

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään on esitetty nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Näiden lisäksi laissa säädettävillä kaupunkiseuduilla olisi laadittava kaupunkiseutusunnitelma. Tämä velvoite koskee myös Kauniaisten kaupunkia.

Yleiskaava

Yleiskaava ja asemakaava säilyttäisivät pitkälti nykyiset roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, mutta niihin ehdotetaan lakiehdotuksen mukaan eräitä kaavaprosessin sujuvuutta lisääviä muutoksia. Kauniaisissa ei ole laadittu yleiskaavaa. Yleiskaavan sijaan on laadittu maankäytön yleissuunnitelma, joka yleispiirteisenä suunnitelmana sijoittuu maankäytön hierarkiassa yleiskaavan rinnalle asemakaavoitusta ohjaavaksi mutta epäviralliseksi tavoiteohjelmaksi. Kauniainen on lähes kokonaan asemakaavoituksen piirissä ja kaavahierarkia, jossa maakuntakaava yhdessä kaupungin strategioiden ja ohjelmien kanssa ohjaa tarkempaa kaavatasoa on pidetty Kauniaisissa varsin toimivana ratkaisuna.

Asemakaavan laadulliset vaatimukset

Laissa ehdotetaan säädettävien kaavojen laadullisista vaatimuksista, joihin kaavoja laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ja jotka olisivat perusteena kaavan sisällön laillisuuden arvioinnille. Laadulliset vaatimukset korvaisivat nykyisessä laissa kaavoille asetetut sisältövaatimukset. Myös asemakaavojen osalta laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laadullisista vaatimuksista. Uudet, uudelleen muotoillut tai nykyistä laajemmat laadulliset vaatimukset koskisivat asuinalueiden monipuolisuutta ja alueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, liikenteen järjestelyjen toimivuutta ja turvallisuutta sekä vähähiilisen liikkumisen, erityisesti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten toteutumista sekä viherympäristön riittävyttä kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä.

Kauniaisten kaupunki pitää asemakaavan laadullisten vaatimusten täsmentämistä ja lisäyksiä tarpeellisina, mutta toteaa, että esitetyistä vaatimuksista seuraa väistämättä kaupungille uusia ja laajentuvia vaatimuksia kaavoitusmenettelyssä. Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksen selvitysveloitteet laajenevat, mikä tarkoittaa kuntatasolla usein uusien selvitysten hankkimista. Jo vireillä olevien kaavojen vuoksi tämä tulisi huomioida myös siirtymäsäännöksissä. Kauniaisten kaupungin asemakaavat koskevat lähes poikkeuksetta täydennysrakentamista ja kaava-alueet ovat varsin pieniä. Lakiesityksessä ehdotetut asemakaavojen laadulliset vaatimukset ovat luonteeltaan kokonaisvaltaisia ja olisivat Kauniaisten kaupungin näkökulmasta otettavissa huomioon pienten asemakaavojen sijaan laajempien maankäytön suunnitelmien yhteydessä kuten yleiskaavoituksessa tai muissa yleispiirteisimmissä maankäytön suunnitelmissa. On vaikeaa hahmottaa, miten yksittäisessä, vain yhtä tai muutamaa kiinteistöä koskevassa asemakaavassa voitaisiin ottaa huomioon mm. asuinalueiden monipuolisuus ja eriytymiskehityksen ehkäisy.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kaupunkiseutusuunnitelmasta. Ko. suunnitelma olisi pakollinen mm. Helsingin kaupunkiseudulla eli myös Kauniaisissa. Lakiesityksen mukaan kaupunkiseutusuunnitelma olisi oikeusvaikutukseton. Kaupunkiseutusuunnitelman osalta noudatettaisiin laissa määriteltyjä kaavoituksen osallistavia menetelmiä ja vaikutusten arviointia koskevia vaatimuksia sekä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Kauniaisten kaupunki ei pidä tarpeellisina pakottaa tietyt kaupunkiseudut laatimaan kaupunkiseutusuunnitelmaa nykyisten, vapaaehtoisuuteen perustuvien seudullisten suunnitelmien sijaan. Lisäksi varsinkin pienten kuntien resursseja sitoutuisi tähän uuteen lakisääteiseen tehtävään muiden, pienen kunnan näkökulmasta asemakaavoitukseen ja yhdyskuntarakentamiseen liittyvien tärkeämpien tekijöiden kustannuksella. Kuten Kuntaliittokin lausunnossaan toteaa, kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelun tulee säilyä vapaaehtoisena toimintana, jotta kunnat voivat tehdä yhteistyötä esimerkiksi MAL - sopimusmenettelyyn liittyen. Uusi suunnittelutaso jäykistäisi nykyisiä ketteriä seututasoisen suunnittelun toimintatapoja eikä toteuttaisi uudistuksen tavoitetta alueidenkäytön suunnittelun sujuvuuden edistämisestä. Kaupunkiseutusuunnitelman ollessa oikeusvaikutukseton vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen soveltaminen ovat turhan raskaita prosesseja suhteessa hyötyihin.

