

Asianro 1016/00.04.00/2021

**§ 396****Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta**

Maankäyttöjohtaja Outi Pekkala 9.11.2021:

Ympäristöministeriö pyytää usealta eri taholta lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Lausuntoja voivat antaa muutkin kuin lausuntopyyntöön jakelussa mainitut.

Lausunnot pyydetään toimittamaan ympäristöministeriöön viimeistään tiistaina 7.12.2021 vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuu lausuntopyyntöön tai sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo@ym.fi.

Uudella kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöllä 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 rakentamislainsäädännöllä parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta 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.

**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 luvissa

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.

### **Lakiluonnokset keskeiset kohdat**

#### **Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä**

Alueidenkäytön suunnittelun kolmiportaisuus on edelleen säilytetty lakiesityksessä.

#### **Maakuntakaavoitus**

Lakiluonnoksessa maakuntakaava olisi nykyistä yleispiirteisempi ja oikeusvaikutuksiltaan rajatumpi ja kapeampi.

Maakuntakaavassa olisi esitettävä kehittämisen periaatteet koskien maakunnan aluerakennetta, valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja verkkoa (vain siltä osin, kuin niillä on valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä) sekä maakunnan viherrakennetta. Nämä asiat olisivat oikeusvaikutteisia ja olisivat ohjeena laadittaessa yleis- ja asemakaavoja.

Maakuntakaavoituksella ei enää ohjattaisi ja yhteen sovitettaisi aluetalouden, luonnonvarojen kestäväen käytön ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja.

#### **Oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma**

Lakiluonnos tuo suunnittelujärjestelmään uuden elementin, kaupunkiseutusuunnitelman, jonka tarkoituksena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet sekä edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä.

Kaupunkiseutusuunnitelma olisi pakollinen Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille (määrittely asetuksella), muilla kaupunkiseuduilla vapaaehtoinen

Kaupunkiseutusuunnitelmaa koskisivat pääosin samat osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset kuin kaavojakin. Kaupunkiseutusuunnitelman hyväksyisi jokainen kunta erikseen tai voitaisiin sopia päätösvallan siirrosta kuntien yhteiselle toimielimelle tai kuntayhtymälle.

Kaupunkiseutusuunnitelma ei olisi velvoittavana ohjeena kuntakaavoille. Lakiluonnoksessa kuitenkin todetaan, että : ”Laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla on kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyteen.”

Kaupunkiseutusuunnitelmalle ei säädettäisi omia laadullisia vaatimuksia ja sen toteuttaminen tapahtuisi yleis- ja asemakaavoilla.

#### **Yleiskaava ja asemakaava**

Yleiskaava ja asemakaava säilyisivät pääosin ennallaan. Yleiskaavaa voitaisiin käyttää sekä strategisena kaavana, aluevarauskaavana että tietyin edellytyksin suoraan rakentamista ohjaavana kaavana kuten nytkin. Kunnille asete-

tut velvoitteet lisääntyisivät seudullisten selvitysvelvollisuuksien kautta (esimerkiksi kaupan selvitykset ja selvitykset vaikutuksista seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen).

Yleiskaavan laadullisia vaatimuksia täsmennettäisiin voimassa olevassa laissa säädettyihin yleiskaavan sisältövaatimuksiin nähden. Uusia vaatimuksia annettaisiin palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuutta, liikennejärjestelmän toimivuutta, keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä, viherrakenteen jatkuvuutta, asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiä, asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisyä, kiertotalouden edellytyksiä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskien. Kaupunkiseudulle kohdistettaisiin uusi vaatimus, jonka mukaan laadittaessa yleiskaavaa kaupunkiseuduilla olisi kiinnitettävä huomiota myös seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyteen.

Myös asemakaavojen osalta laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laadullisista vaatimuksista. Uusien laadullisten vaatimusten myötä asemakaavoituksenkin selvitysvelvoitteet laajenevat.

Uutena menettelynä olisi yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Myös yleiskaavan hyväksyminen ja alueella voimassa olevan asemakaavan kumoaminen voitaisiin tehdä samalla päätöksellä.

Asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Säännös olisi nykyisen lain vastaavaa säännöstä joustavampi, koska siinä ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut.

### **Ilmastokysymysten huomioon ottaminen kaavoituksessa ja rakentamisessa**

Lakiluonnokseen on otettu kokonaan oma pykälä ilmastokysymyksiä koskien. Sen mukaan kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää:

- 1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria;
- 2) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle;
- 3) luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle.

Kaavoituksessa ja rakentamisessa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin sekä varmistettava ekologisten yhteyksien säilyminen. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta on muutoin varmistettava.

### **Vaikutusten arviointi kaavoituksessa**

Vaikutusten arviointia kaavoituksessa koskevaan sääntelyyn ei esitetä merkittäviä periaatteellisia muutoksia. Vaikutusten selvittämisen kohdentumista ja

laajuutta koskeva säännös huomioi aiempaa voimakkaammin ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen, ilmastoon, sekä ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset.

