

**Hartolan kunnan lausunto maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta kaavoitus- ja rakennuslaiksi**

193/10.03.00/2021

YMPLTK 30.11.2021 § 76

Valmistelijat:

Keijo Houhala, ympäristöpäällikkö

keijo.houhala@heinola.fi

Juha Mara, vastaava rakennustarkastaja

juha.mara@heinola.fi

Juha Poskela, kaupunkisuunnittelupäällikkö

juha.poskela@heinola.fi

Esittelijä:

Juha Mara, vastaava rakennustarkastaja, 044 797 8572

juha.mara@heinola.fi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. Uusi laki korvaisi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain. Hallitusohjelman mukaisesti lakiuudistuksen tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035. Lausuntoa on pyydetty 7.12.2021 mennessä.

Lausunto on valmisteltu Heinolan kaupungin ja Hartolan kunnan kanssa yhteistyössä.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakentamislaki on yhteiskunnan toiminnallisia prosesseja ja luvitusta ohjaava kokonaisuus, joka osoittaa myös prosesseissa olevat arvopisteet, toisin sanoen, merkitystä ja vaikutusta omaavat prosessivaiheet. Arvopisteiden ymmärrys on mitä suuremmassa määrin elinvoimaisuutta edistävien työkalujen ja niihin valittavien keinojen tunnistamista, jotta kuntien intressissä oleva elinvoimaisuus voidaan mahdollistaa. Maankäytön kokonaisprosessissa onkin keskeistä ymmärtää, että prosessi muodostuu lähes 60 eri vaiheesta, joihin kytkeytyy erityislainsäädännön asettamia vaatimuksia ja useita viranomaistahoja.

Ao. vaiheissa tulee huomioida monia erityislainsäädännön tavoitteita ja päämääriä. Siksi tärkeimpiä hyötyjä aikaansaavia toimia ovat sujuvat, synkronoidut ja aikaoptimoidut suunnittelu- ja valvontaprosessit yhdessä asiakasarvon ja -kokemuksen ymmärtämisen kanssa. Kaavoitus mahdollistaakin elinvoimaisuutta vasta, kun siihen on yhdistetty kestäväällä tavalla asiakas- ja asukatarpeiden tunnistus. Silloin voidaan tuottaa

toimivia lupa- ja valvontakäytäntöjä, jotka huomioivat osallisten tarpeet ja toteuttavat yhteiskunnallista oikeusvarmuutta.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa kaavoitus- ja rakennuslaiksi yhdistyy monia intressejä ja niistä muodostuvia kokonaisuuksia, jotka sisältävät niin käytännöllisiä tarpeita kuin erityisiä vaatimuksia.

Nämä tekijät ovat yhteydessä kuntien veto- ja pitovoimaan, ja myös kuntalaisten inhimillisesti kuulluksi ja nähdyksi tulemiseen eli osallisuuteen, mitä kuntalakikin edellyttää. Moninaisia näkökulmia pitää siksi yhteensovittaa muun erityislainsäädännön kanssa ja erityisesti muun muassa ympäristöarvojen, kulttuurihistorian, terveydensuojelun ja asukaskeskeisyyden näkökulmista.

Lainsäädäntöuudistusta onkin syytä tarkastella muun muassa seuraavien arkisten kysymysten kautta

- Miten toimitaan asiakaslähtöisesti rakentamisen, luonnonarvojen ja yhteiskuntarakenteen mahdollisuuksien yhteensovittamiseksi?
- Mitä käytäntöjä hyödyntäen uudistuksen päämäärät uudistavat lupa- ja valvontapalveluja, jotta kaavoitus- ja valvontakäytännöissä yleinen ja yksityisen oikeusturva toteutuu?

Huomiota uudistukseen tulee kiinnittää monialaisesti, ei vain taloudellisten tekijöiden, vakuuksien tai omistajaoikeuksien kannalta, koska silloin tulevat näkyviksi kaikkien osallisten oikeudet ja velvollisuudet.

Seuraavassa kolmessa luvussa tarkastelemme uudistuksen vaikutuksia yksityiskohtaisemmin kaavoituksen ja luvituksen näkökulmista, joiden perusteella nostamme esiin uudistukseen sisältyviä ristiriitoja ja käytännön vaikutuksia.

