

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien uutta kaavoitus- ja rakentamislakia

KRL-luonnokseen kirjatut tavoitteet ilmastonmuutoksen hillinnästä, -muutokseen sopeutumisesta, luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä ja rakentamisen laadun parantamisesta – rakennettua kulttuurikulttuuriympäristöä unohtamatta, ovat kaikki osaltaan kannatettavia ja perusteltuja. Lausunnolla olevan esitysluonnoksen säädöstekstit jättävät kuitenkin siinä määrin keskeisiä osa-alueita tulkinnan varaiseksi, että se kyseenalaistaa lakiuudistuksen mielekkyyden nyt esitetyssä mittakaavassa. Mikäli KRL:n valmistelu lausunnolla olevan luonnoksen pohjalta kuitenkin jatkuu nykyisen MRL:n päivittämisen sijaan ilman aikalisää, seuraavassa muutamia esitysluonnoksen herättämiä ajatuksia.

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

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen velvoitteessa MRL:n 24 § 2 mom kirjatus 'muussa alueiden käytön suunnittelussa' – tekstin tarkentaminen KRL-luonnoksessa 'kaavoituksessa' (ml. kaikki kaavatasot) -tekstillä on hyvä ratkaisu. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen ja huomioiminen kaavoituksessa vaatii kuitenkin tarkennuksia ja valtakuntatasoisen ohjauksen lisäämistä. Erityisesti ohjaustarve korostuu tapauksissa, joissa esimerkiksi täydennysrakentamista asemakaavoitetun alueen valtakunnallisesti arvokkaaseen rakennettuun kulttuuriympäristöön perustellaan yhdyskuntarakenteen tiivistämistavoitteilla ja rakentamistehokkuuden kasvattamisen tarpeella. Millä keinoin VAT:en yhteentörmäys on käytännössä tarkoitus estää?

Yleis- ja asemakaavojen säilyttäminen osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää (lausuntopyyntöaineistossa esille tuodun em. kaavatasot yhdistävän kuntakaavan sijaan) on perusteltua. Yleis- ja asemakaavataso mahdollistavat yhden kuntakaavan sijaan tarkemman säädöstasoisien määrittelyn siitä, mikä on eri kaavatasojen tarkoitus, millaisia lain edellyttämiä vaatimuksia kunkin kaavatason olisi täytettävä ja edellä olevasta seuraten minkä tyyppisten selvitysten tekemistä kaavatyö edellyttää. Kaavahierarkian säilyttäminen mahdollistaa selkeämmin keskittymisen juuri niihin osa-alueisiin, joita kullakin kaavatasolla on ohjaustarve huomioiden ratkaistava. Em. kaavatasot säilyttävästä ratkaisusta seurannee myös yhden kaavatason käsittävää kuntakaavamallia aidommat osallistamis – ja vaikuttamismahdollisuudet, parempi ennakoivuus ja selkeämmin hahmotettava oikeusvaikutusten ketju – myös muutoksenhakutilanteessa. Yleis- ja asemakaavan laatiminen yhtäkaa ja hyväksyminen samalla päätöksellä saattavat rajatuissa tapauksissa nopeuttaa kaavaprosessia jonkin verran. MRL:n rantavyöhykkeen ja ranta-alueen yhdistäminen KRL:ssa yhden ranta-aluekäsitteen alle selkiyttää tilannetta voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna.

Vaikka kaavoitusmenettelyä on nykyisenkin lain voimassaoloaikana sujuvoitettu, kunnalla ei välttämättä ole riittävästi resursseja kaavoitukseen tai kaavojen pitämiseen ajan tasalla, mistä on jo seurannut, että paine rakentamiseen yksittäisten luparatkaisujen kautta kasvaa. Näin siitäkin huolimatta, että kaavoituksen tulisi olla rakentamisen ohjauksen päätyökalu. Mikäli resursseja, valmiuksia tai halukkuutta kaavoitukseen tai kaavoituksen edellyttämien erityyppisten selvitysten laatimiseen - ei ole riittävästi ja luvitusta vastaavasti virtaviivaistetaan liiaksi, ei tuloksena voi olla suunnitelmallista lain tavoitteiden mukaista maankäyttöä, oli sitten kyseessä MRL tai nyt kyseessä oleva KRL-luonnos. Esitysluonnoksen aiheuttama selvitysvelvoitteiden laajentaminen tuskin edesauttaa kuntakaavoitusta – varsinkin kun selvitysvelvoitteiden täyttämässä tai niiden laadussa on nykyiselläänkin havaittu olevan puutteita. Toisaalta lakiluonnoksessa esitetyt laadulliset vaatimukset sinällään ovat kannatettavia.

