

Viite: Pyydetty lausunto (diaarinumero: VN/279/2018)

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Johdanto

Ympäristöministeriö pyytää 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.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa uusiin toimiin. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla parannettaisiin sääntelyn vaikutavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, rakentamisen laadun parantamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi.

Tausta

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi (ympäristöministeriön päätös 24.4.2018). Työryhmä nimitti lisäksi kuusi valmistelujaostoa, joissa oli jäseninä ympäristöministeriön virkamiehiä ja pysyvinä asiantuntijoina sidosryhmäfoorumiin kuuluvien tahojen edustajia. Eduskuntavaalien jälkeen parlamentaarisen seurantaryhmän kokoonpano muuttui osittain (ympäristöministeriön päätös 26.6.2019). Toimielimet asetettiin 31.12.2021 asti. Valmistelun aikana järjestettiin lisäksi lukuisia seminaareja ja työpajoja sekä kuultiin laajasti eri sidosryhmien edustajia.

Lausuntopyynnön kohteena on ympäristöministeriön ehdotus uutta kaavoitus- ja rakentamislakia koskevaksi hallituksen esitysluonnokseksi.

Tavoitteet

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 luissa 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.

Raahen kaupungin lausunto

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia, VN/279/2018. Rakennuslainsäädäntö uudistuu kokonaisuudessaan. Lailla kumotaan voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki.

Samassa yhteydessä on tehty muutosesityksiä eräisiin muihin lakeihin. Ennen kaikkea maankäyttöä koskevat osittain ajantasaistettavat kiinteistönmuodostamis- ja lunastuslaki, joista hallituksen esitys on jo annettu (HE 26/2021).

Esitys kaavoitus- ja rakennuslaiksi

Lakiluonnos on keskikokoiselle kaupungille epäsuotuisa. Esityksestä näyttää lisääntyvän tehtäviä ja veloituksia kunnille sekä maanhankinnan kustannusten nousua.

Lakiuudistus on maankäytön suunnittelun ja rakentamisen keskeinen perusta ja toiminnan edellytys. Lakiuudistuksella on merkittävä yhteys myös lunastuslain uudistamiseen ja korostumiseen asemakaavan yleisten alueiden haltuunoton toimitusmenettelyssä.

Raahen kaupunki katsoo, että lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi ei tule viedä eteenpäin ja sen valmistelu tulee keskeyttää. Tarvittavien muutosten tekeminen ja niiden vaikutusten arviointi ei ole mahdollista suunnitellussa aikataulussa. On myös epäselvää, onko kuntien kuuleminen ollut riittävää lakia valmistellessa suhteessa niihin taloudellisiin vaikutuksiin, joita lakiuudistus kunnille edetessään tuottaisi.

Lain lähtökohdat eivät tunnista maankäytön suunnittelun arkirealismia, jossa maankäytön, kaavoituksen ja rakennusalan osaajien rekrytoiminen kuntiin on haasteellista isommisakin kaupungeissa. Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on varsin toimiva. Raahen kaupunki katsoo, että kuntien päätösvaltaa ei saa entisestään kaventaa.

Nykyisessä laissa ei ole sellaisia lainuudistustarpeita, jotka vaatisivat voimassa olevan lainsäädännön perustavanlaatuista uudistamista, johon nyt on ryhdytty. Toisaalta uudistus ei näytä tuovan helpotusta niihin ongelmallisiin asetelmiin, joita nykyinen laki arkityössä aiheuttaa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja eri kaavatasojen oikeusvaikutukset

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän säilyttäminen kaavahierarkioineen ennallaan on järkevää. Nykyinen lainsäädäntö on toimiva ja mahdollistaa kunta-kohtaisesti sovitettuja toimintamallit, kuten jatkuvan yleiskaavoituksen mahdollisuuden.

