

NURMIJÄRVEN KUNNAN LAUSUNTO LUONNOKSESTA UUDEKSI KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.9.2021 (VN/279/2018)

YLEISET KOMMENTIT JA KOKONAISARVIO

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaiaksi. Uuden lain on tarkoitus korvata kokonaisuudessaan voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntoaineiston mukaisesti myöhemmässä vaiheessa on tarkoituksena antaa myös uusi kaavoitus- ja rakentamisasetus.

Lakiuudistuksen tavoitteena on ollut hiilineutraalisuus, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen, digitalisaation edistäminen, kaavaprosessin sujuvoittaminen, kuntien maapolitiikan vahvistaminen, osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja yhden luukun asiointi.

Lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja kannatettavia, mutta nyt lausunnoilla oleva lakiluonnos ei vastaa tavoitteisiin riittävästi. Nykyisessä laissa ei ole merkittäviä uudistustarpeita. Nurmijärven kunta arvioi, että lakiluonnoksella ei saavuteta hyötyjä suhteessa nykylainsäädäntöön, vaan jopa aiheutetaan haittaa esimerkiksi ilmastomuutoksen torjumiseksi ja yhdyskuntarakenteen kestäväälle ohjaamiselle.

Huolestuttavaa on, että lakiluonnoksen perusteella kunnan oikeutta itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa ei turvata riittävässä määrin. Kunnan on pystyttävä jatkossakin yhteensovittamaan erilaisia intressejä laajemmassa kokonaisuudessa kunnan jäsenten yhteiseksi hyväksi.

Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta sekä kuntalaisten elinympäristöstä ja useista palveluista. Kuten kuntaliitto lausunnossaan toteaa, kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan myös kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Uuden lain tulisi olla kuntien näkökulmasta nykyistä parempi, koska maankäyttöä ja rakentamista säätelevä lainsäädäntö on yksi keskeisimpiä kunnan toimintaa ohjaavia säännöksistä. Kuntavaikutuksia ei kauttaaltaan ole arvioitu kokonaisuutena ja merkittävien vaikutusten osalta on ilmoitettu, että säännöskokonaisuus täydentyy myöhemmin. Euromääräiset arviot puuttuvat. Lukuisten liitännäisten lakimuutosten vaikutukset kokonaisuuteen ovat auki. Asetuksenantovaltuudet ovat avoimia, KRL:n liittyvien uusien keskeisten asetusten luonnoksia ei ole käytettävissä lausuntoa annettaessa. Lausuntoa on hyvin haasteellista, ellei mahdotonta, antaa tällaisesta myöhemmin täydentyvästä kokonaisuudesta. Kokonaisuuden tulisi olla rajatumpi ja hallittavampi.

Lakiluonnoksen pykäläkohtaiset perustelut ovat monin paikoin hyvin keveitä, eivätkä ne taustoita pykälän soveltamista eivätkö myöskään perustele pykälän tarpeellisuutta riittävässä määrin. Paikoin perusteluissa on jopa virheellistä tulkintaa.

Erityisinä huolenaiheina Nurmijärven kunta katsoo, että lakiluonnoksessa asetetaan merkittävästi uusia vaatimuksia kunnille tilanteessa, jossa kuntien resurssihaasteet on laajasti tiedostettu. Lakiluonnos myöskin jättää vastaamatta moneen keskeiseen kysymykseen, minkä johdosta lain vaikutusten arviointi, ja erityisesti vaikutusten arviointi kunnan käytännön toimintaan jää ohueksi.

Kuntien maankäytön suunnitteluresurssien rekrytointi on jo nykyisellään erittäin haastavaa ja monin paikoin kärsitään henkilöresurssipulasta myös suurissa kaupungeissa. Lakiluonnos tulisi lisääntyvine vaatimuksineen lisäämään pulaa osaavasta henkilöstöstä, ja näin ollen maankäytön suunnittelu hidastuessaan vaikuttaisi kuntien elinvoiman kehittämistyötä. Lisäksi lisääntyvät vaatimukset edellyttäisivät myös lisää taloudellisia resursseja nykyisin vallitsevassa kuntien tiukassa taloustilanteessa. Tämä ei ole myöskään kuntalaisten ja osallisten edun mukaista

Kaavoitus- ja rakentamislain mukaiset prosessit muodostavat kunnassa parhaimmillaan saumattoman jatkumon maanhankinnasta ylläpitoon. Nyt lausunnoilla olevan aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että lakiluonnosta on valmisteltu erillisissä siiloissa, minkä johdosta suunnittelun ja toteuttamisen kokonaisuutta ei ole onnistuttu yhteensovittamaan riittävästi. Monet uudet ja laajenevat vaatimukset ovat kunnille kustannuksiltaan vähäistä suurempia (esimerkiksi digitaalisten prosessien muutokset, siihen liittyvä henkilötyö ja tietojärjestelmämuutokset). Vaikka joidenkin yksittäiset muutosten kohdalla vaikutus voidaan todeta erillään tarkasteltuna melko vähäiseksi, tulee huomioida, että laki tarkoittaisi käytännössä muutosta lähes jokaiseen lain säätelämään kunnan prosessiin.