Maakuntakaava

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen koskemaan ainoastaan KRL 18 §:n 2 mom esitettyä on merkittävä muutos nykytilanteeseen nähden. Muutoksesta seuraisi, että esimerkiksi RKY-alueiden ja vastikään valtioneuvoston päätöksellä vahvistettujen VAMA 2021-alueiden huomioiminen tapahtuisi tosiasiallisesti ”vasta” kuntakohtaisessa kaavoituksessa, mikäli esimerkiksi yleiskaava ylipäätään tulisi kunnassa / kunnissa laadittavaksi. Osassa kuntien alueista nykymuotoinen maakuntakaava on ainoa ja todennäköisesti myös jää ainoaksi alueidenkäyttöä ohjaavaksi kaavaksi. Myös kaavoituksen edellyttämien selvitysten ja niihin ohjattavien resurssien näkökulmasta KRL-luonnoksessa esitetty oikeusvaikutusten rajaaminen esitettyine siirtymäsäännöksineen vaikeuttaisi ja vaarantaisi muualla KRL-luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden toteutumista. Muun ohella tästä syystä maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi, on KRL-luonnoksessa esitettyä toimivampi huomioiden juuri maakunnan kuntien keskinäiset eroavaisuudet resurssoinnissa ja kaavatilanteessa.

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

--

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

Lupakynnyksen nostamisen (KRL 208 §) seurauksena sekä määräysten vastainen rakentaminen –, että siitä seuraava jälkivalvonnan aiheuttama työmäärä lisääntyy todennäköisesti merkittävässä määrin. Jo nykyiselläänkin rakennushankkeeseen ryhtyvä saattaa usein jättää selvittämättä rakentamisen olennaisia reunaehtoja ja on odotettavissa, että luonnoksessa esitetty lupakynnyksen nostaminen tuskin tilannetta parantaa – päinvastoin. Erityisesti ranta-asemakaavoitetuilla ja asemakaavoitetuilla alueilla 29 m² suuruisen rakennuksen tai 49 m²:n suuruisen katoksen rakentamisella on varsin merkittävä vaikutus. Ranta-asemakaava-alueilla ja tiiviisti rakennetuilla rantayleiskaava-alueilla merkitys korostuu, kun luvan hakemisesta vapautetun rakentamisen määrä suhteutetaan kaavassa osoitettuun rakennusoikeuteen -, varsinkin kun em. ilman rakentamislupaa rakennettavien rakennusten lukumäärä ei ole rajattu. On vaikea nähdä, että rakentamishankkeeseen ryhtyvä ensimmäisenä varmistaisi rakentamismahdollisuudet ja edellytykset rakennusvalvonnasta silloin kun lupaa rakentamiseen ei lähtökohtaisesti tarvita. Esitysluonnoksen perusteella on myös viime kädessä vaikeaa tarkalleen arvioida millainen rakennuskohde itseasiassa edellyttää rakennuslupaa ja millainen ei.

Sijoittamisluvan edellytyksissä asemakaava-alueen ulkopuolella (211 §) on palattu rakennuslain aikaiseen rakennuspaikan vähimmäispinta-alaan ja vähimmäisetäisyys naapurirajoihin on vähennetty neljään metriin. Myös asemakaava-alueen ulkopuolisilla alueilla rakentaminen voi nykytilassa olla jo niin tiivistä, että naapurirakennuspaikalla sijaitsevat rakennukset ja etäisyydet niihin olisi täydennysrakentamisessa syytä ottaa huomioon. Pykälään olisi siksi syytä lisätä vähimmäisetäisyydet naapuritiloilla ja -rakennuspaikoilla jo sijaitseviin rakennuksiin.

212 § Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella ja 219 § Poikkeamislupa

Erityisharkinta-alueen sijoittamislupaa koskevissa edellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Ratkaisua ei voi pitää kannatettavana. Vähäistä suuremman haitan aiheuttaminen kaavoitukselle on jokseenkin tulkinnanvarainen ilmaus ja on vaikea hahmottaa sen soveltamista käytännössä. Vähäistä suuremman haitan (KRL 212 § 1 mom 1 kohta) tarkempi määrittely on tarpeen, jotta vähäisen ja vähäistä suuremman haitan välinen erottelu on mahdollista tehdä. Haitan aiheuttamista koskeva tulkinta on ollut vaikeaa myös MRL:n soveltamisessa. Lakiluonnoksessa esitetystä ratkaisusta seuraa todennäköisimmin suunnittelemattoman hajarakentamisen määrään lisääntyminen.