### **Kunnan jäsenen aloiteoikeus**

Lakiluonnokseen sisältyy uusi säännös kunnan jäsenen (ml. kiinteistönomistajat) oikeudesta tehdä aloite asemakaavan laatimiseksi. Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 4 kk kuluessa aloitteen saapumisesta.

### **ELY keskuksen roolin vahvistaminen**

ELY keskusten rooli painottuisi jatkossakin edistämistehtävään. Lakiluonnokseen sisältyy esitys ELY-keskusten roolin palauttamiseksi lähes vuoden 2017 lakimuutosta edeltävälle tasolle kaavoituksen osalta (eli valitusoikeus ei koski vain valtakunnallisia ja maakunnallisesti merkittäviä asioita).

### **Maapolitiikan yksityiskohtaisempi sääntely ja velvoitteet**

Lakiluonnos pitää sisällään kuntia kovin yksityiskohtaisesti velvoittavia säännöksi koskien mm. maapolitiikan ohjelman laatimista ja maapolitiikan tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointia.

### **Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin**

Lakiluonnoksessa on edelleen säilytetty maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mutta maanomistajan kustannusvastuun alarajaa on nostettu ja määrittely tehty yksityiskohtaiseksi. Jos esitys katualueen ilmaislouovutusvelvollisuuden poistumisesta toteutuu, yhteisvaikutuksena maanomistajan vastuukynnys osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin nousee merkittävästi.

### **Katualueen ilmaislouovutusvelvollisuus**

Nykyisellään katualuetta luovutetaan kunnalle maksutta vastikkeena saadusta rakennusoikeudesta. Katualueen luovutus on siten ensimmäisen tason osallistuminen kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Kun nyt lakiluonnoksessa katujen ilmaislouovutusvelvollisuutta ollaan poistamassa, kadut jatkossa ostettaisiin tai lunastettaisiin kokonaan. Lunastuskorvauksena maksettaisiin markkinahinnan päälle aina 15%.

Katualueen erottaminen ja haltuunotto esitetään siirrettäväksi MML:n lunastustoimitukseen. Lakiluonnos tarkoittaa, että kiinteistönmuodostukseen liittyvä rekisteröintiä edeltävä työ ja kustannukset jäävät kokonaan edelleen kaupunkien tehtäväksi omalla kustannuksella. Käytännössä valtion virasto laskuttaa itselleen kunnan tekemästä työstä.

Siirtymäsäännöksen vaikutukset ovat merkittävät kuntien työmäärään ja kustannuksiin. Säännöksissä todetaan, että kunnan tulee ottaa haltuun kaikki rakennuskaavat ja katualueet ennen lain voimaantuloa ja maksaa em. haltuun otettujen alueiden korvaukset 1 vuoden kuluessa tai laittaa lunastustoimitus vireille.

**Kuntien haitankorvausvastuu lisääntymässä**

Haitankorvauksia koskevat säännökset ovat lakiluonnoksessa epäselviä korvausvelvollisen tahon suhteen ja viittaavat kuntien korvausvelvoitteiden laajentumiseen.

**Rakentaminen ja rakennusvalvonnan järjestäminen**

Rakennusvalvonnan osalta päätöksenteko tulisi säilymään kunnassa. Lakiluonnoksessa esitetään ns. kahden tason rakennusvalvontojen mallia, jakoa tavanomaisen ja vaativan tasoisiin rakennusvalvontoihin.

Rakennushankkeen vaativuus määrittäisi rakennusvalvonnan itsenäisen toimivallan. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvonta viranomaisen voi ratkaista vaativan tasoisia rakennuskohteita koskevat toteuttamislupahakemukset hankittuaan sopimusteitse tarvittavaa lisäosaamista vaativan tasoiselta rakennusvalvonta viranomaiselta.

Yleistasolla on rakentamisen viranomaisvalvonnan luonnetta ja viranomaisvastuuta pyritty selventämään jopa viranomaisen vastuuta laajentamalla, mutta muutosten kokonaisvaikutus on epäselvä.

Lupakynnystä on nostettu ja lupatyypit on yhdistetty rakentamisluvaksi (luovuttu ilmoitusmenettelystä).

Lakiluonnos käsittää säännökset määrätyn tyyppisten rakennusten katsastusvelvollisuudesta määrävälein sekä katsastuksen suorittajan sertifioinnista. Rakennusvalvonnan mahdollinen rooli tässä on jäänyt epäselväksi.

Muita lakiluonnokseen sisältyviä rakentamista, rakennusta ja sen teknisiä vaatimuksia koskevia säännöksiä ovat

- Rakennusta koskeva ilmastaselvitys ja vähähiilisyttä koskevat raja-arvot
- Tarkempi rakennus ja purkumateriaaliselvitys
- Rakennushankkeen osapuolten vastuusääntely
- Mahdollisuus kaksiosaiseen lupakäsittelyyn (sijoittamislupa ja toteuttamislupa)
- Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyysrekisteri
- Purkamisluvan ja suunnittelutarveratkaisun edellytysten muutokset

**Digitalisaatio ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ)**

Lakiesitykseen on tuotu mm. kaavojen, tonttijaon ja yleisten alueiden osalta tietomallipohjaiseen suunnitteluun ja tiedon jakamiseen perustuvia sisältöjä ja tavoitteita. Näin syntyvät digitaaliset aineistot koottaisiin valmisteilla olevaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ).