Maakuntakaavoituksen oikeusvaikutusten karsiminen ja ELY-keskuksen roolin vahvistaminen valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden toimeenpanossa sen sijaan ei jouhevoita menettelykäytäntöjä. Jotta kunnissa voitaisiin toimia joustavasti ja ketterästi alueidenkäytön suunnittelussa, olisi tärkeää, että kaavajärjestelmän hierarkia säilyisi ennallaan niin, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioiminen arvioidaan jo maakunnan mittakaavassa. Tämä on myös ainoa tapa hallita ilmastonmuutoksen hidastamisen ja luonnonmonimuotoisuuden turvaavaa yhdyskuntarakenteen kehittämistä, sillä kyseiset ilmiöt skaalautuvat kaikille hallinnon tasoille ja vaativat ratkaisuja kaikilla tasoilla.

Se, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän oikeusvaikutuksia yleispiirteisellä, eli maakuntakaavan kaavatasolla heikennetään ja vahvistetaan valituskäytäntöjä, kuten nyt ollaan tekemässä, johtaa poukkoilevaan, ei kokonaiskuvaa hallitsevaan ja ei läpinäkyvään maankäytön suunnitteluun. Tämä ei ole kiinteistönomistajien tai kunnan etu eikä palvele ympäristöön liittyvien haasteiden hallinnassa. Sen sijaan olisi parempi käytäntö vahvistaa kuntien ja ELY-keskusten roolia maakuntakaavan laatimisessa.

Maakuntakaavoissa tulisi säilyttää maakuntaliiton autonomia sen määrittelemisessä, mitkä seikat maakunnan alueella vaativat maakunnallista tarkastelua ja säilyttää maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Erityisesti energiantensiivisyyden kasvaessa siirryttäessä hiilettömiin teollisuus- ja liikenneratkaisuihin, ei muutokseen kyetä ilman maakunnallisen tason suunnittelua. Esimerkiksi tulvarajojen asettamiseen ja tulvien hallintaan liittyen maakunnallinen suunnittelutaso palvelisi kuntien etua. Lisäksi ilmastoon ja luonnonmonimuotoisuuteen liittyvä vaikutusten arviointi olisi luontevampaa toteuttaa maakunnallisella, kuin kunnallisella tasolla.

Kuntien alueidenkäytön suunnittelutaso

On hyvä, että yleiskaavoitus ja asemakaavoitus säilyttävät nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Tämä mahdollistaa kaavoituksen kytke-
misen kuntastrategisiin tavoitteisiin ja strategiseen maankäytön suunnitteluun, mikä vahvistaa strategisten maankäytönsuunnitelmien demokraattista legitimitettä. Lakiuudistuksessa olisi mahdollistettava myös hyväksi koettu jatkuvan yleiskaavoittamisen käytäntö. Jotta jatkuva yleiskaavoitus olisi helpommin otettavissa käyttöön, tulisi lakiin lisätä reunaehtoja sen suhteen, minkälainen selvitys- ja tietopohja on riittävä kulloinkin käsillä olevien teemojen ratkaisemiseksi. Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely on kannatettava uudistus.

Yleiskaavan käyttämistä rakentamisen perusteena tulisi tarkastella laissa laajemminkin kuin vain asuin- ja tuulivoimarakentamiseen liittyen. Tulisi arvioida, voidaanko muidenkin nk. vihreän energian tuotantolaitosten rakentaminen lu-

vittaa vastaavin ehdoin yleiskaavalla. Yleiskaavan laatimiskustannusten periminen olisi tällöin syytä laajentaa kaikkiin yksityisen edun vaatimiin yleiskaavoihin. Huomionarvoista on kuitenkin määritellä ne reunaehdot, jolloin yleiskaavan käyttäminen suoran rakennusluvan perusteella ei ole mahdollista asutukseen tai energiantuotantolaitosrakentamiseen liittyen. Lisäksi poikkeamisluvitusten reunaehdoista yleiskaavan ohjaamaan rakentamiseen liittyen tulisi säätää liittyen esimerkiksi energiantuotantolaitosten teknologiseen kehittymiseen, jolloin parhaan ja tehokkaimman teknologian käyttäminen on perusteltua.

