

Anu Kärkkäinen

6.9.2016

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain (YM019:00/2015)

Rakennusteollisuus RT ry kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta esityksestä.

Yleistä

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman yleisenä tavoitteen on turhan sääntelyn vähentäminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Asuntopolitiikkaan liittyen on ohjelmaan kirjattu useita kannatettavia toimia asuntojen tonttituotannon lisäämiseksi ja rakentamisen kustannusten alentamiseksi (hallitusohjelman Liite 4 Asuntopolitiikan toimet).

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan kaavoituksen ja rakentamiseen liittyen seuraavaa:

- MRL uudistetaan rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi
- lyhennetään päätösprosessia muun ohella valitusmenettelyjä muuttamalla
- viranomaiskäsittelylle asetetaan kaavoitusprosessissa, mukaan lukien YVA, sitovat käsitteilyajat
- sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus
- ELY-keskusten rooli kaavoitusasioissa muutetaan konsultoivaksi
- ELY-keskusten valitusoikeutta kaavapäätöksistä rajoitetaan
- viranomaisten keskinäisten valitusten määrä minimoidaan esimerkiksi ennakkoneuvottelumenettelyllä
- täydennysrakentamisen edistäminen
- asuntojen että tonttien tarjonnan merkittävä lisääminen
- kaikissa rakentamis- ja ympäristöasioissa siirrytään menettelyyn, jossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Valituslupapäätöksille asetetaan sitova määräaika.

Hallitusohjelman pohjalta asetettiin syksyllä 2015 ns. KARALUSU-työryhmä, jonka tehtävänä oli asettamispäätöksen mukaan toteuttaa kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen tähtäävät toimenpiteet. Rakennusteollisuus RT ry oli edustettuna työryhmässä ja joutui valitettavasti jättämään eriävän mielipiteensä työryhmän loppuraporttiin.

Työryhmän toimeksiannon taustatietona ja tehtävänannossa todetaan seuraavaa:

- sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus.
- viranomaisten keskinäisten valitusten määrä minimoidaan esimerkiksi ennakkoneuvottelumenettelyllä.

- uudistuksella lyhennetään kaavoituksen ja rakentamisen päätösessejä
- täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista sujuvoitetaan

Ensinnäkin työryhmän toimeksianto ja tehtävänanto ei valitettavasti pitänyt sisällään hallitusohjelmasta kaikkia niitä maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä toimia asuntojen tontti-tuotannon lisäämiseksi ja rakennuskustannusten alentamiseksi, jotka olisi voitu arvioida ja toteuttaa työryhmän työssä. Luontevaa olisi työryhmän työssä ollut arvioida esim. valitusluvan käsittelylle asetettava määräajan asettaminen kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan kaavoitusasiassa.

Työryhmän työhön liittyen alalla ja elinkeinoelämällä oli hyvin suuret odotukset, kun työryhmän odotettiin hallitusohjelman pohjalta tekevän merkittäviä uudistuksia sääntelyn keventämiseksi ja sujuvoittavan lupa-asioita. Yleisesti voidaan todeta, että työryhmän esityksessä ei ole kyetty ratkaisemaan rakentamistoimialan esille tuomia ongelmia, vaikka hallitusohjelma sitä edellyttää. Jo työryhmälle annetun nimen perusteella syntyi kuva, että tarkoitus on tehdä merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön. Mielestämme esitetyt muutokset ovat riittämättömiä edistämään lupa- ja kaavoitusasioita. Osa työryhmän toimeksiannosta ja niistä hallitusohjelman kirjauksista, jotka koskevat maankäyttö- ja rakennuslakia jäivät kokonaan toteutumatta.

Työryhmän työstä antamamme eriävä mielipide perustui siihen, että työryhmän tehtävänannon mukaisia toimia ei toteutettu. Valitusprosesseihin liittyen työryhmässä rajattiin vain osin ja hyvin tulkinnanvaraisesti ELY-keskuksen valitusoikeutta. Lupaprosesseihin liittyen tehtiin esitys lähinnä aurinkopaneelien ja ilmalämpöpumppujen asentamista. Palvelulu-paukset ja viranomaiskäsittelylle asetettavasta sitovista käsittelyajoista kaavoituksessa jäivät kokonaan toteutumatta.