## **Alueidenkäytön ja kaavoituksen näkökulmia**

Kaavoitukseen ei sinänsä ole tulossa suuria järjestelmällisiä muutoksia lukuun ottamatta kaupunkiseuduille veloitettua kaupunkiseutusuunnitelmaa. Kaupunkiseutusuunnitelma toisi kokonaan uuden suunnittelutason alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään (luku 7). Uudistus aiheuttaisi myös selvitysvelvoitteiden, sisältövaatimusten ja vaikutustenarvioinnin kasvattamisella todennäköisesti merkittäviä resurssienlisäyspaineita, etenkin mitä pienemmästä kunnasta on kyse (29 §, 39 §, 70 §, 71 §).

Voimaan tullessaan laki todennäköisesti **ajaisi pienempiä kuntia ja kaupunkeja yhteen alueidenkäytön suunnittelun järjestämisessä**. Joka sinänsä saattaa olla suunnittelun laadun ja yhdenmukaisuuden suhteen hyvinkin asia. Näin ollen, laajemmilla suunnittelualueilla muokattaisiin yksittäisten kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa elinkeino- ja asuntopoliittisiin tavoitteisiin. Nämä vaikutukset yhdessä soteuudistuksen

kanssa johtaisivat pienten kuntien osalta kuntien olemassaolon tarpeellisuuden kyseenalaistamiseen tai ainakin merkittävään uudelleen arvioimiseen.

Yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksilla, esimerkiksi **haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisemisellä, voisi olla erittäin hankalaa vaikuttaa taantuvilla alueilla**. Etenkin, kun linjauksia ja päätöksiä eriytymiskehitystä aiheuttavista toimenpiteistä tehdään muualla kuin yleis- ja asemakaavoitusprosessissa esimerkiksi palveluiden tarjonnassa yms. (29 § ja 39 §)

Maapolitiikan ja kaavoituksen seuranta sekä dokumentointi näyttäisi lisääntyvän, joka osaltaan lisäisi myös tarvetta lisäresursseille. (12 §, 14 §, 63 §). Alueidenkäytön ja kaavojen digitalisaatio sekä **tietomallivaatimukset aiheuttaisivat resurssi-, koulutus- ja siirtymäaika haasteita**, etenkin pienille kunnille. (luku 16). Lain tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ovat myös tulkinnanvaraisia, mahdollisesti jopa ristiriidassa keskenään (KRL 5 §). Siksi uudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös ilmastonmuutoksen liittyvien tavoitteiden keskinäiseen priorisointiin, jotta haluttuja ilmastovaikutuksia voidaan saavuttaa.

Yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistaminen ei anna selkeää kuvaa, että tarkoitetaanko eheyden vahvistamisella kaupunkirakenteen rakennuksien ja rakenteiden sekä väestöllisen tiiveyden kasvattamista. Uudistuksessa eheyden voi ajatella tarkoittavan myös eri rakenteiden osien välistä saavutettavuutta ajassa ja/tai fyysisessä etäisyydessä. Silloin kaupunkirakenteen eheyden vaikutuksia voisi tarkastella, että miten yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistaminen huomioi ekologiset yhteydet ja viherverkoston. Tästä näkökulmasta tarkastellen, etenkin suurissa kaupunkiseuduissa, eheys vähentää rakennettua alueellista tiiveyttä ja lisää etäisyyksiä, jotta ekologiset käytävät ja yhteyden voidaan toteuttaa.

Vastaavasti tiivis kaupunkirakenne tai kaupunkirakenteen tiivistäminen lisäisi väkisinkin niin kutsutun vettä läpäisemättömän maapinta-alan osuutta kaupunkirakenteessa, muun muassa asfaltoituja alueita. Se taas lisäisi yhdyskuntarakenteessa muun muassa paikallista tulvimista ja kokoaisi haitta-ainepitoisuuksien määrää sekä niiden kertymistä pistemäisesti jäljellä oleviin viher-sinialueisiin.

- Mikä on riittävän tiivis kaupunkirakenne ja millä määreillä se määritetään?
- Onko tiiviillä kaupunkirakenteella Suomen mittakaavassa alueellisia eroja?