Uudet vuorovaikutuskäytännöt

Lakiuudistuksessa esitetyt uudet vuorovaikutuskäytännöt vaikuttavat kesken-eräisiltä, sekavilta ja ristiriitaisilta.

Mitä tarkoittaa 66§ kohta: ”*Mahdollisuuden varaaminen mielipiteen esittämiseen kaavan valmisteluvaiheessa ei ole tarpeen, jos kaavalla ei ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia ja kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta riittävä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen voidaan turvata kaavan aloitusvaiheessa sekä asettamalla kaavaehdotus julkisesti nähtäville*”? Onko jossakin tapauksessa mahdollista, että kaavaehdotusta ei asetettaisi julkisesti nähtäville? Epäselvää on myös, mitä lakiluonnoksessa tarkoitetaan kohdalla ”*ilmoituksen lähettäminen ei ole tarpeen, jos asianomainen on hyväksynyt yleis tai asemakaavaehdotuksen*”. Miten asianosainen ilmoittaa hyväksyneensä asema-kaavaehdotuksen?

Valmisteluvaiheen mielipiteen antamisen mahdollisuuden sisällyttäminen lakiin lisää käytännössä kaavaprosessiin yhden tason lisää. Tämä kaventaa kuntien harkintavaltaa erilaisten kaavaprosessien läpiviennissä. Valmisteluvaiheen kuuleminen on jo vakiintunut toimintatapa Raahessa ja mielipiteen antaminen on sidottu kaavaluonnoksen nähtävilläoloon. Tulisi myös määritellä tarkemmin kuulemisen prosessista, esimerkiksi mikä mielipiteen annon määräaika on. Suunnitteluprosessi ei etene, mikäli mielipiteitä tulee huomioida prosessin kuluessa jatkuvasti.

Tavoite ilmastomuutoksen hillitsemisestä sekä luonnonmonimuotoisuuden turvaamisesta

Lain tavoite ilmastomuutoksen hillitsemisestä on tavoiteltava, mutta myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tulee huomioida vastaavasti. Laissa osoitetaan selkeästi ne seikat, joiden kautta ilmastomuutoksen hillintää voidaan kaavoituksessa edistää (5§ 1-3 kohdat). Myös luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi olisi löydettävä arvioitavissa oleva kriteeristö vastaavalla tavalla.

Sen sijaan kaavan vaikutusten selvittäminen suhteessa luonnonmonimuotoisuuteen sekä ilmastoon ja ilmastomuutoksen hillintään on vaatimuksena kohduttuon (71§ kohdat 3 ja 5). Kyseisten seikkojen selvittäminen vaatii hyvin laajaa ja moniammatillista osaamista, jollaista tällä hetkellä ei ole edes välttämättä tarjolla. Vaikutusten oikea arviointi edellyttäisi kaikkien yhdyskuntarakentamiseen vaikuttavien rakenteiden ja ekosysteemien elinkaarimallin hallintaa. Tämä avaa herkän valitustien ja ajaa kunnat laatimaan erittäin laajoja, kalliita ja yksityiskohtaisia selvityksiä kaavoituksen yhteydessä.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Laissa ei tulisi määritellä, millä alueilla kaupunkiseutusuunnitelma on laadittava. Kyseisenkaltainen määritelmä on keskisuuren kaupungin näkökulmasta eriarvoistava, eikä lakiluonnoksessa tunnisteta muita ylikunnallisia suunnittelupaineita, kuin kasvukeskuksiin liittyvät seikat.

Digitalisoidut tietorakenteet ja tietoaineisto

Lakiluonnoksen vaatimus digitalisoitujen tietorakenteiden tietojen yhdistämisessä maakunnan liittojen, kuntien ja valtion järjestelmien kanssa on kustannusvaikutuksiltaan kuntien tämänhetkinen resurssitilanne huomioiden kohtuuton.