Digitalisaatio ja alueidenkäytön tietomalli

Yksi lakiesityksen keskeisimmistä tavoitteista on rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistaminen. Digitalisaation tavoitteena on toimiva yhteiskunta, jossa yhteentoimiva tieto virtaa oikeansuuntaisin tietovirroin, hyvin organisoitujen tietovarantojen välillä. Tieto on saatavilla sitä hyödyntäville yhteiskunnan eri toimijoille. Digitalisaation edistäminen on sinällään kannatettava tavoite ja sitä edistetään kunnissa monin tavoin, mutta sen toimeenpano esitetyllä tavalla vaatii kuntatasolla merkittäviä resursseja ja koulutusta.

Lisäksi lakiesityksessä säädetään alueidenkäytön tietomallista. Lakiesityksen mukaan Suomen ympäristökeskuksella on oikeus saada rakennetun ympäristön tietojärjestelmään viivytyksettä kunnalta pysyvän tunnuksen ja muun tunnistetiedon sekä vaihetiedon kanssa:

- 1) kaavaehdotus;
- 2) hyväksytty kaava;
- 3) lainvoimainen kaava;

- 4) kaavaselostus;
- 5) tieto rakennuskiellosta;
- 6) tieto rakentamisrajoituksesta;
- 7) tieto toimenpiderajoituksesta;
- 8) tieto erityisharkinta-alueesta;
- 9) tonttijakosuunnitelma;
- 10) yleisen alueen suunnitelma;
- 11) tieto yleisen alueen luovuttamisesta yleiseen käyttöön
- 12) rakennusjärjestys;
- 13) poikkeamispäätös
- 14) kaupunkiseutusuunnitelma;
- 15) kunnan maapolitiikan ohjelma;
- 16) kunnan maapolitiikan yhteenveto.

Edellä mainittujen yksilöivien tunnusten lisääminen kaikille edellä listatuille tiedoille on suuri ja kallis kehitystyö. Yksilöiviä tunnuksia tarvittaisiin lakiesityksen mukaan siksi, että kuntien tuottamat tiedot kopioitaisiin myös valtion järjestelmään. Kunnissa on yksilöivät tunnuksia kaavoille jo nyt. 2000-luvun alkupuolella kunnissa otettiin laajamittaisesti käyttöön kuntien perusrekisterit, jotka sisältävät kunnan väestö-, kaava-, kiinteistö-, osoite- ja rakennusrekisterit. Kauniaisissa on käytössä digitaaliset perusrekisterit, joita käytetään kunnan eri organisaatioissa. Rekisteritietoihin on tehty ja tehdään edelleen perusparannustyötä. Avoimia rajapintoja on avattu ja lisää ollaan avaamassa. Yhteydet muihin järjestelmiin olisi hyvä toteuttaa rajapinnoin, eikä tietoja kopioimalla kuten lakiesityksessä ehdotetaan.

Osallistuminen ja vuorovaikutus

Kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen liittyen lakiesityksessä ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen tehostamista sekä varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Esityksessä mm. todetaan, että vuosittaisen kaavoituskatsauksen sijaan tulisi kunnan pitää yllä jatkuvasti tietoaaineistoa kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista ja myös kuntaan saapuneista kaavoitusaloitteista sekä niiden käsittelyvaiheesta. Tiedon saavutettavuuden turvaamiseksi kunnan olisi kuitenkin laadittava kerran vuodessa tietoaaineistosta tiivistelmä ja tiedotettava siitä tietoaaineiston tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla. Aineiston pitäisi olla saatavilla myös yleisessä tietoverkossa. Tietoaaineiston yhteydessä olisi tarjottava mahdollisuus esittää mielipide kaava-asioiden kokonaisuudesta ja kaavoitusaloitteista. Kauniaisten kaupunki toteaa, että tiedottamisen tehostaminen yleisellä tasolla on kannatettavaa mutta huomauttaa, että lakiesityksessä esitetyt uudet velvoitteet vaativat kunnilta lisäresursseja sekä ovat omiaan pidentämään kaavaprosessien läpivientä. Lakiesitykseen liittyy myös epäselvyyksiä, sillä lähiaikoina vireille tulevia kaava-asioita ei aina ole mahdollista ennakoita ja jatkuva mielipiteiden esittäminen kaava-aineistosta on omiaan luomaan sekaannusta. Kauniainen kannattaa nykyistä käytäntöä, jonka mukaan asioista lausutaan silloin kun ne ovat tietyssä

valmisteluvaiheessa. Näistä käynnistyvistä lausuntovaiheista tiedottamista kannattaa parantaa ja tarvittaessa pidentää lausuntoaikoja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi.