Osallisuutta tarkasteltaessa, esitetty kunnan jäsenen oikeus perustellun aloitteen tekemisestä asemakaavan laatimiseksi on ymmärrettävä, kun halutaan vaikuttaa lain hengen ja kuntalaisten demokratian, aloitteellisuuden

ja osallisuuden edistämiseen. Silti se **saattaisi johtaa hallitsemattomaan kunnan resurssien lukitsemiseen tai henkilöstöresurssien hankkimiseen**, joka johtuisi lain velvoittavasta lyhyestä käsittelyajasta. Etenkin tämä seikka korostunee pienemmissä kunnissa. (49 §)

### **Rakennusvalvonnan yksilöityjä näkökulmia**

Lupajärjestelmää ollaan muuttamassa siten, että jatkossa olisi sijoittamislupa sekä toteuttamislupa. Sijoittamisluvassa katsotaan etukäteen, voidaanko kyseinen rakennushanke toteuttaa alueiden käytön kannalta kiinteistölle. Tällöin huomioidaan muun muassa hankkeen kaavanmukaisuus ja soveltuvuus rakennuspaikalle. Toteuttamislupa vastaa enemmän perinteistä rakennuslupaa, jossa arvioidaan hanketta teknisten vaatimusten osalta kuten esimerkiksi paloturvallisuuden kannalta. Siksi toteuttamislupa on rakennuslupaa tarkempi, jossa arvioidaan hanke teknisten vaatimusten kannalta.

**Uudistuksessa esitetty lupamenettelyjen jakaminen on kannatettava, koska hanketta ei tarvitse suunnitella teknisesti valmiiksi, vaan kevyemmällä suunnitteluprosessilla voidaan arvioida rakennuksen soveltuvuus ao. rakennuspaikalle.** Mikäli sijoittamisluvan ehdot eivät täyty, niin hanketta ei tarvitse suunnitella ja kustannuksia ei synny.

Lupamenettely on ehdotuksen mukaan muuttumassa radikaalisti. Esiityksen mukaan alle 30 k-m<sup>2</sup>:n rakennukset sekä alle 50 m<sup>2</sup>:n katokset eivät jatkossa vaatisi rakennuslupia. Rakennusluvan vaatisi yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä, vähintään 30 metriä korkea masto tai piippu, vähintään 2 neliometriä oleva valaistu mainoslaite, energiakaivo tai erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle, kuten kulttuurihistorialliselle alueelle.

**Rakennusvalvonnan käytännössä saadun näkemyksen mukaan luvittavasta rakennusvalvontaviranomaisesta tulisi uudistuksen toteutuessa jatkuvan valvonnan viranomainen.** Kun lakiin kirjoitetaan, että saa jatkossa rakentaa esimerkiksi 30 k-m<sup>2</sup>:n rantasaunan tai rakennuksen ilman rakennuslupaa, tulkitsevat kuntalaiset lakia suoraan ”rantaviivan omistajan ei tarvitse hakea rakennuslupaa esimerkiksi pienimuotoisen saunan rakentamiseen”.

Lakiehdotuksessa on huomioitu hyvin rantarakentaminen ja sen määräykset. On kuitenkin todennäköistä, että rannoille alkaa ilmestyä ilman kaavaa tai poikkeuslupamenettelyä uusia rantarakennuspaikkoja, kun muun muassa rantasaunat tai muut alle 30 k-m<sup>2</sup>:n rakennukset eivät tarvitsisi rakennuslupia. Tämä johtaa jatkossa kasvavaan ja rakennusvalvontaa lisäävään jatkuvan valvonnan työmäärään lisääntymiseen. Samalla maanomistajien tasapuolinen kohtelu saattaa vaarantua, jos uudistuksen jälkeen rakennetut paikat ovat pitkään saaneet olla rakennettuina. Onkin

tärkeätä tunnistaa ennakoita, **muodostuuko myös näistä uudistuksen mahdollistamista luvittamattomista rakennuksista ajan myötä myös uusia rakennuspaikkoja.** Tästä syystä lakiin tarvitaan oikeudellinen ennakkotulkinta epäselvien tilanteiden yhdenvertaiseksi arvioimiseksi myös jälkikäteen, että voivatko ao. rakennukset jatkossa viedä niiden maanomistajien ja emätilojen rakennusoikeutta, joilla rakennusoikeutta olisi jäljellä.

Uudistuksen jälkeen rakennusten sijoittelusta rakennuspaikalle tulisi omaharkintaista. Silloin rakennukset voivat sijoittua liian lähelle rantaviivaa, naapurua, rakennetaan maisemallisesti merkittävälle alueelle jne. Rakentaminen voikin jatkossa aiheuttaa haittaa naapureille, sekä vaikuttaa maisema- tai ympäristökuvaan merkittävällä tavalla. Muutoksella voi siten olla myös vaikutusta naapuruussuhderiitoihin, joihin rakennusvalvonta joutuu ottamaan kantaa ja työaika sitoutunee pitkiin prosesseihin.