On epäselvää, mitä lakiuudistuksessa tavoitellaan ajantasaisella tietoaineistolla ja siitä laadittavalla tiivistelmällä. Riippuen lain tavoitteesta tietoaineiston suhteen, toteuttamisen kustannukset voivat olla hyvin vaihtelevat. Lakiuudistuksessa esitetään, että kuntalaiselle on varattava mahdollisuus esittää mielipide kaava-asioiden kokonaisuudesta ja kaavoitusaloitteista. On kuitenkin epäselvää, mihin prosessiin tämä mielipiteen esittäminen johtaisi.

Vaikutukset maapolitiikkaan

Katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuus esityksen mukaan poistuisi. Ne voitaisiin ostaa tai lunastaa. Nähdään kustannusten nousu ja aikataulujen pitkittyminen yhdyskuntarakenteen toteuttamisessa.

Vanhojen rakennuslain aikaisten, haltuun otettujen yleisten alueiden omistusoikeuden siirtyminen kunnalle suoraan lain nojalla ollaan myös poistamassa. Rakennuskaavojen aikaisia katuja on muodostettu kiinteistöiksi toistaiseksi vähän Raahessa. Seuraa yhtäkkinen kiire hakea katualueiden lohkomisia, joiden avulla menettely on ollut joustavaa ja edullista. Jos toimituksia ei ehditä tehdä ennen lain voimaantuloa tai mahdollisten siirtymäsäännösten aikana, jää todennäköisesti epäselvyyksiä kiinteistöjärjestelmään.

Lunastuskorvaustilanteet tulisivat yleistymään, jolloin seuraa huomioitavaksi käypän arvon päälle määrättävä kompensatio yleisistä alueista maanomistajille maksettaviin korvauksiin. Yleisten alueiden vapaaehtoiset kiinteistöluovutukset kaupungille loppuisivat, koska lunastusrelaatiosta seuraa nähtävästi korkeampi hinta.

Näyttää, että eri tilanteisiin ennestään sopivia menettelytapoja karsiutuu pois. Luonnoksessa esitetyt muutokset eivät näyttäisi ainakaan edistävän kaupungin maapolitiikkaa.

Kaavoituksesta seuraava arvonnousu

Valmistellun mukainen kunnan kaavoituksen toteuttamisen kustannusvastuun kasvattaminen huonontaa kaupungin taloudellisia mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata.

Kustannusvastuu on jäämässä pois kaikilta säädetyn kerrosneliömetrirajan alle jääviltä kaavahankkeilta. Kaavan toteuttamisen kustannukset pystyttäisiin kattamaan maanomistajilta perittävillä sopimuskorvauksilla vain erittäin suurta arvonnousua tuottavissa hankkeissa.

Koittuu painetta kerätä kaavan toteuttamisen kustannuksia veroista. Toisin sanoen nekin maksavat, jotka eivät hyödy kaavasta.

Esitys kiinteistönmuodostuslaiksi ja Laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta

Lakiesitys kiinteistönmuodostamislaki sisältää keskeisimmiltä osin tietosuojaa, toimitusmenettelyä, tiedottamista ja rekisteröintiä koskevia muutoksia. Osittain näyttää tulevan entistä joustavampia menettelyvaihtoehtoja ja sähköisten toimintatapojen mahdollistaminen.

Lunastuslain muutoksista seuraa niin ikään vaikutuksia toimitusmenettelyyn ja korvauksiin. Yleisten alueiden lohkomisen asemesta kiinteistönmuodostus muun muassa katualueiden osalta tapahtuisi lunastamalla. Lunastuskorvaukset ovat jo tähän mennessä nostaneet maan hintatasoa, koska vapaaehtoisissa kaupoissa on voitu yleensä suorittaa maltillisia raakamaan hintoja.

Kaavoituksen tulee lähteä ensisijaisesti kaupungin omista lähtökohdista. Kaupunki ei voi aina kaavoittaa vain omia maitaan. Lunastamista on käytetty harvoin pakkotilanteissa. Alueiden hankinta ilmeisimmin muuttuu entistä hankalammaksi.

Siirtymävaihe lisää kiinteistönmuodostamisen tarvetta erityisesti vanhojen katualueiden osalta ja aiheuttaa monenlaista lisätyötä. Lakiuudistuspaketeista seuraa merkittävästi lisäkoulutuksen tarvetta kiinteistörekisterinpitokaupungin henkilöstölle.