Todettakoon, että RT, RAKLI ja Kiinteistöliitto esittivät työryhmässä pykäläehdotukset koskien mm. asemakaava-aloitteen käsittelyä ja yksityiskohtaisia kaavamääräyksiä. Ehdotuksista otettiin esitykseen vain säännös, joka koskee yleiskaavan vanhentumista. Uudistan antamamme ehdotukset jäljempänä.

Esityksestä

Esitys sisältää oikeansuuntaisia muutoksia kuten asemakaavan laatiminen kun yleiskaava on ilmeisen vanhentunut ja päätösvallan siirtäminen kunnanhallitukselle. Työryhmän työn merkittävin muutosesitys koskee kaupan sääntelyä, jota kannatamme lämpimästi.

Emme kannata esitystä ELY:jen valitusoikeuden rajaamisesta esitetyssä muodossa. Hallitusohjelman kirjauksen perusteella valitusoikeus olisi tullut poistaa kokonaan. Esityksessä on pyritty varsin epäselvästi ja tulkinnanvaraisesti rajaamaan valitusoikeutta kun rajausta on kirjattu ELY:jen toimivaltasäännöksen eli lain 18§:n kautta. Esitys johtaa siihen, että valitusviranomaisessa jouduttaisiin tutkimaan jokaisessa tapauksessa ensin, onko kysymys ”merkittävistä maakunnallisesta asiasta”, jonka pohjalta ratkaistaisiin valituksen tutkiminen. Valitusoikeus tulisi rajata yksiselitteisesti, jotta rajauksen sisällöstä ei jouduta odottamaan ennakkoratkaisuja korkeimmasta hallinto-oikeudesta vuosien päästä.

Mielestämme ELY:jen valitusoikeus tulee poistaa. MRL:n toimialapykälän 18§:n lisäksi laissa on ELY-keskuksille osoitettu tarkemmin yksilöityjä tehtäviä kuten valitusoikeuden käyttämi-

nen kaavan ja rakennusoikeuden hyväksymispäätöksestä ja eräissä tapauksissa rakennuslu-papäätöksessä. Valitusoikeutta tulee rajoittaa vain valtakunnallisiin asioihin kaikissa asioissa ja kirjata valitusoikeus tai sen rajaaminen lakiin selkeästi tulkintaongelmien välttämiseksi.

Ehdotukset maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

Alla KARALUSU-työryhmässä esitetyt RAKLI:n ja Kiinteistöliiton kanssa laaditut pykäläehdo-tukset maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi ja esitämme edelleen, että lakia muute-taan ehdotustemme mukaisesti.

Rakennusteollisuus RT:n, RAKLI:n ja Kiinteistöliiton 23.3.2016 työryhmälle tekemät ehdo-tukset:

58 a §

Asemakaava-aloitteen käsittely

”Maanomistajan tehtyä aloitteen asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta, on kunnan päätettävä asemakaavan laatimisesta tai sen laatimatta jättämisestä taikka muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä kahden kuukauden kuluessa asemakaava-aloitteen vireille tu-losta.

Jos kunta päättää asemakaavan laatimisen tai muuttamisen aloittamisesta 1 momentin mu-kaisen aloitteen johdosta, kunnan tulee päätöksessään esittää kaavan laatimisen tai muut-tamisen tavoiteaikataulu.”

- Työryhmän työskentelyn aikana esitys torjuttiin ja esitettiin, että säännös sisältyy jo ny-kyiseen Kuntalakiin. Mielestämme kysymys on kuitenkin eri asiasta, koska Kuntalaki sää-tää viranomaisen yleisestä velvoitteesta käsitellä kuntalaisen asia. Todettakoon, että esittämämme maanomistajan aloiteoikeutta koskeva vastaava säännös on ollut pitkään käytössä Norjassa käsittelyaikoinen ja myös Ruotsissa on päätetty ottaa lainsäädän-töön vastaavat muutokset. Ruotsissa on myös tehty tältä osin vertailuja (Privat Initiativ Rätt).
- Näkemyksemme mukaan esitys vastaa hallitusohjelmaa, jonka kirjauksen mukaan lupa-ja valitusprosesseja sujuvoitetaan ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus. Pääsääntöi-sesti kunnat käsittelevät kiinteistönomistajien tekemiä asemakaavapäätöksiä ripeästi mutta toisinaan päätöksen tekeminen voi kestää hyvin pitkään tai kaavan käsittelystä tai sen etenemisaikataulusta ei saada lainkaan tietoa jopa vuosiin.
- Maanomistajan aloiteoikeuden sisältö voitaisiin lainsäädännöllä viedä myös pidemmäl-le. Maanomistajalla olisi oikeus itse laatia kaava ja maankäyttö- ja rakennuslaki säätelisi sen millä edellytyksillä maanomistajan kaavaehdotus tulisi hyväksyä.
- Kunnalla olisi oman harkintansa mukaan oikeus tehdä päätös, jolla se päättää aloittaa asemakaavan laatimisen tai muuttamisen
- Kunta voisi myös tehdä kielteisen päätöksen