Nurmijärven kunta katsoo myös, että jäykkä lainsäädäntö ei kaikilta osin ole toimivin keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan fokusta tulisi suunnata yhteisten toimintatapojen kehittämiseen ja tukea kuntia muutoksessa myös taloudellisesti.

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

Lakiluonnoksessa on uusia ja laajenevia vaatimuksia kunnille: selvitysveloitteet, uudet laadulliset vaatimukset ja erityisvaatimukset, uudet menettelyt.

On hyvä, että lakiluonnoksessa on pyritty määrittelemään lain kannalta keskeiset käsitteet. Aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden määrittelyä on kuitenkin syytä vielä tarkentaa, jotta tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys eivät vaikeuta käytännön suunnittelutyötä. Lisäksi em. käsitteiden tulkinta jää viime kädessä tuomioistuimille.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen on nostettu syystäkin näkyvästi esiin; teemat ja näkökulmat ovat etenkin kaupunkiseutujen kaavoituksessa olleet kuitenkin arkipäivää vähintään viimeisen vuosikymmenen ajan. Uudet yksilöidyt ekologisen kestävyuden vaatimukset eivät saa johtaa uusiin raskaisiin selvitysvelvollisuuksiin tai jäykistää suunnitelmallista toimintojen yhteensovittamista.

Moni lähtökohdiltaan hyvä uudistusajatus voi käytännössä myös johtaa Nurmijärven kaltaisissa kunnissa tavoitteiden vastaisesti yhdyskuntarakenteen hajautumiseen sekä ympäristöarvojen heikkenemiseen.

ELYjen toimivallan suhteen olennaista on varmistaa, että lakia sovelletaan samansuuntaisesti koko maassa. Kuntien eroavaisuudet tulee ottaa huomioon jo lain sisällössä.

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvat suurimmat muutokset koskevat maakuntakaavaa, uutta kaupunkiseutusunnitelmaa sekä alueiden käytön digitalisaatiota. Ehdotetussa muodossaan muutokset lisäävät kuntien työtehtäviä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteista sisältöä on lakiluonnoksessa rajattu suhteessa nykykäytäntöön. Oikeusvaikutteisen sisällön supistaminen johtaa maakuntakaavan yhteydessä tehtävien selvitysten

väheneeseen ja todennäköisesti lisää selvitettävien asioiden määrää kuntakaavoituksessa, erityisesti yleiskaavoituksessa. Yhdistettynä yleiskaavan uuteen laadulliseen vaatimukseen seudullisen yhdyskuntarakenteen huomioon ottamisesta, yleiskaavalle asetetaan tehtäviä, jotka luontaisesti tulisi ratkaista seudullisissa suunnitelmissa. Jatkossakin maakuntakaavassa olisi tarpeen ratkaista seudullisia maankäyttökysymyksiä, joiden tekemiseksi kuntakaavoissa ei yksinkertaisesti ole edellytyksiä.

Mahdollisuus esittää maakuntakaavassa oikeusvaikutteisen sisällön ohessa oikeusvaikutuksettomia ja informatiivisia merkintöjä vie maakuntakaavaa päinvastaiseen suuntaan tavoitteisiin nähden, jossa on haluttu karsia maakuntakaavasta informatiivista sisältöä pois. Samalla se hämärtää ja vaikeuttaa sekä osallisten että maakuntakaavaa soveltavien suunnittelijoiden kykyä tulkita maakuntakaavaa.

Ongelmallisena Nurmijärven kunta katsoo myös sen, että voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutukset muuttuisivat takautuvasti viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Kaavat ovat aina kokonaisuuksia, jolloin yhtä osaa ei voida muuttaa vaikuttamatta koko kaavan kokonaisuuteen. Tämä tarkoittaisi samalla jo tehtyjen päätösten muuttamista jälkikäteen sekä puuttumista kuntien yhteisesti tekemään päätökseen tavalla, jota ei ole voitu ennakoida päätöstä tehtäessä.

Esitetty nykyisen kaltainen malli maakuntakaavan osalta olisi olennaisesti toimivampi suunnittelujärjestelmä kokonaisuuden kannalta.

Kaupunkiseutusunnittelulla on tärkeä rooli mm. seudullisten maankäyttö- ja liikenneratkaisujen yhteensovittamisessa. Lakiluonnoksen mukainen kaupunkiseutusunnitelma olisi kuitenkin ongelmallinen monelta kantilta. Seudullisen suunnittelun, joka toimii parhaimmillaan mainiosti nykyisellään, ongelmia ratkaisemaan on esitetty oikeusvaikutukseton pakollinen suunnitelma raskaalla vuorovaikutus- ja päätösmenttelyllä. Lisäksi suunnitelmaa laadittaessa ei ole velvoitetta edistää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita eikä sille ole asetettu laadullisia vaatimuksia.