Rakennetun ympäristön jatkuva valvonta haja-asutusalueella on mahdoton tehtävä, kun huomioidaan haja-asutusalueen koko, etäisyydet, järvien sekä rantaviivan määrä jne. Nykyisillä resursseilla ja tälläkin hetkellä jatkuvaa valvontaa pystytään suorittamaan pääosin naapureiden tai ohikulkijoiden ilmoitusten perusteella. Mikäli lakiehdotus toteutuisi esitetyllä tavalla, niin silloin **olisi muutettava myös rakennusvalvontaviranomaisen pakkokeinomenettelyä** huomattavasti joustavammaksi ja kevyemmin toteutettavaksi. Nykymuotoinen uhkasakomenettely on hyvin raskas ja pitkäaikainen prosessi, joka oletettavasti tulisi jatkossa lisäämään työmäärää rakennusvalvontayksikössä, ja se olisi poissa rakennustarkastajien arkityöstä ja asiakaspalvelusta.

Rakennusvalvonnan työn ja asetettujen päämäärien toteuttamisen kannalta ei nähdä hyvänä vapauttaa rakentamista esitetyllä tavalla. Rakennusvalvonta katsookin, että **vähintäänkin henkilöturvallisuuteen liittyvät rakennukset tulee olla sijoittamis- ja toteuttamisluvituksen piirissä.** Uudistuksessa olevaa epäsuhteisuutta osoittaa konkreettisesti esimerkiksi, että alle 30 k-m<sup>2</sup> henkilö- ja paloturvallisuutta edellyttävä rantasauna ei tarvitsisi lupaa, mutta 2 m<sup>2</sup>:n valotaulu vaatisi toteuttamisluvan. Lupa-asiat ovat siten käytännölliseltä kannalta katsottuina epäsymmetrisiä ja koetaan ristiriitaisiksi.

Myös alle 30 k-m<sup>2</sup>:n rakennusten suunnitelmallisella rakentamisella pystytäisiin kiertämään luvitusta. Käytännössä yhdistellään rakennuksia siten, että rakennusten väliin rakennetaan avoterassi, jolla rakennukset yhdistetään toisiinsa. Silloin tulkinta olisi, että ne ovat erillisiä rakennuksia, koska niitä ei ole yhdistetty vesikatolla. Uudistus käynnistäisi innovaatioita rakennusten toteuttamisesta, joilla luvitusta voidaan välttää. Tälläkin hetkellä kuntien **rakennusjärjestyksillä on mahdollista säätää lupamenettelyn tasoa riittävästi**, joten olemassa olevien työkalujen

käyttämistä ja soveltamisen laajuutta voisi ministeriö ohjeistaa tarkemmin haluttujen päämäärien saavuttamiseksi.

Monessa kunnassa on tehty tai on tekeillä kiinteistöveroselvitys, jossa kartoitetaan kaikki rakennukset, jotta ne saadaan rekistereihin ja siten myös kiinteistöverotuksen piiriin. Lakiehdotuksen muuttaman sääntelyn myötä myös kuntien rakennusrekisterit jäävät jatkossa puutteellisiksi ja kiinteistöverot saamatta luvituksen ulkopuolelle jäävistä rakennuksista.

Lakiuudistuksessa esitetään uusiutuvalle energialle vähimmäismääriä. Uudistuksessa kiinnitetään huomiota laajassa korjausrakentamisessa vaippaan tai rakennuksen teknisiin järjestelmiin, kun niihin liittyvien korjausten rakennuskustannukset ylittävät 25 prosenttia rakennuksen arvosta ilman rakennusmaan arvoa. Näissä tapauksissa olisi kiinteistövälittäjän ensin arvioitava rakennuksen arvo ja esitettävä rakennusvalvontaan kustannuslaskelma tehtävistä töistä korjauslupaa haettaessa. Vasta silloin voitaisiin arvioida, että täytyykö 25 prosentin osuus rakennuksen arvosta. Laskelmien, lisäarvioiden ja selvitysten tekeminen lisää jatkossa hankkeeseen ryhtyvän kustannuksia ja byrokratiaa. On selvää, että rakennusten arvo, kasvukeskuksia lukuun ottamatta, on ollut laskusuunnassa. Tämä tarkoittaisi, että vähäinenkin korjausrakentaminen tai toimenpiteet vähäarvoisiin rakennuksiin edellyttäisi energiaselvitysten tekemistä sekä mahdollisesti energiamuutoksia, lakiehdotuksen sallimissa puitteissa. Rakennusvalvonnan käsityksen mukaan tällä saattaa olla vaikutuksia siihen, **miten vanhoja rakennuksia jatkossa korjataan**. Kun huomioidaan jo nyt korkeat rakennuskustannukset, niin kulujen lisäämisellä ja erilaisten selvitysten tekemisellä voi olla vaikutusta halukkuuteen korjata vanhoja rakennuksia.