KRL 219 §:n 1 mom on säädetty, että poikkeamisen voi myöntää kaikista muista paitsi 212 § 1 mom 2 kohdasta. KRL 212 ja 219 §:ien suhteuttaminen toisiinsa jää kuitenkin luonnoksen säädöstekstien perusteella arvioituna hämäräksi:

- poikkeamisella mahdollistettava rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle jne. (KRL 219 § 2 mom 1 kohta), mutta kuitenkin KRL 212 § 1 mom 1 kohta - josta siis voitaisiinkin KRL 219 §:n mukaan poiketa kuuluu: ... ei

saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen muille periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle

- KRL 212 § 1 mom 3 kohta <-> KRL 219 §: poikkeamisella mahdollistettavan rakentamisen ei tarvitse olla sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saatavuuden kannalta?

- KRL 212 § 1 mom 4 kohta <-> KRL 219 §: poikkeamisella mahdollistettava rakentaminen saa aiheuttaa saamelaiden kotiseutualueella vähäistä suurempia haitallisia vaikutuksia ... jne.?

Ylipäättään olisi tarkemmin avattava ja määriteltävä mitä vähäistä suuremman haitan aiheuttamisella ja merkittävillä haitallisilla ympäristö- ja muilla vaikutuksilla esitysluonnoksessa tarkoitetaan. Asemakaava-alueeseen rajautuva, kytkeytyvä tai lähes kauttaaltaan asemakaavoitetun alueen ympäröimä erityisharkinta-alue tai sen osa tulisi lähtökohtaisesti rajata yksittäisen lupaharkinnan ulkopuolelle kokonaan. Lisäksi 219 §:n alkuun olisi selvyuden vuoksi palautettava MRL:n 171 § 1 mom tapaan, että kunta voi erityisesti syystä, HAKEMUKSESTA myöntää...

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu

Tähän saakka maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ranta-alueiden rakentamisessa on oikeuskäytännön myötä vakiintunut ranta-alueiden suunnittelusta peräisin oleva emätilaperiaatteeseen perustuva mitoitustarkastelu. Vastaavan tyyppinen arvioinnin väline on tarpeen myös haja-asutusalueiden tai erityisharkinta-alueiden rakentamisessa yksittäisen lupaharkinnan yhteydessä. Joissakin kunnissa yleiskaavan mitoituksessa ja yksittäisissä luparatkaisuissa on luovuttu kokonaan emätilaperiaatteen käyttämisestä yhtenä mitoituksen perusteena, tai maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen välineenä. Siitä aiheutuu, että yhteismitallinen arviointitapa rakennuspaikkojen tasapuolisessa jakautumisessa eri maanomistajien kesken puuttuu myös kaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla. On toivottavaa, että emätilaperiaatteesta vuonna 2019 Kuntaliiton teettämä selvitys (Maaseutualueiden yleiskaavoitus ja lupahallinto – emätilaperiaate) ja sen tulokset realisoituisivat yksittäisessä lupaharkinnassa ja kaavoituksessa riippumatta siitä minkä kunnan alueesta on kyse. Käytäntöjen yhtenäistäminen tulisi tavalla tai toisella varmistaa myös haja-asutusalueiden ja erityisharkinta-alueiden ollessa kyseessä.

ELY-keskusten valitusoikeus

ELY-keskuksen valitusoikeuden palauttaminen aiemmalle tasolle on erityisen tervetullutta. Vuoden 2017 muutoksen jälkeen on ilmennyt selkeästi, että kunnan monijäseninen toimielin näkee tekemänsä lupapäätökset (suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset) yksittäisinä hankkeina ilman näistä yksittäisistä luparatkaisuista muodostuvaa kokonaisuutta ja päätösten vaikutusta yhdyskuntarakenteeseen, tulevaan kaavaan, luonto- ja kulttuuriympäristön arvoille, virkistystarpeille jne. Kuntapäätäjien ajallinen perspektiivi on kattanut pääasiassa nelivuotisen valtuustokauden loppuun ja päätöksenteon perusteena ovat useimmiten olleet MRL:iin kuulumattomat tekijät

lautakunnan tehdessä esittelijän esityksestä poikkeavan päätöksen. Lupapäätösten johdonmukainen ja laaja-alainen laillisuusvalvonta on käytännössä puuttunut sen jälkeen, kun ELY-keskusten tehtäviä ja puuttumisoikeutta muutettiin (vaikka suunnitteilla ollut maakuntauudistus - ja hallinnon muodostaminen oli vielä tekemättä). Oma-valvonta MRL:n alaan kuuluvassa kuntapäätöksenteossa ei selkeästi ole toiminut.

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 yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

Maakuntakaavan vaihtoehtoinen malli, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi, on KRL-luonnoksessa esitettyä toimivampi kun otetaan huomioon KRL-luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden toteutuminen ja maakunnan kuntien keskinäiset eroavaisuudet resurssoinnissa ja kaavatilanteessa.

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 rakentamislaisissa 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?

--

Torppa Minna
Kokkolan kaupunki - Minna Torppa, kaupunkiluvitus, lupatarkastaja