66 a §

Asemakaavan muuttaminen eräissä tapauksissa

Asemakaava voidaan muuttaa soveltamatta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ja viran-omaisneuvottelua koskevia säännöksiä.

Edellytyksenä 1 momentin mukaiselle menettelylle on se, että asemakaavan muutoksessa on kyse rakennusten käyttötarkoitusten muuttamisesta siten, että liike- tai toimistorakennuksen taikka muiden vastaavien tilojen käyttötarkoitus muutetaan asuin- ja sitä välittömästi tukevaan käyttöön (eikä rakentamisen kokonaismäärä asemakaavan muutosalueella kasva merkittävästi).

Rakentamisen määrän vähäinen lisääminen on mahdollista 1 momentin mukaisessa menettelyssä.

50 §

Asemakaavan tarkoitus

....

Asemakaava voidaan laatia vaiheittain tai muutoin siten, että asemakaavalla ohjataan vain tietyn tyyppistä maankäyttöä.

42 §

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Asemakaavassa voidaan kuitenkin poiketa yleiskaavasta, jos yleiskaava on ollut voimassa X vuotta, eikä sen mukaista maankäyttöratkaisua voida enää pitää perusteltuna, tai jos yleiskaavan muuttaminen on vireillä ja sitä koskeva yleiskaavaluonnos on asetettu nähtäville ja asemakaava on siinä esitettyjen periaatteiden mukainen.

54 §

Asemakaavan sisältövaatimukset

....

Asemakaava voidaan laatia yleiskaavasta poiketen 42 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin.

57 §

Asemakaavamääräykset

....

Asemakaavaan ei voida ilman erityisiä asemakaavallisia perusteita sisällyttää yksityiskohtaisia rakennuksen ulkoasua tai sen ympäristöä koskevia määräyksiä.

- Joidenkin kuntien yksityiskohtaiset asemakaavamääräykset nostavat merkittävästi rakennuskustannuksia. Kaavoittajalla ei ole lain mukaan velvoitteita arvioida yksityiskohtaisen kaavan aiheuttamia kustannuksia mikä on ongelma. Ongelma ilmenee joissakin kunnissa pääkaupunkiseudulla, joihin kohdistuu suurin rakentamispaine ja jolle rakennetaan tällä hetkellä lähes puolet asuntokannasta.
- Kaavamääräyksissä mennään usein rakennussuunnittelun tasolle ja määräykset sisältävät yksityiskohtaisia teknistä toteutustapaa koskevia määräyksiä, joita tulisi ratkoa pikemminkin rakennuslupavaiheessa.
- Esimerkkejä kaavamääräyksistä:
 - Rakennuksen pääasiallisena julkisivumateriaalina tulee käyttää värirappausta, väribetonia tai vastaavaa
 - Rakennuksen julkisivusta ulostyöntyvien parvekkeiden tulee olla ripustettuja
 - Parvekkeiden takaseinät tulee verhota lämminsävyisellä puulla

- Rakennukset tulee jakaa enintään 15 m pituisiin osiin joko porrastamalla tai matalammin rakennusosin
- Askartelu-, kerho- ja vastaavaa yhteistilaa tulee rakentaa 1.5 % tontin kerrosalasta
- Yksityiskohtaiset kaavamääräykset hidastavat viranomaisen kaavoitustyötä ja tonttitarjontaa kun kohde ”piirretään” valmiiksi yksityiskohtia myöten kaavoittajan työpöydällä.
- Hankkeiden toteutus viivästyy, kun toteuttaja joutuu lähes poikkeuksetta hakemaan kaavaan poikkeuslupan esim. taloudellisemman ratkaisun toteuttamiseksi. Saamamme tiedon mukaan esimerkiksi Helsingissä viime syksynä olisi 48 kerrostalohankkeesta vain 2 edennyt toteutukseen ilman poikkeuslupaa.
- Asemakaavallisten määräysten tulee palvella asemakaavallisia tarkoituksia. Muiden kuin maankäytöllisistä syistä kaavaan otettavien määräysten ottaminen kaavaan ei tulisi olla sallittua.
- Esitämme, että säännökset asemakaavamääräysten sisällöstä otetaan vaihtoehtoisesti kaavamerkintäasetukseen, jossa todettaisiin mitä kaavassa voidaan määrätä ja todettaisiin, että vain erityisistä syistä kaavassa voisi määrätä muista kuin asetuksessa mainituista asioista.