Lienee selvää, että tarkoituksena on korvata kaupunkiseutusunnitelmalla nykyinen MAL-suunnittelukokonaisuus, jossa liikenteen, asumisen ja maankäytön teemoja on voitu tarkastella tarpeiden mukaan joustavasti yhtenä kokonaisuutena. Toteutuessaan kaupunkiseutusunnitelma kasvattaisi kuntien työmäärää ja kohdistaisi suunnittelutyön resursseja väärin paikkoihin. Kaupunkiseutusunnitelmasta on syytä luopua ja perustaa seutusunnittelu jatkossakin vapaaehtoisuuteen ja joustavasti räätälöitävissä olevaan prosessiin. Kaupunkiseutusunnitelman suunnitteluprosessin kesto ei pystyisi vastaamaan nykyiseen valtuusto-/eduskuntakausittain tehtävään suunnittelusykliin.

Yleiskaavaan liittyvät muutosehdotukset ovat vähäisiä. On hyvä, että yleiskaava säilyy jatkossakin joustavana suunnitteluvälineenä erilaisiin tarpeisiin. Laadulliset vaatimukset ovat pääosin kannatettavia, mutta vaatimusten kasvattaminen lisää työmäärää yleiskaavoituksessa, mikä raskauttaa lisää jo nykyisellään pitkiä ja raskaita prosesseja.

Asemakaava voitaisiin jatkossa laatia helpommin vastoin voimassa olevaa yleiskaavaa, sillä yleiskaavan ei tarvitsi tämänlaisessa tilanteessa olla enää ilmeisen vanhentunut tai asemakaavan sopeutua yleiskaavan kokonaisuuteen. Joustavuuden lisääminen on toisaalta hyvä asia, mutta kun huomioidaan yleiskaavan tarkoitus ohjata asemakaavoitusta, on mahdollista, että yleiskaavoituksen merkitys heikkenee mm. yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa. Samalla yleiskaavojen laatimisen merkitys heikkenee. Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyn mahdollistava uudistus on kannatettava muutos.

Nurmijärven kunta katsoo Kuntaliiton tapaan tarpeettomana kirjata kuntalaisen aloiteoikeutta erityislainsäädäntöön, sillä asiasta säädetään jo nykyisellään kuntalaissa. Ehdotettu 4 kuukauden käsittelyaika on tarpeeton ja keinotekoinen, sillä kuntalain muutoksen yhteydessä on todettu hallintolain yleisen säännön viivytyksettömästä käsittelemisestä olevan riittävä. Mikäli tämänlainen aloiteoikeus

haluttaisiin jostain syystä kirjata lakiin, tulisi aloiteoikeutta rajata siten, että ne voisivat koskea vain yleiskaavan mukaista hanketta. On syytä tiedostaa, että aloiteoikeuden kirjaaminen lakiin voi lisätä merkittävästi kunnan hallinnollista työtä.

Yleiskaavan sisällön muuttaminen jälkeinpäin (380 §) edes osin on vastoin yleisiä lainvalmistelun ja taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteita ja tosiasiaassa muuttaa laajemmin koko kaavaratkaisua, minkä vuoksi siitä on syytä luopua. Tällä puututtaisiin kuntien itsehallintoon muuttamalla valtuuston tekemiä päätöksiä jälkikäteen tavalla, jota ei ole voitu ennakoita, kun kaavan sisältökokonaisuus on hyväksytty.

Vuorovaikutus ja osallistuminen

Vuorovaikutus on tärkeä, joskin työläs ja aikaa vievä, vaihe kaavaprosessissa. Lakiluonnoksessa ehdotetaan kunnille lisää vaatimuksia kaavojen vuorovaikutukseen mm. ylläpidettävien aineistojen, vaihtoehtojen työstämisen sekä osallisten yhteystietojen selvittämisen osalta.

Kaavoituskatsauksen sijaan uutena veloitteena kunnille tulisi ajantasaisen tietoaineiston ylläpito, josta selviäisivät ajankohtaiset kaavatyöt sekä niiden käsittelyvaihe. Ehdotuksessa haluttaneen ottaa askel kohti digitaalista ja ajantasaista tietoaineistoa, mutta toisaalta säilyttää mukana kaikki vanha kaavoituskatsauksen vaatimuksista. Selkeämpää olisi vain asettaa kunnille velvoite ajantasaisen aineiston ylläpitämiseen yleisessä tietoverkossa sekä tarjota uudessa rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä tähän mahdollisuus.

Maakuntakaavoja laaditaan niin harvoin, että on vaikea nähdä perusteluita erikseen säätää maakuntaliitoille velvollisuutta ajantasaisen tietoaineiston ylläpitoon vaan pitää riittävänä tasona vireillä olevien kaavojen tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä.

Lakiluonnoksessa korostetaan sitä, että vaihtoehtojen puute olisi aina kyettävä perustelemaan (66 §). Tämä lienee jossain määrin perusteltua detaljikaavoituksessa, mutta yleiskaavoissa ja maakuntakaavoissa vaatimus kuulostaa ylimoitetulta.

Uusi velvoite erityisestä tiedottamisesta maanomistajille

Lakiluonnoksessa (§ 354) on vaatimus siitä, että maanomistajia tulisi kuulla jokaisessa kaavaprosessin vaiheessa, mikäli kaava mahdollistaisi lunastamisen tai muodostaisi muissa pykälissä tarkoitetun haitan. Säännöksen mukaan erityinen tiedottaminen tulisi toteuttaa useita kertoja saman kaavahankkeen yhteydessä. Säännöksen mukainen arviointi ei ole tyhjentävästi mahdollista kaavan laatimisen yhteydessä ja viime kädessä tulkinta jää tuomioistuimille. Tämä johtaa siihen, että varmuuden vuoksi kuullaan riittävän laajasti.

