vielä.

**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

Lausunnossa on esitetty, mitä ehdotettujen muutosten on nähty aiheuttavan.

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

[Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislain \(ID 230937\).pdf](#)

Lind Taina  
Lappeenrannan kaupunki