Lisäksi lakiesitykseen on ehdotettu lisättäväksi kunnan jäsenen oikeudesta tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Kunnan olisi käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Kauniainen kaupunki toteaa, että aloiteoikeuden lisääminen kaavoitus- ja rakentamislakiin ei ole tarpeellinen, sillä kuten Kuntaliittokin lausunnossaan toteaa, vastaavasta oikeudesta säädetään nykyisellään kuntalaissa. Sen sijaan uutena asiana on esitetty käsittelyaikataulu sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuden vahvistamiseen liittyvä esitys, jonka mukaan kaavoitusaloitteista ja niiden käsittelystä tulee tiedottaa sekä antaa mahdollisuus mielipiteen jättämiselle. Kuten jo edellä todettiin, on esitetty lisäys omiaan hidastamaan kaavaprosessien läpivientiä sekä tulee vaatimaan kunnilta lisäresursseja. Esitetty käsittelyaika on varsin tiukka. Lisäksi on hyvä muistaa, etteivät kaikki aloitteet päädy kaavahankkeiksi. Aloitteiden sisältövaatimukset ja tavoitteet tulee ensin arvioida voimassa olevien lakien ja kunnallisten ohjelmien kuten strategioiden, puitteissa. Tuleeko näissäkin tapauksissa toimia lakiesityksen mukaisesti tiedottamisen ja vaikutusmahdollisuuden osalta?

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

Maapolitiikka

Lakiluonnoksessa maapolitiikkaa koskevat säännökset on koottu lukuun 20. Luvussa säädetään kunnan maapolitiikasta, maapolitiikan ohjelmasta sekä maapolitiikan seurannasta ja avoimuudesta. Maapolitiikkaa säännellään laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin voimassa olevassa laissa ja lakiluonnos lisää kuntien tehtäviä nykyiseen verrattuna. Vaikka maapoliittisen ohjelman laatimista voidaan aktiivista maapolitiikkaa harjoittavissa ja maapolitiikan toimenpiteitä säännöllisesti käyttävissä kunnissa pitää tarkoituksenmukaisena, etenkin maapolitiikan seurannan ja näistä tiedottamisen osalta edellytetyt toimenpiteet vaikuttavat osin ylimitoitetuilta Kuntaliiton lausunnossaan esittämällä tavalla.

Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia ja yhdyskuntarakentamisen maksuja koskevat säännökset ovat luvussa 21. Kauniainen yhtyy Kuntaliiton näkemykseen, että maankäyttösopimusten osalta lakiluonnos on sekava sekä termien osalta epäselvä. Maankäyttösopimusten toimivan käytön ja sopimusvapauden heikentäminen lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla ei ole kannatettavaa. Myös Kauniainen vastustaa maanomistajan kustannusvastuun yhdyskuntarakentamisen kustannuksista sitomista kerrosneliömetrimäärään sen epätasa-arvoisen vaikutuksen vuoksi. Kauniainen kannattaa kustannusvastuun sitomista kaavan tuomaan arvonnousuun Kuntaliiton esittämän ehdotuksen mukaisesti.

Yleiset alueet

Menettelyiden osalta ehdotetaan mahdollisuutta laatia ja hyväksyä yleisen alueen suunnitelma samanaikaisesti asemakaavan kanssa. Lisäksi ehdotetaan oikeutta poiketa asemakaavasta vähäisessä määrin, jos se on tarpeen alueen toteuttamista ohjaavien periaatteiden edistämiseksi. Esityksessä ehdotetaan varhaisen vaiheen osallistumisoikeuden lisäämistä sekä sähköisen ilmoituksen käyttämistä tiedoksiannoissa ja kuuluttamisessa. Lisäksi ehdotetaan yleistä tiedoksiantoa täydentävää henkilökohtaista tiedottamista silloin, kun se on osallisten oikeusturvan kannalta tärkeää.

Esityksessä ehdotetaan nykyistä täsmällisempiä säännöksiä siitä, milloin yleisen alueen käyttö julkisena tilana alkaa ja milloin kadunpito päättyy. Lisäksi täytäntöönpanoon ehdotetaan säännöstä, jonka avulla yleistä aluetta voidaan ryhtyä tarvittaessa suunnittelemaan ennen kuin sen pohjana oleva asemakaava on lainvoimainen.