Lakiehdotuksessa on myös esitetty, että jatkossa rakennus- ja erityissuunnitelmat tulee toimittaa rakennusvalvontaan tietomalleina ja koneluettavassa muodossa. Tämä tulee rajaamaan käytettävissä olevien suunnittelijoiden määrää. Etenkin pienissä kaupungeissa ja kunnissa on jo nyt pula suunnittelijoista, joten esitetyllä vaatimuksella suunnittelijoiden määrä tulee vähenemään entisestään. Esimerkiksi Heinolassa rakennusvalvonta on omilla toimillaan jo edistänyt rakennusvalvonnan digitalisaatiota ottamalla käyttöön sähköiset lupapalvelut ja arkistot. Tämä on parantanut lupaprosessia ja hyödyttänyt asiakkaita. Digitalisaatiota tulee jatkossa kehittää lakiehdotuksen suuntaan koko maassa ja selvästi osoitetuilla vaiheistuksilla. **Uudistusten ei silti pidä pois sulkea osaavien suunnittelijoiden käyttämistä** ja mahdollisuutta toimia perinteisin menetelmin.

Rakennusvalvonta pitää hyvänä rakentamisen vastuiden selvää selkeyttämistä suunnittelijoiden ja valvojien suhteen. Lakiehdotuksessa on esitetty viiden vuoden määräaika suunnittelijoille ja valvojille tehtävien suorittamiseen. Viiden vuoden **määräaikaa ei ole kuitenkaan ulotettu**

**vastaaville työnjohtajille**, jotka valvovat rakennustyömaan arjessa suunnitelmien toteuttamista. Tämä on selkeä epäsuhta ja vastuiden yhdenvertaisuutta heikentävä epäsymmetria.

## **Uudistuksen ristiriitoja nykykäytäntöihin**

Hyvä yhdyskuntasuunnittelu huomioi yhteiskunnan pitkän aikavälin tavoitteet niin, että maankäyttöä voidaan uudistaa sujuvasti muuttuneisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden. Kun maankäytön toteutumista ohjaava kaavoitus saadaan päivitettyä, luvitus ja arkivalvonta voidaan mukauttaa vastaamaan muuttuneita olosuhteita tai asiakastarpeita sekä varmistamaan yhteiskunnan intressit.

Toimiva kaavoitus- ja lupaprosessi muodostuu siitä, että

- tunnistetaan asiakas- ja asukastarpeet
- osataan suhteuttaa vaatimukset asiakastarpeisiin nähden
- tuotetaan aktiivisesti niin yksityisten kuin julkisten toimijoiden yhteistyönä paikkatietoa
- ymmärretään toimintojen sijoittelussa aiemmat alueelliset käyttötarkoitukset ja niihin kytköksissä olevat rajoitteet ja mahdollisuudet
- painotetaan kaupungin sisäisissä maankäyttö- ja valvontaprosesseihin liittyvissä palveluissa prosessien ennakoivaa vaatimusten asettelua, ei jälkivalvontaa tai hidasta lausuntomenettelyä
- nähdään asiakkaan ja asukkaiden kannalta merkittävimpien prosessivaiheiden kautta kontaktihenkilöt ja roolit kokonaisuuksien juoksuttamisessa asukkaille ja asiakkaalle
- yhdistetään riskinarviointi ja arvonmuodostuksen ymmärrys kestäväällä tavalla
- tiedostetaan luvituksen merkitys jälki- ja suunnitelmallisessa valvonnassa
- luodaan ajantasainen tilannekuva ja nostetaan esille tilannekuvasta havainnoitavat mahdollisuudet osallisille eli asukkaille, yrityksille ja yhteisöille

Monet kunnat joutuvat arjessaan toimimaan paperiarkistojen varassa ja samanaikaisesti hyödyntämään digitaalisia prosesseja ja ympäristöjä, joten **luvitusta ja viranomaisvalvontaa tulee siirtää entistä enemmän hyödyntämään digitalisaatiota**. Seuraavissa digitalisaation vaiheissa kannattaa kiinnittää huomiota tietomallipohjien hyödyntämiseen ja lisätä paikkatietojen hyödyntämistä, joita voidaan ohjata lainsäädännöllisin keinoin ja käyttämällä kannusteita. Tietomalleilla saavutettavat hyödyt näkyvät koko lupa- ja valvontatoimialan ketteryyttä lisäävänä tekijänä, kuten myös lisääntyvä paikkatietojen hyödynnys.