Nykyinen erityinen tiedottamisvelvollisuus kaavoituksen yhteydessä koskee sellaisia kiinteistönomistajia, joilla on kotipaikka muualla kuin asianomaisessa kunnassa ja velvoite koskee kaavaehdotusvaihetta. Veloitteen laajentaminen ei vaikuta perustellulta. Kirjeitse tapahtuva tiedottaminen lisää osaltaan kaavoituksen kustannuksia.

Näin ollen ehdotetusta menettelystä on syytä luopua, sillä menettely muodostuisi etenkin laajoissa yleiskaavoissa työlääksi ja venyttäisi prosesseja entisestään. Vuorovaikutusmenettelyistä säädettäessä on syytä arvioida myös menettelystä saatavia hyötyjä suhteessa kaavoituksen prosessiriskeihin muutoksenhakuun liittyen.

Ehdotus aiempaa laajemmasta erityisestä tiedoksiantamisesta yksityiselle kiinteistönomistajalle myös sivuuttaa yleisen tiedottamisen keskeisen roolin kunnan toiminnassa erityisesti kaavoitusmenettelyssä. Veloitteen merkitys menettelyn laillisuudelle on myös epäselvä. Monimutkaisen vuorovaikutuksen ja sen määrämuotoisuuden vaatimukset lisäävät tarpeettomasti menettelyvirheiden ja sitä kautta valitusprosessien riskiä.

Alueiden käytön digitaalinen tietosisältö

Lakiluonnos ohjaa voimakkaasti kaavoitusta kohti digitaalisia käytänteitä ja yhtenäisiä tietorakenteita, joka on hyvä kehityssuunta. Alueiden käytön digitaaliseen tietosisältöön, tietomalleihin, asetettaviin konkreettisiin vaatimuksiin, vaikutusten arviointeihin ja asiaa koskeviin asetuksiin liittyy kuitenkin paljon epäselvyyksiä ja epävarmuuksia, että lakiluonnosta voidaan pitää osin hyppynä tuntemattomaan. Selvää kuitenkin on, että merkittävä osa yhteen toimivien tietorakenteiden ja tietojärjestelmien kustannuksista kohdistuu kuntiin, kun hyödyt kohdistuvat ennen kaikkea tietoa hyödyntäville muille tahoille. Nurmijärven kunta katsookin, että muutoksen toimeenpanemiseksi valtion tulee osoittaa kunnille riittävä rahoitus sen läpiviemiseksi.

Lakiluonnoksessa esitetään, että kaavat laaditaan jatkossa tietomallina. Lausuntoaineiston yhdessä ei ole kuitenkaan ole viittauksia tai kuvauksia kaavojen hahmotelluista tietomalleista. Tietomallien rakenne ja niissä hyödynnettävät koodistot vaikuttavat merkittävästi tapaan, jolla kunnat laativat kaavoja sekä mahdollisesti siihen, miten ja mitä kaavoissa voidaan ylipäättään esittää. Nurmijärven kunta katsoo, että tietomallien tulee ohjata kansallisesti yhtenäisiin toimintaperiaatteisiin ilman että yksittäisen kunnan mahdollisuutta ohjata kehitystään rajoitetaan.

Kaupunkiseutus suunnitelman laatiminen tietomallimuotoisena ei palvele seudullisen suunnittelun joustavuutta ja monimuotoisuutta. Oikeusvaikutuksettomasta tietomallimuotoisesta kaupunkiseutus suunnitelmasta on vaikea nähdä saatavan myöskään mitään erityistä hyötyä, etenkin suhteessa siihen laitettaviin panoksiin.

Nurmijärven kunta pitää hyvänä muissa pohjoismaissa harjoitettua tapaa, jossa digitalisaatioaskeleet kansallisella tasolla on otettu vaiheittain. Digitalisaation myötä nykyinen kaavamerkintäasetus olisi syytä korvata esimerkiksi Ruotsin tapaisella kaavamerkintäkokoelmalla ja tämän valmistelu pitäisi käynnistää välittömästi.

Lakiluonnoksen mukaisesti kaavan tietosisältö tulee esittää vakioidussa muodossa. Käytännössä tämä tarkoittanee nykyisen tyylistä kaavakarttaa, mutta nyky muodossaan pykälän tosiasiallinen sisältö jää tulevaan asetukseen.

Sen lisäksi, että kuntien on tarpeen uudistaa tietojärjestelmänsä ja laatia kaavat tietomallimuotoisena, on kuntien toimitettava valtavasti tietoa uuteen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Oleellista on muodostaa kustannustehokkaat tavat tietojen toimittamiseen sekä varmistaa, että jatkuvat kustannukset jäävät alhaisiksi. On myös vaikea nähdä perustetta miksi kunnan maapolitiikan ohjelma tai sen yhteenveto tulisi viedä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Siirtymäsäännökset digitaalisten veloitteiden täyttämiseksi on kolme vuotta lain voimaantulosta, mikä on yksiselitteisesti liian lyhyt siirtymäaika. Jatkovalmistelussa on syytä pohtia myös tulisiko digitalisaatiokehitystä porrastaa esimerkiksi siten, että ensin keskitytään kaavoihin ja vasta tämän jälkeen vaikkapa rajoituksiin, kieltoihin ja tarkempiin suunnitelmiin.