Varhaisen vaiheen kuulemisen arvioidaan hidastavan asian käsittelyä entisestään, mutta mahdollisesti nopeuttavan hankkeen etenemistä kokonaisuudessaan. Alkuvaiheen kuulemisen arvioidaan välillisesti vaikuttavan ihmisten ja yritysten mahdollisuuksiin varautua kadunrakentamisen hankkeisiin ajoissa, millä voi olla välillisiä taloudellisia positiivisia vaikutuksia.

Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen

Joustavuus ja oikeus poiketa asemakaavasta vähäisessä määrin on osittain hyvä asia, mutta tulevaisuuden kokonaisuudenhallinnan kannalta useat alueelliset joustokohdat voivat aiheuttaa hallitsemattoman tilanteen, mikä voi aiheuttaa edelleen suurempia ongelmia tiiviisti rakennetussa kaupunkiympäristössä. Yleisten alueiden toteuttamista ohjaavat periaatteet pitäisi suunnitella asemakaavan mukaisesti tai ainakin muuttaa asemakaava vastaamaan toteutuneita järjestelyjä, jottei ongelmia katualueiden hallinnassa ilmaannu. Lisäksi ehdotus täsmällisemmästä säännöstä yleisten alueiden käytöstä julkisena tilana ja kadunpidon rajan päättymisenä on hyvä ja tarkentava lisäys.

Yleisten alueiden suunnitteluun ja toteutukseen on ehdotettu sovellettavaksi nykyistä laajempia osallistamis- ja vuorovaikutusmenettelyjä. Asukkaiden osallistaminen koetaan hyväksi toimintamalliksi mutta samalla tulee huomioida, että kunnan tulee päättää yleisten alueiden teknisistä toimivuuteen sekä turvallisuuteen vaikuttavista ratkaisusta. Kaupunki suunnittelee ja toteuttaa jo isompia yleisten alueiden infrahankkeita tietomallipohjaisesti. Myös kaupungin alueella olevat kiinteistöt ovat jo yleisillä alueilla tietomallinnettu. Pienissä infrahankkeissa tietomallipohjaisesta suunnittelusta ja toteutuksesta ei koeta olevan hyötyä ja se lisää turhaan kustannuksia.

Kadunpito-käsitteen poistamista laista koetaan nykyistä tilannetta heikentävänä ratkaisuna. Esitys katujen ja yleisten alueiden toteuttamisen käsitteellä todetaan sisältävän mainittujen alueiden suunnittelun ja rakentamisen. Kadunpito-käsite kattaa selkeästi kadun rakentamisen ja sen jälkeiset vaiheet kunnossa- ja puhtaanapitoon. Mikäli kadunpito-käsitteestä luovuttaisiin, tulisi käsitettä muuttaa myös nykyiseen lakiin kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta. Uudessa lakiesityksessä säädettäisiin infralaitteen sijoittamisesta yleisellä alueella. Säännöksessä on asetuksenantovaltuus kunnan oikeudesta pitää kartastoa tai tiedostoa johdoista ja johdonomistajan tiedontoimitusveloitteesta tätä tehtävää varten. Tämä lisäksi myös kunnalle kustannuksia ja lisää työtä.

On varmistettava, että siirtymäsäännöksiin turvataan tämä oikeus kunnalle ja tietojen toimitusvelvollisuus johdonomistajille pysyttämällä nykyisen MRA:n säännökset voimassa, kunnes uusi kunnan nykyistä vastaavan oikeuden sisältävä asetus säädetään. Paras vaihtoehto olisi, että kunnan oikeudesta säädettäisiin suoraan laissa.

Hulevesien hallinnan säännökset

Hulevesien hallinnan säännösten osalta lainvalmistelun lähtökohtana on ollut, että hulevesisäätelyyn on tarpeen tehdä vain eräitä kuntien toivomia selvennyksiä ja tarkennuksia

soveltamisen helpottamiseksi, eikä sääntely ole tässä vaiheessa laajojen periaatteellisten muutosten tarpeessa.

Lakiesityksessä säännöksiä ja niiden perusteluita on muutettu, minkä seurauksena hulevesien hallintaa koskeva sääntely ei enää tue kunnan edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti.