Uudistuksella on yhteys ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, koska yhdyskuntasuunnittelu luo perustan ilmastopäästöjen syntymiselle esimerkiksi toimintojen sijoittelun, kohteiden hiilijalanjäljen, elinkaarien,

logististen yhteyksien ja informaatioteknologialla tai yleensä palvelujen saavutettavuudella. Uudistuksen tuleekin ohjata yhteiskuntaa uudistumaan ja hyödyntämään ilmastoasioita muun muassa vihreän teknologian ja innovaatioiden käyntiin saamisella, kun lainsäädännön vaatimuksia päivitetään. Silloin viranomaiskäytänteitä uudistetaan tunnistamaan ja käyttöönottamaan innovaatioita, joilla voidaan pienentää hiilijalanjälkeä ja kasvattaa hiilikädenjälkeä sekä luoda kestävää liiketoimintaa.

Lakiesityksen **vaikutukset osuvat moniin lupa- ja valvontakysymyksiin, joille on tunnistettu paikallisestikin uudistamistarpeita.** Nyt esitettyjen uudistusten toteutustapa ja käytännölliset vaikutusarviot ovat huteria ja niiden yhteys kuntien elinvoimaisuuteen vaatii paikallisten lähtökohtien tunnistamista. Tarvitaan paikallista tulkintaa ja harkintavaraa, ei vain kategorista sääntelyn purkamista tai viranomaisten osaprosessien purkamista. Lailla onkin yhteys moniin kuntien elinvoiman lähtökohtiin, joten uudistuksen tulee olla hallittu ja parantaa palvelua yritysten ja asukkaiden tarpeistakin katsottuna. Uudistuksessa **olisikin syytä pohtia myös prosesseja hidastavaa tai jopa pysäyttävää osallisuuden rajaamista,** ainakin niiltä osin, kun esimerkiksi valittamisella ei ole havaittavaa perustetta tai yhteiskunnallista merkitystä ao. asiassa tai valitusten tehtailua voidaan ennaltaehkäistä esimerkiksi antamalla osallisen ennakkonäkökulmille suurempi merkitys valituksia karsivana perusteena.

Lainsäädännön käytännöllisiä **vaikutuksia tulee tarkastella haluttujen vaikutusten perusteella.** Toisin sanoen, saavutetaanko uudistuksella yhteiskunnallisen uudistumisen kannalta positiivisia vaikutuksia. Voidaanko havaittuja tai myöhemmin ilmeneviä negatiivisia vaikutuksia korjata suhteellisen nopeasti ja kevyemmän menettelyn periaatteilla.

### **Käytännöllisten vaikutusten pohdintaa**

Lainsäädännön uudistuksesta käydyssä paikallisten asiantuntijoiden keskustelusta on noussut esille ainakin seuraavia huolia ja niiden arkivaikutuksia:

- Luvanvarainen rantarakentaminen ja kansalaisten ymmärrys oikeudesta rakentaa tai muokata rantaan saattaa kasvattaa ristiriitoja, kun arjessa sekoittuvat lupaa vaativa rakentaminen ja oikeus rakentaa ao. paikkaan.

Uudistuksella ei selkeästi viestitä, että uudistuksen ei ole tarkoitus lisätä automaattisesti rakennusoikeutta tai paljonko rantakilometrille voi rakentaa ja keillä kaikilla on oikeus ”rantamitoituksen mukaiseen” rakentamiseen. Tämä avataan esityksessä puutteellisesti, kun uudistuksen tarkoitus ei ole vapauttaa esimerkiksi rantojen rakentamista villiksi tai poistaa rantamitoituksen rajoituksia. Tarkoitus on ainoastaan poistaa viranomaismenettelyjä, lupaprosesseja ja niistä aiheutuvia käsittelymaksuja. Uudistuksen vaikutukset näkyvät asiakkaiden luvanvaraisuuden arvioimisen ohella myös valvontaan kertyvissä maksutuloissa.

- Miten rakentamista valvotaan jatkossa, jos lupaprosessit tunnistavat vain osan rakentamisesta?

Kaavoituksen liittyvien alueellisten rakentamistapaohjeisten merkitys kasvaa, jotta alueiden omaleimaisuus, kulttuuriarvot ja yksilölliset tarpeet voidaan yhteensovittaa hallitusti.