Kuntaliitto kuntien edunvalvojan on antanut oman lausuntonsa lakiluonnoksesta.

**Lausunto**

Raision kaupunki pitää lakimuutoksen tavoitteita kannatettavina. Nyt lausunnoilla oleva luonnos ei kuitenkaan riittävällä tavalla vastaa uudistuksen kunnianhimoisiin tavoitteisiin ja tavoitteet ovat suurelta osaltaan jääneet saavuttamatta.

Raision kaupunki yhtyy pääosin Kuntaliiton lausuntoon.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kolmiportaisuus on käytännön suunnittelutyössä todettu hyväksi, joten sen säilyminen lakiesityksessä on myönteistä ja kannatettavaa.

Lakiluonnokseen uutena elementtinä sisältyvä kaupunkiseutusunnitelma ei esitettyssä muodossaan toisi mitään lisäarvoa verrattuna nykyisiin kaupunkiseutujen suunnittelukäytäntöihin, vaan ainoastaan lisäisi byrokratiaa, suunnittelun päällekkäisyyttä sekä työmäärää etenkin vuorovaikutuksen ja muutoksenhaun osalta. Kaupunkiseutusunnitelman laatiminen olisi käytännössä kuntien vastuulla, eikä näin mittavan uuden suunnitelman laatimiseen ole käytettävissä resursseja muiden veloitteiden ohella tai niiden kärsimättä.

Raision kaupunki haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin Turun kaupunkiseudun yhteistyöryhmien vapaaehtoisen rakennemallityön ja toivoo työn voivan jatkua kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta.

Lakiluonnokseen liittyvä poikkihallinnollisen tiedonkulun ja digitalisaation edistäminen nähdään myönteisenä tavoitteena. Tähän liittyvät veloitteet eivät kuitenkaan saa lisätä kuntien työtaakkaa kohtuuttomasti. Kuntien käytettävissä olevien henkilötyöresurssien vähäisyys ja tietomallien käyttöönoton toistaiseksi rajalliset tekniset edellytykset kuitenkin tarkoittaisivat, että kuntien voimavarat perustehtävän sijaan kohdentuisivat pelkän muutoksen tavoitteluun. Kuntien osaaminen digitaalisten tietosisältöjen ja tietomallien kanssa on osin vaatimatonta ja nojaa pitkälti konsulttien ja ohjelmistotoimittajien varaan. Lakiluonnosta laadittaessa ei olla tunnistettu siitä aiheutuvien järjestelmätason muutoksien ilmeistä kalleutta, jossa kustannukset jäisivät kuntien ja edelleen veronmaksajien maksettaviksi.

Lakiluonnos ei tue hallitusohjelman tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta, sillä se aiheuttaa kunnille uusia tai raskaampia menettelyitä, laajentaa selvitysveloitteita ja näin ollen kasvattaa lisäresursoinnin tarvetta merkittävästi.

Kuntien mahdollisuudet maapolitiikan harjoittamiseen ja kunnan yhdyskuntarakanteen kehittämiseen heikentyvät, kun arvioidaan maapolitiikan harjoittamiseen liittyviä ehdotuksia yhdessä vireillä olevan lunastuslain muutoksen tavoitteiden kanssa. Lunastamisen tarve kasvaa merkittävästi, mikä myös hidastaa prosessia.

Lakimuutoksen oikeusvaikutukset ovat osin jääneet arvioimatta ja ovat ilmeisen epäselviä ja vaikutuksiltaan jopa lakimuutoksen omien tavoitteiden vastaisia. Lain vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu riittävällä tavalla kokonaisuutena huomioon muutosten kunnille aiheuttamia vaikutuksia, eikä tunnistettu todennäköisiä ongelmatilanteita. Samoin lain siirtymäsäännöksissä on paljon epäselvyyksiä ja ne ovat osin haasteellisia kunnille noudattaa.

KRL:n liittyvien uusien asetusten luonnoksia ei ole ollut käytettävissä yhtä aikaa lakiluonnoksen kanssa. Tämän vuoksi on vaikea ottaa kantaa sääntelyn vaikuttavuuteen kokonaisuudessaan. Moni kunnille tärkeä kysymys on jätetty asetustason varaan.

Linkit:

<https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki> - Lisätietoa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta

<https://mrluudistus.fi/> - Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu

Oheismateriaali	5	Lausuntopyyntö.pdf
	6	Kuntaliiton lausunto.pdf
	7	HE Kaavoitus- ja rakentamislaki.pdf
	8	Lausuma Häkkänen.pdf
	9	Lausuma Kuntaliitto.pdf
	10	Lausuma maa- ja metsätalousministeriö.pdf
	11	Lausuma Maakuntaliitot.pdf

#### **Päätösehdotus**

Kaupunginjohtaja Eero Vainio

Kaupunginhallitus päättää antaa Ympäristöministeriölle edellä olevan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki.

#### **Päätös**

Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen yksimielisesti.

#### **Tiedoksi**

Ympäristöministeriö