Siirtymäajan pituutta harkitessa on syytä huomioida, että kyse ei ole vain teknisen muutoksen läpiviennistä, vaan myös ohjeistuksen, tulkinnan, koulutuksen, uusien käytäntöjen ja siltojen rakentamisesta vanhan ja uuden toimintatavan välille.

Tietomallien ja BIM-mallien käyttö rakentamisessa ja teknisessä tiedon hallinnassa on jo nykyään hyvin yleistä ja niiden hyväksikäyttöä on syytä tehostaa, mutta vaatimus niiden käytöstä osana kunnan lupaprosessia on hankala. Koneluettavan tiedon liittäminen osaksi lupaprosessia aiheuttaisi valtavan lisätyön, kustannuksia ja uudenlaisen osaamisen hankkimista, mikä ei sujuvoittaisi prosessia lupakäsittelyn kannalta ainakaan lyhyellä aikajänteellä.

Entistä laajemmat ja monipuolisemmat kunnan koko teknisen toimialan tietovirrat hallitsevat järjestelmät edellyttävät myös ulkopuolisilta ohjelmisto- ja järjestelmätoimittajilla suurta kehitystyötä ja todennäköisesti järjestelmäkustannusten merkittävää nousua. On syytä huomioida myös kuntien hyvin erilaiset resurssit ja osaamisen taso.

Lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa ei juuri käsitellä voimassa olevia kaava-aineistoja. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän hyödyt jäävät ohuiksi, mikäli sen kautta ei ole saatavilla kattavaa aineistoa valtakunnallisesti. Kaava-aineiston kokoamiseksi on syytä käynnistää välittömästi toimenpiteet ja ohjata työhön riittävät resurssit.

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

Lakiluonnos toisi uutena velvoitteena maapoliittisen ohjelman laatimisen, raportoinnin ja sen seurannan sekä hyväksyvän tahon määrittämisen, osallistamisen ja tiedottamisen laatimisvaiheessa.

Nurmijärven kunta yhtyy Kuntaliiton 28.10.2021 tekemään lausuntoon kunnan maapolitiikkaa koskevien muutosesitysten osalta. Maapolitiikan hoitaminen toimii hyvin nykyläinsäädännön puitteissa eikä esitetylle lakimuutokselle ole tarvetta. Tarvittaessa maapolitiikan säädöksiä voidaan muuttaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia kehittämällä. Maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen siirtymäsäännökset ovat haastavia ajallisesti ja toiminnallisesti.

Maapolitiikkaa koskevat säännökset tuovat yleisluontoista säätelyä erityislakiin, joka on sinänsä ongelmallista, koska kyse on kunnan toimialaan liittyvästä kokonaisuudesta.

Lakiluonnos lisää tarpeettomia velvoitteita kunnan maapolitiikan ohjelman laatimisen ja noudattamisen osalta. Vuosittainen raportointibyrokraatia lisääntyy normaalin talousarviotarkastelua koskevan raportoinnin rinnalle, esimerkiksi yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista vaaditaan aiempaa tarkempaa selvittelyä. Nämä toimenpiteet aiheuttavat kunnan resurssitarpeen lisääntymistä.

Ministeriön esittämässä lakiluonnoksessa heikennetään maankäytösopimuksia koskevaa sopimusvapautta. Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään sopimusvapaudesta kehittämiskorvausta koskevien säännösten estämättä. Sopimusvapaus on ehdoton pääsääntö maankäytösopimuksia tehtäessä.

Kunnan maanhankinta perustuu vapaaehtoiseen maakauppoihin, jolloin raakamaan hintataso pysyy kohtuullisena. Maan hintataso perustuu aluekohtaiseen käypään hintaan ja se kohtelee maanomistajia tasapuolisesti. Maanhankinnan ilmaisuvoitusvelvollisuuden poistaminen ja lunastushintojen korottaminen ei ole kunnan kannalta tarkoituksenmukaista toimintaa. Sen sijaan tulisi harkita luovutusvoiton veron pysyvää verovapautta maata myytäessä kunnalle.

Mikäli lunastuskorvausta korotettaisiin esityksen mukaisesti, vaikuttaa se maan markkinahinnan nousuun, jonka seurauksena kunnan rakennuspaikkojen myynti- ja vuokrahinnat nousevat. Nouseva maanhinta estää kunnan kaavamonopolin käyttöä kustannustehokkaasti palvelujen aikaansaamiseksi. Asuminen kallistuu entisestään ja kuntapalvelujen kustannukset kasvavat. Kunnan maanhankinta vaikeutuu aiheuttaen yhdyskuntarakenteen hajautumisen. Esitetyt muutokset ovat kuntatalouden kannalta kestäättömiä toimenpiteitä.

Yleisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen, hulevedet

Lakiluonnoksen 18 luvussa yleisten alueiden suunnitteluun ja toteutukseen ehdotetaan sovellettavaksi nykyistä laajempia osallistamis- ja vuorovaikutusmenettelyjä. Katujen lisäksi myös puistojen ja muiden vastaavien yleisten alueiden luovuttamisesta yleiseen käyttöön tulee tehdä hallintopäätös. Lisäksi jatkossa säädettäisiin yleisten alueiden laatuvaatimuksista ja suunnittelusta nykyistä laajemmin. Tietomallimuodon vaatimus tulee koskemaan myös yleisten alueiden suunnittelua. Nämä vaatimukset ovat uusia velvoitteita kunnille. Osa ehdotetuista muutoksista ovat omiaan lisäämään mahdollisuuksia muutoksenhauille ja siten hidastamaan alueiden toteuttamista.

Lakiluonnoksen 107 §:ssä esitetään laatuvaatimuksista ja suunnittelusta mm. näin: ”Aluetta toteutettaessa on mahdollisuuksien mukaan ja alueen luonne huomioon ottaen edistettävä ympäristön esteettömyyttä, liikkumisen kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja yhteiskunnan vähähiilisyttä sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin varautumista.” On tarpeellista, kuten Kuntaliitto on omassa lausunnossaan todennut, että muotoilu antaa kunnalle mahdollisuuden harkinnan jälkeen päätyä siihen, ettei jollakin alueella kaikkia näitä tekijöitä voida ottaa huomioon. Samalla säännös kuitenkin saattaa lisätä mahdollisuuksia muutoksenhakuintresseihin. Pykälään sisältyvä valtioneuvoston asetuksenantovaltuus antaa toisaalta mahdollisuuden säätää tiukkojakin kunnalle lisäkustannuksia aiheuttavia vaatimuksia.

Hulevesien hallinnan säännösten osalta lainvalmistelun lähtökohta oli, että hulevesisäätelyyn oli tarpeen tehdä vain eräitä kuntien toivomia tarkennuksia soveltamisen helpottamiseksi. Sen sijaan säännöksiä ja perusteluita on muutettu oleellisesti esimerkiksi hulevesijärjestelmän vaikutusalueen perusteita muuttamalla. Lakiehdotuksessa (120 §) hulevesijärjestelmän todetaan palvelevan välittömästi niitä rakennettuja kiinteistöjä, joiden hulevedet ohjataan järjestelmään ja välillisesti niitä rakennettuja kiinteistöjä, joiden vesiä ei ohjata järjestelmään, mutta joilla on mahdollisuus siihen liittyä. Kunnan hulevesijärjestelmän todetaan alueella palvelevan myös yleisten alueiden kiinteistöjä, kun sen avulla hallitaan yleisten alueiden kuten puistojen ja katualueiden hulevesiä. Perustelujen muutos voi johtaa vaikeisiin tulkintatilanteisiin vaikutusalueen määrittelyssä, nykyisen lain perustelu on selkeämpi.

Ehdotettu muotoilu kiinteistön liittymisvelvollisuudesta kunnan hulevesijärjestelmään on ongelmallinen (§ 123), sillä kunnan keskitetyn hulevesijärjestelmän toteuttamisen taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset eivät saisi vaarantua liittymisvelvollisuuden lievennysten ja vapautuskriteerien laajemman tulkinnan vuoksi.

Muutosten seurauksena hulevesien hallintaa koskeva säätely ei enää riittävästi tue kuntien edellytyksiä toimia hulevesien hallinnassa kokonaisvaltaisesti. Vaikka kiinteistöllä ei olisi suoraa liittymismahdollisuutta kunnan hulevesijärjestelmään, niin muiden alueiden hulevesien hallinnasta kiinteistö voi silti hyötyä. Lisäksi kunnan hulevesimaksujen perimisedellytyksiä on heikennetty. Toisaalta hulevesimaksujen laajempi käyttöönotto olisi välttämätöntä, jotta ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin voitaisiin vastata tehokkaalla hulevesijärjestelmällä.

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

Rakentamisen osalta lakiluonnoksessa on muutosesityksiä liittyen vähähiiliseen rakentamiseen ja julkipanoista luopumiseen. Kaikki muutokset eivät kuitenkaan edellyttäisi kokonaisuudistusta.

Nurmijärven kunta yhtyy Kuntaliiton 28.10.2021 tekemään lausuntoon rakentamisen osalta. Rakentamisen osalta esitysluonnos sisältää vain vähäisesti rakentamisen viranomaisvalvontaa sujuvoittavia muutoksia. Suunnittelijoiden ja työnohtajien pätevyyksien keskitetty arvioiti, sekä ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta tarpeelliset menettelyt, kuten rakennuksen vähähiilisyyttä tukevat tekniset vaatimukset. Nämä kannatettavat muutokset olisivat kestävän rakentamisen kannalta tervetullutta uudistusta, mutta ne olisivat mahdollista toteuttaa jo nykyilmsäädännön puitteissa annettavilla uusilla asetuksilla.