Toisaalta paikallisilta viranomaisilta poistuu työkaluja puuttua arkiasioihin, joten valvontakeinoja ja niiden käytettävyyttä tulee lisätä samanaikaisesti, symmetrian ylläpitämiseksi (mm. nopeammat uhkasakkomenettelyt). Vastaavalla tavalla huomiota tulee kiinnittää, ettei uudistus lisää muille viranomaisille tehtäviä virka-apupyynnöitä tai tutkintapyynnöitä ja siltä osin ruuhkauta viranomaisprosesseja.

Kiinteistöjen ja maanomistajien yhdenvertaisuus pitää turvata, koska muun muassa rakennushankkeiden ketjutuksella tai rakennusten pinta-alaoptimoinnilla tai rakennuskannan pilkkomisella saadaan kierrettyä rakennuskannan kokoa tai harhautettua rakennusoikeuksien tarkastelua, kun yksittäisten rakennusten lupakynnys alitetaan. Rakennettu kokonaisuus voi silti kuitenkin muodostua merkittäväksi ja ylittää kaikessa hiljaisuudessa käytettävissä olevan rakennusoikeuden.

Luvituksen muuntamisella on vaikutus myös kiinteistörekistereiden ajantasaisuuteen ja kiinteistöverojen määräytymiseen ja maksuun saamiselle.

Valvonnan kokemusten perusteella naapureiden yhdenvertaisuus jää osin naapureiden tekemien ilmoitusten varaan tai yhdenvertaisuutta koskien riitojen perusteella tehtyjen ilmiantojen varaan.

- Miten ns. ennakkoluvat nivELYTÄVÄT luvitukseen, kun moniin lupa-asioihin liittyy muiden viranomaisten lausuntojen huomioimista?

Lupa- ja valvontaprosesseja kannattaa avata ja tarkastella uudistuksen yhteydessä, että tunnistamme missä sijaitsevat lupa- ja valvonta-asioihin vaikuttavat ydinkohdat tai merkityksellisten viranomaisvaatimusten esittämiskohdat.

Ennakollinen luvitus tai asiakkaan toiminta saattaa kasvattaa jälkivalvonnan tarvetta, jos tarvittavat vaatimukset ja huomioivat asiat eivät ole ennakkolisessa vaiheessa käsitelty.

- Lupa- ja valvonta-asioissa seudullisen yhteistyön tarve laajenee, kun pienten paikkakuntien resurssit (henkilöstö ja erikoisaaminen) ja vaativan rakennusvalvonnan tai kaavoituksen ylläpitäminen ei käytännössä onnistu. Käytännöllisesti arvioiden uudistus tarkoittaa automaattisesti lupa- ja valvontayksiköiden toiminta-alueiden laajentamista.
- Esityksen voimaantulon ajankohta 1/2024, mikäli esitys menestyy

jatkovalmistelussa.

Uudistuksen esitetty voimaantulon ajankohta on sinällään osuva, kun kuntapalveluita muutenkin uudistetaan sote-reformin perusteella jo vuodesta 2023 lukien.

### **Lain uudistus vaatii lisävalmistelua**

Lausunnoille alistettu lainsäädännön uudistus ei paranna paikallisestikin tunnistettuja kehittämistarpeita ja puutteita, joita olemme lausunnossa otsikko- ja yksityiskohtaisesti kuvanneet. Esitetyssä muodossa uudistus pikemminkin jättää huomioimatta kuntien elinvoimaisuuteen liittyviä tekijöitä, kun luvituksen sujuvoittamiseen liittyvät muut kokonaisuudet esimerkiksi ympäristölainsäädäntö, kulttuurihistorialliset näkökulmat ja erityisesti laaja osallisuuden tulkinta tai muutoksenhaku eivät ole mukana uudistuksessa riittävällä tavalla.