Kunta ei peri tällä hetkellä hulevesimaksua mutta maksujen perimisen edellytyksiä tulevaisuuden varalta on tässä esityksessä heikennetty ja hankaloitettu, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tulevaisuudessa hulevesimaksujen laajempi käyttöönotto voi olla välttämätöntä, jotta ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin kyetään vastaamaan monipuolisella ja toimivalla sekä kattavalla kunnan hulevesijärjestelmällä. Hulevesitaksoja tulee edelleen kehittää erilaiset tilanteet paremmin huomioon ottaviksi.

Hulevesien hallintaa tehdään Kauniaisissa yhdessä Helsingin seudun kuntayhtymän (HSY) kanssa. Lakiehdotuksen perusteluissa hulevesijärjestelmän vaikutusalueen perusteita esitetään muutettavaksi oleellisesti. Perustelun muutos johtaisi vaikeisiin tulkintahaasteisiin vaikutusalueen määrittelyssä.

Perusteluissa on monin paikoin tehty säännöksen tulkintaan olennaisesti vaikuttavia muutoksia (mm. 120 §), vaikka itse pykälää ei ole muutettu lainkaan tai muutettu vain kieliasultaan. On hyvän lainkirjoittamisen ohjeiden vastaista pyrkiä muuttamaan säännöksen aiempaa sisältöä perusteluja muuttamalla.

Hulevesimaksun perusteiden uusimiselle varattu siirtymäaika tulisi olla riittävän pitkä, että kunta voi huomioida sen omissa toiminnassaan.

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

Kaikki toimet epäoleellisten ja merkityksettömien asioiden karsimiseksi lainsäädännöstä ovat kannatettavia, jotta olemassa olevat resurssit rakennusvalvonnoissa pystytään ohjaamaan siihen, mikä tuottaa rakentamisessa parempaa laatua ja terveempiä rakennuksia.

Myös kaikki toimet, jotka edistävät tehokkaasti ilmaston lämpenemisen hillitsemistä, ovat kannatettavia toimia.

Kaikille lakiluonnoksessa esitetyille rakentamisen uusille velvoitteille tulee lainsäädännössä määritellä myös selkeästi vastuutahot.

Lisäksi vastuutahojen kelpoisuudet tehtäviin tulee määritellä lainsäädännössä (esim. ilmastaselvitys), jotta lain määräysten toteutuminen pystytään rakennusviranomaisen toimesta valvomaan ja toteamaan.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Lakiluonnoksessa rakennusvalvonnan järjestämisen osalta esitetään luokittelua tavanomaisiin ja vaativan tasoisiin rakennusvalvontoihin ja tavanomaisten rakennusvalvontojen velvoittamista asiantuntija-avun hankkimiseen vaativan tasoilta rakennusvalvonnoilta vaativaksi luokiteltavia hankkeita koskevien toteuttamislupien käsittelemiseksi.

Esitettyyn lakiin liittyy paljon ratkaisemattomia kysymyksiä ja epäselvyyksiä liittyen esimerkiksi asiantuntija-avun saatavuuden varmistamiseen, kustannusvaikutuksiin, sekä päätöksenteon virkavastuuseen ja virkavastuun selkeyteen.

Kunnat kamppailevat jo tälläkin hetkellä pätevän henkilöstön rekrytoinneissa. Nyt esitetään mallia, jossa tavanomaisen rakennusvalvonnan tulee ostaa palvelua vaativan tason rakennusvalvonnalta. Palvelun tarjoaminen on kuitenkin vapaaehtoista, eikä kunnissa ole halukkuutta resurssien jakamiseen. Nykyinen työtilanne rakennusvalvonnoissa voi tehdä vaatimuksen mahdottomaksi toteuttaa.

Lisäksi esitetty malli on tarpeettoman monimutkainen. Jo tälläkin hetkellä lainsäädäntö sisältää menettelyjä vaativien ja muutoin poikkeuksellisten rakennushankkeiden määräysten mukaisuuden varmistamiseksi (esim. ulkopuolinen tarkastus).

Rakentamismääräyksiä koskevien tulkintojen yhdenmukaisuutta voitaisiin edistää myös esitettyä mallia tehokkaammin, tukemalla rakennusvalvontojen jo nykyisellään tekemää yhteistyötä. Pääkaupunkiseudun kunnat ja kymmenen suurinta kuntaa ovat pitkään tehneet tiivistä yhteistyötä käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Tämän yhteistyön tukeminen ja vahvistaminen ovat ehdottoman tärkeitä toimenpiteitä. Esimerkiksi kyseisten kuntien yhteistyönä muodostuneet nettisivut (<https://www.toptenrava.fi/asp2/default.aspx>) ovat luoneet tavan yhtenäistää käytäntöjä ja jakaa tietoa toimintamalleista, joilla pystytään tehokkaasti valvomaan rakentamisen laatua ja sitä, että rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja työnjohtajat huolehtivat laissa heille asetetuista vastuista ja tehtävistä.

Suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti rakentamisen viranomaisvalvonnassa keskeistä on varmistaa, että rakennushankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja työnjohtajat täyttävät tehtävien vaativuuteen perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Valvonnan luonteen kannalta ei ole perusteltua edellyttää lupakäsittelyä suorittavilta viranhaltijoilta suunnittelijoita vastaavien kelpoisuusvaatimusten täyttämistä.

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyysvaatimukset

Se, että ympäristöministeriön valtuuttama toimielin ylläpitää virallista rekisteriä hankkeissa toimivien tahojen kelpoisuustodistuksista, on hyvä ja rakennusvalvonnan työtä helpottava muutos.

Rakennustarkastajan pätevyysvaatimukset

Rakennusvalvontatehtävissä työskentelevän henkilöstön pätevyyden arvioinnin kannalta on myös huomattava, että rakennusvalvontatehtävissä edellytettävää ja kertyvää kokemusta ei ole mahdollista arvioida suoraan esimerkiksi suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksia vastaavalla tavalla.

Pätevyyden arvioiminen tulisikin tapahtua tavanomaiseen tapaan virantäytön yhteydessä, eikä kuten lakiluonnoksessa esitetään, ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan suorittamassa pätevyysarvioinnissa. Mahdolliset muutokset pätevyysvaatimuksissa on myös huomioitava siirtymäsäännöksissä, jotta nykyiset viranhaltijat voivat edelleen jatkaa työtään.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Lakimuutoksessa esitetään, että toimenpidelupamenettely poistuu ja tilalle tulee vain yhdenlainen lupa, rakentamislupa. Tätä voidaan pitää lupajärjestelmää yksinkertaistavana muutoksena.

Tämän rinnalle esitetään kuitenkin kaksivaiheista luvitusta, sijoittamislupa – toteuttamislupa, jotka yhdessä muodostaisivat rakentamisluvan.

Kaksivaiheinen menettely tulisi kysymykseen, jos hankkeessa on kaavapoikkeamia tai hakija haluaa asiasta päätöksen (sijoituslupa), missä luvan myöntämisen edellytyksiä ei ole tarkasteltu teknisten vaatimusten osalta. Tuolloin rakentamisen toteuttaminen vaatisi kaksi valituskelpoista lupapäätöstä, sijoituslupapäätöksen ja toteutuslupapäätöksen.

Nykyinen lupajärjestelmä on hyvin toimiva. Järjestelmän muuttaminen lakiesityksen mukaisesti lisäisi lupapäätösten käsittelyaikaa ja tekisi päätöksestä byrokraattisen ja monimutkaistaisi tilannetta nykyiseen verrattuna. Kun vielä ottaa huomioon sen, että jo nykyiselläänkin laki (MRL §134) antaa mahdollisuuden kaksivaiheiseen lupakäsittelyyn, ei uudistuksella saavuteta mitään oleellista hyötyä.

Lakiesityksen myötä rakennusluvan yhteydessä tarkastellaan hankkeen hiilijalanjälki. Hiilijalanjälkitarkasteluun tulee luoda toimivat ja helppokäyttöiset työkalut, selkeät toimintamallit sekä vastuutahot kelpoisuusvaatimuksiin suunnitteluun ja toteutukseen.

Tietomallipohjaiseen lupakäsittelyyn siirtyminen vaatii laajaa kouluttautumista ja mittavia uusia resursseja (laitteisto/henkilöstö).

Tietomallin ottaminen lupakäsittelyyn tulisi tapahtua asteittain ja hallitusti.

Sähköinen luvanhaku kunnissa on jo pitkälle toteutunut. Ensimmäisinä tiennäyttäjinä toimivat isot rakennusvalvonnat ja mallia ovat seuranneet pienemmät kunnat, samaan tapaan tulisi tapahtua myös tietomallipohjaiseen lupakäsittelyyn siirtyminen, jotta muutos tapahtuisi hallitusti.

Kaiken kaikkiaan toteutuessaan lakiesityksen muutokset ovat niin laajat, että ne vaativat kunnilta valtavasti lisäresursseja (työkalujen ja henkilöressurssien osalta) samanaikaisesti. Tämä voi pahimmillaan johtaa siihen, että rakennusvalvonnan perustehtävien hoitaminen kärsii.

Rakentamisen viranomaisvalvonta

Ottaen huomioon rakentamismääräysten ja rakentamista koskevan sääntelyn määrän jatkuvan kasvun, ei rakennusvalvontaviranomaiselle tulisi säätää kokonaan uusia tai ensisijaisesti muiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia valvontatehtäviä- tai vastuita.