Näiden lisäksi esitysluonnokseen sisältyy monia muuttuvia tekijöitä rakentamisen viranomaisvalvontaan ja sen järjestämiseen. Muutosten tuomat yksityiskohdat ja niillä saavutettavat käytännön hyödyt jäävät esitysluonnoksessa varsin epäselviksi. Esitetyt muutokset edellyttävät kunnilta merkittäviä muutoksia ja toimenpiteitä sekä lisäävät rakennusvalvonnan tehtäviä oleellisesti. Vaikkapa kahden tasoisen (tavanomaisen/vaativan) rakennusvalvonnan järjestäminen, esitetyt muutokset lupajärjestelmään ja luvanvaraisuuden määräytymiseen sekä sattumanvaraisten tarkastusten käyttöönotto edellyttäisivät kunnilta merkittäviä muutoksia toiminnan järjestämiseen ja resursointiin. Muun ohella vaativan tasoisten hankkeiden määrittely ja vaativalle rakennusvalvonnalle asetut pätevyysvaatimukset ovat jääneet avoimiksi kysymyksiksi. Rakennusvalvontaviranomaisten valvontatehtäviä ja –tarkastuksia ei tulisi merkittävästi laajentaa esimerkiksi sattumanvaraisilla tarkastuksilla.

Lisäksi esitetyillä muutoksilla olisi suora vaikutus toimintamenettelyiden, hallintosäätöjen ja rakennusjärjestysten uudistamistarpeisiin.

Hankkeiden vaativuuden määrittelyn, rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnin, sekä uuden vastuusääntelyn voidaan katsoa osaltaan lisäävän merkittävästi viranomaisten tehtäviä sekä osaamisvaatimuksia. Uudet tietomallipohjaisuuteen liittyvät vaatimukset loisivat rakennusvalvonnan käyttämien järjestelmien sekä prosessien uudistamistarpeen sekä edellyttäisi merkittävää henkilöstön osaamisen kehittämistä. Myös lupakynnyksen noston myötä lisääntyvä jälkivalvonnan tarve lisäisi resurssitarpeita rakennusvalvontaan.

Asemakaavan ulkopuolisilla alueilla rakennuspaikan vähimmäiskoko olisi jatkossa 1000 m². Tämä tulee aiheuttamaan ongelmia sijoittaa rakentaminen, talousvesikaivo, jätevesien käsittelyjärjestelmä ja mahdollisesti vielä maalämpöjärjestelmä 1000 m²:n rakennuspaikalle. Lisäksi naapureille aiheutuvat haitat tulevat lisääntymään, koska paikoitellen lakiluonnos mahdollistaa rakentamisen asemakaavan tehokkuudella, mutta suunnittele mattomasti.

Yhdyskuntarakenteen kestävä ohjaaminen alueilla, joilla asemakaavan laatiminen ei ole perusteltua, vaikeutuisi lakiluonnoksen myötä merkittävästi. Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella ovat esitettyjen perusteluiden mukaan erittäin vaikeat tulkita ja vaikuttavat johtavan tilanteeseen, jossa yhdyskuntarakenteen hajoaminen on väistämätön seuraus. Lisäksi KRL 219 § tuo päällekkäisen luvan sijoittamisluvan kanssa ja mitätöi 212 §:n edellytykset. Näiden kahden luvan suhde muodostuisi monimutkaiseksi ja epäselväksi.

Katualueiden ilmaisuusvelvollisuuden poistaminen

Nurmijärven kunta vastustaa katualueen ilmaisuusvelvollisuuden poistamista. Siirtymäsäännös katualueen ilmaisuusvelvollisuuden käytöstä on ajallisesti liian lyhyt. Käytännössä merkittävä osa nykyisin voimassa olevissa asemakaavoissa osoitetuista katualueista tulisi kunnan hankittavaksi lunastuslain mukaisesti. Lunastuslain muutosesityksen mukaisesti katualueiden markkinahintaa korotettaisiin lunastustilanteissa, joka tulee siirtymäajanjaksolla nostamaan katualueen hintaa nykytasoon verrattuna.

Esityksen mukaan katualueiden haltuunotto- ja kiinteistömuodostustehtävät siirtyisivät käytännössä kokonaan maamittauslaitoksen tehtäväksi, kun jatkossa katualueet hankittaisiin merkittävästi osin lunastamalla eikä niinkään vapaaehtoisilla kaupoilla. Katualueiden kiinteistömuodostukseen liittyvät kaavaselvitys ja muut rekisteröintiä edeltävät työt ja kustannukset jäävät kuitenkin edelleen kunnan tehtäväksi kunnan omalla kustannuksella ja henkilöstöresurssilla.

Erityisesti tulee ottaa huomioon myös siirtymäajanjakson henkilöstöresurssien merkittävä lisätarve kunnassa.

Mikäli nykyisestä katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta päätetään luopua, pitäisi siitä huolimatta katualueet siirtyä kunnan omistukseen, ottaa haltuun ja muodostaa yleiseksi alueeksi nykyinsäädännön mukaan. Korvaukset katualueesta on tarvittaessa määrättävissä lunastustoimituksessa.

Eri lakiuudistusten muodostama kokonaisuus ja yhteisvaikutukset

Samaan aikaan valmisteltavien laajojen lainsäädäntöuudistusten keskinäissuhteet ja toimivuus kokonaisuutena tulisi selvittää huolellisemmin.