Lakiesityksen valmistelussa puututaan viranomaisen työkaluihin havainnoida ja ohjata systemaattisesti arkista yhdyskunnan rakentumista, vaikka oleellista olisi puuttua maankäytönkokonaisprosessin sujuvuuteen liittyviin tekijöihin, kokonaisuuteen. Maankäyttö on kokonaisuus, josta voidaan erottaa ennakoivat työvaiheet, suunnittelu- ja hyväksymiseen liittyvät vaiheet sekä suoranaiseen asiakaskokemukseen liittyvät vaiheet. Maankäytön hallinta on suuressa määrin paikkatiedon hallintaa ja sen ennakoivaa kokoamista, jotta maankäytön mahdollisia vaihtoehtoja voidaan tarkastella ennen suunnittelun käynnistämistä. Suunnitteluvaiheen alussa viranomais- ja osallisuusneuvotteluille tulee antaa suurempi rooli, jotta voitaisiin purkaa valitusoikeutta ja muutoksenhakua. Kaavoitusprosessissa ei voi olla tarkoituksenmukaista jättää tilaa ajan pelaamiselle, jos asia ei ole merkittävä ja ennakkolisessa valmistelussa annetut näkökulmat on huomioitu. Vastaavasti kaavoitusprosessiin liittyvää asiakaskokemusta voidaan kasvattaa vasta, kun kaavoituksen aikaikkuna asiakastarpeisiin nähden on kohtuullinen. Näin ollen kaavoitusprosessi luo maankäytöllisen perustan ja liikkumavaran muiden viranomaisten työlle ja heidän asettamille vaatimuksille. Siksi kaavoitus- ja maankäyttösopimuksia voisi tutkia ja hyödyntää mahdollisuuksien mukaan myös kaavoitusta ja maankäyttöä sujuvoittamina keinoina.

Pelkkä lupa- ja valvontakäytäntöjen poistaminen tuskin parantaa prosessin haluttua laatua, lisää oikeusvarmuutta tai lyhentää kokonaisuutenaan asiakkaan hankkeeseen liittyviä vasteaikoja. Tarkemmin ajatellen, maankäytönkokonaisprosessia pitää perata läpi kokonaisuutena, jotta lupakäsittelyn hyötyjä ei tuhota uudistuksessa aikaan saatavilla haitoilla. Viranomaistoiminnan siiloutumisesta puhuttaessa kannattaa muistaa, että luvituksen sujuvoittaminen tarkoittaa myös maankäytön erillisprosessien ja -ohjauksen huomioimista. Valtionhallinnon alat ohjaavat kokonaisuutta vastualueidensa ohjeilla, mutta tavoitteiden priorisointia tehdään paikallisella tasolla ja tapauskohtaisena harkintana. Tämä tietysti

mahdollistaa paikallista harkintaa, mutta ei välttämättä tue esimerkiksi ilmastotavoitteita.

Lisätarkastelua edellyttää myös lupa- ja valvontakäytänteiden tuoman lisäarvon tarkastelu, kun käytänteet lisäävät oikeusvarmuutta ja poistavat asiakkaalta riskejä. Riskejä poistuu, kun valvonta esimerkiksi tarkastaa kohdekuvia sekä suunnittelijoiden ja valvojien pätevyyksiä. Samoin valvonnan työmaakäynnit ovat monissa hankkeissa koettu äärimmäisen tärkeiksi riskien minimoimisessa ja laadunvarmistamisessa. Monien vaatimusten kasvattaminen edellyttää kaavoitus- ja valvontapalveluiden uudistamista kokonaisvaltaisemmin ja kokoamisen seudullisiksi yksiköiksi. Esityksen mukaisesta luvituksen purkamisesta muodostuvat heijastusvaikutukset näkyvät viranomaispalvelujen vähenemisen ohella pienempinä lupa- ja valvontamaksutuloina, jolloin palvelujen kuluvastuu jäisi enemmän suorien verotulojen varaan.

Aivan oma luvituksellinen ja valvonnallinen kokonaisuus ovat pienimuotoiset rakennelmat, joiden luvitusta pitääkin vapauttaa sääntelystä, kun niihin ei sisälly yleistä vaaraa, haittaa tai muutakaan yhdyskunnallista intressiä. Silti esimerkiksi verotuksellista syistä pienimuotoistenkin rakennelmien kirjaaminen ao. rekistereihin pitää varmistaa sääntelyllä ja tarvittavilla sanktioilla, mikäli rakennuksilla on edellä kuvattuja yhteiskunnallisia merkityksiä. Lainsäädännön symmetria edellyttäisi oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta voimakkaampia sanktioita, kun sääntelyä purettaisiin esityksen mukaisesti.

Lopuksi Heinolan kaupunki ja Hartolan kunta jakaa Kuntaliiton esittämiä huolia ja näkökulmia sekä yhtyy niihin oman lausuntonsa näkökulmien ohella

#### Rakennustarkastajan ehdotus

Ympäristölautakunta päättää antaa ympäristöministeriölle lausuntonaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta kaavoitus- ja rakennuslaiksi yllä valmistellun esityksen.

Päätös Ehdotuksen mukaan.

Muutoksenhaku Muutoksenhakukielto

Jakelu Ympäristöministeriö