Kaikille uusille velvoitteille rakentamisessa tulee lainsäädännössä määritellä selkeästi vastuutahot, sekä kelpoisuusvaatimukset vastuutahoille, jotta lain määräyksen toteutuminen pystytään rakennusviranomaisen toimesta ketterästi valvomaan.

Viranomaisen vastuun tulee ensikädessä kohdistua vastuutahon velvoitteiden täyttämisen valvontaan ja viranomaisen valvontavastuu rakentamisessa tulee olla suhteutettua ja tarkoituksenmukaisesti kohdennettua.

Rakentamiseen liittyvien vastuiden selkeyttämistä pidetään kannatettavana tavoitteena. Päävastuullista toteuttajaa koskevan sääntelyn osalta on niin vastuiden toteutumisen kuin rakentamisen viranomaisprosessin toimivuuden näkökulmasta kiinnitettävä huomiota

päävastuullisen toteuttajan vastuun selkeyden ohella myös siihen, että päävastuullinen toteuttaja on rakennushankkeessa selkeästi määritelty.

Maisematyölupa

Lakiesityksen 215 §:ssä kuten nykyisessä MRL 128 §:ssä todetaan, että maisematyölupaa ei tarvitse hakea vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Kunnat ovat tähän asti itse määritelleet mikä puiden kaatojen osalta katsotaan olevan vähäinen toimenpide. Esityksen kyseisen lainkohdan perusteluissa todetaan kuitenkin seuraavaa: *Säännöksen tarkoittamana vähäisenä toimenpiteenä voitaisiinkin pitää enintään viiden puun kaatamista, jos aluetta ei koske erityiset suojelumääräykset tai puut eivät sijaitse maisemalliselta kannalta erityisen tärkeällä paikalla.*

Kauniainen katsoo, ettei enintään viiden puun sääntöä vähäisen toimenpiteen määrittelyssä tulisi suoraan soveltaa kaikkien kuntien osalta. Erityisesti tiiviisti rakennetuilla asemakaava-alueilla viiden puun poistaminen yksittäisiltä tai vierekkäisiltä tonteilta saattaa ilman viranomaisen tarkempaa tarkastelua olennaisesti heikentää alueen luontaisia viherkäytäviä ja liito-oravan kulkukäytäviä sekä muuttaa kaupunkikuvaa merkittävästi. Jatkossa näillä alueilla myös tonttipuiden rooli hiilivarastoina sekä -nieluinä tulee korostumaan ilmastonmuutoksen hillintätyössä. Lakiesityksen määrittely ei voida katsoa tukevan edellä mainittua.

Kauniainen esittää, että alle viiden puun kaatamisen lupa-arvioon tulisi jatkossakin voida käyttää kunnan omaa harkintavaltaa myös muiden kuin ns. suojelualueiden ja maisemalliselta kannalta tärkeillä alueilla kasvavien puiden osalta. Em. viitaten kaupunki katsoo, että perusteluista tulisi poistaa maininta vähäisen toimenpiteiden määrittelystä puiden osalta.

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.

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä)

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

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?

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

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?

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

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

Kauniaisten kaupungilla ei ole lausuttavaa tältä osin.

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?

Asuinhuoneistoissa tulisi aina toteutua kohtuulliset asumisen edellytykset, etenkin pitkäaikaisessa asuinkäytössä.

Jos tilaa voidaan sen ominaisuuksien perusteella käyttää asumiseen, tulee myös huolehtia, että tilaan on järjestetty riittävästi luonnonvaloa.

Se, että tila on nimetty esim. työhuoneeksi, ei voi olla perustelu sille, että kyseisen tilan ominaisuuksia esim. luonnonvalon osalta voitaisiin huonontaa etenkin, jos huonetilaa voidaan muiden ominaisuuksien perusteella käyttää myös asumiseen.

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Se, että kaavoittaja voisi jatkossa määritellä rakennusoikeuden kerrosalana tai kolmiulotteisesti, joko rakennusalan rajana ja harjakorkeutena tai kuutiometreinä on hyvä ja kannatettava muutos. Kuutiometreinä määritelty rakentamisen määrä poistaa kellari- ja ullakkotulkinnan tarpeen. Rakennusmassa on yleisen edun ja ympäristön kannalta oleellisin asia.