Lunastuslakiin ehdotettu muutos on keskeinen myös KRL:n kannalta. Lunastushintana maksettaisiin markkinahinnan päälle aina + 15 %. Tämä herättää kysymyksiä siitä, miten vapaaehtoinen maanhankinta onnistuisi, kun lunastamalla saisi aina 15 prosenttia enemmän. Oletettavaa onkin, että sillä olisi vaikutusta maan hintojen jatkuvana kohoamiseen suhdanteista riippumatta. Käytännössä katualueen hankkiminen jatkossa tapahtuisi lunastuksen kautta. Vaikutukset laajemminkin kuntien maapolitiikkaan ja asumisen kustannuksiin jäävät epäselviksi tässä vaiheessa.

Ympäristöministeriössä on parhaillaan valmisteltavana luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen.

Luonnonsuojelulain muutoksilla on vaikutuksia myös muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Valmistelussa on esimerkiksi esitetty menettelyitä (lupa-asiat, kaavoitus) uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioonottamisvelvoitetta ja ekologisen kompensaation käyttöönottamista luonnonsuojelupoikkeamien edellytyksiksi.

Maa-aineslain 3 §:ssä säädettyä aineiden ottamista koskevia rajoitusta säätävässä kohdassa esitetään maakuntakaavan oikeusvaikutteisen osan vaikutuksesta lupaharkintaan. Pykälän perusteluissa ei ole määritelty tilanteita, joissa tämä vaikutus aktualisoituisi.

Pelastuslain 105 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivalta väestösuojan rakentamisvelvollisuuden laiminlyöntien valvontaan ja hallintopakon käyttöön näissä asioissa asetetaan rakentamisluvan myöntävälle viranomaiselle. Kuitenkaan väestösuojan rakentamisvelvoitteen laiminlyöntitapausten osalta toimivallasta säädetään jo pelastuslain 105 § 1 mom 9 –kohdassa. Toimivalta on alueen pelastusviranomaisella. Kyseisen pelastuslakiin perustuvan valvontatehtävän siirtäminen rakentamisluvan myöntävälle viranomaiselle edellyttäisi laajempaa arviointia ja valmistelua.

Muutoksenhaku

Kunta vastustaa oikaisuvaatimusmenettelyä luopumista ilman asian tarkempaa selvittämistä.

Muutoksenhaku kaavoitusasioissa kestää pitkään. Lakiluonnoksen § 322 ehdotus, jonka mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva vaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä, on kannatettava. Tämä edellyttäisi hallintotuomioistuinten resurssien lisäämistä.

Kunta pitää perusteltuna, että jatkossakin tulisi säilyttää nykyistä MRL 191 §:ää vastaavat valitusoikeuden rajoitukset.

Yhteenveto

Lakiluonnoksen tavoitteet - hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen - ovat erittäin kannatettavia ja Nurmijärven kunta katsoo, että lakiuudistuksen valmistelua on tärkeää jatkaa näiden tavoitteiden edistämiseksi.

Lausuntokierroksella olleessa lakiluonnoksessa on kuitenkin vielä perustavanlaatuisia puutteita. Näin ollen Nurmijärven kunta katsoo, ettei lakiluonnosta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki tule viedä eteenpäin nyky muodossaan, koska tarvittavien muutosten, perusteluiden laatiminen ja vaikutusten arvioiminen vaativat suunniteltua aikataulua pidemmän ajan. Tästä syystä kunta katsoo, että valmistelu on keskeytettävä.

Tulee myös arvioida, onko lakiuudistus paras ohjauskeino tavoitteiden saavuttamiseksi, vai olisiko muita vaihtoehtoisia tapoja edistää kerrottuja tavoitteita.

Kuntien oikeus itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa on turvattava. Kaavamonopoli on osa kunnallista itsehallintoa, sen tulee säilyä. Lakiuudistus sisältäisi kunnille lukuisia uusia vaatimuksia, mutta vähän joustoa ja kevennyksiä. Lakiluonnos yhdessä lunastuslain lakiluonnoksen kanssa murentaa kuntien mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa.

Lakiluonnoksessa on yhteensovittavaa mm. alueidenkäytön suunnittelussa, maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja rakentamisessa. Asetuksenantovaltuudet on määriteltävä avoimesti ja niiden tarpeellisuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Mikäli lakiluonnos kuitenkin johtaisi uuden kaavoitus- ja rakentamislain voimaantuloon, suunniteltu voimaantuloajankohta ei jätä kunnille riittävästi aikaa varautua lakiesityksen mukaisiin resurssitarpeisiin, menettelytapamuutoksiin ja lain sisällön opetteluun. Lain toimeenpanosta ja sen vaatimasta resursoinnista tulisi olla esitettyä parempi kokonaiskäsitys.

Lisäksi lakiluonnoksen siirtymäajat ovat kauttaaltaan liian lyhyitä, jotta voidaan taata hallittu siirtyminen uuteen kaavoitus- ja rakentamislakiin. Esimerkiksi yleiskaavojen uusiminen on tunnetusti pitkä prosessi.