Tavanomainen ja vaativa rakennusvalvonta

Kahden tason rakennusvalvontojen malli on lakiluonnoksessa epäselvä ja tarpeettoman monimutkainen, eikä mahdollisia ongelmakysymyksiä ole huomioitu, mallin tavoitteet ovat saavutettavissa muilla keinoin. Raahen rakennetaan vuosittain noin 50 omakotitaloa, ja jokunen kerrostalo ja julkinen rakennus. Kaupunki haluaa jatkossakin päättää ja olla lupaprosessissa näissä kohteissa, eikä siten että palvelut ostetaan suuremmasta kaupungista. Muutos lisää byrokratiaa ja monimutkaistaa kaikkia lupaprosessin vaiheita.

Sijoittamislupa ja rakentamislupa

Lakiluonnoksen lupajärjestelmä muutokset ovat epäselviä ja kuntia paljon työllistäviä. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan käsitellään suunnittelu- tarveratkaisu, poikkeamislupa ja rakennuslupa. Rakennusluvan alla on pienemät toimenpiteet, joille on myös jatkossakin tarvetta. Varsinkin asemakaava-alueella tulee pienemmätkin rakennelmat terveellisuuden ja turvallisuuden vuoksi pitää lupajärjestelmän piirissä.

Rakennusluvut tietomallipohjaisiksi

Rakennusluvan tietomallipohjaisuuteen liittyvät vaatimukset edellyttäisivät järjestelmien sekä prosessien uudistamista ja henkilöstön osaamisen merkittävää kehittämistä. Raahessa on noin 25 000 asukasta ja tietomallipohjainen rakennuslupa ei palvele pienempiä rakennushankkeita, joissa resurssit ovat muutenkin rajalliset. Tavanomaisempi suunnittelu ja rakennuslupa tulisi olla näissä kohteissa jatkossakin käytössä.

Pätevyysvaatimukset

Tavanomaisen rakennusvalvonnan rakennustarkastajan ei ole tarpeellista osoittaa pätevyyttä ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella. Pätevyysvaatimukset tulee kohtuullistaa siten, että rakennusinsinööri voi toimia kunnan rakennustarkastajana. Kustannukset nousevat, jos pätevyysvaatimuksia lisätään ja se vaikeuttaa työvoiman palkkaamista kuntiin. Huomioitava on myös, että kohteet ovat pääosin omakotitaloja ja niitä pienempiä kohteita, joiden vaatimustaso on alhaisempi.

Rakennusvalvonnan lisätehtävät

Rakennusvalvonnalle ei tulisi säätää ydintehtäviin liittymättömiä kokonaan uusia tehtäviä (rakennus- ja purkumateriaaliselvitykseen, varastoitavien maamassojen laatuun, sattuman varaiset tarkastusten tekemiseen tai rakennusten katsastamiseen liittyvät valvontatehtävät ja vastuut). Nämä tehtävät ovat rakennushankkeeseen ryhtyvän ja kiinteistönomistajan tehtäviä. Ei ole tarpeellista, että kunta ottaisi tästä vastuuta.

Hulevedet

Lakiluonnoksen lähtökohtana oli, että hulevesisäätelyyn tehdään vain eräitä kuntien toivomia selvennyksiä ja tarkennuksia soveltamisen helpottamiseksi, eikä säätely ole tässä vaiheessa laajojen periaatteellisten muutosten tarpeessa. Kuitenkin säännöksiä ja niiden perusteluita on muutettu oleellisesti. Muutosten seurauksena hulevesien hallintaa koskeva säätely ei enää riittävästi tue kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti.

RAAHEN KAUPUNKI

Rakennusvalvonta
Maankäyttö ja mittaus
Kaavoitus

Johtava rakennustarkastaja
Juha Arola

Kaupungingeodeetti
Mikko Moilanen

Kaavoituspäällikkö
Anu Syrjäpalo