Ullakon ottaminen esim. asuinkäyttöön ilman, että se muuttuisi kerrokseksi, aiheuttaa sen, että asuinrakennusten korkeutta pyritään lisäämään, mahdollisen ullakkoasunnon mahdollistamiseksi myöhemmin. Kyseinen muutos aiheuttaa hallitsematonta rakentamisen kasvua, eikä sitä voida pitää hyvänä kehityksenä. Jos ullakkorakentaminen halutaan sallia, se tulisi käsitellä vähintään kaavapoikkeamana.

Rakentamisluvan vaatimusrajan nostaminen siten, että esim. kooltaan vähemmän kuin 30 neliometriä tai 120 kuutiometriä oleva rakennus ei vaatisi luvitusta, eikä näin myöskään veisi tontin käytettävää rakennusoikeutta, johtaisi hallitsemattomaan rakentamiseen, etenkin tiiviillä asemakaava-alueella, eikä Kauniainen kannata esitystä tältä osin. Rakentamisessa tulee noudattaa rakentamista säätelevää lainsäädäntöä, vaikkei rakentaminen vaatisikaan viranomaisen myöntämää lupaa. Rakennushankkeessa ei kuitenkaan aina ole lainsäädäntötuntemusta, jolloin tämä ei käytännössä läheskään aina toteutuisi.

Jos muutos toteutuisi esitetyn mukaisesti, naapuririidat ja jatkuvan valvonnan prosessit lisääntyisivät ja aiheuttaisivat haittaa kuntalaisille ja tarpeetonta kuormitusta rakentamista valvoville viranomaisille.

Kaupunki kiinnittää lainsäätäjän huomiota esityksen 208 §:n 2 momentin epämääräiseen muotoiluun. Tekstistä ei ilmene selvästi sen suhdetta edelliseen momenttiin eli epäselväksi jää voiko rakennusjärjestyksessä säätää 1 momentissa mainittujen kohteiden kohdalla tiukemmin, lievemmin vai ei ollenkaan muutoin kuin mitä laissa on määritelty. Lisäksi jää epäselväksi minkä tahon toimesta (esim. asetus, rakennusjärjestys vai rakennusvalvonta) voidaan 1 momentissa mainittujen rakennuskohteiden lisäksi määrätä uuden rakennuskohteen rakentaminen luvanvaraiseksi.

Kaupunki kiinnittää myös lainsäätäjän huomion siihen, että esityksen 208 §:n 1 momentissa ei ole otettu kantaa toimenpiteitten määrään, eli lainkohta mahdollistaa usean lainkohdassa mainittua kohdetta pienemmän kohteen rakentamisen. Toisaalta kaupunki katsoo, että lailla pitäisi mahdollistaa kuntakohtainen harkinta rakennusjärjestyksen 208 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta.

Vaatus ilmastoselvityksestä ja tavoitteellinen rakennuksen käyttöiän määrittelyminen ovat ehdottoman kannatettavia määräyksiä, johtuen parempaan ja kestävämpään kehitykseen rakentamisessa.

Lakiesityksessä esitetyt ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäävät toimenpiteet voidaan katsoa olevan hyviä ohjauskeinoja edistämään Suomen, kaupunkien sekä kuntien asetettuja hiilineutraalisuustavoitteita. Rakennusten elinkaariajattelun kautta voidaan huomattavasti tehostaa kiertotaloutta, säästää luonnonvaroja sekä ehkäistä luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä. Rakennus- ja purkumateriaaliselvitykset tukevat em. tavoitetta ja tehostavat syntyneiden materiaalityrjöjen seuranta.

Lakiesityksessä esitetyjen uusien velvoitteiden ja selvitysten (esim. hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen arvioinnit, vaatimukset uusiutuvan energian osuudesta) kautta kansallisen päästötietokannan kehittäminen ja käyttöönotto hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa on erittäin tärkeitä. Esim. hiilijalanjälkitarkasteluun tulee luoda toimivat ja helppokäyttöiset työkalut, selkeät toimintamallit sekä vastuutahot kelpoisuusvaatimuksineen suunnitteluun ja toteutukseen.

Lopuksi kaupunki toteaa, että sote-uudistuksen muuttaessa merkittävästi kuntien taloudellista tilannetta olisi toivottavaa, ettei MRL uudistuksesta aiheudu kunnille taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittäviä lisävelvoitteita. Kuntaliiton analyysin perusteella lakiluonnos sisältäisi kunnille lukuisia uusia vaatimuksia ja huomattavasti vähemmän kevennyksiä tai joustoelementtejä. Kuntaliiton arvion mukaan uudet velvoitteet tai vaatimukset ovat merkitykseltään vähäisestä hyvin merkittäviin. Monet uudet ja laajenevat vaatimukset ovat kunnille kustannuksiltaan vähäistä suurempia.

Kauniaisten kaupunki