Lopuksi

Kaavoitusprosessin keventäminen ja kaavaproessin lyhentäminen on ensiarvoisen tärkeää koska erityisesti kaupunkiseuduille kohdistuu suuria rakennuspaineita ja pulaa on erityisesti kohtuuhintaisista asunnoista.

Pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että kaavoitusprosessissa voidaan asettaa viranomaiselle määräaikaista vastauksen antamiselle ja asian käsittelylle.

Tonttituotannon ja asuntorakentamisen lisäämiseksi kaavoitus- ja lupaprosessien sujuvuus ja joustavuus ovat usein kiinni kuntien halusta käyttää lain suomia mahdollisuuksia. Erityisiä ongelmia on liittynyt käyttötarkoitustenmuutoksiin, jotka ovat suurelta osin kaupunkien kässissä ja edellyttäisi kaupungeilta joustavuutta ja myönteisyyttä. Joissakin kaupungeissa esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksiin suhtautuminen on nihkeää. Sujuvuudesta ja joustavuudesta Vantaan kaupunki on erinomainen esimerkki. Mikäli tavoitteita ei kunnissa ja kaupungeissa vapaaehtoisesti saavuteta tulee sujuvoittaminen ja keventäminen toteuttaa lain-säädännöllä.

Kunnat eivät halua myöskään ottaa vastaan yksityisten antamia suunnittelu- ja kehittämisresursseja eikä siihen lainsäädäntökään velvoita. Kunnat haluavat määrittää kaavan yksityiskohtaisesti itse ja toisaalta kunnat eivät ole velvollisia miettimään kaavan kustannusvaikutuksia eikä siihen ole kunnissa riittävää osaamista. Alalla nähdään epäkohtana kaavoituksen lakisääteisen prosessin ulkopuolella tapahtuva ohjaus kuten esimerkiksi kaupunkikuvaneuvottelukunnat, jonka vuoksi joissakin tapauksessa hankkeet suunnitellaan uudestaan.

Pidämme valitettavana, että tällä hetkellä lausunnolla oleva laaja Yhden luukun periaatetta koskeva selvitys ei pidä lainkaan sisällään MRL:n kaavoitusasioita. Käsityksemme mukaan ehdotukset olivat esillä yhden luukun periaatetta koskevan selvitystyön yhteydessä. Kun niitä ei ole käsitelty ns. KARALUSU-työryhmässäkään jäävät ne ilmeisesti kokonaan selvittämättä ja toteuttamatta.

Olemme huolissamme valitusoikeuteen liittyvien hallitusohjelman kirjausten toteutumisesta. Oikeusministeriössä on vireillä hanke hallintolain uudistuksesta, jossa yhteydessä on tarkoitus muuttaa säännöksiä muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriöstä saamamme tiedon mukaan esitys ei sisällä säännöksiä siirtymisestä valituslupamennettelyyn rakentamis- ja ympäristöasioissa eikä myöskään säännöksiä rakentamis- ja ympäristöasioissa valituslupapäätöksille asetettavaa sitovaa määräaika. Myöskään KARALUSU-työryhmä ei ole esittänyt muutoksia edellä mainittuihin asioihin. Pidämme tärkeänä, että ympäristöministeriö toteuttaa muutokset, että valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa rakentamis- ja ympäristöasioissa ja valituslupapäätöksen käsittelylle asetetaan sitova määräaika. Valituslupapäätöksen käsittelyn määräaika voisi käsityksemme mukaan olla 4 kuukautta.

Pidämme tärkeänä, että työryhmän esitystä muutetaan ja muutokset toteutetaan kiireellisinä. Lisäksi esitämme, että maankäyttö ja rakennuslain kokonaisuudistus käynnistetään jo tällä hallituskaudella.

Rakennusteollisuus RT ry

Tarmo Pipatti
toimitusjohtaja